

# Bericht der Expertengruppe zur Reform des Sozialen Wohnungsbaus in Berlin

## **Teil I** Resümee und Fakten

Teil II Reformvorschläge

Teil III Ausgewählte Themen der Berliner Förderpraxis



Berlin | September | 2016

Redigierte Schlussfassung

**Redaktion:**

**GEWOS Büro Berlin**  
**Institut für Stadt-, Regional-**  
**und Wohnforschung GmbH**  
**Friedbergstr. 39**  
**14057 Berlin**

Telefon	+49(0)30 – 278749-0
Fax	+49(0)40 – 278749-20
E-Mail	info@gewos.de
Homepage	www.gewos.de
Geschäftsführung	Renate Szameitat
Bankverbindung	Santander Bank BLZ 500 333 00 Konto-Nr. 17 33 922 900 IBAN: DE93500333001733922900 BIC: SCFBDE33XXX
Sitz der Gesellschaft	Hamburg
Registergericht	Hamburg, HRB 12 536



## Inhalt

<b>1</b>	<b>Zusammenfassende Stellungnahmen der Experten .....</b>	<b>1</b>
<b>1.1</b>	<b>Stellungnahme der Experten Volker Esche, Günter Fuderholz, Volker Härtig, Peter Mikulla, Willi Rickert, Dr. Peter Runkel, Hildegard Schumann, Reiner Wild und Dr. Michael Zenz .....</b>	<b>1</b>
<b>1.2</b>	<b>Zusammenfassende Stellungnahme der Experten Sebastian Jung / Prof. Dr. Johannes Ludwig / Prof. Dr. Martin Schwab.....</b>	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>Auftrag der Expertengruppe .....</b>	<b>15</b>
<b>3</b>	<b>Vorbemerkung zu den verwandten Daten und Informationen .....</b>	<b>17</b>
<b>4</b>	<b>Förderhistorie, <i>Autor: Günter Fuderholz</i> .....</b>	<b>17</b>
<b>5</b>	<b>Wohnungspolitische Entwicklungen seit dem Jahr 2002, <i>Autor: Günter Fuderholz</i>.....</b>	<b>22</b>
<b>6</b>	<b>Fördersegmente, <i>Autoren: Günter Fuderholz und Hildegard Schumann</i> .....</b>	<b>29</b>
<b>7</b>	<b>Verfassungsrechtliche Grundlagen bzgl. der Mietenberechnung im öffentlich geförderten Wohnungsbau, <i>Autor: Prof. Dr. Martin Schwab</i> .....</b>	<b>50</b>
<b>8</b>	<b>Offene Themen und Probleme .....</b>	<b>52</b>



## Abbildungsverzeichnis

<b>Abb. 1: Miet- und Einkommensentwicklung in Berlin 2002 bis 2014/2016</b>	<b>24</b>
<b>Abb. 2: Mietbelastung im Sozialen Wohnungsbau 2015</b>	<b>25</b>
<b>Abb. 3: Mieten im Sozialen Wohnungsbau im Dezember 2015</b>	<b>25</b>
<b>Abb. 4: Effektiv-Zinssatz für Wohnungsbaukredite</b>	<b>27</b>
<b>Abb. 5: Aktive und passive Einwirkung auf den Bestand an Sozialwohnungen 2002 - 2016</b>	<b>28</b>

## Tabellenverzeichnis

<b>Tab. 1: Expertengruppe</b>	<b>16</b>
<b>Tab. 2: Sozialmietwohnungen am 01.01.2016 nach Förderprogrammen/-jahren</b>	<b>21</b>
<b>Tab. 3: Segment 1: "Öffentlich geförderte" Wohnungen</b>	<b>32</b>
<b>Tab. 4: Segment 2: Sozialwohnungen in der Nachwirkungsfrist</b>	<b>39</b>
<b>Tab. 5: Segment 3: Sozialwohnungen mit Barwert-Verträgen</b>	<b>41</b>
<b>Tab. 6: Segment 4: Sozialwohnungen mit „planmäßigem“ AD-Förderverlauf</b>	<b>47</b>
<b>Tab. 7: Segment 5: Sozialwohnungen mit IBB-Baudarlehen</b>	<b>49</b>



## **1 Zusammenfassende Stellungnahmen der Experten**

### **1.1 Stellungnahme der Experten Volker Esche, Günter Fuderholz, Volker Härtig, Peter Mikulla, Willi Rickert, Dr. Peter Runkel, Hildegard Schumann, Reiner Wild und Dr. Michael Zenz**

#### **1. Der Auftrag**

Zur Umsetzung des Abgeordneten-Entschließungsantrags vom 12.11.2015 „Nachhaltige Begrenzung der Sozialmieten und Sicherung von Belegungsbindungen“ (Drs. 17/2551) haben die Wohnungspolitiker aller im Berliner Abgeordnetenhaus vertretenen Parteien in einem gemeinsamen Eckpunktepapier u. a. die Einsetzung einer Expertengruppe vereinbart, um Reformvorschläge zu 5 zentralen Leitfragen zu erhalten. Die Leitfragen betreffen den Bestand an Sozialmietwohnungen und nicht die Neubauförderung. Dem Prüfungsauftrag ist die Expertengruppe nachgekommen und hat 3 Vorabvorschläge zur Umsetzung noch in der laufenden Legislaturperiode und 6 Reformoptionen für die nächste Legislaturperiode erarbeitet. Dabei hat sich die Expertengruppe auch mit der aktuellen Situation des Sozialwohnungsbestandes in Berlin, dem Fördersystem und den „historischen Kosten“ des sozialen Wohnungsbaus beschäftigt. Die dazu von den anwesenden, aber nicht stimmberechtigten Mitarbeitern von SenStadtUm, SenFin und IBB zur Verfügung gestellten Informationen waren sehr hilfreich, haben aber die Unabhängigkeit der im Berichterstatter-System arbeitenden Expertengruppe nicht tangiert.

#### **2. „Die Hütte brennt“ – zur Situation des Berliner Sozialmietwohnungsbestandes**

##### **Für Haushalte mit Marktzugangsschwierigkeiten**

Berlin ist eine Mieterstadt. Knapp 85 Prozent aller Berliner Haushalte wohnen zur Miete. Angesichts der durch hohe Zuzüge angespannten Wohnungsmarktlage Berlins sind mindestens 20 Prozent dieser Haushalte nicht in der Lage, auf dem allgemeinen Berliner Wohnungsmarkt eine angemessene Wohnung anzumieten (Anteil der auf Leistungen der Mindestsicherungssysteme Angewiesenen an der Gesamtbevölkerung). Sie bedürfen dazu der Hilfe Berlins. Die Ausübung eines durch Förderung der Wohnung entstandenen Belegungsrechts ist dafür das geeignete Instrument.

##### **Dramatischer Rückgang an Belegungsrechten**

Die Mietwohnungen des sozialen Wohnungsbaus mit Belegungsrechten nehmen aber nicht entsprechend dem gesteigerten Bedarf zu, sondern dramatisch ab. Von den insgesamt seit Beginn der 50er Jahre rund 450.000 geförderten Wohnungen stehen heute nur noch etwa 115.000 Wohnungen zur Verfügung mit stark abnehmender Tendenz. Zieht man davon die Wohnungen mit verweigerter Anschlussförderung ab, sind es nur noch knapp 96.000 WE, in 10 Jahren werden es nur noch 61.000 sein. Zeitlich parallel werden auch die knapp 80.000 belegungsgebundenen Wohnungen des komplexen Wohnungsbaus im Ostteil der Stadt bis 2025 vollständig aus den Bindungen ausscheiden. Zwar fallen auch bundesweit sehr viel

mehr Wohnungen aus den Bindungen als neue gebaut werden, weil der soziale Wohnungsbau in früheren Jahrzehnten ein sehr viel größeres Volumen hatte als heute. In Berlin fällt der Rückgang aber besonders stark aus, weil das Land aufgrund seiner Haushaltsnotlage 1997 die Neubauförderung aufgegeben und ab 2003 auch eine Politik des Rückzugs aus den Bindungen betrieben hat. Neben staatlichen Anreizen bis 2013 führen auch die Konditionen der Aufwendungsdarlehen zu massiven Ablösungen dieser Darlehen und damit zur Verringerung der geplanten Bindungszeit.

### **Vorzeitige Rückzahlungen auf Rekordhöhe**

Eine wesentliche Ursache für die hohen Rückzahlungen von Förderdarlehen in den letzten Jahren sind die sehr günstigen Kapitalmarktzinsen, die es für Eigentümer auch ohne staatliche Anreize attraktiv erscheinen lassen, die öffentliche Förderung vorzeitig abzulösen. Geschäftsführer und Vorstandsmitglieder von Wohnungsgesellschaften oder Verwaltungen haben gem. ihrem Auftrag bzw. ihrer Bestellung unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten die für das Objekt günstigste Finanzierung zu sichern und bei günstigeren Zinsen die Aufwendungsdarlehen (AD) durch Bankdarlehen abzulösen. Diese Ablösungen sind durch den Landesgesetzgeber rechtlich nicht einschränkbar. Die einzige Möglichkeit, vorzeitige Ablösungen zu verhindern oder zu verringern sind niedrigere Zinsen als am Kapitalmarkt.

### **Überplanmäßige Haushaltseinnahmen**

Diese vorzeitigen Ablösungen bescheren dem Berliner Haushalt augenblicklich erhebliche überplanmäßige Einnahmen, die der allgemeinen Haushaltsdeckung dienen. Der Haushaltsansatz 2016 für vorzeitige Rückzahlungen wurde durch Beschluss des Abgeordnetenhauses von 150 Mio. € auf 250 Mio. € angehoben. Gleichwohl werden diese erhöhten Ansätze voraussichtlich bereits im Spätsommer erreicht sein. Der Hinweis, dass Berlin mit einem Teil der Rückflüsse für die Berechtigten neue Sozialwohnungen baue, greift jedoch zu kurz. Die vorzeitigen Rückflüsse sind deutlich höher als die Ausgaben für neue Sozialwohnungen. Zum Vergleich: Der Ausgabenansatz für die Neubauförderung beträgt im Jahr 2016 nur 54 Mio. € und steigt bis 2019 auf rd. 170 Mio. € an, wovon Berlin vom Bund nach dem Entflechtungsgesetz bis 2019 jährlich 64 Mio. € erhält.

### **Subjektförderung hilft nur zum Teil**

Auch das Argument, dass den betroffenen Haushalten durch die Übernahme der Kosten der Unterkunft (KdU) nach den Sozialgesetzbüchern II und XII und dem Zuschuss zur Miete nach dem Wohngeldgesetz ein angemessenes Wohnen staatlich garantiert werde (Subjektförderung), ist nur zum Teil zutreffend. Die Subjektförderung kann bedürftigen Haushalten in bestehenden Mietverhältnissen helfen, die Mietkosten sozial verträglich zu gestalten. Allerdings ist auch bekannt, dass ein nicht unerheblicher Anteil der Haushalte die Subjekthilfen aus Unkenntnis oder Scham nicht in Anspruch nimmt. Diese Transferleistungen helfen aber nicht den Haushalten, die eine Wohnung suchen und sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können. Für diese sind Sozialwohnungen mit Belegungsbindungen nach wie vor erforderlich.

## **Die städtischen Wohnungsbaugesellschaften können das Problem nicht allein lösen**

Die Versorgung der Haushalte mit Marktzugangsschwierigkeiten kann auch nicht allein von den städtischen Wohnungsbaugesellschaften bewältigt werden. Die 291.000 WE im Mietenbündnis mit dem Senat machen 18 % aller Mietwohnungen in der Stadt aus. Es ist deshalb rechnerisch unmöglich, dass diese die einkommensschwächsten 20 % aller Berliner Haushalte versorgen. Die städtischen Wohnungsbaugesellschaften müssen dazu einen Beitrag leisten, können diese Aufgabe aber nicht allein schultern, weil ihr Anteil dafür zu gering ist und dies die Schaffung sozial durchmischter Quartiere gefährden würde. Neben den städtischen Unternehmen müssen daher auch private Unternehmen und Wohnungsgenossenschaften gewonnen werden, sich weiterhin im sozialen Wohnungsbau zu engagieren. Aktuell gilt es, ihnen in der angespannten Wohnungsmarktlage von Berlin keine Anreize zu bieten, sich vorzeitig durch Ablösung von Förderdarlehen aus ihrem Engagement für den sozialen Wohnungsbau in Berlin zu verabschieden.

## **Anreize zur vorzeitigen Ablösung beseitigen**

Solche falschen Anreize setzt aber das Land Berlin durch sein degressives Fördersystem, die zu einer jährlichen Erhöhung der auf die gewährten Aufwendungsdarlehen (AD) zu zahlenden Zinsen führen. Wenn aber die vorzeitige Ablösung der AD mit Kapitalmarktmitteln wirtschaftlich günstiger ist als im System des sozialen Wohnungsbaus zu bleiben, erfordert kaufmännisches Handeln die vorzeitige Ablösung. Dem Berliner Haushalt beschere die vorzeitigen Ablösungen zwar kurzfristig Einnahmen, dem Land Berlin entstehen aber höhere Ausgaben bei der Bewältigung der Folgeprobleme. Auch werden nur Einnahmen vorgezogen, die in späteren Haushaltsjahren fehlen werden. Das noch im Berliner sozialen Wohnungsbau steckende, rückholbare Fördervolumen von 3,5 bis 4 Mrd. € darf nicht einseitig zur kurzfristigen Sanierung des Berliner Haushalts oder für geplante andere Ausgaben genutzt werden.

## **Sozialmieten sind stärker gestiegen als Marktmieten**

Neben den Belegungsrechten zeichnet sich der soziale Wohnungsbau bundesweit auch durch Sozialmieten aus, die deutlich unterhalb der Marktmieten (ortsübliche Vergleichsmieten nach Mietspiegel) liegen. Dieser Grundsatz ist in Berlin im zurückliegenden Jahrzehnt missachtet worden. Die seit 1972 betriebene kontinuierliche Mieterhöhung, die 1994 auf 0,1278 € pro Quadratmeter Wohnfläche und Monat festgelegt wurde, hat dazu geführt, dass die Sozialmieten in den 10 Jahren von ca. 2003 bis ca. 2014 stärker gestiegen sind als die Marktmieten, weil der in diesem Zeitraum entspannte Berliner Wohnungsmarkt teilweise sogar zu rückläufigen Miethöhen im freifinanzierten Wohnungsbau geführt hat. Dadurch übersteigen die rechtlich zulässigen Mieten (Durchschnitts-/Verpflichtungsmieten) heute zum großen Teil bereits die Marktmieten. Nur dadurch, dass der überwiegende Teil der Vermieter zurzeit noch geringere Mieten (Ist-Mieten) verlangt, als rechtlich zulässig wäre (die durchschnittliche Miete betrug im Dezember 2015 6,11 €/m<sup>2</sup> gegenüber zulässigen 6,73 €/m<sup>2</sup>), schlägt diese Entwicklung noch nicht voll auf die im sozialen Wohnungsbau von Berlin tatsächlich gezahlten Mieten durch. Das kann sich aber bei noch stärker angespannten

Wohnungsmarktverhältnissen schnell ändern. Vermieter, die die Mieten in ihren Sozialwohnungsbeständen bis auf die Verpflichtungsmiete anheben, handeln rechtmäßig.

### **Zusätzliche Haushaltseinnahmen auf Kosten der Sozialmieter und Transferleistungssysteme**

Das degressiv ausgestaltete Fördersystem bringt dem Berliner Haushalt beachtliche Einnahmen, weil sich die Zinseinnahmen aus den Aufwendungsdarlehen entsprechend erhöhen. Diese zusätzlichen Einnahmen werden aber überwiegend durch die Sozialmieter bezahlt bzw. durch die Transferleistungssysteme wie die Kosten der Unterkunft (KdU) nach den Sozialgesetzbüchern (SGB) II und XII erbracht. Dagegen sollte auch in Berlin gelten: Sozialmieten dürfen nicht höher als Marktmieten sein, sondern müssen deutlich darunter liegen (Abstandsgebot).

### **Trotz Vorbehalten gegen den sozialen Wohnungsbau: der freifinanzierte Wohnungsbau kann die Lücke nicht schließen**

Gegen den Berliner sozialen Wohnungsbau bestehen vielerlei berechnigte und unberechnigte Vorbehalte: Die „historischen Kosten“ seien viel zu hoch gewesen, Investoren hätten sich bereichert. In diesem Bericht wird auf die verschiedenen Vorwürfe und die unterschiedliche Bewertung der Ursachen noch näher eingegangen (siehe Band 3 Teil 2). Genau so richtig ist aber auch, dass der Berliner soziale Wohnungsbau mit seinen im Bundesvergleich außergewöhnlich langen Bindungszeiten Millionen Berliner Haushalten zunächst in West-Berlin und dann im vereinten Berlin angemessenen Wohnraum zu angemessenen Mieten verschafft hat. Damals wie heute fehlt es an einem ausreichenden frei finanzierten Wohnungsbau mit einem einfachen bis mittleren Standard und Mieten, die die Leistungsfähigkeit von Haushalten mit geringem Einkommen nicht überfordern. Dieser ist unter marktwirtschaftlichen Bedingungen von privater Seite ohne staatliche Förderung nicht erstellbar. Da Berlin diese Aufgabe mit seinen landeseigenen Gesellschaften nicht allein bewältigen kann, muss es private Investoren halten und gewinnen, sich dieser Aufgabe anzunehmen. Ohne Förderung der Wohnungen (Objektförderung) und der an diese Förderung geknüpften Bedingungen (Belegungsbindung und Mietpreisbindung) ist das nicht machbar.

### **Sozialer Wohnungsbau ist notwendig und im Bestand effizienter als im Neubau**

Man kann also die Fördervoraussetzungen und Förderbedingungen für den sozialen Wohnungsbau optimieren, wozu die Vorabvorschläge und Reformoptionen der Expertengruppe beitragen sollen. Ohne sozialen Wohnungsbau geht es aber nicht. Und innerhalb des sozialen Wohnungsbaus ist der Erhalt des Bestandes wegen der größeren Zahl der Wohnungen und der geringeren evtl. noch erforderlichen Subventionen effizienter als der Neubau. Auch dieser ist in Berlin dringend erforderlich, kann aber die anhaltenden Verluste an Belegungsbindungen und niedrigen Sozialmieten im Bestand nur zu einem kleinen Teil ausgleichen.





### **3. Was passiert, wenn der bisherige kontinuierliche Abbau der Förderung – auch in abgeschwächter Form – fortgesetzt wird?**

Seit 2005 hat sich der Bestand an Sozialwohnungen innerhalb eines Jahrzehnts fast halbiert. In den nächsten 5 Jahren werden regulär nochmals 17.000 WE aus den Bindungen fallen, in den darauf folgenden 5 Jahren weitere 19.000 WE (alle Zahlen ohne Wohnungen mit verweigerter Anschlussförderung).

Andererseits steigt der Bedarf an Sozialwohnungen. Im Jahr 2015 wurden an Wohnungsbewerber für den sozialen Wohnungsbau 27.800 Berechtigungsscheine (WBS) ausgestellt, die Zahlen sind jährlich gestiegen. Gut 90 % dieser Haushalte verfügen über ein Einkommen unterhalb der Einkommensgrenze des Bundes für den sozialen Wohnungsbau und nur 9 % darüber. Bei einer Neuvermietungsquote von 6,5 % können aber nur etwa 6.200 WE neu vermietet werden. Damit hat nicht mal jeder Vierte, der aufgrund seines geringen Einkommens einen WBS erhalten hat, die Chance, eine Sozialwohnung anmieten zu können. Das Mietverbündnis mit den städtischen Wohnungsbaugesellschaften ist dabei kein grundsätzlicher Ausweg, sondern nur eine teilweise Erleichterung.

Die prekäre Situation wird sich in den nächsten Jahren aufgrund erhöhter Zuzüge und stark abnehmender Sozialwohnungen noch erheblich verschärfen. Nicht Entwarnung, sondern Alarm ist angesagt.

### **4. Notwendige Sofortmaßnahmen**

Die mechanisch praktizierte jährliche Erhöhung der Verpflichtungsmieten um 0,1278 € pro m<sup>2</sup> ohne Berücksichtigung der allgemeinen Mietentwicklung und des Zinsniveaus am Finanzmarkt ist sofort zu beenden. Eine Verzinsung der Aufwendungsdarlehen (einschließlich der IBB-Verwaltungskostenpauschale von 0,5 %) oberhalb der Marktzinsen wird weiterhin zum massenhaften Ausstieg der Eigentümer aus dem sozialen Wohnungsbau durch vorzeitige Rückzahlung der AD führen. Das von der Expertengruppe vorgeschlagene „Sofortprogramm, um das weitere Abschmelzen des Bestandes im sozialen Wohnungsbau durch vorzeitige Ablösung zu verringern“ und das „Sofortprogramm, um die Höhe von Erbbauzinsen landeseigener Grundstücke zu senken und deren Erhöhung im geförderten Wohnungsbau zu stoppen“, müssen daher vollumfänglich und nicht nur teilweise umgesetzt werden.

Diese Sofortprogramme haben mit einer „Nachsubventionierung“ des sozialen Wohnungsbaus nichts zu tun. Der soziale Wohnungsbau erhält aufgrund dieser vorgeschlagenen Programme keine zusätzlichen Mittel aus dem Berliner Haushalt. Vielmehr werden die im Berliner Haushalt veranschlagten zu hohen Einnahmeerwartungen nur zum Teil erfüllt. Ursache hierfür ist aber nicht der Berliner soziale Wohnungsbau, sondern die Null-Zins-Politik der Europäischen Zentralbank. Wenn die Marktzinsen niedrig sind, sollte man vom sozialen Wohnungsbau keine höhere Verzinsung erwarten.

Zunächst muss also ein ausreichender Bestand an Sozialwohnungen finanziell konsolidiert werden, ehe grundlegende Reformen in Angriff genommen werden. Für einen Sozialwohnungsbestand mit Nachwirkungsfristen nach vorzeitiger Ablösung von maximal 12 Jahren lohnt sich dagegen der Aufwand einer grundlegenden Reform des Kostenmietrechts nicht.

