

Fachliche und politische Beurteilung des Vorhabens zur Sozialisierung größerer Wohnungsbestände

AG Sozialisierung (2021)*

Inhaltsverzeichnis

- 1 Thesen zur Entschädigungshöhe und den Sozialisierungsmodalitäten
 - 1.1 Welche Kosten müssen für die Entschädigung angesetzt werden?
 - 1.2 Welche Entschädigungsmodalitäten gibt es und welche Organisationsform kann der Träger der Sozialisierung annehmen?
 - 1.3 Refinanzierungsbedingungen der Sozialisierung
- 2 LWU und Berliner Wohnungsmarkt - Thesen zum Umbau
 - 2.1 Welche Anforderungen stellen sich an soziale Wohnversorgung in Berlin? Wie hoch ist der Neubaubedarf?
 - 2.2 Wie ist die wirtschaftliche Lage und Leistungsfähigkeit der LWU einzuschätzen?
 - 2.3 Welche Neubaukapazitäten haben die LWU und wie können sie gesteigert werden?
- 3 Anhang
 - 3.1 Variationen verschiedener Entschädigungskalkulationen
 - 3.2 Entschädigung durch Übernahme der laufenden Verbindlichkeiten
 - 3.3 Eigenleistungsentschädigung auf der Basis von Kaufpreisen und Investitionssumme
 - 3.4 Vereinfachte Ertragswertberechnung
 - 3.5 Entschädigungshöhe zur Refinanzierung bei sozialer Bewirtschaftung
 - 3.6 Zusammenfassung der Entschädigungsvariationen
- 4 Quellen

Vorbemerkung

Die Initiative für einen Volksentscheid „Deutsche Wohnen & Co. enteignen“ mobilisiert für den Vorschlag, die Wohnungsbestände großer Wohnungsunternehmen (mit mehr als 3.000 Wohnungen) zum Zwecke der Sozialisierung zu enteignen und in die Verwaltung einer Anstalt öffentlichen Rechts zu überführen. Die Initiative erhielt in den vergangenen Monaten großen öffentlichen Zuspruch und wird auch von der Partei Die Linke unterstützt.

Der angestrebte Volksentscheid zielt auf einen Beschluss zur Enteignung und lässt die konkrete Ausgestaltung von Abläufen, Verfahren und Konditionen der Überführung größerer Wohnungsbestände und der damit verbundenen Entschädigungszahlungen offen. In aktuellen politischen und fachlichen Diskussionen wird deutlich, dass die Erfolgsaussichten des Volksent-

scheides nicht nur von der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit, sondern auch von der wohnungswirtschaftlichen und finanzpolitischen Machbarkeit abhängen.

Ungeklärt ist eine Reihe von Fragen: Wie hoch muss eigentlich die Entschädigung ausfallen? Wie stark wird eine Enteignung den Berliner Haushalt belasten? Mit welchen Kosten der Refinanzierung ist langfristig zu rechnen? Wie wirkt sich eine Enteignung auf die Mietkosten aus? Wird es nach einer Enteignung noch genügend Ressourcen für den Neubau geben?

Im Laufe des vergangenen Jahres haben wir in wechselnden Zusammensetzungen intensiv über die Fragen der Sozialisierung und die Voraussetzungen für eine soziale Wohnversorgung durch die landeseigenen Wohnungsunternehmen diskutiert. Auf der Basis einer fachlich abgesicherten Informationslage und realistischen Kalkulationen haben wir verschiedene Sozialisierungsmodalitäten skizziert und Konsequenzen un-

* Mitgewirkt an der Arbeitsgruppe haben Andrej Holm, Sebastian Gerhardt, Horst Arenz, Michael Breitkopf, Sandra Lust, Kaspar Metzkwow, Jörn Rieken, Sebastian Schneider u. a. Veröffentlichung der Arbeitsergebnisse am 18.08.2021. Kontakt und V.i.S.d.P.: Andrej Holm, c/o telegraph, Haus der Demokratie und Menschenrechte, Greifswalder Straße 4, 10405 Berlin. E-Mail: sozialisierung@posteo.de.

terschiedlicher Entschädigungshöhen gegenübergestellt (Thesen 1). In einem zweiten Schwerpunkt haben wir uns mit der Situation der sozialen Wohnversorgung, dem Bedarf an Neubauten und der wirtschaftlichen Lage der landeseigenen Wohnungsunternehmen beschäftigt, um Vorschläge für eine Stärkung des öffentlichen Neubaus von leistbaren Wohnungen zu erarbeiten (Thesen 2).¹

1 Thesen zur Entschädigungshöhe und den Sozialisierungsmodalitäten

Das Ziel der Arbeitsgruppe war die Erarbeitung und Diskussion von möglichen Entschädigungsszenarien für die Sozialisierung von Wohnungsbeständen. Ausgangspunkt war dabei die Forderung der Initiative für einen Volksentscheid „Deutsche Wohnen & Co. enteignen“, größere Wohnungsunternehmen mit einem Bestand von mehr als 3.000 Wohnungen (insgesamt ca. 240.000 Wohnungen) zu sozialisieren. Geklärt werden sollten Fragen zur Entschädigungshöhe, zu den Entschädigungsmodalitäten und zu den daraus resultierenden Refinanzierungskonditionen. In insgesamt zehn Sitzungen wurden dazu rechtliche und wirtschaftliche Überlegungen sowie politische Einschätzungen ausgetauscht.

Zusammenfassung

Entschädigungshöhe

Eine Entschädigung deutlich unter dem aktuellen Marktwert ist rechtlich nicht nur möglich, sondern auch geboten, weil sonst das Sozialisierungsziel – die Bereitstellung dauerhaft leistbarer Wohnungen – nicht realisiert werden kann. Die verschiedenen Herangehensweisen der Berechnung variieren in Entschädigungshöhen zwischen 14,5 und 23 Mrd. €. Die dafür notwendige Kreditaufnahme kann aus den laufenden Mieteinnahmen zu leistbaren Konditionen bzw. ohne Mieterhöhungen und zusätzliche Finanzierungsmittel refinanziert werden. Für höhere Entschädigungssummen müssten zusätzliche öffentliche Mittel aufgebracht werden. Die Betrachtung der aktuellen und künftigen Bewirtschaftungsbedingungen zeigt, dass eine Entschädigungshöhe gefunden werden kann, die wirtschaftliche Interessen der Entschädigungsbe-

rechtigten und wohnungspolitische Anforderungen der künftigen Mietgestaltung so abwägt, dass keine dauerhafte haushaltspolitische Belastung des Landes entsteht.

Entschädigungsmodalitäten

Die Sozialisierung und die damit angestrebte Gewährleistung einer dauerhaft sozialen Wohnversorgung kann in unterschiedlichen institutionellen Formaten (Schuldverschreibung, Landeskredit, Kreditaufnahme durch Trägerin der Sozialisierung) erfolgen. Das Land Berlin übernimmt dabei, unabhängig von der gewählten Trägerkonstruktion, die Gewährträgerhaftung.

Refinanzierungsbedingungen

Eine ertragsbasierte Refinanzierung der mit der Sozialisierung fälligen Entschädigungssumme ist grundsätzlich im Rahmen einer substanzerhaltenden Bewirtschaftung zu leistbaren Mietpreisen möglich. Die Refinanzierung der Entschädigungssumme aus den laufenden Einnahmen ist möglich und auch mit der Schuldenbremse vereinbar. Zusätzliche öffentliche Einnahmen im Bereich des Wohnungswesens sind möglich, sollten aber nicht ausschließlich im Entschädigungskontext diskutiert werden.

1.1 Welche Kosten müssen für die Entschädigung angesetzt werden?

Zur Frage der potenziellen Kosten einer Entschädigung wurden rechtliche, wirtschaftliche und politische Aspekte diskutiert.

Rechtlich: Zu Entschädigungen für eine Sozialisierung nach Art. 15 GG gibt es noch keine Urteile. Der Art. 15 GG verweist jedoch in Fragen der Entschädigung auf Art. 14 Abs. 3 S. 3 und 4 GG, wonach die Entschädigung „unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen“ ist. Das Interesse der Allgemeinheit an dauerhaft leistbarem Wohnraum als Sozialisierungsziel ist daher zwingend in die Abwägung einzubeziehen. Das Bundesverfassungsgericht spricht von einem „weiten Ermessensbereich“ des Gesetzgebers bei der Festsetzung der Entschädigung (BVerfG, 21.07.1955 – 1 BvL 33/51). Die gerichtliche Überprüfung der Entschädigungsnorm ist dabei auf die Feststellung beschränkt, „wann die äußersten Grenzen dieses Ermessens durch Festsetzung einer zweifelsfrei nicht gerechten Entschädigung überschritten sind“ (ebd.). Nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts liegt ein Ertragswertverfahren innerhalb dieser Grenzen (BVerwG, 03.05.1956 – I C 142/54, 25.10.1962 – I C 4/55).

Fazit: Eine Entschädigung unter dem aktuellen Marktwert ist nicht nur möglich, sondern auch geboten, weil

¹ Die vorerst gescheiterte Übernahme der Deutsche Wohnen durch die Vonovia und das damit verbundene Angebot eines Verkaufs von 20.000 Wohnungen an das Land Berlin haben wir in der AG nicht extra diskutiert. Die Argumente zur wirtschaftlichen Lage der LWU und die Diskussion der möglichen Entschädigungshöhe im Falle der Vergesellschaftung von Wohnungsbeständen stecken aber den Rahmen ab, in dem über dieses Angebot diskutiert werden sollte.

sonst das Sozialisierungsziel – die Bereitstellung dauerhaft leistbarer Wohnungen – nicht realisiert werden kann.

Wirtschaftlich: Die geforderte Interessensabwägung zur Bestimmung der Entschädigungshöhe wurde in verschiedenen Varianten aus den vorliegenden wohnungswirtschaftlichen Daten abgeleitet. Die dargestellten Variationen sind keine Vorschläge für die Festsetzung einer konkreten Entschädigungshöhe, sondern sollen eine Orientierung zu den Konsequenzen verschiedener Begründungen geben. Auf eine Darstellung der von den Unternehmen gehandelten Marktwerte wurde verzichtet, da sie keinen Abwägungsgedanken beinhalten:

- a) *Entschädigung in Höhe der bestehenden Verbindlichkeiten (Finanzierungsverpflichtungen):* Der Ansatz geht davon aus, dass durch eine Entschädigung die bestehenden Finanzverbindlichkeiten der zu sozialisierenden Unternehmen gedeckt oder übernommen werden.
- b) *Entschädigung auf der Basis von Kaufpreisen und Investitionen (Eigenleistungsentschädigung):* Der Ansatz geht davon aus, dass im Zuge einer Entschädigung die tatsächlichen Ausgaben für den Erwerb der Immobilien und Investitionen in die Wohnungsbestände ausgeglichen werden. Für alle investiven Ausgaben wurde eine Verzinsung von 4 Prozent p. a. berücksichtigt.
- c) *Entschädigung nach einer vereinfachten Ertragswertberechnung (Ertragswertverfahren):* Der Ansatz geht davon aus, dass eine Entschädigung in Höhe der Ertragswerte auf der Basis der für vergleichbare Bestände üblichen Miethöhen erfolgt. Als Referenz wurden die Mieterträge der landeseigenen Wohnungsunternehmen herangezogen. Als Vervielfältiger der Jahresnettomieteinnahmen wurde das 15-Fache eingesetzt. Dabei haben wir

uns an den üblichen Kalkulationen der landeseigenen Wohnungsunternehmen in Berlin orientiert.

- d) *Entschädigungen bei Refinanzierung mit sozialer Bewirtschaftung (Soziale Bewirtschaftung):* Der Ansatz geht davon aus, dass der Entschädigungsbetrag bei einer sozialen Bewirtschaftung aus den Mieterträgen refinanziert wird. Aus verschiedenen Vorschlägen zu einer sozialen Bewirtschaftung (leistbare Miethöhen, Mietendeckelwerte, Leistbarkeit bei WBS-Einkommen) wurde für die Kalkulation der Entschädigungshöhe eine Durchschnittsmiete von 5,00 €/m² (nettokalt) angenommen (Begründung der Berechnungsmodelle: siehe Anhang).

Fazit: Die verschiedenen Herangehensweisen der Berechnung variieren in der Entschädigungshöhe zwischen 14,5 und 23 Mrd. €. Die notwendigen Eigenmittel eines Sozialisierungsträgers für eine kreditbasierte Finanzierung der Entschädigung liegen zwischen 2,9 und 4,6 Mrd. €. Bis zu einer Entschädigungshöhe von etwa 17 Mrd. € ist eine Refinanzierung (ohne Mieterhöhungen und zusätzliche Finanzierungsmittel) aus den laufenden Mieteinnahmen möglich. Für höhere Entschädigungssummen müssten über einen längeren Zeitraum jährlich zusätzliche öffentliche Mittel zur Refinanzierung aufgebracht werden.

Politisch: Ausgehend von der polarisierten Debatte zur Sozialisierung sind Konzepte der Umsetzung auf die Unterstützung von stadtpolitischen Mehrheiten angewiesen. Dies umfasst in den Positionierungen eine Berücksichtigung von gesellschaftspolitischen Erwartungen, rechtlichen Rahmenbedingungen, wohnungspolitischen Zielen und haushaltspolitischen Restriktionen. Die Mobilisierung für eine Sozialisierung von Wohnungsbeständen großer Wohnungsunternehmen und die Vorschläge für die Entschädigungshöhe sollten sich daher an folgenden Prinzipien orientieren:

Tabelle 1: Übersicht verschiedener Entschädigungsvarianten

	Entschädigungsvolumen	Entschädigung je m ²	Notwendiges Eigenkapital (20%)
a) Finanzierungsverpflichtungen	22,8 Mrd. €	1.515 €/m ²	4,6 Mrd. €
b) Eigenleistungsentschädigung	15,9 Mrd. €	1.050 €/m ²	3,2 Mrd. €
c) Ertragswertberechnung	16,9 Mrd. €	1.120 €/m ²	3,4 Mrd. €
d) Soziale Bewirtschaftung	14,5 Mrd. €	960 €/m ²	2,9 Mrd. €

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis von wohnungswirtschaftlichen Daten (siehe Anhang).

- „Keine Spekulationsgewinne durch Entschädigungszahlungen“: Das Projekt der Sozialisierung hat eine über das Politikfeld Wohnen hinausgehende Dimension und wird vorrangig mit der Notwendigkeit einer Dekommodifizierung der Wohnungsversorgung begründet. Ausgangspunkt ist die Einschätzung, dass insbesondere die Bewirtschaftung im Modus der Ertragerwartung auf immer höhere Mieterträge einer dauerhaften sozialen Wohnversorgung entgegensteht. Da öffentliche Verantwortung für die Wohnversorgung immer gegen privates Gewinnstreben durchgesetzt werden muss, sollten Spekulationsgewinne durch die Zahlung von Entschädigungen ausgeschlossen werden. Die Sozialisierungsforderung erhält auch, und gerade deshalb, Unterstützung, weil sie eine materielle Umverteilung von als ungerecht empfundenen privaten Gewinnen anstrebt. Eine nachträgliche Belohnung der Spekulation auf höhere Mieten sollte daher durch eine Entschädigung deutlich unterhalb des Marktwertes ausgeschlossen werden.
- „Eine grundgesetzkonforme Sozialisierung erfordert eine Abwägung der Interessen“: Die breite Unterstützung für den Volksentscheid „Deutsche Wohnen & Co. enteignen“ und die Sozialisierungsforderung speist sich aus dem Reiz der Machbarkeit. Im Vergleich zu abstrakten Forderungen wie „Stadt für alle“ oder „Keine Rendite mit der Miete“ ist die Enteignungsforderung konkret und kann – durch den Verweis auf Art. 15 GG – auch im Rahmen der geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen durchgesetzt werden. Eine aktive Bezugnahme auf das Grundgesetz verlangt für die Konsistenz und Glaubwürdigkeit der Argumentation eine ebenso verfassungskonforme Umsetzung der Sozialisierung und schließt eine Anerkennung von wirtschaftlichen Interessen ein, die bei der Erarbeitung von Sozialisierungsmodalitäten und in der Höhe der Entschädigungssumme berücksichtigt werden müssen.
- „Sozialisierung ist kein Selbstzweck, sondern soll eine dauerhaft soziale Mietentwicklung ermöglichen“: Die Aussicht auf eine deutliche Ausweitung der öffentlichen Bestände findet Unterstützung, weil sie eine dauerhaft soziale Wohnversorgung verspricht. Entsprechend muss auch die Sozialisierung zu Konditionen erfolgen, die diese Zwecke erfüllen können. Da ein Großteil der Entschädigungskosten aus den Mieterträgen der kommenden Jahrzehnte refinanziert werden muss, besteht ein rechnerischer Zusammenhang von Entschädigungshöhen und künftigen Mieterwartungen. Eine Entschädigung, die nur durch Mietsteigerungen refinanziert werden kann, verfehlt das wohnungspolitische Ziel der Sozialisierung. Die Entschädi-

gungshöhe sollte sich daher an einer realistischen Refinanzierung zu leistbaren Mieten orientieren.

