

# Bericht der Expertengruppe zur Reform des Sozialen Wohnungsbaus in Berlin

Teil I Resümee und Fakten

**Teil II Reformvorschläge**

Teil III Ausgewählte Themen der Berliner Förderpraxis

**Geschäftsstelle:**

**GEWOS Büro Berlin  
Institut für Stadt-, Regional-  
und Wohnforschung GmbH**

Telefon	+49(0)30 – 278749-0
Fax	+49(0)40 – 278749-20
E-Mail	info@gewos.de
Homepage	www.gewos.de
Geschäftsführung	Renate Szameitat
Bankverbindung	Santander Bank BLZ 500 333 00 Konto-Nr. 17 33 922 900 IBAN: DE93500333001733922900





## Inhaltsverzeichnis

### Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis.....	II
Einführung von Dr. Peter Runkel.....	1
<b>A Vorabvorschläge vom Mai 2016 .....</b>	<b>3</b>
<b>I Sofortprogramm, um das weitere Abschmelzen des Bestandes im Sozialen Wohnungsbau durch vorzeitige Ablösungen zu verringern, Berichterstatter: Günter Fuderholz .....</b>	<b>3</b>
<b>II Sofortprogramm, um die Höhe von Erbbauzinsen landeseigener Grundstücke zu senken und deren Erhöhungen im geförderten Wohnungsbau zu stoppen, Berichterstatterin: Hildegard Schumann.....</b>	<b>10</b>
<b>III Sofort-Vorschläge für dringende Änderungen des Rechts für bestehende Sozialwohnungen – Änderung des Wohnraumgesetzes (WoG Bln) vom 1.7.2011, Berichterstatter: Reiner Wild.....</b>	<b>13</b>
<b>IV Statement der Experten Sebastian Jung / Prof. Dr. Johannes Ludwig / Prof. Dr. Martin Schwab vom 8. Mai 2016 gegenüber den Mitgliedern der Fachkommission zur zweiten Sitzung am 11. Mai 2016 .....</b>	<b>16</b>
<b>B Reformvorschläge vom Juli 2016.....</b>	<b>20</b>
Prüfraster für die Reformvorschläge .....	20
<b>I Einführung einer 3-stufigen einkommensorientierten Miete im Sozialen Wohnungsbau; Berichterstatter: Günter Fuderholz .....</b>	<b>22</b>
<b>I.a Co-Bericht von Sebastian Jung / Prof. Dr. Johannes Ludwig / Prof. Dr. Martin Schwab .....</b>	<b>33</b>
<b>II Einführung einer Richtsatzmiete im Sozialmietwohnungsbestand Berlins Berichterstatter: Dr. Peter Runkel.....</b>	<b>37</b>
<b>II.a Co-Bericht von Reiner Wild .....</b>	<b>51</b>
<b>II.b Co-Bericht von Volker Härtig .....</b>	<b>58</b>
<b>II.c Co-Bericht von Sebastian Jung / Prof. Dr. Johannes Ludwig / Prof. Dr. Martin Schwab .....</b>	<b>60</b>



<b>III</b>	<b>Gestufter Reformprozess zwecks nachhaltiger und haushaltsschonender Senkung der Kosten- und Verpflichtungsmieten durch umfassende Novellierung des Kostenmietrechts</b> <i>Berichterstatter: Sebastian Jung / Prof. Dr. Johannes Ludwig / Prof. Dr. Martin Schwab</i> .....	<b>63</b>
III.a	Co-Bericht von Dr. Peter Runkel, inhaltlich mitgetragen von den Experten: Volker Esche, Günter Fuderholz, Volker Härtig, Peter Mikulla, Willi Rickert, Hildegard Schumann, Dr. Michael Zenz.....	78
<b>IV</b>	<b>Umstieg auf das Vergleichsmietensystem für die Wohnungen, die vom Wegfall der Anschlussförderung betroffen sind</b> .....	<b>83</b>
IV.a	Co-Bericht von Sebastian Jung / Prof. Dr. Johannes Ludwig / Prof. Dr. Martin Schwab .....	95
<b>V</b>	<b>Maßnahmen zum Schutz der Mieter und des Berliner Landeshaushalts bei Veräußerungen von Sozialwohnungen,</b> <i>Berichterstatter Sebastian Jung / Prof. Dr. Johannes Ludwig / Prof. Dr. Martin Schwab</i> .....	<b>102</b>
A:	Sicherung der Mietpreis- und Belegungsrechte für Sozialwohnungen ohne Anschlussförderung in Veräußerungsfällen mittels Streichung von § 5 Wohnraumgesetz Berlin.....	102
B:	Verbot der Geltendmachung fiktiver Kostenansätze durch Erwerber von Sozialwohnungen mittels klarstellender Präzisierung des Einfrierungsgrundsatzes .....	107
<b>VI</b>	<b>Flexibilisierung von Bindungen, Bindungstausch,</b> <i>Berichterstatter: Willi Rickert</i> .....	<b>126</b>

## Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Prüfraster für die Reformvorschläge .....21

## Einführung von Dr. Peter Runkel

In diesem Band sind die von der Expertengruppe im Berichterstattersystem gemachten Vorab-Vorschläge und Reformvorschläge - teilweise mit ergänzendem oder abweichendem Votum von Co-Berichterstattern - abgedruckt. Hinsichtlich ihres Inhalts und der Unterschiede wird auf die zusammenfassende Stellungnahme der Experten in Band I unter Nr. 4 und 5 verwiesen.

Ordnet man die Vorab-Vorschläge, Reformvorschläge und sonstigen Papiere der Expertengruppe den 5 Leitfragen aus dem interfraktionellen Eckpunktepapier zu, die den Arbeitsauftrag der Expertengruppe festgelegt haben, so ergibt sich folgendes Bild (kursiv die Leitfrage, normale Schrift die Beiträge der Expertengruppe):

*Ist das Kostenmietrecht durch Landesregelung gänzlich zu ersetzen? Falls ja: auf welche Weise ist die möglich (z.B. Richtsatzmiete); welche Vor- und Nachteile sind jeweils hiermit verbunden?*

Die Regelungskompetenz Berlins wird in Band 1 unter Nr. 6.1 behandelt. Zur Art und Weise einer Änderung siehe allgemein die Reformvorschläge 1 bis 3 (3-stufige einkommensorientierte Miete, Richtsatzmiete, gestufter Reformprozess) und speziell zum Segment ohne Anschlussförderung die Reformvorschläge 4 (Umstieg auf das Vergleichsmietensystem) und 5 (Streichung von § 5 WoG Bln und Einfrierungsgrundsatz). Die Vor- und Nachteile sind bei den jeweiligen Reformvorschlägen sowie den Stellungnahmen der Co-Berichterstatter dargestellt und in der zusammenfassenden Stellungnahme der Experten in Band 1 unter Nr. 5.1 und Nr. 5.2.

*Auf welche Weise können einzelne Bestimmungen des Kostenmietrechts (z.B. Einfrierungsgrundsatz) geändert oder ersetzt werden; welche Vor- und Nachteile sind jeweils hiermit verbunden?*

Der Handlungsbedarf beim Kostenmietrecht ist zum Einfrierungsgrundsatz im Reformvorschlag 5 Teil B und umfassender im Reformvorschlag 1 (3-stufige einkommensorientierte Miete) unter 3.9 und im Reformvorschlag 3 (Gestufter Reformprozess) dargestellt.

*Gibt es Beanstandungen bei der in Berlin praktizierten Berechnung der Kostenmiete? Falls ja: worin besteht dies; welche Maßnahmen kann der Landesgesetzgeber oder der Berliner Verordnungsgeber ggf. ergreifen?*

Zu den aufgeworfenen Sach- und Rechtsfragen wird auf Band 3 Teil 1 verwiesen. Die generellen Fragen der „historischen Baukosten“ werden in Band 3 Teil 2 behandelt. Reformvorschläge finden sich im Vorschlag 5 Teil B (Einfrierungsgrundsatz), im Vorschlag 1 (3-stufige einkommensorientierte Miete) unter 3.9 und im Vorschlag 3 (Gestufter Reformprozess).

*Welche Verfahren zur energetischen und baulichen Ertüchtigung sind im Kostenmietrecht möglich, um Betriebskosten zu senken?*

Das „Sonderprogramm, um das weitere Abschmelzen des Bestandes im Sozialen Wohnungsbau durch vorzeitige Ablösungen zu verringern“ enthält dazu unter III einen Vorschlag zu Erneuerungsdarlehen.

*Welche ergänzenden Ansätze außerhalb des Kostenmietrechts sind erforderlich?*

Die Expertengruppe hat dazu in ihren beiden Sofortprogrammen Vorschläge gemacht, allerdings nicht im Sinne ergänzender Ansätze, sondern als Vorbedingungen für eine Begrenzung der Sozialmieten und Sicherung von Belegungsbindungen. Hinzuweisen ist ferner auf die „Vorab-Vorschläge für dringende Änderungen des Rechts für bestehende Sozialwohnungen – Änderung des Wohnraumgesetzes (WoG Bln)“ und den Vorschlag zur „Flexibilisierung von Bindungen und Bindungstausch“.

Die Experten kommen daher zur Selbsteinschätzung, ihren umfangreichen Auftrag in der zur Verfügung stehenden Zeit von nur 4 ½ Monaten in bemerkenswertem Umfang nachgekommen zu sein.

Zu den Reformvorschlägen und den Stellungnahmen der Co-Berichterstatter ist allgemein noch auf folgendes hinzuweisen:

- Obwohl den Reformvorschlägen ein einheitliches Prüfschema zu Grunde liegt, handelt es sich doch jeweils um eine individuelle Darstellung in der Verantwortung des Berichterstatters, der sich zumeist bemüht hat, ihm akzeptabel erscheinende Anregungen der Co-Berichterstatter aufzugreifen; zum Teil wurden die Reformvorschläge auch im Kreis von Berichterstatter und Co-Berichterstattern in gesonderten Sitzungen erörtert oder im schriftlichen Verfahren abgestimmt.
- Die Reformvorschläge wurden von der Expertengruppe in unterschiedlichem Umfang beraten, was in erster Linie davon abhing, wann der erste Entwurf des Reformvorschlags vorlag. So wurde z.B. der Vorschlag Nr. 5 zur Streichung von § 5 WoG Bln und zum Einfrierungsgrundsatz in vielen Sitzungen beraten, weil ein erster Entwurf bereits als möglicher Vorab-Vorschlag vorlag, obwohl sich der Vorschlag nur auf die relativ wenigen Veräußerungsfälle von Sozialwohnungen bezieht. Entsprechend wuchs der Umfang dieses Vorschlags nach jeder Beratung. Dagegen konnte der wesentlich weitreichendere Vorschlag Nr. 3 zu einem gestuften Reformprozess nur zweimal beraten werden, weil er erst zur vorletzten Sitzungen vorgelegt wurde und seine hier veröffentlichte Fassung erst nach der letzten Sitzung erhalten hat.
- Als unbefriedigend hat die Mehrheit der Experten den Umstand empfunden, dass in der Expertengruppe zwar die Reformvorschläge der Berichterstatter in mehreren Sitzungen breit diskutiert wurden, weniger oder gar nicht die Stellungnahmen der Co-Berichterstatter. Dies lag zum Teil daran, dass einzelne Stellungnahmen erstmalig einen Tag vor der Abschlussitzung vorgelegt wurden, was eine Befassung aus Zeitgründen unmöglich machte. Sie sind daher eher „eine nachträgliche Kommentierung“ der Autoren und waren nicht der üblichen Expertendiskussion ausgesetzt.

## A Vorabvorschläge vom Mai 2016

Aufgrund dramatischer Entwicklungen in den letzten Jahren wird dringender Handlungsbedarf gesehen, der zur Vermeidung gravierender wohnungspolitischer Nachteile zur kurzfristigen politischen und administrativen Beratung und Umsetzung empfohlen wird. Die zeitliche Dringlichkeit verbietet das Abwarten des umfassenden Gesamtkonzepts, das gemäß unserem Auftrag im Sommer 2016 vorgelegt werden soll. Das für Reformvorschläge entwickelte, zeitaufwändige Prüfraster wurde auf Beschluss der Mehrheit der Experten nicht für die Vorabvorschläge angewendet, um die Behandlung und ggf. Umsetzung der Vorabvorschläge in den zuständigen Gremien noch in dieser Legislaturperiode zu ermöglichen. Für und Wider der vorgeschlagenen Maßnahmen wurden jedoch von der Expertengruppe ausführlich diskutiert.

### I **Sofortprogramm, um das weitere Abschmelzen des Bestandes im Sozialen Wohnungsbau durch vorzeitige Ablösungen zu verringern, *Berichterstatter: Günter Fuderholz***

Die Expertengruppe hat in den Monaten Februar/März/April/Mai bisher sechsmal getagt, dabei zahlreiche teilweise neuartige Unterlagen von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und der Investitionsbank Berlin angefordert, diese einer ersten Auswertung unterzogen und mehrere Komplexe inhaltlich diskutiert. Aufgrund dramatischer Entwicklungen in den letzten Jahren wird dringender Handlungsbedarf gesehen, der zur Vermeidung gravierender wohnungspolitischer Nachteile zur kurzfristigen politischen und administrativen Beratung und Umsetzung empfohlen wird. Die zeitliche Dringlichkeit verbietet das Abwarten des umfassenden Gesamtkonzepts, das gemäß unserem Auftrag im Sommer 2016 vorgelegt werden soll. Die folgenden Ausführungen gelten für folgende Mietwohnungen, die sich gegenwärtig noch im Rechtskreis des Sozialen Wohnungsbaus befinden:

- 84.870 Wohnungen, die von 1969 bis 1971 mit Annuitätshilfe, von 1972 bis 1986 mit Aufwendungshilfe gefördert wurden und sich noch im Kostenmietrecht befinden,
- sowie teilweise für die 11.300 mit IBB-Baudarlehen geförderten Wohnungen aus den Jahren 1989-97.

Sie treffen nicht zu für die 20.850 Wohnungen, für die keine Anschlussförderung bewilligt wurde und die sich noch im Kostenmietrecht befinden. Die 279.000 bis 1969 mit Baudarlehen geförderten Sozialwohnungen sind inzwischen vollständig aus allen Bindungen ausgeschieden. Weitere 45.950 ab 1969 mit Annuitäts- oder Aufwendungshilfe geförderte Wohnungen sind inzwischen ebenfalls aus den Bindungen ausgeschieden, weil bei diesen die Berliner Landesdarlehen vorzeitig vollständig zurückgezahlt wurden und die 10-jährige Nachwirkungsfrist inzwischen verstrichen ist. Diese früheren 325.000 Sozialwohnungen können durch Maßnahmen im Rahmen der Objektförderung nicht mehr erreicht werden.

### Drei Problemkreise

In den o.g. noch vorhandenen Beständen des Sozialen Mietwohnungsbaus in Berlin existieren 3 miteinander verbundene Problemkreise, die die gesetzliche Zweckbindung des gesamten Bestands sowie die bisher langfristig angelegten Bindungen beschädigen bzw. auflösen und die großen finanziellen Anstrengungen Berlins in einem politisch sensiblen Bereich zusehends zunichtemachen und die künftige Wohnungsversorgung unterer Einkommensgruppen massiv einschränken werden, wenn ihnen nicht kurzfristig begegnet wird.

- a. Obwohl die allgemeine Einkommensentwicklung der breiten Schichten in den letzten 2 Jahrzehnten sehr moderat verlaufen ist, wurden die jährlichen Förderkürzungen bzw. Annuitätenanhebungen im Sozialen Wohnungsbau unabhängig davon vorgenommen. Die zulässigen Mieten haben sich deshalb im Sozialen Wohnungsbau wesentlich stärker erhöht als die Einkommen, auch stärker als die Durchschnittsmiete des Mietspiegels. In etwa 40 % der Sozial-Wohnungen wurden diese Mieterhöhungen von den Eigentümern auch vollständig oder weitgehend durchgesetzt, in etwa 60 % der Wohnungen haben die Eigentümer aber bisher aus Besorgnis wegen Leerstand und Zahlungsfähigkeit der Mieter größere Mietverzichte geleistet und dafür auf Eigenkapital-Verzinsung oder Instandsetzungs-Ausgaben verzichtet. Diese Entwicklung hat zu einer großen Mietenspreizung im Bestand geführt, aber auch trotz Mietverzicht in vielen Wohnungen zu hohen bzw. zu hohen Sozialmieten. Die durchschnittlich tatsächlich gezahlte Sozialmiete beträgt in Köln 5,31 €/m<sup>2</sup> (2014), in Hamburg 6,16 €/m<sup>2</sup> (2015) und in Berlin (im Dezember 2015) 6,11 €/m<sup>2</sup>, 2014 hieß die Zahl 5,91 €/m<sup>2</sup>. Die tatsächliche durchschnittliche Sozialmiete liegt in Berlin also etwa 15 % höher als in Köln und 1 % niedriger als in Hamburg. Die zulässige Durchschnittsmiete in etwa 70 % des Bestandes liegt in Berlin jedoch z.Zt. bei 6,90 €/m<sup>2</sup>, in den Großsiedlungen, die etwa 30 % des Bestandes ausmachen, bei maximal 5,70 €/m<sup>2</sup>. In mehr als zwei Drittel aller Berliner Sozialwohnungen liegt die rechtlich zulässige Miete also 12 % höher als in Hamburg und 30 % höher als in Köln, wo kein relevanter Unterschied zwischen zulässigen und tatsächlichen Mieten besteht. Der Unterschied zwischen den tatsächlichen Mieten in Hamburg und Köln und den überwiegend rechtlich zulässigen Mieten in Berlin spiegelt 5 - 12 der jährlichen Förderkürzungen bzw. Annuitätenanhebungen von 0,1278 €/m<sup>2</sup> in Berlin wieder. Das hohe Niveau im größten Teil des Berliner Bestandes im Vergleich zu Hamburg und Köln hätte also durch 5-12-malige Aussetzung der jährlichen Förderkürzung bzw. Annuitätenanhebung vermieden werden können.
- b. Die bisherigen Mietverzichte der Eigentümer sind jedoch nicht von Dauer, sondern die Erhöhung der tatsächlichen Mieten auf die preisrechtlich zulässigen Verpflichtungsmieten können rechtlich jederzeit teilweise oder vollständig nachgeholt werden, wenn es nach Einschätzung der Eigentümer aufgrund der Marktlage opportun ist. Die bisherigen freiwilligen Mietverzichte müssen deshalb als bereits vergebene Lizenzen zur Mieterhöhung betrachtet werden. Daher hat das Land Berlin die Kontrolle über die Sozialmieten in weiten Teilen tatsächlich verloren und die Bestimmung der Miethöhe bei den weitaus meisten Sozialwohnungen zum erheblichen Teil an den Markt und das Eigentümerverhalten abgetreten. Wenn aufgrund der knapperen Wohnungsmarktlage die bisherigen Verzichte in Mieterhöhungen

umgesetzt werden, werden in Berlin auch die tatsächlichen Sozialmieten deutlich höher liegen als in Hamburg, höher als in Köln sind sie schon jetzt.

- c. Die am Markt nicht umsetzbaren Mieterhöhungen führen bei den Eigentümern zu Verlusten bei der Verzinsung des Eigenkapitals und/oder zur Verringerung der Aufwendungen für die Instandhaltung. Diese Probleme und das niedrige Zinsniveau am Finanzmarkt haben seit 2003 viele Eigentümer dazu veranlasst, die Annuitätendarlehen aus der Förderung 1969-71 und die Aufwendungsdarlehen aus der Förderung 1972-86 vorzeitig zurückzuzahlen, was in den bis 1986 geförderten Wohnungen gemäß § 489 BGB jederzeit möglich ist. Sie konnten sich damit von steigenden und/oder zu hohen Ausgaben befreien ohne Nachteile einzugehen. Hierbei ist eine Entwicklung eingetreten, die sich in den letzten Jahren massiv verstärkt hat. Die Mietpreis- und Belegungsbindungen dieser Wohnungen werden dadurch meistens um mehrere Jahrzehnte auf 10 bzw. 12 Jahre (seit 2015) verkürzt, die mittel- und langfristige Auswirkung auf die künftige Wohnungsversorgung unterer Einkommensgruppen ist also massiv.

### Strukturen des Bestandes

Das Förderkonzept der Jahre 1969-86 mit den noch darin befindlichen 84.870 WE beruht darauf, dass 2 Darlehen nacheinander abgetragen werden müssen, woraus bundesweit ungewöhnlich lange Bindungszeiten von 60-80 Jahren resultieren: Zunächst wird in einer etwa 30-jährigen „Bankenphase“ eine marktübliche Bankdarlehensfinanzierung verzinst und getilgt, wobei durch öffentliche Förderung die Lücke zwischen der hohen Kostenmiete und der Mietermiete geschlossen wird. Diese Förderung wird während der o.g. meistens 30 Jahre teilweise als Zuschuss und teilweise als zinsloses Darlehen ausgezahlt, das in der darauf folgenden „Landesphase“ in weiteren 30 – 50 Jahren ebenfalls getilgt und verzinst wird. Der Übergang von der Bankenphase in die Landesphase ist durch zahlreiche kredittechnische Einzelheiten geprägt und stellt sich deshalb objektweise unterschiedlich dar. Daraus resultieren komplexe Darlehensstrukturen des Gesamtbestandes, die eine einheitliche Herangehensweise erschweren und teilweise auch unmöglich machen. Generell gilt jedoch, dass die Bankenphase der Förderung mit den Zahlungen aus dem Landeshaushalt fast ausgelaufen ist und 2017 beendet sein wird. Schon seit Jahren ist das Land Berlin im größten Teil des Sozialen Mietwohnungsbaus an die Stelle der Banken getreten und ist in den meisten Objekten der einzige oder der weitem überwiegende Gläubiger, die Wohnungen sind nur oder hauptsächlich beim Land Berlin verschuldet.

Die Detail-Analyse des o.g. Komplexes von 84.870 Wohnungen aus der Förderphase 1969 – 86 zeigt am 1.1.2016 folgende Strukturen auf:

1. Nur 3.540 Wohnungen (4,2 %) erhalten noch Fördermittel Berlins, diese Zahlungen werden 2017 auslaufen, danach beginnt die Phase der Bedienung der Aufwendungsdarlehen oder eine mehrjährige „Ruhephase“ (s. 2.). Die Phase der Förderung durch Zahlung von Haushaltsmitteln ist also nahezu beendet. Bei diesen Wohnungen besteht kein kurzfristiger Handlungsbedarf vor Verabschiedung eines Gesamtkonzepts.

2. 9.750 Wohnungen (11,5 %) befinden sich in einer mehrjährigen „Ruhephase“, in der die Bankdarlehen noch nicht vollständig getilgt sind und die Aufwendungsdarlehen Berlins noch nicht bedient werden können. Kurzfristiger Handlungsbedarf ist hier unwahrscheinlich, doch sind für ein endgültiges Urteil genauere Daten erforderlich, die bisher nicht vorliegen.
3. 5.410 WE (6,4 %) sind aufgrund wirtschaftlicher Schwierigkeiten aus dem planmäßigen Förderverlauf ausgeschieden, die Aufwendungsdarlehen wurden durch die IBB gekündigt, das Kostenmietrecht gilt jedoch vorläufig weiter. Dieser unerwartet große Komplex bedarf genauerer Aufklärung durch IBB und SenStadtUm.
4. 17.150 WE befinden sich gegenwärtig in der Phase der regulären Bedienung der Aufwendungsdarlehen (AD), weitere 100 WE in der Bedienung der Annuitätshilfedarlehen, zusammen also 17.250 WE (20,3 %). Die AD werden in Abhängigkeit von der Miethöhe zunächst mit bis zu 2 % getilgt, bei größerem Spielraum zusätzlich bis zu 7 % verzinst. Die meisten Objekte bewegen sich noch in einer relativ niedrigen Verzinsung, allerdings gibt es große Unterschiede zwischen den Objekten. Bei mehr als der Hälfte der Wohnungen liegt die gegenwärtige Verzinsung oberhalb von 0,5 %. Die Verzinsung steigt durch die jährliche Anhebung der AD-Annuität von 0,1278 €/m<sup>2</sup> kontinuierlich an. In diesem Segment besteht dringender Handlungsbedarf (siehe unten).
5. Für 15.650 Wohnungen (18,4 %) wurden bis 2014 durch Verträge zwischen der Senatsverwaltung und Eigentümern die Aufwendungsdarlehen Berlins zum Barwert zurückgezahlt. Dabei wurde die Mietpreisbindung aufrechterhalten, aber für 14.970 WE ein dauerhafter Verzicht auf die Belegungsbindung vereinbart. Hier besteht kein dringender Handlungsbedarf, aber es muss die längerfristige Perspektive erörtert werden.
6. Für 33.270 Wohnungen (39,2 %) wurden inzwischen die Annuitätshilfe- und Aufwendungsdarlehen Berlins von den Eigentümern vorzeitig vollständig zurückgezahlt. Dadurch ist bei diesen Wohnungen eine Verkürzung der Mietpreis- und Belegungsbindungen um Jahrzehnte eingetreten. Etwa die Hälfte der Wohnungen wird die Bindungen in jährlichen Tranchen bis Ende 2020 verlieren, die andere Hälfte bis Ende 2027. Hier besteht voraussichtlich förderungstechnisch keine Handlungsmöglichkeit mehr.
7. Besonders umfangreiche vorzeitige Rückzahlungen fanden in den 3 Jahren 2013-15 statt; 20 % entfielen davon auf städtische Wohnungsbaugesellschaften, 80 % auf andere Eigentümer. Dem Landeshaushalt sind 2013-15 dadurch unplanmäßige Einnahmen von 726 Mio. € zugeflossen, die normalerweise erst über einen Zeitraum von 30-50 Jahren eingenommen worden wären. Den bisherigen Extremfall stellt das Jahr 2015 dar, in dem Mittel für 10.950 Wohnungen vorzeitig zurückgezahlt wurden und Berlin eine unplanmäßige Einnahme von 339 Mio. € erzielt hat. 2015 sind daher 10mal so viele Wohnungen aus längerfristigen Bindungen herausgelöst worden wie im selben Jahr durch Neubauförderung neu geschaffen wurden. Es befinden sich deshalb Anfang 2016 nur noch 32.900 WE (Ziffer 4+5) aus der Förderung von 1969-86 im ursprünglich geplanten Förderverlauf, davon aber nur 17.250 WE mit Mietpreis- und Belegungsbindung, 15.650 WE nur mit Mietpreisbindung.

8. Es befinden sich deshalb Anfang 2016 nur noch 30.540 WE (Ziffer 1+2+4) aus der AD-Förderung von 1969-86 im ursprünglich geplanten Förderverlauf. Würde sich die Entwicklung der letzten 3 Jahre fortsetzen, würde sich dieser Bestand nahezu vollständig um die 17.250 WE mit regulärer AD-Bedienung (Ziff. 4) durch vorzeitige Rückzahlungen reduzieren.
9. „Echte“ Sozialwohnungen“ mit vollständigen Bindungen wären dann nur noch Restbestände der o.g. Gruppe von 13.290 WE sowie die 11.300 Wohnungen, die zwischen 1989 und 1997 mit IBB-Baudarlehen gefördert wurden. Bei dieser Gruppe sind vorzeitige Bindungsverluste zwar ausgeschlossen, aber die Mietenproblematik besteht in dieser Gruppe in gleicher Weise wie bei den AD-Wohnungen.

## Empfehlungen

Die interdisziplinäre Expertengruppe empfiehlt nach eigenen Erkenntnissen und Beratungen mit den Senatsverwaltungen für Stadtentwicklung und Finanzen sowie der Investitionsbank Berlin ein Bündel von Sofortmaßnahmen, um das weitere Abschmelzen des Sozialwohnungsbestandes durch vorzeitige Ablösungen zu verzögern bzw. zu vermindern. Dieses muss sich auf die o.a. Gruppen 1. – 4. mit ca. 35.950 Wohnungen richten, von denen die Hälfte kurzfristig von vorzeitigen Ablösungen bedroht ist.

Der Zeithorizont der Maßnahmen muss mindestens die Jahre 2016/17 umfassen, weil eine größere Reform des Sozialen Wohnungsbaus auch bei einer Vorlage durch die Expertengruppe im Sommer 2016 erfahrungsgemäß kaum vor 2018 wirksam werden kann. Umgekehrt schafft nur eine mehrjährige Perspektive genügend Handlungssicherheit für die Eigentümer und Vertrauen bei den Mietern.

Die Maßnahmen müssen an der Verzinsung der Aufwendungsdarlehen ansetzen, weil eine nicht marktgerechte Verzinsung dieser Landesdarlehen die Eigentümer aus wirtschaftlichen Gründen zum Wechsel zu günstigeren Finanzmarktmitteln zwingt. Bei Geschäftsführern, die fremdes Vermögen verwalten, was im geförderten Wohnungsbau die Regel ist, würden Haftungsprobleme entstehen, wenn sie den Wechsel nicht vollziehen würden.

Es werden folgende Maßnahmen vorgeschlagen:

### I Begrenzung bzw. Absenkung der AD-Verzinsung auf maximal 0,5 %

Weil gegenwärtig das Zinsniveau am Finanzmarkt für Wohnungsbaukredite zwischen 1 und 2 % mit eher sinkender Tendenz liegt, kann deshalb eine vorzeitige Ablösung wirtschaftlich nur unattraktiv gemacht werden, wenn die Verzinsung des AD darunter liegt und nicht jetzt schon fest steht, dass sie in den nächsten Jahren weiter ansteigen wird. Die Tilgung von 2 % wird dagegen für unproblematisch gehalten, weil der Bankensektor angesichts des hohen Lebensalters der Objekte ebenfalls generell eine Tilgung von 2 % fordert. Weil neben Zins und Tilgung vom Eigentümer noch der Verwaltungskostenbeitrag (VKB) der IBB mit 0,5 % der Darlehenssumme bezahlt werden muss, was in der Liquidität wie die Verzinsung wirkt, dürfen VKB plus Verzinsung auf absehbare Zeit den Betrag von 1 % nicht überschreiten, d.h. die Verzinsung des Auf-

wendungsdarlehens darf maximal 0,5 % betragen. Es wird deshalb empfohlen, dass die IBB unverzüglich allen Eigentümern mit derzeit höherer AD-Verzinsung eine Absenkung auf diesen Betrag anbietet. Wenn in diesen Fällen die Verpflichtungsmiete und die tatsächliche Miete identisch sind, führt dies auch zu einer Mietsenkung bei den Mietern. Wenn der Eigentümer bisher Verzicht leistet, führt die Maßnahme zu einer Verringerung oder Beseitigung von Unwirtschaftlichkeit und zu einer Vermeidung künftiger Mieterhöhungen bei den Mietern. Wenn die Verzinsung von 0,5 % im Jahr 2016 bereits erreicht ist, ist in diesen Fällen keine Mieterhöhung im Jahr 2017 möglich. Dieses Angebot muss flankiert werden durch die folgenden Maßnahmen.

## **II Mietgerechte Neujustierung zwischen Verzinsung und Tilgung der AD**

Bei jetzt bereits hoher AD-Verzinsung, die in Einzelfällen tatsächlich der Fall ist, würde die Zinssenkung auf 0,5 % rechtlich zu einer sehr starken Mietsenkung führen, was im gesamten Mietgefüge zu erheblichen Ungerechtigkeiten führen würde. In diesen Fällen soll die Verzinsung zwar ebenfalls auf 0,5 % abgesenkt werden, die Tilgung des AD jedoch soweit angehoben werden, dass in Abhängigkeit von Wohnlage und Qualitätsstandard des Gebäudes eine Verpflichtungsmiete von 5,00 - 6,00 €/m<sup>2</sup> nicht unterschritten wird. Dies ist für die Eigentümer attraktiv, weil die Verschuldung schneller abgebaut würde, die Mieter hätten jedoch keinen Nachteil.

## **III Erneuerungsdarlehen**

In zahlreichen Objekten mit einem Baualter oberhalb von 30-40 Jahren bestehen erhebliche Bedarfe an Instandsetzungsmaßnahmen (Dach, Fassade, Leitungsnetz usw.), die aus der Mietpauschale für die Instandhaltung nicht zu finanzieren sind und bei schuldenfreien Objekten üblicherweise durch Neukredite finanziert werden. Dieser Finanzierungsspielraum entsteht in der AD-Förderung teilweise erst nach 60-80 Jahren, weshalb schon in der Vergangenheit dieses Problem immer wieder diskutiert, aber bisher keiner Lösung zugeführt wurde. Teilweise besteht auch Bedarf und Nachfrage nach Modernisierungsmaßnahmen, die zu Mieterhöhungen berechtigen, aber der Zustimmung der IBB bedürfen; diese wird aufgrund einer Maßgabe der Senatsverwaltung gegenwärtig nur dann erteilt, wenn in einfachen und mittleren Wohnlagen eine Mietobergrenze von 5,75 € eingehalten wird, in guten Wohnlagen von 6,00 €. Den Eigentümern soll deshalb angeboten werden, die unter I. angebotene Zinssenkung bei nachgewiesenem Bedarf statt zur Mietsenkung mit dem Ziel der Einhaltung der Warmmieten-Neutralität auch zur Finanzierung von Erneuerungsmaßnahmen zu verwenden, wenn dabei folgende Bedingungen eingehalten werden:

- a) Es sollen vorrangig Einsparungen bei den kalten und warmen Betriebskosten erreicht werden.
- b) Die IBB soll verpflichtet werden, nur Maßnahmen zu finanzieren, die bei sachgerechter Betrachtung auch nachweisbare Vorteile für die Mieter erzeugen.
- c) Die künftige Verpflichtungsmiete soll in Abhängigkeit von Wohnlage und Qualitätsstandard des Gebäudes einschließlich einer modernisierungsbedingten Mieterhöhung den

Betrag von 6,00 - 6,50 €/m<sup>2</sup> nicht überschreiten. Die Vergabe der Darlehen muss mit einem 5-jährigen Verzicht auf Mieterhöhungen versehen werden. Die von der IBB zu vergebenen Erneuerungsdarlehen müssen eine Rangstelle im Grundbuch erhalten, die einen teilweisen Rangrücktritt der Aufwendungsdarlehen erfordert.

#### IV Flankierende Mietenpflege

Die o.g. Maßnahmen würden isoliert 2017 zu neuen Ungerechtigkeiten im betroffenen Gesamtbestand führen, weil bei gleich hohen Mietermieten die AD-Verzinsung gegenwärtig unterschiedlich hoch ist, was auf die im Zeitablauf unterschiedlich hohen Bau- und Finanzierungskosten zurückzuführen ist. Die o.g. Maßnahmen werden bei jetzt schon hoher AD-Verzinsung bereits in diesem Jahr zu Mietsenkungen und/oder Erneuerungsmaßnahmen führen, bei Objekten mit geringer oder Null-Verzinsung jedoch im Jahr 2017 zu weiter steigenden Mieten. Deshalb muss die turnusmäßige Anhebung der AD-Bedienung am 1.4.2017 bereits jetzt durch eine Kappungsgrenze bei der Nettokaltmiete eingegrenzt werden, die bei 6,00 €/m<sup>2</sup> liegen sollte. Zur Vermeidung von Mietungerechtigkeiten muss dies auch für die 11.300 Wohnungen gelten, die mit IBB-Baudarlehen gefördert wurden; bei diesen muss deshalb wahrscheinlich die turnusmäßige Zinsanhebung 2017 entfallen.

Diese vier Maßnahmen müssen als Paket behandelt werden und würden nach weit überwiegender Meinung der Expertengruppe bei den o.g. kritischen 17.250 Wohnungen mit derzeitiger AD-Bedienung kurzfristig zu einer Entspannung beim Thema Mieten und zu einem Vertrauenszuwachs bei den Eigentümern führen, die weitere vorzeitige Ablösungen wirksam reduzieren könnte. Dies würde auch für einen Teil der 3.540 Wohnungen zutreffen, deren aktive Förderung 2017 auslaufen wird. U.U. können dadurch auch einige der Objekte mit wirtschaftlichen Schwierigkeiten repariert werden, in denen sich 5.410 WE befinden.

Ob angepasste Maßnahmen auch bei den 9.750 WE in der Ruhephase zwischen Ende der Förderung und Bedienung der Aufwendungsdarlehen erforderlich oder sinnvoll sind, kann gegenwärtig noch nicht entschieden werden. Hierfür sind noch weitere Analysen und Sachverhaltsaufklärungen erforderlich. Bei diesen Wohnungen ist jedoch die Gefahr vorzeitiger Ablösungen wesentlich geringer und als kurzfristiges Ereignis aus wirtschaftlichen Gründen kaum vorstellbar.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen verhindern keine weitergehenden Lösungen für den Gesamtbestand und keine Maßnahmen für andere Teile des Bestandes. SenStadtUm hat der Expertengruppe am 26.4.2016 mitgeteilt, dass bei einer Wirksamkeit aller vier Maßnahmen ab dem 1.7.2016 mit Ausgaben bzw. Einnahmeverzichten im Landeshaushalt zu rechnen ist, die für 2016 mit 3,2 Mio. € und für 2017 mit 8,63 Mio. € ermittelt wurden. Zusätzlich können bei intensiver Inanspruchnahme durch Eigentümer nicht bezifferbare geringere Einnahmen eintreten, als gegenwärtig im Haushaltsplan veranschlagt sind.

Die Bedingung für einen Erfolg der vorgeschlagenen Maßnahmen ist eine rasche Realisierung. Diese erscheint durch eine Entscheidung auf Senatsebene mit Zustimmung des Abgeordnetenhauses erreichbar. Die Umsetzung durch Verwaltung und IBB dürfte problemlos möglich sein.

Die Analyse und die Empfehlungen dieses Papiers wurden in der Expertengruppe mehrfach ausführlich besprochen. In der Schlussbesprechung in der 6. Sitzung am 2. Mai 2016 stimmten 9 Experten den Empfehlungen ohne Einschränkung zu. 3 Experten, die ankündigten, ihr Votum schriftlich zu begründen, stimmten bezüglich des Gesamtpakets mit Nein.

## **II Sofortprogramm, um die Höhe von Erbbauzinsen landeseigener Grundstücke zu senken und deren Erhöhungen im geförderten Wohnungsbau zu stoppen, *Berichterstatterin: Hildegard Schumann***

Empfehlung an die Fachkommission „Reform des Sozialen Wohnungsbaus“: Sofortprogramm, um die Höhe von Erbbauzinsen landeseigener Grundstücke zu senken und deren Erhöhungen im geförderten Wohnungsbau zu stoppen.

Nach einer Auswertung von SenFin mit Stand Ende 2014 hat das Land Berlin noch Erbbaurechte für Wohnungsbauunternehmen oder für Investoren im Wohnungsbau auf 63 landeseigenen Grundstücken bestellt.

### **1. Vertragliche Bedingungen**

Der jährlich zu errichtende Erbbauzins betrug bei Abschluss dieser Erbbaurechtsverträge 4,5% des zum Vertragsabschluss ermittelten Bodenrichtwertes des jeweiligen Grundstückes. Die Verpflichtung zum Erstellen von Wohngebäuden im öffentlich geförderten Wohnungsbau wurde in den Verträgen zum Teil vereinbart. Im Erbbaurechtsvertrag wurde vereinbart, dass die Erbbauzinsanpassung im vertraglichen 5-Jahres-Rhythmus erfolgen soll. Soweit eine Anpassung aufgrund einer Änderung der allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnisse erfolgte (in den meisten Fällen), orientiert sich diese einerseits an den Indexzahlen für Verbraucherpreise und andererseits an den Bruttomonatsarbeitsverdiensten vollzeitbeschäftigter Arbeitnehmer in Deutschland.

Dies bedeutet, ändern sich die allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnisse, so hat die BIM als Vertreter des Landes Berlin die Möglichkeit, alle 5 Jahre die Erbbauzinsen im sozialen Wohnungsbau entsprechend der vorgenannten Indexzahlen anzuheben.

Der Mittelwert der Steigerung der Lebenshaltungskosten und der Bruttoarbeitsverdienste beträgt im letzten Zeitraum 2011-2015 insgesamt 9,27% nach einer Berechnung der BIM.

Allerdings wurden teilweise vertraglich auch Anpassungszeiträume vereinbart (10 Jahre) sowie vertraglich vereinbarte Erbbauzinserhöhungen zum Teil planmäßig erst mit zeitlicher Verzögerung vorgenommen. Diese Anpassungen werden dann zum Teil mit erheblichen Kosten- und Mietsteigerungen von den Verfügungsberechtigten nachgeholt. Dies verschärft die Problematik erbbauzinsbedingter Mieterhöhungen im Sozialen Wohnungsbau zusätzlich. Eine Auswertung der Senatsverwaltung für Finanzen – I D – von Ende 2014 ergab hierzu, dass für 34 von 63 landeseigenen Erbbaugrundstücken ab 2016 ff. Erbbauzinserhöhungen von teilweise 30% und mehr vorgesehen sind.

### **2. Auswirkung der Erbbauzinsen auf die Kostenmiete bzw. Verpflichtungsmiete**

Die Erbbauzinsen werden nach dem Kostenmietrecht der II. Berechnungsverordnung (§ 21 Absatz 1 Satz 2 II. BV) als laufende Aufwendungen (Zinsen) der Kapitalkosten bei der Berechnung der Kostenmiete berücksichtigt. Erhöhungen der Erbbauzinsen führen somit in der Regel zu

den entsprechenden Erhöhungen der Kostenmiete und wirken daher für die Mieterinnen und Mieter unmittelbar mietsteigernd.

Ein Erhöhungsverlangen der Erbbauzinsen im geförderten Wohnungsbau kann allenfalls zurückgewiesen werden, wenn die neue Kostenmiete über der am Markt erzielbaren Mieten liegt (BGH-Urteil aus 2001) und das Erhöhungsverlangen somit unbillig wäre. Auch das Verwaltungsgericht Berlin hat mit Urteil – VG 7 K 94.14 – vom 28. Mai 2014 – inzwischen rechtskräftig – entsprechend entschieden. Hiernach beziehen sich Gesichtspunkte der Unbilligkeit ausschließlich auf die Regelungen des jeweiligen Erbbaurechtsvertrages und nicht auf für erforderlich gehaltene Mietobergrenzen im Sozialen Wohnungsbau.

Aufgrund des angespannten Wohnungsmarktes in Berlin sind Gesichtspunkte für die Unbilligkeit von Erbbauzinserhöhungen somit aktuell nicht ersichtlich und der Wohnungseigentümer kann sich dementsprechend auch nicht mehr auf diese Urteile berufen.

Sowohl die Bezirksämter, der Liegenschaftsfonds in der Vergangenheit und die BIM gegenwärtig erhöhten bzw. erhöhen heute noch konsequent die Erbbauzinsen, wenn dies vertraglich vertretbar ist. Die Höhe der Miete findet hierbei keine bzw. nur dann Berücksichtigung, sofern vom Erbbauberechtigten gegenüber der IBB keine Erklärung hinsichtlich der Umlegbarkeit der Erbbauzinserhöhung auf die Mieten abgegeben werden kann. Diese Erklärung wird jedoch in aller Regel abgegeben werden können.

Für die Mieter von Wohnungen, erbaut mit öffentlichen Mitteln, bedeutet dies in aller Regel eine deutliche Erhöhung der Miete zugunsten von Mehreinnahmen des Landes Berlin.

Die Erhöhung der Erbbauzinsen und damit die Auswirkung auf die Kostenmiete hängen von mehreren Faktoren ab. Hierzu zählen der ursprüngliche Bodenrichtwert zum Zeitpunkt des Abschlusses des Erbbaurechtsvertrages, die Größe des Grundstückes, die Wohnfläche, die Entwicklung des Erbbauzinses während der bisherigen Laufzeit und die Entwicklung der herangezogenen Indexzahlen für den jeweils zu betrachtenden Zeitraum. Da diese Faktoren bei jeder Erhöhung sehr unterschiedlich sind, wirkt sich jede Erbbauzinserhöhung unterschiedlich auf die jeweilige Kostenmiete aus.

Hierzu ein konkretes Beispiel, das allerdings nicht repräsentativ für alle Erhöhungen herangezogen werden kann: Das Verlangen auf Erhöhung des Erbbauzinses wurde von der BIM am 10.2.2016 für ein Grundstück mit 3.670 m<sup>2</sup> in Tegel gestellt.

Es handelt sich um ein Gebäude mit 32 Wohneinheiten mit einer Wohnfläche von 2.522 m<sup>2</sup>. Die in der WB angesetzten laufenden Kapitalkosten mit insgesamt 143.405 € setzten sich zusammen aus Zinsen für Fremd- und Eigenkapital in Höhe von 51.715 € und den Erbbauzinsen in Höhe von 91.689,51 €.

Die Erbbauzinsen sollen nunmehr auf 100.189,08 angehoben werden. Die bisherige Kostenmiete betrug 7,54 €/m<sup>2</sup> mtl. Die Erhöhung würde zu einer Steigerung der Kostenmiete um 29 Cent auf 7,83 €/m<sup>2</sup> führen. Anhand dieses Beispiels wird ersichtlich, dass die Relation zwischen Erbbauzinsen und Finanzierungskosten für das Gebäude in keinem vertretbaren Verhältnis stehen und die Miete für den sozialen Wohnungsbau viel zu hoch ist (ohne und mit Erhöhung). Im Gegensatz zu der Berliner Praxis finanziert zum Beispiel die Stadt Stuttgart durch verbilligte

Erbaurechte (0,4% Erbbauzins auf die Laufzeit von 40 Jahren) den sozialen Wohnungsbau mit und leistet somit einen Beitrag zur sozial verträglichen Kostenmiete, die mehr als 10% unter der Vergleichsmiete liegt.

### **3. Reduzierung der Kostenmiete bzw. Verpflichtungsmiete als Sofortmaßnahme**

Für die von SenFin benannten 63 Erbaurechtsverträge bei Objekten des Sozialen Wohnungsbaus besteht dringender Handlungsbedarf. Gegenwärtig erscheint die Handhabung der Verträge weder abgestimmt mit der neuen Liegenschaftspolitik noch mit der Wohnungspolitik. Das Handeln des Senats ist deshalb gegenüber Sozialmieten widersprüchlich.

Die Expertenrunde schlägt deshalb zur kurzfristigen Realisierung Folgendes vor: Diesen Mieterhöhungen, bedingt durch höhere Erbbauzinsen im sozialen Wohnungsbau, muss sofort Einhalt geboten werden. Die bisherige Verfahrensweise der BIM bezüglich der Erbbauzinserhöhung muss sofort eingestellt werden. Bei Erbbauzinsanpassungen der letzten Zeit, die zu preisrechtlich zulässigen Mieten im Sozialwohnungsbestand von über 6 €/m<sup>2</sup> monatlich geführt haben, soll eine ganz oder teilweise Rücknahme der Erbbauzinsanhebung unter Beachtung der Bedingungen des Einzelfalls vorerst für die Jahre 2016 und 2017 erfolgen. Die Analyse und die Empfehlungen dieses Papiers wurden in der Expertengruppe in der 6. Sitzung am 2. Mai 2016 ausführlich besprochen.

#### **Finanzielle Auswirkungen**

Nach Berechnungen der Senatsverwaltung für Finanzen bestehen aktuell noch 59 Erbaurechtsverträge bei Objekten des Sozialen Wohnungsbaus mit rd. 4.800 Wohnungen. Der durchschnittliche Anteil der Erbbauzinsen an der Kosten- bzw. Verpflichtungsmiete ist in den einzelnen Objekten sehr unterschiedlich und beträgt im Durchschnitt rd.1,50 €/m<sup>2</sup>.

Die finanziellen Auswirkungen einer Reduzierung der preisrechtlich zulässigen Mieten auf 6 €/m<sup>2</sup> durch Anpassung der Erbaurechtsverträge betragen überschläglich in 2016 bis zu 1,250 Mio. € (halber Jahresbetrag) und in 2017 bis zu 2,5 Mio. €.

Alle 12 Experten stimmten den Empfehlungen ohne Einschränkung zu.

### **III Sofort-Vorschläge für dringende Änderungen des Rechts für bestehende Sozialwohnungen – Änderung des Wohnraumgesetzes (WoG Bln), Berichterstatter: Reiner Wild**

Empfehlung an die Fachkommission „Reform des Sozialen Wohnungsbaus“ zur Realisierung kurzfristiger Maßnahmen

Vorab-Vorschläge für dringende Änderungen des Rechts für bestehende Sozialwohnungen – Änderung des Wohnraumgesetzes (WoG Bln) vom 1.7.2011

Das Berliner Abgeordnetenhaus hat zur Prüfung u.a. folgende Reformoption für den Bestand des Sozialen Wohnungsbaus vorgeschlagen:

2. Auf welche Weise können einzelne Bestimmungen des Kostenmietrechts (z.B. Einfrierungsgrundsatz geändert oder ersetzt werden, welche Vor- und Nachteile sind damit verbunden?

In dieser Reformoption ist die grundsätzliche Frage angesprochen, ob es für die Rechtsgestaltung des Sozialen Wohnungsbaus nach der Föderalismusreform im Land Berlin noch eines Kostenmietrechts bedarf und in welcher Art und Weise Alternativregelungen ausgestaltet sein müssten. Die Beantwortung dieser Frage wird über den geplanten Arbeitszeitraum der Expertenrunde wie auch der Fachkommission hinausgehen. Mit ausgearbeiteten Reformvorschlägen kann dazu erst in der 18. Legislaturperiode des Abgeordnetenhauses gerechnet werden.

Ungeachtet umfassender Reformen sollen mieterschützende Vorschriften eingeführt werden, die die Benachteiligung von Mietern aus den problematischen Rechtsregelungen des Sozialen Wohnungsbaus beseitigen. Einer Verschiebung auf die 18. Legislatur bedarf es dafür nicht.

Für die im Folgenden genannten Maßnahmen schlägt die Expertengruppe eine kurzfristige Änderung des Wohnraumgesetzes Berlin (WoG Bln) vor. Für diese Maßnahmen ist keine unmittelbare Kostenfolge für das Land Berlin erkennbar.

#### **Beseitigung der Benachteiligung von Mietern des Sozialen Wohnungsbaus im Bereich des unmittelbaren Mieterschutzes:**

Der Bundesgesetzgeber hat mit der Entwicklung der Rechtsvorschriften für den Sozialen Wohnungsbau in der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts eine grundsätzlich andere Bewertung des unmittelbaren Mieterschutzes im Vergleich zum Rechtsverhältnis zwischen Vermietern und Mietern im freifinanzierten Wohnungsbau für sachgerecht gehalten. Die Ursache mag bezüglich des Mietpreisrechts in einer gegenüber der Mietengestaltung im freifinanzierten Wohnungsbau erwarteten hohen Schutzfunktion der Kostenmiete für den Mieter gelegen haben. In Berlin ist jedoch mit der Umstellung des Fördersystems spätestens mit den Förderprogrammen ab 1972 eine derartige Schutzfunktion der Kostenmiete hinsichtlich der konkret zu zahlenden Miete nicht mehr gegeben. Mit Ausnahme einiger weniger Regelungen im Wohnraumgesetz von 2011 hat Berlin trotz der Rechtsgestaltungsmöglichkeiten aus der Föderalismusreform von einer Beseitigung der Benachteiligung beim Mieterschutz von Sozialmietern keinen Gebrauch gemacht. Diese Lücke soll nun mit den folgenden Vorabvorschlägen zum Teil geschlossen werden. Einer umfassenderen Erörterung der u.g. Vorschläge in der 18. Legisla-

turperiode des Abgeordnetenhauses bedarf es nach der Einschätzung der Expertengruppe nicht.

Segmente 1-7: Alle Sozialwohnungen

### **I. Die Schlechterstellung der Mieter von Sozialwohnungen im Hinblick auf die Rückwirkungsmöglichkeiten von Mieterhöhungen ist zu beenden.**

Abweichend von § 4 Abs. 8 Neubaumietenverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. Oktober 1990 (BGBl. 2203), zuletzt geändert durch Artikel 4 der Verordnung vom 5. November 2003 (BGBl. 2346, 2350) sollen rückwirkende Mieterhöhungen unwirksam sein.

### **II. Die Schlechterstellung der Mieter von Sozialwohnungen im Hinblick auf das Kündigungsrisiko bei Streit über die Berechtigung von Mieterhöhungen ist zu beenden.**

Der Rechtsgedanke des § 569 Abs. 3 Nr. 3 BGB hat auch für Mieter von Sozialwohnungen zu gelten (anders BGH v. 9.5.2012 - VIII ZR 327/11 -, NJW 12, 2270). Daraus folgt, dass einem Mieter, der rechtskräftig zur Zahlung einer erhöhten Miete nach Abs. 1 oder nach § 10 WoBindG verurteilt wurde, der Vermieter das Mietverhältnis wegen Zahlungsverzugs nicht vor Ablauf von zwei Monaten nach rechtskräftiger Verurteilung außerordentlich oder ordentlich kündigen kann. Eine Kündigung aus diesem Grunde vor rechtskräftiger Verurteilung zur Zahlung soll unwirksam sein, wenn nicht die Voraussetzungen der außerordentlichen fristlosen Kündigung schon wegen der bisher geschuldeten Miete erfüllt sind.

