

WOHNUNGSMARKT IN BERLIN

A: Dr. Frank Nägele

Berlin ist einzigartig. Kaum eine andere europäische Metropole hat eine ähnlich bewegte Geschichte. Berlin ist die Stadt der Freiheit und Sehnsuchtsort für eine Vielzahl von Menschen. Kreativität, Toleranz und Welt-offenheit sind einige der Faktoren, die das seit über zehn Jahren anhaltende Wachstum Berlins begründen. Berlin lebt von der Anziehungskraft, die die Stadt national und international entwickelt hat. Doch das Wachstum bringt auch Herausforderungen mit sich. Vor allem auf dem Wohnungs- und Immobilienmarkt sind die Auswirkungen spürbar – und die Lebenswirklichkeit vieler Menschen in der Stadt wird nicht von neuen Chancen geprägt. Steigende Lebenshaltungskosten, sinkender sozialer Status und Verdrängung werden dominant wahrgenommen.

Der Wohnungs- und Immobilienmarkt weist einige Besonderheiten auf: Wer in Berlin lebt oder arbeitet, kann bei steigenden Mieten nicht einfach auf eine billigere Stadt ausweichen. Ebenso wenig kann bestehender Grund und Boden vermehrt werden. Ein Wohngebäude wird für einen Zeitraum von 50 bis 100 Jahren erbaut und verbleibt immobil an seinem Ort – auch dann, wenn ökonomische, kulturelle und politische Entwicklungen andere Sehnsuchtsorte entstehen lassen und Menschen wegziehen.

Die Unvollkommenheit des Wohnungsmarkts rechtfertigt staatliche Eingriffe. Die öffentliche Hand muss regulierend eingreifen, Anreize setzen und auch als Anbieter agieren – gerade in einer dynamischen Stadt wie Berlin.

Die Wohnraumsituation in Berlin

In der Euphorie der Wiedervereinigung wurden bis zu 5 Millionen Einwohner für Berlin erwartet. Doch der Euphorie folgte die Ernüchterung: Berlin und Brandenburg entwickelten übliche Stadt-Umland-Beziehungen, ohne dass Berlin als Kern der Metropolregion hohe Attraktivität entfalten konnte. Die Bevölkerungszahl ging zurück. Von 1995 bis 2000 zogen rund 180.000 Menschen aus Berlin ins Umland. Um die Jahrtausendwende erlebte der Berliner Wohnungsmarkt seinen Tiefpunkt. Großflächiger Wohnungsleerstand und Schrumpfungsprozesse waren allgegenwärtig, Abrisse von Wohnungen prägten die Stadt, Planungen wie die Wasserstadt Spandau wurden zwischenzeitlich aufgegeben und werden erst jetzt – rund 20 Jahre später – unter veränderten Rahmenbedingungen umgesetzt. Wachsende öffentliche Verschuldung zwang Berlin zum Verkauf von Wohnungen. Berlin ist dabei kein Einzelfall, doch der Verkauf von über 60.000 landeseigenen Wohnungen im Jahr 2004 prägt den politischen Diskurs bis heute.

2005 setzte ein langsames, aber stetiges Wachstum ein, ein Prozess der sich seit 2011 beschleunigt hat. Allein zwischen 2011 und 2016 ist Berlin um rund eine Viertel Million Menschen gewachsen. Die resultierende Wohnungsknappheit ließ die Angebotsmieten rasant ansteigen. Zwar spiegelt sich das Wachstum der Stadt auch in der Wirtschaftsentwicklung wider, doch die Einkommen vieler privater Haushalte halten mit der Preisentwicklung am Wohnungsmarkt nicht Schritt.

Fasst man die bestehenden Bedarfe und das prognostizierte Bevölkerungswachstum zusammen, liegt der Gesamtbedarf in Berlin bis 2030 bei ca. 194.000 zusätzlichen Wohnungen. Der kürzlich beschlossene Stadtentwicklungsplan (StEP) Wohnen weist Neubaupotenziale von 199.000 Wohnungen aus – und liegt damit gerade noch im Bedarfskorridor. Der StEP Wohnen ist damit nicht nur Planwerk, sondern Auftrag für Politik und Verwaltung, die Berlinerinnen und Berliner adäquat mit Wohnraum zu versorgen.

Derweil laufen die Berliner Bauämter heiß: In den letzten fünf Jahren wurde der Bau von rund 115.000 Wohnungen genehmigt – die Genehmigungsrate damit vervierfacht. Doch bei gut der Hälfte der erteilten Genehmigungen wurde noch keine Wohnung gebaut. Fehlende Kapazitäten in der Bauwirtschaft oder der zeitliche Vorlauf für die Planung können die Diskrepanz zwischen genehmigten, aber nicht gebauten Wohnungen nur teilweise erklären. Der Bauüberhang steigt weiter, und der Verdacht, dass in Berlin zunehmend auf Wertzuwächse spekuliert wird, liegt nahe. Befristete Baugenehmigungen und steuerrechtliche Instrumente (»Grundsteuer C«) könnten Spekulationen mit baureifen Grundstücken begrenzen.