- „Sozialisierung darf kein dauerhaftes Zuschussgeschäft werden“: Die Sozialisierung von Wohnungsbeständen ist ein Baustein für eine soziale Stadtentwicklung und steht in Zeiten begrenzter Haushaltsmittel immer auch in Konkurrenz zu anderen wohnungspolitischen Strategien und sozialpolitischen Ausgaben. Die Sozialisierungsmodalitäten und die Entschädigungshöhe müssen so gestaltet werden, dass eine langfristig selbsttragende Bewirtschaftung möglich ist, ohne andere Haushaltstitel zu beeinträchtigen. Unter „haushaltsneutralen“ Modellen der Entschädigungszahlungen verstehen wir Konzepte, die eine vollständige Refinanzierung der Entschädigungssumme aus den Mieterträgen ermöglichen und mit der Schuldenbremse vereinbar sind.

Fazit: Die Betrachtung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zeigt, dass eine Entschädigungshöhe gefunden werden kann, die wirtschaftliche Interessen der Entschädigungsberechtigten und wohnungspolitische Anforderungen der künftigen Mietgestaltung so abwägt, dass keine dauerhafte haushaltspolitische Belastung des Landes entsteht.

1.2 Welche Entschädigungsmodalitäten gibt es, und welche Organisationsform kann der Träger der Sozialisierung annehmen?

Unter den Bedingungen der Schuldenbremse ist eine Entschädigung aus dem Landeshaushalt faktisch ausgeschlossen, weil die Entschädigung als strukturelle Ausgabe durch Einnahmen oder Minderausgaben in anderen Bereichen ausgeglichen werden müsste. Einnahmen und Ausgaben rechtlich selbstständiger Träger der mittelbaren Staatsverwaltung (AöR, Stiftung öffentlichen Rechts etc.) fließen hingegen nicht in die Defizitberechnung der Schuldenbremse ein. Darüber hinaus können die Länder das Finanzierungssaldo ihres Haushalts um finanzielle Transaktionen bereinigen. Dies umfasst insbesondere den Erwerb und die Rückführung von Beteiligungen oder Darlehen sowie die Tilgung und Aufnahme von Krediten im öffentlichen Bereich. Die Investitionen in einen realen Vermögenswert (wie z. B. Wohnungsbestände) werden sowohl auf der Ein- als auch auf der Ausgabenseite verbucht und sind damit nicht im Konflikt mit den Vorgaben der Schuldenbremse.

a) Entschädigungsmodalitäten

Vor diesem Hintergrund der finanzpolitischen Rahmenbedingungen sind drei Konstellationen der Abwicklung von Entschädigungszahlungen denkbar:

Schuldverschreibungen, Landeskredit und Kreditaufnahme durch den Träger der Sozialisierung.

- *Schuldverschreibungen*: In diesem Modell erhalten die Unternehmen keine Barentschädigung, sondern Wertpapiere. Der Vorteil dabei: Es müssen keine Kredite aufgenommen werden, und die Zins- und Tilgungskonditionen sind vollständig beherrschbar. Denkbar ist die Tilgung in gleichen Jahresraten oder die Endfälligkeit, bei der über einen längeren Zeitraum nur Zinsen gezahlt werden. Übertragbare Schuldverschreibungen können die Entschädigungsberechtigten am Kapitalmarkt gegen Barmittel tauschen. So wird das Argument entkräftet, Schuldverschreibungen seien kein taugliches Surrogat für den Eigentumsentzug. Die Schuldverschreibungen der mittelbaren Landesverwaltung müssten durch Landeshaftung abgesichert werden. Beispiel für eine Entschädigung über Schuldverschreibungen ist § 1 Abs. 1 EntschG.²
- *Landeskredit*: In dieser Variante nimmt das Land Berlin für die Zahlung der Entschädigung einen Kredit auf und überführt die sozialisierten Wohnungen an die einzurichtende öffentliche Wohnungsverwaltung. Die Zahlungen zur Refinanzierung des Kredits erfolgen aus den Mieterträgen, sodass dem Land Berlin keine laufenden Aufwendungen entstehen.
- *Kreditaufnahme durch den Träger der Sozialisierung*: In dieser Variante wird ein Träger der Sozialisierung durch die entsprechende Ausstattung mit Startkapital und die Gewährträgerhaftung durch das Land Berlin in den Stand versetzt, die Entschädigungssumme durch die Aufnahme von Krediten zu zahlen. Die Refinanzierung der Fremdmittel und die langfristige Rückzahlung des vorgestreckten Eigenkapitals durch das Land Berlin erfolgen aus den Mieteinnahmen.

b) Organisationsform des Sozialisierungsträgers

In Bezug auf die Trägerschaft der in Gemeineigentum überführten Grundstücke sind verschiedene Optionen möglich: die Einrichtung einer Anstalt öffentlichen Rechts (AöR), eine Portfolioübernahme durch die landeseigenen Wohnungsunternehmen (LWU) und die Einrichtung einer öffentlich-rechtlichen Stiftung. In

allen Varianten müsste das Land Berlin die Träger mit dem entsprechenden Startkapital für Personal, Räumlichkeiten und anfallende Kosten ausstatten.

- *Einrichtung einer Anstalt öffentlichen Rechts (AöR)*: Ein Weg zur Abwicklung der Refinanzierung von Entschädigungssummen besteht in der Gründung einer geeigneten öffentlichen Anstalt und deren Ausstattung mit Eigenkapital in einer Höhe, die ein eigenständiges Agieren gegenüber kreditgebenden Finanzinstitutionen ermöglicht. Die neugegründete Anstalt würde in diesem Fall die Kredite selbst aufnehmen und aus den Mieterträgen refinanzieren. Das Land Berlin würde dabei die Gewährträgerhaftung für die öffentliche Einrichtung übernehmen. Zur Aufnahme von Krediten zur Zahlung der Entschädigung ist von einer Eigenkapitalausstattung von 20 Prozent der Entschädigungssumme auszugehen. In den vorgestellten Variationen der Entschädigungshöhe wären dafür zwischen 2,9 und 4,6 Mrd. € aufzubringen.
- *Portfolioübernahme durch die landeseigenen Wohnungsunternehmen (LWU)*: Als eine weitere diskutierte Variante der praktischen Umsetzung der Sozialisierung wurde die Kreditaufnahme durch die LWU vorgeschlagen, die jeweils einen Teil der sozialisierten Bestände in ihre Verwaltung übernehmen und aus den Mieterträgen refinanzieren könnten. Auch hier wären finanzielle Absicherungen oder Eigenkapitalaufstockungen durch das Land Berlin die Voraussetzung. Unklar in dieser Variante ist, ob die unternehmerisch organisierten und ausgerichteten LWU als Träger der Sozialisierung überhaupt in Frage kommen.
- *Übertragung an eine öffentliche Stiftung*: Möglich wäre auch eine Konstellation, bei der die Sozialisierung zugunsten einer öffentlichen Stiftung mit den entsprechenden Stiftungszielen (dauerhaft soziale Wohnungsbewirtschaftung) erfolgt und die Hausbewirtschaftung und -verwaltung unter Weitergabe der Sozialisierungsaufgaben im Rahmen von Erbpachtverträgen von Dritten (LWU, Genossenschaften, Selbstverwaltung etc.) übernommen wird. Die Stiftungs- und Erbpachtvariante hätte den Vorteil, dass Bewirtschaftungs- und Vermietungskonditionen langfristig in den Pachtverträgen festgeschrieben werden könnten und eine Vielfalt an Verwaltungsträgern ermöglicht würde. In dieser Variante würde für die Übertragung von Erbbaurechten eine gesonderte Grunderwerbsteuer anfallen.

Fazit: Die Sozialisierung und die damit angestrebte Gewährleistung einer dauerhaft sozialen Wohnversorgung kann in unterschiedlichen institutionellen Formaten (Schuldverschreibung, Landeskredit, Kredit-

2 § 1 Grundsätze der Entschädigung. (1) Ist Rückgabe nach dem Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen (Vermögensgesetz) ausgeschlossen (§ 4 Abs. 1 und 2, § 6 Abs. 1 Satz 1 und § 11 Abs. 5 des Vermögensgesetzes) oder hat der Berechtigte Entschädigung gewählt (§ 6 Abs. 7, § 8 Abs. 1 und § 11 Abs. 1 Satz 2 des Vermögensgesetzes), besteht ein Anspruch auf Entschädigung. Der Entschädigungsanspruch wird durch Zuteilung von übertragbaren Schuldverschreibungen des Entschädigungsfonds (§ 9) erfüllt, die ab 1. Januar 2004 mit sechs vom Hundert jährlich verzinst werden. [...]

aufnahme durch Trägerin der Sozialisierung) erfolgen. In allen Varianten übernimmt das Land Berlin die Gewährträgerhaftung. Die Refinanzierung der Entschädigungssumme aus den laufenden Einnahmen ist möglich.

1.3 Refinanzierungsbedingungen der Sozialisierung

In den öffentlichen und fachpolitischen Stellungnahmen zur Enteignungsforderung wurden immer wieder hohe Entschädigungssummen ins Spiel gebracht, die sich das Land Berlin bei der derzeitigen Lage der Haushalte nicht leisten könne. Die agitatorischen Gegenüberstellungen von angeblichen Ausgaben für die Entschädigung und den aus diesen Summen finanzierbaren Leistungen (Schulen, Neubauten, Fahrradwege, Polizeibeamt*innen etc.) blenden bewusst den investiven Charakter der Sozialisierung aus. Die Entschädigungszahlung ist keine konsumtive Ausgabe, sondern Ausgangspunkt für dauerhafte Einnahmen aus den sozialisierten Beständen.

Refinanzierung aus den Mieterträgen: Unter der Berücksichtigung der aktuellen Finanzierungsbedingungen ist eine komplette Refinanzierung der Entschädigungssumme aus den künftigen Mieteinnahmen ohne Einschränkungen für Substanzerhalt und Servicequalität möglich. Beim Ansatz einer Instandhaltungsrücklage von 24 €/m² p. a. und einer Verwaltungskostenpauschale von 360 € p. a. pro Wohnung liegen die laufenden Aufwendungen für Substanzerhalt und Verwaltung (inklusive Mietausfallwagnis) monatlich bei etwa 2,65 €/m² (ohne Betriebskosten). Das jährliche Refinanzierungspotenzial je Quadratmeter Wohnfläche bei einer sozialen Bewirtschaftung mit einer Durchschnittsmiete von 5,00 €/m² nettokalt liegt bei etwa 28 €/m² p. a. Für den Gesamtbestand der Sozialisierung (243.000 Wohnungen) entspricht das einem jährlichen Refinanzierungsvolumen von 434 Mio. €. In Abhängigkeit von den Finanzierungsbedingungen (Zinsen, Laufzeit etc.) können mit diesen Jahresbeträgen Entschädigungssummen bis zu 14,5 Mrd. € refinanziert werden, ohne dass zusätzliche öffentliche Mittel dauerhaft eingesetzt werden müssen.

Mobilisierung zusätzlicher Einnahmen: Für Konstellationen, in denen eine haushaltsneutrale Sozialisierung nicht möglich ist, sind verschiedene zweckgebundene Steuern denkbar, sodass die Sozialisierung ohne Belastung anderer Haushaltstitel umgesetzt werden kann. Neben einer Erhöhung der Grunderwerbsteuer wurde auch die Einrichtung einer neuen Hauszinssteuer benannt. Eine Anhebung der Grunderwerbsteuer (GrEStG) auf das für andere Branchen übliche Niveau der Umsatzsteuer würde bei gleichbleibendem Transaktionsgeschehen zusätzliche Einnahmen in Höhe von etwa 2 Mrd. € p. a. generieren. Die Einführung einer

Hauszinssteuer in Höhe von 5 Prozent der Nettokaltmiete würde pro Jahr einem Zusatzertrag in Höhe von etwa 360 Mio. € entsprechen.

Fazit: Eine ertragsbasierte Refinanzierung der mit der Sozialisierung fälligen Entschädigungssumme ist grundsätzlich im Rahmen einer substanzerhaltenden Bewirtschaftung zu leistbaren Mietpreisen möglich. Zusätzliche öffentliche Einnahmen im Bereich des Wohnungswesens sind möglich, sollten aber nicht ausschließlich im Entschädigungskontext diskutiert werden.

2 LWU und Berliner Wohnungsmarkt – Thesen zum Umbau

Die Ziele der Arbeitsgruppe waren eine Abschätzung der Anforderungen an eine soziale Wohnungsversorgung in Berlin unter besonderer Berücksichtigung von Neubaubedarfen sowie die Einschätzung der wirtschaftlichen Lage der landeseigenen Wohnungsbau-gesellschaften und ihrer Neubaukapazitäten. In insgesamt zehn Sitzungen wurden dazu rechtliche und wirtschaftliche Überlegungen sowie politische Einschätzungen ausgetauscht.

Zusammenfassung

1) Anforderungen an soziale Wohnversorgung

Für eine soziale Wohnungsversorgung in Berlin fehlen mindestens 350.000 Wohnungen mit günstigen Mietpreisen (unter 6,00 €/m²). Hinzu kommen weitere ca. 90.000 Wohnungen, bei denen die gezahlte Miete nicht von den Kosten der Unterkunft abgedeckt wird (s. u.). Neben Mietpreissicherungen und Belegungsbindungen im Bestand ist der Neubau von mindestens 100.000 preisgebunden Wohnungen bis 2030 ein unausweichlicher Baustein einer sozialen Wohnungspolitik. Die Neubautätigkeiten der landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften und in den Programmen der Wohnraumförderung verfehlen bisher die notwendigen Fertigstellungszahlen von mindestens 7.000 Wohnungen pro Jahr deutlich.

2) Wirtschaftliche Lage der LWU

Die landeseigenen Wohnungsunternehmen sind in den vergangenen Jahren kontinuierlich gewachsen und haben eine stabile wirtschaftliche Substanz. Die Investitionen in Neubau, Modernisierung und Ankauf konnten bis 2017 weitgehend aus Bewirtschaftungsüberschüssen gezahlt werden. Eine verstärkte Investition in Neubau und Ankauf in den kommenden Jahren wird jedoch nicht ohne eine deutliche Anhebung öffentlicher Finanzierungen zu bewältigen sein. Je nach angestrebter Bauleistung müssten pro Jahr etwa

Tabelle 2: Schätzung des sozialen Wohnversorgungsbedarfs in Berlin

Versorgungslücke nach WBS-Berechtigung		Versorgungslücke nach leistbarer Miete	
	Anzahl der Haushalte bzw. Wohnungen		Anzahl der Haushalte bzw. Wohnungen
WBS-Berechtigte	763.000	Haushalte mit hoher Mietbelastung**	656.000
Versorgungspotenzial		davon mit staatlicher Unterstützung	
LWU*	205.000	Transferleistung (KdU)***	245.000
Genossenschaften*	126.000	Wohngeld	21.000
Belegungsrechte bei Privaten	73.000		
Versorgungslücke	359.000	Versorgungslücke	390.000

* Bei den Beständen der LWU (307.622 WE) und der Genossenschaften (188.392 WE) wurde angenommen, dass zwei Drittel der Wohnungsbestände durch ihre Mietpreise für WBS-Berechtigte geeignet sind.

