



Fachbereiche WD 3 und WD 4

Zur Gründung einer Bundeswohnungsbaugesellschaft

Zur Gründung einer Bundeswohnungsbaugesellschaft

Aktenzeichen:	WD 3-30000-0005-0013; WD 4-30000-0003-0014/26
Abschluss der Arbeit:	30.09.2026 (zugleich letzter Abruf der Internetlinks)
Fachbereich:	WD 3: Verfassung und Verwaltung WD 4: Haushalt und Finanzen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzverteilung des Grundgesetzes (WD 3)	5
2.1.	Gesetzgebungskompetenzen	5
2.1.1.	Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG alte Fassung (a.F.) und aktuelle Fassung	6
2.1.2.	Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 1 GG	8
2.1.3.	Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG	9
2.1.4.	Ungeschriebene Gesetzgebungskompetenzen	10
2.2.	Verwaltungskompetenzen	11
2.3.	Exkurs: Rein erwerbswirtschaftliches Handeln und Bau- und Vermögensverwaltung	12
2.3.1.	Rein erwerbswirtschaftliches Handeln	12
2.3.2.	Bau- und Vermögensverwaltung	13
3.	Finanzierung von Wohnungsbaugesellschaften durch den Bund (WD 4)	14
3.1.	Konnexitätsprinzip	14
3.2.	Verwaltungskompetenzen des Bundes	14
3.3.	Ungeschriebene Verwaltungskompetenzen des Bundes	15
3.4.	Ausnahmen vom Konnexitätsprinzip – Finanzhilfen im Bereich des sozialen Wohnungsbaus gemäß Art. 104d GG	17
3.5.	Exkurs: Beteiligung des Bundes am Eigenkapital privatrechtlicher Wohnungsbaugesellschaften	18
3.6.	Zusammenfassung	19
4.	Exkurs: Zusammenwirken mit den Ländern, Kommunen oder Privaten (WD 3)	19
5.	Ergebnis und Ausblick (WD 3)	20

1. Einleitung

Zur Bekämpfung des Wohnungsmangels in Deutschland schlug Bundesfinanzminister Lars Klingbeil in seiner Rede bei der Bertelsmann Stiftung am 25. März 2026 die „Gründung einer staatlichen Wohnungsbaugesellschaft“ vor, damit „auch der Bund künftig Wohnungen in großem Stil bauen“ könne.¹ Die Idee wurde in den Folgemonaten in der Koalition diskutiert und im Reformpaket „Programm für Aufschwung und Beschäftigung“, auf das der Koalitionsausschuss sich am 2. Juli 2026 geeinigt hat, bekräftigt. Darin heißt es:

„Es wird eine Wohnungsbaugesellschaft für bezahlbares Wohnen (WBG) errichtet. Ziel ist es, vermehrt Wohnungen im bezahlbaren Preissegment zu bauen, wo der Wohnungsmarkt auf Dauer nicht ausreichend bezahlbaren Wohnraum bereitstellt. Die WBG soll den sozialen Wohnungsbau sowie den industriellen Hochlauf seriellen Bauens unterstützen und insbesondere in Regionen mit nachgewiesenem Wohnungsmangel tätig werden.“²

Wie genau eine solche Wohnungsbaugesellschaft ausgestaltet werden soll, ist zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Sachstands noch offen. Laut Presseberichten soll jedoch weder eine Behörde errichtet werden, noch soll der Bund selbst bauen. Vielmehr soll ein privatrechtlich organisiertes Unternehmen errichtet werden, das Projekte entwickelt und ausschreibt, welche anschließend durch beauftragte Baufirmen umgesetzt werden. Der Bund soll dabei dank seiner guten Bonität günstige Kredite zur Verfügung stellen.³ Einerseits bestünde insofern die Möglichkeit der Ausgestaltung als reines Staatsunternehmen, andererseits als Staatsunternehmen mit privater Beteiligung.⁴

Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung wird überwiegend vertreten, dass es zur Umsetzung des Vorhabens einer Grundgesetzänderung bedürfte.⁵ Vor diesem Hintergrund wurden den Wissenschaftlichen Diensten des Deutschen Bundestages mehrere Einzelfragen gestellt, die durch den vorliegenden Sachstand beantwortet werden sollen. Dabei wird darauf hingewiesen, dass es

-
- 1 Dullien/Kollatz, [IMK Policy Brief Nr. 223](#), Wie sich die Ziele der Bundeswohnungsbaugesellschaft verwirklichen lassen, August 2026, S. 2; Block, [Wohnungsmangel: Warum die jüngsten Pläne von Lars Klingbeil scheitern könnten](#), table.media vom 2. April 2026; Frehler/Zaak, [Soll der Bund im Wohnungsbau mitmischen?](#), sueddeutsche.de vom 13. Mai 2026.
 - 2 Bundesregierung, [Ein Programm für Aufschwung und Beschäftigung](#) vom 2. Juli 2026, Rn. 18.
 - 3 Frehler/Zaak, [Soll der Bund im Wohnungsbau mitmischen](#), sueddeutsche.de vom 13. Mai 2026; Preikschat, Baut der Bund bald Ihre Wohnung? Der Tagesspiegel vom 10. Juli 2026 mit Verweis auf ein Papier des Bundesministeriums der Finanzen aus dem April 2026.
 - 4 Zu den möglichen Ausgestaltungen: Dullien/Kollatz, [IMK Policy Brief Nr. 223](#), Wie sich die Ziele der Bundeswohnungsbaugesellschaft verwirklichen lassen, August 2026, S. 2 f.
 - 5 Siehe nur: Dullien/Kollatz, IMK Policy Brief Nr. 223, Wie sich die Ziele der Bundeswohnungsbaugesellschaft verwirklichen lassen, August 2026, S. 4 f.; Frehler/Zaak, Soll der Bund im Wohnungsbau mitmischen, sueddeutsche.de vom 13. Mai 2026; Block, Wohnungsmangel: Warum die jüngsten Pläne von Lars Klingbeil scheitern könnten, table.media vom 2. April 2026; Hulverscheidt/Timmler, Wohnungsmangel: Klingbeil will günstige Mietwohnungen bauen lassen, sueddeutsche.de vom 3. April 2026; Preikschat, Baut der Bund bald Ihre Wohnung? Der Tagesspiegel vom 10. Juli 2026, auch das Bundesministerium der Finanzen scheint davon auszugehen, so heißt es in dem Papier aus dem April 2026: „Die Errichtung einer Bundesgesellschaft erfordert eine Grundgesetzänderung“.

für eine abschließende verfassungsrechtliche Bewertung des Vorhabens maßgeblich auf die konkrete Ausgestaltung ankommen dürfte. Nachfolgend können daher vor allem abstrakte Darstellungen erfolgen.

2. Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzverteilung des Grundgesetzes (WD 3)

Zunächst soll dargestellt werden, wie das Vorhaben einer Bundeswohnungsbaugesellschaft im Hinblick auf die bestehende Kompetenzordnung des Grundgesetzes (GG)⁶ zu bewerten ist. Dazu werden nachfolgend die relevanten Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen des Bundes beleuchtet und von den Kompetenzen der Länder abgegrenzt, bevor auf die Möglichkeiten der Finanzierung von Wohnungsbaugesellschaften durch den Bund eingegangen wird (dazu unter 3.).

Grundsätzlich außer Acht bleiben soll dabei die allgemeine Wohnungsfürsorge für Bedienstete des Bundes, die durch die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) wahrgenommen wird (vgl. Art. 33 Abs. 5 GG, § 78 Bundesbeamtengesetz - BBG⁷, § 2 Abs. 1 Gesetz über die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben - BImAG⁸, dazu aber knapp im Exkurs unter 2.3.).⁹ Der Fokus der Arbeit liegt damit auf der Versorgung der Allgemeinheit mit bezahlbarem Wohnraum.

