

empirica

Kurfürstendamm 234
D-10405 Berlin

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

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

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

Endbericht

im Auftrag der

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Abteilung IV

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

Berlin, 27. Januar 2003

Inhaltsverzeichnis

I	EMPFEHLUNGEN UND KURZFASSUNG	1
1.	Empfehlungen der Kommission	1
2.	Kurzfassung	2
2.1	Hintergrund	2
2.2	Zur langfristigen Entwicklung des Berliner Wohnungsmarktes	3
2.3	Überblick zu möglichen Methoden der Einsparung bzw. zur administrativen Bewältigung von Einsparungen	3
2.4	Einsparungsmöglichkeiten und Folgen von Förderungskürzungen für die Mieter	4
2.5	Maximale Einsparungen durch Umstellung der Finanzierung und Mieterhöhungen ohne Masseninsolvenzen	4
2.6	Einstellung der Anschlussförderung	5
2.6.1	Wirkungen einer Einstellung der Anschlussförderung	5
2.6.2	Die fiskalischen Effekte einer Einstellung der Anschlussförderung	6
2.6.3	Die rechtliche Bewertung einer Einstellung der Anschlussförderung	7
2.6.4	Ein Übernahmmodell	8
2.6.5	Schlussfolgerungen	9
2.7	Die Einsparungen der unterschiedlichen Modelle im Vergleich	9
2.8	Sonstige Methoden der Einsparungen	10
2.9	Anschlussförderung bei selbst genutztem Wohneigentum	11
II	BERICHT DER KOMMISSION	12
1.	Vorwort des Vorsitzenden der Kommission	12
2.	Die Anschlussförderung im sozialen Wohnungsbau in Berlin	13
2.1	Zur Fördermethodik im sozialen Wohnungsbau Berlins	13
2.2	Die Förderergebnisse im Einzelfall	15
2.3	Das fiskalische Ergebnis	17
3.	Zur langfristigen Entwicklung des Berliner Wohnungsmarktes	18
3.1	Anschlussfinanzierung und Wohnungsmarktentwicklung	18
3.1.1	Wohnungsmarktentwicklung	18
3.1.2	Bevölkerungsentwicklung (Rückblick)	18
3.2	Zur langfristigen Entwicklung der Zahl der Einwohner und der Haushalte	20
3.3	Trends der Wohnungsmarktentwicklung	21
3.4	Schlussfolgerung	22

4. Überblick zu möglichen Maßnahmen der Einsparung bzw. zur administrativen Bewältigung von Einsparungen	22
4.1 Rechtliche Wege zur Korrektur der Weiterförderung – Verwaltungsakt versus Vertrag	22
4.2 Einsparungen durch Umfinanzierung	23
4.3 Kürzungen der Aufwendungshilfen zu Lasten der Mieter über die bisher vorgesehenen Abbaustufen hinaus	24
4.4 Einsparungen zu Lasten der Eigentümer	24
4.4.1 Einstellung der Förderung in den WP-Jahrgängen nach 1987 (Einstellungslösung)	24
4.4.2 Einsparungen durch die Vereinbarung von Kürzungen der Förderung (Teileinstellung)	25
4.4.3 Einsparungen durch Verzichte der Eigentümer	25
4.5 Die Übernahme als Möglichkeit zur Abfederung einer Einstellungsentscheidung	26
5. Einsparungsmöglichkeiten und Folgen von Förderungskürzungen für die Mieter	26
5.1 Mögliches Einsparvolumen (Grenzen durch die Vergleichsmieten)	26
5.2 Belastungssteigerung durch eine Mieterhöhung auf die Vergleichsmiete in fünf Schritten	28
5.3 Härteausgleich zu Gunsten der Mieter	30
5.4 Schlussfolgerungen	31
6. Maximale Förderungskürzung ohne das Risiko einer hohen Zahl von Insolvenzen	32
6.1 Methodik	32
6.2 Fiskalische Auswirkungen	33
6.3 Schlussfolgerung	34
7. Einstellung der Anschlussförderung	35
7.1 Der Vorgang	35
7.2 Unterschiedliche Wirkungen bei den einzelnen Eigentübertypen	36
7.2.1 Gesellschaften ohne haftende Eigentümer (Immobilienfonds in Form einer GmbH, Aktiengesellschaft oder Kapitalgesellschaft)	36
7.2.2 Auswirkungen auf städtische Wohnungsgesellschaften und Genossenschaften	40
7.2.3 Auswirkungen auf private Eigentümer in der Rechtsform einer GbR oder als Einzeleigentümer	40
7.3 Die fiskalischen Effekte einer Einstellung der Anschlussförderung	41
7.3.1 Übersicht zur Methodik der Rechnungen	41
7.3.2 Ergebnisse	42
7.4 Verringerung der Förderung (Teileinstellung)	44

7.5	Sonderrisiken für Mieter bei einer Einstellung der Förderung	46
7.5.1	Sprunghafte Mietsteigerungen bei einer Einstellung der Förderung	46
7.5.2	Verdrängung der Mieter durch Mietsteigerungen	46
7.5.3	Übergangsprobleme bei Insolvenzen	46
7.6	Rechtliche Möglichkeit zur Einstellung der Anschlussförderung	47
7.6.1	Ergebnisse der Expertenanhörung der Kommission	47
7.6.2	Zusammenfassung der Rechtspositionen	50
7.7	Schlussfolgerungen	52
7.7.1	Meinungen der Gutachter - Keine eindeutige Rechtslage!	52
7.7.2	Wirtschaftliche Folgen einer Einstellung	52
7.7.3	Politische Folgeprobleme	53
8.	Die Übernahme von Wohnungen als Möglichkeit zur Verringerung der finanziellen Risiken von Insolvenzen	54
8.1	Methodik	54
8.2	Fiskalische Auswirkungen	55
8.3	Schlussfolgerung	55
9.	Die Einsparungen der unterschiedlichen Modelle im Vergleich	56
9.1	Welche Summe ist relevant?	56
9.2	Unterschiede in den zwei betrachteten WP-Gruppen	57
9.3	Die nominalen Haushaltsauszahlungen	58
9.4	Schlussfolgerungen	58
10.	Sonstige Methoden der Einsparungen	59
10.1	Die rechtlichen Möglichkeiten zur Erhöhung der Mieten innerhalb laufender Bewilligungen	59
10.2	Anhebung der Mieten in den Beständen von 1987-1997 schon während der Grundförderung	60
10.3	Anhebung der Mieten in den Wohnungsbeständen aus den Jahren 1969-86	60
10.4	Schlussfolgerungen	60
11.	Ein Sonderthema – Die Anschlussförderung für selbst genutztes Wohneigentum	61
III	ANHANG	63
1.	Mitglieder der Kommission	63
2.	Experten der Rechtsanhörung	63
3.	Die Haushaltsbelastungen der Anschlussförderung	64

3.	Methodik und Annahmen der fiskalischen Schätzungen	64
3.1	Vergleichbarkeit der Zahlungsströme durch Barwertrechnung	64
3.2	Der Barwert der Anschlussförderung der Aufwandsdarlehen der Grundförderung	64
3.3	Mietentwicklung und Härteausgleich	65
3.4	Mögliche Insolvenz	66
3.5	Der zu erzielende Erlös beim Verkauf von Gebäuden insolventer Gesellschaften	66
3.6	Fremdkapital	67
3.7	Kreditausfälle und Bürgschaften	67
3.8	Verluste der kommunalen Wohnungsunternehmen	68
4.	Die Umstellung auf Restkapital	68
5.	Das fiskalische Ergebnis einer maximalen Kürzung ohne Masseninsolvenzen	71
6.	Das fiskalische Ergebnis einer Übernahmелösung	71
7.	Die Stabilität der Ergebnisse der fiskalischen Schätzungen	72
7.1	Die Abzinsung zukünftiger Zahlungsströme	72
7.2	Die wahrscheinlichen Erlöse für Gebäude insolventer Gesellschaften	72
7.3	Insolvenzwahrscheinlichkeiten	73
8.	Die nominalen Haushaltsauszahlungen	74
IV	TABELLENANHANG	76

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

ABBILDUNG 1:	FÖRDERVERLAUF EINES BEISPIELFALLS WP 1987 (IN €PRO M ² UND MONAT)	16
ABBILDUNG 2:	DIE BEWILLIGUNGEN DER EINZELNEN WOHNUNGSBAUPROGRAMM-JAHRGÄNGE	17
ABBILDUNG 3:	BEVÖLKERUNGSENTWICKLUNG BERLINS	19
ABBILDUNG 4:	WANDERUNGEN SEIT 1991 NACH HERKUNFTS- ODER ZIELGEBIET	19
ABBILDUNG 5:	VERLAUF DER FISKALISCHEN ENTLASTUNG NACH HÖHE DER KÜRZUNG	45
ABBILDUNG 6:	ZEITLICHE VERTEILUNG DER HAUSHALTS-AUSZAHLUNGEN	58
ABBILDUNG 7:	HAUSHALTS-AUSZAHLUNGEN DER ANSCHLUSSFÖRDERUNG	64
ABBILDUNG 8:	VERLAUF DES (RELATIVEN) BARWERTES DER FÖRDERUNG MIT UND OHNE UMSTELLUNG AUF RESTKAPITAL	70
TABELLE 1:	EINSPARUNGEN UND BELASTUNGEN EINER EINSTELLUNG DER ANSCHLUSSFÖRDERUNG	7
TABELLE 2:	EINSPARUNGEN DURCH UNTERSCHIEDLICHE MAßNAHMEN (WP 1987-1997)	10
TABELLE 3:	FINANZIELLE FOLGEN EINER MIETSTEIGERUNG AUF DAS NIVEAU DER VERGLEICHSMIETEN (1987-1997)	27
TABELLE 4:	FINANZIELLE FOLGEN EINER MIETSTEIGERUNG AUF DAS NIVEAU DER VERGLEICHSMIETEN (1987 BIS 1989)	27
TABELLE 5:	FINANZIELLE FOLGEN EINER MIETSTEIGERUNG AUF DAS NIVEAU DER VERGLEICHSMIETEN (1990 BIS 1997)	27
TABELLE 6:	STEIGERUNG DER BELASTUNGSQUOTEN BEI WOHNGELDEMPFÄNGERN	29
TABELLE 7:	STEIGERUNG DER MIETBELASTUNGSQUOTEN BEI BEWOHNERN AN DER EINKOMMENGRENZE DES SOZIALEN WOHNUNGSBAUS	29
TABELLE 8:	FINANZIELLE FOLGEN MÖGLICHER KÜRZUNGSMODELLE (1987-1997)	33
TABELLE 9:	FINANZIELLE FOLGEN MÖGLICHER KÜRZUNGSMODELLE (1987-1989)	34
TABELLE 10:	FINANZIELLE FOLGEN MÖGLICHER KÜRZUNGSMODELLE (1990-1997)	34
TABELLE 11:	EIGENTÜMERGRUPPEN DER WP-JAHRGÄNGE 1987-1997	35
TABELLE 12:	DIE VERLUSTE EINES GESELLSCHAFTERS EINER GMBH & Co. KG	38
TABELLE 13:	EINSPARUNGEN UND BELASTUNGEN EINER EINSTELLUNG DER ANSCHLUSSFÖRDERUNG	43
TABELLE 14:	EINSPARUNGEN UND BELASTUNGEN EINER EINSTELLUNG DER ANSCHLUSSFÖRDERUNG (WP 1987-1989)	44
TABELLE 15:	EINSPARUNGEN UND BELASTUNGEN EINER EINSTELLUNG DER ANSCHLUSSFÖRDERUNG (WP 1990-1997)	44
TABELLE 16:	EINSPARUNGEN DURCH UNTERSCHIEDLICHE MAßNAHMEN (1987-1997)	56
TABELLE 17:	EINSPARUNGEN DURCH UNTERSCHIEDLICHE MAßNAHMEN (1987-1989)	57

TABELLE 18:	EINSPARUNGEN DURCH UNTERSCHIEDLICHE MAßNAHMEN (1990-1997)	57
TABELLE 19:	LEBENSHALTUNGSPAUSCHALEN	61
TABELLE 20:	INANSPRUCHNAHME VON BÜRGSCHAFTEN DES LANDES BERLIN	68
TABELLE 21:	WIRKUNG DER TILGUNGSSTRECKUNG AUF DIE FÖRDERHÖHE JE M ² WOHNFLÄCHE	71
TABELLE 22:	FISKALISCHE FOLGEN EINER EINSTELLUNG DER ANSCHLUSSFÖRDERUNG (ABZINSUNG 5 %)	72
TABELLE 23:	FISKALISCHE FOLGEN EINER EINSTELLUNG DER ANSCHLUSSFÖRDERUNG (ABZINSUNG 7 %)	72
TABELLE 24:	FISKALISCHE FOLGEN EINER EINSTELLUNG DER ANSCHLUSSFÖRDERUNG (AUKTIONSERLÖS 80 % VON 15 NETTOJAHRESKALTMIETEN)	73
TABELLE 25:	FISKALISCHE FOLGEN EINER EINSTELLUNG DER ANSCHLUSSFÖRDERUNG (INSOLVENZWAHRSCHEINLICHKEIT DER GBRs 35 %)	73
TABELLE 26:	FISKALISCHE FOLGEN EINER EINSTELLUNG DER ANSCHLUSSFÖRDERUNG (INSOLVENZWAHRSCHEINLICHKEIT DER KAPITALGESELLSCHAFTEN 75 %)	74
TABELLE 27:	HAUSHALTS-AUSZAHLUNGEN NOMINAL	75
TABELLE 28:	WOHNUNGSANGEBOT IN BERLIN	76
TABELLE 29:	WOHNUNGSANGEBOT IN BERLIN II	77
TABELLE 30:	SOZIAL SCHWACHE HAUSHALTE IN DEN BEZIRKEN	77
TABELLE 31:	BERLINER MIETSPIEGEL 2000 FÜR DIE WESTLICHEN BEZIRKE	78
TABELLE 32:	BERLINER MIETSPIEGEL 2000 FÜR DIE ÖSTLICHEN BEZIRKE	79

I EMPFEHLUNGEN UND KURZFASSUNG

1. Empfehlungen der Kommission

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

2. Kurzfassung

2.1 Hintergrund

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

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

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

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

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

2.2 Zur langfristigen Entwicklung des Berliner Wohnungsmarktes

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

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

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

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

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

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

2.4 Einsparungsmöglichkeiten und Folgen von Förderungskürzungen für die Mieter

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

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

2.5 Maximale Einsparungen durch Umstellung der Finanzierung und Mieterhöhungen ohne Masseninsolvenzen

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

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

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

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

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

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

2.6 Einstellung der Anschlussförderung

2.6.1 Wirkungen einer Einstellung der Anschlussförderung

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

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

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

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

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

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

2.6.2 Die fiskalischen Effekte einer Einstellung der Anschlussförderung

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

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

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

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

Tabelle 1: Einsparungen und Belastungen einer Einstellung der Anschlussförderung

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

Anmerkung: Die Tabelle zeigt die fiskalischen Auswirkungen der verschiedenen Modelle. Alle Werte sind Barwerte. Zeile 1 und 2 zeigen die benötigten Fördermittel für die Anschlussförderung (siehe Anhang Kapitel 4.2) und den Härteausgleich für die Mieter (siehe Anhang Kapitel 4.3). In Zeile 3 werden die fälligen Bürgschaften im Fall von Insolvenzen (siehe Anhang Kapitel 4.7) abgetragen. In Zeile 4 werden die Rückbürgschaften des Bundes dargestellt. In Zeile 5 wird dargestellt, wie viele Aufwendungsdarlehen der Grundförderung Berlin im Fall von Insolvenzen verloren gehen. Zeile 6 stellt die eingesparte Grundförderung dar, wenn alle Unternehmen sofort nach Verkündung einer Einstellung der Förderung in Insolvenz und in die Zwangsversteigerung gehen. Zeile 7 und 8 zeigen die Verluste der kommunalen Wohnungsbaugesellschaften (siehe Anhang Kapitel 4.8) und der Bankgesellschaft (siehe Kapitel 7.3.1). Dunkelgrau ist die minimale Einsparung markiert. Hellgrau ist die maximale Einsparung markiert.

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Daten der Investitionsbank Berlin

empirica

2.6.3 Die rechtliche Bewertung einer Einstellung der Anschlussförderung

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

Die Begründung des Rechtsanspruches: Als Rechtsgrundlagen kommen weniger konkrete Vorschriften des II. WoBauG in Betracht, das bis zum 31.12.2001 für die Förderung des sozialen

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

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

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

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

2.6.4 Ein Übernahmmodell

Um die fiskalischen Kosten eines Ausstiegs zu vermindern und die Bewirtschaftungsrisiken von Insolvenzen zu senken, könnte Berlin auch kommunale Wohnungsgesellschaften beauftragen, Übernahmeangebote an die Eigentümer zu formulieren. Dabei bestände prinzipiell die Möglichkeit vor zu erwartenden Insolvenzen den Eigentümern ein Angebot zu unterbreiten oder die Wohnungen nach der Insolvenz im Zwangsversteigerungsverfahren zu erwerben. Die Kommission lehnt ein Übernahmeangebot vor der Insolvenz ab, da dies eine Übernahme eines großen Teils der Wohnungen (ungefähr 20.000 Wohnungen) mit sich bringen würde. Auch wenn Berlin bei den

Zwangsversteigerungen einen Ertragswert bieten würde, hätte dies zur Folge, dass ein großer Teil der Wohnungen der insolventen Gesellschaften (ungefähr 10.000 Wohnungen) in den Besitz des Landes Berlin gelangen würden. Die damit eingegangenen Bewirtschaftungsrisiken werden in der Kommission als beträchtlich eingestuft. Die Kommission hält eine Übernahmelösung deshalb nur in den Einzelfällen für sinnvoll, in denen Objekte nur einen Bruchteil ihres Ertragswertes Erlösen.

2.6.5 Schlussfolgerungen

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

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

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

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

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

2.7 Die Einsparungen der unterschiedlichen Modelle im Vergleich

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

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

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

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

Quelle: eigene Berechnungen

empirica

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

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

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

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

2.8 Sonstige Methoden der Einsparungen

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

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

2.9 Anschlussförderung bei selbst genutztem Wohneigentum

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

II BERICHT DER KOMMISSION

1. Vorwort des Vorsitzenden der Kommission

Der Senator für Stadtentwicklung hat mit Schreiben vom Juni 2002 eine „Expertenkommission zur Anschlussförderung im sozialen Wohnungsbau in Berlin“ aus Vertretern der Wissenschaft, der Politik und der beteiligten Verbände berufen (Mitglieder s. Anhang Kapitel 1). Die Kommission sollte ausloten, welche Möglichkeiten der Einsparungen im sozialen Wohnungsbau bestehen. Die Überlegungen der Kommission konzentrieren sich zunächst auf Einsparungen für die Anschlussförderung für die jetzt unmittelbar anstehenden Förderjahrgänge 1987-1989. Angesichts der engen Zusammenhänge zu den Anschlussförderungen und der identischen Entscheidungssituation in den Folgejahrgängen sowie den Erfordernissen einer in sich stimmigen Mietenpolitik hat die Kommission die folgenden Förderjahrgänge in ihre Überlegungen mit einbezogen und auch Empfehlungen zur allgemeinen Mietenpolitik im sozialen Mietwohnungsbestand formuliert.

Die Kommission hat zwischen Juli und Dezember 2002 insgesamt sechs z.T. ganztägige Sitzungen abgehalten. Am 04.11.2002 lud die Kommission fünf Sachverständige (s. Anhang Kapitel 2) zu einer Rechtsanhörung ein, um die insbesondere bei einer Beendigung der Anschlussförderung entstehenden rechtlichen Fragen zu klären. In einer Sitzung am 19.08.2002 wurde ein Wirtschaftsprüfer zu Themen der Bilanzierung bzw. den Folgen einer Beendigung der Förderung hinzugezogen.

Die Kommission wurde bei ihren Arbeiten durch Vertreter der IBB, des Senators für Stadtentwicklung und des Senators für Finanzen fachlich unterstützt. Dem Institut empirica, Wirtschaftsforschung und Beratung, wurde die wissenschaftliche Begleitung der Kommissionsarbeit übertragen. Der Vorsitzende wurde durch Mitarbeiter des DIW Berlin unterstützt.

Jede Einsparungsentscheidung wird unvermeidbar Mieter und Eigentümer erheblich tangieren. Die Politik hat schwierige Abwägungen zwischen den verschiedenen Interessen und Ansprüchen zu treffen. In der Kommission bestand Einigkeit darüber, dass Einsparungen angesichts der Haushaltssituation unausweichlich sind. Sie zeigt in ihrem Bericht an den Senat mehrere Möglichkeiten der Einsparung auf, die sich in den Methoden und im Umfang unterscheiden. Angesichts des hohen Wohnungsangebots sind Wohnungsversorgungsengpässe durch die Vorschläge nach Auffassung der Kommission nicht zu erwarten.

Die Kommission hatte innerhalb kurzer Frist eine komplexe und fachlich schwierige Aufgabe zu erfüllen. Ihre Mitglieder haben sich dieser Aufgabe mit großer Energie und Engagement gestellt und sehr unterschiedliche Erfahrungen eingebracht. Zusammen mit der fachlichen und wissenschaftlichen Unterstützung wurde es möglich, den Bericht in kurzer Zeit vorzulegen.

Ich bedanke mich für die engagierte Arbeit und die kollegiale Zusammenarbeit, ohne die das Ergebnis nicht möglich geworden wäre.

2. Die Anschlussförderung im sozialen Wohnungsbau in Berlin

2.1 Zur Fördermethodik im sozialen Wohnungsbau Berlins

Seit dem WP-Jahr 1972 ging Berlin bei der Förderung im sozialen Wohnungsbau zu Aufwendungshilfen über. Dabei erhielten die Eigentümer Aufwendungshilfen in der Höhe ihrer jährlichen Einnahmenlücke, berechnet als die Differenz zwischen Kostenmiete¹ und Sozialmiete². Von 1972 bis 1976 bestand die Förderung vollständig aus Aufwendungsdarlehen. Nach 1976 wurden 2/3 der Aufwendungshilfe als Zuschuss und 1/3 als Darlehen zurückgezahlt. Damit unterschied sich die Fördersystematik Berlins im sozialen Wohnungsbau grundlegend von der Systematik anderer Bundesländer. In den meisten anderen Ländern wurden Aufwendungshilfen nur z.T. und auch nur während einer begrenzten Zeit eingesetzt. Die Förderung konzentrierte sich stärker auf zinsverbilligte Baudarlehen. Die Besonderheiten der Berliner Förderung gehen auf mehrere Ursachen zurück:

- Die in Berlin besonders hohen Bodenpreise und hohen Baukosten führten zu extremen Kostenmieten, die Größenordnungen von bis zu knapp 18 €/je Quadratmeter Wohnfläche und Monat erreichten. Um die Mieten tragbar zu machen, mussten oft 3/4 der Kostenmieten durch Subventionen finanziert werden. Die „Mietermiete“ machte nur einen Bruchteil der Kostenmiete aus.
- Wäre man bei der Darlehensförderung geblieben, hätten sich bei den sehr hohen Subventionsbeträgen in den Jahren der Förderung durch die Darlehen entsprechende Ausgabepositionen ergeben, denen eine Kreditaufnahme gegenüberstand. Gleichzeitig wären als Folge der erhöhten Kreditaufnahme die Zins- und Tilgungsleistungen für die gewährten Darlehen in den Folgejahren ebenfalls im Haushalt ausgewiesen worden. Zur Vermeidung dieser „Doppelzahlungen“ wurden deshalb lediglich die Aufwendungshilfen in die öffentlichen Haushalte eingestellt. Die Wohnungen wurden mit Kapitalmarktmitteln finanziert. Allerdings kam es dabei zu einer optischen Verzerrung, weil Verpflichtungsermächtigungen für künftige Aufwandshilfen anders als Darlehen nicht direkt in den einzelnen Haushalten verbucht wurden. Die Gesamtbelastung aus der

¹ Die Kostenmiete bezeichnet den Wert nach der II. BV, den der Eigentümer als Kosten gegenüber dem Fördergeber angeben kann, und besteht aus Fremdkapitalzinsen, Eigenkapitalverzinsung, Bewirtschaftungskosten und Abschreibung.

² Als Sozialmiete wird im Folgenden der Anteil der Kostenmiete bezeichnet, der vom Mieter getragen werden muss. Die Differenz zwischen Kostenmiete und Sozialmiete ist der Anspruch des Eigentümers auf Aufwendungshilfen.

Wohnungsbauförderung wurde in der öffentlichen Diskussion nur unvollkommen zur Kenntnis genommen.

- Auf Grund der Insellage Berlins und der damit erhöhten Gefahr des Eigentumsverlustes bzw. der unsicheren Renditeerwartungen bei langfristigen Investitionen hat das Land Berlin für einen großen Teil der nachrangigen Kredite im Rahmen der „Ausführungsvorschriften zum Wohnungsbaubürgschaftsgesetz“ vom 06.01.1981 (Amtsblatt S. 171) gebürgt. Der Bund hat für diese Bürgschaften Rückbürgschaften nach Maßgabe der „Richtlinien für die Übernahme von Bürgschaften des Bundes zur Förderung des Wohnungsbaus“ vom 15.12.1959 (Bundesanzeiger Nr. 11 vom 19.01.1960), geändert am 30.04.1962 (Bundesanzeiger Nr. 91 vom 12.05.62) in Höhe von 50 v. H. des Ausfalls an Kapital, Zinsen, laufenden Verwaltungskosten, Verzugszinsen und baren Auslagen im Zusammenhang mit Zwangsvollstreckungsmaßnahmen übernommen.

Die besondere Berliner Förderung wurde von allen Beteiligten, auch vom Bund, als Folge der besonderen Konstellation, in der sich die Berliner Wohnungspolitik befand, toleriert. Der Bund stellte dem Land bis zur Hälfte des Berliner Budgets Haushaltsmittel zur Verfügung, da die Berliner Steuerbasis nicht ausreichte, um den besonderen Anforderungen gerecht zu werden. Zusätzlich wurden vom Bund gezielte Steuererleichterungen geschaffen, um genügend Investoren zu gewinnen. Unter den Bedingungen eines räumlich eingeschränkten und abgetrennten Bau- und Bodenmarktes gelang es angesichts eines schwachen Wettbewerbs nicht, die exorbitanten Kosten zu senken. In den 90er Jahren entstanden auf den Wohnungsmärkten besondere Engpässe, die erst in der zweiten Hälfte überwunden wurde. Die allgemeinen Berlinhilfen wurden demgegenüber rasch gekürzt. Schwache Wirtschaftsentwicklung, Altlasten aus der Zeit vor dem Fall der Mauer und ein zunächst unverändertes Ausgabeverhalten, das nicht mehr durch Bundeshilfen abgedeckt wurde, führen jetzt zu den Engpässen und zur Unmöglichkeit, die Belastungen aus dem sozialen Wohnungsbau unvermindert zu tragen.

Die langfristigen Verbindlichkeiten wurden auch in der Erwartung eingegangen, dass es künftig zu einem entsprechenden Wachstum der öffentlichen Einnahmen kommen würde. Aus der Vergangenheit spielte dabei die Erfahrung eine Rolle, dass diese Form der Förderung von Inflation profitiert. In der Umkehrung bedeutet dies jedoch, dass in Phasen geringer Preissteigerungen (wie z. B. in den letzten Jahren) die hohen Belastungen aus den Wohnungsbauprogrammen vergangener Jahre stärker ins Gewicht fallen. Dies gilt insbesondere dann, wenn Phasen der Preisstabilität mit einer wirtschaftlichen Rezession zusammenfallen. Die vorprogrammierten Ausgaben für die Wohnungsbauprogramme der vergangenen Jahrzehnte geraten dann in besonders harte Konkurrenz mit anderen unabweisbaren Verpflichtungen des Landes.

Das Land Berlin steht in der gegenwärtigen Phase der Wirtschafts- und Haushaltsentwicklung genau vor dem Dilemma, dass hohe Verpflichtungen aus früheren Baujahrgängen in einer Periode schwacher

Einnahmentwicklung bei gleichzeitig hohen Ansprüchen an die öffentlichen Haushalte bewältigt werden müssen. Diese Konstellation erzwingt eine intensive Diskussion über mögliche Einsparungen. Diese Überlegungen müssen berücksichtigen, dass Berlin sich bereits in einer Schuldenfalle befindet. Die Zinsbelastungen werden rascher zunehmen als die Steuereinnahmen und so die Handlungsfähigkeit des Landes progressiv einschränken. Am Ende eines solchen Prozesses steht die Zahlungsunfähigkeit. Eine Umkehr wird umso schwerer, je fortgeschrittener der Prozess einer wachsenden Staatsschuld und wachsender Zins- und Tilgungsleistungen ist.

