

empirica

Kurfürstendamm 234
D-10405 Berlin

Fon: +49 (0) 30 884795-0
Fax: +49 (0) 30 884795-17

berlin@empirica-institut.de
www.empirica-institut.de

**Expertenkommission zur Anschlussförderung im
öffentlich geförderten Wohnungsbau im Land
Berlin**

Endbericht - Kurzfassung

im Auftrag der

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Abteilung IV

www.empirica-institut.de/kufa/empi072lp.pdf

Berlin, 27. Januar 2003

Inhaltsverzeichnis

I	EMPFEHLUNGEN UND KURZFASSUNG	1
1.	Empfehlungen der Kommission	1
2.	Kurzfassung	2
2.1	Hintergrund	2
2.2	Zur langfristigen Entwicklung des Berliner Wohnungsmarktes	3
2.3	Überblick zu möglichen Methoden der Einsparung bzw. zur administrativen Bewältigung von Einsparungen	3
2.4	Einsparungsmöglichkeiten und Folgen von Förderungskürzungen für die Mieter	4
2.5	Maximale Einsparungen durch Umstellung der Finanzierung und Mieterhöhungen ohne Masseninsolvenzen	4
2.6	Einstellung der Anschlussförderung	5
2.6.1	Wirkungen einer Einstellung der Anschlussförderung	5
2.6.2	Die fiskalischen Effekte einer Einstellung der Anschlussförderung	6
2.6.3	Die rechtliche Bewertung einer Einstellung der Anschlussförderung	7
2.6.4	Ein Übernahmmodell	8
2.6.5	Schlussfolgerungen	9
2.7	Die Einsparungen der unterschiedlichen Modelle im Vergleich	9
2.8	Sonstige Methoden der Einsparungen	10
2.9	Anschlussförderung bei selbst genutztem Wohneigentum	11
III	ANHANG	12
1.	Mitglieder der Kommission	12
2.	Experten der Rechtsanhörung	12

I EMPFEHLUNGEN UND KURZFASSUNG

1. Empfehlungen der Kommission

1. Die Kommission empfiehlt den Ausstieg aus dem bisherigen System der Wohnungsbauförderung. Dies muss mit einem Härteausgleich für Mieter und dem Angebot von öffentlich rechtlichen Verträgen an Eigentümer zur weitgehenden Vermeidung von Insolvenzen kombiniert werden.
2. Der Senat formuliert restriktive Kriterien, die für die Aufnahme von Vertragsverhandlungen erfüllt sein müssen. Dabei ist es das vorrangige Ziel des Landes, Haushaltsmittel einzusparen. Die Auswahl der Objekte erfolgt nach der Leistungskraft der Mieter und der Objekte.
3. Die öffentlich rechtlichen Verträge müssen einmalig und nicht nachverhandelbar sein. Sie müssen Vereinbarungen über Mietsteigerungen und Förderkürzungen enthalten. Die deutliche Förderkürzung gegenüber der bisher praktizierten Anschlussförderung ergibt sich mindestens aus dem vollständigen Verzicht auf die Eigenkapitalverzinsung, der maximal durchsetzbaren Mietsteigerung sowie einer möglichen Umfinanzierung mit Zinseinsparungen. Sie kann auch Nachschussverpflichtungen enthalten.
4. Berlin sollte im Gegenzug auf die Rückzahlung von Aufwendungsdarlehen verzichten und eine Freistellung von Belegungsbindungen gewähren.
5. Für den Fall, dass eine Vertragslösung mit den Eigentümern nicht zu Stande kommt, endet die Förderung. Dieses hat mögliche Insolvenzen zur Folge und führt zu Inanspruchnahme von Bürgschaften des Landes Berlin sowie der Rückbürgschaften des Bundes.
6. Unbillige Härten für die Mieter sind sowohl im Fall eines öffentlich-rechtlichen Vertrages als auch im Fall einer Einstellung der Förderung zu vermeiden. Der Senat erlässt eine entsprechende Richtlinie.
7. Die Einstellung der Förderung sollte nicht durch ein generelles staatliches Übernahmeangebot für insolvente Gesellschaften abgedeckt werden. Im Einzelfall – bei der Gefahr der Vermögensverschleuderung - sollte jedoch die Übernahme eines Objektes erwogen werden.
8. Dem Senat wird empfohlen eine Arbeitsgruppe einzurichten, die die Aufgabe der Ausarbeitung und der Verhandlung der Einzelverträge übernimmt und die Probleme, die aus der Einstellung der Förderung resultieren, aufgreift.
9. Angesichts der fortgeschrittenen Zeit empfiehlt die Kommission dem Senat, eine Übergangsregelung für die ersten Monate des Jahres 2003 zu beschließen.