2.1. Gesetzgebungskompetenzen

Nachfolgend soll zunächst dargestellt werden, wie das Vorhaben im Hinblick auf die Gesetzgebungskompetenzverteilung des Grundgesetzes nach Art. 70 ff. GG zu bewerten ist, konkret, ob der Bund für die Sachmaterie überhaupt über ein Recht verfügt, Gesetze zu erlassen. Die Gesetzgebungskompetenz ist auch maßgeblich für die Frage, inwieweit der Bund im Rahmen der Verwaltungskompetenzverteilung Aufgaben (durch Behörden oder in Privatrechtsform) wahrnehmen darf (dazu unter 2.2.).

Ein Gesetzgebungsrecht hat der Bund nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes nur, soweit ihm ein solches durch das Grundgesetz verliehen wird (Art. 70 Abs. 1 GG), wobei zwischen ausschließlichen (Art. 71, 73 GG) und konkurrierenden (Art. 72, 74 GG) Gesetzgebungskompetenzen zu unterscheiden ist. Den Ländern verbleibt eine Residualkompetenz, deren Reichweite sich nach der Subtraktionsmethode bemisst.¹⁰ „Doppelzuständigkeiten“, bei denen ein und derselbe Gegenstand unterschiedlichen Kompetenztiteln verschiedener Gesetzgeber zugewiesen ist, sind

6 [Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland](#) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. März 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 94) geändert worden ist.

7 [Bundesbeamtengesetz](#) vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 3. Juli 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 199) geändert worden ist.

8 [Gesetz über die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben](#) vom 9. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3235), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2507) geändert worden ist.

9 Dazu etwa: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Einzelfragen zum Wohnungsbau und zur Wohnungsbauförderung durch den Bund vom 5. Juni 2024, [WD 7 - 3000 - 037/24; WD 4 - 3000 - 039/24](#).

10 BVerfGE 160, 1 (20) mit Verweis auf BVerfGE 157, 223 (259).

ausgeschlossen.¹¹ Zur Gesetzgebung sind die Länder damit ermächtigt, wenn das Grundgesetz keine entsprechende Zuweisung an den Bund enthält (Art. 70 Abs. 1, 30 GG), der Bund sie im Rahmen der ausschließlichen Gesetzgebung ausdrücklich dazu ermächtigt (Art. 71 GG) oder der Bund von der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz keinen abschließenden Gebrauch gemacht hat (Art. 72 Abs. 1 GG).¹²

2.1.1. Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG alte Fassung (a.F.) und aktuelle Fassung

Bis zum Jahr 2006 hatte der Bund gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG die Gesetzgebungskompetenz für „den Grundstücksverkehr, das Bodenrecht (ohne das Recht der Erschließungsbeiträge) und das landwirtschaftliche Pachtwesen, das **Wohnungswesen**, das Siedlungs- und Heimstättenwesen“¹³. Dass das Grundgesetz die Gesetzgebungskompetenz für das Wohnungswesen zunächst dem Bund übertrug, erklärt sich insbesondere vor dem Hintergrund der Wohnraumknappheit der Nachkriegszeit.¹⁴ Unter „Wohnungswesen“ im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG (a.F.) fasste das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) im Jahr 1954 alle Angelegenheiten, die sich auf Wohnzwecken dienende Gebäude bezogen.¹⁵

Mit der Föderalismusreform im Jahr 2006 – und damit in einer Zeit, als das deutschlandweite Phänomen der kriegsbedingten Wohnungsnot längst nicht mehr akut war¹⁶ – wurde der Kompetenztitel eingegrenzt: Seither hat der Bund gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG nur noch die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für „den städtebaulichen Grundstücksverkehr, das Bodenrecht (ohne das Recht der Erschließungsbeiträge) und das Wohngeldrecht, das Altschuldenhilferecht, das Wohnungsbauprämienrecht, das Bergarbeiterwohnungsbaurecht und das Bergmannssiedlungsrecht“. Damit wurde insbesondere das „Wohnungswesen“ als Ganzes aus dem Kompetenztitel gestrichen und auf die in Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 Alt. 3 bis 7 GG genannten Einzelzuständigkeiten begrenzt.¹⁷

Im Beschluss zum Berliner Mietendeckel aus dem Jahr 2021 hat das BVerfG ausgeführt, dass unter das „Wohnungswesen“ nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG (a.F.) insbesondere die Wohnraumbewirtschaftung, die Wohnungsbauförderung, der soziale Wohnungsbau sowie entsprechende Subventionen und deren Rückforderung fielen.¹⁸ Darüber hinaus werden auch die

11 BVerfGE 150, 223 (280); 160, 1 (18).

12 BVerfGE 160, 1 (20) mit Verweis auf BVerfGE 157, 223 (255 ff.).

13 Hervorhebung nur hier.

14 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 110. EL März 2026, Art. 74 Rn. 410.

15 BVerfGE 3, 407 (416).

16 Heinemann, Geplantes Umwandlungsverbot im BauGB formell verfassungswidrig?, NVwZ 2020, 1398 (1399); Die Verfassungswidrigkeit der Zweckentfremdungsverbotsgesetze der Länder, NVwZZ 2019, 1070 (1072).

17 Degenhart, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 71, 81; Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 110. EL März 2026, Art. 74 Rn. 410.

18 BVerfGE 157, 223 (294); Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 110. EL März 2026, Art. 74 Rn. 410; Degenhart, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 81.

Wohnraumförderung, der Abbau von Fehlsubventionierung, das Wohnungsbindungs- und Zweckentfremdungs- und Wohnungsgenossenschaftsrecht genannt.¹⁹ Aufgrund der Streichung des „Wohnungswesens“ fallen diese Materien nunmehr nach der Grundregel des Art. 70 Abs. 1, 30 GG in die Zuständigkeit der Länder.²⁰ Die vor 2006 aufgrund von Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG (a.F.) erlassenen Gesetze des Bundes gelten nur, sofern die Länder keine eigenen erlassen haben (Art. 125a Abs. 1 GG). In den meisten Ländern existieren mittlerweile jedoch eigene Landes-Wohnraumförderungsgesetze.²¹

Heinemann weist (im Hinblick auf die Bewertung von § 250 BauGB) darauf hin, dass für die Zuordnung einer Regelung zum „Wohnungswesen“ klassischerweise spricht, wenn es Ziel der Regelung ist, die Bevölkerung mit „bezahlbarem Wohnraum“ zu versorgen, das Mittel zur Erreichung Eingriffe in den Wohnungsmarkt sind und sich die Regelung exklusiv auf „Wohnzwecken dienende Gebäude“ bezieht.²² Für die vorliegende Frage käme es wie bereits ausgeführt entscheidend darauf an, wie eine konkrete Regelung ausgestaltet würde. Da die Pläne der Bundesregierung jedoch grundsätzlich darauf ausgerichtet sind „im bezahlbaren Preissegment zu bauen“ und den „sozialen Wohnungsbau“ zu fördern, „wo der Wohnungsmarkt auf Dauer nicht ausreichend bezahlbaren Wohnraum bereitstellt“, spricht vieles dafür, dass die Regelungskompetenz nach der aktuellen Kompetenzverteilung nicht beim Bund, sondern bei den Ländern läge. Dabei dürfte es für die Gesetzgebungskompetenz auch nicht entscheidend sein, ob eine entsprechende Regelung vorsähe, dass der Bund „nur“ planend tätig wird, indem er Projekte entwickelt und diese ausschreibt oder ob sie selbst baut (zur Verwaltungskompetenz unter 2.2.; zur Frage der Finanzierung unter 3.). Für die Frage nach der Gesetzgebungskompetenz des Bundes ist vielmehr entscheidend, ob die jeweilige Sachmaterie betroffen ist oder nicht.

Auf dem Gebiet des Wohnungswesens verbleiben dem Bund somit lediglich die in Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 Alt. 3 bis 7 GG genannten Kompetenzen für das Wohngeldrecht, das Altschuldenhilferecht, das Wohnungsbauprämienrecht, das Bergarbeiterwohnungsbaurecht und das Bergmannsiedlungsrecht, welche für die vorliegende Fragestellung soweit ersichtlich nicht fruchtbar gemacht werden können. Auch auf die weiteren Kompetenzen des Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 Alt. 1 und 2 GG, den „städtebaulichen Grundstücksverkehr“ und das „Bodenrecht“, lassen sich Regelungen, zur Förderung des „sozialen Wohnungsbaus“ nicht stützen.

