Die harte wohnungspolitische Nuss -

ein Jahr rot-rot-grüne Koalition in Berlin

Eberhard von Einem
Professor em. für Stadt- und Regionalökonomie
Stand: 18.01.2018
einem@metropolitanstudies.de; einem@urban-studies-htw-berlin.de

Zusammenfassung:

Die wohnungspolitischen Optionen der rot-rot-grünen Koalition verdienen es, genauer unter die Lupe genommen zu werden. Derzeit werden nahezu ausschließlich teure Miet- und Eigentumswohnungen für Gutbetuchte gebaut, gebraucht werden aber solche für Haushalte mit geringen Einkommen. In unteren Segment herrscht seit 15 Jahren eine Art Investitionsblockade. Die Aufgabe, niedrigpreisige Wohnungen wieder in ausreichender Zahl zu bauen, ohne damit den öffentlichen Haushalt Berlins über die Maßen zu strapazieren, gleicht der Quadratur des Kreises. Der Senat steht vor gewaltigen Aufgaben. Sieben Möglichkeiten sind abzuwägen.

- **Objektförderung: Neue Wohnungsbauförderprogramme für den sozialen Mietwohnungsbau, finanziert aus Landesmitteln**
- **Subjektförderung: Wohngeld für Geringverdiener**
- **Filterung: Hoffen auf indirekte Effekte**
- **Steuern: Sonderabschreibungen des Bundes**
- **Quersubventionierung: 30 % Quote Sozialwohnungen**
- **Mietpreisbremse: … und andere rechtliche Einschränkungen**
- **Neue Gemeinnützigkeit: Stiftungen, Genossenschaften, Baugruppen**

Planen und Bauen braucht Zeit. In der Regel vergehen 3 – 4 Jahre von der ersten Planung bis zur Realisierung (mit B-Plan Verfahren sind es gerne 6 Jahre). Vereinfachte Planungsverfahren und das Bauen mittels vorgefertigter Elemente lösen die zeitlichen Restriktionen nicht hinreichend. Zudem werden neue Wohnformen gebraucht. Alle bisher diskutierten Vorschläge wirken allenfalls langfristig. Es ist eine harte wohnungspolitische Nuss, die Berlins rot-rot-grüne Koalition in der laufenden Legislaturperiode zu knacken hat. Sie lässt sich mit wenigen Worten umschreiben: Wie kann die Politik es schaffen, Wohnungen zu bezahlbaren Mieten in ausreichender Zahl neu zu bauen, ohne sich in ein neues

Schuldenchaos zu stürzen, denn ohne öffentliche Förderung läuft im unteren Segment nichts. Daran wird die rot-rot-grüne Koalition gemessen. Sie wird Strategien erfinden, beschließen und umsetzen müssen, die helfen, den Spagat zwischen sozialer, ökologischer und fiskalischer Verantwortung – nachhaltig – zu überbrücken.

I. Die Herausforderung

Erfreulicherweise werden in Berlin wieder mehr Wohnungen gebaut. 2015 wurden rd. 12.000, 2016 rd. 14.000 Wohnungen fertiggestellt, eine Vervierfachung verglichen mit jenen 3.500 Wohnungen, die in den 2000er Jahren jährlich neu errichtet wurden, aber immer noch sind dies bei weitem nicht genug, um die Schere zu schließen, die sich seit 2010 zwischen Nachfrage und Angebot aufgetan hat und die die eigentliche Ursache steigender Mietpreise ist. Der Senat reagiert, wenn auch spät, indem er einerseits Nachverdichtungen anstrebt und andererseits neue Stadtquartiere am Stadtrand plant.

Der ehemalige Bausenator Geisel hatte seine Wahlkampfreden 2016 stets mit einer Zielzahl begonnen: Jährlich sollten 20.000 neue Wohnungen entstehen, um der wachsenden Bevölkerung gerecht zu werden. Diese Zahl tauchte erstmals im April 2014 in einer Rede des vorherigen Stadtentwicklungssenators und heutigen Regierenden Bürgermeisters Müller in einer Veranstaltung der Friedrich Ebert Stiftung auf, stammt also aus der Zeit vor der Flüchtlingswelle, die 2015 den Wohnungsbedarf in eine andere Dimension katapultierte. Um nicht nur die Zuwanderer aus den süd- und osteuropäischen Ländern der EU, sondern auch alle anerkannten und alle bleibeberechtigten Flüchtlinge langfristig nicht nur in Notunterkünften, sondern in kostengünstigen Wohnungen unterzubringen, müssten pro Jahr nicht 20.000, sondern etwa 30.000 bis 35.000 Wohnungen neu entstehen. Es ist mithin absehbar, dass die Lücke in den kommenden Jahren nicht geschlossen werden wird und die Mieten weiter steigen werden. International gilt der Berliner Wohnungsmarkt – verglichen mit allen anderen Möglichkeiten der Geldanlage – als attraktiv, weil noch immer relativ günstig. Baugrundstücke mit geklärten Baurechten sind allerdings – nach der Welle der Privatisierungen in den 1990/2000er Jahren – knapp; die verbliebenen Baulücken werden nach und nach bebaut und die Möglichkeiten der Nachverdichtung in den Großsiedlungen stoßen auf den Widerstand der Bewohner. Dennoch hält der Run des global vagabundierenden Kapitals nach Standorten und Projekten in Berlin an, meßbar am Anstieg der Grundstückspreise sowie des sog. Vervielfachers; d.h. des Verhältnisses von Mieten zu Kaufpreisen von 15 auf inzwischen 25 und mehr.

Damit ist das Drama aber noch nicht hinreichend umrissen, denn der Wohnungsmarkt ist tief gespalten. Gravierend ist, dass in den letzten 15 Jahren - trotz des Anstiegs der Neubauzahlen – nur wenige Hundert neue Sozialwohnungen pro Jahr neu gebaut wurden, ein Einbruch, der zwar auch in anderen Städten zu beobachten war, der aber in Berlin dramatische Dimensionen angenommen hat.