2. Kurzfassung

2.1 Hintergrund

Der Haushalt des Landes Berlin steckt in einer Schuldenfalle. Wenn es nicht gelingt, in allen Bereichen hohe Einsparungen zu erwirtschaften und damit die Kreditaufnahme drastisch zu reduzieren, werden die Zinszahlungen einen immer höheren Anteil der Einnahmen auffressen. Die Handlungsunfähigkeit des Landes ist dann programmiert.

Vor diesem Hintergrund hat der Senator für Stadtentwicklung eine Expertenkommission zur Einsparung von Aufwendungen im sozialen Wohnungsbau berufen. Die Kommission hat in sechs z. T. ganztägigen Sitzungen seit Juli 2002 Modelle zur Erwirtschaftung von Einsparungen entwickelt.

Anlass für die Berufung der Kommission war die anstehende Entscheidung zur Anschlussförderung in den Förderjahrgängen von 1987 bis 1989. Diese Anschlussförderung ergibt sich aus dem spezifischen Berliner Fördersystem. Die extrem hohen Baukosten und Bodenpreise führten in Berlin zu einem besonders hohen Förderbedarf. Bei einer konventionellen Darlehensförderung wären die unmittelbaren Haushaltsbelastungen durch die Einstellung der Baudarlehen sehr hoch gewesen. Deshalb wurden in den Haushalten lediglich die Aufwendungshilfen zur Deckung der Lücke zwischen Kostenmiete und Sozialmiete ausgewiesen.

Die Förderung betrug anfänglich bis zu 80 % der Kostenmiete: Im Jahr 1989 erreichte die Kostenmiete einen Betrag von 12,90 € (1992 sogar 19,40 €). Davon musste das Land Berlin 10 € (bzw. 15,90 €) durch Subventionen übernehmen. Trotz jährlicher Mietsteigerungen um rd. 13 Cent konnten die Lücken nach fünfzehn Jahren der Grundförderung nicht geschlossen werden. Deshalb wurde bisher eine Anschlussförderung für weitere fünfzehn Jahre gewährt. Würde diese Praxis auch für die Jahrgänge 1987-1997 beibehalten, so käme es in einem Zeitraum von 30 Jahren zur Bewilligung (Auszahlungen nominal) von ungefähr 230.000 € (1992 325.000 €). Im Barwert bezogen auf den Zeitpunkt der Bewilligung der Grundförderung sind dies etwa 100.000 € bzw. 190.000 €

Insgesamt wurden 1987-1997 etwa 25.000 Wohnungen gefördert: Der Schwerpunkt der Bewilligungen lag in den frühen 90er Jahren. Die Bewilligungen für diese Wohnungen erreichen in den ersten fünfzehn Jahren rund 3,9 Milliarden €. Eine Anschlussförderung für diese rd. 25.000 Wohnungen würde Bewilligungen (Auszahlungen nominal) in Höhe von weiteren 2,5 Milliarden € notwendig machen (Barwert etwa 1 Milliarde €).

2.2 Zur langfristigen Entwicklung des Berliner Wohnungsmarktes

Die Bevölkerung Berlins hat seit 1990 nicht zugenommen. In 2001 lebten in Berlin weniger Menschen als 1990. In der Kommission dominierte die Auffassung, dass die Einwohnerzahl auf längere Sicht weiter absinken wird. Die 9. Koordinierte Bevölkerungsvorausschätzung rechnet bis 2030 ebenfalls mit einer sinkenden Bevölkerung in einer Bandbreite von 3,1 bis 3 Mio. Auch die, die Wohnungsnachfrage stützende weitere Haushaltsverkleinerung, kann den Trend der sinkenden Zahl der Einwohner nicht kompensieren. Fast alle Haushaltsprognosen für Berlin rechnen daher ab 2015 mit einem lang anhaltenden und sich beschleunigenden Rückgang der Zahl der Haushalte und einem damit sinkenden Wohnungsbedarf. Für eine ausreichende Wohnungsversorgung reicht künftig eine weit geringere Neubauproduktion als in der Vergangenheit aus. Beim derzeitigen Wohnungsüberschuss in der Größenordnung von 100.000 Wohnungen in meist einfachen Wohnbauten ist ein zukünftiger Mangel an einfachen Wohnungen sehr unwahrscheinlich.

Nach Auffassung der Kommission müssen deshalb auch Einsparungslösungen ins Auge gefasst werden, die ein Auslaufen der Wohnungsbindungen in den betroffenen Wohnungen vorsehen.

2.3 Überblick zu möglichen Methoden der Einsparung bzw. zur administrativen Bewältigung von Einsparungen

Rechtliche Wege zur Korrektur der Weiterförderung – Verwaltungsakt versus Vertrag:

Kürzungen im System der Förderung können durch Verwaltungsakt oder durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag erreicht werden, in dem Höhe und Dauer der Subventionierung, die Höhe der Miete und Rückzahlungsbedingungen für die Aufwendungsdarlehen geregelt werden. Die Kommission hält diesen rechtlichen Lösungsweg für flexibel genug, um die erwünschten Einsparungen im Rahmen von Umfinanzierungen und einer Neugestaltung der Förderung zu erreichen.

