

Kostenschätzungen zum Gesetzentwurf der Initiative Mietenvolksentscheid

1. Der Anlass

Anfang März hat der in Gründung befindliche Verein Mietenvolksentscheid e.V. bei der Senatsverwaltung für Inneres und Sport seinen Entwurf eines „Gesetzes über die Neuausrichtung der sozialen Wohnraumversorgung in Berlin (Berliner Wohnraumversorgungsgesetz)“ eingereicht. Der Gesetzentwurf hat den Stand 03. März 2015. Er gliedert sich in sechs Abschnitte mit 52 Paragraphen. Dem 32 Seiten langen Entwurf ist eine 18 Seiten umfassende Begründung beigefügt.

Der Verein strebt einen Volksentscheid über seinen Gesetzentwurf an. Werden die dafür erforderlichen Unterschriften von Unterstützerinnen und Unterstützern erreicht, so möchte der Verein, dass der Volksentscheid am Tag der Wahlen zum Berliner Abgeordnetenhaus im Herbst 2016 stattfindet. Käme es zum Volksentscheid, würden mindestens 25 % der wahlberechtigten Berlinerinnen und Berliner am Volksentscheid teilnehmen und erhielte der Gesetzentwurf die Zustimmung der Mehrheit der Abstimmenden, so würde dieser Entwurf, so wie er am 03. März 2015 eingereicht wurde, zum geltenden Recht.

2. Die amtliche Kostenschätzung und die Kostenschätzung der Initiative

Das Berliner „Gesetz über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (Abstimmungsgesetz – AbStG)“ schreibt vor, dass der Unterschriftenliste für die Unterstützung des Volksbegehrens der wesentliche Inhalt in Kurzform sowie eine amtliche Kostenschätzung vorangestellt werden muss. Diese amtliche Kostenschätzung hat die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt als die für das Wohnen in Berlin zuständige Fachverwaltung auf Anforderung der Senatsverwaltung für Inneres und Sport erstellt und am 08. April 2015 der Senatsverwaltung für Inneres und Sport übermittelt. Diese hat das Ergebnis der amtlichen Kostenschätzung wie folgt mitgeteilt:

Für die Umsetzung der mit dem Gesetzentwurf geplanten Maßnahmen werden die Kosten für das Land Berlin für die Jahre 2017 bis 2021 mit insgesamt 3,3 Mrd. Euro eingeschätzt. Davon werden für das Jahr 2017 Kosten von 791,3 Mio. Euro prognostiziert.

Die Initiative Mietenvolksentscheid schätzt die Kosten ihres Entwurfs wie folgt:

Der Träger „Mietenvolksentscheid“ schätzt die Kosten für die Umsetzung der Maßnahmen im Gesetzentwurf für die Jahre 2017 bis 2021 auf insgesamt 1,256 Mrd. Euro. Darin sind einmalig 6 Mio. Euro für die Umwandlung der landeseigenen Wohnungsunternehmen (§ 10) enthalten. Für diese Wohnungsunternehmen sind darüber hinaus als Eigenkapitalerhöhung jährlich Kosten von 100 Mio. € für Ankauf und Neubau (§ 11) vorgesehen. Weiterhin sind jährlich 90 Mio. Euro für die Senkung der Mieten der Sozialwohnungen (§ 29) sowie weitere 60 Mio. Euro für den Ankauf von Sozialwohnungen eingerechnet.“

Die Senatsverwaltung hat in dem als Anlage 1 beigefügten Papier im Einzelnen erläutert, auf welchen Annahmen ihre Kostenschätzung aufbaut. Aufgrund welcher Annahmen die Initiative Mietenvolksentscheid ihre Kostenschätzung erstellt hat, ist zumindest der Begründung ihres Gesetzentwurfs nicht zu entnehmen.

