

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

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

Grundsätzliche Beurteilung

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

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

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

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

I. Beurteilung im Einzelnen

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

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

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

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

II. Der Alternativvorschlag

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Der Unterschied zwischen diesem Vorschlag der Kostenmiete mit Kappungsgrenze und dem der Überführung dieses Segmentes in das Wohnraummietensystem des BGB wird deutlich in den Fällen der Wiedervermietung einer Wohnung und der Mieterhöhung nach Modernisierung:

- Im Fall der Wiedervermietung einer Wohnung gilt nach diesem Vorschlag unverändert die konkrete Kostenmiete mit Kappungsgrenze; im Fall des BGB-Mietrechts aber § 556 d) BGB mit der Möglichkeit einer Mietvereinbarung 10 % über der ortsüblichen Vergleichsmiete.
- Im Fall einer Mieterhöhung nach Modernisierung bedarf es nach diesem Vorschlag weiterhin der Zustimmung der IBB (§ 11 Abs. 7 II. BV), im Fall des Wohnraummietrechts gilt § 559 BGB mit der Möglichkeit, die Miete jährlich um 11% der Investitionskosten zu erhöhen.

5. Die Auswirkungen auf den Berliner Haushalt sind aus folgenden Gründen als gering einzuschätzen:

- Die Kosten des Mietzuschusses werden sich nicht nennenswert erhöhen, weil dieser subsidiär gegenüber KdU und Wohngeld ist und innerhalb dieser Subjektförderungssysteme die ortsübliche Vergleichsmiete für mit dem sozialen Wohnungsbau nach Ausstattung und Lage vergleichbare Wohnungen in aller Regel voll anerkannt wird.
- Die Kosten, die dem Land aus der vorgeschlagenen Härtefallregelung entstehen können, werden gleichfalls gering sein. Es handelt sich bei dieser Regelung um eine verfassungsrechtlich gebotene „Vorsichtsmaßnahme“ nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG. Die „Stundungsvereinbarungen“, die die IBB bereits mit den meisten der betroffenen Eigentümern geschlossen hat, belegen, dass bei Einhaltung der ortsüblichen Vergleichsmiete in nennenswertem Umfang keine dauerhafte Unterdeckung im verfassungsrechtlichen Sinn zu erwarten ist.