„Grundstücksverkehr“ im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 Alt. 1 GG meint den Erwerb, die Veräußerung, die Belastung und die Verpachtung von Grundstücken, wobei Gegenstand der Kompetenz in Abgrenzung zu Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG nur öffentlich-rechtliche Regelungen sein können, welche diesen Bereich betreffen.²³ Auf die Kompetenz lassen sich somit Reglementierungen der

19 Herrlein/Tuschl, Das Ringen um Mietpreisbegrenzung in Bund und Ländern, NZM 2020, 217 (227 m.w.N.).

20 Sannwald/Greve, in: Hofmann/Henneke, GG-Kommentar, 16. Aufl. 2026, Art. 74 Rn. 230; Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD vom 7. März 2006, [BT-Drs. 16/813](#).

21 Lohse, in: Weber kompakt, Rechtswörterbuch, 12. Edition 2025, Soziale Wohnraumfürsorge.

22 Heinemann, Geplantes Umwandlungsverbot im BauGB formell verfassungswidrig?, NVwZ 2020, 1398 (1400 m.w.N.).

23 Oeter/Münkler, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 128 m.w.N.

genannten Verkehrsvorgänge im öffentlichen Interesse stützen.²⁴ Insoweit dürften sich allenfalls flankierende Maßnahmen auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 Alt. 1 GG stützen lassen.

Unter „Bodenrecht“ sind Vorschriften zu verstehen, „die den Grund und Boden unmittelbar zum Gegenstand rechtlicher Ordnung haben, also die rechtlichen Beziehungen des Menschen zum Grund und Boden regeln“²⁵, „indem sie den Flächen Nutzungsfunktion zuweisen und diese voneinander abgrenzen“.²⁶ Charakteristisch für das Bodenrecht ist somit „die Flächenzuweisung für eine bestimmte Nutzung, die andere Nutzungen an diesem Standort im Wesentlichen ausschließt“²⁷. Die Kompetenz erfasst somit Regelungen zur baulichen Nutzung von Grundstücken, nicht jedoch Regelung über die Bewirtschaftung des vorhandenen sowie Schaffung neuen Wohnraums.²⁸ Auch diese Kompetenz könnte allenfalls flankierend herangezogen werden, etwa um durch bauplanerische Instrumente eine Verbesserung der Wohnraumversorgung zu ermöglichen (vgl. § 9 Abs. 2d Baugesetzbuch - BauGB²⁹).³⁰

2.1.2. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 1 GG

Auch die Kompetenz des Bundes für das „bürgerliche Recht“ nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 1 GG dürfte nicht weiterhelfen. Die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz umfasst nach gefestigter Rechtsprechung zwar auch Vorschriften des sozialen Mietrechts, einschließlich des Mietprei-
rechts für ungebundenen (frei finanzierten) Wohnraum.³¹ Regelungen, welche das privatrechtl-
iche Mietverhältnis mit dem Ziel ausgestalten, bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, können damit
auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG gestützt werden. Sofern sie an einen privatautonom geschlossenen
Mietvertrag anknüpfen, in dem die Auswahl des Vertragspartners, der Gegenstand des Mietver-
hältnisses, seine Dauer und – in den gesetzlichen Grenzen – die Höhe der Miete das Ergebnis der
freien Entscheidung der Vertragsparteien sind, ist es für die Zuordnung zum bürgerlichen Recht
auch unschädlich, wenn ihre Durchsetzung durch Vorschriften des Verwaltungs-, Ordnungswid-
rigkeiten- oder Strafrechts abgesichert und/oder erleichtert wird.³² Regelungen welche die Schaf-
fung von bezahlbarem Wohnraum jenseits der Ausgestaltung des privatrechtlichen

24 Degenhart, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 72.

25 BVerfGE 3, 407 (424); BVerfGE 34, 139 (144); BVerfG, Beschluss vom 27. September 2022, 1 BvR 2661/21, Rn. 34; Oeter/Münkler, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 129.

26 BVerfGE 163, 1 (18).

27 BVerfGE 163, 1 (19); Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 110. EL März 2026, Art. 74 Rn. 397.

28 Siehe auch: Heinemann, Die Verfassungswidrigkeit der Zweckentfremdungsverbotsgesetze der Länder, NVwZZ 2019, 1070 (1072 m.w.N.).

29 [Baugesetzbuch](#) in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Artikel 8 Absatz 2 des Gesetzes vom 23. Juli 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 226) geändert worden ist.

30 Dazu: Reiling, Der Bebauungsplan zur Wohnraumversorgung, ZfBR 2021, 228 (236); Oeter/Münkler, in: Hu-
ber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 131.

31 BVerfGE 157, 223 (275 ff.).

32 BVerfGE 157, 223 (266 f. m.w.N.).

Mietverhältnisses fördern, können aber auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG nicht gestützt werden. Auch fallen Regelungen, bei denen die bürgerlich-rechtliche Prägung des Mietverhältnisses durch öffentlich-rechtliche Vorschriften ganz oder teilweise verdrängt und die Vertragsparteien und Vertragsinhalte durch verwaltungsrechtliche Vorgaben überlagert werden, sodass eine mehr oder weniger weitreichende Wohnraumbewirtschaftung ganz oder teilweise ausgeschlossen wird, nicht unter Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 1 GG, sondern in die Kompetenz der Länder für das Wohnungswesen.³³

2.1.3. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG

Auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft) dürften sich Regelungen zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus ebenfalls nicht stützen lassen. Der Titel wird zwar von der Rechtsprechung weit verstanden³⁴ und umfasst alle Normen, die das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung als solche regeln, insbesondere Regelungen, die sich in irgendeiner Form auf die Erzeugung, Herstellung und Verbreitung von Gütern des wirtschaftlichen Bedarfs beziehen.³⁵ Umfasst sind danach nicht nur die Organisation der Wirtschaft sowie der Wirtschaftszweige und wirtschaftenden Personen, sondern auch die Steuerung und Lenkung des Wirtschaftslebens insgesamt.³⁶ Es erscheint daher denkbar, dass Regelungen, welche die Versorgung der Bevölkerung mit bezahlbarem Wohnraum betreffen, steuernd und lenkend in den Wohnungsmarkt eingreifen und daher dem „Recht der Wirtschaft“ unterfallen.

Zu beachten ist jedoch, dass Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG gegenüber speziellen Kompetenzregelungen innerhalb und außerhalb des Katalogs von 74 GG lediglich die Funktion eines subsidiären Auffangtatbestands hat.³⁷ Die Kompetenz ist nur einschlägig, wenn der Regulierungsansatz im Kern darauf zielt, Fragen der wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen, der wirtschaftlichen Organisation und Abläufe zu optimieren, d. h. wenn es um das wirtschaftliche Leben als solches geht und nicht außerökonomische Ziele im Vordergrund stehen.³⁸ Insoweit dürfte es entscheidend auf die konkrete Ausgestaltung einer Regelung ankommen – angesichts der oben dargestellten sozial- und wohnungspolitischen Ausrichtung des Vorhabens, welches hauptsächlich der Versorgung der Bevölkerung mit (bezahlbarem) Wohnraum bzw. dem „sozialen Wohnungsbau“ dienen soll, dürfte Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG jedoch nicht einschlägig sein. Durch einen Rückgriff auf den (weiten) Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG darf auch nicht die bewusste Entscheidung des verfassungsändernden Gesetzgebers umgangen werden, die Zuständigkeit für das Wohnungswesen den Ländern zu übertragen.

