

Philipp Mattern

WOHNUNGSVERSORGUNG IN BERLIN UND WIEN

Bedarfs- und Angebotsentwicklung seit der Jahrtausendwende

August 2016



GERECHTIGKEIT MUSS SEIN

Philipp Mattern

ist Promotionsstipendiat der Hans Böckler Stiftung
im Fach Bildungswissenschaften an der Universität
Duisburg-Essen und langjähriger Redakteur des
„Mieterecho“, der Mitgliederzeitung der Berliner
Mietergemeinschaft e.V.

EINLEITUNG

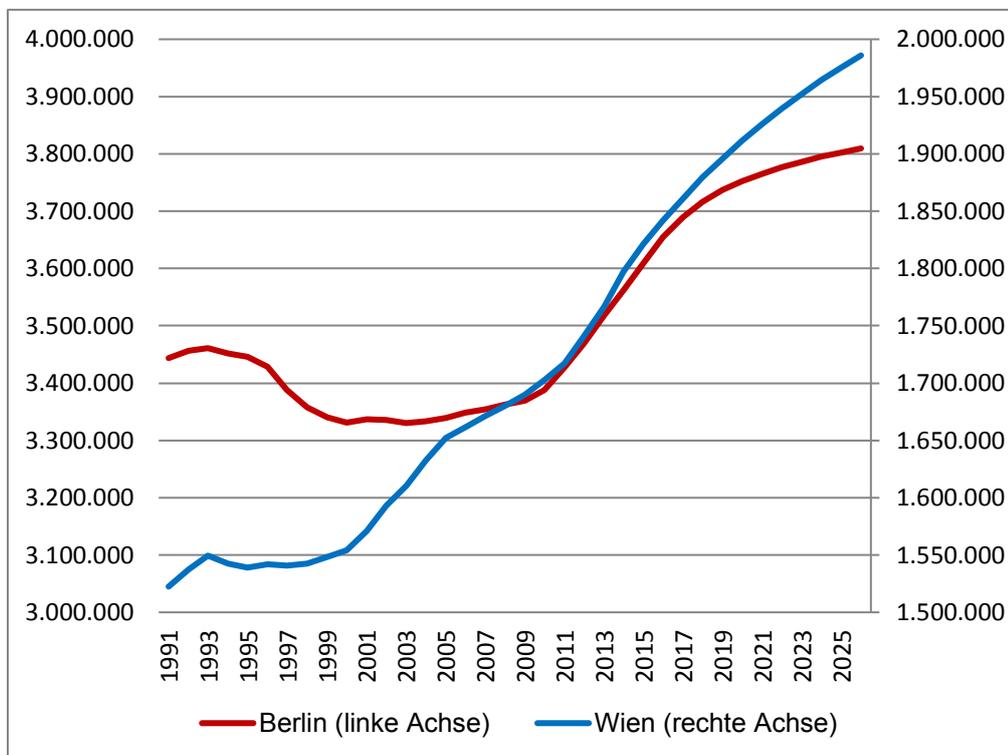
Die vorliegende Studie untersucht die Bedarfs- und Angebotsentwicklung von Wohnraum in Berlin und Wien seit der Jahrtausendwende. Der erste Teil widmet sich mit der Betrachtung der Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung den Veränderungen auf der Bedarfsseite. Dem Bedarf wird in einem zweiten Teil die Angebotsentwicklung anhand von Baufertigstellungen und Baugenehmigungen entgegengestellt. Der so konstatierte Fehlbedarf wird anschließend vor dem Hintergrund wohnungspolitischer Problemlagen und Lösungswege diskutiert.

INHALTSVERZEICHNIS

Einleitung.....	4
1. Bevölkerungsentwicklung	6
2. Wohnungsbau	11
3. Probleme und Lösungswege	17
4. Zusammenfassung.....	20
Literatur	21
Abbildungsverzeichnis	22

1. BEVÖLKERUNGSENTWICKLUNG

Grafik 1: Einwohnerzahlen und -prognose



(Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Einwohnerregister. Ab 2015 Prognose SenStadtUm (Mittlere Variante). Statistik Austria, Statistik des Bevölkerungsstandes. Ab 2015 Prognose MA 23. Die jeweils zum 01.01. erhobenen Wiener Zahlen wurden für die Darstellung mit den je zum 31.12. erhobenen Berliner Zahlen des Vorjahres gleichgesetzt)