### **III. Hinweispflicht des Vermieters bei Mieterhöhungen**

Eine Hinweispflicht des Vermieters bei Mieterhöhungen auf § 1 (Kündigungs- und Überlegungsfrist bei Mieterhöhungen) und § 2 (Anspruch auf Mietzuschuss zur Sicherung tragbarer Mieten im Bestand öffentlich geförderter Wohnungen) des Wohnraumgesetzes Berlin scheint unerlässlich. Dies bestätigt die Umfrage im Evaluierungsgutachten zum Wohnraumgesetz durch Freshfields.

### **IV. Verbot der Abdingbarkeit erweiterten Kündigungs- und Überlegungsfristen bei Mieterhöhungen**

Die erweiterten Kündigungs- und Überlegungsfristen bei Mieterhöhungen nach § 1 WoG Bln dürfen nicht zu Ungunsten der Mieter vertraglich abdingbar sein.

### **V. Beendigung der Schlechterstellung der Mieter bei den Betriebskosten**

Die Schlechterstellung der Mieter von Sozialwohnungen bei den Betriebskosten ist zu beenden (z.B. Betriebskostenvereinbarung, Umlageausfallwagnis). Neben der Einzel- miete soll zukünftig die Umlage der Betriebskosten im Sinne der Betriebskostenverordnung vom 25. November 2002 abweichend von den §§ 20 bis 25 a Neubaumietenverordnung nach §§ 556, 556 a und § 560 Abs. 4 des Bürgerlichen Gesetzbuchs zulässig sein.

## **VI. Klarstellung § 1 WoG Bln**

In § 1 WoG Bln ist klarzustellen: Mit „Miete“ in Satz 1 ist die Nettokaltmiete gemeint. Die §§ 559 und 560 BGB haben bei manchen Rechtsanwendern für Verwirrung gesorgt. Die Ausnahmen sind daher der aktuellen Rechtslage und der Klarstellung bei den Betriebskosten (s.o.) anzupassen.

## **VII. Gesetzliche Verankerung der Festschreibung der bisherigen Verpflichtungsmiete**

Die Festschreibung der bisherigen Verpflichtungsmiete für die Dauer der Nachwirkungsfrist bei vorzeitiger Rückzahlung ist gesetzlich zu verankern. Spätere Anpassungen beispielsweise nach §§ 26, 28 II. BV sind möglich. Die Klarstellung scheint auch wegen unterschiedlicher Einschätzung in der Expertengruppe notwendig.

Die Empfehlungen wurden in der 6. Sitzung der Expertengruppe am 2. Mai 2016 erörtert. Alle 12 Experten stimmten den Empfehlungen ohne Einschränkungen zu.

#### **IV Statement der Experten Sebastian Jung / Prof. Dr. Johannes Ludwig / Prof. Dr. Martin Schwab vom 8. Mai 2016 gegenüber den Mitgliedern der Fachkommission zur zweiten Sitzung am 11. Mai 2016**

„Wir, die oben Genannten, wenden uns an Sie als Mitglied der Fachkommission (FK) - parallel zu den Ihnen seitens der Expertengruppe (EG) zugegangenen Unterlagen. Grund 1: Die zweite FK-Sitzung ist mit 1 ½ Stunden zeitlich recht eng begrenzt für 22 FK-Mitglieder, die u.U. alle zu Wort kommen wollen. Grund 2: In den Ihnen zugeleiteten Papieren finden sich die Überlegungen unseres Dreier-Gespans nicht in der Ausführlichkeit, die wir für geboten halten, um Sie eindeutig zu informieren.

##### **Ihr Auftrag:**

Sie haben mit Ihrem einheitlich getragenen „Eckpunktepapier“ der daraufhin eingesetzten Expertengruppe, die jetzt 6 Male getagt hat, wichtige Fragen zur Prüfung mitgegeben:

- Kostenmiete vs. Richtsatzmiete
- Einfrierungsgrundsatz
- „Beanstandungen bei der in Berlin praktizierten Berechnung der Kostenmieten“
- Maßnahmen zur Betriebskostensenkung
- u.a.

##### **Zwischenstand unserer Diskussionen:**

Sie erhalten (was die bisherige Auftragserledigung anbelangt) für die 2. Sitzung der FK - offiziell seitens der Expertengruppe vorgelegt -

- 1) eine erste Liste mit vorgeschlagenen Sofortmaßnahmen
- 2) eine Übersicht der seitens der Expertengruppe „zu prüfenden Reformoptionen“ sowie
- 3) das von uns beabsichtigte Prüfraster für diese Reformoptionen und Maßnahmen.

An dieser Stelle möchten wir zum Papier 1) folgende Anmerkungen machen.

##### **Zu Papier 1 „Sofortmaßnahmen“:**

- Hier werden zu 3 Problemkreisen kurzfristig umsetzbare Vorschläge empfohlen. Die vorgeschlagenen Maßnahmen zum Problemkreis 2 (Beseitigung der Benachteiligung von Sozialmietern beim Mieterschutz) und 3 (Erbbauszinsen) werden einheitlich von der gesamten EG empfohlen. Sie finden also auch unsere volle Zustimmung.
- Nicht unsere durchgehende Zustimmung finden allerdings die Maßnahmen zum Problemkreis 1, einem „Sofortprogramm, um das weitere Abschmelzen des Bestandes“ von Sozialbauwohnungen zu verringern. Die vorgeschlagenen Maßnahmen zum Problemkreis Nr. 1 setzen sich aus insgesamt 4 Bausteinen zusammen. Die Bausteine I und IV hätten wir

mitgetragen, bei den Bausteinen II und III haben wir Vorbehalte. Da die Expertengruppe nicht bereit war, die Bausteine einzeln als „Sofortmaßnahmen“ zur Abstimmung zu stellen, sondern nur als Paket, mussten wir dagegen stimmen.

- Deswegen möchten wir Ihnen hier darlegen, wie unsere Vorbehalte aussehen. Sie betreffen nämlich 2 Dinge: ein grundsätzliches Prüfauftragsproblem und das Prozedere der Mehrheitsbildung in unserer Expertenkommission.

### **Unsere Vorbehalte betreffend Baustein II (aus Problembereich 1) des Pakets, im Original zu finden auf S. 6:**

**Konzept der Sofortmaßnahme:** Bei der vorgeschlagenen Absenkung der AD-Verzinsung auf z.B. 0.5% würde es aus rechtlichen Gründen zu einer „starken Mietsenkung“ führen, was im gesamten Mietgefüge „Ungerechtigkeiten“ darstellen würde. Deshalb hat die Mehrheit der Expertengruppe eine Anhebung der Tilgung empfohlen, um eine Mietuntergrenze von 5 bis 6 Euro nicht zu unterschreiten.

**Unsere Position:** Wir halten (kosten)günstige Mieten, insbesondere im Sozialen Wohnungsbau, für einen absolut erstrebenswerten Zustand. Wenn es dann zu großen Spreizungen kommt, die man nicht möchte, würden wir vorschlagen, mehr darüber nachzudenken, wie man die Höchstmieten verändern kann. Und nicht umgekehrt.

Dazu ein Hinweis: Im Segment 1 (WE ohne Anschlussförderung) stellt die höchste Miete (= Mietobergrenze und erheblich höher als die ortsübliche Vergleichsmiete) die volle Kostenmiete dar. Sie wird derzeit - noch (!) - nicht überall verlangt - aus Gründen der Marktdurchsetzungsfähigkeit.

### **Betreffend Baustein III (aus Problembereich 1) des Pakets, nachzulesen ebendort, S. 6:**

**Konzept der Sofortmaßnahme:** Angebot auf freiwilliger Basis von sog. Erneuerungsdarlehen. Ziel: „Instandsetzungsmaßnahmen“, die aus der bisherigen Instandhaltungspauschale „nicht zu finanzieren sind.“

**Unsere Position:** Wir sind nicht grundsätzlich gegen diesen Vorschlag. Aber wir halten den Zeitpunkt, darüber zu entscheiden, für verfrüht – insbesondere als Vorabvorschlag. Wir sehen die Notwendigkeit, zuvor über Aspekte wie

- Instandhaltung/Instandsetzung
- Modernisierung

eine grundsätzliche Debatte zu führen. Dazu wären wir aber auf externen Sachverstand hinsichtlich folgender Thematiken angewiesen:

- Bauphysik, Energetik
- Stand der Bautechnik und deren Anwendung in Berlin während der in Frage stehenden Programmjahre
- Lebensdauern/Lebenszyklen spezifischer Gewerke.

Dass diese Aspekte in Berlin eine besondere Relevanz haben, sehen wir u.a. in folgendem Sachverhalt: Ende der 80er Jahre hat sich ein Vorstandsmitglied der WBK (heute IBB) zu einer Art Experiment entschlossen, nämlich ein Konsortium aus Süddeutschland in Berlin bauen zu lassen. Das hatte sich anboten, nicht nur qualitativ einwandfreie Wohnungen zu errichten, sondern auch zu westdeutschem Baukostenniveau. Die Kritik an den Berliner Baustandards spielten dabei ebenfalls eine Rolle.

Für dieses Projekt waren im Übrigen eine ganze Reihe Vorbereitungen getroffen worden. Leider hat sich das Vorhaben zerschlagen: Der unerwartete Fall der Mauer hatte dies – zunächst – obsolet erscheinen lassen. Es wurde nicht wieder aufgegriffen. Nun zum Vorbehalt: Die ungeklärte Frage der von der Expertengruppe noch nicht diskutierten „Bauqualität“ im Zusammenhang mit den mehrheitlich empfohlenen „Erneuerungsdarlehen“ einfach „fortzuschreiben“ bzw. mit neuerlichem öffentlichen Einsatz nachträglich zu heilen, erscheint uns zu einfach.

Sollte die seitens externer Fachleute vertretene These zutreffen, dass die Berliner Standards in relevanten Gewerken andere als jene in „Westdeutschland“ waren, halten wir es für zumindest unverzichtbar, a) auf diesen Umstand hinzuweisen und dies b) ggfs. mit weiteren Auflagen zu versehen, über die man sich dann unterhalten könnte.

#### **Außerdem bestehen folgende rechtlichen Bedenken:**

Der Mechanismus des § 18 Abs. 3 der II. Berechnungsverordnung sieht vor, dass Vergünstigungen bei der Rückführung oder Verzinsung von Aufwendungsdarlehen an die Mieter weitergegeben werden *müssen*. Dass hiervon abgewichen werden darf, ist insbesondere dann nicht ersichtlich, wenn die Vergünstigung für Instandsetzungsmaßnahmen ausgegeben wird, welche die Mieter in rechtlicher Hinsicht bereits gemäß § 28 Abs. 1 Satz 2 der II. Berechnungsverordnung bezahlt haben.

Wir sind gerne dazu bereit, der Frage nachzugehen, inwiefern die in Anrechnung gebrachten Beträge für die Instandhaltungskosten für eine ordnungsgemäße Bewirtschaftung unzureichend und deshalb für den Zustand der Objekte abträglich sind. Zur Beantwortung dieser Frage muss jedoch geklärt werden, inwiefern der Spielraum für Maßnahmen der Instandsetzung schon durch die Position "Abschreibung" gewährleistet ist, die nach § 24 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. § 25 der II. Berechnungsverordnung als Teil der Bewirtschaftungskosten angesetzt werden darf. Sollte nämlich die von uns mehrfach in den Raum gestellte Hypothese zutreffen, dass die Gesamtkosten, insbesondere die Baukosten seinerzeit überhöht waren, würde in Gestalt der Abschreibung ein erheblicher finanzieller Spielraum für Maßnahmen der Instandhaltung geschaffen. Dieser Spielraum würde erst dann in Wegfall geraten, wenn es die beteiligten Akteure und/oder die Politik unternähmen, die historischen Kostenansätze in Frage zu stellen.

Derlei Überlegungen zu übergehen und Defizite nicht zu benennen, stellt für uns keine Option dar, und zwar ganz grundsätzlich nicht. Denn wenn man aus mangelhafter Qualitätsanwendung oder gar Fehlern lernen will, sind mehrere Schritte nötig:

Man muss

- den Mangel bzw. das Problem wahrnehmen und dies als Tatsache akzeptieren,
- dies auch den Betreffenden kommunizieren,
- dann nach Lösungen suchen und diese anwenden,
- und dies erneut kommunizieren.
- Und letzten Endes auch kontrollieren, ob die Lösung danach besser funktioniert als vorher.

Dieser Workflow entspricht gängigen Problemlösungstheorien und entsprechenden Anwendungspraktiken. Was sich im Übrigen auch regelmäßig als erfolgreich, sprich: zielführend erweist.

Wir sind selbstverständlich bereit, uns den in Rede stehenden Vorschlag III (Erneuerungsdarlehen) nochmals anzuschauen. In diesem Kontext ließen sich dann z.B. auch die im Eckpunktepapier angeforderten Überlegungen zur „energetischen und baulichen Ertüchtigung“ zur Senkung von Betriebskosten (kalt und warm) behandeln.“

## B Reformvorschläge vom Juli 2016

### Prüfraster für die Reformvorschläge

Die Expertengruppe hat zu Beginn ihrer Arbeit ein Prüfschema erarbeitet, das alle relevanten Fragen zur Umsetzbarkeit und zu den absehbaren Folgen der Reformvorschläge beinhaltet. Für jeden Reformvorschlag wurde dieses Prüfraster angewandt.

<b>1.</b>	<b>Berichterstatter und Co-Berichterstatter</b>
<b>2.</b>	<b>Beschreibung der Problemlage bzw. Ausgangslage</b>
<b>3.</b>	<b>Dinglichkeit</b>
<b>4.</b>	<b>Konkrete Beschreibung des Reformvorschlages</b>
4.a	Zur Umsetzung des Reformvorschlages notwendige Maßnahmen (Änderung von Gesetzen, Rechtsverordnungen, Verwaltungshandeln)
4.b	Für welche Segmente des sozialen Wohnungsbaus soll der Vorschlag gelten mit Begründung und evtl. Differenzierungen
4.c	Zentrale Voraussetzungen bzw. maßgebliche Hindernisse
4.d	Abhängigkeit vom Kapitalmarkt
4.e	Kurz- oder mittelfristig umsetzbar
4.f	Zeitraumen/Zeithorizont für Beginn und Ende der Maßnahmen
<b>5.</b>	<b>Folgen und Wirkungen</b>
5.a	Allgemeinen Wohnungsmarkt und Stadtentwicklung, u.a. Soziale Mischung
5.b	Belegungsbindungen (Belegungsrechte und Belegungspraxis)
5.c	Mieter/Mietergruppen, Mieten, Mietnebenkosten
5.d	Eigentümer/Eigentümergruppen
5.e	Berliner Haushalt (Einsparpotenziale vs. Einnahmeverluste bzw. zusätzlich Ausgaben)

5.f	Rechtliche Risiken des Reformvorschlags und mit welchen Maßnahmen sie ggf. eingeschränkt werden können
5.g	Verwaltungsaufwand
5.h	Nachhaltigkeit der mit dem Vorschlag verbundenen Steuerungsmöglichkeit
5.i	Allgemeine Transparenz und Akzeptanz
6.	Gesamtbewertung des Reformvorschlags
6.a	Zu den durchgeführten Untersuchungen
6.b	Zur Notwendigkeit von weitergehenden Untersuchungen

## **I Einführung einer 3-stufigen einkommensorientierten Miete im Sozialen Wohnungsbau**

### **1. Berichterstatter: Günter Fuderholz**

Co-Berichterstatter: Hildegard Schumann, Volker Esche, Dr. Michael Zenz, Sebastian Jung / Prof. Dr. Martin Schwab / Prof. Dr. Johannes Ludwig

### **2. Beschreibung der Problemlage**

Im vollgeforderten Bestand des Sozialen Wohnungsbaus sind in 3 Feldern große Bandbreiten mit erheblichen Auswirkungen vorhanden:

- Neben mindestens einem Drittel ärmerer Mieter aus dem unteren Einkommensspektrum gibt es auch ein Drittel relativ hoher Einkommensbezieher.
- Während 17,8 % der tatsächlichen Nettokaltmieten unter 5,50 €/m<sup>2</sup> liegen, liegen 27,9 % über 6,50 €, 54,4 % liegen dazwischen. In weiten Teilen des Bestandes gibt es Mietunterschiede von 40 %, die mit Vor- und Nachteilen der Wohnanlagen nicht zu erklären sind und zu stark unterschiedlichen Mietbelastungen beim Einkommen führen.
- Eine weitere Berlin-spezifische Bandbreite sind die Unterschiede zwischen zulässigen und tatsächlichen Mieten, die es so in anderen Ländern nicht gibt. Die zulässige Miete ist in etwa 60 % des Bestandes um ca. 0,80 € höher als die tatsächliche Miete, weil viele Eigentümer in den vergangenen Jahren die jährlichen Förderkürzungen Berlins aus Sorge vor Mietrückständen und Leerständen nicht umgesetzt haben. Diese „Mieterhöhungslizenzen“ können jedoch jederzeit in weitere Mieterhöhungen umgesetzt werden.

Diese Situation führt zu objektiv ungerechten und öffentlich nicht erklärbaren Unterschieden bei Mieten, bei Einkommensbelastungen und der Wirtschaftlichkeit vieler Wohngebäude. Eine grundlegende Reparatur dieser verquerten Situation ist nur durch einen Bruch mit der bisherigen Praxis und einen vollständigen Neuanfang möglich. Dieser wird hiermit vorgeschlagen.

### **3. Lösung durch Einführung einer einkommensorientierten 3-stufigen Miete**

Es soll eine völlige Abkehr von der bisherigen förderorientierten Mietenbildung erfolgen, diese soll sich stattdessen am Einkommen der Mieter orientieren, wofür ein relativ einfaches Verfahren vorgeschlagen wird.

### 3.1 Drei Mietenstufen

Künftig soll es drei Miethöhen für untere, mittlere und höhere Einkommen geben. Im Folgenden wird beschrieben, wie diese Mieten gebildet werden sollen, wenn das System 2016 eingeführt würde. Weil die Einführung frühestens 2017 möglich ist, muss eine spätere Aktualisierung dieser beispielhaften Werte erfolgen.

- Die mittlere Miete für Haushalte im oberen Spektrum der Berechtigung für den Sozialen Wohnungsbau soll bei 5,75 € liegen. Sie läge damit um etwa 10 Cent unterhalb des Mietspiegel-Mittelwerts und würde damit der Forderung gerecht, dass die Sozialmieten unterhalb der Mietspiegel-Mieten liegen sollten.
- Die untere Miete für Haushalte im niedrigen Einkommensbereich sollte bei 5,25 € liegen. Diese Miete ist voll wohngeldfähig und wird auch bei künftigen Mietsteigerungen noch auf weitere Jahre wohngeldfähig bleiben. Damit soll sichergestellt werden, dass die beiden staatlichen Normensysteme Wohngeld und Sozialer Wohnungsbau nicht zu Lasten niedriger Einkommensbezieher auseinander driften. Weil die nächste Wohngeld-Anpassung nach den Erfahrungen der letzten Jahrzehnte erst um 2020 erfolgen wird, benötigt dieser Wert einen Puffer nach oben.
- Die obere Miete für hohe Einkommensbezieher sollte bei 6,75 € liegen, sie ist orientiert an den Mietspiegelwerten der Baualtersgruppen 1973-1990 West, in der der Mittelwert bei 6,83 € liegt. Anstatt einer Durchschnittsmiete könnte auch der jeweilige Mittelwert des relevanten Mietspiegelfeldes herangezogen werden. Diese Miete würde vor allem für Haushalte relevant sein, die heute nicht mehr berechtigt sind für den Sozialen Wohnungsbau; deren Miete muss sich deshalb am altersspezifischen Mittelwert des Mietspiegels orientieren, nicht am allgemeinen Mittelwert.

Dieses einfache System kann auch komplexer und näher am Mietspiegel gestaltet werden, indem es differenziert mit Zu- und Abschlägen nach Wohnungsgröße und u.U. nach Wohnlage gestaltet wird.

### 3.2 Die Zuordnung der Haushalte zu den Mietstufen

Hier besteht ein gewisser Ermessensspielraum innerhalb des Gesamtsystems, auch sind in Teilen noch genauere Untersuchungen notwendig. Als Grobvorschlag soll hier folgende Einteilung dienen:

- Die obere Miete sollen Haushalte zahlen, die heute innerhalb des Systems Bezieher höherer Einkommen sind. Mieter, deren Einkommen oberhalb von 120 % der Bundeseinkommensgrenze liegt, sollen künftig eine Sozialmiete von 6,75 € zahlen. Dies sind gegenwärtig etwa 40 % aller Mieter (Näheres zur Einkommensgrenze unter 3.13). Diese Grenzziehung wurde nicht von allen Experten geteilt, einige präferieren eine Beibehaltung der höheren Grenze von 140 %.
- Die mittlere Miete von 5,75 € sollen alle Mieter bezahlen, deren Einkommen zwischen 70 und 120 % der Bundeseinkommensgrenze liegen, das sind gegenwärtig 22 % aller

Mieter. Es handelt sich dabei vor allem um typische Erwerbseinkommensbezieher im niedrigeren Lohn- und Gehaltsbereich sowie um viele Rentner.

- Die niedrige Miete von 5,25 € sollen dagegen alle Haushalte bezahlen, deren Einkommen 70% der Bundeseinkommensgrenze unterschreiten, dies sind gegenwärtig 38 % aller Haushalte. Dazu gehören auch alle Bezieher von Wohngeld, von Arbeitslosengeld sowie von Grundsicherung.

Die Grenzen können auch etwas anders bestimmt werden, insbesondere bedarf die 70%-Grenze noch einer genaueren ökonomischen Untersuchung. Bei der Bestimmung der Grenzbildung darf aber die Logik des Gesamtsystems nicht durch Willkür-Entscheidungen gefährdet werden.

### 3.3 Die Zuordnung der Mieten zu den Haushalten

Die Eigentümer sollen verpflichtet werden, mit den Mietern nur solche Mietvereinbarungen zu treffen, die der Einkommenseinstufung entsprechen. Die Mieter sollen einige Monate vor Umstellung des Systems aufgefordert werden, entsprechende Einkommensnachweise vorzulegen, die dann in einschlägige Mietvereinbarungen umgesetzt werden. Weil in der gesamten Wohnungswirtschaft unterschiedliche Mieten gang und gäbe sind (bisher ist allein der Soziale Wohnungsbau eine Ausnahme) ist dies nicht ungewöhnlich und von jeder wohnungswirtschaftlichen Software problemlos zu bewältigen. Mieter, die trotz Aufforderung keine Nachweise vorlegen, müssen die höchste Miete zahlen. Größerer Aufwand entsteht allein dann, wenn es während der geplanten 2-jährigen Dauer der jeweiligen Miethöhe bei Mietern durch Einkommens- oder Haushaltsveränderungen zu einer Absenkung der Miete kommt. Individuelle Mietveränderungen sind jedoch auch heute schon nicht ungewöhnlich und z.B. im Mietenbündnis mit den Städtischen Gesellschaften ebenfalls vereinbart worden.

### 3.4 Der Einkommensnachweis

Als Einkommensnachweis dient grundsätzlich für mittlere und obere Einkommen der WBS, in dem die Zugehörigkeit zu einer der o.g. Einkommensklassen eingetragen wird. Damit erfahren die Vermieter und Hausverwalter nicht das konkrete Einkommen der Mieter, sondern nur die grobe Orientierung. Anstatt des WBS kann auch die einfachere Einkommensbescheinigung nach § 9, Abs. 2 WOFG genutzt werden. Bei unteren Einkommen ist nur dann ein WBS erforderlich, wenn kein Bescheid über Wohngeld, Arbeitslosengeld oder Grundsicherung vorgelegt wird.

In dem in regelmäßigen Abständen erforderlichen WBS bzw. der Einkommensbescheinigung liegt der wesentliche Verfahrensaufwand des neuen Mietsystems, der freilich durch weitere Regelungen (s.u.) minimiert werden soll. Zu bedenken sind dabei folgende praktische Wirkungen: Höhere Einkommensbezieher werden nach erstmaliger Feststellung ihrer Einstufung und später nicht gesunkenen Einkommen voraussichtlich gar keine neuen Bescheinigungen beantragen. Im großen unteren Einkommensbereich reduzieren die überwiegend vorliegenden „Ersatzbescheinigungen“ den WBS-Bedarf sehr stark. Für stabile Einkommensbezieher - etwa Rentner -

sind auch längere Laufzeiten der Bescheinigungen sinnvoll. Der Aufwand an Bescheinigungen ist also bei näherer Betrachtung wesentlich geringer als beim ersten Anschein.

Bei dem vorgeschlagenen 2-jährigen Turnus (s. 3.5) ist voraussichtlich mit einem jährlichen Bedarf von 11.500 Bescheinigungen zu rechnen (Annahmen: 21.645 WE jährlich, Bedarf an Bescheinigungen von 50 % in der oberen Gruppe, 100 % in der mittleren und 30 % in der unteren). Kann bei der Annahme dauerhaft stabiler Einkommen (z.B. bei Beziehern „normaler“ Altersrente) ein längerer Zeitraum für die Gültigkeit fixiert werden, würde sich diese Zahl reduzieren.

Die Kosten einer WBS-Bearbeitung und verwandter Bescheinigungen betragen in der Berliner Verwaltung 67 € je Fall. Demnach würden die o.g. 11.500 WBS-Bescheide bzw. Einkommensbescheinigungen jährliche Verwaltungskosten von etwa 800 T€ verursachen.

### **3.5 Zweijähriger Turnus**

Das System soll nicht für alle Wohnungen gleichzeitig eingeführt werden, sondern in einem zweijährigen Turnus für jeweils etwa die Hälfte der WE. Für die erste Hälfte könnte eine Einführung in der zweiten Hälfte 2017 erfolgen, für die zweite Hälfte ein Jahr später. Auch die Miethöhe soll jeweils für 2 Jahre festgeschrieben werden. Damit entsteht ein System, in dem jährlich nur die Hälfte der Wohnungen bzw. Mieter neu bewertet werden muss, aber eine kontinuierliche und keine stoßweise Bearbeitung erforderlich ist. Durch Gestaltung monatlich unterschiedlicher Startzeiten lassen sich weitere Entzerrungen herbeiführen.

### **3.6 Generelle Mietänderungen**

Der Senat soll alle zwei Jahre durch eine neue Bekanntmachung die ab dann maßgebenden neuen Mieten verbindlich machen. Dabei soll er sich in der Ermittlung dauerhaft an denselben Prinzipien orientieren, soweit nicht unerwartete Sachverhalte maßgebend werden. Das können die hier entwickelten sein, aber auch andere. Neben der Entwicklung des Mietspiegels sollen dabei auch die Einkommensentwicklung sowie die Entwicklung im Transferbereich objektiv untersucht werden. Die neue Miete soll in der einen Hälfte des Bestandes im selben Jahr, in der anderen im folgenden Jahr wirksam werden. Zwischen der Bekanntmachung und dem Wirksamwerden muss ausreichend Zeit zur Einholung der jeweiligen Einkommensnachweise liegen.

### **3.7 Belegungssteuerung**

Das gegenwärtige System der zu hohen nicht durchsetzbaren Sollmieten ist ein massiver Anreiz, bei der Neuvermietung höhere Einkommensgruppen zu bevorzugen, weil perspektivisch nur dadurch die Lücke zwischen Soll- und Ist-Miete minimiert und wirtschaftliche Verluste reduziert werden können. Das vorgeschlagene System beseitigt diesen falschen und unsozialen Anreiz.

Um dennoch die Soziale Mischung ständig ausgewogen zu tarieren, sollen künftig objektweise Vorgaben über die Neuvermietung nach den Gruppen „unter 70 %/oberhalb 70 %“ der Einkommensgrenzen umgesetzt werden.

Dieses System liefert künftig ständig grobe Informationen über die Soziale Mischung in allen geförderten Objekten. Es kann deshalb auch gezielt für andere stadtpolitische Fördermaßnahmen genutzt werden wie auch zu einer Feinsteuerung in der Mieten- und Belegungspolitik, die damit ohne Streuverluste planbar ist. Dies schließt auch die weiter zulässige Genehmigung von individuellen Freistellungen ein. Hierbei muss der Gleichbehandlungsgrundsatz gewahrt bleiben und der Anschein von Willkür-Entscheidungen strikt vermieden werden.

### **3.8 AD- und Darlehensverzinsung**

Dieses System wird künftig objektweise zu anderen Mieteinnahmen führen als zurzeit. In den Wohnungen im AD-System bestimmt sich gegenwärtig die AD-Bedienung aus der durchschnittlichen Miethöhe, im System der IBB-Baudarlehen hängt die Verzinsung von der durchschnittlichen Miethöhe ab. Künftig wird dieses System dynamisiert und im Zeitablauf veränderlich sein. Die Höhe der AD-Bedienung und der Verzinsung werden künftig abhängig von der Summe der Einzelmieten, nicht mehr von einer vorher festgesetzten Durchschnittsmiete. Die vertragliche Bedienung der AD und der Baudarlehen muss daher flexibilisiert werden und die Verträge müssen entsprechend angepasst werden. Praktisch kann dies so umgesetzt werden, dass die IBB entsprechend den derzeitigen Bedienungen Abschlagszahlungen festsetzt, von den Eigentümern aber zum Jahresende eine genaue Abrechnung der für die Bedienung verbleibenden Überschüsse verlangt und daraufhin eine jährliche Endabrechnung mit neuen Abschlagszahlungen festsetzt (analog der Stromrechnung).

Für die Vorlage prüffähiger Schlussabrechnungen müssen vorab feste Kriterien definiert werden, bei größeren Objekten kann auch ein Testat durch Anwälte, Steuerberater oder Wirtschaftsprüfer angezeigt sein. Weil die Angaben der Eigentümer aber subventions-erheblich und somit strafbewehrt sind, ist keine allzu große Besorgnis angezeigt. Weil die IBB auch jetzt schon jährlich 20 % der Objekte auf Einhaltung der Mietbestimmungen prüfen muss, ist kaum mit einem höheren Aufwand zu rechnen.

Allerdings dürfte die Umstellung der Darlehensverträge noch einen erheblichen Vorbereitungsaufwand und geistige Durchdringung benötigen (siehe 2.9).

### **3.9 Rechtliche Umsetzung**

Die Grundidee entstammt zwar dem System des Kostenmietrechts, allerdings soll dieses nur in einer stark modifizierten Form angewandt werden. Präferiert wird daher die Etablierung eines neuen Wohnungsrechts für den Berliner Sozialen Wohnungsbau, das sich von möglichst vielem traditionellem Ballast befreit und mit einem möglichst einfachen Schnitt neu anfängt. Dabei könnte folgender Ansatz verfolgt werden: Für jedes Objekt sollte die gültige Wirtschaftlichkeitsberechnung aktualisiert, geprüft und auf den letzten Stand gebracht werden. Die daraus resultierende Bedienung von Aufwendungsdarlehen bzw. IBB-Baudarlehen sollte dann den Start für die neue Bedienung bilden, die den obigen Regeln folgt. Dabei sollte eine kritische Bestands-

aufnahme der jetzigen Ansätze für die Aufwendungen in der II.BV erfolgen: Das Mietausfallwagnis bei der Nettokaltmiete sowie den Betriebskosten ist z.B. nicht mehr zeitgerecht und sollte abgeschafft werden. Auch über andere Ansätze soll in diesem Zusammenhang nachgedacht werden, vor allem über die Eigenkapitalverzinsung, die Instandhaltungspauschale und die Verwaltungskosten. Dieses System ist daher offen für weitergehende Reform-Überlegungen, zu denen auch eine zeitgemäße Reform der Bindungszeiten gehören soll.

### 3.10 Geeignete Segmente

Das System kann eingeführt werden für die Segmente 4 (planmäßiger AD-Verlauf) und 5 (IBB-Baudarlehen). Beim Segment 4 kann es nach gegenwärtiger Kenntnis für die Teilgruppe der 9.058 WE in der Ruhephase vorläufig nicht eingeführt werden; weil nach Auskunft der IBB auch die 3.543 WE, die sich noch in der Auszahlungsphase befinden, diese aber im kommenden Jahr verlassen werden, ebenfalls zunächst in die Ruhephase wandern, kommen auch diese vorläufig nicht in Frage. Aus dem Segment 4 sind daher nach gegenwärtiger Auskunft der IBB 31.674 WE geeignet, im Segment 5 alle 11.616 WE. Unzweifelhaft geeignet sind also 43.290 WE, der Kernbestand des noch auf Dauer angelegten Sozialen Wohnungsbaus in Berlin.

Nicht zu beurteilen ist gegenwärtig das Segment 3, 15.71 WE mit vertraglicher barwertiger Rückzahlung der AD und unterschiedlichen Abmachungen über Bindungsverkürzungen, Bindungsverzichte und Mieten. Es konnte im Rahmen der Expertengruppe nicht geprüft werden, ob die abgeschlossenen Verträge noch Systemumstellungen im vorgeschlagenen Modus möglich oder sinnvoll machen.

Nach gegenwärtiger Kenntnis ungeeignet ist das Segment 2, 33.481 WE in der 10-12-jährigen Nachwirkungsfrist nach vorzeitig vollständig abgelösten AD. Hier werden die rechtlichen Einwirkungsmöglichkeiten als gering eingeschätzt, auch ist der Umstellungsbedarf geringer als im aktiven Bestand, weil hier die Mieten überwiegend auf dem Niveau zum Zeitpunkt der Rückzahlung eingefroren sind.

### 3.11 Nebeneffekte

Bei Einführung dieses Systems werden sich die Ausgaben im Grundsicherungssystem verringern, weil in diesem im Sozialen Wohnungsbau gegenwärtig höhere Wohnkosten als 5,25 €/m<sup>2</sup> finanziert werden.

Der 2015 im Wohnraumversorgungsgesetz eingeführte und bisher wenig erfolgreiche Mietzuschuss im voll geförderten Wohnungsbau kann künftig entfallen, weil kein Bedarf mehr dafür besteht.

Bei durchdachter Gestaltung des neuen Kosten- und Mietrechts können Anreize zur vorzeitigen Rückzahlung von Darlehen vermieden werden, sodass die bisher massiv stattfindenden Bindungsverkürzungen um Jahrzehnte reduziert werden.

Positive Nebeneffekte sind ein Vertrauenszuwachs bei Mietern und Eigentümern: Bei Mietern wird wieder das Gefühl gerechter Mieten und einer sozial orientierten Politik wachsen, bei den

Eigentümern reduzieren sich die Auseinandersetzungen mit Mietern um die Miethöhe sowie die Sorge vor unabsehbaren Verlusten und einer Entwertung der Wohnanlagen.

### 3.12 Die finanzielle Dimension

Diese lässt sich mit Abstrichen aus den o.a. Wohnungszahlen, der gegenwärtigen Miethöhe und der Mieterbefragung 2015 ungefähr abschätzen. Gegenwärtig beträgt die durchschnittliche Sollmiete im vierten Segment 6,76 €, im fünften Segment 7,14 €. Bei einer Verteilung der Einkommensgruppen gemäß Ziffer 3.2 würde die neue Sollmiete jeweils 5,96 € betragen. Berechnet man dies mit den o.a. Wohnungszahlen und einer durchschnittlichen Wohnungs-Größe von 65 m<sup>2</sup> ergibt sich eine Miet-Mindereinnahme von monatlich 2,5 Mio. €, also von 30 Mio. € jährlich. Diese Mindereinnahme würde nahezu voll zu Lasten Berlins gehen, weil sie die Bedienung der AD und die Verzinsung der IBB-Baudarlehen reduzieren würde. Sind die o.a. Annahmen unzutreffend, würden sich andere Werte ergeben. Abzuziehen sind die von der Expertengruppe nicht ermittelbaren unter Ziff. 3.8. genannten Einsparungen bei den Kosten der Grundsicherung und dem Mietzuschuss.

Die anfängliche Mehrbelastung gegenüber heutigen Haushaltsansätzen ist im Bereich der AD kein dauerhafter Einnahme-Ausfall, sondern eine Streckung der Einnahmen über eine längere Zeit. Mit dieser Verlängerung tritt sogar insgesamt eine Mehreinnahme ein, weil über einen längeren Zeitraum Zinseinnahmen anfallen. Bei der Kostenbewertung müssen deshalb kurz- und langfristige Folgen im Zusammenhang betrachtet werden. Von den Kurzfrist-Ausgaben müssen die Einsparungen an anderer Stelle (s. 3.11) abgezogen und die zusätzlichen Verwaltungskosten (s. 3.4) hinzuaddiert werden.

### 3.13 Das Konzept der Einkommensgrenzen

Die Berliner Einkommensgrenzen für den Sozialen Wohnungsbau waren durch Bundesgesetz zu „Mauerzeiten“ traditionell 25 % höher als die Einkommensgrenzen im übrigen Bundesgebiet festgelegt. Damit sollte der Umzug von Arbeitnehmern nach Berlin gefördert und in Berlin ein niedriges Mietniveau als Bleibe-Anreiz für die Ansässigen geschaffen werden. Ökonomisch wirkte dies aber auch als Erschwernis für den freifinanzierten Wohnungsbau und war ein wesentlicher Grund für die hohen Förderprogramme im Neubau. In den 90er Jahren erfolgte zunächst im Zuge einer Bundes-Reform eine Einebnung des bisherigen Berliner Vorsprungs, der ungerechtfertigt geworden war. Aber nach einer Ermächtigung des Bundes für die Länder wich Berlin bereits 1998 wieder ab und verlegte die Grenze um 30 % nach oben, 2002 schließlich um 40 %, was 2013 vom Senat noch einmal verlängert wurde. Zusammen mit der Freistellung von 60.000 WE noch Ende 2013 hat dies wesentlich zu der heutigen großen Einkommensspreizung im Sozialen Wohnungsbau beigetragen. Gleichzeitig wurde damit für einkommensschwache Haushalte der Zugang zum Sozialen Wohnungsbau massiv verknappt.

Bei korrekter sozial-ökonomischer Bewertung muss betrachtet werden, wieviel Landesvermögen und wie hohe jährliche Subventionen damit durch höhere Einkommensgruppen besetzt bzw. jährlich ausgegeben werden. Bei der derzeitigen Belegung sind dies 30 - 40 % der jährlichen Nettoausgaben für den Sozialen Wohnungsbau sowie 30 - 40 % des im Sozialen Wohnungsbau gebundenen Vermögens. Durch diese Subvention wird gleichzeitig kaufkräftige

Nachfrage nach teureren Wohnungssegmenten wegsubventioniert und die Herstellung echter Marktverhältnisse erschwert. Das häufig gehörte Argument, die hohen Einkommensgrenzen seien zur Aufrechterhaltung der Berliner Mischung erforderlich, relativiert sich dadurch und wird von einer Prinzip-Diskussion zur Mengen- und Abstands-Diskussion.

Innerhalb eines Jahrzehnts (seit 2005) hat die Zahl der Sozialwohnungen um 87.000 (48 %) abgenommen auf knapp 96.000 Ende 2015. In den nächsten 5 Jahren werden nochmal 16.000 WE aus den Bindungen fallen, in den darauf folgenden 5-7 Jahren weitere 17.000. Um 2028 wird es nur noch 62.000 Sozialwohnungen geben anstatt 182.000 im Jahr 2005, eine Schrumpfung also um zwei Drittel (alle Zahlen ohne Wohnungen mit verweigerter Anschlussförderung). Wieviel Sozialwohnungen bis 2021/2028 im Neubau neu entstehen werden, ist unbekannt, weil es keine finanziell abgesicherte Planung dafür gibt. Selbst eine Kompensation der jetzt schon fest stehenden künftigen Verluste erscheint ausgeschlossen.

Wie groß die darin liegende soziale Problematik ist, offenbart die WBS-Statistik. Im Jahr 2015 wurden an Wohnungsbewerber für den Sozialen Wohnungsbau 27.800 Berechtigungsscheine (WBS) ausgestellt. Bei der aktuellen Neuvermietungsquote von 6,5 % (Quelle: Bericht 2015 Mietenbündnis) können 2016 aber nur etwa 6.200 Wohnungen neu vermietet werden. Das bedeutet eine statistische Chance von etwa 23 % für WBS-Inhaber, innerhalb eines Jahre tatsächlich eine Sozialwohnung anzumieten, 77 % sind aus reinen Mengengründen erfolglos, also 4 von 5 Bewerbern; statistisch muss ein Interessent 4 Jahre hintereinander jeweils einen neuen WBS beantragen, um bei der Anmietung erfolgreich zu sein. Diese Quote wird aufgrund der stark sinkenden Wohnungszahlen kontinuierlich weiter absinken.

Von besonderer Bedeutung ist die ökonomische Struktur der WBS-Inhaber: 48 %, also fast die Hälfte, haben ein Einkommen, das unterhalb von 40 % der Bundeseinkommensgrenze liegt; 34 %, also ein Drittel, liegen zwischen 40 und 80 %, 9 % liegen zwischen 80 und 100%, 6 % zwischen 100 und 120 %, 3 % liegen zwischen 120 und 140 %. Die Nachfrage liegt also eindeutig im unteren Bereich und nimmt nach oben hin kontinuierlich ab. Wenn man davon ausgeht, dass im Konkurrenzkampf um freie Wohnungen höhere Einkommen von den Eigentümern tendenziell bevorzugt werden, bedeutet eine Senkung der Einkommensgrenzen trotz momentan geringer Fallzahl eine überproportionale Chancenerhöhung im unteren Bereich.

Im Vergleich der Bundesländer haben die weitaus meisten geringere Einkommensgrenzen festgelegt als Berlin, Hamburg z.B. hat nahezu vollständig die niedrigeren Bundesgrenzen beibehalten, Bremen hat diese nur relativ leicht erhöht.

Angesichts der nur noch geringen Zahl an Sozialwohnungen, angesichts der großen Nachfrage und aufgrund des Vergleichs mit den anderen Stadtstaaten sollte daher die Berliner Einkommensgrenze von heute 140 auf 120 % der Bundesgrenze abgesenkt werden. Dabei sollte nach dem Beispiel Hamburgs der Betrag für Kinder erhöht und damit die Familien-Orientierung verstärkt werden.

#### **4. Zur Umsetzung notwendige Maßnahmen**

4.a Verabschiedung eines neuen Landesgesetzes

#### **4.b Für welche Segmente soll der Vorschlag gelten**

siehe oben, Ziffer 2.10

#### **4.c Zentrale Voraussetzungen**

Kurzfristiger Prüfauftrag an Verwaltung und IBB erforderlich, Durchführung eines Planspiels

#### **4.d Abhängigkeit vom Kapitalmarkt**

Eine direkte Abhängigkeit besteht nicht. Bei ungeschickter Gestaltung der Bindungspolitik und der Bedienungskonfiguration bei den AD besteht bei niedrigem Zinsniveau am Finanzmarkt die Gefahr hoher vorzeitiger Ablösungen.

#### **4.e Kurz- oder mittelfristig umsetzbar**

Bei politischer Richtungsentscheidung zu Anfang der 18. Legislaturperiode ist eine Realisierung in der zweiten Hälfte 2017 möglich.

#### **4.f Zeitrahmen/Zeithorizont für Beginn und Ende der Maßnahme**

Prüfauftrag an Verwaltung und IBB sofort, Richtungsentscheidung zu Anfang der 18. Legislaturperiode

### **5. Folgen und Wirkungen**

#### **5.a Allgemeiner Wohnungsmarkt und Stadtentwicklung, u.a. Soziale Mischung**

Auf den Gesamtmarkt sind Auswirkungen relativ gering, allerdings wird eine deutlich bessere Miet- und Einkommenssituation unterer Einkommensgruppen hergestellt, bei Senkung der Einkommensgrenzen wird die kaufkräftige Nachfrage für andere Wohnungssegmente erhöht.

#### **5.b Belegungsbindungen (Belegungsrechte und Belegungspraxis)**

Die bestehenden Bindungen werden künftig wesentlich effektiver ausgeschöpft, die soziale Mischung kann gezielt und ohne Streuverluste gefördert werden.

#### **5.c Mieter/Mietergruppen, Mieten, Mietnebenkosten**

Die Mieten sind gezielt an der Zahlungsfähigkeit orientiert, Mietausfälle und Mietrückstände werden zurückgehen.

#### **5.d Eigentümer/Eigentümergruppen**

In der Anfangsphase ist mit Übergangsproblemen zu rechnen, weil die Wohnungs- und Mietverwaltung weniger schematisch verlaufen wird als bisher. Das neue System ist aber nach ein-

maliger Einpflegung der neuen Mietdaten nicht ungewöhnlich und ist mit jeder Branchen-Software zu bewältigen. Weil bisherige Unwirtschaftlichkeiten beseitigt werden, werden die Eigentümer nach einer Aufklärungs- und Nachdenkphase das neue System begrüßen. Anreize zur vorzeitigen Rückzahlung werden beseitigt.

#### **5.e Berliner Haushalt**

Es treten anfängliche Mindereinnahmen auf, weil die Verzinsung der AD in Abhängigkeit von der Mietgestaltung abnimmt, die Ausgaben für die Zinssubvention der IBB-Darlehen werden etwas ansteigen. Insgesamt werden die Einnahmen aus der AD-Bedienung jedoch nicht sinken, weil die Einnahmen über einen längeren Zeitraum gestreckt und deshalb über einen längeren Zeitraum sogar höhere Einnahmen erzielt werden. Die Mehrbelastungen werden teilweise durch geringere Ausgaben an anderer Stelle reduziert (siehe 3.11).

#### **5.f Rechtliche Risiken des Reformvorschlags**

Risiken können durch sorgfältige Formulierung des Gesetzes ausgeschlossen werden.

#### **5.g Verwaltungsaufwand**

Arbeitsprozesse bei der IBB müssen inhaltlich neu strukturiert werden. Bei Bezirksämtern - oder durch eine andere Lösung - müssen Kapazitäten für die regelmäßig erforderlichen WBS bzw. Einkommensbescheinigungen aufgebaut werden.

#### **5.h Nachhaltigkeit der mit dem Vorschlag verbundenen Steuerungsmöglichkeit**

Der Vorschlag ist sehr nachhaltig. Die relativ geringen Nachteile der einmaligen Umstellung werden weit überkompensiert durch die dauerhaft positiven Folgen einer systematischen Mietengerechtigkeit im Sozialen Wohnungsbau und einer kleinteiligen Steuerungsmöglichkeit der Sozialen Mischung.

#### **5.i Allgemeine Transparenz und Akzeptanz**

Das vorgeschlagene System ist einfach verständlich und einfach zu handhaben. Damit dürfte es bei verständlicher Vermittlung auf große Akzeptanz stoßen.

### **6. Gesamtbewertung des Reformvorschlags**

Der Vorschlag beseitigt die gegenwärtigen Kernprobleme des Sozialen Wohnungsbaus dauerhaft und schafft eine gut vermittelbare und sozial gerechte Dauerlösung bei annehmbaren Kosten.

#### **6.a Zu den durchgeführten Untersuchungen**

Weitere Untersuchungen sind gegenwärtig nicht erforderlich, weil aus vorliegenden Untersuchungen die relevanten Fragen bereits beantwortet werden konnten.

## **6.b Zur Notwendigkeit weitergehender Untersuchungen**

Untersuchungen sind nicht erforderlich. Erforderlich sind rechtliche und konzeptionelle Überlegungen für das zu erarbeitende Gesetz sowie ein Planspiel unter Mitwirkung der IBB, das die Übergangs- und Umstellungsprobleme auslotet.

## I.a Co-Bericht von Sebastian Jung / Prof. Dr. Johannes Ludwig / Prof. Dr. Martin Schwab

zum Reformvorschlag „Einführung einer 3-stufigen einkommensorientierten Miete im Sozialen Wohnungsbau“

### 1. Das Wichtigste in Kürze

Der oben genannte Reformvorschlag wird von der zutreffenden Einsicht getragen, dass Mietpreisgrenzen, welche die Versorgung einkommensschwacher Haushalte mit Wohnraum gewährleisten sollen, die Höhe des verfügbaren Haushaltseinkommens im Blick behalten müssen. Zustimmung verdient ferner die Idee, die Kostenansätze der II. Berechnungsverordnung einer kritischen Bestandsaufnahme zu unterziehen.

Gleichwohl wäre es gegenwärtig verfrüht, diesen Reformvorschlag als Gesetz in Kraft zu setzen. Stabilität und Vorhersehbarkeit der Sozialmieten sind zwar im vorgelegten Reformmodell durchaus darstellbar. Indes müsste zuvor ein Mechanismus etabliert werden, der die Mietenentwicklung für die Mieter kalkulierbar macht. Die Entscheidung über die Mietenentwicklung darf jedenfalls nicht dem Berliner Senat überlassen bleiben. Außerdem kommt die vorgesehene Belegungssteuerung nicht ohne eine objektscharfe Betrachtung des gegenwärtigen Mieterbestands aus. Die Akzeptanz des Vorschlags und des Risikos von Ablösungen der Aufwendungsdarlehen hängen stark von der Bereitschaft der Eigentümer ab, eine ganz erhebliche Verlängerung der Bindungen in Kauf zu nehmen und sich auf Restriktionen bei der Neuvermietung einzulassen, die es so bisher nicht gibt. Aus rechtlicher Sicht bedarf es vor allem einer Härtefallregelung für jene Eigentümer, die durch die Einführung einer einkommensorientierten Miete in die Unterdeckung getrieben zu werden drohen. Ferner führt der vorgelegte Reformvorschlag zu einem faktischen Zwang der Eigentümer, sich auf Veränderungen der Konditionen für die Bedienung der Aufwendungsdarlehen einzulassen, welche eine Verlängerung der Belegungs- und Mietpreisbindung zur Folge haben. Ob ein solcher faktischer Zwang verfassungsrechtlich zulässig ist, gilt es zu prüfen.

### 2. Würdigung im Einzelnen

- (1) Zu 3.6.: Das Ziel Mietenstabilität ist im System des oben genannten Reformvorschlags besser darstellbar als dies im System der Anschlussförderrichtlinien der Fall ist; denn erstmals wird das Einkommen der Haushalte, die mit Wohnraum versorgt werden sollen, als *allein* maßgebliche Bezugsgröße für die Miethöhe herausgestellt. Um dieses Ziel rechtssicher zu gewährleisten, bedarf es aber zum einen möglichst präziser rechtlicher Determinanten, an denen die einkommensorientierte Miete ausgerichtet werden soll, und zum anderen eines besonderen Verfahrens, in dem die einkommensorientierte Miete ermittelt werden soll. Der Berliner Senat ist als Entscheidungsinstanz aus zwei Gründen ungeeignet: Zum einen er hat in den letzten Jahrzehnten durch fatale Fehlentscheidungen im Bereich des Sozialen Wohnungsbaus jegliches Vertrauen verspielt. Zum anderen befindet sich der Berliner Senat als Vertretungsorgan des Landes Berlin in einem Interessenkonflikt, weil das Land Berlin ein fiskalisches Interesse an hohen Rückflüssen auf die Aufwendungsdarlehen haben kann. Dieses Interesse widerstreitet

dem Interesse an einer Mietenbegrenzung, weil diese nur um den Preis veränderter Konditionen für die Bedienung der Aufwendungsdarlehen zu haben ist. Die Aufgabe besteht daher darin, eine geeignete Instanz zu definieren, die für die sozialverträgliche Steuerung der Miethöhen verantwortlich ist.

- (2) Zu 3.7.: Die Belegungssteuerung setzt eine Bestandsaufnahme über die aktuelle Belegung voraus, da andernfalls keine seriösen Belegungsquoten für die Neuvermietung gebildet werden können. Eine objektscharfe Betrachtung des Mieterbestandes ist daher unumgänglich.
- (3) Zu 3.9.: Die Anregung, die Kostenansätze der II. Berechnungsverordnung einer kritischen Bestandsaufnahme zu unterziehen, halten wir für sehr begrüßenswert.
- (4) Zu 3.11. Die Aussage, dass „Anreize zur vorzeitigen Rückzahlung von Darlehen vermieden werden, sodass die bisher massiv stattfindenden Bindungsverkürzungen um Jahrzehnte reduziert werden“ wird von uns genauso wie die unter 5.d abgedruckte Behauptung, dass die Eigentümer die Maßnahme „nach einer Aufklärungs- und Nachdenkphase [...] begrüßen [werden]“ als doch wohl eher zu optimistisch eingeschätzt. Indem die Bedienung der Aufwendungsdarlehen zeitlich gestreckt wird, verlängert sich ganz erheblich die Dauer der Mietpreis- und Belegungsbindungen. Das wird einen Anreiz zur vorzeitigen Ablösung der Aufwendungsdarlehen bieten. Außerdem wird die gegenwärtig bestehende Freiheit, jede Wohnung an jeden Inhaber eines WBS vermieten dürfen, durch die „Vorgaben über die Neuvermietung“ (vgl. 3.7.) erheblich eingeschränkt, was die Eigentümer wohl ebenfalls nicht gutheißen werden. Dies und der Aufwand, den die Vermieter betreiben müssen, um der Belegungssteuerung zu genügen, werden wohl einen zusätzlichen Anreiz für eine vorzeitige Ablösung von Aufwendungsdarlehen darstellen.
- (5) Zu 3.12.: Die Miet-Mindereinnahmen, die nach Einschätzung des den Reformvorschlag vorlegenden Experten „voll zu Lasten Berlins gehen“, werden für das „Jahr der Umstellung“ auf „ca. 30 Mio. €“ gegenüber den bisher geplanten Einnahmen geschätzt. Ergänzend wird auf drei Dinge hingewiesen: a) Die vorbezifferten Mindereinnahmen beziehen sich auf die 43.290 Wohnungen der Segmente 4 und 5, für die der Reformvorschlag konzipiert wurde. b) Aufgrund der jährlichen Erhöhungen der jetzigen Verpflichtungsmieten werden die Mindereinnahmen bezogen auf die „bisher geplanten Einnahmen“ für die Folgejahre ansteigen. c) Die vorgeschlagene Streckung der Bedienung der Aufwendungsdarlehen führt sehr wohl zu einer Mindereinnahme für den Berliner Landeshaushalt. Jedes Darlehen, das nicht schnellstmöglich an Berlin zurückgezahlt wird, belastet den Landeshaushalt, weil sich hierdurch der Abbau der Staatsverschuldung verlangsamt, was wegen der von Berlin auf seine Schulden zu zahlenden Zinsen fiskalisch ungünstig ist.
- (6) Zu 3.13: Sofern von einem gegenwärtigen Bestand von 96.000 Sozialwohnungen die Rede ist, beruht dies auf der unausgesprochenen Annahme, dass es sich bei den Objekten im Segment 1 (verweigerte Anschlussförderung) in Wirklichkeit nicht mehr um Sozialwohnungen handelt. Diese Annahme weisen wir entschieden zurück.