33 BVerfGE 157, 223 (267).

34 BVerfGE 135, 155 (196); 161, 63 (94); 170, 377 (416); stRspr.

35 BVerfGE 135, 155 (196); 161, 63 (94); 170, 377 (416); stRspr.

36 BVerfGE 161, 63 (94); 170, 377 (416).

37 BVerfGE 157, 223 (293 m.w.N.); Degenhart, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 44.

38 Degenhart, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 44.

Wirtschaftsrechtliche Regelungen, die den Wohnungsbau flankierend begünstigen, dürfte der Bundesgesetzgeber aber auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG stützen – wobei er jedoch die Erforderlichkeitsklausel gemäß Art. 72 Abs. 2 GG zu beachten hat.

2.1.4. Ungeschriebene Gesetzgebungskompetenzen

Fraglich ist, ob darüber hinaus ungeschriebene³⁹ Gesetzgebungskompetenzen des Bundes in Betracht kommen könnten. Diese sind angesichts der föderalen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern nur in Ausnahmefällen zu bejahen.⁴⁰

Eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes kraft Natur der Sache wird angenommen, wenn „gewisse Sachgebiete, weil sie ihrer Natur nach eigenste, der partikularen Gesetzgebungszuständigkeiten a priori entrückte Angelegenheiten [des Bundes] darstellen, [vom Bund] und nur von ihm geregelt werden können“.⁴¹ Die Zweckmäßigkeit einer Bundesregelung reicht nicht aus, um eine Kompetenz kraft Natur der Sache zu bejahen.⁴² Es ist nicht ersichtlich, dass die Versorgung der Bevölkerung mit bezahlbarem Wohnraum der Sache nach nur vom Bund geregelt werden könnte, zumal die Zweckmäßigkeit einer entsprechenden Regelung wie erläutert nicht genügt und die Länder diese Aufgabe seit 2006 durch eigene Wohnraumförderungsgesetze umfassend regeln.⁴³

Eine Kompetenz kraft Sachzusammenhangs liegt vor, „wenn eine Materie verständigerweise nicht geregelt werden kann, ohne dass zugleich eine dem Bund nicht ausdrücklich zugewiesene andere Materie mitgeregelt wird, wenn also das Übergreifen in die Gesetzgebungskompetenz der Länder unerlässliche Voraussetzung für die Regelung der in Rede stehenden Materie ist.“⁴⁴ Insofern kommt auch eine punktuelle Inanspruchnahme von Landeskompetenzen in Betracht.⁴⁵ Kennzeichen der Annexkompetenz ist, dass sie im Verhältnis zur Hauptmaterie akzessorischen Charakter besitzt, etwa, weil sie Durchführungsregeln oder das Vor- und Nachfeld einer Maßnahme betrifft.⁴⁶ Es ist nicht ersichtlich, dass für den „sozialen Wohnungsbau“ eine Kompetenz kraft Natur der Sache oder eine Annexkompetenz in Betracht kommt.

Insbesondere dürfte die Annahme einer ungeschriebenen Gesetzgebungskompetenz des Bundes – abgesehen von begrenzten Annexkompetenzen im Rahmen der bestehenden Bundeskompetenzen – allein deswegen ausscheiden, weil sich der verfassungsändernde Gesetzgeber wie erläutert

39 Zum Begriff etwa: Rozek, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 70 Rn. 38.

40 Degenhart, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 70 Rn. 28; BVerfGE 132, 1 (5).

41 BVerfGE 22, 180 (217); Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 19. Aufl. 2026, Art. 70 Rn. 13.

42 BVerfGE 138, 261 (274); st. Rspr.

43 BVerfGE 3, 407 (422) hat auch eine Kompetenz des Bundes kraft Natur der Sache für das gesamte Baurecht abgelehnt.

44 BVerfGE 138, 261 (274).

45 BVerfGE 98, 265 (300).

46 Vgl. Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 109. EL Januar 2026, Art. 70 Rn. 71 ff.; Rozek, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 70 Rn. 48.

bewusst dafür entschieden hat, die (überwiegende) Kompetenz für das Wohnungswesen den Ländern zu übertragen. Eine „Rückgewinnung“ dieser Kompetenzen über ungeschriebene Gesetzgebungskompetenzen des Bundes und damit ohne Änderung des GG dürfte damit ausgeschlossen sein.

2.2. Verwaltungskompetenzen

Nachfolgend wird geprüft, wie die Gründung einer Bundeswohnungsbaugesellschaft vor dem Hintergrund der Verwaltungskompetenzverteilung des Grundgesetzes zu bewerten ist. Dabei ist einerseits von Relevanz, ob der Bund nach der Verwaltungskompetenzverteilung überhaupt vollziehend tätig werden darf, andererseits, wie er das Verfahren und die (Behörden-)Organisation ausgestalten darf, insbesondere ob er sich zur Erledigung der Privatrechtsform bedienen kann (zum Erfordernis der Verwaltungskompetenz im Rahmen der Finanzierungskompetenzen noch vertiefend unter 3.2. und 3.3.).

Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern für die Ausführung von Gesetzen richtet sich nach Art. 30 und Art. 83 ff. GG.⁴⁷ Für den Vollzug von Landesrecht sind nach der Grundregel des Art. 30 GG die Länder zuständig. Für den Vollzug von Bundesrecht sind nach Art. 83 GG ebenfalls die Länder (in Landeseigenverwaltung) zuständig, soweit nicht das Grundgesetz etwas anderes bestimmt oder zulässt (Bundesauftrags- oder Bundeseigenverwaltung).

Damit der Bund selbst ausführend tätig werden kann (Bundeseigenverwaltung, vgl. Art. 86 GG), muss es zunächst um den Vollzug eines Bundesgesetzes gehen, d. h. eines vollzugsfähigen, in der Kompetenz des Bundes stehenden Rechtssatzes.⁴⁸ Zudem bedarf es einer besonderen Ermächtigung durch das Grundgesetz in den Art. 87 ff. GG. Beides dürfte im Falle der Gründung einer Bundeswohnungsbaugesellschaft durch den Bund – jedenfalls soweit diese wie unter 1. dargestellt Aufgaben zur Förderung des „sozialen Wohnungsbaus“ bzw. der Schaffung bezahlbaren Wohnraums wahrnehmen soll – nicht der Fall sein. Mangels Gesetzgebungskompetenz dürfte es nämlich bereits an einem Bundesgesetz im Sinne von Art. 83 ff. GG fehlen. Eine Ausführung von Landesgesetzen durch Bundesbehörden kommt nach dem Grundgesetz nicht in Betracht.⁴⁹ Auch bilden die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes die äußerste Grenze für seine Verwaltungskompetenz, es kann also – abgesehen von verfassungsrechtlich festgelegten Ausnahmen – keinen „Überschuss“ an Verwaltungskompetenzen des Bundes geben.⁵⁰

Entsprechend findet sich in den Art. 87 ff. GG keine Ermächtigung des Bundes zum Vollzug von Regelungen, die das Wohnungswesen betreffen. Allenfalls Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG könnte insoweit in Betracht kommen, da dieser die Errichtung selbstständiger Bundesoberbehörden und neuer bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts durch

47 Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 19. Aufl. 2026, Art. 83 Rn. 1.

48 BVerfGE 139, 321 (354); Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 19. Aufl. 2026, Art. 83 Rn. 3.

49 So etwa: BVerwG, Urteil vom 3. März 1989, 8 C 98/85, Rn. 19 mit Verweis auf BVerfGE 21, 312 (325 m.w.N.); 63, 1 (40); BVerwG, Beschluss vom 3. Februar 1988, 1 B 10.88.

50 BVerfGE 78, 374 (386); 102, 167 (174); BVerwGE 110, 9 (14); Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 19. Aufl. 2026, Art. 83 Rn. 2.

Bundesgesetz ermöglicht, wenn eine zentrale Aufgabenerfüllung durch den Bund möglich ist. Allerdings kann auch Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG – in Umsetzung der Regel, dass die Gesetzgebungskompetenzen die äußerste Grenze der Verwaltungskompetenzen bilden⁵¹ – nur „für Angelegenheiten, für die dem Bunde die Gesetzgebung zusteht“ herangezogen werden. Dies ist beim „sozialen Wohnungsbau“ wie erläutert gerade nicht der Fall.

