

Neue Modelle im Sozialen Wohnungsbau

Vereinbarte Förderung in Schleswig-Holstein

Seit 1997 fördert Schleswig-Holstein den sozialen Mietwohnungsbau fast ausschließlich nur noch in der vereinbarten Förderung nach § 88d II. Wohnungsbaugesetz. Wichtigster Bestandteil dieser neuen Fördermethode ist das sogenannte dynamische Investitionskalkül, auf dessen Basis für jedes einzelne Mietwohnungsbauvorhaben die Höhe des zinsgünstigen Förderdarlehens individuell ausgehandelt wird. Der folgende Artikel skizziert die wesentlichen Merkmale dieser Fördermethode und die Hintergründe für ihre Einführung.

Ziel der Wohnungsbauförderung ist in erster Linie die Verbesserung der Wohnraumversorgung für Haushalte mit niedrigem Einkommen und mit besonderen Zugangsproblemen am Wohnungsmarkt (z. B. kinderreiche Familien). Im Mietwohnungsneubau wird dieses Ziel durch die Bereitstellung belegungs- und mietpreisgebundener Wohnungen erreicht, zu der vornehmlich private Investoren mittels zinsgünstiger Förderdarlehen motiviert werden. Neben der reinen Wohnraumversorgung werden im geförderten Wohnungsbau auch noch andere Ziele verfolgt – z. B. ökologische oder städtebauliche Ziele.

In Schleswig-Holstein ist man zu der Überzeugung gelangt, dass sich diese Ziele auf dem Wege der vereinbarten Förderung besser erreichen lassen als durch eine Förderung nach Kostenmietrecht im ersten Förderweg. Ausschlaggebend waren dabei vor allem Überlegungen der Fördereffizienz und der Flexibilität.

Grundzüge des Fördermodells in Schleswig-Holstein

Seit 1997 setzt Schleswig-Holstein deshalb nahezu ausschließlich nur noch die vereinbarte Förderung nach § 88d II. Wohnungsbaugesetz (WoBauG) ein.¹⁾ Dieses Fördermodell zeichnet sich im Wesentlichen durch folgende Merkmale aus:

► Adressaten der Förderung sind Haushalte, die die

Einkommensgrenzen des § 25 II. WoBauG einhalten. Für Schleswig-Holstein wurden die Einkommensgrenzen allerdings dynamisiert. Alle zwei Jahre werden sie in Anlehnung an die Entwicklung der verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte angepasst, wenn diese um mehr als 5 % gestiegen sind.

► Die Dauer der Belegungsbindung wird zwischen der Bewilligungsstelle, der Investitionsbank Schleswig-Holstein und den Investoren vereinbart. Sie beträgt 25 oder 35 Jahre.

► In den ersten sechs Jahren nach Bezugsfertigkeit werden die regional gestaffelten Mieten auf Obergrenzen von 9,30–9,80 DM/m² festgelegt. Danach sind den Vermietern Mieterhöhungsspielräume von bis zu 3 % p. a. eingeräumt. Ob sich diese auch tatsächlich umsetzen lassen, ist in das Risiko der Vermieter gestellt. Die Mietenregelung ist Gegenstand der individuellen Fördervereinbarungen und gilt unabhängig von den Bestimmungen eines Bauvorhabens. Im Übrigen gelten die Bestimmungen des Miethöhegesetzes.

► Das Förderdarlehen wird – innerhalb festgelegter Höchstbeträge – zwischen der Investitionsbank Schleswig-Holstein und den Investoren für jeden Fall individuell auf Basis eines EDV-gestützten dynamischen Investitionskalküls (Bild 1) ausgehandelt.²⁾ In dieses über die gesamte Dauer der Mietpreis- und Belegungsbindung angesetzte Kalkül gehen sämtliche Parameter einer Wohnungsbauinvestition ein, die auch bei einer frei finanzierten Alternative berücksichtigt werden:

- ▷ standortspezifische Baukosten
- ▷ Wertsteigerungsprognosen
- ▷ Mietenentwicklung
- ▷ steuerliche Situation des Investors
- ▷ Entwicklung der Instandhaltungskosten usw.

Die Höhe der Förderung wird unter Berücksichtigung all dieser Parameter so bemessen, dass die Investition eine angemessene, an den Wohnungs- und Kapitalmarktverhältnissen ausgerichtete Rendite erwirtschaftet.

