

Kommunaler Wohnungsbau – sozial und wirtschaftlich

Beiträge der Fraktion DIE LINKE Berlin
zur stadtpolitischen Debatte



Vorwort | Udo Wolf | Seite 4

Soziale Wohnungswirtschaft für Berlin und Umsteuerung der
städtischen Gesellschaften | Katrin Lompscher | Seite 5

Wohnungsbau und soziale Wohnraumförderung für Berlin.
Der Einstieg in die soziale Wohnungswirtschaft | Dr. Matthias Schindler | Seite 8

Neue Wohnraumförderung vor allem für städtische Wohnungen –
Städtische Wohnungsbaugesellschaften wirtschaftlich stärken
und sozial verpflichten | Antrag der Fraktion DIE LINKE. Berlin | Seite 34



Liebe Berlinerinnen und Berliner, Wohnungen sind zu einem begehrten Objekt für Finanzspekulation geworden – auch und gerade in Berlin. Mieterinnen und Mieter werden aus ihren Wohnungen vertrieben, um diese nach Sanierung mit hoher Rendite zu vermarkten. Die Mieten steigen rasant.

Viele können sich die steigenden Wohnkosten für Miete, Nebenkosten, Wasser, Strom und Heizung nicht mehr leisten. Am stärksten betroffen sind Geringverdienerinnen und Geringverdiener sowie Empfängerinnen und Empfänger von Transferleistungen.

Die Bevölkerung ganzer Quartiere wird ausgewechselt. Um eine neue Wohnung anmieten zu können, müssen Bewerberinnen und Bewerber immer fragwürdigere Nachweise vorlegen. Soweit die beunruhigende Situation.

Für die Fraktion DIE LINKE im Berliner Abgeordnetenhaus ist klar: Wohnen ist ein Grundrecht. Die Miete muss bezahlbar sein – für alle. Das Land Berlin muss alle zur Verfügung stehenden Instrumente nutzen, um bezahlbare Mieten und eine soziale Stadt zu erhalten. Wir brauchen aber auch eine soziale Wohnraumförderung. Die Förderung des Senats mit Einstiegsmietten von 6,50 Euro und Mietsteigerungen alle zwei Jahre für 1.000 Neubauwohnungen jährlich geht an der sozialen Wirklichkeit vieler Berlinerinnen und Berliner vorbei.

Nach Jahrzehnten falscher Förderpolitik mit einem Sozialen Wohnungsbau, der den Namen nicht verdiente, und der einseitig auf Neubau ausgerichteten aktuellen Senatsstrategie brauchen wir den Einstieg in eine neue soziale Wohnungswirtschaft. Die Stärke der Stadt sind ihre eigenen Wohnungsbaugesellschaften. Diese können einen wichtigen Beitrag für die Wohnraumversorgung zu bezahlbaren Mieten leisten. Dafür müssen sie aber

neu ausgerichtet werden. Die Fraktion DIE LINKE hat zusammen mit dem Ökonomen Dr. Matthias Schindler ein Konzept erarbeitet, mit dem der Wohnungsbestand bezahlbar bleibt und der Bau neuer Wohnungen mit dauerhaften Belegungsrechten und einer Mietpreisbindung gefördert wird. In der vorliegenden Broschüre stellen wir Ihnen die Ergebnisse des wohnungspolitischen Konzepts unserer Fraktion vor. Wir legen dar, wie Berlin eine neue Wohnraumförderung gestalten kann.

Wir würden uns freuen, wenn Sie mit uns diskutieren, wie eine neue soziale Wohnungspolitik und der Einstieg in eine soziale Wohnungswirtschaft Gestalt annehmen kann.

Udo Wolf
Fraktionsvorsitzender

Soziale Wohnungswirtschaft für Berlin und Umsteuerung der städtischen Gesellschaften

In Berlin herrscht Wohnungsnot – diese Aussage stimmt auf jeden Fall für preiswerten Wohnraum und für spezielle Bedarfsgruppen wie Menschen mit wenig Geld, Singles und Personen, die auf barrierefreie Wohnungen angewiesen sind. Für alle anderen wird Wohnraum zunehmend knapp, was auch in einem anhaltenden Mietpreisauftrieb seinen Ausdruck findet. Der Senat leugnet das Problem nicht mehr, aber was er real tut, taugt kaum zur Lösung. Allein Wohnungsneubau zu forcieren bringt wenig, wenn Bestandswohnungen nicht vor untragbarer Mieterhöhung und Umwandlung in Wohneigentum geschützt werden.

Was also wäre zu tun, was wäre eine alternative Strategie für bezahlbares und bedarfsgerechtes Wohnen in Berlin? Die Stadt wird älter und vielfältiger und braucht entsprechend angepassten Wohnraum. Energiewende im städtischen Kontext bedeutet vor allem Energieeinsparung und Klimaanpassung im Gebäudesektor und in der Stadtplanung.

Berlin wächst seit kurzem wieder, braucht also auch mehr Wohnungen. Berlin braucht Wohnungszuwachs, der Senat rechnet mit einem Bedarf von 137.000 Wohnungen zusätzlich bis 2025, das entspricht rund 11.000 pro Jahr. Quantitativ ist das eine überschaubare, lösbare Aufgabe. Das bedeutet nicht nur Neubau, auch der Umbau früherer Gewerbebauten oder

die Herrichtung von Altbauten kann zusätzlichen Wohnraum schaffen. Aber der Mangel an bezahlbaren Wohnungen für kleine Einkommen, an Wohnungen, die generationen- und klimagerecht sind, wird mit Neubau allein nicht zu beheben sein.

Nach dem 2. Weltkrieg waren in Berlin bis 1990 rund 917.000 Wohnungen neu gebaut worden, 556.000 im Westen, 361.000 im Osten. Gegenüber 1950 gab es 1990 fast 690.000 Wohnungen mehr in beiden Stadthälften, insgesamt rund 1.713.000, obwohl die Einwohnerzahl nur um knapp 100.000 Personen auf reichlich 3,4 Millionen Personen zugenommen hatte. In diesem Verhältnis spiegelt sich auch die Veränderung von Haushaltsgrößen und Wohnflächenverbrauch. Der Trend zu kleineren Haushalten und größerem Flächenverbrauch hat sich bis heute fortgesetzt, scheint aber an eine Grenze zu geraten.

Seit 1991 sind in Berlin rund 200.000 Wohnungen neu gebaut worden – der weitaus größte Teil davon bis zum Jahr 2000. Die Zahl der sozial gebundenen Wohnungen wird von aktuell rund 140.000 auf reichlich 100.000 im Jahr 2020 zurückgehen. Seit 1991 ist die Modernisierung und Instandsetzung von über 400.000 Wohnungen gefördert worden, zu 85 Prozent im Ostteil Berlins, von denen im Altbaubestand heute nur noch rund 25.000 über soziale Bindungen verfügen. Es sind rund 25 Milliarden Euro Landesmittel in

die Wohnungsbauförderung geflossen, ohne dass damit ein nachhaltiger, also dauerhafter Beitrag zur sozialen Wohnraumversorgung geleistet worden ist. Der enorme öffentliche Mittelaufwand der Vergangenheit steht in keinem Verhältnis zum gesellschaftlichen Nutzen. Der anhaltende Zuzug nach Berlin ist ein erfreulicher und ermutigender Vertrauensvorschuss in die Zukunft unserer Stadt. Berlin hat sich – entgegen anderslautender Befürchtungen – zu einer attraktiven Metropole entwickelt. Und Berlin gehört national und international zu den Städten mit relativ niedrigen Lebenshaltungskosten, nicht zuletzt wegen der (noch) günstigen Mieten. Das war bisher der große Standortvorteil Berlins und auch das Geheimnis der Anziehungskraft für Junge und Kreative. Es ist ein Pfund, das die Stadt nicht aus der Hand geben darf, auch und gerade weil die Einkommenssituation hier strukturell schlechter ist als anderswo. Auch deshalb ist die soziale Wohnraumversorgung eine politische Aufgabe ersten Ranges, gerade in Berlin.

Die öffentlichen Wohnungsunternehmen sind zentrale wohnungspolitische Instrumente und künftig die entscheidende Säule einer sozialen Wohnungswirtschaft. Auf die Entwicklung dieser Bestände kann direkt politisch und finanziell steuernd Einfluss genommen werden. Und vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit dem »alten« sozialen Wohnungsbau kann und muss hervorgehoben werden: Öffentliche Mittel für den

Wohnungssektor bleiben im öffentlichen Eigentum. Angesichts der ab 2020 geltenden Schuldenbremse sei zudem darauf verwiesen, dass die Vermögen aus Beteiligungen dafür nicht maßgeblich werden.

Derzeit verfügt Berlin über rund 285.000 Wohnungen in sechs städtischen Wohnungsbaugesellschaften. Deren Zahl wächst nach großen Einbußen seit 1990 (da gab es 482.000 städtische Wohnungen) seit 2007 wieder und soll nach Vorstellung des Senats bis 2016 auf 300.000 steigen. Bisher sind Zukäufe maßgeblich für Zuwachs, künftig soll auch der Neubau dazu beitragen. Die berlinovo, Nachfolgesellschaft der Immobilienauffanggesellschaft nach der Berliner Bankenkrise mit rund 20.000 Wohnungen und Appartements in Berlin, entwickelt sich langsam zur siebenten städtischen Gesellschaft.

Im Zeitraum von 2000 bis 2011 haben die städtischen Gesellschaften zusammen gerade einmal rund 1.350 Wohnungen errichtet, darunter knapp 1.000 als Eigentum. Auch die aktuellen Planungen nehmen sich noch immer bescheiden aus. Das ist kaum verwunderlich angesichts der Tatsache, dass die städtischen Wohnungsunternehmen mit der Ertüchtigung ihrer Bestände und vor allem mit ihrer eigenen Konsolidierung in den letzten zehn Jahren mehr als ausgelastet waren und sind.

Es ist ein Verdienst der rot-roten Koalition, dass die städtischen Gesellschaften nach den Einschnitten der sogenannten »In-Sich-Geschäfte« (eine Gesellschaft kauft die andere und zahlt den Kaufpreis an den Senat) wirtschaftlich wieder handlungsfähig sind. Deshalb können und müssen sie zentrale Akteure einer sozialen Wohnungswirtschaft sein. Die Politik muss diese Funktion gezielt unterstützen, indem sie die Eigenkapi-



Für bezahlbare Mieten muss Berlin die kommunale Wohnungswirtschaft stärken.

talausstattung der Unternehmen stetig verbessert und dafür die Unternehmensziele konkretisiert und die Unternehmenssteuerung darauf ausrichtet. Kurz gesagt: Als Gegenleistung für eine Eigenkapitalzuführung werden die Unternehmen zur dauerhaften Bereitstellung von bezahlbarem und bedarfsgerechtem Wohnraum verpflichtet. Ob im eigenen Bestand, über Zukäufe oder durch Neubau hängt von der jeweiligen Ausgangslage und Unternehmensstrategie ab und wird politisch nicht vorgegeben.

Für den Wohnungsbau geeignete öffentliche Liegenschaften sollen vorrangig den städtischen Gesellschaften übertragen werden, und zwar zu solchen Konditionen, die nicht kostentreibend wirken. Und was zukünftig an Bedeutung gewinnen wird: Berlin muss eine strategische Flächenvorsorge etablieren und gezielten Flächenankauf nicht nur, aber insbesondere für den Wohnungsbau und Folgeinfrastrukturen betreiben. Wenn der Wohnungsneubau einer sozi-

alen Wohnraumversorgung dienen soll, dann müssen Wohnungsgrößen, Ausstattung und Baukosten diesem Ziel entsprechen. Das gilt es bei den Bauprogrammen der öffentlichen Unternehmen und in den Kriterien von öffentlichen Förderprogrammen für Dritte sicherzustellen.

Zugleich muss die demokratische Kontrolle der privatrechtlich organisierten öffentlichen Wohnungswirtschaft in Berlin verbessert werden. Da reicht es nicht, dass die öffentlichen Gesellschaften mehr oder weniger engagiert Mieterbeiräte initiieren. Die Einbeziehung der Mieterinnen und Mieter in Bau- und Modernisierungsvorhaben muss deutlich verbessert werden, wie zahlreiche Beispiele von Mieterprotesten in der letzten Zeit zeigen. Warum nicht auch Mieterinnen und Mieter in die Aufsichtsräte? Warum nicht mehr Transparenz bei eigenen Planungs- und Bauvorhaben und in der wohnungswirtschaftlichen Praxis – von Vermietungskriterien bis Engagement im Stadtteil.

Das derzeitige wohnungswirtschaftliche Controlling des Senats ist weder für das Parlament noch für die Öffentlichkeit transparent. Das technisch im Wesentlichen vorhandene Instrument wird für eine wohnungspolitische Steuerung kaum genutzt. Stattdessen werden die Unternehmen für Senatsprojekte – sei es die Entwicklung Tempelhofs oder am Mauerpark – instrumentalisiert und mit wirtschaftlich nicht leistbaren Aufgaben überfordert.

Dafür stellt der Senat nicht etwa zusätzliche Mittel bereit, abgesehen von den jährlich 32 Millionen Euro für den Wohnungsbaufonds, dafür »erlaubt« er den Unternehmen eine Entnahme von bis zu 175 Millionen Euro aus ihrem Eigenkapital und eine zusätzliche Schuldenaufnahme von 600 Millionen Euro. Das ist das Gegenteil von strategisch orientierter Wohnungs- und Gesellschaftspolitik!

Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen auch, dass die öffentlichen Wohnungsunternehmen nicht von allein eine soziale Vermietungspraxis etablieren. Das reicht von der Ausgestaltung der Miethöhe bis zur Auswahl von Wohnungsbewerberinnen und -bewerbern. Menschen mit Transfereinkommen bzw. Migrationshintergrund müssen unrealistisch hohe finanzielle Sicherheiten offerieren oder werden aus nicht nachvollziehbaren Gründen abgewiesen. Auch verschuldete Haushalte sind bei der Wohnungssuche benachteiligt. Die Verpflichtungen gegenüber dem Land Berlin, Wohnungen für besondere Bedarfsgruppen und Flüchtlinge bereitzustellen, erfüllen die Gesellschaften seit Jahren nur unzureichend. Viele Wohnungen sind für die Mietobergrenzen der Jobcenter schlicht zu teuer. Regelmäßige, rechtlich zulässige Mieterhöhungen im Bestand lassen die Durchschnittsmieten stetig steigen. In einigen Bezirken sind es die

städtischen Wohnungen, die die Miethöhen nach oben bestimmen. Da wirkt das Mietenbündnis des Senates wie ein Placebo, und für die ärmsten Wohnungssuchenden nur noch wie ein Hohn.

Damit sich das ändert und die städtischen Gesellschaften dennoch wirtschaftlich stabil bleiben, wohnungswirtschaftlich ausgewogen ihre Bestände und Quartiere betreiben können und weiterhin starke Partner der sozialen Stadt(teil)entwicklung sind, muss das Land Berlin seine Eigentümerfunktion anders ausüben. Finanzielle Stärkung, klare wohnungspolitische Vorgaben, transparente demokratische Steuerung und partnerschaftliche Stadtentwicklung – das sind unsere Vorstellungen für den Umgang mit den öffentlichen Wohnungsunternehmen.

Der städtische Wohnungsbestand umfasst nur rund 15 Prozent des Gesamtbestandes. Auch wenn die Vergrößerung dieses Anteils strategisches Ziel einer linken Wohnungspolitik sein muss, dürfen private Wohnungsanbieter nicht vernachlässigt werden. Teil des privaten Sektors sind auch Genossenschaften – in Berlin mit immerhin knapp 200.000 Wohnungen –, Baugruppen, Einzeleigentümer, freie Träger etc. – es wäre also fatal und realitätsfremd, die private Wohnungswirtschaft ausschließlich mit Gewinnmaximierung und »Heuschrecken« zu assoziieren. Auch hier sind öffentliche Rahmenbedingungen so zu setzen, dass ein Beitrag zur sozialen Wohnungsversorgung erreicht werden kann. Dafür stehen normative Regelungen im Bau- und Planungsrecht genauso zur Verfügung wie finanzielle Instrumente von der Grundstücksvergabe über das Steuerrecht bis zur direkten Förderung. Um private Akteure für den Einstieg in eine soziale Wohnungswirtschaft zu gewinnen, ist ein Wohnungsbaufonds mit inhaltlich klar strukturierten

Vergabekriterien sinnvoll. Und diese Kriterien müssen den Bedarf besonderer Bevölkerungsgruppen, die Anforderungen an Barrierefreiheit und Energieeffizienz, Kostenbewusstsein und Stadtverträglichkeit berücksichtigen. Für die Vergabeverfahren sind Transparenz und Partizipation zu sichern. Ein messbarer Beitrag zur sozialen Wohnraumversorgung soll Voraussetzung für eine Förderung sein. Die Förderung soll als einmaliger Zuschuss erfolgen gegen einen Anteil dauerhaft zu sozial angemessenen Konditionen (Miethöhe und Belegungsrecht) zur Verfügung gestellten Wohnungen.

Gutes und bezahlbares Wohnen als elementares Grundbedürfnis und dabei zugleich eine nachhaltige Stadtentwicklung mit gesellschaftlich vertretbarem Aufwand zu gewährleisten – das ist die politische Herausforderung. Bezahlbares Wohnen wird heute zu gesellschaftlich tragbaren Kosten überwiegend im Bestand angeboten. Bezahlbare Mieten im Neubau sind ohne eine öffentliche Förderung nicht realisierbar. Aber der Wohnungsneubau von heute ist im besten Fall Bestandteil des bezahlbaren Wohnungsbestands von morgen.



Katrin Lompscher ist stellvertretende Fraktionsvorsitzende und Sprecherin für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen der Fraktion DIE LINKE Berlin.

Wohnungsbau und soziale Wohnraumförderung für Berlin.

Der Einstieg in die soziale Wohnungswirtschaft

Zusammenfassung

Berlin ist attraktiv. Berlin bleibt attraktiv – zumindest auf längere Zeit, vor allem für die, die es sich leisten können. Berlin zieht an. Berlin hat kontinuierlichen Zuzug. Die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner wächst. Gleichzeitig hält die Tendenz zur Verringerung der Haushaltsgrößen an. Die Zahl der Wohnungen hat sich durch Rückbau und Zusammenlegungen in Folge von Sanierungen relativ verringert. Deshalb brauchen wir bedarfsgerechten Wohnungsneubau.

Berlin ist groß. Effekte bedürfen bei 3,5 Millionen Menschen und fast zwei Millionen Wohnungen einer gewissen Größenordnung. Das hat Konsequenzen. Die aktuelle Debatte um den Wohnungsneubau ist aufgeheizt und laut. Ständig neue Ideen, ständig neue Zahlen, ständig neue Forderungen. Das Volumen der dafür in Aussicht gestellten Mittel schwankt, steht jedoch im krassen Missverhältnis zu den apostrophierten Effekten. Die Zahl der Akteure wird immer unübersichtlicher. Es ist ein lautstarker Überbietungswettbewerb im Gang. Aber noch baut Berlin weitgehend mit Worten!