- (7) Was die rechtlichen Aspekte des Reformvorschlags anbelangt, ist folgendes zu beachten:
- a) Es bedarf mit Blick auf Art. 14 GG einer Härtefallregelung für Vermieter, die infolge der Mietpreisbegrenzung von der Unterdeckung bedroht sind – namentlich für jene, die besonders viele einkommensschwache Mieter im Bestand haben.
  - b) In Ziffer 43.3 WFB 1977 ist vorgesehen, dass die Aufwendungsdarlehen nach 30 Jahren vollständig zurückgeflossen sein müssen. Es bedarf einer rechtlichen Prüfung, ob dies seitens des Landes Berlin einseitig verlängert werden kann (was die zwangsläufige Folge ist, wenn infolge der Absenkung der Mieten die Bedienung der Aufwendungsdarlehen zeitlich gestreckt wird). Das Problem besteht darin, dass dadurch die Objekte länger in der Bindung bleiben und die Eigentümer sich dadurch in der wirtschaftlichen Verwertbarkeit der Förderobjekte beeinträchtigt sehen könnten.
  - c) Angesichts der veränderten Mietpreisgrenzen müssen die Konditionen für die Bedienung der Aufwendungsdarlehen angepasst werden (siehe 3.8.). In der Tat wird es erforderlich sein, den Vermietern eine entsprechende Änderung der Konditionen anzubieten. Zudem wird es unumgänglich sein, die Verpflichtung des Landes Berlin, ein solches Angebot zu unterbreiten, auch gesetzlich zu verankern. Aber selbst wenn dies geschieht, verzeichnen wir den folgenden Befund: Viele Verpflichtungsmieten, die nach den Vorgaben der Anschlussförderrichtlinien ermittelt werden, liegen oberhalb der nunmehr vorgeschlagenen Mietpreisgrenzen. Bleibt es nach Umsetzung des vorgelegten Reformvorschlags bei den gegenwärtigen Konditionen, werden die Vermieter die Aufwendungsdarlehen also aus Mieten refinanzieren müssen, die sie dann gar nicht mehr in dieser Höhe werden erwirtschaften *dürfen*. Die Vermieter werden daher *faktisch gezwungen* sein, ein solches Angebot des Landes Berlin anzunehmen. Nun wird aber die Veränderung der Konditionen zur Bedienung der Aufwendungsdarlehen zu einer zeitlichen Streckung jener Bedienung und damit zu einer Verlängerung der Bindungen führen. Damit besteht für die Eigentümer ein faktischer Zwang, sich auf eine Verlängerung der Bindungen einzulassen. Es erscheint angesichts der erhöhten Sozialbindung des Eigentums im öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbau durchaus *möglich*, dass ein solcher faktischer Zwang den Vermietern ohne Verstoß gegen Art. 14 GG auferlegt werden darf. Doch sollte dies rechtlich geprüft werden.
- (8) Wir haben uns bei der Reflexion sämtlicher Reformvorschläge eine Grundfrage gestellt: Wo stünden wir heute, wenn *erstens* die II. Berechnungsverordnung nicht auf teilweise fragwürdigen ökonomischen Prämissen beruhte und wenn *zweitens* die Akteure des Sozialen Wohnungsbaus in Berlin seriös gewirtschaftet hätten (was sie unserer Einschätzung nach in weiten Teilen nicht getan haben)?

Der vorgelegte Reformvorschlag greift in begrüßenswerter Weise zumindest den ersten dieser beiden Gedanken auf, indem unter 3.9. die Position „Mietausfallwagnis“ in Frage gestellt wird. Aus unserer Sicht gehören weitere Positionen auf den Prüfstand. Kaum erklärbar ist z. B. angesichts permanenter Schwankungen auf den Finanzmärkten, dass den Eigentümern eine statische Eigenkapitalverzinsung garantiert wird (4 bzw. 6,5%, siehe § 8a Abs. 1 WoBindG, 20 Abs. 2 der II. Berechnungsverordnung). Kaum erklärbar ist außerdem, warum bei Fremdmitteln trotz fortschreitender Tilgung die Verzinsung des ursprünglichen Darlehensnennbetrags angesetzt werden darf (§ 12 Abs. 4 Satz 3 der II. Berechnungsverordnung).

- (9) Zu 5.f und 6.a, 6.b: Die Angabe, dass rechtliche Risiken ausgeschlossen werden könnten, wenn man die Formulierung des Gesetzes nur sorgfältig genug wähle, kann in dieser Einfachheit nicht überzeugen. Die Auffassung, dass weitergehende Untersuchungen „nicht erforderlich“ seien, wird nicht geteilt. Vielmehr ist nach unserer Auffassung das Gegenteil der Fall.

## **II Einführung einer Richtsatzmiete im Sozialmietwohnungsbestand Berlins**

### **1. Berichterstatter: Dr. Peter Runkel**

Co-Berichterstatter: Volker Härtig, Peter Mikulla, Reiner Wild,  
Sebastian Jung / Prof. Dr. Johannes Ludwig / Prof. Dr. Martin Schwab

### **2. Beschreibung der Problemlage**

In den vergangenen Jahren haben sich die zulässigen Verpflichtungsmieten (Nettokaltmieten) in obigen Segmenten des sozialen Wohnungsbaus wesentlich stärker erhöht als die durchschnittlichen Vergleichsmieten im frei finanzierten Wohnungsbau. In 40 Prozent der Sozialwohnungen wurden die Mieterhöhungsspielräume bereits vollständig oder weitgehend durchgesetzt. In diesen Fällen entspricht die vom Mieter bezahlte Ist-Miete der Verpflichtungsmiete. In 60 Prozent aller betroffenen Wohnungen haben die Eigentümer die rechtlich zulässigen Mieterhöhungen jedoch (noch) nicht umgesetzt, sondern leisten in Höhe der Differenz zwischen Verpflichtungsmiete und Ist-Miete erhebliche Mietverzichte (2015: im Durchschnitt 0,62 Euro pro Quadratmeter Wohnfläche und Monat). Diese Mietverzichte müssen aber nicht von Dauer sein, sondern können jederzeit je nach Marktlage durch Erhöhung der Ist-Miete ausgeglichen werden. Je angespannter sich die Wohnraumversorgungssituation in Berlin entwickelt, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass diese Mieterhöhungsmöglichkeiten von den Eigentümern auch realisiert werden.

Der Abstand zwischen den durchschnittlichen Ist-Mieten der obigen Segmente (2015: 6,11 Euro) zur ortsüblichen Vergleichsmiete ist aus dem Berliner Mietspiegel 2015 nur begrenzt ablesbar. Aus den Mietspiegelauswertungen liegen nur für drei relevante Baujahresklassen Durchschnittswerte vor; für diese Baujahresklassen in etwa entsprechende Wohnungsprogrammjahresklassen (- 2 Jahre) wurden die Sozialmieten ausgezählt. Dementsprechend ergeben sich immer 3 Vergleichswerte und kein griffiger Gesamtvergleichswert. Unter diesen Einschränkungen beträgt der Abstand der Ist-Mieten zu den Mittelwerten der entsprechenden Mietspiegelmieten für das Gros der Bestände (Programmjahre 1971-88 und 1989-97) 13 bzw. 15 Prozent (Ausnahme Wohnungsbauprogrammjahre 1969-70 mit einem 1 Prozent über dem Mietspiegel liegenden Durchschnitt) oder absolut 0,90 bzw. 1,12 Euro pro Quadratmeter Wohnfläche im Monat. Vergleicht man dagegen die Verpflichtungsmieten (Ist-Mieten plus Mietverzichte) beträgt der Abstand beim Gros der Bestände (Programmjahre 1971-88 und 1989-97) nur noch 4 Prozent.

Eine wesentliche Ursache für die stark steigenden Verpflichtungs- und Ist-Mieten ist die jährlich vom Fördergeber – dem Land Berlin – nach den Anschlussförderungsrichtlinien geforderte Erhöhung von 0,1278 Euro auf die jeweils berechnungsrechtlich zulässige Miete. In der Phase der Bedienung der Aufwendungsdarlehen, in der sich fast alle obigen Objekte befinden, führt dies in erster Linie zu einer Erhöhung der für die Aufwendungsdarlehen zu zahlenden Zinsen und damit zu höheren Einnahmen des Landes Berlin. Das Land Berlin bestimmt damit zurzeit wesentlich den Umfang, in dem die Verpflichtungsmieten jährlich steigen.

Nach einer von der IBB durchgeführten Befragung von Mietern des sozialen Wohnungsbaus in Berlin gibt es einen relativ hohen Anteil von Mieterhaushalten, die über höhere Einkommen verfügen, als die schon hohen Einkommensgrenzen in Berlin zulassen (140 Prozent der bundesrechtlichen Grenze des WoFG von 2001). Etwa 32 Prozent aller Mieter-Haushalte im sozialen Wohnungsbau verfügen danach über ein Jahreseinkommen oberhalb der Berliner WBS-Einkommensgrenzen (Haushaltsgruppe I). Etwa 23 Prozent verfügen über ein Jahreseinkommen zwischen den Berliner WBS-Einkommensgrenzen und den Einkommensgrenzen des Bundes nach § 9 WoFG (Haushaltsgruppe II) und etwa 45 Prozent aller Haushalte verfügen über ein Jahreseinkommen unterhalb der Einkommensgrenzen des Bundes (Haushaltsgruppe III).

### 3. Dringlichkeit

Ein sozialer Wohnungsbau, der mit Hilfe von Belegungsbindungen nur noch der Unterbringung von Haushalten dient, die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können und auf Unterstützung angewiesen sind (§ 1 Abs. 2 Satz 1 WoFG), diesen Wohnraum aber nicht mehr zu Sozialmieten gewährleistet, die deutlich unter den Vergleichsmieten des frei finanzierten Wohnungsbaus liegen, gibt eines der beiden politischen Anliegen des sozialen Wohnungsbaus auf. Verpflichtungsmieten und in deren Folge Ist-Mieten im sozialen Wohnungsbau in Höhe der Vergleichsmieten oder sogar darüber, verfehlen einen der beiden Zwecke dieser Objektförderungen.

Man mag eine solche Entwicklung durch eine verstärkte Subjektförderung einkommenschwacher Haushalte auszugleichen versuchen – durch eine ergänzende landesrechtliche Regelung wie den Mietzuschuss nach § 2 WoG Bln. oder durch bundesrechtliche Regelungen wie die Kosten der Unterkunft (KdU) nach den Sozialgesetzbüchern (SGB II und XII) bzw. durch das Wohngeld nach dem WoGG. Manche Finanzpolitiker mögen auch fiskalisch rechnen, was dem Berliner Haushalt geringere Ausgaben oder Einnahmeverluste verursacht, eine die Mieten in den Beständen des sozialen Wohnungsbaus begrenzende Regelung oder höhere Mietzuschüsse des Landes Berlin. Schließlich kann man in solche Überlegungen auch Kostenverschiebungen zwischen Landes- und Bundeshaushalt einbeziehen, insbesondere dann, wenn sich der Vorschlag der Herren Schäuble/Scholz im Rahmen der anstehenden Verhandlungen um den Länderfinanzausgleich durchsetzen sollte, dass im Bereich des Wohnungsbaus die Länder die Objektförderung und der Bund die Subjektförderung jeweils vollständig übernehmen. Dann kann es sich für den Berliner Haushalt durchaus „rechnen“, die Sozialmieten zur Einnahmemehrung des Landeshaushalts weiter stärker als die Vergleichsmieten steigen zu lassen, weil für die Folgekosten in Form von KdU und Wohngeld der Bund aufkommt. Wollte man solchen fiskalischen Überlegungen folgen, wäre es allerdings folgerichtig, die Sozialwohnungen – mit Übergangsfristen – mietenrechtlich (nicht belegungsrechtlich) ganz - d.h. ohne Maßgaben - in das Vergleichsmietensystem des BGB zu überführen.

Will man dagegen einen Abstand zwischen der für eine Sozialwohnung und für eine frei finanzierte Wohnung zu zahlende Miete aufrechterhalten, bedarf es einer Neuorientierung des Rechts der Miethöhe im sozialen Wohnungsbau. Diese Neuorientierung kann innerhalb des Rechts des sozialen Wohnungsbaus gesucht werden (siehe die entsprechende Reformoption)

oder durch Überführung der Berliner Verpflichtungsmieten in das Vergleichsmietensystem des BGB mit gesetzlichen Maßgaben, die Wesensmerkmale der „Sozialmiete“ sichern helfen.

#### **4. Konkrete Beschreibung des Reformvorschlags**

Die Diskussion um die Überführung der Verpflichtungsmiete in das Vergleichsmietensystem des BGB mit gesetzlichen Maßgaben wird üblicher Weise unter dem Stichwort „Richtsatz-miete“ geführt. Zwingend ist das nicht. Man kann den Vorschlag auch anders nennen, zumal wenn der Begriff „Richtsatzmiete“ in der politischen Diskussion in Berlin mit Vorbehalten behaftet sein sollte. Denkbar und inhaltlich treffender wäre der Begriff „Sozialmiete“.

Regelmäßig wird unterschieden zwischen einer marktorientierten Richtsatzmiete und einer sozialen Richtsatzmiete. Der Unterschied besteht darin, dass sich bei einer marktorientierten Richtsatzmiete die zu zahlende Miete aus dem Mietspiegel abzüglich eines vom Gesetzgeber festgelegten Abschlags ergeben muss (Mittelwert der entsprechenden Tabelle des qualifizierten Mietspiegels abzüglich eines bestimmten Prozentsatzes X). Bei der sozialen Richtsatzmiete ergeben sich aus dem Mietspiegel nur Anhaltspunkte für die zu zahlende Miete; diese wird daher (allgemein oder objektscharf) durch Rechtsverordnung des Senats festgelegt.

Der Berliner Mietspiegel 2015 erfüllt die Voraussetzungen für eine marktorientierte Richtsatzmiete nicht, da der überwiegende Teil der in Betracht kommenden sozialen Wohnungen in Mietspiegeltabellen fallen, deren Mittelwerte wegen geringer Zahl erhobener Entgelte nur bedingte Aussagekraft haben und wegen der insoweit nur eingeschränkten Datengrundlage nicht dem Anwendungsbereich des qualifizierten Mietspiegels zugeordnet werden können oder die keine Angaben enthalten. Sollte sich das Land Berlin grundsätzlich für eine markt-orientierte Richtsatzmiete entscheiden, müsste dies Eingang in die Neuaufrstellung des Berliner Mietspiegels 2017 finden. Dabei wird es entscheidend darauf ankommen, ob in den entsprechenden Baualterklassen ausreichende Fallzahlen des frei finanzierten Wohnungsbaus oder des ehemaligen sozialen Wohnungsbaus nach Auslaufen der Bindungen herangezogen werden können, um auch insoweit die Anforderungen an einen qualifizierten Mietspiegel zu erfüllen. Der Vorteil einer marktorientierten Richtsatzmiete gegenüber der sozialen Richtsatzmiete wäre dann, dass es im Falle einer generellen Festlegung der Richtsatzmiete keines Zwischenschritts einer Rechtsverordnung des Landes mehr bedarf. Bis zu einem in allen einschlägigen Tabellen qualifizierten Mietspiegel verbleibt es daher bei der Möglichkeit einer sozialen Richtsatzmiete.

##### **a) Die gesetzlichen Maßgaben einer Richtsatzmiete**

Für unbedingt erforderlich gehalten werden gesetzliche Maßgaben zur Miethöhe, zur Mieterhöhung nach Modernisierung und für Härtefälle. Hinzukommen muss eine Klarstellung, dass die Richtsatzmiete auch im Fall der Wiedervermietung einer Wohnung gilt (und nicht § 556 d BGB).

##### **aa) Maßgaben zur Miethöhe**

Dabei ist zunächst zu entscheiden, ob eine einheitliche Richtsatzmiete oder eine nach Einkommen gestaffelte Richtsatzmiete angestrebt werden soll (1. Weichenstellung).

## Einheitliche Richtsatzmiete

Für eine einheitliche Richtsatzmiete spricht, dass sie vom Verwaltungsaufwand her wesentlich einfacher umzusetzen ist, weil das Einkommen der Haushalte weder erstmalig noch periodisch erhoben werden muss. Ferner ist zu berücksichtigen, dass sich bei einer strikteren Handhabung der Freistellung von der Belegungsbindung der Anteil der Haushalte mit einem Einkommen oberhalb der Berliner WBS-Grenzen auf Grund der natürlichen Fluktuation kontinuierlich abnehmen wird. Bei Annahme einer durchschnittlichen Fluktuation von 5 Prozent der Haushalte jährlich wird sich der Anteil dieser Haushalte in etwa 10 Jahren halbiert haben. Auf der anderen Seite werden in diesem Zeitraum auch Haushalte, deren Einkommen bisher innerhalb der WBS-Grenzen liegen, bei insgesamt guter gesamtwirtschaftlicher Entwicklung die WBS-Grenzen überschreiten.

## Einkommensorientierte Richtsatzmiete

Gegen eine einheitliche Richtsatzmiete spricht, dass auch die Haushalte, deren Einkommen über den (hohen) Berliner WBS Grenzen liegen (nach Selbsteinschätzung der Mieter 32 Prozent), von der gegenüber der ortsüblichen Vergleichsmiete niedrigeren Richtsatzmiete profitieren würden. Für eine nach Einkommen der Mieterhaushalte gestaffelte Richtsatzmiete spricht neben den Gesichtspunkt der sozialen Gerechtigkeit vor allem, dass nur so objektbezogen ein hinreichender Abstand zwischen Richtsatzmiete für Haushalte mit niedrigem Einkommen und ortsüblicher Vergleichsmiete erzielt werden kann.

## Zwischenvotum

Vorgeschlagen wird daher:

- Haushalte mit einem Jahreseinkommen oberhalb der Berliner WBS-Einkommengrenzen (Haushaltsgruppe I) zahlen eine am Mietspiegel (der insoweit nicht qualifiziert ist) orientierte und durch RVO objektscharf festgesetzte ortsübliche Vergleichsmiete (Richtsatzmiete I)
- Haushalte mit einem Jahreseinkommen zwischen den Berliner WBS-Einkommengrenzen und den Einkommengrenzen des Bundes nach § 9 WoFG (Haushaltsgruppe II) zahlen ein objektscharf durch RVO festgelegte Richtsatzmiete II, die X Prozent unterhalb der Richtsatzmiete I (durch RVO festgesetzte ortsübliche Vergleichsmiete) liegt
- Haushalte mit einem Jahreseinkommen unterhalb der Einkommengrenzen nach WoFG (Haushaltsgruppe III) zahlen eine Richtsatzmiete III, die Y Prozent unterhalb der Richtsatzmiete I (durch Rechtsverordnung festgesetzte ortsüblichen Vergleichsmiete) und unterhalb der Richtsatzmiete II liegt.

Die Festlegung der Richtsatzmieten kann ferner generell oder objektbezogen erfolgen (2. Weichenstellung).

## Generelle Festlegung der Richtsatzmieten

Legt man die Richtsatzmieten X, Y und Z generell – d. h. durch Gesetz oder Rechtsverordnung für alle Wohnungen in obigen Segmenten – fest, bedarf es Überleitungsregelungen für folgende zwei Fallkonstellationen:

- die aktuellen Verpflichtungsmieten liegen über den Richtsatzmieten,
- die aktuellen Verpflichtungsmieten liegen unterhalb der Richtsatzmieten.

Die Überleitungsregelungen haben insbesondere das Verfahren festzulegen, wie in einem zu bestimmenden Überleitungszeitraum (z.B. 10 Jahre) die Verpflichtungsmieten schrittweise an die Richtsatzmieten angeglichen werden. Führt die auf diese Weise festgesetzte Richtsatzmiete für den einzelnen Eigentümer zu dauerhaften Verlusten, bedarf es einer Härtefallregelung, die der Eigentümer in Anspruch nehmen kann. In deren Rahmen ist dann im Einzelfall zu prüfen, durch welche Änderungen bei der AD Bedienung die Härte beseitigt werden kann (z.B. durch Stundung oder Absenkung des Zinssatzes).

## Objektbezogene Festsetzung der Richtsatzmieten

Die Festlegung der jeweiligen Richtsatzmiete erfolgt objektbezogen. In der Summe sollten die Richtsatzmieten X, Y und Z pro Objekt der bisherigen objektbezogenen festgelegten Verpflichtungsmiete entsprechen, nachdem zuvor in einer Übergangszeit die Verpflichtungs- und Ist-Mieten angeglichen wurden (siehe unten 4 c). Die Richtsatzmieten sind dann alle zwei Jahre – nunmehr generell anhand des Mietspiegels - zu überprüfen und anzupassen. Führt die auf diese Weise festgesetzte Richtsatzmiete für den einzelnen Eigentümer zu dauerhaften Verlusten (was nur ausnahmsweise eintreten dürfte), kann er die Härteklausele in Anspruch nehmen.

Die generelle Festlegung der Richtsatzmieten ist verwaltungsmäßig zunächst einfacher, wirft aber in der Übergangsphase (10 Jahre) erhebliche Probleme bei der Anpassung der Verpflichtungsmieten an die Richtsatzmieten in den einzelnen Objekten auf. Hierfür bedarf es zusätzlich einer Härtefallregelung, um in Ausnahmefällen durch objektbezogene Einzelfallprüfung zu tragbaren Ergebnissen zu gelangen.

Eine objektbezogene Festlegung der Richtsatzmieten ist zunächst verwaltungsaufwendiger, eröffnet aber zugleich die Möglichkeit, die einzelnen Objekte hinsichtlich Mieterstruktur, Instandsetzungs- und Modernisierungsbedarf und hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit eingehender zu betrachten. Dagegen wird sich der Verwaltungsaufwand bei der auch in diesem Fall erforderlichen Härtefallklausele auf deutlich weniger Fälle reduzieren, weil vor Einführung der Richtsatzmiete ja bereits eine objektbezogene Prüfung stattgefunden hat.

## Zwischenvotum

Im Ergebnis spricht viel für eine objektbezogene Festsetzung der Richtsatzmieten, weil sie zu von vornherein auf das jeweilige Objekt ausgerichteten Lösungen mit Nebenabsprachen z.B. hinsichtlich erforderlicher Modernisierungen/Instandsetzungen und unter Würdigung der bishe-

rigen Wirtschaftlichkeitsberechnung führt. Dadurch wird sichergestellt, dass das einzelne Objekt nicht dauerhaft in die Unterdeckung getrieben wird. Auf der anderen Seite kann eine objektbezogene Festlegung der Richtsatzmiete zu einer Spreizung der Richtsatzmieten X, Y und Z führen, ohne dass dies nach Lage und Ausstattung der Wohnungen gerechtfertigt wäre. Eine objektbezogene Festsetzung der Richtsatzmieten sollte daher zugleich mit einem Konzept verbunden werden, wie die so festgelegten Richtsatzmieten in einem mittelfristigen Zeitraum nach Lage und Ausstattung der Objekte zusammen geführt werden können.

#### **bb) Maßgabe zur Mieterhöhung bei Modernisierung**

Die unmittelbare Anwendung des § 559 BGB auf Objekte des sozialen Wohnungsbaus würde Mieterhöhungen nach Modernisierung eröffnen, die im frei finanzierten Wohnungsbau (noch) hinnehmbar erscheinen, nicht aber im sozialen Wohnungsbau. Hier bedarf es der Begrenzungen zumindest in zweifacher Hinsicht:

- Zum einen ist der zulässige Standard festzulegen, bis zu dem mietenrelevant modernisiert werden darf (einfacher/mittlerer Standard), um sog. Luxusmodernisierungen zu verhindern.
- Zum anderen sollte die Mieterhöhung nach Modernisierung nicht nur prozentual zu den aufgewendeten Kosten, sondern auch absolut gemessen an der bisherigen Richtsatzmiete gedeckelt werden (noch zu erprobendes Beispiel: 8 Prozent der aufgewendeten Kosten, höchstens aber 15 Prozent der bisherigen Richtsatzmiete). Die unterschiedlichen Einkommensgruppen würden damit auch im unterschiedlichen Umfang von Mieterhöhungen bei Modernisierungen betroffen.

Ob daneben energetische Modernisierungen dadurch begünstigt werden sollen, dass die Erhöhung der Richtsatzmiete um den Betrag höher ausfallen darf, um den die Kosten für die Beheizung des Objektes sinken, sollte davon abhängig gemacht werden, ob dafür ein praktikables Verfahren entwickelt werden kann. Dabei ist jeweils auf das Objekt und nicht auf den einzelnen Mieter abzustellen, da die Warmmiete für die einzelne Wohnung stark vom individuellen Verhalten des jeweiligen Mieters abhängt und insoweit vom Eigentümer nicht beeinflussbar ist. Auf der anderen Seite können auch Vermieter durch ihr Einkaufsverhalten bei der Energie und bei der Wartung der Anlagen spürbaren Einfluss auf die Kosten für die Beheizung des Objektes nehmen.

#### **cc) Maßgabe einer Härtefallregelung für Einzelfälle**

Bei einer solchen grundlegenden Systemumstellung und dessen Vollzug kann es – auch nach einer Vorbereitungszeit zur Schaffung eines angemessenen Abstandes zwischen Verpflichtungsmiete und ortsüblicher Vergleichsmiete (siehe dazu Nr. 4c) - nicht ausbleiben, dass es in Einzelfällen zu einer dauerhaften Unterdeckung des Eigentümers kommt. Dem soll dadurch begegnet werden, dass der Eigentümer auf der Grundlage einer gesetzlichen Härtefallregelung jederzeit (z.B. wegen einer überproportional hohen Belegung seines Objektes mit Haushalten

mit einem Jahreseinkommen unterhalb der Einkommensgrenzen nach WoFG (Haushaltsgruppe III) und damit einer Richtsatzmiete Y) geltend machen kann, auch unter Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgebots des sozialen Wohnungsbaus und der tatsächlichen Kosten dauerhaft keine angemessene Eigenkapitalverzinsung erwirtschaften zu können. Dabei sollte als angemessene Eigenkapitalverzinsung der jeweilige Zinssatz gelten, der durchschnittlich im frei finanzierten Wohnungsbau für nach Ausstattung und Lage vergleichbare Objekte erzielt wird, abzüglich eines zu bestimmenden Abschlags auf Grund der Zweckbestimmung „sozialer Wohnungsbau“. Damit soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass der Eigentümer eines im sozialen Wohnungsbau geförderten Objektes aufgrund der besonderen Zweckbestimmung berechtigter Weise nur eine Eigenkapitalverzinsung erwarten kann, die unterhalb vergleichbarer Objekte ohne staatliche Förderung liegt.

Einer solchen Härtefallregelung bedarf es unabhängig davon, wie hinsichtlich der Richtsatzmiete die obigen zwei grundsätzlichen Weichenstellungen getroffen werden. In diesem Rahmen ist dann im Einzelfall zu prüfen, durch welche Konditionsänderungen bei der AD-Bedienung die Härte beseitigt werden kann.

#### **4.a Zur Umsetzung des Reformvorschlags notwendige Maßnahmen**

Zur Umsetzung einer sozialen Richtsatzmiete in Berlin bedarf es einer landesgesetzlichen Grundlage, in der insbesondere die gesetzlichen Maßgaben und eine Verordnungsermächtigung enthalten sein müssen, und anschließend zur Umsetzung einer Rechtsverordnung des Senats. Zwischen der Gesetzgebung und der Rechtsverordnung liegt ein umfangreiches Verwaltungsverfahren für jedes einzelne von der Richtsatzmiete erfasste Objekt des sozialen Wohnungsbaus der entsprechenden Segmente. Alle zwei Jahre sind dann die Richtsatzmieten durch Rechtsverordnung – nunmehr allgemein und nicht mehr objektbezogen - an die Entwicklung der ortsüblichen Vergleichsmiete anzupassen.

#### **4.b Für welche Segmente des sozialen Wohnungsbaus soll der Vorschlag gelten?**

Die Richtsatzmiete sollte für möglichst viele Segmente gelten, nicht aber für das Segment 1 ohne Anschlussförderung. In diesem Segment liegen die Kostenmieten regelmäßig oberhalb der Vergleichsmieten. Eine Reduzierung auf eine Richtsatzmiete für die Haushaltsgruppen II und III unterhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete würde eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums nach Art. 14. Abs. 1 Satz 2 GG bedeuten, die ohne Ausgleichszahlungen verfassungsrechtlich keinen Bestand haben dürfte, da der Vermieter systematisch in die Unterdeckung seiner Kosten getrieben und dadurch gezwungen würde, auf Dauer Verluste zu machen.

Im Übrigen ist zu prüfen, ob auch die Objekte des Segments 7 (IBB-Baudarlehen) in die Richtsatzmiete einbezogen werden können. Voraussetzung wäre, dass die Verzinsung der Baudarlehen eingefroren oder an die Entwicklung des Kapitalmarktes angepasst wird.

#### 4.c Zentrale Voraussetzungen bzw. maßgebliche Hindernisse

Der Grundgedanke der Richtsatzmiete ist, dass zwischen ihr (Richtsatzmieten Y und Z) und der ortsüblichen Vergleichsmiete (hier: Richtsatzmiete X) ein Abstand besteht, der trotz prozentualer Anpassungen alle zwei Jahre dauerhaft aufrecht erhalten bleibt (Abstandsgebot). Dies setzt aber voraus, dass ein solcher Abstand tatsächlich besteht oder hergestellt und ohne Verstoß gegen Art. 14 Abs. 1 und 2 GG auf Dauer aufrechterhalten werden kann.

Deshalb bedingt die Überführung von Segmenten des Berliner sozialen Wohnungsbaus in das Richtsatzmietensystem eine Festschreibung oder Angleichung der AD-Bedienung an die Kapitalmarktzinsen und eine Angleichung der Mieten, wie sie von der Expertengruppe im Sofortprogramm zur Verringerung des weiteren Abschmelzens des Bestandes im sozialen Wohnungsbau durch vorzeitige Ablösungen vom 2. Mai. 2016 unter den Empfehlungen I und IV vorgeschlagen worden sind. Diese für die Jahre 2016 und 2017 vorgeschlagenen, kurzfristig umzusetzenden Vorabmaßnahmen müssen daher als Dauerlösung auch Grundlage für die Einführung einer sozialen Richtsatzmiete werden. Dabei sind insbesondere die Lücken zwischen Verpflichtungsmieten und Ist-Mieten durch Senkung der Verpflichtungsmieten zu schließen. Nur so kann der erforderliche Abstand zwischen Richtsatzmiete Y und Z sowie ortsüblicher Vergleichsmiete (Richtsatzmiete X) dauerhaft aufrechterhalten werden.

Mit anderen Worten: ohne einen angemessenen Abstand zwischen den Verpflichtungsmieten bisherigen Rechts und der ortsüblichen Vergleichsmiete – vorhandener oder in der Vorbereitungsphase geschaffener Abstand - ist die Einführung einer sozialen Richtsatzmiete nicht sinnvoll.

Auf der anderen Seite ist zu berücksichtigen, dass der als Voraussetzung für die Einführung der Richtsatzmiete zu fordernde Abstand zwischen Verpflichtungsmiete und ortsüblicher Vergleichsmiete geringer sein kann, als der nach Einführung der Richtsatzmiete objektscharf festzusetzende Abstand zwischen Richtsatzmiete X (entspricht der ortsüblichen Vergleichsmiete) und der Richtsatzmiete Z. Dies ergibt sich daraus, dass künftig die Haushaltsgruppe I die ortsübliche Vergleichsmiete (Richtsatzmiete X) und damit eine höhere Miete als die bisherige Verpflichtungsmiete zahlen soll. Diese höheren Mieteinnahmen sollen im Objekt dazu genutzt werden, um die Richtsatzmiete Z für die Haushalte mit niedrigem Einkommen zu senken.

Verallgemeinert sieht das Modell so aus: Beträgt der heutige Abstand zwischen Verpflichtungsmiete und ortsüblicher Vergleichsmiete 6 Prozent, dann sollte dieser Abstand zunächst in der Vorbereitungsphase durch Reduzierung der AD-Verzinsung bei gleichzeitigem Anstieg der ortsüblichen Vergleichsmiete auf 7 bis 8 Prozent erhöht werden. Dieses Ziel dürfte im Rahmen einer zweijährigen Vorbereitungszeit zu erreichen sein. Anschließend kann die Richtsatzmiete in ihren drei Stufen idealtypisch wie folgt festgesetzt werden: Die Richtsatzmiete X beträgt 100 Prozent der ortsüblichen Vergleichsmiete, die Richtsatzmiete Y liegt 10 Prozent und die Richtsatzmiete Z 15 Prozent unterhalb der Richtsatzmiete X. Da sich aber sowohl die Verpflichtungsmieten der einzelnen Objekte des sozialen Wohnungsbaus als auch die Zusammensetzung der Haushaltsgruppen pro Objekt unterscheiden, sollte die Festsetzung der Richtsatzmiete nicht generell, sondern objektbezogen erfolgen. Dabei sollte pro Objekt die Summe der bisherigen Verpflichtungsmieten der Summe der künftigen Richtsatzmieten (in etwa) entsprechen.

Dagegen sollte nicht auf den Abstand zwischen den Ist-Mieten und der ortsüblichen Vergleichsmiete abgestellt werden, da dies die Eigentümer im Vorfeld der Maßnahme nur veranlassen würde, die Ist-Miete bis zur Höhe der Verpflichtungsmiete anzuheben bzw. die Objekte vorzeitig abzulösen.

#### **4.d Abhängigkeit vom Kapitalmarkt**

Eine Abhängigkeit besteht insoweit, als sich die Höhe von Tilgung und Verzinsung der AD-Darlehen an den Konditionen des Kapitalmarkts orientieren müssen.

#### **4.e Kurz- oder mittelfristig umsetzbar**

Eine solche Systemumstellung ist nur mittelfristig – aber innerhalb einer Legislaturperiode - umsetzbar. Sie bedarf zuvor vertiefender Untersuchungen an Hand typischer Objekte und Eigentümergruppen und einer breiten Diskussion mit den betroffenen Eigentümern und Mietern. Ist die politische Grundsatzentscheidung gefallen, einen solchen Systemwechsel anzustreben, bedarf es einer gründlichen und objektbezogenen verwaltungsmäßigen Vorbereitung insbesondere zwischen dem Gesetzgebungs- und dem Verordnungsverfahren.

#### **4.f Zeitrahmen/Zeithorizont für Beginn und Ende der Maßnahme**

Geht man davon aus, dass der grundsätzliche Startschuss zur Umsetzung dieser Reformoption in den Koalitionsverhandlungen zur Senatsbildung Ende 2016 getroffen werden kann, bedarf es zur Vorbereitung, Abstimmung und Beratung des erforderlichen Gesetzes mindestens ein Jahr. Dem schließen sich objektbezogene Untersuchungen und Verhandlungen mit den Eigentümern an, die noch einmal ein Jahr dauern werden, ehe das Verordnungsverfahren eingeleitet werden kann, für das wiederum ein Jahr anzusetzen ist. Bei einem solchen Systemwechsel – wie sie die Umstellung von der Verpflichtungsmiete auf die soziale Richtsatzmiete darstellt – sollte insgesamt Gründlichkeit vor Schnelligkeit gehen.

### **5. Folgen und Wirkungen**

Die Einführung einer sozialen Richtsatzmiete würde dazu führen, dass der Abstand zwischen Richtsatzmiete Y und Z zur ortsüblichen Vergleichsmiete (Richtsatzmiete X) auch künftig gewahrt bleibt. Anderenfalls besteht zu befürchten, dass sich die Verpflichtungsmiete und mit ihr die Ist-Miete der Vergleichsmiete immer stärker annähert bzw. diese sogar übersteigt.

#### **5.a Allgemeinen Wohnungsmarkt und Stadtentwicklung, u.a. Soziale Mischung**

Die soziale Mischung in den Objekten und Siedlungen des sozialen Wohnungsbaus bleibt gewahrt. Haushalte mit unterschiedlichem Einkommen können weiterhin im gleichen Objekt wohnen, zahlen aber eine unterschiedliche Netto-Kaltmiete (aber gleich hohe Nebenkosten).

#### **5.b Belegungsbindungen (Belegungsrechte und Belegungspraxis)**

Die Einführung einer einkommensorientierten sozialen Richtsatzmiete führt bei den Eigentümern tendenziell dazu, Haushalte mit höherem Einkommen bei der Belegung der Wohnungen zu bevorzugen, weil diese eine höhere Miete zahlen. Auf der anderen Seite wird es Aufgabe der

Belegungspraxis durch die Verwaltung sein, in den einzelnen Objekten eine Mischung von Haushalten der Einkommensgruppen II und III zu erhalten/herzustellen (z.B. durch Quotenvorgaben), wie es einer sozialen Mischung angemessen ist.

### **5.c Mieter/Mietergruppen, Mieten, Mietnebenkosten**

Der Vorschlag einer einkommensorientierten Richtsatzmiete entlastet generell Haushalte mit einem niedrigen Einkommen (Haushaltsgruppe III) und belastet Haushalte mit einem höheren Einkommen (Haushaltsgruppe I). Soweit für diese Haushalte die Einführung der ortsüblichen Vergleichsmiete vorgeschlagen wird, gilt § 558 Abs. 3 BGB, wonach sich die Miete in Berlin innerhalb von drei Jahren nicht um mehr als 15 Prozent erhöhen darf. Die Mieten für die mittlere Einkommensgruppe (Haushaltsgruppe II) bleiben im Wesentlichen konstant und reduzieren sich für die untere Einkommensgruppe.

Die Rechtsstellung aller Mieterinnen und Mieter wird durch die Einführung der Zustimmungspflichtigkeit von Mieterhöhungen entsprechend dem allgemeinen Wohnraummietrecht verbessert (§ 558b BGB).

Mieterhöhungen bei Modernisierungen bleiben für alle Haushalte gegenüber dem BGB nach Art und Höhe deutlich begrenzt. Auswirkungen mit sinkender Tendenz auf die Mietnebenkosten sind für alle Haushalte bei energetischen Modernisierungen zu erwarten.

### **5.d Eigentümer/Eigentümergruppen**

Für die Eigentümer/Vermieter entfällt mit der Umstellung die aufwendige Ermittlung der Durchschnitts- sowie der Einzelmiete. Es bedarf keiner neuen (fortgesetzten) Wirtschaftlichkeitsberechnung mehr. Modernisierungen sind nicht mehr im Einzelnen genehmigungspflichtig, sondern richten sich nach der entsprechenden gesetzlichen Maßgabe (vgl. 4 bb).

Wie die Eigentümer/Eigentümergruppen auf den Reformvorschlag reagieren werden, hängt wesentlich von der Kommunikation mit ihnen ab. Der Vorschlag muss als Chance vermittelt werden, aus dem verwaltungsaufwändigen und jährlichen Änderungen ausgesetzten Kosten-/Verpflichtungsmietrecht heraus zu kommen und sich dem Vergleichsmietensystem des BGB anzunähern. Zugleich sollte der Reformvorschlag mit dem Angebot verbunden werden, die AD-Bedienung mittelfristig konstant und der Kapitalmarktentwicklung angepasst zu halten sowie bei Härten in Einzelfällen im Rahmen der Härteklausele nach einer einvernehmlichen Regelung zu suchen. Die soziale Wohnraumförderung im Bestand wird für die Eigentümer wieder berechenbar.

Mögliche Konflikte, wie die unterschiedliche Behandlung von Schönheitsreparaturen im Kostenmietrecht (§ 28 Abs. 4 II.BV) und Vergleichsmietrecht (gilt mit der Miete als abgegolten), sollten frühzeitig erörtert werden.

Dem Bestreben mancher Eigentümer, im Vorfeld der Einführung einer Richtsatzmiete die Ist-Mieten durch Anhebung an die Verpflichtungsmieten anzupassen und so die Mietverzichte abzubauen, sollte durch eine über mehrere Jahre laufende flankierende Mietenpflege begegnet

werden (vgl. Maßnahme IV des von der Expertengruppe beschlossenen Sofortprogramms vom 2.5.2016 zur Verringerung von vorzeitigen Ablösungen).

#### **5.e Berliner Haushalt (Einsparpotentiale vs. Einnahmeverluste bzw. zusätzliche Ausgaben)**

Der Vorschlag ist insofern mit Einnahmeverlusten seitens des Berliner Haushalts verbunden, als die Richtsatzmieten nur noch entsprechend den Vergleichsmieten steigen sollen und dazu die AD-Bedienung an die Kapitalmarktentwicklung angepasst werden soll. Auf der anderen Seite dürften die Einnahmen aus vorzeitigen Rückzahlungen steigen, da jede Systemumstellung eine bestimmte Anzahl von Eigentümern veranlassen wird, das System des sozialen Wohnungsbaus zu verlassen.

Dem dürften Einsparungen bei den Mietzuschüssen nach § 2 WoG Bln. gegenüberstehen, weil der davon profitierende Personenkreis künftig kleiner ausfallen wird bzw. der Zuschussbedarf im Einzelfall geringer ansteigen wird.

#### **5.f Rechtliche Risiken des Reformvorschlags und mit welchen Maßnahmen sie ggf. eingeschränkt werden können**

Der Reformvorschlag enthält Risiken in mehrfacher Hinsicht, die aber beherrschbar sind:

- Eigentümer können sich in ihren Rechten aus Art. 14 GG beeinträchtigt fühlen – dem soll die vorgeschlagene Härtefallklausel entgegen wirken.
- Wie bei jedem Systemwechsel werden verunsicherte Eigentümer die AD vorzeitig ablösen. In welchem Umfang dies geschieht, hängt wesentlich von der Kommunikation und der Offenheit des Reformvorschlags für Fortentwicklungen ab. Im Übrigen wird es schwer zurechenbar sein, ob vorzeitige Ablösungen auf Grund des günstigen Zinsumfeldes oder der Umstellung auf die Richtsatzmiete erfolgen.
- Mieter mit hohem Einkommen (Haushaltsgruppe I) mögen den individuellen Verlust der Verpflichtungsmiete beklagen, soweit diese augenblicklich (noch) niedriger als die Vergleichsmiete ist. Für sie gewährt § 558 Abs. 3 BGB einen hinreichenden Schutz.

Insgesamt spricht für das Abstandsgebot der Richtsatzmiete Y und Z zu der ortsüblichen Vergleichsmiete (Richtsatzmiete X) die Zweckbindung des sozialen Wohnungsbaus. Dieser ist mit erheblicher direkter und indirekter (steuerlicher) Förderung der öffentlichen Hand (Bund und Land Berlin) errichtet worden, um Haushalte mit geringem Einkommen bzw. Transfereinkommen und Haushalten mit besonderen Schwierigkeiten bei der Wohnraumversorgung bei der Versorgung mit Mietwohnraum zu unterstützen (§ 1 WoFG). Diesen Zielgruppen stehen nur geringe Einkommen zur Bewältigung der monatlichen Mietlast für das Wohnen zur Verfügung. Insoweit muss der soziale Wohnungsbau auch hinsichtlich der Miethöhe den finanziellen Möglichkeiten der genannten Zielgruppen Rechnung tragen. Er sollte daher preislich deutlich günstiger als der ansonsten nicht preisgebundene und auch nicht gesondert geförderte Wohnungsbau in Berlin sein. Die für Sozialwohnungen von den Haushaltsgruppen II und III zu entrichten-

den Mieten sollten ferner nicht die für Berlin geltenden Miet-Obergrenzen für Wohngeld nach dem WoGG überschreiten.

## **5. g Verwaltungsaufwand**

Die Umstellung von der Verpflichtungsmiete auf die Richtsatzmiete ist zunächst verwaltungsaufwändig; nach Ihrer Implementierung verringert sich der Verwaltungsaufwand aber erheblich. Neben der Vorbereitung von Gesetz- und Verordnungsentwurf liegt der Schwerpunkt des Verwaltungsaufwandes bei der objektbezogenen Festlegung der Richtsatzmiete mit ihren drei einkommensorientierten Komponenten. Anschließend reduziert sich der Verwaltungsaufwand auf die Härtefallverfahren und die alle 2 Jahre vorzunehmende - generelle und nicht mehr objektbezogene - Angleichung der Richtsatzmiete an die ortsübliche Vergleichsmiete und auf die Überprüfung der Einkommensverhältnisse der Haushalte der Gruppen II. und III.

Bei der Überprüfung der Einkommensverhältnisse der Mieter und Zuordnung zu den Richtsatzmieten I bis III sollte pragmatisch vorgegangen werden, wahlweise an Hand eines aktuellen Wohnberechtigungsscheins, eines Bescheides nach § 2 WoG Bln., eines Wohngeldbescheides, eines Bescheides über Transferleistungen nach dem SGB oder eines Steuerbescheides. Unterschiede bei der Einkommensermittlung in den jeweiligen Sozialleistungssystemen sind dabei entweder aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung hinzunehmen oder durch Verwaltungsvorschrift auf Grund pauschaler Annahmen auszugleichen. Je geringer der Verwaltungsaufwand bei der Zuordnung und regelmäßigen Überprüfung der Mieterhaushalte bei den Richtsatzmieten ausfällt, desto größer ist der soziale Ertrag einer einkommensorientierten Ausgestaltung der Richtsatzmiete. Haushalte, die keinen aktuellen Nachweis erbringen, unterfallen der Richtsatzmiete X (entspricht der ortsüblichen Vergleichsmiete).

Soweit von einzelnen Experten geltend gemacht wird, dass der Verwaltungsaufwand zur Vermittlung und Verhandlung der objektbezogenen Richtsatzmiete enorm sei und deshalb in Frage stehe, ob er geleistet werden könne, ist dem entgegen zu halten, dass sich ein Großteil der Kritik am Berliner sozialen Wohnungsbau vergangener Jahrzehnte darin zusammen fassen lässt, dass zu generell sowie zu pauschal und zu wenig objektbezogen vorgegangen worden sei. Eine stärkere Befassung mit den einzelnen Objekten des sozialen Wohnungsbaus in Berlin ist aber mit zusätzlichem Verwaltungsaufwand verbunden. Die IBB erhält dazu 0,5 Prozent der im sozialen Wohnungsbau ausgereichten Darlehenssumme als Verwaltungskostenbeitrag. Dieser Beitrag sollte ausreichen, den zunächst mit der Vorbereitung der sozialen Richtsatzmiete verbundenen erhöhten Verwaltungsaufwand abzudecken, wenn dem nach Einführung der sozialen Richtsatzmiete ein deutlich verringerter Verwaltungsaufwand bei gleichbleibendem Verwaltungskostenbeitrag gegenüber steht. Dabei ist auch zu bedenken, dass die IBB selbst im Fall der Beibehaltung der bisherigen Verpflichtungsmiete die einzelnen Objekte spätestens mit Beginn der AD Bedienung einer gründlichen Prüfung u.a. hinsichtlich des baulichen Zustandes und Modernisierungsbedarfs unterziehen sollte.

## 5.h Nachhaltigkeit der mit dem Vorschlag verbundenen Steuerungsmöglichkeit

Wie der Vorschlag zunächst verwaltungsaufwendig ist, so ist er genauso nachhaltig. Es handelt sich um eine einmalige Umstellung mit Anpassungs- und Überprüfungsbedarf alle zwei Jahre, die aber als System für die meisten Segmente des Berliner sozialen Wohnungsbaus anwendbar ist und auf Dauer Bestand haben kann. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass die Laufzeiten der Bindungen in den betroffenen Segmenten des Berliner sozialen Wohnungsbaus zumeist noch Jahrzehnte betragen.

## 5.i Allgemeine Transparenz und Akzeptanz

Gemessen am augenblicklichen System mit dem Auseinanderfallen von Ist-Mieten und rechtlich zulässigen Verpflichtungsmieten in den einzelnen Segmenten des sozialen Wohnungsbaus in Berlin ist die vorgeschlagene soziale Richtsatzmiete als transparent einzustufen, auch wenn einzelne der vorgeschlagenen Maßgaben – der Problematik angemessen – durchaus vielschichtig sind, wie die Maßgabe zur Mieterhöhung bei Modernisierung.

Die Akzeptanz des Vorschlags wird wesentlich davon abhängen, mit welcher Offenheit er kommuniziert wird und dabei auftretende Probleme erörtert und – möglichst einvernehmlich – gelöst werden. Daher beschränkt sich dieser Vorschlag auf Eckpunkte eines Systemwechsels hin zu einer sozialen Richtsatzmiete. Manche dieser Eckpunkte sind variabel, andere können hinzugefügt werden.

## 6. Gesamtbewertung des Reformvorschlags

Der Reformvorschlag hat – wie die meisten Reformvorschläge – Vor- und Nachteile. Diese sind gegenüber dem bisherigen System der Verpflichtungsmiete mit ansteigender AD-Bedienung und gegenüber dem Reformvorschlag zum Umstieg auf eine dreistufige einkommensorientierte Miete in den Segmenten 3 – 5 zu bewerten. Entsprechend unterschiedlich fällt die Beurteilung durch die Co-Berichterstatter und die übrigen Experten aus. Diese lässt sich grob wie folgt zusammenfassen: der Reformvorschlag erhält eine wohlwollende Beurteilung durch Experten, die stärker Mieterinteressen im Blick haben; eine skeptische Beurteilung durch Experten, die stärker Eigentümerinteressen vertreten, vor allem hinsichtlich der Frage, ob zwischen Verpflichtungsmiete und Marktmiete auch für Bestände in einfachen und mittleren Lagen ein genügend großer Abstand als Voraussetzung für die Einführung der Richtsatzmiete geschaffen werden kann; und eine kritische Beurteilung durch Experten, die die politischen Implikationen der Vorschläge in den Vordergrund stellen.

Von dieser Seite wird eingewandt, dass die für Mieter und Politik kaum noch zu durchschauende Komplexität des Kostenmietsystems durch ein kompliziertes, viele Fragen aufwerfendes neues System ersetzt werden solle. Durch eine politische Setzung einer einheitlichen Richtsatzmiete (siehe oben Weichenstellung 2) und einen Verzicht auf eine einkommensorientierte Differenzierung (siehe oben Weichenstellung 1) könne die Umsetzung einer sozialen Richtsatzmiete wesentlich vereinfacht werden. Dem ist insoweit zuzustimmen, als eine soziale Differenzierung zumeist mit Mehraufwand verbunden ist. Auf der anderen Seite ist nicht einzusehen, warum Haushalte mit einem Einkommen oberhalb der hohen Berliner WBS-Sätze von einer

sozialen Richtsatzmiete profitieren sollen. Im Übrigen müsste dann der Abstand zwischen der einheitlichen Richtsatzmiete zur Marktmiete niedriger ausfallen, als bei der vorgeschlagenen Richtsatzmiete Z. Eine pauschale Setzung der Richtsatzmiete würde dagegen den Mehraufwand nur von der Vorbereitungsphase in die Umsetzungsphase verlagern, weil dann in einer Übergangszeit von etwa 10 Jahren die bisherigen Verpflichtungsmieten, die oberhalb oder unterhalb der Richtsatzmiete liegen, objektbezogen an diese angeglichen werden müssten. Schließlich sei daran erinnert, dass dieser Ansatz einer einheitlichen, politischen Richtsatzmiete ohne soziale Differenzierung bereits im Entwurf eines Gesetzes über den Sozialen Wohnungsbau in Berlin vom 30. Juli 2010 enthalten war, damals aber wegen großer Vorbehalte nicht umgesetzt werden konnte.

Einzelne Experten sind auch der Auffassung, dass vor einem Systemwechsel das bisherige System des Kostenmietrechts mit seiner speziellen Ausformung in Berlin noch eingehender analysiert werden sollte.