Einsparungen durch Umfinanzierung und Subventionskürzung zu Lasten der Eigentümer und Mieter: Am Ende von Zinsbindungsfristen oder durch Kündigung der Konditionen können Umfinanzierungen vereinbart werden, welche die Tilgungsrate und die Tilgungsintensität ändern. Gleichzeitig können zu Lasten der Eigentümer oder der Mieter Subventionsaufwendungen eingespart werden.

Einsparungen durch Einstellung der Förderung: Die weitestgehende Variante zusätzlicher Einsparungen wäre die Einstellung der Förderung. Nur ein kleiner Teil der ausfallenden Subventionen ließe sich durch Mieterhöhungen bis auf das Vergleichsmietenniveau kompensieren. Es käme zu einer erheblichen Zahl von Insolvenzen, wodurch Bürgschaftsverpflichtungen des Landes und möglicherweise Rückbürgschaften des Bundes ausgelöst würden.

2.4 Einsparungsmöglichkeiten und Folgen von Förderungskürzungen für die Mieter

Anschlussförderung: Eine Anschlussförderung würde für das Land Berlin Aufwendungen im Barwert von 1.018 Millionen € (1987-1989 265 Millionen €) bedeuten.

Mögliches Einsparvolumen (Grenzen durch die Vergleichsmieten): Die möglichen maximalen Einsparungen zu Lasten der Mieter ergeben sich aus der Differenz zwischen Sozialmiete und Vergleichsmiete. Die Mieten würden außerplanmäßig von derzeit 4,53 € (1990-97: 4,40 €) auf rd. 6,50 € (6,76 €) um etwa 2 €/m² (2,35 €/m²) steigen. Im Maximum könnte die Förderung zu Lasten der Mieter im gesamten Zeitraum der Anschlussfinanzierung im Barwert um 215 Millionen € (1987-1989 42 Millionen €) abgesenkt werden. Allerdings müsste nach einer Modellrechnung der Kommission ein Härteausgleich finanziert werden. Etwa 20 % der Mieter mussten früher Fehlbelegungsabgaben entrichten und wären am ehesten in der Lage, die Mietsteigerungen aus eigenen Einkommen zu finanzieren. Etwa 10 % Wohngeldempfänger wären in jedem Fall überfordert, weil das Wohngeld bei diesem Mietenniveau nicht mehr greift. Die restlichen 70 % der Mieter verfügen über ein Einkommen, das zwischen den Grenzen zum Wohngeldbezug und den früheren Einkommensgrenzen für Fehlbeleger liegt. Leider sind keine Informationen über die Einkommensverteilung verfügbar. Deshalb lassen sich Bedarf und Ausmaß eines Härteausgleichs nicht befriedigend abschätzen. Die Kommission hat kalkulatorisch unterstellt, dass bei 50 % der Haushalte im Durchschnitt 80 % der Mietsteigerungen aus öffentlichen Haushalten getragen werden. Dies ergäbe einen Aufwand im Barwert von rd. 65 Millionen € (1987-1989 14 Millionen €). Hierbei ist eine Übergangsfrist von Sozialmieten zu Vergleichsmieten von fünf Jahren unterstellt. Die Netto-Einsparungen zu Lasten der Mieter würden 150 Millionen € erreichen. Wird kein Härteausgleich gewährt, müsste ein großer Teil der Mieter – wahrscheinlich mehr als die Hälfte – relativ kurzfristig in preiswertere Wohnungen umziehen. Die Zusatzbelastungen würde nur die Mieter der Wohnungen aus den Wohnungsbauprogrammen 1987 bis 1997 treffen. Es entstünde eine erhebliche Ungleichbehandlung. Zur Vermeidung dieser Ungleichbehandlung und zur Erhöhung des fiskalischen Ertrags könnten in den vorangegangenen 18 Jahrgängen ebenfalls die Mieten erhöht werden.

2.5 Maximale Einsparungen durch Umstellung der Finanzierung und Mieterhöhungen ohne Masseninsolvenzen

Die bisherige Praxis einer Umfinanzierung auf Restkapital hat den Nachteil, dass der Förderzeitraum verlängert wird und dadurch Risiken aus der langfristigen Wohnungsmarktentwicklung entstehen. Ziel einer Umfinanzierung muss es daher sein, höchstmögliche Einsparungen zu erreichen und dennoch eine Verkürzung der Bindungsfristen und Rückzahlungsfristen zu ermöglichen.