Der Vorab-Vorschlag für eine Senkung der AD-Verzinsung sowie begleitender Maßnahmen muss deshalb in das langfristige Konzept zur Reform des sozialen Wohnungsbaus eingebettet werden. Die Senkung der Zinskonditionen darf keine vorübergehende Maßnahme sein.

Kurzfristig umzusetzen ist auch der „Vorabvorschlag für dringende Änderungen des Rechts für bestehende Sozialwohnungen – Änderung des Wohnraumgesetzes (WoG Bln)“, mit dem insbesondere einzelne Vorschriften des Kostenmietrechts an das allgemeine Mietrecht des BGB angeglichen werden sollen z. B. hinsichtlich rückwirkender Mieterhöhungen.

## **5. Die Reformvorschläge für die nächste Legislaturperiode**

Die Expertengruppe legt neben den drei Vorab-Vorschlägen insgesamt sechs geprüfte Reformoptionen vor. Drei davon betreffen die Miethöhe in möglichst vielen Wohnungen des sozialen Wohnungsbaus und zwei die besondere Problematik (Belegungsbindung und Miethöhe) der Wohnungen ohne Anschlussförderung. Dabei ist die Expertengruppe davon ausgegangen, dass die jeweiligen Reformvorschläge nicht einheitlich auf den Sozialmietwohnungsbestand Berlins angewendet werden können, dieser vielmehr angesichts unterschiedlicher Förderkonditionen und Förderverläufe in Segmente aufzugliedern ist und daher jeder Reformvorschlag sorgfältig darauf zu prüfen ist, für welche Segmente er in Betracht kommt. Dem stehen auch die in Kapitel 7 aufgezeigten offen gebliebenen Themen und Probleme nicht entgegen, weil diese gegenüber den Reformoptionen nachrangig sind und diese selbst nicht beeinflussen.

Die Expertengruppe hat sich bewusst dazu entschlossen, für diese beiden besonders dringend zu lösenden Probleme jeweils unterschiedliche Reformoptionen vorzulegen. Für beide Sachverhalte unterscheiden sich die Reformoptionen dadurch, dass jeweils der eine Reformvorschlag eine Lösung innerhalb des Rechts des sozialen Wohnungsbaus und der andere innerhalb des allgemeinen Vergleichsmietenrechts des BGB wählen. Da beide Wege Vor- und Nachteile haben, kann eine Entscheidung letztlich nur nach politischen Gesichtspunkten getroffen werden. Als grundsätzlich nicht akzeptabel, vielmehr höchstgefährlich wird der kurzfristig eingebrachte Reformvorschlag eines gestuften Reformprozesses angesehen, weil er aus den im Co-Bericht dargelegten Gründen (Band 3 Teil B Nr. 3.1) zu einer Flucht der Eigentümer aus dem sozialen Wohnungsbau und zu einer nachhaltigen Verunsicherung von Investoren führen würde.

## 5.1 Reformvorschläge zur Miethöhe im sozialen Wohnungsbau

Zur Miethöhe in dafür geeigneten Teilen des sozialen Wohnungsbaus werden vorgeschlagen:

- **Einführung einer 3-stufigen einkommensorientierten Miete im Sozialen Wohnungsbau**  
oder
- **Einführung einer Richtsatzmiete im Sozialmietwohnungsbestand Berlins**

Beide Vorschläge weisen Gemeinsamkeiten, aber auch Unterschiede auf. Einige Elemente aus beiden Vorschlägen sind auch miteinander kombinierbar. Als Gemeinsamkeit ist zu nennen, dass beide Vorschläge die Miethöhe von der Höhe des Einkommens des jeweiligen Haushalts abhängig machen wollen. Vergleichbar ist auch, dass sich beide Vorschläge hinsichtlich der Miethöhe für die oberste Einkommensgruppe an der ortsüblichen Vergleichsmiete in Form des Mittelwerts des Mietspiegels orientieren und für die übrigen beiden Einkommensgruppen davon Abschläge vorsehen. Der Vorschlag zu einer 3-stufigen einkommensorientierten Miete will das Kostenmietrecht der II. Berechnungsverordnung des Bundes für das Land Berlin zeitgemäß novellieren; der Vorschlag für eine Richtsatzmiete löst dieses Problem durch eine an Art. 14 GG angelehnte Härteklausele, durch die eine dauerhafte Unterdeckung tatsächlich entstehender Kosten vermieden werden soll.

### Was getan werden sollte:

- Es bedarf dringend einer Reform der Miethöhe im sozialen Wohnungsbau.
- Diese Reform kann innerhalb des Kostenmietrechts vorgenommen werden, dann muss dieses aber an verschiedenen Stellen geändert werden.
- Diese Reform kann aber auch dazu genutzt werden, das Kostenmietrecht (nicht das Recht der Belegungsbindung) zu verlassen und in das Recht der ortsüblichen Vergleichsmiete nach dem BGB mit landesrechtlichen Maßgaben (Verpflichtungsmiete) zu wechseln.
- Die Wahl zwischen beiden Reformoptionen erfordert eher eine politische, denn eine fachliche Entscheidung.
- In beiden Fällen bedarf es einer objektbezogenen Anpassung des Fördersystems der AD-Bedienung an die neue Mietenstruktur.
- Bei beiden Reformvorschlägen ist noch eine Optimierung von einerseits Verwaltungsaufwand und andererseits angestrebter sozialer Zielgenauigkeit vorzunehmen.
- Bei Festlegung der angestrebten Konditionen ist zu beachten, dass Eigentümern keine Veranlassung gegeben wird, die AD vorzeitig zurückzuzahlen und aus dem Fördersystem auszusteigen. Dies würde die Reformbemühungen konterkarieren.



- Für welches Modell sich die Politik auch entscheidet, es sollte zwischen der Senatsvorlage und der Beschlussfassung durch das Berliner Abgeordnetenhaus in einem Planspiel auf seine Praxistauglichkeit überprüft und um dabei gewonnene Erkenntnisse nachgebessert werden.

## 5.2 Reformvorschläge zum Sozialwohnungsbestand ohne Anschlussförderung

Zum besonders schwierigen und komplexen Wohnungssegment ohne Anschlussförderung liegen gleichfalls zwei alternative Reformvorschläge vor.

Der eine Vorschlag empfiehlt für dieses Segment den generellen Umstieg auf das Vergleichsmietensystem mit Härtefallregelung, den Wegfall der Belegungsbindung mit der Option des Ankaufs von Bindungen bei Neubezug jeder zweiten Wohnung und die Begrenzung des Mietzuschusses nach § 2 WoG Bln auf die Vergleichsmiete als Kappungsgrenze. Die Lücke zwischen der Kostenmiete in diesem Segment von z.Zt. durchschnittlich 13 € pro m<sup>2</sup> Wohnfläche pro Monat zur ortsüblichen Vergleichsmiete sei durch gesetzgeberische Maßnahmen innerhalb des Kostenmietrechts nicht zu schließen. In diesem Segment herrsche für Mieter die größte „Mietunsicherheit“. Dies könne nur durch eine Überführung in das Vergleichsmietensystem des BGB gelöst werden. Zugleich soll für die berechtigten Haushalte eine Förderleistung für eine Miete unterhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete erbracht werden.

Der andere Vorschlag will die Belegungsbindungen in diesem Segment auch im Verkaufsfall durch Streichung von § 5 WoG Bln aufrechterhalten und die hohen Kostenmieten durch ein Verbot der Geltendmachung fiktiver Kostenansätze durch Erwerber von Sozialwohnungen mittels Präzisierung des Einfrierungsgrundsatzes (soll für Verkaufsfälle in allen Segmenten gelten) begrenzen. Im Co-Bericht zum Reformvorschlag 3 wird für dieses Segment die Kappung der Kostenmiete auf die ortsübliche Vergleichsmiete verbunden mit weiteren Maßnahmen vorgeschlagen. Im Übrigen könne das Segment der Sozialwohnungen ohne Anschlussförderung bei Berücksichtigung der verkürzten Förderung und der vertraglichen Vereinbarungen der Eigentümer mit der IBB zur Konsolidierung in das Richtsatzmietensystem einbezogen werden.

### Was getan werden sollte:

- Für den Sozialwohnungsbestand ohne Anschlussförderung bedarf es dringend hinsichtlich der zu zahlenden Mieten und der Belegungsbindungen einer gesetzlichen Regelung.
- Dabei ist vorab die politische Entscheidung zu treffen, ob diese innerhalb oder außerhalb des Rechts des sozialen Wohnungsbaus gestaltet werden soll.
- Soll die Regelung innerhalb des Rechts des sozialen Wohnungsbaus angesiedelt sein, bedarf es zusätzlicher Änderungen, die über die (wenigen) Verkaufsfälle hinausgehen und massiv in das Kostenmietrecht eingreifen (Kappung der Kostenmiete auf die ortsübliche Vergleichsmiete). Ergänzend hierzu bedarf es einer Härtefallregelung für

betroffene Eigentümer, Förderleistungen für die verbliebenen Belegrechte berechtigten Haushalte und einer Angleichung der Mietzuschussregelung in § 2 WoG Bln.

- Wird die Situation in diesem Segment ohne Anschlussförderung politisch als zu „verfahren“ eingeschätzt, dann bleibt nur der Umstieg aus dem Kostenmietrecht in das Vergleichsmietrecht des BGB und eine entsprechend ausgestaltete Förderung für Vermietung an WBS-Inhaber.

### **5.3 Flexibilisierung von Bindungen und Bindungstausch**

Ein weiterer Reformvorschlag beschäftigt sich mit der Flexibilisierung von Bindungen und Bindungstausch. Der Anwendungsbereich dieses Vorschlags ist begrenzt, weil viele Eigentümer von Sozialwohnungen nur über ein Objekt verfügen. Dem Vorschlag kommt dennoch eine große psychologische Bedeutung insbesondere hinsichtlich von Genossenschaften zu. Der Vorschlag würde es den Genossenschaften ermöglichen, die Wohnungen mit Bindungen gleichmäßiger auf ihren Bestand zu verteilen. Das kann sinnvoll sein, weil im Berliner sozialen Wohnungsbau in der Vergangenheit alle Wohnungen eines Objektes - und nicht nur einen Teil davon - als Sozialwohnungen gefördert wurden. Auf der anderen Seite darf dieses Instrument nicht als Instrument zur weiteren Segregation missbraucht werden, in dem Bindungen von Wohnungen in guten Lagen auf Wohnungen in schlechten Lagen verlagert werden.

#### **Was getan werden sollte:**

Die Flexibilisierung von Bindungen und der Bindungstausch sollten auch im Bestand ermöglicht werden, aber nicht als Rechtsanspruch, sondern nur auf vertraglicher Grundlage, so dass jeder Einzelfall sorgfältig auf Vor- und Nachteile geprüft werden kann.

### **6. Erörterung von Sach- und Rechtsfragen des Kostenmietrechts, der „historischen Kosten“ sowie deren Ursachen**

Ausführlich wurden in der Expertengruppe auch Sach- und Rechtsfragen aus dem Bereich der Kostenmiete erörtert, auf die wegen ihrer Komplexität hier nicht näher eingegangen werden kann. Sie sind im Band III Teil 1 dokumentiert und in der Einleitung dazu zusammenfassend dargestellt.

Breiten Raum nahm auch die Diskussion um die „historischen Kosten“ des Berliner sozialen Wohnungsbaus, ihre Ursachen und die Verantwortlichkeiten ein. Die schriftlichen Diskussionsbeiträge sind in Band 3 Teil 2 abgedruckt und in der Einleitung dazu zusammenfassend dargestellt. Dabei wird besonders auf die Stellungnahme der SenStadtUm und den Bericht der IBB zur Förderpraxis verwiesen.

### **7. Mut und Kraft bei der Umsetzung der Vorschläge erforderlich**

Die Experten wünschen den Wohnungspolitikern aller Fraktionen bei der Umsetzung der hier gemachten Vorschläge viel Durchsetzungskraft insbesondere gegenüber kurzfristigem fiskalpolitischem Denken. In der Wohnungspolitik haben kurzfristig getroffene

Entscheidungen mit haushaltspolitischem Hintergrund häufig langfristige Fehlentwicklungen zur Folge, die sich später kaum noch reparieren lassen, wie der Ausstieg aus der Anschlussförderung 2003 eindrucksvoll gezeigt hat. Nach der Wahl des Abgeordnetenhauses im September 2016 müssen daher die Weichen für den Sozialwohnungsbestand in Berlin neu – und zwar langfristig – gestellt werden. Die von der Expertengruppe gemachten Vorschläge wollen hierzu einen wichtigen Beitrag leisten.

## 1.2 Zusammenfassende Stellungnahme der Experten Sebastian Jung / Prof. Dr. Johannes Ludwig / Prof. Dr. Martin Schwab<sup>1</sup>

### I. Rahmenbedingungen

Organisation und Verfahren haben wir als unbefriedigend empfunden:

- Die Expertengruppe war bei der Senatsverwaltung (SenStadtUm) angesiedelt, also keine unabhängige Sachverständigenkommission. Es fehlte an der notwendigen kritischen Distanz zwischen Beratungsgremium und Beratungsempfänger.
- Die Arbeit geriet in den Sog des heranrückenden Wahlkampfs.
- Die Daten, auf die zurückgegriffen werden konnte, waren für eine Analyse der komplexen Ausgangslage nicht hinreichend.
- Die Auseinandersetzung mit der Berliner Förderpraxis und seinen normativen Grundlagen war unzureichend. Gleiches gilt für die Untersuchung der Ursachen für die hohen Kostenmieten, der die Mehrheit der Expertengruppe von Anbeginn ablehnend oder nicht unvoreingenommen gegenüber stand.
- Für eine Überprüfung der Regelwerke darauf, ob diese sinnvoll, ökonomisch gerechtfertigt und mit der ursprünglichen Zielvorstellung des Gesetzgebers in Einklang zu bringen sind, war keine Zeit.
- Gründlichkeit und Tempo sind zwei Desiderate, die sich ab einem bestimmten Punkt gegenseitig ausschließen. Unter dem immensen Zeitdruck waren die im Eckpunktepapier formulierten hohen Erwartungen nicht hinreichend zu bewältigen. So gelang es nicht, die Frage zu beantworten, welche Vor- und Nachteile verbunden sind mit (1) einer Änderung des Kostenmietrechts und (2) seiner Ersetzung durch ein neues System der Mietpreisbegrenzung. Auch war es nicht möglich, auf alles von SenStadtUm zu erwidern, weshalb wir dies auf [www.ansTageslicht.de/SenStadtUm](http://www.ansTageslicht.de/SenStadtUm) tun.

Die persönliche Integrität der stimmberechtigten Mitglieder des Gremiums zweifeln wir nicht an. Die o.g. Organisationsmängel müssen aber vermieden werden, sollte eine weitere Kommission eingerichtet werden, was wir für notwendig erachten. Die Unabhängigkeit des Gremiums muss ebenso sichergestellt werden wie ausreichend Zeit zur Ermittlung und anschließende Reflexion des zu regelnden Sachverhalts.

---

<sup>1</sup> Hinweis: Die genannten Experten weisen darauf hin, dass diese Stellungnahme der Geschäftsstelle am 4. Juli 2016 (Redaktionsschluss) zugeht und sie den Co-Bericht III.a erst am 5. Juli 2016 erhielten.



## II. Ergebnisse

Die Expertengruppe ist sich darin einig, dass

- der Bestand des Sozialen Wohnungsbaus (SWB) nicht in Frage gestellt werden darf,
- die Sozialmieten signifikant unter den Marktmieten liegen müssen,
- die Verzinsung der Aufwendungsdarlehen (AD) vorübergehend auf einen Zinssatz unterhalb des Marktniveaus abzusenken ist.

Abweichend von der Mehrheit sind wir der Auffassung, dass

- vieles dafür spricht, dass in Berlin in weiten Teilen teurer als notwendig gebaut wurde,
- geprüft werden muss, in welchem Umfang durch eine Neuberechnung der Kosten- und Verpflichtungsmieten Mieter und Steuerzahler entlastet werden können,
- es wegen des bisher von Berlin geleisteten enormen finanziellen Aufwands sachgerecht und aus Akzeptanzgründen erforderlich ist, die Eigentümer an einer fairen Lösung hinreichend zu beteiligen und
- eine Debatte hierüber nicht deshalb unterbleiben kann, weil die Eigentümer ggf. „verschreckt“ werden könnten.

Im Hinblick auf (1) die stark steigenden Mieten und (2) die auslaufenden Bindungen besteht ein Dilemma bzw. Zielkonflikt: Ein stärkeres Eindämmen des Mietenproblems durch eine stärkere Inanspruchnahme der Eigentümer führt zu mehr AD-Ablösungen und einer zeitlichen Verkürzung der Bindungen. Ein Schonen der Bindungen erfordert aber eine Verschonung der Eigentümer, was bedeutet, dass die hohen Mieten nicht eingedämmt werden, wenn die Allgemeinheit nicht für sämtliche „Altlasten“ aufkommen soll.

Die Expertengruppe hat sechs Reformvorschläge erarbeitet.

- Darunter befindet sich ein Vorschlag zur Einführung einer einkommensorientierten Miete für einen Teil der Wohnungen mit Anschlussförderung (AFö). Der Vorschlag ist u. E. erwägenswert, da die Höhe des Haushaltseinkommens der Mieter im Zentrum steht und vorgesehen ist, die Kostenansätze der II. Berechnungsverordnung einer kritischen Bestandsaufnahme zu unterziehen. Ein weiterer Vorschlag zur Einführung einer Richtsatzmiete enthält ebenfalls überlegenswerte Ansätze, da er auf die Wirtschaftlichkeit der einzelnen Objekte abstellt und die wichtige Erkenntnis transportiert, dass nachhaltige Lösungen nicht ohne erheblichen Arbeitseinsatz erreicht werden können.
- Nicht zu empfehlen ist ein Vorschlag, wonach die Mietpreis- und Belegungsrechte für alle Wohnungen ohne AFö kompensationslos preisgegeben werden. Das würde einen schweren Schaden für den Landeshaushalt bedeuten, weil die Bindungen mit beträchtlichem Mitteleinsatz neu beschafft werden müssten. Auch die Wohnungen





ohne AFö sind für eine Mietpreisbegrenzung im Kostenmietrecht zugänglich. Dabei sind die finanziellen Risiken für Berlin gering, weil die Landesbürgschaften nach IBB-Informationen zum größten Teil zurückgegeben wurden. Auf Basis neuer gesetzlicher Vorschriften für die Berechnung der Kostenmieten (z. B: Eigenkapitalverzinsung und „Entschuldungsgewinne“) könnten Mieten kalkuliert werden, die sich mit begrenzten Mitteln der Subjektförderung für bedürftige Mieter weiter absenken ließen.

- Wir selbst haben einen Reformvorschlag erarbeitet (vgl. Band II, Kapitel B V), in dem eine Formulierung für eine Vorschrift vorgeschlagen wird, die, wenn sie zum Gesetz erhoben wird, das Problem der „fiktiven Kosten“ in Veräußerungsfällen sofort lösen und Mieter finanziell entlasten wird. Außerdem muss Berlin weniger Mietzuschüsse bezahlen. Zudem wird eine folgenschwere Fehlkonstruktion im Wohnraumgesetz Berlin (§ 5) beseitigt, wonach Erwerber von Sozialwohnungen ohne AFö beim Eigentümerwechsel sofort und ohne Gegenleistung für Berlin von den Bindungen, die für weitere 20 bis 40 Jahre gelten, befreit werden. Der Vorschlag wurde von der Expertengruppe intensiv diskutiert: Rechtliche Bedenken bestehen nicht. Es bedürfe einer politischen Entscheidung, diese Wohnungen zu retten.

Allen diesen Maßnahmen ist gemeinsam, dass sie jeweils nur bestimmte Segmente des SWB umfassen. Und selbst innerhalb eines Segments gibt es individuelle Unterschiede in den Fördersachverhalten, welche die Expertengruppe nicht aufklären konnte. Hier gibt es jede Menge „schwarze Löcher“ (vgl. Band I, Kapitel 8).

Wir empfehlen daher, dass zu Beginn der nächsten Legislatur für *alle* Sozialwohnungen ein

*Gestuffer Reformprozess zwecks nachhaltiger und haushaltschonender Senkung der Kosten- und Verpflichtungsmieten durch eine umfassende Novellierung des Kostenmietrechts (vgl. Band II, Kapitel B III)*

initiiert wird. Wir schlagen einen gestuften und rückgekoppelten Untersuchungs- und Entscheidungsprozess vor, damit dem o. g. Zielkonflikt Rechnung getragen werden kann und die verschiedenen Akteure mit ihren widerstreitenden Interessen eingebunden werden. Neben der Installation eines Runden Tisches zur Erlangung eines Interessensausgleichs auf freiwilliger Basis empfehlen wir dringend die Installation eines unabhängigen Untersuchungsgremiums, das die Ursachen für die immensen historischen Gestehungskosten überprüft, den rechtlichen und wirtschaftlichen Einzelheiten auf den Grund geht und ökonomisch fragwürdige Vorschriften des Kostenmietrechts grundlegend reformiert.

### III. Ausblick

Solange Wohnungs- und Finanzpolitik als prinzipiell gegensätzlich betrachtet werden, besteht die Gefahr, dass wohnungspolitische Maßnahmen nur kurzfristig gedacht werden und langfristig ineffizient sind. In Berlin wird der SWB als Politikfeld gesehen, das für etwa ein Drittel der Schulden des Landes steht und fortwährend Probleme bereitet.