Wohnungsbau und -wirtschaft erfordern langfristiges Denken und Handeln, mit immensen Anfangs- und auch

Folgeinvestitionen. Dieser Mitteleinsatz erfordert Amortisation und dort, wo Fremdmittel erforderlich sind, Zins und Tilgung. Sie müssen erlöst werden. Das determiniert die Bedingungen der späteren Bewirtschaftung. Wohnungsbau und -wirtschaft unterliegen heute immer höheren Standards und öffentlich-rechtlichen Anforderungen. Auch das erhöht die Kosten von Errichtung und Bewirtschaftung.

Das hat Folgen für die Mieten. Wohnungsneubau kann angesichts der tatsächlichen Kosten nur dann zu (reduzierten) Nettokaltmieten pro Quadratmeter für berechnete Personen angeboten werden, wenn die Differenz aus anderen Quellen beglichen wird. Die Schließung dieser Lücke kann entweder wie in der Vergangenheit nur über externe Zuschüsse (öffentliche Förderung) oder durch überhöhte Mieten in anderen Wohnungen erfolgen. So werden entweder die Gesamtgesellschaft (über den öffentlichen Haushalt) oder andere Mieterinnen und Mieter zur Subvention herangezogen.

Deshalb ist der existierende Wohnungsbestand für die Bereitstellung von Wohnungen zu günstigen Mieten vorrangig zu betrachten und muss in eine Förder-

strategie einbezogen werden. Hier liegen die Potentiale, da die erforderlichen »Kostenmieten« deutlich unter denen des Wohnungsneubaus liegen. Mit den einzusetzenden öffentlichen Mitteln können in diesem Segment bei weitem größere Effekte erzielt werden.

Gleiches gilt für die landeseigenen Wohnungsunternehmen. Nur auf diese kann Berlin als Gesellschafter direkten Einfluss im Sinne einer aktiven Vermietungs- und Mietenpolitik vor dem Hintergrund der Verfasstheit des Wohnungsmarktes und der rechtlichen Rahmenbedingungen nehmen. Das betrifft zunächst lediglich 15 Prozent des Berliner Wohnungsangebotes. Alle anderen Effekte sind vermittelt. Aus diesem Grund muss eine Beförderung von Wohnungsneubau durch das Land Berlin konsequent auf die Stärkung der kommunalen Wohnungswirtschaft setzen. Das ist der Adressat einer Förderung. Dieser Ansatz erfordert Langfristigkeit und kontinuierlichen Zufluss von relevanten Mitteln. Auf dieser Basis kann der Spielraum der öffentlichen Hand schrittweise erhöht werden, wobei der Weg zu früheren Marktanteilen weit ist.

Die Mittel sollen so gewährt werden, dass sie eine Doppelfunktion erfüllen:

die Stärkung der Eigenkapitalsituation der Unternehmen und die Verfügbarkeit freier Liquidität. Die Erhöhung der Zahl der Wohnungen in kommunaler Hand, die Bestandserüchtigung und die Bereitstellung einer wachsenden Anzahl von Wohnungen zu Mieten, die für einen bevorrechtigten Personenkreis mit geringen und mittleren Einkommen bezahlbar sind, stehen im Vordergrund des Einsatzes der Mittel.

Der jährliche Zufluss sollte einen Betrag von mindestens 100 Millionen Euro umfassen. Mit diesem Betrag könnte der Impuls für Investitionen von bis zu 500 Millionen Euro pro Jahr gegeben werden. Diese können sich auf Zukauf von Beständen, Sanierung bzw. Wohnungsneubau richten. Der Zufluss kann in Abhängigkeit von den Existenzbedingungen der einzelnen Gesellschaften direkt als Liquidität bzw. als Verzicht auf die Rückzahlung früher gewährter Aufwandsdarlehen erfolgen.

Diese Eigenkapitalzufuhr durch den Gesellschafter wird unmittelbar mit der dauerhaften Bereitstellung einer verbindlich fixierten und über die Jahre steigenden Zahl von Wohnungen für einen berechtigten Personenkreis sowie den Einsatz der Mittel zur zielgenauen, an der jeweiligen Unternehmenslage orientierten Stärkung der Gesellschaften gekoppelt. Dazu gehört auch der Wohnungsneubau.

Damit stärkt das Land Berlin unmittelbar seine Stellung als Gesellschafter kommunaler Wohnungsunternehmen. Das muss auch in der Ausgestaltung dieser Rolle zum Ausdruck kommen. Der Gesellschafterwille kann nicht Gegenstand von Vereinbarungen zwischen dem Gesellschafter und seinen Gesellschaften sein, er muss vielmehr Grundlage deren Handelns sein. Die Umsetzung muss der Gesellschafter ausgehend von Bedin-

gungen der spezifischen Rechtsform der jeweiligen Gesellschaft gestalten. Die Rechtsformen der kommunalen Gesellschaften bieten dafür ausreichend Spielraum. Die adäquate Kontrolle der Durchsetzung dieser Strategie erfordert die Qualifizierung des wohnungswirtschaftlichen Controllings unter Maßgabe dieser strategischen Ausrichtung.

Diese strategische Ausrichtung beantwortet jedoch noch nicht die Frage nach der richtigen – das heißt kostengünstigen und langfristig bedarfsgerechten – Neubaustrategie für die kommunalen Unternehmen in integrierten städtischen und verkehrlich gut erschlossenen Lagen. Berlin hat keinen Mangel an hochpreisigen, großen Wohnungen. Es fehlen kleinere Wohnungen zu tragbaren Mieten, die barrierefrei und klimagerecht sind. Vor dem Hintergrund der Erfordernisse geht es um Masse, Standardisierung und kleine Wohnflächen. Nur so ist langfristig ein Effekt für bezahlbares Wohnen im Neubau zu erzielen.

Neben der finanziellen Stärkung der städtischen Wohnungsunternehmen ist eine ergänzende Förderung für andere Akteure des Wohnungssektors sinnvoll. Diese sollen durch einen Eigenkapitalzuschuss angeregt werden, sich ebenfalls dauerhaft und einklagbar ähnlichen Regelungen wie die kommunalen Gesellschaften zu unterwerfen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Zahl der Interessenten relativ klein sein und spezielle Projekte erfassen wird. Damit lassen sich zwar öffentlichkeitswirksame Projekte fördern, die quantitativen Effekte für soziale Wohnraumversorgung werden aber gering sein. Trotzdem sollte dieser Weg beschritten werden.

Der Fonds sollte zunächst aus Landesmitteln mit einem Volumen von 30 Millionen Euro pro Jahr ausgestattet werden, ergänzende Bundesmittel vergrößern

dessen Volumen entsprechend. Die Ausreichung der Mittel sollte als einmaliger Zuschuss in das Eigenkapital auf Antragstellung nach Maßgabe des Konzepts und Zeitpunkt des Antragseingangs erfolgen. Das Verfahren der Erstellung des Vergabekatalogs und die Kontrolle sind öffentlich und transparent zu gestalten sowie auf eine demokratische, relevante gesellschaftliche Akteure einbeziehende Grundlage zu stellen.

Eine mögliche dritte Säule der Finanzierung des Wohnungsbaus ist ein Wohnungsneubaufonds der IBB für Berlin. Wenn für dieses Zukunftsthema große Beträge vergesellschafteten Kapitals mobilisiert werden sollen, ist es sinnvoll sich objektiv gängiger Mechanismen zu bedienen, sie gleichzeitig zu verändern und auf bestehende Institutionen zurückzugreifen. Darauf setzt der Vorschlag für den Fonds. Er sichert eine stabile langfristige Verzinsung des angelegten Kapitals und soll gleichzeitig die Zahl der durch die kommunalen Gesellschaften bewirtschafteten Wohnungen erhöhen. Die Kontrolle dieses Wohnungsbaufonds ist ebenfalls partizipativ und demokratisch auszugestalten.

Und schließlich gilt es den Spielraum geltender Gesetze gezielt zu nutzen, um die öffentlichen Interessen an einer sozialen Wohnraumversorgung effektiver durchzusetzen. Dabei steht zunächst der umfassende Einsatz des Baugesetzbuches zur aktiven Grundstückssicherung als Voraussetzung für einen an stadtentwicklungspolitischen Leitlinien orientierten Wohnungsneubau im Vordergrund.

In diesem Sinn lohnt es sich, mit dem Einstieg in eine soziale Wohnungswirtschaft zu beginnen.

A Einleitung

1. Der Auftrag
2. Die Vorarbeiten
3. Die Untersuchungsstrategie
4. Die aktuelle Lage
5. Die sozialen Rahmenbedingungen
6. Die aktuelle Debatte
7. Auswirkungen der Veränderung der Bundespolitik
8. DIE LINKE Berlin und der Einstieg in die soziale Wohnungswirtschaft

B Die Berliner Wohnungswirtschaft

1. Bestandswohnungen und Bestandsbewirtschaftung
2. Die kommunalen Gesellschaften
3. Veränderungen in der Eigentümerstruktur
4. Der soziale Wohnungsbau der Vergangenheit
5. Konsequenzen aus den Erfahrungen des alten sozialen Wohnungsbaus
6. Der Wohnungsneubau des letzten Jahrzehnts

C Der Wohnungsneubau

1. Der neue Wohnungsneubau
2. Die Prognose des Bedarfs
3. Die Flächen
4. Neue Liegenschaftspolitik
5. Die Schlussfolgerungen im Stadtentwicklungsplan Wohnen
6. Die Kosten
7. Die Konsequenzen für die Miete
8. Möglichkeiten und Instrumentarien zur Kostendämpfung

D Soziale Wohnungswirtschaft

1. Der Einstieg in ein neues System der sozialen Wohnungswirtschaft
2. Bestandswohnungen
3. Wohnungsneubau als Vorsorge
4. Die Stärkung der kommunalen Wohnungsunternehmen
5. Der Umfang der Mittel und ihr Einsatz
6. Der angestrebte Effekt der Eigenkapitalstärkung
7. Die Stärkung der Gesellschafterrolle und Qualifizierung der Steuerung und Kontrolle
8. Die Qualifizierung des wohnungswirtschaftlichen Controllings
9. Andere Akteure im Wohnungsneubau
10. Fonds zur Förderung anderer Akteure
11. Die Rolle der Investitionsbank Berlin
12. Die Mieterinnen und Mieter
13. Politische Initiativen auf Bundesebene

A Einleitung

1. Der Auftrag

Im Jahr 2013 erteilte die Fraktion DIE LINKE im Abgeordnetenhaus den Auftrag zur Erarbeitung einer Studie zu Modellen einer neuen Wohnraumförderung unter Maßgabe folgender Prämissen:

- Stärkung der kommunalen Unternehmen auf dem Wege der Eigenkapitalerhöhung;
- Förderung von Trägern und Initiatoren sozialer Wohnraumbewirtschaftung aus Mitteln des Landeshaushalts unter Berücksichtigung beihilferechtlicher Vorschriften der Europäischen Union.

Dabei sollten in der Studie unterschiedliche Volumina der Förderung in ihren unterschiedlichen Wirkungen auf die Zahl der zu errichtenden Wohnungen, deren zukünftige Bewirtschaftung, Miethöhen und Markteffekte untersucht werden. Dabei sollte der Zielgenauigkeit eines möglichen Fördersystems besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Darüber hinaus soll die Untersuchung einen Beitrag zur Entwicklung von Strategien im Umgang mit dem sozialen Wohnungsbau (alt) leisten.

2. Die Vorarbeiten

Die Fraktion DIE LINKE im Abgeordnetenhaus von Berlin hat sich wiederholt mit der Berliner Wohnungswirtschaft auseinandergesetzt. Im Mittelpunkt dieser Untersuchungen standen immer wieder die Fragen nach der Lage der kommunalen Wohnungswirtschaft, ihrer Rolle bei der Versorgung der Berliner und Berlinerinnen mit Wohnraum, ihrer Auszehr durch Entscheidungen der Gesellschaft, der Kosten der Erschließung ihrer sozialen Potentiale sowie ihre qualifizierte Steuerung und Kontrolle.

Immerhin stellte und stellt die kommunale Wohnungswirtschaft Berlins auf Grund ihrer Größe, Komplexität, Wirtschaftskraft und ihres Anlagevermögens sowie Stellenwertes für die gesamte Berliner Wirtschaft einen wesentlichen, wenn nicht den entscheidenden Vermögensbestandteil der Kommune Berlin zur Ausgestaltung ihrer sozialen Funktion dar.

Die kommunale Wohnungswirtschaft Berlins war beim Start von Rot-Rot in der Krise. Fast wäre nach dem Notverkauf der GSW noch die Wohnungsbaugesellschaft Mitte (WBM) veräußert worden, die an ihren Sondervorhaben und -konstruktionen krankte. Die Mitte Berlins wäre zu einem weißen Fleck der kommunalen Wohnungswirtschaft geworden. Die Vorschläge zur Überwindung der Krisensituation waren Anfang 2003 Gegenstand heftiger Auseinandersetzung zwischen den Partnern der damals noch jungen Koalition mit der SPD.

Im Rückblick öffnete die Absage an eine mögliche Privatisierung der WBM dann den Weg zu einer relativ schnellen Gesundung des Unternehmens. Wenig wurden die kommunalen Wohnungsunternehmen über das Beteiligungsmanagement auf einen »Trimm-dich-Pfad« der Ertragssteigerung durch Mietsteigerung und Liquiditätssicherung durch umfangreiche Wohnungsverkäufe geschickt.

Das ist für die hier vorgelegte Untersuchung insofern relevant, da die spezifische Art und Weise der Überwindung der Krisenprozesse der kommunalen Wohnungswirtschaft bis heute nachwirkt und so ihre heutigen Existenzbedingungen sowie deren Wirkungen auf den Berliner Wohnungsmarkt maßgeblich prägen.

Seit 2006 war die Veränderung der Lage auf dem Berliner Wohnungsmarkt be-

reits absehbar. Der Ruf nach Neubau und Neuaufgabe der Wohnraumförderung wurde lauter. Die SPD-geführte Senatsverwaltung für Stadtentwicklung jedoch hielt an ihrer Auffassung eines gespannten Wohnungsmarktes fest und handelte nicht, abgesehen von punktuellen Eingriffen beim alten sozialen Wohnungsbau. Erst nach den Wahlen 2011 änderte sich das.

3. Die Untersuchungsstrategie

Die Studie wendet sich in einem ersten Abschnitt ausgehend von aktuellen Entwicklungen der gegenwärtigen Debatte zum Wohnungsneubau in Berlin zu. Auf dieser Basis wird die Ausgangssituation für die Entwicklung einer eigenen Förderstrategie charakterisiert.

In einem zweiten Abschnitt werden die Existenzbedingungen der Berliner Wohnungswirtschaft unabhängig von ihrer Eigentümerstruktur erfasst und analysiert.

In einem dritten Abschnitt werden Fragen des Wohnungsneubaus unter dem Blickwinkel des prognostizierten Bedarfs, der Flächenpotentiale, der Kosten und der zu erwartenden Miethöhen vertieft. Gesondert wird hier insbesondere in Auseinandersetzung mit der aktuellen Debatte der Frage der Vorsorgefunktion des Neubaus Aufmerksamkeit gewidmet.

In einem vierten Abschnitt wird der Einstieg in eine soziale Wohnungswirtschaft konzipiert und ein dafür geeigneter Förderansatz entwickelt. Im Mittelpunkt stehen dabei die Möglichkeiten und Effekte einer Eigenkapitalerhöhung kommunaler Gesellschaften als dauerhafter Prozess und die dauerhafte Bereitstellung einer relevanten und stetig steigenden Zahl von Wohnungen für einen bevorrechtigten Personenkreis mit geringen Einkommen.

4. Die aktuelle Lage

Berlin ist das größte Ballungszentrum der Bundesrepublik. Die Bevölkerung wächst seit Mitte der 2000er Jahre wieder kontinuierlich. Nach den Bevölkerungsverlusten seit 1990 hat die Stadt jetzt wieder die damalige Einwohnerzahl erreicht. Das Wachstum wird in der kommenden Dekade – so die Prognose – aufgrund von Zuwanderungsgewinnen in allen Altersgruppen, insbesondere in der zwischen 35 und 50 Jahren, anhalten.

Seit 2001 ist der Neubau von Wohnungen, insbesondere von Mietwohnungen nahezu zum Erliegen gekommen. Zwischen 2006 und 2011 wurden lediglich zirka 7.500 Wohneinheiten in Mehrfamilienhäusern neu dem Markt zur Verfügung gestellt, insgesamt wurden knapp 20.000 Wohnungen gebaut (von 1996 bis 2000 wurden dagegen rund 95.000 Wohnungen fertiggestellt). Dafür gab es unterschiedliche Gründe.

Zunächst muss hier eine Nachwirkung des Platzens ungedeckter Wachstumsprognosen und der Stagnation des Wohnungsmarktes Ende der 90er Jahre konstatiert werden. Die Effekte des Regierungsumzugs im Jahr 1999 haben sich tatsächlich erst mit einer zeitlichen Verzögerung von einem halben Jahrzehnt eingestellt.

Im Weiteren war Wohnungsneubau im Berlin nach 1949 – unabhängig ob in West oder Ost bzw. ab 1990 in Berlin gesamt – im Wesentlichen durch die Bereitstellung umfassender staatlicher Mittel getrieben. Bis 1990 wurden allein im Westteil im sozialen Wohnungsbau mit unterschiedlicher Förderung 500.000 Wohnungen, mit nachhaltig anhaltender Wirkung auf die Haushaltslage des Landes, errichtet. Auch die Investitionen in den industriellen Wohnungsbau im Ostteil waren das Ergeb-

nis gesamtgesellschaftlicher Anstrengungen. Die Lasten für Instandsetzung und Modernisierung nach 1990, Investitionen in den Altbestand, aber auch in die energetische Ertüchtigung des industriellen Wohnungsbaus, wurden in nicht unerheblichen Maß ebenfalls über direkte (in Form von Zuschüssen) bzw. indirekte (über zinsvergünstigte Kredite bzw. steuerliche Abschreibungsmodelle) staatliche Förderung auf die gesamte Gesellschaft umverteilt.

Mit der Beendigung der Förderprogramme des sozialen Wohnungsbaus und dem Ausstieg aus der Anschlussförderung wurde dem Wohnungsbau diese Grundlage entzogen.

Die kommunalen Wohnungsunternehmen waren Anfang der 2000er Jahre in einer teilweise existenzgefährdenden Situation. Geringe Ertragslage, hohe Lasten aus Errichtungs- und Sanierungsfinanzierungen, hohe unternehmensinterne Aufwendungen und erhebliche finanzielle Belastungen durch vom Gesellschaftler veranlasste, sogenannte In-sich-Geschäfte der 90er Jahre hatten die Substanz aufgezehrt und die Möglichkeiten des Wachstums gravierend eingeengt. Die Reaktion zur Wiederherstellung der Handlungsfähigkeit waren Bestandsverkäufe und Durchsetzung aller Mieterhöhungsspielräume.

Wegen ihrer nach wie vor vorhandenen Marktmacht wurden die kommunalen Unternehmen durch dieses Handeln objektiv zu Mietpreistreibern.

