

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 16/3675(neu)

Hamburg
Mecklenburg-Vorpommern
Schleswig-Holstein

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Ansprechpartner
Christoph Kostka

Tel. 040/520 11-225
E-Mail: kostka@vnw.de

08. Dezember 2008

**Gesetz über die Wohnraumförderung in Schleswig-Holstein
(Schleswig-Holsteinisches Wohnraumförderungsgesetz SHWoFG - Drucksache 16/2134 -)**

Sehr geehrte Damen und Herren,

für die Gelegenheit zur Stellungnahme, die wir gemeinsam für den VNW Verband norddeutscher Wohnungsunternehmen e.V. und die ASHW Arbeitsgemeinschaft Schleswig-Holsteinischer Wohnungsunternehmen abgeben, danken wir. Gemeinsam vertreten wir 77 Unternehmen in Schleswig-Holstein mit einem Bestand von 158.000 Wohnungen. Sie investieren jährlich rd. 200-250 Mio. Euro in Instandhaltung, Modernisierung und Neubau.

I. Grundsätzliche Bemerkungen zur Notwendigkeit einer zeitgemäßen Wohnraumförderung

Wohnraumförderung zur Bewältigung der Wohnungsnot

Nach Ende des 2. Weltkrieges war ein zentrales politisches Ziel die Bekämpfung der Wohnungsnot. Allein Schleswig-Holstein nahm damals 1 Millionen Flüchtlinge auf. In jeder Wohnung lebten im Schnitt 6 Menschen. Massive Investitionen in den Wohnungsneubau waren notwendig. Ab 1950 bildeten das I. und ab 1956 das II. Wohnungsbaugesetz (WoBauG) und entsprechende Förderdarlehen – finanziert von Bund und Ländern – den notwendigen Rahmen. Bezahlbarer Wohnraum für breite Bevölkerungsschichten war das Ziel. Partner im sozialen Wohnungsbau waren insbesondere die von uns vertretenen Unternehmen. Rund 90 % aller Sozialwohnungen werden von ihnen bewirtschaftet. Sie haben damit einen wesentlichen Beitrag zur Lösung der quantitativen Versorgungsprobleme geleistet.

Entspannte Wohnungsmärkte

Seit vielen Jahren sind die Wohnungsmärkte in Schleswig-Holstein entspannt. Daran hat der Einbruch der Neubautätigkeit ebenso wenig geändert wie der anhaltende Abschmelzprozess des Sozialwohnungsbestandes. Zahlreiche Indikatoren belegen das:

1. Rechnerisch verfügt jeder Haushalt über eine Wohnung (bei nur 2 Personen je Haushalt). Die wohnungspolitische Versorgungsquote von EINS ist flächendeckend lange erreicht.
2. Die durchschnittliche Wohnfläche je Einwohner steigt seit Jahren: Derzeit sind es 42 m².
3. Die Fluktuation ist seit Jahren auf hohem Niveau: Die Quote schwankt zwischen 10-17 %.
4. Der Anstieg der Nettokaltmieten liegt bundesweit seit langem unter 1 % p.a. Eingerechnet sind auch dynamische Wohnungsmärkte wie München und Hamburg. Hingegen stagniert in Schleswig-Holstein die Mietenentwicklung - aktuelle Mietspiegel bestätigen das.

5. Die Zahl der SGB-II-Bedarfsgemeinschaften übersteigt den Sozialwohnungsbestand um den Faktor 2. Die Versorgung dieser besonders einkommensschwachen Gruppe findet also nicht nur in Sozialwohnungen statt, was wir im Interesse sozialer Mischung begrüßen. Allerdings legen die Kommunen teilweise so niedrige Mietobergrenzen fest, dass selbst Sozialwohnungen als unangemessen eingestuft werden.
6. Aus Sicht der Kommunen hat die Bedeutung von Belegungsbindungen laufend abgenommen. Das bestätigt auch die von der Investitionsbank betriebene Wohnungsmarktbeobachtung. Eine Fortsetzung des Trends wird erwartet.