Demgemäß ist bei dieser Variante die Tilgung des Fremdkapitals während der Anschlussförderung so zu bemessen, dass das nach der Anschlussförderung verbleibende Restkapital aus den dann

vereinbarten Sozialmieten finanziert werden kann. Gleichzeitig werden die Mieten auf das Vergleichsmietenniveau angehoben und die Förderung entsprechend gesenkt. Den Eigentümern wird ein Verzicht auf die Eigenkapitalverzinsung abgefordert. Die gesamte Anschlussförderung wird als Aufwendungszuschuss ausgezahlt, und die Aufwendungsdarlehen der Grundförderung werden erlassen.

Fiskalische Auswirkungen: Der Barwert der Förderung sinkt durch die Mietanhebung, die Tilgungstreckung und den Verzicht auf die Verzinsung des Eigenkapitals. Gleichzeitig entstehen jedoch fiskalische Lasten durch die Auszahlung der Aufwendungshilfen als Zuschuss und den Erlass der Aufwendungsdarlehen.

Insgesamt sinkt der Barwert der Förderung um 554 Millionen € auf 464 Millionen € (1987-1989 um 158 Millionen € auf 107 Millionen €). Gleichzeitig wird angenommen, dass Berlin einen Härteausgleich in Höhe von 65 Millionen € (1987-1989 14 Millionen €) leistet. Es gehen Aufwendungsdarlehen der Grundförderung im Barwert von 157 Millionen € (1987-1989 34 Millionen €) verloren. Insgesamt betragen die Einsparungen 330 Millionen € (1987-1989 110 Millionen €). Von diesen Einsparungen erbringen die Mietsteigerungen 150 Millionen €

Sonstige Wirkungen: Das Kostenmietsystem läuft in einem überschaubaren Zeitraum aus. Die Eigentümer und das Land Berlin verlagern keine weiteren Risiken in die Zeit nach der Anschlussförderung. Die Verwaltung und die Investitionsbank Berlin setzen bekannte und eingeübte Instrumente ein, und der Verwaltungsaufwand wird gesenkt.

2.6 Einstellung der Anschlussförderung

2.6.1 Wirkungen einer Einstellung der Anschlussförderung

Der Vorgang: Nach dem Auslaufen der Grundförderung wird keine Anschlussförderung gewährt. Die Differenz zwischen Sozialmiete und Kostenmiete, die in der Regel zwischen 10 € und 15 € beträgt, wird nicht mehr durch Subventionen geschlossen. Die Eigentümer sind berechtigt, von den Mietern die volle Kostenmiete zu verlangen, werden allerdings i. d. R. nur Vergleichsmieten erzielen können, die heute bei etwa 6 bis 7 €/je Quadratmeter Wohnfläche liegen. Dadurch werden nur etwas über 40 % der Kostenmiete gedeckt. Die durch eine Einstellung der Anschlussförderung aufbrechenden Ertragslücken müssten entweder ständig ausgeglichen, oder durch die Aktivierung anderer Vermögensbestände gedeckt werden. Bei Ein-Produkt-Unternehmen ohne zusätzliches Vermögen müssen Nachschüsse geleistet werden, wenn eine Insolvenz abgewendet werden soll.

Die Verteilung nach den Eigentümergruppen ist in den Baujahrgängen 1987-1989 deutlich anders als in den Baujahrgängen 1990-1997. In den 80er Jahren erwarben Kapitalgesellschaften ohne haftenden

Eigentümer über 60 % der Wohnungen. In den 90er Jahren sank der Anteil dieser Gesellschaften auf etwa 45 % ab, und GbRs mit haftenden Eigentümern gewannen an Bedeutung.

Unterschiedliche Wirkungen bei den einzelnen Eigentübertypen: Die Insolvenz hat außer dem Verlust des Eigenkapitals weitere finanzielle Folgen für die Eigentümer der Gesellschaften. Die Gesellschafter müssen ihre erhaltenen Ausschüttungen zurückzahlen und das bestehende negative Kapitalkonto nachversteuern. Insgesamt belaufen sich diese Aufwendungen bei 35.000 € Eigenkapital auf etwa 50.000 € (Nominalwert). Dem gegenüber stehen jedoch erhebliche Steuereinsparungen zu Beginn der Förderphase, die im Barwert die Aufwendungen sogar übertreffen können.

Bei allen Eigentümern, die nicht in Insolvenz gehen, entspricht der Verlust einer Einstellung der Anschlussförderung dem entgangenen Förderbetrag. Je nach Anteil des Eigenkapitals in der Finanzierung, verlieren die Eigentümer zwischen 30.000 und 60.000 €

Bürgschaften und Rückbürgschaften: Für einen Großteil der nachrangigen Kredite hat das Land Berlin nach den Bürgschaftsrichtlinien Bürgschaften übernommen. Bei insolventen Gesellschaften werden diese Bürgschaften zum Teil fällig, da die Verkaufserlöse nicht ausreichen werden, um alle Fremdkredite abzulösen. Für die Hälfte der Bürgschaften hat der Bund Rückbürgschaften übernommen. Es gibt unterschiedliche Meinungen darüber, ob der Bund im Fall einer hohen Anzahl von Insolvenzen in Folge einer Einstellung der Förderung diese Rückbürgschaften leisten muss. Aus der Sicht der Kommission besteht jedoch für den Bund keine Möglichkeit diese Bürgschaften abzulehnen. Aus Vorsichtsgründen wurde jedoch fiskalisch immer mit beiden Varianten gerechnet.