5. Die sozialen Rahmenbedingungen

Im Verlauf des letzten Jahrzehnts haben sich in Berlin zwei für die Wohnraumversorgung relevante Prozesse verstärkt. Zum einen ist die Zahl der Bewohner je

Wohnung weiter gesunken und zum anderen ist der Flächenverbrauch je Bewohner gestiegen. So wohnen nach den Ergebnissen des Mikrozensus nur noch 1,75 Personen in einer Wohnung und der Flächenverbrauch stieg auf 41 Quadratmeter je Bewohner. Damit unterscheidet sich die Entwicklung in Berlin von der in anderen großen Ballungszentren der Bundesrepublik. Das mag auch dem relativ hohen Leerstand und niedrigen Mieten in den Vorperioden geschuldet sein, reicht als Erklärung jedoch nicht aus.

Dahinter verbergen sich vor allem die Auflösung bzw. der tiefgreifende Wandel traditioneller Familien- bzw. Wohnstrukturen sowie der Alterungsprozess. Darauf ist der vorhandene Wohnungsbestand nur in Teilen eingerichtet.

Parallel dazu sind gegenläufige Entwicklungen zu verzeichnen, die sich in den kommenden Jahren verstärken werden. Dazu zählt vor allem die wachsende Zahl von Kindern insbesondere in der relevanten Altersgruppe der Zuziehenden. Für diese sieht dann der Senat im Stadtentwicklungsplan Wohnen auch einen innerstädtischen Bedarf für Einfamilienhaus-ähnliches Wohnen.

Der Leerstand von Wohnungen sank zugleich auf eine Marke unterhalb von fünf Prozent, von denen als tatsächlich variables Potential lediglich 1,5 Prozent angesehen werden. Das steht im Widerspruch zur Zunahme der Haushalte, die die weitere Nachfrage nach Wohnungen verstärkt.

Die Sozialstruktur Berlins mag sich im letzten Jahrzehnt durch Zuzüge teilweise verändert haben. Dennoch gehen vielfältige Veröffentlichungen davon aus, dass weiterhin zirka 60 Prozent der Berliner Bevölkerung über geringe und mittlere Einkommen verfügen und da-

mit zum bevorrechtigten Personenkreis für sozial verträgliche Mieten zählen. Rund 30 Prozent der Haushalte können real als einkommensschwach charakterisiert werden.

Ende Mai 2013 wurde der neue Mietpiegel für Berlin vorgelegt. Er offenbart einen weiteren nachhaltigen Anstieg der Nettokaltmieten pro Quadratmeter im gesamten Stadtgebiet. Deren Wachstum liegt deutlich über dem Anstieg der Einkommen, insbesondere der unteren Einkommensgruppen, im gleichen Zeitraum. Daran hat auch der weiter steigende Zuzug nach Berlin nichts geändert.

Damit ist der Anteil, der heute je Haushalt für Mieten aufzuwenden ist, weiter angestiegen und erreicht bzw. übersteigt in nicht wenigen Fällen die als kritisch angesehene Höhe von einem Drittel des einzelnen Haushaltseinkommens.

Mit Blick auf die kommenden Jahre ist nicht von einem überproportionalen Anstieg der Einkommen bzw. der nachhaltigen Verringerung der Transfereinkommensbeziehenden auszugehen. Einer solchen Einschätzung stehen auch nicht die in den letzten Jahren veröffentlichten guten Konjunkturdaten für Berlin entgegen.

Insofern kann im besten Fall von einer gleichbleibenden Öffnung der entstandenen Schere zwischen Einkommens- und Mietentwicklung für die heutige Berliner Bevölkerung ausgegangen werden.

Hinsichtlich der Einkommensverhältnisse der Zuziehenden gehen Einschätzungen davon aus, dass verstärkt Personen mit höheren Einkommen in der Altersgruppe zwischen 30 und 50 sowie vermögende Rentnerinnen und Rentner nach Berlin ziehen.

Daneben wird der weiterhin enorme auswärtige Zugang für die Berliner Universitäten und die Berliner Wirtschaft mit teilweise geringen Einkünften und prekären Beschäftigungen anhalten. Die Studie geht insgesamt von der Annahme aus, dass der Zuzug alle sozialen Schichten erfasst und so eher nicht von wesentlichen Verschiebungen in der Berliner Sozialstruktur ausgegangen werden kann.

6. Die aktuelle Debatte

Die Debatte um Wohnungsneubau in Berlin entzündete sich bereits vor der Wahl zum Abgeordnetenhaus 2011. Erst nach der Wahl wurde sie vor dem Hintergrund sinkender Leerstände, steigender Mieten, aber auch steigender Marktchancen der Verwertung von Wohnungsneubau zu einem beherrschenden Thema der gesellschaftlichen Debatte in Berlin.

Beginnend mit dem Bekenntnis im Koalitionsvertrag von SPD und CDU zu einer Größenordnung von 6.000 neuen Wohnungen pro Jahr, über das öffentlichkeitswirksam in Szene gesetzte Mietverbündnis mit den städtischen Wohnungsbaugesellschaften, über unterschiedliche Papiere, nahezu täglich neue Nachrichten unterschiedlicher Akteure und umfangreiche Presseveröffentlichungen, steht inzwischen die Zahl von 10.000 neuen Wohnungen pro Jahr in der laufenden Legislaturperiode im Raum.

Die Debatte wird weitgehend von Quantitäten – teilweise in einem Überbietungswettbewerb – determiniert. Die realen Kosten des Investments, seiner Finanzierung und der Mietfolgekosten werden in den jeweiligen Vorschlägen vielfach verkürzt dargestellt oder treten gar in den Hintergrund.

Diese Frage kann jedoch in der Diskussion, die mit dem Ziel bezahlbaren Wohnraum für Alle zu sichern geführt wird, nicht vernachlässigt werden. Der gesellschaftliche Aufwand für 100.000 Wohnungen muss mit zirka 20 Milliarden Euro angesetzt werden und Nettokaltmieten nicht unter neun Euro pro Quadratmeter und Monat gelten als wirtschaftliches Erfordernis im Neubau.

Abgesehen davon, ob diese Zahlen im Einzelnen tatsächlich einer detaillierten Überprüfung standhalten, zeigt allein die Größenordnung, dass ein solches Investment kaum mit wenigen Millionen Euro initiiert, noch die Mieten auf diesem Weg dauerhaft auf eine sozialverträgliche Höhe heruntersubventioniert werden könnten. Und auch abgesehen davon, dass von den Markteffekten – zum Beispiel bei Grundstücks-, Bau- und Nebenkosten – eines solchen Wohnungsbauprogramms weitgehend abstrahiert wird.

Abschließend sei darauf verwiesen, dass in letzter Zeit die für die Mietentwicklung relevanten Zusammenhänge zwischen Bestandsbewirtschaftung und Neubau verstärkt diskutiert werden. Aktuell gibt es eine Vielzahl ernst zu nehmender Stimmen und Überlegungen, deren Aufgreifen in der Diskussion lohnt und deren Integration in ein langfristiges Konzept einer sozialen Wohnungswirtschaft sinnvoll ist.

Dies gilt auch für Überlegungen zur Ausgestaltung eines kommunalen Sondervermögens Wohnen, vor allem wegen der konsequenten Orientierung auf die öffentliche Verantwortung für eine soziale Wohnungswirtschaft und für die Entwicklung von Instrumentarien zur Einbeziehung der Investitionsbank Berlin und der kommunalen Gesellschaften.

Von ähnlicher Relevanz ist auch der von Mieterinitiativen – wie insbesondere

Kotti&Co – aufgemachte Zusammenhang zwischen den Lasten auf dem heutigen Bestand des sozialen Wohnungsbaus durch Aufwandsdarlehen und dem Vorhaben, diese zurückfließenden Mittel im Wohnungsneubau einzusetzen.

Auch die Fraktionen des Abgeordnetenhauses beteiligen sich an dieser Diskussion. Bei den Koalitionsparteien SPD und CDU zeichnet sich ungeachtet anhaltenden Streits über eine von der CDU gewünschte Eigentumskomponente folgende Linie ab:

- Realisierung eines geförderten Wohnungsneubaus;
- weitgehende Begrenzung der Mittel auf die Kompensationsmittel der Wohnraumförderung des Bundes bzw. die Rückflüsse aus früherem Wohnungsbau;
- Begrenzung der perspektivischen Einstiegsrenten auf 7,50 Euro/Quadratmeter, die einkommensabhängig auf bis zu 6 Euro/Quadratmeter abgesenkt werden soll, und damit direkte Integration des Wohnungsneubaus in die Bereitstellung von Wohnraum für bevorrechtigte Personen und Haushalte.

Nicht nur die Fixierung auf Kompensationsmittel des Bundes sowie auf Rückflüsse aus dem alten sozialen Wohnungsbau als Finanzierungsquellen ist dabei problematisch. Damit sollen zum einen Mittel, deren weitere Bereitstellung wegen Auslaufens ungewiss ist und zum anderen Mittel, die bei der Bestandssicherung des bestehenden sozialen Wohnungsbaus einsetzbar wären, zur Finanzierung herangezogen werden.

7. Auswirkungen der Veränderung der Bundespolitik

Mit der Föderalismusreform II hat sich der Bund seit 2006 aus der Zuständigkeit für die Wohnungsbauförderung zurückgezogen. Die auf die Bundesländer

verteilten Kompensationsmittel sinken gemäß der Mittelfristplanung kontinuierlich ab, für die Periode 2014 bis 2019 ermöglicht eine Revisionsklausel die Überprüfung der Notwendigkeit der Kompensationszahlungen. Zudem steht es den Ländern seit 2014 frei, die Mittel auch für andere investive Zwecke einzusetzen.

Wohnungs- und Mietpolitik, insbesondere in Ballungszentren, sind auch ein zentrales Feld der Bundespolitik geworden. Verschiedene Vorhaben stehen zur Debatte: Förderung der Länder beim sozialen Wohnungsbau, Begrenzung umlegbarer Modernisierungskosten, Begrenzung der Maklercourtage, stärkere Subjektförderung, Begrenzung des Erhöhungsspielraums bei Bestandsmietern, Überlegungen zur Begrenzung von Neuvermietungsrenten, Konzentration des Neubaus auf einen sozial berechtigten Personenkreis.

Den sich abzeichnenden Veränderungen auf Bundesebene ist gemeinsam, dass wesentliche Grundlagen bundesdeutschen Wohnungsbaus, seiner Förderung sowie des Mietrechts nicht in Frage gestellt werden und maximal die partielle Reparatur von Zuspitzungen in Ballungsräumen beabsichtigt ist. Das betrifft sowohl die untaugliche Wiederbelebung des alten »Sozialen Wohnungsbaus« als Fördersystem, als auch die Konzentration auf das Vergleichsmietensystem.

8. DIE LINKE Berlin und der Einstieg in die soziale Wohnungswirtschaft

DIE LINKE in Berlin muss sich in dem aktuellen Bieterwettbewerb Gehör verschaffen. Das ist im Umfeld von ständig neuen Zahlen zur Größenordnung des Wohnungsneubaus, zu zukünftigen Miethöhen, zu dessen Konzentration auf ei-

nen sozial berechtigten Personenkreis, dessen Finanzierung und erforderlicher Förderung, möglicher Quersubventionierung etc. äußerst schwierig.

Das gilt insbesondere dann, wenn sie ein belastbares, strukturiertes Konzept zu einer sozialen Wohnungswirtschaft anstrebt, das den komplizierten und komplexen Existenzbedingungen der Wohnungswirtschaft Rechnung trägt.

Die Fraktion DIE LINKE im Abgeordnetenhaus hatte sich Fragen einer sozialen Wohnungswirtschaft bereits 2011 zugewandt. Eine im Kontext mit der Verabschiedung des Berliner Wohnraumgesetzes vorgelegte Studie formulierte Vorschläge zur Stärkung des Eigenkapitals der kommunalen Wohnungsbaugesellschaften bei paralleler Sicherung von verbindlichen und dauerhaften Zugangsrechten zu bezahlbarem Wohnraum im Bestand für bevorrechtigte Personen und Haushalte.

Der seinerzeitige Vorschlag verfolgte bereits die Entfaltung einer sozialen, öffentlichen Wohnungswirtschaft mit den kommunalen Gesellschaften als zentralem Träger, die Stärkung der sozialen Funktion des Wohnungsbestandes und deren Verbindung mit dem Wohnungsneubau. Vor und nach den Wahlen 2011 war für die Kommunikation der Ergebnisse kaum Raum. Die Debatte war schnell auf Neubau ausgerichtet.

Seitdem werden die Regierungsparteien, die Interessenverbände der Wohnungswirtschaft, aber auch Mieter-Initiativen als die zentralen Akteure wahrgenommen. Daran hat auch die intensive parlamentarische Auseinandersetzung der Fraktion DIE LINKE mit der Problematik – zum Beispiel über kleine Anfragen und Anträge – sowie Anhörungen und Gesprächsrunden nichts Grundsätzliches geändert.

Andererseits hat die Wiederaufnahme und Entwicklung intensiver Kontakte insbesondere zu den Spitzen der kommunalen Wohnungsunternehmen dazu beigetragen, das Problembewusstsein zu schärfen und eigene Lösungsansätze zu kommunizieren, zu prüfen und weiterzuentwickeln. Das ist insofern bedeutsam, da die Umsteuerung auf eine an den realen Bedingungen orientierte soziale Wohnungswirtschaft der Akzeptanz und der Mitwirkung vielfältiger Partner bedarf.

B Die Berliner Wohnungswirtschaft

1. Bestandswohnungen und Bestandsbewirtschaftung

Wer über Wohnungsneubau redet, muss sich zunächst den Bestand ansehen. Berlin verfügt Ende 2012 über einen Gesamtbestand an Wohnungen (incl. Wohnheimplätzen, Wohnungen in Gewerbegebäuden) von 1.891.000 Wohnungen unterschiedlichen Baualters.

81 Prozent der Wohnungen befinden sich in Häusern mit sieben und mehr Wohnungen, wobei fast die Hälfte in Objekten mit 13 und mehr Wohnungen liegt. 10,5 Prozent sind klassische Ein- und Zweifamilienhäuser.

81 Prozent aller Wohnungen sind als Mietwohnungen vermietet. Unter Einschluss des Leerstands und der als Ferienwohnungen ausgewiesenen Einheiten gibt es damit in Berlin insgesamt 1.612.000 potentielle Mietwohnungen.

Vom Gesamtbestand entfallen auf die Baujahre vor 1919 27 Prozent, die folgenden bis 1949 15 Prozent, auf die zwischen 1949 und 1978 34 Prozent und dann bis 1990 14 Prozent. Lediglich zehn Prozent der Wohnungen wurden nach 1990 errichtet. Drei Viertel aller Wohnungen sind damit älter als 35 Jahre

und entsprechen – unabhängig von den in den letzten Jahrzehnten realisierten Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen – in ihrer grundsätzlichen Konfiguration, einschließlich Wohnungsgröße, den Existenz- und Lebensbedingungen des Industriezeitalters. Heute wohnen jedoch deutlich weniger Personen in diesen als zum Zeitpunkt ihrer Errichtung.

Die durchschnittliche Wohnungsgröße beträgt 72 Quadratmeter. Circa 60 Prozent der Wohnungen sind kleiner als der Durchschnitt. 31 Prozent aller Wohnungen haben eine Fläche zwischen 60 und 79 Quadratmeter, davon liegen fast 40 Prozent im Bezirk Lichtenberg. Die Zahl der Wohnungen mit 40 Quadratmeter und kleiner liegt bei nur zwölf Prozent und konzentriert sich auch auf wenige Stadtbezirke. Acht Prozent der Wohnungen sind größer als 120 Quadratmeter.

Unter Bezugnahme auf die aktuellen Bevölkerungszahlen entfällt damit auf je 1,74 Einwohner (1991: 1,96) eine Wohnung bzw. eine Wohnfläche von 41,38 Quadratmeter auf jede Person.

Im Durchschnitt verfügen die Bestandswohnungen über 3,5 Zimmer, wobei 33 Prozent über drei Räume und 27 Prozent über vier Räume verfügen. Das heißt, auf jeden Bewohner entfallen damit etwa zwei Zimmer mit einer Durchschnittsgröße von jeweils 21 Quadratmeter.

Der überproportionale Flächenverbrauch je Person ist zum einen Resultat der historisch überkommenen Substanz des Bestandes und zum anderen den relativ moderaten Mieten der Vergangenheit geschuldet. Mit dem rasanten Anstieg der Mieten entwickelt sich diese Flächenbilanz des Berliner Wohnungsbestandes zu einer objektiven finanziellen Last für Mieterinnen und Mieter, der sie

sich im Bestand nur schwer entziehen können.

2. Die kommunalen Gesellschaften

Nach eigenen Angaben verfügen die kommunalen Gesellschaften gegenwärtig über etwa 285.000 Wohnungen und damit zirka 16 Prozent des Gesamtwohnungsbestandes bzw. 19 Prozent des Mietwohnungsbestandes. Dieser verteilt sich über alle Bezirke mit lokalen Konzentrationen.

In Folge des insbesondere zwischen 2002 und 2006 durchgesetzten Sanierungsprozesses der Unternehmen und in Verbindung mit den veränderten Markt- sowie aktuellen Finanzierungsbedingungen verfügen die Gesellschaften heute über das Potential, ein ernsthaftes Instrument sozialer Wohnungspolitik zu sein. Es ist im Interesse des Gesellschafters Land Berlin, dieses Potential zu erschließen.

Dabei stehen zunächst die effektive Bestandsbewirtschaftung, sein Erhalt und seine Anpassung an die veränderten gesetzlichen und Nutzeranforderungen im Vordergrund. Allein der nach wie vor bestehende hohe Instandsetzungs- und Modernisierungsbedarf – insbesondere der im Westteil der Stadt gelegenen Bestände – wird auch zukünftig weiterhin hohe finanzielle Mittel binden.

3. Veränderungen in der Eigentümerstruktur

Als Konsequenz der Privatisierungen aus der Umsetzung des Altschuldenhilfegesetzes (im Ostteil Berlins), der Auszehr der kommunalen Gesellschaften durch In-Sich-Geschäfte in den 90er Jahren, sanierungsbedingter Verkäufe kommunaler Wohnungsbestände und -gesell-

schaften wie der GSW sowie umfangreicher Verkäufe öffentlicher Liegenschaften hat sich die Eigentümerstruktur im Wohnungssektor in den letzten 20 Jahren diversifiziert.

Der Mikrozensus 2011 weist aus, dass 62 Prozent der Gebäude mit Wohnungen im Eigentum von Privatpersonen stehen. Auf diese entfallen aber nur 29 Prozent der Wohnungen. 20 Prozent der Wohnungen stehen im Eigentum von Wohnungseigentümergeinschaften und 18 Prozent im Eigentum größerer privater Wohnungsunternehmen. Genossenschaften haben rund 190.000 Wohnungen und einen Marktanteil von rund zehn Prozent.

Insbesondere das Auftreten großer, international agierender institutioneller Wohnungsunternehmen hat den Bestand, das Transaktionsgeschehen und die Preise nachhaltig beeinflusst. Die einst städtische GSW mit etwa 60.000 Wohnungen (drei Prozent des Gesamtbestandes) wird von der Aktiengesellschaft Deutsche Wohnen übernommen, auch andere große bundesweit agierende Akteure wie Deutsche Annington und GAGFAH halten relevante Bestände in Berlin.

Ähnliche Entwicklungen sind auch für den Wohnungsneubau zu erwarten. Hier verfügt zum Beispiel die GSW über große zusammenhängende Entwicklungsflächen, die auch Eingang in den Stadtentwicklungsplan Wohnen des Senats gefunden haben.