Insgesamt kann aber gesagt werden, dass die in diesem Vorschlag favorisierte Umstellung auf eine einkommensorientierte und objektbezogene festgelegte Richtsatzmiete neben all ihren oben dargestellten Vorteilen in der Vorbereitungsphase einen beachtlichen Verwaltungsaufwand auslösen würde und von Politik wie Verwaltung einen „langem Atem“ verlangt. Dafür wird ein neues System eingeführt, das für die verbleibende Verweildauer der Wohnungen im System des sozialen Wohnungsbaus das Abstandsgebot zwischen Sozialmiete und Marktmiete aufrechterhält.

#### **6.a Zu den durchgeführten Untersuchungen**

Zu der vorgeschlagenen Reformoption wurden bisher keine konkreten Untersuchungen durchgeführt. Es handelt sich um ein theoretisches Modell, das sich im Praxistest erst noch bewähren muss.

#### **6.b Zur Notwendigkeit von weitergehenden Untersuchungen**

Nach der zu Beginn der nächsten Legislaturperiode zu treffenden Grundsatzentscheidung, die soziale Richtsatzmiete einzuführen, sollte im Dialog mit Vermietern und Mietern sowie deren Organisationen die oben beschriebene und bewertete Reformoption in einem Praxistest an Hand ausgesuchter und repräsentativer Beispiele durch ein vom SenStadtUm beauftragtes wissenschaftliches Institut überprüft und entsprechend der dabei gewonnenen Erkenntnisse fortentwickelt werden. Dies kann durchaus parallel und im Vergleich mit der Reformoption „Einführung einer 3-stufigen einkommensorientierten Mieten im Sozialen Wohnungsbau“ erfolgen.

## II.a Co-Bericht von Reiner Wild

zum Reformvorschlag „Einführung einer Richtsatzmiete im Sozialmietwohnungsbestand Berlins“

### 1. Hintergrund

Der Bestand an Sozialwohnungen kann seine Versorgungsfunktion gerade in Hinblick auf eine angespannte Wohnungsmarktsituation in Berlin – anders als in anderen Bundesländern – nur unzureichend erfüllen. Dafür gibt es mehrere Ursachen:

1. Mit der Umstellung des Finanzierungs- und Fördersystems Ende der 60er Jahre des letzten Jahrhunderts auf das System der Aufwandssubvention und Aufwandszuschüsse wurde ein Konstrukt der politischen Mietenfestlegung (Verpflichtungsmiete) und Mietensteigerung (Abbau der Degression um jährlich 0,13 €/m<sup>2</sup>) entwickelt, das extrem stark unter den Druck der Kosten für die Errichtung und für die Finanzierung geraten ist. Dafür mag es gesamtpolitische Erklärungen („Insellage“) geben. Nachvollziehbar bleibt nach wie vor nicht, dass sich Berlin trotz der niedrigen Haushaltseinkommen und des hohen Anteils an WBS-Berechtigten im Vergleich zu anderen Bundesländern derart hohe Kostenmieten und Verpflichtungsmieten im Sozialen Wohnungsbau erlauben konnte und durfte. Im Ergebnis liegen die Verpflichtungsmieten der Baujahrgänge 1969 – 1972 im Vergleich mit dem Berliner Mietspiegel 2015 um 4,5% über der durchschnittlichen ortsüblichen Vergleichsmiete. In den jüngeren Baujahrgängen liegt die Verpflichtungsmiete zwar im Schnitt um 3,8% (1973-1988) bzw. 4,4% (1989-1997) unter der durchschnittlichen ortsüblichen Vergleichsmiete. Aber es darf zumindest teilweise bezweifelt werden, dass diese Sozialwohnungen vom Standard, der Ausstattung und der Lage bzw. dem städtebaulichen Umfeld her mit den freifinanzierten Wohnungen wirklich vergleichbar sind. Realistischer wäre daher ein Vergleich mit der ortsüblichen Vergleichsmiete aller freifinanzierten Wohnungen. Legt man diesen Maßstab an, dann überschreiten 57,3% aller Ist-Mieten der Sozialwohnungen mit Anschlussförderung die durchschnittliche ortsübliche Vergleichsmiete von 5,84 €/m<sup>2</sup> im Monat. Bei den Sozialwohnungen ohne Anschlussförderung liegt die Ist-Miete sogar bei 82% der Wohnungen über dem Durchschnittswert der ortsüblichen Vergleichsmiete. Allerdings sind die Sozialwohnungen der Baujahrgänge ab 1990 von der Ausstattung, der Gebäudestruktur und dem städtebaulichen Umfeld eher mit dem freifinanzierten Wohnungsbau dieser Jahre vergleichbar. Mit einer durchschnittlichen Ist-Miete von 6,47 €/m<sup>2</sup> monatlich bei den Sozialwohnungen ohne Anschlussförderung mag bei diesen Objekten im Vergleich zum Mietenniveau freifinanzierter Wohnungen sogar ein adäquater Abstand (Durchschnittsmiete im Mietspiegel – Baualterklasse 1991- 2002: 7,45 €/m<sup>2</sup> mtl.) gegeben sein. Berücksichtigt man jedoch die Einkommen, die zum Bezug einer Sozialwohnung berechtigen, dann wird deutlich, dass die durchschnittliche Ist-Miete von 6,47 €/m<sup>2</sup> mtl. selbst bei 140% der Einkommensgrenzen des Bundes nicht zu stemmen ist. Damit ist auch festzustellen, dass der Bezug zur ortsüblichen Vergleichsmiete aufgrund des hohen Mietniveaus im freifinanzierten Wohnungsbau in diesen Baujahrgängen keinen Sinn ergibt.

2. Als Folge der im Vergleich zum freifinanzierten Wohnungsbau zu hohen Mieten und der teilweise erheblichen städtebaulichen Defizite von Siedlungen des Sozialen Wohnungsbaus hat das Land Berlin zugunsten einer Mischung der unterschiedlichen Einkommensverhältnisse zu einem hohen Anteil auf die Belegungsbindung der Bestände verzichtet. Von 2003 bis 2015 waren zum Beispiel für die 28.000 Wohnungen im Segment ohne Anschlussförderung die Belegungsbindungen komplett aufgehoben. Insgesamt war Ende 2015 der überwiegende Teil der Sozialwohnungen von der Belegungsbindung befreit. Damit wurde der Vorteil des Finanzierungs- und Fördersystems der Baujahrgänge ab 1972, die langen Bindungszeiten, sehr weitgehend „verschenkt“. Die Nichtwahrnehmung der Belegungsbindungen ist in Anbetracht der Wohnungsmarktverhältnisse nicht hinnehmbar. Allerdings muss mit der Wahrnehmung der Belegungsbindungen auch sichergestellt sein, dass in den Einkommensgrenzen des Berliner Wohnberechtigungsscheines die Sozialmieten bezahlbar sind.
3. Aufgrund des Kostenmietenprinzips und der dadurch bedingten Anbindung an die historischen (Finanzierungs-)Kosten gibt es innerhalb des Sozialen Wohnungsbaus erhebliche Unterschiede im Mietniveau, die nichts mit dem Wohnwert zu tun haben.

**Fazit:** Für den Sozialen Wohnungsbau der Baujahrgänge 1969 – 2000 braucht es eine umfassende Reform, damit 116.000 mit umfangreicher öffentlicher Förderung errichtete Sozialwohnungen wieder ihren Kernzweck, wichtiger Bestandteil sozialer Wohnraumversorgung zu sein, erfüllen können.

## 2. Einführung einer Richtsatzmiete im Sozialen Wohnungsbau

### 2.1 Allgemeines

Mit dem II. Wohnungsbaugesetz von 1956 wurde die Mietgestaltung im geförderten Wohnungsbau auf das Kostenmietprinzip umgestellt. „Dynamische“ Mietpreise wurden nun zulässig. Steigende Kosten führten durch die neue Gesetzgebung nicht mehr zu verringerten Erträgen, wie dies in der unmittelbaren Nachkriegszeit der Fall war, sondern das Risiko der steigenden Kosten wurde nun auf den Mieter und die öffentliche Hand abgewälzt. Bei steigenden Kosten wurden jetzt steigende Mieten gewährleistet. Mit der Umstellung auf das System der Aufwands- subvention wurde jedoch die Kostenmiete ihrer zentralen Funktion beraubt, nämlich die für den Mieter leistbare Miete darzustellen. Stattdessen wurde eine auf die Finanzierungsbedingungen abgestellte, politisch festgesetzte Verpflichtungsmiete eingeführt und immer wieder mit ergänzenden Hilfen aus dem Landeshaushalt innerhalb dieses Systems die Vermietbarkeit sichergestellt.

Mit der hier vorgeschlagenen (Wieder-)Einführung einer Richtsatzmiete soll das Fördersystem auf den eigentlichen Kern zurückgeführt werden, für die untere Hälfte der Berliner Haushaltseinkommen leistbaren Wohnraum darzustellen. Den Ausgangspunkt soll dabei die bezahlbare Miete für Haushalte innerhalb der Einkommensgrenzen darstellen, unter Berücksichtigung eines angemessenen Abstands zur ortsüblichen Vergleichsmiete. Im Hinblick auf die bestehenden

Förderverträge bzw. Vereinbarungen ist dies nicht einfach zu bewerkstelligen. Andererseits ist zumindest die Bedienung der Bankdarlehen in den Baujahrgängen von 1972 bis 1986 durch die 15-jährige Grundförderung und die darauffolgende 15-jährige Anschlussförderung weitgehend abgeschlossen und der Handlungsspielraum konzentriert sich auf die Bedienung der öffentlichen Aufwandsdarlehen. Für die auf rund 20.000 abgesunkene Zahl der Sozialwohnungen ohne Anschlussförderung bedarf es bei der Einführung einer Richtsatzmiete auch wegen der noch nicht abgeschlossenen Bedienung der Bankdarlehen einer gesonderten Betrachtung.

Mit der Einführung einer Richtsatzmiete kann unter Umständen ungewollt eine weitere vorzeitige Rückzahlung der Aufwandsdarlehen eingeleitet werden. Dieses Risiko trifft aber auf jede Veränderung zu, die eine Rückbesinnung auf die Kernfunktion des Sozialen Wohnungsbaus zum Ziel hat. Hinzukommt, dass die Bedeutung der Höhe der konkreten Mietermiete nach Vermietertypen unterschiedlich sein dürfte und dem grundsätzlichen Eigentümerwunsch, sich den „Fesseln“ des Sozialen Wohnungsbaus durch vorzeitige Rückzahlung der Darlehen zu entledigen, ohnehin nach der herrschenden Interpretation der Rechtsprechung nicht entgegengetreten werden kann.

## 2.2 Grundelemente der Richtsatzmiete

Aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen zur Föderalismusreform ist das Land Berlin seit 2006 ermächtigt, für den Sozialen Wohngebäudebestand eine Veränderung der Mietengestaltung vorzunehmen. Die Grenzen dieser Umgestaltung liegen in den Schranken des Artikel 14 Grundgesetz. Die Landesregierung soll für alle Sozialwohnungen Richtsatzmieten als Höchstmieten, differenziert nach Ausstattung, Wohnungsgröße und Lage mit besonderer Berücksichtigung des städtebaulichen Umfelds (z.B. „Großsiedlungen“) festlegen. Dabei ist davon auszugehen, dass im Unterschied zum I. Wohnungsbaugesetz und zur Mietenverordnung von 1950 die politisch festgelegte Richtsatzmiete die laufenden Aufwendungen aus den Finanzierungs- und Bewirtschaftungskosten nicht decken kann. Bei Überwälzung eines neuen Mietensystems, das objektbezogen zu Mietsenkungen bzw. Mietenkappung führt, müssen die Finanzierungs- und Förderbedingungen berücksichtigt werden. Welche Leistungen dabei Eigentümer und das Land Berlin erbringen, muss objektbezogen ermittelt werden. Ausgangspunkt für die Ermittlung einer objektbezogenen Richtsatzmiete soll eine nach den Kriterien Ausstattung, Lage und Wohnungsgröße zumutbare Höchstmiete sein, die in etwa sicherstellt, dass Haushalte in den Einkommensgrenzen des WBS-Bund keine höhere Mietenbelastung als 20% des Haushaltseinkommens für die Nettokaltmiete aufwenden müssen und für Haushalte über 100% bis zu 140% der Einkommensgrenzen des WBS sich keine höhere Mietbelastung als 25% ergibt. Damit wird eine Durchschnittsmiete für mittlere Wohnlage, mittlere Wohnungsgröße und übliche Ausstattung gebildet. Nur in besonderen Ausnahmefällen wird eine Berücksichtigung von besonders gehobener bzw. besonders minderwertiger Ausstattung erforderlich sein. Hingegen sind von dieser Durchschnittsmiete Abschläge für einfache Wohnlage (incl. städtebaulicher Defizite) und größere Wohnungen zu machen. Zuschläge für gute Wohnlage sind denkbar. Jedoch muss bei guter Wohnlage sichergestellt sein, dass die Nettokaltmietenbelastung innerhalb der WBS-Bund-Einkommen nicht höher als 25% ist, in den Einkommensgrenzen 100 – 140% nicht höher als 30%. Bei kleineren Wohnungen (bis 40 m<sup>2</sup> Wohnfläche) sollten wegen der vermutlich unter-

durchschnittlichen Einkommen in diesem Wohnungsmarktsegment von einem gesonderten Zuschlag abgesehen werden.

### **2.3 Abstand zur ortsüblichen Vergleichsmiete**

Die so gebildeten Richtsatzmieten sind zunächst auf ein Abstandsgebot zum freifinanzierten Wohnungsbau hin zu überprüfen. Dabei sollen die Sozialwohnungen der Baujahrgänge 1973 - 1990 mit den freifinanzierten Wohnungen der Baujahre bis 1972 verglichen werden (siehe oben).

Da im Einzelfall eine konkrete ortsübliche Vergleichsmiete für die Sozialwohnungen aus organisatorischen Gründen nicht möglich erscheint, soll das Abstandsgebot auf den Mietspiegelmittelwert bezogen werden. Beispielhaft könnte geprüft werden, ob diese Annahme richtig ist. Wegen der geringeren Modernisierungstätigkeit im Sozialwohnungsbestand gegenüber freifinanzierten Wohnungen erscheint diese Prüfung aber verzichtbar.

Das Abstandsgebot soll so aufgebaut sein, dass die Sozialmieten der Baujahrgänge bis 1990 zwischen 10 und 15% niedriger sind als die ortsübliche Vergleichsmiete gemäß der Mittelwerte in der Mietspiegelbaualterklasse 1965 – 1972. In den Baujahrgängen 1991-2000 soll das Abstandsgebot, bezogen auf die gleiche Baualterklasse im Mietspiegel, 15 – 20% betragen. Bei innerhalb der letzten 10 Jahre modernisierten Sozialwohnungen kann das Abstandsgebot zum Mietspiegelmittelwert insoweit eingeschränkt werden, dass für diese Wohnungen der Mittelwert des Mietspiegels maßgeblich ist. Dies erscheint vertretbar, da davon auszugehen ist, dass für modernisierte Wohnungen die ortsübliche Vergleichsmiete grundsätzlich zwischen Mittelwert und Oberwert der Mietspiegelfeldspanne liegen würde.

### **2.4 Einkommensorientierte Miete**

Für das mietensenkende Abstandsgebot gibt es keine Berechtigung, wenn der in einer Sozialwohnung lebende Haushalt die Einkommensgrenze des „WBS-Bund“ um mehr als 140% überschreitet. Diese Haushalte sollen daher - insoweit sie Mieter in den Baualterjahrgängen bis 1990 sind - die Differenz zwischen Richtsatzmiete und ortsüblicher Vergleichsmiete als Abgabe leisten. Eine Einkommensüberprüfung wird dann alle 2 Jahre nach Erscheinen des Mietspiegels erfolgen. Die Einnahmen aus dieser Abgabe fließen dem Land Berlin zu und sind zweckgerecht für die Subventionierung der Richtsatzmieten zu verwenden.

### **2.5 Mietenentwicklung und Modernisierung**

Zukünftige Mieterhöhungen nach Festlegung einer Richtsatzmiete werden durch das Land Berlin bestimmt. In der Höhe soll sich das Land Berlin orientieren an der Entwicklung des Lebenshaltungskostenindex in Berlin, der Entwicklung des Baupreisindex und der Entwicklung der ortsüblichen Vergleichsmieten.

Für modernisierungsbedingte Mietsteigerungen in der Zukunft soll wie bisher gelten, dass die IBB spezifische Kappungsgrenzen aufstellt, die sich an der Mietzahlungsfähigkeit orientieren. Maßstab soll dabei gemäß herrschender Rechtsprechung sein, dass die Mieter mit Einkommen innerhalb der Einkommensgrenzen des WBS-Bund nach der Modernisierung nicht mehr als

30% für die Warmmiete, bei den Einkommen zwischen 100% und 140% nicht mehr als 35% für die Warmmiete aufwenden müssen. Durch die Orientierung an der Warmmiete werden Heizkostenersparnisse aufgrund von energetischen Modernisierungen berücksichtigt.

## **2.6 Richtsatzmiete und bisherige Ist-Miete/Verpflichtungsmiete**

Eine besondere Problematik ergibt sich bei der Festlegung der Richtsatzmiete hinsichtlich des Umgangs mit Miethöhen, die die Richtwerte bereits überschritten haben. Eine Mietsenkung wird generell möglich sein, muss sich aber der Prüfung unterziehen, ob die Eingriffstiefe hinsichtlich einer „angemessenen Wirtschaftlichkeit“ zulässig ist. Die gleiche Frage ergibt sich letztendlich auch, wenn die Kappung der Mieterhöhungen gemäß 2.5 „nicht auskömmlich“ sei. Bei einer objektbezogenen Festlegung der Richtsatzmiete sind die unter Punkt 4 benannten Aspekte zu berücksichtigen. Inwieweit es gleichwohl zu gerichtlichen Auseinandersetzungen kommen wird, kann hier nicht vorausgesehen werden.

## **2.7 Objektmiete vs. Subjektförderung**

Die jahrelange Erfahrung mit unterstützender Subjektförderung (z.B. bei Wohngeld und auch jetzt wieder bei den Härtefallregelungen gemäß Wohnraumversorgungsgesetz) hat gezeigt, dass ein überwiegender Anteil der Anspruchsberechtigten aus unterschiedlichen Gründen die Transferleistungen oder Mietenkappung nicht in Anspruch nimmt. Der Eigenverantwortung sind offenkundig Grenzen gesetzt. Im Sinne einer Daseinsvorsorge muss dem Rechnung getragen werden. Die Wohnkosten stellen einen erheblichen Anteil des Budgets der Haushalte dar. Der Verzicht auf unterstützende Leistungen kann hier also schwerwiegende Folgen haben, zumal die Wohnkosten ein erhebliches Armutsrisiko bergen. Eine Objektförderung mit Abgabe vermeidet im Übrigen den Vorwurf der Fehlallokation öffentlicher Fördermittel und dürfte damit auch mögliche EU-rechtliche Bedenken wegen unzulässiger Beihilfen vermeiden.

## **3. Rechtliche Zulässigkeit einer Richtsatzmiete**

Nach einem von der damaligen Senatsverwaltung für Stadtentwicklung in Auftrag gegebenen Gutachten zur Verfassungsmäßigkeit von § 10 Abs.9 des Entwurfs vom 8.6.2010 für ein Wohnraumförderungsgesetz des Landes Berlin, erstellt durch die Rechtsanwaltskanzlei Freshfields, Bruckhaus, Deringer, ist eine Richtsatzmiete verfassungsrechtlich zulässig.

Bedenken werden allerdings für die Anwendung von Richtsatzmieten für die 28.000 Sozialwohnungen vorgetragen, die nach einem Beschluss des Berliner Senats und des Abgeordnetenhauses ab 2003 keine Anschlussförderung mehr nach der ersten 15-jährigen Grundförderphase erhalten haben. Hier bedarf es einer besonderen Bewertung der Eingriffstiefe. Allerdings kann auch berücksichtigt werden, dass das Land Berlin in allen Streitfällen über die Zulässigkeit der Streichung der Anschlussförderung obsiegte, obwohl ein nicht unerheblicher Teil der Objekte in die Insolvenz geriet.

#### 4. Umgang objektbezogener Finanzierungs- und Förderungsvereinbarungen im Hinblick auf die Festlegung der Richtsatzmiete und Förderaufwand für das Land Berlin

Um die Richtsatzmiete sicherzustellen, muss objektbezogen die Wirtschaftlichkeit geprüft werden. Ist die Wirtschaftlichkeit in den Schranken des Art. 14 GG nicht gewährleistet, muss das Land Berlin durch zusätzliche Subventionen unterstützend tätig werden.

Bei der Prüfung der Wirtschaftlichkeit sind mögliche Über- und Unterdeckungen bei der Kostenmiete zu berücksichtigen. Anhaltspunkte für diese Abweichungen finden sich in den Ergebnissen empirischer Studien zur Kostenmiete<sup>1</sup>.

Nach diesen Studien traten bei der Mehrzahl der befragten Eigentümer quantifizierte Überdeckungen bei folgenden Punkten auf:

- Ansatz des den Kaufpreis übersteigenden Verkehrswertes des Baugrundstücks
- Ansatz der Disagio Darlehenssumme als zusätzliche Baunebenkosten, die im Finanzierungsplan als verzinsliches Eigenkapital ausgewiesen werden, mindestens aber bei den Bewirtschaftungskosten zu erhöhter Abschreibung führten
- Ansatz der die tatsächlichen Ausgaben übersteigenden Gebühren für Architekten und Bauingenieure
- Fortgesetzter Zinssatz bei getilgten Fremdmitteln („Entschuldungserträge“)
- Einnahmen aus Abschreibungen übersteigen die Tilgungsausgaben
- Die auf das Mietausfallwagnis entfallenden Einkünfte übersteigen die tatsächlichen Mietausfälle.
- Unterdeckungen entstanden bei Verwaltungskosten, Aufwendungsverzichten und in den Fällen, wo die Nominaltilgung höher als die Normalabschreibung war.

Ohne Berücksichtigung der Entschuldungserträge betrug nach diesen empirischen Erhebungen die Überdeckung nach Abzug der Unterdeckung 0,9% der Gesamtkosten, nach ca. 10 Jahren 1,5% der Gesamtkosten<sup>2</sup>. Ob diese Erkenntnisse auf die wirtschaftliche Entwicklung des heutigen Sozialwohnungsbestands übertragbar sind, muss geprüft werden. Ein besondere Situation tritt hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit ein, wenn einem Erwerber eines Gebäudes im Sozialen Wohnungsbau aufgrund der im Verhältnis zu den ursprünglichen Gesamtkosten niedrigeren Erwerbskosten nur laufende Aufwendungen entstehen, die erheblich unter denen in der ursprünglichen Wirtschaftlichkeitsberechnung liegen. In diesen Fällen führt der „Einfrierungsgrundsatz“ zu einer massiven Überdeckung, die bei Festlegung der Richtsatzmiete berücksichtigt werden kann.

---

<sup>1</sup> Winter, Barth, Schlemmermeyer: Die Kostenmiete, Hammonia Verlag Hamburg 1982, S. 35 ff.

<sup>2</sup> a.a.O., S. 10

## 5. Anwendung von Richtsatzmieten in anderen Bundesländern

Durch ein Wohnraumfördergesetz sind Richtsatzmieten bislang nur in Baden-Württemberg nach Umsetzung der Föderalismusreform zur Anwendung gekommen. So wurde die zulässige Höchstmiete für Sozialwohnungen in Stuttgart nach Abschaffung der Kostenmiete für öffentlich geförderte Wohnungen in Baden-Württemberg zum 1. Januar 2009 durch eine städtische Satzung bestimmt (<http://www.stuttgart.de/hoechstmieten>). Ab dem Jahr 2011 werden die ausgewiesenen Höchstmieten mit den Mietpreissteigerungen der jeweiligen Mietspiegel fortgeschrieben (<http://www.stuttgart.de/item/show/170038/1/publ/19073>).

## II.b Co-Bericht von Volker Härtig

zum Reformvorschlag „Einführung einer Richtsatzmiete im Sozialmietwohnungsbestand Berlins“

Im der Expertenkommission zugrunde liegenden Beschluss des Abgeordnetenhauses v. 12.11.2015 (Drs. 17/2551) „Nachhaltige Begrenzung der Sozialmieten und Sicherung der Belegungsbindungen“ werden eine „dauerhafte Begrenzung der Mieten in den Beständen des sozialen Wohnungsbaus nötig“ gefunden und die Prüfung von „Optionen für eine nachhaltige Begrenzung der Sozialmieten (einschließlich der Betriebskosten) und für eine langfristige Sicherung der Belegungsbindungen“ gefordert.

### 1. Eckpunkte des vorliegenden Vorschlags

Mit dem o.g. Reformvorschlag liegt eine mögliche „Option zur Begrenzung der Sozialmieten“ vor, die für die bis dato verbliebenen und noch geeigneten Segmente (2-5, ggf. 7 gem. Segmente-Papier v. ) der Berliner Sozialwohnungsbestände eine Überführung vom Kostenmietrecht in das Vergleichsmietensystem und dabei eine einkommensdifferenzierte soziale Richtsatzmiete vorsieht. Diese Richtsatzmiete solle sich an der Entwicklung der ortsüblichen Vergleichsmiete orientieren und „objektbezogen“ festgesetzt werden. Da dies die bisher schon erhebliche Spreizung der Sozialmieten unabhängig von qualitativen oder Lagefaktoren der Sozialwohnungen fortschreiben würde, wird ergänzend ein Konzept gefordert, um „mittelfristig“ dieser Baualter-, Förderjahrgangs oder finanzierungsbedingten Mietenspreizung entgegen zu wirken.

Zudem wird die Notwendigkeit einer mehrjährigen Überleitungs- und Erprobungsphase gesehen, die darauf hinaus laufen würde, dass erst ab dem Jahr 2019/2020 eine endgültige Regelung bzw. objektscharfe Mietenfestsetzung gefunden und eingeführt sein würde. Problematisiert wird die entstehende Möglichkeit der modernisierungsbedingten Mieterhöhung gem. § 559 BGB, die begrenzt werden soll. Soweit die Richtsatzmiete unter der bisherigen Verpflichtungsmiete läge, wird die Wirtschaftlichkeit problematisiert und ein Härtefall-Ausgleich für Eigentümer vorgeschlagen. (Für Segment 1 - WE oh. Anschluss-Förderung - soll der Reformvorschlag nicht gelten.)

### 2. Fragen und Kritikpunkte

Fraglich ist aus Sicht d.U., ob der vorgelegte Vorschlag hinreichend hilfreich ist i.S.d. Beschlusses des Abgeordnetenhauses von Berlin vom 12.11.2015. Ziel des Auftrags an die Expertenkommission ist die nachhaltige Begrenzung der Sozialmieten und Sicherung von Belegungsbindungen. Bei einer dynamisch an der Entwicklung der Vergleichsmieten ausgerichteten, also marktorientierten Richtsatzmiete steht zu befürchten, dass sich angesichts des - zumindest mittelfristig anzunehmend – weiterhin angespannten Wohnungsmarkts in Berlin erhebliche Mieterhöhungen in allen Teilbeständen des Wohnungsangebots entwickeln.

Die für notwendig erachtete mehrjährige Erprobungs- und Übergangsphase wird für problematisch gehalten. Wenn es bis zum Abschluss der Erprobung zu weiteren massiven vorzeitigen

Ablösungen von AD kommt, fragt sich, für wie viele Wohnungen die Reformoption eines Tages überhaupt noch greifen kann? Müsste statt einer solchen Phase nicht durch Modell-rechnungen und Richtwerte eine sofortige Umsetzung ermöglicht werden können? Eine mehrjährige Einführungs-, Überleitungs- und Erprobungsphase dürfte auch politisch schwer vermittelbar sein. Politik will am liebsten Probleme lösen, abschaffen, will beschließen und Erfolge kommunizieren, aber nicht jahrelang evaluieren. Es sollte vielmehr gleich zu Beginn der kommenden Legislaturperiode in einem Koalitionsvertrag verbindlich festgehalten werden, welcher Lösungsweg zur Begrenzung der Sozialmieten und Bewahrung der noch zu rettenden Bindungen beschränkt und umgesetzt wird.

Die für Mieter und Politik kaum noch zu durchschauende Komplexität des Kostenmietsystems wird durch ein kompliziertes, viele Fragen aufwerfendes neues System ersetzt. Es müsste durch wirksame Belegungsbindungsregularien verhindert werden, dass neue Anreize entstehen, nach der Reform wegen höherer Erträge an die „Besserverdienenden“ unter den Wohnberechtigten (an Einkommensgruppe 2 statt 3) zu vermieten.

Der hervorstechende Vorteil einer dauerhaften gesetzlichen Mietenregulierung für Sozialwohnungen könnte m.E. auch auf anderem Wege erreicht werden. Die quasi politische „Setzung“ der Höhe der Sozialmieten im (Berliner) Kostenmietsystem – ob bei der Einstiegsmiete oder Verpflichtungsmiete oder den jährlichen Mieterhöhungen – muss nicht durch eine aufwendige, objektbezogene Ermittlung und Verhandlung der Richtsatzmieten ersetzt werden. Auch für eine soziale Richtsatzmiete wäre eine politische Setzung mit lage- und wohnwertbedingten Zu- oder Abschlägen denkbar (iVm. den Vorschlägen von Fuderholz oder Runkel zur einkommensorientierten Differenzierung).

Zu prüfen ist zudem – wenn eine derart weitreichende gesetzliche Regulierung wie eine Richtsatzmiete dem Landesgesetzgeber zusteht –, ob dann eine den Zielsetzungen des Ab-ghs. entsprechende Reform und gesetzliche Änderung des Kostenmietsystems nicht auch möglich und sinnvoll wäre (erhebliche Verlängerung von Bindungen bzw. Nachwirkungsfristen, einkommensorientierte Mieten, Ausschluss vorzeitiger Rückzahlungen von AD). Ist der vorgeschlagene Systemwechsel vom Kostenmieten- ins Vergleichsmietensystem also hinreichend vorteilhaft?

## **II.c Co-Bericht von Sebastian Jung / Prof. Dr. Johannes Ludwig / Prof. Dr. Martin Schwab**

zum Reformvorschlag „Einführung einer Richtsatzmiete im Sozialmietwohnungsbestand Berlins“

### **1. Das Wichtigste in Kürze**

Der oben genannte Reformvorschlag enthält erwägenswerte Ansätze, so z. B. die Forderung nach einer genauen Betrachtung der einzelnen Förderobjekte sowie die Idee einer Härtefallregelung für Eigentümer, denen infolge der Mietpreisbindung die Unterdeckung ihres Objekts droht. Das vorgelegte Reformpapier transportiert außerdem die fundamental wichtige Einsicht, dass nachhaltige Lösungen im Sozialen Wohnungsbau Berliner Prägung nicht ohne erheblichen Arbeitseinsatz zu erreichen sind – der sich aber lohnt, wenn Belegungsbindungen gerettet und bezahlbare Mieten sichergestellt werden können.

Gleichwohl wäre es gegenwärtig verfrüht, diesen Reformvorschlag als Gesetz in Kraft zu setzen. Die Kopplung der vom Mieter zu zahlenden Miete an die Höhe der ortsüblichen Vergleichsmiete und deren Verlauf birgt nämlich die ernste Gefahr, dass die Bestimmung der Mietpreisgrenze sich von jener Determinante entfernt, die für einkommensschwache Mieter am bedeutsamsten ist – nämlich von der Höhe des verfügbaren Haushaltseinkommens.

Ein Nachteil des oben genannten Reformvorschlags besteht darin, dass dieser die Objekte ohne Anschlussförderung ausklammert. Die tatsächliche Wirtschaftlichkeit von Sozialwohnungen ohne Anschlussförderung kann sich deutlich von der in der Wirtschaftlichkeitsberechnung dargestellten Situation unterscheiden. Es erscheint deshalb als durchaus möglich, diese Wohnungen in ein etwaig zu installierendes System von einer oder mehrerer Richtsatzmieten miteinzubeziehen. Hierbei sollten bestehende Finanzierungslücken, die trotz des Umstands, dass auf die tatsächliche Wirtschaftlichkeit der Objekte abgestellt wird, durch Maßnahmen der Subjektförderung geschlossen werden.

Ob sich die Einführung einer Richtsatzmiete gegenüber einer grundlegenden Reform des Kostenmietrechts als vorzuzugswürdig erscheint, lässt sich erst dann beantworten, wenn wir wissen, wo wir heute stünden, wenn erstens die II. Berechnungsverordnung nicht auf teilweise fragwürdigen ökonomischen Prämissen beruhte und wenn zweitens die Akteure des Sozialen Wohnungsbaus in Berlin seriös gewirtschaftet hätten.

### **2. Würdigung im Einzelnen**

(1) Die Idee einer objektscharfen Betrachtung der Förderobjekte weist den Vorteil auf, dass man bei der Bestimmung der Miethöhen auch die Rechtfertigung der historischen Gestehungskosten untersuchen und dabei zudem den Spielraum ausloten kann, die vom Eigentümer zu tragende Kostenlast sowie die Verzinsung von Eigenkapital zu senken.

(2) Das bedeutet freilich, dass – insoweit abweichend von dem oben genannten Reformvorschlag – die gegenwärtige Verpflichtungsmiete so, wie sie nach Maßgabe der Anschlussförderichtlinien ermittelt wurde, bei der Gestaltung der zukünftigen Miethöhe keine Rolle mehr spielen darf. Denn bei den in den letzten Jahren vorgenommenen Erhöhungen der Verpflichtungsmieten wurde die Einkommenssituation der Mieter in keiner Weise berücksichtigt.

(3) Einen Vorzug des oben genannten Reformvorschlags stellt die Forderung nach einer generellen Härtefallregelung für Eigentümer dar, deren Objekte infolge der Richtsatzmiete von der Unterdeckung bedroht sind. Die Tatsache, dass die Eigentümer diese Regelung geltend machen müssen, bedeutet zugleich, dass sie die Voraussetzungen eines Härtefalls beweisen müssen. Dazu sind sie auch wesentlich besser in der Lage als die Mieter.

(4) Den absehbar hohen zeitlichen und technischen Aufwand sollte man nicht als Gegenargument gegen den oben genannten Reformvorschlag verwenden. Wer bei der Miethöhen-gestaltung die unterschiedlichen Einkommensverhältnisse der Mieter berücksichtigen will, muss zwangsläufig Differenzierungen einführen und deren tatsächliche Grundlagen ermitteln. Das vorgelegte Reformpapier transportiert die fundamental wichtige Einsicht, dass die über Jahrzehnte gewachsene Schiefelage im Sozialen Wohnungsbau in Berlin nur um den Preis erheblichen Arbeitsaufwands behoben werden kann.

(5) Wenn es um die Regelung von Härtefällen geht, darf die Frage unter dem Gesichtspunkt des Art. 14 GG nicht nur lauten, was die Eigentümer aktuell brauchen, um nicht in die Unterdeckung getrieben zu werden. Vielmehr muss ebenso gefragt werden, ob die seinerzeit aufgewendeten Kosten tatsächlich entstanden sind und wirtschaftlich gerechtfertigt waren. Sofern diese Frage zu verneinen ist, ist weiter zu ermitteln, was die Eigentümer brauchen *würden*, wenn sie von vornherein zu seriösen Kosten gebaut *hätten*. Diese zusätzliche Fragestellung muss in der Härtefallregelung verarbeitet werden.

(6) Der Reformvorschlag weist folgende Schwäche auf: Eine Richtsatzmiete, die sicherstellen soll, dass einkommensschwache Mieter zu bezahlbaren Preisen mit Wohnraum versorgt werden können, darf nicht an die Höhe der ortsüblichen Vergleichsmiete und deren Verlauf gekoppelt sein. Denn diese Bezugsgröße nimmt auf die Einkommensentwicklung in den Mieterhaushalten keine Rücksicht. Die Bezugsgrößen sollten vielmehr an den für die Gewährung von Transferleistungen maßgeblichen Determinanten ausgerichtet werden.

(7) Nicht zustimmen können wir der Anregung, die Objekte ohne Anschlussförderung von vornherein aus dem Geltungsbereich des Reformvorschlags auszuschneiden. Die These, dass eine Richtsatzmiete in diesem Segment das Grundrecht der Eigentümer aus Art. 14 GG verletzen würde, fußt auf der Prämisse, dass sämtliche derzeit geltend gemachten Kosten tatsächlich entstanden sind, wirtschaftlich gerechtfertigt waren und auch dann, wenn der Eigentümer gewechselt hat, weiterhin anfallen.

(8) Eben diese Prämisse gilt es indes zu hinterfragen. Der Vortrag des mit der wirtschaftlichen Sanierung von Sozialwohnungen vertrauten Günter Freye in der 9. Sitzung der Expertengruppe am 17.6.2016 hat exemplarisch gezeigt, dass die

Eigentümer zur Refinanzierung ihrer Kosten nicht auf Kostenmieten im Bereich von 14 Euro pro Quadratmeter angewiesen sind.

(9) Die von der Expertengruppe einhellig vorgeschlagene Sofortmaßnahme, den Zinssatz bzgl. der AD-Bedienung deutlich zu senken, soll dem oben genannten Reformvorschlag zufolge zur „Dauerlösung“ werden. Die infolge einer Änderung der Konditionen für die Bedienung der Aufwendungsdarlehen zu erwartenden Mindereinnahmen für den Landeshaushalt sind aus hiesiger Sicht der interessierten Öffentlichkeit nur dann zu vermitteln, wenn die Mindereinnahmen für die Staatskasse auf jenen Anteil der Aufwendungsdarlehen beschränkt wird, der auf wirtschaftlich gerechtfertigten Kosten beruht.

(10) Wir haben uns bei der Reflexion sämtlicher Reformvorschläge eine Grundfrage gestellt: Wo stünden wir heute, wenn erstens die II. Berechnungsverordnung nicht auf teilweise fragwürdigen ökonomischen Prämissen beruhte und wenn zweitens die Akteure des Sozialen Wohnungsbaus in Berlin seriös gewirtschaftet hätten (was sie unserer Einschätzung nach in weiten Teilen nicht getan haben)? Wenn wir diese Fragen beantworten, lassen sich womöglich Miethöhen verwirklichen, die so niedrig sind, dass eine Reform des bestehenden Kostenmietensystems gegenüber der Einführung einer in irgendeiner Weise am Mietspiegel orientierten Richtsatzmiete, die die Gefahr von Mietsteigerungen mit sich bringt, die Sozialmieter nicht verkraften können, als vorzugswürdig erscheint.

### **III Gestufter Reformprozess zwecks nachhaltiger und haushaltsschonender Senkung der Kosten- und Verpflichtungsmieten durch umfassende Novellierung des Kostenmietrechts**

#### **1. Berichterstatter: Sebastian Jung / Prof. Dr. Johannes Ludwig / Prof. Dr. Martin Schwab**

Co-Berichterstatter: Dr. Peter Runkel

#### **Einführung**

*Die Ausführungen eines von der Expertengruppe angehörten Fachmanns für wirtschaftliche Sanierungen von im Sozialen Wohnungsbau errichteten Objekten legt nahe, dass sich die Berechnung der "Wirtschaftlichkeit" nach bisherigem Kostenmietrecht und die tatsächliche Wirtschaftlichkeit (Renditeberechnung), wie sie sich aus den nach Handels- und Steuerrecht vorgeschriebenen Systemen (Gewinn- und Verlustrechnung) ergibt, deutlich voneinander unterscheiden. Will man die geltenden Kostenmiethöhen und die für den Mieter geltenden Miethöhen begrenzen (oder ggfs. reduzieren), muss man auf die realen finanziellen Situationen der Objekte abstellen.*

*Wir schlagen vor: Zu Beginn eines mehrfach gestuften Reformprozess wird ein Runder Tisch einberufen, an den alle in den Sozialen Wohnungsbau involvierten Akteure gebeten werden. Hier werden Handlungs- und Optimierungsspielräume für einvernehmliche Lösungen ausgelotet. Gelingt es nicht, einen Interessenausgleich auf freiwilliger Basis zu erzielen, wird eine weitere Reformstufe ausgelöst, der wie nachfolgend beschrieben einen höheren Sanktionierungsdruck impliziert. Bleiben belastbare Kompromisse noch immer aus, wird das Kostenmietrecht umfassend novelliert.*

#### **2. Beschreibung der Ausgangslage**

Es wird auf die anderen Beiträge der Expertengruppe verwiesen. An dieser Stelle werden lediglich folgende Aspekte hervorgehoben:

1. In den Sozialen Wohnungsbau Berliner Prägung sind bzw. waren eine ganze Reihe von Akteursgruppen involviert:

- a) Mieter,
- b) Eigentümer,
- c) Steuerzahler,
- d) Politik,
- e) Verwaltung,
- f) WBK/IBB,
- g) Banken.

Zwischen den Akteursgruppen existieren teilweise gravierende Interessenskonflikte und selbst innerhalb der Akteursgruppen bestehen unterschiedliche bis gegensätzliche Vorstellungen darüber, wie die Zukunft des Bestands an Sozialwohnungen aussehen soll. So gliedert sich die Akteursgruppe „Politik“ nicht nur in Akteure mit unterschiedlicher Parteizugehörigkeit auf, sondern auch danach, ob diese Stadtentwicklungs- oder Haushaltspolitik betreiben. Während die Stadtentwicklungspolitiker vornehmlich die von den bestehenden Sozialwohnungen ausgehenden Effekte auf den Wohnungsmarkt im Blick haben, stehen bei den Haushaltspolitikern insbesondere die von den Eigentümern an den Landeshaushalt zurückzuzahlenden ganz erheblichen Aufwendungsdarlehen im Fokus.

2. Die Arbeit in der Expertengruppe hat zudem verdeutlicht, dass

- a) die rechtlichen und wirtschaftlichen Konstellationen der einzelnen (Teil)segmente des Sozialen Wohnungsbaus sehr vielschichtig und unübersichtlich sind,
- b) die gegenwärtig zum Abruf bereitstehenden Daten und Informationen lückenhaft sind (insbesondere ist die Datengrundlage bzgl. der Dauer der Bindungen problematisch),
- c) nicht entkräftete Indizien weiterhin vermuten lassen, dass die bei der Berechnung der Kostenmieten gegenwärtig und zukünftig in Anrechnung gebrachten historischen Gesteuerungskosten in weiten Teilen rechtswidrig überhöht sein könnten,
- d) die realen wirtschaftlichen Verhältnisse der Objekte unbekannt sind (Die nach dem bisher gültigen Regelwerk der II. Berechnungsverordnung erstellten Wirtschaftlichkeitsberechnungen vermögen die Wirtschaftlichkeit der Objekte nicht hinreichend realistisch abzubilden.),
- e) der Sachverhalt für eine umfassende rechtliche Bewertung der Ausgangslage nicht hinreichend klar ist,
- f) das Ausloten des dem Landesgesetzgeber konkret zur Verfügung stehenden verfassungs- und beihilferechtlichen Gestaltungsspielraums einige Zeit in Anspruch nehmen wird und
- g) die Entwicklung von nachhaltigen und praktikablen Lösungen sehr aufwendig sein werden.

3. Die Diskussionen in der Expertengruppe haben zudem gezeigt, dass im Hinblick auf

- a) die stark steigenden Mieten und
- b) die auslaufenden Bindungen

ein prinzipielles Dilemma bzw. ein Zielkonflikt besteht: Sollen sich die Eigentümer zur Eindämmung der stark steigenden Mieten an einer nachhaltigen Lösung substantiell beteiligen, was wegen des enormen finanziellen Aufwands, den das Land Berlin im Sozialen Wohnungsbau bisher geleistet hat, schon aus Akzeptanzgründen erforderlich ist, werden diese versuchen, sich

der Mietpreis- und Belegungsbindungen zu entledigen. Ein stärkeres Angehen des Mietenproblems durch eine stärkere Inanspruchnahme der Eigentümer führt also zu mehr Ablösungen der Aufwendungsdarlehen und somit zu einer zeitlichen Verkürzung der Belegungsbindungen. Ein Schonen der Bindungen erfordert aber eine Verschonung der Eigentümer, was bedeutet, dass die hohen Mieten nicht eingedämmt werden, wenn die Allgemeinheit nicht für sämtliche „Atlaslasten“ des Sozialen Wohnungsbaus Berliner Prägung aufkommen soll.

In gewissem Umfang kann dieser Zielkonflikt dadurch abgeschwächt werden, dass die in den Sozialwohnungen lebenden Mieter entsprechend ihrer unterschiedlichen finanziellen Leistungsfähigkeit unterschiedlich stark in Anspruch genommen werden, also in Abhängigkeit von der Höhe des Haushaltseinkommens verschieden viel Miete bezahlen. Gleich welches Verfahren bzw. welches Modell (z. B. objektbezogene Richtsatzmiete oder einkommensorientierte Kostenmiete) gewählt wird, um diesem Umstand Rechnung zu tragen, tritt hier ein weiterer Zielkonflikt zutage: Je größer der Anteil an einkommensstärkeren Mietern an der Mieterschaft eines Objekts ist, desto weniger Sozialwohnungen stehen in dem Objekt für einkommensschwächere Mieter zur Verfügung. Je restriktiver aber die Wohnungsbelegung mit einkommensschwächeren Mietern gehandhabt wird, in desto geringerem Umfang können einkommensstärkere Mieter vergleichsweise stärker zur Kasse gebeten werden, was zur Folge hat, dass Eigentümer und/oder Steuerzahler finanziell stärker in Anspruch genommen werden müssen.

### 3. Dringlichkeit

Die Dringlichkeit, die Probleme des bestehenden Sozialen Wohnungsbaus im Allgemeinen und den o. g. Zielkonflikt (Begrenzung der Mieten vs. Verkürzung der Bindungen) im Speziellen anzugehen, ist hoch. Zur Begründung wird auf die Schilderungen der gegenwärtigen Situation in den anderen Ausarbeitungen der Expertengruppe verwiesen.

### 4. Konkrete Beschreibung des Reformvorschlags

Vor dem Hintergrund der o. g. Schwierigkeiten und Zielkonflikte sowie der Tatsache, dass nicht bekannt ist, wie hoch die Mieten sein müssen, damit sie für die Eigentümer bei ordnungsgemäßer Bewirtschaftung ihrer Objekte auskömmlich sind, schlagen wir die Durchführung des nachfolgend skizzierten, rückgekoppelten Untersuchungs- und Entscheidungsprozesses vor:

Zu Beginn der nächsten Legislatur wird für den *gesamten Bestand* an Sozialwohnungen ein gestufter Reformprozess initiiert. Hierbei ist grundsätzliches Ziel, nachhaltige Lösungen für die vielschichtigen Probleme und Zielkonflikte zu finden und die verschiedenen Akteure mit ihren widerstreitenden Interessen mit einzubinden. Ob hierfür der gesamte vorgeschlagene Reformprozess durchlaufen werden muss, oder ob dies nicht erforderlich ist, kann heute nicht vorhergesehen werden.

## Stufe 1: Vorübergehende gesetzliche Mietenkappung bei Wohnungen ohne Anschlussförderung

Wegen der außerordentlichen Brisanz, der die Mieter von Wohnungen ohne Anschlussförderung ausgesetzt sind, wird das Wohnraumgesetz Berlin wie nachstehend skizziert geändert. Darüber hinaus werden die Kapitel V in diesem Band des Berichts abgedruckten Sofortmaßnahmen (Streichung von § 5 Wohnraumgesetz Berlin und klarstellende Präzisierung des Einfrierungsgrundsatzes) realisiert. Für einen erfolgreichen Start des Reformprozesses stellt die Streichung von § 5 Wohnraumgesetz Berlin eine wichtige Voraussetzung dar, weil die nachstehend vorgeschlagene Gesetzesänderung aller Voraussicht nach eine größere Fluchtbewegung von Eigentümern aus dem Kostenmietrecht auslösen wird, die es vorausschauend zu unterbinden gilt. Es sollte sogar in Erwägung gezogen werden, ob § 5 Wohnraumgesetz Berlin rückwirkend zum Zeitpunkt des öffentlichen Bekanntwerdens des entsprechenden Gesetzentwurfs außer Kraft gesetzt wird.

Es wird eine in ihrer Gültigkeit zunächst auf etwa zwei Jahre befristete Vorschrift in das Wohnraumgesetz Berlin aufgenommen, wonach bei Wohnungen ohne Anschlussförderung die vom Mieter geschuldete Miete *vorübergehend* auf dem Niveau der ortsüblichen Vergleichsmiete gekappt wird. Die Regelung könnte ersten Überlegungen zufolge wie folgt gestaltet werden:

- Abweichend von den Bestimmungen des Wohnungsbindungsgesetzes und der II. Berechnungsverordnung wird die vom Mieter geschuldete Miete begrenzt durch den Betrag, der sich ergäbe, wenn die Wohnung nicht im öffentlich geförderten Wohnungsbau errichtet worden wäre und zwischen den Mietparteien für den Zeitpunkt des Inkrafttretens der zu schaffenden Vorschrift ein Mietzins vereinbart worden wäre, der dem Betrag der ortsüblichen Vergleichsmiete entspricht (Mietenkappung).
- Liegt die Kostenmiete unterhalb des Betrags, der durch die Mietenkappung vorgegeben wird, ist die Kostenmiete weiterhin die höchstzulässige Miete.
- In begründeten Härtefällen kann die Bewilligungsstelle für bezirklich oder vertraglich von der Belegungsbindung freigestellte Wohnungen für neu zu schließende Mietvertragsverhältnisse eine Erhöhung oder ein Entfallen der Mietenkappung genehmigen. Da die Wohnungen weiterhin dem Kostenmietrecht unterliegen, ist die höchstzulässige Miete die Kostenmiete. Sollte es erforderlich erscheinen, was derzeit nicht ersichtlich ist, ist diese Härtefallreglung um weitere Elemente zu erweitern.
- Für etwaige gerichtliche Auseinandersetzungen wird bestimmt, dass der Eigentümer die Darlegungs- und Beweislast dafür trägt, dass die auf etwa zwei Jahre befristete Regelung zu einem dauerhaften Verlustgeschäft führt, welches nicht mit Artikel 14 Grundgesetz in Einklang zu bringen ist.

Es wird auf folgendes hingewiesen: Die hier für die Wohnungen ohne Anschlussförderung vorgeschlagene befristete Kappung der Miethöhe auf die ortsübliche Vergleichsmiete versteht sich als reine Übergangslösung. Der Vorschlag trägt dem Umstand Rechnung, dass bei diesen Objekten Bedarf nach einer raschen effektiven Mietbegrenzung besteht. Es ist aber *nicht* angestrebt, dass es endgültig bei dieser Miethöhe bleibt. Im Hinblick auf die Wohnungen ohne Anschlussförderung stellt die hier vorgeschlagene Mietenkappung vielmehr eine politische Verhandlungsbasis für die nachfolgenden Reformstufen dar. Die ortsübliche Vergleichsmiete wird als Bezugsgröße für das Segment 1 des Sozialen Wohnungsbaus in dem Moment entbehrlich, in dem auf der Basis des hier vorgeschlagenen mehrstufigen Reformprozesses eine nachhaltige Mietbegrenzung für die Wohnungen ohne Anschlussförderung erreicht ist.

Im Anschluss an die hier vorgeschlagene Änderung des Wohnraumgesetzes Berlin wird umgehend die zweite Stufe des Reformprozesses initiiert:

## **Stufe 2: Einberufung eines Runden Tisches zwecks Interessenausgleichs zwischen den Akteuren**

Das Abgeordnetenhaus setzt einen Runden Tisch zur Erlangung eines Interessenausgleichs auf freiwilliger Basis ein. Zu beteiligende Akteure sind insbesondere Vertreter für die Interessen von Mietern, Eigentümern, Steuerzahlern und jenen Banken, die in den Sozialen Wohnungsbau Berliner Prägung in größerem Stil involviert waren oder sind und dabei sehr gut verdienen oder verdient haben<sup>1</sup>. Außerdem werden die Stadtentwicklungs- und Haushaltspolitiker der im Abgeordnetenhaus vertretenen Fraktionen eingebunden.

Im Hinblick auf die verschiedenen Probleme des bestehenden Sozialen Wohnungsbaus und der o. g. Zielkonflikte (z. B. Begrenzung der Mieten vs. Verkürzung der Bindungen) wird versucht, auf dem Verhandlungsweg zu Kompromissen in Form von einvernehmlichen vertraglichen Lösungen zwischen den beteiligten Akteuren zu gelangen.