Wohnraumförderung vor neuen Herausforderungen

Auf der Tagesordnung stehen nun vor allem qualitative Herausforderungen, nämlich die Schaffung und Erhaltung eines unter Demografie-, Energie- und Klimaschutzgesichtspunkten zeitgemäßen und bezahlbaren Wohnangebotes. Die Quartiere müssen den Erfordernissen einer älter werdenden Gesellschaft angepasst, die Wärmedämmung und Energieeffizienz des Gebäudebestandes verbessert werden. Es geht um attraktive und bezahlbare Lebensräume in sozial stabilen Nachbarschaften.

Die hierfür notwendigen Investitionen setzen eine Refinanzierung über Mieten bzw. Förderung voraus. Dabei muss die soziale Wohnraumförderung zur nachhaltigen Stadtentwicklung beitragen und entsprechende Investitionsimpulse geben. In diesem Zusammenhang ist die Erhaltung des Zweckvermögens Wohnungsbau bei der Investitionsbank Schleswig-Holstein von herausragender Bedeutung - nicht zuletzt im Interesse einer wirkungsvollen Wohnungspolitik. Die Föderalismusreform hat diese Aufgabe den Ländern zugewiesen, die deshalb hierfür die entsprechenden Finanzmittel dauerhaft vorhalten müssen.

Neue Herausforderungen verlangen neue Rahmenbedingungen

Die geltenden Rahmenbedingungen für die Bewirtschaftung von Sozialwohnungen, insbesondere die teilweise sehr langfristigen Bindungen (1. Förderweg teilweise bis 2080), sind angesichts entspannter Wohnungsmärkte ein Investitionshemmnis. Denn Belegbindungen und die damit verbundenen andauernden Vermietungsbeschränkungen erhöhen das Bewirtschaftungsrisiko erheblich. Zusätzlich verschärft hat sich die Situation mit Inkrafttreten des Wohnraumfördergesetzes (WoFG) im Jahre 2002. Seither können grundsätzlich nur Haushalte mit Marktzugangsproblemen Sozialwohnungen beziehen - nicht mehr die breiten Schichten der Bevölkerung. Längere Leerstandszeiten, Mietverzichte, die zunehmende soziale Erosion der Quartiere und dadurch ein Anstieg der Fluktuation mit entsprechend hohen Bewirtschaftungskosten sind die Folgen. Auch die Mieter leiden unter der Stigmatisierung der Quartiere. Bei einzelnen Mitgliedsunternehmen bilden Sozialwohnungen 30 bis 40 % des Bestandes. Entsprechend groß sind die durch Bindungen verursachten Probleme, die faktisch zur Entwertung des Sozialwohnungsbestandes führen. Das Engagement bei der Bekämpfung des Wohnungsmangels wird nicht honoriert.

II. Allgemeine Bewertung des Gesetzentwurfes

Grundsätzlich richtiger Rahmen zur Lösung aktueller wohnungspolitischer Herausforderungen

Der Gesetzentwurf erkennt an, dass die Bekämpfung des Mangels nicht mehr die zentrale Aufgabe der Wohnungspolitik und der bestehende Rechtsrahmen ein echtes Investitionshemmnis ist. Wir begrüßen daher, dass Schleswig-Holstein die mit der Föderalismusreform gewonnenen Gestaltungsmöglichkeiten nutzt. Die Kataloge der Fördergegenstände (§ 7 SHWoFG) und der möglichen Ausgleichsleistungen (§ 10 SHWoFG) werden den veränderten wohnungspolitischen Zielsetzungen angepasst. Die Anerkennung der Leistungsbescheide von SGB II, SGB XII und Wohngeldempfängern alternativ zum Wohnberechtigungsschein ist ein echter Beitrag zur Verwaltungsvereinfachung (§ 8 Abs. 6 SHWoFG). Die überlangen Belegungsbindungen des 1. Förderweges sollen entsprechend der seit 2002 geltenden Förderpraxis auf einheitlich 35 Jahre festgesetzt werden (§ 16 Abs. 3 SHWoFG). Insbesondere dieser Schritt ist Voraussetzung für verstärkte Investitionen in diesen Teilbestand. Insofern bewerten wir den vorliegenden Gesetzentwurf als sachgerecht.