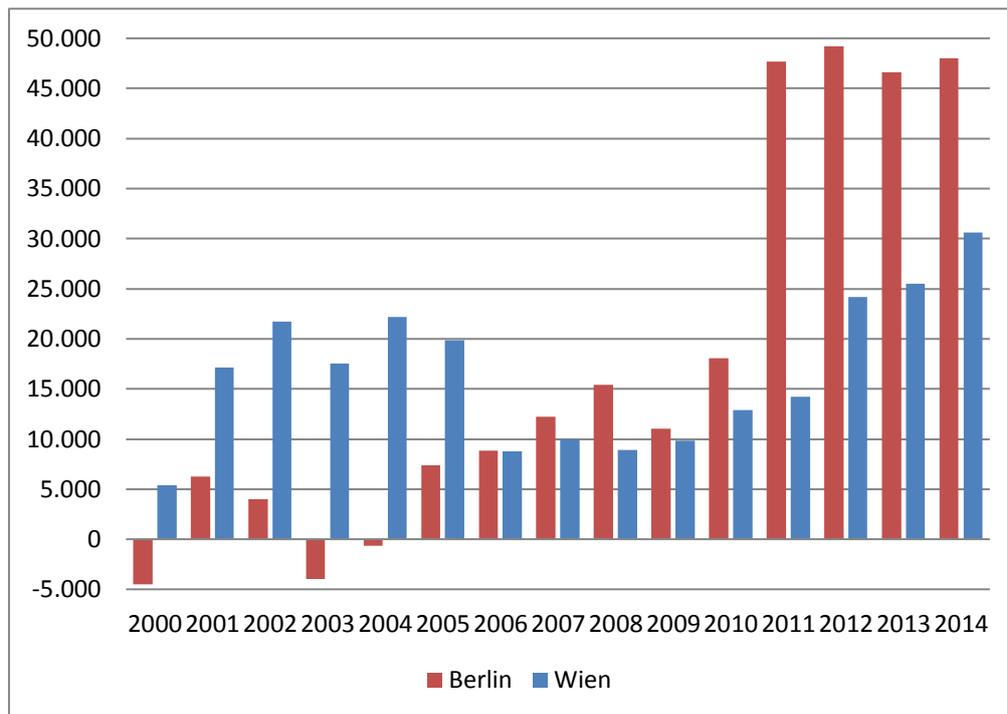
Sowohl Wien als auch Berlin erfuhren zu Beginn der 1990er Jahre einen spürbaren aber kurz anhaltenden Bevölkerungszuwachs. Dieser fiel in Wien wesentlich deutlicher aus als in Berlin. Während die Bevölkerungsentwicklung in Wien in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre weitgehend stagnierte, verzeichnete Berlin ab diesem Zeitpunkt eine mitunter deutliche Abwanderungsbewegung. Die Einwohnerzahl Berlins erreichte mit etwas über 3,3 Mio. Personen ihren Tiefststand im Jahr 2003. Zu diesem Zeitpunkt konnte Wien bereits einen abermaligen deutlichen Zuzug verzeichnen. Während Wien bereits in den ersten Jahren des neuen Jahrtausends kräftig zugelegt hatte, holte Berlin ab Ende des Jahrzehnts deutlich auf. In Wien wiederum kam es in dieser Zeit zu einem leichten Abflauen des Zuzugs.

In den folgenden Jahren verzeichneten beide Städte Rekordzuwächse. In nur drei Jahren – von 2009 bis 2012 – erhöhte sich der jährliche Bevölkerungszuwachs in Wien um das 2,5-fache (von knapp 10.000 auf über 24.000). Der bisherige Höchstwert des Jahres 2014 von über 30.000 Personen wurde 2015 mit knapp 43.000 Menschen abermals überschritten. In Berlin wiederum konnte sich der Bevölkerungszuwachs in nur zwei Jahren – von 2009 bis 2011 – mehr als vervierfachen (von 11.000 auf rund 48.000).

Alleine im Jahre 2012 erreichte das Nettobevölkerungswachstum in Berlin einen Spitzenwert von knapp 50.000 Personen. Unter Beachtung der hohen Flüchtlingszahlen ist zu erwarten, dass sich der endgültige Wert für das Jahr 2015 in einer ähnlichen Größenordnung bewegen wird.

Berlin hatte somit im Jahr 2014 knapp 210.000 Einwohner mehr als noch im Jahr 2009 und knapp 265.000 mehr als 2004. Die Stadt Wien wuchs in demselben Fünf- bzw Zehnjahreszeitraum um rund 107.000 bzw 165.000 Einwohner.