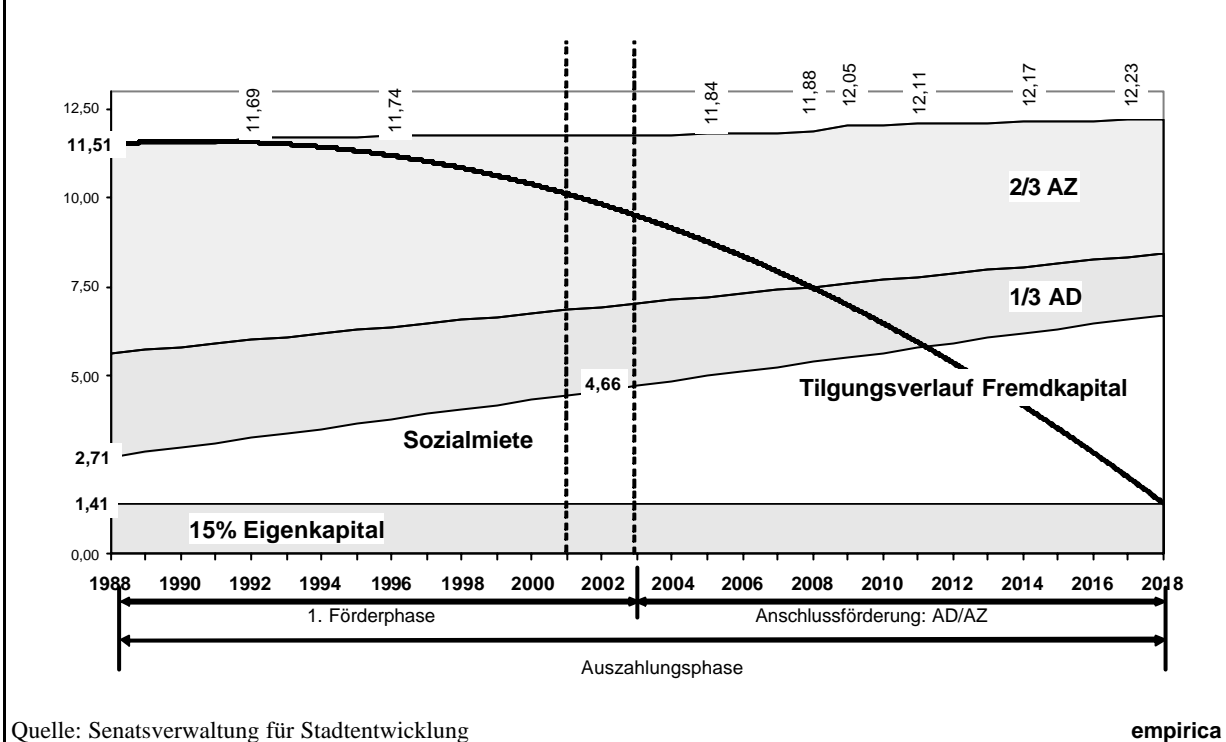
2.2 Die Förderergebnisse im Einzelfall

Als Hintergrund für die Überlegungen und Vorschläge muss man sich den typischen Verlauf der Mietentwicklung und der Förderung in einem Einzelfall vergegenwärtigen. Das dargestellte Beispiel geht von folgenden Durchschnittswerten des Wohnungsbauprogrammjahrs 1989 aus. Zum Vergleich wurden die Werte für den „Extremjahrgang“ 1992 in Klammern dahinter geschrieben:

- Die durchschnittlichen Gesamtkosten³ betragen 2.360 €(2.950 €) / m².
- Die daraus resultierende Kostenmiete betrug 12,90 €(19,40 €).
- Die Subvention pro m² und Monat betrug bei Sozialmieten von 2,80 €(3,50 €) bis zu 10,10 € (15,90 €).

³ Die Gesamtkosten umfassten alle Kosten für das Bauwerk und das Grundstück inklusive Baunebenkosten, die in Berlin auf Grund der langen Genehmigungs- und Bewilligungszeiten sehr hoch waren.

Abbildung 1: Förderverlauf⁴ eines Beispielfalls WP 1987 (in € pro m² und Monat)



Die Förderbedingungen sehen vor, dass die Miete jährlich um 0,13 € erhöht und die Subvention um jährlich diesen Betrag abgebaut wird. Inzwischen erreichen die Sozialmieten in den WP-Jahrgängen 1987-1989 im Durchschnitt 4,50 € und in den WP-Jahrgängen 1990-1997 im Durchschnitt 4,41 € pro m² und Monat.

Die Aufwandshilfen wurden zu zwei Dritteln in Form von Aufwendungszuschüssen und zu einem Drittel als Aufwendungsdarlehen gewährt. Frühere Förderungen ausschließlich mit Aufwendungsdarlehen, wurden wegen der hohen Steuerausfälle, die durch die Bilanzierung der Aufwendungsdarlehen erzeugt werden, eingestellt.

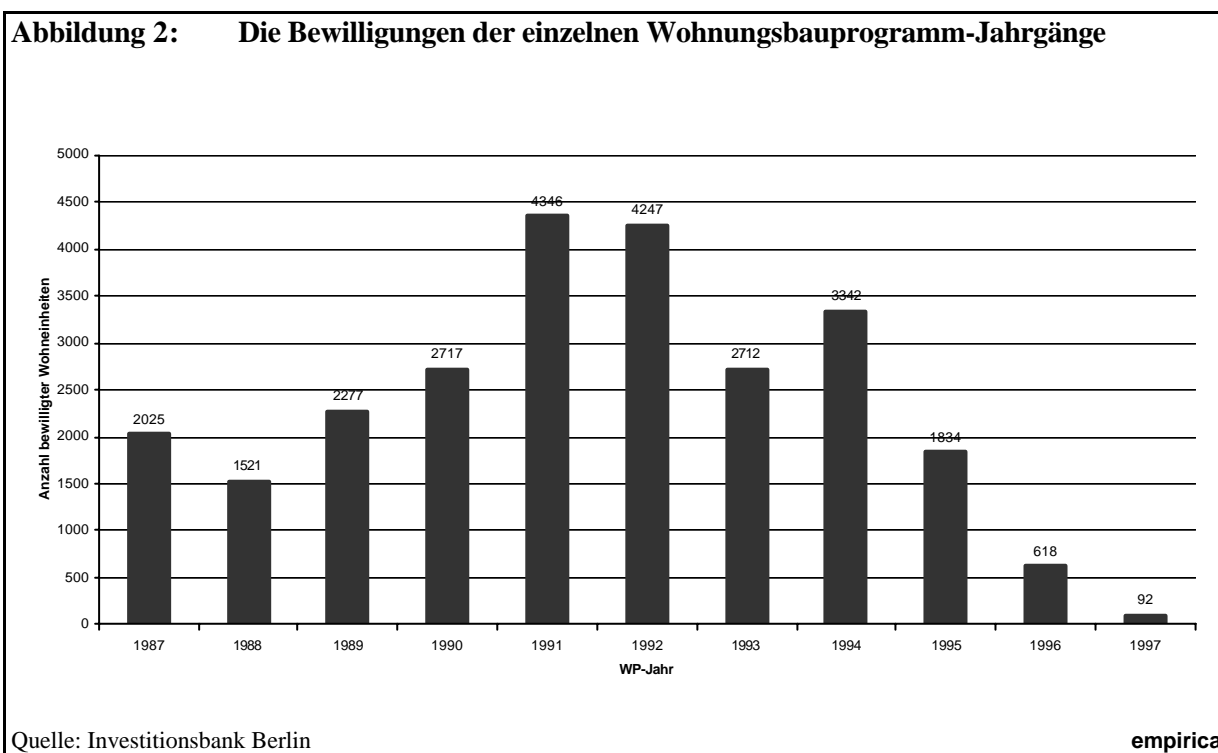
Dieses Fördersystem wurde mit dem Förderjahr 1977 eingeführt. Im Jahre 1988 wurde für den Förderjahrgang 1972 die erste Anschlussförderung bewilligt. Inzwischen sind Anschlussförderungen für die weiteren WP-Jahrgänge bis zum Jahr 1986 bewilligt worden.

⁴ Die Grafik zeigt einen typischen Finanzierungsverlauf im WP-Jahrgang 1987. Im Jahr des Förderbeginns betrug die Kostenmiete nach der II. WB 11,51 € pro m² und Monat. Die Mieter trugen von dieser Kostenmiete nur 2,71 €. Die restlichen 8,80 € wurden gefördert. Zwei Drittel dieser Aufwandshilfe waren Zuschüsse, ein Drittel Darlehen. Ab dem Jahr 1988 steigt die Sozialmiete jährlich um 0,1278 Cent (25 Pfennig) pro Jahr. Um diesen Betrag wird die Förderung gekürzt. Da die Kostenmiete im Wesentlichen konstant bleibt (die geringen Steigerungen basieren auf Steigerungen bei den Bewirtschaftungskosten), sinkt der Förderbetrag generell jährlich um 0,1278 €. Am Ende der Grundförderung nach 15 Jahren erreicht die Sozialmiete einen Wert von 4,66 €. Die restlichen 7,08 € wurden weiterhin gefördert. In den WP-Jahrgängen vor 1987 erfolgte dann nach 15 Jahren eine Anschlussförderung, die den Eigentümern bei steigenden Sozialmieten und äquivalent sinkender Förderung eine Kostenmiete in gleicher Höhe garantierte. Am Ende der 30-Jahre-Förderung waren die Fremdkredite der Investition abbezahlt, und die Kostenmiete sank sehr stark ab. Dadurch entstehen bei weiterhin steigenden Sozialmieten Spielräume für die Rückzahlung der Aufwendungsdarlehen.

Für die durchschnittliche Wohnung wurden so im Baujahrgang 1989 etwa 126.000 € (1992 178.000 €) mit einem Barwert von etwa 70.000 € (100.000 €) bewilligt. Eine Anschlussfinanzierung in der bisher erfolgten Praxis würde für diesen Jahrgang etwa 105.000 € (148.000 €) Bewilligung erforderlich machen, die bezogen auf den Zeitpunkt der Anschlussfinanzierung einem Barwert von 60.000 € (84.000 €) entspricht.

2.3 Das fiskalische Ergebnis

Das fiskalische Gesamtergebnis hängt vor allem von den erfolgten Bewilligungen ab. Die Anzahl der Bewilligungen war Ende der 80er Jahre noch sehr niedrig (unter 2.000 WE pro Jahr) und stieg anschließend steil an. In den Jahren 1991-94 wurden fast 4.000 WE pro Jahr bewilligt. Nach 1994 sank die Zahl der Bewilligungen sehr schnell ab, da der Senat drastische Einsparungen vornahm.



Für die Grundförderung der WP-Jahrgänge 1987-1989 wurden etwa 600 Millionen € mit einem Barwert (bezogen auf den Bewilligungszeitpunkt) von 360 Millionen € bewilligt. Für die WP-Jahrgänge 1990-1997 wurden nominal etwa 3,3 Milliarden € mit einem Barwert (bezogen auf den Bewilligungszeitpunkt) von 1,9 Milliarden € bewilligt.

Für eine Anschlussförderung in der bisher praktizierten Form wären weitere Bewilligungen in Höhe von nominal 530 Millionen € (1987-89) bzw. 1.980⁵ Millionen € (1990-1997) notwendig, die im Barwert (bezogen auf das Jahr 2002) etwa 1.020 Millionen € entsprechen würden. (Im Anhang in Kapitel 3 ist der Verlauf der Haushaltsbelastungen dargestellt).

3. Zur langfristigen Entwicklung des Berliner Wohnungsmarktes

3.1 Anschlussfinanzierung und Wohnungsmarktentwicklung

3.1.1 Wohnungsmarktentwicklung

Veränderungen in der Anschlussfinanzierung können den Mietwohnungsmarkt auf zwei Arten beeinflussen:

- Die Sozialmieten steigen über das bisher geplante Maß hinaus.
- Es können Belegungsbindungen verloren gehen.

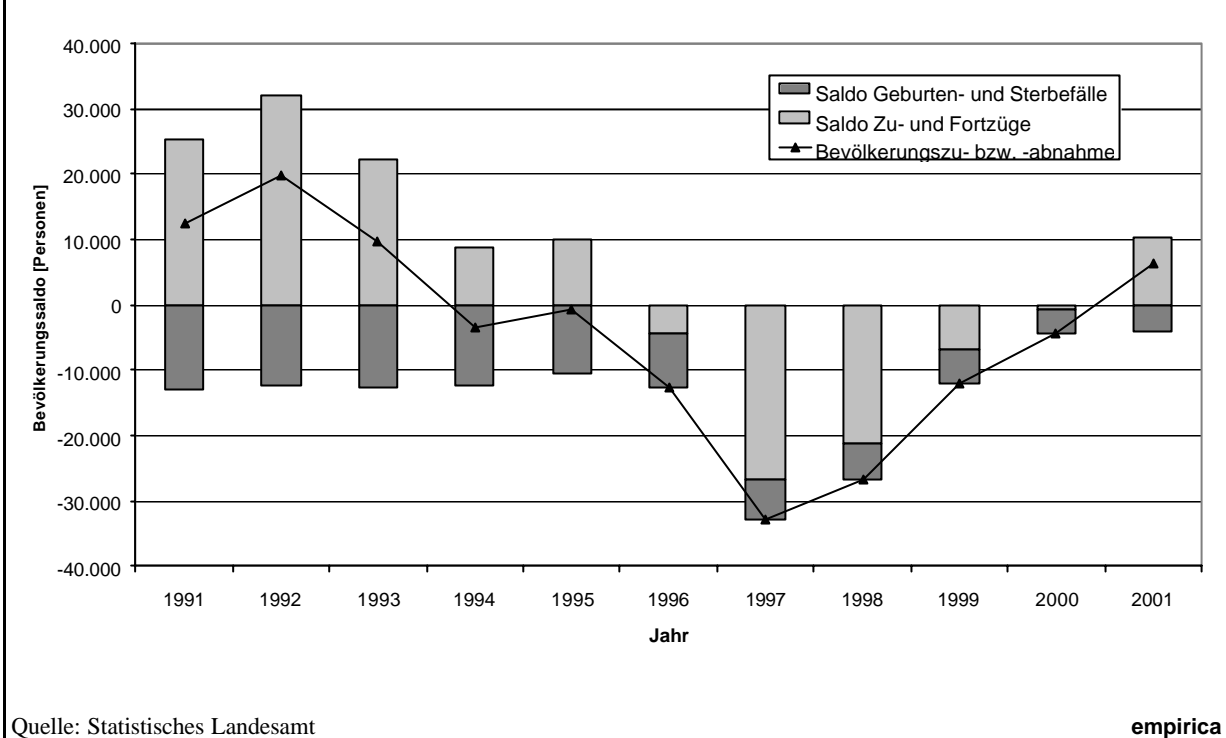
Diese Wirkungen sind nur befriedigend zu würdigen, wenn man gleichzeitig Vorstellungen zur langfristigen Wohnungsmarktentwicklung formuliert. Allerdings sind langfristige Aussagen zur Wohnungsmarktentwicklung mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Die Kommission hat nicht versucht eine eigene Wohnungsmarktprognose zu entwickeln. Sie hat lediglich eine fachliche Meinung zu den wahrscheinlichen Trends formuliert.

3.1.2 Bevölkerungsentwicklung (Rückblick)

Die Bevölkerung Berlins hat seit 1990 kaum zugenommen. Den positiven Wanderungssalden zu Beginn der 90er Jahre standen ab 1996 negative Wanderungssalden gegenüber. Erst 2001 kam es wieder zu einem positiven Wanderungssaldo von gut zehntausend Einwohnern. Insgesamt bleibt die Zahl der Einwohner jedoch 2001 durch Abwanderung und Geburtendefizit noch um 60.000 Einwohner hinter 1991 zurück.

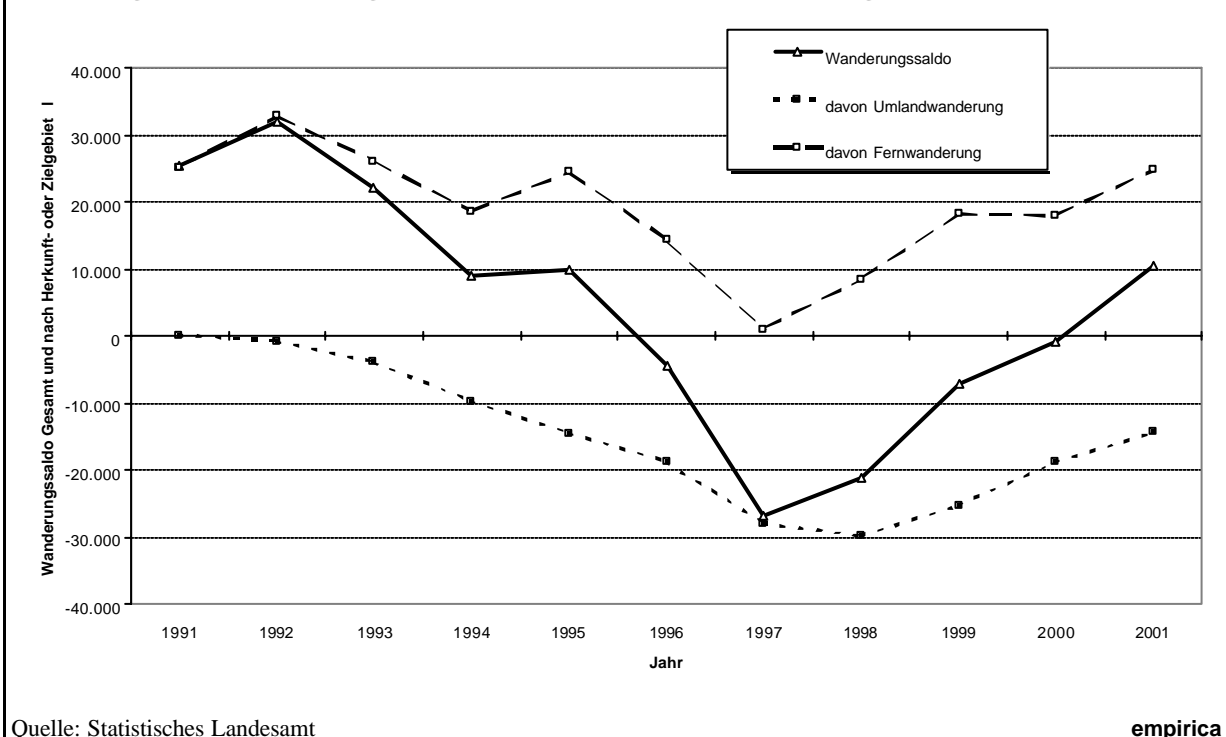
⁵ Diese Zahlen sind nicht mit den Zahlen der Senatsverwaltung für Finanzen vergleichbar, da für die WP-Jahrgänge nach 1990 die Belastungen noch nicht feststehen und daher auf Grund der hohen Zinsen zu Beginn der 90er Jahre ein Abschlag für Umschuldungen auf niedrigere Kredite errechnet wurde (siehe Anhang Kapitel 4).

Abbildung 3: Bevölkerungsentwicklung Berlins



Die günstige Entwicklung in 2001 geht auf eine geringere Abwanderung ins Umland zurück. Auf Dauer ist wie in anderen Städten auch mit einer ständigen leichten Abwanderung zu rechnen. Sie dürfte allerdings weitaus geringer ausfallen als etwa in Hamburg, weil Berlin innerhalb seiner Grenzen über erhebliche Baulandreserven verfügt und den meisten Bauwünschen innerhalb seiner Grenzen gerecht werden könnte.

Abbildung 4: Wanderungen seit 1991 nach Herkunfts- oder Zielgebiet



3.2 Zur langfristigen Entwicklung der Zahl der Einwohner und der Haushalte

In der Kommission dominierte die Auffassung, dass die Einwohnerzahl auf längere Sicht wahrscheinlich weiter absinken wird, weil bei steigendem Durchschnittsalter und geringerer Wanderungsneigung der Bevölkerung ein wachsender Sterbeüberschuss kaum kompensiert werden kann. Die 9. Koordinierte Bevölkerungsvorausschätzung rechnet bis 2030 ebenfalls mit einer sinkenden Bevölkerung in einer Bandbreite von 3,1 bis 3 Mio.

Bei solchen Vorhersagen über die künftigen Wanderungen ergibt sich die größte Unsicherheit. Hier wurde in der Kommission vereinzelt die Auffassung vertreten, dass die Metropole Berlin eine hohe Attraktivität für künftige Zuwanderer, insbesondere aus dem Ausland, haben dürfte, mit der Folge, dass der wachsende Sterbeüberschuss durch hohe Zuwanderungen kompensiert werden könnte.

Allerdings müsste eine bevölkerungsstabile Zuwanderung für Berlin in etwa 15 Jahren eine jährliche Schrumpfung der Zahl der Einwohner in Größenordnungen von über 25.000 Einwohnern kompensieren. Dies wäre allenfalls bei einer extrem günstigen Wirtschaftsentwicklung und einer deshalb sehr hohen Sogwirkung auf Zuwanderer möglich. Insbesondere müsste auch die Zahl der hoch qualifizierten Zuwanderer steigen, wenn nicht ständig eine strukturelle Arbeitslosigkeit bestehen bleiben sollte.

Auch die neue Zuwanderungsgesetzgebung wird diese Tendenz nicht grundlegend ändern. Eine Neuausrichtung der Einwanderungspolitik an den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes ermöglicht vor allem dort mehr Zuwanderung, wo Arbeitskräftedefizite auftreten. Nach Süddeutschland werden mehr Hochqualifizierte und auch einfache Service-Kräfte zuwandern, da diese dort knapp sind. In Berlin gibt es am Arbeitsmarkt kaum Übernachfrage. Von daher würden die neuen rechtlichen Bedingungen eher zu einem Rückgang der Zuwanderung nach Berlin führen, weil auch die Sozialzuwanderung zurückgehen dürfte. Eine deutliche Steigerung der Zuwanderung nach Berlin durch das neue Zuwanderungsgesetz dürfte daher eher unwahrscheinlich sein. Gewisse zusätzliche Wanderungen werden bei einer Öffnung der Grenzen durch die EU-Osterweiterung entstehen. Gerade hier dürfte die Arbeitsmarktorientierung dominieren. Grundlegende Veränderungen der Wohnungsmärkte sind längerfristig kaum zu erwarten.

Auch künftig wird die durchschnittliche Haushaltsgröße weiter absinken. Sie ging allein von 1991 bis 2001 von 2,0 auf 1,8 zurück. Auch in Berlin ist die Zahl der Haushalte als Folge der sinkenden Haushaltsgröße in den letzten Jahren ohne Bevölkerungswachstum noch weiter gestiegen. Der Prozess der Haushaltsverkleinerung verlangsamt sich jedoch. Damit erhält der Rückgang der Zahl der Einwohner allmählich ein Übergewicht. Fast alle Haushaltsprognosen für Berlin rechnen daher ab 2015 mit einem lang anhaltenden und sich beschleunigenden Rückgang der Zahl der Haushalte.

3.3 Trends der Wohnungsmarktentwicklung

Auch die künftige Wohnungsmarktentwicklung wird dadurch geprägt sein, dass sich vor allem die Ansprüche der Haushalte mit höheren Einkommen in Richtung auf größere und besser ausgestattete Wohnungen verschieben. Abgesehen von hoch verdichteten, attraktiven Innenstadtgebieten steigt außerdem die Nachfrage nach großen Wohnungen in kleinen Häusern.

Ein Trend zur Vergrößerung der Wohnfläche je Einwohner entsteht auch aus der Alterung der Bevölkerung. Hier entsteht ein Remanenz-Effekt. Ältere Menschen bleiben sehr häufig in ihren großen Familienwohnungen. Die Alterung führt deshalb durch steigende Wohnfläche pro Einwohner zu einer Stabilisierung der Nachfrage nach Wohnfläche.

Demnach ergibt sich trotz des langfristigen Rückgangs der Zahl der Haushalte, vor allem bei günstiger Wirtschaftsentwicklung eine wachsende Nachfrage nach großen hochwertigen Wohnungen und nach großen Wohnungen in kleinen Häusern.

Eine stagnierende oder rückläufige Zahl der Haushalte bedeutet deshalb nicht automatisch, dass der Wohnungsneubau zum Erliegen kommt. Neubau wird auch künftig von Haushalten finanziert, die im vorhandenen Bestand keine ihren Wünschen entsprechenden Wohnungen finden. Der Wohnungsbestand in der Region Berlin ist durch einen hohen Anteil kleiner Wohnungen in großen Häusern bestimmt. In Berlin befinden sich nur 18 % der Wohnungen in Gebäuden mit weniger als sieben Wohnungen. Auch unter den Bedingungen eines gewissen Überangebots in der Zahl der Wohnungen, mit der Folge von Leerständen meist im einfachen Wohnungsbestand, werden weiterhin in erheblichem Umfang zusätzlich hochwertige Wohnungen nachgefragt und finanziert. Es ist offen, ob sich die Angebotsbedingungen für diese Mangelwohnungen so günstig entwickeln, dass durch den Neubau Engpässe vermieden werden. Offen ist auch, wie die Investoren auf die neuen steuerlichen Rahmenbedingungen vor dem Hintergrund der erwarteten langfristigen Schrumpfung der Nachfrage reagieren. Auch künftig werden immer wieder zyklische Verknappungen gerade bei hochwertigen Wohnungen auftreten. Bei ungünstiger Investitionsneigung sind auch längere Angebotsknappheiten bei hochwertigen Wohnungen nicht auszuschließen.

Angesichts der längerfristig stagnierenden oder schrumpfenden Zahl der Haushalte würde allerdings schon eine geringe Produktion an selbst genutzten Eigenheimen und an hochwertigen Eigentumswohnungen ausreichen, um weiterhin einen Mangel an Wohnungen für breite Schichten zu vermeiden.

Zu berücksichtigen bleibt schließlich, dass gegenwärtig ein hoher Wohnungsüberschuss in der Größenordnung von 100.000 überwiegend einfachen Wohnungen besteht. Selbst eine zu geringe Produktion an hochwertigen Wohnungen auf noch expandierenden Märkten wird deshalb nicht automatisch zu Versorgungsengpässen bei einfachen Wohnungen führen.

Folgt man dieser Argumentation, dann geht auch der Bedarf nach Belegungsbindungen langfristig zurück. Eine rückläufige Zahl der belegungsgebundenen Wohnungen würde nicht dazu führen, dass sich die Wohnungsversorgung breiter Schichten der Bevölkerung verschlechtert, oder dass Haushalte mit besonderen Durchsetzungsschwierigkeiten am Wohnungsmarkt keine Wohnungen erhalten würden.

3.4 Schlussfolgerung

Gegen Subventionskürzungen können Sorgen wegen eines Mangels an Wohnungen für breite Schichten der Bevölkerung gegenwärtig und wahrscheinlich auch künftig kaum als Argument angeführt werden. Nach Auffassung der Kommission geht der Bedarf nach Belegungsbindungen unter den künftig wahrscheinlichen Wohnungsmarktbedingungen zurück, während gleichzeitig die Engpässe in den öffentlichen Haushalten zunehmen.

Angesichts der verfügbaren Reserven am Wohnungsmarkt stehen der Wohnungspolitik hinreichende Anpassungsmöglichkeiten zur Verfügung. Neue Engpässe bei einfachen Wohnungen werden kaum auftreten. Langfristige, neue Engpässe können durch eine Verbesserung der Angebotsbedingungen verringert oder vermieden werden.

4. Überblick zu möglichen Maßnahmen der Einsparung bzw. zur administrativen Bewältigung von Einsparungen

Vorbemerkung: Angesichts der Vielfalt der rechtlichen und technischen Wege zur Einsparung wird im Folgenden zur Orientierung ein kurzer Überblick gegeben. Die materiellen Konsequenzen der Anwendung einzelner Instrumente werden jeweils in getrennten Kapiteln detailliert dargestellt. Dabei werden in den Kapiteln 4.3-4.5 die materiellen Einsparungsvarianten vorgestellt. In Kapitel 4.1 werden zwei unterschiedliche rechtliche Methoden der Umsetzung von Einsparungen erörtert.

4.1 Rechtliche Wege zur Korrektur der Weiterförderung – Verwaltungsakt versus Vertrag

Die Wohnungspolitik kann die ungünstigen Erwartungen hinsichtlich der langfristigen Bewirtschaftung zum Anlass nehmen, den Eigentümern statt einer Weiterförderung im geltenden System, den Übergang in eine vertraglich geregelte Bewirtschaftung auf Basis einer gekürzten Förderung anzubieten. Einsparungen könnten flexibel vereinbart werden. Die Anschlussförderung würde in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag geregelt. Diese Lösung hat den Vorteil, dass erwünschte Ergebnisse gezielter und technisch einfacher erreicht werden könnten als im geltenden System. In einem öffentlich-rechtlichen Vertrag könnten die Bedingungen für eine weitere Subventionierung vereinbart werden:

1. Die Subventionierung kann gesenkt werden.
2. Die Dauer der Subventionierung kann verkürzt werden.
3. Der Eigentümer kann trotz weitergehender Subventionskürzung verpflichtet werden, die Kostenmiete einseitig nur bis zur Höhe der Vergleichsmiete (§10 Abs.4 WoBIndG) zu erhöhen.
4. Das Land Berlin kann sich verpflichten, auf die Rechte an der Belegungsbindung zu verzichten.
5. Zusätzlich könnten Regelungen über die Rückzahlung der Aufwendungsdarlehen vereinbart werden.
6. Der Übergang auf öffentlich-rechtliche Verträge ist nicht an eine spezifische Förderhöhe gebunden und kann mit den Möglichkeiten zur Förderungskürzung in den Kapiteln 4.2, 4.3, 4.4.2 und 4.4.3 verbunden werden.

Den Eigentümern wird ein Angebot zum Abschluss eines Vertrags unterbreitet. Dabei können die Bedingungen projektweise vereinbart werden. Das rechtliche Risiko einer solchen Lösung hängt, wie später erörtert, nicht von der Art der Weiterförderung, sondern von der Höhe ab.

4.2 Einsparungen durch Umfinanzierung⁶

Die Kredite der Eigentümer des sozialen Wohnungsbaus sind, wie alle Immobilienkredite, für eine bestimmte Zeit mit Zinsbindungsfristen versehen. Am Ende dieser Fristen müssen neue Konditionen vereinbart werden, wobei alle Kreditbedingungen wie Zinssatz, Tilgungssatz (und damit auch Tilgungsdauer) neu vereinbart werden können. Die Bedingungen der bisher bestehenden Anfangskredite haben sich innerhalb der betrachteten Periode (1987-1997) geändert.