Wohnraumversorgung wirkt jedoch langfristig. Deshalb muss auch die finanzpolitische Perspektive so ausgerichtet sein. Zu fragen ist, wie das (über)lebenswichtige Gut „Wohnen“ für Bedürftige, die sich am Wohnungsmarkt selbst nicht versorgen können, nachhaltig bezahlbar gehalten werden kann. Dazu zwei Denkanstöße:

- In 2015 wurde ein revolving Fonds für Wohnungsneubau, der „Sondervermögen Wohnraumförderfonds Berlin“, errichtet. Es könnte überlegt werden, ob eine öffentliche Anleihe zu höchstens 1 % Zins aufgenommen werden kann, die an letzte erreichbare Objekte weiterleitet wird, damit Fremdkapital ersetzt wird. Mit einer gleichzeitigen Verringerung der Eigenkapitalverzinsung ließen sich die Mieten spürbar reduzieren (Gesamtkapitalbelastung max. 3 %).
- Im Rahmen eines zins- und tilgungsfreien Notenbankkredits, der an die Stelle einer pauschalen Überweisung des Bundesbankgewinns tritt, könnte notwendiges Bargeld über staatliche Infrastrukturmaßnahmen in den Wirtschaftskreislauf eingespeist werden. In anderen Ländern (FR, UK, JP, z. T. USA) wird dies bereits praktiziert. Als Infrastrukturmaßnahme böte sich die Schaffung nachhaltig preisgünstigen Wohnraums an.

**Fazit:** Bezahlbares Wohnen ist organisierbar und finanzierbar. Man muss sich aber ggf. von traditionellen Denkmustern lösen. Mehr unter [www.ansTageslicht.de/SWB](http://www.ansTageslicht.de/SWB)

## 2 Auftrag der Expertengruppe

### Auftrag des Abgeordnetenhauses an den Senat

Der Senat von Berlin wurde vom Berliner Abgeordnetenhaus beauftragt<sup>1</sup>, Vorschläge für eine Reform des Sozialen Wohnungsbaus vorzulegen. In einem interfraktionell abgestimmten Eckpunktepapier wurden die zu prüfenden Leitfragen bestimmt und die Organisationsstruktur zur Umsetzung des Auftrages festgelegt.

### Expertengruppe

Zur gründlichen Vorbereitung und Erarbeitung von Reformvorschlägen wurde eine fachlich ausgewiesene Expertengruppe eingesetzt. Diese hat unter anderem den Auftrag, die Ursachen für die hohen Kostenmieten und die Möglichkeiten zur Begrenzung der Mieten im bisherigen sozialen Wohnungsbau zu prüfen sowie hinsichtlich ihrer rechtlichen, wirtschaftlichen, haushälterischen und administrativen Machbarkeit zu bewerten. Außerdem soll der Frage nachgegangen werden, auf welche Weise Belegungsbindungen möglichst langfristig gesichert werden können.

### Fachkommission

Die von der Expertengruppe entwickelten Vorschläge dienen der Vorbereitung politischer Entscheidungen bzw. gesetzlicher Änderungen. Die Expertengruppe wird durch eine Fachkommission begleitet, die sich aus Vertretern des Parlaments sowie einschlägiger Interessengruppen zusammensetzt. Den Vorsitz der Fachkommission hat Staatssekretär Prof. Dr. Ing. Engelbert Lütke Daldrup von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt inne.

### Benennung

Entsprechend einem interfraktionell vereinbarten Eckpunktepapier bestand die beim Senator für Stadtentwicklung und Umwelt angesiedelte Expertengruppe aus 12 Mitgliedern. Vier Mitglieder sowie der Vorsitzende wurden von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt benannt. Die Koalitionsparteien CDU und SPD benannten jeweils ein Mitglied, die Oppositionsparteien Bündnis90/Die Grünen, Die Linke und Piratenpartei benannten zusammen drei Mitglieder. Von Mieter- und Vermieterseite wurde jeweils ein Experte benannt.

### Beisitzer

Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt, die Senatsverwaltung für Finanzen und die Investitionsbank stellten Beisitzende, die fachlich Auskunft gaben und die Expertengruppe mit Daten, Informationen, Unterlagen und Einschätzungen unterstützen, aber kein Stimmrecht hatten. Die Expertengruppe wurde zudem organisatorisch und inhaltlich durch das Wohnungsforschungsinstitut GEWOS unterstützt.

<sup>1</sup> Abgeordnetenhaus-Entschließungsantrag vom 12.11.2015 „Nachhaltige Begrenzung der Sozialmieten und Sicherung von Belegungsbindungen“, Drucksache 17/2551.



## Arbeitsweise

Die Expertengruppe nahm am 24. Februar 2016 ihre Arbeit auf und tagte elfmal als Gesamtgruppe. Die Abschlussitzung erfolgte am 1. Juli 2016. Zudem fanden zahlreiche Arbeitssitzungen in unterschiedlicher Zusammensetzung statt.

Dabei wurde auch externer Sachverstand zu Rate gezogen. Fachleute referierten über:

- die Einführung der Richtsatzmiete in Stuttgart (Erhard Brändle, Landeshauptstadt Stuttgart)
- Kostenmiete und kostensparendes Bauen im Berliner Sozialen Wohnungsbau der 1980/90er Jahre (Torsten Birlem, Berlin)
- die wirtschaftliche Sanierung von Objekten mit und ohne Anschlussförderung und die Senkung der Betriebskosten in Objekten des Sozialen Wohnungsbaus (Günter Freye; Berlin)

Ziel der Expertengruppe war es, der Fachkommission Reformvorschläge bis zum Beginn der Sommerpause Anfang Juli 2016 vorzulegen.

<b>Tab. 1: Expertengruppe</b>	
<b>Benannte Experten mit Stimmrecht</b>	
Dr. Peter Runkel, Vorsitzender	Peter Mikulla
Volker Esche	Willi Rickert
Günter Fuderholz	Hildegard Schumann
Volker Härtig	Prof. Dr. Martin Schwab
Sebastian Jung	Reiner Wild
Prof. Dr. Johannes Ludwig	Dr. Michael Zenz
<b>Beisitzende ohne Stimmrecht</b>	
Thomas Brand, SenStadtUm	Dr. Jochen Lang, SenStadtUm
Dirk Böttcher, SenStadtUm	Gerd Pörschke, SenFin
Patricia Genth, IBB	
<b>Geschäftsstelle (GEWOS Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung GmbH)</b>	
Daniel Hofmann	Jennifer Wiltshire

### 3 Vorbemerkung zu den verwandten Daten und Informationen

In den folgenden Texten befinden sich zahlreiche Daten und Informationen, die fast alle ohne Quellenangabe wiedergegeben sind. Die Daten stammen zum weitaus größten Teil aus neuartigen Datenzusammenstellungen, die während der Arbeit der Expertenkommission teilweise auf Anforderung, teilweise als eigenständige Beiträge von SenStadtUm und der IBB zur Verfügung gestellt worden sind. Die Daten sind zum erheblichen Teil in dieser Form noch nie erhoben und noch nie veröffentlicht worden. Sie sind teilweise erst nach monatelanger Vorarbeit im Mai 2016, teilweise erst in den letzten Tagen vor Arbeitsende übergeben worden. Eine eigenständige Prüfung durch die Expertenrunde konnte nicht erfolgen. Weil die beteiligten Mitarbeiter von SenStadtUm und der IBB die Expertenrunde konstruktiv und mit großem Engagement begleitet haben, ist von einer sorgfältigen Ermittlung auszugehen. Dennoch können spätere Korrekturen durch Aktualisierungen und Ergänzungen nicht ausgeschlossen werden, was aber u. E. mit der Substanz der hier verwandten Daten nichts zu tun hat. Angaben, die sich auf die Vergangenheit beziehen, stammen i. d. R. aus Veröffentlichungen der Senatsverwaltung, Drucksachen des Abgeordnetenhauses oder Veröffentlichungen der IBB und erforderten wegen ihres allgemeinen Charakters keine eigenständigen Quellenangaben.

Die Experten Sebastian Jung/Prof. Dr. Johannes Ludwig/Prof. Dr. Martin Schwab verweisen in diesem Zusammenhang auf ihre zusammenfassende Stellungnahme unter 1.2 auf Seite 11 dieses Berichtsteils und auf [www.ansTageslicht.de/SWB](http://www.ansTageslicht.de/SWB).

### 4 Förderhistorie, Autor: Günter Fuderholz

Für Berlin hat der soziale Wohnungsbau historisch bedingt eine besondere Bedeutung. Bis zur Wiedervereinigung im Jahr 1990 diente er in den westlichen Bezirken zur Versorgung breiter Bevölkerungsschichten, weil aufgrund der niedrigen Mieten im Wohnungsbestand und der hohen Grundstücks- und Baukosten privater Mietwohnungsneubau nur in sehr geringem Umfang stattfand. Die Einkommensgrenzen für den Sozialen Wohnungsbau waren durch Bundesgesetz 25 % höher als im Bundesgebiet festgelegt worden. Damit sollte Wegzug verhindert und Zuzug attraktiv gemacht werden. Deshalb spielte der Soziale Wohnungsbau in West-Berlin viel länger eine wesentlich größere Rolle als in den anderen Bundesländern und hatte einen relativ viel größeren Umfang. Nach 1990 wurde aufgrund sehr großer Nachfrage Sozialer Wohnungsbau auch im Ostteil der Stadt realisiert.

#### 1952 bis 1968: Förderung mit Baudarlehen

In der Zeit von 1952 bis 1968 sind mit Baudarlehen aus dem Landeshaushalt insgesamt 279.000 Sozial-Wohnungen entstanden. Die Baudarlehen wurden während der Bauzeit der Objekte ausgezahlt und hatten deshalb hohe Auszahlungen am Anfang der Förderperiode zur Folge. Die Verzinsung der Baudarlehen war anfänglich sehr gering, woraus sich sehr lange Bindungszeiten ergaben. Seit Einführung der ständigen Mietsteigerungen durch

Förderabbau in den 70er Jahren wurden auch die Zinsen der Baudarlehen parallel sukzessive angehoben, woraus kürzere Bindungszeiten und auch vorzeitige Rückzahlungen durch Eigentümer resultierten. Inzwischen sind die ehemaligen Landesdarlehen vollständig getilgt worden und vor kurzem sind auch die letzten Wohnungen dieser Förderperiode aus den Mietpreis- und Belebungsbindungen ausgeschieden.

### **1969-1971: Annuitätshilfen**

Mit dem Wohnungsbauprogramm 1969 begann in Berlin der Wechsel von der Förderung mit Baudarlehen zur Förderung der laufenden Aufwendungen, die ungefähr 30 Jahre lang ausgezahlt wurden. Dadurch wurden hohe Anfangszahlungen vermieden, aber langfristig notwendige Auszahlungen begründet. In den Wohnungsbauprogrammen 1969-1971 wurden 34.379 Wohnungen mit sogenannten Annuitätshilfen gefördert. Diese dienten zur Kapitalsubventionierung der vom Bauherrn aufzunehmenden Bankdarlehen und wurden zu einem Drittel als zinsloses Darlehen und zu zwei Dritteln als Zuschuss gezahlt. Die Auszahlung erfolgte bis zur Tilgung der Bankdarlehen, längstens 32 Jahre. Danach begann die Bedienung der vorher ausgezahlten Annuitätshilfedarlehen, die auf eine Laufzeit von 23 Jahren angelegt war. Die gesamte Bindungszeit dieser Wohnungen war also auf 55 Jahre angelegt. Bei planmäßigem Verlauf wären die letzten dieser Wohnungen erst 2028 aus dem Kreis der Sozialwohnungen ausgeschieden. Die Auszahlung der Fördermittel endete bei den letzten Objekten um 2005, die Verzinsung und Tilgung der Annuitätshilfedarlehen begann bei den ersten Objekten um das Jahr 2003. Die bereits bei der Bewilligung festgelegten Konditionen der Annuitätshilfedarlehen (0,5 % Verwaltungskosten IBB, 2 % Tilgung, 7 % Zins, also eine Annuität von insgesamt 9,5 %) waren aber nach 2003 gegenüber dem Finanzmarkt nicht mehr konkurrenzfähig. Fast alle Eigentümer haben daher die Landesdarlehen vorzeitig zurückgezahlt und damit die Bindungen der Wohnungen um etwa ein Jahrzehnt verkürzt. Zusätzlich hat die Senatsverwaltung Verträge zur vorzeitigen Ablösung angeboten und abgeschlossen. Anfang 2016 hatten bereits 25.011 (73 %) dieser Wohnungen ihre Bindungen verloren und waren ins Vergleichsmietensystem gewechselt. 9.368 WE (27 %) in 60 Objekten haben noch den Status „Sozialwohnung“, werden diesen aber fast alle innerhalb der nächsten 4 Jahre verlieren.

### **1972-1997: Aufwendungshilfen**

Nach einer Änderung der II. Berechnungsverordnung wurde die Förderung ab 1972 umgestellt: Nunmehr waren nicht nur die Kapitalkosten subventionsfähig, sondern sämtliche Aufwendungen innerhalb des Kostenmietrechts. Dieses bedeutete im Wesentlichen eine Vereinfachung, keine substantielle Änderung. Berlin führte jedoch innerhalb seines eigenen Gestaltungsspielraums zusätzliche gravierende Änderungen ein.

- Die Förderung wurde erstmalig nur für eine „halbe Förderperiode“ von 15 Jahren bewilligt; erst 1988 wurde eine zweite 15-jährige Periode als Anschlussförderung für diese Wohnungen konzipiert.

- Es wurden regelmäßige Förderkürzungen mit der Konsequenz kontinuierlicher Mieterhöhungen eingeführt: zunächst 0,50 DM/m<sup>2</sup> alle 3 Jahre, später jährlich 0,17 DM/m<sup>2</sup>, seit 1988 0,20 DM/m<sup>2</sup>, seit 1994 0,25 DM/m<sup>2</sup> (0,1278 €/m<sup>2</sup>).
- Mit der Gewährung der Anschlussförderung erfolgte nach Tilgung der Bankdarlehen ein Wechsel von der Kostenmiete zur Verpflichtungsmiete, eine Berliner Spezialität mit weitreichenden Konsequenzen (siehe Band III, Teil A, Nr. 1). Dieser Wechsel beseitigt bzw. reduziert den im Einfrierungsgrundsatz angelegten Entschuldungsgewinn der Eigentümer und ersetzt ihn durch ein Darlehen Berlins, das dadurch volle Gestaltungsfreiheit der Miethöhe unabhängig von den ursprünglichen Kosten erlangt.

Analog der Annuitätshilfe wurden die Aufwendungshilfen teilweise als Aufwendungs-Darlehen (AD), teilweise als Aufwendungs-Zuschüsse (AZ) gewährt, wobei unterschiedliche Mischungsverhältnisse angewandt wurden: 1972-76 zunächst nur AD, in der Anschlussförderung nur AZ; 1977-81 ein Drittel AD, zwei Drittel AZ, in der Anschlussförderung nur AZ; 1982-86 in der Grundförderung und der Anschlussförderung je ein Drittel AD und zwei Drittel AZ.

Insgesamt wurden im Zeitraum 1972-86 mit diesem Konzept 96.624 Wohnungen gefördert. Zwischen 1987 und 1997 wurden mit demselben Konzept weitere 27.786 Wohnungen gefördert, die jedoch durch Verweigerung der Anschlussförderung ab 2003 ein besonderes Schicksal erfahren haben, das mit den älteren Wohnungen nichts zu tun hat (Segment 1 in Kapitel 6).

Im Konzept der Aufwendungshilfen war die Auszahlung der Förderung bis zur vollständigen Tilgung der Bankdarlehen, längstens jedoch für 30 Jahre vorgesehen. Danach schloss sich die Bedienung der bis dahin zinslosen Aufwendungsdarlehen an. Die letzte Förderrate für die jüngsten Wohnungen wird 2016/17 ausgezahlt werden, die Bedienung der AD begann bei den ältesten Objekten etwa ab 2004.

Die Bedienung der AD war nicht mehr starr gestaltet wie bei der Annuitätshilfe, sondern wurde im Rahmen der Anschlussförderung von der Miethöhe abhängig gemacht, die ab der Bedienung der AD als Verpflichtungsmiete bezeichnet wurde. Bei diesen Wohnungen sind sehr unterschiedlich lange Bindungszeiten möglich, die zwischen 45 und 80 Jahren liegen können; die Laufzeiten ergeben sich vor allem aus unterschiedlichen ursprünglichen Kosten und unterschiedlich hohen AD. Die Strukturen dieses Bestandes sind daher sehr differenziert.

Inzwischen haben auch in diesem Segment zahlreiche Eigentümer die AD vorzeitig zurückgezahlt und dadurch Verkürzungen der Bindungszeiten teilweise um Jahrzehnte bewirkt. In den letzten Jahren sind bereits 21.473 WE (22,5 %) endgültig aus dem Kreis der Sozialwohnungen ausgeschieden, weitere 24.519 WE (25,1 %) befinden sich nach vorzeitiger Rückzahlung in der Nachwirkungsfrist; 9.400 davon werden bis 2021 den Status „Sozialwohnung“ verlieren, die übrigen 15.100 WE bis 2026/28 (siehe Segment 2 in Kapitel 5). Für 15.711 (16,3 %) WE wurden Barwert-Verträge zur vorzeitigen AD-Rückzahlung



abgeschlossen, die erhebliche Bindungsreduzierungen zur Folge haben (siehe Segment 3 in Kapitel 6).

Von dem ehemals großen Bestand sind daher Anfang 2016 nur noch 35.027 WE (36,2 %) im ursprünglich geplanten Förderstatus, wobei es auch darin große Differenzierungen gibt (siehe Segment 4 in Kapitel 6).

### **1989 - 1997: IBB-Baudarlehen**

Nach der Bildung einer rot-grünen Senatsregierung 1989 wurde ein zusätzliches Förderprogramm eingeführt, das ursprünglich die bis dahin allein praktizierte Förderung mit Aufwendungshilfen ersetzen sollte. Diese Absicht konnte jedoch nicht verwirklicht werden, sodass „nur“ ein alternatives Angebot eingeführt wurde. In diesem Programm wurden insgesamt 11.319 Wohnungen gefördert, die 30 % aller in diesem Zeitraum geförderten Wohnungen im Sozialen Mietwohnungsbau ausmachen. Das Programm wurde hauptsächlich von städtischen Wohnungsbaugesellschaften, Genossenschaften und privaten Einzeleigentümern in Anspruch genommen. Durch den Verkauf der städtischen Wohnungsbaugesellschaft GSW und der teilstädtischen Gehag durch Berlin befinden sich inzwischen viele dieser Wohnungen im Eigentum von privaten Wohnungsgesellschaften. Die sehr langen Bindungszeiten von über 50 Jahren in diesem Programm können rechtlich nicht verkürzt werden, allerdings gibt es inzwischen auch gegenteilige Bestrebungen einzelner Eigentümer (siehe Segment 5 in Kapitel 6).

### **1995-2001: Einkommensorientierte Förderung (EOF)**

In einem „Versuchsprogramm“ mit mehreren Varianten wurde die in den 90er Jahren zunehmend in die Diskussion gekommene „Einkommensorientierte Förderung“ praktiziert. Die 2.882 Wohnungen dieser Objekte waren für Berechtigte des Sozialen Wohnungsbaus und Bezieher höherer Einkommensgruppen in festgelegten Anteilen parallel beziehbar. Dabei erfolgten Mietanpassungen aufgrund regelmäßiger Einkommensprüfungen. Teile dieses Konzeptes finden sich in der 2014 neu eingeführten Sozialen Wohnraumförderung in Berlin wieder.

### **1960 - 2000: Weitere Förderprogramme**

Neben dem Sozialen Mietwohnungsbau hat Berlin über mehrere Jahrzehnte den Wohnungsneubau in großen Stückzahlen auch in anderen Programmen gefördert, die nicht so im Blickpunkt der Öffentlichkeit stehen, weil die Bindungen inzwischen erloschen sind und die Ausgaben im Landeshaushalt geringer waren und nicht so im Fokus der Diskussion standen. Diese Programme sind im Wesentlichen:

- Eigentumsförderung für Zielgruppen des Sozialen Wohnungsbaus 1961-2001: 44.000 WE
- Eigentumsförderung für höhere Einkommensgruppen 1968-2000: 22.000 WE
- Steuerbegünstigter Mietwohnungsbau 1966-86: 28.000 Wohnungen
- Freifinanzierter geförderter Mietwohnungsbau 1983-91: 11.000 Wohnungen





- Dachraum-Ausbau 1989-1993: 4.000 WE
- Zweiter Förderweg für höhere Einkommensbezieher 1991-97: 43.000 Wohnungen

Neben dem Neubau wurde seit 1983 auch die Modernisierung, Instandsetzung und Energieeinsparung im Vorkriegsbestand sowie seit 1995 die Sanierung der 270.000 Plattenwohnungen im Ostteil der Stadt in großen Stückzahlen gefördert.

Die folgende Tabelle gibt die Anzahl der Sozialwohnungen in zwei Ausprägungen wider: oben die Aufgliederung nach ihrer Entstehung, unten die Aufgliederung nach Segmenten, die am Handlungsspielraum orientiert sind (siehe Kapitel 6. S. 30 ff).