** Als Haushalte mit überhöhter Mietbelastung zählen hier Haushalte, deren Bruttowarmmieten mehr als 30% des Haushaltsnettoeinkommens betragen. Die angegebenen Daten basieren auf der Auswertung des Mikrozensus für das Jahr 2018.

*** Daten zu den KdU-Haushalten beziehen sich auf die Antwort von SenIAS auf eine kleine Anfrage (Drucksache 18/26 808) und beziehen sich auf den Stand von Oktober 2020.

Quellen: SenSW 2019, SenIAS 2020, eigene Darstellung.

250 Mio. € bis 350 Mio. € (bei 7.000 bzw. 10.000 Wohnungen pro Jahr) aufgebracht werden, die nur zum Teil aus den Überschüssen der Bewirtschaftung getragen werden können.

3) Neubaukapazitäten der LWU

Die Zahl der fertiggestellten Neubauten der LWU ist in den vergangenen Jahren kontinuierlich gestiegen und liegt zurzeit bei etwa 10.000 begonnenen Baumaßnahmen pro Jahr. Die Eigenbauleistung der landeseigenen Wohnungswirtschaft liegt jedoch bei gerade einmal 2.500 Wohnungen pro Jahr. Zur Ausweitung landeseigener Baukapazitäten müssen durch stärkere Vernetzung und gesellschaftsübergreifende Steuerung (z. B. durch eine Holding), verbunden mit einem verlässlichen öffentlichen Investitionsprogramm, verschiedene organisatorische und kapazitätsbezogene Hemmnisse überwunden werden.

2.1 Welche Anforderungen stellen sich an soziale Wohnversorgung in Berlin? Wie hoch ist der Neubaubedarf?

Herausforderungen für eine soziale Wohnversorgung: Massive Mietsteigerungen in der vergangenen Dekade haben zu einer Entkopplung von Bestands- und Angebotsmieten geführt, die insbesondere für

Haushalte mit geringen Einkommen die Wohnungssuche erschweren. Im Jahr 2018 hatten über 760.000 Haushalte ein Einkommen unterhalb der Einkommensgrenzen für einen Wohnberechtigungsschein – das sind 38 Prozent aller Haushalte, bezogen auf Haushalte in Mietwohnungen sogar 47 Prozent. Dem stehen aktuell knapp über 330.000 Wohnungen der landeseigenen Wohnungsunternehmen mit durchschnittlichen Mietpreisen von 6,22 €/m² nettokalt und fast 190.000 Genossenschaftswohnungen mit durchschnittlichen Bestandsmieten von 5,66 €/m² nettokalt gegenüber (WVB 2020a: 27; BBU 2020: 23). Da die Wohnungsbestände Mietpreisspannen aufweisen und nicht alle Wohnungen an WBS-Berechtigte vermietet werden, können aus den Beständen der landeseigenen Wohnungsunternehmen und der Genossenschaften etwa 330.000 der WBS-berechtigten Haushalte versorgt werden. Bleibt eine Versorgungslücke von 430.000 Haushalten mit geringen Einkommen, die auch von den knapp 75.000 belegungsgebundenen Sozialwohnungen in privaten Wohnungsbeständen nicht geschlossen werden kann. Die soziale Versorgungslücke umfasst etwa 360.000 leistbare Wohnungen (siehe Tabelle 2).

Zu einem ähnlichen Ergebnis gelangt auch eine Analyse zu den knapp 656.000 Berliner Haushalten mit Mietbelastungsquoten über 30 Prozent des Haus-

haltsnettoeinkommens (Mikrozensus 2018). Abzüglich der Haushalte im Transferleistungsbezug (ca. 245.000 Bedarfsgemeinschaften) und von jenen mit Wohngeldbezug (ca. 21.000 Haushalte) bleibt bei dieser Berechnung eine Versorgungslücke von etwa 390.000 Haushalten, die ohne staatliche Unterstützung zu hohe Wohnkosten haben.³

Eine Übersicht über die leistbaren Mietpreise für die verschiedenen Haushaltseinkommen und Wohnungsgrößen zeigt, dass über 90 Prozent der WBSberechtigten Haushalte auf eine soziale Wohnversorgung mit Nettokaltmieten von unter 6,00 €/m² angewiesen sind. Über 575.000 Haushalte (siehe Tabelle 3) sollten ihrem Einkommen entsprechend nicht mehr als 5,00 €/m² zahlen, wenn sie nicht finanziell überlastet werden sollen. Die Zahl der Haushalte, die für eine leistbare Wohnversorgung in Berlin auf Mietpreise unter 5,00 €/m² angewiesen sind, liegt deutlich oberhalb der Zahl der Bedarfsgemeinschaften und Wohngeldhaushalte (insgesamt 285.000), sodass hier zusätzliche Versorgungsangebote gefragt sind.

Fazit: Eine soziale Wohnversorgung zu leistbaren Mieten setzt in Berlin einen Bestand von über 760.000 günstigen Mietwohnungen voraus. Dem stehen zurzeit mit den gemeinwohlorientierten Beständen der LWU und der Genossenschaften sowie den belegungsgebundenen Wohnungen bei privaten Vermieter*innen maximal 400.000 Wohnungen gegenüber, die die Kriterien erfüllen. Die Versorgungslücke für Wohnungen zu Mietpreisen unter 6,00 €/m² nettokalt liegt bei über 360.000 Wohnungen.

Neubaubedarf: Der Neubau in den vergangenen Jahren bleibt deutlich hinter den steigenden Bevölkerungszahlen in Berlin zurück. Allein in den vergangenen fünf Jahren stieg die Einwohnerzahl um 223.000 Personen (+ 1,7% p. a.) bzw. 94.000 Haushalte (+1,0%).⁴ Der Wohnungsbestand wuchs im sel-

ben Zeitraum – trotz anziehender Bautätigkeit – lediglich um 66.000 Wohnungen (+0,7%). Die Wohnversorgungsquote – also das Verhältnis von Wohnungen und Haushalten – lag im Jahr 2018 bei 96 Prozent: Den 2.026.251 Haushalten in Berlin standen lediglich 1.949.252 Wohnungen gegenüber. Insgesamt fehlten demnach allein Ende 2018 etwa 77.000 Wohnungen, um alle Haushalte mit einer Wohnung zu versorgen. Unter Berücksichtigung einer Fluktuationsreserve von 2 Prozent betrug das Wohnungsdefizit sogar 117.000 Wohnungen. Das prognostizierte Bevölkerungswachstum der kommenden Jahre berücksichtigend, geht die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen (SenSW) im Stadtentwicklungsplan Wohnen 2030 (StEP Wohnen 2030) für den Zeitraum von 2017 bis 2030 von einem Neubaubedarf von 194.000 Wohnungen aus. Das entspricht einer durchschnittlichen Fertigstellung von knapp 14.000 Wohnungen pro Jahr. Etwa 5.500 p. a. davon werden zur Entlastung des über die Jahre angesammelten Neubaurückstands benötigt sowie etwa 8.500 p. a. für den Zusatzbedarf aus dem erwarteten Bevölkerungswachstum. Wegen der Annahme einer höheren Wachstumsdynamik in den Jahren 2017 bis 2021 ging die offizielle Prognose im Stadtentwicklungsplan Wohnen für diesen Zeitraum sogar von einem notwendigen Neubaubedarf von 20.000 Wohnungen pro Jahr aus.

In den Jahren 2017 bis 2020 wurden über 58.500 Wohnungen fertiggestellt. Die durchschnittliche jährliche Bauleistung lag mit etwa 14.650 Neubauwohnungen⁵ knapp über der rechnerischen Zielvorgabe für den Gesamtzeitraum – aber unter den akuten Neubaubedarfen. Dass sich das Wohnungsdefizit zuletzt nicht noch weiter verschärft hat, liegt vor allem an der abgeschwächten Bevölkerungsdynamik der vergangenen Jahre. Während der jährliche Zuwachs an Einwohner*innen zwischen 2013 und 2016 bei über 50.000 Personen p. a. lag, schwächte sich die Wachstumsdynamik zwischen 2017 und 2020 deutlich auf etwa 25.000 Personen p. a. ab (Amt für Statistik Berlin-Brandenburg 2021).

Ohne das schwankende Bevölkerungswachstum zu berücksichtigen, sind nach den Prognosen des StEP Wohnen 2030 bis zum Jahr 2030 noch 194.000 Wohnungen fertigzustellen. Der Zuwachs um etwa 14.000 Neubauwohnungen pro Jahr bleibt weiterhin erfor-

3 Dabei muss berücksichtigt werden, dass weder Wohngeld noch KdU eine soziale Wohnversorgung zu einer leistbaren Mietkostenbelastung garantieren. Die Mietbelastungsquoten bei den Haushalten mit Wohngeld liegt bei etwa 40 Prozent, und etwa 88.000 KdU-Haushalte haben Mieten über den Bemessungsgrenzen und müssen aus dem Grundsicherungsbedarf zuzahlen (siehe Drucksache 18/26 808).

4 Die Bevölkerungszahlen entsprechen dem jeweiligen Bevölkerungsstand zum 31.12. des jeweiligen Jahres (<https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/BasisZeitreiheGrafik/Zeit-Bevoelkerungsstand.asp?Ptyp=400&Sageb=12015&creg=BBB&anzwer=6>). Die Entwicklung der Haushaltszahlen wird vom Amt für Statistik Berlin-Brandenburg als Fortschreibung der Zensusdaten von 2011 berechnet (<https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/basiszeitreihegrafik/Zeit-Mikrozensus.asp?Ptyp=400&Sageb=12011&creg=BBB&anzwer=5>).

5 Die Zahl der insgesamt fertiggestellten Wohnungen (also inklusive neuer Wohnungen durch Um- und Ausbau) lag von 2017 bis 2020 bei insgesamt bei knapp 68.000 Wohnungen und entspricht durchschnittlich etwa 17.000 Wohnungen p. a. (Amt für Statistik Berlin-Brandenburg 2021: Baugenehmigungen, Neubauten). Für die Betrachtung der Neubauaktivitäten wurden ausschließlich die Fertigstellungen in neu errichteten Gebäuden berücksichtigt. Die Zahlen im Text liegen deshalb unter den Gesamtzahlen fertiggestellter Wohnungen.

Tabelle 3: Leistbare Mieten für die Haushalte unter der WBS-Einkommensgrenze*

		Leistbare Mietpreise (nettokalt)		
Haushaltsgröße		< 5 €/m²	5 bis < 6 €/m²	6 bis < 7 €/m²
1 Person	Einkommen	1.245 €	1.395 €	1.545 €
	Haushalte	395.000	87.700	4.100
2 Personen	Einkommen	1.660 €	1.860 €	2.060 €
	Haushalte	107.400	2.700	31.600
3 Personen	Einkommen	2.075 €	2.325 €	2.576 €
	Haushalte	39.100	14.000	14.200
4 Personen+	Einkommen	2.490 €	2.790 €	3.090 €
	Haushalte	33.700	12.100	12.100
Gesamt	Haushalte	575.200	116.500	62.000
	Anteil	75%	15%	8%

* Im Mikrozensus werden Einkommensklassen je Haushaltsgröße bis zu einer Größe von 3 und mehr Personen ausgewiesen. Die Anzahl der Haushalte je Mietpreisklasse wurden unter der Annahme einer idealtypischen Verteilung der tatsächlichen Haushaltseinkommen durch eine entsprechende Gewichtung rechnerisch ermittelt. Zur Berechnung der leistbaren Mieten wurden jeweils die Flächenbegrenzungen der Förderprogramme und durchschnittliche Heiz- und Betriebskosten von 3,30 €/m² unterstellt. Beispiel: 1-Personen-Haushalte < 5,00 €/m² nettokalt. Leistbarkeitsgrenze = (5,00 €/m² + 3,30 €/m²) * 45m² = 373,50 €/m², bei 30% Leistbarkeit = 1.245 € Einkommen. Unterhalb dieser Einkommensgrenze liegen: 1.300 Einpersonenhaushalte mit < 500 €, 168.600 Einpersonenhaushalte von 500 < 900 € und 225.100 Haushalte aus der Einkommensgruppe 900 < 1.300 €. Die letztgenannte Gruppe entspricht 86 Prozent aller Haushalte in dieser Einkommensklasse, da auch der Grenzwert der Leistbarkeit (1.245 €) 86 Prozent der entsprechenden Einkommensspanne abdeckt.

Quellen: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg 2019: Ergebnisse des Mikrozensus im Land Berlin 2018. Haushalte, Familien und Lebensformen (Statistischer Bericht A I 11 – j / 18), eigene Berechnungen.

Tabelle 4: Neubaubedarf in Berlin bis 2030

	Wohnungen	Wohnungen p. a.
Entlastungsbedarf 2016	77.000	5.500
Ergänzungsbedarf bis 2030	117.000	8.500
Neubaubedarf 2017 bis 2030	194.000	14.000
davon 2017 bis 2021	100.000	20.000
davon 2022 bis 2030	94.000	10.500

Quellen: SenSW 2018 und eigene Darstellung.

derlich. Um die Lage der sozialen Wohnversorgung zu verbessern, soll von allen Neubauten in Berlin bis 2030 mindestens die Hälfte als „gemeinwohlorientierte“ Wohnungen erstellt werden.⁶ Um dieses Ziel von knapp 100.000 mietpreisgebundenen Wohnungen zu erreichen, müssten für den Zeitraum von 2017 bis 2030 pro Jahr 7.000 preiswerte Neubauwohnungen durch gemeinwohlorientierte Träger fertiggestellt werden. Da die landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften in den Jahren 2017 bis 2020 den größten Teil aller neugebauten Sozialwohnungen fertiggestellt haben, liegt der Schlüssel des „Gemeinwohlorientierten“ in der Baukapazität der landeseigenen Gesellschaften. In den vergangenen Jahren (2017 bis 2020) wurde das Neubauziel an gemeinwohlorientierten Wohnungen mit durchschnittlich knapp 4.000 Fertigstellungen pro Jahr durch die LWU und wenigen geförderten Wohnungen bei anderen Unternehmen deutlich verfehlt. Daraus ergibt sich ein Nachholbedarf für den gemeinwohlorientierten Neubau der kommenden Jahre.

Entgegen der öffentlich verbreiteten Position, es fehle in Berlin grundsätzlich an Neubauaktivitäten, wird mit dem Blick auf die vergangenen Jahre deutlich, dass es vor allem an gemeinwohlorientierten Bauprojekten mit leistbaren Mieten mangelt. Während private mit dem Neubau von freifinanzierten und damit hochpreisigen Wohnungen mit 151 Prozent das Ziel übertreffen, gelingt den landeseigenen Wohnungsunternehmen (LWU) und dem geförderten Wohnungsbau gerade einmal die Fertigstellung von 58 Prozent der erforderlichen Wohneinheiten. Zwischen 2017 und 2020 haben die LWU 15.984 Wohnungen neu gebaut, davon waren allerdings nur 5.853 preisgebundene Wohnungen (= 37%) (WVB 2021: 54).

Was in Berlin fehlt, ist nicht die Ausweitung privater und freifinanzierter Neubaumöglichkeiten, sondern die Beschleunigung und Ausweitung des kommunalen Wohnungsbaus. Um den Rückstand der gemeinwohlorientierten Neubauten der vergangenen Jahre aufzuholen, müssten **bis zum Jahr 2030** mittlerweile **8.000 öffentliche und geförderte Wohnungen pro Jahr** fertiggestellt werden. Das sind etwa 60 Prozent der jährlich anzustrebenden Neubauzahlen. Der Anteil der Baufertigstellungen von geförderten Wohnungen in landeseigenen Projekten konnte zwischen 2017 und 2020 von 32 auf 43 Prozent gesteigert werden (WVB 2021: 54), liegt aber immer noch deutlich unter der in der Kooperationsvereinbarung festgelegten Zielmarke von 50 Prozent⁷. Ein deutlicher Anstieg der öffentlichen

Wohnungsbauleistung gegenüber den aktuell geplanten Neubauvorhaben setzt neben der Ausweitung der unternehmensbezogenen Planungs- und Baukapazitäten vor allem eine verlässliche Bereitstellung von zusätzlichen öffentlichen Finanzierungsmitteln voraus.