- Gebaut wird nahezu ausschließlich für Gutverdiende im **oberen Segment: hochpreisige Mietwohnungen** sowie - mit zunehmender Tendenz - **Eigentumswohnungen: d**erzeit beträgt ihr Anteil rund 50 % aller neuen Wohnungen. Das Angebot ist mithin ausgerichtet auf betuchte Haushalte mit steigenden Wohnansprüchen, d.h. auf die Nachfrage von Kapitalanlegern sowie Selbstnutzern ab der oberen Mittelschicht einschließlich der Generation der Erben sowie junger Doppelverdiener mit und ohne Kinder. In diesem Segment herrscht keine Wohnungsknappheit. Die Zahl zahlungskräftiger Mieter ist zwar nicht unbegrenzt, das Angebot hingehen wächst ständig. Neue Wohnungen für das obere Segment sind für Haushalte am unteren Rand allerdings unbezahlbar und deshalb, unter sozialpolitischen Blickwinkel, zu vernachlässigen.

- Anders sieht es im **unteren Segment** des Marktes für **Mietwohnungen einfachen Standards** und sozial verträglicher Mieten aus. Im unteren Segment sind Wohnungen mit niedrigen Mieten schon seit vielen Jahren knapp, nicht erst seit 2010. Auf diesen Teilmarkt drängen alle Haushalte, die sich nur Wohnungen mit niedrigen Mieten leisten können: Geringverdiener, alleinerziehende Frauen mit Kindern, Rentnerhaushalte mit niedrigen Renten sowie Arbeitslose und HARTZ IV-Empfänger sowie nunmehr zusätzlich auch Flüchtlingsfamilien.

Das wichtigste strukturelle Problem Berlins ist das relativ niedrige Einkommensniveau, das im Vergleich zu Hamburg nur 2/3 des dortigen Niveaus erreicht. Jeder zweite Berliner Haushalt wäre – trotz Mindestlohn - berechtigt, einen Wohnberechtigungsschein zu beantragen und könnte eine Sozialwohnung beanspruchen, die es in dieser Zahl aber nicht mehr gibt. Berlin verfügt – nach Auslaufen alter Sozialbindungen und nach Verkauf landeseigener Wohnungsbestände in den 2000er Jahren - nur noch über 128.000 Sozialbauwohnungen, von denen ein Teil zudem seit Jahren fehlbelegt ist. Viele verzichten –

wegen geringer Erfolgsaussichten - auf eine Bewerbung. Sie müssen Abstriche von ihren Wohnwünschen machen (Lage, Größe, Ausstattungsstandard, Lärm) und sich mit Wohnungen ihrer zweiten oder dritten Wahl begnügen oder sich in Warteschlagen eingliedern.

Die Engpässe des Wohnungsmarktes konzentrieren sich auf das untere, noch relativ preisgünstige Segment. Der Zustrom an Einwohnern, die in Berlin eine Wohnung suchen, verschärft die Situation. Knappheit gibt es vor allem im unteren Segment und dies schon seit etwa 2005. In den letzten Jahren hat diese Knappheit weiter zugenommen. Zum einen steigt die Nachfrage aufgrund wachsender Bevölkerungszahlen, wobei drei demographische Entwicklungen zusammenkommen: zunächst ist die Magnetwirkung Berlins mit ihren vor sowohl Jugendliche als auch Senioren anziehenden Kulturangeboten und Szenen zu nennen. Hinzu kommt die Zuwanderung aus Süd- und Osteuropa, die das Privileg der Freizügigkeit innerhalb der EU nutzen, sowie zum dritten die Flüchtlinge (2015/16), die aus Kriegsgebieten außerhalb der EU in Berlin Zuflucht suchten und die inzwischen aus den Erstunterbringungen auf das preisgünstige Segment des „normalen“ Wohnungsmarkts drängen. Dem steht ein Defizit an neu zu bauenden Wohnungen (im preisgünstigen Segment) gegenüber. Diese Schere zwischen wachsender Nachfrage und stagnierenden Neubauzahlen markiert das Dilemma.

Wie alle Haushalte mit Nettoeinkommen unterhalb von 2.000 € im Monat zu sozial erträglichen Mieten unterzubringen sind, ohne die öffentlichen Haushalte übermäßig zu belasten, stößt in der politischen Arena auf Ratlosigkeit, eine Situation, die sich auch unter der Senatorin Lompscher nicht geändert hat. Wie diese Nuss zu knacken ist, dafür sind keine tragfähigen Lösungen erkennbar.

Die Diskrepanz wäre noch größer, wenn sich die kommunalen, ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmen und die -genossenschaften nicht weiterhin überwiegend sozial verantwortlich verhalten würden. Sie sind in der Regel noch immer bereit, ihre Wohnungen, auch die mit ausgelaufenen Preisbindungen, zwischen 5,00 – 7,00 €/qm (netto-kalt) zu vermieten, weil sie sich noch nicht dem Prinzip der maximalen Miete verschrieben haben. Sie dämpfen de facto den Auftrieb der Mieten.

Das ändert hingegen nichts an der Spaltung des Wohnungsmarktes. Diese Spaltung macht sich daran fest, dass es eine harte, unbequeme Grenze der Wirtschaftlichkeit gibt, die quasi eine Art Demarkationslinie zwischen Bauen und Nichtbauen definiert.

Im freifinanzierten Mietwohnungsbau, ohne öffentliche Förderung oder ohne kostenlos zur Verfügung gestellten Grundstücken, ist es trotz niedriger Hypothekenzinsen unmöglich, Wohnungen zu finanzieren, deren Monatsmieten (netto-kalt) unterhalb von etwa 10,00 €/qm liegen. Zum Vergleich: um das Jahr 2000 lag die Grenze noch bei 8,00 €/qm; diverse Auflagen und damit Baupreissteigerungen drückten die Schwelle nach oben. Unterhalb dieser Grenze, herrscht eine schon seit 15 Jahren anhaltende Investitionsblockade, auf die zu reagieren die Politik verschlafen hat.

Jedes Bauvorhaben muss durch das Nadelöhr der Darlehnsprüfung. Wenn ein Bauträger seiner Bank nicht nachweisen kann, dass am Ende seiner vorzulegenden mehrjährigen dynamischen Wirtschaftlichkeitsberechnung, d.h. nach Abzug der Zinsen, der Tilgung, aller Betriebs- und Nebenkosten, der Instandhaltungsrücklage und eines Risikoabschlags kein positiver Ertrag verbleibt, dann wird sein Finanzierungsantrag abgelehnt. In anderen Worten: Nur oberhalb von 10,00 €/qm werden noch Mietwohnungen gebaut, darunter nicht, es sei denn, es fließen Fördermittel in welcher Form auch immer, sei es durch kostenlos zur Verfügung gestellte öffentliche Grundstücke, durch Zinssubventionen, durch verlorene Zuschüsse oder durch Tilgungszuschüsse (Model Rheinland-Pfalz). Stehen derartige Finanzhilfen aus öffentlichen Haushalten nicht zur Verfügung, sind die Wohnungsbauinvestoren auf den freien Kapitalmarkt angewiesen und dieser setzt ihren klare Grenzen.