Etwas anderes ergibt sich auch nicht daraus, dass keine Behördenstruktur geschaffen, sondern eine Wohnungsbaugesellschaft in Privatrechtsform errichtet werden soll.⁵² Auch die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben durch private Rechtsformen darf nicht die Kompetenzverteilungen sowie aufgaben- und organisationsbezogene Inhalte der Art. 86 ff. GG unterlaufen.⁵³ Dabei ist auch nicht entscheidend, ob der Bund „nur“ Projekte des „sozialen Wohnungsbaus“ plant und ausschreibt oder auch selber baut, da es sich bei beiden Konstellationen um Verwaltungshandeln des Bundes handelt. Auch die „vorbereitende“ Planung von Projekten dürfte in die Kompetenz der Länder eingreifen.⁵⁴

2.3. Exkurs: Rein erwerbswirtschaftliches Handeln und Bau- und Vermögensverwaltung

2.3.1. Rein erwerbswirtschaftliches Handeln

Von der Frage, wie es kompetenzrechtlich zu bewerten ist, wenn sich die öffentliche Verwaltung zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben privater Rechtsformen bedient, ist die Frage zu unterscheiden, wie sich dies darstellt, wenn der Staat rein erwerbswirtschaftlich tätig wird, d. h. wie ein Privater am Privatrechtsverkehr teilnimmt⁵⁵ – in diesem Falle: wenn sich die Tätigkeit einer Bundeswohnungsbaugesellschaft als rein unternehmerisches Handeln jenseits jeder hoheitlichen Befugnisausübung darstellen würde (die unter 1. dargestellte Ausgestaltung würde dem allerdings nicht entsprechen, da der Bund gerade in den Wohnungsmarkt eingreifen und nicht wie jeder andere Unternehmer daran teilhaben würde).

Nach einer verbreiteten Ansicht soll privatrechtliches Staatshandeln Art. 30 GG nicht unterfallen und somit Bund und Ländern gleichermaßen offenstehen, wenn es sich um fiskalische

51 Suerbaum, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 65. Edition, Stand: 1. März 2026, Art. 87 Rn. 30 m.w.N.

52 Wobei umstritten ist, ob der Bund sich im Rahmen von Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG überhaupt privater Organisationsformen bedienen kann. Überwiegend wird dies jedoch für möglich gehalten, siehe: Burgi, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 87 Rn. 10 m.w.N. zum Streitstand auch: Ibler, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 110. EL März 2026, Art. 87 Rn. 262.

53 Suerbaum, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 65. Edition, Stand: 1. März 2026, Art. 86 Rn. 22; für eine Privatrechtsform gestützt auf Art. 87 Abs. 3 GG würde dies bedeuten, dass es sich um eine Angelegenheit handeln muss, für die dem Bund die Gesetzgebung zusteht, es eines Bundesgesetzes bedarf und die übertragenen Aufgaben zentral erledigt werden können müssen, siehe: Ibler, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 110. EL März 2026, Art. 87 Rn. 263.

54 Zumal diese ohnehin in der Praxis selbst keine Sozialwohnungen bauen, sondern nur Anreize schaffen, damit nicht-staatliche Akteure den Bau übernehmen, siehe: Schnabel/Souris, Irreführendes Versprechen, [verfassungsblog.de](#) vom 13. November 2024.

55 Weber, in: Weber, Rechtswörterbuch, 35. Edition 2026, Fiskus.

Hilfsgeschäfte (das öffentliche Beschaffungswesen) oder um die staatliche Erwerbswirtschaft (die öffentlichen Unternehmen und Beteiligungen) handelt.⁵⁶

Dem wird entgegengehalten, dass auch bei der erwerbswirtschaftlichen Betätigung des Staates in vielen Fällen zumindest verdeckt staatliche Aufgaben wahrgenommen werden (wie z. B. das Vorhalten und Sicherstellen von notwendigen Infrastruktureinrichtungen) bzw. das erwerbswirtschaftliche Handeln mittelbar der Erfüllung öffentlicher Verwaltungsaufgaben dient, sodass eine Unterscheidung zwischen „privatwirtschaftlicher“ und „sozialwirtschaftlicher“ Betätigung unmöglich sei.⁵⁷ Daher spreche vieles dafür, hoheitliche und fiskalische Staatsbetätigung gleich zu behandeln und privatrechtliches Verwaltungshandeln in jedem Fall der Kompetenzregelungen der Art. 30 GG zu unterstellen.⁵⁸ Zum Teil wird daran anknüpfend ausgeführt, die erwerbswirtschaftliche Betätigung des Bundes könne aber jedenfalls als Annexkompetenz zur Finanzausstattung des Bundes mit Verwaltungs- und Finanzvermögen gem. Art. 134 GG angesehen werden.⁵⁹

Folgt man der Ansicht, dass eine erwerbswirtschaftliche Betätigung des Bundes jenseits der Kompetenzregelungen des Grundgesetzes möglich ist oder sich zumindest auf eine Annexkompetenz zu Art. 134 GG stützen lässt, so wäre eine am Markt orientierte, eigenwirtschaftliche Betätigung des Bundes durch eine Wohnungsbaugesellschaft grundsätzlich denkbar. Allerdings ließe sich die Grenze zum hoheitlichen Handeln nicht einfach ziehen und dürfte jedenfalls dann überschritten sein, wenn der Bund förderpolitische Ziele verfolgt, regelnd in den freien Markt eingreift und somit gerade nicht „wie ein Privater“ daran teilnimmt.

2.3.2. Bau- und Vermögensverwaltung

Ebenfalls abzugrenzen ist die grundgesetzliche Kompetenz des Bundes für die Bau- und Vermögensverwaltung, also die Verwaltung des eigenen Vermögens und der eigenen Einrichtungen des Bundes. Insoweit ist umstritten, ob sich diese der „Bundesfinanzverwaltung“ nach Art. 87 Abs. 1 Satz 1 GG zuordnen lässt (und Art. 87 Abs. 1 Satz 1 GG damit einen über Art. 108 GG hinausgehenden Inhalt verleiht)⁶⁰ oder sich aus einer Bundeskompetenz kraft Natur der Sache ergibt.⁶¹

56 März, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 30 Rn. 43 m.w.N.

57 Ibler, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 110. EL März 2026, Art. 86 Rn. 82 m.w.N.; März, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 30 Rn. 45 m.w.N.; Schubert, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 30 Rn. 33; Wittreck, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2015, Art. 30 Rn. 18.

58 März, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 30 Rn. 45 m.w.N.; Schubert, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 30 Rn. 33; Wittreck, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2015, Art. 30 Rn. 18; kritisch: Hellermann, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 65. Edition, Stand: 1. März 2026, Art. 30 Rn. 9.2.

59 März, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 30 Rn. 45 m.w.N.

60 So etwa: Haratsch, in: Sodan, Grundgesetz, 5. Aufl. 2024, Art. 87 Rn. 5; Hermes, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 87 Rn. 29.

61 Dazu: Ibler, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 110. EL März 2026 Rn. 32; offenlassend: BVerwG, Urteil vom 3. März 1989, 8 C 98/85, Rn. 20.