¹⁾ Nur im Rahmen des Gemeinsamen Wohnungsbaus mit der Freien und Hansestadt Hamburg, der die Förderung von jährlich bis zu 200 Wohneinheiten vorsieht (Gesamtvolumen des Landeswohnungsbauprogramms 1999: 3 390 Wohneinheiten), erfolgt noch eine Förderung im ersten Förderungsweg unter Anwendung des Kostenmietrechts.

²⁾ Für die vereinbarte Förderung auf Basis des dynamischen Investitionskalküls wurde das Ministerium für Frauen, Jugend, Wohnungs- und Städtebau des Landes Schleswig-Holstein und die Investitionsbank Schleswig-Holstein mit dem Innovationspreis 1998 der Zeitschrift „Immobilien Manager“ ausgezeichnet (vgl. Immobilien Manager (1999), H. 3, S. 82/83).

Ausdruck Basisdaten

Basisdaten Objekt

Zurück zum Tilgungsplan hier klicken

Bild 1. Berechnung nach dem dynamischen Investitionskalkül

Startmaske mit den wesentlichen Parametern des Bauvorhabens, auf deren Grundlage die Förderhöhe individuell ermittelt wird

Wohnungen	Anzahl:	1
	Durchschn.-größe:	60,00
	Gesamt-qm:	60,00

Gesamtkosten:	DM	DM/qm
Grundstück	24.000	400,00
Gebäudekosten		
Baukosten	125.000	2.083,33
Außenanlagen	10.000	166,67
Baunebenkosten	21.000	350,00
	0	0,00
<u>Summe Gebäudekosten</u>	<u>156.000</u>	<u>2.600,00</u>
<u>Summe Gesamtkosten</u>	<u>180.000</u>	<u>3.000,00</u>

Finanzierung:		Zins %	Tilgung %	Aufwand DM
Hypothek	30.000	5,50%	1,00%	1650
		8,00% Zins ab Jahr:	16	
Hypothek 2	0	6,00%	1,00%	0
		8,00% Zins ab Jahr:	11	
Öffentl. Baudarlehen incl. Kommune	105.000	0,50%	1,00%	525
	0	0,50% Zinsprogression	alle 3 Jahre,	
Eigengeld (Geld)	45.000	erstmalig nach ...	6	
	<u>180.000</u>			<u>2.175</u>

Bewirtschaftung:			
Zinsprogression öffentl. Baudarl.			0,50%
Verwaltung	500 DM	steigend mit:	3,00% p.a.
Instandhaltung (DM/qm)	6 DM	steigend mit:	3,80% p.a.
Mietausfallwagnis	2,00%	der Sollmiete	
Uml. der Kapitalkost. (ja=1; nein=0):	1		
Miete	je qm: 9,50 DM	steigend mit:	9,00%
Nebenerträge pro Wohnung:	0,00 DM	steigend mit:	1,00% p.a.
Mietanstieg alle	3 Jahre,	erstmalig nach	6

Zusatzinformationen:			
Wertentwicklung steuerl. Rückflüsse	1,50% p.a.	incl=1; excl=2:	2
	30,00% des steuerl. Ergebnisses		
Wiederanlagezins	3,00% p.a.		
Kreditzins	7,00% p.a.		
AfA degressiv (1) oder linear (2):	1 Kennziffer		
AfA-zinssatz bei linearer AfA:	5,00% p.a.		
Immobilie im Privatvermögen (1) oder im Betriebsvermögen (2):	1 Kennziffer		
Mietsteigerungsmöglichkeit: x-faches der Jahresnettokaltmiete:	21,00% nach Ende der Bindung im Ertragswertverf.		
	15 entspricht dem Ertragswert		