<b>Tab. 2: Sozialmietwohnungen im Frühjahr 2016 (Aufgliederung)</b>		
		<b>Wohnungen<sup>1</sup></b>
Annuitätshilfe	1969-1971	9.368
Aufwendungshilfen mit Anschlussförderung	1972-1976	36.609
Aufwendungshilfen mit Anschlussförderung	1977-1986	38.245
Aufwendungshilfen ohne Anschlussförderung	1987-1997	18.215
IBB-Baudarlehen / ergänzende AD	1989-1997	11.319
<b>Gesamt</b>		<b>114.053</b>
<sup>1</sup> ohne Wohnungen in Wohnheimen		

<b>Aufgliederung nach Segmenten der Expertengruppe</b>	
Segment 1: WE ohne Anschlussförderung	18.215
Segment 2: WE in der Nachwirkung	33.755
Segment 3: WE mit Barwert-Ablösung	15.737
Segment 4: "Planmäßiger AD-Verlauf"	35.027
Segment 5: IBB-Baudarlehen	11.319
<b>Gesamt</b>	<b>114.053</b>

Quelle: IBB

## 5 Wohnungspolitische Entwicklungen seit dem Jahr 2002, Autor: Günter Fuderholz

Um das Jahr 2000 herum war das Land Berlin mit einer außerordentlich kritischen Situation konfrontiert:

- Die wirtschaftliche Lage in der Region hinkte aufgrund der DDR-Hypothek und den Spätfolgen der Insellage West-Berlins weit hinter der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung her.
- Dadurch wurde auch die Haushaltslage zusehends kritisch, die bisher weitgehend durch Neuverschuldung ausgeglichen worden war. Die Möglichkeiten dieser Politik kamen an ihr Ende.
- Gleichzeitig war im Wohnungsbestand ein längerfristiger Leerstand von etwa 90.000-100.000 Wohnungen entstanden (siehe IBB-Wohnungsmarktbericht 2003, S. 46). Dieser hatte 3 Ursachen: (1) In den 90er Jahren hatte in Berlin und seinem Brandenburger Umland über lange Zeit unbemerkt eine Parallel-Produktion von Wohnungsbau stattgefunden: Im Zeitraum 1994-2002 sind in Berlin 135.000 Wohnungen und im Umland 126.000 fertig gestellt worden, objektiv zu viel für die Gesamtregion. Dies führte zu einer Abwanderung aus weniger attraktiven Beständen Berlins. (2) Außerdem entwickelte sich die Bevölkerungszahl in der Gesamtregion wesentlich verhaltener als vorher angenommen. (3) Die damals stagnierende volkswirtschaftliche Lage Deutschlands verlangsamte das übliche Wachstum des Wohnflächenverbrauchs, das neben der Einwohnerzahl der wichtigste Faktor für die Auslastung der vorhandenen Wohnungsbestände ist.
- Von dem Leerstand waren auch weniger attraktive Bestände des Sozialen Wohnungsbaus betroffen, die IBB ermittelte später im Durchschnitt einen Leerstand von 5 %, in Spandau sogar 7,9 %.
- Für den Landeshaushalt Berlins stellten die im Ländervergleich ungewöhnlich hohen Ausgaben für den Wohnungsbau, die aufgrund der historischen Situation West-Berlins und der hohen Nachfrage unmittelbar nach 1990 entstanden waren, eine unverträgliche Belastung dar.

Daher reifte insbesondere nach den Regierungswechseln 2001/2002 beim politischen Führungspersonal das Ziel, eine wesentliche Haushaltsentlastung auch bei den Kosten für den Wohnungsbau zu suchen. Dieses Ziel wurde konsequent umgesetzt und wird bis heute verfolgt, obwohl sich die Wohnungsmarktlage schon vor Jahren wieder zur Mangellage entwickelt hat. Äußere Faktoren haben den Erfolg der Strategie entscheidend dynamisiert. Im Folgenden werden die wesentlichen Entwicklungen knapp dargestellt.

## 1. Stopp der Anschlussförderung

Die entscheidende politische Weichenstellung war der 2003 nach leidenschaftlichen politischen Debatten herbeigeführte Stopp der Anschlussförderung für 27.000 Neubauwohnungen der 80er und 90er Jahre, weil dieser eine deutlich wahrnehmbare Wende mit großem politischen Echo darstellte. Die Folgen dieser Entscheidung sind in Kapitel 6.1 geschildert; sie sind nicht bewältigt und erfordern auf jeden Fall Reformbemühungen.

## 2. Mietenpolitik

Die zweite Entscheidung betraf die Mietenpolitik im Sozialen Wohnungsbau. Grundsätzlich ist seit 1972 ein jährlicher Förderabbau vorgesehen gewesen, der 1994 auf 0,1278 €/m<sup>2</sup> Wohnfläche fixiert wurde, was üblicherweise zu einer entsprechenden Mieterhöhung führt. Bis Ende der 90er Jahre wurde jedoch regelmäßig überprüft, ob diese Erhöhung im Einklang mit der Einkommensentwicklung und der allgemeinen Mietentwicklung stand. Je nach Erkenntnisstand wurden dann mitunter zusätzliche Mieterhöhungen verlangt oder Förderkürzungen ausgesetzt, was zu einem Ausbleiben von Mieterhöhungen führte. Im Gegensatz zu vielen Verlautbarungen ist die im Fördersystem angelegte Dynamik nicht unveränderlich, sondern kann jederzeit aufgrund einschlägiger Erkenntnisse aktuellen Erfordernissen angepasst werden. So sind noch Ende der 90er Jahre aufgrund der Wohnungsmarktlage und Einkommensentwicklung 2 Jahre lang Förderkürzungen (=Mieterhöhungen) nicht durchgeführt worden. Allerdings haben solche Eingriffe finanzielle Konsequenzen für den Landeshaushalt: Zusätzliche Förderkürzungen (=Mieterhöhungen) verringern die Ausgaben, das Aussetzen von Förderkürzungen erhöht sie.

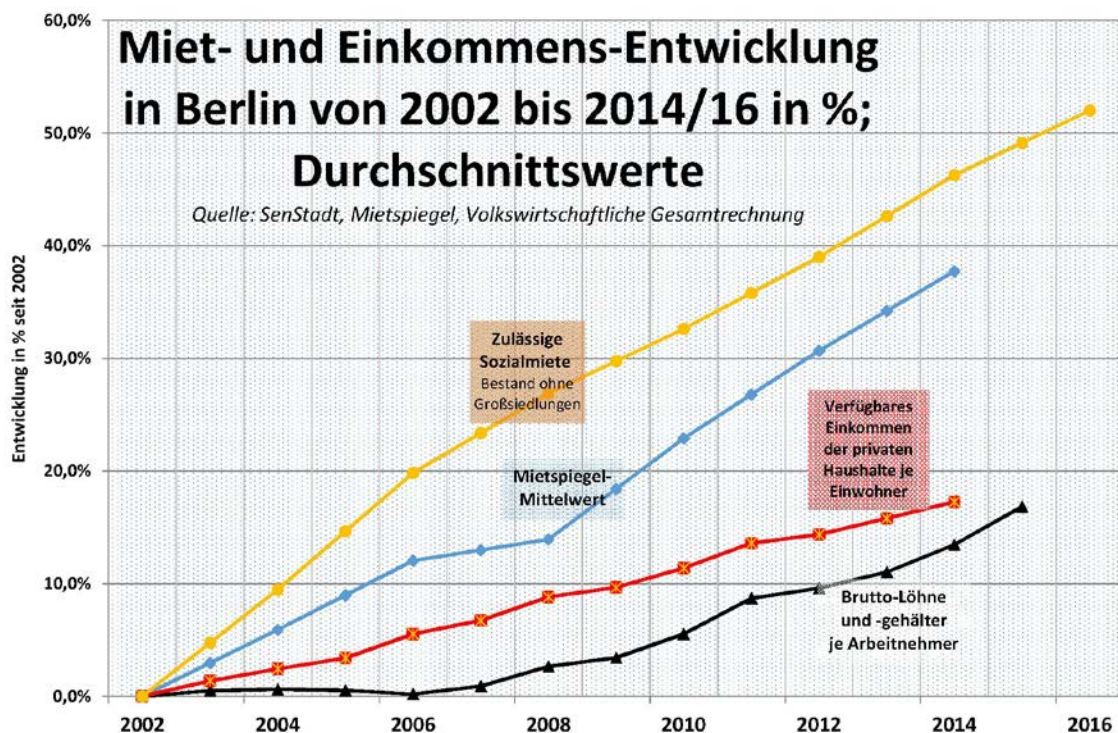
Ab 2003 änderte sich die Einstellung auf Seiten des Senats grundsätzlich: Obwohl die Wohnungsmarktlage über lange Zeit weiter sehr entspannt war und die Einkommensentwicklung der „breiten Schichten der Bevölkerung“, also der Zielgruppe des sozialen Wohnungsbaus, wie überall sehr gebremst verlief, wurden seitdem die Förderkürzungen unbeirrt jährlich durchgeführt. In den Jahren 2004/5 wurde sogar eine zusätzliche Förderkürzung von 0,34 €/m<sup>2</sup> umgesetzt, sodass in diesen beiden Jahren die gesamte förderbedingte Mieterhöhung 0,60 €/m<sup>2</sup> betrug, also 51 € monatlich bei einer Wohnung von 65 m<sup>2</sup>.

Als soziale Kompensation für die Mieterhöhung in der Breite wurde die Mietentwicklung in Großsiedlungen regelmäßig gebremst, die Förderkürzung also geringer vorgenommen. In den Großsiedlungen lagen zeitweise 30 % aller Wohnungen, aber deren Anteil hat stark abgenommen, sodass über längere Zeit unterschiedliche Anteile vorliegen. Wegen der über lange Zeit zwei unterschiedlichen Stränge der Mietenpolitik sind Durchschnittswerte zur Miete in Wahrheit nicht aussagekräftig, weil es Durchschnitte in der Realität gar nicht gibt: Dort wohnt man entweder in einer preiswerteren Großsiedlung oder im erheblich teureren Breitenbestand. Die Mietindifferenz macht ca. 1,00 €/m<sup>2</sup> aus, ist also erheblich. Die Reform der Mieten- und Förderpolitik kann also nur am Breitenbestand studiert werden.



Die entsprechenden Daten ergeben, dass die zulässigen durch Förderkürzung bewirkten Sozialmieten seit 2002 wesentlich schneller gestiegen sind als die Einkommen der „breiten Schichten“, die Entwicklung der Sozialmieten lag auch höher als die Entwicklung der Durchschnittsmieten im Mietspiegel.

**Abb. 1: Miet- und Einkommensentwicklung in Berlin 2002 bis 2014/2016**



Allerdings wurden etliche Mieterhöhungen von den Eigentümern nicht umgesetzt, weil sie um die Vermietung ihrer Wohnungen fürchteten. Durchschnittlich wurden in der Vergangenheit etwa 5 der jährlichen Förderkürzungen von den Eigentümern nicht an die Mieter weitergegeben, die Eigentümer haben also lieber wirtschaftliche Nachteile durch geringere Eigenkapital-Verzinsung in Kauf genommen; möglicherweise wurde auch an der Instandhaltung gespart. Diese Mietnachteile betreffen aber nicht alle Sozialwohnungen, sondern etwa 60 %, in den anderen Wohnungen sind zulässige und tatsächliche Miete nahezu oder tatsächlich identisch.

Abb. 2: Mietbelastung im Sozialen Wohnungsbau 2015

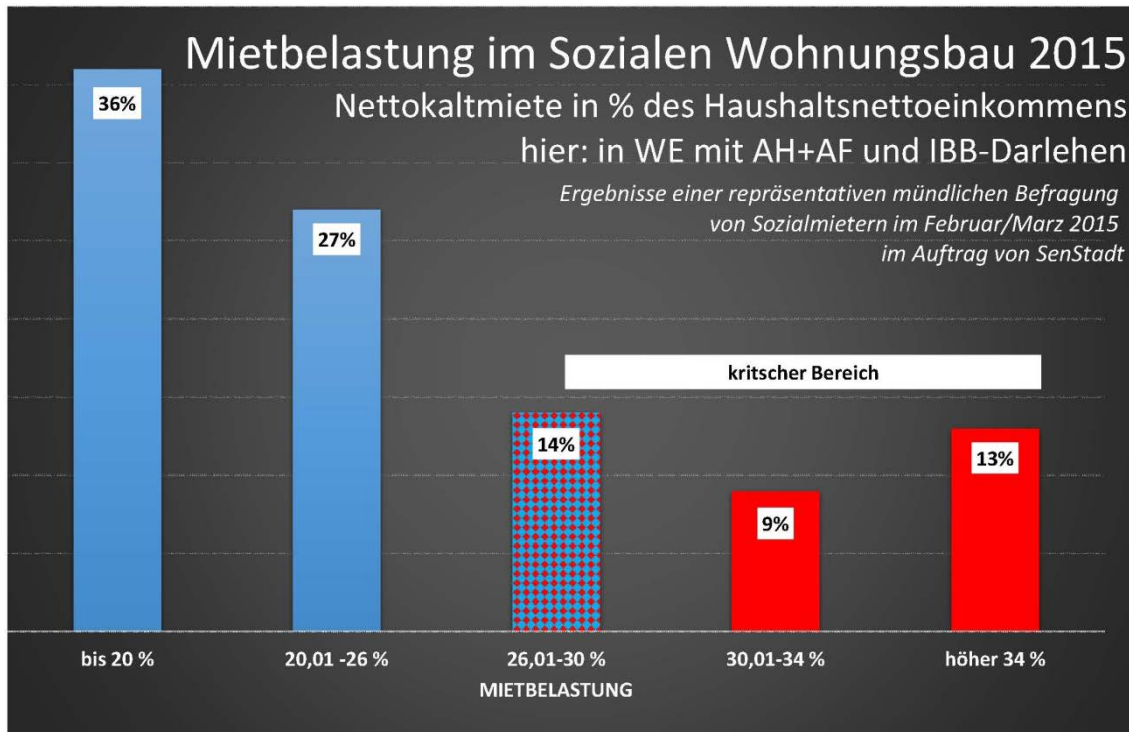
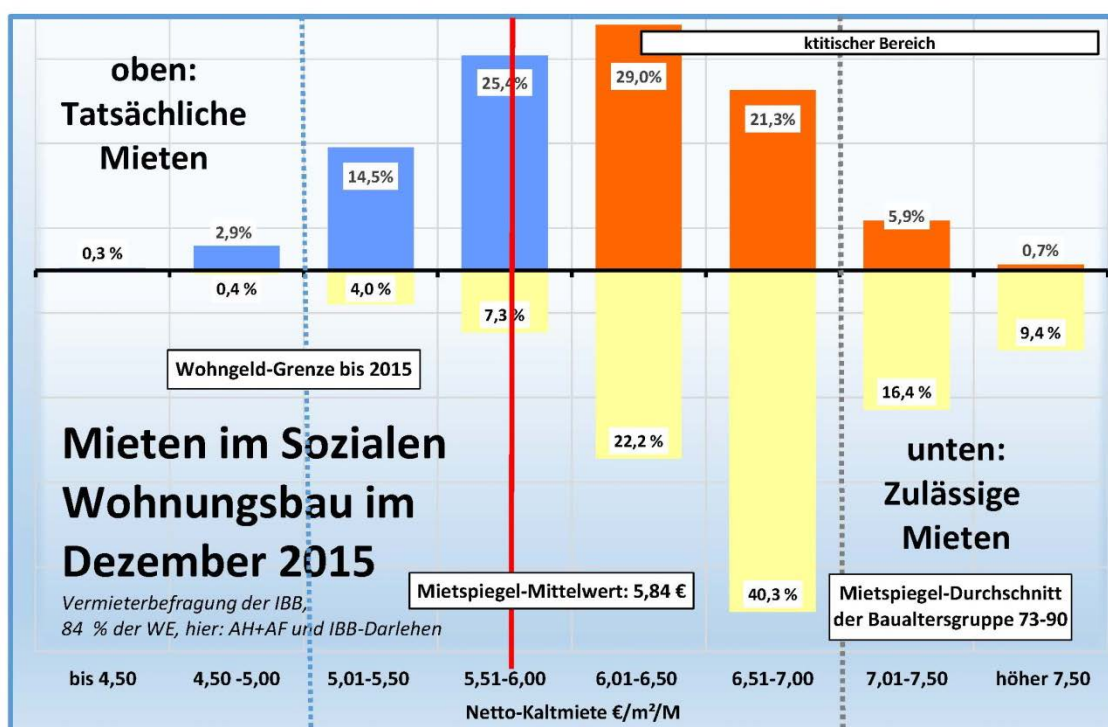


Abb. 3: Mieten im Sozialen Wohnungsbau im Dezember 2015





Die Differenz zwischen zulässiger und tatsächlicher Miete gibt es so wohl nur in Berlin. Abfragen in Hamburg und Köln ergaben, dass dieses Phänomen dort unbekannt ist.

Es hat in wohnungspolitischer Hinsicht 4 Bedeutungen:

- Es macht deutlich, dass die Marktlage diese Mieten nicht akzeptiert. Das sollte bei Sozialwohnungen nicht so sein.
- Es bedeutet, dass von der Politik „Mieterhöhungslizenzen“ vergeben worden sind, die die Eigentümer nach Gutdünken ausschöpfen können, wenn es ihnen sinnvoll und opportun erscheint. Die Politik hat die Kontrolle über die Mietentwicklung aus der Hand gegeben. Die Grafik „Mieten im sozialen Wohnungsbau“ (vgl. S. 25) im Dezember 2015 zeigt anschaulich, wie sich das Mieterspektrum verschiebt, wenn die zulässigen Mieten in Realität umgesetzt werden. Die Gestaltung der Mietenpolitik ist sicherlich für viele Eigentümer ein wesentlicher Grund, möglichst schnell durch Rückzahlung der Aufwendungsdarlehen aus dem Sozialen Wohnungsbau auszusteigen (s. u.).
- Die tatsächliche Mietbelastung ist in vielen Haushalten von Sozialmietern hoch bis sehr hoch. Nach einer Befragung im Auftrag von SenStadt aus dem Frühjahr 2015 beansprucht die Nettokaltmiete in 36 % aller Sozialmieterhaushalte mehr als 25 % des Nettoeinkommens (siehe Grafik „Mietbelastung im Sozialen Wohnungsbau“). Die kalten und warmen Betriebskosten nehmen weitere erhebliche Einkommensanteile in Anspruch. Es wundert deshalb wenig, dass das Thema Sozialmieten immer wieder auch die politische Arena erreicht.

### 3. Aktive Entföderung

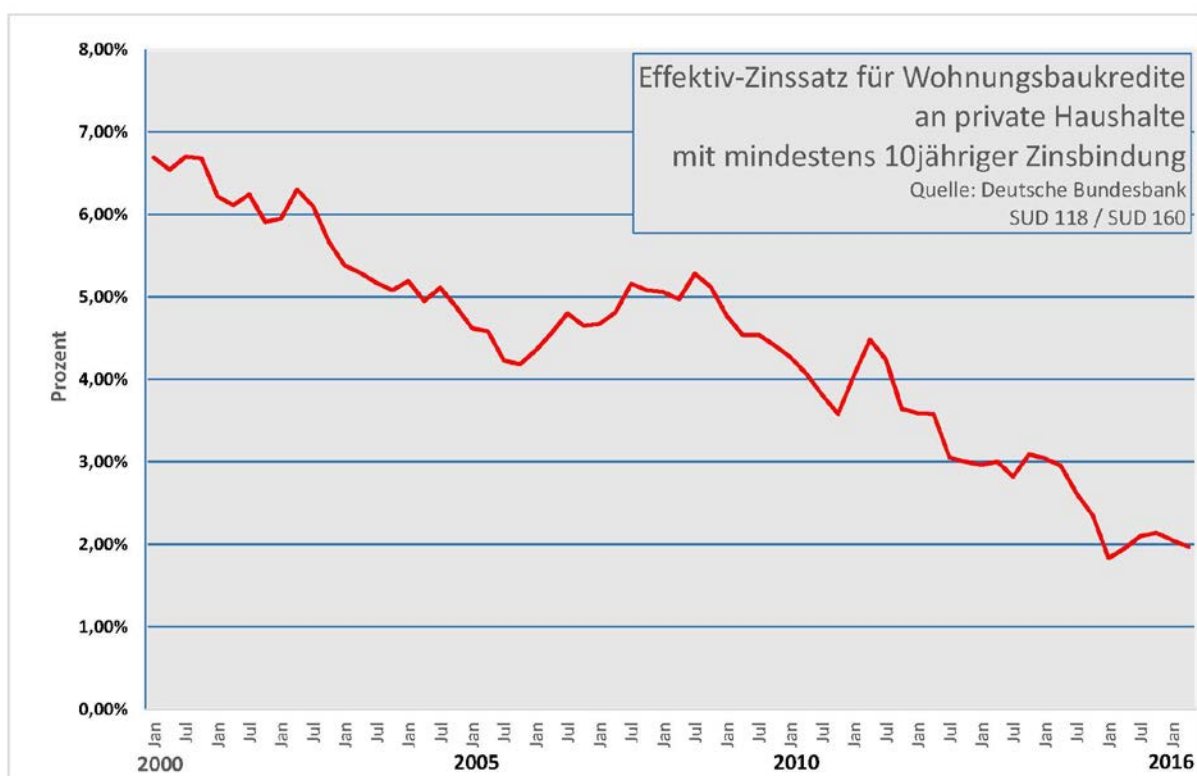
Ebenfalls seit etwa 2000 hat die Senatsverwaltung aktive Initiativen ergriffen, um Eigentümer vorzeitig zur Rückzahlung von Aufwendungsdarlehen zu bewegen. Dadurch konnten dem Haushalt zusätzliche Mittel zugeführt werden, die sonst erst in kleinen Raten im Laufe von Jahrzehnten eingegangen wären. Insgesamt wurden bis Ende 2013 Rückzahlungsverträge zum Barwert der AD über 309 Objekte mit 15.737 Wohnungen abgeschlossen (siehe Segment 2). In den weitaus meisten Fällen wurde dafür auf die Belegungsbindungen vollständig verzichtet, während die Mietbindungen aufrechterhalten wurden. Dem Landeshaushalt sind dadurch 649 Mio. € vorzeitig zugeflossen.

