

Schäfer, Dorothea

Article

Wende in der Berliner Förderpolitik des sozialen Wohnungsbaus

DIW Wochenbericht

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Schäfer, Dorothea (2003) : Wende in der Berliner Förderpolitik des sozialen Wohnungsbaus, DIW Wochenbericht, ISSN 1860-8787, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, Vol. 70, Iss. 3, pp. 53-58

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/151195>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Wochenbericht

Königin-Luise-Straße 5
14195 Berlin

Tel. +49-30-897 89-0
Fax +49-30-897 89-200

www.diw.de
postmaster@diw.de

DIW Berlin

Wirtschaft Politik Wissenschaft

Nr. 3/2003

70. Jahrgang / 16. Januar 2003

Wende in der Berliner Förderpolitik des sozialen Wohnungsbaus

Inhalt

Wende in der Berliner Förderpolitik
des sozialen Wohnungsbaus
Seite 53

Dorothea
Schäfer
dschaefer@diw.de

Die Berliner Förderung des sozialen Wohnungsbaus steht vor einer zweiten entscheidenden Wende. Nachdem 1997 bereits die Neubauförderung eingestellt wurde, steht nun die Entscheidung über die Anschlussförderung der Wohnungsbaujahrgänge 1987 bis 1997 an. Folgt der Senat dem einstimmigen Votum der Expertenkommission zur Anschlussförderung im sozialen Wohnungsbau unter Leitung des Präsidenten des DIW Berlin, Klaus Zimmermann, wird es zu einem Ausstieg aus dem System der generellen Subventionierung von Kostenmieten¹ – unter der Maßgabe eines Härteausgleichs für Mieter – kommen. Die Wohnungsbaujahrgänge 1987 bis 1997 umfassen etwa 25 000 Mietsozialwohnungen. Das Land trägt hier während der ersten 15 Jahre (Grundförderung) bis zu 80 % der Kostenmiete von maximal 19,40 Euro/m².

Radikalaus-
stieg versus
Kompromiss-
lösung

Eine Anschlussförderung für diese Jahrgänge würde den Berliner Haushalt in den nächsten 15 Jahren mit nominal ca. 2,5 Mrd. Euro (Barwert etwa 1 Mrd. Euro) belasten.² Das Eingehen solcher Verpflichtungen hielt die Kommission angesichts der Haushaltslage Berlins, bei einem momentanen Leerstand von 100 000 Wohnungen in der Stadt und einer langfristig eher sinkenden Zahl von Berliner Haushalten³ weder für ökonomisch noch für sozial gerechtfertigt. Allerdings konnte sich die Mehrheit der Mitglieder nicht zu einer radikalen Abkehr von der Subventionierung der Objekte durchringen. Der gefundene Kompromiss sieht vor, Eigentümern von Objekten mit entsprechend geringer Leistungskraft Einzelverträge anzubieten, in denen die weitere Förderung geregelt wird.

Eine radikale Abkehr hätte bedeutet, dass der Senat nach dem Ende der Grundförderung sofort alle Zuwendungen an die Eigentümer einstellt und eine Häufung von Insolvenzen in Kauf nimmt. Trotz der dann fälligen Bürgschaften des Landes für einen Großteil der Kredite der Wohnungsunternehmen weist dieses Modell gegenüber einer Anschlussförderung ein Einsparpotential von bis zu 80 % auf.⁴ Die jetzt gefundene Ausstiegslösung beschreibt somit weniger die optimale als vielmehr die unter ökonomischen und politischen Gesichtspunkten am ehesten tragbare Lösung. Das Einsparpotential dieser Variante liegt bei mindestens 30 %. Ob diese Marke überschritten wird, hängt wesentlich davon ab, inwieweit die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung bei den Verhandlungen den Investoren und Mietern mit subjekt- und objektbezogenen Hilfen entgegenkommt. Schon heute ist jedoch klar zu erkennen, dass der Senat mit einem Beschluss zum Ausstieg

¹ Die Kostenmiete bezeichnet den Wert nach der II. Berechnungsverordnung, den der Eigentümer als (monatliche) Kosten gegenüber dem Fördergeber angeben kann; sie besteht aus Fremdkapitalzinsen, Eigenkapitalverzinsung, Bewirtschaftungs- und Verwaltungskosten sowie Abschreibung. Vgl. Expertenkommission zur Anschlussförderung im öffentlich geförderten Wohnungsbau im Land Berlin: Bericht für die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung. Berlin 2003, S. 13.

² Ebenda, S. 2.

³ Ebenda, S. 18–22.

⁴ Ebenda, S. 43.

Unkorrigiert!