Viele Bauträger, auf die die Politik bei der Umsetzung ihrer wohnungspolitischen Ziele angewiesen ist, weichen deshalb auf den Bau von Eigentumswohnungen aus, die für Käufer der oberen Einkommensschichten attraktiv sind, solange die Hypothekenzinsen (noch) niedrig sind; d.h. aus Sicht der Bauträger besteht die Alternative zum Mietwohnungsbau in der Projektierung und im Verkauf von Eigentumswohnungen. Aber auch in diesem Segment offenbaren sich Restriktionen. Zum einen machen es die Steigerungen der Grundstücks- und Baukosten insbesondere jungen Familien immer schwerer, Eigentum zu erwerben. Die Folge ist, dass das Durchschnittsalter beim erstmaligen Erwerb eines Einfamilienhauses oder einer Eigentumswohnung – nach Auslaufen der Eigenheimzulage - auf deutlich über 40 Jahre angestiegen ist. Typischerweise liegt das Alter der Erstkäufer inzwischen bei 45 bis 55 Jahren, denn ab 55 Jahren greift eine weitere Restriktion.

Dies ist die Folge einer neuen Richtlinie der EU (2014/17 EU), die alle Kreditgeber daran hindert, Hypotheken zu bewilligen, wenn diese nicht

bis zum Rentenalter (weitgehend) abgezahlt werden können. Am 21. 3. 2016 traten diese neue EU-Beleihungsrichtlinien in Deutschland in Kraft, die Bundesfinanzminister Schäuble veranlaßten, aus vorbeugender Sorge vor einem möglichen neuen Immobiliencrash noch verschärften: Banken sind nunmehr verpflichtet, mehr Eigenkapital oder höhere jährliche Tilgungsraten von ihren Bauherren zu verlangen. Darüber hinaus sind sie gehalten, älteren Bauherren (ab 55 Jahren) Hypotheken zu versagen, wenn sie diese nicht bis zum Ende der Laufzeit bedienen können.

Wie wird die Kreditwürdigkeit ermittelt ? Hier zeichnet sich eine weitere Barriere in Gestalt des inzwischen verbreiteten Scoring der Ratingagenturen ab. Banken und Sparkassen gründen ihre Bonitätsbewertungen zunehmend nicht mehr auf persönliche Beratungsgespräche, sondern verlassen sich auf anonymisierte Ratings, die externe Agenturen mittels mathematischen Algorithmen nach Geschlecht, Alter, Einkommen und Nationalität errechnen. Dabei fließen auch Bewertungen des Wohnorts ein; d.h. nach undurchsichtigen Kriterien wird der Bankkunde – ohne dass dieser es bemerkt – zusätzlich auf Grund seiner als „gut“ oder „schlecht“ bewerteten Wohnadresse eingestuft; d.h. Antragsteller aus sog. „belasteten“ Nachbarschaften haben schlechtere Aussichten, Darlehn zu erhalten als vergleichbare Haushalte aus gut-bürgerlichen Wohnvierteln (in den USA wird das ähnlich diskriminierende Beleihungsverhalten der Banken als „red-lining“ bezeichnet). Banken und Sparkassen verlassen sich blind auf diese Score-Werte. Damit ist absehbar, dass sich die restriktivere Praxis bei der Bewilligung von Hypothekendarlehn nicht ändern wird. Erkennbar ist bereits, dass die Neubauzahlen stagnieren; der Neubauboom der vergangenen Jahre kommt an sein Ende.

Diese knapp geschilderten wohnungswirtschaftlichen und finanzpolitischen Zwänge sind in den parteiinternen Debatten der drei Koalitionäre noch nicht angekommen, wo gern über „Leitbilder“, „soziale Ziele“, „Nachhaltigkeit“ und andere „Schönwetterpolitiken“, statt über unerfreuliche finanzielle Eckwerte debattiert wird, so zuletzt wieder im Stadtforum am 22. Nov. 2017.

Zwar haben die zusätzlichen Steuereinnahmen Hoffnungen aufkeimen lassen, dass die öffentlichen Kassen wieder sprudeln, um den sozialen Mietwohnungsbau anzukurbeln. Die Sachzwänge, die derartige Hoffnungen pulverisieren, werden nicht hinreichend ernst genommen. Zum einen bremst der Finanzsenator die Erwartungen, zum anderen bleibt der Senat die Antwort schuldig, mit welchen Förderinstrumenten er die kommunalen Wohnungsbaugesellschaften zu höheren Neubau-

zahlen für Wohnungen mit Mieten von 6,50 - 7,50 €/qm (netto kalt) angetrieben werden können, ohne sich zugleich neuen negativen Nebeneffekten der Förderung auszuliefern, die vor 20 Jahren den Ausschlag gaben, weshalb sie damals abgeschafft wurden.

Vor diesem Hintergrund ist die Bilanz der Wohnungspolitik erschreckend. Gestützt auf Antworten der Wohnungsbausenatorin auf eine parlamentarische Anfrage der SPD v. vom 9. Okt. 2017 konnte sie nur mit Zahlen antworten, die einer Bankrotterklärung gleichkommen. Auf die Frage der Abgeordneten Spranger (SPD; Drs. 18/12445)), wie viele Wohnungen die 6 landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften in den Jahren 2014 – 2016 fertiggestellt haben, lautete die Antwort der Senatsverwaltung: Es wurden insgesamt 2.799 Neubauwohnungen realisiert mit Durchschnittsmieten von 12,00 – 14,90 €/qm (netto – kalt). Die Zahl der Neubauwohnungen mit Mieten unter 7,50 €/qm (Sozialbauwohnungen) betrug in den genannten 3 Jahren ganze 574; d.h. es waren weniger als 200 neue Sozialbauwohnungen pro Jahr. Dieses erschreckende Bild soll sich in den kommenden Jahren zwar ändern, u.a. weil der Senat den 6 Wohnungsbaugesellschaften insgesamt 123 Grundstücke als Sachwerteinlage übertragen hat, aber derzeit sind dies lediglich Absichtserklärungen.