Grafik 2: Jährliches Bevölkerungswachstum (absolute Zahlen)

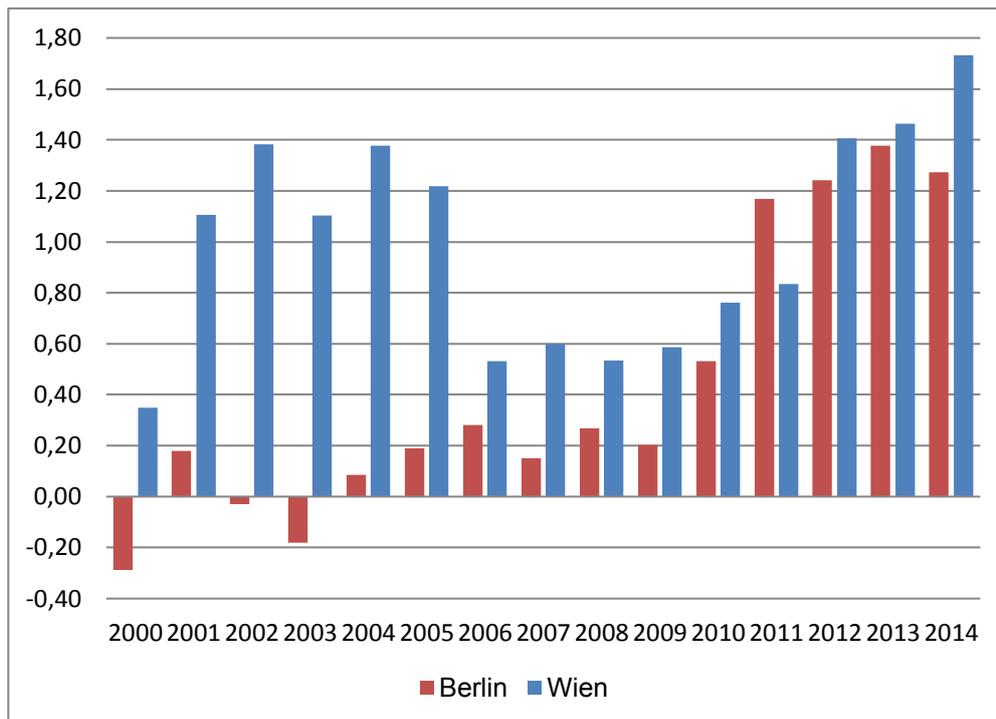


(Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Statistische Jahrbücher; Statistik Austria, Statistik des Bevölkerungsstandes; eigene Berechnungen)

Der überaus starke Bevölkerungszuwachs der letzten Jahre lässt sich in beiden Städten zurückführen auf einen hohen Zuzug vor allem aus dem EU-Ausland und hier besonders aus dem Süd- und Osteuropäischen Raum. Ursachen hierfür können sowohl vermutet werden in den wirtschaftlichen Entwicklungen der sog. Krisenländer Südeuropas als auch in der Arbeitnehmerfreizügigkeit für Bürger der EU8-Staaten ab 2011 sowie den weiteren EU-Erweiterungen. Zudem ist ein vermehrter Zuzug aus den Ländern des Nahen Ostens zu verzeichnen, wobei die stark erhöhten Flüchtlingszahlen des Jahres 2015 noch nicht mit eingerechnet sind. Zugleich ist in Berlin in den vergangenen Jahren ein deutlich abnehmender Zuzug von Inländern zu beobachten, welcher sich von rund 20.000 Personen im Jahr 2009 auf rund 10.000 in 2013 halbiert hat. In Wien ist seit knapp 10 Jahren sogar eine Abwanderung von Inländern im niedrigen dreistelligen Bereich pro Jahr zu beobachten.

Derzeit leben ca. 1,8 Mio. Menschen in Wien. Mit dieser Einwohnerzahl hat Wien Hamburg knapp überholt und ist inzwischen die zweitgrößte Stadt im deutschsprachigen Raum. Berlin wiederum hat gegenwärtig ca. 3,6 Mio. Einwohner und ist damit ziemlich genau doppelt so groß wie Wien. Bezieht man die Zahlen zur Bevölkerungsentwicklung auf die jeweilige Größe der Stadt, so wird deutlich, dass der seit der Jahrtausendwende erfolgte Bevölkerungszuwachs in Wien verhältnismäßig wesentlich größer ausgefallen ist als in Berlin

Grafik 3: Jährliches Bevölkerungswachstum (Prozent ggü Vorjahr)