Sperrfrist:
Mittwoch, 15. Januar 2003, 17 Uhr

A 22127 C

einen viel größeren Handlungsspielraum gewinnen wird, als dies mit Einsparlösungen unter Beibehaltung des alten Systems möglich wäre.

Wohnungsbau 1987 bis 1997: Hohe Inanspruchnahme des Fördersystems

Die bisherige Förderpraxis für Mietwohnungen im sozialen Wohnungsbau sah vor, nach einer 15-jährigen Grundförderphase eine Anschlussförderung für weitere 15 Jahre zu gewähren. Bereits 1972 war in den Wohnungsbauprogrammen zunächst nur eine Grundförderung über 15 Jahre vereinbart worden. Der Förderzeitraum wurde dann aber regelmäßig durch eine Anschlussförderung auf 30 Jahre verlängert.⁵

Die Gesteungskosten eines geförderten Berliner Mietshauses lagen zwischen 2 360 Euro/m² (1989) und 2 950 Euro/m² (1992). Daraus resultierte unter Einbeziehung der Verzinsung des eingesetzten Eigenkapitals eine Kostenmiete von 12,90 Euro bzw. 19,40 Euro pro m². Bei Sozialmieten von 2,80 Euro bzw. 3,50 Euro/m² beläuft sich die monatliche Aufwandssubvention demnach auf 10,10 Euro (1989) bzw. 15,90 Euro pro m² (1992).⁶ Zwei Drittel dieser Aufwendungshilfen sind Zuschüsse, ein Drittel Darlehen. Seit 1988 steigt die monatliche Sozialmiete jedes Jahr um lediglich 0,1278 Cent/m². Um diesen Betrag wird die Förderung gekürzt. Am Ende der 15-jährigen Grundförderung erreicht die Sozialmiete 28% bis 40% der Kostenmiete. Bei einer Anschlussförderung, wie sie in den Wohnungsbauprogrammen (WP) vor 1987 üblich war, würde den Eigentümern eine Kostenmiete in der ursprünglich vereinbarten Höhe für weitere 15 Jahre garantiert. Nach 30 Jahren wären die Fremdkredite abbezahlt. Die tatsächliche Kostenmiete ginge dann stark zurück, und es entstünden bei weiterhin steigenden Sozialmieten die notwendigen finanziellen Spielräume für die Rückzahlung der Aufwendungsdarlehen.

Die Zahl der Bewilligungen war Ende der 80er Jahre mit unter 2 000 Wohneinheiten (WE) pro Jahr vergleichsweise niedrig. Durch eine Ausweitung des Förderprogramms und verstärkten Marktzutritt von neuen Wohnungsunternehmen Anfang der 90er Jahre stieg die Zahl der Förderanträge massiv. Von 1991 bis 1994 wurden durchschnittlich fast 4 000 WE pro Jahr bewilligt. Einschneidende Förderkürzungen führten danach jedoch zu einem raschen Rückgang der Bewilligungen. Von den insgesamt 25 000 geförderten Wohnungen entfielen 4 500 auf städtische Gesellschaften und Genossenschaften, der Großteil aber auf private Investorengruppen (Tabelle 1). Ende 1997 wurde die Förderung für Mietsozialwohnungen ganz eingestellt.

25 000 geförderte Wohnungen

Tabelle 1

Eigentümergruppen der Wohnungsbauprogramme der Jahrgänge 1987 bis 1997

	Objekte	Wohneinheiten
Städtische Wohnungsunternehmen	101	3 867
Wohnungsbaugenossenschaften	27	626
Privatpersonen	54	682
Stiftungen und karitative Einrichtungen	32	725
Gesellschaften mit haftendem Eigentümer	126	6 572
Gesellschaften ohne haftenden Eigentümer	305	12 641
Insgesamt	645	25 113

Quelle: Expertenkommission zur Anschlussförderung im öffentlich geförderten Wohnungsbau im Land Berlin, 2003, S. 36.

DIW Berlin 2003

Eine Anschlussförderung in der bisher praktizierten Form würde Ausgaben im Barwert von etwa 1,02 Mrd. Euro nach sich ziehen. Der über die nächsten 25 Jahre anfallende Nominalbetrag belief sich auf etwa 2,5 Mrd. Euro.⁷ Die desolante Haushaltslage der Stadt Berlin und die Absicht, den Haushaltsnotstand erklären zu lassen, zwingen den Berliner Senat, derartige Verpflichtungen auf den Prüfstand zu stellen.