4. Der soziale Wohnungsbau der Vergangenheit

Nach Angaben des Senats wurden in Berlin Ende 2012 noch 146.561 Wohnungen dem sozialen Wohnungsbau in seinen verschiedenen Förderformen

zugerechnet. Das sind noch 28 Prozent der Wohnungen, die zwischen 1952 und 1992 in Berlin als Sozialwohnungen errichtet wurden. Der Anteil der Wohnungen des sozialen Wohnungsbaus am Gesamtbestand der 1.891.402 Berliner Wohnungen hat sich damit auf 7,7 Prozent verringert. Allein in den Bezirken Spandau und Neukölln liegt ihr Anteil bei über 15 Prozent des Gesamtbestandes.

Von diesen Wohnungen liegen 131.337 Wohnungen (90 Prozent) im Westteil der Stadt. Im Ostteil befinden sich dagegen nur 15.224 Wohnungen. Rund 40 Prozent befinden sich innerhalb des S-Bahn-Rings.

60 Prozent des Bestandes befinden sich im Eigentum von unterschiedlichen privaten Individual-Eigentümern. Dazu kommen noch einmal acht Prozent, die sich im Eigentum der 2004 privatisierten GSW befinden. Sechs Prozent sind im Bestand von Genossenschaften. Verbleiben zirka 26 Prozent, die von kommunalen Gesellschaften bewirtschaftet werden.

Die Durchschnittsmieten (netto kalt) aller Sozialwohnungen lagen 2011 bei 5,47 Euro/Quadratmeter pro Monat. 2012 stellte das Land Berlin zur Sicherung dieser Miethöhe noch 363 Millionen Euro bereit. Das sind fast 2.500 Euro pro Wohnung und Jahr.

In den Jahren bis 2017 wird der Aufwand aus dem Landeshaushalt jährlich um zirka 50 Millionen Euro sinken, was im Wesentlichen dem Herausfall weiterer Wohnungsbestände (zirka ein Drittel des heutigen Bestandes) aus dem sozialen Wohnungsbau geschuldet ist.

Parallel dazu bewegen sich die kalkulatorischen Einnahmen aus dem Rückfluss von früheren Mitteln aus der sozialen Wohnraumförderung jährlich in drei-

stelliger Millionenhöhe, wobei große Schwankungen auftreten.

Für Wohnungen, deren Nettokaltmiete im Jahr 2013 über einen Durchschnittsbetrag von 5,50 Euro/Quadratmeter p.m. zu steigen drohten, wurde eine Kappungsgrenze (wieder)eingeführt. Das betrifft fast 35.000 Wohnungen in Großsiedlungen, von denen 40 Prozent in den Bezirken Spandau und Neukölln liegen. Daraus ergeben sich Mehraufwendungen und Mindereinnahmen von insgesamt 2.600.000 Euro. Diese Aufwendungen werden in den kommenden Jahren steigen.

Das kontinuierliche Absinken der Zahl der Sozialwohnungen ist den bundesgesetzlichen Grundlagen für den Sozialen Wohnungsbau von vornherein geschuldet und das Soziale an ihnen war maximal temporär angelegt. Auf die wesentlichen Aspekte der Widersprüche des sozialen Wohnungsbaus sei an dieser Stelle noch einmal zusammenfassend hingewiesen:

Das bis zum Zeitpunkt des Auslaufens der Sozialbindung jahrzehntelang vergesellschaftete Risiko der Kostendeckung sollte durch die allgemeine Wirtschaftsentwicklung hinfällig werden. Dem lag die Vorstellung zugrunde, dass in Folge prosperierender wirtschaftlicher Entwicklung und entsprechender Einkommenssteigerungen keine Notwendigkeit für eine dauerhafte Sozialbindung bestünde.

In der Doppelfunktion des auf bestimmte Teile der Bevölkerung zielenden Versorgungsauftrags und der konjunkturpolitischen Funktion des sozialen Wohnungsbaus besteht ein gesetzlich fixierter, systemimmanenter Widerspruch.

Die Fördernehmereigenschaft wird dem Hersteller der Wohnungen zugewiesen; der eigentliche Adressat, das Zielsubjekt des sozialen Wohnungsbaus – nämlich der Teil der Bevölkerung, der

sich nicht selbst über den Markt versorgen kann, – bleibt dabei als eigenständiger Akteur und Adressat außer Betracht.

□ Dieser spezifische Wohnungsbau musste sich angesichts der bewilligten Kosten und darauf fußenden Kostenmieten dem Grunde nach langfristig jeder aufwandsdeckenden Bewirtschaftung – auch zu Marktmieten – entziehen.

□ Im System aus degressivem Abbau von Aufwandszuschüssen und –darlehen selbst ist der dauerhafte Mietanstieg hin zu einer – oft überhöhten – Kostenmiete angelegt.

□ Eine mit zirka 200.000 Euro öffentlichen Mitteln – das heißt aus früheren, heutigen und, wegen der gleichzeitigen Kreditaufnahme für diese Förderung, zukünftigen Steuermitteln – geförderte Wohnung wird am Ende ohne weiteres in den freien Wohnungsmarkt »entlassen«. Das führt dieses System im Kern ad absurdum.

□ Die Überfrachtung des Systems des sozialen Wohnungsbaus mit Nebenzwecken aus stadtentwicklungspolitischen, ökologischen oder immobilienstrukturellen Aufgaben verschärfte die Widersprüche zusätzlich.

Die in der Vergangenheit immer weiter fortschreitende Bürokratisierung war letztlich nur Ausdruck des Versuches, die systemimmanenten und immer deutlicher zu Tage tretenden Fehlentwicklungen im sozialen Wohnungsbau bundesdeutscher Prägung im Rahmen des bestehenden Fördersystems zu bändigen.

Vor diesem Hintergrund blieb das Berliner Wohnraumgesetz von 2011, das das zentrale Problem, den temporären Charakter der sozialen Ausrichtung des geförderten Wohnungsbaus, nicht antastete, objektiv im bisherigen System gefangen und muss weitgehend als die Reproduktion des Vergangenen angesehen werden.

5. Konsequenzen aus den Erfahrungen des alten sozialen Wohnungsbaus

Der Begriff des »Sozialen Wohnungsbaus« ist in Deutschland und Berlin mehr als 60 Jahre in der o.g. Weise belegt. Dies muss die aktuelle Diskussion über den Sozialwohnungsbau der Vergangenheit sowie insbesondere um die Wiederauflage des sozialen Wohnungsbaus beachten. Für die berechtigte Forderung nach der Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum für Alle ist der Soziale Wohnungsbau alter Prägung ein gesellschaftlich ungeeignetes Instrument.

Angesichts des Lebenszyklus der Wohnungen und der Tatsache, dass in Berlin immerhin noch 28 Prozent der vormals als Sozialwohnungen errichteten Wohnungen heute noch über diesen Status verfügen, ist die Debatte um deren Zukunft unbedingt lohnenswert und erforderlich.

Die über Jahrzehnte geflossenen immensen öffentlichen Mittel gebieten es, alle Möglichkeiten auszuschöpfen, den heute noch vorhandenen Bestand des alten Sozialen Wohnungsbaus für eine langfristige soziale Wohnraumversorgung und Bewirtschaftung durch kommunale Unternehmen zu erschließen. Das betrifft auch die Wohnungen, die sich heute im Eigentum sonstiger privater Unternehmen oder Einzeleigentümer befinden.

Der Senat hat zwar erklärt, dass eine generelle Lösung für die 150.000 Wohnungen im Sozialen Wohnungsbau auf Basis der Evaluierung des Wohnraumgesetzes erfolgen und im Ergebnis gegebenenfalls ein neues Gesetz für den Sozialen Wohnungsbau entwickelt werden sollte, allein für die aktuell drängenden Fragen liegt bisher kein Handlungsansatz vor.

Die Konzeptionslosigkeit des Senats offenbart unter anderem folgende Antwort auf eine Kleine Anfrage vom April 2013. (Drucksache 17/11 810, S. 4)

Dort heißt es zum Ankauf von notleidenden Beständen von Sozialwohnungen durch kommunale Gesellschaften: »Die städtischen Wohnungsunternehmen haben sich bereits mehrfach bei zur Zwangsversteigerung anstehenden Gebäuden mit Sozialwohnungen beworben. Bisher konnten sie keine Gebäude mit Sozialwohnungen ersteigern, da andere Bieter mehr als den Verkehrswert geboten haben. Es bleibt dem operativen Geschäft der städtischen Wohnungsunternehmen überlassen, ob und ggf. bei welchem Angebot am Markt sie sich beteiligen. Der Senat hat ihnen bei der Anzahl anzukaufender Gebäude mit Sozialwohnungen keine Zielvorgabe gemacht.«

Es stellt sich die Frage, warum keine Einzelbetrachtung aller vorliegenden Informationen zu Wirtschaftlichkeit, Darlehensbelastung, Einsatz öffentlicher Mittel etc. Objekt für Objekt erfolgt und auf dieser Basis konkrete Verhandlungen – und dies vor der Zwangsversteigerung – mit den Eigentümern aufgenommen werden. Dies wäre ein geeigneter Ansatz.

6. Der Wohnungsneubau des letzten Jahrzehnts

Im Kern kann festgehalten werden, dass der Wohnungsneubau in Berlin in der Zeit zwischen 2002 (Jahr der Fertigstellung der letzten geförderten Objekte) und 2012 nahezu zum Erliegen kam. In dieser Zeit wurden lediglich knapp 40.000 Wohnungen errichtet. Das entspricht einem Marktanteil von insgesamt zwei Prozent und einer jährlichen Rate von nur 4.000 Wohnungen.

Dieser Wohnungsneubau konzentrier-

te sich auch noch auf den individuellen Wohnungsbau in Ein- und Zweifamilienhäusern (50 Prozent) und Eigentumswohnungen (25 Prozent) mit sehr großen Wohnflächen. Das heißt, dass in zehn Jahren lediglich 10.000 Wohnungen im Mietwohnungsbau errichtet wurden.

Im Saldo ist die Bilanz noch bescheidener, da im selben Zeitraum im Stadtbau Ost rund 4.500 Mietwohnungen in Ostberliner Großsiedlungen abgerissen wurden.

Die Ursachen für diesen quasi Zusammenbruch des Wohnungsneubaus am Beginn der 2000er Jahre und das Anhalten über zehn Jahre können in folgenden Momenten gesehen werden:

- Leichter Rückgang und Stagnation der Bevölkerung und Apostrophierung eines hohen Leerstandes von zirka 100.000 (zirka 5 Prozent Gesamtbestand) seit Ende der 90 Jahre verbunden mit der Forderung nach Abriss;
- geringes Mietniveau und geringe Aussichten auf Mietsteigerungen zum gleichen Zeitpunkt;
- Wegfall des wesentlichen Treibers des Wohnungsneubaus Berlins der Periode seit 1945 – der staatlichen Förderung des Neubaus – am Beginn der 1. Legislaturperiode des rot-roten Senats (1998 letzte Bewilligung eines geförderten Neubaus, 2001 Einstellung der Modernisierungsförderung, 2003 Wegfall der Anschlussförderung);
- instabile Lage der kommunalen Wohnungswirtschaft Berlins mit sinkender Eigenkapitalquote, steigender Darlehensbelastung und anhaltender Ertragschwäche (diese war nicht, wie auch im wohnungswirtschaftlichen Controlling der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung dieser Zeit immer wieder betont, dem Wegfall der Anschlussförderung geschuldet, sondern hatte tiefergehende Ursachen);
- Rückzug der Finanzierungsinstitute

vom deutschen, insbesondere Berliner Markt und Verlagerung der Immobilienfinanzierung auf ausländische Märkte.

In diesem Umfeld vollzogen sich auch die erheblichen und weitgehend von der wirtschaftlichen Lage der kommunalen Gesellschaften getriebenen Verkäufe von Wohnungsbeständen einschließlich der GSW.

Dieser Einbruch muss unmittelbar im Kontext des Berliner Baubooms der 90er Jahre gesehen werden. Die Markterwartungen waren nach dem Mauerfall enorm. Ein relevantes Bevölkerungswachstum wurde prognostiziert, Kapital drängte in die Stadt, Flächen, insbesondere an der Grenze zwischen Ost und West, wechselten zu hohen Preisen den Eigentümer. Vor diesem Hintergrund wurden bis 1999 120.000 Wohnungen vorwiegend in vorbereiteten Baugebieten, Baulücken und Nachverdichtungen, mit einem Spitzenwert von 28.000 Wohnungen im Jahr 1997, und stark getrieben von öffentlichen Förderprogrammen erstellt.

Allein das Bevölkerungswachstum und die Erträge blieben hinter den Erwartungen zurück. Unbebaute Bauerwartungsflächen wurden notleidend, wurden wiederholt an neue Eigentümer veräußert und eingesetztes Kapital wurde entwertet. Dieser Zyklus ging Anfang der 2000er Jahre zu Ende.

Spätestens seit 2007 setzten jedoch erste gegenläufige Tendenzen ein, die unmittelbar vor Ausbruch der Finanzkrise 2008 zu einer ersten erheblichen Markterhitzung auf dem Berliner Immobilienmarkt führten. Auf der Suche nach stabilen Anlagemöglichkeiten auf einem immer volatiler und riskobehafteter werdenden Kapitalmarkt lockten die niedrigen Preise und Ertragssteigerungserwartungen Berlins. Im Fokus standen dabei Bestandsimmobilien,

die eine sofortige Verzinsung sicherten. Das Risiko des Neubaus schien nach wie vor zu hoch.

Nach einer kurzen Unterbrechung setzte sich diese Entwicklung 2009 mit noch höherer Intensität fort, da die aus den Krisenbereichen flüchtenden Kapitalmassen nunmehr zum Erhalt bevorzugt stabile Anlagemöglichkeiten auch bei niedriger Verzinsung im Fokus hatten. Da bot sich Berlin als größtes deutsches Ballungszentrum mit wachsendem Zuzug und klaren Zukunftsperspektiven an. Das verstärkte den Druck auf die Mietentwicklung in der Stadt.

C Der Wohnungsneubau

1. Der neue Wohnungsneubau

Zunächst ist die Wiederaufnahme stabiler Neubautätigkeit in relevanter Größenordnung ein Erfordernis, die Reproduktion des Wohnungsbestandes zumindest auf gleicher Stufenleiter zu sichern. Hier ist es im letzten Jahrzehnt zu Defiziten gekommen. Der Rückbau in Großsiedlungen des industriellen Wohnungsbaus hat sogar zu einer Verringerung des Angebots geführt.

Wohnungsneubau in Berlin und in relevanter Größenordnung ist vor dem Hintergrund steigender Wohnungsnachfrage in Folge von Zuzug, steigenden Mieten und sich verknappendem Bestandsangebot wieder attraktiv. In Folge steigender Preise bei Verkäufen im Bestandswohnungsbau sucht das von außen nach Berlin drängende Kapital neue Anlagemöglichkeiten. Diese bieten sich heute im Wohnungsneubau. Das ist eine nicht zu unterschätzende Triebkraft der aktuellen Debatte.

Aber zunächst wird über den neuen Wohnungsneubau vor allem geredet. Die

Antwort auf eine Kleine Anfrage (Drucksache 17/11 820) vom April 2013 weist für die kommunalen Gesellschaften zu diesem Zeitpunkt die Planung von 593 Wohnungen aus, von denen lediglich bei der HOWOGE (390 Wohnungen) der Baubeginn für 2013 geplant war und auch erfolgte. Inzwischen hat sich die Planungs- und Neubautätigkeit auch der kommunalen Gesellschaften etwas intensiviert, liegt aber noch immer auf bescheidenem Niveau und schränkt die Möglichkeiten im Bereich der ebenfalls notwendigen Ertüchtigung des Bestandes sowie beim Ankauf zusätzlicher Bestände ein.

Offen ist die Frage, wie hoch der tatsächliche Bedarf an Wohnungsneubau ist. Dieser Frage hat sich der Senat mit dem Stadtentwicklungsplan Wohnen (StEP Wohnen) zugewandt, der seit Mai 2013 im zweiten Entwurf vorlag und im Sommer 2014 endlich beschlossen wurde. Im Mittelpunkt steht die Identifikation kurz-, mittel- und langfristig bebaubarer Flächen für den Wohnungsneubau. Der Plan geht von der Annahme aus, dass bis 2025 137.000 Wohnungen neu gebaut werden müssen, um den steigenden Bedarf zu decken.

Der StEP Wohnen will aber mehr sein. Er will Leitbilder der Wohn-Stadt Berlin entwerfen, Bedarfsermittlung leisten, Flächen für den Neubau ermitteln, seine Integration in den Bestand programmieren, die Stadtentwicklung neu strukturieren, Infrastruktur qualifizieren, demographischen und ökologischen Wandel realisieren, Akteure identifizieren, Investoren interessieren, die öffentliche Verwaltung aktivieren, neue Instrumentarien aufbauen, die Stadt baulich und ökologisch im Gleichgewicht entwickeln und damit letztlich bezahlbaren Wohnraum für Alle schaffen.

Damit weckt er Erwartungen, die er

nicht erfüllen können, zumal sich ein Großteil der Potenzialflächen für den Wohnungsbau in privatem Eigentum befindet und eine strategische Bodenpolitik des Landes nicht ansatzweise besteht.

2. Die Prognose des Bedarfs

Der Entwurf für den StEP Wohnen geht ausgehend von der aktuellen Bevölkerungsprognose von einem Bedarf von 137.000 Wohnungen im Zeitraum bis 2025 aus, der aus einem andauernden Zuzug (weitere 239.000 Einwohner im selben Zeitraum) bei gleichzeitig überproportional steigender Zahl von Haushalten erwachsen soll. Das entspräche einem jährlichen Neubauvolumen von 11.000 Wohnungen.

Hinsichtlich der nachgefragten Bauformen geht der StEP Wohnen davon aus, dass mit steigender Tendenz eigenheimähnliche Wohnformen nachgefragt werden (von 25 Prozent 2015 auf 40 Prozent im Zeitraum von 2021 bis 2025 steigend). Dagegen wird ein allmählicher Rückgang der zusätzlichen Nachfrage in Mehrfamilienhäusern prognostiziert.

Mehr ist aus dem Entwurf zur Bedarfsstruktur leider nicht zu erfahren. Unterschiedliche Akteur/innen auch auf der Mieterseite verweisen auf Schwierigkeiten bei der Erstellung einer entsprechenden vertiefenden Bedarfsprognose, gleichwohl wäre diese hilfreich. Aus diesem Grund sei die Forderung nach einer Vielfalt in der Struktur des Wohnungsneubaus unabdingbar.

Bezogen auf den Wohnungsbestand Berlin bedeuten diese Zahlen, dass am Ende der Periode bis 2025 sieben Prozent mehr Wohnungen zur Verfügung stünden als heute. Das jährliche Wachstum läge damit unter einem Prozent. Das ist im Vergleich zu früheren Perioden gering

und kann als realistisch angesehen werden.

Der Beitrag des Wohnungsneubaus zu einer sozialen Wohnraumversorgung relativiert sich weiter, wenn man berücksichtigt, dass laut StEP Wohnen ein relevanter Anteil dieser Einheiten als Eigenheime bzw. Eigentumswohnungen realisiert werden soll.