### 4. Passive Entföderung

Sobald die von 1969-86 geförderten Wohnungen die Bankdarlehen getilgt haben und in die Bedienung der Annuitätshilfe- oder Aufwendungsdarlehen eintreten, tritt ein neuer Konkurrent für die Wohnungspolitik auf: Der Finanzmarkt. Es entsteht für die Eigentümer nämlich die Frage, ob ihre Kreditkosten beim Landesdarlehen nicht höher sind als bei einem Darlehen auf dem freien Markt. Diese Frage erschien zu Zeiten der Konstruktion der Förderung in den 70-90er Jahren absurd, weil die Zinsen für Bankdarlehen regelmäßig höher waren als die für Förderdarlehen. Seit einigen Jahren ist das aber nicht mehr so (siehe

Grafik: "Effektiv-Zinssatz für Wohnungsbaukredite"). Aufgrund der drastisch gesunkenen Zinsen, die sich auf einem historischen Tief befinden, waren und sind in sehr vielen Fällen die Annuitätshilfe und Aufwendungsdarlehen Berlins nicht mehr konkurrenzfähig gewesen und wurden zurückgezahlt. Gleichzeitig konnten die Eigentümer sich aus den Bindungen befreien und auch den vielfach als „unfair“ empfundenen Zwängen der Mieten- und Förderpolitik mit ihren wirtschaftlichen Nachteilen (nicht umsetzbare Mieten) entgehen. Das Ergebnis ist bekannt und eingehend im Kapitel zu Segment 2 geschildert: 46.484 ehemalige Sozialwohnungen sind aufgrund vorzeitiger Rückzahlungen bereits aus allen Bindungen ausgeschieden, weitere 33.755 befinden sich nach vorzeitiger Rückzahlung noch für eine Übergangszeit von 1-12 Jahren in der Bindung, werden diese aber auch demnächst unwiderruflich verlieren. Es hat ein gewaltiger Aderlass in der sozialen Wohnungsversorgung stattgefunden, den die Öffentlichkeit in seinem Ausmaß bisher noch nicht wahrgenommen hat.

**Abb. 4: Effektiv-Zinssatz für Wohnungsbaukredite**



Dadurch sind dem Landeshaushalt sehr hohe Beträge zugeflossen, allein in den letzten 3 Jahren waren es 726 Mio. €, die weit überwiegend nicht als Einnahme veranschlagt waren, also eine überplanmäßige Zusatzeinnahme darstellen. Allein im Haushalt 2015 waren es 339 Mio. €. Der Haushalt Berlins ist somit Nutznießer eines windfall-profits der Zentralbank-Politik geworden, der sich zu Lasten der künftigen Wohnungsversorgung der unteren Einkommensgruppen auswirken wird.

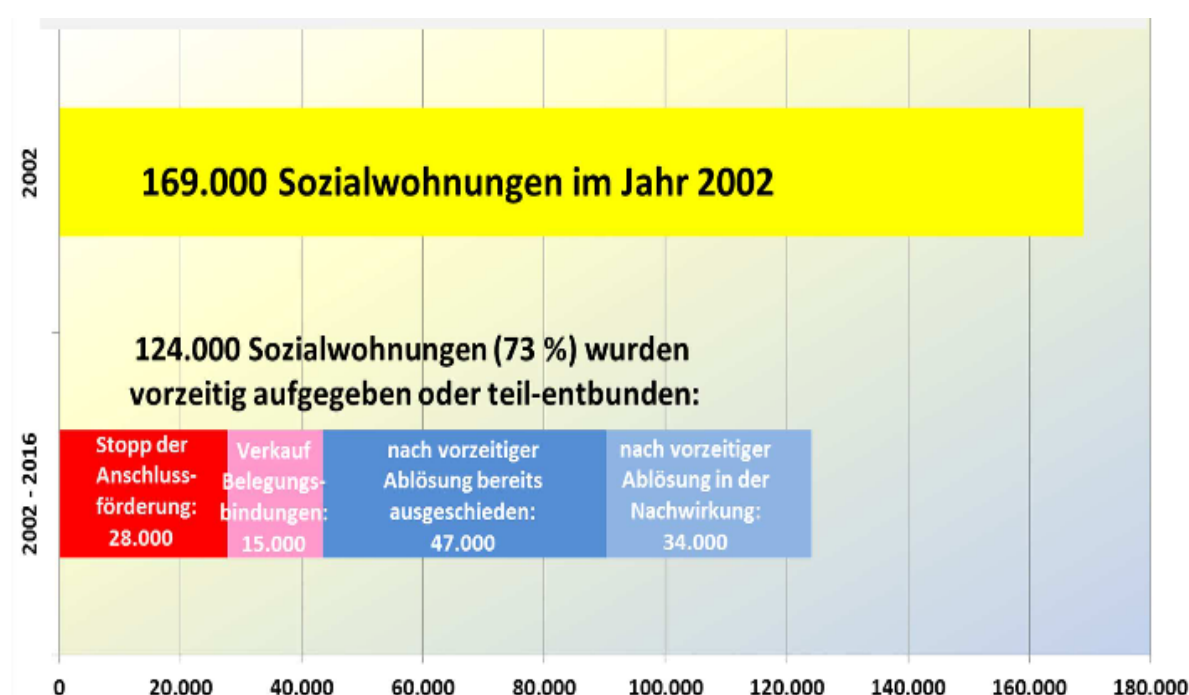


Die Dramatik liegt darin, dass dieser Mechanismus in der Berliner Wohnungspolitik bisher nicht öffentlich diskutiert worden ist. Auch im Rahmen der Diskussionen um das Volksbegehren im Jahr 2015 hat das Thema keine oder nur eine Randrolle gespielt. Deshalb enthält das Wohnraumversorgungsgesetz von 2015 keine Strategien einer Auffang- oder Gegenbewegung.

Dies hat die Expertengruppe als ihre Aufgabe betrachtet.

### 5. Gesamt-Entwicklung

**Abb. 5: Aktive und passive Einwirkung auf den Bestand an Sozialwohnungen 2002 - 2016**



Insgesamt wurden durch die verschiedenen aufgezeigten Entscheidungen bzw. Entwicklungen erhebliche Auswirkungen auf den Sozialen Wohnungsbau in Berlin ausgelöst. Bei drei Vierteln aller Sozialwohnungen des Jahres 2002 wurden entweder zeitliche Bindungsverkürzungen um Jahrzehnte bewirkt oder die Belegungsbindungen aufgegeben oder der Status der Wohnungen insgesamt in Frage gestellt. Der Landeshaushalt hat im Zeitraum 2002-15 durch die vorzeitigen Ablösungen und den Verkauf der Belegungsrechte unplanmäßige Einnahmen in Höhe von etwa 2,2 Mrd. € erzielt. Diese Einnahmen sind ausschließlich vorgezogene Einnahmen zu Lasten späterer Haushaltsjahre und zu Lasten einer sozialen Wohnungsversorgung.





## 6 Fördersegmente<sup>1</sup>, Autoren: Günter Fuderholz und Hildegard Schumann

### Segmentierung des Bestands

Der Begriff „Sozialer Wohnungsbau“ suggeriert einheitliche Verhältnisse, die in Berlin innerhalb des Bestandes so nicht vorhanden sind. Reformüberlegungen müssen deshalb zunächst die wesentlichen Unterschiede innerhalb des Bestandes reflektieren. Dieser muss in seine wesentlichen Bestandteile zerlegt und dabei deren unterschiedliche Charakteristika beschrieben werden. Nach Auswertung öffentlicher Dokumente und allgemeiner Sachkenntnis sind heute fünf relevante Segmente vorhanden, deren Entstehung, Charakteristika und Probleme sowie Mengen, Mieten, Eigentumsverhältnisse und Lage im Stadtgebiet im Folgenden einzeln beschrieben werden. Diese Betrachtungsweise ist neu und ermöglicht eine handlungsorientierte Diskussion um die Lösung der vorhandenen Probleme. Etliche der im Folgenden beschriebenen Sachverhalte dürften für die Teilnehmer wohnungspolitischer Diskussionen neu sein.

Die gebildeten Segmente spiegeln im Wesentlichen die unterschiedlichen Steuerungsmöglichkeiten wieder. Zum „klassischen“ Sozialen Wohnungsbau mit großen Einflussmöglichkeiten zählen die Segmente 4 (hiervon nur Teile) und 5. Geringere Einflussmöglichkeiten bestehen in den Segmenten 2 und 3, sehr kritisch und umstritten ist die Lage im Segment 1, den Wohnungen mit verweigerter Anschlussförderung. Daher wäre es nicht zielführend, mit pauschalen Handlungsansätzen Einfluss auf den gesamten Bestand nehmen zu wollen. Dies hat auch große Auswirkungen in finanzieller Hinsicht, weil der gesamte Bestand gar nicht mehr Ziel finanzwirksamer Maßnahmen sein kann. Dasselbe gilt für wohnungspolitische Strategien: Auch solche dürften in einheitlicher Form für den gesamten Sozialen Wohnungsbaus eher schwierig zu entwickeln sein.

### Segment 1: 18.215 Wohnungen ohne Anschlussförderung aus den Förderjahren 1987-97

#### 1. Allgemeine Beschreibung

Dies 2003 entstandene Segment des Sozialen Wohnungsbaus ist ein deutschlandweites und wohnungsrechtliches Unikat. Es entstand durch die politische Entscheidung des Landes Berlin, die wirtschaftlich auf 30 Jahre angelegte Förderung im Sozialen Wohnungsbau nach 15 Jahren zu Lasten der Eigentümer, Kreditgeber und Mieter zu beenden und nicht die 15-jährige Anschluss-Förderung zu gewähren, die seit 1988 üblich gewesen war. Dies betraf 27.786 WE, die in den Jahren 1987-97 gefördert worden waren; einige wenige Objekte stammen aus den Förderjahren 1985/86. Die dadurch eingesparten Zahlungen für Aufwendungs-Zuschüsse und -Darlehen über den Zeitraum 2003 bis 2029 wurden von SenStadtUm im Jahr 2003 auf nominal 2,72 Mrd. €, barwertig auf 1,14 Mio. € geschätzt. Diese Schätzung erfolgte auf der Grundlage des damaligen Zinsniveaus, das für die

<sup>1</sup> Die Experten Sebastian Jung / Prof. Dr. Johannes Ludwig / Prof. Dr. Martin Schwab machen sich die Ausführung dieses Beitrags aus inhaltlichen Gründen nicht zu Eigen und verweisen zur Begründung auf [www.ansTageslicht.de/SWB](http://www.ansTageslicht.de/SWB)

Ausgabenhöhe entscheidend ist. Eine heutige Ermittlung würde aufgrund des niedrigeren Zinsniveaus niedrigere Einsparungen errechnen.

Vorausgegangen war eine eingehende Untersuchung der Sach-, Rechts- und Problemlage durch eine Expertenkommission. Diese hatte Ende 2002 vorgeschlagen, die bisherige Förderung aufgrund des entspannten Wohnungsmarkts und der Haushaltsnotlage des Landes Berlin nicht fortzusetzen, sondern mit den Eigentümern Verhandlungen über eine Weiterführung der Förderung auf niedrigerem Niveau zu führen. Der Berliner Senat entschied sich jedoch gegen dieses Votum und wies die IBB stattdessen an, Anträge auf weitere Förderung grundsätzlich abzulehnen. Zur sozialen Abfederung wurden begleitende Fördermaßnahmen für Mieter beschlossen, die von hohen Mietsteigerungen betroffen sein würden.

Mit der einseitigen Vorgehensweise hat sich Berlin in die Zwänge der Rechtslage begeben, in der ein Förderstopp nicht geregelt war, weshalb später negative Folgeprobleme aufgetreten sind (siehe Ziff. 4). Bis Ende 2005 wurde die Rechtslage ausschließlich durch Bundesgesetze bestimmt. Aufgrund der Föderalismus-Reform gingen ab 2006 erhebliche Teile der Gesetzes-Kompetenz in die Zuständigkeit der Länder über, Berlin hat davon aber erstmals im Wohnraumgesetz 2011 Gebrauch gemacht und dabei nur Teilbereiche neu geregelt (s.u).

Die bereits bewilligte Grundförderung der 27.786 Wohnungen lief für die ersten 15 Jahre weiter, sodass nicht von Anfang an alle Objekte direkt wirtschaftlich betroffen waren. Die direkte Wirkung trat erst dann ein, wenn die ersten 15 Jahre nach Fertigstellung der Objekte abgelaufen waren. Dies war im ältesten Objekt 2003 der Fall, im jüngsten erst Anfang 2016. Die Objekt-Wirkung setzte also sukzessive ein und traf nicht alle Eigentümer und Mieter gleichzeitig. Deshalb ist die jeweilige Wirkung zu unterschiedlichen Bedingungen auf dem Immobilien-, Finanz- und Mietermarkt eingetreten. Auch die ursprünglichen Grundstücks- und Baukosten sowie die Finanzierungskonditionen in der 12-jährigen Entstehungszeit von 1986 bis 1997 sind unterschiedlich gewesen.

Infolge des Förderstopps wurden von Eigentümern und Anlegern der 713 betroffenen Objekte 626 Verfahren vor Zivil- und Verwaltungsgerichten gegen die IBB bzw. das Land Berlin geführt; die Prozess-Serie wurde hauptsächlich im Jahr 2006 durch ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zugunsten Berlins entschieden, zu Nebenthemen sind jedoch weitere Rechtsstreitigkeiten anhängig.

Weil die ursprünglichen Bankdarlehen zum Ende der 15-jährigen Grundförderung erst zu etwa 20 – 25 % getilgt waren, bestanden weiter hohe Kredit-Verbindlichkeiten, die nach Wegfall der Förderung aus den Mieten nicht zu finanzieren waren. Die Eigentümer waren zwar nach Ende der Förderung berechtigt, anstatt der bisher hoch subventionierten Sozialmiete die wesentlich höhere Kostenmiete zu verlangen, konnten diese aber aufgrund der Wohnungsmarktlage nicht umsetzen. Daher hatte bereits die Expertenkommission wirtschaftliche Notlagen und zahlreiche Insolvenzen erwartet, deren Zahl allerdings geringer ausgefallen ist als zunächst angenommen.

## 2. Größe, Struktur und wirtschaftliche Sanierung des Segments

Bis Ende 2013 waren 210 Objekte mit 7.656 WE von Insolvenz- und/oder Zwangsverwertungsverfahren betroffen, bis zum 31.5.2016 haben 9.571 WE (34 %) aufgrund dieser Verfahren oder aufgrund von Verkäufen die Eigenschaft „öffentlich gefördert“ verloren und sind ins Vergleichsmietensystem gewechselt. In 184 Fällen wurde Berlin für die übernommenen Landesbürgschaften der Ibb-Darlehen in Anspruch genommen und leistete bei einer durchschnittlichen Ausfallquote von 68 % bis Ende 2014 Zahlungen von 461 Mio. €. Zusätzlich sind bei diesen Objekten Aufwendungsdarlehen des Landes in Höhe von 327 Mio. € verloren gegangen.

Die verbliebenen 18.215 WE in 454 Objekten (ohne Wohnheime) haben gemäß Wohnungsbindungsgesetz weiter die Eigenschaft „öffentlich gefördert“ und befinden sich noch im Kostenmietrecht des Sozialen Wohnungsbaus, weil in den ersten 15 Jahren der Förderung die öffentlichen Fördermittel zu einem Drittel als Aufwendungsdarlehen (AD) ausgezahlt wurden. Diese Darlehen sind bis zum 30. Jahr nach Fertigstellung der Objekte zinslos und müssen danach mit 2 % getilgt und mit 7 % verzinst werden, zusätzlich ist ein Verwaltungskostenbeitrag (VKB) der IBB in Höhe von 0,5 % des Darlehens zu zahlen. Die planmäßige Laufzeit eines solchen Darlehens dauert 23 Jahre. Die Objekte befinden sich nach Auslaufen der ersten 15-jährigen Förderphase planmäßig also noch weitere 38 Jahre im Kostenmietrecht: 15 Jahre ohne Förderung bei zinslosen AD, weitere 23 Jahre bei planmäßiger Bedienung der AD.

Inzwischen ist bei fast allen Objekten die erste 15-jährige Förderphase beendet, bei den 3 jüngsten Objekten wird die Förderung demnächst enden. Die planmäßige Bedienung des AD beginnt beim ersten Objekt im Jahr 2018. Bei planmäßigem Verlauf verlässt das letzte Objekt das Kostenmietrecht im Jahr 2055. Die Summe der noch valutierenden Aufwendungsdarlehen beträgt etwa 955,3 Mio. € (Stand: Sept. 2015), etwa 52.000 € je WE (eine genaue Zahl kann wegen unterschiedlicher Datenstände z.Zt. noch nicht angegeben werden).

Die Verteilung der Wohnungen nach Eigentümergruppen und Lage in der Stadt gibt die folgende Tabelle wieder.

**Tab. 3: Segment 1: "Öffentlich geförderte" Wohnungen**

Eigentümergruppen			Lage in der Stadt		
Eigentümer	WE	%	Bezirke	WE	%
Städtische WBG	3.831	21 %	Mitte	1.339	7 %
Genossenschaften, Stiftungen u.ä.	1.022	6 %	Friedrichshain-Kreuzberg	1.360	7 %
Private Einzeleigentümer	469	3 %	Pankow	3.722	20 %
Personengesellschaften (GbR)	7.743	43 %	Charlottenburg-Wilmersdorf	575	3 %
Objektgesellschaften, Wohnungsunternehmen	5.142	28 %	Spandau	1.049	6 %
			Steglitz-Zehlendorf	841	5 %
			Tempelhof-Schöneberg	1.862	10 %
			Neukölln	2.040	11 %
			Treptow-Köpenick	1.492	8 %
			Marzahn-Hellersdorf	724	4 %
			Lichtenberg	1.717	9 %
			Reinickendorf	1.486	8 %
Summe	18.207	100 %	Berlin	18.207	100 %

(Stand: 31.5.2016)\*

\*Die Tabelle weist eine geringe Differenz von 8 WE zur Gesamtzahl 18.215 aus.

Inzwischen wurden in den weitaus meisten Objekten entscheidende wirtschaftliche Weichenstellungen vollzogen, weshalb der Bestand in 4 große Gruppen eingeteilt werden kann, deren Zahlen nicht immer genau bekannt sind, auch überschneiden sich einige Gruppen:

#### a) Städtische Wohnungsbaugesellschaften

Die städtischen Gesellschaften haben für die o.g. 3.831 WE interne Verlustausgleiche bzw. eigenständige wirtschaftliche Sanierungen realisiert; die Gestaltung der Mieten gegenüber den Mietern wurde im Mietenbündnis mit dem Senat aus dem Jahr 2012 in die generellen Mietvereinbarungen einbezogen; danach soll in diesen WE anstatt der Kostenmiete die ortsübliche Vergleichsmiete verlangt werden, wobei nach Mieterhöhungen 30 % des Haushaltsnettoeinkommens nicht überschritten werden soll.

## **b) Private Objekte**

Die meisten Objekte im privaten Eigentum sind nach Auskunft der IBB in den vergangenen Jahren von den Eigentümern wirtschaftlich saniert worden, wobei das niedrige Zinsniveau dafür eine wesentliche Erleichterung war. Üblicherweise wurde von den Eigentümern zusätzliches Eigenkapital zur Verlustabdeckung und zum Ersatz von Bankdarlehen eingesetzt. Dies dürfte etwa 10.000 WE betreffen, die genaue Zahl ist z.Zt. nicht bekannt. Professionelle Wohnungsunternehmen mit mehreren Objekten oder Objektgesellschaften haben diese Sanierung in Eigenregie durchgeführt, wobei der IBB nicht immer alle Einzelheiten bekannt sind. Bei etwa 100 einzelnen Objektgesellschaften hat jedoch die IBB in Abstimmung mit der Senatsverwaltung zur Unterstützung der wirtschaftlichen Sanierung Vereinbarungen mit folgenden wesentlichen Inhalten getroffen:

- Wirtschaftlich dauerhaft tragfähige Lösung auf dem Niveau des objektweisen Mietspiegel-Mittelwerts durch zusätzliches finanzielles Engagement der Eigentümer und/oder durch Vereinbarungen zwischen Eigentümern und Banken,
- Verzicht der Eigentümer auf Ausschüttungen bis zur vollständigen Tilgung der AD,
- Anstatt einer festen AD-Bedienung in Höhe von 2 % Tilgung und 7 % Zinsen Bedienung aufgrund einer Überschussrechnung mit vereinbarten Kostenansätzen, häufig Stundung der vollständigen oder teilweisen AD-Bedienung,
- Rückgabe der Landesbürgschaft für die IB-Darlehen durch die Eigentümer.

Diese Objekte wurden damit aus der Insolvenzgefahr befreit und auf der Basis des Mietspiegels und durch zusätzliches Eigenkapital voraussichtlich nachhaltig saniert. Die Inanspruchnahme der Berliner Landesbürgschaften, die ein großes Haushaltsrisiko darstellte, wurde ausgeschlossen. Im Gegenzug wurde eine spätere und längere Bedienung der Aufwendungsdarlehen vereinbart, die vom Mietverlauf abhängt.

## **c) Objekte mit AD-Rückzahlungen**

Für 128 Objekte mit 2.700 WE wurden bereits Lösungen für die Rückzahlung der AD realisiert. Für 1.378 WE haben die Eigentümer die AD bereits vollständig zurückgezahlt, für 1.322 WE wurden aufgrund des Wohnraumgesetzes 2011 oder vorheriger vertraglicher Lösungen die AD barwertig (also nominal unvollständig) zurückgezahlt und dabei wurden unterschiedliche Vereinbarungen über Belegungs- und Mietbindungen geschlossen.

## **d) Objekte mit gekündigten Aufwendungsdarlehen**

Dies betrifft aktuell noch 37 Objekte mit 1.427 WE. Überwiegend handelt es sich um Verkäufe vor 2011, bei denen Ansprüche der IBB auf Rückzahlung der AD gegenüber den Verkäufern bestehen. Aufgrund des Eigentumswechsels dürften bei den Objekten selbst im Regelfall keine wirtschaftlichen Probleme bestehen.

### 3. Die Mieten und die Mieterstruktur in diesem Segment

Nach dem Wegfall der Förderung im 16. Jahr nach Erstbezug der Objekte ist die wirtschaftliche und rechtliche Grundlage für die Sozialmiete ab diesem Zeitpunkt entfallen und aufgrund der noch valutierenden Aufwendungsdarlehen waren und sind die Eigentümer berechtigt, stattdessen die weitaus höhere „Kostenmiete“ zu verlangen, was bisher jedoch nur in seltenen Fällen vorgekommen ist.