III. Detailkritik zum Gesetzentwurf

Dringender Korrekturbedarf bei der Übergangsvorschrift (§ 16 SHWoFG)

Der Gesetzentwurf stellt eine Verbesserung der Investitionsbedingungen ab 2019 in Aussicht. Leider wird dieser Schritt durch die weit überzogenen Beschränkungen der Übergangsvorschrift zunichte gemacht, mit der für viele Jahre erhebliche zusätzliche Investitionshemmnisse errichtet werden. Die Überleitungsvorschrift steht damit im eklatanten Widerspruch zu den Gesetzeszielen.

Überleitungsvorschrift verschlechtert unangemessen den geltenden Rechtsrahmen

Verzichtet der Landtag hier auf notwendige Korrekturen, verschlechtern sich die Investitionsbedingungen im Vergleich zum geltenden Recht erheblich, da selbst die heute gültigen Mietanpassungsmöglichkeiten für lange Zeit ausgeschlossen sind. Die Refinanzierung der gewünschten Investitionen wird dadurch unmöglich gemacht.

Bestehende Darlehens- und Mietverträge werden durch die Vorschrift einseitig zu Lasten der Wohnungsunternehmen verändert, was wir auch rechtlich für unzulässig halten. Ein Verbot von Mietsteigerungen schützt zwar vordergründig den Mieter, hindert aber den Vermieter daran, sein Eigentum wirtschaftlich zu nutzen und führt letztlich zu Verlusten und Substanzgefährdungen. Die Grenzen der Sozialpflichtigkeit des Eigentums werden hier überschritten. Auch die Selbstverwaltung der Wohnungsgenossenschaften, die einen Großteil der Sozialwohnungen bewirtschaften, wird unverhältnismäßig beschnitten.

Auswirkungen für den Wohn- und Wirtschaftsstandort

Die Folgen wären weitreichend, da die energetische und altersgerechte Modernisierung von Sozialwohnungen unterbliebe. Zudem müsste auch das bisherige investive Engagement in den nächsten Jahren erheblich eingeschränkt werden. Hierunter würde die Qualität der Wohnquartiere leiden, mit negativen Folgen für Mieter, Vermieter und Kommunen.

Negative Konsequenzen für die wirtschaftliche Entwicklung des regionalen Baugewerbes, des Handwerks und die Arbeitsplätze dort sind zu erwarten, zumal in einer Zeit, in der auch die schleswig-holsteinische Wirtschaft infolge der Finanzkrise von einer Rezession bedroht ist. Zur Abmilderung der Folgen hat die Bundesregierung für die Jahre 2009 bis 2011 u.a. die Aufstockung der Mittel für das CO₂-Gebäudesanierungsprogramm um zunächst 3 Milliarden Euro beschlossen. Zusätzliche bzw. vorgezogene Investitionen zur Arbeitsplatzsicherung sind das Ziel. Auch das SHWoFG kann bei entsprechender Korrektur der Überleitungsvorschrift ein wichtiger Impuls zur regionalen Wirtschaftsförderung sein. Die Bundesregierung hat errechnet, dass jeder Euro Förderung 6 bis 7 Euro private Investitionen auslöst. Bezogen auf die schleswig-holsteinische Wohnraumförderung könnten also jährlich Investitionen von 600 bis 700 Millionen Euro generiert und so Arbeitsplätze erhalten bzw. geschaffen werden. Auf die daraus resultierenden positiven Effekte für das Steueraufkommen und die Sozialsysteme sei hier nur hingewiesen. Derzeit arbeiten hierzulande allein am Bau 51.000 Menschen. Wir gehen weiter davon aus, dass Investitionshemmnisse in Form der Überleitungsvorschrift politisch nicht gewollt sind.

Korrekturbedarf

Die folgenden Regelungen der Überleitungsvorschrift sollten geändert werden:

- § 16 Abs. 6 SHWoFG: Definition der Basismiete
- § 16 Abs. 6 SHWoFG: Verpflichtung zur Mietsenkung
- § 16 Abs. 7 SHWoFG: Mieterhöhungsmöglichkeiten nach Modernisierung
- § 16 Abs. 8 SHWoFG: Neuvermietungsregelung
- § 16 Abs. 9 SHWoFG: Automatische Zinsanpassung