Die prinzipielle Ratio von Wohnungsbauförderung und die Situation in Berlin

In einer Situation äußerst knapper öffentlicher Mittel stehen alle Ausgabeposten in extremer Konkurrenz zueinander. Da die Entscheidung zugunsten eines Programms anderen Programmen unmittelbar die Finanzmittel entzieht, ist es ökonomisch vernünftig, nur solche Ausgaben zu tätigen, deren wirtschaftliche und/oder soziale Rendite hoch ist. Dieses auf dem Opportunitätskostenkonzept fußende Entscheidungsprinzip muss auch für den sozialen Wohnungsbau Berlins gelten.⁸ Knappheit

⁵ Eine Ausstiegsmöglichkeit für diese Jahrgänge besteht nicht, da der Senat mit der Gewährung der Anschlussförderung bindende Verpflichtungen bis zum Jahre 2015 eingegangen ist. Hier könnte eine Haushaltsentlastung nur durch einen beschleunigten Anstieg der Mieten realisiert werden.

⁶ Die Sozialmieten decken regelmäßig nur einen Teil dieser Kosten. Die Differenz zwischen Kostenmiete und Sozialmiete wird durch die Aufwandssubventionen getragen.

⁷ Dabei sind bereits Umstellungen bei der Finanzierung auf günstige Kreditkonditionen berücksichtigt; nach Schätzungen der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und der Investitionsbank Berlin wäre sogar mit 3,3 Mrd. Euro zu rechnen.

⁸ Die Opportunitätskosten der Anschlussfinanzierung sind die entgangenen Nettoerträge von Ausgabeprogrammen, die aufgrund der Bindung der Mittel in den WP-Jahrgängen 1987–1997 nicht mehr oder nur sehr reduziert durchgeführt werden könnten. Zu diesen Opportunitätskosten der Anschlussfinanzierung würde z. B. auch der entgangene (hohe) Nettoertrag von Investitionen in das Bildungs- und Erziehungssystem gehören.

und ein für breite Schichten fast unerschwinglich teurer Wohnraum sind die Voraussetzungen für eine wohlfahrtserhöhende Wohnungsbauförderung. Beides jedoch ist in Berlin nicht mehr gegeben. Der Überschuss im Segment der einfachen Wohnungen, zu dem auch die überwiegende Anzahl der von 1987 bis 1997 geförderten Sozialwohnungen zu zählen ist, beträgt zurzeit etwa 100 000 Wohnungen. Auch ein künftiger Mangel an derartigen Wohnungen ist unwahrscheinlich. Vielmehr ist aufgrund von Prognosen damit zu rechnen, dass die Einwohnerzahl Berlins weiter sinken und es insbesondere von 2015 an zu einem beschleunigten Rückgang der Zahl der Berliner Haushalte kommen wird. Mit dem absehbaren Wegfall des Bedarfs an sozial gebundenem Wohnraum fehlt jedoch jede Rechtfertigung für die Neuauflage eines extrem ausgabenintensiven und daher mit hohen Opportunitätskosten belasteten Programms, wie es die Wohnungsbauförderung der Jahrgänge 1987 bis 1997 darstellt. Unter der Maßgabe, unbillige Härten für Mieter zu vermeiden, sind spürbare Kürzungen aus wohlfahrtsökonomischer Perspektive nicht nur erlaubt, sondern dringend geboten.

Zwei prinzipielle Strategien zur Haushaltsentlastung

Die Bandbreite der möglichen Einsparungen bei der Förderung der Sozialwohnungen der Jahrgänge 1987 bis 1997 wird durch zwei Eckpunkte markiert:

1. *Systemkonforme Einsparungen* durch eine Kombination aus Mieterhöhungen, Umfinanzierungen und Aufwandskürzungen
2. *Ausstieg aus dem Fördersystem durch Einstellung aller staatlichen Leistungen* an die Eigentümer nach Ende der Grundförderung.

Systemkonforme Einsparungen

Im Kostenmietsystem führt eine Kürzung der Förderung unmittelbar zu einem Anstieg der Sozialmieten. Eine faktische Obergrenze wäre hierbei die Vergleichsmiete, weil Mietsteigerungen darüber hinaus mittelfristig Leerstände bewirken.⁹ Folglich markiert die Differenz zwischen Sozialmiete und Vergleichsmiete das Maximum der Einsparungen zulasten der Mieter. Nimmt man an, dass die Mieten außerplanmäßig in fünf Jahren auf das langfristig erzielbare Mietniveau angehoben werden (durchschnittliche jährliche Steigerung um 45 Cent pro Monat und m²), so lassen sich im Barwert maximal 210 Mill. Euro an Förderung einsparen.¹⁰ Mangels genauerer Daten über das Einkommen der

Sozialmieter wurde grob geschätzt, dass etwa die Hälfte der betroffenen Sozialwohnungshaushalte durch solche Mietsteigerungen über Gebühr belastet würde. Ein Härteausgleich, der diesen Haushalten bis zu 80 % der Mietsteigerungen ersetzt, wird auf etwa 60 Mill. Euro veranschlagt, so dass das mieteninduzierte Nettoeinsparpotential bei einem Barwert von knapp 150 Mill. Euro liegen dürfte.