II. Sieben Optionen

Um wohnungspolitisch nicht nur an der Oberfläche zu kratzen, sondern sowohl die Restriktionen der Praxis als auch die Chancen und Wirkungen zu umreißen, sollen im folgenden sieben wohnungspolitische Möglichkeiten zur Diskussion gestellt werden. Um diese zu gewichten, benötigt der Senat vor allem wohnungswirtschaftlichen Sachverstand.

Neue Programme zur Objektförderung:

Finanzielle Anreize waren über Jahrzehnte Eckpfeiler der sozialen Wohnungspolitik. Es liegt deshalb nahe, über neue Förderprogramme für den Neubau von Sozialbauwohnungen nachzudenken und Forderungen nach höheren öffentlichen Ausgaben für den Wohnungsbau in die Parteiprogramme zu schreiben. Es verwundert auch nicht, dass das Bündnis für bezahlbares Wohnungen, dass das Bundesumwelt und-bauministerium berufen hat, jüngst den Schwerpunkt seiner Empfehlungen darauf legt, mehr Geld aus öffentlichen Bundes- und Landeskassen zu fordern.

Die Wiedereinführung der direkten Förderung des sozialen Mietwohnungsbaus wäre aus sozialpolitischer Sicht zweifellos eine

naheliegende Möglichkeit, wenn sie denn in quantitativer Hinsicht angesichts evidenter fiskalischer Restriktionen realistische Aussichten auf Umsetzung hätte, ganz abgesehen davon, dass der Nachweis noch zu erbringen ist, ob und wie die intendierten Steuerungseffekte tatsächlich wirksam und gleichzeitig Missbräuchen vorgebeugt werden könnten, die die Objektförderung den 1980er – 1990er Jahren in Misskredit brachten. Verfügt Berlin überhaupt über genügend Ressourcen, um seine neuen wohnungspolitischen Förderprogramme angemessen finanziell auszustatten ? Der Finanzsenator bleibt skeptisch.

Seit der Verfassungsreform 2006 sind die Bundesländer bekanntlich allein für den Wohnungsbau zuständig. Berlin hatte daraufhin aus Gründen der Sparpolitik die Förderung des sozialen Mietwohnungsbaus - anders als NRW, Bayern und Hamburg – komplett eingestellt. Rechtszeitig zum Wahlkampf 2016 hatte der Berliner Senat zwar beschlossen, im Landeshaushalt 2016/17 erstmals wieder Mittel in Höhe von zunächst 200 Mio. €, später 250 Mio. €, zur Förderung des sozialen Mietwohnungsbaus bereitzustellen, um damit neue Sozialwohnungen zu finanzieren. In den Koalitionsverhandlungen wurde sichtbar: alle drei Parteien möchten mehr Geld zum Bau neuer Sozialwohnungen ausgeben. Dieses Ziel ist in die rot-rot-grüne Koalitionsvereinbarung eingeflossen.

Neue Programme des sozialen Mietwohnungsbaus sind zwar zu begrüßen. Unter quantitativem Blickwinkel ist jedoch zu bezweifeln, ob die zur Debatte stehenden Etaterhöhungen angesichts konkurrierender Ansprüche anderer Ressorts, namentlich der Polizei, der Sozial-, Verkehrs- und Schulbehörden sowie des Klima- und Umweltschutzes auch nur annähernd ausreichen werden, um die Versäumnisse von 15 Jahren aufzuholen, trotz Steuermehreinnahmen von 1,25 Mrd € (2016). Um jährlich z.B. 20.000 neue Sozialwohnungen zu finanzieren, müßte Berlin allein rd. 1,33 Mrd. € pro Jahr bereitstellen. In dieser Größenordnung haben neue Förderprogramme keine Chance.

Folglich richten sich die Erwartungen erneut an den Bund, der sich, zeitlich befristet zwar, wieder an der Wohnungsbauförderung beteiligen möchte und allen Bundesländern zusammen jährlich 1,5 Mrd € angeboten hat. Ministerin Hendricks verlangt darüber hinaus zusätzlich 2 Mrd. € pro Jahr an Bundesmitteln für den Wohnungsneubau, bräuchte aber – nach Berechnungen der Wohnungswirtschaft - eigentlich 8 Mrd. €. Sie stößt damit im Bundesfinanzministerium auf wenig Gegenliebe. Dieses verweist darauf, dass der Bund den Bundesländern für die Integration und Betreuung von Flüchtlingen – wohlgemerkt nicht für den

sozialen Mietwohnungsbau - im Herbst 2015 bereits 1 Mrd. € und 2016 nochmals 2,5 Mrd. € zugesagt habe, um die Kommunen zu entlasten.

Damit ist noch nicht alles gesagt, denn ein weiteres Problem ist zu lösen: in den 1950- 1990 Jahren waren Zinssubventionen üblich und an solche denkt der Senat, wenn er zum Jahreswechsel 2017/18 ankündigt, dass er zwar zu höheren Fördersätzen bereit sei, am Prinzip der Bereitstellung öffentlicher Darlehn zur Absenkung der Zinslasten (sog. Zinssubventionen) aber festhalten möchte (ergänzt durch teilweise Tilgungsverzichte).

Genauer besehen, fehlt es auch auf diesem Gebiet an Innovationen, denn beim Festhalten an alten Modalitäten bleibt unberücksichtigt, dass eine weitere Absenkung der Zinsen angesichts des derzeitigen niedrigen Zinsniveaus kaum noch Anreizwirkungen entfalten kann. Ohne neue Formen der Förderung droht dem Senat, dass dieser auf seinen Fördermitteln sitzen bleibt und sein Ziel, mehr Sozialwohnungen zu schaffen. verfehlt. Aus anderen Bundesländern (z.B. Hessen) ist bekannt, dass Bauträger den rechnerischen Vorteil weiterer Zinssenkungen (von 1,5 % auf 0,5 %) als zu gering erachten, gemessen an den Miet- und Belegungsbindungen, zu denen sie sich im Gegenzug bei Annahme der Fördermittel verpflichten müssten. Viele Bauträger, auch die kommunalen, verzichten lieber auf diese Art der Förderung, weil die damit eingehandelten Restriktionen sämtliche Vorteile der Förderung mehr als aufwiegen.