§ 16 Abs. 6 SHWoFG: Definition der Basismiete

Für die Bestände des 1. Förderweges soll am 31.12.2008 eine Basismiete festgestellt und für 5 Jahre eingefroren werden (Bestandsgarantie). Grundlage soll die zum Stichtag *vereinbarte* und nicht die *preisrechtlich zulässige* Miete sein. Im Gegensatz zum geltenden Recht wird ausgeschlossen, dass gestiegene Verwaltungs- und Instandhaltungskosten gemäß §§ 26 und 28 II. Berechnungsverordnung (II. BV) über die Miete weitergegeben werden können. Diese Regelung verschlechtert die Rahmenbedingungen für die Wohnungsunternehmen gleich zweifach:

1. Aus unterschiedlichen Gründen verzichten Wohnungsunternehmen teilweise vorübergehend auf die preisrechtlich zulässige Miete gemäß II. BV. Das ist u.a. bei der Vermietung an SGB-II-Bedarfsgemeinschaften der Fall (niedrige kommunale Mietobergrenzen). Vor diesem Hintergrund kritisieren wir die Definition der Basismiete. Denn offensichtlich sollen freiwillig zugestandene Mietverzichte für die kommenden Jahre einseitig fixiert werden - mit negativen Auswirkungen auf die Investitionskraft.

Deshalb muss die Basismiete die preisrechtlich zulässige Miete gemäß II. BV sein. Es muss, wie bisher, in die Entscheidung des Vermieters gestellt sein, ob im Interesse der Vermietbarkeit auch künftig auf freiwilliger Basis Mietverzicht geübt wird.

2. Die Wirtschaftlichkeit der betroffenen Bestände wird unzulässig belastet, wenn steigende Kosten der Verwaltung bzw. der Instandhaltung nicht mehr in die Mietpreisentwicklung einfließen dürfen. Investitionen werden dann für die Dauer der Bestandsgarantie in Frage gestellt. Hingegen sieht das geltende Kostenmietrecht bei gestiegenem Verwaltungs- und Instandhaltungsaufwand alle 3 Jahre Mietanpassungen vor.

Da sich hieraus keine Verschlechterung der bisherigen rechtlichen Stellung des Mieters ergibt, sollten bis zum Ende der Bestandsgarantie Anpassungen gemäß §§ 26 und 28 II. BV weiterhin möglich sein.

§ 16 Abs. 6 SHWoFG: Verpflichtung zur Mietsenkung

Der Gesetzentwurf verlangt sofortige Mietsenkungen, wenn die preisrechtlich zulässige Miete gemäß II. BV über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegt.

Diese Regelung lehnen wir nachdrücklich ab, weil einseitig in laufende Mietverträge eingegriffen wird, was so weder dem Kosten- noch dem Vergleichsmietrecht entspricht. Dem Mieter wird gegen geltendes Recht ein „Besserungsschein“ zugestanden. Zudem weckt die Regelung entsprechende Erwartungen bei allen Bestandsmietern. Unnötige Prozesse wären zu erwarten. Das Mieter-Vermieter-Verhältnis wird dadurch nachhaltig gestört. Nicht zuletzt befürchten wir negative Auswirkungen auf die wirtschaftliche Situation der Unternehmen und die Investitionsfähigkeit, wenn die Mieten laufender Verträge gesenkt werden müssten. Investitionen - auch in die Instandhaltung - müssten ggf. zurückgefahren werden. Für die Mieter führt das schon mittelfristig zum Absinken der Wohnqualität.

Die Regelung sollte entfallen, zumal sich dadurch keine Verschlechterung der rechtlichen Stellung des Mieters ergibt.

§ 16 Abs. 7 SHWoFG: Mieterhöhungsmöglichkeiten nach Modernisierung

Nach erfolgter Modernisierung sollen ungeachtet der Bestandsgarantie Mieterhöhungen gemäß § 559 BGB möglich sein. Das ist sachgerecht, denn ohne Refinanzierungsmöglichkeit sind Investitionen nicht denkbar. Im Widerspruch dazu begrenzt Abs. 7 Modernisierungsmieterhöhungen jedoch auf das Niveau der ortsüblichen Vergleichsmiete, was Investitionen weitgehend ausschließt. § 558 BGB definiert die Vergleichsmiete als „... gebildet aus den üblichen Entgelten, die... für Wohnraum vergleichbarer Art, Größe, Ausstattung, Beschaffenheit und Lage in den letzten vier Jahren vereinbart ... worden sind.“ Es handelt sich also um Bestandsmieten.