Derzeit vergleichsweise niedrige Zinsen erlauben weitere Einsparungen. Eine Neufestsetzung der Konditionen für die teilweise zu einem sehr hohen Zinsniveau abgeschlossenen Kreditverträge sorgt nach Auslaufen der Zinsbindungsfristen automatisch für einen geringeren Subventionsbedarf je Wohnung. Ein solcher Effekt ist auch mit der Absenkung der Tilgungshöhe durch Umstellung auf das Restkapital zu erzielen.¹¹ Allerdings wird hier unter Umständen ein Teil der Einsparungen durch die Verlängerung des Tilgungs- und Förderzeitraums wieder aufgezehrt. Schließlich kann von den Eigentümern die Beteiligung am wirtschaftlichen Risiko des Mietwohnungsgewerbes und damit der Verzicht auf die bislang unmittelbar in die Kostenmiete eingepreiste Eigenkapitalverzinsung verlangt werden.

Nach Durchführung dieser Maßnahmen hätten die Wohnungen faktisch den Charakter von sozial gebundenem Wohnraum verloren, obwohl die Bindung an die Kostenmieten formal fortbesteht. Will man den Wohnungsunternehmen den Anpassungsprozess bei derart reduzierter Förderung erleichtern, wäre es ökonomisch konsequent, auf die Belegungsbindung und auf die Rückzahlung der Aufwandsdarlehen der Grundförderung zu verzichten. Ohne die Aufwandsdarlehen und einschließlich des Härteausgleichs für Mieter beläuft sich das Einsparvolumen dieser systemkonformen Kürzungen auf ca. 30 % der Kosten einer Anschlussfinanzierung im bisher praktizierten Stil.¹²

Ausstieg und Einstellung der Objektsubventionen

Die Entscheidung, nach Ende der Grundförderung alle Subventionen einzustellen, würde für die be-

⁹ Aufgrund des eher einfachen Charakters der Sozialwohnungen wurde von der Expertenkommission der Mittelwert zwischen der Untergrenze und dem Mittelwert der Vergleichsmiete als *langfristig erzielbares Mietniveau* gesetzt.

¹⁰ Vgl. Expertenkommission ..., a. a. O., S. 31. Die im Text genannten Barwerte beruhen jeweils auf einem Abzinsungsfaktor von 6 %.

¹¹ Umstellung auf das Restkapital ist gleichbedeutend mit dem Abschluss eines neuen Vertrages über eine Kreditsumme, die der noch vorhandenen Restschuld entspricht. Bei konstanter Annuität, ausgedrückt in Prozent des Darlehens, bewirkt die niedrigere Darlehenshöhe automatisch einen niedrigeren absoluten Tilgungsbetrag. Gleichzeitig wird der Tilgungssatz auf einen niedrigeren Anfangswert zurückgesetzt. Die Tilgungsdauer wird entsprechend verlängert.

¹² Vgl. Expertenkommission ..., a. a. O., S. 34.

Mietsteigerung

Umfinanzierung und Risikobeteiligung

Faktisch keine Sozialwohnungen mehr

troffenen Unternehmen sichere Ertragsausfälle von bis zu 72 % des künftig anfallenden Aufwands bedeuten. Die dadurch induzierten Abschreibungen auf den Gebäudewert einschließlich möglicher Rückstellungen für drohende Verluste schneiden tief in die Eigenkapitaldecke der Unternehmen ein. Um Überschuldung und Insolvenz zu vermeiden, müssten entweder Nachschüsse geleistet oder die laufende Deckung der Verluste aus anderen Einkommensquellen sichergestellt werden. Ein hohes Maß an Nachschussbereitschaft ist von Privatpersonen und Gesellschaftern mit persönlicher Haftung (GbRs, OHGs) zu erwarten. Aufgrund der Haftung mit dem Privatvermögen besteht hier ein großer Anreiz, das Unternehmen zu erhalten. Genossenschaften und städtische Wohnungsbau-Gesellschaften dürften wegen ihres diversifizierten Wohnungsbestandes in der Lage sein, die entstehenden Eigenkapital- bzw. Finanzierungslücken zu schließen. Bei Immobilienfonds (in Form von GmbH & Co KGs) oder Kapitalgesellschaften wird die Insolvenz hingegen kaum zu vermeiden sein. Immobilienfonds besitzen häufig nur Wohnungen in den betroffenen Jahrgängen. Da die benötigten Nachschüsse die Summe aus anteiligem Eigenkapital und anteiligen Abwicklungskosten regelmäßig übersteigen, dürfte auch der Anreiz der beschränkt haftenden Gesellschafter zum Erhalt der Gesellschaft gering sein. Unter der Annahme, dass alle Gesellschaften ohne haftenden Eigentümer und 10 % der Privateigentümer und Gesellschaften mit haftendem Eigentümer die Eigenkapital-lücken nicht decken können, sind rund 280 Objekte mit 12 000 Wohnungen von Insolvenz betroffen.¹³