Der nachfolgende Zahlenvergleich macht die wesentlichen Unterschiede der beiden Kostenschätzungen deutlich:

Kostenart in Stichworten	Kostenschätzung SenStadtUm		Kostenschätzung Mietenvolksentscheid	
	Kosten im ersten Jahr (2017) in Mio. €	Kosten in fünf Jahren (2017 - 2021) in Mio. €	Kosten im ersten Jahr (2017) in Mio. €	Kosten in fünf Jahren (2017 - 2021) in Mio. €
Zuführungen an den Wohnraumförderfonds	321,9	1.609,7	-	-
Umwandlung der städtischen Wohnungsbaugesellschaften in Anstalten öffentlichen Rechts	109,1	545,3	106,0	506,6
Mietensubvention für Sozialmieter einschließlich Verfahrenskosten	152,2	606,1	90,0	450,0
Übertragung von Sozialmiet- wohnungen auf Berlin	208,1	520,2	60,0	300,0
Summe der Kosten (lfd. Nrn. 1 - 4)	791,3	3.281,3	256,0	1.256,6

3. Die wesentlichen Unterschiede in den Kostenschätzungen

Demnach bestehen folgende Hauptunterschiede in den Kostenschätzungen:

- (1) Die Initiative Mietenvolksentscheid ordnet die in ihrem Gesetzentwurf vorgesehenen Zuführungen von laufenden Einnahmen des Landes aus der alten Wohnungsbauförderung sowie von Bundes- und EU-Mitteln an den einzurichtenden Wohnraumförderfonds nicht als „Kosten“ ein. SenStadtUm hält dies nicht für die angemessene Vorgehensweise bei einer Kostenschätzung.

Denn durch die Zuführung an den zweckgebundenen Wohnraumförderfonds würden Einnahmen in erheblichem Umfang zweckgebunden und somit der parlamentarischen Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers entzogen, für welche öffentlichen Zwecke er diese Einnahmen jeweils verwenden möchte.

- (2) Die Kosten der Mietsubvention für diejenigen Mieterinnen und Mieter des bestehenden Sozialen Wohnungsbaus, die aufgrund ihrer aktuellen Einkommenssituation die Voraussetzungen für einen Wohnberechtigungsschein erfüllen, schätzt die Initiative auf jährlich 90 Mio. €; SenStadtUm rechnet mit Kosten von 152,2 Mio. € im ersten Jahr, welche nach Einschätzung von SenStadtUm in späteren Jahren absinken werden (Einzelheiten dazu siehe in der Erläuterung der Kostenschätzung). Dadurch erklärt sich, dass die Kostenschätzung der Initiative bzgl. der Mietensubvention im ersten Jahr rd. 40 %, in der Summe rd. ein Viertel niedriger ist als die Schätzung SenStadtUm.

Im Jahr 2017 – dem ersten vollen Jahr, in dem der Gesetzentwurf gelten würde, wenn er die Zustimmung im Volksentscheid erhielte, wird es in Berlin rd. 111.000 Sozialmietwohnungen geben. Hinzu zu rechnen wären weitere rd. 9.700 Wohnungen, bei denen infolge der Senatsbeschlüsse 2002 zum Wegfall der Anschlussförderung die Sozialwohnungseigenschaft erloschen ist und deren Mieter nach dem Gesetzentwurf z.T. ebenfalls noch in die Mietensubventionierung einbezogen werden sollen, insgesamt also rd. 121.000 Wohnungen. Das sind bei einem Gesamtwohnungsbestand von rd. 1,9 Wohnungen in Berlin rd. 6,4 % des Berliner Wohnungsbestandes.

Gemäß einer aktuellen Mieterbefragung, die das Institut Analyse & Konzepte im Rahmen der von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt einberufenen Expertenrunde zum Sozialen Wohnungsbau durchgeführt hat, wohnen in 66 % der Sozialmietwohnungen Mieterinnen und Mieter mit Einkommen, die einen Anspruch auf Mietensubventionierung nach dem Gesetzentwurf der Initiative begründen würden. Nimmt man an, dass sich auch bis 2017 an dieser Einkommensverteilung nichts Wesentliches ändern wird, so beträfe die von der Initiative geforderte Mietensubventionierung 80.000 von rd. 1,9 Mio. Wohnungen, somit etwas mehr als 4 % des Berliner Wohnungsbestandes.