- Von 1987 bis etwa 1993 wurden fast alle Kredite mit Hilfe von Berlindarlehen finanziert, die eine Zinsbindungsfrist von 25 Jahren festlegten. Diese Kredite können jedoch nach 10 Jahren ohne Vorfälligkeitsentschädigung vorzeitig gekündigt werden, um günstigere Zinsen zu vereinbaren.
- Nach 1993 wurden die Objekte meist mit normalen Krediten finanziert, die nach 10 oder 15 Jahren eine Umfinanzierung vorsehen und nur mit hohen Vorfälligkeitsentschädigungen vorzeitig gekündigt werden können.

⁶ Nähere Angaben zur bisher verwendeten Umfinanzierung auf Restkapital finden sich im Anhang in Kapitel 5.

Durch Umfinanzierungen können Aufwendungen eingespart werden. Einsparungen im Barwert ergeben sich aus zwei Wirkungszusammenhängen:

- In Zeiten günstiger Zinsen ergibt sich nach dem Auslaufen von Zinsbindungsfristen durch die Zinsentlastung automatisch ein geringerer Subventionsbedarf je Wohnung.
- Bei Umstellung⁷ auf das Restkapital wird zusätzlich die Tilgungshöhe gesenkt und damit die Tilgungsdauer verlängert. Es wird auf den jeweils zum Zeitpunkt der Umfinanzierung valutierenden Restkredit umfinanziert, dessen Tilgung wieder auf einem sehr niedrigen Anfangsniveau beginnt. In der Regel ergibt sich mit der Verlängerung der Tilgungsdauer auch eine Verlängerung des Förderzeitraumes.

Diese beiden Effekte haben unterschiedliche Wirkungen und Ursachen und werden getrennt behandelt.

4.3 Kürzungen der Aufwendungshilfen zu Lasten der Mieter über die bisher vorgesehenen Abbaustufen hinaus⁸

Durch „außerplanmäßige“ Subventionskürzungen können im Rahmen des geltenden Systems Einsparungen erreicht werden, die durch Mietsteigerungen erwirtschaftet werden. Dabei ist eine Steigerung der Miete auf die Höhe der Vergleichsmiete zu begrenzen, da ansonsten die Vermietbarkeit der Bestände nicht gewährleistet wäre.

Gleichzeitig muss entschieden werden, ob ein Härteausgleich für solche Mieter finanziert wird, deren wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von den Mietsteigerungen überbeansprucht wird. Durch ein Umzugsmanagement könnten auch hier die Aufwendungen gering gehalten werden.

4.4 Einsparungen zu Lasten der Eigentümer

4.4.1 Einstellung der Förderung in den WP-Jahrgängen nach 1987 (Einstellungslösung)

Die weitestgehende Variante bei der Erwirtschaftung von Einsparungen wäre die Einstellung der Förderung. Nach dem Auslaufen der 15-jährigen Grundförderung wird eine Anschlussförderung nicht gewährt. Die Eigentümer haben nach § 8a Abs. 3 WoBindG dann das Recht, die Sozialmieten ihrer Wohnungen bis zur vollen Kostenmiete anzuheben. In Wirklichkeit werden sie – falls sie eine weitere Bewirtschaftung als Mietwohnungen anstreben - nicht in der Lage sein, Mieten deutlich über dem Vergleichsmietniveau zu erzielen, da ansonsten Leerstände auftreten würden.

⁷ Die Folgen einer Umstellung auf Restkapital sind im Anhang in Kapitel 5 dargestellt.

⁸ siehe Kapitel 5.

Die Eigentümer können deshalb nur einen kleinen Teil der ausfallenden Subventionen durch Mieterhöhungen kompensieren. Die aus den hohen Gesamtkosten resultierenden Kredite müssen jedoch weiter bedient werden. Es entstehen große Ertragslücken. Die Eigentümer werden darauf unterschiedlich reagieren. Vor allem bei Objektgesellschaften ohne einen haftenden Eigentümer sind Insolvenzen zu erwarten, die auf Grund der übernommenen modifizierten Ausfallbürgschaften zu Bürgschaftsleistungen für das Land Berlin führen können.

4.4.2 Einsparungen durch die Vereinbarung von Kürzungen der Förderung (Teileinstellung)

Ein öffentlich-rechtlicher Vertrag könnte auch zum Zeitpunkt der Anschlussförderung neue Förderbedingungen festlegen. Die Förderung wird auf dem Wege der vertraglichen Kürzung verringert. Dabei muss nicht geregelt werden, zu Lasten welcher laufenden Aufwendungen die Kürzungen erwirtschaftet werden.

Eine solche Absenkung würde von den Eigentümern einen Ausgleich der Verluste erfordern, wenn die Förderungskürzungen über die Mietsteigerungen und mögliche Aufwendungseinsparungen hinausgehen. Die Einsparungsmöglichkeiten in der Bewirtschaftung sind gering. So würden bei Verringerung der Instandhaltungsaufwendungen innerhalb kurzer Fristen Vermietungsschwierigkeiten auftauchen. Es ist damit zu rechnen, dass bei hohen Kürzungen - d.h. bei einer Teileinstellung -, ähnlich wie bei völliger Einstellung der Förderung, ein erheblicher Teil der Eigentümer in Insolvenz geht, da die Bereitschaft zum Nachschießen gering sein wird. Eine Bereitschaft und Möglichkeit zum Abschluss solcher Verträge wird wahrscheinlich nur bestehen, wenn die Eigentümer dadurch eine Einstellung der Förderung abwenden können.

4.4.3 Einsparungen durch Verzichte der Eigentümer

Will man Insolvenzen durch Kürzungen von Förderungen vermeiden, dann können die Einsparungen nur so weit gehen, dass die Wohnungsbewirtschaftung nicht auf Dauer zu Verlusten führt. Bei Festsetzung der Höhe der Anschlussförderung konnten im bisherigen System auch Aufwandsverzichte verlangt werden. Dabei können insbesondere Verzichte auf Eigenkapitalverzinsung verlangt werden, da diesem Posten der Kostenmiete keine direkten Aufwendungen gegenüberstehen. Ebenfalls möglich sind andere Aufwandsverzichte, wie eine Verminderung der Instandhaltungspauschale. Da diesen Ansätzen jedoch ein realer Zahlungsbedarf gegenüber steht, haben Einnahmeminderungen direkte Auswirkungen auf die nachhaltige Bewirtschaftung der Objekte.

Auch ein dem Eigentümer abverlangter vollständiger oder weitgehender Verzicht auf die Eigenkapitalverzinsung nimmt den Eigentümern Flexibilitätsreserven. Die Eigentümer ungünstiger Objekte mit tatsächlichem Instandsetzungsbedarf oberhalb der Pauschalen oder mit

Vermietungsschwierigkeiten werden innerhalb kurzer Fristen in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten. Insolvenzen sind daher auch mit einer reduzierten Weiterförderung nicht generell zu vermeiden, sie werden jedoch kein Massenphänomen sein.

4.5 Die Übernahme als Möglichkeit zur Abfederung einer Einstellungsentscheidung

Nach einem Beschluss der Einstellung der Anschlussförderung könnte der Senat in den wahrscheinlich folgenden Zwangsversteigerungen den Gläubigern anbieten, die Wohnungen nach dem Auslaufen der Grundförderung durch kommunale Gesellschaften erwerben zu lassen, sofern bestimmte Mindestwerte in den Zwangsversteigerungen unterschritten werden. Dadurch könnte die Verschleuderung von Vermögen verhindert werden, die auf Grund der hohen Bürgschaftsleistungen Berlins zu fiskalischen Verlusten führt. Der Kaufpreis muss dabei die Voraussetzung erfüllen, dass das kommunale Unternehmen von Anfang an die Bedienung des notwendigen Kredites und die sonstigen Aufwendungen aus den Mieteinnahmen der erworbenen Objekte leisten kann.

5. Einsparungsmöglichkeiten und Folgen von Förderungskürzungen für die Mieter

Mietsteigerungen können durch Kürzungen der Förderung oder auch im Zuge einer Insolvenz in der Regel maximal bis zur Höhe der Vergleichsmieten entstehen. Im Folgenden ist das Ausmaß der möglichen Mietsteigerungen bis zur Vergleichsmiete und dementsprechend das Ausmaß von maximal möglichen Einsparungen, beziehungsweise Zusatzbelastungen für die Mieter dargestellt. Im Anschluss daran werden die Konsequenzen eines Härteausgleiches erörtert.

5.1 Mögliches Einsparvolumen (Grenzen durch die Vergleichsmieten)

Anschlussförderung⁹: Für die Baujahrgänge 1987-1989 muss das Land Berlin im Barwert (Abzinsung mit 6 %) 265 Millionen € für eine Anschlussförderung aufwenden. Für die Baujahrgänge 1990-1997 wären 753 Millionen € fällig. Insgesamt beträgt der Aufwand demnach 1.018 Millionen €

Kürzungen auf Kosten der Mieter: Im Kostenmietsystem bewirkt jede Kürzung der Förderung einen Anstieg der Sozialmieten. Die Bestimmungen des BGB § 558 gelten nicht. Die Eigentümer erhöhen zum Ausgleich der Subventionskürzungen die Mieten entsprechend. Deutliche Mietsteigerungen über die Vergleichsmiete¹⁰ führen jedoch zumindest mittelfristig zu Leerständen. Durch die Differenz zwischen Sozialmiete und Vergleichsmiete wird das Maximum der Einsparungen pro Jahr zu Lasten der Mieter markiert. Die Mieten würden außerplanmäßig in fünf Jahren von derzeit 4,53 € (1990-97:

⁹ Die Berechnungsmethoden zur Anschlussförderung werden im Anhang in Kapitel 4.2 dargestellt.

4,40 € auf 6,49 € (6,76 €) steigen. Die Eigentümer wären von Subventionskürzungen nicht betroffen, da diese an den Mieter weitergegeben werden.

Im Maximum könnte die Förderung zu Lasten der Mieter im gesamten Zeitraum der Anschlussfinanzierung im Barwert um 215 Millionen € auf 803 Millionen € (1987-1989 um 42 Millionen € auf 223 Millionen €) abgesenkt werden. Werden längere Übergangsfristen als fünf Jahre vorgesehen, dann reduzieren sich die Mehreinnahmen entsprechend.

Tabelle 3: Finanzielle Folgen einer Mietsteigerung auf das Niveau der Vergleichsmieten (1987-1997)

	Haushaltsaufwendungen Wohnungsbauprogramme 1987-1997 in Millionen € (Barwerte)		
	Anschlussförderung	Härteausgleich für die Mieter	Haushaltsaufwendungen
Modell: Bisher praktizierte Anschlussförderung	1.018	0	1.018
Modell: Subventionskürzung zu Lasten der Mieter	803	65	868

Quelle: eigene Berechnungen

empirica

Tabelle 4: Finanzielle Folgen einer Mietsteigerung auf das Niveau der Vergleichsmieten (1987 bis 1989)

	Haushaltsaufwendungen Wohnungsbauprogramme 1987-1989 in Millionen € (Barwerte)		
	Anschlussförderung	Härteausgleich für die Mieter	Haushaltsaufwendungen
Modell: Bisher praktizierte Anschlussförderung	265	0	265
Modell: Subventionskürzung zu Lasten der Mieter	223	14	237

Quelle: eigene Berechnungen

empirica

Tabelle 5: Finanzielle Folgen einer Mietsteigerung auf das Niveau der Vergleichsmieten (1990 bis 1997)

	Haushaltsaufwendungen Wohnungsbauprogramme 1990-1997 in Millionen € (Barwerte)		
	Anschlussförderung	Härteausgleich für die Mieter	Haushaltsaufwendungen
Modell: Bisher praktizierte Anschlussförderung	753	0	753
Modell: Subventionskürzung zu Lasten der Mieter	580	51	631

Quelle: eigene Berechnungen

empirica

¹⁰ Auf Basis von Daten der IBB wurden die aktuellen Sozialmieten und die objektscharfen Vergleichsmieten ermittelt. Auf Grund der besonderen Bauweise wurde der Mittelwert zwischen der Untergrenze und dem Mittelwert der Vergleichsmiete gewählt.

Die Modellrechnungen über die möglichen Einsparungen durch eine Anhebung der Mieten auf die Vergleichsmieten sind für alle folgenden Modelle relevant, denn sie bilden einen Teil aller Kürzungsmodelle.

5.2 Belastungssteigerung durch eine Mieterhöhung auf die Vergleichsmiete in fünf Schritten

Die zeitliche Streckung der Mietsteigerungen auf fünf Jahre vermindert die Anpassungslasten für die Mieter. Die Mieter können in der Phase der Mietsteigerungen auf andere, preiswerte Wohnungen ausweichen, die in Berlin im ausreichenden Maße vorhanden sind. Angenommen wird eine Mietsteigerung von 1,96 € (WP 1987-1989) oder 2,33 € (WP 1990-1997). Der Durchschnittswert für die WP-Jahrgänge 1987-1997 beträgt 2,26 €. Wir nehmen Mietsteigerungen in fünf Jahresschritten an. Die Miete steigt also um 45 Cent pro Jahr.

Für die Analyse der Auswirkungen auf die Mieter stehen leider keine Daten über die Einkommensverteilung zur Verfügung. Es sind deshalb jeweils nur punktuelle Belastungsrechnungen möglich, ohne dass genau angegeben werden kann, wie groß der Anteil der betroffenen Mieter ist, für den die einzelne Rechnung Geltung hätte. Die Rechnungen beziehen sich auf

- Wohngeldempfänger an den jeweiligen Einkommensgrenzen der Wohngeldzahlung. Insgesamt sind knapp unter zehn Prozent der Haushalte in den betroffenen Jahrgängen Wohngeldempfänger.
- Haushalte, die nicht mehr Wohngeld berechtigt sind und keine Fehlbelegungsabgabe zu entrichten hatten (etwa 70 %).
- Haushalte (etwa 20%) die eine Fehlbelegungsabgabe zu entrichten hatten.

Angesichts der niedrigen Einkommen werden die Belastungsquoten für Wohngeldempfänger stark ansteigen, da das Wohngeld Mietsteigerungen oberhalb der Höchstbeträge des § 7 WoGG nicht mitfinanziert. Aus Tabelle 6 ist ersichtlich, dass selbst die erste Anhebung um 0,45 € nur bei einigen Haushaltstypen (1 Person Arbeitnehmer, 2 Personen Rentner und die Alleinerziehenden Haushalte) durch eine Wohngelderhöhung partiell kompensiert wird. Alle anderen Haushalte müssen die Mieterhöhung voll selbst tragen. Bei den späteren Erhöhungen steigt das Wohngeld auf Grund der Kappungsgrenze nicht mehr, die weiteren Mieterhöhungen müssen von allen Haushalten selbst getragen werden.

Bereits jetzt haben Wohngeldberechtigte, deren Einkommen genau den Einkommen entspricht, bei denen das Wohngeld ausläuft, bezogen auf das verfügbare Einkommen nach Zahlung von Wohngeld, Wohnkostenbelastungen durch Warmmiete von 33-43 %. Die Gruppe der Wohngeldempfänger in den Wohnungen der WP-Jahrgänge 1987 und später ist allerdings sehr klein (unter 10 % der Haushalte), da die Mieten in diesen Wohnungen schon heute sehr nahe an den Wohngeldhöchstbeträgen liegen.

Durch eine Mietsteigerung von 2,26 € würden die Belastungen für diese Wohngeldhaushalte auf 44-59 % des verfügbaren Einkommens (Beispielrechnungen siehe Tabelle 6) steigen.

Tabelle 6: Steigerung der Belastungsquoten bei Wohngeldempfängern

	Vor Erhöhung					Nach Erhöhung um 0,45 € (1. Jahr)		Nach Erhöhung um 1,36 € (3. Jahr)		Nach Erhöhung um 2,26 € (5. Jahr)	
	anrechenbares Einkommen Wohngeld	angemessene Wohnfläche laut Wohngeld	Bruttowarmmiete	Wohngeld	Belastungsquote nach Wohngeld auf Basis Bruttowarmmiete	Wohngeld	Belastungsquote nach Wohngeld auf Basis Bruttowarmmiete	Wohngeld	Belastungsquote nach Wohngeld auf Basis Bruttowarmmiete	Wohngeld	Belastungsquote nach Wohngeld auf Basis Bruttowarmmiete
	in € monatlich	in m ²	in €/m ² mtl.	in €	in %	in €	in %	in €	in %	in €	in %
1 Person (Arbeitsloser)	666 €	48	7,86 €	90 €	43%	90 €	46%	90 €	53%	90 €	59%
1 Person (Arbeitnehmer)	740 €	48	7,15 €	43 €	41%	59 €	41%	59 €	47%	59 €	53%
2 Personen (Arbeitsloser mit 1 Kind)	936 €	62	7,86 €	100 €	41%	100 €	44%	100 €	50%	100 €	56%
2 Personen (Rentner)	1.040 €	62	7,15 €	52 €	38%	56 €	40%	56 €	45%	56 €	51%
3 Personen (mit 1 Arbeitnehmer und 1 Kind)	1.170 €	74	7,86 €	104 €	41%	104 €	44%	104 €	49%	104 €	55%
3 Personen (alleinstehender Arbeitnehmer mit 2 Kindern)	1.300 €	74	7,15 €	43 €	37%	47 €	40%	47 €	45%	47 €	50%
4 Personen (mit 1 Arbeitnehmer und 2 Kindern)	1.539 €	86	7,86 €	120 €	36%	120 €	39%	120 €	44%	120 €	49%
4 Personen (alleinstehender Arbeitnehmer mit 3 Kindern)	1.710 €	86	7,15 €	54 €	33%	57 €	35%	57 €	39%	57 €	44%

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Daten SenBau

empirica

Der überwiegende Teil der Mieter in den entsprechenden Wohnungen verfügt über Einkommen oberhalb der Wohngeld-Einkommengrenzen.

In einer zweiten Beispielrechnung wurden die Einkommen an der geltenden Einkommensgrenze für die Wohnberechtigung zu Grunde gelegt. Diese Haushalte sind nicht wohngeldberechtigt und müssten daher Mieterhöhungen selbst tragen. Die aus der Mieterhöhung resultierenden Belastungssteigerungen sind trotzdem, im Verhältnis zum Einkommen der Haushalte, weniger drastisch. Die Belastungen steigen von 19-27 % auf 25-35 % des verfügbaren Einkommens (Beispielrechnungen siehe Tabelle 7).

Tabelle 7: Steigerung der Mietbelastungsquoten bei Bewohnern an der Einkommensgrenze des sozialen Wohnungsbaus

	Vor Erhöhung			Nach Erhöhung um 0,45 € (1. Jahr)	Nach Erhöhung um 1,36 € (3. Jahr)	Nach Erhöhung um 2,26 € (5. Jahr)
	Einkommensgrenze nach § 9 Abs. 2 WoFG plus 40%	Bruttowarmmiete	Belastungsquote auf Basis Bruttowarmmiete	Belastungsquote	Belastungsquote	Belastungsquote
	in € monatlich	in €/m ² mtl.	in %	in %	in %	in %
1 Person (Arbeitsloser)	1.400 €	7,86 €	27%	28%	32%	35%
1 Person (Arbeitnehmer)	1.400 €	7,15 €	25%	26%	29%	32%
2 Personen (Arbeitsloser mit 1 Kind)	2.158 €	7,86 €	23%	24%	26%	29%
2 Personen (Rentner)	2.100 €	7,15 €	21%	22%	25%	28%
3 Personen (mit 1 Arbeitnehmer und 1 Kind)	2.637 €	7,86 €	22%	23%	26%	28%
3 Personen (alleinstehender Arbeitnehmer mit 2 Kindern)	2.695 €	7,15 €	20%	21%	23%	26%
4 Personen (mit 1 Arbeitnehmer und 2 Kindern)	3.173 €	7,86 €	21%	23%	25%	27%
4 Personen (alleinstehender Arbeitnehmer mit 3 Kindern)	3.232 €	7,15 €	19%	20%	23%	25%

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Daten SenBau

empirica

Gewisse Anhaltspunkte über die Verteilung von Einkommensschichten ergeben sich durch die Fehlbelegungsabgabe. Hiervon waren etwa 20 % der Haushalte betroffen (Für den Erhalt eines Wohnberechtigungsscheins gelten in Berlin um 40 % erhöhte Einkommensgrenzen als nach § 9 Abs. 2 WoFG). Deshalb ist die Quote der Fehlbeleger auch relativ klein.

Etwa 70 % der Haushalte verfügen über ein Einkommen zwischen den Wohngeld-Einkommensgrenzen und der Einkommensgrenze für den Erhalt eines Wohnberechtigungsscheines. Ihre Belastung wird zwischen den in Tabelle 6 und den in Tabelle 7 errechneten Belastungen liegen. Allerdings ist diese Gruppe in sich wieder heterogen, so dass präzise Aussagen nicht möglich sind. Etwa 20 % der Haushalte (Fehlbeleger) haben auf Grund dieser Modellrechnung geringere Belastungssteigerungen als in den Modellrechnungen in Tabelle 7 ermittelt.

Deutlich wird an diesen Analogrechnungen, dass die Wohnungen in Folge einer solchen Mietanhebung den Charakter (wenn auch nicht den Rechtsstatus) von Sozialwohnungen verlieren würden. Die Mietanhebungen müssen von einem Verzicht auf Belegungsbindungen begleitet sein, da die Eigentümer für Wohnungen in dieser Preisklasse niemals eine ausreichende Anzahl von Mietern mit Wohnberechtigungsschein finden würden. Es ist jedoch keine Einsparvariante denkbar, die hinreichend fiskalische Mittel einspart und gleichzeitig drastische Mietsteigerungen verhindert. Alle folgenden Modelle enthalten deshalb Mietsteigerungen in dieser Höhe.

5.3 Härteausgleich zu Gunsten der Mieter¹¹

Auf die Mieter kommen durch eine solche Mietsteigerung erhebliche Belastungen zu. Viele Mieter können sich die Wohnung dann nicht mehr leisten. Während mobile Haushalte (Junge Singles) darauf leicht mit einem Wechsel der Wohnung reagieren können, sind immobile Haushalte (ältere Haushalte oder Familien mit schulpflichtigen Kindern) von einer solchen Anhebung erheblich betroffen. Der Senat hat zu entscheiden, wie auf die Mietsteigerungen und die Belastungssteigerungen reagiert wird.

- Angesichts der Haushaltssituation könnte der Senat keine finanziellen Unterstützungen zur Verringerung der Mietbelastungen über das Wohngeld hinaus gewähren. In diesem Fall sollten den Mietern preiswertere Ersatzwohnungen angeboten werden.
- Der Senat könnte auch ergänzende Zahlungen (Härteausgleich) in den Fällen gewähren, in denen als zumutbar angesehene Mietsteigerungen überschritten werden. Der Härteausgleich kann mit dem Angebot preiswerter Ersatzwohnungen kombiniert werden.

Die Kommission war nicht in der Lage, die fiskalischen Kosten eines bestimmten Konzepts des Härteausgleich abzuschätzen, da die Einkommen der Mieter und damit auch die Mietbelastungen in

¹¹ siehe Anhang Kapitel 4.3.

den betroffenen Wohnungen nicht bekannt sind. Es wäre deshalb auch problematisch gewesen, an Hand von fiktiven Einzelfällen, Belastungsnormen festzulegen, deren fiskalische Konsequenzen nicht abgeschätzt werden können. Zur Detailklärung wären ergänzende Informationen erforderlich. Im Einzelnen wäre zu entscheiden:

- Bis zu welcher Einkommenshöhe werden welche Teile der Mietsteigerungen übernommen?
- Wie lange werden die Mietsteigerungen übernommen?

Der maximale Aufwand für einen Härteausgleich entspräche der Fördereinsparung durch die Mietsteigerungen in Höhe von 215 Millionen € (1987-1989 42 Millionen €), wenn der Senat allen Mietern die komplette Mietsteigerung ersetzen würde. Um der Hälfte der derzeitigen Haushalte 80 % der Mietsteigerung zu ersetzen, wären 65 Millionen € (1987-1989 14 Millionen €) notwendig, wenn man davon ausgeht, dass jährlich 5 % der Haushalte aus den Wohnungen ausziehen. Die Nettoeinsparung auf Kosten der Mieter beträgt demnach 150 Millionen €

5.4 Schlussfolgerungen

Zu Lasten der Mieter können als Beitrag zur Deckung der Haushaltslücken etwa 20 % des Förderaufwandes eingespart werden. Allerdings wird dieser Gewinn teilweise aufgezehrt, falls ein Härteausgleich gewährt wird, so dass nach unseren Annahmen nur 15 % realisiert werden.

Die Mieterhöhungen treffen Haushalte unterschiedlicher Einkommen. Haushalte mit geringen Einkommen können die Belastungssteigerung, insbesondere wenn sie kurzfristig auftreten, nicht tragen.

Durch einen Härteausgleich könnten solche Überforderungen verringert werden. Der fiskalische Ertrag sinkt entsprechend (In der Modellrechnung werden etwa 25 % der Förderungseinsparung als Härteausgleich ausgezahlt). Gleichzeitig entsteht durch die notwendigen Einkommensprüfungen ein erheblicher Verwaltungsaufwand. In der Vergangenheit wurden Modelle, die eine Einkommensprüfung voraussetzen (z.B. Fehlbelegungsabgabe), unter anderem aus diesem Grund wieder abgeschafft.

Wird kein Härteausgleich gezahlt, müssten kurzfristig große Teile der derzeitigen Bewohner in preiswertere Wohnungen umziehen. Dies erfordert vom Senat jedoch wiederum ein effizientes Umzugsmanagement.

Die Zusatzbelastungen treffen nur die Mieter der Wohnungen aus den WP-Jahren 1987 bis 1997. Es entstünde eine erhebliche Ungleichbehandlung. Mieter anderer Jahrgänge wären nicht betroffen.

Insbesondere müssten die Mieter mit den schon derzeit höchsten Mieten zusätzliche Zahlungen leisten. Andere Bewohner von Sozialwohnungen mit niedrigeren Mieten würden nicht zusätzlich

belastet. Zur Vermeidung dieser Ungleichbehandlung und zur Verbesserung der Finanzsituation könnten in den vorangegangenen 18 Förderjahrgängen ebenfalls die Mieten erhöht werden (siehe Kapitel 10).

6. Maximale Förderungskürzung ohne das Risiko einer hohen Zahl von Insolvenzen

6.1 Methodik¹²

Die Nachteile einer Umstellung der Finanzierung auf das Restkapital in Gestalt einer Verlängerung der Finanzierungslaufzeiten und Förderungsdauer¹³ lassen sich durch Umstellung der Finanzierung bei gleichzeitig erhöhter Tilgung vermeiden. Es lassen sich Modelle anwenden, bei denen die Finanzierung auch bei Umstellung auf das Restkapital nach 30 Jahren abgewickelt ist. Das Modell sieht eine Anschlussförderung begrenzt auf 15 Jahre vor, die mit anderen Einsparungsmaßnahmen verknüpft wird. Es repräsentiert die maximale Einsparungsmöglichkeit ohne Masseninsolvenzen zu riskieren.

- Durch eine Mietsteigerung auf die Vergleichsmiete wird die Förderung zu Lasten der Mieter abgesenkt.
- Den Eigentümern wird ein Verzicht auf die Eigenkapitalverzinsung abgefordert.
- Die Tilgungsleistungen und die Förderung werden gesenkt. Die Senkung der Tilgung ist so ausgerichtet, dass am Ende der Anschlussförderung nur der Restbestand an Krediten übrig bleibt, den die Eigentümer aus den dann existierenden Sozialmieten bedienen können.
- Die gesamte Anschlussförderung wird als Aufwendungszuschuss ausgezahlt.
- Die Aufwendungsdarlehen der Grundförderung werden erlassen. Dabei ist zu beachten, dass nur etwa 2/3 der Forderungen aus Aufwendungsdarlehen dem Land Berlin zustehen. Ein Drittel der Rückzahlungen stehen dem Bund zu und bei einem Erlass der Aufwendungsdarlehen muss Berlin den Bund dafür kompensieren. Dabei kann Berlin jedoch über eine Reduzierung¹⁴ der Zinsen und Tilgung im Barwert erhebliche Summen einsparen.

¹² Nähere Erläuterungen stehen im Anhang in Kapitel 6.

¹³ Siehe Anhang Kapitel 5.

¹⁴ Im Bericht wird angenommen, dass die Aufwendungsdarlehen im Schnitt mit 4% (2% Zinsen und 2% Tilgung) zurückgezahlt werden. Das Land Berlin hat jedoch die Möglichkeit die Tilgung des Bundesanteils auf die Mindesttilgung von 1% herabzusetzen und die Darlehen gar nicht zu verzinsen. Dadurch sinkt der Barwert der Rückzahlung auf 28% seines Wertes. Berlin muss im Barwert also nur etwa 28% des erlassenen Bundesanteils an den Bund abführen.

Nach 15 Jahren sind die Förderbeziehungen zwischen dem Land Berlin und den Eigentümern beendet. Auf eine zweite Anschlussförderung kann verzichtet werden, da den Eigentümern Spielraum für die Rückzahlung der restlichen Kredite bleibt.

6.2 Fiskalische Auswirkungen¹⁵

Der Barwert der Förderung sinkt durch die Mietanhebung, die Tilgungsstreckung und den Verzicht auf die Verzinsung des Eigenkapitals und steigt durch die Auszahlung der Aufwendungshilfen als Zuschuss und den Erlass der Aufwendungsdarlehen.