Fazit: Durch die zu geringe Neubautätigkeit im Bereich der gemeinwohlorientierten Wohnungsversorgung in den vergangenen Jahren und das kontinuierliche Bevölkerungswachstum hatte Berlin einen Nachholbedarf aus der früheren Legislaturperiode von mindestens 77.000 Wohnungen. Um auch die prognostizierten Entwicklungen der kommenden Jahre aufzufangen, sind von 2017 bis zum Jahr 2030 mindestens 194.000 Neubauwohnungen fertigzustellen. Der zusätzliche Bedarf an 365.000 leistbaren Wohnungen liegt über den kalkulierten Neubaubedarfen in Berlin. Eine soziale Wohnversorgung für alle wird daher ohne Strategien für den Bestand nicht zu erreichen sein.

Der Stadtentwicklungsplan Wohnen 2030 sieht vor, dass zur Sicherung der sozialen Wohnversorgung 50 Prozent aller Wohnungen in einem gemeinwohlorientierten Segment entstehen sollen. Wenn die aktuellen Vorgaben an die landeseigenen Wohnungsunternehmen bestehen bleiben, werden nur 50 Prozent ihrer Neubauten mit Sozialmieten errichtet. Die Gesamtzahl der leistbaren Neubauten bis 2030 würde dann bei nur 50.000 Wohnungen liegen. Das würde gerade einmal 13 Prozent des aktuellen Versorgungsdefizits an leistbaren Wohnungen decken. Bis Ende 2020 wurden etwa 58.500 Wohnungen neu gebaut, sodass auch in den kommenden Jahren bis 2030 ein Neubauniveau aller Wohnungen (freifinanziert und gefördert) von mindestens 14.000 Wohnungen pro Jahr erreicht werden muss. Da der öffentliche und geförderte Wohnungsbau die Zielzahlen des Stadtentwicklungsplans Wohnen 2030 (StEP Wohnen 2030) bisher nicht erreicht hat, müssten zur Sicherung der sozialen Wohnversorgung von 2021 bis 2030 pro Jahr über 8.000 öffentliche oder geförderte Wohnungen fertiggestellt werden. Diese Aufgabe wird auch in den kommenden Jahren hauptsächlich von den landeseigenen Wohnungsunternehmen erfüllt werden müssen. Mit lediglich 16.414 Fertigstellungen im gemeinwohlorientierten Segment im Zeitraum von 2017 bis 2020 (ca. 4.100 Fertigstellungen p. a.) wurden die Zielzahlen von den LWU deutlich verfehlt.

6 Im Stadtentwicklungsplan Wohnen 2030 heißt es dazu: „Ziel ist, die Hälfte des Neubaus bis 2030, also ca. 100.000 Wohnungen, als gemeinwohlorientierten Wohnraum zu errichten“ (SenSW 2018: 38).

7 Wegen der langfristigen Bindungen wird die Förderquote von den Geschäftsführungen der LWU eher als Förder-

verpflichtung und weniger als Unterstützung der eigenen Bauvorhaben empfunden. In den Diskussionen zur aktuellen Kooperationsvereinbarung musste die Erhöhung des Förderanteils gegen die Argumente der LWU durchgesetzt werden.

Tabelle 5: Zielzahlen und Fertigstellungen im Wohnungsbau 2017 bis 2020

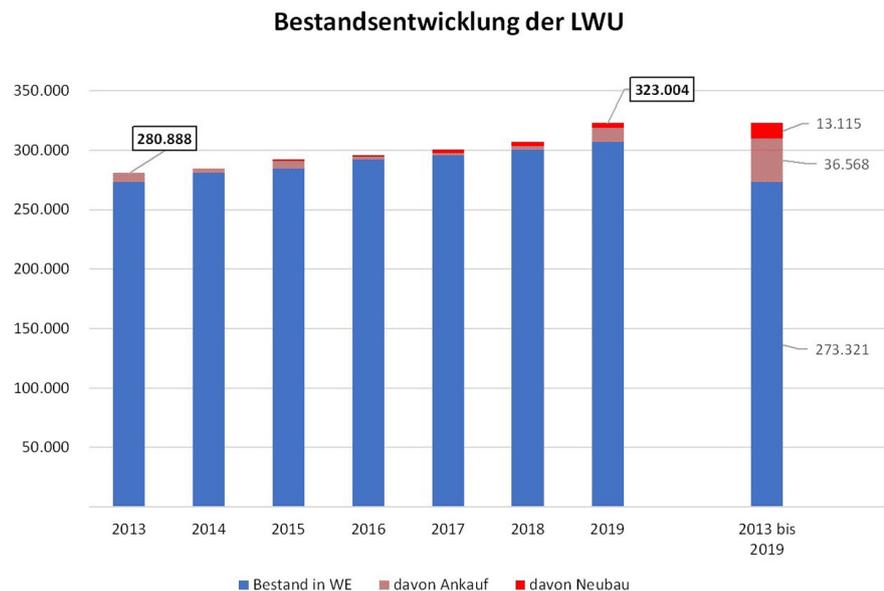
	2017	2018	2019	2020	gesamt	p. a.	Ziel- erfüllung
Neubauziele (gesamt)	13.857	13.857	13.857	13.857	55.428	13.857	106%
Fertigstellung (gesamt)	12.785	14.327	16.769	14.707	58.588	14.647	
Neubauziel (freifinanziert)	6.929	6.929	6.929	6.929	27.716	6.929	151%
Fertigstellung (freifinanziert)	9.760	10.893	12.221	9.038	41.912	10.478	
Neubauziele gemeinwoh- orientierter Wohnungsbau	6.929	6.929	6.929	6.929	27.716	6.929	58%
Fertigstellung gemeinwoh- orientierter Wohnungsbau*	3.011	3.278	4.026	5.669	15.984	3.996	
davon LWU mit Förderung	849	881	1.679	2.444	5.853	1.463	
davon LWU ohne Förderung	2.162	2.397	2.347	3.225	10.131	2.533	

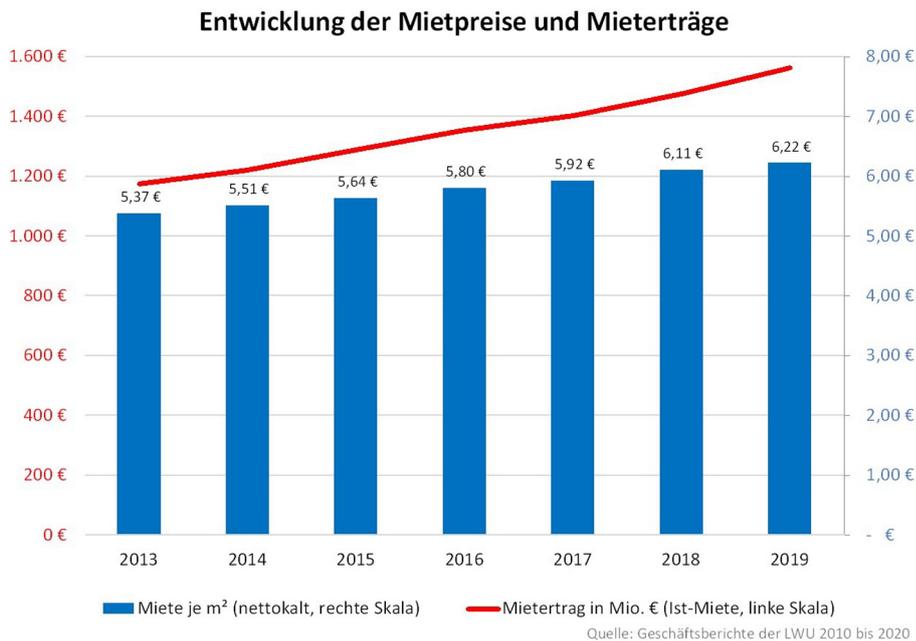
* Dargestellt werden hier ausschließlich die Fertigstellungen der LWU. Daten zu den Fertigstellungen geförderter Wohnungen anderer Bauträger liegen nicht vor.

Quellen: SenSW 2018, WVB 2021 und eigene Berechnungen.

2.2 Wie ist die wirtschaftliche Lage und Leistungsfähigkeit der LWU einzuschätzen?

Zur Einschätzung der wirtschaftlichen Lage wurden verschiedene Kennzahlen aus den Geschäftsberichten der landeseigenen Wohnungsunternehmen (LWU), den Beteiligungsberichten des Landes Berlin und ausgewählten Sonderveröffentlichungen ausgewertet. Aus diesen Daten lassen sich Aussagen zur Bestandsentwicklung, zu den Mieterträgen, den Ausgaben, den Finanzverbindlichkeiten sowie zur Verschuldungsquote treffen. Die wesentlichen Ergebnisse, die aus den vorliegenden Beteiligungsberichten abgeleitet werden können, sind:





knapp 22 Prozent.⁸ Der Personalaufwand stieg im gleichen Zeitraum um 33 Prozent von 168 Mio. € (2013) auf 223 Mio. € (2019). Der Personalaufwand je Wohnung erhöhte sich in der vergangenen Dekade von 595 € p. a. (2013) auf 729 € p. a. (2019). Das entspricht einer Steigerung von 23 Prozent in diesem Zeitraum. Das rechnerische Betreuungsverhältnis hat sich von 86 Wohnungen je Beschäftigte*n (2013) auf 81 Wohnungen je Beschäftigte*n (2019) leicht verringert. Dafür sind die durchschnittlichen Personalkosten je Beschäftigte*n von etwa 51.000 € p. a. (2013) auf knapp 56.000 € p. a. (2019) gestiegen, also um 9 Prozent.

Bestandsentwicklung

Die Bestände wurden nach dem drastischen Abschmelzen durch Privatisierungen Anfang der 2000er Jahre nunmehr seit 2009 (258.000) beständig ausgeweitet. Aktuell werden von den sechs LWU (ohne berlinovo, aber mit den Beständen der LWU außerhalb Berlins) 323.000 Wohnungen (2019) als Bestand ausgewiesen. Das entspricht einem Zuwachs von 25% in diesen Jahren.

Mietentwicklung

Seit 2009 stieg die durchschnittliche Nettokaltmiete der sechs landeseigenen Wohnungsunternehmen um 27 Prozent von 4,89 €/m² (2009) auf 6,22 €/m² (2019). Die allgemeine Bestandsmietentwicklung in Berlin verzeichnete nach den Mietspiegelermittlungen für denselben Zeitraum eine Steigerung um 39 Prozent von 4,83 €/m² auf 6,72 €/m². Die Mietentwicklung der LWU blieb damit nur leicht unter dem Trend der allgemeinen Bestandsmietentwicklung in Berlin.

Erträge aus den Mieteinnahmen: Durch die Erweiterung der Bestände und die kontinuierliche Erhöhung der Mieten haben sich auch die Erträge aus den Mieteinnahmen (IST-Miete) von 1,022 Mrd. € p. a. (2009) auf 1,563 Mrd. € (2019), also um 53 Prozent und damit deutlich erhöht. Die gesamten Umsatzerlöse der LWU stiegen in diesem Zeitraum von 1,9 Mrd. € im Jahr 2009 auf 2,2 Mrd. € im Jahr 2019 (siehe Auswertung der Geschäfts- und Beteiligungsberichte).

Beschäftigte und Personalaufwand

Die Zahl der bei den LWU Beschäftigten stieg zwischen 2013 (3.267) und 2019 (3.991) um

knapp 22 Prozent.⁸ Der Personalaufwand stieg im gleichen Zeitraum um 33 Prozent von 168 Mio. € (2013) auf 223 Mio. € (2019). Der Personalaufwand je Wohnung erhöhte sich in der vergangenen Dekade von 595 € p. a. (2013) auf 729 € p. a. (2019). Das entspricht einer Steigerung von 23 Prozent in diesem Zeitraum. Das rechnerische Betreuungsverhältnis hat sich von 86 Wohnungen je Beschäftigte*n (2013) auf 81 Wohnungen je Beschäftigte*n (2019) leicht verringert. Dafür sind die durchschnittlichen Personalkosten je Beschäftigte*n von etwa 51.000 € p. a. (2013) auf knapp 56.000 € p. a. (2019) gestiegen, also um 9 Prozent.

Instandhaltung/ Instandsetzung

Die Ausgaben für Instandhaltung sind in den vergangenen Jahren auch aufgrund der Bestandsausweitung von 330 Mio. € p. a. (2013) auf knapp 400 Mio. € p. a. (2019) deutlich gestiegen. Bezogen auf die Ausgaben je Wohnung blieben die Instandsetzungsausgaben mit 1.175 € je Wohnung p. a. im Jahr 2013 und 1.232 € je Wohnung p. a. im Jahr 2019 fast unverändert.

Zinslast

Der Aufwand für Zinsen ist, begünstigt durch die Finanzmarktentwicklung, rückläufig. Trotz gestiegener Finanzierungsverbindlichkeiten wurden die jährlichen Aufwendungen für Zinsen von 262 Mio. € p. a. im Jahr 2013 auf 227 Mio. € p. a. im Jahr 2019 reduziert, also um fast 15 Prozent.⁹ Das entspricht gegenüber den Verbindlichkeiten der LWU einem rechnerischen Rückgang der durchschnittlichen Zinshöhe von 3,3 Prozent (2013) auf 1,6 Prozent (2019). Bezogen auf die

8 Diese Steigerung sollte nicht über den ausgezehrten Personalbestand der LWU hinwegtäuschen. Noch im Jahr 2000 lag die Zahl der Beschäftigten bei über 5.800. Das entsprach einem Bestand-Beschäftigten-Verhältnis von 63. Der aktuelle Vergleichswert liegt mit 81 Wohnungen je Beschäftigte*n deutlich darüber.

9 Bis zum Jahr 2018 war der Zinsaufwand der LWU sogar auf 206 Mio. € p. a. gesunken – im Jahr 2019 gab es eine Steigerung von über 10 Prozent.

Zinslast je Wohnung hat sich der jährliche Betrag von knapp 932 € p. a. auf 703 € p. a. um etwa 25 Prozent verringert.

Finanzverbindlichkeiten

Die Finanzierungsverbindlichkeiten sind von 8,02 Mrd. € (2013) auf über 13,95 Mrd. € (2019) und damit um fast 75 Prozent deutlich gestiegen, insbesondere durch Investitionen für Ankauf und Neubau. Die Bestandserweiterung eingerechnet, ist der durchschnittliche Betrag an Verbindlichkeiten je Wohnung von 28.500 €/WE (2013) auf knapp 43.200 €/WE (2019) um über 50 Prozent gestiegen. Bei einer weiteren Bestanderweiterung im aktuellen Modus (insbesondere Ankauf zu Marktpreisen) wird der Anteil der Verbindlichkeit je Wohnung weiter steigen. So ist zwischen den Jahren 2015 und 2019 die Verschuldung je Quadratmeter Wohn- und Gewerbefläche von 425 €/m² auf 600 €/m² gestiegen, also um ca. 41 Prozent (WVB 2020a: 32).¹⁰

Anlagevermögen

Durch Zukäufe (ca. 37.000) und Neubau (ca. 13.000) von 2013 bis 2019 stieg das durchschnittliche Anlagevermögen je Wohnung um 52 Prozent von 36.500 € (2013) auf knapp 55.600 € (2019).