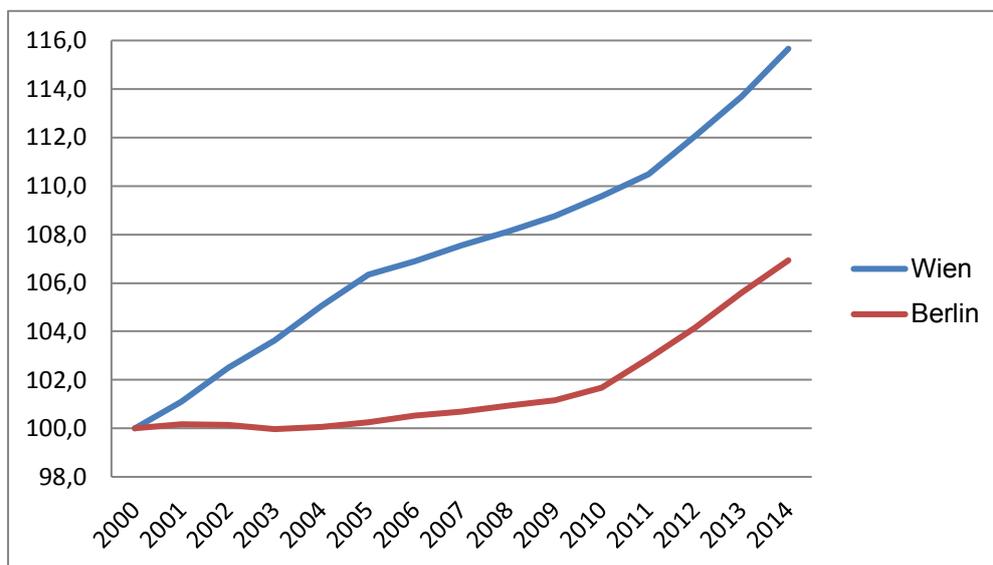


(Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg; Statistik Austria; eigene Berechnungen)

Betrachtet man den prozentualen Bevölkerungszuwachs gegenüber dem Vorjahr, so zeigen sich für Wien bereits seit Anfang des vergangenen Jahrzehnts wiederholt Werte deutlich über einem Prozent. Den Spitzenwert erreichte Wien im Jahr 2014 mit einem Bevölkerungszuwachs von 1,73% gegenüber dem Vorjahr. Für Berlin sind erst seit dem Jahr 2011 durchgängige Zuwächse von deutlich über einem Prozent zu verzeichnen. Den bisherigen Spitzenwert für Berlin lieferte das Jahr 2013 mit 1,38%.

Grafik 4: Bevölkerungswachstum (ggü Jahresende 2000 = 100)

(Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg; Statistik Austria; eigene Berechnungen)

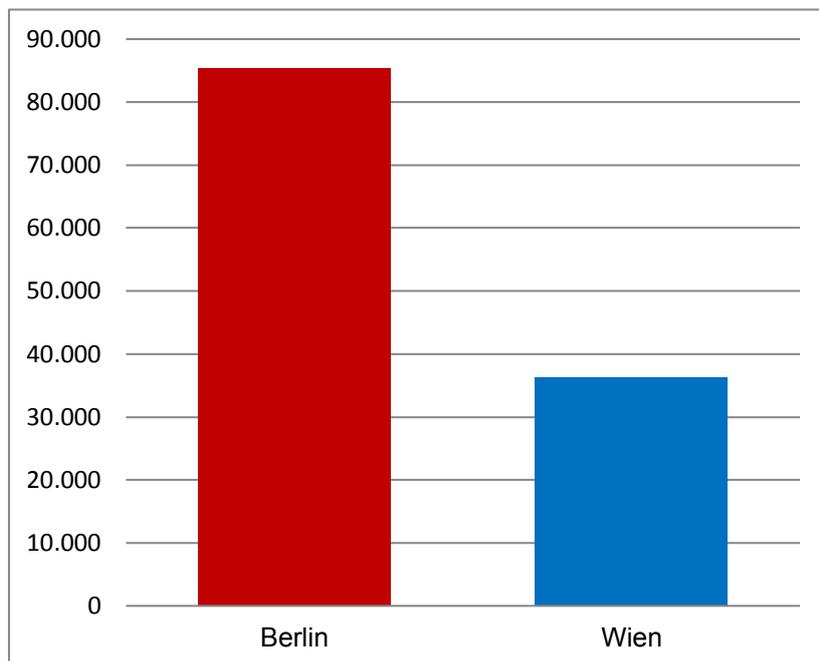


Gegenüber dem Jahr 2000 hat die Bevölkerungszahl Wiens im Jahr 2014 um insgesamt 15,7% zugenommen. In Berlin stieg die Bevölkerungszahl in dem selben Zeitraum um 6,9%. Gemessen an der Größe der Stadt und ausgedrückt in prozentualen Werten fiel der Bevölkerungszuwachs in Wien in den letzten eineinhalb Jahrzehnten also mehr als doppelt so kräftig aus wie in Berlin.

Die durchschnittliche Haushaltsgröße sank in Berlin von 2,0 Personen im Jahr 1991 auf 1,8 Personen im Jahr 2014. Die Single-Haushalte machten im Jahr 2014 rund 55% der Gesamthaushalte Berlins aus, während es im Jahr 1991 noch 45% waren.

In Wien entwickelte sich demgegenüber die durchschnittliche Haushaltsgröße weitgehend stabil und liegt nach wie vor bei rund 2,0 Personen.