2.6.2 Die fiskalischen Effekte einer Einstellung der Anschlussförderung

Das Ausmaß der Einsparungen (jeweils Barwerte) bei einer Einstellung der Anschlussförderung hängt von drei wesentlichen Faktoren ab:

- **Einbeziehung von Vermögensverlusten der Banken und Wohnungsbaugesellschaften:** Durch eine Einstellung der Förderung erleidet Berlin Vermögensverluste bei den Wohnungsbaugesellschaften in Höhe von 119 Millionen € und bei der Bankgesellschaft in Höhe von 37 Millionen €. Das Einbeziehen dieser Verluste vermindert die Einsparungen.
- **Zeitpunkt der Zwangsversteigerungen in Folge der Insolvenzen:** Werden die Objekte von insolventen Gesellschaften zwangsversteigert, dann werden Bürgschaften fällig und die Grundförderung endet. Bei sofortiger Insolvenz und Zwangsversteigerung aller Objekte spart das Land Berlin 448 Millionen € Grundförderung ein. Demgegenüber stehen zu leistende Bürgschaften von 918 Millionen €. Gehen die Objekte erst am Ende der Grundförderung in die Zwangsversteigerung, dann wird keine Grundförderung eingespart. Die Bürgschaftsleistungen reduzieren sich jedoch auf 617 Millionen €

- **Rückbürgschaften des Bundes:** Übernimmt der Bund die Rückbürgschaften, dann steigt der Gewinn einer Einstellung um 309-459 Millionen € (Jeweils die Hälfte der Bürgschaften).

Die aus der Einstellung der Förderung resultierenden Einsparungen des Landes sind nicht genau zu beziffern. Es lässt sich lediglich eine Bandbreite angeben. Unter den für den Haushalt ungünstigsten Bedingungen liegt der fiskalische Effekt bei 102 Millionen € Unter günstigsten Bedingungen liegt die Einsparung bei und 907 Millionen € (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Einsparungen und Belastungen einer Einstellung der Anschlussförderung

		Einsparungen und Belastungen WP 1987-1997 (Barwerte)			
		Insolvenzen und Bürgschaften erst am Ende der Grundförderung		Insolvenzen und Bürgschaften sofort	
Zeile	Art der Einsparungen und Belastungen	Höhe in Mill. €	in % der Anschlussförderung	Höhe in Mill. €	in % der Anschlussförderung
1	Einsparung der Anschlussförderung	1.018	100%	1.018	100%
2	Härteausgleich	-65	-6%	-65	-6%
3	Leistungen aus Bürgschaften	-617	-61%	-918	-90%
4	Rückbürgschaften des Bundes	309	30%	459	45%
5	Verlorene Aufwendungsdarlehen	-78	-8%	-78	-8%
6	Eingesparte Grundförderung	0	0%	491	48%
1-6 ohne 4	Summe ohne Vermögensverluste und ohne Rückbürgschaften	258	25%	448	44%
1-6	Summe ohne Vermögensverluste und mit Rückbürgschaften	567	56%	907	89%
7	Vermögensverluste bei kommunalen Wohnungsbaugesellschaften	-119	-12%	-119	-12%
8	Verluste der Bankgesellschaft	-37	-4%	-37	-4%
1-8 ohne 4	Summe mit Vermögensverluste und ohne Rückbürgschaften	102	10%	292	29%
1-8	Summe mit Vermögensverluste und Rückbürgschaften	411	40%	751	74%

Anmerkung: Die Tabelle zeigt die fiskalischen Auswirkungen der verschiedenen Modelle. Alle Werte sind Barwerte. Zeile 1 und 2 zeigen die benötigten Fördermittel für die Anschlussförderung (siehe Anhang Kapitel **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**) und den Härteausgleich für die Mieter (siehe Anhang Kapitel **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). In Zeile 3 werden die fälligen Bürgschaften im Fall von Insolvenzen (siehe Anhang Kapitel **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**) abgetragen. In Zeile 4 werden die Rückbürgschaften des Bundes dargestellt. In Zeile 5 wird dargestellt, wie viele Aufwendungsdarlehen der Grundförderung Berlin im Fall von Insolvenzen verloren gehen. Zeile 6 stellt die eingesparte Grundförderung dar, wenn alle Unternehmen sofort nach Verkündung einer Einstellung der Förderung in Insolvenz und in die Zwangsversteigerung gehen. Zeile 7 und 8 zeigen die Verluste der kommunalen Wohnungsbaugesellschaften (siehe Anhang Kapitel **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**) und der Bankgesellschaft (siehe Kapitel **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). Dunkelgrau ist die minimale Einsparung markiert. Hellgrau ist die maximale Einsparung markiert.