Jedenfalls umfasst sie u. a. die Wohnungsbaufinanzierung und Darlehensverwaltung des Bundes, insbesondere im bereits angesprochenen Bereich der Wohnungsfürsorge für Bundesbedienstete.⁶²

Seit dem 1. Januar 2005 wird die Liegenschaftsverwaltung des Bundes durch die BImA wahrgenommen (§ 1 Abs. 1 BImAG). Sie übernimmt insbesondere die Aufgaben der Verwaltung von Liegenschaften, die von Dienststellen der Bundesverwaltung zur Erfüllung ihrer Aufgaben genutzt werden (Dienstliegenschaften, vgl. § 1 Abs. 1 BImAG) sowie gemäß § 2 Abs. 1 BImAG die Deckung des Grundstücks- und Raumbedarfs für Bundeszwecke und die Wohnungsfürsorge des Bundes sowie die Verwaltung und Verwertung von Grundstücken, die nicht für Verwaltungszwecke des Bundes oder im Rahmen des Gemeingebrauchs im Aufgabenbereich des Bundes benötigt werden (Allgemeines Grundvermögen). Dabei handelt sie nach „kaufmännischen Grundsätzen“ (§ 1 Abs. 1 Satz 5 BImAG) und in den Rechtsformen des Privatrechts.⁶³ Sofern Wohnungen nicht im Rahmen der Wohnungsfürsorge des Bundes benötigt werden, können sie somit (subsidiär, vgl. § 2 Abs. 1 BImAG) grundsätzlich auch an Nichtbedienstete auf dem freien Markt vermietet werden. Insoweit handelt die BImA wie jeder andere private Vermieter, sodass sich die Vermietung nach den allgemeinen Regelungen richtet.⁶⁴

Der Bund kann somit sein eigenes Vermögen und in diesem Rahmen auch bundeseigene Grundstücke verwalten und veräußern – auch wenn dies faktisch die Wohnraumbildung begünstigt. Die Grenze der Bau- und Vermögensverwaltung dürfte allerdings überschritten sein, wenn die Vermögensverwaltung genutzt würde, um eine Wohnraumversorgung der Allgemeinheit zu bewirken. Dies dürfte im Widerspruch zur Zuständigkeit der Länder für das Wohnungswesen stehen und unzulässig sein.

3. Finanzierung von Wohnungsbaugesellschaften durch den Bund (WD 4)

3.1. Konnexitätsprinzip

Nach Art. 104a Abs. 1 GG tragen der Bund und die Länder die Ausgaben gesondert, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit das GG nichts anderes bestimmt. Dieses Konnexitätsprinzip von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung stellt die Grundregel für die bundesstaatliche Verteilung der Ausgabenverantwortung im Verhältnis von Bund und Ländern dar.⁶⁵ Dabei knüpft die Finanzierungskompetenz grundsätzlich an die Aufgabenkompetenz an.

3.2. Verwaltungskompetenzen des Bundes

Nach Art. 30 GG ist die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder, soweit das GG keine andere Regelung trifft oder zulässt. Dementsprechend bestimmt Art. 83 GG, dass die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen, soweit das GG nichts anderes bestimmt oder zulässt. Die Länder verfügen daher, wie

62 BVerwG, Urteil vom 3. März 1989, 8 C 98/85, Rn. 20.

63 Wernsmann, in: Gröpl, Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnungen, 2. Aufl. 2019, § 64 BHO Rn. 3.

64 Vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 7. Oktober 1955, III OVG A 74/55.

65 Hellermann, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 104a Rn. 40.

bereits oben dargestellt, nicht nur für Landesgesetze, sondern grundsätzlich auch für Bundesgesetze über die Verwaltungskompetenz. Auch aus einer etwaigen Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 70 ff. GG lässt sich nicht auch dessen Verwaltungskompetenz für einen Bereich ableiten.⁶⁶

Die Verwaltungskompetenzen des Bundes sind vielmehr im Wesentlichen in Art. 86 ff. GG geregelt.⁶⁷ Da sich für die Förderung des Wohnungsbaus wie erläutert weder dort noch in anderen Bestimmungen des GG eine ausdrückliche Regelung findet, aus welcher sich eine Verwaltungskompetenz des Bundes ableiten ließe, liegt diese nach der beschriebenen Grundregel der Art. 30, 83 GG bei den Ländern. Nach dem Konnexitätsprinzip des Art. 104a Abs. 1 GG liegt damit auch die Finanzierungskompetenz für die genannte Aufgabe bei den Ländern.

3.3. Ungeschriebene Verwaltungskompetenzen des Bundes

Grundsätzlich ist anerkannt, dass neben den ausdrücklich im GG geregelten Verwaltungskompetenzen weitere – ungeschriebene – Verwaltungskompetenzen des Bundes bestehen, aus denen sich gemäß Art. 104a Abs. 1 GG entsprechende Finanzierungskompetenzen ergeben.⁶⁸ Ungeschriebene Verwaltungskompetenzen können sich kraft Natur der Sache, kraft Sachzusammenhangs und als Annexkompetenz ergeben.⁶⁹ Letztere wird als Unterfall der Sachzusammenhangskompetenz eingeordnet.⁷⁰ Ungeschriebene Verwaltungskompetenzen werden allerdings nur unter engen Voraussetzungen anerkannt.⁷¹

Eine Zuständigkeit des Bundes kraft Natur der Sache kommt nach dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG) für Aufgaben in Betracht, die der partikulären Zuständigkeit der Länder a priori ent-rückte Angelegenheiten des Bundes darstellen und die ihrer Art nach begriffsnotwendig unter Ausschluss anderer Möglichkeiten nur vom Bund in sachgerechter Weise wahrgenommen

66 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Zur Frage der Finanzierbarkeit von Mittagsverpflegung an Kitas und Schulen aus dem Bundeshaushalt, Sachstand vom 4.7.2024, WD 4 - 3000 - 032/24.

67 Keilmann, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 42. EL Juni 2007, Art. 104a Rn. 11.

68 Vgl. im Einzelnen Keilmann, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 42. EL Juni 2007, Art. 104a Rn. 13; Schulte, in: Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Lfg. 78 – 01.06.2022, Art. 104a GG Rn. 36 ff.; Brockmeyer, in: Festschrift für Klein 1994, S. 633 ff; Heintzen, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 8. Auflage 2025, Art. 104a GG Rn. 30 ff.

69 Zu ungeschriebenen Verwaltungskompetenzen kraft Natur der Sache und kraft Sachzusammenhangs: Keilmann, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 42. EL Juni 2007, Art. 104a Rn. 13; Schulte, in: Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Lfg. 78 – 01.06.2022, Art. 104a GG Rn. 36 ff.; Brockmeyer, in: Festschrift für Klein 1994, S. 633 ff.

70 Heintzen, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 8. Auflage 2025, Art. 104a GG Rn. 31.

71 Brockmeyer, in: Festschrift für Klein 1994, S. 633, 639.

werden können.⁷² Nach den Ausführungen des Gerichts müssen Schlussfolgerungen aus der Natur der Sache eine bestimmte Lösung unter Ausschluss anderer Möglichkeiten zwingend erfordern.⁷³

Auf Grundlage dieser Rechtsprechung des BVerfG haben Bund und Länder den Entwurf einer „Verwaltungsvereinbarung über die Finanzierung öffentlicher Aufgaben von Bund und Ländern“⁷⁴ (Stand 1971) erarbeitet, welche in der Praxis als sog. Flurbereinigungsabkommen bezeichnet wird.⁷⁵ Obwohl die Vereinbarung von den Ländern nicht unterzeichnet wurde, dient sie auch gegenwärtig noch als „Orientierungsrahmen“ für die (Mit-)Finanzierungskompetenzen des Bundes.⁷⁶ Danach kann der Bund Aufgaben unter anderem in den Bereichen „gesamtstaatliche Repräsentation“ sowie „Auslandsbeziehungen“ und „nichtstaatliche zentrale Organisationen“ finanzieren.⁷⁷

Dagegen werden Zweckmäßigkeitserwägungen oder eine unterschiedliche Finanzkraft der Länder nicht als ausreichend für eine ungeschriebene Verwaltungskompetenz des Bundes angesehen.⁷⁸ Voraussetzung sei vielmehr, dass die Wahrnehmung der jeweiligen Aufgabe durch die Länder, einzeln oder gemeinsam, nicht sinnvoll möglich sei.⁷⁹ Unter anderem sollen daher die überregionale Bedeutung einer Aufgabe, die angestrebte Vereinheitlichung der Aufgabenerfüllung sowie das Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse nicht für die Annahme einer ungeschriebenen Verwaltungskompetenz des Bundes ausreichen.⁸⁰

Eine ungeschriebene Verwaltungskompetenz des Bundes kraft Sachzusammenhangs wird dann bejaht, „wenn eine dem Bund ausdrücklich zugewiesene Gesetzgebungs- oder

72 BVerfG, Urteil vom 18. Juli 1967 – 2 BvF 3/62, BVerfGE 22, 180, 217; BVerfG, Urteil vom 28. Februar 1961 – 2 BvG 1/60, 2 BvG 2/60, BVerfGE 12, 205, 251.