Auch mit Blick auf das Gesetzesziel (zusätzliche Investitionen) kritisieren wir die hier geplante Beschneidung bestehender gesetzlicher Mietanpassungsmöglichkeiten scharf. Die Regelung ist nicht nachvollziehbar, da auch das geltende Kostenmietrecht zur Refinanzierung von Investitionen die Umlage auf die Miete ausdrücklich vorsieht. Mieter können angesichts der geltenden Rechtslage also nicht darauf vertrauen, dass sich ihre Mietbelastung im Zuge von Modernisierungen nicht verändert. Im Gegenteil: Die dann notwendige Neuberechnung der Kostenmiete führt zu erheblichen gesetzlich gedeckten Mieterhöhungen. Die Vergleichsmiete wird dabei regelmäßig überschritten. Das ist gerechtfertigt: Denn erstens resultiert aus der Modernisierung ein höherer Wohnstandard. Und zweitens werden Mieter durch energetische Modernisierung von Energiekosten entlastet (Kostendämpfung in der Gesamtmiete). Auch Modernisierungsmieterhöhungen gemäß § 559 BGB können rechtlich zulässig zur Überschreitung der Vergleichsmiete führen. Insofern hat der Gesetzentwurf auch hier den Gedanken des Mieterschutzes weit überzogen.

Sowohl § 559 BGB als auch das Kostenmietrecht überlassen die Verantwortung für gesetzlich mögliche Mietanpassungen den Wohnungsunternehmen, die sich hierüber meist im Vorfeld mit den Mietern verständigen. Gerade im entspannten schleswig-holsteinischen Wohnungsmarkt und bei begrenzter Wohnkaufkraft sind zulässige Mieterhöhungen nur in Teilen durchsetzbar. Der Landesgesetzgeber sollte die Differenziertheit der jeweiligen Gegebenheiten nicht pauschalen Vorgaben unterwerfen.

Im Gegensatz zu § 558 BGB, der Mieterhöhungen ohne vorherige Investitionen ermöglicht, setzen Mietanpassungen nach § 559 BGB Investitionen voraus. Da das SHWoFG zusätzliche Investitionen in zeitgemäße und bezahlbare Wohnungen auf den Weg bringen will, und sich auch hieraus keine Verschlechterung der aktuellen rechtlichen Stellung des Mieters ergibt, muss die hier kritisierte Regelung entfallen.

§ 16 Abs. 8 SHWoFG: Neuvermietungsregelung

Die Regelung verlangt, dass § 16 Abs. 7 SHWoFG auch auf Neuverträge anzuwenden ist. Die in unserer Stellungnahme kritisierten unangemessenen Beschränkungen der Wohnungswirtschaft sollen folglich nicht allein zu Gunsten von Bestandsmietern gelten, sondern auch für Neuverträge.

Dem Interesse des Mieterschutzes tragen sowohl das Kosten- als auch das Vergleichsmietrecht umfassend Rechnung. Absatz 8 sollte daher vollständig entfallen.

§ 16 Abs. 9 SHWoFG: Automatische Zinsanpassung

Unsere Kritik richtet sich weiterhin gegen eine *automatische* Zinsanpassung. Ausnahmen sollen nur im Rahmen einer Härtefallklausel möglich sein, etwa wenn der Darlehensnehmer in seiner wirtschaftlichen Existenz bedroht wäre.

Um Investitionen zu unterbinden, sind auch weniger dramatische Rahmenbedingungen ausreichend. Eine *automatische* Zinsanpassung, bei fehlender Refinanzierungsmöglichkeit und zunächst teilweise reduzierten Mieten, beeinträchtigt die Investitionsfähigkeit massiv. Zinsmehrbelastungen müssen durch Zurückstellung von Investitionen ausgeglichen werden und verschlechtern die Bonität der Unternehmen, auch wenn dies nicht gleich existenzbedrohend sein muss.