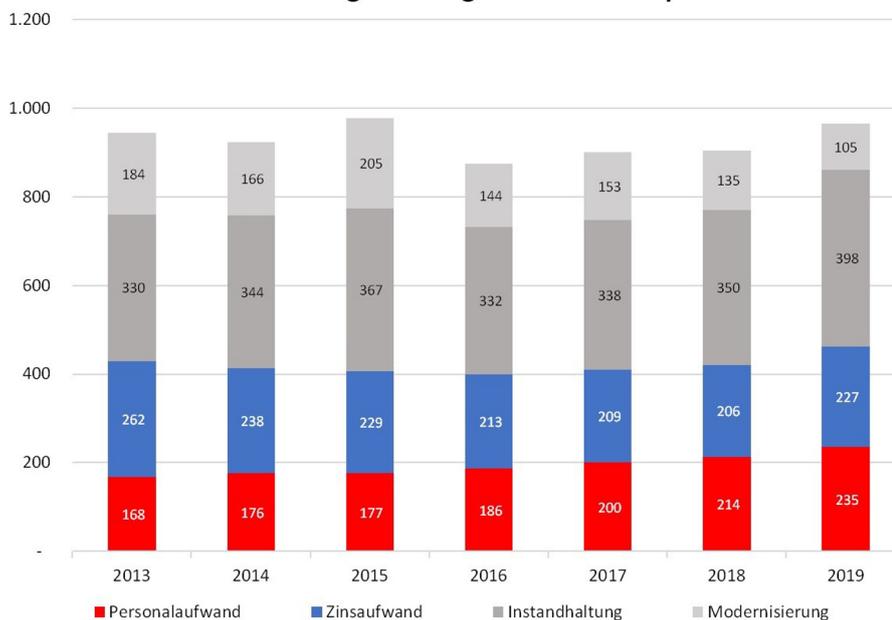
Verschuldungsquote

Trotz der Investitionen in Neubau und Ankauf hat sich die Verschuldungsquote zwischen 2013 (79 Prozent) und 2019 (78 Prozent) fast nicht verändert.¹¹ Der rechnerische Vervielfältiger der jährlichen Mieterträge für die Bestimmung der Anlagewerte der LWU lag in den vergangenen Jahren zwischen dem 9- und dem 11-Fachen. In objektbezogenen Kalkulationen rechnen die LWU mit einem Anlagewert in der Höhe des 14- bis 16-Fachen der Nettokaltmieteinnahmen

10 Der starke Anstieg ergibt sich unter anderem durch das Vorgehen der gewobag, die geplante Erweiterungen durch Neubau und Ankauf über sogenannte Schuldverschreibungen finanziert.

11 Auch im Verhältnis von Verbindlichkeiten und dem Sachanlagevermögen gibt es zwischen 2018 (75%) und 2019 (78%) einen Anstieg.

Bestandsbezogene Ausgaben in Mio. € p.a.



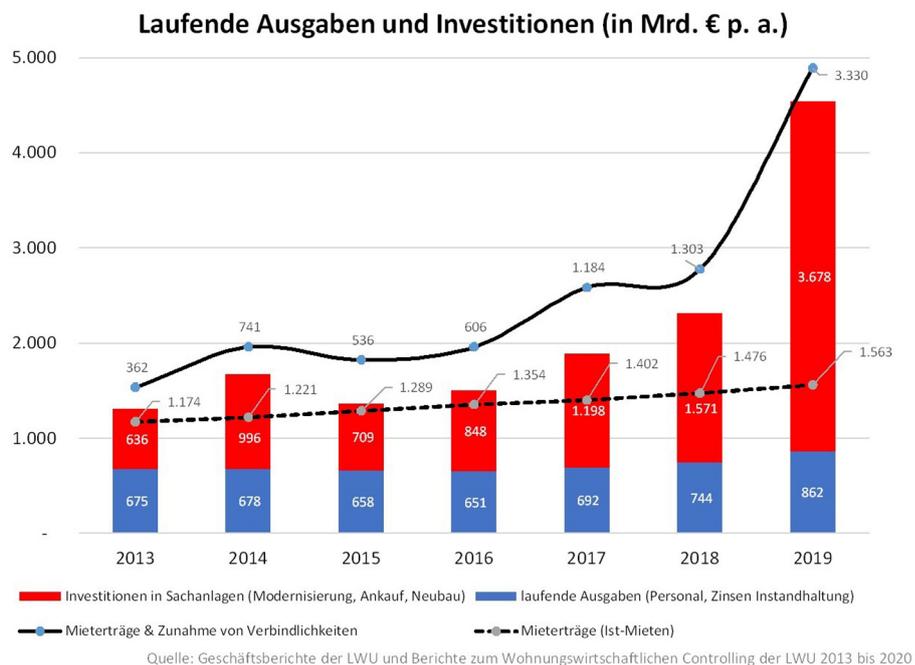
Quelle: Geschäftsberichte der LWU und Berichte zum Wohnungswirtschaftlichen Controlling der LWU 2013 bis 2020

p. a. und orientieren sich damit an deutlich zurückhaltenderen Berechnungen als private Unternehmen, die inzwischen oft den 25- bis 30-fachen Wert der Jahresmieteinnahmen für die Wertbestimmung heranziehen.¹² Mit Buchungstricks wie der Umstellung der Bilanzierung auf IFRS kann aber die reale wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der LWU nicht erhöht werden (s. u. zur Liquidität).

Erträge, laufende Ausgaben und Investitionen

Die vereinfachte Gegenüberstellung der Mieterträge und bestandsbezogenen Ausgaben zeigt, dass die Einnahmen aus den Mieten der Wohnungsbaugesellschaften in allen Jahren deutlich über den Ausgaben für Personal, Zinsen und Instandsetzungsarbeiten lagen. Bis zum Jahr 2015 lagen sogar die Gesamtausgaben für die laufenden Aufwendungen und für die Investitionen in Modernisierungsmaßnahmen und Neubauprojekte unter der jährlichen Gesamtmieteinnahmen. Seit 2016 übersteigen die investiven Ausgaben die bestandsbezogenen Aufwendungen. Hinzu kommen noch die Kosten des Bestandsankaufs (die nicht veröffentlicht sind!). Investitionen, die über den eingenommenen Mieterträgen liegen, sind typisch für Wohnungsunternehmen in Wachstumsphasen, da sowohl Ankauf als auch Neubau weitgehend über Kreditaufnahmen finanziert werden. In den vergangenen zehn Jahren haben die landeseigenen Wohnungsbau-

12 Mit einer markttypischen Kalkulation von einem Vervielfältiger des 25-Fachen würde der rechnerische Anlagewert der Wohnungsbaugesellschaften bei etwa 39 Mrd. € liegen – die Verschuldungsquote bei lediglich 36 Prozent.



gesellschaften ihre Bestände um knapp 49.000 Wohnungen erweitert. Da die Summe der Ausgaben die jährlichen Einnahmen überschreitet, müssen Investitionen im Bereich von Neubau und Modernisierung – aber auch für den Ankauf zur Bestandserweiterung – über Kredite finanziert werden. Damit wird die Liquidität für neue Investitionen zur zentralen Voraussetzung für den angestrebten Wachstumskurs der Wohnungsbaugesellschaften.

Liquiditätsbetrachtung

Eine überschlägige Liquiditätsbetrachtung zeigt, wie viel Geld den landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften zur Verfügung stand und wie es ausgegeben wurde.

Die Einnahmen, Zuführungen und zusätzlichen Kredite der LWU in den Jahren 2013 bis 2019 umfassten in der Summe über 17,7 Mrd. €. Mit 53,6 Prozent geht der größte Teil dieser Einnahmen auf Mieteinnahmen (9,5 Mrd.€) zurück. Die Summe der neu aufgenommenen Kredite (8,1 Mrd. €) umfasst 45,6 Prozent der Mittel, die den LWU zwischen 2013 und 2019 zur Verfügung standen. Hinzu kommen Zuführungen durch das Land Berlin in Höhe von etwa 150 Mio. €, die einem Anteil von weniger als 1 Prozent entsprechen.

Dem gegenüber stehen Ausgaben in fast gleicher Höhe: 5,4 Mrd. € entfielen auf Bewirtschaftungskosten (für Personal, Instandhaltungen und Zinsen), 9,6 Mrd. € auf Investitionen in Sachanlagen (Ankauf, Neubau und Modernisierung).

Die Investitionen für Neubau, Modernisierung und Ankauf betragen im Zeitraum 2013 bis 2019 bis zu 9,6 Mrd. € (ca. 1,4 Mrd. € p. a.) und wurden rechnerisch

zu knapp 84 Prozent aus zusätzlichen Kreditaufnahmen in Höhe von 8,1 Mrd. € (1,15 Mrd. € p. a.) finanziert. Mit 1,6 Mrd. € (225 Mio. € p. a.) wurden etwa 16 Prozent der Investitionen aus erwirtschafteten Überschüssen finanziert. Mit deutlich unter 1 Prozent spielen die öffentlichen Zuschüsse für die Investitionen der landeseigenen Wohnungsunternehmen nur eine untergeordnete Rolle.

Etwa 1 Mrd. € der Mehreinnahmen der LWU gehen auf Mietsteigerungen zwischen 2013 und 2019 zurück – das entspricht knapp 25 Prozent der Überschüsse

und etwa 10 Prozent der Investitionssumme der vergangenen Jahre. Unter den Bedingungen der (nach Intervention des Koalitionsausschusses) nun verschärften Regelungen durch den Mietendeckel bzw. vergleichbarer Auflagen für die landeseigenen Wohnungsunternehmen verringern sich die Überschüsse aus der Bewirtschaftung in den kommenden Jahren, sodass die LWU für eine Erweiterung der jährlichen Investitionen noch stärker als bisher auf Kreditaufnahmen oder öffentliche Zuschüsse angewiesen sein werden.

Fazit: Die LWU sind in den vergangenen Jahren kontinuierlich gewachsen und haben eine stabile wirtschaftliche Substanz. Die Investitionen in Neubau, Modernisierung und Ankauf konnten bis 2017 weitgehend aus Bewirtschaftungsüberschüssen gezahlt werden. Eine verstärkte Investition in Neubau und Ankauf wird unter den Bedingungen eines für die LWU klar beschränkten Mietenwachstums nicht ohne eine deutliche Anhebung öffentlicher Finanzierungen zu bewältigen sein. Insbesondere für den Wohnungsneubau müssen Gelder vorgestreckt werden, die erst langfristig über die Mieteinnahmen refinanziert werden. Das Investitionsvolumen für 50.000 Wohnungen – die in den nächsten Jahren gebaut werden müssten – liegt bei einer Annahme von 180.000 € pro Wohnung bei etwa 9 Mrd. €.

Davon ausgehend, dass für eine nachhaltige Finanzierung mindestens 20 Prozent der Kosten aus Eigenmitteln aufgebracht werden sollten, wären über 1,8 Mrd. € notwendig. Je nach der angestrebten Bauleistung pro Jahr müssten pro Jahr etwa 250 Mio. € (bei 7.000 Wohnungen pro Jahr) bis

350 Mio. € (bei 10.000 Wohnungen pro Jahr) aufgebracht werden. Aus den Gewinnen der LWU ist eine solche Summe nicht zu finanzieren, sie gingen von 352,2 Mio. € im Jahr 2015 auf 258,7 Mio. € im Jahr 2019 zurück. Um Konkurrenzsituationen zwischen Neubauzielen, Bestandserweiterungen und notwendigen Investitionen in den Bestand zu vermeiden, sind die LWU künftig auf zusätzliche öffentliche Zuführungen angewiesen, wenn die Verschuldungsquote und Finanzierungslast der LWU nicht weiter steigen soll.

2.3 Welche Neubaukapazitäten haben die LWU und wie können sie gesteigert werden?

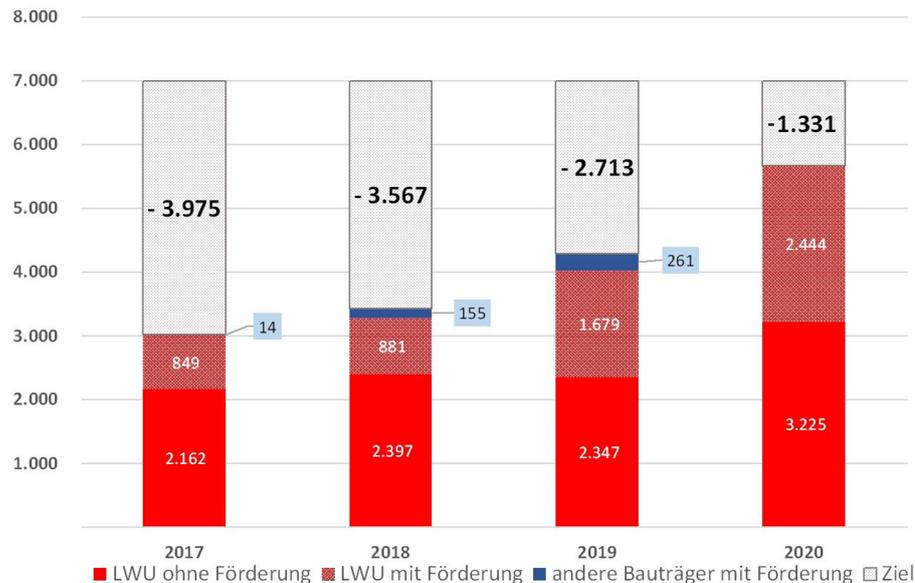
Wenn bis zum Jahr 2030 etwa 100.000 gemeinwirtschaftliche Wohnungen errichtet werden sollen, wird dies in erster Linie durch die landeseigenen Wohnungsunternehmen zu verwirklichen sein. Schon jetzt werden etwa 90 Prozent aller Fördermittel durch die LWU in Anspruch genommen, sodass es eine weitgehende Überschneidung von öffentlichem und geförderten Wohnbau gibt. Pro Jahr müssten im Durchschnitt 7.000 öffentliche und soziale Wohnungen fertiggestellt werden. In den vergangenen Jahren waren es deutlich weniger. Statt der etwa 28.000 gemeinwirtschaftlichen Wohnungen wurden zwischen 2017 und 2020 nur knapp über 16.400 Wohnungen fertiggestellt, davon etwa 16.000 Wohnungen durch die landeseigenen Wohnungsunternehmen (97 Prozent). Die Zielzahlen des gemeinwirtschaftlichen Wohnungsbaus (durch die LWU und in den Programmen des geförderten Wohnungsbaus) wurden um mehr als 11.000 Wohnungen (knapp 40 Prozent) deutlich verfehlt.

Das Erreichen der sozialen Wohnungsbauziele wird auch in den kommenden Jahren wesentlich von den Bauaktivitäten der LWU abhängen.

Die eigenen Planungs- und Baukapazitäten der sechs LWU scheinen jedoch beschränkt. Zwischen 2017 und 2020 konnte zwar die Anzahl der Neubauten der LWU von etwa 3.000 auf fast 5.700 Wohnungen pro Jahr beinahe verdoppelt werden. Doch die Zahl der eigenständig durch die LWU in öffentlicher Bauherrenfunktion erstellten Wohnungen stagnieren auf

einem Niveau von etwa 2.500 pro Jahr.¹³ Die Zahl der eigenständig durch die LWU geplanten Wohnungen liegt noch deutlich darunter, da nur die Degewo eine eigene Planungsabteilung aufgebaut hat. In den Jahren 2017 bis 2020 wurden maximal 3.000 Neubauwohnungen der landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften

Fertigstellungen öffentlicher und geförderter Wohnungen



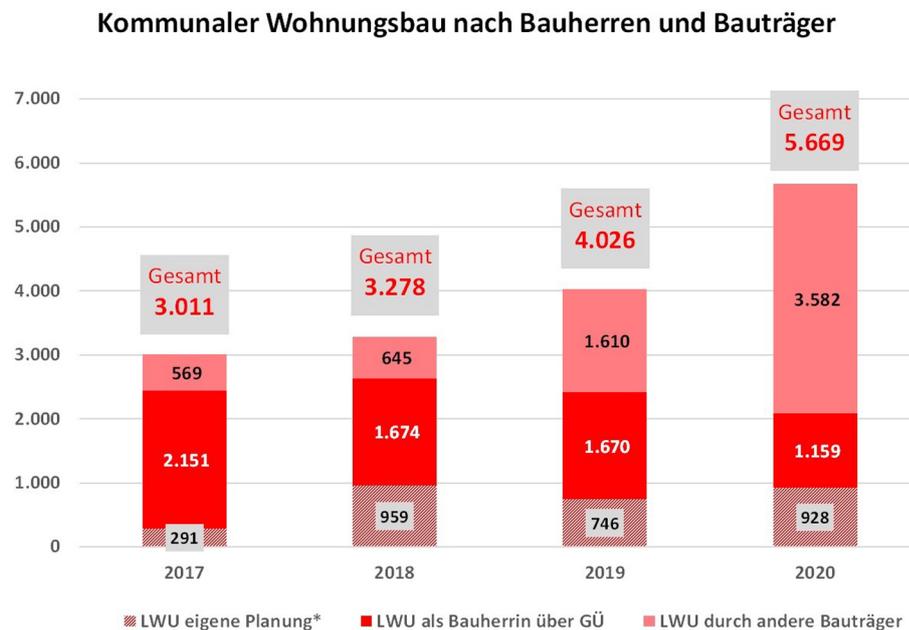
Quelle: WVB 2021: Bericht zur Kooperationsvereinbarung / IBB 2021: Wohnungsmarktbericht

auch selbst geplant. Das entspricht einem Anteil von weniger als 20 Prozent der Fertigstellungen von Wohnungen der LWU. Ein wachsender Anteil der Neubauzugänge der LWU wird von privaten Bauträgern erstellt und anschließend im Rahmen von Projektankäufen in die Verwaltung der LWU übernommen.