Bei diesen insolventen Unternehmen würde das Land die Aufwendungsdarlehen im Barwert von 78 Mill. Euro verlieren. Die meisten Gebäude würden bei einer Zwangsversteigerung einen Marktpreis erzielen, der deutlich unterhalb der verbleibenden Restschuld liegt. Für die nachrangigen Kredite hat das Land Berlin sehr häufig gebürgt. Die Bürgschaften für Kredite von insolventen Gesellschaften werden fällig. Wann diese Bürgschaften anfallen, hängt vom Verhalten der Insolvenzverwalter und der Banken ab.

Gehen alle insolvenzgefährdeten Unternehmen sofort nach der Ankündigung der Einstellung der Anschlussförderung im Jahre 2003 in Insolvenz und werden die Gebäude kurz danach zwangsversteigert, fallen die Bürgschaftsleistungen sofort an. Unter der Annahme, dass die Gebäude bei einer Zwangsversteigerung einen Erlös von 60 % des gutachterlichen Verkehrswertes erzielen,¹⁴ beträgt der Barwert dieser fälligen Bürgschaften 827 Mill. Euro. Da jedoch mit der Zwangsversteigerung auch die Förderverpflichtung endet, spart das Land bis zu zehn Jahre Grundförderung ein.¹⁵ Die potentiell

einzusparende Grundförderung summiert sich im Barwert auf 505 Mill. Euro, so dass die Nettobelastung aus Bürgschaften 322 Mill. Euro erreicht.

Treten Insolvenz und Zwangsversteigerung erst am Ende der Grundförderung ein, wird das Land später von den nachrangigen Gläubigern in Anspruch genommen. Der Barwert der Bürgschaftsleistungen sinkt auf 530 Mill. Euro. Da jedoch bei der Grundförderung kein Einspareffekt zu verzeichnen ist, wirken sich verzögerte Insolvenzen eher ungünstig für das Land aus. 50 % der Bürgschaften des Landes sind durch Rückbürgschaften des Bundes abgesichert. Kommt der Bund seinen Verpflichtungen nach, die fälligen Bürgschaften etwa zur Hälfte zu tragen, sinken die Bürgschaftsbelastungen für das Land Berlin. Bei sofortiger Insolvenz und Zwangsversteigerung würde das Land wegen der eingesparten Grundförderung rechnerisch gar einen Ertrag von 92 Mill. Euro erzielen. Bei verzögerter Insolvenz und Zwangsversteigerung würden sich Bürgschaftsbelastungen von 265 Mill. Euro ergeben.

Neben den Bürgschaftsleistungen kommen auf das Land Berlin bei Einstellung der Förderung auch spürbare Vermögensverluste zu. Die Ertragsausfälle bedeuten bei den kommunalen Wohnungsbau-Gesellschaften Wertminderungen von ca. 118 Mill. Euro. Die Bankgesellschaft Berlin hält in ihren Fonds 16 Objekte der WP-Jahrgänge 1990 bis 1997, deren Ertrag sie garantiert hat. Für die Verluste der Bankgesellschaft in Höhe von etwa 37 Mill. Euro haftet das Land Berlin. Das maximale Entlastungsergebnis (80 % des Barwertes der Anschlussfinanzierung) wäre zu erzielen, wenn Insolvenz und Zwangsversteigerung sofort einträten und der Bund seinen Bürgschaftsverpflichtungen in voller Höhe nachkommt.¹⁶

Spannweite möglicher Einsparungen bei der Einstellung der Objektsubventionierung

Sollte sich der Berliner Senat für den Ausstieg entscheiden, hängt die Höhe der möglichen Einsparungen zum einen von den Zustandsveränderungen bei gegebenen Annahmen und zum zweiten von den Annahmen selbst ab. Bei gegebenen Annahmen (100 % Insolvenz bei Gesellschaften ohne haftenden Eigentümer, 10 % Insolvenz bei Gesellschaften mit haftendem Eigentümer und bei Pri-

¹³ Expertenkommission ..., a. a. O., S. 43 und S. 67.