Die wesentlichen Unterschiede zwischen den verschiedenen Mietniveaus geben die folgenden Zahlen wieder:

- Sozialmiete: Wäre bei diesen Wohnungen der Förderstopp nicht vollzogen worden, würde die zulässige Sozialmiete in diesen WE gegenwärtig bei durchschnittlich etwa 7,00 €/m<sup>2</sup> liegen.
- Kostenmiete: Diese liegt dagegen durchschnittlich bei ca. 13,20 €/m<sup>2</sup>, also knapp 90 % höher, wobei hier eine große Spannbreite vorhanden ist. Bei Beginn der AD-Phase im 31. Jahr nach Bezugsfertigkeit verursacht die zusätzliche AD-Bedienung eine durchschnittliche Erhöhung der Kostenmiete von etwa 5,00 €/m<sup>2</sup>, also um etwa 38 % (siehe Ziff. 4). Im Kostenmietrecht ist auch eine Nachforderung von Mietforderungen bis zu einem Zeitraum von 27 Monaten zulässig. Die mietrechtliche Situation ist eine tendenzielle Bedrohung für alle Mieter, insbesondere für einkommensschwächere.
- Vergleichsmiete: In der hauptsächlich vergleichbaren Mietspiegelgruppe der Baujahre 1991-2002 liegt die Durchschnittsmiete im Mietspiegel 2015 bei 7,45 €/m<sup>2</sup>, also etwa 6,4 % oberhalb der theoretisch zulässigen Sozialmiete, aber weit unterhalb der Kostenmiete. Die Spannbreite der Mittelwerte im Mietspiegel liegt zwischen 6,92 und 9,04 €/m<sup>2</sup> je nach Wohnungsgröße und Lage.
- Tatsächliche Mieten: Ende 2015 lag die tatsächlich verlangte Durchschnittsmiete bei 6,86 €/m<sup>2</sup>, also etwa 9 % unter der durchschnittlichen Mietspiegelmiete. Dabei war die Spannbreite sehr groß: in 14 % der Wohnungen lag die Miete unter 6 €/m<sup>2</sup>, in 45 % zwischen 6 €/m<sup>2</sup> und 7 €/m<sup>2</sup>, in 32 % zwischen 7 €/m<sup>2</sup> und 8 €/m<sup>2</sup>, in 9 % oberhalb von 8 €/m<sup>2</sup>. Von 2014 bis 2015 war ein erheblicher Anstieg von durchschnittlich 0,39 €/m<sup>2</sup> oder 6,0 % eingetreten. Die bisherige Mietzurückhaltung der Eigentümer weicht also langsam auf. In 41 % der Wohnungen ist die Miete heute höher als sie bei weiterer Förderung sein würde.

### 4. Die Kostenmiete in diesem Segment

In diesem Segment werden besondere Probleme vom Kostenmietrecht ausgelöst, die im übrigen Sozialen Wohnungsbau nicht vorkommen. Dies sind folgende:

- Phantom-Kosten in der Kostenmiete: Veränderungen in der Höhe des Eigen- und Fremdkapitals wirken sich nach geltender Rechtslage nicht auf die Kostenmiete aus, es kommt in diesem Segment deshalb bei Verkäufen zum Ansatz von Phantom-

Kosten in der Kostenmiete. Der Einfrierungsgrundsatz hatte in seiner gesetzlichen Intention eine mieterschützende Wirkung, weil er verhindert, dass spätere höhere Verkaufspreise für geförderte Objekte sich auf die Miete auswirken. Nicht bedacht worden war dabei, dass Verkaufspreise sich auch nach unten entwickeln können. In diesem einzigartigen Berliner Segment mit abgebrochener Förderung, in der viele Objekte wirtschaftlich notleidend wurden, war das jedoch der Fall. Erwerber solcher Objekte, die viel weniger bezahlt hatten als den ursprünglichen Gestehungspreis, waren berechtigt, weiter das ursprüngliche Eigen- und Fremdkapital der Voreigentümer der Berechnung der Kostenmiete zugrunde zu legen. In wenigen besonderen Fällen konnten sogar für begrenzte Zeit anteilige Kapitalkosten geltend gemacht werden für Fremdkapital, das durch Bürgschaften Berlins getilgt worden war. Einige Erwerber haben mit solchen Phantomkosten „überhöhte“ Kostenmieten geltend gemacht, vermutlich um Mieter dadurch zum Auszug zu bewegen und die Gebäude anders zu vermarkten, etwa in guten Lagen als Eigentumswohnungen. Berlin konnte hierauf anfänglich nicht einwirken, weil die gesetzlichen Regelungen in Bundesgesetzen verankert waren. Erst nach der Föderalismus-Reform bot sich dafür eine Chance, die im Wohnraum-Gesetz von 2011 genutzt wurde. Objekte, die nach diesem Stichtag verkauft werden, verlieren sofort die Eigenschaft „öffentlich gefördert“ und wechseln dadurch vom Kostenmietrecht ins Vergleichsmietensystem. Der Berliner Gesetzgeber hat in diesen Fällen den Verlust von Bindungen geringer bewertet als die größere Mietsicherheit für die Mieter. Einige ältere Verkaufsfälle wurden hierdurch jedoch nicht „repariert“, sodass hier weiter Probleme existieren. Die Zahl der Fälle und Wohnungen ist nicht bekannt, nach Einschätzung der IBB sind es nicht viele.

- AD-bedingter Mietensprung: 30 Jahre nach Erstbezug der Objekte beginnt planmäßig die Bedienung der AD mit 2 % Tilgung, 7 % Zinsen und 0,5 % IBB-VKB. In diesem Segment führt dies innerhalb der Kostenmiete zu einem Mietensprung von durchschnittlich etwa 5,00 €/m<sup>2</sup>, weil Zinsen und VKB rechtlich mietwirksam werden (Annahmen: AD von je 52.000 €/WE, WE-Größe von 65 m<sup>2</sup>). In den vollgeforderten Wohnungen wird dies durch die Anschlussförderung verhindert, weil die Eigentümer bei Annahme dieser Förderung auf den mietrechtlichen Ansatz für ersparte Zinsen in der Kostenmiete verzichten müssen, was in diesem Segment nicht der Fall ist. Hier können die Eigentümer gemäß Einfrierungsgrundsatz sowohl den Nominal-Zinssatz für die ursprünglichen Fremddarlehen wie auch den Zinssatz für die AD und den VKB in die Ermittlung der Kostenmiete einrechnen. Diese Reform des gesetzlichen Kostenmietrechts dürfte für alle 15.515 WE dieses Segments relevant sein, bei denen noch keine AD-Rückzahlung erfolgt ist. Dies hat nicht unbedingt Einfluss auf das Vermieterverhalten, weil dieses sich i.d.R. an marktfähigen Mieten orientiert. Dennoch werden die Mieter darüber informiert werden und es erhöht den theoretisch durchsetzbaren Mietanspruch.
- Sanierungsmiete oder Kostenmiete: Wie unter Ziff. 2 beschrieben, sind die weitaus meisten dieser Objekte inzwischen voraussichtlich dauerhaft wirtschaftlich saniert

worden, viele davon durch Vereinbarungen zwischen Eigentümern und IBB. Als zentrale wirtschaftliche Größe dient im Mieterbündnis zwischen Senat und städtischen Wohnungsbaugesellschaften sowie bei den IBB-Vereinbarungen mit privaten Eigentümergesellschaften die objektspezifische Mietspiegel-Miete, auf die hin das Konzept ausgerichtet ist. Rechtlich dient jedoch weiterhin die wesentlich höhere Kostenmiete als Begründungsmittel für Mieterhöhungen bei Bestandsmietern, bei Neuvermietungen sind freie Vereinbarungen bis zur Kostenmiete zulässig.

## **5. Das Belegungsrecht in diesem Segment**

Die Miethöhe steht sicherlich in Zusammenhang mit der Mieterstruktur und umgekehrt. Die Mieterstruktur wurde von SenStadtUm im Rahmen einer repräsentativen Mieterbefragung Anfang 2015 ermittelt. Danach wurden diese Wohnungen zu 45 % von Haushalten bewohnt, deren Einkommen oberhalb der Berliner Einkommensgrenzen für den Sozialen Wohnungsbau liegen, 71 % der Haushalte lagen oberhalb der Bundes-Einkommensgrenze (das Land Berlin hat seine Einkommensgrenze 40 % höher bestimmt als der Bund). Fast die Hälfte aller Wohnungen wird also nach dem Berliner Regelwerk von Haushalten bewohnt, für die sie nicht gebaut worden sind, die andere Hälfte aber weiter von Berechtigten für den Sozialen Wohnungsbau. Damit unterscheidet sich diese Wohngruppe in der Belegung deutlich von den Wohnungen im vollgeförderten Sozialen Wohnungsbau, in denen 32 % der Mieter oberhalb der Berliner Einkommensgrenze liegen.

Mit dem Stopp der Förderung im Jahr 2003 wurden aufgrund der neuen mietrechtlichen Situation die Belegungsrechte für diese Wohnungen befristet aufgehoben, diese Freistellung aber immer wieder verlängert. Diese Tatsache hat sicherlich zur allmählichen Änderung der Mieterstruktur beigetragen. Mit dem Wohnraumversorgungsgesetz vom November 2015 wurden diese Objekt-Freistellungen aufgehoben, sodass nunmehr wieder für alle Wohnungen das Belegungsrecht des Landes gilt und die Wohnungen rechtmäßig nur noch an Mieter vermietet werden dürfen, die eine Berechtigung für den Sozialen Wohnungsbau nachweisen. Seitdem dürfen Wohnungen nur noch an Bürger aus der unteren Einkommenshälfte vermietet werden. Die Eigentümer haben jedoch die Möglichkeit, Einzelfreistellungen von dieser Verpflichtung zu beantragen.

## **6. Zeitliche Perspektiven**

Ca. 15.000 Wohnungen dieses Segments werden sich nach geltender Rechtslage noch Jahrzehnte im Kostenmietrecht des Sozialen Wohnungsbaus befinden, womit die im Folgenden geschilderten Probleme verbunden sind.

## **7. Probleme**

In diesem Wohnungsbestand bestehen gegenwärtig 3 Paradoxien für nahezu alle Wohnungen:

- Die tatsächlichen wirtschaftlichen Verhältnisse stimmen aufgrund der wirtschaftlichen Sanierung und der Sanierungsvereinbarungen nicht mit denjenigen überein, die





rechtlich gegenüber den Mietern als Begründung für Mieterhöhungen angegeben werden müssen.

- Während im Vergleichmietensystem und im voll geförderten Sozialen Wohnungsbau relativ begrenzte und ausgewogene Mieterhöhungsregelungen bestehen, sind in diesem Bestand rechtlich jederzeit ausufernde Mieterhöhungen bis zum Doppelten und mehr rechtlich zulässig. Dies ist deshalb der Wohnungsbestand in Berlin mit der rechtlich größten Mietunsicherheit.
- Während die wirtschaftliche Situation der Wohnungen gegenwärtig und auf Jahrzehnte keine Mieten auf dem Niveau der Sozialmieten möglich macht, dürfen die Wohnungen neuerdings dennoch nur noch an Sozialmieter vermietet werden.

Daneben existieren einige „Problem-Objekte“ der Vergangenheit, die möglicherweise nur schwer oder gar nicht sinnvoll „repariert“ werden können.

Lösungsvorschläge für diese Probleme werden in 2 alternativen Reformvorschlägen entwickelt: Siehe Band 2, Teil B, Nr. 4 und 5.

## **Segment 2 33.755 Sozialwohnungen in der Nachwirkungsfrist nach vorzeitiger vollständiger Rückzahlung der Darlehen aus den Förderjahren 1969 bis 1986**

§ 489 BGG sichert jedem Darlehensnehmer das Recht zu, ein Darlehen bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen zu kündigen und den Darlehensbetrag zurückzuzahlen. Dieses Recht gilt auch für Förderdarlehen im Rahmen des Sozialen Wohnungsbaus. In dessen Rechtskreis können daher nur die Auswirkungen dieses Rechts enger bestimmt werden, was in § 16 des Wohnungsbindungsgesetzes geschehen ist. Die mehrfach geänderte Bestimmung sieht seit 1990 vor, dass bei vorzeitiger vollständiger Rückzahlung öffentlicher Fördermittel eine Nachwirkungsfrist von 10 Jahren gilt, die Mietpreis- und Belegungsbindungen der geförderten Wohnungen solange also noch erhalten bleiben. Im Wohnraumversorgungsgesetz von 2015 hat Berlin diese Frist auf 12 Jahre verlängert, eine längere Dauer aber rechtlich für nicht vertretbar gehalten.

Weil die Zinsen der Annuitätshilfedarlehen starr mit 7 % festgesetzt waren und zusätzlich ein Verwaltungskostenbeitrag der IBB in Höhe von 0,5 % zu leisten war, bei Bedienungsbeginn der Darlehen ab 2003 das Zinsniveau für Wohnungsbaudarlehen am Finanzmarkt aber bei 5 % lag, haben in der Folgezeit fast alle Eigentümer der Förderjahrgänge 1969-71 ihre Darlehen vorzeitig zurückgezahlt und die Bindungszeiten dabei um etwa ein Jahrzehnt verkürzt. Nach Informationen aus der Wohnungswirtschaft wurden damals auch Unternehmen von der Senatsverwaltung gezielt um eine vorzeitige Rückzahlung gebeten und dabei eine sofortige Freistellung von allen Bindungen in Aussicht gestellt. Insgesamt wurden die Darlehen von 99,7 % der 34.379 geförderten Wohnungen vorzeitig zurückgezahlt. 25.011 Wohnungen sind nach Verstreichen der 10-jährigen Nachwirkungsfrist

bereits aus allen Bindungen ausgeschieden, 9.236 WE befinden sich noch innerhalb der Frist, werden aber in den nächsten 4 Jahren ebenfalls fast vollständig ausscheiden.

Komplizierter ist der Sachverhalt bei den seit 1972 mit Aufwendungshilfen geförderten Wohnungen, weil bei diesen keine starre Verzinsung vorgesehen ist, sondern diese sich bei unveränderter Mieter-Miete aus einer Überschussrechnung nach Tilgung der Bankdarlehen ergibt. In vielen Fällen ist eine Verzinsung der Aufwendungsdarlehen anfänglich gar nicht möglich, sondern höchstens die Tilgung in Höhe von 2 %. Objektweise sind die Verhältnisse sehr unterschiedlich, sodass Verallgemeinerungen unmöglich sind.

Die Bedienung der ersten Aufwendungsdarlehen der Förderjahre ab 1972 begann etwa ab 2004. Inzwischen wurden auch in diesem Bestand von 96.624 WE zahlreiche AD vorzeitig vollständig zurückgezahlt. Bei 21.473 WE ist die 10jährige Nachwirkungsfrist bereits verstrichen, sodass diese Wohnungen bereits ins Vergleichsmietensystem gewechselt sind. 24.519 WE befinden sich dagegen noch in der Nachwirkungsfrist und werden sukzessive bis 2028 den Status „Sozialwohnung“ verlieren, 9.400 WE davon innerhalb der nächsten 5 Jahre bis Ende 2021.

Besonders umfangreiche vorzeitige Rückzahlungen fanden in den 3 Jahren 2013-15 statt; 20 % entfielen davon auf städtische Wohnungsbaugesellschaften, 80 % auf andere Eigentümer. Dem Landeshaushalt sind 2013-15 dadurch unplanmäßige Einnahmen von 726 Mio. € zugeflossen, die normalerweise erst über einen Zeitraum von 30 bis 50 Jahren eingenommen worden wären. Den bisherigen Extremfall stellt das Jahr 2015 dar, in dem Mittel für 10.950 Wohnungen vorzeitig zurückgezahlt wurden und Berlin eine unplanmäßige Einnahme von 339 Mio. € erzielt hat. 2015 sind daher 10 mal so viele Wohnungen aus längerfristigen Bindungen herausgelöst worden wie im selben Jahr durch Neubauförderung neu geschaffen wurden. Wenn keine kurzfristige Änderung in der Verzinsungspolitik Berlins eintritt, ist mit weiteren vorzeitigen Ablösungen zu rechnen. Insgesamt sind aus der Förderperiode 1969 bis 1986 46.484 Wohnungen vorzeitig endgültig aus den Sozialbindungen ausgeschieden.

In der 10- bis 12-jährigen Nachwirkungsfrist vor dem vorzeitigen Ausscheiden befinden sich Anfang 2016 weitere 33.755 WE. Diese Wohnungen sind weiter echte Sozialwohnungen. Sie sind zu 56 % im Eigentum privater Gesellschaften, 8 % gehören Genossenschaften, 36 % städtischen Wohnungsbaugesellschaften. Die Wohnungen liegen ausschließlich in Berlin-West, große Mengen befinden sich in Spandau, Neukölln, Tempelhof-Schöneberg, Tiergarten-Wedding, Kreuzberg und Charlottenburg-Wilmersdorf.

**Tab. 4: Segment 2: Sozialwohnungen in der Nachwirkungsfrist**

Eigentümergruppen			Lage in der Stadt	
Eigentümer	WE	% Bezirke	WE	%
Städtische WBG	11.993	36 % Mitte	4.201	12 %
Genossenschaften, Stiftungen u.ä.	2.747	8 % Friedrichshain-Kreuzberg	3.720	11 %
Private Einzeleigentümer	1.404	4 % Pankow*	23	0 %
Personengesellschaften (GbR)	1.298	4 % Charlottenburg-Wilmersdorf	3.652	11 %
Objektgesellschaften, private Wohnungsunternehmen	16.313	48 % Spandau	7.313	22 %
		Steglitz-Zehlendorf	1.957	6 %
		Tempelhof-Schöneberg	4.629	14 %
		Neukölln	6.465	19 %
		Treptow-Köpenick	0	0 %
		Marzahn-Hellersdorf	0	0 %
		Lichtenberg*	16	0 %
		Reinickendorf	1.779	5 %
Summe	33.755	100 % Berlin	33.755	100 %

\* Die WE-Zahlen für Pankow und Lichtenberg sind unplausibel, weil in diesen Bezirken keine geförderten WE aus der Zeit 1969-86 liegen können. Entweder handelt es sich um falsche Adressierung oder falsche zeitliche Zuordnungen.

Die Mieter-Miete in diesen Wohnungen beträgt durchschnittlich 5,92 €/m<sup>2</sup>, die zulässige durch steigende AD-Verzinsung bewirkte Miete liegt bei 6,62 €/m<sup>2</sup>, es ist also noch ein Nachhol-Potenzial von 0,70 €/m<sup>2</sup> (12 %) vorhanden, das die Eigentümer bisher nicht realisiert haben. Aufgrund der Rückzahlung der Fördermittel gibt es in der Nachwirkungsfrist keine Möglichkeit mehr, weitere Mieterhöhungsmöglichkeiten durch Förderkürzungen umzusetzen.

Das Ausscheiden dieser Wohnungen aus dem Kreis der Sozialwohnungen vollzieht sich schleichend in jährlich unterschiedlichen hohen Raten. 2016 werden es wahrscheinlich 6.600 WE sein, in den folgenden 5 Jahren bis 2021 etwa 13.000, die übrigen 14.000 in den folgenden Jahren bis 2028.

Ein Einfluss Berlins auf das Ausscheiden dieser Wohnungen ist nicht mehr möglich, weil alle Fördermittel zurückgezahlt sind. Innerhalb der Expertengruppe ist dieses Segment aus Zeitgründen nicht intensiv besprochen worden.

### **Segment 3: 15.737 Sozialwohnungen mit vertraglichen Vereinbarungen auf Bindungsverzicht oder Bindungsverkürzung sowie mit Kooperationsverträgen nach barwertigen Darlehensrückzahlungen**

Zur kurzfristigen Erzielung von Einnahmen hat das Land Berlin in den Jahren 2001 bis 2013 aktiv die vorzeitige barwertige Rückzahlung von Annuitätshilfe- und Aufwendungsdarlehen gegen die Vereinbarung von Bindungsverkürzungen betrieben. Bis 2011 erfolgte dies durch Einzelverhandlungen zwischen Eigentümern und der Senatsverwaltung, von 2011 bis 2013 bestand im Wohnraumgesetz ein gesetzlicher Anspruch der Eigentümer auf vorzeitige Rückzahlung, von dem aber nur wenig Gebrauch gemacht wurde.

Bei barwertigen Rückzahlungen erfolgt keine vollständige Rückzahlung des nominalen Darlehensbetrages, sondern dieser wird unter Anwendung eines vereinbarten Abzinsungszinssatzes über die gesamte planmäßige Laufzeit des Darlehens auf den heutigen wirtschaftlichen Wert des Darlehens reduziert. Damit tritt für den Eigentümer kein wirtschaftlicher Schaden auf, aber dennoch können viele Eigentümer diesen Betrag nicht aufbringen, weil er aus dem Objekt selbst nicht finanziert werden kann, sondern aus anderen Einnahmen aufgebracht werden muss. Daher wurde das Angebot vorwiegend von größeren Unternehmen wahrgenommen.

Weil eine barwertige Rückzahlung rechtlich keine vollständige Rückzahlung ist, tritt dadurch keine Verkürzung der Bindungszeit auf die Nachwirkungsfrist von 10-12 Jahren ein wie bei der nominalen Rückzahlung. In vielen Verträgen wurde zur zusätzlichen Absicherung ein kleiner Restbetrag der barwertigen Rückzahlung auf das Ende der planmäßigen Tilgung vereinbart, um so den Darlehenscharakter über die gesamte ursprüngliche Bindungsdauer aufrecht zu erhalten (sog. „AD-Verträge“). In etlichen oder vielen Verträgen wurden dennoch auch gesonderte Vereinbarungen über die Dauer der verbleibenden Bindung getroffen, die aber wohl immer länger als die Nachwirkungsfrist vereinbart wurde. In den Verträgen, die aufgrund des Wohnraumgesetzes geschlossen wurden, sah das Gesetz grundsätzlich eine Bindungsdauer von 20 Jahren vor. Diese gilt auch für die sog. „AD-Verträge“, soweit die Eigentümer das Angebot wahrgenommen haben, den zuvor genannten Restbetrag zurückzuzahlen.