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Daten der Investitionsbank Berlin

empirica

2.6.3 Die rechtliche Bewertung einer Einstellung der Anschlussförderung

Rechtliche Möglichkeit zur Einstellung der Anschlussförderung: Zu den rechtlichen Fragen einer Einstellung der Förderung hat die Kommission fünf Sachverständige angehört. Die Sachverständigen bewerten die Rechtslage unterschiedlich. Während für drei Gutachter (Prof. Pietzcker, Dr. Spieth, Dr. Klinker) kein Anspruch auf Fortsetzung einer Förderung besteht, sehen die anderen Gutachter (Dr. Riebschläger, Dr. Masing) im Wesentlichen aus Gründen des Vertrauensschutzes eine Verpflichtung des Landes Berlin, die Förderung fortzusetzen.

Die Begründung des Rechtsanspruches: Als Rechtsgrundlagen kommen weniger konkrete Vorschriften des II. WoBauG in Betracht, das bis zum 31.12.2001 für die Förderung des sozialen Wohnungsbaus maßgebend war. In erster Line wird eine Verpflichtung zur weiteren Förderung aus der spezifischen Förderkonstruktion in Berlin hergeleitet. Bei der Grundförderung seien im Bewilligungsbescheid ausdrücklich nur 15 Jahre bestimmt worden. Die Förderung des sozialen Wohnungsbaus sei aber für die Dauer von 30 Jahren „konstruiert“, da die Lücke zwischen Kostenmiete und Sozialmiete innerhalb der 15 Jahre nicht geschlossen werden kann. Der 15jährige Bewilligungszeitraum spiegelt nur wider, dass nach 15 Jahren eine Adjustierung in der Höhe der Förderung möglich sein sollte. Nur im Vertrauen auf eine Anschlussförderung hätten die Investoren die Grundförderung sinnvollerweise annehmen können. Dieses Vertrauen führte auch zur freiwilligen Übernahme der mit der Bewilligung der Mittel verbundenen Bindung (Miete und Belegung).

Die Ablehnung des Rechtsanspruches: Gegen eine Ausschlussförderung wird geltend gemacht, dass keine Rechtsvorschriften das Land dazu verpflichten. Der Staat hat mit Bürgschaften die Finanzierung abgesichert und damit seine Sicherungspflichten erfüllt. Der Senatsbeschluss von 1984 enthält keine Zusage, in jedem Fall nach Ablauf der Grundförderung eine Anschlussförderung zu gewähren. Das lässt sich auch aus § 46 Abs. 2 des II. WoBauG nicht herleiten.

Auch die Verwaltungsvorschriften enthalten keine Bestimmungen, die einen Anspruch auf Weiterführung nach 15 Jahren begründen. Die Richtlinien und demzufolge auch der Bewilligungsbescheid (nicht umgekehrt) enthalten zwar die Verpflichtung für den Empfänger, eine erste Anschlussförderung nach 15 Jahren anzunehmen, der Zweck dieser Bestimmung besteht jedoch darin, die Höhe der „Mietermiete“ auch nach der Grundförderung beeinflussen zu können. Ein Anspruch des Eigentümers auf die Zahlung von Zuschüssen würde dadurch nicht begründet.

Auch die Annahme des Tatbestandes des Vertrauensschutzes würde eine Weitergewährung nicht rechtfertigen. In der Rechtsprechung ist es anerkannt, dass eine Weitergewährung von Subventionen auch verändert werden kann, wenn sachliche Gründe dazu zwingen. Die geänderte Wohnungsmarktlage und die extreme finanzielle Notlage des Landes Berlin würden nicht dazu zwingen, Subventionen zu gewähren, die unter anderen Voraussetzungen (vor 15 Jahren) bewilligt worden sind.

2.6.4 Ein Übernahmemodell

Um die fiskalischen Kosten eines Ausstiegs zu vermindern und die Bewirtschaftungsrisiken von Insolvenzen zu senken, könnte Berlin auch kommunale Wohnungsgesellschaften beauftragen, Übernahmeangebote an die Eigentümer zu formulieren. Dabei bestände prinzipiell die Möglichkeit vor zu erwartenden Insolvenzen den Eigentümern ein Angebot zu unterbreiten oder die Wohnungen nach der Insolvenz im Zwangsversteigerungsverfahren zu erwerben. Die Kommission lehnt ein

Übernahmeangebot vor der Insolvenz ab, da dies eine Übernahme eines großen Teils der Wohnungen (ungefähr 20.000 Wohnungen) mit sich bringen würde. Auch wenn Berlin bei den Zwangsversteigerungen einen Ertragswert bieten würde, hätte dies zur Folge, dass ein großer Teil der Wohnungen der insolventen Gesellschaften (ungefähr 10.000 Wohnungen) in den Besitz des Landes Berlin gelangen würden. Die damit eingegangenen Bewirtschaftungsrisiken werden in der Kommission als beträchtlich eingestuft. Die Kommission hält eine Übernahmелösung deshalb nur in den Einzelfällen für sinnvoll, in denen Objekte nur einen Bruchteil ihres Ertragswertes Erlösen.