¹⁴ Ebenda, S. 68.

¹⁵ Die letzten Bewilligungen wurden 1997 erteilt. Die Grundförderung endet hier 2012. Gehen diese Unternehmen im Jahre 2003 in Insolvenz und Zwangsversteigerung, werden fast zehn Jahre Grundförderung eingespart.

¹⁶ Expertenkommission ..., a. a. O., S. 44.

Insolvenzen

Bürgschaften des Landes

Vorzeitiges Ende der Grundförderung

vatpersonen sowie ein Erlös aus der Zwangsversteigerung von 60% des Verkehrswertes) ist der Zeitpunkt der Zwangsversteigerung ein entscheidender Faktor für das Einsparpotential. Dieser Zeitpunkt kann jedoch nicht vom Land Berlin festgelegt werden, sondern obliegt allein dem Insolvenzverwalter und den beteiligten Gläubigerbanken. Solange die Grundförderung und damit der Schuldendienst garantiert sind, ist es offen, ob die Banken die Kredite sofort fällig stellen und die Zwangsversteigerung einleiten. Mit einer vorzeitigen Beendigung der Grundförderung ist nur zu rechnen, wenn rasche Zwangsversteigerung und sofortiges Hereinholen der Bürgschaften den Banken geringere Verluste beschern als die Kombination von Zinsertrag, geordneter Rückführung der Schuld, Zwangsversteigerung und Bürgschaft am Ende der Grundförderung.

Ein zweiter wesentlicher Faktor sind die Rückbürgschaften des Bundes. Hier besteht ein gewisses Risiko, dass der Bund es ablehnt, für das Land einzutreten. Grund für die Verweigerung könnte sein, dass der Bund das Fälligwerden der Landesbürgschaften als selbst herbeigeführt und damit auch gänzlich vom Land zu tragen ansieht. Entwickeln sich beide Faktoren zuungunsten Berlins, kann das Einsparergebnis der Fördereinstellung auf unter 20% sinken. Tabelle 2 zeigt die einzelnen Posten und die Bandbreite der möglichen Einsparungen bei gegebenen Annahmen.

Variiert man die Annahmen und geht von höheren (niedrigeren) Auktionserlösen und/oder geringeren (höheren) anteiligen Insolvenzen aus, steigen (sinken) die erzielbaren Einsparungen relativ und absolut. Die Einsparsumme mit Rückbürgschaften bei sofortiger Fälligkeit erweist sich allerdings gegenüber einer Variation der Zahl der Insolvenzen als relativ robust. Ursache sind die gegenläufigen Zahlungsströme. Ein Anstieg der Insolvenzen/Zwangsversteigerungen löst zwar mehr Bürgschaften aus, reduziert jedoch auch die auszahlende Grundförderung.

Das Übernahmmodell: Eine Variante mit nur vordergründigem Charme

Bei einem absehbaren Verlust ihrer Immobilie haben Betreiber einen hohen Anreiz, sich opportunistisch zu verhalten. Indem sie beispielsweise die Einnahmen für die Betriebskosten zweckentfremden, könnte sich ein solches Verhalten auch gegen die Mieter richten. Insolvenzen bergen daher erhebliche Bewirtschaftungsrisiken. Treten Zwangsversteigerungen zudem gehäuft auf, kommt es zu einem Preisverfall bei Wohnimmobilien. Die Übernahme durch das Land Berlin könnte in einer

Tabelle 2

Einsparungen und Belastungen

Art	Bürgschaften später		Bürgschaften sofort	
	Mill. Euro	%	Mill. Euro	%
Keine Anschlussförderung	1 018	100	1 018	100
Härteausgleich	-63	-6	-63	-6
Bürgschaften	-530	-52	-827	-81
Rückbürgschaften	265	26	414	41
Aufwandsdarlehen	-78	-8	-78	-8
Eingesparte Grundförderung	0	0	505	50
Vermögensverluste				
Kommunale Wohnungsunternehmen	-118	-12	-118	-12
Bankgesellschaft Berlin	-37	-4	-37	-4
Einsparungen				
Summe ohne Rückbürgschaften	192	18	400	39
Summe mit Rückbürgschaften	457	44	814	80

Quelle: Expertenkommission zur Anschlussförderung im öffentlich geförderten Wohnungsbau im Land Berlin, 2003, S. 44.