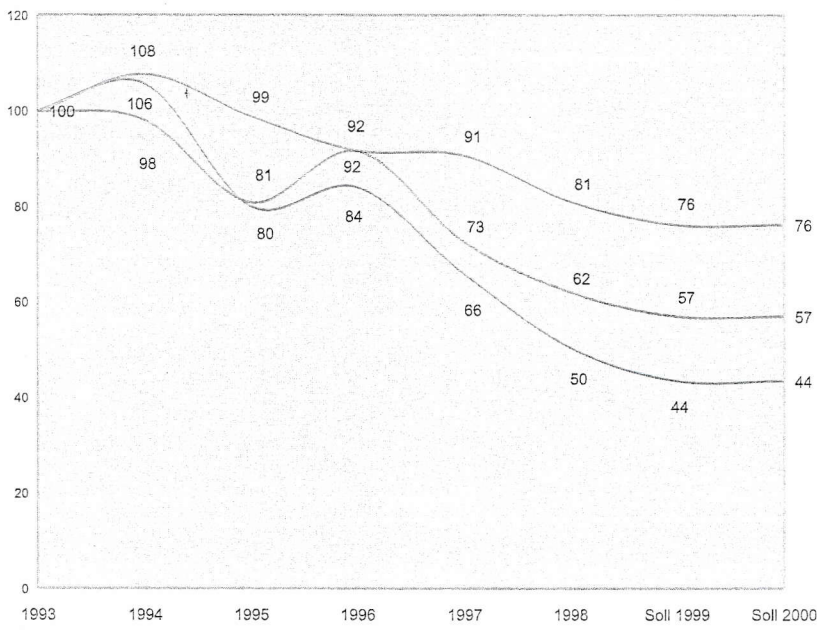


Bild 2. Wohnungsbauförderung in Schleswig-Holstein in den Jahren 1993 – 2000

Nur durch die Umstellung auf eine effizientere Förderung war es möglich, die Absenkung des Programmvolumens nicht so stark auf die Zahl der geförderten Wohneinheiten durchschlagen zu lassen.

— Wohnungen insgesamt (in Prozent des Ausgangsniveau von 1993)
 — Bewilligungsvolumen insgesamt (in Prozent des Ausgangsniveau von 1993)
 — Fördervolumen je Wohneinheit (in Prozent des Ausgangsniveau von 1993)

► Mit dem sogenannten Kombinationsmodell wird Investoren zudem die Möglichkeit eröffnet, dass sich das Land an der Finanzierung einer Wohnung ohne jegliche Bindungen beteiligt, wenn dafür im Gegenzug neue Bindungen an bislang ungebundenen Tauschwohnungen im Bestand zur Verfügung gestellt werden (Verhältnis 2 : 3). Hierdurch wird im Interesse ausgewogener Belegungsstrukturen im Vorhinein die Möglichkeit geschaffen, dass bei Neubauvorhaben nicht alle geförderten Wohnungen Sozialbindungen unterliegen.

► Parallel zur Einführung der vereinbarten Förderung hat das Land Schleswig-Holstein einen Katalog städtebaulicher, technischer, ökologischer und sozialer Qualitätsziele aufgestellt. Bei der Bestimmung der Förderhöhe kann in den Verhandlungen mit den Investoren – im Sinne von Leistung und Gegenleistung – auch positiv berücksichtigt werden, inwieweit den Qualitätszielen Rechnung getragen wird.

Klassische Zielgruppe besser erreicht

Das bislang mit der Wohnungsbauförderung verfolgte Ziel wird mit dem neuen Modell nicht in Frage gestellt. Es wird auch weiterhin Objektförderung mit der Absicht betrieben, dass der Bau neuer Wohnungen gefördert wird. Zielgruppe der Wohnungsbauförderung sind nach wie vor einkommensschwache Haushalte, die die Einkommensgrenzen des § 25 II. WoBauG einhalten. Die Kontinuität der Sozialmiete gewährleistet, dass die geförderten Wohnungen für die Zielgruppe bezahlbar sind. Durch die im Rahmen der vereinbar-

ten Förderung gewonnene Flexibilität ist es nun aber besser möglich, Schwerpunkte in der Förderung für besondere Bedarfsgruppen (z. B. Alleinerziehende) zu setzen und anderen als rein wohnungspolitischen Zielen gerecht zu werden.

Hinter der „Förderung nach Kostenmietrecht“ und der „vereinbarten Förderung“ verbergen sich unterschiedliche rechtliche Konstrukte. Die Förderung nach Kostenmietrecht, auf der die bisherige Mietwohnungsbauförderung im ersten Förderweg basierte, hat umfangreiche rechtliche Grundlagen³⁾, die zusammen als Kostenmietrecht bezeichnet werden. Die vereinbarte Förderung – einzig im § 88d II. WoBauG verankert – basiert dagegen auf individuellen vertraglichen Vereinbarungen zwischen einem Investor und der Investitionsbank Schleswig-Holstein, die als zentrales Förderinstitut des Landes auch die Funktion der Bewilligungsstelle im geförderten Wohnungsbau wahrnimmt.