Bei diesem prognostizierten Gesamtvolumen und seiner Struktur ist klar, dass der Neubau kaum ausreichen kann, dämpfend auf die Mietentwicklung zu wirken – abgesehen von den mietrechtlichen Rahmenbedingungen und davon, ob dies über den Wohnungsneubau überhaupt realisiert werden kann. Damit wird der vom Senat mit dem StEP Wohnen formulierte Anspruch von vornherein konterkariert.

3. Die Flächen

Hinsichtlich potentiell bebaubarer Flächen benennt der StEP Wohnen folgende Schwerpunkte zu ihrer Ermittlung:

- Priorisierung vorhandener Potenzialflächen
- Aktivierung kurz- und mittelfristig vorhandener Flächen
- Prüfung weiterer möglicher Flächen und
- Schaffung eines Orientierungsrahmens für bezirkliche Wohnflächenkonzepte.

Örtlich orientiert das Konzept mit den potentiellen Flächen auf die innere Stadt, den Innenstadtrand und das Entwicklungsband des Berliner Urstromtals.

Die Flächenpotentiale erstrecken sich damit auf

- Erschließung von Flächen in der inneren Stadt
- Baulücken

Nachverdichtung bestehender Wohngebiete in der äußeren Stadt.

Dabei stand nur für die Flächenpotentiale der inneren Stadt mit dem Planwerk Innere Stadt ein ausreichendes Analyseinstrumentarium zur Verfügung. Für die beiden anderen Schwerpunkte sind die Ansätze lediglich auf Basis der vorliegenden Informationen zur Bebauung hochgerechnet worden. Der Entwurf des StEP Wohnen konstatiert zudem, dass mögliche Potentiale noch unbekannt sein mögen.

Da die entscheidenden Möglichkeiten in der Lückenbebauung in den Innenstadtbezirken und in der Nachverdichtung in größeren zusammenhängenden Wohngebieten gesehen werden, sind Konflikte mit anderen Nutzungen insbesondere im Grün- und Freizeitbereich vorprogrammiert, die ohne umfassende gesellschaftliche Debatte nicht aufzulösen sein werden.

Von besonderer Bedeutung im Hinblick auf die hier diskutierten Fragen zum Wohnungsneubau ist ein anderer Hinweis im Entwurf des StEP Wohnen. Er empfiehlt eine möglichst kleinteilige Parzellierung der Flächen, um unterschiedlichsten Eigentümern (insbesondere auch Baugruppen) die Realisierung des Neubaus zu ermöglichen.

Auf dieser Basis identifiziert der Plan ein Flächenpotential für das gesamte Stadtgebiet von aktuell rund 221.000 Wohnungen, darunter 200.000 Wohnungen auf größeren Flächenpotentialen und durch Nachverdichtung.

Die aktuellen Eigentumsverhältnisse der Flächen laut Flächenmonitoring werden mit Bezug auf die zu errichtende Wohnungszahl mit 30 Prozent als landeseigen und 70 Prozent als nicht landeseigen angegeben. Leider ist keine nähere Auf-

gliederung der Eigentumsverhältnisse der nicht landeseigenen Flächen vorhanden.

30 Prozent der Flächen befinden sich in der inneren, 70 Prozent in der äußeren Stadt. Die größten Anteile entfallen auf Pankow, Mitte, Treptow-Köpenick sowie Lichtenberg (zusammen 60 Prozent) und liegen damit vorwiegend im Ostteil der Stadt.

Das Nachverdichtungspotential verteilt sich relativ gleichmäßig auf alle Außenbezirke, wobei Treptow-Köpenick, Marzahn-Hellersdorf und Pankow herausragen. Dabei ist jedoch festzuhalten, dass diese Flächen mit einem nicht geringen Anteil in Ein- und Zweifamilienhaussiedlungen liegen.

Eine dem Entwurf des StEP Wohnen beigefügte Karte weist dann jedoch lediglich 25 große Wohnungsbaustandorte mit einem Potential von 48.000 Wohnungen verteilt über das gesamte Stadtgebiet für den Zeitraum bis 2025 aus. Die Diskrepanz zwischen formuliertem Bedarf und hier ausgewiesenem Potential ist offenkundig.

4. Neue Liegenschaftspolitik

Der Senat von Berlin hat 2012 ein Umsteuern zu einer neuen Liegenschaftspolitik ausgerufen. Geplant ist dabei auch die kostengünstige Bereitstellung von Flächen für den Wohnungsneubau. Nun immerhin liegt ein Material zum Verfahren der möglichen Einbringung von Grundstücken für den Wohnungsbau vor und sind die ersten Grundstücke übertragen worden.

Allerdings beschränkt sich der Senat auf den verbliebenen Bestand landeseigener Grundstücke, zunächst im Bestand des Liegenschaftsfonds. Ansätze für eine neue aktive Liegenschaftspolitik, zum

Beispiel unter Ausnutzung des kommunalen Vorkaufrechts nach Bauplanungsrecht (BauGB §§ 24 bis 28) sind über den Satz im Entwurf des StEP Wohnen hinaus, einen revolving Fonds für den Ankauf von Flächen einrichten zu wollen, nicht zu erkennen.

5. Die Schlussfolgerungen im Stadtentwicklungsplan Wohnen

Mit dem Stadtentwicklungsplan (StEP) Wohnen legt der Senat sieben Leitlinien zum Wohnungsneubau vor:

- Berlin braucht Wohnungsneubau
- Berlin sichert die soziale und funktionale Mischung
- Berlin braucht Wohnungen und Wohnungsneubau für Alle
- Berlin gestaltet die Vielfalt der Wohngebiete
- Berlin gestaltet den demographischen Wandel
- Berlin gestaltet den energetischen Wandel
- Berlin entwickelt sich ökologisch und baulich im Gleichgewicht

Mit Blick auf die hier untersuchten Aspekte ist eine Betrachtung dieser Leitlinien erforderlich. Zu den Zielen der Leitlinie »Berlin braucht Wohnungsneubau« formuliert der StEP Wohnen die Gewinnung von unterschiedlichen Akteuren für den Wohnungsneubau von der Baugruppe über Selbstnutzer, die landeseigenen Gesellschaften, Genossenschaften bis zum renditeorientierten Investor.

Eine der zentralen Schlussfolgerungen des StEP Wohnen lautet, dass der Wohnungsneubau vorwiegend durch private Unternehmen errichtet werden wird, da die Mehrzahl der kurzfristig aktivierbaren Flächenpotentiale im privaten Eigentum liegt.

Auch wenn die öffentliche Hand für die-

se Flächen dann noch Leitbilder entwickeln will, verabschiedet sie sich mit dieser lapidaren Feststellung für diesen wesentlichen Teil des Neubaus der kommenden Jahre aus der aktiven Neubautätigkeit. Da hilft auch nicht, dass der StEP Wohnen wenige Zeilen später feststellt, dass Wohnungsneubau für breite Schichten der Bevölkerung eine städtische Aufgabe und Sorgfalt im Umgang mit den vorhandenen landeseigenen Flächen geboten ist.

Was denn nun? Eine städtische Aufgabe, die vorwiegend von Privaten realisiert werden soll? Dieser Widerspruch hatte schon dem sozialen Wohnungsbau unauflösbar innegewohnt und die bereits konstatierten Wirkungen entfaltet.

Ähnlich müssen die Überlegungen zur Bedarfsstruktur der Bauformen gesehen werden. Wenn der tatsächliche Bedarf sich in wachsendem Maß auf eigenheimähnliche Wohnformen konzentriert, dann ist dies zwar ein Aspekt, der im StEP Wohnen bei der Bauflächenidentifikation Relevanz hat. Allein ein Thema für einen geförderten Wohnungsneubau für alle ist dies nicht. Wer sich über ein Eigenheim (Ein- oder Zweifamilienhaus) oder eigenheimähnlich mit Wohnraum versorgen möchte, soll dies auch tun können. Aber eben mit eigenen Mitteln.

Es stellt sich darüber hinaus die Frage, warum eine Mieterstadt wie Berlin sich diesem Thema im Rahmen der Erschließung von Flächen in der inneren Stadt bzw. von Nachverdichtungsprozessen mit einer besonderen Aufmerksamkeit zuwenden sollte.

Im Fazit lässt sich festhalten, dass unter Ansatz der Daten des StEP Wohnen für den Mehrfamilienhauswohnungsneubau etwa ein Bedarf von 90.000 Wohnungen im Zeitraum bis 2025 anzunehmen ist.

Davon lassen sich nur zirka 19.000 Wohnungen (21 Prozent) auf Flächen errichten, die als landeseigen identifiziert sind. Das wären dann – wenn alles so bliebe – lediglich 1.600 Wohnungen pro Jahr. Auf dieser Grundlage könnten die kommunalen Gesellschaften ihren Bestand kaum in relevantem Umfang erweitern.

6. Die Kosten

Hier sei vorausgeschickt, dass bereits in den Jahren zwischen 1988 und 1992 im alten sozialen Wohnungsbau Kosten zwischen 2.037 Euro pro Quadratmeter und 2.949 Euro pro Quadratmeter als förderfähig bewilligt wurden.

Die Kosten des Wohnungsneubaus werden durch folgende Faktoren determiniert:

- Anschaffungskosten von Grund und Boden
- Baukosten
- Baunebenkosten
- Aufwendungen des Investors für Finanzierung und Management.

Der aktuelle Wohnungsmarktreport der IBB weist je nach Wohnlage für den West- und Ostteil stark divergierende Durchschnittspreise für Grund und Boden je Quadratmeter aus, wobei nicht zwischen Miet- und Eigenheimwohnungsbau unterschieden wird. Die Tatsache, dass der Report diesen eine weitgehende Stabilität für den Zeitraum seit 2008 unterstellt, ist allerdings mit Skepsis zu betrachten. Für 2011 weist er eine Bandbreite der Grunderwerbskosten zwischen 105 Euro pro Quadratmeter (einfache Lage, Ost), über 260 Euro pro Quadratmeter (gute Wohnlage, Ost) bis 740 Euro pro Quadratmeter (gute Wohnlage, West) aus.

Die intensiviertere Debatte zum Wohnungsneubau hat auch die zu unterstel-

lenden Ansätze für die Baukosten je Quadratmeter Wohnfläche objektiviert. In Veröffentlichungen und unterschiedlichen Foren wird davon ausgegangen, dass sich diese im Geschosswohnungsbau mit normalem Standard aktuell in einer Bandbreite zwischen 1.500 Euro und 1.700 Euro pro Quadratmeter bewegen. Ihre Höhe wird durch technische Standards, Material- und Lohnkosten, das Verhältnis von Gesamt- zu Wohnfläche bzw. Lage der Objekte (Erschließung) bestimmt.

Wohnungen zu diesen Kosten entsprechen in Ausstattung und Konfiguration dem heutigen normalen Standard. Es sind keine Luxuswohnungen.

Es ist zu erwarten, dass die steigende Nachfrage nach Bauleistungen preissteigernd wirken kann und wahrscheinlich wird.

Auf die Baunebenkosten wirken neben der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI), die prozentual an die Baukosten gebunden ist, auch öffentlich-rechtliche Lasten. Hier schlagen sich seit Sommer 2013 die erhöhten Ansätze der neuen HOAI nieder.

Nebenkosten des Bauherrn bestimmen sich aus der Zwischenfinanzierung des Baugeschehens, dem keine Einnahmen gegenüberstehen, sowie dem internen Aufwand für das Projektmanagement.

In Abhängigkeit von der jeweiligen Bebauung entfallen je Quadratmeter Wohnfläche etwa zwei Drittel der Gesamtkosten auf die reinen Baukosten. Das verbleibende Drittel verteilt sich zu weitgehend gleichen Teilen auf die Anschaffungs-, Bauneben- und Bauherrenkosten.

Mithin ergeben sich Gesamtkosten des Neubaus zwischen 2.200 Euro pro Qua-

dratmeter und 2.500 Euro pro Quadratmeter Wohnfläche.

Diese Baukosten, ihre Stabilität über den Betrachtungszeitraum unterstellt, erforderten mit Blick auf einen im StEP Wohnen unterstellten Gesamtbedarf von 137.000 Wohnungen mit der aktuellen Durchschnittsgröße von 72 Quadratmetern ein Gesamtinvestment von bis zu 23 Milliarden Euro bis 2025 in Berlin, mithin fast zwei Milliarden Euro pro Jahr.

7. Die Konsequenzen für die Miete

Aus den dargestellten Gesamtkosten des Neubaus je Quadratmeter Wohnfläche erwachsen bei Unterstellung

- einer angemessenen Eigenkapitalverzinsung,
- aktueller Konditionen der Aufnahme des Fremdkapitals und
- üblicher Kalkulationsansätze für laufende Instandhaltung, Verwaltung und Mietausfallwagnis – also aus Amortisation und stabiler langfristiger Bewirtschaftung des Investments –

objektiv kalkulatorische Mietansätze von zehn Euro pro Quadratmeter (netto kalt) und Monat oder mehr.

Sie liegen damit deutlich über jenem Ansatz, der für einen berechtigten Personenkreis aktuell zu Recht als angemessen und bezahlbar angesehen wird.

In der Logik der überkommenen Förder-systematik, die auch in einigen aktuellen Positionen zum Wohnungsneubau modifiziert fortlebt, schlossen erneut umfangreiche laufende öffentliche Zuschüsse die Deckungslücke. Dafür bestehen aber in Berlin weder die haushaltsseitigen Voraussetzungen, noch stünden – wie schon in der Vergangenheit – Volumen der Förderung und deren

tatsächliche Effekte in einem gesellschaftlich angemessenen Verhältnis.

Die Erfassung der Wirkungen der Kosten des Neubaus auf die Nettokaltmiete bildet jedoch nur eine Seite zukünftiger Mieten ab. Die andere Seite wird durch den Flächenverbrauch der errichteten Wohnungen und durch die Wohnnebenkosten determiniert. Insofern verdient die Wohnungsgröße mit Blick auf die Leistungsfähigkeit der Berlinerinnen und Berliner sowie die weiter anhaltende Tendenz sinkender Haushaltsgrößen in der Debatte um den Wohnungsneubau neben der Energieeffizienz besondere Aufmerksamkeit.

8. Möglichkeiten und Instrumentarien zur Kostendämpfung

Die Erfassung von potentiellen Instrumentarien der Kostendämpfung muss in dem real existierenden Marktumfeld, in dem weder Grundstücks- oder Baupreise noch Preise aller sonstigen Aufwände staatlich verbindlich fixiert sind, immer unter Vorbehalt stehen. Unter Bedingungen, in denen bereits allein die Ankündigung des Wohnungsneubaus in relevanter Größenordnung preistreibend wirkt, müssen alle Kostenkalkulationen objektiv unabhängig vom konkreten Investor bzw. Vorhaben unter Vorbehalt stehen.

Dies trifft in noch größerem Maß auf die Bedingungen der Fremdfinanzierung zu. Die seit Ende 2008 anhaltende Periode hoher verfügbarer Liquidität und des Niedrigzinses wirkt sicher in der aktuellen Situation zunächst positiv, allein eine langfristige Strategie ausschließlich auf diesen Bedingungen aufzubauen, kann objektiv nicht nachhaltig sein.

Eine weitere Variable in diesem System stellt die Nachfragestruktur – und diese auch noch langfristig – potentieller Mie-

terinnen und Mieter dar.

Andererseits gibt es eine Reihe von Faktoren, die grundsätzliche Wirkungen auf die Kosten, ihre Struktur und letztlich auch auf die Finanzierung entfalten. Diese gilt es hier zu erfassen.

Angesichts der Kostenstruktur des Neubaus richtet sich der Fokus der Kostendämpfung im Kern auf die Baukosten. Ihnen folgen die Baunebenkosten anteilig.

Im Vordergrund stehen dabei die Optimierung der Wohnungsgröße in Fläche und Zimmerzahl, Standardisierung der Wohnungstypen, der Wohnungsgrundrisse, der Ausstattung, die Minimierung der Gebäudenebenenflächen, maximale Ausnutzung der möglichen Geschosszahl und die Erhöhung des Vorfertigungsgrades von Bauelementen sowie die Errichtung einer kritischen Wohnungszahl am Einzelstandort.

Gerade die Wohnungsgröße in Fläche und Zimmerzahl wird kontrovers debattiert. Während sich die Einen an den aktuellen Durchschnittsgrößen der Berliner Bestandswohnungen (72 Quadratmeter) und dem Bundesdurchschnitt im Flächenverbrauch je Person (35 Quadratmeter) orientieren, plädieren andere vehement für eine deutliche Absenkung der Flächen auf 28 Quadratmeter je Person (Ein-Raum-Wohnung). Von diesem Flächenverbrauch ausgehend werden dann auch andere Wohnungsgrößen zugrunde gelegt.

Auch standardisierte Wohnungstypen und -grundrisse sowie Ausstattungen sind umstritten. Überlegungen zu Standardisierung und Flächenbegrenzung werden aus völlig unterschiedlichen fachlichen und politischen Richtungen als unzeitgemäße Rückkehr zu industriellem Wohnungsbau und Uniformierung kritisiert. Sehen Befürworter darin die Chance zur Kostenminimierung, plädie-

ren Gegner für eine Vielfalt der Flächen und Wohnungstypen, um unterschiedliche Nachfragergruppen anzusprechen.

Im Kern geht es um die Weiterentwicklung eines industriellen Wohnungsbaus – wofür es auch hinsichtlich der Anpassung an sich verändernde Anforderungen umfangreiche Erfahrungen in kommunalen Gesellschaften und in Genossenschaften gibt. Diese Debatten sind insofern relevant, als für die zukünftigen Mieter am Ende nicht nur die Miete je Quadratmeter, sondern vor allem die Gesamtmiete wichtig ist. Und das ist gerade für den bevorrechtigten Personenkreis von Bedeutung.

Die Orientierung auf eine möglichst hohe Wohnungszahl am Einzelstandort erfordert die Erschließung ausreichend großer Flächen auch im Verdichtungsbe- reich. Neubau in Baulücken ist objektiv mit relativ höheren Baukosten je Quadratmeter Wohnfläche verbunden. Diese Aspekte sind bei der weiteren Identifizierung von Flächenpotentialen zu berücksichtigen.

Ungeachtet des relativ geringen Anteils der Grundstückskosten an den Gesamtkosten verdienen auch Fragen der kostengünstigen Flächenbereitstellung Beachtung bei der Erschließung von Kostendämpfungspotentialen.

Diese Aspekte sind zunächst nur in Bezug auf den Wohnungsneubau der kommunalen Wohnungsunternehmen relevant. Allein hier hat der Gesellschafter die Möglichkeit, über die Steuerung der Unternehmen Einfluss auf deren Berücksichtigung zu nehmen.

Sie verdienen jedoch auch Beachtung hinsichtlich eines Kriterienkatalogs der im Weiteren ausgeführten Ansätze für eine Förderung des Wohnungsneubaus durch sonstige Investoren.

D Soziale Wohnungswirtschaft

1. Der Einstieg in ein neues System der sozialen Wohnungswirtschaft

Unter Berücksichtigung der Erfahrungen des vorangegangenen Fördersystems, insbesondere seiner Langzeitkosten, wird hier vorgeschlagen, dass ein zukunftsorientierter Ansatz von einer einmaligen öffentlichen Förderung gegen Verpflichtung der Anbieter auf dauerhaft sozial gebundene Wohnungen ausgehen muss. In diesem Punkt knüpft ein solches Konzept unmittelbar an die besten, frühen Traditionen sozialen Wohnungsbaus vom Anfang des 20. Jahrhunderts an.