2.6.5 Schlussfolgerungen

Die rechtlichen Gutachter vertreten keine einheitliche Position. Die juristischen Konsequenzen eines Ausstiegs lassen sich nicht eindeutig beurteilen. Der Ausgang der zu führenden Prozesse ist offen. Neben den politischen Konflikten würde ein Ausstieg rechtliche Folgerisiken mit sich bringen.

Fiskalisch kann ein erheblicher Betrag eingespart werden, der jedoch in der Höhe davon abhängt, ob der Bund die Rückbürgschaften übernimmt und zu welchem Zeitpunkt die Unternehmen in Insolvenz gehen.

Unabhängig von den rechtlichen und rein fiskalischen Folgen ergeben sich Folgeprobleme, weil Eigentümer in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten. Einige von ihnen dürften sich gegenwärtig in einer ganz anderen persönlichen wirtschaftlichen Lage befinden als zum Zeitpunkt der Investitionen.

Wegen dieser und anderer Folgen vertreten mehrere Mitglieder der Kommission die Auffassung, dass ein Ausstieg aus der Förderung einen unerträglichen politischen Vertrauensschaden zur Folge haben würde. Eine andere Gruppe von Mitgliedern verweist auf die extreme Haushaltslage und die fiskalische Notsituation, die alle Bürger trifft. Eine Einstellung der Förderung kann in diesem Kontext als klare und harte Entscheidung interpretiert werden, mit der der Senat von Berlin seine Entschlossenheit demonstriert, die Haushaltskrise zu bewältigen. Dies ist insbesondere im Hinblick auf die anstehende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von erheblicher Bedeutung.

Ein Übernahmемodell würde im Fall eines Ausstiegs das Risiko hoher Bürgschaftsleistungen vermeiden. Andererseits würde Berlin jedoch das wirtschaftliche Risiko für einige tausend Wohnungen übernehmen.

2.7 Die Einsparungen der unterschiedlichen Modelle im Vergleich

Der richtige Vergleichsmaßstab: Unter den gegebenen Annahmen haben die verschiedenen Modelle sehr unterschiedliche fiskalische Wirkungen.

Tabelle 2: Einsparungen durch unterschiedliche Maßnahmen (WP 1987-1997)

Einsparungsmodell	Einsparungen WP 1987-1997 in Millionen € (Barwerte)							
	Ohne Rückbürgschaften des Bundes				Mit Rückbürgschaften des Bundes			
	Ohne Vermögens- verluste in Mill. €	in % der AF	Mit Vermögens- verluste in Mill. €	in % der AF	Ohne Vermögens- verluste in Mill. €	in % der AF	Mit Vermögens- verluste in Mill. €	in % der AF
1 Modell: Bisher praktizierte Anschlussförderung	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
2 Modell: Subventionskürzung zu Lasten der Mieter	150	15%	150	15%	150	15%	150	15%
3 Modell: Maximale Förderungskürzung ohne Insolvenzen (inklusive Mieterhöhung)	330	32%	330	32%	330	32%	330	32%
4 Modell: Einstellung der Anschlussförderung (Bürgschaften bei Ende Grundförderung)	258	25%	102	10%	566	56%	410	40%
5 Modell: Einstellung der Anschlussförderung (Bürgschaften sofort)	448	44%	292	29%	908	89%	752	74%

Anmerkung: Die Tabelle weist die Einsparungen gegenüber der bisher praktizierten Anschlussförderungsrichtlinie (Zeile 1) aus. Die Einsparungen können nicht addiert werden, da sie unterschiedliche Modelle betreffen.

Quelle: eigene Berechnungen

empirica

Die Einsparungen bei Einstellung der Förderung hängen davon ab, ob die Rückbürgschaften greifen und zu welchem Zeitpunkt die Insolvenzen eintreten.

Wird jeweils die fiskalisch ungünstige Komponente angenommen (keine Rückbürgschaften, verzögerte Insolvenz), ist die maximale Förderungskürzung ohne Masseninsolvenzen fiskalisch günstiger zu bewerten als eine Einstellung der Förderung. Bei allen anderen Annahmekombinationen ist eine Einstellung fiskalisch deutlich vorteilhafter. Die rechtlichen Risiken sind beim Modell der maximalen Förderungskürzung deutlich geringer als bei einer Fördereinstellung. Das politische Risiko einer Aufweichung der Einsparungen ist jedoch höher.