Insgesamt sinkt der Barwert der Förderung um 554 Millionen € auf 464 Millionen € (1987-1989 158 Millionen € auf 107 Millionen €). Gleichzeitig wird angenommen, dass Berlin einen Härteausgleich in Höhe von 65 Millionen € (1987-1989 14 Millionen €) leistet. Es gehen Aufwendungsdarlehen der Grundförderung in Höhe eines Barwertes von 157 Millionen € (1987-1989 34 Millionen €) verloren.

Insgesamt werden 182 Millionen € (1987-1989 82 Millionen €) mehr eingespart als bei ausschließlicher Belastung der Mieter. Die Einsparungen sind in den Jahren 1987-1989 wesentlich höher als in den Jahren 1990-1997, da auf Grund der geringeren Kostenmieten der 80er Jahre die Tilgung stärker abgesenkt werden kann, ohne die Unternehmen am Ende der Anschlussförderung mit zu hohem Fremdkapital aus der Förderung zu entlassen.

Tabelle 8: Finanzielle Folgen möglicher Kürzungsmodelle (1987-1997)

	Haushaltsaufwendungen Wohnungsbauprogramme 1987-1997 in Millionen € (Barwerte)			Haushaltsaufwendungen
	Anschlussförderung	Härteausgleich für die Mieter	Verlust von Aufwendungsdarlehen (Grundförderung)	
Modell: Bisher praktizierte Anschlussförderung	1.018	0	0	1.018
Modell: Subventionskürzung zu Lasten der Mieter	803	65	0	868
Modell: Maximale Förderungskürzung ohne Insolvenzen (inklusive Mieterhöhung)	464	65	157	686

Quelle: eigene Berechnungen

empirica

¹⁵ Die genaue Berechnung der Förderbarwerte ist im Anhang in Kapitel 6 nachzulesen.

Tabelle 9: Finanzielle Folgen möglicher Kürzungsmodelle (1987-1989)

	Haushaltsaufwendungen Wohnungsbauprogramme 1987-1989 in Millionen €(Barwerte)			Haushaltsaufwendungen
	Anschlussförderung	Härteausgleich für die Mieter	Verlust von Aufwendungs-darlehen (Grundförderung)	
Modell: Bisher praktizierte Anschlussförderung	265	0	0	265
Modell: Subventionskürzung zu Lasten der Mieter	223	14	0	237
Modell: Maximale Förderungskürzung ohne Insolvenzen (inklusive Mieterhöhung)	107	14	34	155

Quelle: eigene Berechnungen

empirica

Tabelle 10: Finanzielle Folgen möglicher Kürzungsmodelle (1990-1997)

	Haushaltsaufwendungen Wohnungsbauprogramme 1990-1997 in Millionen €(Barwerte)			Haushaltsaufwendungen
	Anschlussförderung	Härteausgleich für die Mieter	Verlust von Aufwendungs-darlehen (Grundförderung)	
Modell: Bisher praktizierte Anschlussförderung	753	0	0	753
Modell: Subventionskürzung zu Lasten der Mieter	580	51	0	631
Modell: Maximale Förderungskürzung ohne Insolvenzen (inklusive Mieterhöhung)	357	51	123	531

Quelle: eigene Berechnungen

empirica

6.3 Schlussfolgerung

Das Kostenmietsystem läuft als Folge der Umstellungen nach weiteren 15 Jahren aus. Eigentümer und das Land Berlin verlagern keine weiteren Risiken in die Zeit nach der Anschlussförderung. Der Haushalt des Landes Berlin wird von den Wohnungsmarktrisiken der fernerer Zukunft unabhängiger.

Die Verwaltung und die Investitionsbank Berlin setzen bekannte und eingeübte Instrumente ein. Durch die Einführung des flexibleren öffentlich-rechtlichen Vertrages wird der Verwaltungsaufwand gesenkt.

Insolvenzen sind unter diesen Bedingungen unwahrscheinlich und werden nur in Einzelfällen eintreten. Den Eigentümern wird eine klare zeitliche Perspektive geboten, und die Wohnungen werden zukünftig marktwirtschaftlich bewirtschaftet.

Die Einsparungen für den öffentlichen Haushalt sind über alle Jahrgänge etwas höher als bei einer ausschließlichen Belastung der Mieter. Der Verzicht auf Eigenkapitalverzinsung wird allerdings teilweise von dem Erlass der Aufwendungsdarlehen „aufgebraucht“.

7. Einstellung der Anschlussförderung

7.1 Der Vorgang

Im Fall einer Einstellung der Anschlussförderung kommt es zu tief greifenden wirtschaftlichen Problemen bei den Eigentümern. Durch die Vergleichsmieten - die heute bei etwa 6 bis 7€ je Quadratmeter Wohnfläche liegen - als maximal erzielbare Mieten werden nur etwas über 40 % der Kostenmiete gedeckt. Die durch eine Einstellung der Anschlussförderung aufbrechenden Ertragslücken müssten entweder ständig ausgeglichen oder durch die Aktivierung anderer Vermögensbestände gedeckt werden. Bei Ein-Produkt-Unternehmen ohne zusätzliches Vermögen müssen Nachschüsse geleistet werden.

Bei bilanzierenden Unternehmen gibt es zwei prinzipielle Maßnahmen. Die Gebäude müssen zunächst auf den niedrigeren Ertragswert abgeschrieben werden. Danach ist zu prüfen, ob noch Drohverlustrückstellungen gebildet werden müssen. Beide Maßnahmen zusammen belasten im Jahr der bilanziellen Bereinigung das Unternehmen mit einem Verlust in etwa der Höhe des Barwertes der nicht gezahlten Subvention.

Immobilienfonds in Form von GmbH & Co KGs oder Kapitalgesellschaften, die lediglich über Wohnungen der betroffenen Baujahrgänge verfügen, können in Insolvenz gehen, während andere Eigentümer (Wohnungsgesellschaften, Genossenschaften, Privatpersonen, GbRs) die Lücken durch Ausgleich aus sonstigen Vermögen schließen müssen.

Tabelle 11: Eigentümergruppen der WP-Jahrgänge 1987-1997

	1987-1989		1990-1997	
	Anzahl Objekte	Anzahl Wohnungen	Anzahl Objekte	Anzahl Wohnungen
Städtische Wohnungsunternehmen	17	711	92	3.230
Wohnungsbaugenossenschaften	7	309	20	321
Privatpersonen	18	210	47	811
Stiftungen und karitative Einrichtungen	9	271	20	349
Gesellschaften mit haftendem Eigentümer	24	671	131	7.030
Gesellschaften ohne haftenden Eigentümer	121	3.651	153	8.167
Gesamt	196	5.823	463	19.908

Quelle: Investitionsbank Berlin

empirica

Die Verteilung nach den Eigentümergruppen ist in den Baujahrgängen 1987-89 deutlich anders als in den Baujahrgängen 1990-1997. In den 80er Jahren waren Kapitalgesellschaften ohne haftenden Eigentümer aller Art Eigentümer von über 60 % der Wohnungen. In den 90er Jahren sank der Anteil dieser Gesellschaften auf etwa 45 %.

7.2 Unterschiedliche Wirkungen bei den einzelnen Eigentübertypen

7.2.1 Gesellschaften ohne haftende Eigentümer (Immobilienfonds in Form einer GmbH, Aktiengesellschaft oder Kapitalgesellschaft)

Der Ablauf: Nach Einstellung der Förderung kann die Gesellschaft die laufenden Aufwendungen nicht mehr decken. Ohne Nachschüsse der Gesellschafter muss der Geschäftsführer ohne schuldhaftes Zögern Antrag auf Eröffnung eines Insolvenzverfahrens stellen. Der Zeitpunkt dieser Insolvenz ist jedoch unklar. Frühestens tritt die Insolvenz sofort nach einem Senatsbeschluss über die Einstellung der Anschlussförderung ein, jedoch spätestens ein bis etwa drei Jahre vor Ende der Grundförderung. Der genaue Zeitpunkt ist davon abhängig, wann durch die Wirtschaftsprüfer nicht mehr von einer Unternehmensfortführung ausgegangen werden kann. Der Betrachtungszeitraum beträgt hierbei ein Jahr. Auf die Bestandsgefährdung ist im Testat jedoch bereits vorher hinzuweisen, wodurch auch Maßnahmen der Banken (z. B. Fälligestellung der Kredite) ausgelöst werden können.

Wichtiger noch als der Zeitpunkt der Insolvenz ist jedoch der Zeitpunkt der Zwangsversteigerung, da zu diesem Zeitpunkt eventuelle Bürgschaftsforderungen gestellt werden können und die Grundförderung beendet wird. Nach Eröffnung des Insolvenzverfahrens ist der benannte Insolvenzverwalter verpflichtet, den maximalen Ertrag aus dem Unternehmen zu erwirtschaften. Der Insolvenzverwalter wird wahrscheinlich versuchen, die Zwangsversteigerung möglichst gegen Ende der Grundförderung anzusetzen, da er sonst den Eigentümern und Gläubigern noch zustehende Einnahmen nicht verschaffen würde. Solange der Insolvenzverwalter die Kreditraten weiterzahlt, könnten die Banken auf eine sofortige Fälligestellung der Kredite verzichten. Über ihr voraussichtliches Verhalten bestanden in der Kommission unterschiedliche Einschätzungen. Für das Land hat der Zeitpunkt der Zwangsversteigerung eine erhebliche Bedeutung, weil dann auch die Zahlungen der Grundförderung eingestellt werden. Bei Verlagerung der Zwangsversteigerung bis nahe an den Zeitpunkt des Auslaufens der Grundförderung wäre insgesamt eine weit höhere Grundförderung zu leisten als bei frühen Zwangsversteigerungen. Da die Frage nicht eindeutig geklärt werden kann, wurden Rechnungen für zwei Grenzfälle angestellt.

Das Insolvenzverfahren kann abgewendet werden, wenn die Gesellschafter Nachschüsse leisten. Eine Sanierung der Fonds-Gesellschaften durch Nachschüsse der Gesellschafter wird als Folge der Interessenlage und wegen schwieriger interner Entscheidungsprozesse eher die Ausnahme bleiben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Wohnungen in der Bewirtschaftung während der Anschlussförderung kaum mehr Überschüsse erzielen. Ihr Renditeverlauf ist durch die staatlich gesetzten Rahmenbedingungen einseitig. In den ersten elf Jahren nach der Fertigstellung entstehen durch die Abschreibungen und noch länger durch die Aufwendungsdarlehen sehr hohe steuerliche Entlastungen. Auf Dauer wird die Rentabilität der Sozialwohnungen mit hoher Wahrscheinlichkeit ungünstiger, weil die steigenden Instandhaltungen und hohen Verwaltungskosten die Pauschalen

ständig zu überschreiten drohen. Hinzu kommen möglicherweise steigende Risiken durch Mieterfluktuation und mögliche Leerstände. Die Nachschüsse würden bei einer Insolvenz für die Gesellschafter in der Regel deutlich die Verluste übersteigen.

Wesentliche Auswirkungen auf die Kommanditisten: Die Kommanditisten verlieren im Insolvenzverfahren das im Objekt gebundene Eigenkapital. Sie verlieren darüber hinaus das zu Gunsten der Gesellschaft zusätzlich aufgebrauchte Eigenkapital. Ein typischer Zeichner hat in der Vergangenheit etwa 35.000 € pro Investition aufgebracht.

Zusätzlich werden die in der Vergangenheit geleisteten Ausschüttungen zurückgefordert. Dies bedeutet für den typischen Zeichner eine geschätzte Ausschüttungsrückzahlung um etwa 5.000 € (etwa 1 % Ausschüttung für 15 Jahre). Diese Rückzahlung dürfte jedoch mit dem "einbehaltenen" Eigenkapital verrechnet werden.

Belastungen ergeben sich für die Kommanditisten zusätzlich aus der Nachversteuerung von negativen Kapitalkonten. Gibt die Fonds- KG ihren Betrieb auf und verbleiben bei einzelnen oder allen Kommanditisten nach Zurechnung ihrer Anteile am Ausgabegewinn, negative Steuerbilanz-Kapitalkonten, so fallen diese im Zuge der Betriebsaufgabe weg. Es kommt zu einer Nachversteuerung der negativen Kapitalkonten. „Der Gewinn ist grundsätzlich nach §§ 16, 34 EStG zu versteuern, sowie von der Gewerbesteuer befreit, wenn er sich als Betriebsaufgabegewinn darstellt.“ (Vgl. Gutachten, rechtliche und steuerliche Aspekte der Sanierung oder Auflösung von geschlossenen Immobilienfonds, Dr. Röver & Partner, Berlin April 2002, Seite 95).

Durch die Verlustzuweisungen (im typischen Fall zweihundert Prozent des aufgebrauchten Eigenkapitals) ist ein negatives Kapitalkonto entstanden. Nach 15 Jahren beträgt das negative Kapitalkonto noch etwa 100 % des eingesetzten Kapitals. Als Folge der Auflösung der Gesellschaft kommt es demnach zu einer Nachversteuerung von etwa 35.000 €. Bei einem Steuersatz von knapp unter 50 % wären es 17.000 € Steuerlast je typischer Einzahlung.

Damit entsteht für den durchschnittlichen Zeichner eine Gesamtbelastung in der Größenordnung von 49.500 €

Tabelle 12: Die Verluste eines Gesellschafters einer GmbH & Co. KG

	Gesellschafter einer GmbH
Verlust des Eigenkapitals	30.000 €
Übernahme der Restkredite	0 €
Nachversteuerung	17.000 €
Rückzahlung von Ausschüttungen	5.000 €
Steuerminderung aus Verlusten	-2.500 €
Gesamtaufwendungen	49.500 €

Quelle: eigene Berechnungen

empirica

Dieser Gesamtbelastung stehen allerdings die hohen Anfangsrenditen gegenüber. In den ersten Jahren ergab sich - wiederum für den typischen Zeichner - grob geschätzt folgende Konstellation. Bei 35.000 € Kapitaleinsatz konnte er etwa das doppelte Eigenkapital (70.000 €) als Verlust geltend machen. Hinzu kamen Verluste aus der Bilanzierung von Aufwendungsdarlehen. Bei einem Steuersatz nahe 50 % sparte er dadurch etwa 35.000 € Steuern in der Investitionsphase und erbrachte das Eigenkapital meist aus den Steuervorteilen. Der Nettoverlust hält sich somit in Grenzen. Nicht selten werden im Barwert sogar Überschüsse verbleiben.

Folgen für den Senat als Bürgschaftsgeber und andere Beteiligte: Die Verkehrswerte, zu denen die Objekte veräußert werden können, bestimmen sich nach den (Vergleichs-) Mieten, die als Folge der ausgefallenen Förderung am Markt erzielt werden können. Verglichen mit frei finanzierten Objekten gleicher Lage und der im Mietspiegel erfassten Qualität, werden die erzielbaren Preise, allein wegen der in der Regel einfacheren Ausstattung, eher im unteren Bereich der jeweiligen Mietpreisspannen liegen. Hinzu kommen die Risiken, die sich aus den speziellen Verwertungsbedingungen ergeben. (Die Statistik der IBB sagt, dass die Gebäude im Insolvenzverfahren bei der Zwangsversteigerung im Durchschnitt nur 65 % des Verkehrswertes für vergleichbare nicht in Zwangsversteigerungen veräußerten Objekte erzielen).

Als Folge der hohen Herstellungskosten und der dadurch bedingten sehr hohen Finanzierungsvolumina wird der erzielte Erlös in der Regel die noch bestehenden Restkredite unterschreiten (Annahmen zur Finanzierung der Gesamtkosten: 15 % Eigenkapital, 30 % erstrangige Beleihungen, 55 % nachrangige und verbürgte Beleihungen). Damit kommt es zu einem Ausfall nachrangiger Beleihungen. Für viele nachrangige Kredite in Höhe von insgesamt 1.850 Mio. € (1987-1989 460 Mio. €) besteht eine Bürgschaft des Landes Berlin und eine Rückbürgschaft des Bundes. Der Insolvenzverwalter würde in diesen Fällen die Bürgschaft in Anspruch nehmen.

Es existieren verschiedene Meinungen darüber, ob Berlin für diese Bürgschaftsverpflichtungen die Rückbürgschaften des Bundes in Anspruch nehmen kann. Die Kommission geht nach Befragung von Experten jedoch davon aus, dass der Bund aus seinen Rückbürgschaften in Anspruch genommen werden kann. Die Landesbürgschaft durfte nur für Darlehen übernommen werden, „die außerhalb der Beleihungsgrenze für erststellige Darlehen dinglich gesichert sind, jedoch nur insoweit, als die Verzinsung und Tilgung des verbürgten Darlehens und der ihm vorgehenden und gleichrangigen Lasten ohne Berücksichtigung der Abschreibung auf die Dauer gesichert erscheint“. Das ist die Kernbestimmung der Bürgschaftsbestimmungen, die vom Wortlaut her in allen Ländern gleich lautend war. Die Dauerfinanzierung der mit Landesbürgschaften geförderten Wohnungen muss gesichert sein und seine Wirtschaftlichkeit muss gewährleistet erscheinen (Abschnitt B II Nr. 3 Abs. 2 der Bundesrichtlinien). Diese Voraussetzung wurde im Zeitpunkt der Bürgschaftsentscheidung als vorhanden angenommen. Der Bund hat keine gegenteilige Meinung vertreten, obwohl er die Landesbürgschaftsbestimmungen und die Landesförderungsbestimmungen für den sozialen Wohnungsbau (in doppelter Ausfertigung) mit jedem Antrag auf Übernahme der Bundesrückbürgschaft, der jährlich zu stellen war, erhalten hat (vgl. Abschnitt B Abschnitt IV der Bundesrichtlinien). Der Bund als Rückbürge hat jetzt keinen Anspruch darauf, dass die Subventionierung ganz oder teilweise fortgesetzt wird, damit die Haftung des Rückbürgen vermindert oder verhindert wird. Auch Darlehensgeber haben keinen Anspruch auf eine weitere Subventionierung des Eigentümers/Schuldners, um finanzielle Nachteile für sich zu vermeiden. Nur in einem Fall enthalten die Bundesrichtlinien einen Ausschluss der Haftung des Rückbürgen. In Teil B Abschnitt I Abs. 2 heißt es:

„Ausfälle, die dadurch entstehen, dass die Zahlung rechtsverbindlich zugesagter Zins- oder Tilgungsbeihilfen des Landes vorzeitig eingestellt wird, bleiben bis zur Höhe dieser Beihilfen unberücksichtigt.“

Dieser Tatbestand liegt hier nicht vor. Die Aufwendungsbeihilfen sind für die Dauer von 15 Jahren verbindlich zugesagt. Es wird keine Zahlung während der Laufzeit eigenmächtig eingestellt.

Es gibt mithin für den Bund keinen Grund, Leistungen als Rückbürge abzulehnen, wenn das Land Berlin als Bürge in Anspruch genommen wird. Das Ausmaß der Leistungen des Landes als Bürge wird erst erkennbar werden, wenn der Ausfall an Kapital im Einzelfall festgestellt ist (vgl. Abschnitt II Nr. 8 Abs. 3 der Allgemeinen Vertragsbedingungen – Anl. zu den Landesbürgschaftsbestimmungen). Aus Vorsichtsgründen werden jedoch im Verlauf die fiskalischen Folgen immer mit und ohne Einbeziehung der Rückbürgschaften dargestellt.

In den Fällen, in denen auch erstrangige Kredite nicht voll aus dem Erlös der Zwangsversteigerung bedient werden können, entstehen zusätzlich Ausfälle bei den Gläubigerbanken. Auf Grund der geringen Höhen erstrangiger Kredite wird dies jedoch selten oder nie der Fall sein (Der durchschnittliche Erlös müsste auf unter 50 % des Verkehrswertes fallen.).

7.2.2 Auswirkungen auf städtische Wohnungsgesellschaften und Genossenschaften

Die Überschuldung der Objekte und die eintretenden Ertragslücken sind bei allen Eigentübertypen identisch. Die Wohnungsunternehmen werden jedoch die ausfallenden Erträge in der Regel aus anderen Quellen innerhalb des Unternehmens ausgleichen oder Aufwendungen strecken (z.B. Instandsetzungen verschieben). Ist eine Ausgleichsmöglichkeit durch andere Objekte nicht gegeben, bleibt nur der Weg, stille Reserven durch Veräußerung von Wohnungen zu mobilisieren und Kredite abzulösen, deren Schuldendienst nicht mehr aus den Aufwandssubventionen getragen werden kann. Der Vermögensverlust und damit die Wertminderung der Gesellschaft entspricht dem Betrag der entgangenen Förderung. Bei der geringen Eigenkapitalquote der Wohnungsgesellschaften (geschätzte 10 %) wären das ungefähr 60.000 € Verlust auf 35.000 € eingesetztes Kapital.

7.2.3 Auswirkungen auf private Eigentümer in der Rechtsform einer GbR oder als Einzeleigentümer

Auch hier kommt es zur gleichen Überschuldung der Objekte. Für die Eigentümer besteht eine Haftung. Im Unterschied zu den Kommanditisten gilt: Für die namens der GbR begründeten Verpflichtungen haften die Gesellschafter kraft Gesetz auch persönlich. Diese Haftung kann nur durch individualvertragliche Vereinbarungen ausgeschlossen werden: So weit keine entsprechende Vereinbarung besteht, ist der jeweilige Bestand der Gesellschaftsschuld auch für die persönliche Haftung maßgebend. Abweichend vom gesetzlichen Normalfall haften die Gesellschafter nicht für sämtliche Verbindlichkeiten der GbR, wenn im Gesellschaftsvertrag die Beschränkung der Haftung auf die Höhe der jeweiligen Beteiligungsquote der einzelnen Gesellschafter verabredet ist. Im Außenverhältnis ist eine solche Haftungsbeschränkung nur dann wirksam, wenn sie mit dem jeweiligen Gläubiger einzelvertraglich vereinbart wurde.

Als Folge dieser Konstellation werden die Gesellschafter geneigt sein, durch Nachschüsse aus ihrem Privatvermögen eine Sanierung der Gesellschaft zu erreichen. Falls die Gesellschafter dazu nicht in der Lage sind, kommt es zu einem Insolvenzverfahren. Steuerrechtliche Komplikationen ergeben sich für die Gesellschafter, wenn nicht alle Gesellschafter an den Kapitalerhöhungen teilnehmen. Hier kann von der Finanzverwaltung u. U. ein Veräußerungsgeschäft unterstellt werden, aus dem sich steuerliche Konsequenzen ergeben. Solche steuerlichen Konsequenzen (Besteuerung eines Veräußerungsgewinns, Annahme eines gewerblichen Grundstückshandels mit der Folge, dass nicht mehr Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung, sondern gewerbliche Gewinne zu versteuern sind) haben jedoch keine Auswirkungen auf die wohnungspolitisch relevanten Bewirtschaftungsentscheidungen. Auch hier gilt, dass die Preis- und Belegungsbindungen untergehen und die Wohnungen im Rahmen des Vergleichsmietensystems bewirtschaftet werden.

Im typischen Fall werden die Eigentümer die GbR erhalten und Kapital nachschießen. Der Verlust entspricht auch hier der nicht gezahlten Förderung. Unterstellt man wie oben 35.000 € Eigenkapital, dürfte die Höhe dieses Nachschusses bei etwa 30.000 € liegen, da die Eigenkapitalquoten (geschätzt 20 %) im Vergleich zu den Wohnungsunternehmen höher sind. Im Verhältnis zum Eigenkapital ergeben sich dadurch geringere Vermögensverluste (und Nachschüsse). Pro Wohnung sind die Vermögensverluste jedoch gleich hoch.

Die Auswirkungen bei Eigentümern, die als natürliche Personen Wohnungen errichtet haben, sind weitestgehend identisch. Jedoch werden sie keine Nachschüsse tätigen, sondern die laufenden Verluste decken. Im Barwert dürfte der Verlust jedoch eine ähnliche Größenordnung aufweisen.

7.3 Die fiskalischen Effekte einer Einstellung der Anschlussförderung

7.3.1 Übersicht zur Methodik der Rechnungen¹⁶

Die fiskalischen Folgen einer Einstellung der Anschlussförderung sind nicht exakt quantifizierbar. Im Gegensatz zu einer fortgesetzten Anschlussförderung sind verschiedene Folgen einer Einstellung der Förderung nicht genau vorherzubestimmen. Es wurde mit vorsichtig gesetzten Annahmen gerechnet.

- **Mieterhöhung und Lastenausgleich¹⁷**: Die Annahmen entsprechen denen der oben genannten Modelle. Allerdings wird die Mietsteigerung wesentlich stärker und schneller vonstatten gehen und nach Auffassung der Kommission in etwa drei Jahren erfolgen.
- **Insolvenzen von Wohnungsanbietern¹⁸**: Viele Unternehmen könnten die hohe Differenz zwischen Kostenmiete und der am Wohnungsmarkt erzielbaren Mieten nicht ausgleichen. Es ist mit einer hohen Zahl an Insolvenzen zu rechnen. Dabei ist die Wahrscheinlichkeit von Insolvenzen bei Genossenschaften, kommunalen Wohnungsbaugesellschaften, Privatleuten und GbRs mit haftendem Eigentümer niedrig, bei Gesellschaftsformen ohne haftenden Eigentümer dagegen sehr hoch. Es wird angenommen, dass alle Gesellschaften ohne haftenden Eigentümer und einige GbRs in Insolvenz gehen. Städtische Wohnungsunternehmen und Privatleute dürften nach Einschätzung der Kommission kaum in Insolvenz gehen.
- **Verlust der Aufwendungsdarlehen der Grundförderung¹⁹**: Die insolventen Unternehmen werden nicht in der Lage sein, die Aufwendungsdarlehen aus der Grundförderung zu bedienen. Die erwarteten Einnahmen aus der Rückzahlung der Aufwendungsdarlehen entfallen. Berlin

¹⁶ Die genaue Methodik ist im Anhang in Kapitel 1 dargestellt.

¹⁷ siehe Anhang Kapitel 4.3.

¹⁸ siehe Anhang Kapitel 4.4.

¹⁹ siehe Anhang Kapitel 4.4.

verliert seinen Anteil der Aufwendungsdarlehen und muss zusätzlich den Bundesanteil an den Bund zahlen, auch wenn diese Rückzahlung durch eine Tilgungsstreckung deutlich vermindert werden kann.

- **Kreditausfälle und Bürgschaften²⁰:** Der Verkaufserlös der Gebäude insolventer Gesellschaften dürfte unter heutigen Marktbedingungen in den meisten Fällen deutlich unterhalb der verbleibenden Restfinanzierung liegen. Für die nachrangigen Kredite hat das Land Berlin sehr häufig gebürgt. Die Bürgschaften für Kredite von insolventen Gesellschaften werden fällig. Wann diese Bürgschaften anfallen, hängt, wie oben beschrieben, vom Verhalten der Insolvenzverwalter und der Banken ab. Deshalb wird in zwei Varianten gerechnet, die mögliche Grenzen darstellen. In der ersten Variante gehen alle Unternehmen sofort nach der Ankündigung der Einstellung der Anschlussförderung im Jahr 2003 in Insolvenz. Die Zwangsversteigerungen werden zügig durchgeführt. In der zweiten Variante werden die Zwangsversteigerungen hinausgezögert. Die Bürgschaften werden damit erst am Ende der Grundförderung fällig.
- **Verluste der kommunalen Wohnungsbaugesellschaften²¹:** Die Subventionskürzungen für Objekte der kommunalen Wohnungsbaugesellschaften bedeuten im wirtschaftlichen Ergebnis eine Umbuchung im Vermögenshaushalt des Landes Berlin. Die Haushaltsaufwendungen sinken, im gleichen Maße sinkt auch der Wert der Unternehmen.
- **Verluste der Bankgesellschaft:** Die Bankgesellschaft Berlin hält in ihren Fonds 16 Objekte der WP-Jahrgänge 1990-1997. Diese erwirtschaften bei einer Einstellung der Anschlussförderung Verluste, die zu Verlusten der Bankgesellschaft führen können, da diese den Zeichnern die Mieten garantiert hat. Für diese Verluste der Bankgesellschaft haftet das Land Berlin.
- **Rückbürgschaften des Bundes:** Ob der Bund die Verpflichtungen aus den anfallenden Rückbürgschaften leisten wird, ist, wie oben beschrieben, eine rechtlich zu klärende Frage. Daher werden beide Ergebnisse ausgewiesen.

7.3.2 Ergebnisse

Insgesamt dürften nach den getroffenen Annahmen die Eigentümer von rd. 290 Objekten mit 12.500 Wohnungen Insolvenz anmelden. Dadurch verliert das Land Berlin Aufwendungsdarlehen im Barwert von 78 Millionen € (1987-1989 22 Millionen €). Zusätzlich verursachen die Insolvenzen Kreditausfälle im nachrangigen Bereich von 617 Millionen € (1987-1989 182 Millionen €), für die das Land Berlin gebürgt hat. Gehen alle Unternehmen sofort in Insolvenz und folgen die Zwangsversteigerungen zügig, dann fallen sogar Bürgschaftsleistungen in Höhe von 918 Millionen €

²⁰ siehe Anhang Kapitel 4.5, Kapitel 4.6 und Kapitel 4.7.

(1987-1989 221 Millionen €) an, gleichzeitig spart das Land Berlin jedoch Grundförderung in Höhe von 491 Millionen € (1987-1989 58 Millionen €) ein, so dass die Einstellungslösung in diesem Fall fiskalisch noch um 190 Millionen € günstiger wäre als bei Zwangsversteigerungen gegen Ende der Grundförderung.