Bei entsprechender Bereitschaft der Eigentümer, das Problem der hohen Mieten einzudämmen und Belegungsbindungen freiwillig zu verlängern oder doch zumindest von den Möglichkeiten zu deren Verkürzung keinen Gebrauch zu machen, werden den Eigentümern seitens Berlin nach dem Vorbild der gegenwärtig praktizierten Neubauförderung von Sozialwohnungen zinslose, endfällige Darlehen angeboten und auf einen gewissen Teil der Rückzahlung verzichtet. Die ausgereichten neuen Darlehen sollen dazu dienen, etwaig noch valutierende Bankkredite um-

---

<sup>1</sup> Der im Sozialen Wohnungsbau in Berlin 1969 vollzogene Umstieg der Förderung durch Baudarlehen auf die Förderung durch Aufwendungshilfen (vgl. Band I) war für die involvierten Banken ein hochattraktives Geschäft: Für sämtliche Fremdmittel, die in den Berliner Wohnungsbau flossen, durfte bis Anfang der 90er Jahre des letzten Jahrhunderts nach § 17 des Gesetzes zur Förderung der Berliner Wirtschaft (BerlinFG) eine sofortige Steuerverkürzung von 20 % in Anspruch genommen werden. Im Vergleich zu allen anderen Akteuren im Sozialen Wohnungsbau Berliner Prägung konnten sich die Banken immer schadlos halten und mussten – etwa im Gegensatz zu den Bauherren – so gut wie nie irgendwelche Verzichte leisten. Über die gängige Übersicherung - mittels dinglicher Sicherheiten, schuldrechtlicher Sicherheiten, Bürgschaften und ggf. dem Verkauf von zusätzlichen Finanzprodukten - hinaus hatte der Bankensektor keine nennenswerten Risiken zu tragen. Die enorme Verschuldung der Öffentlichen Hand für das System der Förderung durch Aufwendungshilfen eröffnete den Banken erneut ein neues sicheres Geschäftsfeld. Im Ergebnis gehörte der Bankensektor zu den größten Gewinnern des Sozialen Wohnungsbaus in Berlin.

zufinanzieren sowie ggf. erforderliche Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen zu vertraglichen Mietkonditionen zu realisieren. (Im Rahmen eines *umfassenden Interessenausgleichs* zwischen allen Akteuren halten wir ein solches Zugeständnis seitens Berlins an die Eigentümer - anders als dies bei den Vorabvorschlägen der Fall war - für durchaus sinnvoll.)

Bei der Umstellung von vorhandenen Bankkrediten auf Restkapital unter Anpassung an das derzeit niedrige Sollzinsniveau wird – sofern möglich - unter Hinweis auf ihre lukrativen Geschäfte auf ein großzügiges Entgegenkommen der am Runden Tisch teilnehmenden Banken bzgl. Zinsfestschreibungsfristen bzw. Vorfälligkeitsentschädigungen hingewirkt.

Der Runde Tisch, der von zwei neutralen, am Interessenausgleich interessierten Schlichtern geleitet wird, unterrichtet die interessierte Öffentlichkeit in regelmäßigen zeitlichen Abständen und auf eine die Verhandlungen nicht zu stark belastende Art und Weise über den Stand der Gespräche und die Bereitschaft aller Beteiligten, substantiell aufeinander zuzugehen. Dies soll auch dem Zweck dienen, von Anfang an zu verhindern, dass Akteure versuchen auf Zeit zu spielen statt substantielle Zugeständnisse zu machen.

Nach Ablauf von etwa einem halben bis dreiviertel Jahr nach Installation des Runden Tisches ziehen die beiden Schlichter Zwischenbilanz. Sie schätzen ein, wie wahrscheinlich es ist, dass in einem überschaubaren Zeitraum in ausreichendem Maß tragfähige Ergebnisse erzielt werden können. Sodann teilen sie dem Abgeordnetenhaus mit,

- a) ob sie die Initiierung der nächsten Stufe des Reformprozesses empfehlen und
- b) ob sie die Arbeit des Runden Tisches fortsetzen oder zunächst aussetzen werden.

Erforderlichenfalls wird die nächste Reformstufe ausgelöst:

### **Stufe 3: Installation einer unabhängigen Untersuchungskommission zur umfassenden Novellierung des Kostenmietrechts**

Das Abgeordnetenhaus setzt eine beim Parlament angesiedelte, von den Senatsverwaltungen und der IBB *unabhängige* Untersuchungskommission ein.

Diese bearbeitet die drei folgenden Aufgabenbereiche:

#### **1. Aufgabenbereich: Systematische Untersuchung und Bewertung der Ausgangslage sowie Analyse und Dokumentation des rechtlichen und wirtschaftlichen Gestaltungsspielraums für eine umfassende Novellierung des Kostenmietrechts**

Die bestehende Ausgangslage wird hinsichtlich aller wirtschaftlich und rechtlich relevanten Größen zum Zweck der qualitativen und quantitativen Erfassung der dem Gesetzgeber zugänglichen und unzugänglichen Parameter auf systematische, gründliche und bestmögliche Weise analysiert und dokumentiert.

Es bietet sich an, dass diese Arbeiten durch ein versiertes wissenschaftliches Institut begleitet bzw. unterstützt werden. Das Institut wird u. a. repräsentative Daten zu den unterschiedlichen rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der verschiedenen Bauherrngruppen bzw. Vermietergruppen erheben und für eine Reihe von Beispielfällen Untersuchungen zur vormaligen und gegenwärtigen Wirtschaftlichkeit der ausgewählten Objekte durchführen.

Nach erfolgter Bewertung der als hinreichend aufgeklärt geltenden Sachlage zeigt die Untersuchungskommission dem Gesetzgeber die zur Verfügung stehenden Optionen auf, die Höhe der Kostenmieten dadurch zu senken, dass die Vorschriften zu deren Berechnung geändert werden. Hierzu wird unter Berücksichtigung der Ergebnisse aus dem zweiten Aufgabenbereich (s.u.) der verfassungs- und beihilferechtlich zulässige Gestaltungsspielraum für den Landesgesetzgeber ausgelotet. Auch wird geprüft, in wieweit Gewinn- und Verlustrechnungen, wie sie im Handels- und Steuerrecht üblich sind, dazu verwendet werden können, die Wirtschaftlichkeit der Objekte mit einer größeren Realitätsnähe abzubilden als dies gegenwärtig mittels der II. Berechnungsverordnung<sup>2</sup> der Fall ist.

Zu einem späteren Zeitpunkt, wenn die Ergebnisse aus dem dritten Arbeitsbereich (s.u.) vorliegen, und für den Fall, dass ein Übergang zur nächsten und letzten Reformstufe unvermeidlich geworden sein sollte, erarbeitet die unabhängige Untersuchungskommission Vorschläge für neu zu schaffende landesgesetzliche Regelungen und spricht Empfehlungen für deren Zusammenfassung mit bestehenden Gesetzesvorschriften aus. Zudem wird ein Entwurf für eine Berliner Berechnungsverordnung konzipiert.

## **2. Aufgabenbereich: Untersuchung des Zustandekommens der hohen Kostenmieten und der Auswirkungen auf die Mietenentwicklung im bestehenden Sozialen Wohnungsbau**

Für jedes Wohnungsbauprogramm werden folgende Fragestellungen beantwortet:

Welche Indizien und Belege rechtfertigen die Annahme, dass bei der Errichtung der Objekte

- a) tatsächlich nicht entstandene Kostenansätze abgerechnet wurden?
- b) Bauherrn oder für sie tätige Personen darauf hingewirkt haben, wirtschaftlich nicht erforderlich gewesene Kostenansätze in Anrechnung zu bringen?

Auf welchen Prozentsatz können die tatsächlich nicht entstandenen bzw. nicht erforderlich gewesenen Gesamtkosten geschätzt werden? Die nach den einzelnen Wohnungsbauprogrammen zu differenzierenden Schätzwerte sind bestmöglich zu begründen.

Diese Untersuchungsfragen sind auch im Hinblick auf die Bedienung der Aufwendungsdarlehen von Relevanz: Wenn die seinerzeit aufgewendeten Gestehungskosten tatsächlich nicht in voller Höhe entstanden oder wirtschaftlich gerechtfertigt sein sollten, wäre ein Teil der Aufwendungsdarlehen ohne Notwendigkeit ausgereicht worden. Es wäre dann nicht einzusehen, dass die Rückzahlung dieses nicht erforderlich gewesenen Teils der Aufwendungsdarlehen auf die Mie-

---

<sup>2</sup> Die II. Berechnungsverordnung stammt aus dem Jahr 1957. Zuletzt wurde sie im Jahr 2007 geändert. Es handelt sich um eine Verordnung des Bundes, die solange Anwendung findet, bis sie durch eine Verordnung des Landes Berlin ersetzt wird.

ter abgewälzt oder den Landeshaushalt in Form von Mindereinnahmen oder zusätzlichen Ausgaben in Form von Mietzuschüssen belasten würde. Vielmehr hätten die Eigentümer in diesem Fall die Rückführung dieses Teils der Aufwendungsdarlehen aus eigener Tasche zu bezahlen.

### **3. Aufgabenbereich: Erarbeitung und Bewertung von unterschiedlichen Modellen für eine neue, faire und soziale Verteilung der Kostenlast des bestehenden Sozialen Wohnungsbaus auf Mieter, Eigentümer und den Berliner Landeshaushalt**

Unter Zugrundelegung der Ergebnisse aus den beiden anderen Arbeitsbereichen wird geprüft, inwiefern die Kostenlast des bestehenden Sozialen Wohnungsbaus auf Mieter, Eigentümer und den Berliner Landeshaushalt anders als bisher, nämlich fair und sozial, verteilt werden kann.

Hierzu wird unter Beachtung der zuvor ausgeloteten verfassungs- und beihilferechtlichen Grenzen

- a) die Gestaltung der Mieten für bestehende Sozialwohnungen und
- b) die Gestaltung der Konditionen für die Bedienung der ausgereichten Aufwendungsdarlehen

in den Blick genommen und eine aus Sicht der Allgemeinheit bestmögliche Lösung des Zielkonflikts von Begrenzung der Mieten vs. Verkürzung der Bindungen angestrebt. Für eine Reihe von wohnungs- und sozialpolitischen Annahmen bzw. Zielvorgaben werden verschiedene Modelle konzipiert, wobei hinsichtlich der Miethöhen auch nach der Höhe des Haushaltseinkommens und der Lage sowie Ausstattung der Wohnungen differenziert werden kann. Es wird empfohlen, die von dieser Expertengruppe vorgelegten Reformvorschläge, insbesondere jener Vorschlag, der die Einführung einer dreistufigen einkommensorientierten Miete vorsieht, zum Ausgangspunkt der Überlegungen in diesem Aufgabenbereich zu machen.

Zwecks Bewertung der verschiedenen Modelle werden für eine Reihe von Beispielfällen die jeweils zu erwartenden finanziellen und sonstigen wirtschaftlichen Auswirkungen auf die Eigentümer, die Mieter und den Berliner Landeshaushalt abgeschätzt. Hierzu werden u.a. prognostische Berechnungen durchgeführt.

Auf Basis der neu zu schaffenden gesetzlichen Vorschriften für die Mietenberechnung und der Höhe der neu kalkulierten Mieten ist zu prüfen, ob und in welchem Umfang die gegenwärtige Subjektförderung in § 2 Wohnraumgesetz Berlin n.F. modifiziert werden sollte, um die Mieten für bedürftige Mieter mit begrenzten Mitteln aus dem Landeshaushalt weiter abzusenken und finanzierbar zu gestalten.

Die Zwischen- und Endergebnisse der unabhängigen Untersuchungskommission werden in die Gespräche und Verhandlungen des Runden Tisches eingebracht und mit knappem zeitlichen Abstand der interessierten Öffentlichkeit vorgestellt und im Rahmen vorhandener Möglichkeiten diskutiert.

Sollten insbesondere die Eigentümer noch immer nicht zu Zugeständnissen in einem für eine nachhaltige Lösungsfindung hinreichendem Maße bereit sein, wird auf Empfehlung der beiden Schlichter zur vierten und letzten Reformstufe übergegangen.

#### Stufe 4: Umfassende Novellierung des Kostenmietrechts

Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der unabhängigen Untersuchungskommission und vor dem Hintergrund der Gespräche und Verhandlungen des Runden Tisches wird das Kostenmietrecht umfassend novelliert. Hierbei werden sinnvolle Vorschriften des Wohnungsbindungsgesetzes und des Wohnraumgesetzes Berlin sowie weitere den Sozialen Wohnungsbau betreffende gesetzliche Bestimmungen, die fortgelten sollen, mit den neu zu schaffenden Regelungen in einem neuen Berliner Landesgesetz über den Sozialen Wohnungsbau sowie einer Berliner Berechnungsverordnung zusammengefasst.

Die nachfolgenden Ausführungen sind bewusst so gestaltet, dass die Eigentümer bei der Begrenzung der Mieten in maximaler Weise angegangen werden. Das heißt jedoch *nicht*, dass sich die Situation für die Eigentümer nach unseren Vorstellungen in diesem Maß tatsächlich verändern soll. Die nachfolgenden Ausführungen dienen vielmehr der Verdeutlichung des Umstands, dass nach heutigem Kenntnissstand für eine *haushaltsschonende* Senkung der Kostenmieten ein ganz erheblicher Gestaltungsspielraum existiert. Im Interesse von Mietern und Steuerzahlern plädieren wir daher dafür, dass spätestens dann, wenn sich ein umfassender und freiwilliger Interessensausgleich mit den Eigentümern als unerreichbar herausstellen sollte, auf systematische und gründliche Weise ausgelotet wird, wo die verfassungs- und beihilferechtlichen Grenzen des dem Landesgesetzgeber zur Verfügung stehenden Gestaltungsspielraums konkret verlaufen.

Mittels des neuen Berliner Regelwerks werden die Kosten- und bisherigen Verpflichtungsmieten auf zwei Wegen betragsmäßig deutlich reduziert:

#### 1. Senkung der nach dem Wohnungsbindungsgesetz und der II. Berechnungsverordnung gegenwärtig zulässigen Kostenansätze

Dies *könnten* namentlich sein:

- a) Minimierung der Eigenkapitalverzinsung auf ein Niveau von Inflationsausgleich plus geringfügiger Zusatzverzinsung,
- b) Verringerung des Zinssatzes für an einem festzulegenden Stichtag getilgte Fremdmittel auf 0 % (interessant bei Objekten ohne Anschlussförderung sowie Objekten mit Anschlussförderung, bei denen Verpflichtungserklärungen ggf. erfolgreich gerichtlich angefochten werden können),
- c) Streichung oder deutliche Verminderung des derzeit nach § 18 Absatz 3 der II. Berechnungsverordnung in der Wirtschaftlichkeitsberechnung ansatzfähigen Anteils von 100 % Tilgung und Verzinsung des Aufwendungsdarlehens,
- d) Streichung oder Reduktion des Mietausfallwagnisses und
- e) Senkungen von weiteren Kostenansätzen z. B. im Bereich der Bewirtschaftungskosten.

Zudem könnte in dem neu zu schaffenden Berliner Landesgesetz zum Sozialen Wohnungsbau verankert werden, dass die Kostenmieten auf folgende Weise reduziert werden:

## 2. Senkung der Gesamtkosten um einen pauschalen Prozentsatz

Dies *könnte* wie folgt realisiert werden:

- a) Der Vermieter wird verpflichtet, per festzulegendem Stichtag eine neue Wirtschaftlichkeitsberechnung zu erstellen. Hierbei werden die Gesamtkosten pauschal um X% reduziert. Das Volumen des Finanzierungsplans wird dem Anteilsverhältnis der Finanzierungsmittel am Stichtag entsprechend um insgesamt X% verringert. Hieraus folgt eine Verringerung der Kapitalkosten und laufenden Aufwendungen. Das Zustandekommen der Gesamtkosten wird hinsichtlich eines Anteils von X% als „rechtswidrig überhöht“ angenommen. Zur Begründung der Gesetzesvorschrift werden die Ergebnisse der unabhängigen Untersuchungskommission (siehe Stufe 3) herangezogen.
- b) Ist ein Eigentümer der Ansicht, dass er aufgrund der vorstehenden Regelungen oder Förderansuchen ein mit Artikel 14 Grundgesetz nicht zu vereinbarendes dauerhaftes Verlustgeschäft erleidet, hat er dies unverzüglich gegenüber einer zu schaffenden Härtefallprüfstelle anzuzeigen. Diese kann entweder bei der Bewilligungsstelle angesiedelt oder aber eigenständig sein.
- c) Hiernach fordert diese den Eigentümer auf, unter Beifügung geeigneter Belege offenzulegen,
  - in welchem Umfang die Gesamtkosten tatsächlich entstanden und wirtschaftlich gerechtfertigt waren,
  - in welchem Umfang das für das Wohneigentum notwendige „Eigenkapital“ durch Steuerersparnis realisiert wurde. Hinweis: „Eigenkapital“ entsteht im Normalfall durch Rücklage von versteuerten Einnahmen oder durch Rückgriff auf (versteuerte) Vermögenswerte. Bei Bauherrenmodellen entsteht das formal so bezeichnete Eigenkapital durch Umlenkung der Steuerzahlung in private Anlageobjekte und stellt so gesehen „privatisierte Steuergelder“ dar.
  - dass bei ordnungsgemäßer Bewirtschaftung der Wohnungen ein dauerhaftes Verlustgeschäft unvermeidlich ist.

Es wird an dieser Stelle betont, dass wir uns der potentiellen Unterschiedlichkeit der Förderverhältnisse bewusst sind: Sprechen auch gewichtige Indizien dafür, dass zahlreiche Akteure des Sozialen Wohnungsbaus in Berlin nicht seriös gewirtschaftet haben, so besteht doch gleichwohl die Möglichkeit, dass andere Akteure mit redlichen Kosten kalkuliert haben und ggf. hoch erscheinende Gestehungskosten nicht vermeiden konnten. Es ist *nicht* das Ziel unseres Vorschlags, die redlichen Eigentümer für die Verfehlungen der unredlichen zu bestrafen. Der Nachweis des Vortrags, dass die reduzierten Mieten nicht kostendeckend seien, muss gleichwohl den Eigentümern auferlegt werden. Denn sie allein haben Einblick in ihre Kostenstruktur. Einschlägige Unterlagen müssen sie schon wegen des Einsichtsrechts der Mieter aus § 29 Neubaumietenverordnung 1970 auch heute noch bereithalten.

- d) Die Härtefallprüfstelle untersucht und bescheidet nach einem zuvor von der unabhängigen Untersuchungskommission erarbeiteten und gesetzlich verankerten Härtefallprüfungsverfahren, ob und in welchem Umfang
- von einer Senkung der Gesamtkosten abzusehen ist,
  - bei Neuvermietungen für eine festzulegende Anzahl von Wohnungen von der Mietpreis- (!) und Belegungsbindung abgewichen werden darf, für die dann bis zur Beendigung der neu begründeten Mietverhältnisse das allgemeine Mietrecht nach BGB gilt und die Bedienung der Aufwendungsdarlehen gestundet oder reduziert wird, um auf diese Weise den Erfordernissen, die sich aus Artikel 14 Grundgesetz ergeben, zu genügen.
- e) Für den Fall von gerichtlichen Auseinandersetzungen wird bestimmt, dass der Eigentümer die Darlegungs- und Beweislast dafür trägt, dass eine Verminderung der Gesamtkosten um X% zu einem unvermeidlichen dauerhaften Verlustgeschäft führt.

#### **4a. Zur Umsetzung notwendige Maßnahmen**

In Stufe 1 bedarf es zur vorübergehenden Mietenkappung bei den Wohnungen ohne Anschlussförderung einer Änderung des Wohnraumgesetzes Berlin. Dies könnte und sollte zusammen mit der Umsetzung des Vorabvorschlags für „dringende Änderungen des Rechts für bestehende Sozialwohnungen – Änderung des Wohnraumgesetzes (WoG Bln)“ (vgl. Kapitel A III), der vorgeschlagenen Streichung von § 5 Wohnraumgesetz Berlin und der vorgeschlagenen klarstellenden Präzisierung des Einfrierungsgrundsatzes (vgl. Kapitel B V) erfolgen.

Wie beschrieben wird in Stufe 2 ein Runder Tisch und in Stufe 3 eine unabhängige Untersuchungskommission eingesetzt. Sollte es nicht gelingen, zwischen den beteiligten Akteuren zu belastbaren Kompromissen und einem einvernehmlichen Interessenausgleich zu gelangen, schreitet in Stufe 4 der Gesetzgeber ein. Wie beschrieben werden bestehende und neu zu schaffende Gesetzesbestimmungen in einem neuen Landesgesetz über den Sozialen Wohnungsbau zusammengefasst sowie eine Berliner Berechnungsverordnung erstellt.

#### **4b. Für welche Segmente der Vorschlag gelten soll**

Der vorgeschlagene Reformprozess zielt auf eine nachhaltige Lösung der Mietpreis- und Belegungsbindungsproblematik für sämtliche bestehenden Sozialwohnungen (alle Segmente) ab. Hierbei dürfen während des gesamten Prozesses die unterschiedlichen rechtlichen und wirtschaftlichen Besonderheiten eines jeden Segments nicht aus dem Blickfeld geraten.

#### **4c. Zentrale Voraussetzungen bzw. maßgebliche Hindernisse**

Etwaige Hindernisse, die der Umsetzung des Vorschlags entgegenstehen könnten, sind nicht zu erkennen. Allerdings empfiehlt es sich, den gestuften Reformprozess nur dann zu initiieren, wenn die politischen Entscheidungsträger ernsthaft dazu entschlossen sind, erforderlichenfalls den gesamten Reformprozess zu durchlaufen und in letzter Konsequenz auch vor etwaigen gerichtlichen Auseinandersetzungen mit den Eigentümern nicht zurückzuschrecken. Das ist schon deshalb notwendig, weil die Eigentümer im Rahmen des Runden Tisches nur dann bereit sein werden, freiwillig substantielle Zugeständnisse zu machen, wenn die politischen Entscheidungsträger überzeugend androhen, notwendigenfalls den Gesetzgeber sprechen zu lassen. Um dem Zustandekommen von einvernehmlichen Lösungen eine realistische Chance zu geben, bedarf es zudem der Bereitschaft der politischen Entscheidungsträger, und hier insbesondere der Haushaltspolitiker, den Eigentümern langfristige Planungs- und Rechtssicherheit für eine auskömmliche Bewirtschaftung ihrer Objekte zuzubilligen. Für den Fall, dass sich Eigentümer dazu bereit erklären, Bindungen freiwillig zu verlängern oder doch zumindest von den Möglichkeiten zur deren Verkürzung keinen Gebrauch zu machen, soll ihnen nach dem Vorbild der gegenwärtig praktizierten Neubauförderung von Sozialwohnungen attraktive Angebote für Investitionen in ihre Objekte offeriert werden (s.o.). Hierfür bedarf es der politischen Grundsatzentscheidung, ausreichende Haushaltsmittel zur Verfügung zu stellen.

#### **4d. Abhängigkeit vom Kapitalmarkt**

Das Ausmaß der Ablösungen von Aufwendungsdarlehen ist vom allgemeinen Zinsniveau abhängig, vgl. hierzu auch die anderen Beiträge der Expertengruppe. Diesen Umstand gilt es während des gesamten Reformprozesses im Blick zu behalten. Eine Abhängigkeit vom Kapitalmarkt ist zudem insofern gegeben, als sich das Land Berlin im Rahmen der Ausreichung neuer Darlehen an die Eigentümer (s.o.) die hierfür notwendigen Mittel selbst beschaffen muss.

#### **4e. Kurz- oder mittelfristig umsetzbar**

Die in Stufe 1 vorgeschlagene Mietenkappung bei Objekten ohne Anschlussförderung ist kurzfristig umsetzbar. Im Anschluss hieran kann kurzfristig zu Stufe 2 übergegangen und - der Runde Tisch installiert werden. In Abhängigkeit vom Verlauf der dortigen Verhandlungen kann jederzeit und mit nur wenig Vorlauf in Stufe 3 eingetreten, die unabhängige Untersuchungskommission eingesetzt und mit der Bearbeitung der umfangreichen Prüf- und Untersuchungsaufgaben begonnen werden. Die in Stufe 4 vorgesehene, umfassende Novellierung des Kostenmietrechts lässt sich wegen der Notwendigkeit des Abschlusses der Vorarbeiten erst mittelfristig erreichen.

#### **4f. Zeitrahmen/Zeithorizont für Beginn und Ende der Maßnahme**

Heute lässt sich nicht absehen, ob ein Durchlaufen des gesamten Reformprozesses zur Erlangung einer nachhaltigen Lösung tatsächlich erforderlich sein wird, oder ob es in hinreichendem Maß gelingen wird, zwischen allen Akteuren belastbare vertragliche Vereinbarungen zu erzielen, die es dem Gesetzgeber erlauben, auf eine vollumfängliche Novellierung des Kostenmietrechts zu verzichten und sich ggf. auf kleinere Nachjustierungen zu beschränken. Dies hat zur

Folge, dass sich der benötigte Zeitbedarf für die Umsetzung des Vorschlags nur schwer prognostizieren lässt. Geht man davon aus, dass es der Durchführung aller vier Reformstufen bedarf, um zu tragfähigen Ergebnissen zu gelangen, ist bei straffem Prozessverlauf, für den die Schlichter und der bzw. die Vorsitzenden der Untersuchungskommission verantwortlich sein sollen, mit einem Zeitbedarf von etwa zwei Jahren zu rechnen. Sollte sich abzeichnen, dass dieser Zeitrahmen überschritten wird, muss die vorübergehende Mietenkappung bei den Objekten ohne Anschlussförderung (vgl. Stufe 1) zeitlich verlängert werden. U.E. dürfte selbst dann, wenn es während des Reformprozesses zu unvorhersehbaren Schwierigkeiten kommen sollte, gelingen, die angestrebte umfassende Novellierung des Kostenmietrechts bis spätestens zum Ende der nächsten Legislatur zu verwirklichen.

## **5. Folgen und Wirkungen**

Der vorgeschlagene Reformprozess ist in seinem Aufbau bewusst gestuft und rückgekoppelt. Bei Vorliegen von Zwischenergebnissen wird entschieden, ob es weiterer Verhandlungsangebote, Untersuchungsschritte oder sonstiger Maßnahmen bedarf, um zu neuen Zwischenergebnissen zu gelangen. Hierdurch soll gewährleistet werden, dass der Reformprozess umfassend, ergebnisoffen und transparent ist. Die Wirkungen auf und die Folgen für einzelne Akteure sind stets in angemessenem Umfang zu berücksichtigen.

Zu diesen Aspekten können vor Beginn des ergebnisoffenen Reformprozesses naturgemäß nur in sehr begrenztem Umfang Aussagen getroffen werden:

### **5a. Allgemeiner Wohnungsmarkt und Stadtentwicklung, u.a. soziale Mischung**

In dem Maß, in dem es gelingt, bestehende Sozialwohnungen zu Mietpreisen zur Verfügung zu stellen, die für Bedürftige erschwinglich sind, wird der allgemeine Wohnungsmarkt im unteren Preissegment entlastet.

### **5b. Belegungsbindungen (Belegungsrechte und Belegungspraxis) Im Rahmen der Verhandlungen des Runden Tisches soll versucht werden, die bestehenden Belegungsbindungen auszuweiten (s.o.).**

In dem Maß, in dem die Eigentümer durch die Ankündigung, ihnen Zugeständnisse abverlangen zu wollen, „verschreckt“ werden, wird die Ablösung von Aufwendungsdarlehen begünstigt, was, sofern es hierzu tatsächlich kommt, zu einer Verkürzung von Belegungsbindungen führen kann. Dies lässt sich wegen des o.g. Zielkonflikts nicht vermeiden, wenn die Allgemeinheit nicht für sämtliche „Altlasten“ des bestehenden Sozialen Wohnungsbaus aufkommen soll.

### **5c. Mieter/Mietergruppen, Mieten, Mietnebenkosten**

Durch die in Stufe 1 vorgesehene vorübergehende Kappung der Kostenmieten auf das Niveau der ortsüblichen Vergleichsmiete werden die Mieter von Wohnungen ohne Anschlussförderung vor ganz erheblichen Mietsteigerungen geschützt. Auf diese Weise werden Mietexzesse, die bisher gezielt dazu genutzt werden, ganze Wohnanlagen zu entmieten oder Einzelpersonen zur Aufgabe ihrer Wohnungen zu drängen, zukünftig so nicht mehr möglich sein.

## 5d. Eigentümer/Eigentümergruppen

Die Diskussion in der Expertengruppe lässt vermuten, dass die Eigentümer dem vorgeschlagenen Reformprozess erheblichen Widerstand entgegen setzen werden. Das ist verständlich, da hier gefordert wird, dass die Eigentümer einen angemessenen Beitrag für eine nachhaltige Neuausrichtung des bestehenden Sozialen Wohnungsbaus Berliner Prägung leisten sollen.

## 5e. Berliner Haushalt (Einsparpotentiale vs. Einnahmeverluste bzw. zusätzliche Ausgaben)

Angesichts des Umstands, dass gegenwärtig ausgereichte Aufwendungsdarlehen i. H. v. etwa 3,5 bis 4 Milliarden Euro an den Berliner Landeshaushalt zurückzuzahlen sind, bedarf es der Klärung,

- in welchem Umfang die Mieter hierfür einzustehen haben bzw.
- für den Fall, dass sie hierzu finanziell nicht in der Lage sind, der Steuerzahler (in Form von Mindereinnahmen für den Landeshaushalt und/oder Nachsubventionierungen) hierfür aufzukommen hat oder aber
- es sachgerecht ist, dass die Eigentümer bei unwirtschaftlichem Verhalten einen Teil der Kostenlast aus eigener Tasche bezahlen müssen.

Mit dem vorgeschlagenen Reformprozess soll auch verhindert werden, dass die Neuausrichtung des Sozialen Wohnungsbaus Berliner Prägung allein zu Lasten der Steuerzahler geht. Wenn Kosten- und Verpflichtungsmieten, die von Sozialmietern finanziell nicht gestemmt werden können und deshalb teilweise von der Allgemeinheit getragen werden müssen, um diejenigen Anteile „bereinigt“ werden, die tatsächlich nicht entstanden sind oder nicht erforderlich waren oder bei wirtschaftlichem Verhalten zukünftig vermieden werden können, werden nicht nur die Mieter, sondern auch der Berliner Landeshaushalt entlastet. Diesbezüglich verfolgen Mieter und Steuerzahler dieselben Interessen.

## 5f. Rechtliche Risiken des Reformvorschlags und mit welchen Maßnahmen sie ggf. eingeschränkt werden können

Im Hinblick auf die vorgeschlagene Kappung der Kostenmieten auf das Niveau der ortsüblichen Vergleichsmiete (vgl. Stufe 1) wird auf folgendes hingewiesen:

Einer Begrenzung der zulässigen Miethöhe stehen keine grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken entgegen. Das hat jüngst auch der Bundesgerichtshof wieder ausgesprochen<sup>3</sup>. Angesichts der erhöhten Sozialbindung des Eigentums an öffentlich geförderten Sozialwohnungen<sup>4</sup> darf die Mietenbegrenzung auch weiter gehen als auf dem frei finanzierten Wohnungsmarkt. Dort sieht § 556d Abs. 1 BGB für Neuvermietungen eine Kappungsgrenze von 10 % oberhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete vor. Dann ist es im öffentlich geförderten Sozialen Wohnungsbau unproblematisch zulässig, die maximal zulässige Miete auf die ortsübliche Ver-

<sup>3</sup> Nämlich im Zusammenhang mit § 558 Abs. 3 Satz 3 BGB und der auf dieser Grundlage ergangenen Berliner Kappungsgrenzen-Verordnung: BGH v. 4.11.2015 – VIII ZR 217/14, NJW 2016, 476 Rn. 99 ff.

<sup>4</sup> Dazu z. B. BVerfG v. 15.10.1996 – 1 BvL 44/92 u. a., BVerfGE 95, 64, 92.

gleichsmiete zu begrenzen. Ebenso ist es im öffentlich geförderten Sozialen Wohnungsbau rechtlich möglich, dass die Mietengrenze auch für bereits bestehende Mietverhältnisse angeordnet wird. Da dieses Segment des Wohnungsbaus dazu dienen soll, vorzugsweise einkommensschwache Haushalte mit Wohnraum zu versorgen, kann es keinen Bestandsschutz des Inhalts geben, dass ausgerechnet im Sozialen Wohnungsbau das Vertrauen in die Erzielung einer Miete geschützt wird, die auf dem frei finanzierten Markt nicht erzielbar wäre. Jeder Mietenbegrenzung wohnt freilich das Risiko inne, dass einzelne Eigentümer ihre Kosten durch die maximal mögliche Miete nicht refinanzieren können und in die wirtschaftliche Unterdeckung getrieben wird. Diesem Risiko begegnet die hier vorgeschlagene Härtefallregelung.

### **5g. Verwaltungsaufwand**

Die Umsetzung der Mietenkappung in Stufe 1 ist mit einem geringen Verwaltungsaufwand verbunden.

### **5h. Nachhaltigkeit der mit dem Vorschlag verbundenen Steuerungsmöglichkeit**

Mit dem vorgeschlagenen Reformprozess soll das ständige „Herumdoktern“ am System, das fortlaufend zu neuen Problemen führt, beendet werden.

### **5i. Allgemeine Transparenz und Akzeptanz**

Durch die vorgeschlagene Einbindung der Öffentlichkeit in den Reformprozess (s.o.) soll in der Bevölkerung das verloren gegangene Vertrauen in und die fehlende Akzeptanz für den bestehenden Sozialen Wohnungsbau zurückgewonnen werden.

## **6. Gesamtbewertung des Reformvorschlags**

Bei dem hier vorgeschlagenen Reformprozess handelt es sich – mit Ausnahme der Mietenkappung für Wohnungen ohne Anschlussförderung in Stufe 1 - nicht um einen Reformvorschlag im eigentlichen Sinn, sondern um einen Vorschlag, auf welchem Weg eine nachhaltige Neuausrichtung des gesamten Sozialwohnungsbestandes realisiert werden kann. Es handelt sich mit hin um einen Vorschlag zum weiteren Verfahren.

### **6a. Zu den durchgeführten Untersuchungen**

Die Daten und Informationen, auf die die Expertengruppe zurückgreifen konnte, waren für eine umfassende Analyse der komplexen Ausgangslage nicht hinreichend (vgl. Kapitel. 1.2, und 8)

### **6b. Zur Notwendigkeit von weitergehenden Untersuchungen**

Dieser Vorschlag wurde insbesondere wegen der Notwendigkeit weitergehender Untersuchungen konzipiert

### **III.a Co-Bericht von Dr. Peter Runkel, inhaltlich mitgetragen von den Experten: Volker Esche, Günter Fuderholz, Volker Härtig, Peter Mikulla, Willi Rickert, Hildegard Schumann, Dr. Michael Zenz**

zum Reformvorschlag „Gestufter Reformprozess zwecks nachhaltiger und haushaltsschonender Senkung der Kosten- und Verpflichtungsmieten durch umfassende Novellierung des Kostenmietrechts“

#### **Grundsätzliche Beurteilung**

1. Der Vorschlag „Gestufter Reformprozess (...)“ ist ungeeignet, zu einer nachhaltigen Begrenzung der Sozialmieten und Sicherung von Belegungsbindungen beizutragen und wird daher abgelehnt. Er würde zu einem rasanten Ausstieg der Eigentümer aus dem sozialen Wohnungsbau bzw. Kostenmietrecht mittels Ablösung der Aufwendungsdarlehen und in Folge dessen zum endgültigen Verlust der Preis- und Belegungsbindungen nach der gesetzlichen Nachwirkungsfrist von 12 Jahren führen. Der Vorschlag enthält eine „ideologisch“ motivierte, unhaltbar und willkürlich verallgemeinernde Diskreditierung und Diffamierung aller Eigentümer von Sozialmietwohnungen und ist rechtlich und rechtsstaatlich bedenklich. Aus den Ergebnissen eines zuerst informellen Verfahrens (Runder Tisch) sowie anschließend einer beim Abgeordnetenhaus angesiedelten Untersuchungskommission sollen Schätzwerte zu einst – allenfalls in Einzelfällen überhöhten und ungerechtfertigten – Errichtungskosten von Sozialwohnungen abgeleitet werden als Grundlage für pauschale Kürzungen gegenüber allen Eigentümern von Sozialwohnungen in Berlin.

Der Vorschlag würde dem sozialen Mietwohnungsbestand Berlins nicht die dringend erforderliche Sicherheit für Mieter, Eigentümer und den Haushalt Berlins bringen, sondern einen sich über mindestens 4 Jahre hinziehenden Prozess mit heftigem Streit auslösen. Die Folge wäre eine Verunsicherung der Eigentümer und Mieter, wobei nur die Eigentümer die Möglichkeit haben, sich diesem Prozess dadurch zu entziehen, dass sie die Aufwendungsdarlehen vorzeitig zurückzahlen, was angesichts der niedrigen Marktzinsen kein Problem darstellt. Die abgelösten Wohnungen unterlägen dann zwar noch der 12 jährigen Nachwirkungsfrist, doch ist es rechtlich äußerst zweifelhaft, ob die im Zeitpunkt der Ablösung dafür geltenden Regeln nachträglich so umfassend geändert werden können, wie im Vorschlag angelegt.

Am Ende des vorgeschlagenen gestuften Reformprozesses wären Sozialmietwohnungen, auf welche die Reformen angewandt werden könnten, kaum noch vorhanden. Dafür würde es eine Fülle von Rechtsstreitigkeiten geben, die wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung nur höchstrichterlich zu klären sind, was weitere Jahre in Anspruch nehmen würde. Das kann weder im Interesse der Mieter noch der Eigentümer sein. Kurzfristiger Nutznießer wäre allein der Berliner Haushalt, der erheblich steigende Einnahmen aus vorzeitigen Rückzahlungen verzeichnen könnte, während das Land Berlin über Jahrzehnte mit den Folgen des Vorschlags (vorzeitig auslaufende Bindungen) zu kämpfen hätte.

2. Die Expertengruppe legt zwei weitere Reformoptionen zur Begrenzung der Miethöhen im Sozialmietwohnungsbestand Berlins vor (3-stufige einkommensorientierte Miete und Richtsatzmiete), die beide – weil rechtzeitig eingebracht – eingehend erörtert werden konnten und umsetzbar sind. Beide nehmen allerdings bewusst die Wohnungen ohne Anschlussförderung aus ihrem Anwendungsbereich aus. Für diese Wohnungen ohne Anschlussförderung (und deshalb mit enorm hohen Kostenmieten) liegt ein gesonderter Vorschlag vor, der einen Umstieg auf das Vergleichsmietensystem und begleitende Maßnahmen vorsieht. Für dieses Segment wird im vorliegenden Vorschlag eines gestuften Reformprozesses (ab der 2. Fassung in Anlehnung an den Co-Bericht) eine vorübergehende gesetzliche Mietenkappung vorgeschlagen. Aber gerade für dieses Segment gilt: Rechtssicherheit und Verlässlichkeit müssen dauerhaft und nicht nur vorübergehend geschaffen werden.

### **I. Beurteilung im Einzelnen**

1. Der Vorschlag ist sehr spät – und zwar in der vorletzten Sitzung – eingebracht und auf Grund der vorgetragenen Kritik der übrigen Experten und des Co-Berichts zweimal in wichtigen Punkten verändert worden. Es wäre sachdienlicher gewesen, wenn die drei den Vorschlag tragenden Experten die zugegebener Maßen knappe, aber intensiv genutzte Zeit der Expertengruppe weniger in Änderungsanträge zur Tagesordnung und zu den Protokollen, sondern zur Durchdringung und frühzeitigen Einbringung dieses Reformvorschlags genutzt hätten, damit er gründlich – wie die anderen Reformvorschläge – hätte beraten werden können.
2. Der vorgeschlagene gestufte Reformprozess mit seinen insgesamt fünf komplexen Stufen – zeitlich befristete Sofortmaßnahmen, Runder Tisch, Untersuchungskommission, Gesetzgebung, Härtefallkommission – sprengt den Rahmen einer Legislaturperiode. Er schafft Unsicherheit wo Berechenbarkeit das Gebot der Stunde ist. Es wird ein offener Prozess auf Augenhöhe versprochen (Runder Tisch), bei mangelnden Zugeständnissen der Eigentümer aber eine Untersuchungskommission und eine anschließende Gesetzgebung mit festen Vorgaben zum Nachteil der Eigentümer angedroht. Vor einer solchen „Drohkulisse“ wird der Runde Tisch nicht zustande kommen, weil die Eigentümer die vorzeitige Rückzahlung der Darlehen als Alternative haben („Wir sind dann mal weg“).
3. Es hat ein gewisses „Geschmäcke“, wenn Experten zum Schluss ihrer auf interfraktioneller Grundlage beruhenden Arbeit (Eckpunktepapier) die Einsetzung einer neuen Kommission zum gleichen Thema vorschlagen. Darüber hinaus ist nicht ersichtlich, wie aus „für jedes Wohnungsbauprogramm allgemein geschätzten nicht entstandenen oder nicht erforderlich gewesenem Gesamtkosten“ im Nachhinein die Gesamtkosten aller Einzeleigentümer pauschal um einen bestimmten Prozentsatz gekürzt werden sollen. Wird da eine Haftungsgemeinschaft der Einzeleigentümer von Sozialwohnungen unterstellt, die es nicht gibt? Die „redlichen Eigentümer“, die nach unserer Überzeugung die deutliche Mehrheit bilden, müssen nach diesem Vorschlag ihr redliches Handeln beweisen und können dieses nur dann tun, wenn die materiellen Voraussetzungen (dauerhaftes Verlustgeschäft) zur Anrufung der geplanten „Härtefallprüfstelle“ gegeben sind. Aber auch die Eigentümer von Sozialwohnungen haben – wie die städtischen Wohnungsbaugesellschaften – als Folge ihres finanziellen

Engagements das Recht auf einen angemessenen Gewinn. Der aber soll ihnen durch diesen Vorschlag offenbar genommen werden.

Insgesamt bleibt der Eindruck: den drei vorlegenden Experten ist es in dieser Expertenrunde nicht gelungen, aus angeblich überhöhten „historischen Baukosten“ – nicht in Einzelfällen, sondern allgemein überhöht – einen rechtlich tragfähigen Reformvorschlag abzuleiten. Das soll nun in der vorgeschlagenen Untersuchungskommission nachgeholt werden, wird aber auch dort nicht gelingen.

4. Der Vorschlag folgt dem Prinzip von „Zuckerbrot und Peitsche“. Nur dass das „Zuckerbrot“ in Form von zinsverbilligten oder zinslosen Darlehen in Zeiten einer Null-Zinspolitik seitens der EZB lediglich ein „Zückerli“ ist (die Darlehen der KfW zur energetischen Sanierung sind mit ihren Tilgungszuschüssen günstiger; die für ein solches Programm benötigten Haushaltsmittel werden nicht quantifiziert). Die „Peitsche“ stellt sich aber insbesondere in Form der „Streichung oder Verminderung des derzeit nach § 18 Absatz 3 der II. Berechnungsverordnung in der Wirtschaftlichkeitsberechnung anzusetzenden Anteils von 100% Tilgung und Verzinsung des Aufwendungsdarlehens“ (Stufe 4 Nr. 1c) als „Marterwerkzeug“ dar. Der Vorschlag bedeutet nämlich, dass die Eigentümer die Aufwendungsdarlehen (AD) gegenüber dem Land Berlin weiterhin voll bedienen müssten, die ihnen dadurch entstehenden Kosten aber nicht mehr (ganz oder teilweise) als laufende Aufwendungen gegenüber den Mietern geltend machen könnten.
5. Die Eigentümer würden dies – nach der verweigten Anschlussförderung – als „zweiten Vertrauensbruch“ seitens des Landes Berlin werten und scharenweise dem sozialen Wohnungsbau durch vorzeitige Rückzahlung der AD's entfliehen. Eine erneute „Prozessflut“ wie nach dem Wegfall der Anschlussförderung mit der damit einhergehenden jahrelangen Rechtsunsicherheit bis zur höchstrichterlichen Klärung wäre zu erwarten.

## **II. Der Alternativvorschlag**

1. Der nachfolgende Alternativvorschlag wurde ursprünglich gegenüber den Berichterstattem und dem Co-Berichterstatter des Vorschlags 5 (Streichung von § 5 WoG Bln und Einfrierungsgrundsatz) gemacht, um diesen Vorschlag über die darin behandelten Veräußerungsfälle hinaus auch hinsichtlich der hohen Kostenmieten bei Wohnungen ohne Anschlussförderung abzurunden. Darüber habe ich die Expertengruppe mündlich in Kenntnis gesetzt. Da die Anregung im Rahmen des Vorschlags 5 nicht aufgegriffen wurde, habe ich ihn in meinem ersten Co-Bericht zu diesem Vorschlag eines gestuften Reformprozesses wiederholt. Weil er von den Berichterstattem nun nur in Form einer zeitlich auf zwei Jahre befristeten Maßnahme mit Verlängerungsmöglichkeit aufgenommen wurde, wiederhole ihn hier als Dauerlösung für die Wohnungen ohne Anschlussförderung. Zugleich weise ich darauf hin, dass dieser Alternativvorschlag von der Expertengruppe nicht eingehend beraten werden konnte, weil er als Stellungnahme zum Hauptvorschlag, der erstmalig zur vorletzten Sitzung vorgelegt wurde, erst zur letzten Sitzung erstellt werden konnte.

3. Will man grundlegend in das Kostenmietrecht der II. BV eingreifen, so gibt es dafür generell zwei Möglichkeiten:

- Man kann dieses Regelwerk des Bundes aus dem Jahr 1957 mit 26. Änderungen bis 2007 Vorschrift für Vorschrift an die geänderten Verhältnisse – insbesondere an das niedrige Zinsniveau – anpassen, muss dann aber auch die vielfältigen Verknüpfungen mit den anderen Regelwerken des sozialen Wohnungsbaus beachten (II. WoBauG, WoBindG, WoFG etc.).
- Man kann aber auch mit Blick auf den freien Wohnungsmarkt generelle Obergrenzen für die Miethöhe festsetzen, die übrigen Vorschriften davon unberührt lassen.

Der erste Weg setzt umfangreiche rechtliche und betriebswirtschaftliche Vorarbeiten voraus und ist daher zeitaufwendig, der zweite Weg ist kurzfristig umsetzbar. Der nachfolgende Alternativvorschlag folgt daher dem zweiten Weg und ist beschränkt auf die Wohnungen ohne Anschlussförderung (Segment 1).

2. Alternativ zum Konzept der Berichtersteller wird daher eine zu Beginn der nächsten Legislaturperiode umzusetzende, dauerhafte Reform aus mehreren Elementen vorgeschlagen, die wie folgt skizziert wird:

- Die Kostenmiete für Wohnungen ohne Anschlussförderung wird in ihrer Höhe begrenzt durch die ortsübliche Vergleichsmiete (Kappungsgrenze).
- Der Mietzuschuss für diese Wohnungen nach § 2 Abs. 4 WoG Bln wird auch für Neuverträge geöffnet und im Gegenzug die höchstzulässige Nettokaltmiete auf die ortsübliche Vergleichsmiete beschränkt.
- Die Zinssätze für die AD sind zusammen mit der Verwaltungskostenpauschale der IBB dauerhaft niedriger als die Marktzinsen.
- Übergangsregelungen sorgen für einen Mieter und Eigentümer freundlichen schrittweisen Übergang.
- Eine Härtefallregelung für nicht vorhersehbare Einzelfälle sichert diesen Vorschlag verfassungsrechtlich ab.

3. Aus Sicht der Mieter stellt sich das Ergebnis wie folgt dar. Haushalte mit einem Einkommen oberhalb der Einkommensgrenzen des Berliner sozialen Wohnungsbaus zahlen höchstens eine Miete i.H. der ortsüblichen Vergleichsmiete, die sie auch zahlen müssten, wenn die Wohnungen in das Vergleichsmietensystem überführt würden (vgl. den entsprechenden Reformvorschlag 4). Mieter mit einem Einkommen unterhalb der WBS Grenzen zahlen zwar gleichfalls höchstens die ortsübliche Vergleichsmiete (aber auch nicht mehr), haben aber Anspruch auf Subjektförderung (KdU nach SGB II oder XII, Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz oder Mietenzuschuss nach § 2 Abs. 4 WoG Bln), der die Mietbelastung sozial verträglich gestaltet.

Den Eigentümern werden (mit zwei Einschränkungen) Mietgestaltungsmöglichkeiten eröffnet, die sie auch hätten, wenn dieses Segment in das Vergleichsmietensystem überführt würde. Dem dann noch bestehenden „Nachteil“ der fortbestehenden Belegungsbindung bei Neuvermietungen haben sie durch Annahme der Förderung zugestimmt. Kommen sie durch den Vorschlag in eine dauerhafte unverschuldete Notlage, steht ihnen die Härtefallregelung zur Verfügung.

Überleitungsvorschriften sollen dafür sorgen, dass sich die Mieten nicht sprunghaft ändern, sondern sich die Änderungen in einem gleitenden Prozess vollziehen.

4. Der Unterschied zwischen diesem Vorschlag der Kostenmiete mit Kappungsgrenze und dem der Überführung dieses Segmentes in das Wohnraummietensystem des BGB wird deutlich in den Fällen der Wiedervermietung einer Wohnung und der Mieterhöhung nach Modernisierung:
  - Im Fall der Wiedervermietung einer Wohnung gilt nach diesem Vorschlag unverändert die konkrete Kostenmiete mit Kappungsgrenze; im Fall des BGB-Mietrechts aber § 556 d) BGB mit der Möglichkeit einer Mietvereinbarung 10 % über der ortsüblichen Vergleichsmiete.
  - Im Fall einer Mieterhöhung nach Modernisierung bedarf es nach diesem Vorschlag weiterhin der Zustimmung der IBB (§ 11 Abs. 7 II. BV), im Fall des Wohnraummietrechts gilt § 559 BGB mit der Möglichkeit, die Miete jährlich um 11% der Investitionskosten zu erhöhen.
5. Die Auswirkungen auf den Berliner Haushalt sind aus folgenden Gründen als gering einzuschätzen:
  - Die Kosten des Mietzuschusses werden sich nicht nennenswert erhöhen, weil dieser subsidiär gegenüber KdU und Wohngeld ist und innerhalb dieser Subjektförderungs-systeme die ortsübliche Vergleichsmiete für mit dem sozialen Wohnungsbau nach Ausstattung und Lage vergleichbare Wohnungen in aller Regel voll anerkannt wird.
  - Die Kosten, die dem Land aus der vorgeschlagenen Härtefallregelung entstehen können, werden gleichfalls gering sein. Es handelt sich bei dieser Regelung um eine verfassungsrechtlich gebotene „Vorsichtsmaßnahme“ nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG. Die „Stundungsvereinbarungen“, die die IBB bereits mit den meisten der betroffenen Eigentümern geschlossen hat, belegen, dass bei Einhaltung der ortsüblichen Vergleichsmiete in nennenswertem Umfang keine dauerhafte Unterdeckung im verfassungsrechtlichen Sinn zu erwarten ist.

## **IV Umstieg auf das Vergleichsmietensystem für die Wohnungen, die vom Wegfall der Anschlussförderung betroffen sind**

### **1. Berichterstatter: Peter Mikulla / Günter Fuderholz**

Co-Berichterstatter: Dr. Michael Zenz, Sebastian Jung / Prof. Dr. Martin Schwab / Prof. Dr. Johannes Ludwig

### **2. Fakten- und Problemlage**

In diesem Segment mit 18.215 Wohnungen müssen die wesentlichen Fakten und Probleme auf 5 Ebenen gesehen werden. Die Fakten- und Rechtslage ist komplex und eingehend in Kapitel 5.1 geschildert. Im Folgenden werden diese deshalb nur noch verkürzt wiedergegeben, soweit sie zum Verständnis des folgenden Textes zwingend erforderlich sind.

#### **2.1 Die wirtschaftliche Ebene**

Durch die objektweise Nichtgewährung der weiteren Förderung in den Jahren 2003 bis 2016 wurde jedes geförderte Wohnobjekt wirtschaftlich in eine extrem schwierige Lage gebracht, weil die für die Errichtung aufgewandten Kosten aus den tatsächlichen Mieten der Mieter nicht refinanziert werden konnten, die zur Deckung der Lücke bisher gezahlten Subventionen aber entfielen. Die rechtlich mögliche Anhebung aller Mieten auf die Kostenmiete (s.u.) und damit etwa auf das Doppelte des bisherigen Niveaus konnte aus Marktgründen und aus Sorgen vor Leerstand nicht realisiert werden. Dies führte zu zahlreichen Insolvenzen, Zwangsverwertungsverfahren und Notverkäufen, von denen bis Anfang 2016 29 % aller Wohnungen betroffen waren. Diese sind dadurch ins Vergleichsmietensystem gewechselt. Berlin hat zur wirtschaftlichen Gesundung dieser Fälle insgesamt 788 Mio. € durch Bürgschaftszahlungen und Ausfall von Aufwendungsdarlehen beigesteuert.

Bei den weitaus meisten anderen Wohn-Objekten wurden inzwischen private Eigensanierungen durch zusätzlichen Eigenkapitaleinsatz der Eigentümer sowie durch Umschuldungen von Bankkrediten durchgeführt, in vielen Fällen hat die IBB in Abstimmung mit der Senatsverwaltung dies durch Stundungen bei der Bedienung der Aufwendungsdarlehen unterstützt. Diese unspektakulären Sanierungen wurden durch das gesunkene Zinsniveau am Finanzmarkt wesentlich erleichtert. Es ist zurzeit unwahrscheinlich, dass Berlin weitere erhebliche Ausfälle an Bürgschaften oder Aufwendungsdarlehen hinnehmen muss. Die heute noch im Kostenmietrecht als „geförderte Wohnungen“ geltenden 18.215 Wohnungen sind also vor allem durch zusätzliches finanzielles Engagement der Eigentümer wirtschaftlich saniert worden. Während sie wirtschaftlich also weitgehend als konsolidiert gelten können, sind ihr mietrechtlicher und belegungsrechtlicher Status weiter kritisch.