Unterschiede in den zwei betrachteten WP-Gruppen: Die Baujahrgänge 1987-1989 weisen das Spezifikum auf, dass der Anteil von Kapitalgesellschaften mit hohem Insolvenzrisiko deutlich höher ist. Tendenziell ist der Ausstieg aus der Förderung in den Baujahrgängen 1987-1989 daher ungünstiger als eine konventionelle Lösung. In den späteren Jahrgängen ergeben sich durch eine andere Zusammensetzung der Investoren entsprechend andere Gewichtungen.

Die nominalen Haushaltsauszahlungen: Die zeitliche Verteilung der Haushaltsbelastung ist in den verschiedenen Modellen sehr unterschiedlich. Die höchste Haushaltsbelastung in diesem Jahrzehnt bringt das Einstellungsmodell. Nach 2010 sind die Aufwendungen in diesen Modellen jedoch minimal, während dann die verschiedenen Anschlussförderungsmodelle hohe Auszahlungen verursachen.

2.8 Sonstige Methoden der Einsparungen

Eine Erhöhung der Sozialmieten (und eine folgende Kürzung der Förderung) innerhalb laufender Bewilligungen ist nur möglich, wenn bestimmte sehr schwammig formulierte Bedingungen erfüllt sind. Berlin hat in den letzten 10 Jahren von dieser Gelegenheit bereits viermal Gebrauch gemacht, obwohl die Bedingungen nicht eindeutig erfüllt waren.

Es bestände daher die Möglichkeit auch in den laufenden Bewilligungen der Anschlussförderung der WP-Jahrgänge vor 1987 und der Grundförderung der WP-Jahrgänge nach 1986 außerplanmäßige Mietanhebungen per Richtlinie des Senates zu verfügen. Dies hätte zur Folge, dass die Ungleichbehandlung abgebaut würde. Zusätzlich würden bei den WP-Jahrgängen nach 1987 zu krasse Mietsprünge bei Auslaufen der Grundförderung verhindert. Gleichzeitig ist bei Mieterhöhungen in den älteren Baujahrgängen zu bedenken, dass die Mieter bei einer flächendeckenden Erhöhung keine Ausweichmöglichkeiten in günstigere Wohnungen haben.

2.9 Anschlussförderung bei selbst genutztem Wohneigentum

Die Förderung von selbst genutztem Wohneigentum war äquivalent zur Mietwohnungsförderung konzipiert. Ein wichtiger Unterschied ist jedoch, dass die dreißigjährige Förderungsdauer bei den Wohneigentümern nur sehr selten in Anspruch genommen wird. Nach 15 Jahren Grundförderung sind beispielsweise nur noch 800 der ursprünglich 3.200 geförderten Haushalte anspruchsberechtigt. Bei allen anderen Haushalten ist in Folge der alle fünf Jahre stattfindenden Einkommensprüfungen wegen Einkommenssteigerungen oder Belastungssenkungen (z. B. Auszug der Kinder) die Förderung eingestellt worden. Eine Einstellung der Förderung trifft demnach nur eine Minderheit der ursprünglich geförderten Wohneigentümer. Diese würden mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit ihr Wohneigentum verlieren. Soll dies verhindert und trotzdem Einsparungen erzielt werden, dann könnten die Einkommensprüfungen häufiger durchgeführt werden und die Tilgung äquivalent zur maximalen Förderungskürzung so abgesenkt werden, dass am Ende der Förderphase die Kredite nicht vollständig abbezahlt sind, sondern eine für die Haushalte allein tragbare Kreditbelastung verbleibt.

III ANHANG

1. Mitglieder der Kommission

1. Herr Prof. Dr. Klaus Zimmermann (Vorsitz)
Präsident, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
2. Frau Ingeborg Esser,
Steuerberaterin und Wirtschaftsprüferin, GDW – Mitglied der Geschäftsführung
3. Herr Jörg-Otto Spiller
MdB, Mitglied des Finanzausschusses, SPD-Fraktion
4. Frau Franziska Eichstädt-Bohlig
MdB, Mitglied im Bau- und Wohnungsausschuss, Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen
5. Herr Hans-Georg Oelmann
Steuerberater
6. Herr Prof. Dr. Lutz Kruschwitz
Institut für Bank- und Finanzwirtschaft, FU Berlin
7. Herr Dr. Günter Haber
Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen

2. Experten der Rechtsanhörung

1. Herr Prof. Dr. Pietzcker
Institut für Öffentliches Recht - Universität Bonn
2. Herr Dr. Riebschläger
Rechtsanwaltskanzlei Knauthe Eggers
3. Herr Dr. Masing
Rechtsanwaltskanzlei White & Case, Feddersen
4. Frau Klinker
Senatsverwaltung für Stadtentwicklung
5. Herr Dr. Spieth
Rechtsanwaltskanzlei Freshfields Bruckhaus Deringer