Das dritte Problem sind die negativen Erfahrungen der Vergangenheit. Es sollte ernst genommen werden, dass öffentliche Fördermittel für den Wohnungsbau vor 2000 gravierende Folgewirkungen hatten. Sie führten zu Fehlbelegungen im großen Stil, zu Subventionsattentismus, hatten baukostentreibende Nebenwirkungen und sind letztlich mit diversen Skandalen sowie dem Berliner Bankencrash von 2001 ursächlich verbunden, der damals zum Rücktritt des Regierenden Bürgermeisters Diepgen führte. Die SPD war seinerzeit mitverantwortlich für die daraus resultierende, bis heute andauernde Verschuldung in Höhe von immer noch rd. 60 Mrd. € und kann heute nicht – in aller Unschuld – zu alten Förderpolitik zurückkehren, ohne zuvor sicher zu stellen, dass die alten Formen der skandalträchtigen Schlampereien wieder aufleben. Im Sinne ihrer Glaubwürdigkeit müsste die rot-rot-grüne Koalition klarstellen, wie sie verhindern will, dass sich die alten Missstände wiederholen.

Es wird also darauf ankommen, völlig neue Fördermodelle einzuführen und diese missbrauchsfrei zu implementieren, denn ebenso sicher ist:.

Ohne intelligentere Fördermodalitäten sind keine zusätzlichen Wohnungen mit bezahlbaren Mieten zu erwarten.

Da die Baukosten (Bauhaupt- und Baunebengewerbe, zuletzt durch die 1. 1. 2016 in Kraft getretenen 3. Stufe der EnergieVO) inzwischen so stark gestiegen sind, ist nicht auszuschließen, dass der Fördereffekt ins Leere geht. Verlorene Zuschüsse zum Bau preisgünstiger Wohnungen, sollten ggfs. inversiv gestaltet werden und je nach Einsparung bei den Baukosten bewilligt werden sowie verbunden mit der Auflage, Wohnungen als preisgünstige Sozialwohnungen ohne zeitliche Begrenzung, also dauerhaft, bereit zu stellen. Unterstellt man einmal, dass sich der Senat zu verlorenen Zuschüssen in Höhe von 66.70 €/qm pro Wohnung durchringt, dann ließen sich mit den bewilligten 200 Mio € rd. 3.000 Wohnungen subventionieren. Allerdings ergäbe dies nur in Randlagen, aber nicht in Citylagen schwarzen Zahlen. Wie mit Modellrechnungen belegt werden kann, muß der Baukostenzuschuss – je nach örtlichen Grundstückspreisen gestaffelt werden, um Wohnungsbaugesellschaften anzuregen, kostengünstige Wohnungen zu bauen.

Insgesamt ist bis dato ungelöst, wie verhindert werden kann, dass Fördermittel erneut die Baukosten steigen lassen. Dazu fehlt es an durchgerechneten und belastbaren Aussagen des Senats.

Subjektförderung:

Mit dem 1. 1. 2016 hat der Senat die Möglichkeit geschaffen, dass Mieten der kommunalen Wohnungsbaugesellschaften einen Mietzuschuss beantragen können, wenn die Miete 30 % ihres Nettoeinkommens übersteigt. Der rot-rot-grünen Koalitionsvereinbarung plant eine Ausweitung dieser gesetzlichen Regelung in der laufenden Legislaturperiode, um die Mietbelastung auch anderer Haushalte bei 30 % zu deckeln. Die Kosten sollen die sechs kommunalen Wohnungsbaugesellschaften tragen, indem sie entweder die Mieten senken oder die Differenz zur Marktmiete aus Gewinnen oder aus den Rücklagen übernehmen: sprich: das Land Berlin plant ein einen umfassenden Rechtsanspruch auf ein landeseigene Wohngeld. Käme es dazu, dann wäre dieses Recht auf Wohnen eine neuartige gesetzliche Absicherung gegen hohe Mieten und damit eine soziale Wohltat für alle Mieterhaushalte mit geringen Einkommen. Aus Sicht der Mieter wäre dies zweifellos zu begrüßen und ein Sieg des Bürgerbegehrens für niedrige Mieten, dessen mutmaßgebliches Ergebnis der Senat zu fürchten hätte. Berlin wäre zugleich Vorreiter einer neuen sozialen

Mietenpolitik, denn einen solchen Rechtsanspruch gibt es bisher in keinem anderen Bundesland.

Nur der Bund hat Erfahrungen mit unbegrenzten Wohngeldansprüchen. Einen ähnlichen Rechtsanspruch auf Wohngeld gab es nämlich bereits früher. Erinnert sei daran, dass das Wohngeld zeitgleich mit dem Ende der Förderung des sozialen Mietwohnungsbaus um das Jahr 2000 ersatzweise zum Hauptpfeiler der sozialen Wohnungspolitik erklärt wurde. Seinerzeit lief die Objektförderung aus. Die Sanierung der öffentlichen Haushalte hatte absolute Priorität. Das wohnungspolitische Umsteuern ging zurück auf die Empfehlungen der wohnungspolitischen Kommission, die die Bundesregierung 1994 eingesetzt hatte. Sie kam damals zu dem Ergebnis, die seit 1949 praktizierte, die öffentlichen Haushalte aber stark belastende und ihre Ziele nicht selten verfehlende Objektförderung zugunsten der Subjektförderung zu kappen. Mit dem Wohngeld sollte der Wegfall der direkten Förderung sozialpolitisch kompensiert werden. Jeder Haushalt sollte eine Wohnung seiner Wahl auf dem sog. freien Markt anmieten können. Sofern sein Einkommen nicht ausreichte, hatte er einen Rechtsanspruch auf Wohngeld; dieses stand ihm zu, um die Lücke zwischen Marktmiete und Zahlungsfähigkeit zu schließen. Die rot-rot-grüne Koalition ist dabei, einen ähnlichen Rechtsanspruch zu kodifizieren.