Grafik 5: Wachstum Privathaushalte 2011-2014

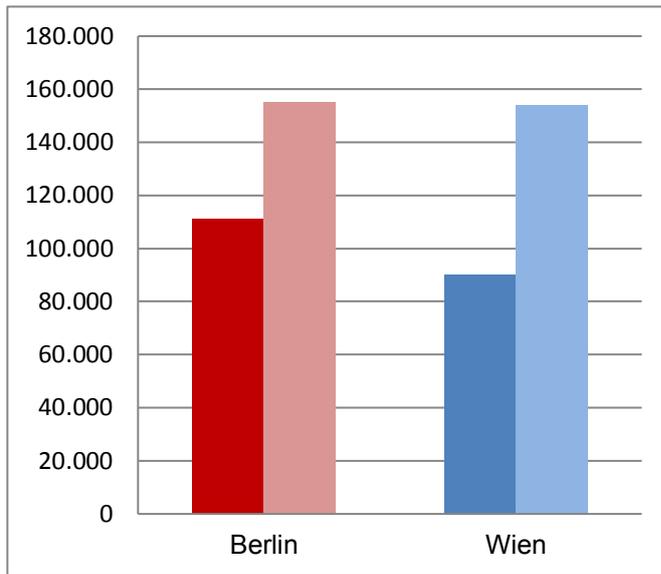


(Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Mirkozensus; Statistik Austria, Mirkozensus-Arbeitskräfteerhebung)

Die absolute Zahl der Privathaushalte hat in beiden Städten entsprechend des Bevölkerungswachstums deutlich zugenommen. In Berlin macht sich zudem die gesunkene und im Vergleich zu Wien wesentlich geringere durchschnittliche Haushaltsgröße bemerkbar. Alleine in den Jahren 2011-2014 erhöhte sich die Zahl der Privathaushalte in Wien um 36.300, während sie in Berlin im gleichen Zeitraum um ganze 85.400 wuchs.

Auch für die kommenden Jahre wird für beide Städte ein nicht wesentlich abnehmendes Bevölkerungswachstum prognostiziert. Amtliche Schätzungen gehen davon aus, dass Wiens Einwohnerzahl ab 2016 in einem Zeitraum von 5 Jahren um weitere knapp 90.000 und in einem Zeitraum von 10 Jahren um insgesamt rund 154.000 Personen steigen wird.

Grafik 6: Prognose Bevölkerungswachstum in den nächsten 5 bzw 10 Jahren



Berlin wird Schätzungen zufolge in 5 Jahren knapp 111.000 und in 10 Jahren etwa 155.000 Einwohner mehr haben als heute. Gemessen an der Größe der Stadt, kann nach jetzigem Stand davon ausgegangen werden, dass auch auf mittelfristige Sicht der künftige Bevölkerungszuwachs in Wien proportional höher ausfallen wird als in Berlin.

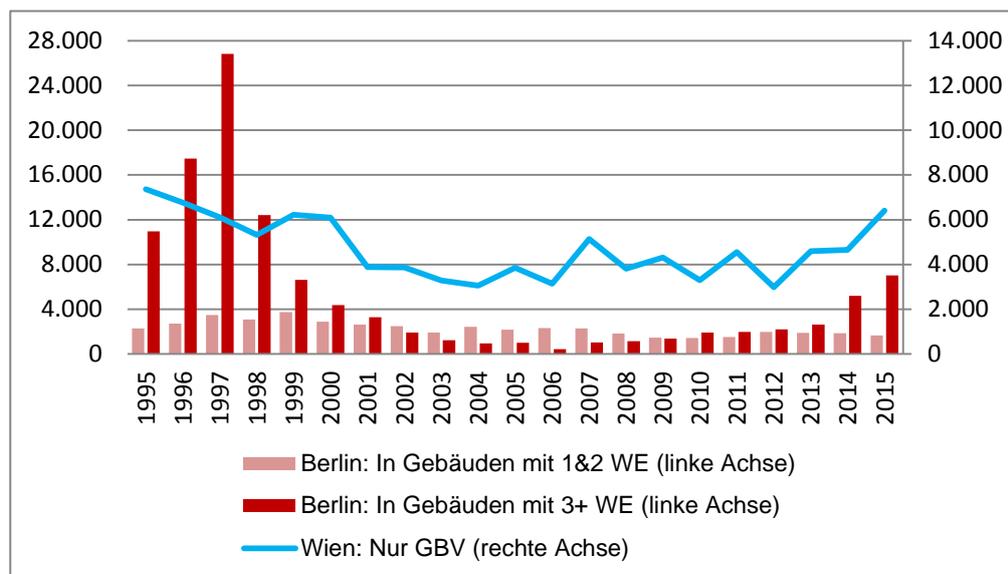
(Quelle: Prognose SenStadtUm (Mittlere Variante); Prognose MA 23)