Um die Rückstände des sozialen und öffentlichen Neubaus aufzuholen, sollten die Planungs- und Eigenbaukapazitäten der landeseigenen Wohnungsunternehmen auf mindestens 8.000 Wohnungen pro Jahr gesteigert werden. Nach aktuellem Stand planen die LWU in den Jahren 2021 und 2022 den Baustart von jeweils ca. 10.000 Neubauwohnungen (WVB 2020b: 52). Davon werden aber nach gültiger Kooperationsvereinbarung nur jeweils 5.000 mietpreis- und belegungsgebundene Wohnungen sein.

Die Gründe der beschränkten Planungs- und Baukapazitäten sind organisatorischer, kapazitätsbezogener und finanzieller Natur.

¹³ Die Daten der Fertigstellungen durch öffentliche Bauträger umfassen neben den Neubauprojekten der sechs LWU auch die Fertigstellungen der berlinovo, die in den vergangenen Jahren etwa 200 Apartmentwohnungen fertiggestellt hat.



Quelle: WVW 2021: Bericht zur Kooperationsvereinbarung / Amt für Statistik 2021: Statistischer Bericht / F / II / 2

Organisatorische Hemmnisse des kommunalen Wohnungsbaus

- *Geringe Vernetzung:* Obwohl seit vielen Jahren die Bedeutung einer Neubaustrategie betont wird, gibt es bisher in dem Bereich nur eine geringe Vernetzung zwischen den sechs landeseigenen Wohnungsunternehmen. Über die gemeinsam veröffentlichten Projektvorstellungen (Die Landeseigenen 2016, 2019, 2020) und eine gemeinsam erarbeitete Studie zum Modulbau (Die Landeseigenen 2017) hinaus gibt es nur wenig übergreifende Aktivitäten der LWU zum Neubauthema und keine gemeinsamen Organisationseinheiten.
- *Kleine Planungseinheiten:* Die Planungs- und Baukapazitäten sind in den landeseigenen Wohnungsunternehmen in Berlin immer noch sehr unterschiedlich. Bis auf das gesellschaftseigene Planungsbüro bauWerk bei der Degewo gibt es bisher keine eigenständigen Planungskapazitäten. Es wird nur Personal für die sogenannte Bauherrenfunktion zur Überwachung der externen Beauftragten bereitgehalten.
- *Geringe Synergieeffekte:* Über einen Austausch zu den jeweiligen Neubaustrategien hinaus gibt es nur geringe Synergieeffekte im Neubaubereich und bisher keine arbeitsteilige Kompetenzentwicklung zu verschiedenen Teilaspekten der Neubauplanung (z. B. Grundstücksakquise, Bauplanung, Modulbau, Planung von Grün- und Freiflächen). Eine arbeitsteilige Übernahme von Aufgaben auf dem Weg der Geschäftsbesorgung bleibt bisher die Ausnahme.

- *Zeitliche Verzögerungen durch aufwendige Planungsvorgaben:* Die durch fehlende Eigenkapazitäten bedingte Vergabe verschiedener Planungsaufgaben erfordert aufwendige Ausschreibungs- und Vergabeverfahren, die zu einer verzögerten Umsetzung der Projekte führen.

Kapazitätsbezogene Hemmnisse

- *Engpässe der regionalen Bau- und Planungskapazitäten:* Die regionalen Bau- und Planungskapazitäten in Berlin-Brandenburg haben sich in den vergangenen Jahren nicht so dynamisch entwickelt wie die

Zahl und der Umfang von Bauvorhaben. Im Fachkräftemonitor der IHK Berlin wurde für das Jahr 2020 ein zusätzlicher Bedarf für 4.400 beruflich qualifizierten Fachkräften im Bereich des Baugewerbes angenommen (IHK 2020). Entsprechend stark ausgeprägt sind die Konkurrenz um gute Fachkräfte und Verzögerungen bei der Umsetzung durch Vakanzen.

- *Kompensation fehlender Bau- und Planungskapazitäten:* Die eingeschränkten Planungskapazitäten der LWU zwingen die Gesellschaften zur Vergabe von Wohnungsbauprojekten an Generalübernehmer (GÜ) oder Generalunternehmen (GU). In solchen Geschäftskonstellationen sind insbesondere die Planungskosten meist höher als die Kosten einer Inhouse-Planung in Eigenregie, und die Flexibilität bei bedarfsbedingten Veränderungen ist gering.
- *Bauland:* Nicht nur sind die Planungs- und Baukapazitäten beschränkt, es fehlt es den landeseigenen Wohnungsunternehmen auch an baureifen Grundstücken für eine erweiterte Neubauplanung. Für das Ziel von knapp 35.000 Wohnungen (Baubeginn) im Zeitraum von 2017 bis 2021 wurden 212 Grundstücke für geschätzt etwa 25.000 Wohnungen eingebracht. Die darüber hinausgehenden Bauprojekte müssen auf Bestandsgrundstücken (Nachverdichtung) oder auf zusätzlich zu akquirierenden Grundstücken realisiert werden. Von den Einbringungsgrundstücken hatten Anfang 2020 lediglich 121 Grundstücke den Status der Baureife (57 Prozent). Nur auf 100 Grundstücken hatte zu-

mindest die Planung der Bauprojekte begonnen (47 Prozent der eingebrachten Grundstücke) (Sen-SW 2020: 6).

Finanzielle Restriktionen

- *Baukostensteigerungen bei externen Aufträgen:* Die durchschnittlichen Erstellungskosten für den Wohnungsbau sind zwischen 2015 und 2020 in Berlin um 21,6 Prozent gestiegen. Dieser Anstieg erhöht den finanziellen Aufwand für die Fertigstellung von Wohngebäuden und erfordert Anpassungen der Finanzierungspläne (wenn gleichzeitig sozial verträgliche Mietpreise erzielt werden sollen). Bei einem Bauumfang von 7.000 Wohnungen pro Jahr (für ca. 180.000 € je Wohnung) müssten allein durch die Baukostensteigerungen jährliche Mehraufwendungen von etwa 50 Mio. € p. a. kalkuliert werden. Bezogen auf den aufzubringenden Eigenkapitalanteil für die landeseigenen Bauprojekte wären das zusätzlich über 10 Mio. € pro Jahr an geringeren Jahresüberschüssen, die allein auf die Baukostensteigerung zurückzuführen wären.
- *Mengenbegrenzungen:* Die LWU haben zwischen 2017 und 2021 über 34.000 Baubeginne gemeldet oder geplant. Das entspricht bei Jahreswerten von 4.934 (2017), 5.647 (2018), 4.463 (2019) und 9.885 (2020, geplant) sowie 9.306 (2021, geplant) einem durchschnittlichen Jahresvolumen von Baubeginnen im Umfang von 6.847 Wohnungen.¹⁴ Damit wären alle LWU zusammen der mit Abstand größte Bauträger in Berlin. Statt mögliche Mengeneffekte bei der Bestellung von Baustoffen und Bauleistungen zu realisieren, verfolgen die sechs Gesellschaften überwiegend eigenständige Strategien, sodass die mögliche Marktmacht des öffentlichen Wohnungsbaus mit aktuell etwa 10.000 Wohnungen pro Jahr nicht annähernd ausgeschöpft wird.
- *Begrenzte Finanzierungsspielräume:* Die wirtschaftliche Situation der LWU ist stabil, aber ihre Investitionsmöglichkeiten sind begrenzt (Gerhardt 2020). Ein weiteres Wachstum der Jahresüberschüsse wie in den Jahren bis 2017 ist nicht zu erwarten. Gewinne in der Höhe, wie sie in den vergangenen Jahren verzeichnet wurden, reichen nicht aus, um die Neubauvorhaben zu tragbaren Mieten bis 2030 zu realisieren. Eine massive Ausweitung der Kreditaufnahme wie jüngst bei der Gewobag ist mit Risiken verbunden.¹⁵

Lösungsmöglichkeiten

Eine Optimierung der Neubaukapazitäten der LWU setzt strukturelle Veränderungen in der Organisation der öffentlichen Wohnungswirtschaft voraus.

- *Vernetzte Strukturen:* Zur Nutzung von Synergieeffekten bei der Planung und Durchführung von Baumaßnahmen sowie der Beschaffung von Baumaterial und baubezogenen Dienstleistungen sollten übergreifende Strukturen z. B. in Form gemeinsamer Tochtergesellschaften aufgebaut werden, die in der Lage sind, auch größere Bauvolumen schneller umzusetzen. Bei einer stabilen Neubauleistung von 7.000 bis 10.000 Wohnungen pro Jahr könnten öffentliche Baukapazitäten und Baustoffproduktionen die Baukosten des öffentlichen Wohnungsbaus senken.
- *Verbesserte Steuerung:* Ein erhöhter Einsatz öffentlicher Mittel erfordert eine verbesserte Steuerung und einen Ausbau des Controllings durch den Gesellschafter, das Land Berlin. Auf der Ebene des Parlaments betrifft das die nötige Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen der Gestaltung der Finanzpolitik (Hauptausschuss), dem UA Beteiligungsmanagement und dem Ausschuss für Stadtentwicklung und Wohnen. Auf der Ebene des Senats betrifft das die Zusammenführungen und gemeinsame Planung der Politik in den verschiedenen Gremien bis hin zur Wahrnehmung der Gesellschafteraufgaben durch eine landeseigene Managementgesellschaft. Der Aufbau einer gesellschaftsübergreifenden Managementstruktur könnte die Akquise von Grundstücken effektiver gestalten und über Skaleneffekte günstigere Finanzierungen ermöglichen.
- *Langfristig verlässliches öffentliches Investitionsprogramm:* Die angestrebten Neubauziele der landeseigenen Wohnungsunternehmen (50.000 Wohnungen bis zum Jahr 2030) übersteigen deren aktuelle Finanzierungsmöglichkeiten. 50.000 Wohnungen entsprechen einem Investitionsvolumen von grob 9 Mrd. €. Bei der Annahme eines Eigenkapitalanteils von nur 20 Prozent bedeutet das eine Eigenkapitalzuführung von etwa 180 Mio. € pro Jahr, zusätzlich zu den bereits vereinbarten Förderungen, die in den laufenden Investitionsplänen bereits eingestellt sind. Aus den derzeitigen Einnahmesituationen sind die Finanzierungsmittel nicht dauerhaft aufzubringen, sodass die angestrebten Neubauziele eine langfristig verlässliche Investitionsplanung und Eigenkapitalzuführung durch das Land Berlin voraussetzen. Die Einlage von Grundstücken, deren Wert durch nicht in

¹⁴ Bericht der WVB zur KoopV 2019, S. 52, Summe: 34.235 Wohnungen.

¹⁵ Die Gewobag hat die sehr große Summe von 1,35 Mrd. € im Jahr 2019 durch Schuldscheindarlehen eingesammelt und in den Folgejahren für Neubau, Ankauf und Modernisierung eingesetzt. Dadurch hat sie einen hohen zusätz-

lichen Cash-Flow realisiert. Vgl. <https://www.gewobag.de/ueber-uns/presse-und-medien/best-schuldschein-deal-of-the-year-fuer-die-gewobag/>.

Anspruch genommene Förderung „kompensiert“ werden muss, sichert keine mit Eigenkapital unterlegte Liquidität für die kommenden Neubauten und Ankäufe.

Fazit: Die Zahl der von den LWU errichteten Wohnungen ist in den vergangenen Jahren kontinuierlich gestiegen und liegt zurzeit bei etwa 10.000 begonnenen Baumaßnahmen pro Jahr. Nur etwa die Hälfte der geplanten Wohnungen wird im geförderten Segment erstellt. Die eigenen Planungskapazitäten der landeseigenen Wohnungswirtschaft sind begrenzt. Selbst die Bauherrenfunktion beschränkte sich zwischen 2017 und 2020 auf gerade einmal 2.500 Wohnungen pro Jahr. Eine wachsende Zahl von öffentlichen Wohnungen musste über den Projektankauf bei privaten Bauunternehmen erfolgen. Eine eigenständige Handlungsfähigkeit der landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften zur Gewährleistung einer kontinuierlichen Neubauleistung im notwendigen Umfang ist zurzeit nicht gegeben.

Die Gründe für die begrenzten Planungs- und Baukapazitäten der LWU liegen in organisatorischen und kapazitätsbezogenen Hemmnissen, bedingt durch die fragmentierte Organisationsstruktur der öffentlichen Wohnungswirtschaft, sowie in den finanziellen Restriktionen. Höhere Neubauzahlen und günstigere Baukosten setzen eine stärkere Vernetzung, eine gesellschaftsübergreifende Steuerung und ein verlässliches öffentliches Investitionsprogramm voraus.

3 Anhang

3.1 Variationen verschiedener Entschädigungskalkulationen

Für die geforderte Interessenabwägung zur Bestimmung der Entschädigungshöhe wurden verschiedene Varianten aus den vorliegenden wohnungswirtschaftlichen Daten abgeleitet. Die dargestellten Variationen sind als rechnerische Annäherungen an einige zur Diskussion stehende Abwägungsaspekte zu verstehen. Auf eine Darstellung der von den Unternehmen gehandelten Marktwerte wurde verzichtet, weil sie keinen Abwägungsgedanken beinhalten:

a) Entschädigung in Höhe der bestehenden Verbindlichkeiten (Finanzierungsverpflichtungen)

Der Ansatz geht davon aus, dass die bestehenden Finanzverbindlichkeiten der zu sozialisierenden Unternehmen durch eine Entschädigung gedeckt oder übernommen werden müssen, damit die Unternehmen durch die Sozialisierung nicht auf Schulden sitzen bleiben.

b) Entschädigung auf der Basis von Kaufpreisen und Investitionen (Eigenleistungsentschädigung)

Der Ansatz geht davon aus, dass im Zuge einer Entschädigung die tatsächlichen Ausgaben für den Erwerb der Immobilien und Investitionen in die Wohnungsbestände ausgeglichen werden müssen. Für alle investiven Ausgaben haben wir eine Verzinsung von 4 Prozent p. a. berücksichtigt.

c) Entschädigung nach einer vereinfachten Ertragswertberechnung (Ertragswertverfahren)

Der Ansatz geht davon aus, dass eine Entschädigung in Höhe der Ertragswerte auf der Basis der für vergleichbare Bestände üblichen Miethöhen erfolgen sollte. Als Referenz wurden die Mieterträge der landeseigenen Wohnungsunternehmen herangezogen. Als Vielfältiger der Jahresnettomieteinnahmen wurde eine Spanne vom 15-Fachen eingesetzt.

d) Entschädigungen bei Refinanzierung mit sozialer Bewirtschaftung (soziale Bewirtschaftung)

Der Ansatz geht davon aus, dass der Entschädigungsbetrag bei einer sozialen Bewirtschaftung aus den Mieterträgen refinanziert werden soll. Die Spanne beschreibt die Variationen einer Mietabsenkung auf leistbare Mieten (etwa 4,00 €/m² nettokalt) und den niedrigsten Mietendeckelwert der Bestände (5,95 €/m² nettokalt). Ergänzend wurde ein Szenario ohne Mietsteigerung auf dem Niveau der aktuellen Mieten (ca. 6,80 €/m² nettokalt) zu verschiedenen Finanzierungsbedingungen berechnet. Die Vorstellung der verschiedenen Kalkulationen ist kein Vorschlag für die Festsetzung einer konkreten Entschädigungshöhe, sondern soll eine Orientierung zu den Konsequenzen verschiedener Begründungen geben.