Als mögliche Gegenleistung für die einmalig gewährte Förderung stehen der öffentlichen Hand letztlich nur Rechte an der Belegung von Wohnungen zur Verfügung. Das jedoch bietet formal betrachtet bereits das vorangegangene System. Insofern besteht der berechnete Argwohn, dass damit eine Neuauflage aller Effekte dieses Systems verbunden sein könnte. Um dem von Beginn an entgegenzuwirken, sollte ein solches neues Finanzierungs-System

- sich zentral auf kommunale Wohnungsunternehmen konzentrieren,
- die Gesellschaften als Ganzes stärken und
- die Gegenleistung dauerhaft sein.

Dabei muss das Modell an den unterschiedlichen Existenzbedingungen der einzelnen Gesellschaften ansetzen, die sich nach wie vor auch objektiv nach Ost und West unterscheiden.

2. Bestandswohnungen

Vor dem Hintergrund der bisherigen Darstellungen kommt zunächst der Be-

wirtschaftung der Bestandswohnungen im Hinblick auf ein breites Angebot von Wohnungen zu bezahlbaren Mieten die zentrale Bedeutung zu. Nur in den Bestandsobjekten bestehen grundsätzlich aufwandsseitig die Voraussetzungen, sie zu Mieten anzubieten, die dem heutigen Sozialmietenansatz und der Leistungsfähigkeit von Mieterinnen und Mietern mit geringem Einkommen entsprechen.

Ob dies real möglich ist, hängt von einer Vielzahl von Faktoren ab, die hier wie folgt zusammengefasst werden können:

- Aufwand der Gestehung (sowohl in der Errichtung als auch im Erwerb) und Stand seiner Amortisation;
- Aufwand der Nachinvestitionen und Stand ihrer Amortisation;
- Art und Weise der Finanzierung;
- öffentliche Lasten aus gesetzlichen Regelungen;
- realer interner Aufwand der Bewirtschaftung.

Das ist letztlich die Grundlage dafür, dass kommunale Gesellschaften wie die HOWOGE ihren Bestand im industriellen Wohnungsbau nach erfolgter Instandsetzung und Modernisierung auch langfristig zu Konditionen anbieten könnten, die vom bevorrechtigten Personenkreis auch langfristig bezahlbar sind.

Von fehlender Relevanz sind dabei Faktoren der Mietpreisbildung, die sich aus der Mikro- und Makrolage, den aktuellen Verkehrswerten von Grundstück und Gebäude, dem Vergleichsmietensystem oder der Nachfrage ergeben. Diese entscheiden aber letztlich über die tatsächliche Angebotsmiete. Selbst die Nachfrager – so sie dies wirtschaftlich vermögen – lassen sich dann eben von diesen leiten.

Dabei ist festzuhalten, dass eine direkte Möglichkeit zur aktiven Gestaltung der Mietenpolitik nur über kommunale Ge-

sellschaften – in Abhängigkeit von deren Existenzbedingungen – erfolgen kann.

In Bezug auf alle anderen Eigentümer von Mietwohnungsbeständen stehen der öffentlichen Hand auf Landesebene letztlich nur Möglichkeiten der indirekten Einwirkung zur Verfügung. Dazu zählen:

- der Erlass von sozialen Erhaltungsverordnungen (Ausweisung von Milieuschutzgebieten) und Vorgehen gegen Luxussanierungen und Umwandlungen,
- Durchsetzung gesetzlicher Regelungen zur Pönalisierung von Mietpreisüberhöhungen (Ordnungswidrigkeiten),
- Wirksame Unterbindung von Zweckentfremdung (einschließlich Leerstand und Abriss) insbesondere zum Schutz preiswerten Wohnungsbestandes in der Innenstadt.

Allein, auch diese Instrumentarien sind am Ende im Vergleichsmietensystem gefangen. Mit der Möglichkeit der sukzessiven, allmählichen Mieterhöhung bei bestehenden Mietverträgen (in Berlin 15 Prozent innerhalb von drei Jahren, für die kommunalen Gesellschaften gemäß Mietenbündnis in vier Jahren) und noch rechtlich nicht wirksam begrenzten Erhöhungen bei Neuvermietungen steigt auch die Basis, von der aus die genannten Instrumentarien einsetzbar sind, stetig an.

Für den Einstieg in ein neues, an den realen Bewirtschaftungskonditionen der Wohngebäude orientiertes Mietpreissystem fehlt es jedoch an gesellschaftlicher Akzeptanz und rechtlichen Grundlagen. Dies stellt einen zwar gut begründbaren, aber prinzipiellen Eingriff in zentrale Eigentumsrechte dar.

3. Wohnungsneubau als Vorsorge

Vor diesem finanziellen Hintergrund

muss der Wohnungsneubau in Berlin vorwiegend als Vorsorge für die Zukunft angesehen werden. Und dies in doppelter Hinsicht:

- langfristige Erhöhung der Zahl der verfügbaren Mietwohnungen zur Befriedigung steigender Nachfrage und
- Schaffung einer perspektivischen Reserve kostengünstig bewirtschaftbarer Mietwohnungen mit dem Abbau der langfristigen Amortisationslasten auf den heute neu errichteten Objekten.

Deshalb ist nicht nur die Zahl der zu errichtenden Wohnungen von Relevanz, sondern es sind auch deren Gestehungs- und davon abzuleitenden Amortisationsaufwendungen.

In der aktuellen Debatte wird darauf orientiert, auch Neubauwohnungen – zumindest in Teilen – zu solchen Konditionen anzubieten, dass sie für alle potentiell bezahlbar sind. Gesichert werden soll dies zum Beispiel über Quersubventionierung innerhalb der Bestände. Zur Durchsetzung einer solchen Forderung soll die Erteilung von Baurecht direkt mit Auflagen für eine solche anteilige Bereitstellung von Wohnraum verbunden werden. Bei aktuellen Vorhaben der kommunalen Gesellschaften gelten entsprechende Selbstverpflichtungen.

Das mag im Einzelfall möglich und sinnvoll sein, angesichts der Größenordnung des berechtigten Personenkreises für einen verbilligten Wohnraum und der sich sofort in den Blick drängenden Frage, warum ein Teil der Mieterinnen und Mieter im ähnlichen Wohnraum deutlich mehr – teilweise über Marktmiete – bezahlen soll, lässt sich darauf jedoch keine belastbare Strategie aufbauen.

Dies bedeutet in der Konsequenz, dass es zum Konzept des Einstiegs in die so-

ziale Wohnungswirtschaft gehört, den heutigen Wohnungsneubau – auch mit Blick darauf, dass dieser nicht abgekoppelt von den heutigen Reproduktionsbedingungen realisiert wird – tatsächlich als langfristige und stetig zu stärkende Vorsorge vorzusehen.

Das schließt auch die ehrliche Kommunikation ein, dass dieser Wohnungsneubau gegenwärtig nicht als Kompensation zur Versorgung berechtigter Personengruppen konzipiert sein kann, sondern im Maximum den für eine nachhaltige Stadtentwicklung notwendigen Wohnungszuwachs gewährleisten kann.

Die Entscheidung über die Versorgung mit bezahlbarem Wohnraum fällt dagegen weitgehend im Bestandswohnungsbau.

4. Die Stärkung der kommunalen Wohnungsunternehmen

Die Konsolidierung und Ertragssteigerung der kommunalen Gesellschaften waren zwingende Gebote des letzten Jahrzehnts. Gleichzeitig erwachsen daraus objektiv negative Effekte für Bestandsbewohnerinnen und -bewohner, Neumieterinnen und -mieter und den Wohnungssektor als Ganzes, da diese Prozesse im Wesentlichen von steigenden Mieten getragen wurden. Die Belastungen erhöhten sich nachhaltig. Daraus erwachsende Konflikte haben sich in den letzten Jahren weiter und in vielen Beständen nunmehr erheblich zugespitzt.

Die kommunalen Gesellschaften sind 2013 wirtschaftlich deutlich besser aufgestellt als am Anfang des letzten Jahrzehnts. Dennoch besteht nach wie vor ein erheblicher Instandsetzungs- und Modernisierungsbedarf und bleiben die Potentiale, dafür und für den Wohnungs-

neubau relevante liquide Eigenmittel zu aktivieren, weiterhin beschränkt. Unternehmensstrategien, die unter den hier dargestellten Überlegungen dann auch noch auf eine verstärkte Ausgestaltung der sozialen Funktion der Bestandsbewirtschaftung ausgerichtet sind, begrenzen – vom Gesellschafter gewollt – objektiv die Steigerung der Eigenmittel durch Ausnutzung der Mieterhöhungsspielräume des Marktes. Gleichzeitig ist auch die bilanzielle Eigenkapitalsituation einzelner Gesellschaften nach wie vor angespannt.

In Anerkennung dieser Tatsachen wird vorgeschlagen, die Eigenkapitalausstattung der kommunalen Gesellschaften durch den Gesellschafter kontinuierlich und dauerhaft durch Zuführung liquider Mittel zu stärken.

Da sowohl die wirtschaftlichen Existenzbedingungen der kommunalen Gesellschaften als auch ihre Wohnungsbestände im Ost- und Westteil der Stadt nach wie vor unterschiedlich sind, kann die Stärkung der Eigenkapitalbasis sowohl über die direkte Zuführung liquider Mittel als auch über den Erlass der insbesondere auf den Gesellschaften im Westteil bzw. deren dort gelegenen Wohnungsbeständen lastenden Aufwandsdarlehen des sozialen Wohnungsbaus erfolgen. Darüber hinaus sind geplante bzw. unterstellte Zuführungen zum Landshaushalt aus Gewinnen der Gesellschaften ebenfalls jährlich auf mögliche Verzichte und den Wiedereinsatz der Mittel für eine aktive Wohnungspolitik zu prüfen.

In Verbindung mit der Thesaurierung der Gewinne der kommunalen Gesellschaften lässt sich so eine soziale Wohnungspolitik auch mit realer Vermögenspolitik im Interesse des Landes verbinden. Darin besteht ein wesentlicher Unterschied zu früheren Strategien.

5. Der Umfang der Mittel und ihr Einsatz

Die nachfolgenden Berechnungen zeigen unterschiedliche Szenarien der Eigenkapitalzufuhr in die kommunalen Gesellschaften und der Verwendung der liquiden Mittel. Vor dem Hintergrund der vielfältigen Faktoren, die letztlich die tatsächlichen Kosten einzelner Vorhaben beeinflussen, war es notwendig, den Ansätzen einheitliche Grundlagen zu unterstellen. Diese Annahmen wurden aus Eigenansätzen (eigene Vorhaben), Kostenfeststellungen unterschiedlicher Architekten für realisierte bzw. in Planung befindliche Projekte sowie Literaturvergleiche entwickelt.

Diese Annahmen sind:

- Realisierung einer kontinuierlichen Eigenkapitalzufuhr von 100 Millionen Euro pro Jahr (unabhängig, ob Zufuhr als liquide Mittel oder Verzicht auf Rückzahlung von Aufwandsdarlehen (AWD))
- Aufnahme eines Fremdkapital-Betrages von bis zu 400 Millionen Euro (80 Prozent)
- durchschnittliche Gesamtkosten (inklusive aller Nebenkosten) von Neubauvorhaben mit 2.400 Euro pro Quadratmeter Mietfläche
- durchschnittliche Sanierungskosten (Instandsetzung/Modernisierung) für monolithischen Wohnungsbau aus der Periode vor 1949 mit 1.100 Euro pro Quadratmeter Mietfläche
- durchschnittliche Sanierungskosten (Instandsetzung/Modernisierung) für Wohnungsbau nach 1949 (insbesondere industrieller Wohnungsbau) mit 650 Euro pro Quadratmeter Mietfläche
- aktuelle Verzinsung von Geldanlagen mit einem Prozent pro Jahr
- abgesenkte Eigenkapitalverzinsung von zwei Prozent (Abschreibungsquote pro Jahr)
- Annuitätendarlehen fünf Prozent pro Jahr, wobei eine Tilgung in Höhe der

Abschreibungen angenommen wird

- Ansatz der sonstigen Bestandteile der Nettokaltmieten – Instandhaltung, Mietausfallwagnis und Verwaltung – zu ortsüblichen Konditionen
- Die Nettokaltmieten der bereitzustellenden Wohnungen sollen für Personen mit niedrigem Einkommen wie Transferleistungsbeziehende tragbar sein und 4,90 Euro pro Quadratmeter nicht übersteigen (reduzierte Sozialmiete).

Die möglichen Effekte werden je Quadratmeter Mietfläche, ergänzt um eine potentielle Anzahl von Wohnungen, ausgewiesen. Dabei wird für den Neubau eine Durchschnittsgröße von 65 Quadratmetern pro Wohnung und für die Bestandswohnungen der aktuelle Durchschnittswert des Berliner Wohnungsmarktes mit 70 Quadratmetern pro Wohnung angesetzt.

In Bezug auf die Höhe der Eigenkapitalzufuhr wurde der Berechnung zu Grunde gelegt, dass über die Stärkung der kommunalen Wohnungsbaugesellschaften ein relevanter Markteffekt angestrebt wird. Andere Beträge verändern die im Folgenden dargestellten Effekte jeweils im Verhältnis ihrer Abweichung vom hier gewählten Ansatz.

Hinsichtlich der Auswirkungen von Abweichungen von diesen Annahmen werden im Anschluss an die einzelnen Szenarien jeweils die Effekte von Veränderungen in Kosten bezogen auf 50 Euro pro Quadratmeter bzw. in der Finanzierung auf zehn Basispunkte dargestellt.

Die tatsächliche Mittelverwendung muss von der jeweiligen Unternehmensstrategie determiniert werden. Insofern werden hier auch potentielle Effekte des Mitteleinsatzes für Neubau, Instandsetzung/Modernisierung sowie zum Ausgleich laufender Unterdeckungen in der Bewirtschaftung erfasst.

Eine generelle Verbindung der Eigenkapitalzufuhr mit einer Neubaupflichtung bzw. mit der Bereitstellung einer bestimmten Wohnungszahl für bevorrechtigte Personengruppen im Neubau konterkariert von Beginn an ihren angestrebten Effekt.

Generell ist festzuhalten, dass jede zukünftige Kostenmiete weitgehend durch die Finanzierungskosten determiniert wird.

Auf dieser Grundlage lässt sich für **Szenario 1** – Wohnungsneubau – ableiten, dass unter den dargestellten Annahmen mit einer Eigenkapitalzufuhr von 100 Millionen Euro pro Jahr der zusätzliche Neubau von 208.000 Quadratmetern Wohnfläche bzw. 3.205 Wohnungen bei kommunalen Wohnungsbaugesellschaften induziert werden kann. Die Kostenmiete dieser Wohnungen läge bei 9,78 Euro pro Quadratmeter p.m.; daraus ergäbe sich eine Nettokaltmiete von 635,76 Euro pro Monat für eine 65 Quadratmeter große Wohnung.

Damit wäre die erforderliche Kostenmiete doppelt so hoch wie der als Sozialmiete für den bevorrechtigten Personengruppe bei Beauftragung dieser Studie angesetzte Betrag von 4,90 Euro pro Quadratmeter pro Monat. Das heißt, die Unterdeckung würde für jede neuerrichtete Wohnung am Ende 3.807 Euro pro Jahr und bezogen auf die Gesamtzahl der errichteten Wohnungen 12.202.000 Euro pro Jahr betragen.

Eine Steigerung der Gesamtkosten hätte einen weiteren Anstieg der erforderlichen Kostenmiete zur Folge und erhöhte die Unterdeckung. Je 50 Euro pro Quadratmeter ergibt sich ein Betrag von 0,19 Euro pro Quadratmeter pro Monat. Gleichzeitig verringerte sich die mögliche Wohnfläche um zirka 4.000 Quadratmeter bzw. 65 Wohnungen. Für eine

Absenkung gilt dies mit umgekehrten Vorzeichen.

Die hier dargestellte Reduzierung der Eigenkapitalverzinsung auf zwei Prozent senkt dabei bereits die über die perspektivische Miete zu erwirtschaftenden Finanzierungskosten um 0,80 Euro pro Quadratmeter und Monat ab. Dies geschieht allerdings zu Lasten der Reproduktionsfähigkeit nach Ablauf der Amortisationsperiode von 50 Jahren, da am Ende kalkulatorisch lediglich der ursprüngliche Nominalbetrag zur Verfügung stünde. Ein genereller Verzicht auf die Verzinsung des Eigenkapitals würde zwar die Deckungslücke um weitere 0,80 Euro pro Quadratmeter und Monat verringern, führte jedoch letztlich zu dessen Verzehr über die Amortisationsperiode.

Mit acht Euro pro Quadratmeter und Monat beeinflussen die Kosten des Fremdkapitals die zukünftige Kostenmiete. Die Erhöhung dieser Kosten um zehn Basispunkte (0,1 Prozent) ergäbe eine Steigerung der erforderlichen Kostenmiete von 0,18 Euro pro Quadratmeter und Monat. Dies gilt mit umgekehrten Vorzeichen für eine Absenkung.

Mit Blick auf die vielfach diskutierte Quersubventionierung von Sozialmieten im Wohnungsneubau durch höhere Mieten für andere Wohnungen zeigt sich, dass für den Fall der Erhöhung der Nettokaltmiete um einen Euro pro Quadratmeter und Monat es lediglich für 16 Prozent der Fläche möglich wäre, eine Sozialmiete zu vereinbaren.

Im Fazit ist festzuhalten, dass unter den aus den vorhergehenden Untersuchungen abgeleiteten Annahmen ungeachtet der Tatsache, dass auf diesem Weg bereits 100 Millionen Euro öffentliche Mittel pro Jahr für den Wohnungsneubau zur Verfügung gestellt werden, sich dieser

am Ende einer Vermietung zu Sozialmieten vollständig entzieht.

Lediglich der generelle Verzicht auf den Einsatz von Fremdkapital und die Reduktion des Finanzierungsanteils auf die reine Amortisation des Investments über 50 Jahre führten am Ende zu einer kalkulatorischen Kostenmiete, die der Sozialmiete von 4,90 Euro pro Quadratmeter und Monat entspräche. Hinsichtlich der Folgen gilt die oben getroffene Einschätzung. Mit 100 Millionen Euro könnten dann lediglich 640 Wohneinheiten errichtet werden.

Für **Szenario 2** – Instandsetzung/Modernisierung von Objekten mit einem Baujahr vor 1949 – zeigt sich, dass unter den dargestellten Annahmen mit einer Eigenkapitalzufuhr von 100 Millionen Euro pro Jahr die zusätzliche Sanierung von 454.500 Quadratmetern bzw. 6.500 Wohnungen induziert werden könnte. Die perspektivische Kostenmiete läge dann um 4,03 Euro pro Quadratmeter und Monat höher als vor Sanierung.

Im Vergleich zur benannten Sozialmiete bestünde eine Unterdeckung von 3,13 Euro pro Quadratmeter und Monat, mithin für die Gesamtwohnung 2.632 Euro pro Jahr. Das Gesamtvolumen der Unterdeckung erreichte – für den Fall, dass alle Wohnungen zu einer Sozialmiete vermietet würden – ein Volumen von 17 Millionen Euro pro Jahr.