2. WOHNUNGSBAU

In Berlin entwickelte sich in den letzten zwanzig Jahren die Zahl der fertiggestellten Wohneinheiten in Ein- und Zweifamilienhäusern stabil und bewegte sich dauerhaft im niedrigen vierstelligen Bereich pro Jahr. Bei diesen Bauten handelt es sich überwiegend um Wohneigentum. Starke Veränderungen sind jedoch im Bereich des mehrgeschossigen Wohnbaus zu verzeichnen, in welchem tendenziell die Errichtung von Mietwohnungen zu verorten ist. Bei den Gebäuden mit drei und mehr Wohneinheiten ist in den letzten zwei Jahrzehnten eine enorme Varianz feststellbar. Ab Mitte der 1990er Jahre wurde das wiedervereinigte Berlin als neue bundesdeutsche Hauptstadt von einem wahren Bauboom geprägt. Dieser führte zum einen zu einer beachtlichen Bautätigkeit im Bereich der Büro- und Verwaltungsgebäude. Zum anderen kam es zu einer enormen Bauleistung im Bereich des mehrgeschossigen Wohnbaus. Die Zahl der Fertigstellungen bewegte sich in diesem Bereich über mehrere Jahre in fünfstelliger Größenordnung und erreichte mit knapp 27.000 Wohneinheiten im Jahr 1997 ihren Höhepunkt. Seitdem ist ein stetiges Abflauen der Bautätigkeit zu beobachten, welche sich in den Jahren zuvor bereits durch eine rückläufige Anzahl von Baugenehmigungen abzeichnete. Die Zahl der Fertigstellungen von Wohnungen in Gebäuden mit drei und mehr Wohneinheiten ist um die Jahrtausendwende in den niedrigen vierstelligen Bereich abgesackt und sank in den Folgejahren weiterhin kontinuierlich. Mitte des Jahrzehnts bewegten sich die Fertigstellungen im nur noch dreistelligen Bereich und erreichten im Jahr 2006 ihren Tiefstwert mit gerade einmal 452 Wohneinheiten. Seitdem hat der Geschosswohnungsbau in Berlin nur langsam wieder an Fahrt aufgenommen.

Im Jahr 2010 lag die Zahl der fertiggestellten Wohnungen in Gebäuden mit drei und mehr Wohneinheiten nach fast einem Jahrzehnt erstmals wieder zumindest gering über der Zahl der Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern. Gemessen an einem entsprechend niedrigen Ausgangsniveau hat sich die Zahl der Fertigstellungen erst in den letzten beiden Jahren deutlich erhöht: Von 2013 auf 2014 verdoppelte sie sich knapp auf rund 5.200; zuletzt lag sie bei rund 7.000 Wohneinheiten im Jahr 2015.

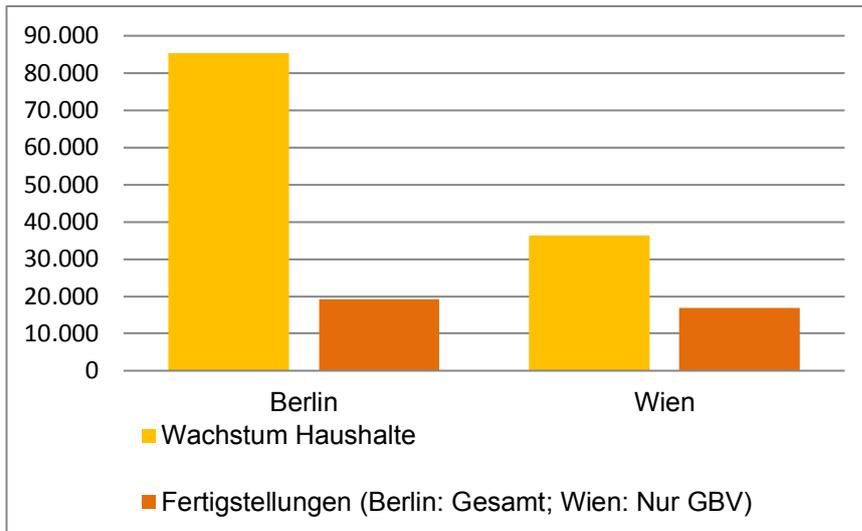
Grafik 7: Fertiggestellte Wohnungen



(Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg; GBV)

Für die Stadt Wien existieren keine gesicherten Daten der insgesamt fertiggestellten Wohneinheiten. Vor allem die private Bautätigkeit ist nur unzureichend erfasst. Zieht man jedoch zu Vergleichszwecken die gesicherten Zahlen der gemeinnützigen Bauvereinigungen (GBV) heran, so lässt sich eine deutliche Differenz zu Berlin erkennen: Alleine die Anzahl der fertiggestellten Wohneinheiten im gemeinnützigen Wohnungsbau bewegte sich in den vergangenen zwanzig Jahren kontinuierlich im mittleren vierstelligen Bereich pro Jahr. Die überwiegende Zahl der jährlich im Schnitt grob 5.000 Wohnungen befindet sich dabei im mehrgeschossigen Mietwohnungsbau. Die Bautätigkeit der GBV überstieg somit in absoluten Zahlen für mehrere Jahre die gesamte Neubauleistung Berlins deutlich. Zuletzt wurden im Jahr 2015 rund 6.400 Wohneinheiten von den Gemeinnützigen in Wien fertiggestellt.