## 2.2 Die mietrechtliche Ebene

Hier müssen 3 unterschiedliche Ebenen betrachtet werden.

### 2.2.1 Die Sozialmiete als Unmöglichkeit

In den ersten 15 Jahren nach Bezugsfertigkeit wurde die Mietermiete durch die geförderte Kostenmiete definiert: Von den gemäß der gesetzlichen Vorschriften anhand der ursprünglichen Grundstücks- und Baukosten zu ermittelnden Kostenmiete wurden die Förderungsbeträge Berlins abgezogen, woraus sich die wesentlich niedrigere Sozialmiete als Mietermiete ergab. Aufgrund des Wegfalls der Förderung wurde ab dem 16. Jahr die reine Kostenmiete ohne Förderungsbestandteile (ungeförderte Kostenmiete) die rechtlich durchsetzbare Sollmiete für die Mieter. Wäre die Förderung weitergewährt worden, läge die zulässige Sozialmiete in diesen Beständen heute bei etwa 7 €/m<sup>2</sup>, die Kostenmiete liegt z.Zt. durchschnittlich bei etwa 13 €. Tatsächlich wurden Ende 2015 jedoch meistens Mieten zwischen 5,50 und 10 € gezahlt, der Durchschnitt lag bei 6,86 € mit deutlicher Tendenz nach oben.

Die erste politisch viel diskutierte Frage in diesem Zusammenhang ist deshalb, ob Berlin nach erfolgter wirtschaftlicher Sanierung einseitig gegenüber den Eigentümern auf eine rechtlich vertretbare Weise wieder ein Niveau in der Nähe der ursprünglichen Sozialmiete durchsetzen kann. Dies würde bedeuten, dass die inzwischen durch zusätzliche Finanzbeträge der Eigentümer und ggs. auch der Banken zur wirtschaftlichen Sanierung der Objekte eingesetzten Mittel auch zur weiteren Mietenpolitik herangezogen werden. Weil die Mieten in etwa 40 % der Wohnungen inzwischen das Sozialmieten-Niveau übersteigen, müsste in diesen Wohnungen sogar eine Mietsenkung erfolgen.

Eine solche Möglichkeit besteht innerhalb des geltenden Kostenmietrechts nicht. flächendeckend wäre sie nur durch eine Wiederherstellung der früheren Förderung möglich, dürfte aber auch dann gegenüber den Eigentümern nicht mehr durchsetzbar sein und würde zahlreiche neue rechtliche und wirtschaftliche Fragen aufwerfen. Eine „Rückgewinnung“ der Sozialmiete wäre daher allenfalls auf dem Angebotsweg in Einzelfällen oder für Gruppen von Wohnungen denkbar und gestaltbar, bedürfte aber eines dafür vorher hergestellten politischen Willens (siehe Ziff. 3).

### 2.2.2 Die Kostenmiete als Problemfall

Solange die Wohnungen den Status „öffentlich gefördert“ haben, gehören sie mietrechtlich zum Rechtskreis des Sozialen Wohnungsbaus, obwohl die Miete nach dem Entzug der Förderung keine Sozialmiete mehr ist. Der Status „öffentlich gefördert“ resultiert allein aus der Tatsache, dass die Aufwendungsdarlehen aus der ersten 15-jährigen Förderperiode noch nicht zurückgezahlt sind. Der Status bedeutet im Dreiecksverhältnis Staat-Eigentümer-Mieter vor allem, dass während seiner Dauer nicht das Vergleichsmietrecht des BGB gilt, sondern das Kostenmietrecht des Wohnungsbindungsgesetzes. In diesem bestimmt sich die rechtlich zulässige Miete vor allem aus den ursprünglichen Grundstücks- und Baukosten sowie der Höhe des zur Finanzierung eingesetzten Eigen- und Fremdkapitals; ändert sich während der Tilgungslaufzeit der

Darlehen deren Zinssatz, steigt oder sinkt auch die Kostenmiete, sie ist also keine rein statische Größe, wie häufig fälschlich angenommen wird.

Kommt es dagegen - etwa bei Verkäufen - zu Änderungen in der Höhe des eingesetzten Kapitals selbst - wirkt sich dies nicht auf die anzusetzenden Kosten aus; die ursprünglichen Kosten bleiben weiter maßgebend für die Mietberechnung (dies ist eines der 2 Elemente des sogenannten „Einfrierungsgrundsatzes im Sozialen Wohnungsbau“). Damit werden miet- oder förderungssteigernde Auswirkungen von Verkäufen verhindert. Umgekehrt wirken sich aber bei Verkaufspreisen unterhalb der ursprünglichen Gestehungskosten das dadurch gesunkene Eigen- und Fremdkapital nicht mietsenkend aus. Dieser - vermutlich in der Gesetzgebung nicht bedachte Fall - trat in diesem Segment in Berlin häufiger auf und wurde von einzelnen Erwerbern auch missbräuchlich benutzt, was durch das Wohnraumgesetz 2011 geheilt wurde: Bei Verkäufen nach diesem Zeitpunkt verlieren die Objekte seitdem den Status „öffentlich gefördert“ und wechseln ins Vergleichsmietenrecht, was die Geltendmachung nicht vorhandener Kosten ausschließt.

Weiterhin bestimmt sich also die rechtlich zulässige Miete und die Geltendmachung jeder Mieterhöhung in diesen 19.795 WE allein nach der Kostenmiete. Zur Bewertung der Rechtstatsache ist vor allem die Höhe der Kostenmiete von Bedeutung. SenStadtUm hat die durchschnittliche Höhe der Kostenmiete in diesem Bestand aufgrund der jährlichen Vermieterbefragung der IBB für Ende 2015 mit 13,21 €/m<sup>2</sup> wiedergegeben. In der Beantwortung einer Schriftlichen Anfrage aus dem Abgeordnetenhaus (Drucksache 17/16886) hat SenStadtUm im Sept. 2015 über die Kostenmieten bei 4.127 WE dieses Segments berichtet, die im Eigentum oder in der Verwaltung städtischer Wohnungsgesellschaften sind. Es wurden nach Bezirken geordnete Gesellschaftsbezogene Durchschnitts- und Spannbreiten wiedergegeben. Die 20 dort wiedergegebenen durchschnittlichen Kostenmieten lagen zwischen 8,97 € und 15,39 €, die jeweils niedrigsten Kostenmieten lagen zwischen 6,25 € und 15,47 €, die höchsten zwischen 10,39 € und 21,24 €. Die Realität wird also durch eine außerordentlich große Vielfalt geprägt.

Die aktuelle Höhe darf jedoch nicht für dauerhaft gehalten werden: Die im 31. Jahr nach Bezugsfertigkeit erforderliche Bedienung der Aufwendungsdarlehen wird die Kostenmiete voraussichtlich durchschnittlich um 5 €/m<sup>2</sup> erhöhen (siehe Kapitel 5.1); die genaue Höhe hängt von der objektweise unterschiedlichen Höhe des AD ab. Die Erhöhung wird ab 2018 objektweise eintreten und hat sicherlich in den weitaus meisten Objekten eine beträchtliche Wirkung. Die Kostenmiete wird dann voraussichtlich in allen Objekten weit oberhalb der Vergleichsmiete nach Mietspiegel liegen. Problematisch ist weiterhin, dass die wirtschaftliche Realität vieler Objekte sich in der Kostenmiete nicht abbildet, wobei hier eine große Vielfalt herrscht, deren Einzelheiten nicht bekannt sind. Es ist jedoch eine Tatsache, dass z.B. die IBB in ihren „Stundungsvereinbarungen“ mit Eigentümern einen zeitlich lang andauernden Verzicht der Eigentümer auf Ausschüttungen vereinbart hat. Weil diese Vereinbarung aber privatrechtlichen Charakter hat, ändert sie nichts daran, dass die Eigentümer bei der Berechnung der Kostenmiete weiter eine Eigenkapitalverzinsung von 4 % ansetzen können. Ähnliches trifft u.U. auch auf Bankzinsen zu, wenn diese zeitlich gestundet werden.

In Wahrheit fallen also vermutlich in sehr vielen Objekten die wirtschaftliche Realität und die Berechnung der Kostenmiete auseinander. Dies ist dem einzelnen Mieter und auch öffentlich kaum und sicher nicht auf Jahrzehnte vermittelbar; es ist deshalb dem Rechtsfrieden abträglich, solange die Kostenmiete weiter rechtlich das einzige Begründungsmittel für Mieterhöhungen und die einzige Begrenzung möglicher Neuvermietungsrenten darstellt. Die Problematik wird besonders deutlich, wenn man sie mit dem übrigen Wohnungsbestand vergleicht:

- Im vollgeforderten Bestand dürfen die Sozialmieten nur bis zur zulässigen geförderten Höhe erhöht werden, hier bis zur Kostenmiete, die i.d.R. mindestens doppelt so hoch ist.
- Im nicht geförderten Bestand des Vergleichsmietensystems sind in Berlin bei bestehenden Mietverhältnissen nur Mieterhöhungen von bis zu 15 % in 3 Jahren zulässig, in diesem Segment bildet dagegen nur die Kostenmiete die Obergrenze, Mieterhöhungen bis dahin sind jederzeit rechtlich zulässig.
- Mieterhöhungen sind in diesem Segment rechtlich allein mit Bezug auf die Kostenmiete begründbar, in der Praxis werden bisherige Verzicht auf die Kostenmiete allmählich reduziert. Hier kann die Miete theoretisch um 100 % erhöht werden.
- Bei Neuvermietungen im Wohnungsbestand begrenzt das Vergleichsmietensystem die mögliche Miete auf 10 % oberhalb der Vergleichsmiete, in diesem Segment bestimmt wiederum ausschließlich die Kostenmiete die Obergrenze.

Dieser zunächst geförderte und dann entforderte Wohnungsbestand ist also im gesamten Mietwohnungsbestand das Segment mit der größten Mietunsicherheit für die Mieter: Im Gegensatz zum übrigen Bestand bestimmt hier tatsächlich auf absehbare Zeit allein die Einschätzung der Vermieter zur Vermietbarkeit die tatsächliche Miethöhe, rechtlich sind die Mieter nirgendwo so wenig vor massiven Mieterhöhungen geschützt wie hier. Auch wenn der Mieter zu einer moderaten Miete einzieht, ist er im Gegensatz zu allen anderen Wohnungen nicht vor massiven Mietsteigerungen geschützt, kann diese auch in zeitlicher Hinsicht in keiner Weise einschätzen. Auch wenn die Miethöhe bisher in den meisten Wohnungen wenig problematisch war, weil die Vermieter sich besonnen gezeigt haben und aus Besorgnis vor Leerstand die Mieten meist nur wenig oder mit Augenmaß erhöht haben, ist dies kein Gegenargument: Denn schon bisher haben wenige Eigentümer mit anderem Verhalten maßgeblich die öffentliche Debatte bestimmt, sind bei knapperen Marktverhältnissen jetzt schon erhebliche Mietsteigerungen feststellbar und letztlich bleibt die Hauptfrage: Wie lange ist es politisch vertretbar, dass dieser Bestand ein mietrechtlicher Fremdkörper im gesamten Mietwohnungsbestand bleibt?

### 2.2.3 Die Vergleichsmiete als Problemlösung

Die Spannweite der Mietspiegel-Mittelwerte in der Baualtersgruppe 1991-2002 liegt gegenwärtig zwischen 6,92 € und 9,04 €, in der Baualtersgruppe 1973-1999 West zwischen 5,57 € und 8,21 €. Weil die 19.795 WE dieses Segments im Westteil der Stadt zwischen 1987 und 1997, im Ostteil der Stadt zwischen 1991 und 1997 gefördert wurden, sind beide Baualtersgruppen einschlägig. Diese Mietspiegelmieten liegen weit unterhalb der jetzigen Kostenmieten, vor allem aber weit unterhalb derjenigen Kostenmieten, die sich bei Beginn der AD-Bedienung neu bilden werden (s.o.). Auch wenn über eine Änderung des Kostenmietrechts nachgedacht wird, ist es

ausgeschlossen, dass eine solche Änderung für alle Objekte dauerhafte Senkungen der Kostenmiete bewirken kann, die diese in die Nähe der Vergleichsmieten bringen könnte. Weil eine Durchsetzung einer noch niedrigeren Sozialmiete aber ohnehin ausgeschlossen ist, ist deshalb die Frage naheliegend, warum nicht die Vergleichsmiete künftig an die Stelle der Kostenmiete treten sollte. Technisch wäre dieses durch ein Berliner Landesgesetz gestaltbar, weil die Gesetzeskompetenz Anfang 2006 vom Bund auf die Länder übergegangen ist. Hierfür spricht auch die Tatsache, dass viele wirtschaftliche Sanierungen auf der Basis der Vergleichsmiete durchgeführt wurden: Die IBB hat z.B. in ihren etwa 100 Stundungsvereinbarungen die „objektbezogene Durchschnittsmiete in Höhe des Mittelwerts ... des gültigen Mietpreisspiegels“ als Basisgröße der Sanierungsvereinbarung vereinbart, aber höhere Mieten grundsätzlich und niedrigere bei Begründung nicht ausgeschlossen. Mit den städtischen Wohnungsbaugesellschaften hat der Senat im Mietenbündnis 2012 vereinbart, dass diese die Mieten in diesem Segment am Mietspiegel orientieren. In der Praxis dürfte deshalb die Orientierung am Mietspiegel schon weit verbreitet sein. Weil es auch keine praktisch handhabbare Alternative gibt, ist damit die Frage relevant, ob die Aberkennung des Status „öffentlich gefördert“ und damit die Einführung des Vergleichsmietensystems durch ein Landesgesetz auch rechtlich zulässig wäre. Hierzu wird auf folgende Aussagen verwiesen:

- Der Bundesgerichtshof hat in einem Urteil vom 4.11.2015 (VIII ZR 217/14) u.a. folgendes ausgeführt:

*„Die Bindung des Eigentumsgebrauchs an das Wohl der Allgemeinheit gemäß Art. 14 Abs. 2 GG schließt die Pflicht zur Rücksichtnahme auf die Belange desjenigen ein, de konkret auf die Nutzung des Eigentumsobjekts angewiesen ist. Daher verlangt das grundgesetzliche Gebot einer am Gemeinwohl orientierten Eigentumsnutzung im Falle der entgeltlichen Überlassung des Eigentumsgegenstands an einen Dritten auch eine Rücksichtnahme auf die Interessen des Nichteigentümers, der seinerseits der Nutzung des Eigentumsobjektes zu seiner Freiheitssicherung und verantwortlichen Lebensgestaltung bedarf. Je mehr das Eigentumsobjekt in einem sozialen Bezug und in einer sozialen Funktion steht, desto weiter reicht die Gestaltungsbefugnis des Gesetzgebers bei der Inhalts- und Schrankenbestimmung. Bei Regelungen, die die Fremdnutzung von Wohnraum betreffen, kommt dem Gesetzgeber aus diesem Grunde und auch wegen des Umstands, dass sich auf beiden Seiten grundrechtliche Positionen gegenüberstehen –auch das Besitzrecht des Mieters an der gemieteten Wohnung ist*

- *Eigentum im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG- ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Die Grenzen dieses Gestaltungsspielraumes liegen dabei nicht ein für alle Male fest. Veränderungen der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse können vielmehr zu einer Verschiebung der Maßstäbe führen. Der Gesetzgeber ist daher insbesondere befugt, die jeweiligen Verhältnisse und Umstände auf dem Wohnungsmarkt zu berücksichtigen. Allerdings hat sich der Gesetzgeber bei der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums im Einklang mit allen anderen Verfassungsnormen zu halten und muss insbesondere den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachten. Darüber hinaus ist er an den Gleichheitssatz*

*als Grundrecht und als rechtsstaatliches Prinzip bei der inhaltlichen Festlegung von Eigentümerbefugnissen und –pflichten gebunden.“*

- Die Kanzlei Freshfields weist in ihrem Gutachten vom 29.6.2010 zum Entwurf des damals geplanten Berliner Wohnraumfördergesetzes (vgl. dort unter 3.2 c) auf eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts hin. Danach begegnet *„der Eingriff in die Eigentumsposition des Vermieters durch die Begrenzung des Mietzinses auf die ortsübliche Vergleichsmiete keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Die Regelung sichert dem Vermieter einen am örtlichen Markt orientierten Mietzins, der die Wirtschaftlichkeit der Wohnungen regelmäßig sicherstellt. Es könne verfassungsrechtlich nicht beanstandet werden, dass die Mietzinsbegrenzung zugleich die Ausnutzung von Mangellagen auf dem Wohnungsmarkt behindert.“*
- In dem hier betroffenen Segment ist jedoch eine gesonderte Abwägung erforderlich: Einerseits kann argumentiert werden, dass eine Begrenzung auf die ortsübliche Vergleichsmiete jedenfalls in tatsächlicher Hinsicht keinen Eingriffscharakter entfalten kann, da die rechtliche Möglichkeit, die Kostenmiete zu verlangen, in der Regel in tatsächlicher Hinsicht auf absehbare Zeit nicht realisiert werden kann. Andererseits ist zu bedenken, dass die Begrenzung der Mieterhöhungsmöglichkeiten der vom Wegfall der Anschlussförderung betroffenen Wohnungseigentümer nicht zwingend zu einer wirtschaftlichen Unterdeckung führen darf. In diesen Fällen dürfte die Regelung einen unverhältnismäßigen Eingriff in Art. 14 GG sowie einen Verstoß gegen das Rechtsstaatsgebot (Vertrauensschutz) darstellen (so auch Freshfields, a.a.O., 3.4 a). Damit ist der Berliner Landesgesetzgeber nach Auffassung der Expertengruppe ermächtigt, in diesem Segment das Kostenmietrecht durch das Vergleichsmietrecht abzulösen, um dadurch überbordende Mietsteigerungen auszuschließen und größere Mietsicherheit für die Mieter herzustellen, die auch für die Eigentümer von Vorteil ist. Er muss allerdings dabei eine Regelung treffen, dass in Einzelfällen denkbare unverhältnismäßige Eingriffe in die Wirtschaftlichkeit der Objekte ggfs. abgemildert werden können. Aufgrund der noch valutierenden AD ist hierfür ein finanzielles Potential vorhanden, sodass keine zusätzlichen Ausgaben anfallen dürften. Vermutlich würde diese Regelung auch Eigentümer zu einer vorzeitigen AD-Ablösung veranlassen, sodass u.U. mit vorfristigen Einnahmen zu rechnen ist, die in diesem Segment unschädlich sind.

### **2.3 Die Ebene des Belegungsrechts**

Aufgrund des Wegfalls der Förderung und der Berechtigung der Vermieter zur Erhebung der ungeforderten Kostenmiete wurden die betroffenen Objekte nach 2003 sofort und die künftig betroffenen bereits 5 Jahre vor Eintreten der Wirkung von der Belegungsbindung freigestellt. Diese Regelung war befristet, wurde aber regelmäßig verlängert. Mit dem Wohnraumversorgungsgesetz vom November 2015 wurden diese Freistellungen dauerhaft aufgehoben, sodass seitdem frei werdende Wohnungen dieses Segments nur noch an Inhaber eines Wohnberechtigungsscheins vermietet werden dürfen.

Eine Einzelbegründung und rechtliche Erörterung der Aufhebung der Freistellungen dieses Bestandes findet sich im Gesetzentwurf nicht. Auf Anfrage der Expertengruppe teilte SenStadtUm hierzu folgendes mit: „Die Frage der Zulässigkeit der Aufrechterhaltung der bisherigen Belegungsbindungen auch für Objekte ohne Anschlussförderung war seinerzeit nicht Gegenstand der Gerichtsverfahren – bis hin zum Bundesverwaltungsgericht. Dieses ist in seinem Grundsatzurteil im Jahre 2006 auf diese Frage auch nicht gesondert eingegangen, woraus sich u. E. die Zulässigkeit von Belegungsbindungen für Objekte ohne AFÖ ergibt – diese jedenfalls nicht in Frage gestellt ist.“

Diese rein formale Argumentation verkennt die Tatsachenlage und das Konzept des Förderungssystems. Nach der Logik der Förderung begründet diese zunächst niedrige Mieten, woraus folgt, dass diese Wohnungen Mietern vorbehalten sein müssen, die gemäß ihrem Einkommen für diese Wohnungen geeignet sind. Zusätzlich muss verhindert werden, dass Mieter mit höheren Einkommen Subventionen in Anspruch nehmen, die nicht für sie gedacht sind und diese einkommensschwächeren Mietern entziehen. Förderung, Miete und Belegung bilden deshalb ein Dreieck, das eine innere Logik hat. Der Entzug der Förderung seit 2003 hat dieses Dreieck unwiederbringlich und dauerhaft zerstört.

Es ist deshalb sachfremd, eine Belegungsbindung allein auf die formale Tatsache der Eigenschaft „öffentlich gefördert“ ohne Berücksichtigung der mietrechtlichen Situation zu stützen. Wenn Eigentümern aber nach Entzug der Förderung rechtlich die Erhebung der Kostenmiete zusteht, wie kann dann gleichzeitig von ihnen verlangt werden, diese Wohnungen an Einkommensgruppen zu vermieten, die diese Wohnungen gar nicht bezahlen können? Wie kann gleichzeitig Mietern mit niedrigen Einkommen zugemutet werden, sich für diese Wohnungen zu bewerben, obwohl sie rechtlich nicht absehbaren Mieterhöhungen ausgesetzt sind?

Im Übrigen wirkt die Regelung im Gesamtkontext des Gesetzes auch nicht durchdacht. Der gleichzeitig eingeführte Mietzuschuss für Sozialwohnungsberechtigte wurde in diesem Segment auf Bestandsmieter beschränkt, für Neubezieher also ausgeschlossen. Gleichzeitig sollen aber freie Wohnungen künftig wieder nur noch an Sozialwohnungsberechtigte vermietet werden, womit bei Wirksamwerden ein Zweiklassen-Recht für Sozialmieter gelten würde: Bei Altmietern würden zu hohe Mieten abgedeckt, Neumieter mit demselben Einkommen würden der Mietentwicklung ohne Unterstützung ausgesetzt.

Sollte hinter der Wiedereinführung der generellen Belegungsbindung die Überlegung stehen, in diesen Wohnungen auf indirektem Weg faktische Sozialmieten durchzusetzen, liefe dies auf die Absicht hinaus, die von Berlin abgeschaffte Förderung indirekt durch Inanspruchnahme von zusätzlichen Finanzmitteln der Eigentümer zu kompensieren und auf diese Weise gleichzeitig die Anhebung der Mieten auf die Kostenmieten zu verhindern. Damit würden gleichzeitig auch die Sanierungsvereinbarungen der IBB mit zahlreichen Eigentümern sowie eigenwirtschaftliche Eigentümersanierungen wirtschaftlich ausgehebelt. Diese Überlegung wäre offensichtlich abwegig, für den Landeshaushalt gefährlich und rechtlich mehr als fragwürdig.

Praktisch ergeben sich deshalb aufgrund des Gesetzes zwei Fallkonstellationen:

- Wohnungen, die von den Eigentümern aufgrund der Marktlage weiterhin auf dem Niveau von Sozialmieten vermietet werden sollen, werden sie an Berechtigte mit WBS vermieten können, sofern in absehbarer Zeit keine wesentlichen Mieterhöhungen geplant sind. Unterhalb eines angenommenen sehr hohen Sozialmietenniveaus von 7 € lagen Ende 2015 noch 58 % der WE, aber weil das beabsichtigte Steigerungsniveau nicht bekannt ist, ist der relevante Anteil viel geringer. Die Mieter dieser Wohnungen sind aber beträchtlichen Steigerungsrisiken ausgesetzt, die in einem legitimatorischen Spannungsverhältnis zum „wohnungspolitischen Versprechen“ eines WBS stehen.
- Wohnungen, deren Mieten bereits oberhalb des o.g. hohen Sozialmietenniveaus liegen, können bei verantwortlichem Eigentümer-Verhalten nicht an WBS-Berechtigte vermietet werden, für diese Wohnungen werden die Eigentümer deshalb Einzelfreistellungen bei den Bezirksämtern beantragen. Dies kann zu längeren Leerständen und unerfreulichen gerichtlichen Auseinandersetzungen führen, erzeugt zusätzlich aber unsinnige Bürokratiekosten. Bisher liegen hierzu noch keine ausreichenden Erfahrungen vor. Es erscheint deshalb allein sachgerecht, die 2015 wiedereingeführte Belegungsbindung in der Neuvermietung durch eine systemgerechte Lösung zu ersetzen (siehe Ziff. 3).

#### 2.4 Die Ebene der tatsächlichen Sozialmieter

In einer repräsentativen Mieterbefragung im Frühjahr 2015 wurden auch die Einkommensverhältnisse ermittelt. Wenn man sie in Beziehung setzt zu den gültigen Einkommensgrenzen für die Bezugsberechtigung des Sozialen Wohnungsbaus ergibt sich in diesem Segment folgendes Bild:

- 45 % der Mieter haben ein Einkommen oberhalb der sehr hohen Berliner Einkommensgrenze (Berlin hat diese 2002 um 40 % höher angesetzt als im Bundesrecht)
- Legt man die niedrigere Bundes-Einkommensgrenze zugrunde, liegen 71 % der Mieter darüber.
- Würde man die Grenze mittig zwischen der Bundes- und der Berliner Grenze ziehen, liegen 60 % der Haushalte darüber.

Auf jeden Fall steht also fest, dass etwa die Hälfte, bei strengerer Betrachtung etwa 60-70 % der Haushalte für den Bezug dieser Wohnungen heute nicht mehr berechtigt wären. Umgekehrt heißt dies aber: Weiterhin ist ein Drittel bis die Hälfte der Haushalte weiterhin berechtigt. Damit entsteht die Frage, wie deren Interessen gegen zu hohe Mietsteigerungen in diesem teilgeförderten Bestand weiterhin angemessen gewahrt werden können. Das Wohngeld ist in diesen Fällen keine ausreichende Hilfe, weil die seit 2016 geltende Fassung Mietbeträge oberhalb von etwa 6,00/m<sup>2</sup> nicht mehr bezuschusst (vorher lag der Betrag bei etwa 5,00 €), Mieterhöhungen oberhalb dieses Betrags also nicht mehr abgedeckt werden.

Die vorgeschlagene Einführung der Vergleichsmiete wäre ein wirksamer Schutz für die höheren Einkommensgruppen, nicht aber für die niedrigeren. Für diese kommt daher nur noch eine zusätzliche Subjektförderung in Frage, die als Ergänzung des Wohngelds in diesem speziellen Segment konzipiert sein müsste. Im Wohnraumversorgungsgesetz 2015 ist für diese Gruppe ein Mietzuschuss eingeführt worden, der für Haushalte gilt, die vor dem 1.1.2016 hier eingezogen und berechtigt für den Sozialen Wohnungsbau sind und deren Nettokaltmietbelastung bestimmte Belastungsgrenzen übersteigt. Als Kappungsgrenze für die Kaltmiete wurde ein Betrag von 10 €/m<sup>2</sup> festgelegt, oberhalb derer keine Förderung stattfindet. Bei Einführung der Vergleichsmiete in diesem Segment ist diese Grenze zu hoch, sie müsste abgesenkt werden auf den objektorientierten Mittelwert des Mietspiegels. Bereits in der gegenwärtigen Höhe ist die Kappungsgrenze zu hoch, weil sie oberhalb des Mietspiegels liegt und damit Anreize für hohe Mietsteigerungen bietet, auch mietsteigernde Absprachen zwischen Eigentümern und Mietern zu Lasten des Landes und zur Erhöhung des Mietniveaus ermöglicht.

Bei einer entsprechenden Anpassung stellt aber der Mietzuschuss eine angemessene Berücksichtigung der schützenswerten Interessen früher eingezogener Sozialmieter dar.

## **2.6 Die Ebene der Problemobjekte**

Seit Jahren haben einzelne Objekte dieses Bestandes in der Öffentlichkeit immer wieder für Aufsehen gesorgt, weil in diesen die o.a. Probleme oder Widersprüche besonders krass zu Tage getreten sind und massive Auseinandersetzungen zwischen Eigentümern und Mietern bestehen. In der öffentlichen Diskussion darüber werden diese Probleme häufig als Grundsatzprobleme des gesamten Sozialen Wohnungsbaus apostrophiert, was in der Sache falsch ist. Ob die Probleme dieser Objekte (genannt werden i.d.R. der Fanny-Hensel-Kiez sowie die Koloniestr. 2-8) durch die o.g. Vorschläge gelöst werden, kann aufgrund nicht vorliegender Kenntnis der Einzelheiten von der Expertengruppe nicht beurteilt werden. Hingewiesen wird aber darauf, dass die Art des von Berlin vollzogenen Förderausstiegs, darauf fußende Rechtsprechung und die 2011 erfolgte Einführung des Wohnraumgesetzes Konstellationen geschaffen haben kann, die tatsächlich von Berlin eigenständig nicht lösbar sind. Berlin sollte dies in solchen Fällen aber auch öffentlich artikulieren und deutlich aussprechen, damit nicht unrichtige Verallgemeinerungen weiter um sich greifen und sich beliebig fortsetzen.

## **3. Option einer rationalen Belegungsregelung**

Aufgrund der in der ersten 15-jährigen Förderphase durch Berlin eingesetzten Fördermittel und der aktuellen angespannten Wohnungsmarktsituation ist die Überlegung zur Mobilisierung weiterer Belegungsrechte in diesem Bestand naheliegend. Aufgrund der schwierigen rechtlich-wirtschaftlichen Situation in diesem Segment erscheint folgende Lösung sinnvoll und gegenüber den Eigentümern und Mietern gut kommunizierbar:

- Angesichts der tatsächlichen Belegungssituation sollte sich Berlin zum Ziel setzen, eine Belegungsbindung für Sozialmieter bei jeder zweiten Neuvermietung zu erreichen.
- Weil dies einen erheblichen Eingriff in die Wirtschaftlichkeit der Objekte darstellt und auch die Stundungsvereinbarungen der IBB gefährden kann, muss Berlin dafür eine rechtssicher gestaltete Förderung anbieten.

- Diese kann entweder als Einkommensorientierte Objektförderung nach dem Muster der gegenwärtigen Neubauförderung gestaltet werden oder
- als Mietzuschuss an die Mieter, der für die Vermieter eine dauerhaft sichere Perspektive bietet, also dauerhaft rechtssicher gestaltet ist.
- Diese Lösung kann theoretisch entweder als gesetzliche Verpflichtung oder als Vereinbarung im Wege eines Vertragsverhältnisses - vor allem in einer Abwandlung der IBB-Stundungsvereinbarungen - konstruiert werden.
- Angesichts der schwierigen rechtlichen Vorgeschichte dieser Objekte sollte dies zunächst vor allem politisch bewertet werden. Ein weiterer „Rechtskrieg“ Berlins mit dieser Eigentümergruppe würde voraussichtlich wesentlich größeren Schaden als Nutzen für das Investitionsklima in Berlin zur Folge haben.

#### 4. Reformvorschlag

Die obigen Ausführungen werden in folgendem Reformvorschlag zusammengefasst:

Berlin sollte zu Beginn der kommenden Legislaturperiode ein Gesetz auf den Weg bringen, in dem die Verhältnisse in diesem speziellen Segment umfassend geregelt werden mit folgender Zielsetzung:

- Einführung des Vergleichsmietensystems für den gesamten Bestand
- Option für Härtefallregelungen für Eigentümer, die sich berechtigt und nachweisbar auf unbillige Härten berufen können
- Belegungsregelungen für die Hälfte der Neuvermietungen in Kombination mit einer Förderregelung
- Begrenzung des derzeitigen Mietzuschusses für sozialwohnungsberechtigte Mieter auf die Vergleichsmiete als Kappungsgrenze
- Ab sofort sollten diese Wohnungen nicht mehr als Bestandteil der Sozialwohnungen geführt werden, weil sie dies faktisch seit dem Ende der Grundförderung nicht mehr sind und diesen Charakter auch nicht wiedergewinnen können. Berlin sollte sich bei diesem Segment „ehrlich machen“.

#### 5. a Zur Umsetzung notwendige Maßnahmen

Verabschiedung eines neuen Landesgesetzes

#### 5.b Für welche Segmente soll der Vorschlag gelten

Für das Segment 1, vom Wegfall der Anschlussförderung betroffene Objekte. Innerhalb dieses Segments kommt es für 17.352 WE auf jeden Fall in Frage, für die 1.195 WE mit bereits vollständig zurückgezahlten AD ist es voraussichtlich ausgeschlossen, für die 1.248 WE mit Verträgen über die vorzeitige barwertige Ablösung von AD muss es geprüft werden.

### **5.c Zentrale Voraussetzungen bzw. maßgebliche Hindernisse**

Politische und rechtliche Abwägung der vorgetragenen Argumente

### **5.d Abhängigkeit vom Kapitalmarkt**

Das derzeitige Niedrigzinsniveau am Finanzmarkt ist eine massive wirtschaftliche Unterstützung, weil dadurch bisher noch nicht ausreichend erfolgte wirtschaftliche Sanierungsbemühungen massiv erleichtert werden. Die Darlegung von unbilligen Härten durch Eigentümer wird dadurch erschwert.

### **5.e Kurz- oder mittelfristig umsetzbar**

Der Umsetzung sollte eine Risikoanalyse der IBB vorausgehen, die angesichts der umfangreichen Sanierungserfahrungen in diesem Segment innerhalb weniger Monate leistbar sein sollte.

### **5.f Zeitrahmen/Zeithorizont für Beginn und Ende der Maßnahme**

Anfang der nächsten Legislaturperiode des Abgeordnetenhauses

## **6. Folgen und Wirkungen**

### **6.a Allgemeiner Wohnungsmarkt und Stadtentwicklung, u.a. Soziale Mischung**

Für den Gesamtmarkt sind Auswirkungen nicht zu erwarten.

### **6.b Belegungsbindungen (Belegungsrechte und Belegungspraxis)**

Keine praktischen Auswirkungen, weil bisherige Regelungen untauglich sind.

### **6.c Mieter/Mietergruppen, Mieten, Mietnebenkosten**

Höhere Mietsicherheit, Beseitigung eines ungerechten und unkalkulierbaren Sonder-Mietrechts

### **6.d Eigentümer/Eigentümergruppen**

Es ist mit unterschiedlichen und teilweise kontroversen Diskussionen zu rechnen. Einzelne Eigentümer werden u.U. fundamentalistische Positionen zum angeblichen Eigentumsrecht vortragen, während viele die Abschaffung des Kostenmietrechts mit Erleichterung zur Kenntnis nehmen werden. Einzelne Rechtsstreitigkeiten sind zu erwarten.

### **6.e Berliner Haushalt**

Es dürften sich voraussichtlich nur geringe Auswirkungen auf den Berliner Haushalt ergeben. Die Senkung der Kappungsgrenze beim Mietzuschuss wird zu Einsparungen führen, die Härtefallregelung für Eigentümer kann zu Ausfällen bei den AD führen, die jedoch vermutlich auch sonst eintreten würden. Die Kosten der Belegungsoption gemäß Ziff. 3 konnten von der Expertengruppe nicht geschätzt werden.

## **6.f Rechtliche Risiken des Reformvorschlags**

Der Reformvorschlag enthält Risiken, die unter 5.d beschrieben werden und durch 4.e eingegrenzt werden sollen.

## **6.g Verwaltungsaufwand**

Die Umsetzung wird bei der IBB zu einer anfänglichen Mehrbelastung, danach aber zu einer deutlichen Entlastung führen. Auch bei der Senatsverwaltung und den Bezirksämtern tritt eine Entlastung ein.

## **6.h Nachhaltigkeit der mit dem Vorschlag verbundenen Steuerungs-möglichkeit**

Der Vorschlag ist nachhaltig. Es würde sich um eine einmalige Umstellung handeln.

## **6.i Allgemeine Transparenz und Akzeptanz**

Für die Beendigung des gegenwärtigen unhaltbaren Zwitterzustands der vom Wegfall der Anschlussförderung betroffenen Wohnungen sollte bei rationaler Betrachtung eigentlich ein breiter Konsens gegeben sein. Mit diesem ist jedoch aus politischen Gründen tatsächlich nicht zu rechnen. Die Akzeptanz kann u.U. erhöht werden, wenn Senat und Abgeordnetenhaus sich die o.a. ungeschminkte Problemanalyse zu eigen machen.

## **7. Gesamtbewertung des Reformvorschlags**

Die mit dem Reformvorschlag sowohl für die Mieter als auch für die meisten Eigentümer verbundenen Vorteile sind deutlich höher einzuschätzen als die bei wenigen Betroffenen möglicherweise auftretenden Probleme, denen man durch geeignete Maßnahmen abhelfen muss.

### **7.a Zu den durchgeführten Untersuchungen**

Das zu behebende Problem ist ausführlich beschrieben.

### **7.b Zur Notwendigkeit von weitergehenden Untersuchungen**

siehe oben 4.e.

## IV.a Co-Bericht von Sebastian Jung / Prof. Dr. Johannes Ludwig / Prof. Dr. Martin Schwab

zum Reformvorschlag „Umstieg auf das Vergleichsmietensystem für die Wohnungen, die vom Wegfall der Anschlussförderung betroffen sind“

### 1. Das Wichtigste in Kürze

Dem in Rede stehenden Reformvorschlag können wir bereits im Grundsatz nicht zustimmen. Denn er fußt auf der unzutreffenden Prämisse, dass die Objekte ohne Anschlussförderung als Sozialwohnungen unwiederbringlich verloren seien. In Wirklichkeit sind diese Objekte für Maßnahmen der Mietpreisbegrenzung sehr wohl noch erreichbar, wenn man (1) die historischen Gestehungskosten der Förderobjekte hinterfragt und (2) kostenerhöhende Positionen in der II. Berechnungsverordnung auf den Prüfstand stellt. Die aufgrund neuer Kalkulationen gegenüber den bisherigen Kostenmieten vermutlich deutlich reduzierten Kostenmieten könnten für bedürftige Mieter durch begrenzte Mittel der Subjektförderung zusätzlich verringert werden.

Die im Reformvorschlag empfohlene kompensationslose Preisgabe der für weitere 20 bis 40 Jahre geltenden Mietpreis- und Belegungsbindungen würde einen ganz erheblichen Schaden für den Berliner Landeshaushalt darstellen, weil die Bindungen mit beträchtlichem Mitteleinsatz neu beschafft werden müssten.

Doch das ist nicht alles: Im Reformvorschlag wird ernsthaft gefordert, dass zuerst alle Belegungsrechte für sämtliche Wohnungen ohne Anschlussförderung hergeschenkt und alsdann neue Belegungsrechte für jede zweite Neuvermietung genau dieser Wohnungen zurückgekauft werden sollen. Das erinnert an einen Schildbürgerstreich oder an jene vergangenen geglaubten Zeiten, für die es heißt, dass die mit der Förderung des Sozialen Wohnungsbaus Berliner Prägung verbundenen Kosten für den Steuerzahler nahezu bedeutungslos gewesen seien sollen. Dies zeigt erneut, dass es keinen Anlass für eine kompensationslose Preisgabe der Mietpreis- und Belegungsbindungen bei den Wohnungen ohne Anschlussförderung gibt.

### 2. Die Kritikpunkte im Einzelnen

- (1) Wenn es zutrifft, dass die volle Kostenmiete so, wie sie bei den Objekten ohne Anschlussförderung derzeit ausgewiesen wird, erforderlich ist, um die tatsächlichen Aufwendungen zu decken, werden die Eigentümer dieser Objekte systematisch in die Unterdeckung getrieben, wenn die zulässige Miethöhe auf das Niveau der – teilweise deutlich darunter liegenden – ortsüblichen Vergleichsmiete begrenzt wird. Dann wäre die Reformmaßnahme verfassungswidrig, da sie gegen Artikel 14 Grundgesetz verstößt.
- (2) So ist nicht überraschend, dass es in einer von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt in Auftrag gegebenen Stellungnahme der Kanzlei Freshfields Bruckhaus Deringer vom 29.6.2010 (vgl. Seite 30 f.) hinsichtlich der hier angesprochenen Möglichkeit, die Wohnungen ohne Anschlussförderung in das Vergleichsmietensystem zu überführen, heißt:

*„Im Ergebnis begegnet die Begrenzung der Mieterhöhungsmöglichkeiten der vom Wegfall der Anschlussförderung betroffenen Wohnungseigentümer in denjenigen Fällen ver-*

*fassungsrechtlichen Bedenken, in denen die begrenzten Mieterhöhungsmöglichkeiten des BGB zwingend zu einer wirtschaftlichen Unterdeckung führt.“*

- (3) Vieles deutet freilich mit Nachdruck darauf hin, dass die (höhere) Kostenmiete *nicht* erforderlich ist, um die tatsächlichen laufenden Aufwendungen der Eigentümer zu decken. So wurde im Vortrag des mit der wirtschaftlichen Sanierung von Sozialwohnungen ohne Anschlussförderung vertrauten Günter Freye in der 9. Sitzung der Expertengruppe am 17.6.2016 hervorgehoben, dass eine Miete deutlich unterhalb einer (nach den Vorschriften der II. Berechnungsverordnung ermittelten) Kostenmiete zur Deckung der Kosten benötigt wird. Die den Reformvorschlag vorlegenden Experten räumen selbst ein, dass „die wirtschaftliche Realität vieler Objekte sich in der Kostenmiete nicht abbildet“ bzw. „in sehr vielen Objekten die wirtschaftliche Realität und die Berechnung der Kostenmiete [auseinanderfallen]“, vgl. Seite 86. Umso drängender stellt sich die Frage, ob die derzeitigen Wirtschaftlichkeitsberechnungen in diesen Objekten mit dem Grundprinzip des § 8 Absatz 1 Wohnungsbindungsgesetz überhaupt im Einklang stehen. Schon deshalb besteht Anlass, insbesondere die historischen Gestehungskosten in diesen Objekten zu hinterfragen.
- (4) Das Szenario, dass der Vermieter bei den Wohnungen ohne Anschlussförderung die Miete auf die volle Höhe der (nicht hinterfragten) Kostenmiete erhöht, ist nicht bloß theoretisch, sondern in einer Reihe von Objekten bittere Wirklichkeit geworden. Diese Fälle geben ebenfalls Anlass, den historischen Gestehungskosten auf den Grund zu gehen.
- (5) Der o.g. Reformvorschlag fußt auf der Prämisse, dass es sich bei den Wohnungen, die vom Wegfall der Anschlussförderung betroffen sind, zwar noch formalrechtlich um Sozialwohnungen handele, faktisch aber nicht mehr. Diese Prämisse scheint von den Befürwortern dieses Reformvorschlags sogar als unumstößliche Wirklichkeit angesehen zu werden: Dass diese Sozialwohnungen unwiederbringlich verloren seien, sei keine Frage der Fakten, sondern eine Frage der Einsicht. Das heißt so viel wie: Wer ernstlich glaube, dass diese Wohnungen noch für wohnungspolitische Maßnahmen in der Logik des öffentlich geförderten Sozialen Wohnungsbaus erreichbar seien, verschließe die Augen vor der Realität. Dieser Einschätzung muss indes mit Nachdruck widersprochen werden. Schon die Stundungsvereinbarungen, die zwischen der Investitionsbank Berlin und den meisten Eigentümern<sup>7</sup> hinsichtlich der Bedienung der Aufwendungsdarlehen geschlossen wurden, zeigen deutlich, dass die Objekte ohne Anschlussförderung auch von der Berliner Politik noch als echte Sozialwohnungen angesehen werden. Jene Stundungsvereinbarung hat nämlich – als Gegenleistung für die Stundung und die damit einhergehende Sanierungschance für die Eigentümer – eine erhebliche Verlängerung der Bindung zur Folge, weil die Aufwendungsdarlehen wesentlich später getilgt sein werden. Für das Argument, dass die Objekte ohne Anschlussförderung auch heute noch als Sozialwohnungen geführt werden, spricht ferner der Umstand, dass der Berliner Landesgesetzgeber erst im letzten Jahr ein Verbot der allgemeinen Freistellung von der Belegungsbindung in § 11a Absatz 4 Wohnraumgesetz Berlin installiert hat; dieses Verbot erstreckt sich auch auf Objekte ohne Anschlussförderung. Zudem wurde *erst im letzten Jahr in § 2 Wohnraumgesetz Berlin* n. F. gesetzlich verankert, dass Mieter

<sup>7</sup> Lt. Information der IBB. Es wird empfohlen, die Aussage exakt zu quantifizieren

von Wohnungen ohne Anschlussförderung einen Rechtsanspruch auf Subjektförderung haben. Seit Jahresbeginn gibt das Land Berlin erstmals seit dem Ausstieg aus der Anschlussförderung im Jahr 2003 neue Haushaltsmittel für den auf Dauer angelegten Verbleib von Sozialmieter in den Wohnungen ohne Anschlussförderung aus.

- (6) Wenn aber die Objekte sowohl rechtlich als auch faktisch noch der Belegungsbindung unterliegen, sollte die Hoffnung, dass sich die Mieten auf ein für Sozialmieter tragbares Niveau absenken lassen, nicht vorschnell begraben werden. Im Interesse der Sozialmieter steht die Frage im Raum, ob es nicht möglich ist, eventuell überhöhte Gestehungskosten der Objekte um nicht gerechtfertigte Kostenansätze zu bereinigen. Außerdem ist denkbar, durch eine Berliner Neufassung des Wohnungsbindungsgesetzes und der II. Berechnungsverordnung jene Kostenansätze zu senken oder gar zu streichen, welche die Kostenmieten deutlich in die Höhe treiben. Als Beispiele seien die sogenannten „Entschuldungsgewinne“<sup>8</sup> in § 12 Absatz 4 Satz 3 der II. Berechnungsverordnung oder der Zinssatz für die Eigenkapitalverzinsung in § 8a Absatz 1 Wohnungsbindungsgesetz, § 20 Absatz 2 der II. Berechnungsverordnung genannt. Ferner gilt zu prüfen, inwieweit der Gesetzgeber in die Vorschrift des § 18 Absatz 3 der II. Berechnungsverordnung, wonach planmäßige Zins- und Tilgungsleistungen auf Aufwendungsdarlehen die laufenden Aufwendungen erhöhen, korrigierend eingreifen kann. Solange diese Möglichkeiten der Mietenkorrektur nicht erschöpfend ausgemessen sind und geprüft wurde, inwiefern eine ggf. verbleibende Lücke in der Mietenfinanzierung bei bedürftigen Sozialmieter durch begrenzte Subjektförderung – ähnlich jener, die in § 2 Wohnraumgesetz Berlin n. F. verankert ist – geschlossen werden kann, raten wir dringend davon ab, die Objekte ohne Anschlussförderung aus der Bindung zu entlassen.
- (7) Würden die Objekte ohne Anschlussförderung durch eine Gesetzesänderung ins Vergleichsmietensystem überführt, so bestünde die ernsthafte Gefahr beträchtlicher Vorzieheffekte: Hierbei würden die Vermieter vor Inkrafttreten des Gesetzes die verlangte Miete deutlich, ggf. sogar auf die volle Kostenmiete erhöhen. Dies gibt aus unternehmerischer Sicht aus mehreren Gründen Sinn: entweder um hohe Vertragsmieten in das Vergleichsmietensystem zu überführen oder um Bestandsmieter vor dem Wechsel in das Vergleichsmietensystem zur Aufgabe ihrer Wohnungen zu bewegen. Im zuletzt genannten Fall können die dann leergezogenen Wohnungen einfacher als Eigentumswohnungen angeboten werden oder nach Durchführung von Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen zu hohen Mietpreisen neu vermietet werden, da die Mietpreisbremse nicht greift.
- (8) Mit dem Reformvorschlag ist ein – noch näher zu quantifizierender – ganz erheblicher Schaden für den Berliner Landeshaushalt verbunden, da die preisgegebenen Bindungen neu beschafft werden müssen. Sofern eingewendet wird, diese Bindungen seien ohnehin nichts mehr wert, weil die Mietpreisbindung angesichts der hohen Kostenmieten für die Sozialmieter faktisch keine mietpreisdämpfende Wirkung entfalte, fußt diese Ansicht darauf, dass

---

<sup>8</sup> Den Begriff „Entschuldungsgewinn“ gibt es in der Wirtschaftswissenschaft an sich nicht. Er wird in der juristischen Diskussion eingesetzt, um den in § 12 Absatz 4 Satz 3 der II. Berechnungsverordnung angelegten Mechanismus zu beschreiben, dass der Eigentümer die volle Verzinsung des ursprünglichen Darlehensnennbetrags als Fremdkapitalkosten ansetzen darf, obwohl der Zinsaufwand mit fortschreitender Tilgung absinkt. Siehe zur Diskussion über die Rechtfertigung dieses Mechanismus Martin Schwab, „Rechtsfragen des sozialen Wohnungsbaus“, 2015, Seite 75 ff.

- a) die Höhe der historischen Gestehungskosten nicht hinterfragt wird,
  - b) der gesetzgeberische Gestaltungsspielraum für eine Anpassung des Kostenmietrechts an die tatsächlichen wirtschaftlichen Erfordernisse nicht ausgelotet wird,
  - c) der von uns vorgelegte Reformvorschlag bzgl. der Präzisierung des Einfrierungsgrundsatzes nicht berücksichtigt wird,
  - d) die Möglichkeit, eine ggf. verbleibende Lücke in der Mietenfinanzierung bei bedürftigen Sozialmietern durch Subjektförderung zu schließen, außer Betracht bleibt und
  - e) die lange Dauer der Mietpreis- und Belegungsbindungen von weiteren 20 bis 40 Jahren nicht ausreichend gewürdigt wird (Erscheinen die heutigen Kostenmieten im Vergleich zu den gegenwärtig auf dem freien Wohnungsmarkt verlangten Mieten auch als nachteilig überhöht, so könnte sich dies in nicht allzu ferner Zukunft grundlegend ändern. Denn während sich die Kostenmieten in den nächsten Jahrzehnten nur mäßig erhöhen werden<sup>9</sup>, könnten die ortsüblichen Vergleichsmieten weiter rasant ansteigen).
- (9) Das kritische Hinterfragen sämtlicher in die Kostenmieten einfließender Kostenansätze einschließlich der historischen Gestehungskosten sowie eine gründliche wirtschaftliche und rechtliche Untersuchung des verfassungsrechtlich zulässigen Spielraums im Hinblick auf die Schaffung neuer Vorschriften für die Berechnung der Kostenmieten ist aus unserer Sicht unumgänglich.
- (10) Der Vorschlag, die Objekte, für die keine Anschlussförderung gewährt wird, die aber dennoch planmäßig für weitere 20 bis 40 Jahre „als öffentlich gefördert“ gelten, ins Vergleichsmietensystem zu entlassen, läuft darauf hinaus, dass die Eigentümer von der Mietpreis- und der Belegungsbindung befreit werden, ohne hierfür eine Gegenleistung erbringen zu müssen.
- (a) Gegen diese Sichtweise lässt sich insbesondere *nicht* einwenden, das Land Berlin habe die Anschlussförderung versagt und sei daher die Gegenleistung schuldig geblieben. Vielmehr werden bzw. wurden für diese Objekte neben der Grundförderung weitere öffentliche Mittel in Anspruch genommen: Die Mieten werden durch Mietzuschüsse heruntersubventioniert. Zudem wurden bei jenen Objekten, deren Eigentümer die Bankkredite nicht mehr bedienen konnten, die Bürgschaften des Landes Berlin herangezogen; allerdings gilt ein Großteil dieser Wohnungen nicht mehr als „öffentlich gefördert“. An dieser Stelle sei angemerkt, dass die Bürgschaftszahlungen des Landes Berlin entgegen der Ansicht der den Reformvorschlag vorlegenden Experten (vgl. Seite 84) *nicht* darauf angelegt waren, die wirtschaftliche Gesundung der Objekte ohne Anschlussförderung voranzutreiben. Es handelt sich vielmehr um Folgekosten des endgültigen wirtschaftlichen Scheiterns betroffener Objektgesellschaften.

<sup>9</sup> Das Problem der ab 2018 ansteigenden Kostenmieten infolge der Erhöhung der laufenden Aufwendungen wegen der dann einsetzenden Bedienung der Aufwendungsdarlehen kann beispielsweise dadurch verhindert werden, dass die II. Berechnungsverordnung dahingehend geändert wird, dass die Geltendmachung von „Entschuldungsgewinnen“ ausgeschlossen wird (vgl. hierzu auch Fußnote 2).