Zusätzlich erleidet das Land Berlin als Eigentümer der Wohnungsgesellschaften einen Vermögensverlust in Höhe von 119 Millionen € (1987-1989 26 Millionen €) und als Eigentümer der Bankgesellschaft von weiteren 37 Millionen €

Insgesamt spart das Land Berlin durch eine Einstellung der Anschlussförderung minimal 102 Millionen € (Verzögerte Insolvenz, Einbeziehung der Vermögensverluste, keine Rückbürgschaften des Bundes) und maximal 907 Millionen € (Sofortige Insolvenz, Nichteinbeziehung der Vermögensverluste, Rückbürgschaften des Bundes).

In den WP-Jahrgängen 1987-1989 ist das fiskalische Ergebnis ungünstiger, da die relativ höheren Bürgschaftskosten die Einstellungslösung unattraktiver machen. Hier können nur zwischen 21 und 177 Millionen € eingespart werden.

Tabelle 13: Einsparungen und Belastungen einer Einstellung der Anschlussförderung

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

Anmerkung: Die Tabelle zeigt die fiskalischen Auswirkungen der verschiedenen Modelle. Alle Werte sind Barwerte. Zeile 1 und 2 zeigen die benötigten Fördermittel für die Anschlussförderung (siehe Anhang Kapitel 4.2) und den Härteausgleich für die Mieter (siehe Anhang Kapitel 4.3). In Zeile 3 werden die fälligen Bürgschaften im Fall von Insolvenzen (siehe Anhang Kapitel 4.7) abgetragen. In Zeile 4 werden die Rückbürgschaften des Bundes dargestellt. In Zeile 5 wird dargestellt, wie viele Aufwendungsdarlehen der Grundförderung Berlin im Fall von Insolvenzen verloren gehen. Zeile 6 stellt die eingesparte Grundförderung dar, wenn alle Unternehmen sofort nach Verkündung einer Einstellung der Förderung in Insolvenz und in die Zwangsversteigerung gehen. Zeile 7 und 8 zeigen die Verluste der kommunalen Wohnungsbaugesellschaften (siehe Anhang Kapitel 4.8) und der Bankgesellschaft (siehe Kapitel 7.3.1). Dunkelgrau ist die minimale Einsparung markiert. Hellgrau ist die maximale Einsparung markiert.

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Daten der Investitionsbank Berlin

empirica

²¹ Siehe Anhang Kapitel 4.8.

Tabelle 14: Einsparungen und Belastungen einer Einstellung der Anschlussförderung (WP 1987-1989)

		Einsparungen und Belastungen WP 1987-1989 (Barwerte)			
		Insolvenzen und Bürgschaften erst am Ende der Grundförderung		Insolvenzen und Bürgschaften sofort	
Zeile	Art der Einsparungen und Belastungen	Höhe in Mill. €	in % der Anschlussförderung	Höhe in Mill. €	in % der Anschlussförderung
1	Einsparung der Anschlussförderung	265	100%	265	100%
2	Härteausgleich	-14	-5%	-14	-5%
3	Leistungen aus Bürgschaften	-182	-69%	-221	-83%
4	Rückbürgschaften des Bundes	91	34%	111	42%
5	Verlorene Aufwendungsdarlehen	-22	-8%	-22	-8%
6	Eingesparte Grundförderung	0	0%	58	22%
1-6 ohne 4	Summe ohne Vermögensverluste und ohne Rückbürgschaften	47	18%	66	25%
1-6	Summe ohne Vermögensverluste und mit Rückbürgschaften	138	52%	177	67%
7	Vermögensverluste bei kommunalen Wohnungsbaugesellschaften	-26	-10%	-26	-10%
8	Verluste der Bankgesellschaft	0	0%	0	0%
1-8 ohne 4	Summe mit Vermögensverluste und ohne Rückbürgschaften	21	8%	40	15%
1-8	Summe mit Vermögensverluste und Rückbürgschaften	112	42%	151	57%

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Daten der Investitionsbank Berlin

empirica

Tabelle 15: Einsparungen und Belastungen einer Einstellung der Anschlussförderung (WP 1990-1997)

		Einsparungen und Belastungen WP 1990-1997 (Barwerte)			
		Insolvenzen und Bürgschaften erst am Ende der Grundförderung		Insolvenzen und Bürgschaften sofort	
Zeile	Art der Einsparungen und Belastungen	Höhe in Mill. €	in % der Anschlussförderung	Höhe in Mill. €	in % der Anschlussförderung
1	Einsparung der Anschlussförderung	753	100%	753	100%
2	Härteausgleich	-51	-7%	-51	-7%
3	Leistungen aus Bürgschaften	-435	-58%	-697	-93%
4	Rückbürgschaften des Bundes	218	29%	349	46%
5	Verlorene Aufwendungsdarlehen	-56	-7%	-56	-7%
6	Eingesparte Grundförderung	0	0%	433	58%
1-6 ohne 4	Summe ohne Vermögensverluste und ohne Rückbürgschaften	211	28%	382	51%
1-6	Summe ohne Vermögensverluste und mit Rückbürgschaften	429	57%	731	97%
7	Vermögensverluste bei kommunalen Wohnungsbaugesellschaften	-93	-12%	-93	-12%
8	Verluste der Bankgesellschaft	-37	-5%	-37	-5%
1-8 ohne 4	Summe mit Vermögensverluste und ohne Rückbürgschaften	81	11%	252	33%
1-8	Summe mit Vermögensverluste und Rückbürgschaften	299	40%	601	80%

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Daten der Investitionsbank Berlin

empirica

7.4 Verringerung der Förderung (Teileinstellung)

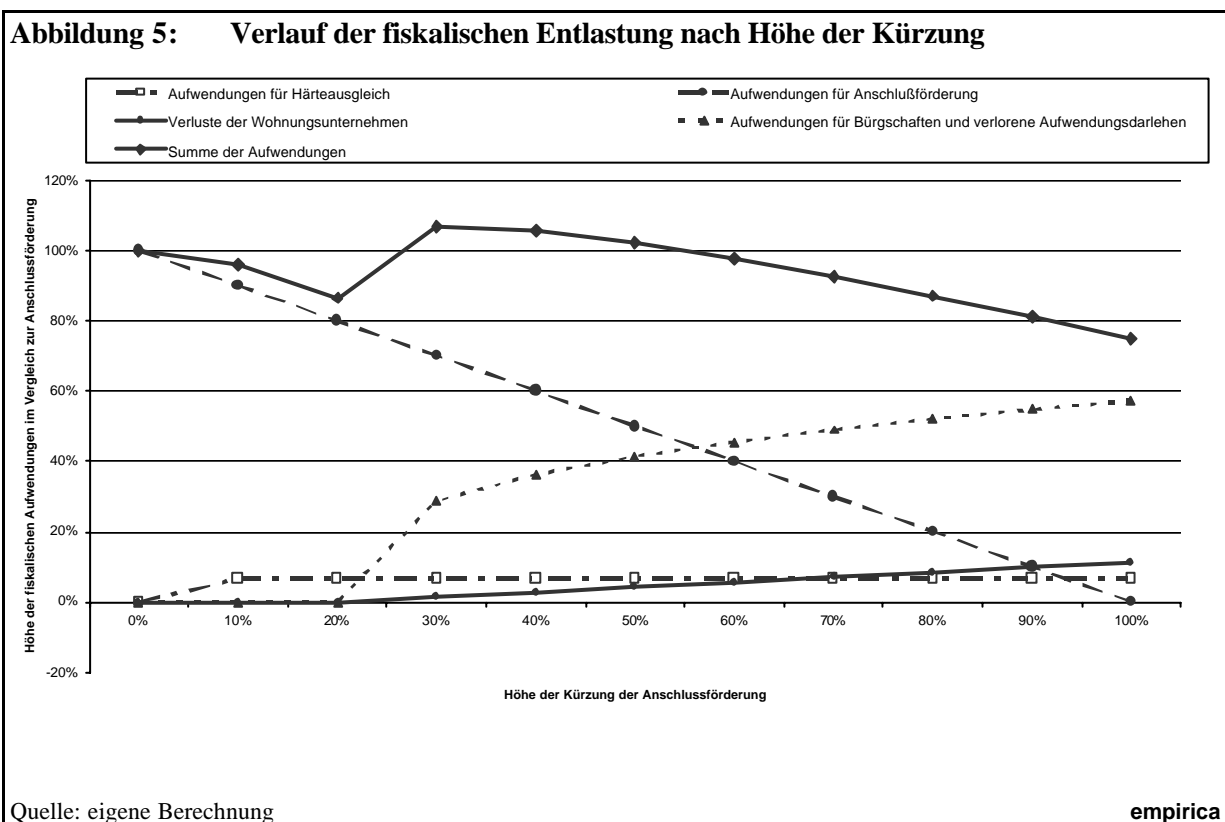
An Stelle einer Einstellung der Förderung kann eine Teileinstellung gegebenenfalls durch Vertrag vereinbart werden. Dabei würde die Förderungskürzung über das in Kapitel 6 dargestellte Maß hinausgehen. Diese Variante könnte den Vorteil haben, dass die Zahl der Insolvenzen deutlich geringer bleibt als bei einer Einstellung der Förderung. Allerdings gibt es keine Methode, um eine

„Insolvenzgrenze“ objektiv zu bestimmen. Sie hängt jeweils von den Entscheidungen der Eigentümer ab.

Im Ergebnis kann auch eine Teileinstellung schwer kalkulierbare Insolvenzkosten erzeugen. Man muss vermuten, dass die Nachschussbereitschaft der Eigentümer gering sein wird, da die Bewirtschaftung aktuell auch mit der Anschlussförderung nur geringe Gewinne ermöglicht.

Die Gefahr von Insolvenzen bei einer Förderungskürzung über das in Kapitel 6 erläuterte Maß hinaus ist auch in Abbildung 5 zu erkennen. Eine leichte Förderungskürzung bringt fiskalische Gewinne, während sich das Verhältnis dann durch hohe und drastisch steigende Insolvenzkosten verkehrt.

Zusätzlich ergeben sich in der Umsetzung erhebliche Probleme, da Verträge, Verkürzung der Förderung und die Vereinbarungen über die Konsequenzen jeweils objektweise zu schließen wären. Die Verhandlungen im Einzelfall wären zeitaufwändig und auch risikoreich, da die Eigentümer jeweils mit Insolvenz drohen würden, um günstige Konditionen zu erlangen.



Anmerkung: Die Abbildung zeigt stilisiert die Entwicklung der fiskalischen Aufwendungen, abhängig von der Höhe der Kürzung. Ohne Kürzung wird genau die Anschlussförderung ausgegeben. Bei 20 %iger Kürzung sinken die Aufwendungen für die Anschlussförderung auf 80 %, jedoch wird ein Härteausgleich notwendig. Ab einer bestimmten Höhe von Kürzungen können diese nicht mehr durch Mietsteigerungen ausgeglichen werden, und es kommt zu Insolvenzen und damit zu Bürgschaftsleistungen, sowie zu Verlusten der kommunalen Wohnungsunternehmen.

Gegenüber einer Einstellung sind kaum Vorteile erkennbar. Eine Teileinstellung beinhaltet das Risiko, doppelt zu zahlen. Es wird noch ein erheblicher Förderaufwand fällig. Es fallen dennoch Bürgschaftszahlungen im vorher kaum bezifferbarer Höhe an.

7.5 Sonderrisiken für Mieter bei einer Einstellung der Förderung

7.5.1 Sprunghafte Mietsteigerungen bei einer Einstellung der Förderung

Durch die Einstellung der Förderung entfallen faktisch alle Bindungen, da die Eigentümer die Mieten bis auf die Kostenmiete anheben dürfen. Das Land hat dementsprechend keine Möglichkeit mehr, auf die Mietentwicklung Einfluss zu nehmen. Die Insolvenzverwalter bzw. die anderen Eigentümer werden zur Verbesserung der Ertragslage die rechtliche Möglichkeit zur Anpassung an die Vergleichsmieten möglichst zügig ausnützen. Für die Eigentümer entstehen in dieser Übergangsphase Bewirtschaftungsrisiken, weil es sich als schwierig herausstellen kann, für freiwerdende Wohnungen neue Mieter zu finden.

7.5.2 Verdrängung der Mieter durch Mietsteigerungen

Die Berechtigung der Eigentümer, die Mieten als Folge des Auslaufens der Förderung auf das hohe Kostenmietniveau zu heben (§ 8a Abs. 3 WoBindG), wird dazu führen, dass in einigen sehr attraktiven Objekten die Eigentümer die Mieten sprunghaft und extrem steigern, um die Mieter zum Auszug zu bewegen. Anschließend können die Wohnungen dann auf dem freien Markt als Eigentumswohnungen gewinnbringender verwertet werden. Allerdings liegen nur recht wenige Wohnungen in so attraktiven Lagen, dass sich eine solche Strategie rentieren könnte (unter 10 % der Wohnungen befinden sich laut Mietspiegel in guten Lagen).

Für diese Wohnungen ist im Falle einer Einstellung der Förderung eine solche Verhaltensweise jedoch nicht zu verhindern. Nur durch einen für die Eigentümer attraktiveren öffentlich-rechtlichen Vertrag (und damit mit einer weiteren Förderung) können diese Eigentümer zu einer maßvollen Mietenpolitik bewegt werden.

7.5.3 Übergangsprobleme bei Insolvenzen

Bei Insolvenzen kann es zu Schwierigkeiten bei der Wohnungsbewirtschaftung kommen. Eigentümer könnten fällige Zahlungen nicht mehr leisten, mit der Folge, dass z.B. kommunale Leistungen gesperrt werden. Damit zu Lasten der Mieter keine Störungen in der Bewirtschaftung auftreten, sind zügige Bestellungen von kompetenten Insolvenzverwaltern erforderlich. Allerdings sind in Einzelfällen

Sonderrisiken nicht auszuschließen. So können Mieter in größerer Zahl, weil sie in der Übergangsphase erhebliche Risiken befürchten, aus bestimmten Objekten ausziehen. Die Mietausfälle können sprunghaft zunehmen. Solche sprunghaften Leerstände sind auch als Folge von Bewirtschaftungsfehlern denkbar. Insolvenzverwalter können, in Überschätzung der Zahlungsbereitschaft der Mieter, die Mieten zu rasch an die Vergleichsmieten anpassen, was dann zu Auszugswellen führen könnte. Bei einer umsichtigen Bewirtschaftung dürften solche Probleme jedoch vermeidbar sein.

Das Land Berlin muss gegen solche Risiken vorbeugend Beratung und Unterstützung bereitstellen und vor allem zügig für die Bestellung von Insolvenzverwaltern sorgen, soweit dies beeinflussbar ist. Es sind Vorkehrungen gegen Störungen in der Bewirtschaftung (z.B. keine Zahlung von Strom- und Wasserrechnungen) zu treffen, um eine geordnete Bewirtschaftung sicherzustellen. Flankierend wären sinnvoll:

- Ein schnell greifender Härteausgleich, der Mieterhöhungen tragbar macht.
- Ein Umzugsmanagement, das allen Mietern, die ihre Wohnung verlassen wollen, möglichst schnell neue Wohnungen anbietet.

7.6 Rechtliche Möglichkeit zur Einstellung der Anschlussförderung

7.6.1 Ergebnisse der Expertenanhörung der Kommission

Dr. Spieth (Kanzlei Freshfields, Bruckhaus, Deringer): Es gibt keine Rechtsgrundlage für einen Anspruch auf Anschlussförderung. Einfach-gesetzliche Ansprüche auf Anschlussförderung im Bundes- oder Landesrecht sind nicht erkennbar. Die Systematik des Wohnungsbaurechts des Bundes, namentlich des II. WoBauG und des WoFG, zielt eindeutig darauf ab, dass kein individueller Anspruch auf Förderung besteht. Für die einzelnen Förderungsmaßnahmen gilt vielmehr das Berliner Landesrecht. Unmittelbare Rechtsgrundlage der Anschlussförderung sind die so genannten Anschlussförderrichtlinien des Landes Berlin, die aber grundsätzlich nur im Innenverhältnis der Landesverwaltung Rechtswirkung entfalten. Nach den Grundsätzen der Selbstbindung der Verwaltung entstand hieraus zwar ein (mittelbarer) Anspruch von Eigentümern und Verfügungsberechtigten auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über ihren Antrag auf Anschlussförderung. Dieser Anspruch beschränkt sich jedoch auf den sachlichen Anwendungsbereich der jeweiligen Richtlinie. Weitergehende Ansprüche für die folgenden Wohnungsbauprogramme vermitteln die Richtlinien ebenso wie das übrige Landesrecht jedoch nicht.

Auch verfassungsrechtlich besteht kein Anspruch auf Anschlussförderung. Insbesondere folgt kein Anspruch aus Art. 14 GG: Das Sacheigentum ist nicht betroffen, da keine Entziehung von konkreten

Eigentumspositionen stattfindet. Auch stellt die Anschlussförderung keine von Art. 14 GG geschützte subjektive Rechtsposition dar, da die Förderung allein im öffentlichen Interesse gewährt wird. Das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb ist nicht betroffen, da der Eigentumsschutz nur den konkreten Bestand von Rechten und Gütern, aber keine bloßen Erwerbssaussichten oder Zukunftshoffnungen eines Betriebes schützt. Schließlich führt auch die Sozialbindung der Wohnungen nicht zu einem Förderungsanspruch, da es sich hierbei lediglich um die „Gegenleistung“ des Eigentümers für die (auf eigenen Antrag hin erhaltene) Grundförderung, aber nicht um einen weitergehenden Grundrechtseingriff handelt.

Die Grundsätze des Rückwirkungsverbots und des Vertrauensschutzes dürften ebenfalls keinen Anspruch auf Anschlussförderung begründen. Es ist schon zweifelhaft, ob überhaupt eine (unechte) Rückwirkung vorliegt, da nicht in ein bestehendes Rechtsverhältnis eingegriffen, sondern lediglich kein neues Förderverhältnis begründet wird. Im Übrigen wurde weder durch Landesrecht noch durch die Bewilligungsbescheide oder die Förderungspraxis des Landes ein rechtserheblicher Vertrauenstatbestand geschaffen. Auch räumt das Bundesverfassungsgericht dem Staat gerade beim sozialen Wohnungsbau eine weitgehende Gestaltungsfreiheit ein. Der Staat darf nicht gezwungen werden, eine von ihm nicht mehr für sachgerecht erachtete Regelung über lange Zeit aufrechtzuerhalten, auch wenn er dabei in laufende Rechtsverhältnisse einwirken muss. Schließlich kann die Nichtfortsetzung der Anschlussförderung auch durch gemeinwohlorientierte Erwägungen (Entwicklung des Wohnungsmarktes, Haushaltslage) gerechtfertigt werden, selbst wenn – was aber zweifelhaft ist – ein schützenswertes Vertrauen der Förderungsempfänger bestünde.

Rechtlich zulässig ist nicht nur der vollständige Ausstieg aus der Anschlussförderung, sondern auch die Reduktion der Förderungssätze. Insbesondere ist das Land nicht an die Vorgaben zur Wirtschaftlichkeitsberechnung nach der in der II. Berechnungsverordnung gebunden. Denn hierbei handelt es sich lediglich um Höchstpositionen, aber nicht um feste Vorgaben. Verzicht auf Kostenpositionen (sowohl bei kalkulatorischen als auch bei Herstellungskosten) sind üblich und zulässig.

Dr. Riebschläger (Kanzlei Knauthe Eggers): Die Anschlussförderung ist ein spezifisches Element der Berliner Wohnungsbauförderung. Bei der Grundförderung wurde stets davon ausgegangen, dass die Gesamtdauer der öffentlichen Förderung mindestens 30 Jahre betragen muss. Kernsatz: „Es gibt keine 15-Jahre-Finanzierung im Wohnungsbau, weil das zu einer viel zu hohen Tilgung führen würde.“ Nach Ablauf von 15 Jahren kann ein „klarer Schnitt“ gemacht werden, um zu prüfen, „ob die Subvention in diesem Ausmaß noch notwendig ist“. Dabei besteht für den zweiten Förderungsabschnitt (15 bis 30 Jahre) selbstverständlich ein gewisser Ermessensspielraum. Nicht in Frage gestellt werden kann die grundsätzliche Berechtigung der Eigentümer auf eine weitere Förderung, weil sich dieses Recht aus dem II. WoBauG, aus den Richtlinien und der Nachfinanzierung mehrerer Jahresprogramme verdichtet hat.

Ein Anspruch auf eine Anschlussförderung ergibt sich aus § 46 Abs. 2 II. WoBauG. Diese Bestimmung löst Bindungen aus, wie Mietpreisbindung und Belegungsbindung. Das Gesetz enthält ausdrückliche Vorschriften, wann die Eigenschaft „öffentlich gefördert“ endet. Der Inhalt des durch die Erstförderung entstandenen Rechtsverhältnisses ergibt sich auch aus der Wirtschaftlichkeitsberechnung, die für einen Zeitraum von 30 Jahren angelegt ist. In der zweiten Hälfte (16-30 Jahre) sind Einzelheiten noch nicht festgelegt, über den grundsätzlichen Anspruch besteht jedoch kein Zweifel.

Dr. Masing (Kanzlei White, Case & Feddersen): Berlin hat das Risiko übernommen, beim Fortbestehen einer Lücke zwischen Kostenmiete und „Sozialmiete“ einen Ausgleich zu schaffen. Berlin hat seinen verfassungsrechtlichen Auftrag, für den Wohnungsbau zu sorgen, nicht durch den Bau eigener Wohnungen erfüllt. Es hat Private an Bord genommen und den Privaten das Risiko des Baus und der Bewirtschaftung der Wohnung auferlegt. Die privaten Bauherren haben unter bestimmten Vorgaben die staatliche Aufgabe freiwillig übernommen, die aus einem auf 30 Jahre angelegten Konzept kamen. Bewilligt wurden die Förderungsmittel zunächst nur für 15 Jahre, danach sollte und musste neu über die weitere Förderung entschieden werden. Die Wohnungsunternehmen haben die Grundförderung nur angenommen, weil sie bei der Differenz zwischen Kostenmiete und der „Sozialmiete“ davon ausgehen konnten, dass sie nicht das Risiko der weiteren Vermietung nach 15 Jahren alleine tragen müssen. Im System der Kostenmiete spricht alles dafür, dass ein Vertrauensschutz über 15 Jahre hinaus besteht.

Prof. Dr. Pietzcker (Universität Bonn): Es gibt Rahmenbedingungen, aus denen sich ein Anspruch auf eine Anschlussförderung ergeben könnte.

Im Bewilligungsbescheid wird die Förderung ausdrücklich auf 15 Jahre befristet. Der Empfänger ist verpflichtet, unter Umständen nach Ablauf von 15 Jahren eine zweite Förderung anzunehmen. Er hat aber keinen Anspruch darauf.

Das II. WoBauG enthält auch keine Anspruchsgrundlage. § 46 Abs.2 II. WoBauG gibt keinen Anspruch und gilt im Übrigen nicht mehr. Auch die jeweiligen Verwaltungsvorschriften geben keinen Anhaltspunkt für einen Anspruch auf Anschlussförderung.

Schließlich kann auch daraus, dass dreimal Richtlinien für eine Anschlussförderung erlassen worden sind, nicht hergeleitet werden, dass auch weiterhin diese Richtlinien zu erlassen sind. Bisher sind Richtlinien immer nur für die Dauer von vier Jahren erlassen worden. Der Senat wollte sich nur kurzfristig binden. Selbst wenn man das bisherige Verfahren der jeweiligen Anschlussförderung als ständige Praxis werten würde, durch die die Verwaltung sich gebunden hat, kann sie aus sachlichen Gründen diese Praxis ändern. Die finanzielle Lage des Berliner Haushaltes wäre sicher ein solcher sachlicher Grund.

Verfassungsrechtlich fehlt ein Ansatzpunkt für einen Anspruch auf eine Anschlussförderung. Art.14 GG schützt nicht einen Anspruch auf Förderung mit öffentlichen Mitteln. Allein der Umstand, dass das Unterbleiben der Anschlussförderung unter Umständen zur Insolvenz führt, begründet nicht einen staatlichen Eingriff in Art.14 I GG (Gewerbebetrieb).

Die beiden Senatsbeschlüsse von 1984 und 1987 begründen im Außenverhältnis keine rechtliche Bindung. Ihrem Inhalt nach sind sie außerdem als zeitlich begrenzt zu verstehen. Das Schreiben vom 14.1.1988 an den Landesverband der freien Wohnungsunternehmen geht nicht darüber hinaus und enthält keine Zusage, sondern eine Mitteilung.

Frage der gewährten Steuersubventionen: Es bestand darüber Einigkeit, dass die gewährten Steuersubventionen, die in der Berechnung der Kostenmiete und damit in der Förderung nicht oder nur teilweise enthalten sind und den steuerpflichtigen Eigentümern sehr hohe Anfangsrenditen verschaffte, in die Bemessung der Anschlussförderung einfließen können. Allerdings wurde von verschiedenen Seiten (Masing, Riebschläger) bezweifelt, dass das Land Berlin auf diesem Wege die gesamten gewährten Steuererleichterungen zurückfordern kann. Andererseits mindern die erheblichen Steuererleichterungen auch die Schutzwürdigkeit der steuerpflichtigen Eigentümer (Pietzcker, Spieth).

Möglichkeiten von Änderungen im System: Einigkeit bestand darüber, dass Änderungen im System rechtlich möglich sind. Diese Änderungen oder Förderkürzungen müssen nach Meinung von Riebschläger und Masing jedoch die Weiterbewirtschaftung im Regelfall ermöglichen. Eine Regelung, die eine hohe Anzahl an Insolvenzen nach sich zieht, wäre ihrer Meinung nach rechtlich nicht haltbar. Dagegen machten Spieth und Pietzcker deutlich, dass dies zwar eine politische und wirtschaftliche Herausforderung, aber keine rechtliche Fragestellung sei.

7.6.2 Zusammenfassung der Rechtspositionen

Die Anhörung hat kein einheitliches Meinungsbild ergeben. Die Sachverständigen bewerten die Rechtslage bezüglich einer Verpflichtung zur Anschlussförderung unterschiedlich. Während für zwei Gutachter (Prof. Pietzcker, Dr. Spieth) kein Anspruch auf Fortsetzung einer Förderung besteht, sehen die anderen Gutachter (Dr. Riebschläger, Dr. Masing) im Wesentlichen aus Gründen des Vertrauensschutzes eine Verpflichtung des Landes Berlin, die Förderung fortzusetzen.

Die Begründung des Rechtsanspruches: Als Rechtsgrundlagen kommen weniger konkrete Vorschriften des II. WoBauG in Betracht, das bis zum 31.12.2001 für die Förderung des sozialen Wohnungsbaus maßgebend war. In erster Line wird eine Verpflichtung zur weiteren Förderung aus der spezifischen Förderkonstruktion in Berlin hergeleitet. Bei der Grundförderung seien im Bewilligungsbescheid ausdrücklich nur 15 Jahre bestimmt worden. Die Förderung des sozialen Wohnungsbaus sei aber für die Dauer von 30 Jahren „konstruiert“. Nach Ablauf der 15-jährigen Grundförderung sei ein neuer Justierpunkt angedacht worden, um Höhe und Art der Förderung neu

bestimmen zu können. Die Verpflichtung des Landes Berlin, für den Wohnungsbau zu sorgen, entspringt einem verfassungsrechtlichen Auftrag. Diesen Auftrag hat der Staat nicht durch eigene Bauten erfüllt, sondern mit Hilfe von privaten Bauherren. Die mit dem Bau und der Bewirtschaftung der Wohnungen verbundenen Risiken wurden den Bauherren weitgehend abgenommen. Die Differenz zwischen der nach den Vorschriften der II. BV errechneten Kostenmiete und der Sozialmiete waren so hoch, dass nicht davon ausgegangen werden konnte, dass sich die Wohnungen ohne staatliche Hilfe verlustfrei nach Ende des ersten Förderabschnitts bewirtschaften lassen werden. Nur im Vertrauen auf eine Anschlussförderung nach Ablauf von 15 Jahren sei von den Bauherren, vor allem von den Wohnungsunternehmen, die Grundförderung angenommen worden. Dieses Vertrauen führte auch zur freiwilligen Übernahme der mit der Bewilligung der Mittel verbundenen Bindung (Miete und Belegung).

Eine wichtige Stütze für die Annahme, dass eine Anschlussförderung in Aussicht genommen worden sei, sehen die Gutachter in der Mithilfe des Landes Berlin bei der Sicherstellung der Finanzierung. Die Banken haben vorrangige Finanzierungsmittel gewährt, das Land hat Darlehen im nachrangigen Raum verbürgt. Bei normaler Bonitätsprüfung hätten diese Bewilligungen nicht erfolgen dürfen.

Die Ablehnung des Rechtsanspruches: Gegen eine Anschlussförderung wird geltend gemacht, dass keine Rechtsvorschriften dazu zwingen und auch sonst aus dem bisherigen Verfahren nichts dafür spricht. Eine eindeutige Risikoabgrenzung zwischen dem Land Berlin und den Bauherren gab es nicht. Der Staat hat zwar die Finanzierung durch Bürgschaften abgesichert, damit hat er jedoch seine Sicherungspflichten erfüllt. Der Senatsbeschluss von 1984 enthält keine Zusage, in jedem Fall nach Ablauf der Grundförderung eine Anschlussförderung zu gewähren. Das lässt sich auch aus § 46 Abs. 2 des II. WoBauG nicht herleiten.

Auch aus den Verwaltungsvorschriften geht kein Anhaltspunkt hervor, der eine Weiterführung nach 15 Jahren auch nur andeutet. Die Richtlinien und demzufolge auch der Bewilligungsbescheid (nicht umgekehrt) enthalten zwar die Verpflichtung für den Empfänger, eine erste Anschlussförderung nach 15 Jahren anzunehmen. Der Zweck dieser Bestimmung besteht jedoch darin, die Höhe der Sozialmiete auch nach der Grundförderung beeinflussen zu können. Staatliche Aufwendungszuschüsse zwingen den Eigentümer, die Summe der laufenden Aufwendungen um die Zuschüsse zu kürzen. Ein Anspruch des Eigentümers auf die Zahlung von Zuschüssen würde dadurch nicht begründet.