73 BVerfG, Urteil vom 18. Juli 1967 – 2 BvF 3/62, BVerfGE 22, 180, 217; BVerfG, Urteil vom 28. Februar 1961 – 2 BvG 1/60, 2 BvG 2/60, BVerfGE 12, 205, 251.

74 Abgedruckt bei Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 36. EL Juli 1999, Anhang zu Art. 104a GG Anlage 1.

75 Bundesministerium der Finanzen (BMF), Das System der öffentlichen Haushalte, Stand: August 2015, S. 92, https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/Haushaltsrecht_und_Haushaltssystematik/haushaltsrecht_systematik.html, abgerufen am 29.09.2026.

76 Vgl. im Einzelnen Mayer, in: Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Lfg. 62 – 01.08.2015, § 23 BHO Rn. 24; Keilmann, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 54. EL Dezember 2022, Art. 104a Rn. 14; BMF, a.a.O., S. 92 (dort als „wichtige Leitschnur für die Staatspraxis“ bezeichnet); kritisch Kloepfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, § 3, Rn. 10 f. mit weiteren Nachweisen.

77 Vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 1., 2. und 6. des Entwurfs des Flurbereinigungsabkommens.

78 Schulte, in: Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Lfg. 78 – 01.06.2022, Art. 104a GG Rn. 36; Heintzen, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 8. Auflage 2025, Art. 104a GG Rn. 31.

79 Schulte, in: Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Lfg. 78 – 01.06.2022, Art. 104a GG Rn. 36.

80 Heintzen, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 8. Auflage 2025, Art. 104a GG Rn. 31.

Verwaltungszuständigkeit verständigerweise nicht wahrgenommen werden kann, ohne dass eine nicht ausdrücklich zugewiesene andere Verwaltungszuständigkeit mit wahrgenommen wird.⁸¹ „Ein Übergreifen in eine nicht ausdrücklich zugewiesene Verwaltungszuständigkeit“ müsse somit „unerlässliche Voraussetzung für die Wahrnehmung einer dem Bund zugewiesenen Kompetenz sein.“⁸² Eine ausdrückliche Erwähnung der Förderung des Wohnungsbaus als ungeschriebene Verwaltungskompetenz des Bundes findet sich jedoch nicht.

3.4. Ausnahmen vom Konnexitätsprinzip – Finanzhilfen im Bereich des sozialen Wohnungsbaus gemäß Art. 104d GG

Das Konnexitätsprinzip gilt nach Art. 104a Abs. 1 GG allerdings nur, soweit das GG nichts anderes bestimmt. Solche Ausnahmen finden sich in den weiteren Absätzen des Art. 104a GG selbst, für Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a bis 91e GG, für Finanzhilfen nach Art. 104b, 104c und 104d GG, für den öffentlichen Personennahverkehr nach Art. 106a GG, für Kriegsfolgelasten und die Zuschüsse zu den Lasten der Sozialversicherung in Art. 120 GG sowie für den Lastenausgleich in Art. 120a GG.⁸³

Gemäß Art. 104d GG kann der Bund den Ländern Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) im Bereich des sozialen Wohnungsbaus gewähren. Die Vorschrift gestattet Finanzhilfen des Bundes hinsichtlich des sozialen Wohnungsbaus, ohne dass die Voraussetzungen einer Bundesgesetzgebungskompetenz und der Förderungsziele der Finanzhilfe nach Art. 104b GG vorliegen müssen. Die Gesetzgebungskompetenz der Länder bleibt dabei unberührt und eine Kompetenz des Bundes wird nicht begründet. Art. 104d GG zielt darauf ab, die Länder im Bereich des sozialen Wohnungsbaus – insbesondere auf Grund eines regional sehr unterschiedlichen Bedarfs an bezahlbarem Wohnraum – zu unterstützen. Damit ist eine differenzierende, sich an Gesichtspunkten des Bedarfs orientierende Unterstützung der Länder zulässig. Letztere – und nicht die Kommunen – sind Empfänger der Geldleistungen.⁸⁴

Nach Art. 104d Satz 2 GG in Verbindung mit Art. 104b Abs. 2 Satz 5 GG werden die Mittel des Bundes zusätzlich zu eigenen Mitteln der Länder bereitgestellt. Durch dieses Zusätzlichkeitskriterium soll gewährleistet werden, dass nicht ausschließlich Gelder des Bundes für den sozialen Wohnungsbau genutzt, sondern dass die Länder auch selbst finanziell aktiv werden.⁸⁵ Damit wird

81 Brockmeyer, in: Festschrift für Klein 1994, S. 633, 638; ähnlich Heintzen, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 8. Auflage 2025, Art. 104a GG Rn. 32 sowie Schulte, in: Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Lfg. 78 – 01.06.2022, Art. 104a GG Rn. 38, anknüpfend an BVerfG, Rechtsgutachten vom 16. Juni 1954 – 1 PBvV 2/52, BVerfGE 3, 407, 421.

82 Brockmeyer, in: Festschrift für Klein 1994, S. 633, 638, mit Verweis auf BVerfGE 12, 205 und BVerfGE 15, 1.

83 Schulte, in: Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Lfg. 78 – 01.06.2022, Art. 104a GG Rn. 52.

84 Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 19. Auflage 2026, Art. 104d GG Rn. 1.

85 Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 19. Auflage 2026, Art. 104d GG Rn. 2.

die Befugnis des Bundes zur Mitfinanzierung der Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben der Länder erweitert.⁸⁶ Es handelt sich aber lediglich um eine unterstützende Mittelzuweisung, die – jedenfalls prima facie – nicht in die Aufgabenzuweisung eingreift.⁸⁷

Der Zweck der Investitionshilfe durch den Bund ist die Förderung des sozialen Wohnungsbaus. Darunter dürfte der mit staatlichen Mitteln geförderte Bau von Wohnungen für Haushalte zu verstehen sein, die ihren Wohnungsbedarf am Wohnungsmarkt nicht angemessen decken können und auf Unterstützung angewiesen sind.⁸⁸ Die Finanzhilfen umfassen gesamtstaatlich bedeutende Investitionen, also dauerhafte, langlebige Anlagegüter für ein ausreichendes Angebot an bezahlbarem Wohnraum, und schließen finanzielle Zuwendungen für konsumtive Zwecke oder auch Darlehen, Kapitalzuweisungen und sonstige Finanzinvestitionen aus.⁸⁹

Diese zweckgebundenen Finanzhilfen für den sozialen Wohnungsbau sind derzeit im Einzelplan 25 – Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, Kapitel 2501 – Bau- und Wohnungswesen, nach dem Entwurf zum Bundeshaushaltsplan 2027 in Höhe von 5 Mrd. Euro (Verpflichtungsrahmen) veranschlagt.⁹⁰

Nach Art. 104d Satz 2 GG in Verbindung mit Art. 104b Abs. 2 Satz 1 bis Satz 3 GG wird das Nähere, insbesondere die Arten der zu fördernden Investitionen, durch Bundesgesetz oder auf Grund des Bundeshaushaltsgesetzes durch Verwaltungsvereinbarung geregelt. Das Bundesgesetz oder die Verwaltungsvereinbarung kann Bestimmungen über die Ausgestaltung der jeweiligen Länderprogramme zur Verwendung der Finanzhilfen vorsehen. Die Festlegung der Kriterien für die Ausgestaltung der Länderprogramme erfolgt im Einvernehmen mit den betroffenen Ländern. Die derzeitigen Regelungen finden sich in der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2025 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV Städtebauförderung 2025).⁹¹

3.5. Exkurs: Beteiligung des Bundes am Eigenkapital privatrechtlicher Wohnungsbaugesellschaften

Der Bund ist Allein- oder Miteigentümer zahlreicher Unternehmen aus unterschiedlichen Wirtschaftsbereichen. Diese Beteiligungen entstehen zum Beispiel aufgrund von politischen Infrastrukturentscheidungen (beispielsweise bei Großflughäfen) oder von Rettungsübernahmen bei

86 Hellermann, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Art. 104d Rn. 3.

87 Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 110. EL März 2026, Art. 104d Rn. 5.