Auch mit der vereinbarten Förderung lässt sich die soziale Zielgruppe des bisherigen ersten Förderweges (Einkommensgrenzen des § 25 II. WoBauG) erreichen. Die bisherige Praxis der Länder in der vereinbarten Förderung (3. Förderweg) stellte allerdings auf Haushalte ab, die die Einkommensgrenzen um bis zu 40 % überschritten.

Förderung nach dem Prinzip: Leistung – Gegenleistung

Kerngedanke des Kostenmietrechts ist, dass ein Investor „auf seine Kosten kommen“ soll. Wenn der Staat von einem Investor verlangt, sich mit einer bestimmten Maximalmiete zufriedenzugeben, muss er ihm im Gegenzug – in Form eines zinsverbilligten Darlehens – eine Subvention zukommen lassen, damit er eine akzeptable Verzinsung seines eingesetzten Eigenkapitals erzielen kann. Da in der II. Berechnungsverordnung genau geregelt ist, welche Kosten ein Investor ansetzen darf, hat der Staat kaum Spielräume bei der Förderhöhe, wenn er für die zu versorgende Klientel bestimmte Bewilligungsmieten sicherstellen möchte. Gleichzeitig verhilft er aber so dem Investor zu einer sicheren Rendite.

Problematisch am Kostenmietrecht ist, dass es vollkommen statisch auf den Zeitpunkt der Darlehensbewilligung ausgerichtet ist und den in Wirklichkeit anzustellenden dynamischen Überlegungen – z. B. bezüglich der Mietentwicklung, des Wohnwertes oder der Wertsteigerung der Immobilie – in keiner Weise Rechnung trägt. Auch die steuerliche Situation eines Investors und somit die indirekte staatliche Förderung wird vollkommen außer Acht gelassen. Die nach Kostenmietrecht aufzustellenden Wirtschaftlichkeitsberechnungen spiegeln also das reale ökonomische Kalkül eines Investors nicht korrekt wider und führen dazu, dass eine Übersubventionierung stattfindet.

Grundidee der vereinbarten Förderung ist hingegen, dass der Staat von einem Investor eine bestimmte Leistung nachfragt:

³⁾ Zu nennen sind hier u. a.: II. Wohnungsbaugesetz, II. Berechnungsverordnung, Wohnungsbindungsgesetz, Bestimmungen zur Erhebung der Fehlbelegungsabgabe

- ▶ die Unterbringung eines bestimmten Haushaltes
- ▶ zu einer bestimmten Maximalmiete
- ▶ für eine bestimmte Dauer.

Für diese Leistung erhält der Investor im Gegenzug eine bestimmte Förderung, die individuell und somit auch unter Berücksichtigung seiner finanzwirtschaftlichen Situation – hier spielen vor allem steuerliche Überlegungen eine Rolle – vereinbart wird. Losgelöst vom Kostenmietrecht eröffnet die vereinbarte Förderung die Möglichkeit, auszutarieren, wieviel ein Investor wirklich an Förderung benötigt, um die erwünschte Leistung zu erbringen.

Weniger Fördergelder pro Wohnung

Mit der Umstellung der Förderung waren erhebliche Einsparungen verbunden (Bild 2). Zum einen wurden die in den Finanzierungsrichtlinien ausgewiesenen maximalen Förderpauschalen gegenüber früher um 10–15 % gesenkt, zum anderen konnten auf dem Verhandlungsweg weitere Einsparungen von durchschnittlich rund 10 % erzielt werden.

Für eine 60 m² große Wohnung liegt der durchschnittliche Barwert der Förderung

- ▶ im ersten Förderweg bei fast DM 70 000 DM
- ▶ in der vereinbarten Förderung bei rd. 50 000 DM.

Durch die prozentuale Kopplung der erwarteten kommunalen Mitfinanzierung an die Höhe der Landesförderung profitierten die Kommunen von diesen Einsparungen gleichermaßen.