Eine Steigerung der Sanierungskosten hätte einen weiteren Anstieg der erforderlichen Kostenmiete zur Folge und erhöhte die Unterdeckung. Je 50 Euro pro Quadratmeter ergibt sich ein Betrag von 0,19 Euro pro Quadratmeter und Monat. Gleichzeitig verringerte sich die mögliche Wohnfläche um fast 20.000 Quadratmeter bzw. fast 300 Wohnungen. Für eine Absenkung gilt dies mit umgekehrten Vorzeichen.

Szenario	I Neubau	II Modernisierung Baujahrsgruppen vor 1949	III Modernisierung Baujahrsgruppen nach 1949
Wohnfläche in Quadratmetern	208.000	454.500	769.000
Wohnungen Anzahl	3.205	6.500	11.000
Kostenmiete in Euro pro Quadratmeter	9,78	8,03	6,38
Unterdeckung gegenüber Sozialmiete in Euro pro Wohnung und Jahr	3.807	2.632	1.246
Fremdkapitalanteil an der Kostenmiete in Euro pro Quadratmeter	8,00	4,03	2,38
Quersubventionierung Anteil der Wohnfläche zu Sozialmieten in Prozent	16	23	40

Mit 4,03 Euro pro Quadratmeter und Monat beeinflussen die Kosten des Fremdkapitals die zukünftige Kostenmiete. Die Erhöhung dieser Kosten um 10 Basispunkte (0,1 Prozent) ergäbe eine Steigerung der erforderlichen Kostenmiete von 0,08 Euro pro Quadratmeter und Monat. Dies gilt mit umgekehrten Vorzeichen für eine Absenkung.

Mit Blick auf die Quersubventionierung von Sozialmieten durch höhere Mieten für andere Wohnungen zeigt sich, dass für den Fall der Erhöhung der Nettokaltmieten um einen Euro pro Quadratmeter und Monat es lediglich für 23 Prozent der Fläche möglich wäre, eine Sozialmiete zu vereinbaren.

Insofern gelten im Fazit für die Sanierung des monolithischen Wohnungsbaus und seine Folgen für die Nettokaltmiete grundsätzlich ähnliche Einschätzungen wie für den Wohnungsneubau. Wobei an dieser Stelle einschränkend festzuhalten

ist, dass die erforderliche Kostenmiete für den Bestand vor Sanierung hier bei der Analyse außen vor bleiben musste. Hier besteht möglicherweise ein Potential, einen Teil dieser Wohnungen auch ohne Unterdeckung zu Sozialmieten anzubieten. Dabei sind aber mögliche Auswirkungen schon existierender Quersubventionierungen anderer Bestände – vor allem schon sanierter – der kommunalen Gesellschaften zu berücksichtigen.

Für **Szenario 3** – Instandsetzung/Modernisierung von Objekten mit einem Baujahr nach 1949 – zeigt sich, dass unter den dargestellten Annahmen mit einer Eigenkapitalzufuhr von 100 Millionen Euro pro Jahr die zusätzliche Sanierung von 769.000 Quadratmetern und damit fast 11.000 Wohnungen pro Jahr möglich wäre. Die Kostenmiete würde unter diesen Bedingungen auf 6,38 Euro pro Quadratmeter und Monat steigen. Auch in diesem Szenario ergäbe sich eine monatliche Unterdeckung zur Kos-

tenmiete von 1,48 Euro pro Quadratmeter und Monat und damit je Wohnung von 1.246 Euro pro Jahr.

Eine Steigerung der Sanierungskosten hätte einen weiteren Anstieg der erforderlichen Kostenmiete zur Folge und erhöhte die Unterdeckung. Je 50 Euro pro Quadratmeter ergibt sich ein Betrag von 0,19 Euro pro Quadratmeter und Monat. Gleichzeitig verringerte sich die mögliche Wohnfläche um fast 55.000 Quadratmeter bzw. fast 800 Wohnungen. Für eine Absenkung gilt dies mit umgekehrten Vorzeichen.

Mit 2,38 Euro pro Quadratmeter und Monat beeinflussen die Kosten des Fremdkapitals die zukünftige Kostenmiete. Die Erhöhung dieser Kosten um zehn Basispunkte (0,1 Prozent) ergäbe eine Steigerung der erforderlichen Kostenmiete von 0,08 Euro pro Quadratmeter und Monat. Dies gilt mit umgekehrten Vorzeichen für eine Absenkung.

Mit Blick auf die Quersubventionierung von Sozialmieten durch höhere Mieten für andere Wohnungen zeigt sich, dass für den Fall der Erhöhung der Nettokaltmieten um einen Euro pro Quadratmeter und Monat es für 40 Prozent der Fläche möglich wäre, eine Sozialmiete zu vereinbaren.

Für ein mögliches **Szenario 4** ist festzuhalten, dass unter den unterstellten Kapitalmarktbedingungen eine Kapitalanlage von 100 Millionen Euro lediglich einen Ertrag von einer Million Euro erbringen würde. Damit sollte dieses Szenario als Grundlage für unternehmerische Entscheidungen entfallen bzw. nur temporär bis zum tatsächlichen Mitteleinsatz relevant sein.

Die Darstellung hat ein weiteres mögliches Szenario – auch, wenn dies nach Eigendarstellung der Gesellschaften in den letzten zwölf Monaten – mit Erfolg umgesetzt wurde, außen vorgelassen. Dieses betrifft den Kauf von Beständen. Da sich dieser Ankauf unter den Bedingungen eines Verkäufermarktes – das heißt, die potentiellen Verkäufer bestimmen über Preis und Volumen der Verkäufe – vollzieht, können hier nur schwer Prognosen über eine mögliche Erhöhung des Bestandes kommunaler Unternehmen getroffen werden. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass gerade Preissteigerungen bei Verkäufen sich negativ auf die zukünftige Mietentwicklung auswirken.

Potential wird jedoch vor allem dort gesehen, wo strukturell Möglichkeiten – das heißt, im Zusammenwirken von Gesellschaften und Land (über Bürgschaften und Aufwendungsdarlehen) – der Übernahme aktueller Sozialwohnungsbestände zu solchen Preisen bestehen, die maximal eine moderate Mietentwicklung erwarten lassen. Das jedoch erfordert ein anderes Vorgehen als in der Vergangenheit.

Hinsichtlich der eingangs dargestellten Varianten der Bereitstellung von Gesellschaftermitteln für die Gesellschaften ist festzuhalten, dass 2009 zirka eine Milliarde Euro an Aufwendungsdarlehen (AWD) an die kommunalen Gesellschaften – hier vorwiegend im Westteil der Stadt – ausbezahlt waren. Allein hier besteht ein erhebliches Potential der Eigenkapitalstärkung der betroffenen Gesellschaften.

Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass diese Zuführung in Einklang mit dem Rückzahlungsrhythmus gebracht werden muss, da zwar ein zügiger Verzicht das bilanzielle Eigenkapital im Verzichtsjahr stärkt, dieser Stärkung jedoch nicht sofort eine Verbesserung der Liquiditätssituation gegenübersteht. Zu diesem Zeitpunkt sind eben die Rückzahlungsverpflichtungen noch nicht fällig und müssen erst in den kommenden Jahren real verdient werden.

Für die Gesellschaften, die über ein geringes Potential an AWD verfügen, ist die unmittelbare Zuführung von liquiden Mitteln erforderlich.

6. Der angestrebte Effekt der Eigenkapitalstärkung

Die dauerhafte Kapitalzuführung ist kein Selbstzweck, sondern ist an die Gewährung einer bestimmten Zahl dauerhafter Belegungsrechte für Wohnungen der kommunalen Gesellschaft zu koppeln, und zwar unabhängig von deren Lage, Größe und tatsächlich erzielbaren Nettokaltmieten. Dieser allein zahlenmäßig definierte Pool nicht spezifizierter Wohnungen steht für den diskriminierungsfreien Zugang durch Nachfrager des relevanten Segments auf Basis von Sozialmieten dauerhaft zur Verfügung.

Bereits bestehende Rechte aus Förder-

bindungen vorangegangener Perioden bleiben unberührt, ihre Inanspruchnahme findet keine Anrechnung in Bezug auf die Ausnutzung der gepoolten Belegungsrechte.

Das den Gesellschaften zugeführte Eigenkapital steht diesen zur Weiterentwicklung ihrer wohnungswirtschaftlichen Tätigkeit zur freien Verfügung. Seine Verwertung muss das Ausfallrisiko der nicht zu Kostenmieten abgegebenen Wohnungen decken.

Die aus der erforderlichen Risikokalkulation erwachsenden Steuerungseffekte sind vielfältig, lassen sich aber auf einen Nenner bringen: Ein unsozialer (überteurer) Wohnungsbau und eine unsoziale (hauptsächlich auf Gewinnmaximierung ausgerichtete) Mieten- und Vermietungspolitik erhöhen einerseits das unternehmerische Risiko und andererseits die sozialen Aufwendungen des Gesellschafters.

7. Die Stärkung der Gesellschafterrolle und Qualifizierung der Steuerung und Kontrolle

Dem öffentlichen Gesellschafter (Eigentümer) stehen durch Beauflagung (Unternehmensziele) sowie über die Aufsichtsgremien bereits heute ausreichend gesetzliche Möglichkeiten zu Verfügung, die Strategie der kommunalen Unternehmen zu fixieren. Insofern ist es unverständlich, warum der Senat zum Beispiel in Antworten auf parlamentarische Anfragen diese Instrumentarien immer wieder verneint.

Dabei muss er im eigenen und im Interesse der Gesellschaften deren objektive Existenzbedingungen berücksichtigen.

Vor diesem Hintergrund ist auch nicht nachvollziehbar, weshalb ein »Bünd-

nis für soziale Wohnungspolitik und bezahlbare Mieten« zwischen dem Gesellschafter und seinen Gesellschaften als gesonderter Vertrag abgeschlossen werden musste und es der individuellen Entscheidung der Geschäftsführer der Unternehmen oblag, diesem beizutreten. Das Land Berlin hätte das politisch und ökonomisch Gewollte dieses Bündnisses über seine Gesellschafterstellung gegenüber den einzelnen Unternehmen differenziert durchsetzen können und müssen.

Die Erschließung der den Gesellschaften inwohnenden Potentiale für eine aktive sozial ausgerichtete Wohnungspolitik stellt andere Anforderungen an die Wahrnehmung der Gesellschafterrolle und die Ausübung der Aufsicht über die zuständigen Unternehmensgremien.

8. Die Qualifizierung des wohnungswirtschaftlichen Controllings

Die Veränderungen in der Führung der Gesellschaften müssen sich zukünftig auch adäquat im wohnungswirtschaftlichen Controlling des Senats widerspiegeln. Es ist unter diesem Blickwinkel grundlegend zu überarbeiten.

Der gegenwärtige, vom Verband Berlin-Brandenburgische Wohnungswirtschaft BBU erarbeitete und vom Senat vorgelegte vierteljährliche Controlling-Bericht und der einheitliche Jahresbericht sind in seiner Struktur 2002 im Nachgang zur Ernst&Young-Studie erarbeitet worden. Sie liefern eine Vielzahl relevanter Informationen zum Zustand und zur Entwicklung der einzelnen Gesellschaften und der kommunalen Wohnungswirtschaft als Ganzes.

Dieser Umfang und Standard ist unbedingt beizubehalten. Jedoch fehlen die

sen Berichten von Beginn an wesentliche Elemente, die eine Steuerung durch den Gesellschafter erkennen lassen bzw. sachkundig möglich machen. Dazu gehören insbesondere die unzureichende Darstellung der Unternehmensziele kurz- und mittelfristig sowie die Analyse ihrer Umsetzung. An dieser Stelle war die seinerzeitige Untersuchung von Ernst&Young bereits weiter. Defizite zeigen sich auch in der Abbildung struktureller Unternehmensprozesse, insbesondere zwischen den Einzelgesellschaften des jeweiligen Wohnungs-Konzerns.

Auch hinsichtlich bestimmter Kennziffern besteht von Beginn an Anpassungsbedarf. Dieser wächst nunmehr, da die Unternehmensziele verstärkt über die Sicherung bezahlbaren Wohnraums und damit über die Miethöhe determiniert werden sollen.

Die Berichte veröffentlichen zwar Daten zur Verteilung der Wohnungen nach Mietpreisklassen, keine Auskünfte gibt es jedoch zur Struktur der tatsächlich erforderlichen Mieten für eine kostendeckende Bewirtschaftung der Bestände sowie zum Niveau der Neuvermietungsmieten (Mietsteigerungen). Solche Kennziffern sollten unbedingt in das Controlling aufgenommen werden.

Hinsichtlich der nunmehr geplanten Neubautätigkeit scheint es sinnvoll, das Controlling um die Kennziffern Zahl der zu errichtenden Wohnungen, geplante und abgerechnete Baukosten sowie Gesamtkosten und Anfangsmiete zu ergänzen.

9. Andere Akteure im Wohnungsneubau

Der geringe Wohnungsneubau der letzten Jahre wurde weitgehend von privaten Anbietern – Einzel- und Gruppenin-

vestoren – getragen. Die errichteten Wohnungen entfielen jeweils zur Hälfte auf Eigentums- und Mietwohnungen.

In der öffentlichen Wahrnehmung spielen in den letzten Jahren Baugruppen eine treibende Rolle bei der Erschließung von Baulücken und Wohnungsneubau. Ihre flache Organisationsstruktur und der hohe persönliche Einsatz ermöglichen ihnen einen Teil der erforderlichen Kosten durch interne Leistungen zu kompensieren. Aber eben nur einen Teil. So tritt in der öffentlichen Darstellung auch immer wieder der hohe individuelle Eigenkapitaleinsatz der Mitglieder in den Hintergrund. Dieser ist es jedoch, der den Gruppen ihr Agieren auf dem Markt des Wohnungsneubaus erst ermöglicht.

Mit der steigenden Nachfrage und angesichts der global sinkenden langfristigen Anlagemöglichkeiten von Geldkapital treten verstärkt institutionelle Anleger als Investoren in Erscheinung. Dazu zählen Pensions- und Rentenfonds, Versicherungen etc. Deren Interessen sind auf ratiösem Rückfluss der eingesetzten Mittel und deren stabile Verzinsung ausgerichtet. Das schließt auch die Verlagerung der Investitionen auf Vorratsgrundstücken von Büros auf Wohnungen ein.

Inzwischen haben sich auch die sich seit langem stabil entwickelnden und wirtschaftenden Genossenschaften mit ihrem Bestand an 190.000 Wohnungen als Akteure des Neubaus zurückgemeldet. Sie verfügen teilweise über hohe bilanzielle Eigenkapitalreserven, Flächenpotential und Strukturen zur kostengünstigen Bewältigung von Neubauprojekten. Es sei nicht verhehlt, dass sich der genossenschaftliche Neubau im Wesentlichen an ein solches Klientel richtet, das die relativ hohen Einstiegsmietten des Neubaus tragen kann. Er muss sich aber

von den Grundlagen der Rechtsform her objektiv auch an ein solches Klientel wenden, da den Genossenschaften zum Ausgleich von Unterdeckungen lediglich Einnahmen aus anderen Beständen zur Verfügung stehen und damit aus den Nutzungsentgelten anderer Mitglieder erwirtschaftet werden müssten.

Dieses grundsätzliche Prinzip trifft auch auf alle Modelle zu, bei denen auf eine Quersubventionierung innerhalb von Beständen abgehoben wird. Erträge für unter erforderlichen Kostenmieten angebotene Wohnungen müssen objektiv über die verbleibenden Flächen erwirtschaftet werden. Das hat Konsequenzen für die wirtschaftliche Lage anderer Mieterinnen und Mieter, zwingt aber auch dazu, in Standard und Qualität unterschiedliche Angebote zu unterbreiten, um höhere Mieten zu rechtfertigen und durchzusetzen. Das hat wiederum unmittelbar Auswirkungen auf die Kosten der Errichtung.

Im Fazit ist festzuhalten, dass die massenhafte Umsetzung solcher Modelle objektiv kostentreibend wirken kann. Diese grundsätzliche Einschätzung steht auch nicht im Widerspruch zu einzelnen Projekten, die beispielhaft für den Erfolg einer solchen Strategie angeführt werden.

10. Fonds zur Förderung anderer Akteure

Insofern stellt sich die Frage, inwieweit neben der dauerhaften Zufuhr von Mitteln in das Eigenkapital kommunaler Gesellschaften parallel ein jährlich revolvingender Fonds aus Haushaltsmitteln auch für andere Anbieter zur Beförderung des Neubaus und gegebenenfalls der Herichtung von Mietwohnungen sinnvoll und notwendig wäre.

Dies wird insbesondere im Hinblick dar-

auf gesehen, dass der öffentlichen Hand jenseits der kommunalen Wohnungsunternehmen kaum Möglichkeiten zur Verfügung stehen, auf eine Begrenzung der Kosten des Wohnungsneubaus und der daraus erwachsenden Mieten einzuwirken. Insofern wäre die Gewährung eines einmaligen, verlorenen Zuschusses in das Eigenkapital gegen die Gewährung dauerhafter Bindungen einer verbindlichen Anzahl von Wohnungen zu reduzierten Sozialmieten und die Vergabe an berechnete Personenkreise denkbar. Hier können Erfahrungen früherer Förderprogramme der Sanierung weiterentwickelt werden.

Auf der einen Seite erwachsen mit Blick auf die hohen Investitionserfordernisse des Neubaus Anforderungen an die Höhe des Fondsvolumens, um eine messbare Wirkung zu entfalten. Andererseits wird dieses Volumen durch die Möglichkeiten des Haushalts stark eingegrenzt. Allein wegen der fehlenden Klarheit zur Perspektive der Wohnungsbaumittel des Bundes wird hier davon ausgegangen, dass die Mittel in Höhe von 30 Millionen Euro unabhängig von diesen aus dem Landeshaushalt zur Verfügung gestellt werden. Ergänzende Bundesmittel würden das Volumen entsprechend vergrößern.

Dies voraussetzend kann an dieser Stelle nur ein Förderansatz je Quadratmeter Wohnfläche, der zukünftig dauerhaft einer Bindung unterworfen wird, formuliert werden. Als Basis werden als Kosten des Wohnungsneubaus wie zuvor 2.400 Euro pro Quadratmeter als Grundlage herangezogen. Auf dieser Basis könnte pro Jahr ein Volumen von zirka 83.000 Quadratmeter Wohnfläche gefördert werden. Das entspräche bei einer durchschnittlichen Wohnungsgröße 65 Quadratmeter zirka 1.800 Wohnungen pro Jahr. Die kalkulatorische Verzinsung des Zuschusses und Einbeziehung

in die Mietkalkulation ist auszuschließen.

Wegen der Begrenzung seiner Höhe und der Möglichkeit, dass die Anmeldungen zur Gewährung dessen Volumen überschreiten, ist ein Vergabeverfahren, das allen Bewerbern die gleichen Chancen einräumt, vorab zu definieren.