DIW Berlin 2003

solchen Situation als probates Mittel zur Vermeidung dieser Risiken erscheinen. Je nachdem, ob Berlin nur in Zwangsversteigerung befindliche Objekte aufkauft oder bereits bei Insolvenzgefährdung ein Übernahmeangebot unterbreitet, müsste das Land 10 000 bis 20 000 zusätzliche Wohnungen erwerben. Dieses Modell, mit dem sich die Kommission sehr ausführlich beschäftigt hat, besitzt jedoch nur vordergründig einen gewissen Charme. Das Übernahmeangebot wird nur für diejenigen Eigentümer attraktiv sein, deren Immobilie am Markt einen niedrigeren Preis erzielen würde. Kann der Käufer die Qualität der Immobilie weniger gut einschätzen als der Verkäufer, liegt der Wert der aufgekauften Immobilie somit regelmäßig unter dem Kaufpreis. Der Käufer erwirbt eine „saure Zitrone“.¹⁷ Im Ergebnis würden mit einem generellen Übernahmeangebot erhebliche Zusatzrisiken in den Landeshaushalt eingestellt. Ein solcher Effekt läuft dem Ziel der nachhaltigen Haushaltsanierung zuwider.

Risikoreiche Übernahme

Die Empfehlung: Ausstieg mit beschränktem Vertragsangebot

Der Ausstieg aus der Anschlussförderung, gekoppelt mit bindenden öffentlich-rechtlichen Vertragsangeboten an ausgewählte Eigentümer, stellt quasi einen *dritten Weg* zwischen Verbleib im System und radikaler Ausstieglösung dar. Ziel dieser von der

¹⁷ Da der Käufer den Wert der Ware nicht genau kennt, macht er ein am Durchschnittswert orientiertes Kaufangebot. Die Eigentümer wissen genau, wie viel ihre Ware wert ist, so dass nur jene das Angebot annehmen, deren Warenwert darunter liegt. Kommt der Handel zustande, liegt folglich der Kaufpreis prinzipiell über dem durchschnittlichen Wert der Ware. Vgl. G. Akerlof: The Market for Lemons. Qualitative Uncertainty and the Market Mechanism. In: The Quarterly Journal of Economics, Nr. 84/1970, S. 488–500.

Benchmark: 30 % Einsparung

Expertenkommission vorgeschlagenen Alternative ist die Beendigung des bisherigen Systems bei gleichzeitiger Verhinderung von gehäuften Insolvenzen. Die Leistungskraft der Mieter und der Objekte soll darüber entscheiden, welcher Eigentümer nach der Einstellungsentscheidung ein Vertragsangebot erhält. Die so erreichbare Einsparung liegt nach Auffassung der Kommission bei mindestens 30 % des Barwertes der Anschlussförderung. Das Einsparpotential kann durchaus höher sein – im Endeffekt hängt es davon ab, wie viele Eigentümer bzw. Förderobjekte in eine derartige öffentlich-rechtliche Vertragslösung einbezogen werden.¹⁸

Mit der beabsichtigten Formulierung von ökonomischen, sozialen und regionalen Kriterien für die Aufnahme von Verhandlungen mit einem Eigen-

tümer stellt der Ausstieg mit beschränktem Vertragsangebot zwar eine Abkehr von einem rein objektorientierten System der Wohnungsbauförderung dar, als Kompromisslösung weist er jedoch nicht jenes hohe Einsparpotential bei einer generellen Einstellung aller Subventionen auf. Allerdings wäre ohne die Option, geballt auftretende Insolvenzen vermeiden zu können, ein Ausstieg aus der Anschlussförderung politisch kaum durchsetzbar. Insofern handelt es sich bei der nun gefundenen Ausstiegslösung weniger um das absolute als vielmehr um das unter den gegebenen politischen Bedingungen mögliche Optimum.

18 Die Mindestersparnis ergibt sich als Summe aus vollständigem Verzicht auf die Eigenkapitalverzinsung, maximal durchsetzbaren Mietsteigerungen, Zinseinsparungen durch Umfinanzierung und tragbaren Nachschussverpflichtungen. Vgl. Expertenkommission ..., a. a. O., S. 1.

Aus den Veröffentlichungen des DIW Berlin
Diskussionspapiere

Erscheinen seit 1989

Nr. 311

Accounting for Poverty Differences between the United States, Great Britain and Germany

Von Martin Biewen und Stephen P. Jenkins
Oktober 2002

Nr. 312

Structural Unemployment and the Output Gap in Germany: Evidence from an SVAR Analysis within a Hysteresis Framework

Von Ulrich Fritsche und Camille Logeay
November 2002

Nr. 313

Outsourcing and the Demand for Low-skilled Labour in German Manufacturing: New Evidence

Von Ingo Geishecker
November 2002

Nr. 314

Do Leading Indicators Help to Predict Business Cycle Turning Points in Germany?