Nicht zuletzt wegen des mit der Umstellung verbundenen Abbaus von Übersubventionierungen gab es zunächst große Widerstände innerhalb der Wohnungswirtschaft. Besonders ausgeprägt waren die Widerstände bei der ehemals gemeinnützigen Wohnungswirtschaft, die sich traditionell in ihren internen betriebswirtschaftlichen Betrachtungen stark an die II. Berechnungsverordnung anlehnt. Mittlerweile zeichnet sich aber eine breite Akzeptanz der vereinbarten Förderung ab. Dies liegt vor allem an der größeren Flexibilität des Instrumentariums, die auch von den Investoren als positiv empfunden wird, aber auch an der zunehmenden Einsicht, dass die dem dynamischen Investitionskalkül zugrunde liegende betriebswirtschaftliche Sichtweise

Eine ganze Ecke schneller



Ziegel-Fertigbauteile von Röben gibt es in vielen Formen. Vom geraden Sturz bis zum Rundfenster. Alles ist möglich. Damit sind Sie auf der Baustelle eine ganze Ecke schneller und wirtschaftlicher. Infos per Telefon oder Internet.

Fertigbauteile von Röben.



Röben Tonbaustoffe GmbH · D-26330 Zetel · Telefon (0 44 52) 8 80
Fax (0 44 52) 8 82 45 · www.roeben.com · eMail: roeben@roeben.com

Vorteile der vereinbarten Förderung im Sozialen Wohnungsbau

- ▶ effektiver Fördermitteleinsatz
- ▶ flexible Handhabung individueller Förderfälle
- ▶ transparentes und praktikables Rechenmodell als Verhandlungsgrundlage
- ▶ Orientierung an den realen ökonomischen Verhältnissen
- ▶ Berücksichtigung der Wertsteigerung bei der Renditeermittlung
- ▶ Risiko-Rückübertragung vom Staat auf den Investor
- ▶ Verzahnung der steuerlichen und der direkten Förderung
- ▶ Unabhängigkeit der Miete von den Kosten
- ▶ stärkere Marktorientierung der Sozialmieten

den ökonomischen Realitäten genauer Rechnung trägt als die II. Berechnungsverordnung.

Kürzere Bindungsdauer

In der vereinbarten Förderung werden mit 25–35 Jahren in der Regel kürzere Bindungsdauern festgelegt als im ersten Förderweg. Dabei soll die Bindungsdauer nach Möglichkeit mit der Dauer des Subventionsvorteils übereinstimmen. Bei unveränderter nominaler Förderhöhe zum Zeitpunkt der Bewilligung kann durch Vereinbarung einer entsprechenden Zinsstaffel ein schnellerer Darlehensrückfluss bzw. ein schnellerer Abbau des Subventionsvorteils erreicht werden. Die schneller zurückfließenden Mittel stehen dann auch wieder früher für die Neubauförderung zur Verfügung. Vor dem Hintergrund des Problems der Fehlbelegung und eines sonst langsameren Mittelrückflusses erscheint die verkürzte Belegungsbindung angemessen, zumal die Bindungsdauer im ersten Förderweg aufgrund jederzeit möglicher Rückzahlungen auch nur durchschnittlich ca. 40 Jahre beträgt. Die Möglichkeit einer vorzeitigen Rückzahlung ist in der vereinbarten Förderung zwar auch gegeben, im Gegensatz zum ersten Förderweg aber nicht mit einer Verkürzung der Bindungsdauer verbunden.

Viele Probleme der Belegung, die sich im ersten Förderungsweg aus der zwangsläufigen Anwendung des Wohnungsbindungsgesetzes ergeben, entfallen in der vereinbarten Förderung bzw. lassen sich auf dem Vereinbarungswege lösen. Veränderungen des Wohnverhaltens kann so besser Rechnung getragen werden.

Neue Investoren gewonnen

Die vereinbarte Förderung differenziert die Förderhöhe nach der Investorenschaft, da diese vor dem Hintergrund unterschiedlicher steuerlicher Situationen nicht einfach gleichbehandelt werden kann. Dies hat dazu geführt, dass neue Investoren für den öffentlich geförderten Wohnungsbau gewonnen werden konnten. Während früher nahezu zwei Drittel der Mietwohnungsbauförderung mit der ehemals gemeinnützigen Wohnungswirtschaft abgewickelt wurden, beläuft sich dieser Anteil nach Einführung der vereinbarten Förderung in Schleswig-Holstein noch auf etwa ein Drittel. Ein weiteres Drittel wird von verbandsangehörigen freien Wohnungsunternehmen bestritten, der verbleibende Rest setzt sich vor allem aus privaten Investoren (z. B. mittelständische Unternehmer) zusammen.