Nicht nur die Mieterstruktur, auch der Immobilienmarkt in Berlin ist speziell. Noch in der Nachwendezeit war der Wohnungs- und Immobilienmarkt von Tradition und Generation geprägt: Immobilien waren vielfach eine familiäre Alters- und Einkommensabsicherung. Langfristige Erträge und eine maßvolle Rendite prägten unternehmerisches Handeln. Auf dem Immobilienmarkt gab es wenig Fluktuation.



Diese Ausgangslage änderte sich mit dem stärkeren Zuzug ab 2011 – verhältnismäßig günstige Lebensbedingungen zogen qualifizierte und mobile Menschen an. Die deutschlandweit und international zu beobachtende Übernahme des Immobilienmarkts durch die Finanzindustrie folgte auch in Berlin. Immobilien wurden infolge der Niedrigzinspolitik zur Handels- und Spekulationsware. »Mietenoptimierung« wurde zur Handlungsmaxime. In einer Stadt wie Berlin – mit einem Anteil an Mietwohnungen von über 80 % mit teils noch moderaten Mieten – spüren die Menschen diese Entwicklung besonders deutlich.

**»DER EISIGE WIND, DEN DIE FINANZKAPITALISIERUNG IN DIE STÄDTE BRINGT, WIRD IN BERLIN ALS »WINTERORKAN« EMPFUNDEN.«
DR. FRANK NÄGELE**

Wohnen ist ein Grundrecht. Doch immer mehr Menschen fürchten angesichts der rasanten Entwicklungen am Wohnungsmarkt, sich ihre Wohnung bald nicht mehr leisten zu können. Die Diskrepanz zwischen angebotenen und nachgefragtem Wohnraum ist offenkundig in der Stadt. Der Markt stellt ohne Regulierung nicht ausreichend bezahlbaren Wohnraum bereit – und macht staatliches Eingreifen erforderlich.

Berlins Strategie – Bauen, Kaufen, Deckeln

Bauen

Berlin hat Entwicklungsmöglichkeiten wie kaum eine andere Stadt. Gegenüber Metropolen wie München oder gar London und New York hat Berlin den topografischen Vorteil, wachsen zu können. Noch hat die Stadt eine Vielzahl an Flächenreserven. Im Sinne einer ressourcenschonenden Stadtentwicklung ist es richtig, prioritär die innerstädtischen Verdichtungspotenziale auszuschöpfen – insbesondere Baulücken und Brachflächen, aber auch Dachausbau und Aufstockung. Doch die räumliche Verdichtung in der Innenstadt ist endlich, und Nutzungskonkurrenzen nehmen zu.

Berlin hat 14 neue Stadtquartiere definiert, um kurz- und mittelfristig Wohnraum im erforderlichen Umfang bereitzustellen. Insgesamt sollen rund 43.000 Wohnungen in den neuen Stadtquartieren gebaut werden. Die neuen Quartiere sind dabei unterschiedlich in vorhandene städtische Strukturen eingebunden. Zum Teil handelt es sich um erschlossene, aber untergenutzte Areale. Teilweise sind die Quartiere neu zu erschließen. Mit dem Ziel einer sozialen Durchmischung werden landeseigene Wohnungsbaugesellschaften (WBG), Genossenschaften, Baugruppen und private Unternehmen als Bauherren einbezogen.

Zur Realisierung von größeren Bauvorhaben wird in Berlin das Modell der kooperativen Baulandentwicklung angewandt. Dabei werden über städtebauliche Verträge ca. 30 % der für Wohnnutzung vorgesehenen Geschossflächen als Sozialwohnungen vereinbart – wenn die

landeseigenen WBG bauen, erhöht sich dieser Anteil auf 50 %. Das Modell sichert städtebauliche Qualitäten und soziale Infrastruktur. Planungsrecht wird an die Schaffung preisgebundenen Wohnraums gekoppelt. Der Anteil von 30 % an Sozialwohnungen folgt dem wohnungspolitischen Ziel, bezahlbaren Wohnraum – ein Wirtschaftsgut, das der Markt allein nicht ausreichend bereitstellt – in allen Teilen der Stadt zu schaffen. Das Instrument der kooperativen Baulandentwicklung gilt es zu stärken.

Zur Erweiterung und Ertüchtigung des Wohnungsbestands hat Berlin 2014 die Wohnungsneubauförderung wieder eingeführt. Damit soll der Anteil von Sozialwohnungen bei Neubauten sichergestellt werden. Seit Wiedereinführung der Förderung wurden rund 10.000 mietpreis- und belegungsgebundene Wohnungen gefördert, allein 3.500 im Jahr 2018. Bis 2020 stehen rund 750 Millionen Euro für weitere 8.500 Wohnungen zur Verfügung.