3.2 Entschädigung durch Übernahme der laufenden Verbindlichkeiten

Bei einer Entschädigung in Höhe der laufenden Verbindlichkeiten müssen zunächst Informationen über die Höhe der Verbindlichkeiten und ihre Zusammensetzung zusammengestellt werden. Exemplarisch wurden die Daten der Deutsche Wohnen aus den Geschäftsberichten des Konzerns ausgewertet.

Die 14,7 Mrd. € umfassen die Summe der im Geschäftsbericht der Deutsche Wohnen ausgewiesenen Verbindlichkeiten. Der größte Teil dieser Verbindlichkeiten sind Finanzverbindlichkeiten (43%), Unternehmensanleihen (14%) und Wandelschuldverschreibungen (11%). Hinzu kommen Steuerschulden (25%) und sonstige Verbindlichkeiten.

Anteilig auf den Berliner Wohnungsbestand bezogen (ca. 71,8%/116.000 Wohnungen) entspricht das einem kalkulierten Volumen der Verbindlichkeiten von etwa 10,6 Mrd. Euro. Das entspricht, auf den Qua-

Tabelle 6: Verbindlichkeiten des Gesamtkonzerns Deutsche Wohnen 2019

	Betrag in €	Anteil
Finanzverbindlichkeiten	6.327.700.000	43%
Wandelschuldverschreibungen	1.682.800.000	11%
Unternehmensanleihen	2.014.100.000	14%
Steuerschulden	26.200.000	0%
Pensionsverpflichtungen	107.200.000	1%
Passive latente Steuern	3.713.800.000	25%
Übrige Verbindlichkeiten	872.600.000	6%
Summe der Verbindlichkeiten	14.744.400.000	100%

Quelle: Deutsche Wohnen 2020: Geschäftsbericht 2019, S. 59.

dratmeter Wohnfläche bezogen, Verbindlichkeiten in der Höhe von **1.515 €/m²**. Für die anderen Konzerne und Unternehmen mit mehr als 3.000 Wohnungen in ihren Berliner Beständen liegen zurzeit noch keine vergleichbaren Daten vor. Der Orientierungswert der Deutsche Wohnen – auf den Gesamtbestand der Sozialisierungsbestände (243.000 Wohnungen) hochgerechnet – entspricht einer Summe von Finanzierungsverbindlichkeiten in Höhe von **22,8 Mrd. €**, das ergibt einen Quadratmeterbetrag von **1.515 €/m²**.

Der Betrag der grundpfandrechtlich gesicherten Finanzverbindlichkeiten (ohne Wandelschuldverschreibungen, Unternehmensanleihen und sonstige Verbindlichkeiten) liegt für den Gesamtkonzern der Deutsche Wohnen mit etwa 6,3 Mrd. € deutlich unter den gesamten Finanzierungsverbindlichkeiten. Das entspricht bezogen auf den Quadratmeter Wohnfläche einem Betrag von **881 €/m²**. Hochgerechnet auf den gesamten Sozialisierungsbestand würden die Finanzverbindlichkeiten etwa **9,8 Mrd. €** betragen.¹⁶

3.3 Eigenleistungsentschädigung auf der Basis von Kaufpreisen und Investitionssumme

Als Eigenleistung wird in dieser Berechnung die Summe der Investitionen verstanden, die für die Anschaffung

und Modernisierung ausgegeben wurde. Basis der Berechnung sind die veröffentlichten Geschäftsberichte, in denen sowohl die Anzahl und die Kaufsummen der neu erworbenen Wohnungsbestände als auch die Verkäufe sowie die Ausgaben für Modernisierungsarbeiten ausgewiesen sind. Für den Zeitraum von 2007 (Erwerb der ersten Berliner Bestände durch den Kauf der GEHAG) bis 2019 wurden alle Kaufaktivitäten berücksichtigt. Der Gesamtkonzern hat in diesem Zeitraum knapp 11 Mrd. € für den Erwerb von 186.000 Wohnungen ausgegeben. Der durchschnittliche Kaufpreis lag bei knapp 60.000 € je Wohnung bzw. bei 950 €/m². Dem stehen Verkaufserlöse für knapp 50.000 Wohnungen in Höhe von 3,4 Mrd. € gegenüber. Der durchschnittliche Verkaufspreis lag demnach bei etwa 70.000 Euro je Wohnung bzw. bei 1.150 €/m². Insgesamt wurde der Bestand der Deutsche Wohnen im Zeitraum von 2007 bis 2019 um knapp 138.000 Wohnungen erhöht.

Der Anteil der Berliner Kaufaktivitäten betrug mit etwa 121.000 erworbenen Wohnungen etwa 65 Prozent aller Erwerbungen des Konzerns seit 2007. Dafür wurden insgesamt etwa 5,5 Mrd. € ausgegeben – das entspricht einem durchschnittlichen Kaufpreis von 45.000 € je Wohnung bzw. 730 €/m². Dem stehen in Berlin Verkaufseinnahmen für mehr als 5.000 Wohnungen gegenüber, die zu insgesamt etwa 300 Mio. € verkauft wurden. Das entspricht einem durchschnittlichen Verkaufspreis von 56.000 € bzw. 900 €/m².

Die Modernisierungsausgaben der Deutsche Wohnen für den Gesamtbestand belaufen sich für die Zeit von 2007 bis 2019 auf etwa 1,4 Mrd. € und liegen deut-

¹⁶ Bei den zu entschädigenden Unternehmen handelt es sich zum Teil um Aktienunternehmen, deren Portfolios nicht nur Immobilien aus Berlin umfassen. Daraus folgt: Grundpfandrechte einer konkreten Immobilie können aus deren Kauf resultieren, müssen es aber nicht.

Tabelle 7: Entwicklung der Eigenleistungen der Berliner Bestände der Deutsche Wohnen

	Anzahl Wohnungen	Anschaffungskosten (kumuliert)	Ausgaben für Modernisierung p. a.	Abschreibung	Verzinsung (4% p. a.)
2007	25.316	1.107.236.912	8.071.094	22.144.738	44.612.320
2008	22.758	1.107.236.912	9.601.010	22.144.738	46.460.458
2009	21.908	1.107.236.912	8.043.569	22.144.738	46.395.668
2010	21.598	1.107.236.912	7.999.259	22.144.738	46.393.825
2011	28.201	1.529.911.385	13.759.031	30.598.228	64.216.689
2012	40.692	2.263.309.132	16.328.342	45.266.183	94.832.919
2013	108.411	3.980.612.598	19.341.194	79.612.252	166.398.078
2014	106.789	3.980.612.598	46.532.578	79.612.252	167.529.239
2015	106.756	3.980.612.598	70.134.238	79.612.252	168.511.068
2016	110.637	4.560.532.138	105.051.084	91.210.643	194.088.262
2017	114.289	5.219.618.945	161.757.902	104.392.379	223.865.277
2018	115.760	5.483.807.164	220.928.134	109.676.143	237.316.988
2019	115.760	5.483.807.164	263.187.367	109.676.143	239.074.972
Gesamt	115.760	5.483.807.164	950.734.803	818.235.427	1.739.695.764
Substanzwert		5.616.306.539			7.356.002.303

Quelle: Deutsche Wohnen 2020 (und jährliche Geschäftsberichte der Deutsche Wohnen).

lich über den Instandsetzungsausgaben (0,8 Mrd. €) im selben Zeitraum. Anteilig auf die Berliner Bestände berechnet, belaufen sich die Modernisierungsausgaben auf etwa 950 Mio. €.

Den investiven Ausgaben für Anschaffungskosten und Modernisierung der Deutsche Wohnen in Höhe von 12,3 Mrd. Euro und den Ausgaben für Verwaltung und Instandsetzung (1,5 Mrd. €) stehen im Zeitraum von 2007 bis 2019 etwa 6,1 Mrd. Euro an Mieteinnahmen und 3,4 Mrd. Euro an Verkaufserlösen gegenüber.

Für die Berliner Bestände belaufen sich Anschaffungs- und Modernisierungskosten (6,4 Mrd. €) und Bewirtschaftungsausgaben (Instandsetzung und Verwaltung zusammen: ca. 1 Mrd. €) auf insgesamt etwa 7,4 Mrd. € für den Zeitraum von 2007 bis 2019. Dem stehen Erträge aus Mieteinnahmen (4,1 Mrd. €) und Verkaufserlöse (0,3 Mrd. €) in Höhe von insgesamt 4,4 Mrd. € gegenüber. Für die Berechnung der Eigenleistungen wurden die Anschaffungskosten (Kaufpreise) und die Ausgaben für Modernisierungsarbeiten be-

rücksichtigt. Als Ausgleich für die Abnutzung der Gebäudesubstanz wurde eine Abschreibung von 2 Prozent p. a. angesetzt. Der so errechnete Substanzwert der Berliner Bestände (116.000 Wohnungen) beträgt etwa 5,6 Mrd. €.

Die Summe aus Anschaffungs- und Herstellungskosten, Modernisierungsinvestitionen (ohne Instandsetzungen, weil diese aus den Instandsetzungsrücklagen finanziert werden) und Abschreibungen für die knapp 116.000 Wohnungen der Deutsche Wohnen in Berlin beträgt **5,6 Mrd. €** und entspricht einem Quadratmeterpreis von knapp über **800 €**. Unter rechnerischer Berücksichtigung einer Verzinsung der investiven Ausgaben beläuft sich der aktuelle Substanzwert der 116.000 Wohnungen der Deutsche Wohnen auf etwa **7,4 Mrd. €** und entspricht einem Quadratmeterpreis von etwa **1.050 €**.

Zu den anderen Unternehmen, die in Berlin mehr als 3.000 Wohnungen verwalten, liegen keine genauen Zahlen zu den Anschaffungs- und Herstellungskosten vor. Die Werte der Deutsche Wohnen auf den Gesamt-

bestand der Sozialisierungsbestände (knapp 243.000 Wohnungen) gerechnet beträgt etwa **12,1 Mrd. €** (ohne Anrechnung einer Verzinsung) und **15,9 Mrd. €** (mit Zinsen auf die Investitionen). Das entspricht einem Quadratmeterpreis von **1.050 €**.

3.4 Vereinfachte Ertragswertberechnung

Beim Ertragswertverfahren erfolgt die Wertbestimmung über die tatsächlich erzielten Roherträge, die in der Regel den Jahresmieteinnahmen (nettokalt) entsprechen. Die Bewirtschaftungskennzahlen der landeseigenen Wohnungsunternehmen (LWU) zugrunde gelegt, wären das knapp 74 €/m² p. a. (12-mal 6,22 €/m²). In den vereinfachten Ertragswertberechnungen werden die Roherträge mit einem Vervielfältiger verrechnet, der sich aus der Restnutzungsdauer der Gebäude ableitet. Die LWU kalkulieren in Abweichung vom Bewertungsgesetz (BewG) nicht mit dem 12,5-Fachen der vereinbarten Jahresmiete (§146a BewG), sondern mit dem etwa 15-Fachen. Auf einen Abzug der altersbedingten Wertminderung wird in der vereinfachten Ertragswertberechnung verzichtet. Bezogen auf die 243.000 Wohnungen der Sozialisierungsbestände beträgt der Ertragswert in Anlehnung an die Kalkulationen der LWU etwa **16,9 Mrd €**. Das entspricht einem Quadratmeterbetrag von **1.120 €**.

3.5 Entschädigungshöhe zur Refinanzierung bei sozialer Bewirtschaftung

Die Bestimmung sozialer Miethöhen kann grundsätzlich über Mietbelastungsquoten und daraus abgeleiteten maximalen Bruttowarmmietbelastungen erfolgen („Leistbarkeit“) oder durch bestehende Orientierungsmaßstäbe begründet werden (z. B. Mietendeckel, Leistbarkeit für WBS-Einkommen, Durchschnitt der LWU-Bestände, KdU-Sätze, Ist-Miete ohne Erhöhungen). Für die Modellrechnung wurden bestandsübergreifende Mietpreise (ohne einkommensabhängige Differenzierung) angenommen, die den Kriterien der Leistbarkeit entsprechen oder sich an den geltenden Auflagen des Mietendeckels¹⁷ orientieren.

Als Varianten einer sozialen Bewirtschaftung werden in der Berechnung Miethöhen von **3,96 €/m²** (Leistbarkeit) und **5,95 €/m²** (Mietendeckelorientierung) berücksichtigt.

Jeweils ausgehend von den eingesetzten Miethöhen (nettokalt) kann nach Abzug der Bewirtschaftungsaus-

gaben (für Verwaltung, Instandsetzung, Mietausfallwagnis) der für die Refinanzierung der Entschädigungssumme verbleibende Betrag aus den Mietzahlungen ermittelt werden. In Abhängigkeit von verschiedenen Finanzierungsbedingungen kann daraus der Höchstbetrag der Entschädigung (bei einer vollständig aus Mieterträgen getragenen Refinanzierung) abgeschätzt werden.

Tabelle 8: Übersicht verschiedener Mietpreisorientierungen (in €/m² nettokalt)¹⁸

Leistbarkeit	Mietendeckel	LWU-Durchschnitt	KdU	WBS (140)
3,96	5,95	6,14	6,18	6,03

Quelle: Eigene Darstellung.

18 Die *leistbaren Höchstmieten* für armutsgefährdete Haushalte (60% des Durchschnittseinkommen) unterscheiden sich nach Haushaltsgrößen und betragen zwischen 4,04 €/m² für Einpersonenhaushalte (mit monatlich 1.074 € Einkommen) und 5,35 €/m² für Zweipersonenhaushalte ohne Kinder (mit monatlich 1.611 €/m²) (Der Paritätische Gesamtverband 2020). Für die Berechnung wurden jeweils 60% des Medianeinkommens der Haushaltsgrößengruppen, 30% der Mietbelastung bruttowarm, eine Wohnflächenbegrenzung (1-Personen-Haushalt = 45 m², 2-Personen-Haushalt = 60 m², 3-Personen-Haushalt = 75 m², 4-Personen-Haushalt = 85 m²) sowie durchschnittliche Betriebs- und Heizkosten in Höhe von 3,30 €/m² zugrunde gelegt (https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/betriebskosten/download/tabelle_berliner_betriebskostenubersicht_2019.xls). Bei der Berechnung der Mietkalkulationen wurden die leistbaren Miethöhen für die kleinen Haushalte angenommen, weil dieser Mietpreis auch für alle anderen Haushaltsgrößen leistbar wäre.

Auch die leistbaren Mieten für die *WBS-Einkommensgrenzen (140 WBS)* unterscheiden sich nach Haushaltsgrößen – hier aufgenommen wurde der niedrigste Wert für die 1-Personen-Haushalte. Die *KdU-Bemessungsgrenzen* unterscheiden sich ebenfalls nach Haushaltsgröße – Orientierungswert sind die 3-Personen-Haushalte, die unter Berücksichtigung der zulässigen Wohnungsgrößen den niedrigsten Wert aufweisen. In beiden Fällen wurden Pauschalen für kalte Betriebskosten (2,13 €/m²) und Heizkosten (1,17 €/m²) berücksichtigt, die sich am Berliner Durchschnitt für das Jahr 2019 orientieren. Die *Mietendeckel-Miete* orientiert sich an den Preisdifferenzierungen nach Baualterklasse und nimmt die Baujahre 1965 bis 1972 als Referenz, weil diese den niedrigsten Mietendeckel-Mietpreis aufweist. Die durchschnittlichen Bestandsmieten der LWU beziehen sich auf das Jahr 2019.

17 Ein Vergleich der verschiedenen Orientierungsmaßstäbe zeigt, dass der Mietendeckel den niedrigsten Wert aufweist. Der Wert wird als Orientierungsmiete übernommen, weil eine Sozialisierung nicht aus Mieten finanziert werden kann, die gegen die geltenden Mietpreisbegrenzungen verstoßen.