Das auf die individuellen Bedürfnisse zugeschnittene Konzept des Wohngelds schaffte der Bund jedoch bald wieder ab, denn innerhalb weniger Jahre explodierten die Wohngeldansprüche auf 5,6 Mrd. € p.a., so dass die Bundesregierung das Wohngeld 2005 radikal auf weniger als 0,9 Mrd. € kürzte. Das Wohngeld wurde im Zuge der HARTZ IV Reformen eingeschmolzen und durch die sog. Kosten der Unterkunft ersetzt, die nicht mehr der Bund, sondern von den Kommunen und den Ländern zu tragen sind. Letztere stehen aber nur HARTZ IV Haushalten zu, nicht aber sonstigen einkommensschwachen Haushalten.

Ein Rechtsanspruch aller Sozialmieter auf Übernahme der Mietkosten durch das Land Berlin, soweit diese 30 % seines Haushaltseinkommens übersteigen, dürfte vom Land Berlin nicht lange durchzuhalten sein. Gut jeder fünfte Berliner gilt – nach Angaben des Paritätischen Wohnfahrtsverbandes - als arm; in Berlin beträgt die Armutsquote 21,2 % (Bundesdurchschnitt 15,6 %), Tendenz steigend. Sie alle, d.h. nicht nur HARTZ IV „Bedarfsgemeinschaften“, denen mit Mitteln der Kosten der Unterkunft geholfen wird, hätten Anspruch auf Mietzuschüsse aus öffentlichen oder Schattenhaushalten.

Eine solche Regelung hätte unabsehbare finanzielle Folgen für das Land Berlin, denn diese käme einer Kehrtwendung von der seit 1995 herrschenden, alles überwölbenden Doktrin der Haushaltskonsolidierung gleich, einer klaren Abkehr von der Politik des Sparens. Zum einen verschlingt ein solcher Rechtsanspruch auf niedrige Mieten und Wohngeld die angesparten Rücklagen der sechs kommunalen Wohnungsbaugesellschaften. Zum anderen müßte der Senat im Falle einer Insolvenz eventuelle Verluste der kommunalen Wohnungsbaugesellschaften übernehmen; in anderen Worten: die Wohngeldverpflichtungen würden schon bald die gesamten steuerlichen Mehreinnahmen Berlins übersteigen und die Erfolge der Haushaltssanierung der letzten Jahre konterkarieren, wenn nicht aus den Angeln heben. Sollte es dazu kommen, zeichnet sich eine neue Welle der Verschuldung ab.

Filtering:

In den wohnungspolitischen Erklärungen der Parteien wird gern behauptet, dass jede zusätzliche Miet- oder Eigentumswohnungen den Wohnungsmarkt entlastet. Dabei wird eine notwendige Differenzierung unterschlagen. Es wird nicht hinreichend darauf abgestellt, in welchem Segment eine neue Wohnung entsteht. Stillschweigend wird unterstellt, dass teure Neubauwohnungen indirekt auch ärmeren Haushalten zu Gute kommen. Ohne es auszusprechen, setzten die wohnungspolitischen Sprecher weiter auf den sog. Trickle Down Effekt, auch Filtering Prozeß genannt; d.h. auf die Theorie, dass vom Bau teurer Wohnungen über Umzugsketten letztlich auch die Haushalte am unteren Ende der Einkommensskala profitieren. Die Theorie, die unter Johannes Eeckhoff nach 1982 zur offiziellen Strategie des damaligen von der CSU geführten Bundesbauministeriums avancierte, besagt vereinfacht: Wer eine Neubauwohnung bezieht, macht seine bisherige Wohnung frei, die dann von Nachrückern angemietet wird. Diese Nachrücker verbessern damit einerseits ihre Wohnungssituation, während sie andererseits dem Markt ihre bisher bewohnte preisgünstigere Wohnung zur Verfügung stellen. Über mehrere Stufen des Sickerns kommen am Ende auch ärmere Haushalte zum Zuge, die über wenig Geld verfügen. Die Theorie unterstellt mithin einen sog. Sickereffekt, in dessen Verlauf staatliche Wohnungsbausubventionen über den „trickle down process“ letztlich auch armen Haushalten ermöglichen, Wohnungen zu finden, die zwar einem niedrigeren Segmenten zuzuordnen ist, weil sie in schlechterem Zustand angeboten wird und/oder sich in peripherer Lage befindet, aber eben zugleich günstigere Mieten aufweisen.

Die Filtering-Theorie ist umstritten. Vor 30 Jahren wurde bereits in mehreren Studien in den USA sowie des damaligen Bundesbauministeriums nachgewiesen, dass das Filtering in der Praxis so nur eingeschränkt greift, u.a., weil die Umzugsketten frühzeitig abreißen, bevor unten ein verbessernder Effekt feststellbar ist. Filtering-Barrieren treten z.B. schon dann auf, wenn ein neu in die Stadt zuziehender Haushalt vorher gar keine von ihm bewohnte Wohnung in der Stadt besaß, die er hätte freimachen können. Es bleibt abzuwarten, wie der rot-rot-grüne Senat dieser wohnungspolitischen Falle zu entkommen gedenkt.

Steuerliche Sonderabschreibungen:

Die Änderung des Steuerrechts fällt in die Kompetenz der Bundespolitik. Das Land Berlin kann seine Vorstellungen hierzu nur über den Bundesrat einbringen. Die Anhebung der Abschreibungssätze wäre – theoretisch – zwar ein wirkungsvolles Instrument, um das Angebot an Wohnungen im Sinne antizyklischer Gegensteuerung schnell auszuweiten, allerdings wiederum primär im oberen Preissegment. Das Steuerrecht diente in der Vergangenheit immer wieder zur konjunkturellen Belebung und als Hebel der Wohnungspolitik, u.a. in den Jahren 1993 bis 1998. Damals kam es tatsächlich zu sinkenden Mieten.

In diesem Sinne hatte Bundesfinanzminister Schäuble 2015/16 einen Vorschlag ausarbeiten lassen. Statt zusätzlicher Mittel für den Wohnungsbau, wollte sein Ministerium nur steuerliche Sonderabschreibungen bewilligen. Seinen Vorschlag hat er als Gesetzesentwurf im Februar 2016 vom Bundeskabinett beschließen lassen: Investoren neuer Wohnungen in Städten mit angespannten Wohnungsmärkten dürfen bis zu einem Drittel der Baukosten in den ersten 3 Jahren steuerlich abschreiben, sofern die Baukosten 3.000 €/qm nicht übersteigen. Diese Regelung begünstigt zwar auch kostengünstige Wohnungen, vor allem aber fördert sie teure Wohnungen. Zudem würde diese Neuregelung nach dem Wortlaut der Gesetzesvorlage auch Käufern von Wohnungen zustehen, d.h. auch international agierende Immobilienanlegern, die in der Regel nicht selbst bauen, sondern fertige, bereits voll vermietete Wohnanlagen in ihre Bestände übernehmen. Die Expertenanhörung im April 2016 hat die Zweifel mehrerer Bundesländer am Konzept des Finanzministeriums bestätigt.