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

7.7 Schlussfolgerungen

7.7.1 Meinungen der Gutachter - Keine eindeutige Rechtslage!

Die Gutachter vertreten keine einheitliche Position. Die rechtlichen Konsequenzen einer Einstellung lassen sich demnach nicht eindeutig beurteilen. Neben den politischen Konflikten würde eine Einstellung rechtliche Folgerisiken mit sich bringen. Es ist mit Sicherheit davon auszugehen, dass Eigentümer versuchen werden, auf dem Klagewege eine Anschlussförderung durch Gerichtsurteil herbeizuführen. Der Ausgang dieser Prozesse ist offen. Neben einer eingeklagten Verpflichtung zur Anschlussförderung können zusätzlich Schadensersatzforderungen entstehen. Da das Risiko des Ausgangs der absehbaren Prozesse nicht abgeschätzt werden kann, muss der Senat die fiskalischen Ertragschancen gegenüber dem Prozessrisiko abwägen.

Eine Weiterförderung, die dieses Rechtsrisiko vermeiden wollte, müsste wenigstens die Höhe erreichen, die den Fortbestand der Unternehmen im Regelfall sichert.

7.7.2 Wirtschaftliche Folgen einer Einstellung

Im Barwert wären bei erfolgreicher Einstellung der Förderung die Aufwendungen für den Haushalt deutlich niedriger als im Fall einer Anschlussförderung, auch wenn das Ausmaß dieser Ersparnis nicht genau abzuschätzen ist. In den Jahrgängen 1987-1989 ist eine Einstellung jedoch fiskalisch ungünstiger als in den Jahrgängen 1990-1997.

Eine Einstellung der Anschlussförderung bewirkt auch eine Umwandlung von impliziten Schulden (Zahlungsverpflichtungen der Wohnungsbauförderung) in explizite Schulden, die dann in die Verhandlungen mit dem Bund über den Haushaltsnotstand eingehen.

Die zu erwartenden Insolvenzverfahren rufen in der Abwicklung Risiken hervor, die ein präzises Insolvenzmanagement erfordern. Das fiskalische Ergebnis hängt auch davon ab, wie schnell die Insolvenzverfahren abgewickelt werden und wie hoch die Verkaufspreise der Wohnungen sind (da bei niedrigen Verkaufspreisen die Bürgschaftsleistungen Berlins steigen).

Die Insolvenzverfahren werden Unruhe bei den Mietern hervorrufen (siehe Kapitel 5). Es entstehen neben den rechtlichen Risiken schwer abschätzbare, jedoch vorübergehende Risiken für die Vermietbarkeit (Auszugswellen, Mietzahlungsstreiks).

Im zeitlichen Ablauf ergeben sich frühere Belastungen als bei Weiterförderung. Vorübergehend können die Haushaltsbelastungen steigen (siehe Kapitel 9).

7.7.3 Politische Folgeprobleme

Zahlreiche Eigentümer/Investoren geraten in wirtschaftliche Schwierigkeiten, weil sie mit den Verlusten bzw. Nachforderungen aus den Objekten nicht gerechnet haben. Einige von ihnen dürften sich gegenwärtig in einer ganz anderen persönlichen wirtschaftlichen Lage befinden als zum Zeitpunkt der Investitionen. Dies gilt insbesondere für Personen, die Alterssicherungsinvestitionen vorgenommen haben.

Wegen dieser und anderer Folgen vertreten mehrere Mitglieder der Kommission die Auffassung, dass eine Einstellung der Förderung einen unerträglichen politischen Vertrauensschaden zur Folge haben würde. Die Investoren haben sich in Berlin unabhängig von der rechtlichen Würdigung auf eine Anschlussförderung verlassen. Sie werden sich getäuscht fühlen. Dies hätte nach der Argumentation eines Teils der Mitglieder der Kommission weitreichende Auswirkungen auf die Glaubwürdigkeit der Politik des Senates von Berlin. Künftig dürfte der Senat kaum mehr auf eine entsprechende Kooperationsbereitschaft bei den immer wieder anstehenden, gemeinsam mit Privaten zu realisierenden, Investitionsprojekten bauen können. Der politische Vertrauensschaden wäre nachhaltig und kaum mehr reparierbar. Die Entscheidung würde weit über Berlin hinaus als negatives Signal empfunden.

Andere Mitglieder verweisen auf die extreme Haushaltslage und die fiskalische Notsituation, die alle Bürger trifft. Eine Einstellung der Förderung könne in diesem Kontext als klare und harte Entscheidung interpretiert werden. Der Senat von Berlin demonstriert seine Entschlossenheit, die Haushaltskrise zu bewältigen. Dies sei insbesondere im Hinblick auf die anstehende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von erheblicher Bedeutung. Das Land Berlin müsste zur Bekräftigung seiner Haushaltsnotlage ein nachhaltiges Sanierungsprogramm vorlegen. Dabei sei es undenkbar die Förderung des sozialen Wohnungsbaus fortzusetzen. In zahlreichen Bereichen müssen Eltern, öffentliche Bedienstete, Benutzer öffentlicher Einrichtungen oder auch die Steuerzahler insgesamt einschneidende Folgen von Einsparungen oder Mehrbelastungen hinnehmen. Der öffentliche Haushalt befindet sich in einer Schuldenfalle. Diese Belastungen drohen im Vergleich zu den Steuereinnahmen progressiv anzuwachsen. Diese Notsituation müsse mit der Interessenslage der Eigentümer abgewogen werden, die eine Anschlussförderung erwarten. Hier sei zu berücksichtigen, dass ein Teil der Eigentümer in der Vergangenheit als Folge der Steuervorteile hohe Renditen erzielt haben, die bis heute nachwirkten. Die Eigentümer haben in der Vergangenheit im Rahmen des Kostenmietsystems keine besonderen Risiken getragen. Die jetzt eingetretenen Überschüsse am Wohnungsmarkt treffen alle anderen Anbieter ebenfalls. Aus dieser Konstellation heraus, lässt sich eine Anschlussförderung nach Auffassung dieser Gruppe nicht mehr rechtfertigen. Mit den eingesparten Mitteln könnten für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung des Landes wichtigere konkurrierende öffentliche Aufgaben erfüllt werden. Nur das Anpacken dieser Aufgaben und die Abkehr von unzumutbaren

Subventionierungen würde Vertrauen in die zukünftige Entwicklung Berlins erzeugen und damit den Investitionsstandort Berlin stärken.

8. Die Übernahme von Wohnungen als Möglichkeit zur Verringerung der finanziellen Risiken von Insolvenzen

8.1 Methodik

Die Diskussionen in der Kommission und weitere Überlegungen haben gezeigt, dass bei einer Einstellung in der Abwicklung erhebliche Risiken entstehen. Eine Übernahmelösung könnte hierbei ein Mittel sein, um die Insolvenzverfahren zu steuern, Vermögensverschleuderung zu verhindern und eine geordnete Bewirtschaftung zu ermöglichen. Dabei gibt es drei prinzipielle Möglichkeiten eine solche Übernahme zu organisieren.

- Berlin könnte allen Eigentümern anbieten, die Wohnungen am Ende der Grundförderung zu übernehmen. Dafür müsste der Preis die Eigentümer besser stellen als ein Insolvenzverfahren. Dies hätte zur Folge dass Berlin etwa 20.000 zusätzliche Wohnungen erwerben muss.
- Berlin könnte in allen Zwangsversteigerungen einen Verkehrswert (Ertragswert) bieten, um Vermögensverschleuderung (und damit hohe Bürgschaften) zu vermeiden. Dadurch würde Berlin schätzungsweise 10.000 neue Wohnungen erwerben.
- Berlin könnte in den Zwangsversteigerungen nur niedrige Preise bieten, um eklatante Niedrigbewertungen zu unterbinden. In diesem Fall würde Berlin nur in Einzelfällen Eigentümer der Wohnungen werden.

Die Kommission hält ein Übernahmeangebot vor der Insolvenz nicht für praktikabel, da das Risiko einer Übernahmelösung für so viele Wohnungen sehr hoch ist und Berlin die Kosten eines solchen Insolvenzverhinderungsprogramms selber tragen müsste. Im Fall von Insolvenzen kann der Bund beteiligt werden.

Als Übernahmewert in einer Zwangsversteigerung könnten etwa 75 % des Verkehrswertes (Ertragswertes) angeboten werden, der von einem Käufer bei Bewirtschaftung zu Vergleichsmieten finanziert werden kann.

Beispielrechnung für einen zu erwirtschaftenden Kaufpreis: Eine Auffanggesellschaft muss aus der zu erwartenden Miete die Bewirtschaftungskosten, die Zinsen und Tilgungen (und im Fall, dass die Tilgung niedriger als die Abschreibung ist, auch die Abschreibung) erwirtschaften können. Geht man davon aus, dass die langfristig erzielbare Miete bei 6,70 € pro m² liegt und die Gesellschaft 1,10 € davon für die laufende Bewirtschaftung (Verwaltung, Instandsetzung, Mietausfallwagnis) benötigt,

dann können für den Schuldendienst 5,60 € aufgewendet werden. Damit kann bei 10 % Eigenkapital, 6 % Zinsen und 2% Tilgung ein Kaufpreis von etwa 930 € pro m² bedient werden. Dies entspricht etwa 11,7 Nettajahreskaltmieten oder 77 % von 15 Nettajahreskaltmieten.

Das Land Berlin sollte zur Durchführung der Auffangaktion kommunale Wohnungsgesellschaften mit der Übernahme beauftragen. Dafür müsste den Gesellschaften jedoch zusätzliches Eigenkapital zur Verfügung stehen.

8.2 Fiskalische Auswirkungen

Mit der Stützung der Verkaufspreise durch eine Auffanggesellschaft würde Berlin verhindern, dass erhebliche Vermögenswerte auf seine Kosten (durch die dann zu leistenden Bürgschaften) verschleudert werden. Auf der anderen Seite muss das Land Berlin jedoch Eigenkapital aufbringen.

Im Vergleich zu einer Einstellung der Förderung spart Berlin auf Grund der höheren Verkaufspreise und der damit verbundenen niedrigeren Bürgschaften etwa 105 Millionen € an Bürgschaften ein. Gleichzeitig muss das Land im Maximum (bei Übernahme von etwa 12.000 Wohnungen) etwa 60 Millionen € Eigenkapital aufbringen. Unter günstigsten Bedingungen könnten durch eine Übernahmelösung ungefähr 60-80 Millionen € zusätzlich zur Einstellungslösung eingespart werden. Unter ungünstigen Bedingungen birgt die Übernahme aber erhebliche Verlustrisiken für das Land Berlin.

8.3 Schlussfolgerung

Die finanziellen Risiken in der Abwicklung der Einstellung der Förderung werden gesenkt. Fiskalisch erfolgen zusätzliche Einsparungen im Vergleich zur Einstellungslösung.

Das Land Berlin übernimmt zusätzlich das finanzielle Risiko für die erworbenen Wohnungen. Dieses geht bei steigenden Vergleichsmieten im Zeitablauf ständig zurück. Der Finanzbedarf für die Auffanggesellschaft kann deutlich höher werden, wenn unvorhergesehene Aufwendungen oder Ertragssenkungen anfallen (höherer Leerstand, höhere Aufwendungen, geringere Mietsteigerungsmöglichkeiten). Die kommunale Wohnungsbaugesellschaft, die die Wohnungen übernimmt, würde dann zusätzliche Nachschüsse aus dem Landeshaushalt benötigen.

Ob die Gesellschaft des Landes Berlin das benötigte Fremdkapital erhält, ist zumindest fraglich. Im Notfall müsste Berlin zusätzlich bürgen und dadurch würden weitere Risiken in den Landeshaushalt eingestellt.

Der Verwaltungsaufwand ist erheblich, denn es muss eine leistungsstarke Übernahmeorganisation aufgebaut werden.

Die Kommission hält daher eine Übernahmelösung nur in Einzelfällen für sinnvoll. Die zusätzlichen Risiken der Wohnungsbewirtschaftung sollten nicht in den Haushalt eingestellt werden.

9. Die Einsparungen der unterschiedlichen Modelle im Vergleich

9.1 Welche Summe ist relevant?

Unter den gegebenen Annahmen haben die verschiedenen Modelle sehr unterschiedliche fiskalische Wirkungen. Dabei spielt vor allem eine Rolle, welche Summe man als den maßgeblichen Wert für die Fördereinsparung nimmt.

Tabelle 16: Einsparungen durch unterschiedliche Maßnahmen (1987-1997)

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

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

Quelle: eigene Berechnungen

empirica

Haushaltseinsparung ohne Rückbürgschaften des Bundes: Zieht man einzig und allein die Ergebnisse für den öffentlichen Haushalt heran (ohne Berücksichtigung von Vermögensverlusten), dann wäre die maximale Förderungskürzung günstiger als eine Einstellung der Förderung.

Haushaltseinsparung inklusive Vermögensverluste ohne Rückbürgschaften des Bundes: Rechnet man die Vermögensverluste der kommunalen Wohnungsgesellschaften und der Bankgesellschaft ein und rechnet nicht mit Rückbürgschaften des Bundes, dann ist die maximale Förderungskürzung deutlich am günstigsten.

Haushaltseinsparung unter Einberechnung der Rückbürgschaften des Bundes: Unterstellt man eine Übernahme der Rückbürgschaften durch den Bund, dann ist das Einstellungsmodell in jedem Fall deutlich günstiger als die maximale Förderungskürzung.

Haushaltseinsparung bei Annahme einer sofortigen Insolvenz aller Baujahrgänge und schnellen Bürgschaftsverpflichtungen: Rechnet man mit einer sofortigen Insolvenz und Zwangsversteigerung aller Eigentümer (bei Einstellung der Förderung ist dies die Variante mit „Bürgschaft sofort“),

empfiehlt sich fiskalisch in jedem Fall eine Einstellung der Förderung. Die eingesparte Grundförderung kompensiert die höheren Bürgschaftsverpflichtungen deutlich.

9.2 Unterschiede in den zwei betrachteten WP-Gruppen

In den Baujahrgängen 1987-1989 ist der Anteil von Kapitalgesellschaften mit hohem Insolvenzrisiko deutlich höher als in den 90er Jahren.

Tabelle 17: Einsparungen durch unterschiedliche Maßnahmen (1987-1989)

Einsparungsmodell	Einsparungen WP 1987-1989 in Millionen € (Barwerte)							
	Ohne Rückbürgschaften des Bundes				Mit Rückbürgschaften des Bundes			
	Ohne Vermögens- verluste in Mill. €	in % der AF	Mit Vermögens- verluste in Mill. €	in % der AF	Ohne Vermögens- verluste in Mill. €	in % der AF	Mit Vermögens- verluste in Mill. €	in % der AF
1 Modell: Bisher praktizierte Anschlussförderung	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
2 Modell: Subventionskürzung zu Lasten der Mieter	28	11%	28	11%	28	11%	28	11%
3 Modell: Maximale Förderungskürzung ohne Insolvenzen (inklusive Mieterhöhung)	110	42%	110	42%	110	42%	110	42%
4 Modell: Einstellung der Anschlussförderung (Bürgschaften bei Ende Grundförderung)	47	18%	21	8%	138	52%	112	42%
5 Modell: Einstellung der Anschlussförderung (Bürgschaften sofort)	66	25%	40	15%	177	67%	151	57%

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

Quelle: eigene Berechnungen

empirica

Tabelle 18: Einsparungen durch unterschiedliche Maßnahmen (1990-1997)

Einsparungsmodell	Einsparungen WP 1990-1997 in Millionen € (Barwerte)							
	Ohne Rückbürgschaften des Bundes				Mit Rückbürgschaften des Bundes			
	Ohne Vermögens- verluste in Mill. €	in % der AF	Mit Vermögens- verluste in Mill. €	in % der AF	Ohne Vermögens- verluste in Mill. €	in % der AF	Mit Vermögens- verluste in Mill. €	in % der AF
1 Modell: Bisher praktizierte Anschlussförderung	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
2 Modell: Subventionskürzung zu Lasten der Mieter	122	16%	122	16%	122	16%	122	16%
3 Modell: Maximale Förderungskürzung ohne Insolvenzen (inklusive Mieterhöhung)	220	29%	220	29%	220	29%	220	29%
4 Modell: Einstellung der Anschlussförderung (Bürgschaften bei Ende Grundförderung)	211	28%	81	11%	428	57%	298	40%
5 Modell: Einstellung der Anschlussförderung (Bürgschaften sofort)	382	51%	252	33%	731	97%	601	80%

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

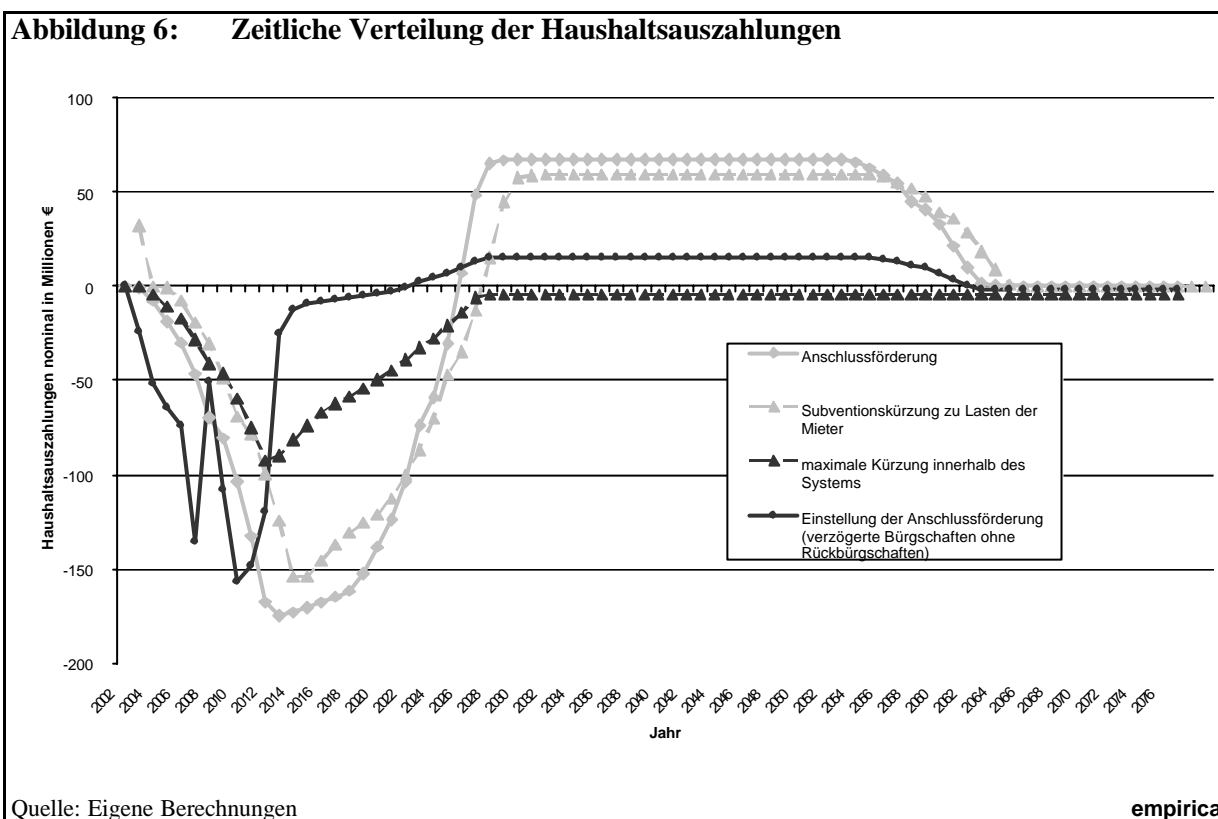
Quelle: eigene Berechnungen

empirica

Tendenziell sind daher die Förderungslösungen in den Baujahrgängen 1987-1989 günstiger als die Einstellung. In den späteren Jahrgängen ergeben sich durch die andere Verteilung auf Investoren entsprechend andere Gewichtungen. Besonders gut schneidet die maximale Förderungskürzung in den Baujahrgängen 1987-1989 ab, da die Tilgungsstreckung hier höhere Einsparungen bringt.

9.3 Die nominalen Haushaltsauszahlungen²²

Die zeitliche Verteilung der Haushaltsbelastung ist in den verschiedenen Modellen sehr unterschiedlich. Die höchste Haushaltsbelastung in diesem Jahrzehnt bringt das Einstellungsmodell. Ab 2010 sind die Auszahlungen in diesem Modell jedoch minimal, während dann die verschiedenen Anschlussförderungsmodele hohe Auszahlungen verursachen.



9.4 Schlussfolgerungen

Im Barwert werden die höchsten Einsparungen durch eine Einstellung der Förderung und rascher Insolvenz und Zwangsversteigerung und damit verbundenen hohen Einsparungen der Grundförderung erzielt. Im Maximum ergeben sich Einsparungen in Höhe von 907 Millionen € Davon gehen 150 Millionen € zu Lasten der Mieter.

Allerdings eignet sich das Einstellungsmodell nicht für eine schnelle Haushaltskonsolidierung. Strebt man eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung an, ist das Einstellungsmodell jedoch günstiger zu bewerten.

²² Die Zahlen sind im Anhang Kapitel 9 dargestellt.

Die Einsparungen durch Umfinanzierungen plus Mietsteigerungen können mit einem höheren Grad der Sicherheit erzielt werden. Sie erreichen im Maximum 330 Millionen € Davon werden von den Mietern 150 Millionen € getragen.

Die relative Vorteilhaftigkeit der verschiedenen Modelle hängt an drei Grundannahmen:

- Bei Einbeziehung der Vermögensverluste sind Lösungen im System tendenziell günstiger als die Einstellungslösung.
- Geht man davon aus, dass der Bund die Rückbürgschaften leisten muss, dann ist eine Einstellung unter allen möglichen anderen Annahmen auf jeden Fall die fiskalisch günstigste Lösung.
- Geht man von einer sofortigen Insolvenz aller betroffenen Unternehmen aus, dann ist eine Einstellung fiskalisch ebenfalls unter allen Umständen am vorteilhaftesten.

10. Sonstige Methoden der Einsparungen

10.1 Die rechtlichen Möglichkeiten zur Erhöhung der Mieten innerhalb laufender Bewilligungen

Auch die Bewertung der rechtlichen Möglichkeiten Berlins, innerhalb laufender Bewilligungen Mietsteigerungen (und damit Förderungskürzungen) durchzusetzen, ist schwierig.

Eine Kürzung von Aufwendungshilfen innerhalb einer laufenden Bewilligung ist nur zulässig, wenn sich der für Kapitalkosten und Tilgung aufzubringende Gesamtbetrag verringert. Außerdem ist eine Kürzung vorbehalten, wenn die Kürzung

- a) zur Fortführung des sozialen Wohnungsbaus erforderlich und im Hinblick auf die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung, insbesondere auf die allgemeine Einkommensentwicklung der breiten Schichten des Volkes vertretbar ist oder
- b) infolge einer allgemeinen Anhebung des Mietniveaus oder aus anderen Gründen im Rahmen der Wirtschaftlichkeit der Grundstücke möglich wird und

allgemein oder für eine Gruppe von Fällen durch den Senator für Bau- und Wohnungswesen im Einvernehmen mit dem Senator für Finanzen und dem Senator für Wirtschaft angeordnet wird.

Die vorstehend dargelegte Regelung enthält Nr. 42 in Verbindung mit Nr. 28 Abs. 2 der Wohnungsbauförderungsbestimmungen 1977 vom 28.07.1977 (Amtsblatt S. 1188).

Der Senat hat in den letzten Jahren insgesamt viermal per Richtlinie für einzelne Bestände und für den gesamten Mietwohnungsbestand die Mieten erhöht. Dabei wurde festgestellt, dass die oben genannten, sehr schwammigen Bedingungen erfüllt sind.

10.2 Anhebung der Mieten in den Beständen von 1987-1997 schon während der Grundförderung

Die Grundförderung im sozialen Wohnungsbau läuft noch über 10 Jahre. Die letzte Grundförderung läuft 2014 aus. In diesen Beständen könnte mit dem zusätzlichen Mietanstieg schon jetzt begonnen werden, um Haushaltsmittel einzusparen. Eine Schätzung der zu sparenden Haushaltsmittel ist mit den vorhandenen Daten nicht möglich. Es werden jedoch mit Beginn des Jahres 2003 noch etwa 1,6 Milliarden € (1987-1989 110 Millionen €) Grundförderung ausgezahlt, von denen ein gewisser Anteil durch vorzeitige Mietsteigerungen eingespart werden könnte.

10.3 Anhebung der Mieten in den Wohnungsbeständen aus den Jahren 1969-86

Die Anhebung der Mieten in den Baujahrgängen seit 1987 wird die Frage aufwerfen, warum die kleine Gruppe, der in diesen Bauten lebenden Mieter, von besonderen Mietsteigerungen betroffen wird, während andere Mieter, deren Mieten deutlich niedriger sind, „ungeschoren“ davonkommen.

Die Ungleichbehandlung liegt auf der Hand. Man könnte dem begegnen, indem Anpassungen auch in anderen Beständen vorgenommen werden.

Die IBB hat errechnet (Stand Herbst 2002), dass durch eine allgemeine Anhebung der Mieten in den Sozialmietbeständen vor 1987 auf 4,75 € insgesamt etwa 100 Millionen € (im Barwert 80 Millionen €) eingespart werden könnten.

10.4 Schlussfolgerungen

Der Vorteil einer schrittweisen Anpassung der Mieten in den Beständen der WP 1987-1997 läge auch darin, die hohen Mietsteigerungsraten zu Beginn einer eventuellen Anschlussförderung (und erst recht bei einer Einstellung der Förderung) zu vermeiden. Am Ende der Grundförderung würden bereits höhere Mieten gezahlt und eine ruckweise Anpassung an das Vergleichsmietenniveau könnte unterbleiben. Die Folge eines sehr schnellen Mieteraustauschs würde über die Zeit gestreckt. Zusätzlich würden in den ersten Jahren einer eventuellen Anschlussförderung auch Haushaltsmittel eingespart, da die Mietsteigerung auf einem höheren Niveau beginnt.

Bei einer generellen Mietsteigerung ist zu beachten, dass Mieter anschließend keine Ausweichmöglichkeiten in günstigere Wohnungen mehr haben. Die fiskalischen Gewinne müssen hier

mit den Folgen von Mieterhöhungen (die durch das Baualter der Wohnungen ohnehin begrenzt sind) in älteren Wohnungsbeständen abgewogen werden.

Die rechtlichen Schwierigkeiten wurden bisher einfach ausgeblendet. Daraus könnten bei einer durchgreifenderen Verwendung dieser Methode Probleme entstehen.

11. Ein Sonderthema – Die Anschlussförderung für selbst genutztes Wohneigentum

Die Fördersystematik im selbst genutzten Wohneigentum ist prinzipiell ähnlich wie im Mietwohnungsbau. Die Grundförderung ist ebenfalls auf 15 Jahre ausgelegt. Durch die Anschlussförderung von weiteren 15 Jahren sollte die Tilgung der Fremdkredite möglich sein. Bei den Eigentümern werden jedoch nur sehr wenige Fälle die volle 30jährige Förderung erhalten. Schon nach der Grundförderung (also nach 15 Jahren) sind nach Aussage der Senatsverwaltung nur noch etwa 25 % der ursprünglichen Förderberechtigten für eine Anschlussförderung anspruchsberechtigt (etwa 800 von 3.200 Fällen). Dies ist durch den Umstand zu erklären, dass Erwerber von selbst genutztem Wohneigentum in den 15 Jahren nach dem Eigentumserwerb (also in der Regel zwischen 35 und 50 Jahren) sehr häufig hohe Einkommenssteigerungen zu verzeichnen haben. Zusätzlich sinken am Ende dieses Zeitraumes die Belastungen durch den Auszug der Kinder, so dass zusätzliche Ressourcen frei werden.

Förderungsberechtigt waren ursprünglich Eigentümer, deren Gesamteinkommen innerhalb der im sozialen Wohnungsbau maßgeblichen Einkommensgrenze liegt. Alle fünf Jahre erfolgt eine Überprüfung der Einkommensverhältnisse. Zusätzlich zu den jährlichen Belastungsteigerungen von 0,1278 € im Monat pro m² wird demnach alle fünf Jahre festgelegt, ob die Belastung erhöht werden kann. Dabei wird berechnet, wie hoch die Mietbelastung bei einem vergleichbaren Mietobjekt wäre (Vergleichsmiete Obergrenze) und um wie viel die Belastung des Haushaltes diesen Wert überschreitet. Gleichzeitig darf das verfügbare Resteinkommen dann die Lebenshaltungspauschalen nicht unterschreiten.

Tabelle 19: Lebenshaltungspauschalen

	Lebenshaltungspauschale
Einzelperson	650 €
Ehepaar	1.000 €
Ehepaar mit einem Kind	1.275 €
Ehepaar mit zwei Kindern	1.550 €

Quelle: Investitionsbank Berlin

empirica

Die Förderung wird bei Einkommenssteigerungen und Belastungssenkungen (im Fünf-Jahres Takt) drastisch abgebaut.

Eine Einstellung der Anschlussförderung würde deshalb in den meisten Fällen keine Härten verursachen. In den wenigen Fällen, in denen die Eigentümer keine Einkommenssteigerungen und keine Belastungssenkungen während der Grundförderung erzielt haben, würde eine Einstellung der Förderung zu einem Verlust des Wohneigentums führen.