Insgesamt wurden im vollgeförderten Bestand der Förderjahre 1969 bis 1986 Verträge über 309 Objekte mit 15.737 WE abgeschlossen. (Bei den Wohnungen mit verweigerter Anschlussförderung wurden weitere Verträge über 58 Objekte mit 1.248 WE abgeschlossen, siehe Segment 1). Die weitaus meisten Verträge mit 92 % der WE betreffen die Förderjahrgänge 1972-76, weil hier die Aufwendungsdarlehen besonders hoch sind und deshalb der wirtschaftliche Effekt am höchsten ist.

Der Expertengruppe lagen einzelne Verträge, aber keine Übersicht und keine Auswertung der unterschiedlichen Inhalte der Verträge vor. Die Senatsverwaltung hat dem Abgeordnetenhaus aber mitgeteilt (Drucksache 17/16239 vom 3. Juni 2015), dass bei den weitaus meisten Verträgen die planmäßige Laufzeit der Bindungen nur wenig verkürzt wurde, Mietbindungen aufrechterhalten, teilweise auch Mietsenkungen vereinbart wurden, Belegungsbindungen aber vollständig aufgegeben wurden. Lediglich beim kleineren Anteil

der Verträge aufgrund des Wohnraumgesetzes wurde ein Teil der Belegungsbindungen aufrechterhalten.

Das besondere dieses Bestandes ist also, dass hier eine große Wohnungsanzahl mit Mietpreisbindung aber ohne Belegungsbindung begründet wurde. Letztlich ist für den Barwert der AD also die Belegungsbindung eingetauscht worden. Aus aktueller Sicht der Wohnungsversorgung ist problematisch, dass heute nach Gutdünken der Eigentümer auch höhere Einkommensbezieher in diese geförderten und mit gedeckelten Mieten versehenen Wohnungen einziehen können.

**Tab. 5: Segment 3: Sozialwohnungen mit Barwert-Verträgen**

Eigentümergeuppen			Lage in der Stadt		
Eigentümer	WE	%	Bezirke	WE	%
Städtische WBG	2.042	13 %	Mitte	2.231	14 %
Genossenschaften, Stiftungen u. ä.	2.621	17 %	Friedrichshain-Kreuzberg	1.506	10 %
Private Einzeleigentümer	1.271	8 %	Pankow	0	0 %
Personengesellschaften (GbR)	2.363	15 %	Charlottenburg-Wilmersdorf	1.043	7 %
Objektgesellschaften, private Wohnungsunternehmen	7.440	47 %	Spandau	2.903	18 %
			Steglitz-Zehlendorf	888	6 %
			Tempelhof-Schöneberg	2.346	15 %
			Neukölln	4.048	26 %
			Treptow-Köpenick	0	0 %
			Marzahn-Hellersdorf	0	0 %
			Lichtenberg	0	0 %
			Reinickendorf	772	5 %
<b>Summe</b>	<b>15.737</b>	<b>100 %</b>	<b>Berlin</b>	<b>15.737</b>	<b>100 %</b>

Die tatsächlichen Mieten im weitaus größten Teil dieses Segments lagen Ende 2015 bei durchschnittlich 5,98 €/m<sup>2</sup>, die zulässigen Mieten bei 6,61 €, es bestand also noch ein Erhöhungspotenzial von 0,63 € (11 %). Soweit bekannt, wurde in den Verträgen vereinbart, dass sich hier die Mieten im Rhythmus von 0,1278 €/m<sup>2</sup> jährlich weiter nach oben entwickeln können.

Die 15.737 Wohnungen gehören zu fast Dritteln privaten Wohnungsunternehmen bzw. Objektgesellschaften, die besonders intensiv auf die Angebote des Senats eingegangen sind. Relativ stark vertreten sind auch Genossenschaften, die in dieser Gruppe mit mehr Wohnungen vertreten sind als die städtischen Wohnungsbaugesellschaften.

Innerhalb des Stadtgebiets können diese Wohnungen aufgrund ihrer Entstehungsgeschichte nur im Westteil liegen, besonders große Mengen liegen in den Bezirken Neukölln, Spandau, Tempelhof-Schöneberg, Tiergarten-Wedding und Kreuzberg.

Eine inhaltliche Befassung mit diesem Segment hat in der Expertengruppe aus Zeitgründen nicht stattgefunden. Deshalb konnte auch nicht geprüft werden, ob ein nachträglicher Eingriff in die abgeschlossenen Verträge zur Wiedergewinnung von Belegungsrechten möglich ist oder vereinbart wurde. Der erste Anschein spricht nicht dafür. Auch eine Einbeziehung dieser Wohnungen in Reformoptionen wurde nicht geprüft. Es wird vorgeschlagen, dass bei der weiteren Diskussion der vorgeschlagenen Reformoptionen auch über dieses Segment noch ein Nachdenken stattfindet (siehe Kapitel 8, Offene Themen).

#### **Segment 4 35.027 Wohnungen, die sich im planmäßigen Ablauf der Aufwendungs- darlehen-Förderung befinden (vorwiegend Förderjahrgänge 1972-86)**

Von den ursprünglich 131.000 Wohnungen, die von 1969 bis 1986 mit Annuitäts- bzw. Aufwendungshilfen gefördert wurden, befinden sich nach aktuellen Feststellungen der IBB noch 35.027 Wohnungen (27 %) innerhalb des ursprünglich konzipierten Förderungssystems, d. h. bei diesen Wohnungen sind bisher keine barwertigen oder vollständigen Rückzahlungen der Landesdarlehen erfolgt. Diese Wohnungen machen daher zusammen mit den 11.319 Wohnungen im Segment 5 den Kern des gegenwärtig noch auf längere Zeit angelegten Sozialen Wohnungsbestandes aus.

Dieser Bestand ist aber nicht einheitlich, sondern besteht aus mehreren Untergruppen<sup>1</sup>, die im Folgenden einzeln beschrieben werden. Daraus ergeben sich etliche Problemlagen.

##### **Untergruppe 1: Wohnungen, die noch Fördermittel Berlins erhalten**

Bei 109 Objekten mit 3.543 Wohnungen aus den letzten Jahren der Förderung ist die 30-jährige Förderzeit noch nicht abgelaufen, diese Objekte erhalten noch letzte Raten der bewilligten Aufwendungshilfen. Diese Zahlungen werden in den Jahren 2016/17 beendet werden, die aktive Phase der Förderung ist dann für den gesamten Bestand dieser Förderprogramme beendet. Diese Wohnungen wechseln anschließend in die Ruhephase oder die Bedienphase der AD über (s. u.).

##### **Untergruppe 2: Wohnungen in der Ruhephase**

In dieser Gruppe befinden sich unerwartet viele Wohnungen: 229 Objekte mit 10.131 Wohnungen. Es bedarf einer Erläuterung, worum es sich bei der Ruhephase handelt.

Die Auszahlung der Aufwendungshilfen ist auf einen 30-jährigen Zeitraum beschränkt. Anschließend soll die Tilgung und Verzinsung des bis dahin zinslosen Aufwendungsdarlehens beginnen. Die 30 Jahre ergeben sich rechnerisch als Laufzeit eines Bankdarlehens für den Sozialen Wohnungsbau mit einer Tilgung von 1 % und einer Verzinsung von 7 %. Ist der tatsächliche Zinssatz höher, verringert sich der Zeitraum, bei niedrigeren Zinsen verlängert er sich. Die tatsächliche Laufzeit eines Bankdarlehens hängt also von der Höhe der Verzinsung ab, die wiederum vom jeweils aktuellen Finanzmarkt abhängt und nicht von der Förderung bestimmt werden kann. Zwischen 1972 und 1986 schwankte der Zinssatz für Wohnungsbaudarlehen mit 10-jähriger Zinsbindung zwischen 6 und 11,5 %, war also sehr wechselhaft und in heute unvorstellbaren Höhen. Während der Laufzeit eines typischen Darlehens kommt es außerdem i. d. R. (bei 10-jähriger Zinsfestschreibung) zu einer späteren zweimaligen Änderung der Zinshöhe, was sich ebenfalls auf die Laufzeit auswirkt. Deshalb war bereits in den Richtlinien vorgesehen, dass die Bedienung der Aufwendungsdarlehen nicht zwingend nach 30 Jahren beginnen muss, sondern mit Entscheidung des Bewilligungsausschusses bis um 5 Jahre verschoben werden kann. Diesen Zwischenraum bezeichnet man als Ruhephase: Es ist die Zeit, in der keine Förderung mehr ausgezahlt wird, aber das Aufwendungsdarlehen noch nicht bedient werden

<sup>1</sup> Die Summe der Untergruppen ergibt nur 35.004 WE, 23 WE weniger als die Gesamtsumme. Die Zahlen entstammen unterschiedlichen Datenlieferungen von SenStadtUm und IBB.

kann, weil das Bankdarlehen noch nicht getilgt ist. Es handelt sich also um einen Zeitraum, der von marktbedingten finanztechnischen Zwängen erzeugt wird.

Neben dieser „normalen“ unvermeidlichen Ruhephase sind jedoch auch „künstlich erzeugte“ Ruhephasen dadurch entstanden, dass auf Wunsch der Eigentümer oder auf Wunsch des Senats bzw. der IBB während der Laufzeit der Bankdarlehen diese auf Restkapital mit verminderter Tilgung umgestellt wurden; dadurch wird die laufend zu leistende Annuität verringert, was auch zu geringeren Förderzahlungen führt. Bei Eigentümern können wirtschaftliche Gründe zu einer solchen Umstellung führen – etwa Probleme bei gewerblich genutzten Erdgeschossen oder bei größeren Instandsetzungsausgaben. Der Senat hatte insbesondere nach 2000 ein massives Interesse an dadurch einzusparenden Fördermitteln. In den Fällen der Umstellung auf Restkapital verlängert sich jedoch die Laufzeit der Bankdarlehen zwangsläufig um Jahrzehnte und es wird deshalb auch eine ebenso lange ursprünglich nicht geplante Ruhephase in der Bedienung der Aufwendungsdarlehen erzeugt. Während dieser Phase wird von Berlin keine Förderung ausgezahlt und es werden auch keine AD bedient, es herrschen aber trotzdem die Bedingungen des Förderrechts. Berlin kann aber in dieser Phase z. B. keinen Einfluss auf die Miete durch Gestaltung der Fördermittel ausüben. Deshalb ist auch die Einbeziehung dieser Wohnungen in Reformoptionen schwierig. Auch ist die mietrechtliche Situation mit einigen Fragezeichen versehen. Die „künstlich erzeugten“ langen Ruhephasen haben tendenziell einen systemsprengenden Charakter.

Deshalb ist es notwendig, die Strukturen dieses Bestandes genauer zu kennen, vor allem die Dauer der Ruhephase der einzelnen Objekte. Bei der IBB liegt bisher keine solche Analyse vor. Es muss vor allem unterschieden werden zwischen Objekten mit „normaler“ Ruhephase und der durch Umstellung auf Restkapital verursachten „künstlichen“. U.U. gibt es auch weitere Fallgestaltungen, die bisher nicht bekannt sind (siehe Kapitel 8, Offene Themen).

### **Untergruppe 3: Gekündigte Aufwendungsdarlehen**

Eine weitere überraschende Entdeckung ist die große Zahl von Objekten mit wirtschaftlichen Schwierigkeiten: Es handelt sich um 166 Objekte mit 3.224 Wohnungen, also die Menge von 2 aktuellen jährlichen Neubauprogrammen. Bei Bekanntwerden wirtschaftlicher Schwierigkeiten von Objekten – etwa bei außerordentlicher Kündigung der Bankkredite oder bei schweren Vermietungsproblemen – ist die IBB gezwungen, vorsichtshalber auch die AD zu kündigen, um sich Ansprüche im Fall einer Insolvenz zu sichern. Unmittelbare Folgen für die Mieten und die Belegung hat dies nicht, aber die Objekte können bei Insolvenz für den sozialen Wohnungsbau verloren gehen. Weil es sich um den vollgeforderten Bestand handelt, ist der Umfang erstaunlich. Eine theoretische Erklärung dafür sind Misswirtschaft von Eigentümern und gewerbliche Vermietungsprobleme bei gemischten Objekten, u. U. jedoch auch die überzogene Mietenpolitik der vergangenen Jahre. Eine Analyse der Ursachen der wirtschaftlichen Schwierigkeiten oder eine Typisierung der Objekte liegt z. Zt. bei der IBB nicht vor, es scheint auch keine gezielte Beschäftigung mit diesen Objekten stattzufinden. Auch dieses sollte überprüft und eine Strategie zur aktiven Bearbeitung dieser Objekte entwickelt werden (siehe Kapitel 8, Offene Themen).



#### **Untergruppe 4: Wohnungen in der Bedienphase der AD**

Diese größte Gruppe enthält insgesamt 436 Objekte mit 18.106 WE, also etwa die Hälfte des gesamten Segments. Darunter befinden sich auch 6 Objekte mit 106 Wohnungen aus der Annuitätshilfeförderung 1969-71, die anderen stammen alle aus der späteren Förderung.

Aus dieser Gruppe stammen ursprünglich auch alle Wohnungen in der Nachwirkungsfrist (siehe Segment 2), diese Gruppe enthält also das Potenzial für die weiteren vorzeitigen Ablösungen. Deshalb soll hier noch der Mechanismus der AD-Bedienung erklärt werden. Prinzipiell beginnt nach der vollständigen Tilgung der Bankdarlehen die Bedienung der AD, das soll im Regelfall zwischen dem 30. und 35. Jahr nach Erstbezug der Wohnungen der Fall sein und hängt im Wesentlichen von der Verzinsung der Bankdarlehen ab (s. o.). Dabei ist zu bedenken, dass für die Finanzierung eines Wohnungsbauvorhabens in Wahrheit nicht ein Kredit bedient werden muss, sondern in der Regel zwei, bei größeren Bauvorhaben sogar aus Gründen der Risikostreuung von Banken mehrere Kredite nebeneinander abgeschlossen werden müssen. Weil diese Kredite immer unterschiedliche Konditionen haben, ergibt sich nie ein einheitliches Ende für die gesamte Fremdfinanzierung, sondern immer ein gestuftes Ende, das über mehrere Jahre verläuft. Daraus ergibt sich grundsätzlich bei allen Objekten ein stufenweiser Start in die Bedienung des AD. Wenn das erste Bankdarlehen getilgt ist, wird eine neue Wirtschaftlichkeitsberechnung aufgestellt, in der ein Wechsel von der Kostenmiete zur Verpflichtungsmiete stattfindet (siehe Band 3, Teil A, Nr. 1). Dabei wird die bisherige Mietermiete zum Maßstab, und es wird festgestellt, welcher Spielraum innerhalb dieser Mietermiete für die Bedienung des AD vorhanden ist, nachdem alle übrigen Aufwendungen bedient worden sind: Dies sind die Eigenkapital-Verzinsung, ggfs. Erbbauzinsen, die Abschreibung, das Mietausfallwagnis, die Verwaltungskostenpauschale, die Instandhaltungspauschale und verbleibende Fremdkapitalkosten. Von dem verbleibenden Rest wird zunächst der Verwaltungskostenbeitrag (VKB) der IBB in Höhe von 0,5 % des AD bezahlt, danach die Tilgung bis maximal 2 % und danach die Verzinsung bis maximal 7 %, bei dann noch freiem Rest wird die Tilgung erhöht. Als Faustformel kann man festhalten, dass solange nicht alle Fremdmittel getilgt sind, auch keine Verzinsung des AD stattfinden kann, diese setzt also vollständige Tilgung aller Bankkredite voraus. Jedoch auch dann ist der Spielraum für die AD-Bedienung bei den einzelnen Objekten sehr unterschiedlich; es gibt auch Objekte, die trotz Tilgung aller Bankkredite noch keine Verzinsung ermöglichen. Durch die in Berlin betriebene degressive Förderung steigt jedoch die Bedienung der AD um jährlich 0,1278 €/m<sup>2</sup> an; je nach Höhe des AD kann dies eine jährliche prozentuale Steigerung zwischen 0,1 und 0,35 Prozentpunkte ausmachen, innerhalb von 3 Jahren kann somit die Bedienung sich nur aufgrund der Förder- und Mieterpolitik um einen Prozentpunkt erhöhen.

Es ist daher sofort erklärlich, dass bei sinkenden Zinsen am Kapitalmarkt und ständig steigenden AD-Bedienungen sich schnell der Schnittpunkt einstellt, an dem die Rückzahlung des AD für den Eigentümer günstiger ist als die weitere AD-Bedienung. Dies ist die einfache Erklärung für die massenhaften Rückzahlungen der letzten 13 Jahre und den damit eingeleiteten massiven Schwund des Sozialen Wohnungsbaus. Berlin hat einfach nicht zur Kenntnis genommen, dass seine rigorose Förderpolitik mit ständig steigenden Mieten und

ständig steigender AD-Bedienung die wesentliche Ursache war und weiter ist. Tritt hier keine schnelle Änderung ein, sind die 18.106 WE dieser Gruppe, in Kürze auch die 3.543 WE mit noch laufender Förderung akut gefährdet.

### **Generelle Aussagen**

Die 35.027 Wohnungen dieses Segments sind die wesentliche Zielgruppe der Reformoptionen der Expertengruppe. Nur wenn es gelingt, diese Wohnungen in eine sozial und wirtschaftlich vernünftige Förder- und Wohnungspolitik zu überführen, wird es in Berlin noch einen größeren Sozialen Wohnungsbau auf Dauer geben. Konzeptionell problematisch erscheint dabei gegenwärtig insbesondere die Untergruppe der „Ruhephase“ mit 13.674 WE.

Die durchschnittlichen tatsächlichen Mieten dieser Wohnungen lagen Ende 2015 bei 6,29 €/m<sup>2</sup>, die rechtlich zulässigen Mieten bei 6,76 €/m<sup>2</sup>, das rechtlich zulässige Erhöhungspotential liegt also bei 0,37 €/m<sup>2</sup> (6 %). Es ist damit geringer als in anderen Segmenten, die tatsächliche Miete ist etwas höher.

Die Wohnungen gehören zu 75 % privaten Eigentümern in unterschiedlichen Rechtsformen, nur 21 % befinden sich in städtischem Besitz, 4 % gehören Genossenschaften. Aufgrund ihres Baualters können die Wohnungen nur im Westteil der Stadt liegen, dort sind bedeutende Mengen in allen Bezirken vorhanden, besonders auch im inneren Bereich des S-Bahn-Rings. Wenn Berlin also an Sozial-Wohnungen im Innenstadt-Bereich gelegen ist, sind diese Wohnungen eine besonders wichtige Zielgruppe (siehe Tabelle 6 folgende Seite).

**Tab. 6: Segment 4: Sozialwohnungen mit „planmäßigem“ AD-Förderverlauf**

Eigentümergruppen		Lage in der Stadt			
Eigentümer	WE	%	Bezirke	WE	%
Städtische WBG	7.299	21 %	Mitte	9.140	26 %
Genossenschaften, Stiftungen u.ä.	1.421	4 %	Friedrichshain-Kreuzberg	4.433	13 %
Private Einzeleigentümer	1.024	3 %	Pankow	0	0 %
Personengesellschaften (GbR)	1.890	5 %	Charlottenburg-Wilmersdorf	4.194	12 %
Objektgesellschaften, Wohnungsunternehmen	23.393	67 %	Spandau	1.954	5 %
			Steglitz-Zehlendorf	2.480	7 %
			Tempelhof-Schöneberg	5.243	15 %
			Neukölln	5.884	17 %
			Treptow-Köpenick	0	0 %
			Marzahn-Hellersdorf	0	0 %
			Lichtenberg**	18	0 %
			Reinickendorf	1.681	5 %
<b>Summe</b>	<b>35.027</b>	<b>100 %</b>	<b>Berlin</b>	<b>35.027</b>	<b>100 %</b>

\* *einschl. 106 WE aus der Förderperiode 1969-71*

\*\* *Bei den 18 WE in Lichtenberg muss es sich um eine falsche Adressierung oder eine falsche zeitliche Zuordnung handeln, weil diese Wohnungen nicht im Ostteil der Stadt liegen können*

## Segment 5 11.319 Wohnungen aus der IBB-Baudarlehensförderung von 1989 bis 1997

Dieses 1989 eingeführte Programm wurde als Alternative zur seit 1972 praktizierten Aufwendungsförderung entwickelt und war besonders geeignet für städtische Wohnungsbau-Gesellschaften und Genossenschaften, stand aber auch allen anderen Eigentümern offen. U. a. wollte Berlin damit den verstärkten Bau von Genossenschaftswohnungen fördern, um der Bildung von gemeinschaftlichem Eigentum im Bereich des Wohnens neue Impulse zu geben. Hierfür stellte das Land Berlin zum Teil Erbbaugrundstücke mit Erbbauzinsen von 4,5 % auf Basis des jeweiligen Bodenrichtwertes ohne Subventionierung zur Bebauung zur Verfügung.

Die Förderung sah vor, zinsverbilligte Baudarlehen und ergänzende Aufwendungsdarlehen zur Deckung der laufenden Kosten zu gewähren.