88 Heintzen, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 8. Auflage 2025, Art. 104d Rn. 3.

89 Hellermann, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Art. 104d Rn. 10 f.

90 Entwurf zum Bundeshaushaltsplan 2027, Einzelplan 25 Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, S. 5.

91 Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2025 in Kraft getreten, https://www.staedtebaufoerderung.info/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/TopMeldungen/250521_Verwaltungsvereinbarung-2025.html, abgerufen am 29.09.2026.

drohenden Insolvenzen (wie beispielsweise bei der Commerzbank AG).⁹² Der Bund unterliegt aber sowohl bei der Gründung als auch bei der Beteiligung an Unternehmen in privatrechtlicher Rechtsform den haushaltsrechtlichen Vorgaben nach § 65 der Bundeshaushaltsordnung (BHO).⁹³

Dabei setzt § 65 Abs. 1 Nr. 1 BHO ein wichtiges Interesse des Bundes an der Unternehmensbeteiligung voraus. Daran fehlt es allerdings, sofern mit der Unternehmensbeteiligung eine ausschließliche Aufgabe der Länder oder Gemeinden erfüllt wird.⁹⁴

3.6. Zusammenfassung

Nach dem Konnexitätsprinzip des Art. 104a Abs. 1 GG knüpft die Finanzierungskompetenz grundsätzlich an die Aufgabenkompetenz an, die für die genannte Aufgabe bei den Ländern liegt. Dies gilt auch unabhängig von der Form, in der eine staatliche Aufgabe erfüllt wird. Von diesem Konnexitätsprinzip gibt es Ausnahmen, die dem Bund eine Finanzierung auch außerhalb seiner Kompetenzen ermöglichen. Für den sozialen Wohnungsbau ermöglicht Art. 104d GG zweckgebundene Finanzhilfen für die Länder, die sich nach dem Entwurf des Bundeshaushaltsplanes für das Jahr 2027 auf 5 Mrd. Euro belaufen.

4. Exkurs: Zusammenwirken mit den Ländern, Kommunen oder Privaten (WD 3)

Fraglich ist, ob der Bund im Rahmen der bestehenden Kompetenzordnung gemeinsam mit den Ländern, den Kommunen oder privaten Wohnungsunternehmen Wohnungsbauprojekte planen, finanzieren und durchführen könnte. Da der Bund wie sich gezeigt hat für das Wohnungswesen weder eine Gesetzgebungs- noch eine Verwaltungskompetenz hat, kann er insofern nicht tätig werden – auch nicht gemeinsam mit den Ländern. Eine gemeinsame Ausführung von Bundesgesetzen durch Bundes- und Landesbehörden sieht das GG grundsätzlich nicht vor (Verbot der Mischverwaltung), auch nicht mit Zustimmung aller Beteiligten.⁹⁵ Die Kompetenzordnung des Grundgesetzes ist unverfügbar und steht nicht zur Disposition ihrer Träger.⁹⁶ Der Bund ist damit auf die Möglichkeit nach Art. 104d GG beschränkt. Eine darüberhinausgehende gemeinsame Wohnungsbaupolitik von Bund und Ländern ist verfassungsrechtlich nicht vorgesehen. Eine unmittelbare Kooperation mit den Kommunen ist ebenfalls ausgeschlossen: Im Rahmen von Art. 104d GG sind Empfänger der Finanzhilfen wie dargestellt ausschließlich die Länder, die die Bundesmittel an die Kommunen weiterleiten – unmittelbare Zahlungen wären unzulässig. Dies entspricht auch dem zweistufigen Staatsaufbau des Grundgesetzes. Private

92 Ohler, in: Stern/Sodan/Möstl, StaatsR, 2. Auflage 2022, § 57 Rn. 10 f.

93 Bundeshaushaltsordnung vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1284), die zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 12. Mai 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 137) geändert worden ist.

94 Wernsmann, in: Gröpl, BHO, 2. Auflage 2019, § 65 Rn. 5; Heuer, in: Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Lfg. 68 – 01.12.2018, § 65 BHO, Rn. 20; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Zur Möglichkeit einer Beteiligung des Bundes an der SCHUFA, Sachstand vom 20.4.2021, WD 4 - 3000 - 043/21.

95 Thiel, in: Möllers/Heid, Wörterbuch Polizei- und Sicherheitsrecht, 4. Aufl. 2025, Mischverwaltung.

96 BVerfGE 157, 223 (255 m.w.N.).

Wohnungsunternehmen kann der Bund ebenfalls nur mittelbar – über die Finanzhilfen nach Art. 104d GG, die über die Länder und deren Förderprogramme zu den privaten Bauherren fließen – unterstützen.

5. Ergebnis und Ausblick (WD 3)

Eine Bundeswohnungsbaugesellschaft, die zur Schaffung bezahlbaren Wohnraums für die Allgemeinheit bzw. zur Förderung des „sozialen Wohnungsbaus“ Bauprojekte plant, in Auftrag gibt oder selbst umsetzt dürfte sich aufgrund der aktuellen Kompetenzverteilung nicht verwirklichen lassen – wobei es für eine abschließende Bewertung entscheidend auf die konkrete Ausgestaltung ankommen dürfte. Der Bund kann aber insbesondere Wohnungen für den eigenen Bedarf (im Rahmen der Wohnungsfürsorge für Bundesbedienstete) errichten, sein Liegenschaftsvermögen verwerten und über Art. 104d GG Finanzhilfen für den „sozialen Wohnungsbau“ an die Länder gewähren, wobei er über gewisse Mitgestaltungsmöglichkeiten verfügt.

Da sich der verfassungsändernde Gesetzgeber im Rahmen der Föderalismusreform ausdrücklich dafür entschieden hat, die Aufgabe des „sozialen Wohnungsbaus“ den Ländern zuzuweisen, bedürfte es – wenn der Bund die Materie wieder an sich ziehen wollte – einer Verfassungsänderung (Art. 79 GG). Denkbar wäre dabei grundsätzlich auch eine Ausgestaltung des „Wohnungswesens“ als Gemeinschaftsaufgabe (vgl. Art. 91a ff. GG). Dabei ist jedoch zu bedenken, dass Gemeinschaftsaufgaben – jedenfalls nach ihrer bisherigen Konzeption im Grundgesetz – dem Bund nur ermöglichen, begrenzt bei der Erfüllung von Länderaufgaben mitzuwirken.⁹⁷ Insbesondere ermächtigen sie nicht zur Einrichtung von Bundesbehörden.⁹⁸

Wollte der verfassungsändernde Gesetzgeber die Gründung einer Bundeswohnungsbaugesellschaft ermöglichen, die selbst Wohnprojekte plant, finanziert und durchführt, erscheint die Einräumung einer konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz (wie in Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG a. F.), an welche die Verwaltungskompetenz nach Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG anknüpft, und bei der der Bundesgesetzgeber entscheiden kann, welche Regelungsspielräume er den Ländern überlässt (Art. 72 Abs. 1 GG), naheliegender. Letztlich verfügt der verfassungsändernde Gesetzgeber aber über einen weiten Ausgestaltungsspielraum, da er materiell lediglich an die Grenzen des Art. 79 Abs. 3 GG gebunden ist.

97 Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 110. EL März 2026, Art. 91a Rn. 20.

98 Vgl. Vasel, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 8. Aufl. 2025, Art. 91a Rn. 59.