Rechenbeispiel: Eine vierköpfige Familie, die zu Beginn der Grundförderung eine Förderung von 7,29 € pro m² erhalten hat, würde zu Beginn der Anschlussförderung noch 5,70 € pro m² erhalten. Bei 100 m² entspräche dies einem Zuschuss von 570 €. Bei einem verfügbaren Einkommen von 2380 € monatlich und einer monatlichen Belastung von 1.425 € würde der Familie ohne die Anschlussförderung nur noch ein verfügbares Einkommen von 955 € pro Monat bleiben, was fast 40 % weniger als die Lebenshaltungspauschale von 1.550 € wären.

Schlussfolgerungen: Eine Einstellung der Anschlussförderung würde nur eine Minderheit der ehemals geförderten Haushalte treffen. Diese Minderheit würde jedoch ihre Wohnung verlieren.

Will man den Haushalten einen Verlust ihres Eigenheims nicht zumuten, dann gibt es zwei Wege Fördermittel einzusparen:

- Die Zeiträume zwischen den Einkommensprüfungen könnten verkürzt werden, so dass Förderungskürzungen schneller realisiert werden können.
- Es könnte ebenfalls eine Tilgungsstreckung vereinbart werden, die die Eigentümer am Ende der dreißig Jahre mit einer zumutbaren Restschuld „alleine“ lässt (äquivalent zur maximalen Förderungskürzung ohne Insolvenzen).

III ANHANG

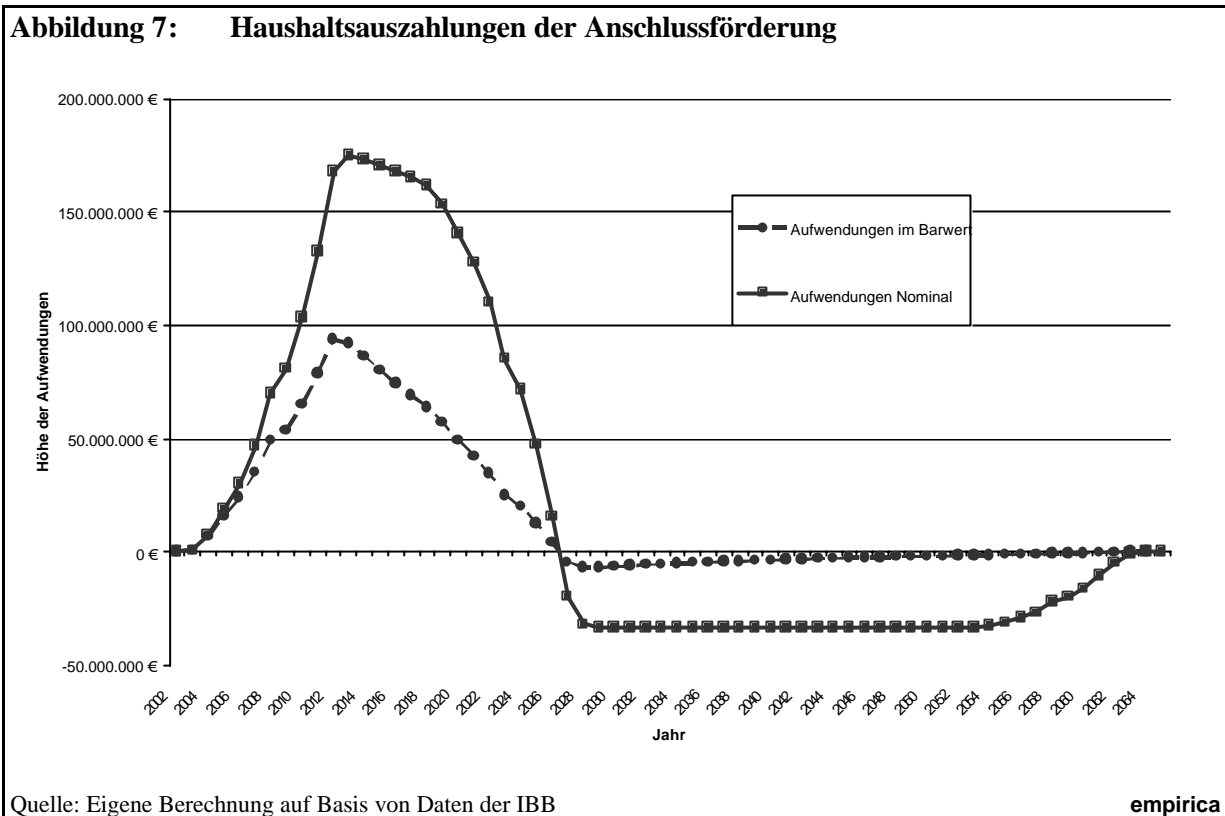
1. Mitglieder der Kommission

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

2. Experten der Rechtsanhörung

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

3. Die Haushaltsbelastungen der Anschlussförderung



4. Methodik und Annahmen der fiskalischen Schätzungen

4.1 Vergleichbarkeit der Zahlungsströme durch Barwertrechnung

Der unterschiedliche zeitliche Verlauf der Aufwendungen für das Land erfordert eine Barwertrechnung. Alle Angaben sind daher in Barwerten ausgewiesen. Zukünftige Zahlungsströme werden dabei mit einem Zinssatz von 6 % jährlich auf das Jahr 2002 abgezinst. Zum Vergleich sind im Kapitel 8.1 Beispielrechnungen für eine Abzinsung mit 5 % und mit 7 % aufgeführt.

4.2 Der Barwert der Anschlussförderung der Aufwandsdarlehen der Grundförderung

Die Investitionsbank Berlin hat empirica Daten über Höhe und zeitliche Struktur der Auszahlungen der Anschlussförderung bereitgestellt.

Noch nicht genau zu bestimmen ist jedoch die Höhe der Anschlussförderung in den WP-Jahrgängen 1990-1997. Da deren Kredite sich meistens noch in der ersten Zinsbindungsfrist befinden, sind noch erhebliche Einsparungen durch eine Umstellung auf zinsgünstigere Kredite möglich (Anfang der 90er Jahre wurden Zinsen von bis zu 9 % fällig). Aus diesem Grund wurden Abschläge für die

unterschiedlichen Ausläuferjahrgänge errechnet, die bis zu 40 % erreichen können. Dadurch sinkt der Barwert der Förderung um etwa 25 %.

Ebenfalls unklar ist die Höhe und die Dauer der Rückzahlung der Aufwendungsdarlehen. Die Tilgung und die Zinszahlungen für die Darlehen (Grund- und Anschlussförderung) beginnen im Jahr nach Ende der Förderung. Die Verwaltungsvorschrift sieht dafür die Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsberechnung vor, um die tragbare Zins- und Tilgungslast für die Wohnungseigentümer zu errechnen. Zuerst werden 0,5 % Verwaltungskostenpauschale erhoben, anschließend 2% Tilgung. Darüber hinaus können bis zu 7% Zinsen gefordert werden. Falls ein Objekt darüber hinaus noch Überschüsse erwirtschaftet, kann beschleunigt getilgt werden. In Anbetracht des Alters der Gebäude (über 30 Jahre) bei Ende der Förderung und der abzusehenden schwierigen Wohnungsmarktlage nach 2015 (siehe Kapitel 3), wird mit keiner schnellen Rückzahlung der Mittel gerechnet. Die Rechnungen gehen von 2 % Tilgung und 2 % Verzinsung aus. Die Wohneigentümer tragen in der Kalkulation im Durchschnitt insgesamt 4,5 % Kreditbelastung (0,5 % VKP, 2 % Tilgung, 2 % Zinsen). Dies ist in etwa der Betrag, den die Eigentümer bei einer planmäßigen Mietsteigerung um 12 Cent pro Jahr am Ende der Grundförderung für den Kapitaldienst übrig hätten.

Das Land Berlin muss auch bei Insolvenz einzelner Gesellschaften oder bei einem generellen Erlass der Aufwendungsdarlehen, den Bundesanteil (1/3) an den Bund zurückerstatten. Es hat jedoch die Möglichkeit die Tilgung des Bundesanteils auf die Mindesttilgung von 1% herabzusetzen und die Darlehen gar nicht zu verzinsen. Dadurch sinkt der Barwert der Rückzahlung auf 28 % seines Wertes. Berlin muss im Barwert also nur etwa 28 % des erlassenen Bundesanteils an den Bund abführen.

4.3 Mietentwicklung und Härteausgleich

Die Eigentümer von Sozialwohnungen können bei einem Ende der Förderung, das sie nicht selbst zu vertreten haben, sofort die volle Kostenmiete vom Mieter verlangen (§ 8a Abs. 3 WoBindG). Die Eigentümer werden daher nach Ende der Mietpreisbindung die Mieten auf das ihrer Meinung nach langfristig erzielbare Mietniveau erhöhen. In der Rechnung wird unterstellt, dass die Vermieter im Fall einer Einstellung der Förderung innerhalb von fünf Jahren nach Ende der Grundförderung die Mieten auf das Vergleichsmietniveau (Mittelwert zwischen Untergrenze und Mittelwert) anheben. Da nur Durchschnittsmieten der einzelnen Projekte vorlagen, wurde die Vergleichsmiete für 60-90 m² Wohnungen angesetzt.

Bei den fünf Objekten, die von der Investitionsbank Berlin erhoben wurden, schätzten die Gutachter eine langfristig erzielbare Miete, die dem Mittelwert des Mietspiegels entspricht (in zwei Fällen) oder leicht darunter (ebenfalls in zwei Fällen) liegt. In einem Fall überstieg die Gutachterschätzung den

Mittelwertes des Mietspiegels. Es wird angenommen, dass die langfristig erzielbaren Mieten in den Objekten genau zwischen der Untergrenze und dem Mittelwert des Mietspiegels liegen.

Aus der durchschnittlichen, bisher von den Mietern getragenen Mieten der einzelnen Wirtschaftseinheiten und ihrer jeweiligen Vergleichsmiete, wird eine aufsummierte Mietsteigerung der 659 Projekte (1987-1989/1996) ermittelt.

Da keine Informationen über die Einkommensverteilung vorliegen, wird angenommen, dass das Land Berlin in einem Härteausgleich 80 % der Mietsteigerungen für diese Haushalte übernimmt. In der Kalkulation wird unterstellt, dass jedes Jahr 5 % der Mieterhaushalte umziehen. Die Wohnungsbindungen können dann entfallen. Damit wird der Betrag für die Härteregelung jährlich kleiner und läuft nach 20 Jahren aus.

4.4 Mögliche Insolvenz

Es wird angenommen, dass die kommunalen Wohnungsbaugesellschaften und Genossenschaften auf Grund ihrer Größe die Verluste mit stillen Reserven ausgleichen können. Außerdem wird die Insolvenz für alle Privatleute, GbRs und Stiftungen als unwahrscheinlich angesehen, da die Gesellschafter/Eigentümer auch mit ihrem Privatvermögen haften. Sehr wahrscheinlich sind jedoch Insolvenzen bei allen KGs, GmbHs und Aktiengesellschaften. Die Wahrscheinlichkeit einer Insolvenz bei juristischen Personen wird daher auf 100 % geschätzt, die Wahrscheinlichkeit einer Insolvenz bei natürlichen Personen und GbRs dagegen nur auf 10 %. Wohnungsunternehmen und Stiftungen gehen annahmegemäß nicht in Insolvenz. Da die Annahme von Wahrscheinlichkeiten für eine Insolvenz empirisch nicht zu belegen ist, werden in Kapitel 8.3 vergleichende Rechnungen ausgewiesen.

4.5 Der zu erzielende Erlös beim Verkauf von Gebäuden insolventer Gesellschaften

Auswertungen von Daten der Deutschen Grundstücksauktionen AG und der IBB ergaben, dass der gutachterliche Verkehrswert etwa bei 15 bis 17 Nettajahreskaufmieten liegt. Dieser gutachterliche Verkehrswert ist jedoch nicht mit einem zu erzielenden Erlös bei einer Zwangsversteigerung zu verwechseln.

Eine Auswertung von Daten der Deutschen Grundstücksauktionen AG ergab, dass die Verkaufsergebnisse auf freien Auktionen im Durchschnitt leicht (5 %) über dem gutachterlichen Verkehrswert liegen. Das Verhältnis des Verkaufsergebnisses zur erzielbaren Miete hängt stark von dem Zustand des Gebäudes ab. Bei unsanierten Gebäuden schwankt diese Relation zwischen 3 und 60, da der Verkaufspreis mehr von der zu erzielenden Miete nach Sanierung abhängt. Bei sanierten Gebäuden ergibt sich fast immer eine Relation zwischen 15 und 20. Es ist jedoch zu vermuten, dass die Verkäufe der Deutschen Grundstücksauktionen AG derzeit mehrheitlich Gebäude in guten und

sehr guten Lagen enthalten. Nach einer Statistik der IBB erzielen die Gebäude in Zwangsversteigerungen in Berlin nur 65 % des Verkehrswertes. Bei einer massenhaften Verwertung von Gebäuden ist zu vermuten, dass der zu erzielende Erlös relativ niedrig ist. Es wird daher angenommen, dass nur etwa 60 % des gutachterlichen Verkehrswertes (oder 15 Nettajahreskaltmieten) erzielbar sind.

Im Kapitel 6 ist eine Beispielrechnung enthalten, die die finanziellen Auswirkungen von höheren Veräußerungserlösen von z.B. 80 % von 15 Nettajahreskaltmieten aufzeigt. Die fiskalische Attraktivität der unterschiedlichen Lösungen hängt davon erheblich ab.

4.6 Fremdkapital

Bei insolventen Gesellschaften muss aus den Erträgen aus dem Wohnungsverkauf das noch valutierte Fremdkapital bedient werden. Informationen über die Höhe des Fremdkapitals stehen leider nicht objektscharf zur Verfügung. Daher wird pauschal von einem Fremdkapital in Höhe von 85 % der Gesamtkosten ausgegangen. Am Ende der Grundförderung wird eine Tilgung von durchschnittlich 26 % des Fremdkapitals unterstellt. Bei einer Insolvenz kommt es zu zusätzlichen Kosten (Insolvenzverwalter, Verzugszinsen), die den zu bedienenden Ausfall erhöhen. Nach Aussage der IBB ist hier mit einem Aufschlag von etwa 15 % zu rechnen. Gleichzeitig erhalten die Gesellschaften Rückzahlungen der Gesellschafter in Höhe von etwa 3-4 % des Fremdkapitals. (Die Gesellschafter haben im Durchschnitt 15 Jahre lang 1 % des Eigenkapitals ausgeschüttet bekommen. Bei 15 % Eigenkapital und 26 % schon getilgter Kredite sind dies bezogen auf das restliche Fremdkapital etwa 3-4 %). Diese gegenläufigen Zahlungsströme werden zu einem Aufschlag von 12 % auf die restliche Kreditsumme zusammengefasst.

Etwa 30 % der Gesamtkosten sind 1a Kredite. Auch von diesen Krediten sind 26 % bereits getilgt. Das restliche Fremdkapital ist nachrangig.

4.7 Kreditausfälle und Bürgschaften

Die Differenz aus Verkehrswert und Fremdkapital der insolventen Unternehmen am Ende der Grundförderung ergibt den gesamten Kreditausfall. Liegt der Verkehrswert sogar unterhalb des ungetilgten 1a Kredites, dann entsteht ein Kreditausfall bei nicht verbürgten Krediten für die Banken. Bei den notleidenden 1b Krediten kommt es darauf an, ob und in welcher Höhe das Land Berlin für das jeweilige Objekt gebürgt hat. Insgesamt hat das Land Berlin für etwa 2,1 Milliarden € gebürgt. Jedoch wird dieser Gesamtbetrag nicht zu leisten sein. Das Land Berlin muss nur die Differenz zwischen Fremdkapital und Auktionserlös tragen und dies nur, wenn die geleistete Bürgschaft nicht niedriger ist als diese Differenz (1,8 Milliarden €). Dieser Betrag wird nur bei den insolventen

Gesellschaften fällig. Dadurch werden unter den getroffenen Annahmen im Barwert nur etwa 617 Millionen € fällig (siehe Tabelle 20).

Tabelle 20: Inanspruchnahme von Bürgschaften des Landes Berlin

	WP-Jahrgänge 1987-1989	WP-Jahrgänge 1990-1997	WP-Jahrgänge 1987-1997
Bürgschaften des Landes Berlin	452.558.871 €	1.636.447.599 €	2.089.006.471 €
Differenz zwischen Auktionserlös und Fremdkapital	367.252.396 €	1.717.539.052 €	2.084.791.449 €
Bürgschaften bei Insolvenz aller Eigentümer	327.867.524 €	1.466.325.308 €	1.794.192.832 €
Bürgschaften bei insolventen Gesellschaften	217.616.720 €	678.555.930 €	896.172.650 €
Barwert der Bürgschaften bei insolventen Gesellschaften	182.207.403 €	435.181.922 €	617.389.325 €

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Daten der Investitionsbank Berlin

empirica

4.8 Verluste der kommunalen Wohnungsunternehmen

Jede Einsparung von Förderung, die nicht durch die Mieter getragen wird, verursacht bei den kommunalen Wohnungsunternehmen Verlust in der selben Höhe. Die Einsparung bedeutet nur eine Umbuchung von Lasten vom Haushalt in den Vermögenshaushalt des Landes Berlin.

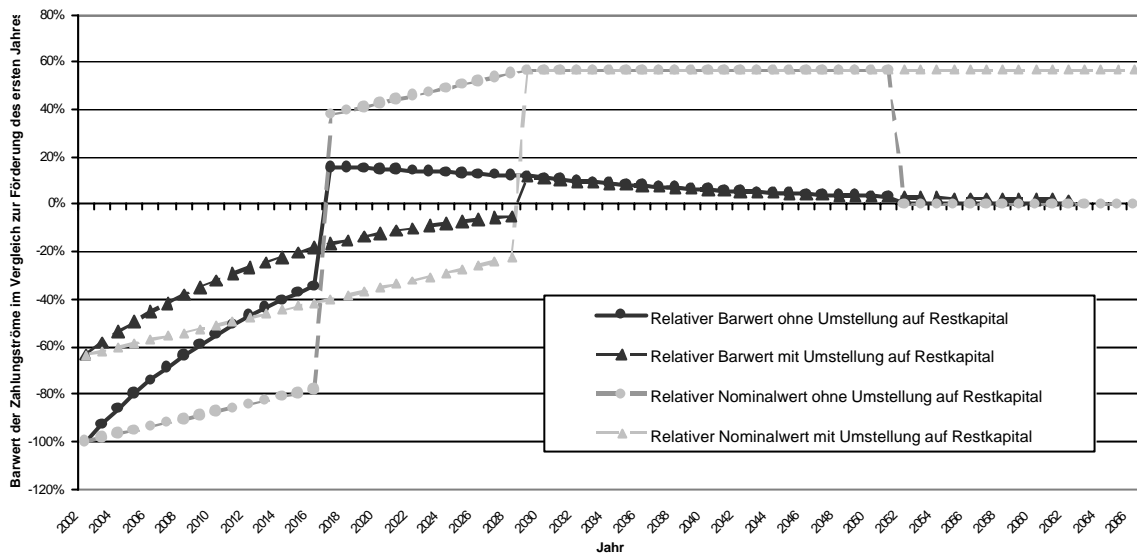
5. Die Umstellung auf Restkapital

Der Einspareffekt einer Umstellung auf Restkapital ist in Abbildung 8 dargestellt. Die Grafik stellt den Barwert der Förderung in den einzelnen Jahren, abgezinst auf das erste Jahr der Anschlussförderung, für eine Anschlussförderung mit und ohne Umstellung auf Restkapital dar. Die Beiträge sind normiert und werden alle ins Verhältnis zu der ersten Förderrate ohne Umstellung auf Restkapital gesetzt. Ohne Umstellung kommt die Förderhöhe des ersten Jahres voll zum Tragen. Die Aufwendungen für das Land Berlin betragen damit in Prozent ausgedrückt -100 %. Im Zeitverlauf sinkt der Förderbetrag stark ab, da durch die steigenden Mieten die Förderlücke sinkt und der Barwert dieser Förderung immer geringer wird. Erfolgt eine Umstellung auf Restkapital, so nimmt die Förderhöhe den gleichen Verlauf, beträgt aber im ersten Jahr nur etwa -65 % der Anschlussförderung ohne Umstellung auf Restkapital. Bis zum Jahr 2016 spart Berlin dadurch nominal und im Barwert Haushaltsmittel ein. Im

Jahr 2017 beginnt ohne eine Umstellung auf Restkapital die Rückzahlung von Aufwandsdarlehen der Grundförderung und der Anschlussförderung. Der Barwert dieser Zahlung im Jahre 2017 macht etwa 20 % der Förderung des ersten Jahres aus. Bei einer Umstellung auf Restkapital weiter in Höhe von anfangs -20 % gefördert werden muss. Während der Jahre 2017 bis 2031 muss das Land Berlin also zusätzliche Haushaltsmittel bereitstellen. Vom Jahr 2032 bis zum Jahr 2046 ergibt sich dann kein Unterschied im Barwert, da in beiden Fällen die Aufwandsdarlehen getilgt werden. Nach dem Jahr 2046 ist die Tilgung ohne Umstellung auf Restkapital beendet, während bei einer Umstellung auf Restkapital noch etwa 3 % zusätzliche Tilgungsbeträge gezahlt werden.

Die jeweilige Differenz zwischen den beiden Kurven gibt den prozentualen Unterschied im Barwert pro Jahr wieder. Die hohen Gewinne einer Umstellung auf Restkapital in den ersten Jahren werden durch hohe Verluste bis 2032 ganz oder teilweise ausgeglichen. Wie hoch der Einspareffekt einer Umstellung auf Restkapital ist, hängt entscheidend von dem realisierten Tilgungsgewinn ab. Da sich dieser Tilgungsgewinn jedoch auf die Gesamtkostenmiete bezieht, hängt die Höhe des Gewinnes entscheidend von dem Förderanteil der Kostenmiete ab. Je höher die Kostenmiete (und damit je höher der Förderanteil) desto niedriger der Anfangsgewinn durch die Tilgungsstreckung. Wird nur die Hälfte der Kostenmiete gefördert, dann ergibt eine Senkung der Kostenmiete um 10 % eine Senkung der Förderung um 20 %. Bei einem Förderanteil von 75 % ergibt sich dagegen nur eine Förderungssenkung von 13 %. Der fiskalische Gewinn ist jedoch von dieser ersten Fördersenkung entscheidend abhängig. Nur bei Förderabsenkungen von 30 % und mehr ergibt sich in diesem Modell eine fiskalische Einsparung. Bei einer Fördersenkung von 40 % ergibt sich eine Einsparung von ungefähr 20 %. Weitere Einsparungen können erreicht werden, wenn die Kostenmiete so niedrig ist, dass bereits vor Ende der kompletten 45 Jahre keine Förderung mehr benötigt wird. In den 80er-Jahren mit vergleichsweise geringen Kostenmieten kann deshalb eine Umstellung auf Restkapital attraktiv sein, in den 90er Jahren wird sie jedoch mit Sicherheit fiskalisch unattraktiv.

Abbildung 8: Verlauf des (relativen) Barwertes der Förderung mit und ohne Umstellung auf Restkapital



Annahmen: In der Grafik entspricht der Nominalwert und Barwert der Förderung des ersten Jahres ohne Umstellungs-transaktionen 100 %. Wird normal weiter gefördert beträgt die Einsparung des ersten Jahres -100%. Die Umstellung auf Restkapital vor Förderbeginn bewirkt, dass beide Größen auf 66 % des ursprünglichen Niveaus gesenkt werden. Durch die Mieterhöhung (und die Abzinsung im Fall der Barwerte) sinkt der relative Wert der Förderung im Zeitverlauf ab. Er erreicht im Jahr 15 nach Beginn der Förderung 78 % ohne Umstellung und 44 % mit Umstellung. Ab dem Jahr 15 wird im Falle der Nichtumstellung zurückgezahlt, wobei die Tilgung durch die steigenden Mieten ansteigt. Im Falle der Umstellung wird auch nach dem Jahr 15 noch weiter gefördert. Ab dem Jahr 31 wird in beiden Fällen getilgt, im Fall der Nicht-Umstellung ist die Tilgung jedoch 15 Jahre vorher beendet.

Quelle: Eigene Berechnung

empirica

Eine Tilgungsstreckung, die zu einer Verlängerung des Förderzeitraumes führt, hätte jedoch auch erhebliche Nachteile:

- Die Einsparungen werden nur erzielt, wenn die Mieten wirklich bis weit über das Jahr 2030 um 13 Cent pro Jahr erhöht werden können. Ob eine solche Steigerung bei stark sinkender Nachfrage nach 2015 überhaupt möglich ist, scheint zumindest fraglich. Auch die Verspätung der Rückzahlungen der Aufwandsdarlehen ist riskant, weil durch den Angebotsüberhang auf dem Wohnungsmarkt Kreditausfälle wahrscheinlich werden.
- Das System der Bindungen wird bis weit in die zweite Hälfte des Jahrhunderts verlängert. Der Verwaltungsaufwand des Systems ist hoch. Allein der Verwaltungskostenbeitrag, den die IBB benötigt, summiert sich bei einer normalen Anschlussförderung auf einen Barwert von ca. 50 Millionen € Zusätzlich fallen Kosten bei der Senatsverwaltung und bei den Eigentümern an. Gleichzeitig sinkt der Wert der Bindungen bei einem ständigen Angebotsüberhang drastisch ab.

6. Das fiskalische Ergebnis einer maximalen Kürzung ohne Masseninsolvenzen

Für die Berechnung der maximalen Kürzung ohne Masseninsolvenzen ist zunächst die Frage zu klären, inwieweit die Objekte nach dreißig Jahren entschuldet sein müssen, um sich selbst finanzieren zu können.

Dabei ist vor allem die Miethöhe am Ende der Anschlussförderung entscheidend. Es wird angenommen, dass die Mieten innerhalb von fünf Jahren auf die Vergleichsmiete steigen und anschließend um 12 Cent pro Jahr erhöht werden. Aus den mit Hilfe dieser Annahmen dann errechneten Mieten lässt sich die Höhe der zur Bedienung verfügbaren Finanzmittel (bei 6 % Zinsen und 2 % Tilgung) errechnen.

Das am Ende der Grundförderung noch valutierte Fremdkapital wird dann mit der am Ende der Anschlussförderung tragbaren Belastung verglichen und daraus eine Zinsdifferenz errechnet, die wiederum in eine Senkung der Kostenmiete und eine Senkung der Förderung übertragen wird.

Tabelle 21: Wirkung der Tilgungsstreckung auf die Förderhöhe je m² Wohnfläche

	WP-Jahrgänge 1987-1989	WP-Jahrgänge 1990-1997
Miethöhe aktuell	4,53 €	4,40 €
Miethöhe am Ende der Anschlussförderung	8,70 €	9,18 €
Bewirtschaftungskosten und Eigenkapitalzinsen	2,59 €	2,87 €
Betrag zur Bedienung der Darlehen zu finanzierender Betrag (bei 8 % Annuität)	6,11 €	6,31 €
	917 €	947 €
Erforderliche Entschuldung während der Anschlussförderung	33%	45%
Tilgungsgewinn während der Anschlussförderung	1,65%	1,26%
Förderungskürzung im ersten Jahr	32%	23%

Quelle: Eigene Berechnungen

empirica

7. Das fiskalische Ergebnis einer Übernahmeförderung

Der Unterschied zu den fiskalischen Ergebnissen der Einstellung der Anschlussförderung liegt in zwei Punkten.

- Der Verkaufspreis ist höher und liegt bei 80 % des Verkehrswertes und daraus folgen niedrigere Bürgschaften.
- Das Land benötigt etwa 65 Millionen € als Eigenkapital für den Kauf von 6.000 Wohnungen mit einem Barwert von 44 Millionen €

8. Die Stabilität der Ergebnisse der fiskalischen Schätzungen

8.1 Die Abzinsung zukünftiger Zahlungsströme

Durch eine Änderung des Barwertfaktors differieren die Summen erheblich. Allerdings ändern sich die Summen auf Grund der offensichtlich äquivalenten zeitlichen Struktur proportional. Der eingesparte Anteil bleibt in etwa gleich. Ausnahme bleibt die maximale Einsparung ohne Masseninsolvenzen, die bei höheren Abzinsungsraten attraktiver wird.