Bei diesem Programm fungiert die IBB als Kreditgeber für das übliche Bankdarlehen; die IBB refinanzierte sich dafür am Finanzmarkt und konnte als öffentliches Förderinstitut günstigere Konditionen erlangen als Geschäftsbanken. Der Charakter der öffentlichen Förderung wurde durch ein zusätzliches Aufwendungsdarlehen dargestellt, das nur eine geringe Höhe hatte und zinslos gestellt ist bis zur vollständigen Tilgung des IBB-Darlehens. Damit der Charakter der öffentlichen Förderung dauerhaft aufrechterhalten bleibt, wurde eine vorzeitige Rückzahlung des Aufwendungsdarlehens dauerhaft ausgeschlossen. Das IBB-Darlehen wird mit einem Verwaltungskostensatz (VKB) von 0,5% bezahlt, mit ca. 1,5 % getilgt und anfänglich mit 0 % verzinst; die Verzinsung wird jährlich erhöht, wobei als Maßstab die jährliche Förderkürzung von 0,1278 €/m<sup>2</sup> in der AH-Förderung dient. Die Mietentwicklung und Mietproblematik in beiden Beständen ist deshalb dieselbe. Berlin ersetzt der IBB die Differenz zwischen dem Objekt-Zins und ihren Refinanzierungskosten.

Die Verzinsung der IBB-Darlehen (ohne den Verwaltungskostensatz von 0,5 %) lag im Zeitraum vom 01.04.2015 bis 31.03.2016 zwischen 0,0841 % und 3,7976 %. Mit der Bedienung der AD wurde noch in keinem Objekt begonnen, weil die Laufzeit der IBB-Darlehen noch nicht beendet ist. In Einzelfällen sind inzwischen auch hier vorzeitige Rückzahlungen der IBB-Darlehen vorgekommen. Weil dies aber rechtlich keinen Einfluss auf die AD hat, verändert dies die Bindungszeit nicht. Die Bindungsdauer dieser Wohnungen ist sehr lang und ist auf einen Zeitraum von 51 Jahren konzipiert. Daher gehören diese Wohnungen gegenwärtig zu den relativ langlebigsten Sozialwohnungen.

Die Eigentumsverhältnisse und die Lage in der Stadt der 11.319 WE gehen aus der folgenden Tabelle hervor. Die Wohnungen liegen sowohl im Westteil als auch im Ostteil der Stadt, die größten Komplexe befinden sich in Pankow und Treptow-Köpenick, was vor allem auf größere Projekte aus den 90er Jahren zurückzuführen ist.

Die tatsächliche Durchschnittsmiete lag Ende 2015 bei 6,33 €/m<sup>2</sup>, die zulässige Sollmiete bei 7,12 €/m<sup>2</sup>; das rechtliche Erhöhungspotenzial liegt also durchschnittlich bei 0,79 €/m<sup>2</sup> (12 %). Innerhalb der Sozialwohnungen ist dieser Bestand relativ hochpreisig. Dieser Bestand kann vollständig in die Reformoptionen einbezogen werden.

**Tab. 7: Segment 5: Sozialwohnungen mit IBB-Baudarlehen**

Eigentümergruppen			Lage in der Stadt		
Eigentümer	WE	%	Bezirke	WE	%
Städtische WBG	4.427	39 %	Mitte	607	5 %
Genossenschaften, Stiftungen u. ä.	1.727	14 %	Friedrichshain-Kreuzberg	761	7 %
Private Einzeleigentümer	56	1 %	Pankow	2.159	19 %
Personengesellschaften (GbR)	1.191	11 %	Charlottenburg-Wilmersdorf	754	7 %
Objektgesellschaften, private Wohnungsunternehmen	3.918	35 %	Spandau	965	8 %
			Steglitz-Zehlendorf	674	6 %
			Tempelhof-Schöneberg	690	6 %
			Neukölln	1.295	11 %
			Treptow-Köpenick	2.124	19 %
			Marzahn-Hellersdorf	624	6 %
			Lichtenberg	248	2 %
			Reinickendorf	418	4 %
<b>Summe</b>	<b>11.319</b>	<b>100 %</b>	<b>Berlin</b>	<b>11.319</b>	<b>100 %</b>

## 7 Verfassungsrechtliche Grundlagen bzgl. der Mietberechnung im öffentlich geförderten Wohnungsbau, *Autor: Prof. Dr. Martin Schwab*

### 7.1 Kompetenz der Gesetzgebungsorgane des Landes Berlin

1. Die Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Wohnraumförderung bzw. des sozialen Wohnungsbaus liegt seit 2006 bei den Bundesländern. Die früher in Art. 74 Nr. 18 GG niedergelegte konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Wohnungswesen wurde mit der Föderalismusreform 2006 gestrichen<sup>1</sup>. Seither greift die Grundregel des Art. 70 Abs. 1 GG: Wo keine Kompetenz des Bundesgesetzgebers geregelt ist, verbleibt es bei der Zuständigkeit des Landesgesetzgebers. Nach Art. 125a GG gilt das bisherige Bundesrecht zum Sozialen Wohnungsbau als Bundesrecht fort, kann aber durch Landesrecht ersetzt werden.

2. Die so geschaffene Kompetenz der Gesetzgebungsorgane der Bundesländer umfasst nicht nur die Regelung des Rechtsverhältnisses zwischen dem Geber und dem Empfänger von öffentlichen Fördergeldern, sondern ebenso – im Wege der Annexkompetenz – die Regelung des Rechtsverhältnisses zwischen Vermieter und Mieter, soweit der Zweck des sozialen Wohnungsbaus dies rechtfertigt. Dazu zählen insbesondere Mietpreisbegrenzungen und Vorschriften, welche dem Mieter bei Mieterhöhungen ein Sonderkündigungsrecht einräumen oder die im BGB geregelten Fristen für die Kündigung modifizieren oder besondere Abwehrbefugnisse des Mieters gegen die Vermieter-Kündigung regeln (z. B. Abwendung der bereits wirksam gewordenen Kündigung durch Nachzahlung rückständiger Miete nach dem Vorbild des § 569 Abs. 3 Nr. 3 BGB).

### 7.2 Die Relevanz des Eigentumsgrundrechts aus Art. 14 GG

1. Auch das mit Hilfe öffentlicher Fördermittel geschaffene Eigentum an Sozialwohnungen ist Eigentum im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG und als solches verfassungsrechtlich geschützt<sup>2</sup>. Die Sozialbindung des Eigentums (Art. 14 Abs. 2 GG) und – damit einhergehend – die Möglichkeit des Gesetzgebers, die aus dem Eigentum fließenden Befugnisse zu beschränken (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG), gehen aber beim öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbau weiter als beim frei finanzierten Wohnungsbau<sup>3</sup>.

2. Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG steht einer gesetzlichen Regelung entgegen, welche die maximal zulässige Höhe der Miete so stark begrenzt, dass der Vermieter systematisch in die Unterdeckung seiner Kosten getrieben und dadurch gezwungen wird, auf Dauer Verluste zu machen<sup>4</sup>. Jede Reformoption, die eine solche Mietpreisbegrenzung zum Gegenstand hat, erfordert daher eine Prüfung, ob die maximal zulässige Miethöhe eine solche Unterdeckung herbeiführt. Das gilt insbesondere für die Reformoption „soziale Richtsatzmiete“ und in

<sup>1</sup> Siehe Neufassung des Art. 74 Nr. 18 GG durch Art. 1 Nr. 7 a) j) des Reformgesetzes, BGBl. 2006/I S. 2034.

<sup>2</sup> BVerfG v. 15.10.1996 – 1 BvL 44/92 u. a., BVerfGE 95, 64, 82.

<sup>3</sup> BVerfG v. 15.10.1996 – 1 BvL 44/92 u. a., BVerfGE 95, 64, 92.

<sup>4</sup> Zuletzt VGH Mannheim v. 13.5.2015 – 3 S 1175/13, juris Rn. 50; zuvor schon BVerfG v. 4.12. 1985 – 1 BvL 23/84 u. a., BVerfGE 71, 230, 250; BGH v. 28.4.2004 – VIII ZR 178/03, NJW-RR 2004, 945, 947.

gleicher Weise für die Reformoption „Überführung der Wohnungen ohne Anschlussförderung ins Vergleichsmietensystem“.

3. Durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG ist der Vermieter jedoch nur vor der Unterdeckung solcher Kosten geschützt, die er tatsächlich aufgewendet hat und selbst bei wirtschaftlich vernünftiger Planung und Durchführung des geförderten Projekts nicht vermeiden konnte. Anders gewendet: Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG gebietet es nicht, dem Vermieter maximale Miethöhen zu gestatten, die erforderlich sind, um die Verschwendung von Geld und anderen Ressourcen zu refinanzieren. Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG gebietet es insbesondere nicht, im Interesse des Eigentümers sicherzustellen, dass faktisch der Mieter (in Gestalt einer dementsprechend überhöhten Miete) für derartige Verschwendung aufkommt.

4. Die Tatsache, dass das Förderobjekt mit Hilfe öffentlicher Fördermittel errichtet wurde, hat außerdem Auswirkungen auf den Umfang des Schutzes vor Unterdeckung: Soweit die öffentlichen Mittel zu einer endgültigen Deckung der Eigentümer-Kosten geführt haben, gewährleistet Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG nicht das Recht, eben diese Kosten zusätzlich über die (maximal zulässige) Miete zu refinanzieren.

5. Etwaige Steuervorteile wirken sich ebenfalls auf den Umfang des Eigentumsschutzes aus. Das gilt namentlich für jene Objekte, die in der Weise finanziert wurden, dass den Eigentümern steuerliche Verlustzuweisungen zu Gute kamen: Das Geld, das sie in das Objekt investierten, hätten sie andernfalls an das Finanzamt abführen müssen. In aller Regel waren die steuerlichen Verlustzuweisungsmechaniken zeitlich genau so konstruiert, dass sich das "Eigenkapital" vollständig aus Steuerersparnissen finanzieren ließ; oftmals gab es zudem frei verwendbare Überschüsse. Der Eigentumsschutz von Mitteln, die, würden sie nicht in bestimmter Weise investiert, ohnehin verloren wären, kann aber, wenn er überhaupt anzuerkennen ist, nur sehr schwach ausgeprägt sein.

6. Zum verfassungsrechtlichen (nämlich aus Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG abgeleiteten) Gebot, dass Mietpreisgrenzen nicht zu einer Unterdeckung führen dürfen, gehört auch, dass die Mietpreisgrenze eine angemessene Eigenkapitalverzinsung ermöglicht. Deren Höhe darf freilich mit Blick auf die besonders stark ausgeprägte Sozialbindung des Eigentums an den Förderobjekten durchaus bescheiden ausfallen. Sie sollte aber bei typisierender Betrachtung geeignet sein, die Inflation auszugleichen.

## 8 Offene Themen und Probleme<sup>1</sup>

Im Rahmen der 10 Sitzungen der Expertenrunde sowie den nebenbei geleisteten Recherchen konnten folgende Themen nicht ausreichend bearbeitet werden bzw. wurden folgende Beobachtungen gemacht, die zu Empfehlungen herausfordern. Diese Themen und Probleme berühren nicht die Dringlichkeit und Entscheidungsnotwendigkeit der Reformoptionen, sie sollten aber parallel bearbeitet werden.

### 1. Wohnungen in der Nachwirkungsfrist (Segment 2)

Aufgrund der hohen vorzeitigen Rückzahlungen von Annuitätshilfe- und Aufwendungsdarlehen in den letzten Jahren befinden sich 704 Objekte mit 33.755 Wohnungen gegenwärtig in der sogenannten Nachwirkungsfrist. Diese beträgt üblicherweise 10 Jahre, 12 Jahre bei Rückzahlungen seit dem Herbst 2015. Etwa 6.600 WE werden noch im Jahr 2016 alle Bindungen verlieren, 12.800 WE in den Jahren 2017-2021, die übrigen 14.300 bis spätestens 2028. Bei diesen Wohnungen kann durch Gestaltung der Objektförderung kein Einfluss mehr genommen werden, weil keine öffentlichen Mittel mehr existieren. Ob dennoch durch gesetzliche Maßnahmen noch Einflussmöglichkeiten bestehen und ob weitere Maßnahmen in diesem Bereich sinnvoll sind, konnte von der Expertengruppe nicht untersucht werden. Dies muss deshalb im weiteren Beratungsprozess der Reformoptionen erfolgen.

### 2. Barwert-Verträge (Segment 3)

Bis Ende 2013 hat die Senatsverwaltung teils auf dem Verhandlungsweg, teils auf der gesetzlichen Grundlage des Wohnraumgesetzes 2011 im vollgeförderten Bestand Verträge über 309 Wohnobjekte mit 15.737 Wohnungen zur barwertigen Ablösung der Annuitätshilfe- bzw. Aufwendungsdarlehen geschlossen. Dabei wurden unterschiedliche Vereinbarungen zur Miethöhe, zur Bindungsdauer und zu Belegungsbindungen geschlossen. In den weitaus meisten Fällen wurde für alle Wohnungen auf Belegungsbindungen dauerhaft verzichtet. Die Expertengruppe konnte sich aus Zeitgründen mit diesem großen Bestand nicht auseinandersetzen. Es lag auch keine Analyse der zahlreichen und unterschiedlichen Verträge vor. Deshalb kann zurzeit nicht beurteilt werden, ob und inwieweit es möglich ist, diesen Bestand zumindest teilweise für eine aktive Sozialbindung zurückzugewinnen. Auch kann nicht beurteilt werden, ob dieser Bestand in alle der vorgeschlagenen Reformoptionen einbezogen werden kann. Dieses sollte durch die Verwaltung oder auf andere Art kurzfristig nachgearbeitet werden

---

<sup>1</sup> Die Experten Sebastian Jung / Prof. Dr. Johannes Ludwig / Prof. Dr. Martin Schwab machen sich die Ausführung dieses Beitrags aus inhaltlichen Gründen nicht zu Eigen und verweisen zur Begründung auf [www.ansTageslicht.de/SWB](http://www.ansTageslicht.de/SWB)





### 3. AD-Objekte in der Ruhephase (Teil des Segments 4)

Im Verlauf der Datenrecherchen teilte die IBB unerwartet mit, dass sich 229 Objekte mit 10.131 Wohnungen in der sogenannten Ruhephase befinden. Damit wird ein Zeitraum bezeichnet, der jenseits von 30 Jahren nach Fertigstellung liegt, in dem die Bankdarlehen dennoch nicht getilgt sind und deshalb die Aufwendungsdarlehen noch nicht bedient werden können, diese also „ruhen“. Im planmäßigen Förderverlauf kann diese Phase aufgrund besonderer Darlehensverläufe nur wenige Jahre betragen. Wenn die Bankdarlehen jedoch zwischendurch auf Restkapital umgestellt wurden, kann dieser Zeitraum sich auch über Jahrzehnte erstrecken und benötigt daher eine gesonderte Entscheidung des Bewilligungsausschusses. Tatsächlich sind solche Umstellungen manchmal auf Antrag des Eigentümers erfolgt, häufig jedoch auf Initiative der Senatsverwaltung, weil dadurch kurzfristig Fördermittel eingespart werden konnten. Die IBB konnte auf Anfrage nicht mitteilen, wie viele Objekte auf welche Fallkonstellation mit welcher Laufzeit entfallen. Bei diesen Objekten bestehen Fragen hinsichtlich der mietrechtlichen Gestaltung sowie der Möglichkeit und Schwierigkeit, diese Wohnungen in eine der Reformoptionen einzubeziehen. Die Verwaltung sollte die IBB daher beauftragen, eine Datenerfassung und Analyse dieser Objekte vorzunehmen und mit ihr gemeinsam eine eingehende Beschreibung etwaiger Problemlagen erarbeiten. Hierbei sollte auch eine Prüfung der Einbeziehung in die Reformoptionen erfolgen.

### 4. Gekündigte AD-Verträge (Teil des Segments 4)

Im Verlauf der Datenrecherchen teilte die IBB ebenfalls überraschend mit, dass bei 166 vollgeforderten Objekten mit 3.224 Wohnungen die AD-Verträge gekündigt werden mussten, weil aufgrund wirtschaftlicher Schwierigkeiten auch die Bankkredite gekündigt worden seien bzw. andere wirtschaftliche Schwierigkeiten vorsichtshalber eine Kündigung erforderlich gemacht hätten. Einfluss auf Mieten und Bindungen treten deshalb unmittelbar nicht auf, sollte es jedoch zu Insolvenzen oder Zwangsverwertungen kommen, würden die Bindungen verloren gehen. Eine Analyse dieses Bestandes und der Ursachen für diese Entwicklung existiert bislang nicht. Die Expertengruppe hält die Anzahl der Objekte und Wohnungen für erstaunlich hoch und nur teilweise erklärlich. Die Anzahl entspricht 2 Förderjahrgängen der neu eingeführten Wohnungsbauförderung und verdient deshalb jede Aufmerksamkeit. Die Verwaltung sollte die IBB daher beauftragen, eine Datenerfassung und Analyse dieser Objekte vorzunehmen und mit ihr gemeinsam eine eingehende Beschreibung der Problemlagen sowie etwaige Lösungsvorschläge erarbeiten.

### 5. Dauerhafte Instandhaltung

Im Sozialen Wohnungsbau soll wirtschaftlich die laufende bauliche Instandhaltung der Gebäude durch die gesetzlich definierte Instandhaltungspauschale als Bestandteil der Miete sichergestellt werden. Die Höhe der Pauschale ist bundeseinheitlich gesetzlich bestimmt und orientiert sich an empirisch ermittelten Durchschnittssätzen. Für Berlin mit überdurchschnittlich komplexen Wohnungsbeständen und teilweise schwieriger Sozialstruktur sind diese Pauschalsätze immer zu niedrig gewesen, was auch für andere

Großstädte gilt. Als Argument gegen eine Erhöhung diene im Verlauf der Gesetzgebung immer der Hinweis auf den Entschuldungsgewinn der Eigentümer, der aufgrund des Einfrierungsgrundsatzes entsteht. In Berlin wird dieser Gewinn aber durch die Gestaltung der Verpflichtungsmiete im Rahmen der Anschlussförderung verhindert, die gedachte Zusatz-Instandhaltungseinnahme fehlt also hier. In Berlin existiert also ein nicht gelöstes Problem, das mit wachsendem Alter der Gebäude zunimmt. Hinzu kommt die kleinteilige Verwaltungsstruktur bei großen Teilen der privaten Eigentümer mit teilweise unterentwickelter wohnungswirtschaftlicher Erfahrung für schwierige Objekte. Mieterinitiativen beklagen sich deshalb seit Jahren über mangelnde Instandhaltung und dadurch verursachte hohe Nebenkosten, in der Expertengruppe wurde anschaulich über verwahrloste geförderte Objekte berichtet. Angesichts der langen Bindungszeiten besteht eine Verpflichtung, das in den geförderten Objekten gebundene hohe Vermögen Berlins angemessen zu überwachen. Nach Auffassung der Expertengruppe ist deshalb bei höherem Lebensalter der Gebäude zwingend eine wohnungswirtschaftlich-technische Bestandsaufnahme zur Bewertung des Instandhaltungszustands und u. U. eine Instandsetzungsvereinbarung mit den Eigentümern erforderlich, die von der IBB oder in deren Auftrag vorgenommen werden muss.

## 6. Datenlage

Zu Anfang der Arbeit hat die Expertengruppe zahlreiche Datenanfragen an die Senatsverwaltung und die IBB gerichtet, deren Bearbeitung zügig und trotz teilweise schwieriger Datenlage engagiert angegangen wurde. Es stellte sich jedoch bald heraus, dass zahlreiche Daten tatsächlich nicht vorlagen oder im vorgesehenen Zeitraum nicht ermittelt werden konnten (Beispiele siehe oben). Auch gibt es offensichtlich keinen ausreichend aktuellen Datenfluss zwischen IBB, Senatsverwaltung und Bezirken; so wurde zum Beispiel die Zahl der öffentlich geförderten Wohnungen während der Beratungen mehrfach erheblich reduziert. Innerhalb der IBB werden bislang nicht alle aus heutiger Sicht wesentlichen Daten des Förderverlaufs EDV-mäßig erfasst. Daher sollte folgendes unmittelbar veranlasst werden:

- Definition eines Datensets, der bei allen Objekten erfasst und ständig fortgeschrieben werden soll,
- Erfassung bisher fehlender Daten durch eine „Nachhol-Aktion“,
- Organisation eines strikt an den sachlichen und zeitlichen Erforderlichkeiten ausgerichteten Datenflusses zwischen IBB, SenStadtUm und Bezirken.

## 7. Bearbeitungskapazität

Während der Arbeit drängte sich der Eindruck auf, dass unter dem Einfluss des Rückzugs aus dem Sozialen Wohnungsbau seit 2003 und der damaligen Annahme, der soziale Wohnungsbau sei angesichts vieler freier Wohnungen am Markt ein dauerhaft „auslaufendes Modell“, auch die Bearbeitungskapazitäten bei IBB und Senatsverwaltung in einem aus heutiger Sicht zu hohen Umfang reduziert worden sind und deshalb Überblick und Einzelkenntnis aktuell für eine rationale Politikberatung nicht mehr in ausreichendem Umfang

zur Verfügung stehen. Hinzu kommt die ungewöhnliche Komplexität des Gegenstands, die durch die diversen Eingriffe im letzten Jahrzehnt noch wesentlich gesteigert worden ist. Die Verantwortlichen sollten deshalb eine umfassende Bestandsaufnahme vornehmen und ggfs. kurzfristige Korrekturen veranlassen.

## **8. Berichtswesen und politische Beratung**

Für die Arbeit der Expertengruppe erschwerend war weiterhin die Tatsache, dass auf Seiten der Verwaltung und der IBB keine hinreichende Analyse des Wohnungsbestandes im Sozialen Wohnungsbau und der Probleme in den einzelnen Segmenten vorlag. Wesentliche Ursache ist dafür u. E. ein unzureichendes Berichtswesen, das auch vom Abgeordnetenhaus bisher nicht eingefordert worden ist. Der letzte Bericht an das Abgeordnetenhaus über die Mieten im Sozialen Wohnungsbau stammt z. B. aus dem Jahr 2010. Eine sachverständige Diskussion und Setzung politischer Prioritäten durch das Parlament ist deshalb gegenwärtig auf rationaler Basis extrem schwierig. Das Abgeordnetenhaus sollte deshalb alle 2 Jahre einen Bericht über alle relevanten Themen des Sozialen Wohnungsbaus verlangen und diesen jeweils intensiv diskutieren.