Die Nachteile dieser i.d.R. kreditfinanzierten Maßnahmen sind nicht von der Hand zu weisen. Erstens hat der Einwand Gewicht, dass das zur konjunkturellen Steuerung genutzte Steuerrecht vor allem Bauherren mit

hohen Einkommen und hohen Steuerbelastungen begünstigt, während Steuervorteile nicht den sozial Benachteiligten zu Gute kommen. Steuernachlässe sind deshalb in der Regel sozial ungerecht, weil sie eher von denen in Anspruch genommen werden, die hohe Einkommen zu versteuern haben, aber nicht von den Menschen, die in Armut leben.

Ein zweiter Einwand: Zeitlich befristete steuerliche Sonderabschreiben bewirken Vorzieheffekte; d.h. sie wirken selten dauerhaft. Ihr Zusatznutzen ist ungewiss, weil das Vorziehen dazu führt, dass ohnehin geplante Investitionen zu Lasten späterer Jahre stattfinden. Ebenso ist unklar, wie Streu- und Mitnahmeeffekte zu vermeiden sind.

Zudem tauchen verfassungsrechtliche Bedenken auf. Nach den Vorstellungen des Bundesministeriums für Finanzen sollen steuerliche Abschreibungsregeln stadträumlich steuerbar eingesetzt werden, d.h. nur in ausgewiesenen Zielgebieten angespannter Wohnungsmärkte zur Anwendung kommen. Das entspricht zwar den Forderungen u.a. der kommunalen Spitzenverbände, ist aber politisches Neuland und der erste bekannte Versuch räumlicher Feinsteuerung im Steuerrecht. Bisher galt immer, dass das Steuerrecht geographisch flächendeckend einheitlich zu gelten hat. Ohne eine - auch verfassungsrechtlich überprüfte - entsprechende Gesetzesänderung dürfte die räumliche Fokussierung auf in städtische Problemgebiete juristisch fragil sein.

Quersubventionierung:

Ähnlich wie München und Hamburg hat sich auch Berlin dazu entschlossen, in Verhandlungen mit Bauträgern darauf zu bestehen, dass in jedem Vorhaben eine Quote kostengünstiger Wohnungen vorzusehen ist. In den Berliner Koalitionsverhandlungen 2016 blieb offen, ob die Quote 30 % oder 50 % betragen soll, zu der vor allem die 6 kommunalen Wohnungsunternehmen verpflichtet werden sollen.

Insgesamt ist ein solcher Quotenansatz sicher sinnvoll, insbesondere solange die Nachfrage nach Bauland von Seiten der Bauträger anhält und diese zu Zugeständnissen bereit sind. Offen ist eher, ob der Senat bzw. sein dafür eingesetztes Immobilien Management fachlich in der Lage, cleveren Bauträgern die Stirn zu bieten und auf Augenhöhe zu verhandeln. Soweit es sich um landeseigene Grundstücke handelt, kann eine solche Quote im Rahmen von Verkaufsverhandlungen vertraglich vereinbart werden. Nur sei der Einwand erlaubt: der Senat hat die ihm ehemals gehörenden Flächen bereits in den 1990/2000er Jahren weitgehend verkauft. Landeseigene Grundstücke mit planungsrechtlich gesicherten Baurechten sind rar und die Ausweisung neuen Baulands

erfordert in der Regel mehrjährige Planungszeiten; d.h. kurzfristig mobilisierbar sind weitere Bauflächen kaum. Handelt es sich dagegen um private Grundstücke, ist es schwierig, derartige Quoten verbindlich zu vereinbaren oder gar im Zuge von Baugenehmigungen oder städtebaulichen Verträgen zur Auflage zu machen. Wegen des Kopplungsverbots sind Quoten schwerlich gerichtsfest durchzusetzen.

Wirtschaftlich haben derartige Quoten – wie leicht zu verstehen ist - eine interne Quersubventionierung zur Folge. Jede Wohnungsbaugesellschaft, jeder Bauträger und jeder Investor wird kalkulieren, dass die gedeckelten Wohnungen durch entsprechend höhere Mieten der übrigen freien Wohnungen kompensatorisch finanziert werden; per saldo ist dies zwar eine denkbare, aber keine befriedigende Lösung, weil andere Wohnungen entsprechend teurer würden.

Nachbesserrungen der Mietpreisbremse:

In der öffentlichen Debatte scheint sich seit Mai 2016 die Überzeugung durchzusetzen, dass die am 1. 6. 2015 beschlossene Mietpreisbremse in der Praxis nicht wirke. In den Veröffentlichungen des Mietervereins sowie in zahlreichen Berichterstattungen wird die Wirkungslosigkeit sls bewiesenes Faktum unterstellt. Wie sich die Mietpreisbremse de facto auswirkt und wie das Verhalten der Vermieter verändert, dürfte allerdings noch nicht hinreichend untersucht zu sein. Justizminister Maas mahnte schon im Sommer 2016 zur Besonnenheit. Nach einem Jahr sei es zu früh, die Wirkungen verlässlich zu beurteilen.

Unbestritten sind Beispiele, wie die sog. Mietpreisbremse dank der Ausnahmegenehmigungen sowie in der rechtlichen Grauzone in der Praxis umgangen wird. Wie die Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten abgegrenzt werden, ob die Mietspeigel wissenschaftlich solide ermittelt wurden, das alles beschäftigt inzwischen die Gerichte. Die Zukunft der Mietpreisbremse ist ungewiß, denn inzwischen liegt sie dem Bundesverfassungsgericht zur Überprüfung vor, weil das Landgericht Berlin diese für verfassungswidrig hält.