Tabelle 22: Fiskalische Folgen einer Einstellung der Anschlussförderung (Abzinsung 5 %)

Einsparungsmodell	Einsparungen WP 1987-1997 in Millionen € (Barwerte)							
	Ohne Rückbürgschaften des Bundes				Mit Rückbürgschaften des Bundes			
	Ohne Vermögens- verluste in Mill. €	in % der AF	Mit Vermögens- verluste in Mill. €	in % der AF	Ohne Vermögens- verluste in Mill. €	in % der AF	Mit Vermögens- verluste in Mill. €	in % der AF
1 Modell: Bisher praktizierte Anschlussförderung	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
2 Modell: Subventionskürzung zu Lasten der Mieter	167	15%	167	15%	167	15%	167	15%
3 Modell: Maximale Förderungskürzung ohne Insolvenzen (inklusive Mieterhöhung)	294	26%	294	26%	294	26%	294	26%
4 Modell: Einstellung der Anschlussförderung (Bürgschaften bei Ende Grundförderung)	278	25%	108	10%	606	54%	435	39%
5 Modell: Einstellung der Anschlussförderung (Bürgschaften sofort)	503	45%	333	30%	967	87%	796	72%

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Daten der Investitionsbank Berlin

empirica

Tabelle 23: Fiskalische Folgen einer Einstellung der Anschlussförderung (Abzinsung 7 %)

Einsparungsmodell	Einsparungen WP 1987-1997 in Millionen € (Barwerte)							
	Ohne Rückbürgschaften des Bundes				Mit Rückbürgschaften des Bundes			
	Ohne Vermögens- verluste in Mill. €	in % der AF	Mit Vermögens- verluste in Mill. €	in % der AF	Ohne Vermögens- verluste in Mill. €	in % der AF	Mit Vermögens- verluste in Mill. €	in % der AF
1 Modell: Bisher praktizierte Anschlussförderung	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
2 Modell: Subventionskürzung zu Lasten der Mieter	134	14%	134	14%	134	14%	134	14%
3 Modell: Maximale Förderungskürzung ohne Insolvenzen (inklusive Mieterhöhung)	340	37%	340	37%	340	37%	340	37%
4 Modell: Einstellung der Anschlussförderung (Bürgschaften bei Ende Grundförderung)	228	25%	87	9%	520	56%	377	41%
5 Modell: Einstellung der Anschlussförderung (Bürgschaften sofort)	385	42%	243	26%	839	91%	696	75%

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Daten der Investitionsbank Berlin

empirica

8.2 Die wahrscheinlichen Erlöse für Gebäude insolventer Gesellschaften

Diese Annahme ist die Wichtigste im System. Eine Änderung der Erlöse beeinflusst die Ergebnisse deutlich. Geht man z.B. davon aus, dass 80 % von 15 Nettojahreskaltmieten erzielt werden, dann

steigen die fiskalischen Gewinne einer Einstellung der Anschlussförderung um mehr als 10 % Punkte an.

Tabelle 24: Fiskalische Folgen einer Einstellung der Anschlussförderung (Auktionserlös 80 % von 15 Nettojahreskaltmieten)

Einsparungsmodell	Einsparungen WP 1987-1997 in Millionen € (Barwerte)							
	Ohne Rückbürgschaften des Bundes				Mit Rückbürgschaften des Bundes			
	Ohne Vermögensverluste in Mill. €	in % der AF	Mit Vermögensverluste in Mill. €	in % der AF	Ohne Vermögensverluste in Mill. €	in % der AF	Mit Vermögensverluste in Mill. €	in % der AF
1 Modell: Bisher praktizierte Anschlussförderung	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
2 Modell: Subventionskürzung zu Lasten der Mieter	150	15%	150	15%	150	15%	150	15%
3 Modell: Maximale Förderungskürzung ohne Insolvenzen (inklusive Mieterhöhung)	330	32%	330	32%	330	32%	330	32%
4 Modell: Einstellung der Anschlussförderung (Bürgschaften bei Ende Grundförderung)	376	37%	220	22%	626	61%	470	46%
5 Modell: Einstellung der Anschlussförderung (Bürgschaften sofort)	550	54%	394	39%	958	94%	802	79%

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Daten der Investitionsbank Berlin

empirica

Im Hauptteil wurde mit Erlösen von 60 % gearbeitet, was einer eher konservativen Schätzung entspricht.

8.3 Insolvenzwahrscheinlichkeiten

Die Insolvenzwahrscheinlichkeiten von 100 % für Gesellschaften ohne haftenden Eigentümer und von 10 % für GbRs sind gesetzt. Höhere und niedrigere Wahrscheinlichkeiten sind möglich. Die Vorteilhaftigkeit einer Einstellungslösung hängt von dieser Annahme ab. Bei einer Erhöhung der Insolvenzwahrscheinlichkeit von GbRs von 10 % auf 35 % verschlechtert sich die relative Vorteilhaftigkeit der Einstellungslösung um etwa 10 %-Punkte.

Tabelle 25: Fiskalische Folgen einer Einstellung der Anschlussförderung (Insolvenzwahrscheinlichkeit der GbRs 35 %)

Einsparungsmodell	Einsparungen WP 1987-1997 in Millionen € (Barwerte)							
	Ohne Rückbürgschaften des Bundes				Mit Rückbürgschaften des Bundes			
	Ohne Vermögensverluste in Mill. €	in % der AF	Mit Vermögensverluste in Mill. €	in % der AF	Ohne Vermögensverluste in Mill. €	in % der AF	Mit Vermögensverluste in Mill. €	in % der AF
1 Modell: Bisher praktizierte Anschlussförderung	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
2 Modell: Subventionskürzung zu Lasten der Mieter	150	15%	150	15%	150	15%	150	15%
3 Modell: Maximale Förderungskürzung ohne Insolvenzen (inklusive Mieterhöhung)	330	32%	330	32%	330	32%	330	32%
4 Modell: Einstellung der Anschlussförderung (Bürgschaften bei Ende Grundförderung)	138	14%	-18	-2%	499	49%	343	34%
5 Modell: Einstellung der Anschlussförderung (Bürgschaften sofort)	364	36%	209	21%	906	89%	750	74%

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Daten der Investitionsbank Berlin

empirica

Gehen jedoch nur 75 % aller Gesellschaften ohne haftenden Eigentümer in Insolvenz, dann steigt die Vorteilhaftigkeit einer Einstellung der Förderung um mehr als 15 %-Punkte.

Tabelle 26: Fiskalische Folgen einer Einstellung der Anschlussförderung (Insolvenzwahrscheinlichkeit der Kapitalgesellschaften 75 %)

Einsparungsmodell	Einsparungen WP 1987-1997 in Millionen € (Barwerte)							
	Ohne Rückbürgschaften des Bundes				Mit Rückbürgschaften des Bundes			
	Ohne Vermögens- verluste in Mill. €	in % der AF	Mit Vermögens- verluste in Mill. €	in % der AF	Ohne Vermögens- verluste in Mill. €	in % der AF	Mit Vermögens- verluste in Mill. €	in % der AF
1 Modell: Bisher praktizierte Anschlussförderung	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
2 Modell: Subventionskürzung zu Lasten der Mieter	150	15%	150	15%	150	15%	150	15%
3 Modell: Maximale Förderungskürzung ohne Insolvenzen (inklusive Mieterhöhung)	330	32%	330	32%	330	32%	330	32%
4 Modell: Einstellung der Anschlussförderung (Bürgschaften bei Ende Grundförderung)	420	41%	264	26%	657	65%	501	49%
5 Modell: Einstellung der Anschlussförderung (Bürgschaften sofort)	566	56%	410	40%	919	90%	763	75%

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Daten der Investitionsbank Berlin

empirica

9. Die nominalen Haushaltsauszahlungen

Die nominalen Haushaltsauszahlungen unterscheiden sich von den bisher betrachteten Aufwendungen im Barwert durch die im Barwert erfolgte Abzinsung und die unterschiedliche Zuordnung. Der Verlust von gewährten Aufwendungsdarlehen stellt in einer Aufwendungsrechnung eine fiskalische Belastung dar. In einer Auszahlungsrechnung dagegen fallen nur keine Einzahlungen (negative Auszahlungen) an. Zu beachten ist bei den Auszahlungen auch, dass ein Drittel der Aufwendungsdarlehen der Grundförderung dem Bund gehören und dadurch im Haushalt des Landes nur ein durchlaufender Posten sind. In einer Aufwendungsrechnung müssen diese voll gerechnet werden, da ein Verlust dieser Darlehen stets das Land belastet, das dem Bund seinen Anteil an den Darlehen stets bezahlen muss (Allerdings kann es durch eine Tilgungsstreckung im Barwert einsparen). In der Auszahlungsrechnung dagegen zählen die Aufwendungsdarlehen nur als Einzahlungen, wenn sie im Landeshaushalt verbleiben (also zu Zwei Drittel). Der Bundesanteil muss, wenn auch zeitlich gestreckt, bezahlt werden und geht negativ in den Haushalt ein.

Tabelle 27: Haushaltsauszahlungen Nominal

Die Haushaltsauszahlungen in Jahresscheiben nominal											
	Anschlussförderung		Subventionskürzung zu Lasten der Mieter		maximale Kürzung innerhalb des Systems		Einstellung der Anschlussförderung				Alle Einsparmodelle
	Anschlussförderung	Rückzahlung AD Grundförderung	Anschlussförderung	Rückzahlung AD Grundförderung	Anschlussförderung	Rückzahlung AD Grundförderung	Bürgschaftsleistungen (verzögert ohne Rückbürgschaften)	Bürgschaftsleistungen (sofort ohne Rückbürgschaften)	Rückzahlung AD Grundförderung	Eingesparte Grundförderung	
Ges.	-1.340.747.296 €	1.179.312.930 €	-1.022.974.028 €	1.179.312.930 €	-959.949.903 €	-505.298.384 €	-895.613.969 €	-973.169.349 €	366.768.483 €	-352.378.866 €	-123.854.608 €
2002	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
2003	-800.301 €	0 €	-798.175 €	0 €	-433.824 €	0 €	-23.937.993 €	-973.169.349 €	0 €	-110.203.992 €	-4.172 €
2004	-7.592.413 €	0 €	-7.421.155 €	0 €	-3.981.845 €	0 €	-51.896.158 €	0 €	0 €	-104.452.045 €	-314.724 €
2005	-19.000.760 €	0 €	-18.296.341 €	0 €	-9.684.673 €	0 €	-63.378.326 €	0 €	0 €	-95.725.593 €	-962.641 €
2006	-30.064.851 €	0 €	-28.384.174 €	0 €	-14.899.235 €	0 €	-71.514.332 €	0 €	0 €	-87.300.206 €	-2.186.977 €
2007	-46.811.135 €	0 €	-43.589.948 €	0 €	-23.453.593 €	0 €	-130.866.029 €	0 €	0 €	-75.876.746 €	-4.700.609 €
2008	-69.879.175 €	0 €	-63.785.989 €	0 €	-35.482.279 €	0 €	-45.172.731 €	0 €	0 €	-61.581.127 €	-5.655.153 €
2009	-80.816.276 €	0 €	-71.377.450 €	0 €	-39.312.016 €	0 €	-101.263.267 €	0 €	0 €	-54.412.781 €	-7.220.881 €
2010	-103.550.244 €	0 €	-89.989.585 €	0 €	-50.135.690 €	0 €	-147.135.409 €	0 €	0 €	-40.882.401 €	-9.353.403 €
2011	-132.613.508 €	0 €	-113.648.718 €	0 €	-63.880.181 €	0 €	-136.894.505 €	0 €	0 €	-24.269.077 €	-10.969.832 €
2012	-167.752.882 €	0 €	-142.400.520 €	0 €	-80.597.529 €	0 €	-107.714.097 €	0 €	0 €	-5.293.508 €	-11.816.051 €
2013	-174.805.451 €	0 €	-143.064.209 €	0 €	-78.740.294 €	0 €	-13.947.192 €	0 €	0 €	-613.752 €	-11.081.324 €
2014	-173.152.254 €	0 €	-135.484.718 €	0 €	-71.463.511 €	0 €	-1.893.929 €	0 €	0 €	-115.668 €	-10.157.351 €
2015	-170.640.443 €	0 €	-128.158.630 €	0 €	-64.595.090 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	-9.206.576 €
2016	-167.849.912 €	0 €	-122.279.217 €	0 €	-59.066.202 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	-8.255.802 €
2017	-165.059.381 €	0 €	-118.070.867 €	0 €	-55.014.702 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	-7.305.027 €
2018	-161.693.478 €	8.150 €	-114.756.670 €	8.150 €	-52.089.565 €	-1.019 €	0 €	0 €	2.376 €	0 €	-6.354.252 €
2019	-153.267.211 €	647.085 €	-107.764.838 €	647.085 €	-48.674.614 €	-80.886 €	0 €	0 €	188.880 €	32.325 €	-5.403.478 €
2020	-140.557.516 €	2.049.928 €	-97.554.709 €	2.049.928 €	-44.805.044 €	-256.241 €	0 €	0 €	599.202 €	175.796 €	-4.452.703 €
2021	-127.664.272 €	3.773.854 €	-87.194.476 €	3.773.854 €	-40.869.477 €	-471.732 €	0 €	0 €	1.110.601 €	444.843 €	-3.501.929 €
2022	-110.160.132 €	6.043.990 €	-73.883.911 €	6.043.990 €	-35.785.034 €	-755.499 €	0 €	0 €	1.980.393 €	851.250 €	-2.551.154 €
2023	-85.140.913 €	10.971.287 €	-56.134.602 €	10.971.287 €	-29.352.861 €	-1.371.411 €	0 €	0 €	4.251.956 €	1.830.561 €	-1.600.380 €
2024	-71.809.925 €	12.837.712 €	-46.652.779 €	12.837.712 €	-25.264.593 €	-1.604.714 €	0 €	0 €	5.172.809 €	2.297.077 €	-800.190 €
2025	-47.282.610 €	16.987.804 €	-29.668.430 €	16.987.804 €	-18.633.604 €	-2.123.475 €	0 €	0 €	7.226.989 €	3.344.357 €	0 €
2026	-15.742.144 €	23.017.883 €	-8.007.843 €	23.017.883 €	-10.899.191 €	-2.877.235 €	0 €	0 €	10.211.711 €	5.137.885 €	0 €
2027	19.923.639 €	28.628.257 €	16.118.690 €	28.628.257 €	-2.455.904 €	-3.578.532 €	0 €	0 €	12.988.690 €	7.079.718 €	0 €
2028	31.875.457 €	33.042.724 €	24.438.811 €	33.042.724 €	-320.306 €	-4.130.341 €	0 €	0 €	15.173.729 €	8.622.154 €	0 €
2029	33.220.847 €	33.614.325 €	25.369.303 €	33.614.325 €	-59.045 €	-4.201.791 €	0 €	0 €	15.456.655 €	8.775.332 €	0 €
2030	33.521.043 €	33.691.944 €	25.576.152 €	33.691.944 €	0 €	-4.211.493 €	0 €	0 €	15.495.074 €	8.810.092 €	0 €
2031	33.521.043 €	33.691.944 €	25.576.152 €	33.691.944 €	0 €	-4.211.493 €	0 €	0 €	15.495.074 €	8.810.092 €	0 €
2032	33.521.043 €	33.691.944 €	25.576.152 €	33.691.944 €	0 €	-4.211.493 €	0 €	0 €	15.495.074 €	8.810.092 €	0 €
2033	33.521.043 €	33.691.944 €	25.576.152 €	33.691.944 €	0 €	-4.211.493 €	0 €	0 €	15.495.074 €	8.810.092 €	0 €
2034	33.521.043 €	33.691.944 €	25.576.152 €	33.691.944 €	0 €	-4.211.493 €	0 €	0 €	15.495.074 €	8.810.092 €	0 €
2035	33.521.043 €	33.691.944 €	25.576.152 €	33.691.944 €	0 €	-4.211.493 €	0 €	0 €	15.495.074 €	8.810.092 €	0 €
2036	33.521.043 €	33.691.944 €	25.576.152 €	33.691.944 €	0 €	-4.211.493 €	0 €	0 €	15.495.074 €	8.810.092 €	0 €
2037	33.521.043 €	33.691.944 €	25.576.152 €	33.691.944 €	0 €	-4.211.493 €	0 €	0 €	15.495.074 €	8.810.092 €	0 €
2038	33.521.043 €	33.691.944 €	25.576.152 €	33.691.944 €	0 €	-4.211.493 €	0 €	0 €	15.495.074 €	8.810.092 €	0 €
2039	33.521.043 €	33.691.944 €	25.576.152 €	33.691.944 €	0 €	-4.211.493 €	0 €	0 €	15.495.074 €	8.810.092 €	0 €
2040	33.521.043 €	33.691.944 €	25.576.152 €	33.691.944 €	0 €	-4.211.493 €	0 €	0 €	15.495.074 €	8.810.092 €	0 €
2041	33.521.043 €	33.691.944 €	25.576.152 €	33.691.944 €	0 €	-4.211.493 €	0 €	0 €	15.495.074 €	8.810.092 €	0 €
2042	33.521.043 €	33.691.944 €	25.576.152 €	33.691.944 €	0 €	-4.211.493 €	0 €	0 €	15.495.074 €	8.810.092 €	0 €
2043	33.521.043 €	33.691.944 €	25.576.152 €	33.691.944 €	0 €	-4.211.493 €	0 €	0 €	15.495.074 €	8.810.092 €	0 €
2044	33.521.043 €	33.691.944 €	25.576.152 €	33.691.944 €	0 €	-4.211.493 €	0 €	0 €	15.495.074 €	8.810.092 €	0 €
2045	33.521.043 €	33.691.944 €	25.576.152 €	33.691.944 €	0 €	-4.211.493 €	0 €	0 €	15.495.074 €	8.810.092 €	0 €
2046	33.521.043 €	33.691.944 €	25.576.152 €	33.691.944 €	0 €	-4.211.493 €	0 €	0 €	15.495.074 €	8.810.092 €	0 €
2047	33.521.043 €	33.691.944 €	25.576.152 €	33.691.944 €	0 €	-4.211.493 €	0 €	0 €	15.495.074 €	8.810.092 €	0 €
2048	33.521.043 €	33.691.944 €	25.576.152 €	33.691.944 €	0 €	-4.211.493 €	0 €	0 €	15.495.074 €	8.810.092 €	0 €
2049	33.521.043 €	33.691.944 €	25.576.152 €	33.691.944 €	0 €	-4.211.493 €	0 €	0 €	15.495.074 €	8.810.092 €	0 €
2050	33.521.043 €	33.691.944 €	25.576.152 €	33.691.944 €	0 €	-4.211.493 €	0 €	0 €	15.495.074 €	8.810.092 €	0 €
2051	33.521.043 €	33.691.944 €	25.576.152 €	33.691.944 €	0 €	-4.211.493 €	0 €	0 €	15.495.074 €	8.810.092 €	0 €
2052	33.521.043 €	33.691.944 €	25.576.152 €	33.691.944 €	0 €	-4.211.493 €	0 €	0 €	15.495.074 €	8.810.092 €	0 €
2053	33.511.270 €	33.683.817 €	25.568.125 €	33.683.817 €	0 €	-4.211.493 €	0 €	0 €	15.492.206 €	8.810.092 €	0 €
2054	32.745.067 €	33.046.658 €	24.938.232 €	33.046.658 €	0 €	-4.211.493 €	0 €	0 €	15.267.142 €	8.777.858 €	0 €
2055	31.060.693 €	31.645.967 €	23.551.181 €	31.645.967 €	0 €	-4.211.493 €	0 €	0 €	14.771.541 €	8.634.700 €	0 €
2056	29.005.182 €	29.922.946 €	21.858.588 €	29.922.946 €	0 €	-4.211.493 €	0 €	0 €	14.154.747 €	8.366.366 €	0 €
2057	26.705.038 €	27.654.348 €	20.018.288 €	27.654.348 €	0 €	-4.211.493 €	0 €	0 €	13.146.823 €	7.959.988 €	0 €
2058	22.055.996 €	22.734.534 €	16.487.886 €	22.734.534 €	0 €	-4.211.493 €	0 €	0 €	10.577.458 €	6.982.289 €	0 €
2059	19.915.340 €	20.859.489 €	14.880.291 €	20.859.489 €	0 €	-4.211.493 €	0 €	0 €	9.537.797 €	6.514.329 €	0 €
2060	16.123.826 €	16.715.828 €	12.050.468 €	16.715.828 €	0 €	-4.211.493 €	0 €	0 €	7.232.663 €	5.468.685 €	0 €
2061	10.372.018 €	10.691.044 €	7.755.602 €	10.691.044 €	0 €	-4.211.493 €	0 €	0 €	3.881.041 €	3.677.259 €	0 €
2062	4.852.314 €	5.079.488 €	3.649.789 €	5.079.488 €	0 €	-4.211.493 €	0 €	0 €	759.299 €	1.735.843 €	0 €
2063	518.340 €	661.653 €	389.235 €	661.653 €	0 €	-4.211.493 €	0 €	0 €	-1.698.368 €	192.282 €	0 €
2064	90.630 €	79.229 €	67.763 €	79.229 €	0 €	-4.211.493 €	0 €	0 €	-2.022.374 €	35.191 €	0 €
2065	252 €	219 €	188 €	219 €	0 €	-4.211.493 €	0 €	0 €	-2.066.328 €	98 €	0 €
2066	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	-4.211.493 €	0 €	0 €	-2.066.450 €	0 €	0 €

Quelle: Eigene Berechnungen

empirica

Insgesamt ergibt sich bei den nominalen Haushaltsauszahlungen kein wesentlich anderes Bild als bei einer Betrachtung mit Barwert-Aufwendungen. Alle Varianten, die einen Verzicht auf die Aufwendungsdarlehen vorsehen, sind nominal betrachtet sehr ungünstig, da diese Aufwendungsdarlehen nominal eine erhebliche Einnahme repräsentieren.

IV TABELLENANHANG

Tabelle 28: Wohnungsangebot in Berlin

Bezirk	Anzahl Wohnungen 2001	WoBindG-Mietwohnungen 2001		BelBindG-Mietwohnungen 2001		gebundene städtische Wohnungen 2001			
						WoBindG		BelBindG	
		absolut	in % v. Best.	absolut	in % v. Best.	absolut	in % v. Best.	absolut	in % v. Best.
Mitte	189.048	26.867	14,2	6.967	3,7	7.369	3,9	5.513	2,9
Friedrichshain- Kreuzberg	144.921	18.035	12,4	12.513	8,6	8.906	6,1	10.362	7,2
Pankow	198.889	6.754	3,4	20.944	10,5	685	0,3	16.766	8,4
Charlottenburg- Wilmersdorf	189.486	18.917	10,0	0	0,0	8.123	4,3	0	0,0
Spandau	116.465	33.959	29,2	0	0,0	19.178	16,5	8	0,0
Steglitz- Zehlendorf	154.545	17.177	11,1	0	0,0	4.165	2,7	0	0,0
Tempelhof- Schöneberg	184.672	35.705	19,3	0	0,0	11.407	6,2	0	0,0
Neukölln	164.350	44.367	27,0	0	0,0	14.365	8,7	0	0,0
Treptow- Köpenick	124.740	3.775	3,0	17.870	14,3	2.417	1,9	11.954	9,6
Marzahn- Hellersdorf	130.658	1.528	1,2	36.921	28,3	557	0,4	26.773	20,5
Lichtenberg	140.541	2.277	1,6	36.741	26,1	552	0,4	24.949	17,8
Reinickendorf	131.550	35.904	27,3	0	0,0	24.461	18,6	0	0,0
Gesamt	1.869.865	245.265	13,1	131.956	7,1	102.185	5,5	96.325	5,2

¹⁾ einschließlich BelBindG-Wohnungen

Bezirk	nicht mietpriesgebundene kommunale ¹⁾ Wohnungen 2001		gebundene Genossenschaftswohnungen			
			WoBindG		BelBindG	
	absolut	in % v. Best.	absolut	in % v. Best.	absolut	in % v. Best.
Mitte	18.397	9,7	1.564	0,8	1.177	0,6
Friedrichshain- Kreuzberg	20.427	14,1	122	0,1	788	0,5
Pankow	40.852	20,5	50	0,0	3.834	1,9
Charlottenburg- Wilmersdorf	11.318	6,0	569	0,3	0	0,0
Spandau	9.974	8,6	460	0,4	0	0,0
Steglitz- Zehlendorf	5.856	3,8	1.312	0,8	0	0,0
Tempelhof- Schöneberg	10.986	5,9	4.869	2,6	0	0,0
Neukölln	5.908	3,6	4.111	2,5	0	0,0
Treptow- Köpenick	25.257	20,2	48	0,0	4.370	3,5
Marzahn- Hellersdorf	47.609	36,4	0	0,0	8.931	6,8
Lichtenberg	50.336	35,8	125	0,1	9.677	6,9
Reinickendorf	9.354	7,1	2.971	2,3	0	0,0
Gesamt	256.274	13,7	16.201	0,9	28.777	1,5

Quelle: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung

empirica

Tabelle 29: Wohnungsangebot in Berlin II

	Berlin	Berlin-Ost	Berlin-West	Berlin in %	Berlin-Ost in %	Berlin-West in %
Alter der Wohnungen gesamt (1998)	1.819.900	683.600	1.136.300	100%	100%	100%
bis 1948	799.500	275.200	524.300	44%	40%	46%
1949-1990	904.400	346.100	558.300	50%	51%	49%
nach 1990	116.000	62.300	53.700	6%	9%	5%
Anzahl Wohnungen im Gebäude gesamt (1998)	1.819.900	683.600	1.136.300	100%	100%	100%
1 bis 2 Wohnungen	169.500	54.700	114.800	9%	8%	10%
3 bis 6 Wohnungen	165.400	48.300	117.100	9%	7%	10%
mehr als 7 Wohnungen	1.485.000	580.600	904.400	82%	85%	80%
Eigentübertyp-1998	1.819.900	683.600	1.136.300	100%	100%	100%
Selbstgenutzt	183.200	44.200	139.000	10%	6%	12%
Vermietet	1.481.400	563.600	917.800	81%	82%	81%
Leer	155.300	75.800	79.500	9%	11%	7%
gebundene Wohnungen gesamt	235.604	X	X	0%	0%	0%
davon bis 2010 planmäßig aus der Bindung entlassen	63.430	X	X	0%	0%	0%
davon Wohnungen der Baujahrgänge 1987-1997	25.084	X	X	0%	0%	0%

Quelle: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung / Mikrozensus 1998

empirica

Tabelle 30: Sozial schwache Haushalte in den Bezirken

Bezirk	Anzahl Haushalte 2001	Sozialhilfeempfänger Haushalte 2000 in % d. Privath.	Wohnungsgeldempfängerhaushalte 2000 ²⁾		Fehlbeleger ab WP-Jahr 1977		Freistellungen Großsiedlungen	
			in % der Privath.	dar. in Soz. WE in %	absolut	in % v. Soz. Best. ab WP 77	absolut	in % v. Soz. Best. ab WP 77
Mitte	184.100	11,8	4,3	15,5	617	3,9	4.964	31,1
Friedrichshain- Kreuzberg	148.400	12,6	6,3	23,1	328	3,7	2.757	31,1
Pankow	204.300	5,6	5,2	7,8	237	3,1	0	0,0
Charlottenburg- Wilmersdorf	187.500	6,9	2,0	27,6	643	8,0	1.803	22,5
Spandau	116.200	8,4	3,1	57,2	455	6,3	281	3,9
Steglitz- Zehlendorf	147.600	4,6	1,8	34,7	609	9,5	0	0,0
Tempelhof- Schöneberg	191.400	8,3	2,7	35,9	829	6,8	2.867	23,5
Neukölln	165.400	13,1	4,5	46,9	617	4,6	3.183	23,5
Treptow- Köpenick	123.600	3,8	5,4	8,3	159	3,5	0	0,0
Marzahn- Hellersdorf	120.400	6,0	7,1	1,6	71	2,7	0	0,0
Lichtenberg	142.700	6,0	6,4	2,1	143	5,7	0	0,0
Reinickendorf	129.000	7,1	2,5	58,0	483	6,6	219	3,0
Gesamt	1.860.600	8,0	4,2	20,9	5.191	5,4	16.074	16,6

²⁾ nur Tabellenwohnungsgeld-Mietzuschlag

Quelle: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung

empirica

Tabelle 31: Berliner Mietspiegel 2000 für die westlichen Bezirke

		1984 bis 1990	ab 1991
unter 40 m ²	einfache Wohnlage		Mittelwert Untergrenze Obergrenze
	mittlere Wohnlage		
	gute Wohnlage		
40 m ² und unter 60 m ²	einfache Wohnlage		7,31 € 5,88 € 9,31 €
	mittlere Wohnlage		7,60 € 6,20 € 9,59 €
	gute Wohnlage	7,28 € 6,12 € 7,67 €	7,97 € 6,65 € 8,69 €
60 m ² bis unter 90m ²	einfache Wohnlage	6,52 € 5,76 € 7,17 €	6,89 € 6,14 € 8,11 €
	mittlere Wohnlage	7,51 € 6,14 € 8,69 €	7,77 € 6,68 € 9,20 €
	gute Wohnlage	7,63 € 6,52 € 8,71 €	8,52 € 7,15 € 9,68 €
90 m ² und mehr	einfache Wohnlage		6,64 € 5,53 € 7,75 €
	mittlere Wohnlage	7,44 € 6,90 € 8,35 €	7,11 € 5,93 € 8,43 €
	gute Wohnlage	8,32 € 6,65 € 9,76 €	8,71 € 6,80 € 10,23 €

Quelle: Berliner Mietspiegel 2000

empirica

Tabelle 32: Berliner Mietspiegel 2000 für die östlichen Bezirke

		ab 03.10.1990	
		Mittelwert	
		Untergrenze	Obergrenze
unter 40 m ²	einfache Wohnlage		
	mittlere Wohnlage		
	gute Wohnlage		
40 m ² und unter 60 m ²	einfache Wohnlage	7,41 €	
	mittlere Wohnlage	6,37 €	8,79 €
	gute Wohnlage	7,05 €	
60 m ² bis unter 90m ²	einfache Wohnlage	5,37 €	8,69 €
	mittlere Wohnlage	7,79 €	
	gute Wohnlage	6,43 €	9,71 €
90 m ² und mehr	einfache Wohnlage	7,50 €	
	mittlere Wohnlage	6,24 €	8,84 €
	gute Wohnlage	6,81 €	
90 m ² und mehr	einfache Wohnlage	5,56 €	8,49 €
	mittlere Wohnlage	7,77 €	
	gute Wohnlage	6,52 €	8,78 €
90 m ² und mehr	einfache Wohnlage	6,76 €	
	mittlere Wohnlage	5,41 €	8,18 €
	gute Wohnlage	7,06 €	
90 m ² und mehr	einfache Wohnlage	5,52 €	8,69 €
	mittlere Wohnlage	7,85 €	
	gute Wohnlage	6,61 €	9,53 €

Quelle: Berliner Mietspiegel 2000

empirica