Dieses Erfordernis erwächst aber auch aus EU-beihilferechtlichen Vorgaben der Gleichbehandlung aller Marktteilnehmer und Transparenz bei der Vergabe. Das stellt hohe Anforderungen an seine Ausgestaltung. Es obliegt den Anbietern, sich durch Bewerbung um einen Zuschuss diesen Bedingungen zu unterwerfen. In diesem Sinn kann dann von Diskriminierungsfreiheit, gleichberechtigtem Zugang und Transparenz ausgegangen werden.

Die Kriterien wurden im Wesentlichen aus dem sogenannten Altmark-Trans-Urteil (C-280/00) vom Sommer 2003 entwickelt und sind heute allgemeine Grundlage sämtlicher Entscheidungen zum Beihilferecht. Aus diesem Grund werden sie an dieser Stelle noch einmal aufgeführt:

- Das Unternehmen, das eine Zahlung vom Staat bekommt, muss mit der Erfüllung der Aufgaben betraut worden sein. Die Aufgaben müssen klar definiert sein (Betrauungsakt).
- Die Parameter, anhand derer der Ausgleich berechnet wird, müssen vor der Auszahlung objektiv und transparent festgelegt worden sein.
- Der Ausgleich darf nicht über das hinausgehen, das erforderlich ist, um die Kosten der Erfüllung der Aufgaben unter Berücksichtigung der dabei erzielten Einnahmen und eines angemessenen Gewinns zu decken.
- Das mit der Aufgabe betraute Unternehmen soll im Rahmen einer öffentlichen Ausschreibung ausgewählt worden sein oder die Höhe des erforder-

lichen Ausgleichs muss auf der Grundlage einer Analyse der Kosten bestimmt werden, die ein durchschnittliches, gut geführtes Unternehmen hätte.

Vor diesem Hintergrund kommt der Erarbeitung des grundlegenden Vergabekatalogs und der Kontrolle des Fonds besondere Bedeutung zu. Deshalb ist es erforderlich, in dieses Verfahren alle relevanten gesellschaftlichen Akteure gleichberechtigt einzubeziehen und über ein Begleitgremium eine transparente Vergabe zu gewährleisten. Hinsichtlich der Vergabekriterien sind insbesondere zu klären:

- Bemessungsgrundlage der Gesamtkosten je Quadratmeter (als Obergrenze),
- Mindesteinsatz an Eigenkapital je Quadratmeter,
- Anteil der gebundenen Quadratmeter am Gesamtvorhaben,
- Obergrenze der Einstiegsmietten für den berechtigten Personenkreis und
- Regularien für deren langfristige Entwicklung.

Darüber hinaus ist eine begrenzte Anzahl weicher Faktoren zu formulieren, um ein langfristig adäquat strukturiertes Wohnungsangebot zu sichern.

Die Übertragung der Bindungsverpflichtung auf Bestandswohnungen des antragstellenden Investors ist auszuschließen.

11. Die Rolle der Investitionsbank Berlin

Die Investitionsbank Berlin (IBB) und ihre Vorgängeranstalten haben über Jahrzehnte die Finanzierung der Berliner Wohnungswirtschaft – insbesondere der des Westteils – begleitet. Sie verfügt über Sachkunde und Erfahrungen bei der Ausreichung von Darlehen,

der Durchleitung von Zuschüssen, der Abrechnung und Kontrolle der sachgemäßen Verwendung sowie der Einbeziehung von Mieterinnen und Mietern. Die Umsetzung dieser Funktion mag qualitative Unterschiede aufweisen und individuell unterschiedlich reflektiert werden. Allein die Funktion und die Instrumentarien sind im Auftrag und der Struktur der IBB angelegt.

Angesichts der aktuellen Bedingungen auf den Anlagemärkten und der stabilen Perspektive des Berliner Wohnungsmarktes stellt sich die Frage, ob über die Investitionsbank Berlin ein eigenständiger Wohnungsneubauanlagefonds aufgelegt werden kann und sollte. Dieser sollte in Antithese zu den früheren Fonds der Berliner Bank Gesellschaft tatsächlich ein Berliner Publikumsfonds werden, der sich an die Bewohnerinnen und Bewohner dieser Stadt, ihre Mieterinnen und Mieter richtet.

Möglichkeiten und Formen der Einbeziehung demokratischer Elemente bei der Steuerung und Kontrolle der Tätigkeit können im Zuge der Fondskonzeption ausreichend implementiert werden.

Ein solches Modell stünde im direkten Kontext zu den aktuellen Debatten zur Re-Kommunalisierung von Energie und Wasser. Auch hier werden vielfältige Überlegungen zur Ausgestaltung einer Mitbestimmung diskutiert. Jedoch gilt es auch in diesem Zusammenhang immer wieder darauf zu verweisen, dass allein die Größenordnung der Vorhaben die Mitbestimmung am Ende immer in einer Form der repräsentativen Demokratie enden lässt. Dies muss offen ausgesprochen werden.

Errichtung, Vermietung und Bewirtschaftung der über dieses Fondsmodell finanzierten Wohnungen sollte in der Hand kommunaler Gesellschaften lie-

gen. Für den zu errichtenden Wohnungsbestand gelten die in den vorstehenden Abschnitten dargestellten Prämissen. Denkbar ist auch die Einbeziehung des Liegenschaftsfonds sowie der beiden lokalen Kreditinstitute Berliner Sparkasse und Berliner Volksbank eG.

12. Die Mieterinnen und Mieter

Zentrale Adressaten des hier dargestellten Einsatzes öffentlicher Mittel sind letztlich Mieterinnen und Mieter und hier der bevorrechtigte Personenkreis des alten sozialen Wohnungsbaus, insbesondere Personen mit geringen und mittleren Einkommen bzw. besonderem Wohnbedarf.

Allein der hohe prozentuale Anteil dieses Personenkreises und die verhältnismäßig geringen Effekte auch eines hohen Mitteleinsatzes sowie seine Begrenzung auf einen vergleichsweise geringen Bestand (kommunale Unternehmen und einzelne andere Eigentümer) werden einen langen Zeitraum erfordern, um Versorgungsdefizite zu beheben. Die Wohnungswirtschaft kann objektiv nicht die den gegenwärtigen Reproduktionsbedingungen systemimmanenten Widersprüche auflösen bzw. reparieren. Sie ist in ihrer aktuellen Verfasstheit vielmehr ein Abbild dieser.

Andererseits zielen die hier dargestellten Überlegungen darauf ab, dass öffentliche Mittel auch bei eigentlichen Adressaten ankommen können, die Effekte je eingesetztem Euro Haushaltsmittel erhöht werden und ein schrittweiser Einstieg in eine soziale Wohnungswirtschaft möglich ist.

Dies muss auf allen politischen Ebenen mit einer Wohnungspolitik einhergehen, die preiswerten Wohnungsbestand schützt, die Mietentwicklung dämpft



Die Mieten steigen, der Protest nimmt zu.

und wohnungswirtschaftlich nicht erforderlichen Mieterhöhungen wirksam vorbeugt. Zugleich muss das differenzierte System der Wohnkostenhilfe vom Wohngeld bis zu den Kosten der Unterkunft den aktuellen Einkommens- und Mietentwicklungen angepasst werden.

13. Politische Initiativen auf Bundesebene

Wohnungspolitik ist auch Wirtschaftspolitik. Davon ging bereits das 1949 verabschiedete I. Wohnungsbaugesetz der Bundesrepublik aus. Vor allem die Förderung des sozialen Wohnungsbaus als wesentlicher Impulsgeber für die Bauwirtschaft stand dabei im Fokus seiner Begründung.

2012 legte Prof. Eichner von der EBZ Business School im Auftrag der Initiative

»Impulse für den Wohnungsbau« – der unter anderem der Zentralverband des Deutschen Baugewerbes, die IG BAU (Bau-Agrar-Umwelt) und der Deutsche Mieterbund angehören – eine Studie zu »Wohnungsbau in Deutschland – Zuständigkeiten von Bund, Ländern, Kommunen und Europäischer Union?« vor. In dieser Untersuchung wird die Demontage der Triade bundesdeutscher Wohnungsbauauf Förderung als eigentliche Ursache für den Zusammenbruch der Neubautätigkeit angesehen:

- Die Förderung des sozialen Wohnungsbaus, die seit 2001 nur noch »Wohnraumförderung« heißt, weil eine Schwerpunktverlagerung von der Neubauförderung zur Bestandsnutzung erfolgt ist, und die im Jahr 2006 ganz aus der Verantwortung des Bundes entlassen wurde.
- Die steuerliche Erleichterung des Baus von freifinanzierten Mietwohnun-

gen durch die degressive Abschreibung, die in mehreren Runden reduziert und im Jahr 2006 komplett gestrichen wurde.

- Die Förderung des Baus von Eigenheimen, indem die Eigenheimzulage erst reduziert und im Jahr 2007 vollständig abgeschafft wurde.

Dies als Grundlage sehend, fordert die Studie die Rückkehr zu eben jenen Instrumenten der Wohnungsbauförderung und sieht damit insbesondere den Bund in der Pflicht, der sich mit der Föderalismusreform aus der Verantwortung für die Wohnungswirtschaft zurückgezogen hat. So lauten die Vorschläge dann:

- Erhöhung der Kompensationszahlungen des Bundes an die Länder bei Aufrechterhaltung der Zweckbindung.
- Steuerliche Erleichterungen für den Neubau von Mietwohnungen.
- Förderung des Ersatzneubaus.

□ Integrierte Wohnungsbauförderung durch Bund, Länder und Kommunen.

Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf die Auftraggeber ist auch zu verstehen, dass die Autoren den sozialen Wohnungsbau der Bundesrepublik als einzigartige Erfolgsgeschichte apostrophieren. In Bezug auf die Klientel der einzelnen Träger der Initiative mag das auch stimmen, allein die gesamtgesellschaftlichen und in die Zukunft verlagerten Lasten bleiben am Ende außen vor.

Darüber hinaus greift die Studie die Gesetzgebung des Bundes zur permanenten Verschärfung der Energieeinsparverordnung EnEV als eine wesentliche Ursache der Verteuerung des Bauens an. Es ist davon auszugehen, dass diese Positionen – vor allem vor dem Hintergrund der Träger der Initiative – in der aktuellen Legislaturperiode des Bundestages verstärkt in die Debatte eingebracht werden.

Natürlich ist Wohnungspolitik mehr als Wohnungsbaupolitik und diese wiederum mehr als Förderung von Wohnungsneubau. Dass heißt, es geht um die Wohnungswirtschaft als Ganzes. Da die Steuergesetzgebung in der Verantwortung des Bundes liegt, ist dieser der richtige Adressat, wenn es um die Neugestaltung der Existenzbedingungen der Wohnungswirtschaft geht. Ein zentrales Thema ist hier die Stärkung der Innenfinanzierungskraft der Wohnungsunternehmen, insbesondere derjenigen in der Rechtsform von Kapitalgesellschaften bzw. Genossenschaften.

Es wäre zu prüfen, inwieweit in den Unternehmen verbleibende (thesaurierte) Gewinne von der Körperschaftsteuer befreit bzw. diese steuerfrei in Rücklagen überführt werden könnten. Auf dieser Basis böte sich den Gesellschaften die Möglichkeit, eine Strategie zur

Eigenkapitalstärkung ohne zusätzliche Belastungen der Mieterinnen und Mieter zu realisieren. Das ist insbesondere im Hinblick auf das hohe Volumen von nicht sofort abschreibungswirksamen Investitionen in Neubau und Modernisierung, aber auch für die Instandsetzung relevant. Gewinne, die zur Ausschüttung vorgesehen sind und tatsächlich auch ausgeschüttet werden, bleiben von dieser Regelung unberührt.

Im Gegensatz zur degressiven Abschreibung läge der Vorteil eines solchen Ansatzes darin, dass beim tatsächlichen Verbleib von Gewinnen bzw. zusätzlicher Liquidität im Unternehmen real keine andere Verwendungsmöglichkeit bestünde, als die der Bewirtschaftung des Wohnraums. Darüber hinaus mag das degressive Abschreibungsvolumen in den Anfangsjahren eine zügige Amortisation des in der Vorperiode eingesetzten Eigenkapitals ermöglichen. Offen ist jedoch, ob es dem Bestand wieder zu Gute kommt und welche Effekte sich aus späteren Steuerverpflichtungen für den dann wieder nachsanierungsbedürftigen Bestand ergeben.

Ein ähnliches Modell für Wohnungsunternehmen vorzusehen, deren Träger der Einkommensteuer unterliegen, erscheint problematisch, da die Systematik der Einkommensteuer dafür kein geeignetes Instrument bereithält.

Das hier aufgeführte Modell erfasst zumindest die meisten kommunalen Wohnungsunternehmen und Genossenschaften, aber auch die Mehrzahl der institutionellen Wohnungsunternehmen. Da jedoch die Steuerfreiheit auf die im Unternehmen verbleibenden Gewinne und deren Verwendung zielt, stützte sie auch hier die Basis für eine angemessene Instandhaltungs-, Instandsetzungs- und Modernisierungsstrategie im Wohnungsbestand insgesamt.

In diesem Sinn ist dieser Ansatz ein Element der Wirtschaftsförderung, das soziale Lasten aus den hohen Aufwendungen des Wohnungsbaus und Bestandserhalts für die Mieterinnen und Mieter minimieren kann und darüber hinaus einen größeren Teil der Berliner Bevölkerung in die Lage versetzt, aus eigener Kraft die Kosten ihrer Unterkunft zu tragen.

Inwieweit im Gegenzug generell die Ausschüttung von Gewinnen aus Kapitalgesellschaften bzw. von Kapitaleinkünften beim Bezieher verstärkt besteuert werden sollte, ist ein durchaus überlegenswerter Ansatz.

Dr. Matthias Schindler ist promovierter Weltwirtschaftler. Seit 1990 ist er geschäftsführender Gesellschafter eines Beratungsunternehmens für kleine und mittlere Unternehmen mit dem Schwerpunkt Strategie- und Projektentwicklung. Er verfügt als Vorstand genossenschaftlicher Wohnungsunternehmen, Berater von Unternehmenstransaktionen und Projektmanager komplexer öffentlicher und privater Bauvorhaben über langjährige Erfahrungen bei der Gründung, dem Aufbau, der Entwicklung, dem Management und der Sanierung von immobilienwirtschaftlichen Unternehmen im Allgemeinen und Wohnungs-genossenschaften im Speziellen.

Antrag

der Fraktion Die Linke

Neue Wohnraumförderung vor allem für städtische Wohnungen – Städtische Wohnungsbaugesellschaften wirtschaftlich stärken und sozial verpflichten

Das Abgeordnetenhaus wolle beschließen:

Der Senat wird aufgefordert, umgehend Maßnahmen zur wirtschaftlichen Stärkung der städtischen Wohnungsbaugesellschaften und zur Verbesserung ihres mietdämpfenden und sozial ausgleichenden Einflusses einzuleiten.

Die städtischen Wohnungsbaugesellschaften sind darauf zu verpflichten, in steigendem Umfang dauerhaft sozialgebundene Wohnungen für einen berechtigten Personenkreis zur Verfügung zu stellen – durch Ankäufe, Neubau und Bestandsqualifizierung. An die Umsetzung dieses Auftrags ist die jährliche Zuführung von 100 Millionen Euro Eigenkapital – in Form von Zuführungen aus dem Haushalt oder durch Forderungsverzicht – gebunden. Der Senat wird aufgefordert, ein Konzept für die dauerhafte Sicherung von Beständen des Sozialen Wohnungsbaus alter Prägung vorzulegen, das es den städtischen Wohnungsbaugesellschaften ermöglicht, in diesem Rahmen Bestände nach dem Prinzip „Ankauf vor Nachsubventionierung“ zu erwerben.

Zusätzlich soll ein Fonds zur Schaffung von dauerhaft sozialgebundenem Wohnraum für einen berechtigten Personenkreis mit einem Volumen von jährlich 30 Millionen Euro aufgelegt werden, der an klare soziale und bauliche Vorgaben geknüpft ist und aus dem Vergaben in einem transparenten Verfahren mit einem gesellschaftlich breit besetzten Begleitgremium erfolgen.

Dem Abgeordnetenhaus ist bis zum 30. November zu berichten.

Begründung:

Berlin braucht mehr bezahlbaren Wohnraum. Deshalb ist auch eine neue öffentliche Wohnraumförderung notwendig. Diese muss Teil eines wohnungspolitischen Gesamtkonzepts sein, um eine sozial gerechte und nachhaltige Wohnraumversorgung und Stadtentwicklung zu erreichen. Die neue soziale Wohnraumförderung hat vor dem Hintergrund der aktuellen Debatten über die wachsende Stadt und den Wohnraumangel eine herausgehobene Stellung. Das kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Wiedereinstieg in einen öffentlich geförderten Wohnungsbau nur über einen längeren Zeitraum mit anfangs sehr überschaubaren Effekten zur Verbesserung der Wohnungssituation für Menschen mit geringen Einkommen beitragen wird.

Die öffentliche Wohnraumförderung der Zukunft soll vor allem der Stärkung der öffentlichen Wohnungsunternehmen dienen. Das trägt der Tatsache Rechnung, dass nur über die Eigentümerfunktion eine direkte steuernde Einflussnahme möglich ist. Zugleich werden die Fehlentwicklungen der alten Wohnungsbauförderung vermieden – statt der Förderung privater Renditen (mit zweifelhaftem sozialen Nutzen) konzentriert sich die neue Wohnraumförderung auf das Vermögen des Landes Berlin. Die kontinuierliche Eigenkapitalstärkung wird an die Erreichung klar definierter wohnungspolitischer Ziele gebunden.

Mit der angestrebten Kontinuität der Förderung wird der städtische Wohnungsbestand sukzessive wachsen und in seiner Qualität mehr und mehr den zukünftigen Anforderungen der Demografie und des Klimaschutzes genügen. Die Beeinflussung des Wohnungsmarktes insgesamt wird damit immer weiter zunehmen.

Das Modell ist nicht auf Wohnungsneubau allein fokussiert. Zum einen sind die quantitativen Beiträge des Neubaus zur Lösung der Wohnungsfrage bescheiden, und werden es auch künftig sein. Selbst bei Neubauzahlen von 10.000 Wohnungen pro Jahr werden auch nach 10 Jahren 95 Prozent aller Wohnungen vor 2013 gebaut sein. Der Wohnungsbestand ist und bleibt die entscheidende Ressource für die Bereitstellung dauerhaft bezahlbaren Wohnraums. Zum anderen verursachen die Kosten des Wohnungsneubaus und die daraus resultierenden Miethöhekalkulationen einen enorm hohen, für den Landeshaushalt kaum tragbaren Subventionierungsbedarf.

Der zusätzlich vorgeschlagene Wohnungsbaufonds richtet sich an innovative und sozial engagierte Bauherren, insbesondere Genossenschaften. Er steht aber auch allen anderen Bauträgern, auch den städtischen Wohnungsbaugesellschaften offen. Er ist ein Signal und Angebot zur Mitwirkung an diese Akteure, wenn sie einen Beitrag zur sozialen Wohnraumversorgung leisten wollen. Der Fonds soll bei Kriterien, Bewerbung und Vergabe größtmögliche Transparenz aufweisen und ein besonderes Augenmerk auf Kosteneffizienz legen. Es gibt damit keinen Wiedereinstieg in eine Wohnungsbauförderung alter Prägung.

Berlin, d. 4. September 2013

U. Wolf Lompscher Zillich
und die übrigen Mitglieder
der Fraktion Die Linke