Um nicht mißverstanden zu werden: Das sozialpolitische Ziel, die Dynamik der Mietsteigerungen mit Gesetzen, Verordnungen und sonstigen mit rechtlichen Reglungen zu bremsen, ist mehr als verständlich. Der rot-rot-grüne Senat schöpft seine gesetzgeberischen Möglichkeiten als Bundesland aus: Ausweisung des gesamten Stadtgebiets im Sinne der Mietpreisbremse, Kappung der Umlagen nach Modernisierungen, Umwandlungsverbote, Milieuschutzgebiete, Genehmigungsvorbehalte und Einschränkungen der Vermietung von

Ferienwohnungen). Allen diese rechtlichen Regelungen haftet der Makel an, dass sie das Hauptproblem der steigenden Mieten, die auseinander klaffenden Schere von Nachfrage und Angebot nicht in an der Wurzel packen. Steigende Mieten, die das Armutsrisiko bis in die Mittelschicht hinein virulent und spürbar gemacht haben, lassen sich mit rechtlichen Regelungen nicht in den Griff bekommen, denn damit entsteht keine einzige neue Wohnung. Die Instrumente des Mietrechts sind nicht geeignet, den Neubau von Wohnungen zu fördern, geschweige denn solche mit niedrigen Mieten. Eher bewirken sie – aus ökonomischer Sicht - das Gegenteil.

Die Mietpreisbremse, erlaubt bekanntlich zwar die freie Vereinbarung der Miethöhe bei Erstvermietungen (und nach durchgreifender Modernisierung); spätestens jedoch mit dem ersten Mieterwechsel - innerhalb von 5 Jahren ziehen zwischen 30 – 40 % aller Mieter um - wird jede Erstvermietung zur Zweitvermietung. Was dann gilt, ist im Gesetz unklar benannt und bedarf der Auslegung der Gerichte. Letztere argumentieren, dass ab der Zweitvermietung die Mietpreisbremse greift und zwar solange, bis die Mieten lt. Mietspiegel nachgezogen sind. Wegen dieser Unsicherheit zögern Kreditgeber bei der Beleihung. Sie waren es früher gewohnt, mit steigenden Mieterträgen zu kalkulieren. In Gebieten, in denen die Mietpreisbremse gilt, ist diese Option abgeschnitten. Ausgebremste Mieten schrecken sowohl Investoren ab, die den Bau von Mietwohnungen planen, als auch Banken und Sparkassen, die die Finanzierung sicherzustellen haben.

Sollte der Mietspiegel, der der realen Marktentwicklung in der Regel hinterherhinkt, künftig auf den Durchschnitt der letzten 8 - 10 Jahre abstellen, dramatisiert sich die Investitionen behindernde Regelung um eine weitere Drehung an der Schraube des Mietrechts und treibt die Investoren noch stärker als schon bisher dazu, ausschließlich Mietwohnungen im Hochpreissegment zu projektieren sowie im Eigentumswohnungsbau, indem die Mietpreisbremse bekanntlich nicht gilt. Beides geht zu Lasten des Neubaus preisgünstiger Mietwohnungen.

Neue Gemeinnützigkeit:

Um abschießend auf das Kernproblem, die Wohnungsnöte von Haushalten mit geringem Einkommen zurück zu kommen, die die steigenden Mieten bei Wohnungswechsel am wenigsten verkraften können: die Politik hat - nach Sichtung der verschiedenen Optionen - keine schnelle, tragfähige Strategie anzubieten. Die rot-rot-grüne Koalition greift deshalb gern auf eine bisher nur vage formulierte Zukunftshoffnungen zurück, indem sie die Wiederbelebung des

historischen Gemeinnützigkeitsprinzips thematisiert und auf die Wiener Erfahrungen mit dem kommunalen Wohnungsbau der 1920er Jahre verweist. Damit stellt sie eine langfristige Lösung in den Raum, um von der tagespolitischen Misere abzulenken. Bei Lichte besehen, eröffnen sich aber auch damit keine kurzfristig wirkenden Optionen, u.a. weil das EU Recht Steuerbefreiungen untersagt, wie sie die Gemeinnützigen früher in Anspruch nehmen durften. Dennoch sind die Befürworten – zumindest langfristig - durchaus im Recht: Für die aktuellen Engpässe bietet die Wiederbelebung des Gemeinnützigkeitsprinzips zwar keine praktikable Sofortlösung, aber warum sollte es – mit der Perspektive mehrerer Jahre - nicht möglich sein, parallel zur Tagespolitik eine radikal andere zeitgemäße Strategie der neuen sozialen Wohnungspolitik zu formulieren, die an die Tradition der Gemeinnützigkeit anknüpft und diese fortführt? Vor gut 100 Jahren ersannen Wohnungsreformer Konzepte des gemeinnützigen sozialen Wohnungsbaus, um dem damaligen Wohnungselend eine Alternative gegenüber zu stellen. Sie sind im Getriebe der Individualisierung des modernen Kapitalismus – zu Unrecht – weitgehend in Vergessenheit geraten. Viel zu selten wird heute noch über grundsätzlich andere soziale Reformen, Modelle und Lösungen nachgedacht.

Gemeinnützigkeit bedeutet - verkürzt gesagt - Wohnungsbau in sozialer Verantwortung, sprich mit der Verpflichtung, Wohnungen nicht mit maximaler, sondern mit begrenzter Rendite anzubieten und zwar für diejenigen, die im Wettbewerb des freien Mietmarktes nicht mithalten können, die zu dem Ärmsten in Deutschland zählen - inklusive den vielen Flüchtlingen. Es müsste möglich sein, über gemeinnützige Stiftungen, Baugruppen oder Genossenschaften die wohnungspolitischen Weichen neu zu stellen. Die öffentliche Hand sollte derartigen Initiativen – auch Experimenten - zur Seite stehen.

III. Fazit:

Die rot-rot-grüne Koalition hat 2016 eine verfahrene wohnungspolitische Situation dank jahrelanger Vernachlässigung des sozialen Mietwohnungsbaus geerbt. Sie hatte inzwischen ein Jahr Zeit, neue Strategien zu erfinden, zu beschließen und umzusetzen. Bis heute ist unklar, wie der Senat den Spagat zwischen sozialer, ökologischer und fiskalischer Verantwortung – nachhaltig – überbrücken, in praxistaugliche Politiken, Programme und Maßnahmen umsetzen und dann auch finanzieren möchte. Das primäre wohnungs- und sozialpoltische Ziel, eine ausreichende Zahl neuer Wohnungen zu erschwinglichen Mieten zu bauen und damit den Mietenanstieg in Grenzen zu halten, rückt in weite Ferne.