- (b) Das Land Berlin ist gegenüber den Eigentümern die Gegenleistung für die Bindungen auch nicht deshalb schuldig geblieben, weil sich aus den §§ 43, 46 des II. Wohnungsbaugesetzes ein Anspruch auf Fortsetzung der Förderung herleiten ließe. Denn die Existenz eines solchen Anspruchs hat das Bundesverwaltungsgericht ausdrücklich verneint<sup>10</sup>. Es kann offen bleiben, ob das Urteil insgesamt überzeugt. Denn jedenfalls muss es für die weitere politische Auseinandersetzung als fixe Größe hingenommen werden: Wir dürfen nicht so tun, als wäre dieses Urteil niemals ergangen. Aus diesem Urteil müssen wir die Aussage entnehmen, dass für die Frage, ob eine Anschlussförderung zu gewähren ist, der Inhalt des Bewilligungsbescheids und der Schuldurkunde maßgeblich ist, nicht aber ggf. abweichende Verheißungen, die seitens der Berliner Landespolitik ausgesprochen wurden.
- (c) Der Vorschlag, die Objekte ohne Anschlussförderung kraft gesetzlicher Anordnung gänzlich aus der Bindung zu entlassen, sieht sich sogar möglicherweise dem Bedenken ausgesetzt, dass es sich dabei um eine verbotene staatliche Beihilfe handelt, die gegen Artikel 107 Absatz 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union verstößt, jedenfalls aber nach § 108 Absatz 3 dieses Vertrages der EU-Kommission angezeigt werden muss.
- (11) Das Bundesverwaltungsgericht hatte in jenem Urteil, in dem es den Wegfall der Anschlussförderung für rechtmäßig erklärte, unter anderem folgendes ausgeführt: Der Eigentümer, der sich darüber beklage, dass er zwar keine Förderung mehr erhalte, aber mit seinen Objekten in der Bindung bleibe, könne nicht gestützt auf diese Argumentation verlangen, dass die Förderung fortgesetzt werde. Er müsse sich vielmehr entgegenhalten lassen, keinen Primärrechtsschutz in Anspruch genommen zu haben<sup>11</sup>. Damit ist folgendes gemeint: Wer im Angesicht weggefallener Förderung die Bindungen loswerden will, muss auf Erlass eines Verwaltungsakts mit dem Inhalt klagen, dass der Status „öffentlich gefördert“ beendet ist. Ob die Eigentümer der Objekte ohne Anschlussförderung dies planen, ist uns nicht bekannt. Sollten sie es aber tun und damit durchdringen, würde sich sogleich die Frage stellen, ob nicht die Geschäftsgrundlage für die Vereinbarung zur Stundung der Aufwendungsdarlehen wegfällt und jene Darlehen dann wieder nach dem ursprünglichen Modus bedient werden müssen. Die Fortexistenz der Bindungen ist daher für die Eigentümer möglicherweise sogar objektiv günstig.
- (12) Es sei bemerkt, dass die Eigentümer nicht damit rechnen können, dass das Land Berlin die Situation schon nicht eskalieren lassen wird, weil im Insolvenzfall ja die Bürgschaft gezogen und der Landeshaushalt belastet wird. Dies trifft deshalb nicht zu, weil - sollte stimmen, dass die weitaus meisten Eigentümer von Objekten ohne Anschlussförderung die Stundungsvereinbarung mit der Investitionsbank Berlin unterzeichnet haben - dieses Risiko größtenteils nicht mehr existiert. Die Stundungsvereinbarungen sind nämlich unter der aufschiebenden Voraussetzung zustande gekommen, dass jeweils die Bürgschaftsurkunde an das Land Berlin zurückgegeben wird.

<sup>10</sup> BVerwG v. 11.5.2005 – 5 C 10.05, BVerwGE 126, 33 Rn. 50.

<sup>11</sup> BVerwG v. 11.5.2005 – 5 C 10.05, BVerwGE 126, 33 Rn. 78.

- (13) Der Reformvorschlag sieht eine sog. „Option einer rationalen Belegungsregelung“ vor (vgl. Seite 92). Hier wird empfohlen, dass Berlin nach kompensationsloser Preisgabe aller Mietpreis- und Belegungsrechte für sämtliche Sozialwohnungen ohne Anschlussförderung im Rahmen einer neuen „rechtssicher gestalteten Förderung“ neue Haushaltsmittel ausgeben soll, um „eine Belegungsbindung für Sozialmieter bei jeder zweiten Neuvermietung zu erreichen“. Es wird also ernsthaft gefordert, dass Berlin zunächst alle Belegungsrechte für sämtliche Wohnungen ohne Anschlussförderung herschenkt, um anschließend neue Belegungsrechte für genau diese Wohnungen für jede zweite Neuvermietung zurückzukaufen. Dies erinnert an einen Schildbürgerstreich oder an jene vergangen geglaubten Zeiten, für die es heißt, dass die mit der Förderung des Sozialen Wohnungsbaus Berliner Prägung verbundenen Kosten für den Steuerzahler nahezu bedeutungslos gewesen sein sollen. Um Missverständnissen vorzubeugen, wird darauf hingewiesen, dass die neuen Fördermittel nicht dazu dienen sollen, die gem. Reformvorschlag dem allgemeinen Mietrecht unterliegenden Mieten auf Beträge zu reduzieren, die für Sozialmieter zu verkräften sind. Vielmehr sollen die neuen Fördermittel dazu verwendet werden, eine „Belegungsregelung“ zu finanzieren, für die das Land Berlin keine Mittel aufzuwenden braucht, weil es über diese Belegungsrechte bereits verfügt. Dies zeigt erneut, dass es keinen Anlass für eine kompensationslose Preisgabe der Mietpreis- und Belegungsbindungen bei den Wohnungen ohne Anschlussförderung gibt.
- (14) Hinsichtlich des Berichts der den Reformvorschlag vorlegenden Experten ist zu bemängeln, dass bei der Wiedergabe der auf Seite 88 abgedruckten Position der Kanzlei Freshfields Bruckhaus Deringer der Eindruck erweckt wird, als handele es sich um eine Aussage zur Mietenbegrenzung von Wohnungen ohne Anschlussförderung. Das ist aber nicht der Fall, vielmehr handelt es sich um einen allgemeinen Hinweis den freifinanzierten Wohnungsbau betreffend.
- (15) Zu bemängeln ist ferner, dass die beiden den Reformvorschlag vorlegenden Experten ihre tatsächlichen Annahmen nicht belegen. So wird beispielsweise auf Seite 88 behauptet, dass bei „Änderung des Kostenmietrechts [...] es ausgeschlossen [ist], dass eine solche Änderung für alle Objekte dauerhafte Senkungen der Kostenmiete bewirken kann, die diese in die Nähe der Vergleichsmieten bringen könnte“. Dies ist deshalb zu kritisieren, weil zuvor nicht versucht wurde, zu ermitteln, wie hoch die Miete ausfiele, wenn die kostentreibenden Positionen der II. Berechnungsverordnung auf den Prüfstand gestellt werden. Als weiteres Beispiel sei auf Seite 85 verwiesen, wo die nicht belegte These in den Raum gestellt wird, dass eine „Rückgewinnung der Sozialmiete [...] allenfalls auf dem Angebotsweg in Einzelfällen oder für Gruppen von Wohnungen denkbar und gestaltbar seien“. Diese Einschätzung kann angesichts vorstehender Ausführungen durchaus bezweifelt werden. Die auf Seite 94 angestellte Prognose, dass die Eigentümerseite die Überführung ins Vergleichsmietensystem begrüßen wird, ist zwar denkbar; ebenso vorstellbar ist aber das genaue Gegenteil. Denn immerhin würde den Eigentümern bei Umsetzung des Reformvorschlags das Recht genommen, die Miete bei passender Gelegenheit auf die Kostenmiete selbst dann zu erhöhen, wenn diese oberhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete liegt.
- (16) Kein konsistentes Bild ergibt auch die Betrachtung der Auswirkungen auf den Berliner Landeshaushalt. Auf Seite 84 heißt es noch, es sei unwahrscheinlich, dass das Land Berlin

noch weitere Ausfälle auf Aufwendungsdarlehen werde hinnehmen müssen. Auf Seite 94 heißt es dann, bei Überführung der Objekte im Segment 1 ins Vergleichsmietensystem könne die Härtefallregelung für Eigentümer zu Ausfällen bei den Aufwendungsdarlehen führen, „die jedoch vermutlich auch sonst eintreten würden“. Letzterer Nebensatz passt nicht zu der vorherigen Hypothese, dass derartige Ausfälle gegenwärtig nicht zu befürchten sind. Zudem findet die Forderung nach einer ergänzenden Subjektförderung (vgl. Seite 92) keinen Niederschlag in den Auswirkungen auf den Landeshaushalt.

- (17) Überprüfungsbedürftig erscheint des Weiteren die Vielfalt der verwendeten Begriffe. Die Rede ist von „Sozialmiete“, „Verpflichtungsmiete“, „Mietermiete“ bzw. „ungeförderter Kostenmiete“. Gerade die Existenz einer solchen Vielzahl unterschiedlicher Begriffe hat zur Undurchsichtigkeit des bisherigen Systems beigetragen.
- (18) Sofern auf Seite 92 eine ergänzende Subjektförderung *nach* Überführung der Objekte im Segment 1 ins Vergleichsmietensystem erwogen wird, handelt es sich um eine eigenständige Reformoption; denn hier wird Subjektförderung *nach* dem Ende der Eigenschaft „öffentlich gefördert“ angeregt. Darüber kann man gewiss diskutieren; doch wäre es hilfreich gewesen, diese Überlegung ihrerseits vollständig im Prüfraster abzubilden. Insbesondere würden sich aus verfassungsrechtlicher Sicht zwei Fragen stellen: zum einen die Frage nach einer Stichtagsregelung und zum anderen die Frage nach der Gesetzgebungskompetenz. Die Frage nach der Stichtagsregelung berührt Artikel 3 Grundgesetz: Zu regeln ist, wann das Objekt aus der Förderung ausgeschieden sein muss, damit der Mieter in den Genuss der Subjektförderung kommt. Die Frage nach der Gesetzgebungskompetenz stellt sich deshalb, weil Subjektförderung *außerhalb* des öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbaus möglicherweise nicht mehr Ländersache ist.

## V Maßnahmen zum Schutz der Mieter und des Berliner Landeshaushalts bei Veräußerungen von Sozialwohnungen, Berichterstatter Sebastian Jung / Prof. Dr. Johannes Ludwig / Prof. Dr. Martin Schwab

Co-Berichterstatter: Willi Rickert

**A: Sicherung der Mietpreis- und Belegungsrechte für Sozialwohnungen ohne Anschlussförderung in Veräußerungsfällen mittels Streichung von § 5 Wohnraumgesetz Berlin**

und

**B: Verbot der Geltendmachung fiktiver Kostenansätze durch Erwerber von Sozialwohnungen mittels klarstellender Präzisierung des Einfrierungsgrundsatzes**

### Einführung

*Das Problem, für das wir hier einen Lösungsvorschlag zur sofortigen Umsetzung vorlegen, manifestiert sich u.a. in dem Wohnungsbauprojekt in der Koloniestraße im Wedding, das bereits mehrfach durch die Presse gegangen ist. Hintergrund ist der Wegfall der Anschlussförderung. Obwohl die Sozialwohnungen nicht mehr durch monatliche Aufwendungshilfen subventioniert werden, befinden sie sich grundsätzlich weiter im Kostenmietrecht. Das bedeutet: Der Vermieter kann vom Mieter die volle Kostenmiete (etwa 16 €/m<sup>2</sup>) verlangen, da die laufende staatliche Förderung entfallen ist. Weil diese weitgehend nicht durchsetzbar war, ist die Wohnanlage in Insolvenz geraten. Der neue Eigentümer konnte sie 2010 – ein Jahr vor Inkrafttreten des Berliner Wohnraumgesetzes – billig erwerben: zu etwa einem Drittel der ursprünglichen Gesteuerungskosten. Die nicht bedienten Bankkredite wurden durch das Ziehen der Bürgschaft des Landes Berlin befriedigt. Trotzdem schreibt der neue Eigentümer in seiner Kostenmietenberechnung die ursprünglichen Kostenansätze weiter fort. Nach dem gesunden Menschenverstand würde man davon ausgehen, dass in einem solchen Fall eine Neuberechnung der Kostenmiete erfolgen müsste, die nun ganz erheblich niedriger wäre. Dem scheint jedoch nicht so zu sein – der sogenannte Einfrierungsgrundsatz der II. Berechnungsverordnung scheint dies nicht zuzulassen. So jedenfalls die Meinung des Berliner Landgerichts.*

*An dieser Stelle setzt einer der beiden Problemlösungen an: Es wird empfohlen, die nachstehend vorgeschlagene Formulierung in das Wohnraumgesetz Berlin einzufügen. Auf diese Weise wird der Einfrierungsgrundsatz dahingehend präzisiert, dass nicht nur unberechtigte nachträgliche Kostenerhöhungen verhindert werden, sondern auch gewährleistet wird, dass spätere Kostenreduktionen zur Absenkung der Kostenmiete führen. Daraus würde sich in einem Fall wie jenem der Koloniestraße eine Kostenmiete von etwa 6,50 €/m<sup>2</sup> ergeben.*

*Mit dem Berliner Wohnraumgesetz im Jahr 2011 wurde eine Regelung (§ 5) geschaffen, wonach bei einem Eigentümer- oder Gesellschafterwechsel von Wohnungen ohne Anschlussförderung diese in das Vergleichsmietensystem wechseln. Das bedeutet: Die planmäßigen Bindungen (20 bis 40 weitere Jahre) entfallen sofort, also ohne Nachwirkungsfrist.*

*Hier setzt unsere zweite Problemlösung an: Wir plädieren für die sofortige und ersatzlose Streichung von § 5 Berliner Wohnraumgesetz. Die Folgen hiervon sind: Diese Sozialwohnungen bleiben auch bei einem Eigentümer- oder Gesellschafterwechsel im Kostenmietrecht. Wegen der nicht getilgten Aufwendungsdarlehen bestehen die Bindungen fort. Und: Ein ggfs. niedriger Erwerbspreis eines neuen Eigentümers führt wegen der Präzisierung des Einfrierungsgrundsatzes zu einer Neuberechnung der Kostenmiete auf der Basis der tatsächlich niedrigeren Kosten.*

*Allerdings bleibt das Problem bestehen, dass die Kostenmiete des neuen Eigentümers – theoretisch – genauso hoch sein kann wie die Kostenmiete des bisherigen Eigentümers. Aber: die Wohnungen bleiben für weitere politische Gestaltungsmaßnahmen durch den Landesgesetzgeber (Miethöhe, Bindungsdauer, Belegungsrechte) zugänglich. Zur Lösung dieses Problems wird auf unseren Reformvorschlag „Gestufter Reformprozess zwecks nachhaltiger und haushaltschonender Senkung der Kosten- und Verpflichtungsmieten durch umfassende Novellierung des Kostenmietrechts“ (vgl. Kapitel B III) verwiesen.*

## **2. Beschreibung der Problemlage**

### **Maßnahme A**

Im Februar 2003 beschloss der Senat von Berlin, für 27.786 Wohnungen in 713 Objekten, die mit Aufwendungshilfen gefördert wurden bzw. werden und bei denen die erste Förderphase, die Grundförderung, nach dem 31.12.2002 endete bzw. endet, keine Anschlussförderung zu gewähren<sup>12</sup>. Nach Auslaufen der Grundförderung werden auf dem Weg der Objektförderung für diese Wohnungen also keine Fördermittel mehr ausgereicht. Dennoch gelten die vom Wegfall der Anschlussförderung betroffenen Wohnungen planmäßig für weitere 20 bis 40 Jahre als „öffentlich gefördert“. Dies hat zur Folge, dass diese Wohnungen weiterhin den für den Sozialen Wohnungsbau gültigen Normen wie z.B. dem Wohnungsbindungsgesetz (WoBindG) und der II. Berechnungsverordnung (II. BV) unterliegen, also grundsätzlich Mietpreis- und Belegungsbindung besteht.

Im Juli 2011 trat das Wohnraumgesetz Berlin (WoG Bln)<sup>13</sup> in Kraft. In dessen § 5 Absatz 1 ist für Wohnungen ohne Anschlussförderung geregelt, dass bei einem Eigentümerwechsel oder einem sonstigen wirtschaftlichen Eigentumsübergang die Eigenschaft „öffentlich gefördert“ endet und die betroffenen Sozialwohnungen in das Vergleichsmietensystem überführt werden. In § 5 Absatz 3 Wohnraumgesetz Berlin ist vorgeschrieben, dass die verlangte Miete auf die ortsübliche Vergleichsmiete reduziert wird, wenn die verlangte Miete die ortsübliche Vergleichsmie-

<sup>12</sup> Mitteilung des Berliner Senats über die „Umsetzung und Folgen der Einstellung der Anschlussförderung im öffentlich geförderten Wohnungsbau (Jahresbericht 2014)“ vom 26.10.2015, Drucksache des Abgeordnetenhauses 17/2517, Seite 2.

<sup>13</sup> Gesetz über den Sozialen Wohnungsbau in Berlin (Wohnraumgesetz Berlin - WoG Bln) vom 1.7.2011, Gesetzes- und Verordnungsblatt für Berlin, 67. Jahrgang, Nr. 17 vom 9.7.2011, Seite 319 ff.

te im Zeitpunkt des Endes der Eigenschaft „öffentlich gefördert“ nach Absatz 1 betragsmäßig überschreitet.

Im November 2013 legte die von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt beauftragte Rechtsanwaltskanzlei Freshfields Bruckhaus Deringer unter dem Titel „Evaluierung des Wohnraumgesetzes Berlin (WoG Bln)“ eine gutachterliche Stellungnahme vor. In dieser wird darauf hingewiesen, dass sich die um eine Bewertung des § 5 Wohnraumgesetz Berlin gebeten Vertreterinnen und Vertreter der Wohnungsämter wie folgt äußerten:

*„Es handele sich ihrer Auffassung zufolge bei § 5 WoG Bln um eine ‚Bindungsbefreiung ohne Gegenleistung des Vermieters‘. Daher müsse § 5 WoG Bln ersatzlos gestrichen werden.“<sup>14</sup>*

Im vorbezeichneten Evaluationsgutachten wird darauf aufmerksam gemacht, dass der Preis für die Regelung des § 5 Absatz 3 Wohnraumgesetz Berlin, wonach die verlangte Miete bei einem Eigentümerwechsel oder einem sonstigen wirtschaftlichen Eigentumsübergang auf die ortsübliche Vergleichsmiete beschränkt wird, darin besteht,

*„dass im größeren Umfang Wohnungen aus der Sozialbindung herausfallen. Die Alternative hierzu bestünde rechtstechnisch darin, die Sozialbindung hinsichtlich der Belegungsbindung aufrecht zu erhalten und das System der Kostenmiete durch andere Regelungen zu modifizieren - oder wie im Falle der sozialen Richtsatzmiete - zu ersetzen.“<sup>15</sup>*

Im November 2015 beschloss das Abgeordnetenhaus von Berlin ein Gesetz, mit dem auch das Wohnraumgesetz Berlin geändert wurde. In § 2 Wohnraumgesetz Berlin n. F. ist nunmehr festgelegt, dass auch Mieter von Sozialwohnungen ohne Anschlussförderung unter bestimmten Voraussetzungen einen begrenzten und einkommensabhängigen Mietzuschuss erhalten. Im Hinblick auf den Umgang mit den Sozialwohnungen ohne Anschlussförderung scheint mit dieser Entscheidung eine gewisse wohnungspolitische Kehrtwende verbunden zu sein. Dies deshalb, weil - unabhängig von der Frage, ob die nun gezahlten Subventionen dazu ausreichen, die betroffenen Mieter vor Verdrängung zu schützen oder ob dies nicht gelingt - seit 2003 zum ersten Mal neue Haushaltsmittel für den auf Dauer angelegten Verbleib von Sozialmieterinnen und Sozialmietern in den Wohnungen ohne Anschlussförderung bereit gestellt werden. Die sich gegenwärtig abzeichnende Änderung im Umgang mit den Sozialwohnungen ohne Anschlussförderung spiegelt sich auch in dem zu Jahresbeginn in Kraft getretenen § 11a Wohnraumgesetz Berlin wieder. In der neu geschaffenen Vorschrift heißt es in Absatz 4, dass allgemeine Freistellungen von der Belegungsbindung nach § 30 Absatz 2 des Wohnraumförderungsgesetzes nunmehr ausgeschlossen sind. Bis zum Jahresende 2015 waren sämtliche Wohnungen

---

<sup>14</sup> Kaufmann/Hager, „Evaluierung des Wohnraumgesetzes Berlin (WoG Bln)“, Gutachten der Rechtsanwaltskanzlei Freshfields Bruckhaus Deringer vom 22.11.2013, [http://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/sozialer\\_wohnungsbau/wohnraumgesetz/download/evaluierungsgutachten\\_wogbln.pdf](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/sozialer_wohnungsbau/wohnraumgesetz/download/evaluierungsgutachten_wogbln.pdf), zuletzt abgerufen am 11.4.2016, Seite 97.

<sup>15</sup> Kaufmann/Hager, „Evaluierung des Wohnraumgesetzes Berlin (WoG Bln)“, a.a.O., Seite 148.

ohne Anschlussförderung mittels Allgemeinverfügung, die mehrfach verlängert wurde, für die Dauer von insgesamt mehr als zwölf Jahren ununterbrochen von der Belegungsbindung befreit.

Aufgrund der Regelung von § 5 Absatz 1 Wohnraumgesetz Berlin endete bis zum 31.12.2015 für 77 Objekte mit 2.704 Wohnungen die Eigenschaft „öffentlich gefördert“<sup>16</sup>. Aus weiteren noch zu untersuchenden Gründen wechselten bis zum 31.12.2015 weitere 4.284 Sozialwohnungen ohne Anschlussförderung in das Vergleichsmietensystem<sup>17</sup>. Es sollte geklärt werden, inwieweit der Verlust dieser Mietpreis- und Belegungsbindungen auf vorfristige Rückzahlungen der Aufwendungsdarlehen, auf erfolgte Zwangsversteigerungen und auf eine für „Notverkäufe“ rechtlich umstrittene, analoge Anwendung der für Zwangsversteigerungen vorgesehenen Regelung des § 17 Absatz 1 Wohnungsbindungsgesetz zurückzuführen ist.

Der nachstehend abgedruckten Abbildung ist zu entnehmen, dass Berlin derzeit (Stand: 1.1.2016) über 20.798 Sozialwohnungen ohne Anschlussförderung verfügt. Diese Wohnungen unterliegen planmäßig für weitere 20 bis 40 Jahre der Mietpreis- und Belegungsbindung<sup>18</sup>.

<b>Planmäßiges Ende der Eigenschaft "öffentlich gefördert" bei Objekten ohne Anschlussförderung<sup>19</sup></b>		
<b>Jahr</b>	<b>Wohnungen*</b>	<b>Objekte</b>
vor 2035	0	0
2035-2039	757	19
2040-2044	6.912	243
2045-2049	12.888	265
2050-2055	241	8
<b>Gesamt</b>	<b>20.798</b>	<b>535</b>
Stand: 1.1.2016 * inkl. WE in Wohnheimen		
Erkenntnistand: 1.4.2016 Datenquelle: IBB		

Es steht zu befürchten, dass Vermieter von Sozialwohnungen ohne Anschlussförderung spätestens in dem Zeitpunkt, wenn die ortsübliche Vergleichsmiete die Kostenmiete betragsmäßig zu übersteigen droht, in verstärktem Umfang Änderungen in den Eigentümer- und Gesellschafterverhältnissen vornehmen werden, um sich mittels Gebrauch der Regelung des § 5 Absatz 1 Wohnraumgesetz Berlin der noch für sehr viele Jahre geltenden Mietpreis- und Belegungsbindungen zu entledigen. Hieran kann Berlin kein Interesse haben.

<sup>16</sup> Auskunft der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt vom 1.4.2016 auf der Grundlage von Auswertungen durch die Investitionsbank Berlin.

<sup>17</sup> Die angegebene Zahl ergibt sich wie folgt: 27.786 Sozialwohnungen sind vom Wegfall der Anschlussförderung betroffen. Hiervon wiesen zum Jahreswechsel 2015/2016 noch 20.798 Wohnungen die Eigenschaft „öffentlich gefördert“ auf. Wegen der Regelung von § 5 Absatz 1 Wohnraumgesetz Berlin wechselten 2.704 Wohnungen unter Verlust der Eigenschaft „öffentlich gefördert“ in das Vergleichsmietensystem. Mithin müssen bis zum Jahreswechsel 2015/2016 4.284 Sozialwohnungen ohne Anschlussförderung aus anderen Gründen in das Vergleichsmietensystem überführt worden sein.

<sup>18</sup> Aufgrund des Umstands, dass nach mittlerweile vorliegenden IBB-Informationen viele Eigentümer mit der IBB Vereinbarungen getroffen haben, dass die Bedienung der Aufwendungsdarlehen teilweise gestundet wird, kommt es vermutlich zu einer Verzögerung der Rückzahlung der Darlehen, was zu längeren als den angegebenen Bindungszeiten führt.

<sup>19</sup> Vgl. Fußnote 7

Insbesondere aus nachfolgend genannten Gründen wird die Neigung der Eigentümer von Sozialwohnungen ohne Anschlussförderung, die bestehende Möglichkeit des § 5 Absatz 1 Wohnraumgesetz Berlin zu nutzen, um über den Weg eines Eigentümerwechsels oder eines sonstigen wirtschaftlichen Eigentumsübergangs die Mietpreis- und Belegungsbindungen für ihre Wohnungen abzuschütteln und ohne Nachwirkungsfrist in das Vergleichsmietensystem zu wechseln, derzeit erheblich befeuert:

- Ende letzten Jahres wurde das Wohnraumgesetz Berlin geändert. In § 11a Absatz 4 des Gesetzes wurde aufgenommen, dass die für alle Wohnungen ohne Anschlussförderung seit 12 Jahren währende ununterbrochene allgemeine Freistellung von der Belegungsbindung mit Wirksamwerden der neuen Vorschrift endete. Sofern keine vertragliche Freistellung von der Belegungsbindung existiert und sofern gewünscht ist, muss seitdem in jedem Einzelfall, d.h. für jede einzelne Wohnung beim zuständigen Bezirksamt versucht werden, eine Freistellung von der Belegungsbindung zu erwirken.
- Mit der gegenwärtig verstärkt geführten Debatte über eine umfassende Neuausrichtung des bestehenden Sozialen Wohnungsbaus ist aus Sicht der Eigentümer eine erhebliche unternehmerische Unsicherheit verbunden, welchen Weg Berlin im Hinblick auf den Umgang mit den Sozialwohnungen ohne Anschlussförderung in Zukunft beschreiten wird.
- Sollte der Landesgesetzgeber - wie nachfolgend vorgeschlagen - im Interesse von Mietern und Steuerzahlern ein Verbot der Geltendmachung fiktiver Kostenansätze durchsetzen, wären die Erwerber von vor dem Inkrafttreten des Wohnraumgesetzes Berlin am 10. Juli 2011 veräußerten Sozialwohnungen, die weiterhin als „öffentlich gefördert“ gelten, noch für viele Jahre an die zu erwartende niedrige Kostenmiete gebunden. Dies dürften die betroffenen Erwerber der Sozialwohnungen als wirtschaftliche Zumutung empfinden.

Bereits in einem Artikel des Grundeigentum 2013 [8], 527, 532 wies ein ehemaliger Leiter der Abteilung „Förderung Mietwohnungen“ der Investitionsbank Berlin auf die Bedeutung hin, die der Vorschrift des § 5 Absatz 1 Wohnraumgesetz Berlin zukommt, wenn der Einfrierungsgrundsatz im Sinne des Mieters ausgelegt wird: Sollte gerichtlich verfügt werden, dass der Erwerber von Sozialwohnungen bei der Berechnung der Kostenmiete „nur“ die ihm tatsächlich entstandenen Aufwendungen in Anrechnung bringen darf, habe dies - vereinfacht betrachtet - zur Folge, dass

*„die Durchschnittsmieten zumindest bei den Immobilien ohne Anschlussförderung in einigen Fällen auf Beträge von 4,50 € bis 6,00 €/m<sup>2</sup> Wohnfläche gesenkt (!!!) [sic] werden müssen - ohne Mieterhöhungsmöglichkeiten in den nächsten Jahrzehnten [...] Diese Immobilien müssten dann schnell veräußert werden, um das sofortige Ende (§ 5 WoG Bln) der Mietpreisbindung zu erreichen.“*

## Maßnahme B

Bei den Wohnungen ohne Anschlussförderung, die vor Inkrafttreten des Wohnraumgesetzes Berlin am 10. Juli 2011 veräußert wurden, liegt eine besonders gravierende Fehlentwicklung zum Nachteil von Mietern und zum Nachteil des Berliner Landeshaushalts vor:

Erwerber von Sozialwohnungen, deren Kostenmieten - aufgrund von noch sorgfältig zu untersuchenden Gründen - deutlich oberhalb der Mieten von freifinanzierten Wohnungen liegen, erwarben Objekte ohne Anschlussförderung für einen Bruchteil der ursprünglich für die Errichtung der Gebäude abgerechneten Gesamtkosten. Dennoch machen die Erwerber dieser Sozialwohnungen gegenüber ihren Mietern gegenwärtig und bis auf weiteres nicht den von ihnen entrichteten Erwerbspreis für die Wohnungen geltend, sondern die ursprünglichen, viel höheren Kosten der Bauherren, mit denen die Erwerber der Sozialwohnungen selbst niemals belastet wurden und niemals belastet sein werden<sup>20</sup>. Diese Konstellation sei anhand eines Beispiels verdeutlicht: Für die Errichtung eines Objekts im Sozialen Wohnungsbau hatte der Bauherr und Veräußerer 9 Mio. Euro aufgewendet. Bei einem vor Inkrafttreten des Wohnraumgesetzes stattgefundenen Notverkauf bezahlte der Erwerber für das lastenfreie Objekt lediglich 4 Mio. Euro. Gegenüber den Mietern setzt der Erwerber bei der Berechnung der Kostenmiete Kapitalkosten auf der Basis der ursprünglichen Gesamtkosten an, also für Finanzierungsmittel in Höhe von 9 Mio. Euro. Der Umstand, dass der Erwerber eine Kostenlast von tatsächlich nur 4 Mio. Euro zu tragen hat, bleibt unberücksichtigt.

Auf diese Weise sehen sich die Erwerber von Sozialwohnungen in die Lage versetzt, dauerhaft versteckte Zusatzrenditen zu erwirtschaften („Kapitalrenditen von über 50%“<sup>21</sup>), die nach dem Willen des Gesetzgebers weder von den Bauherren erwirtschaftet werden durften, noch im frei finanzierten Wohnungsbau auch nur ansatzweise zu erzielen sind.

Hierdurch müssen die Mieter - solange die Wohnungen dem Kostenmietrecht unterliegen - selbst dann, wenn die Bauherren in Insolvenz gefallen sind und der Steuerzahler für die verbliebenen Verbindlichkeiten eingestanden ist, Zinsen bezahlen, die aus Kosten abgeleitet werden, für die nicht die Erwerber, sondern die Öffentliche Hand über die Inanspruchnahme aus Bürgschaften aufgekommen ist. Für eine detaillierte Beschreibung der Zusammenhänge vgl. nachfolgend Ziff. 5f., Maßnahme B, Ad. 3.

Seit Inkrafttreten von § 2 Wohnraumgesetz Berlin übernimmt das Land Berlin auf dem Weg der Subjektförderung („Mietzuschuss“) teilweise die Zahlung dieser Zinsen, die aus Kosten abgeleitet werden, die mit Mitteln aus dem Staatshaushalt bereits beglichen wurden. Anders gewendet: Der Steuerzahler gewährleistet Erwerbern von Sozialwohnungen mit fiktiven Kostenansätzen die Zahlung einer Rendite auf ausgegebene Steuergelder!

Da Sozialmieter finanziell oft nicht in der Lage sind, für die allenfalls in fiktiver Hinsicht existierenden Kosten aufzukommen, verlieren sie nicht selten ihre Wohnungen. Für die sozialen Folgekosten steht dann meist der Steuerzahler ein.

<sup>20</sup> Kaufmann/Hager, „Evaluierung des Wohnraumgesetzes Berlin (WoG Bln)“, a.a.O., Seite 117.

<sup>21</sup> Antwort auf die Kleine Anfrage „Sozialer Wohnungsbau - Sichert die Kostenmiete Abzocker-Renditen?“ des Abgeordneten Matthias Brauner (CDU) vom 14.12.2010, Abgeordnetenhaus von Berlin, Drucksache 16/15029, vgl. Antwort auf Frage 10.

Bei Geltendmachung fiktiver Kostenansätze berufen sich die Erwerber der Sozialwohnungen auf den sogenannten Einfrierungsgrundsatz, der auf der Verordnungsebene in § 4a Absatz 1 der II. Berechnungsverordnung verankert ist. Danach sind die Gesamtkosten, Finanzierungsmittel und laufenden Aufwendungen, die der ursprünglichen Wirtschaftlichkeitsberechnung bei der Bewilligung der öffentlichen Mittel zugrunde gelegt wurden, in eine spätere Wirtschaftlichkeitsberechnung zu übernehmen, es sein denn, es liegt eine in der II. Berechnungsverordnung aufgeführte Ausnahme vor. Soweit geänderte Kosten nicht zugrunde gelegt werden dürfen, bleibt es bei den ursprünglichen Kosten, § 4a Absatz 5 der II. Berechnungsverordnung. In § 45 Absatz 2 Satz 1 der II. Berechnungsverordnung ist sodann geregelt, dass der Rechtsnachfolger des Bauherrn die zuvor vom Bauherrn verwendeten Kostenansätze fortschreiben darf.

Der Normzweck des Einfrierungsgrundsatzes besteht darin, dass der Vermieter von Sozialwohnungen an die Kosten im Zeitpunkt der Bewilligung der öffentlichen Mittel gebunden bleibt, wodurch spätere Kostensteigerungen verhindert und eine Unterminierung der Förderzusage abgewehrt werden soll<sup>22</sup>.

*„In diesem Sinne soll der Einfrierungsgrundsatz auch und gerade dem Schutz des Mieters dienen.“<sup>23</sup>*

Entgegen diesem doppelten Schutzzanliegen<sup>24</sup> im öffentlichen Interesse und im Interesse des Mieters fassen die Erwerber der Sozialwohnungen den Einfrierungsgrundsatz als Instrument zur Durchsetzung von Mieten oberhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete und als Anspruchgrundlage für eine besonders hohe, vom Gesetzgeber nicht gewollte Renditegarantie auf.

Die in Berlin derzeit praktizierte Handhabung des Einfrierungsgrundsatzes stellt sich geradezu als Perversion dieses Grundsatzes dar und ist mit seinem Normzweck nicht zu vereinbaren:

- Eine im Interesse der Erwerber von Sozialwohnungen ohne Anschlussförderung mit fiktiven Kostenansätzen verstandene Auslegung des Einfrierungsgrundsatzes wirkt sich für die Mieter nicht selten existenzbedrohend und als Gefahr für eine jederzeit mögliche Verdrängung aus dem persönlichen Lebensumfeld aus<sup>25</sup>. So kann die Miete jederzeit um bis zu mehrere hundert Prozent ansteigen - ggf.<sup>26</sup> auch rückwirkend für bis zu 27 Monate<sup>27</sup> (Die Abschaffung jener Rechtsvorschrift, die rückwirkende Mieterhöhungen zulässt, wurde der Fachkommission von der Expertengruppe als Vorabvorschlag übermittelt.). In solchen Fällen können selbst für kleine Sozialwohnungen Mietnachforderungen im vier- bis fünfstelligen Bereich<sup>28</sup> drohen. Die Möglichkeit, dem Mieter die Mietsache faktisch jederzeit entziehen zu können, wird einerseits dazu genutzt, bei Bedarf ganze Wohnanlagen bin-

<sup>22</sup> OVG Berlin/Brandenburg vom 21.12.2007 - OVG 5 N 57.04 -, juris Rn. 8.

<sup>23</sup> OVG Berlin/Brandenburg vom 21.12.2007 - OVG 5 N 57.04 -, juris Rn. 8.

<sup>24</sup> Martin Schwab, „Rechtsfragen des sozialen Wohnungsbaus“, 2015, Seite 81 ff.

<sup>25</sup> Vgl. auch Frühauf, Rieder, Schneck, Stottmeister, „...täglich droht die Mieterhöhung, Verdrängung im Sozialen Wohnungsbau in Berlin-Kreuzberg“, 2014, Projektarbeit an der Humboldt-Universität zu Berlin, Institut für Sozialwissenschaften, Dozent Dr. Andrej Holm.

<sup>26</sup> Bei Vorliegen einer vertraglich wirksam vereinbarten sogenannten Mietpreisgleitklausel i. S. d. § 4 Abs. 8 Satz 1 Neubaumietenverordnung 1970.

<sup>27</sup> Dies ergibt sich aus § 4 Absatz 8 Satz 2 Neubaumietenverordnung 1970 i. V. m. § 1 Wohnraumgesetz Berlin.

<sup>28</sup> Vgl. auch Paul, „Dreiste Mieterhöhung - Berliner soll 9000 Euro Miete nachzahlen“, Berliner Zeitung vom 27.3.2014.

nen kürzester Zeit zu entmieten<sup>29</sup> oder Einzelpersonen durch mehr oder minder offen angedrohte Maßregelung an der Rechtsverfolgung von berechtigten Mieterinteressen zu hindern<sup>30</sup>. Es kann daher von einer faktischen Außerkräftsetzung des Mieterschutzes bei den Berliner Sozialwohnungen ohne Anschlussförderung gesprochen werden.

- Aus Sicht des Steuerzahlers liegt ebenfalls ein untragbarer Zustand vor: Erstens zahlte die Öffentliche Hand im Rahmen der Grundförderung 15 Jahre lang Aufwendungshilfen, um die hohen Kostenmieten auf ein Mietniveau herunter zu subventionieren, das „für die breiten Schichten des Volkes bestimmt und geeignet“ (§ 1 Absatz 1 Satz 1 Zweites Wohnungsbaugesetz) ist. Zweitens wurde die Öffentliche Hand (Land und Bund) für die Objekte ohne Anschlussförderung bis zum 31.12.2014 aus im Zeitpunkt der Errichtung der Sozialwohnungen ausgereichten Bürgschaften in Höhe von 460,8 Mio. Euro in Anspruch genommen<sup>31</sup>, ohne dass diese für den Steuerzahler als uneinbringlich und verloren anzusehenden Ausgaben bei der Berechnung der Kostenmieten irgendeine Berücksichtigung gefunden hat. Drittens werden seit Inkrafttreten von § 2 Wohnraumgesetz Berlin n. F. neue Haushaltsmittel des Landes Berlin in diese Objekte investiert, weil die Mieten trotz der bereits geleisteten staatlichen Mittel immer noch so hoch sind, dass sie für einkommensschwache Mieter nicht bezahlbar sind. Wie bereits erwähnt gipfelt dies letztlich darin, dass der Steuerzahler dem Erwerber von Sozialwohnungen mit fiktiven Kostenansätzen die Zahlung einer Rendite auf mit Steuergeldern begliche Verbindlichkeiten gewährleistet.
- Fiktive Kostenansätze „heizen“ das allgemeine Berliner Mietniveau an: Sozialwohnungen ohne Anschlussförderung, bei denen der Eigentümerwechsel auf einer Zwangsversteigerung, einem „Notverkauf“ oder einer Insolvenz beruht, wurden im Regelfall zu außerordentlich günstigen Preisen veräußert. Wenn § 5 Wohnraumgesetz Berlin nicht in Anwendung gekommen ist bzw. kommt, bleibt es bei den ursprünglichen – und nunmehr aus Sicht des Erwerbes teilweise fiktiven – Kosten. Infolge der Zwangsversteigerung oder des „Notverkaufs“ tritt oftmals nach kurzer Übergangszeit<sup>32</sup> das Ende der Eigenschaft „öffentlich gefördert“ ein. Die Folge hiervon ist, dass aufgrund fiktiver Kostenansätze überhöhte „Mietermieten“- oder gar Kostenmieten als überhöhte Vertragsmieten in das Vergleichsmietensystem eingehen, was wiederum dazu führt, dass die Mietpreisbremse nicht gilt<sup>33</sup> und es zu hohen Neuvertragsmieten kommt. Deshalb ist bereits darauf hingewiesen worden, dass „[d]ie Wuchermiete von heute [...] die Marktmiete von morgen [ist]“.<sup>34</sup>

<sup>29</sup> Vgl. auch Frühauf, Rieder, Schneck, Stottmeister, „...täglich droht die Mieterhöhung, Verdrängung im Sozialen Wohnungsbau in Berlin-Kreuzberg“, a.a.O.

<sup>30</sup> Vgl. auch Dokumentation „Nichts läuft hier richtig - Konferenz zum Sozialen Wohnungsbau in Berlin“ vom 13.11.2012, <http://www.mieterstadt.de/service/konferenzdokumentation/>

<sup>31</sup> Mitteilung des Berliner Senats über die „Umsetzung und Folgen der Einstellung der Anschlussförderung im öffentlich geförderten Wohnungsbau (Jahresbericht 2014)“ vom 26.10.2015, Abgeordnetenhaus von Berlin, Drucksache 17/2517, Seite 16.

<sup>32</sup> Bei Anwendung von § 17 Absatz 1, Satz 1 des Wohnungsbindungsgesetzes gilt: Bei einer Zwangsversteigerung des Grundstücks gelten die Wohnungen, für die öffentliche Mittel als Darlehen bewilligt worden sind, bis zum Ablauf des dritten Kalenderjahres nach dem Kalenderjahr, in dem der Zuschlag erteilt worden ist, als öffentlich gefördert, sofern die wegen der öffentlichen Mittel begründeten Grundpfandrechte mit dem Zuschlag erlöschen. Bei - rechtlich umstrittener - analoger Anwendung dieser Vorschrift für „Notverkäufe“ vor Inkrafttreten des Wohnraumgesetzes Berlin am 10.7.2011 würde entsprechendes gelten.

<sup>33</sup> Die Vorschrift des § 556e Absatz 1 Satz 1 BGB sieht für die Begrenzung von Neuvertragsmieten vor: Ist die Miete, die der vorherige Mieter zuletzt schuldet (Vormiete), höher als die nach § 556d Absatz 1 zulässige Miete, so darf eine Miete bis zur Höhe der Vormiete vereinbart werden.

<sup>34</sup> Martin Schwab, „Rechtsfragen des sozialen Wohnungsbaus“, 2015, Seite 120.

- Es ist zu prüfen, inwiefern hinsichtlich der vorstehend genannten Punkte eine versteckte Begünstigung bzw. Subventionierung, d.h. eine europarechtlich verbotene Beihilfe, vorliegt, und inwiefern das Land Berlin eine Wettbewerbsverfälschung zu verantworten hat.

In Rechtsprechung und Literatur wird einmütig folgendes vertreten: Wenn die Kosten des Erwerbers für den Erwerb von Sozialwohnungen die Gesamtkosten des bisherigen Eigentümers (das sind die Kosten für das Baugrundstück und die Baukosten, ggf. zuzüglich weiterer Kosten, die der Eigentümer nicht zu vertreten hatte) *überschreitet*, so führt das nicht zu einer Erhöhung der laufenden Aufwendungen und folglich auch nicht zu einer Erhöhung der Kostenmiete. Während bei dieser Konstellation auf ein im Jahr 1970 ergangenes Urteil des Bundesgerichtshofs verwiesen werden kann<sup>35</sup>, liegt für den umgekehrten Fall - also bei die bisherigen Gesamtkosten *unterschreitenden* Erwerbskosten - bisher *keine* höchstrichterliche Entscheidung vor. Es sei erwähnt, dass zwei Mietberufungskammern des Landgerichts Berlin die Auffassung vertreten, dass die mit der Veräußerung von Sozialwohnungen verbundene Kosteneinsparung für den Erwerber nicht an den Mieter weitergegeben werden muss<sup>36</sup>, was kritisiert wird<sup>37</sup>. Eine Revision zum Bundesgerichtshof wurde „trotz der Bedeutung dieses [...] Rechtskontextes nicht zugelassen“<sup>38</sup>.

### 3. Dringlichkeit

#### Maßnahmen A und B

Die beiden vorgeschlagenen und aufeinander abgestimmten Maßnahmen sollten schnellstmöglich umgesetzt werden.

#### Maßnahme A

Jede Veräußerung eines Objekts ohne Anschlussförderung, die jetzt noch stattfindet, bedeutet mit Blick auf die derzeit geltende Regelung des § 5 Wohnraumgesetz Berlin einen unwiederbringlichen Verlust von Belegungs- und Mietpreisbindungen. Insbesondere angesichts des Umstands, dass Berlin für die Schaffung neuer Mietpreis- und Belegungsrechte derzeit ganz erhebliche Haushaltsmittel aufwendet, ist mit dem Fortbestand des § 5 Wohnraumgesetz Berlin mittelbar ein Verlust von Vermögenswerten des Landes verbunden.

Dass der Streichung von § 5 Wohnraumgesetz Berlin besondere Dringlichkeit zukommt, wird auch vor folgendem Hintergrund deutlich: Seitens eines Vertreters der Immobilienwirtschaft wird empfohlen, alle Eigentümer sämtlicher Sozialwohnungen ohne Anschlussförderung per Gesetz von sämtlichen Restriktionen der Mietpreis- und Belegungsbindung zu befreien, ohne dass hierfür eine Gegenleistung zu erbringen ist (vgl. Reformvorschlag V A auf Seite 102).

<sup>35</sup> BGH vom 25.3.1970, - VIII ZR 134/68 -, NJW 1970, 1078 ff.

<sup>36</sup> LG Berlin vom 26.11.2012 - 67 S 3/12 - GE 2013, 56 f.; LG Berlin vom 8.2.2013 - 63 S 95/12 -, GE 2013, 485 f.

<sup>37</sup> Martin Schwab, „Rechtsfragen des sozialen Wohnungsbaus“, 2015, Seite 71 ff.

<sup>38</sup> So Prof. Dr. Kaufmann, Rechtsanwaltskanzlei Freshfields Bruckhaus Deringer, im Bauausschuss des Abgeordnetenhauses am 4.12.2013, vgl. Wortprotokoll BauVerk 17/35, Seite 7

## Maßnahme B

Bei denjenigen Objekten, die vor Inkrafttreten des Wohnraumgesetzes Berlin veräußert wurden, haben die jeweiligen Vermieter die (vermeintliche oder tatsächliche) Möglichkeit, gegenüber den Mietern die ursprünglichen Kostenansätze in Ansatz zu bringen, genutzt, um Bestandsmieter zu verdrängen oder zu maßregeln. Im Interesse der noch verbliebenden Mieter soll ihnen die Möglichkeit, das Szenario einer extremen Mieterhöhung als Drohkulisse einzusetzen, schnellstens genommen werden.

## 4. Konkrete Beschreibung des Reformvorschlags

### Maßnahme A

Es ist gesetzlich sicherzustellen, dass ein Eigentümerwechsel oder ein sonstiger wirtschaftlicher Eigentumsübergang bei Wohnungen ohne Anschlussförderung nicht länger zur Bindungsbefreiung ohne Gegenleistung führt. Hierdurch werden die Mietpreis- und Belegungsrechte für etwa 20.800 Sozialwohnungen<sup>39</sup>, die planmäßig für weitere 20 bis 40 Jahre als „öffentlich gefördert“ gelten, obwohl Berlin keine Anschlussförderung gewährt, gesichert. Mit der Maßnahme werden mithin ganz erhebliche Vermögenswerte des Landes Berlin geschützt.

Die Maßnahme hat zur Folge, dass diese Wohnungen für die Mietpreisgestaltung durch den Landesgesetzgeber zugänglich bleiben und für eine zukünftige nachhaltige Neuausrichtung des Sozialen Wohnungsbaus zur Verfügung stehen, vgl. hierzu auch den auf Seite 63 abgedruckten Reformvorschlag „Gestufferter Reformprozess zwecks nachhaltiger und haushaltsschonender Senkung der Kosten- und Verpflichtungsmieten durch umfassende Novellierung des Kostentmietrechts“.

Mit der Maßnahme wird ferner die ernsthafte Gefahr gebannt, dass sich die Bundesrepublik Deutschland ein Vertragsverletzungsverfahren einhandelt, weil das Land Berlin die Regelung des § 5 Wohnraumgesetz nicht i. S. des Artikel 108 Absatz 3 Satz 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) notifiziert hat, vgl. hierzu nachfolgend Ziff. 5f.

### Maßnahme B

Zur Sicherung der mit der bereits ausgereichten Förderung angestrebten Zweckbestimmung zumindest eines Teils von Sozialwohnungen - insbesondere jener Wohnungen ohne Anschlussförderung -, zur finanziellen Entlastung der Mieter, zur Entlastung des Landeshaushalts, zum Schutz des allgemeinen Berliner Mietniveaus vor überhöhten Vertragsmieten und um Wettbewerbsverzerrungen auf dem Wohnungsmarkt zu verhindern und die Gefahr eines drohenden EU-Vertragsverletzungsverfahrens abzuwenden (vgl. hierzu nachfolgend Ziff. 5f.), wird der Einfrierungsgrundsatz präzisiert. Hierzu wird gesetzlich klargestellt, dass der Vermieter von Sozialwohnungen bei der Berechnung der höchstzulässigen Miete nur diejenigen Kostenansätze in Anrechnung bringen darf, mit denen er selbst tatsächlich belastet ist.

<sup>39</sup> Stand: 1.1.2016, Erkenntnistand: 1.4.2016.

#### 4a. Zur Umsetzung notwendige Maßnahmen

##### Maßnahme A

§ 5 Wohnraumgesetz Berlin wird ersatzlos gestrichen.

##### Maßnahme B

In das Wohnraumgesetz Berlin wird eine Vorschrift folgenden Wortlauts aufgenommen:

###### **„Tatsächliche Aufwendungen des Vermieters**

**Bei der Berechnung der Kostenmiete für öffentlich geförderte Wohnungen ist es dem Vermieter nicht gestattet, gegenüber dem Mieter laufende Aufwendungen in Anrechnung zu bringen, mit denen der Rechtsvorgänger des Vermieters oder ein Dritter, nicht aber der Vermieter selbst belastet ist. Das Nähere regelt eine Verordnung des Senats von Berlin.“**

Der hier formulierte Regelungsvorschlag hat folgenden Zweck. Sofern mit der Vorschrift überhaupt eine Änderung der bestehenden Rechtslage verbunden ist, gilt zumindest mit Blick auf zukünftige Mietforderungen:

Für Objekte, die *nach Außerkrafttreten* von § 5 Wohnraumgesetz Berlin veräußert werden und für Objekte, die *vor Inkrafttreten* des Wohnraumgesetzes Berlin am 10. Juli 2011 veräußert wurden und die weiterhin als „öffentlich gefördert“ gelten, darf der Vermieter bei der Berechnung der Kostenmiete nur die laufenden Aufwendungen in die Wirtschaftlichkeitsberechnung einstellen, mit denen er tatsächlich selbst belastet ist.

#### 4b. Für welche Segmente der Vorschlag gelten soll

##### Maßnahme A

Von der Maßnahme sind die Sozialwohnungen ohne Anschlussförderung (Segment 1) betroffen.

##### Maßnahme B

Der hier formulierte Regelungsvorschlag findet auf alle Sozialwohnungen (alle Segmente) Anwendung.

Wenngleich die Maßnahme vorrangig auf die Wohnungen ohne Anschlussförderung abzielt, weil sich die Geltendmachung fiktiver Kostenansätze derzeit vornehmlich als Problem dieser Wohnungen darstellt, findet der hier formulierte Regelungsvorschlag auf alle Sozialwohnungen Anwendung. Es ist nicht ersichtlich, weshalb die Präzisierung des Einfrierungsgrundsatzes auf die Wohnungen ohne Anschlussförderung beschränkt werden sollte.

#### **4c. Zentrale Voraussetzungen bzw. maßgebliche Hindernisse**

##### **Maßnahmen A und B**

Die Umsetzung der beiden vorgeschlagenen Maßnahmen hängt nicht von der Erfüllung bestimmter Voraussetzungen ab. Etwaig bestehende maßgebliche Hindernisse sind nicht ersichtlich.

#### **4d. Abhängigkeit vom Kapitalmarkt**

##### **Maßnahmen A und B**

Eine Abhängigkeit vom Kapitalmarkt existiert nicht.

#### **4e. Kurz- oder mittelfristig umsetzbar**

##### **Maßnahmen A und B**

Beide Maßnahmen wurden als Sofortvorschläge konzipiert und aufeinander abgestimmt; sie können jederzeit umgesetzt werden. Hierzu ist lediglich § 5 Wohnraumgesetz Berlin zu streichen und die hier formulierte Regelungsvorschrift zum Gesetz zu erheben.

#### **4f. Zeitrahmen/Zeithorizont für Beginn und Ende der Maßnahme**

##### **Maßnahmen A und B**

Die Maßnahmen sind an keinen bestimmten Zeitrahmen geknüpft.

#### **5. Folgen und Wirkungen**

##### **Maßnahmen A und B**

Bei Realisierung beider (Sofort-) Maßnahmen werden akute Missstände abgestellt und wertvolle Mietpreis- und Belegungsrechte des Landes Berlin gesichert. Mit der Umsetzung beider (Sofort-) Maßnahmen ist keine Präjudiz für eine bestimmte umfassende Neuausrichtung des Sozialen Wohnungsbaus verbunden.