Um den Wohnungsbau in Berlin zu beschleunigen, hat der Senat 2018 ein umfangreiches Handlungsprogramm beschlossen. Das Programm umfasst u. a. Schritte zur Vereinfachung von Baugenehmigungsverfahren, die Vergabe landeseigener Grundstücke an Genossenschaften sowie die bedarfsgerechte Erweiterung der Bau- und Planungskapazitäten der landeseigenen WBG. So soll der kommunale Wohnungsbestand in Berlin sukzessive erhöht werden: Über 300 Vorhaben sind derzeit in Vorbereitung oder Umsetzung durch die WBG. Seit 2017 werden jährlich 6.000 neue Wohnungen anvisiert, bis 2021 ist der Baubeginn von weiteren 15.000 Wohnungen geplant.



Voraussetzung für den Neubau ist auch eine Liegenschafts- und Bodenpolitik, die – neben dem Bekenntnis zu neuen Wohnungen – gleichermaßen das Wachstum und das Gemeinwohl Berlins im Blick hat. Über ein Jahrhundert entwickelten sich die Mieten der Stadt ungefähr gleichmäßig mit den Bodenpreisen. Soll diese Preisdynamik gedämpft werden, muss die Entwicklung der Bodenpreise stärker gesteuert werden. Ein wichtiger Baustein ist hier eine aktive Liegenschaftspolitik. So sollen kommunale Baugrundstücke nur noch in Erbbaurecht vergeben werden.

»BODEN DARF KEINE WARE SEIN. WER BAUGRUNDSTÜCKE BESITZT, VON DEM ERWARTEN WIR, DASS ER EINE BESONDERE VERANTWORTUNG FÜR DAS GEMEINWOHL WAHRNIMMT.«
MICHAEL MÜLLER,
REGIERENDER BÜRGERMEISTER
VON BERLIN

Kaufen

Der Wohnungsneubau allein wird kurzfristig nicht den Druck vom Wohnungsmarkt nehmen, da das bestehende Defizit an Wohnraum so kaum kompensiert werden kann: Bei der

zeit rund 16.000 Baufertigstellungen jährlich würde dies allein sechs Jahre brauchen. Daher bekennt sich der Senat – als zweite Säule zur Regulierung des Wohnungsmarkts – zum Gemeinwohl und unterstützt den Ankauf von Wohnungen. Bei der Schaffung von neuen und vor allem bezahlbaren Wohnungen nehmen die landeseigenen WBG eine zentrale Rolle ein. Nachdem zuletzt wieder Kapazitäten aufgebaut wurden, planen die Unternehmen im letzten Jahr mehrere Investitionen mit einem Rekordvolumen von 1,8 Milliarden Euro. Bis 2021 soll der Gesamtbestand durch Ankäufe um ca. 10.000 Wohnungen erweitert werden. Zudem wird das Land Berlin geeignete Liegenschaften des Bundes für den Wohnungsbau erwerben und verstärkt sein Vorkaufsrecht in Milieuschutzgebieten ausüben. Kostengünstige landeseigene und gemeinwohlorientierte Bestände entfalten eine preisdämpfende Wirkung auf ihre Nachbarschaften.

Deckeln

Bis Wohnungsneubau und kommunale Ankaufspolitik zu deutlichen Entlastungen auf der Angebotsseite führen, muss der rasante Anstieg der Angebotsmieten – die sich in den letzten zehn Jahren fast verdoppelt haben – gebremst werden. In der Innenstadt sind Kaltmieten von 12 Euro/m² mittlerweile der Normalfall. Weitere Anstiege in diesen Größenordnungen würden zu weiteren Verdrängungseffekten, Entmischung in den Quartieren, Verödung des Stadtzentrums und neuen Verkehrsproblemen führen. Um dem entgegenzuwirken, hat sich das Land Berlin mit dem sog. »Mietendeckel« darauf verständigt, die Mieten bestehender Mietverträge ab sofort

für fünf Jahre einzufrieren und die Umlage von Modernisierungskosten auf die Mieter deutlich zu begrenzen.

Der »Mietendeckel« soll für nicht preisgebundene Mietwohnungen in der ganzen Stadt gelten und helfen, die anhaltende Preisspirale zu durchbrechen und Zeit für den Neubau zu gewinnen. Rechtliche Unsicherheiten gründen derzeit noch im Verhältnis von öffentlich-rechtlichem Mietpreisrecht der Länder und bürgerlich-rechtlichem Mietpreisrecht des Bundes, da bislang noch kein Bundesland von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht hat.