- (3) Teilt man die für den Fünfjahreszeitraum geschätzten Kosten der Mietensubvention (606,1 Mio. € gemäß Schätzung SenStadtUm; 450 Mio. € gemäß Schätzung der Initiative) durch die Zahl 80.000 Wohnungen und die 60 Monate des Subventionszeitraumes auf den sich die Schätzungen beziehen, so ergibt sich
- gemäß Schätzung der Senatsverwaltung ein Subventionsbedarf von durchschnittlich rd. 126 € pro Monat und von Berechtigten genutzter Wohnung,
 - gemäß Schätzung der Initiative Mietenvolksentscheid ein Subventionsbedarf von rd. 94 € pro Monat und von Berechtigten genutzter Wohnung.
- (4) Die Initiative gliedert die von ihr geschätzten Gesamtkosten der Mietensubventionierung (90 Mio. € pro Jahr, bzw. 450 Mio. € im Zeitraum 2017 – 2021) nicht nach den einzelnen Zielgruppen auf. Es ist jedoch offensichtlich, dass die Mietensubventionierung je nach Zielgruppe unterschiedliche Kosten verursachen wird:
- a) Für Haushalte mit Einkommen über 100 % bis 140 % der Einkommensgrenzen des Bundes für den Sozialen Wohnungsbau (siehe § 9 Absatz 2 Wohnraumförderungsgesetz), deren Miete über dem Durchschnitt aller vertraglich geschuldeten Einzelmieten im Sozialen Wohnungsbau liegt, soll die Miete mittels Subventionierung auf diesen Durchschnittswert abgesenkt werden (siehe im Einzelnen § 30 des Gesetzentwurfs).
 - b) Liegt das Haushaltseinkommen innerhalb der Einkommensgrenzen des Bundes für den Sozialen Wohnungsbau, so soll eine stärkere Mietenabsenkung auf einen 10 % niedrigeren Durchschnittswert erfolgen (siehe im Einzelnen § 31 des Gesetzentwurfs).
 - c) Bei Leistungsbeziehenden nach SGB II und SGB XII soll eine Absenkung auf den Bruttowarmmietenwert erfolgen, den Jobcenter oder Sozialamt bei ihrer Angemessenheitsprüfung der Kosten der Unterkunft akzeptieren (siehe im Einzelnen § 32 des Gesetzentwurfs).
 - d) Die genannten Regelungen sollen für alle in Bindungen befindlichen Sozialmietwohnungen gelten, gleich ob diese nach der 15jährigen Grundförderung eine 15jährige Anschlussförderung erhalten haben oder nicht (siehe im Einzelnen § 33 Absätze 1 und 2 des Gesetzentwurfs).
 - e) Darüber hinaus sollen auch Mieterinnen und Mieter von ehemaligen Förderobjekten ohne Anschlussförderung in die Mietensubventionierung einbezogen werden, wenn die Eigenschaft öffentlich gefördert aufgrund der Regelungen des § 5 Wohnraumgesetz Berlin zwischenzeitlich endete (siehe im Einzelnen § 33 Absätze 3 und 4 des Gesetzentwurfs).

Unter Verwendung der Ergebnisse der vom Institut Analyse & Konzepte durchgeführten Mieterbefragung u. a. zu den Einkommensverhältnissen der Mieterschaft im Sozialen Wohnungsbau, welche zum Zeitpunkt der Einreichung des Antrags auf Kostenschätzung durch die Initiative Mietenvolksentscheid noch nicht vorlagen, hat die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt ihre Kostenschätzung nach Zielgruppen differenziert erstellt. Dabei zeigt sich, dass der Kostenschwerpunkt des Gesetzentwurfs im Bereich der Mietensubventionierung ganz eindeutig bei den Objekten ohne Anschlussförderung liegt:

§§ des Gesetzentwurfs	Kostenschätzung SenStadtUm 2017 - 2021 in Mio. €	%-Anteil an den geschätzten Kosten der Mietensubventionierung
§ 30	34,0	5,6 %
§ 31	48,9	8,1 %
§ 32	71,4	11,8 %
§ 33 Abs. 1 und 2	358,6	59,2 %
§ 33 Abs. 3 und 4	26,9	4,4 %
§ 35 Verfahrenskosten	66,3	10,9 %
Mietensubventionierung Insgesamt	606,1	100 %

Nach Einschätzung der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt werden fast 60 % der Kosten der Mietensubventionierung auf die Wohnungen ohne Anschlussförderung entfallen. Dies hat im Wesentlichen folgenden Hintergrund: Bei Förderobjekten ohne Anschlussförderung darf der Eigentümer zulässigerweise die volle Kostenmiete verlangen, die zumeist deutlich oberhalb von 10 €/m² Wohnfläche (netto kalt monatlich) liegt. Bisher tun dies nur sehr wenige Eigentümer, weil ihre Bestandsmieterschaft eine solche Mieterhöhung finanziell nicht verkraften würde. Würde der Entwurf der Initiative Mietenvolksentscheid Gesetz, so könnten die Eigentümer auch von ihren Bestandsmieterinnen und Mietern dann die volle Höhe der Kostenmiete verlangen, weil die Differenz zwischen dem Mietanteil, den die subventionsberechtigte Mieterschaft selbst tragen muss, sowie der verlangten Kostenmiete durch die Mietensubvention ausgeglichen wird. Durch den Vorschlag der Initiative würden somit faktisch Subventionierungen mit beträchtlichen Auswirkungen auf den Landeshaushalt wieder eingeführt, die der Senat durch seine Entscheidungen zum Wegfall der Anschlussförderung 2003 gestrichen hat.

- (5) Hinzu kommt, dass die von der Initiative vorgeschlagene Einbeziehung der Sozialwohnungen ohne Anschlussförderung in die Ermittlung der Durchschnittsmiete bei der in zweijährigem Turnus vorgesehenen Anpassung der Durchschnittsmieten deren Wert nach oben ziehen wird.
- (6) Bei den geschätzten Kosten für den Ankauf von Sozialmietwohnungen Privater durch die städtischen Wohnungsbaugesellschaften liegt die Kostenschätzung der Initiative im ersten Jahr um 70 % niedriger als die Schätzung SenStadtUm. Die Schätzung über den Fünfjahreszeitraum verringert diesen Unterschied nur geringfügig auf rd. 61 %.

Nur recht gering sind die Unterschiede in den Kostenschätzungen für die Umwandlung der sechs städtischen Wohnungsbaugesellschaften in Anstalten öffentlichen Rechts. Dies erklärt sich im Wesentlichen damit, dass die Initiative in ihrem Gesetzentwurf (§ 11) eine Nominalkapitalzuführung in Höhe des Festbetrages von 1.800 pro Wohnung vorsieht. Teilt man den von der Initiative genannten Zuführungsbetrag (500 Mio. €) durch diesen Festbetrag, so ergibt sich eine Anzahl von rd. 278.000 Wohnungen. Die städtischen Wohnungsbaugesellschaften verfügen aber aktuell bereits über einen höheren Wohnungsbestand, den sie bis 2016 auf mindestens 300.000 erweitern werden. Diese 300.000 Wohnungen hat SenStadtUm in der Kostenschätzung angesetzt.

Selbstverständlich kann weder die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt, noch die Initiative Mietenvolksentscheid mit absoluter Sicherheit vorhersagen, dass ihre Kostenschätzung die zutreffende im Falle der Gesetzesannahme im Volksentscheid sein wird. Die Kostenschätzung bei der Kapitalzuführung für die städtischen Wohnungsunternehmen, die sich relativ sicher vornehmen lässt, weil deren Wohnungszahl bekannt ist, deutet jedoch darauf hin, dass die Initiative die Kosten ihres Gesetzentwurfs deutlich unterschätzt.