## 5a. Allgemeiner Wohnungsmarkt und Stadtentwicklung, u.a. soziale Mischung

### Maßnahme A

Die 20.798 in Rede stehenden Mietpreis- und Belegungsrechte<sup>40</sup>, die für eine nachhaltige Reform des Sozialen Wohnungsbaus Berliner Prägung vor einer drohenden vorfristigen Bindungsbefreiung bewahrt werden, verteilen sich über die gesamte Stadt<sup>41</sup>. Gelingt es mittelfristig, die Kostenmieten dieser Sozialwohnungen deutlich zu senken, wird die Zweckbestimmung der Wohnungen ohne Anschlussförderung wieder hergestellt, vgl. hierzu auch den Reformvorschlag „Gestufferter Reformprozess zwecks nachhaltiger und haushaltsschonender Senkung der Kosten- und Verpflichtungsmieten durch umfassende Novellierung des Kostenmietrechts“ auf Seite 63. Dies würde sich günstig auf die negativen, sich aktuell stetig verstärkenden Segregationsvorgänge in der Stadtbevölkerung auswirken; die „Berliner Mischung“ würde gestärkt.

### Maßnahme B

Mit der Umsetzung der Maßnahme wird auch erreicht, dass fiktive Kostenansätze beim Übergang in das Vergleichsmietensystem nicht länger als überhöhte Vertragsmieten fortgeschrieben werden können. Dies hat zur Folge, dass das allgemeine Berliner Mietniveau vor einem zusätzlichen Anstieg geschützt wird.

## 5b. Belegungsbindungen (Belegungsrechte und Belegungspraxis)

### Maßnahme A

Die Maßnahme dient – wie beschrieben - auch dem Schutz der Belegungsbindungen. Die Streichung von § 5 Wohnraumgesetz Berlin führt dazu, dass den Eigentümern die Möglichkeit genommen wird, jederzeit und wenn ihnen dies erstrebenswert erscheint ohne irgendeine Gegenleistung erbringen oder irgendeine Nachwirkungsfrist einhalten zu müssen in das Vergleichsmietensystem wechseln zu können.

### Maßnahme B

Sofern es mit Hilfe der hier vorgeschlagenen Präzisierung des Einfrierungsgrundsatzes – sei es für sich allein, sei es in Verbindung mit einer umfassenden Neuausrichtung des bestehenden Sozialen Wohnungsbaus (vgl. hierzu den Vorschlag für eine umfassende Novellierung des Kostenmietrechts, Kapitel B III) – gelingt, bislang hohe oder überhöhte Mieten auf ein Niveau abzusenken, das für einkommensschwache Mieter bezahlbar ist, würde dies zu einer Stabilisierung der Belegungsbindungen führen. Es bestünde für die Bezirke kein Anlass mehr, Freistellungen von der Belegungsbindung im Einzelfall auszusprechen, die trotz der neuen Regelung des § 11 Abs. 4 Wohnraumgesetz Berlin weiterhin zulässig sind.

<sup>40</sup> Stand: 1.1.2016, Erkenntnistand: 1.4.2016.

<sup>41</sup> vgl. Präsentation der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt für die 3. Sitzung der „Expertenrunde zum weiteren Umgang mit dem Sozialen Wohnungsbau in Berlin“ vom 12.02.2015, Folie 2

## 5c. Mieter/Mietergruppen, Mieten, Mietnebenkosten

### Maßnahme A

Die Streichung von § 5 Wohnraumgesetz Berlin führt dazu, dass auch die Regelung des Absatzes 3 entfällt. Hier ist festgelegt, dass die vom Mieter verlangte Miete bei einem Eigentümerwechsel oder einem sonstigen wirtschaftlichen Eigentumsübergang auf die ortsübliche Vergleichsmiete reduziert wird, wenn die in diesem Zeitpunkt verlangte Miete die ortsübliche Vergleichsmiete betragsmäßig überschreitet.

Der Wegfall dieser Bestimmung ist zu verschmerzen, da zukünftig die als Maßnahme B vorgeschlagene Vorschrift zum Tragen kommen soll.

Es wird darauf hingewiesen, dass sich aus Sicht eines Mieters, der in einer Sozialwohnung ohne Anschlussförderung lebt, welche veräußert wird, die bisherige Regelung als für ihn nicht vorteilhaft genug darstellen kann. So verlieren Mieter in den Einkommensklassen des Sozialen Wohnungsbaus oftmals auch dann ihre Wohnung, wenn § 5 Absatz 3 Wohnraumgesetz Berlin zur Anwendung kommt<sup>42</sup>. Dies liegt darin begründet, dass das Niveau der ortsüblichen Vergleichsmiete bzgl. der hier relevanten Baualtersklassen<sup>43</sup> für Sozialmieter zu hoch ist.

Unabhängig davon, welcher Einkommensklasse der Mieter angehört, wird sich die Überführung der von ihm bewohnten, planmäßig noch für weitere 20 bis 40 Jahre als „öffentlich gefördert“ geltenden Wohnung in das Vergleichsmietensystem wahrscheinlich in mittel- bzw. langfristiger Hinsicht als für den Mieter nachteilig erweisen. Die Aufgabe der Mietpreis- und Belegungsbindung um den Preis der Absenkung der verlangten Miete auf das Niveau der ortsüblichen Vergleichsmiete nimmt spätestens dann den Charakter eines für den Mieter teuren „Strohfeuers“ an, wenn die ortsübliche Vergleichsmiete die Kostenmiete nach dem Umstieg auf das Vergleichsmietensystem aufgrund einer stärker steigenden allgemeinen Mietenentwicklung alsbald überschreitet.

### Maßnahme B

**Bereits vor Inkrafttreten des Wohnraumgesetzes Berlin erfolgte Veräußerungen:** Bei den Sozialwohnungen ohne Anschlussförderung, die vor dem 10. Juli 2011, dem Tag des Inkrafttretens des Wohnraumgesetzes Berlin, veräußert wurden und die weiterhin als „öffentlich gefördert“ gelten, hat der Erwerber der Sozialwohnungen zumindest seine zukünftig gegenüber dem Mieter erhobenen Mietforderungen auf der Grundlage seiner von ihm tatsächlich zu tragenden laufenden Aufwendungen zu berechnen.

Die Folge ist, dass es bei Objekten, die für einen Bruchteil der ursprünglichen Gesamtkosten den Eigentümer wechselten, und die weiterhin als „öffentlich gefördert“ gelten, zu einer deutlichen Senkung der Kostenmiete kommen wird. Es sei daran erinnert, dass für diese Konstellati-

<sup>42</sup> nach Einschätzung des Berliner Mietervereins e.V. und von mieterstadt.de – Netzwerk für soziales Wohnen und bürgernahe Stadtentwicklung e.V.

<sup>43</sup> Es sind die Baualtersklassen 1973 – 1990 West sowie 1991 – 2002 gemeint.

on bereits in dem oben in Bezug genommenen Artikel des Grundeigentum ein ehemaliger Leiter der Abteilung „Förderung Mietwohnungen“ der Investitionsbank Berlin vorausgesagt hatte, dass

*„die Durchschnittsmieten zumindest bei den Immobilien ohne Anschlussförderung in einigen Fällen auf Beträge von 4,50 € bis 6,00 €/m<sup>2</sup> Wohnfläche gesenkt (!!!) [sic] werden müssen – ohne Mieterhöhungsmöglichkeiten in den nächsten Jahrzehnten“.*

**Zukünftige Veräußerungen:** Es wird davon ausgegangen, dass sich zukünftige Veräußerungen von Sozialwohnungen ohne Anschlussförderung bei Aufrechterhaltung der Mietpreis- und Belegungsbindungen aller Voraussicht nach zu Gunsten der Mieter auswirken. Dies ist deshalb zu erwarten, weil Käufer von Mietwohnungen in der Regel keinen Kaufpreis bezahlen, der für sie unrentabel ist. Es ist daher damit zu rechnen, dass die laufenden Aufwendungen des Erwerbers der Sozialwohnungen die laufenden Aufwendungen des Veräußerers, welche selbst für heutige Verhältnisse sehr hoch sind, aller Wahrscheinlichkeit nach unterschreiten. Dies wird dann zu einer mehr oder minder starken Absenkung der Kostenmiete führen.

An dieser Stelle sei nochmals hervorgehoben, dass nach Vorstellung der diese beiden (Sofort-) Maßnahmen vorschlagenden Experten eine umfassende Neuausrichtung des bestehenden Sozialen Wohnungsbaus - beispielsweise auf dem Weg einer umfassenden Novellierung des Kostenmietrechts (vgl. Reformvorschlag Kapitel B III) - unumgänglich ist. Nach schnellstmöglicher Umsetzung dieser (Sofort-) Maßnahmen sollte hierauf unverzüglich hingearbeitet werden.

Es wird hervorgehoben, dass Veräußerungen von Sozialwohnungen auch zukünftig *nicht* zu einer betragsmäßigen Erhöhung der Kostenmiete führen können. Dies ist deshalb ausgeschlossen, weil der Einfrierungsgrundsatz lediglich klarstellend präzisiert wird, in seinem Kerngehalt aber *unangetastet* bleibt. Dies bedeutet: Sofern die laufenden Aufwendungen des Erwerbers die laufenden Aufwendungen des Veräußerers übersteigen, kommt es nicht zur „Neuberechnung“ der Kostenmiete.

Das gilt auch und gerade für die Kapitalkosten: Übersteigen die Kapitalkosten, welche der Erwerber für die Finanzierung des Erwerbspreises aufwenden muss, jene Kapitalkosten, die der Veräußerer für die Finanzierung der ursprünglichen Gesamtkosten aufwenden musste, so verbleibt es bei den laufenden Aufwendungen des Veräußerers. Namentlich sei folgendes betont: Wenn der Erwerber den Erwerbspreis ganz oder überwiegend durch Eigenkapital finanziert und sich dabei die sehr günstige Eigenkapitalverzinsung (4% bzw. 6,5%) zunutze machen will, die ihm das Gesetz (§ 8a Absatz 1 Wohnungsbindungsgesetz, § 20 Abs. 2 der II. Berechnungsverordnung) gewährt, resultiert daraus *nicht* die Gefahr einer Verteuerung der Kostenmiete. Zwar mag es sein, dass der Veräußerer niedrigere Kapitalkosten als der Erwerber hatte, weil es ihm etwa gelungen sein mag, frühere teure Kredite durch geringer verzinsliche abzulösen. Auch mag es in diesem Fall durchaus geschehen, dass zwar der Erwerbspreis niedriger ist als die ursprünglichen Gesamtkosten, die daraus abgeleiteten Kapitalkosten des neuen Eigentümers aber gleichwohl höher ausfallen würden als die des bisherigen Eigentümers. Diese Erhöhung der Kapitalkosten und der daraus abgeleiteten laufenden Aufwendungen würde aber gerade *nicht* zu einer Erhöhung der Kostenmiete führen, da gem. § 8a Abs. 3 Satz 2 Wohnungsbindungsgesetz, §§ 4a Absatz 1, 45 Absatz 2 der II. Berechnungsverordnung eine Erhöhung der

laufenden Aufwendungen anlässlich einer Veräußerung nicht zulässig ist. Es sei daran erinnert, dass der Bundesgerichtshof schon vor geraumer Zeit Versuchen des Erwerbers, die Kapitalkosten zum Nachteil des Mieters aus dem Erwerbspreis abzuleiten, einen Riegel vorgeschoben<sup>44</sup> hat. Vielmehr entfaltet der mit der Maßnahme unangetastet gelassene Einfrierungsgrundsatz gerade hier seine mieterschützende<sup>45</sup> Wirkung.

## **5d. Eigentümer/Eigentümergruppen**

### **Maßnahme A**

Mit Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahme werden die Eigentümer von Sozialwohnungen ohne Anschlussförderung daran gehindert, über den Weg des § 5 Wohnraumgesetz Berlin die Mietpreis- und Belegungsbindungen ohne Nachwirkungsfrist und ohne eine Gegenleistung erbringen zu müssen, abzuschütteln zu können.

### **Maßnahme B**

Bei der Berechnung der Kostenmiete dürfen zumindest zukünftig nur diejenigen laufenden Aufwendungen abgerechnet werden, mit denen der Eigentümer tatsächlich selbst belastet ist. Die Regelung zielt darauf ab, dass dem Erwerber von Sozialwohnungen mit und ohne Anschlussförderung die Geltendmachung von allenfalls in fiktiver Hinsicht existierenden Kostenansätzen verwehrt wird. Hierdurch ist es dem Erwerber der Sozialwohnungen nicht mehr möglich, dem Mieter Kosten in Rechnung zu setzen, die ihn selbst nicht treffen. Mit der vorgeschlagenen Regelung wird dem Erwerber der Wohnungen für von ihm aufgewendete Mittel die Erwirtschaftung einer Rendite zugestanden, die derjenigen entspricht, die der Veräußerer der Wohnungen für von ihm aufgewendete Mittel erwirtschaften durfte.

## **5e. Berliner Haushalt (Einsparpotentiale vs. Einnahmeverluste bzw. zusätzliche Ausgaben)**

### **Maßnahme A**

In ganz erheblichem Umfang werden Vermögenswerte des Landes Berlin geschützt, da wertvolle Mietpreis- und Belegungsrechte nicht länger hergeschenkt werden.

### **Maßnahme B**

Durch die Maßnahme wird der Landeshaushalt entlastet, weil Mietzuschüsse nach § 2 Wohnraumgesetz Berlin n.F. in geringerem Umfang als bisher finanziert werden müssen.

## **5f. Rechtliche Risiken des Reformvorschlags und mit welchen Maßnahmen sie ggf. eingeschränkt werden können**

<sup>44</sup> BGH v. 25.3.1970 – VIII ZR 134/68, NJW 1970, 1078 ff.

<sup>45</sup> Zur mieterschützenden Stoßrichtung des Einfrierungsgrundsatzes OVG Berlin/Brandenburg vom 21.12.2007 – OVG 5 N 57.04, juris Rn. 8.

## Maßnahme A

Rechtliche Risiken, die aus der Umsetzung der Maßnahme erwachsen, sind nicht ersichtlich. Die Eigentümer haben keinen Rechtsanspruch darauf, das ihnen gehörende Förderobjekt durch Veräußerung von der Belegungs- und Mietpreisbindung zu befreien.

Ganz im Gegenteil könnte sich die Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahme sogar als rechtlich geboten erweisen. Denn jener Vorschlag hilft insoweit einen europarechtswidrigen Zustand zu beenden, als § 5 Wohnraumgesetz Berlin in seiner gegenwärtigen Fassung möglicherweise eine verbotene Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union darstellt, da der Erwerber der Sozialwohnungen ohne jede Gegenleistung und ohne Nachwirkungsfrist aus der Belegungs- und Mietpreisbindung entlassen wird. Belässt man es bei der bisherigen Regelung in § 5 Wohnraumgesetz Berlin, so besteht mithin die ernsthafte Gefahr, dass sich die Bundesrepublik Deutschland ein Vertragsverletzungsverfahren einhandelt, weil das Land Berlin diese Regelung nicht i. S. des Artikels 108 Absatz 3 Satz 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union notifiziert hat.

## Maßnahme B

Rechtliche Risiken, die aus der Umsetzung der Maßnahme erwachsen, sind nicht ersichtlich. Der hier formulierte Regelungsvorschlag (wegen des Wortlauts vgl. vorstehend Ziff. 4a.) genügt sämtlichen verfassungsrechtlichen Vorgaben (siehe unter 1., 2.) und ist möglicherweise sogar erforderlich, um einen europarechtswidrigen Zustand zu beenden (siehe unter 3.):

1. Der hier formulierte Regelungsvorschlag steht mit dem Gebot der Bestimmtheit einer Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen im Einklang.
2. Der hier formulierte Regelungsvorschlag, der auch dazu dienen soll, die Kostenmieten bei vor Inkrafttreten des Wohnraumgesetzes Berlin veräußerten Sozialwohnungen, die weiterhin als „öffentlich gefördert“ gelten, deutlich zu reduzieren, verstößt unter keinem denkbaren Gesichtspunkt gegen das rechtsstaatliche Rückwirkungsverbot. Sofern mit dem hier formulierten Regelungsvorschlag überhaupt eine Änderung der geltenden Rechtslage verbunden ist, handelt es sich um eine *zulässige unechte Rückwirkung*.
3. Der hier formulierte Regelungsvorschlag ist möglicherweise sogar geboten, um einen europarechtlich unhaltbaren Zustand zu beenden. Denn es besteht die ernsthafte Gefahr, dass die durch das Wohnraumgesetz Berlin geschaffene Gesetzeslage eine nach Artikel 107 Absatz 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) verbotene bzw. nach Artikel 108 Absatz 3 AEUV anzeigepflichtige Beihilfe darstellt.

**Ad 1.:** Den Anforderungen an die Bestimmtheit von Inhalt, Zweck und Ausmaß der Vorschrift ist mit der Formulierung des Regelungsvorschlags (wegen des Wortlauts vgl. vorstehend Ziff. 4a.) genügt. Das zeigt sich, wenn man sich die normative Verankerung des Einfrierungsgrundsatzes an sich vor Augen führt:

- Die eigentliche Ermächtigungsnorm für die gesamte II. Berechnungsverordnung, nämlich § 8a Absatz 8 i. V. m. § 28 Wohnungsbindungsgesetz, ist für sich gesehen zunächst wenig aussagekräftig.
- Inhalt, Zweck und Ausmaß dieser Ermächtigung müssen daher dem normativen Umfeld der Ermächtigungsgrundlage entnommen werden, hier insbesondere den §§ 8 bis 8b Wohnungsbindungsgesetz.
- Zu diesem normativen Umfeld gehört insbesondere § 8a Absatz 3 Satz 2 Wohnungsbindungsgesetz. Der Regelungsgehalt dieser Norm erschöpft sich in der Aussage, dass eine Erhöhung der laufenden Aufwendungen nur dann zu einer Erhöhung der Durchschnittsmiete führt, wenn der Bauherr die Erhöhung nicht zu vertreten hat.
- Das OVG Münster (Urteil vom 17.2.1981 – 14 A 1570/78) hat gleichwohl die gesetzliche Grundlage des Einfrierungsgrundsatzes in § 8a Absatz 3 Satz 2 Wohnungsbindungsgesetz erblickt (ebenda, juris Rn. 8). Das Gericht hat keine Bedenken getragen, die Ausgestaltung dieses Grundsatzes in § 4a der II. Berechnungsverordnung als von der Verordnungsermächtigung des § 8a Absatz 8 i. V. m. § 28 WoBindG gedeckt anzusehen. Die Frage, ob diese Ermächtigung ihrerseits den Vorgaben von Artikel 80 Grundgesetz genügt, wurde nicht einmal gestellt, sondern ganz offensichtlich unausgesprochen bejaht.

Ähnliche Überlegungen lassen sich auch für den hier formulierten Regelungsvorschlag ins Feld führen:

- Die vorgeschlagene Verordnungsermächtigung enthält bereits für sich gesehen eine bedeutsame Richtungsentscheidung: Der Einfrierungsgrundsatz soll nur zugunsten, nicht aber auch zum Nachteil des Mieters gelten.
- Das normative Umfeld der Verordnungsermächtigung wird außerdem nicht nur durch den hier formulierten Regelungsvorschlag, sondern ebenso durch §§ 8 bis 8b Wohnungsbindungsgesetz gebildet. Denn diese Vorschriften gelten nach Artikel 125a Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz als Bundesrecht weiter. Sie sind bereits durch das Wohnraumgesetz Berlin nicht außer Kraft gesetzt worden. Sie werden auch durch den hier formulierten Regelungsvorschlag nicht außer Kraft gesetzt. Es wird lediglich der Normzweck, der den §§ 8 bis 8b Wohnungsbindungsgesetz bereits jetzt innewohnt, noch weiter präzisiert. Das Wohnungsbindungsgesetz beschreibt lediglich die abgekürzte Bezeichnung dieses Gesetzes; die volle Gesetzesüberschrift lautet: „Gesetz zur Sicherung der Zweckbestimmung von Sozialwohnungen“. Das gesamte Kostenmietrecht ist also von

der grundsätzlichen Einsicht getragen, dass diese Zweckbestimmung nur dann erreicht wird, wenn die Miethöhe auf ein wirtschaftlich gerade noch vertretbares Maß begrenzt wird.

- Inhalt, Zweck und Ausmaß der vorgeschlagenen Verordnungsermächtigung werden ebenso durch die §§ 8 bis 8b Wohnungsbindungsgesetz bestimmt. Die gesetzliche Grundlage des Einfrierungsgrundsatzes bleibt im Ausgangspunkt § 8a Absatz 3 Satz 2 Wohnungsbindungsgesetz. Die vorgeschlagene Regelung ergänzt diese Vorschrift lediglich und enthält eine weitere Präzisierung für die Stoßrichtung des Einfrierungsgrundsatzes.
- Mit anderen Worten: Wenn schon die Verordnungsermächtigung für die Ausgestaltung des Einfrierungsgrundsatzes so, wie sie in § 8a Absatz 8 i. V. m. § 28 Wohnungsbindungsgesetz niedergelegt ist, ausreicht, um den Anforderungen des Artikels 80 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz zu genügen, dann genügt die vorgeschlagene Verordnungsermächtigung diesen Erfordernissen erst recht.
- Folgeprobleme, z. B. wie auf dem Boden des hier formulierten Regelungsvorschlags die Kostenmiete bei Rückabwicklung oder Weiterveräußerung des Förderobjekts zu berechnen ist, können daher ebenso im Rahmen einer Rechtsverordnung geregelt werden; für sie bedarf es keines Parlamentsgesetzes.

**Ad 2.:** Es kann offen bleiben, ob es womöglich sogar zulässig wäre, Maßnahme B rückwirkend in Kraft zu setzen, d. h. dem Erwerber schon ab dem Zeitpunkt des Eigentumswechsels zu verbieten, dem Mieter gegenüber Kosten geltend zu machen, mit denen er selbst nicht belastet ist<sup>46</sup>. Denn der hier formulierte Regelungsvorschlag (wegen des Wortlauts vgl. vorstehend Ziff. 4a.) geht *wesentlich weniger weit*. Er möchte dem Erwerber nur *für die Zukunft*, d. h. für die Zeit ab Inkrafttreten des Gesetzes, allenfalls für die Zeit ab dem Beginn der parlamentarischen Beratungen hierüber, den Ansatz von laufenden Aufwendungen abschneiden, mit denen er nicht selbst belastet ist. Hierin liegt unter keinen Umständen ein Verstoß gegen das Rückwirkungsverbot vor.

- Es handelt sich, wenn überhaupt, um eine unechte Rückwirkung<sup>47</sup>, weil der Sachverhalt, in den die Regelung eingreift, noch nicht abgeschlossen ist. Der zu regelnde Sachverhalt wird nicht etwa durch den bereits abgeschlossenen Veräußerungsvorgang begrenzt. Der zu regelnde Sachverhalt besteht vielmehr im noch fortdauernden Mietverhältnis zwischen dem Vermieter und dem Mieter und begrenzt dort für die Zukunft die Miethöhe.

<sup>46</sup> Nach einer in der Literatur vertretenen Ansicht (Martin Schwab, „Rechtsfragen des sozialen Wohnungsbaus“, 2015, Seite 95 ff.) wären die Gerichte schon auf dem Boden des geltenden Rechts befugt, die II. Berechnungsverordnung so anzuwenden, dass dem Erwerber – und zwar bereits ab dem Zeitpunkt, da er Eigentümer wird und nach § 566 BGB in das Mietverhältnis eintritt – der Ansatz fiktiver Kosten versagt bleibt. Der hier formulierte Regelungsvorschlag bedeutet *nicht*, dass von dieser Auffassung Abstand genommen wird.

<sup>47</sup> Siehe zur Unterscheidung zwischen grundsätzlich verbotenen echten und grundsätzlich erlaubten unechten Rückwirkungen statt vieler BVerfG v. 15.10.1996 – 1 BvL 44/92 u. a., BVerfGE 95, 64, 86 f.

- Schutzwürdiges Vertrauen kann der Vermieter auch nicht mit der Begründung reklamieren, er habe den Kaufpreis auf der Basis der Möglichkeit kalkuliert, die bisherigen Kostenansätze des Veräußerers fortschreiben zu können. Es sei darauf hingewiesen, dass das Rückwirkungsverbot im Bereich des Artikels 14 Grundgesetz keine eigenständige Bedeutung erlangt, sondern im Rahmen der Frage nach den Grenzen zulässiger Inhalts- und Schrankenbestimmungen (Artikel 14 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz) mit zu berücksichtigen ist<sup>48</sup>. Für den aus Artikel 14 Grundgesetz abgeleiteten Vertrauensschutz ist es indes so, dass der Eigentümer gerade im Bereich des öffentlich geförderten Sozialen Wohnungsbaus einer gesteigerten Gemeinwohlbindung unterliegt<sup>49</sup> und in besonderem Maße mit Veränderungen der Rechtslage zu rechnen hat<sup>50</sup>.
- Angesichts der hohen Kostenmieten im Sozialen Wohnungsbau Berliner Prägung mündet dies in die Einsicht, dass gerade im Sozialen Wohnungsbau ein Vertrauen, Kostenmieten in Höhe des Hochpreissegments verlangen zu können, keinen rechtlichen Schutz erlangen kann: Artikel 14 Grundgesetz gewährleistet keine Maximalrenditen im Sozialen Wohnungsbau. Das hat das Bundesverfassungsgericht für den frei finanzierten Wohnungsbau mit Deutlichkeit klargestellt<sup>51</sup>; es gilt ebenso und erst recht für den öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbau.

**Ad 3.:** Ebenso wie Maßnahme A könnte sich auch Maßnahme B als europarechtlich geboten erweisen. Vorstehend wurde bereits mehrfach hervorgehoben, dass für die Objekte ohne Anschlussförderung dreimal öffentliche Haushaltsmittel eingesetzt wurden: erstmals bei der 15 Jahre andauernden Gewähr von Aufwendungshilfen (Grundförderung), sodann bei der Inanspruchnahme der Bürgschaften des Landes Berlin für uneinbringlich gewordene Bankdarlehen und schließlich in Gestalt des Mietzuschusses, welcher nach Maßgabe von § 2 Wohnraumgesetz Berlin n.F. gewährt wird. Wird in dieser Situation dem Erwerber der Sozialwohnungen erlaubt, die Kapitalkosten des Veräußerers fortzuschreiben, obwohl seine aus dem Erwerbspreis abgeleiteten Kapitalkosten deutlich niedriger ausfallen, so ergibt sich faktisch ein Subventionseffekt in doppelter Hinsicht:

- a) Zum einen wurden die Bankdarlehen, welche zur Finanzierung der ursprünglichen Gesamtkosten aufgenommen wurden, mindestens teilweise mit Hilfe von Bürgschaften<sup>52</sup> der Öffentlichen Hand bedient. Zum anderen stellt der neue Eigentümer die aus eben diesen Bankdarlehen abgeleiteten Kosten dem Mieter in Rechnung. Faktisch lässt sich der neue Eigentümer über die Kostenmiete jene Mittel verzinsen, die der Steuerzahler zur Bedienung der Bankdarlehen einsetzte.

<sup>48</sup> BVerfG v. 15.7.1987 – 1 BvR 488/86 u. a., BVerfGE 76, 220, 244 f.; BVerfG v. 15. 10. 1996 – 1 BvL 44/92 u. a., BVerfGE 95, 64, 82; BVerfG v. 18.2.2009 – 1 BvR 3076/08, BVerfGE 122, 375, 391.

<sup>49</sup> BVerfG v. 15.10.1996 – 1 BvL 44/92 u. a., BVerfGE 95, 64, 92.

<sup>50</sup> BVerfG v. 4.12.1985 – 1 BvL 23/84 u. a., BVerfGE 71, 230, 252; BVerfG v. 15.10.1996 – 1 BvL 44/92 u. a., BVerfGE 95, 64, 92.

<sup>51</sup> BVerfG v. 4.12.1985 – 1 BvL 23/84 u. a., BVerfGE 71, 230 = NJW 1986, 1669, 1670 unter I 2 b der Gründe; BVerfG v. 19.1.1987 – 1 BvR 1343/86, WuM 1987, 78 f.

<sup>52</sup> Es handelt sich um Bürgschaften des Landes Berlin, mit denen im Zeitpunkt der Errichtung der Sozialwohnungen sogenannte I-Darlehen gesichert wurden; für 50% der Bürgschaftsvolumina bestehen Rückbürgschaften der Bundesrepublik Deutschland. Daneben existieren sogenannte Ia-Darlehen, welche durch die Objektwerte der Sozialwohnungen gesichert wurden.

Dies geschieht gegenwärtig freilich nur insoweit, wie die Eigenschaft „öffentlich gefördert“ noch fortbesteht. In diesem Zusammenhang wird auf folgendes hingewiesen: In jenen Objekten, deren Eigentümer in einem förmlichen Zwangsversteigerungsverfahren durch Zuschlag gewechselt hat, ist die Mietpreis- und Belegungsbindung gem. § 17 Absatz 1 Wohnungsbindungsgesetz nach Ablauf von drei Jahren nach dem Jahr, in dem der Zuschlag erteilt wurde, erloschen. In jenen Objekten jedoch, die zur Abwendung der Zwangsversteigerung freihändig veräußert wurden, ist unklar, ob die Mietpreis- und Belegungsbindung noch fortbesteht, denn es ist zweifelhaft, ob für derartige Objekte § 17 WoBindG analog anzuwenden ist<sup>53</sup>.

Bezogen auf schätzungsweise 6.700 Wohnungen<sup>54</sup> ohne Anschlussförderung wurde der Steuerzahler bis zum Inkrafttreten des Wohnraumgesetzes Berlin im Juli 2011 aus Bürgschaften in Höhe von etwa 400 Millionen Euro<sup>55</sup> in Anspruch genommen. Legt man von der IBB im Juni 2016 zur Verfügung gestellte Informationen zugrunde, erscheint die Annahme vertretbar, dass gegenwärtig noch etwa 10 % dieser Wohnungen als „öffentlich gefördert“ gelten<sup>56</sup>.

- b) Die Kostenmiete wird zwar vom Mieter und nicht vom Staat bezahlt, es ist aber zu untersuchen, ob eine Beihilfe bereits darin liegt, dass der Mieter kraft gesetzlicher Anordnung gezwungen wird, dem Vermieter Zinsen auf Finanzierungsmittel zu zahlen, für die in Wirklichkeit der Staat aufgekommen ist.
- c) Zum anderen ist nunmehr der Mietzuschuss gemäß § 2 Wohnraumgesetz Berlin n.F. zu beachten: Das Land Berlin erbringt eine Geldleistung an den Mieter, damit dieser in die Lage versetzt wird, die Kostenmiete zu zahlen. Solange die Kapitalkosten aus den ursprünglichen Finanzierungsmitteln des früheren Eigentümers in die Kostenmiete einfließen, bedeutet dies: Das Land Berlin zahlt dem Mieter Geld, damit dieser in die Lage versetzt wird, dem neuen Eigentümer die Kapitalkosten des bisherigen Eigentümers zu erstatten. Diese Kapitalkosten trägt der Erwerber aber überhaupt nicht; stattdessen trägt sie in dem Umfang, in dem die Landesbürgschaften in Anspruch genommen wurden, der Steuerzahler.

<sup>53</sup> Für analoge Anwendbarkeit des § 17 WoBindG in Fällen des freihändigen Notverkaufs VG Berlin vom 19.09.2013 – 16 K 5.12; dagegen aber OVG Münster vom 15.12.1993 – 14 A 2306/89

<sup>54</sup> Dies ergibt sich aus folgender Überschlagsrechnung: Für den Zeitraum bis zum Inkrafttreten des Wohnraumgesetzes Berlin im Juli 2011 werden 172 Insolvenzen angenommen, vgl. Mitteilungen des Berliner Senats über die „Umsetzung und Folgen der Einstellung der Anschlussförderung im öffentlich geförderten Wohnungsbau (Jahresberichte 1011 und 2012)“, Abgeordnetenhaus von Berlin, Drucksachen 17/0434 (Seite 15: 169 Insolvenzen) und 17/1098 (Seite 13: 175 Insolvenzen). Geht man davon aus, dass von jeder Insolvenz ein Objekt betroffen ist, dann ergeben sich für 27.786 Wohnungen ohne Anschlussförderung, die sich auf 713 Objekte verteilen (vgl. Fußnote 1), etwa 6.700 Wohnungen.

<sup>55</sup> Im Zusammenhang mit dem Wegfall der Anschlussförderung wurde die Öffentliche Hand aus Bürgschaften in Anspruch genommen: bis zum 31.12.2010 in Höhe von 394,0 Mio. Euro, bis zum 31.12.2011 in Höhe von 414,4 Mio. €; vgl. Mitteilungen des Berliner Senats über die „Umsetzung und Folgen der Einstellung der Anschlussförderung im öffentlich geförderten Wohnungsbau (Jahresberichte 2011 und 2012)“, a.a.O., Seite 20 bzw. 19.

<sup>56</sup> Die IBB teilte am 21.6.2016 und auf Rückfrage am 22.6.2016 mit, dass bei 40 Objekten ohne Anschlussförderung, die gegenwärtig noch als „öffentlich gefördert“ gelten, die Aufwendungsdarlehen gekündigt worden seien. Hiervon befänden sich 8 Objekte noch für längere Zeit in der Bindung. Für weitere 9 Objekte ist bei angenommener fehlender analoger Anwendbarkeit von § 17 WoBindG davon auszugehen, dass diese Objekte länger als 3 Jahre als „öffentlich gefördert“ gelten. Objekte, wie jene, die in der Einleitung genannt werden (Koloniestraße im Wedding), sieht die IBB nicht mehr als „öffentlich gefördert“ an und führt diese nicht mehr in ihren Statistiken, obwohl diese Auffassung rechtlich umstritten ist und bisher keine höchstrichterliche Rechtsprechung hierzu existiert.

Dies alles ergibt folgenden Befund: Das Land Berlin subventioniert mit Hilfe von Steuergeldern (nämlich Mietzuschuss) Kosten, die es (nämlich wegen der Inanspruchnahme der Bürgschaften) ohnehin selbst trägt. Unmittelbarer Empfänger dieser Subvention ist zunächst der Mieter. Mittelbarer Empfänger ist indes der neue Eigentümer, der gegenüber dem Mieter die – ihn selbst nicht belastenden – Kapitalkosten des bisherigen Eigentümers geltend macht und so die Notwendigkeit eines Mietzuschusses provoziert. Der Gedanke, dass dieser Mechanismus den Tatbestand einer staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union erfüllt, ist mehr als naheliegend.

## **5g. Verwaltungsaufwand**

### **Maßnahme A**

Die Verwaltung wird nicht tätig.

### **Maßnahme B**

In dem hier formulierten Regelungsvorschlag wird auf eine Verordnung des Senats von Berlin verwiesen. In dieser Verordnung ist festzulegen, welche konkreten Kostenansätze (z.B. die bei der Veräußerung anfallende Grunderwerbsteuer) der Erwerber als laufende Aufwendungen i. S. d. §§ 8, 8a, 8b Wohnungsbindungsgesetz in eine gem. § 5 Absatz 1 Satz 1 Neubaumietenverordnung 1970 ggf. neu zu erstellende Wirtschaftlichkeitsberechnung einzustellen hat. Der Aufwand für die Senatsverwaltung hinsichtlich der Erstellung der in Bezug genommenen Verordnung ist überschaubar.

## **5h. Nachhaltigkeit der mit dem Vorschlag verbundenen Steuerungsmöglichkeit**

### **Maßnahme A**

Mit Hilfe des hier formulierten Regelungsvorschlags wird den bisherigen Eigentümern die Möglichkeit genommen, sich durch Veräußerung des Förderobjekts der Mietpreis- und Belegungsbindung zu entziehen. Es bleibt freilich die Möglichkeit, dass die bisherigen Eigentümer die Aufwendungsdarlehen vorzeitig ablösen. Es ist sogar möglich, dass die Eigentümer, sollte der hier formulierte Regelungsvorschlag Gesetz werden, verstärkt auf diese Möglichkeit zurückgreifen werden. Die vorzeitige Ablösung der Aufwendungsdarlehen beendet die Bindung jedoch nicht sofort, sondern erst nach Ablauf einer Nachwirkungsfrist von 12 Jahren, § 11a Absatz 1 Wohnraumgesetz Berlin. Demgegenüber erlaubt die jetzige Regelung den sofortigen Ausstieg aus der Mietpreis- und Belegungsbindung; eine Nachwirkungsfrist existiert mithin nicht. Daher weist der hier formulierte Regelungsvorschlag einen Weg, um die Bindungen wenigstens noch für einige Jahre aufrechtzuerhalten.

## Maßnahme B

Mit Hilfe des hier formulierten Regelungsvorschlags können Mieter in als „öffentlich gefördert“ geltenden Objekten, die von einem rechtlichen oder wirtschaftlichen Eigentümerwechsel betroffen sind oder waren in den Genuss einer deutlichen Absenkung der Kostenmiete gelangen. Eine Erhöhung der Kostenmiete (etwa wenn der neue Eigentümer vornehmlich Eigenkapital einsetzt) haben sie hingegen nicht zu befürchten, da der Einfrierungsgrundsatz in seinem Kerngehalt nicht angetastet wird: Eine Erhöhung der Kapitalkosten wirkt nur gegen den Mieter, wenn der Vermieter sie nicht zu vertreten hat, § 8a Absatz 3 Satz 1, 2 Wohnungsbindungsgesetz. Der hier unterbreitete Regelungsvorschlag löst aber das Problem, zu dessen Bekämpfung er gedacht ist, in jeder Hinsicht nachhaltig.

## 5i. Allgemeine Transparenz und Akzeptanz

### Maßnahme A

Die Maßnahme ist jedem verständlich und wird aller Vorrausicht nach auf eine breite öffentliche Akzeptanz stoßen. Mit ihr wird der gegenwärtig bestehende, nicht zu vermittelnde Zustand beendet, dass Berlin Mietpreis- und Belegungsrechte ohne Gegenleistung aufgibt und gleichzeitig unter Einsatz ganz erheblicher Haushaltsmittel neue schafft.

### Maßnahme B

Die gegenwärtig praktizierte Auslegung des Einfrierungsgrundsatzes, die dazu führt, dass Mieter für Kostenansätze bezahlen müssen, die allenfalls in fiktiver Hinsicht existieren, und Erwerber von Sozialwohnungen auf diesem Weg „Abzockerenditen“<sup>57</sup> erwirtschaften, wird über die Grenzen der politischen Lager hinweg als nicht hinnehmbarer Zustand angesehen. Die Öffentlichkeit erwartet zu Recht eine schnellstmögliche Beendigung dieses Zustands.

Die vorgeschlagene gesetzliche Verankerung des Rechtsgrundsatzes, dass der Vermieter einer mit öffentlichen Mitteln geförderten Wohnung gegenüber dem Mieter bei der Berechnung der Kostenmiete nur diejenigen laufenden Aufwendungen in Anrechnung bringen darf, mit denen er tatsächlich selbst belastet ist, entspricht sowohl dem Normzweck des „Gesetzes zur Sicherung der Zweckbestimmung von Sozialwohnungen (Wohnungsbindungsgesetz – WoBindG)“ als auch dem Empfinden aller billig und gerecht denkenden Menschen.

---

<sup>57</sup> Wortwahl des Abgeordneten Matthias Brauner (CDU) in seiner Kleinen Anfrage vom 14.12.2010, Abgeordnetenhaus von Berlin, Drucksache 16/15029.

## 6. Gesamtbewertung des Reformvorschlags

### Maßnahmen A und B

Bei entsprechender Kommunikation gegenüber der Öffentlichkeit erscheint es als durchaus möglich, dass es mit der Umsetzung der beiden aufeinander abgestimmten (Sofort-) Maßnahmen gelingen könnte, das bei Bevölkerung und Politik verloren gegangene Vertrauen in und die fehlende Akzeptanz für den bestehenden Sozialen Wohnungsbau Berliner Prägung ein kleines Stück weit zurückzugewinnen.

### 6a. Zu den durchgeführten Untersuchungen

#### Maßnahme A

Wie bereits erwähnt beauftragte die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt im Jahr 2013 die Rechtsanwaltskanzlei Freshfields Bruckhaus Deringer mit der „Evaluierung des Wohnraumgesetzes Berlin (WoG Bln)“. Zur Bewertung von § 5 Wohnraumgesetz Berlin sei auf die vorstehenden Ausführungen unter Ziff. 2 verwiesen. Es wird angemerkt, dass die in Bezug genommene Stellungnahme von derselben Anwaltskanzlei gefertigt wurde, die seinerzeit an der Ausarbeitung des in Rede stehenden Gesetzes beteiligt war.

#### Maßnahme B

Die Reichweite des Einfrierungsgrundsatzes auf dem Boden des geltenden Rechts sowie die Möglichkeit, ihn durch Gesetzesänderungen zu modifizieren und zu präzisieren, sind bereits zentraler Gegenstand einer juristischen Studie aus jüngerer Zeit gewesen.<sup>58</sup>

### 6b. Zur Notwendigkeit von weitergehenden Untersuchungen

#### Maßnahme A

Hinsichtlich der Streichung von § 5 Wohnraumgesetz Berlin bedarf es keiner weitergehenden Untersuchungen.

#### Maßnahme B

Die derzeitige Rechtslage, wonach bei einem rechtlichen oder wirtschaftlichen Eigentümerwechsel die Belegungs- und Mietpreisbindung entfällt, verstößt, wie unter Ziff. 5f. dargelegt, möglicherweise gegen Artikel 107, 108 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Im Rahmen der hier zur Verfügung stehenden Zeit konnte diese Frage nicht abschließend geklärt werden. Ihre Klärung ist auch nicht erforderlich, um die rasche Umsetzung des hier unterbreiteten Reformvorschlags zu ermöglichen. Die Klärung sollte aber mittelfristig deshalb angestrebt werden, weil die Forderung, Belegungs- und Mietpreisbindungen zu verkürzen oder gänzlich zu beseitigen (vgl. hierzu Seite XX), vermutlich im rechtspolitischen Diskurs

---

<sup>58</sup> Martin Schwab, Rechtsfragen des sozialen Wohnungsbaus, 2015, S. 71 ff. (zum geltenden Recht), 116 ff. (zur Möglichkeit rechtspolitischer Gestaltung).

auch in Zukunft zur Diskussion gestellt werden wird. Daher erscheint es hilfreich, die europarechtlichen Grenzen, die solchen Forderungen gesetzt sind, in verlässlicher Weise auszumessen.

## **VI Flexibilisierung von Bindungen, Bindungstausch**

### **1. Berichterstatter: Willi Rickert**

Co-Berichterstatter: Volker Esche, Hildegard Schumann

### **2. Beschreibung der Problemlage**

Die Einkommens- und Mietpreisbindungen, denen geförderter Wohnraum unterliegt, werden in der Regel unmittelbar an den geförderten Wohnungen begründet (unmittelbare Belegung nach § 26 Abs. 1 Nr. 1 WoFG). Nur selten wird von den Möglichkeiten Gebrauch gemacht, sie auch (verbundene Belegung) oder ausschließlich an anderen Wohnungen zu begründen (mittelbare Belegung). Dies hat zur Folge, dass neue Bindungen häufig an – den relativ teuersten – geförderten Neubauwohnungen begründet werden. Auch von der nach geltendem Bundesrecht zulässigen Übertragung von Miet- und Belegungsbindungen (§ 31 WoFG) wird relativ selten Gebrauch gemacht.

Andere Bundesländer, namentlich Schleswig-Holstein und Hamburg haben hier zwischenzeitlich Modelle entwickelt und erprobt, die zu einer flexibleren Handhabung der Bindungen und zu einer gewachsenen Akzeptanz von Sozialwohnungen bei bestandshaltenden Wohnungsunternehmen geführt haben.

### **3. Dringlichkeit**

Hoch, wenn die Objektförderung angekurbelt werden soll oder wenn die vorzeitige Rückzahlung von Förderung bei Unternehmen mit größerem Sozialwohnungsbestand abgewehrt werden soll.

### **4. Konkrete Beschreibung des Reformvorschlages**

Es sollten – um die erforderliche Akzeptanz sicherzustellen - gemeinsam mit der Wohnungswirtschaft Konzepte und konkrete Modelle entwickelt werden, mit denen einerseits vereinbart wird,

- a. unter welchen Voraussetzungen und mit welchen Zielsetzungen beim Neubau geförderter Wohnungen Bindungen im vorhandenen Wohnungsbestand realisiert werden (Auseinanderfallen von Finanzierungsobjekt und Belegungsbindungen).
- b. unter welchen Voraussetzungen ein Bindungstausch im Bestand zugelassen wird.

Ein Beispiel für ein mögliches Konzept ist als Anlage „Konzept Bindungstausch Beispiel Hamburg“ beigefügt.

**a) zur Umsetzung des Reformvorschlages erforderliche Maßnahmen (Gesetze, Rechtsverordnungen, Verwaltungshandeln)**

Die Maßnahme erfordert nach erster Prüfung keine Änderung gesetzlicher Grundlagen (ggf. wären Regelungen im Landesrecht möglich), sondern nur ein zielgerichtetes Verwaltungshandeln durch SenStadtUm und/oder die IBB.

**b) Für welche Segmente des sozialen Wohnungsbaus soll der Vorschlag gelten**

Ein Bindungstausch kann in allen Segmenten des Sozialen Mietwohnungsbaus durchgeführt werden.

**c) Zentrale Voraussetzungen bzw. maßgebliche Hindernisse**

Akzeptanz bei der Wohnungswirtschaft

**d) Abhängigkeit vom Kapitalmarkt**

Keine.

**e) Kurz- oder mittelfristig umsetzbar**

Ja.

**f) Zeitrahmen/Zeithorizont für Beginn/Ende der Maßnahmen**

Entwicklung und Abstimmung von Konzepten kann sofort beginnen

**5. Folgen und Wirkungen**

**a. allgemeiner Wohnungsmarkt und Stadtentwicklung, soziale Mischung**

Die Aufrechterhaltung bzw. Wiederherstellung einer sozialen Durchmischung der Bestände wird erleichtert.

**b. Belegungsbindungen (Belegungsrechte und Belegungspraxis)**

Keine Auswirkungen.

**c. Mieter/Mietergruppen; Mieten, Mietnebenkosten**

Keine Auswirkungen.

**d. Eigentümer / Eigentümergruppen**

Das Konzept kommt nur für Eigentümer in Betracht, die über weitere Wohnungsbestände neben dem Sozialen Wohnungsbau verfügen.

**e. Berliner Haushalt (Einsparpotenziale vs. Einnahmeverluste bzw. zusätzliche Ausgaben)**

Keine Auswirkungen.

**f. Rechtliche Risiken des Reformvorschlags und mit welchen Maßnahmen sie ggf. eingeschränkt werden können**

Keine Auswirkungen.

**g. Verwaltungsaufwand**

Das Konzept des Bindungstauschs muss entwickelt und evaluiert werden.

**i. Allgemeine Transparenz und Akzeptanz**

Da es sich hierbei immer um Einzelvereinbarungen handelt, kann eine allgemeine Transparenz nur schwer darstellbar sein. Die Akzeptanz aufgrund der besseren Durchmischung von Beständen dürfte gegeben sein.

**6. Gesamtbewertung des Reformvorschlags**

Der Bindungstausch kann es Eigentümern mit größeren Wohnungsbeständen erleichtern, eine soziale Durchmischung der Bestände wiederherzustellen oder aufrecht zu erhalten. Er wird deshalb nur für einen geringeren Anteil der Bestände in Frage kommen. Interessant ist dies insbesondere für Wohnungsbaubestände mit einem Mietniveau, das für den sozialen Wohnungsbau angemessen ist, wie dies u. a. zum Teil bei Beständen der städtischen Wohnungsbaugesellschaften und der Genossenschaften anzutreffen ist.

## Anlage: Konzept Bindungstausch - Beispiel Hamburg

### **Übertragung der Mietpreis- und Belegungsbindung von geförderten Neubauwohnungen auf ungebundene Bestandswohnungen gemäß § 21 HmbWoFG**

Im Rahmen des Bewilligungsverfahrens im Mietwohnungsneubauprogramm kann der Fördernehmer bei der Investitionsbank beantragen, dass für einzelne Neubauwohnungen in dem Neubauförderobjekt die Mietpreis- und Belegungsbindung auf ungebundene freie Wohnungen seines Bestandes übertragen wird.

Die Bindungen von einzelnen Neubauwohnungen können dann übertragen werden, soweit deren Wohnfläche insgesamt einen Anteil von **50%** der insgesamt im Neubauobjekt erstellten Wohnfläche nicht überschreitet.

Die Laufzeit der Mietpreis- und Belegungsbindung entspricht dabei der einer geförderten Neubauwohnung, das sind in der Regel 15 Jahre ab dem Beginn des Miet-/Nutzungsvertrages für die Bestandswohnung. Die geförderte Neubauwohnung unterliegt keiner Mietpreisbindung.

### **Berücksichtigung/Verrechnung der Wohnfläche der Tausch-/Bestandswohnung bei der Förderung**

#### **WA-Bindung (Wohnberechtigte mit Dringlichkeit; Benennungsrecht durch Bezirksamt)**

Sofern eine ungebundene Bestandswohnung mit einem vordringlich Wohnungsuchenden belegt wird und eine WA-Bindung festgelegt wird, erfolgt eine Anrechnung im Verhältnis von 1 zu 1. D.h. um die Förderung für eine 50 m<sup>2</sup>-Neubauwohnung zu erhalten, muss im Bestand ebenfalls eine freie Wohnung mit mind. 50 m<sup>2</sup> gebunden werden. Räumungsbetroffene Mieter, die bisher im Wohnungsbestand des Antragstellers wohnen, werden hierbei nicht als vordringlich Wohnungsuchende berücksichtigt.

#### **WS-Bindung (allgemein Wohnberechtigte)**

Sofern eine ungebundene Bestandswohnung mit einem einkommensberechtigten Haushalt (Einkommen innerhalb der Grenze von § 8 Abs. 2 HmbWoFG plus 30%) belegt und mit einer WS-Bindung belegt wird, erfolgt eine Anrechnung im Verhältnis von 1 zu 1,5. D.h. um die Förderung in voller Höhe für eine 50 m<sup>2</sup>-Neubauwohnung zu erhalten, muss im Bestand eine freie Wohnfläche von mindestens 75 m<sup>2</sup> gebunden werden. Das kann eine freie Wohnung mit 75 m<sup>2</sup> Wohnfläche sein oder auch mehrere freie Wohnungen, die in der Summe 75 m<sup>2</sup> Wohnfläche aufweisen. Das gleiche Verrechnungsverhältnis von 1 zu 1,5 bzw. von 1 zu 1 bei WA-Bindungen gilt im Programm MOD B.

## **Anforderungen an die zu fördernden Neubauwohnungen**

Es gelten grundsätzlich für alle (Neubau- und Tausch-)Wohnungen die nach der jeweiligen Förderzusage maßgeblichen Förderbedingungen der Förderrichtlinie Mietwohnungsneubau. Ausgeschlossen vom Bindungstausch sind alle nach DIN 18040-2 errichteten Wohnungen.

Für einen Bindungstausch grundsätzlich in Frage kommen alle geförderten Mietwohnungsneubauobjekte, soweit der Bodenrichtwert der Grundstücke den Wert von 600 €/je m<sup>2</sup> nicht überschreitet.

Nicht für den Bindungstausch in Frage kommen geförderte Neubauwohnungen auf von der Stadt erworbenen Flächen, bei denen die Ausschreibung einen bestimmten Anteil öffentlich geförderten Mietwohnungsneubaus zwingend vorsieht.

## **Anforderungen an die Tauschwohnungen**

### **Energetischer Zustand**

Bei den ungebundenen Tauschwohnungen darf der Endenergiebedarf nicht mehr als 120 kw/h pro m<sup>2</sup> betragen. Der energetische Zustand der Wohnungen, an denen die Bindung erfolgt, ist durch Vorlage einer Kopie des Energieausweises (Verbrauchs- oder Bedarfsausweis) zu führen.

### **Lage und Ausstattung der Tauschwohnungen**

Ausgeschlossen vom Bindungstausch sind ungebundene Mietwohnungen in den Freistellungsgebieten Steilshoop, Mümmelmannsberg, Wilhelmsburg und Neuallermöhe-West.

Grundsätzliche Voraussetzung ist, dass die Ausstattung der Wohnungen und die Lage der Wohnanlagen unter Berücksichtigung des Förderzwecks gleichwertig sind (siehe § 21 Abs. 1 Nr. 2). § 21 Abs. 2 HmbWoFG bleibt unberührt.

### **Zeitraum der Übertragung/Festlegung der Belegungsbindung**

Die Übertragung der Belegungsbindung (und damit die Belegung der Tauschwohnungen mit WA-/WS-Scheininhabern) kann im Zeitraum ab Antragstellung bis zur mittleren Bezugsfertigkeit des Neubauobjektes erfolgen.

Soweit eine vollständige Übertragung der Bindungen im vorgesehenen Umfang in diesem Zeitraum nicht möglich ist, wird die Förderung für das geförderte Neubauobjekt entsprechend anteilig aufgehoben.