Die Bewirtschaftungskosten setzen sich aus Instandhaltungsrücklagen, Verwaltungskostenpauschalen und dem Mietausfallwagnis zusammen. Bei der Berechnung der Instandhaltungsrücklagen gibt es unterschiedliche Ansätze. Nach den Berechnungsgrundlagen für den geförderten Wohnungsbau (2. BVO) werden für Gebäude, die älter als 32 Jahre sind, Instandhaltungskosten von 11,50 €/m² p. a. angesetzt, die sich in Objekten mit Aufzügen um 1,00 €/m² erhöhen.¹⁹ Wohnungswirtschaftliche Berechnungsmethoden schlagen Instandsetzungsansätze in Bezug zu den Herstellungskosten (1,3% der Herstellungskosten p. a.) oder den Kaufpreisen (0,8% des Kaufpreises p. a.) vor und erscheinen wenig sachgerecht.²⁰ In den Wiener Förderprogrammen wird eine erhöhte Instandsetzung nach Ablauf der Förderung im Rahmen eines „Erhaltungs- und Verbesserungsbeitrags“ von 2,00 €/m² festgesetzt – das entspricht einer Jahrespauschale von 24 €/m². Angesichts von Alter und Zustand der Bestände erscheint eine Orientierung an solch einer erhöhten Instandhaltungsrücklage angemessen, sodass ein Mietanteil von 2,00 €/m² in die Bewirtschaftungsberechnung eingeht.

Verwaltungskostenpauschalen werden in der 2. BVO mit 230 € p. a. pro Wohnung angegeben (bei durchschnittlich 60 m² entspricht das einem monatlichen Mietanteil von 0,32 €/m²). Davon ausgehend, dass in öffentlichen Wohnungsbeständen eine bessere Verwaltung realisiert werden sollte als in den privatverwalteten Beständen und auch durch die Zusammensetzung der Bewohner*innenschaft ein erhöhter Verwaltungsaufwand entstehen kann, wird eine erhöhte Verwaltungskostenpauschale von etwa 360 € pro Jahr und Wohnung angesetzt (entspricht 0,50 €/m² je Monat).

Der Dritte von den Finanzierungskosten unabhängige Kostenansatz ist die Mietausfallwagnis, die in der Regel mit 2 Prozent der Nettokaltmiete angerechnet wird. Bezogen auf die Orientierungsmieten zwischen 4,06 €/m² und 5,95 €/m² entspricht das einem monatlichen Mietanteil zwischen 0,08 €/m² und 0,12 €/m².

Die Summe der zu berücksichtigenden Bewirtschaft-

ungskosten beträgt damit bezogen auf die monatliche Miete zwischen 2,58 €/m² und 2,62 €/m². Der Mietanteil, der für die Refinanzierung der Entschädigung genutzt werden kann, liegt zwischen 1,46 €/m² (bei einer Nettokaltmiete von 4,04 €/m²) und 3,33 €/m² (bei einer Nettokaltmiete von 5,95 €/m²). Entsprechend unterschiedlich fallen die Jahresbeträge an, die für die Refinanzierung genutzt werden können.

Die aus den Mieterträgen refinanzierbaren Entschädigungskosten variieren zwischen den Varianten der sozialen Bewirtschaftung und den Kreditkonditionen. Je geringer die Miete und je höher die Annuitäten der Refinanzierung, desto geringer ist der aus den Mieterträgen zu finanzierende Betrag der Entschädigung. Die Laufzeiten der verschiedenen Refinanzierungsvarianten liegen zwischen 28 Jahren (bei 2,5% Zinsen und 2,5% Anfangstilgung) und 70 Jahren (bei 1% Zinsen und 1% Anfangstilgung).²¹

Während bei der Absenkung der Mietpreise auf ein leistbares Mietniveau von 3,96 €/m² zwischen 6,2 Mrd. € und 8,3 Mrd. € refinanziert werden können, sind es unter den Mietendeckelkonditionen zwischen 15,1 Mrd. € und 20,1 Mrd. €. Das entspricht, bezogen auf den Quadratmeter Wohnfläche, einer Spanne zwischen etwa 450 €/m² und 1.300 €/m². Ein Mittelwert der Konzepte einer sozialen Bewirtschaftung würde bei etwa 5,00 €/m² liegen und (bei einer Annuität von 3%) einer Entschädigungshöhe von 14,5 Mrd. € entsprechen. Das wären 960 €/m².

3.6 Zusammenfassung der Entschädigungsvariationen

Trotz aller Unbekannten in den Berechnungen²² zeigt ein Vergleich von verschiedenen Entschädigungsvarianten, dass die Werte der Leistbarkeitskalkulation, der Substanzwerte und der Finanzierungsverpflichtungen relativ nah beieinander liegen

Auffällig sind die hohen Finanzierungsverpflichtungen (unter Berücksichtigung von Unternehmensanleihen, Wandelschuldverschreibungen und sonstigen Verpflichtungen), die deutlich über den Buchwerten der Investitionen in den vergangenen Jahren liegen. Die Differenz verweist auf eine typische Konstellation

19 In der II. Berechnungsverordnung (Verordnung über wohnungswirtschaftliche Berechnungen nach dem Zweiten Wohnungsbaugesetz) gibt es unter §18 ff. eine umfangreiche Auflistung der „laufenden Aufwendungen“, die als tatsächliche Kosten anerkannt werden. Als Bewirtschaftungskosten werden dabei Abschreibungen, Verwaltungskosten, Instandhaltungskosten und eine Mietausfallwagnis benannt (die Betriebskosten als Teil der Bewirtschaftungskosten werden hier ausgeschlossen, weil sie unabhängig von der zu berechnenden Nettokaltmiete als Betriebskostenzahlungen entrichtet werden (https://www.gesetze-im-internet.de/bvo_2/BJNR01719057.html)).

20 Für einen Überblick: <https://www.hauskredite.de/lexikon/instandhaltungskosten/#instandhaltungskosten-berechnen>.

21 Zur Berechnung der Laufzeit wurde jeweils angenommen, dass Tilgungsrate und Zinsbetrag im ersten Jahr gleich hoch sind (also: 1% Tilgung + 1% Zinsen = 2% Annuität; 1,5% Tilgung + 1,5% Zinsen = 3% Annuität; 2% Tilgung + 2% Zinsen = 4% Annuität; 2,5% Tilgung + 2,5% Zinsen = 5% Annuität).

22 Genutzt wurde die Unternehmensdaten zu den etwa 161.000 Wohnungen der Deutsche Wohnen (Gesamtkonzern), die dann unter der Annahme gleicher Konditionen auf die 243.000 Wohnungen der gesamten Sozialisierung hochgerechnet wurden. Die Zahlen können daher nur eine Orientierung geben.

Tabelle 9: Miethöhe, Bewirtschaftungskosten und Refinanzierungsbeitrag

	Leistbarkeit	Soziale Bewirtschaftung	Mietendeckel
Nettokaltmiete	3,96 €/m²	5,00 €/m²	5,95 €/m²
Verwaltungskostenpauschale	0,50 €/m ²	0,50 €/m ²	0,50 €/m ²
Instandhaltungsrücklage	2,00 €/m ²	2,00 €/m ²	2,00 €/m ²
Mietausfallwagnis	0,08 €/m ²	0,10 €/m ²	0,12 €/m ²
Bewirtschaftungskosten	2,58 €/m ²	2,60 €/m ²	2,62 €/m ²
Refinanzierungsbetrag	1,38 €/m²	2,40 €/m²	3,33 €/m²
Refinanzierungsbetrag p. a.	16,57 €/m ²	28,80 €/m ²	39,97 €/m ²
Refinanzierung Gesamtbestand p. a.*	249,8 Mio. €	434,2 Mio. €	602,7 Mio. €
Refinanzierungsvolumen (2% Annuität)	12,5 Mrd. €	23,5 Mrd. €	30,1 Mrd. €
Refinanzierungsvolumen (3% Annuität)	8,3 Mrd. €	14,5 Mrd. €	20,1 Mrd. €
Refinanzierungsvolumen (4% Annuität)	6,2 Mrd. €	10,9 Mrd. €	15,1 Mrd. €
Refinanzierungsvolumen (5% Annuität)	5,0 Mrd. €	8,7 Mrd. €	12,1 Mrd. €

* Basis der Berechnung sind die 242.800 Wohnungen der Wohnungsunternehmen mit mehr als 3.000 Wohnungen im Bestand. Unterstellt wird eine durchschnittliche Wohnungsgröße von 62,10 m², sodass die Gesamtfläche über 15 Mio. m² beträgt.

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 10: Übersicht verschiedener Entschädigungsvarianten

	Entschädigungsvolumen	Entschädigung je m ²
a) Finanzierungsverpflichtungen	22,8 Mrd. €	1.515 €/m ²
b) Substanzwertverfahren	15,9 Mrd. €	1.050 €/m ²
c) Ertragswertberechnung*	16,7 Mrd. €	1.105 €/m ²
d) Soziale Bewirtschaftung	14,5 Mrd. €	960 €/m ²

* Berechnet wurde der Ertragswert aus dem durchschnittlichen Mietertrag der LWU (6,14 €/m²) und dem 15-fachen Jahresnettokaltmietertrages, wie er bei den landeseigenen Wohnungsunternehmen üblich ist.

Quelle: Eigene Darstellung.

der Finanzialisierung, bei der sich die Zweck-Mittel-Relation von Wohnungs- und Finanzwirtschaft umkehrt und die Wohnungsbestände als Instrument von Finanzmarktaktivitäten genutzt werden.

Eine Entschädigung in Höhe der gesamten Finanzierungsverpflichtungen (knapp 22,8 Mrd. €) ließe sich bei Mieten zwischen 5 €/m² und 6 €/m² nur mit eher günstigen Finanzierungsbedingungen mit einer Annuität zwischen 2 und 3 Prozent p. a. aus den Mieten refinanzieren. Für die leistbare Miete von 3,96 €/m² dürften die Finanzierungsbedingungen eine unrealistische Annuität von 1,2 Prozent p. a. nicht übersteigen.

Die Gegenüberstellung verschiedener Modelle zur Bestimmung der Entschädigungshöhen zeigt, dass

wirtschaftliche Interessen nach einer möglichst hohen Entschädigung, haushaltspolitische Überlegungen (Refinanzierung aus den Mieterträgen) und eine Orientierung an einer sozialen Bewirtschaftung der Wohnungsbestände im Konflikt stehen: Je höher die Entschädigungssumme, desto höher der Druck auf die Mieterträge. Bei einer sozialen Bewirtschaftung sind marktorientierte Entschädigungssummen nur unter Einsatz zusätzlicher öffentlicher Mittel in Form von Zuschüssen bzw. Eigenkapitalzuführungen möglich. Der Zweck der Sozialisierung setzt unter den aktuellen Refinanzierungsbedingungen eine Kappung der Entschädigungshöhe für die knapp 243.000 Wohnungen bei maximal 15 Mrd. €.

4 Quellen

- Amt für Statistik Berlin-Brandenburg 2019: Ergebnisse des Mikrozensus im Land Berlin 2018. Haushalte, Familien und Lebensformen. Statistischer Bericht A I 11 – j/18.
- Amt für Statistik Berlin-Brandenburg 2020: Baufertigstellungen, Bauüberhang und Bauabgang in Berlin 2019. Statistischer Bericht F II 2 - j/19, online: https://www.statistischebibliothek.de/mir/servlets/MCRFileNodeServlet/BBHeft_derivate_00022212/SB_F02-02-00_2019j01_BE.pdf.
- Amt für Statistik Berlin-Brandenburg 2021: Einwohnerinnen und Einwohner im Land Berlin am 31. Dezember 2020. Statistischer Bericht A I 5 – hj 2/20, online: https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/publikationen/stat_berichte/2021/SB_A01-05-00_2020h02_BE.pdf.
- BBU 2020: Jahresstatistik der Mitgliedsunternehmen der BBU 2019, online: <https://bbu.de/publikation/46655>.
- Berliner Betriebskostenübersicht 2019 (Grundlage: Betriebskostenabrechnungen 2017), online: https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/betriebskosten/download/tabelle_berliner_betriebskostenuebersicht_2019.xls.
- Der Paritätische Gesamtverband 2020: Gegen Armut hilft Geld. Der paritätische Armutsbericht 2020, online: https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/doc/broschuere_armutsbericht-2020_web.pdf.
- Deutsche Wohnen 2020: Wir bauen auf Verantwortung. Geschäftsbericht 2019, online: <https://ir.deutsche-wohnen.com/download/companies/dewohnen/Annual%20Reports/DE000A0HN5C6-JA-2019-EQ-D-02.pdf>.
- Die Landeseigenen 2016: Wir bauen für Berlin. Gebäudestandards, Dichte, Licht & Luft. Berliner Baukosten im Vergleich, online: <https://www.stadtundland.de/download/637.pdf>.
- Die Landeseigenen 2017: Typenbau Berlin, online: https://www.gewobag.de/wp-content/uploads/content/neubau/neubau_170717_gewo16_typenhaus.pdf.
- Die Landeseigenen 2019: Wir bauen Berlin! Im Einsatz für die wachsende Stadt, online: <https://inberlinwohnen.de/wp-content/uploads/2019/09/Wir-bauen-Berlin.pdf>.
- Die Landeseigenen 2020: Wir bauen Berlin! Starker Einsatz für die wachsende Metropole, online: https://inberlinwohnen.de/wp-content/uploads/2020/08/Broschuere_2020.pdf.
- Gerhardt, Sebastian 2020: Was geht? Die Berliner öffentlichen Wohnungsunternehmen und die Neubaufgabe, online: <https://planwirtschaft.works/2020/03/02/was-geht-berliner-landeswohnungsunternehmen-und-die-neubaufgabe/>.
- IBB 2018: IBB Wohnungsmarktbericht 2017, online: https://www.ibb.de/media/dokumente/publikationen/berliner-wohnungsmarkt/wohnungsmarktbericht/ibb_wohnungsmarktbericht_2017.pdf.
- IBB 2019: IBB Wohnungsmarktbericht 2018, online: https://www.ibb.de/media/dokumente/publikationen/berliner-wohnungsmarkt/wohnungsmarktbericht/ibb_wohnungsmarktbericht_2018.pdf.
- IBB 2020: IBB Wohnungsmarktbericht 2019, online: https://www.ibb.de/media/dokumente/publikationen/berliner-wohnungsmarkt/wohnungsmarktbericht/ibb_wohnungsmarktbericht_2019.pdf.
- IBB 2021: IBB Wohnungsmarktbericht 2020, online: https://www.ibb.de/media/dokumente/publikationen/berliner-wohnungsmarkt/wohnungsmarktbericht/ibb_wohnungsmarktbericht_2020.pdf.
- IHK 2020: Fachkräftemonitor Berlin, online: <http://www.fachkraeftemonitor-berlin.de>.
- Senatsverwaltung für Finanzen 2014 bis 2020: Beteiligungsberichte der Geschäftsjahre 2013 bis 2019.
- SenIAS (Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales) 2020: Kosten der Unterkunft und Mietendeckel. Antwort auf eine schriftliche Anfrage im Abgeordnetenhaus, Drucksache 18/26 808.
- SenSW (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen) 2018: Stadtentwicklungsplan Wohnen 2030, online: <https://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/stadtentwicklungsplanung/de/wohnen/download/StEPWohnen2030-Langfassung.pdf>.
- SenSW 2019: Wohnraumbedarfsbericht Berlin. Endbericht 2019.
- SenSW 2020: Bericht zur Schaffung von Wohnraum durch die städtischen Wohnungsbaugesellschaften von Berlin. Berichtszeitraum 2019, Drucksache Nr. 18/2400 (A.19), online: <https://www.parlament-berlin.de/adosservice/18/Haupt/vorgang/h18-0425.G-v.pdf>.
- WVB (Wohnversorgung Berlin) 2020a: Wirtschaftlich solide – sozial orientiert. Bericht über die wirtschaftliche Lage der sechs landeseigenen Berliner Wohnungsunternehmen im Jahr 2019, online: <https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnraumversorgung/download/WVB-Wirtschaftsbericht-LandesWU.pdf>.
- WVB 2020b: Leistbare Mieten, Wohnungsneubau und soziale Wohnraumversorgung. Bericht zur Kooperationsvereinbarung 2019, online: <https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnraumversorgung/download/WVB-Bericht-KoopV2019.pdf>.
- WVB 2021: Leistbare Mieten, Wohnungsneubau und soziale Wohnraumversorgung. Bericht zur Kooperationsvereinbarung 2020, online: <https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnraumversorgung/download/WVB-Bericht-KoopV2020.pdf>.