Grafik 8: Haushaltswachstum vs. Wohnungsbau 2011-2014

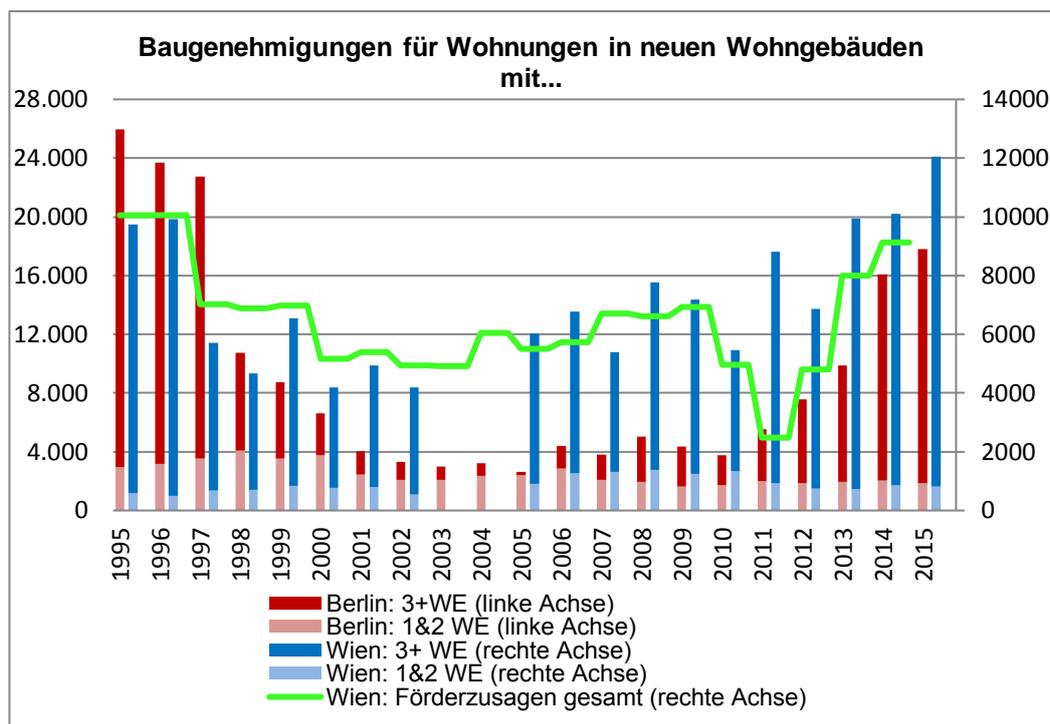


(Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg; Statistik Austria; GBV)

Ein entsprechendes Bild ergibt sich, wenn man die Neubauleistung ins Verhältnis zum Haushaltswachstum der jeweiligen Stadt setzt: Alleine für die Jahre 2011 bis 2014 stehen in Berlin einem Wachstum von über 85.000 Privathaushalten keine 20.000 fertiggestellten Wohneinheiten insgesamt (inklusive Ein- und Zweifamilienhäuser) gegenüber. Die Bauleistung deckt also keine 23% des Haushaltswachstums ab.

Im gleichen Zeitraum wuchs die Zahl der Privathaushalte in Wien um über 36.000. Demgegenüber stehen knapp 17.000 neue Wohnungen, die alleine von den GBV fertiggestellt wurden. Das entspricht mehr als 46% der neuen Haushalte. Alleine die Fertigstellungen der GBV decken also einen mehr als doppelt so hohen Anteil der neu hinzugekommenen Haushalte ab, als dies die gesamten Fertigstellungen in Berlin tun. Zu beachten ist ferner, dass sich die Bautätigkeit in Wien nicht auf die Gemeinnützigen beschränkt, sondern ebenso von privaten Akteuren geleistet wird. Geht man nach grober Schätzung davon aus, dass die Privaten noch einmal genauso viele Wohnungen pro Jahr bauen, so lässt sich folgern, dass in Wien die Schaffung von neuem Wohnraum in den letzten Jahren zumindest annähernd mit dem Haushaltswachstum mithalten konnte, während der Neubau in Berlin weit hinter dem Bedarf zurückblieb.