Berlins starke Partner

Um die Stadt konsequent und bedarfsgerecht mit Wohnraum zu versorgen, stehen dem Land verschiedene Steuerungsinstrumente und der Neubau zur Verfügung. Die übergeordnete Strategie »Bauen, Kaufen, Deckeln« bildet die Grundlage des kommunalen Handelns. Mit den Instrumenten hat Berlin die Voraussetzung geschaffen, um auch in der Zukunft wettbewerbsfähig zu bleiben und zugleich seinem Anspruch an eine gemeinwohlorientierte Steuerung des Wohnungsmarkts gerecht zu werden.

Für die Umsetzung dieser Strategie braucht die Stadt starke Partner. Die landeseigenen WBG sind Berlins wichtigste Partner bei der staatlichen Reaktion auf die Verwerfungen am Wohnungsmarkt. Um auf die Herausforderungen am Berliner Mietenmarkt reagieren zu können, wurde 2017 eine Kooperationsvereinbarung für eine sozial ausdifferenzierte Mie-



tenpolitik im Bestand sowie einen Wohnungsneubau für breite Bevölkerungsschichten geschlossen. Mit dem Fokus auf bezahlbare Mieten trägt die Vereinbarung wesentlich dazu bei, einer überhitzten Marktentwicklung entgegenzusteuern und den sozialen Zusammenhalt in der Stadt zu fördern.

Um aber den gesamtstädtischen Bedarf an Wohnraum decken zu können, braucht es auch starke Kooperationen mit den privaten Genossenschaften. Berlin kann die benötigten Wohnungen nicht alleine bauen, zumal nur rund ein Viertel der ermittelten Potenziale auf städtischen Flächen liegen. Mit zusammen rund 180.000 Mietwohnungen in Berlin verfügen die Genossenschaften über einen großen Wohnungsbestand zu sozial verträglichen Konditionen. Vom Land Berlin werden die Genossenschaften daher mit einer Förderung für Neubau und Bestandserwerb, durch die Bereitstellung von Grundstücken und durch Kooperationen beim kommunalen Vorkaufsrecht unterstützt.

Last, but not least nehmen auch die privaten Entwicklungsträger eine zentrale Rolle beim Wohnungsneubau in Berlin ein. Eine Vielzahl an verantwortungsbewussten Bauunternehmen in Berlin trägt jedes Jahr wesentlich dazu bei, die erforderliche Neubauquote zur Bedarfsdeckung zu erreichen. Ihr Engagement und Einsatz ist ebenso ein unverzichtbarer Bestandteil der Stadt, die mehr Wohnungen braucht – und Wachstum kann.

Wo Marktentwicklungen Grenzen durchbrechen, muss auch eine staatliche Reaktion hierauf an Grenzen gehen. Berlin betritt mit dem

Mietendeckel Neuland – als Ultima Ratio und als zeitlich befristetes Instrument.

Mittel- und langfristig ist Berlin mit der Förderung des Neubaus, der kooperativen Baulandpolitik und der transparenten Liegenschaftspolitik auf dem richtigen Weg. Berlin weiß die landeseigenen WBG, die privaten Genossenschaften ebenso wie die engagierten, leistungsfähigen und verantwortungsvollen Projektträger als Kooperationspartner an seiner Seite. Nur gemeinsam und mit einer ausgewogenen Strategie wird es gelingen, neue und bezahlbare Wohnungen zu bauen, aber auch die Infrastrukturen und öffentlichen Räume zu entwickeln. Leistbar ist dies nur auf Basis einer abgestimmten und belastbaren Handlungsgrundlage, die sicherstellt, dass sich die Menschen das Leben in Berlin auch morgen noch leisten können. Politik kann den Markt zügeln, aber nicht außer Kraft setzen. Politik muss im Interesse der Berlinerinnen und Berliner Anreize schaffen, weiterhin in den Bau von bezahlbaren Wohnungen zu investieren. Nur so kann das Recht auf Wohnen gewährleistet werden.



Dr. Frank Nägele ist Staatssekretär für Verwaltungs- und Infrastruktursteuerung in der Senatskanzlei Berlin. Nach dem Studium der Politikwissenschaften an der Universität Konstanz promovierte er am Institut für Politikwissenschaft der Humboldt-Universität zu Berlin mit einer Arbeit über Regionale Wirtschaftspolitik im kooperativen Bundesstaat. Vor seinem Amtsantritt in Berlin war er Staatssekretär in Schleswig-Holstein und Niedersachsen. Zuvor koordinierte er als Referatsleiter im Bundeskanzleramt die Angelegenheiten der neuen Bundesländer, wo er auch für neue Steuerungsinstrumente in der öffentlichen Verwaltung zuständig war und die Gruppe »Finanzpolitik« stellvertretend leitete. Nägele ist verheiratet und hat zwei Kinder.