Von Ulrich Fritsche und Vladimir Kouzine
November 2002

Nr. 315

Assessing the Contribution of Public Capital to Private Production

Von Andreas Stephan
Dezember 2002

Nr. 316

Die Einstellung zum Euro. Eine empirische Analyse mit Daten des Sozio-oekonomischen Panels

Von Bettina Isengard und Thorsten Schneider
Dezember 2002

Nr. 317

The Effect of Family Income during Childhood on Later-Life Attainment: Evidence from Germany

Von Stephen P. Jenkins und Christian Schluter
Dezember 2002

Nr. 318

Stability Criteria and Convergence: The Role of the System of National Accounts for Fiscal Policy in Europe

Von Tilman Brück, Andreas Cors, Klaus F. Zimmermann und Rudolf Zwiener
Dezember 2002

Die Volltextversionen der Diskussionspapiere liegen von 1998 an komplett als Pdf-Dateien vor und können von der entsprechenden Website des DIW Berlin heruntergeladen werden (www.diw.de/deutsch/publikationen/diskussionspapiere).



Technische Universität Berlin – Prof. Dr. Christof Helberger
Technische Universität Berlin und DIW Berlin – Prof. Dr. Gert G. Wagner
Bundesversicherungsanstalt für Angestellte – Dr. Reinhold Thiede

Berliner Kolloquium zur Sozialpolitik

– Wintersemester 2002/2003–

Das Berliner Kolloquium zur Sozialpolitik wird auch im Wintersemester 2002/2003 gemeinsam von der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA), dem DIW Berlin sowie der Technischen Universität Berlin durchgeführt. Die Veranstaltungen finden zu den angegebenen Terminen statt in der

Technischen Universität Berlin
Straße des 17. Juni 135, Raum H 3143
(Nähe Steinplatz; U-Bahn: U 2 Ernst-Reuter-Platz oder U 9 Zoologischer Garten)

Veranstaltungen:

- 13.01.2003 17 Uhr **Die Offene Methode der Koordinierung – Erfahrungen aus dem Bereich der Arbeitsmarktpolitik**
Dr. Günther Schauenberg (Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg)
- 20.01.2003 15 Uhr **Ökonomik in der Nach-Schmoller-Ära in Berlin und ihre Bedeutung für die heutige Methodendiskussion in den Wirtschaftswissenschaften**
Dr. Nils Goldschmidt (Walter Eucken Institut, Freiburg)
- 17 Uhr **Schwerpunkte der Sozialpolitik in der neuen Legislaturperiode**
Ulrich Tilly (Leiter des Leitungstabes des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherheit)
- 27.01.2003/
28.01.2003 Sozialpolitisches Kolloquium der BfA:
**Gesundheitspolitik und Alterssicherung
Gleiche Herausforderungen – gleiche Lösungen?**
(Programm wird gesondert verschickt)
- 03.02.2003 17 Uhr **Integrierte Versorgung als Element eines effizienten Gesundheitswesens**
Prof. Dr. Bertram Häußler (IGES – Institut für Gesundheits- und Sozialforschung, Berlin)
- 10.02.2003 17 Uhr **Eine Offene Methode der Koordinierung in der Gesundheitspolitik – Ein neues Instrument in der Europäischen Union**
Prof. Dr. Reinhard Busse (Technische Universität Berlin, Institut für Gesundheitswissenschaften)

Inhaltliche Vorbereitung und Ansprechpartner: **Dr. Reinhold Thiede**, Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, 10704 Berlin, Tel.: 030 – 86 52 74 22, Mail: reinhold.thiede@bfa.de

Impressum

Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann (Präsident)
PD Dr. Gustav A. Horn
Dr. Kurt Hornschild
Wolfram Schrettl, Ph. D.
Dr. Bernhard Seidel
Prof. Dr. Viktor Steiner
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Dr. Hans-Joachim Ziesing

Redaktion

Dörte Höppner
Dr. Elke Holst
Jochen Schmidt
Dieter Teichmann

Pressestelle

Dörte Höppner
Tel. +49-30-897 89-249
presse@diw.de

Verlag

Verlag Duncker & Humblot GmbH
Carl-Heinrich-Becker-Weg 9
12165 Berlin
Tel. +49-30-790 00 60

Bezugspreis

(unverbindliche Preisempfehlungen)
Jahrgang Euro 108,-/sFR 182,-
Einzelnnummer Euro 10,-/sFR 18,-
Zuzüglich Versandkosten
Abbestellungen von Abonnements
spätestens 6 Wochen vor Jahresende

ISSN 0012-1304

Bestellung unter www.diw.de

Konzept und Gestaltung

kognito, Berlin

Druck

Druckerei Conrad GmbH
Oranienburger Str. 172
13437 Berlin