Erst wenn möglichst viel privates Kapital für den geförderten Wohnungsbau mobilisiert werden kann, es also zu einer Art Wettbewerb um die öffentlichen Fördergelder kommt, ist es möglich, unter den Wohnungsbauvorhaben eine Auswahl nach Qualitätskriterien zu treffen und somit den geförderten Wohnungsbau eine Pilotfunktion für den Wohnungsbau insgesamt wahrnehmen zu lassen. Vor Einführung der vereinbarten Förderung wurde in diesem Sinne ein Versuch unternommen, Wohnungsbauförderungsmittel auszuschreiben. Dabei zeigte sich, dass die Ausschreibung von Wohnungsbauförderungsmitteln mit komplizierten Detailregelungen verbunden ist und gegenüber

dem Verhandlungsweg keine größeren Einsparungen an Förderungsmitteln bewirkt.

Marktgerechtere Miete

Da die Wohnungsbauförderung nach Kostenmietrecht von einem auf den Zeitpunkt der Darlehensbewilligung bezogenen statischen Kalkül ausgeht, hätten die Mieten im sozialen Wohnungsbau eigentlich auf ihrem Anfangsniveau verharren müssen (Erstarrungsprinzip). Ist schon diese Fiktion nur schwer nachvollziehbar – warum sollen einige wenige Haushalte von der allgemeinen Mietentwicklung völlig losgelöst werden –, wurde sie durch viele staatliche Eingriffe auch noch untergraben. Die Folge waren Mietenverzerrungen und Ungerechtigkeiten. Man denke nur an Kostenmieten im geförderten Altbestand, die höher sind als die Bewilligungsmieten geförderter Neubauwohnungen. Hier kann die vereinbarte Förderung einen Beitrag zu mehr Transparenz und mehr Gerechtigkeit leisten, indem sie die Entwicklung der Miete auch im geförderten Wohnungsbau am Markt orientiert und gleichzeitig sicherstellt, dass es sich immer noch um eine Sozialmiete handelt:

► In den ersten sechs Jahren darf die (regional differenzierte) maximale Einstiegsrente von (durchschnittlich) 9,50 DM/m² im Monat nicht überschritten werden, wobei nicht gesagt ist, dass diese Einstiegsrente überhaupt erreicht wird. Denn wenn der Investor die Wohnung zu diesem Preis nicht – wie vereinbart – an den berechtigten Personenkreis vermieten kann, muss die Miete gesenkt werden.

► Nach sechs Jahren darf die Miete erhöht werden, wobei die Mieterhöhungsspielräume nach dem Miethöhe-Gesetz (MHG) deutlich eingeschränkt werden. In drei Jahren darf die Miete nur um 9 % angehoben werden (MHG = 30 %). Modellrechnungen zeigen, dass das Vergleichsmietenniveau dabei immer um mindestens 10 % unterschritten wird.

Die Vereinbarte Förderung gewährleistet so eine an den Marktverhältnissen orientierte Sozialmiete – im Gegensatz zu einer an den historischen Bedingungen der Darlehensbewilligung des einzelnen Objektes orientierten, im Einzelfall nur schwer nachvollziehbaren Kostenmiete.

Dem Schutz der Mieter wird dadurch Rechnung getragen, > dass die Bestimmungen über die Miethöhe als „Vertrag zugunsten Dritter“ ausgestaltet sind, die Mieter also einen einklagbaren Anspruch haben

> dass die Fördervereinbarungen Vertragsstrafenregelungen für Verstöße gegen die Belegungsbindung und die Mietpreisbindung vorsehen

> dass Verstöße gegen die Fördervereinbarungen die Rückforderung der Mittel nach sich ziehen können und > dass Belegungs- und Mietpreisbindung auch bei vorzeitiger Rückzahlung für den vereinbarten Zeitraum bestehen bleiben.

Dr. Lukas Mangelsdorff ist Leiter des Referats „Wohnungsbauförderung“ und Dr. Eckart Güldenbergl Leiter der Abteilung „Städtebauförderung und Wohnungswesen“ im Ministerium für Frauen, Jugend, Wohnungs- und Städtebau des Landes Schleswig-Holstein.