Die Erreichung der Gesetzesziele wird so in Frage gestellt. Unsere Wohnungsunternehmen versorgen traditionell Haushalte mit mittleren und unteren Einkommen mit Wohnraum. Die verfügbaren Realeinkommen stagnieren seit Jahren. Deshalb besteht ein Interesse am preiswerten aber auch

qualitativ zeitgemäßen Wohnen. Mit Blick auf die dazu notwendigen Investitionen auf der einen und die begrenzten Refinanzierungsspielräume auf der anderen Seite sind Mieter und Vermieter auch künftig auf günstige Finanzierungsbedingungen angewiesen. Dies betont die wachsende Beutung einer effektiven Landeswohnraumförderung mit verlässlichen Konditionen.

Subventionsvorteile sind abzuschöpfen. Jedoch stellen zinsgünstige Darlehen, die jeder Investor beantragen kann, keine Subventionen dar. Gerechtfertigt sind Zinsanpassungen, wenn Mieterhöhungen gemäß § 558 BGB erfolgen, da diese keine Investitionen des Vermieters voraussetzen und so die Wirtschaftlichkeit verbessern. Zinsanpassungen können dann zur Vorteilsabschöpfung im Verhältnis der realisierten Mieterhöhung erfolgen. Auf eine automatische Zinsanpassung sollte aber verzichtet werden.

Zusätzliche Investitionsanregung

Im Interesse zügiger Investitionen in die Energieeffizienz bzw. den barrierearmen Zustand der Wohnungen und des Wohnumfeldes, aber auch zur unmittelbaren Unterstützung des Baugewerbes und des Handwerks, regen wir abschließend folgende Ergänzung des Gesetzentwurfes an:

Belegungs- und Mietpreisbindungen sollten ohne die in § 16 SHWoFG beschriebenen Übergangsfristen enden, wenn durch umfassende Investitionen eines der vorstehenden Ziele erreicht wird. Bei der Förderung dieser Investitionen durch das Land bzw. die Investitionsbank würden die neuen Bewilligungsbedingungen an die Stelle der alten Bindungen treten. Die berechtigten Interessen des Mieterschutzes werden dadurch nicht beeinträchtigt. Bei vorzeitiger Beendigung der Belegungsbindungen könnte in diesen Fällen ein Genehmigungsvorbehalt der Kommunen vorgesehen werden, ohne dass es eines aufwändigen Kooperationsvertrages bedarf.

IV. Zusammenfassung

Den Gesetzeszielen stimmen wir grundsätzlich zu, da insbesondere Demografie, Energieeffizienz und Klimaschutz umfängliche Investitionen erfordern. Das gilt u.a. aufgrund des Baualters gerade für die Bestände des 1. Förderweges. Dies ist eine Herausforderung, bei der es einerseits um hohe Investitionsbedarfe und andererseits um die Bezahlbarkeit guter und sicherer Wohnungen geht. Die Überleitungsvorschrift (§ 16 SHWoFG) stellt die Erreichbarkeit der Gesetzesziele in Frage und muss deshalb zielorientiert angepasst werden.

Im Interesse eines nachhaltigen Wohn- und Wirtschaftsstandortes Schleswig-Holstein wollen unsere Mitglieder gern ihren Beitrag leisten. Bei Umsetzung der in dieser Stellungnahme erläuterten Korrekturen wird das SHWoFG gleich mehreren Interessen gerecht: Die Wohnungsunternehmen können umfassend in den Sozialwohnungsbestand investieren. Die Mieter profitieren von steigender Wohnqualität und lebenswerten Quartieren. Die Kommunen als Wohnstandorte werden gestärkt und der Entstehung sozialer Brennpunkte wird vorgebeugt. Zudem sichern die Investitionen der Wohnungsunternehmen viele Arbeitsplätze im regionalen Baugewerbe und Handwerk.

Wir bitten, unsere Argumente im weiteren Verfahren angemessen zu berücksichtigen.

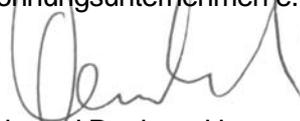
Freundliche Grüße

Verband norddeutscher
Wohnungsunternehmen e.V.



Dr. Joachim Wege
Verbandsdirektor

Arbeitsgemeinschaft
Schleswig-Holsteinischer
Wohnungsunternehmen e.V.



Raimund Dankowski
Vorsitzender