Grafik 9: Baugenehmigungen für Wohnung in neuen Wohngebäuden



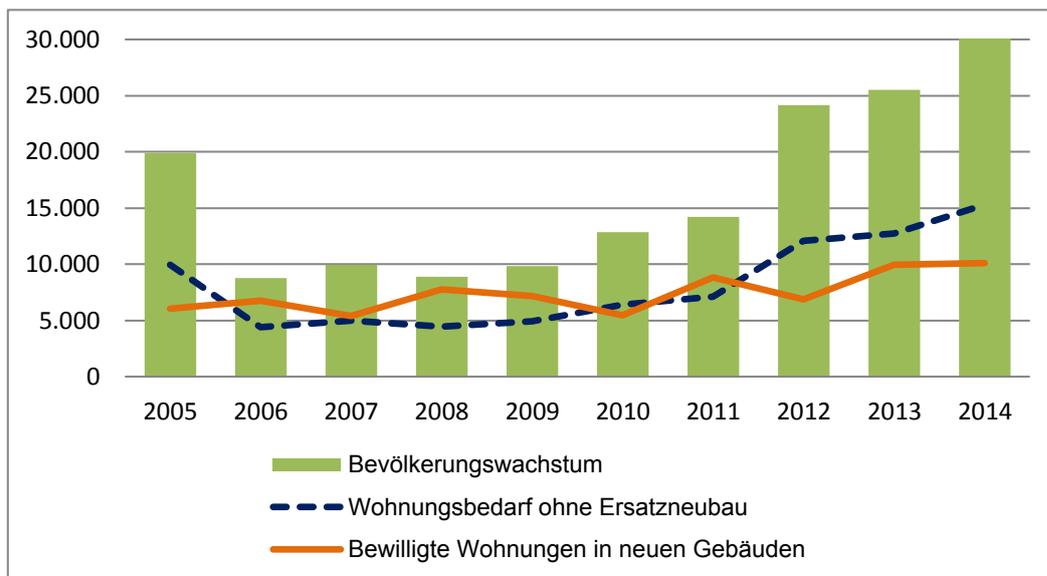
(Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg; Statistik Austria. Daten der Bewilligungen 2003/04 für Wien nicht verfügbar. Förderzusagen inklusive Heimplätze)

Als ein Motor der Wiener Neubautätigkeit kann die massive Wohnbauförderung gesehen werden. Über einen Zeitraum von zwanzig Jahren zeigt sich, dass diese sich bei einigen Schwankungen langfristig weitgehend stabil auf hohem Niveau bewegt und in der Tendenz mit den Zahlen der Baubewilligungen korrespondiert. Es kann also davon ausgegangen werden, dass bei erteilter Förderzusage zeitnah eine Bewilligung eingeholt und das Vorhaben realisiert wird. Umgekehrt beobachtet man in Berlin einen deutlichen Rückgang der Baugenehmigungen ebenso wie der Fertigstellungen für den Mehrfamilienhausbau seit dem Herunterfahren der Neubauförderung des sozialen Wohnungsbaus um die Jahrtausendwende bis zu ihrer völligen Einstellung im Jahr 2003. Zu der gleichen Zeit machte sich in Berlin zudem der deutliche Bevölkerungsrückgang bemerkbar, welchem ebenfalls eine dämpfende Wirkung auf die Neubautätigkeit zugesprochen werden muss. Der Wohnungsmarkt galt in dieser Zeit als „entspannt“ und teils sogar von einem Überangebot geprägt.

Beachtlich ist jedoch, dass der Wohnungsbau auch mit dem inzwischen seit einem Jahrzehnt anhaltenden und zum Teil enormen Bevölkerungswachstum nur langsam wieder an Fahrt aufgenommen hat und nicht im Geringsten mit dem steigenden Bedarf schritthalten konnte. Betrachtet man nicht nur die Zahlen der Fertigstellungen, sondern auch die der Baugenehmigungen, so wird deutlich, dass sich dieser Trend in Zukunft fortsetzen wird. Die Zahl der Baugenehmigungen für Wohnungen in Gebäuden mit mindestens drei Wohneinheiten erreichte in Berlin erstmals 2014 wieder eine fünfstellige Zahl. Im Jahr 2015 lag sie bei immerhin knapp 16.000. In Wien waren es im letzten Jahr über 11.200 Wohnungen, was gemessen an der Größe der Stadt deutlich mehr ist als in Berlin.

Selbst wenn alle in den letzten Jahren genehmigten Wohnungen fertiggestellt werden sollten, wird das so geschaffene Angebot in beiden Städten hinter dem rechnerischen Neubaubedarf zurückbleiben der sich unter Beachtung des Bevölkerungswachstums und der durchschnittlichen Haushaltsgröße (Berlin: 1,8; Wien: 2,0) ergibt. Unbeachtet bleibt hierbei der Bedarf an bestandserhaltendem Ersatzneubau.¹ Die Bewilligungen bzw. Genehmigungen beziehen sich auf Wohnungen in neuen Wohngebäuden.

Grafik 10: Wien: Bevölkerungswachstum und Baugenehmigungen

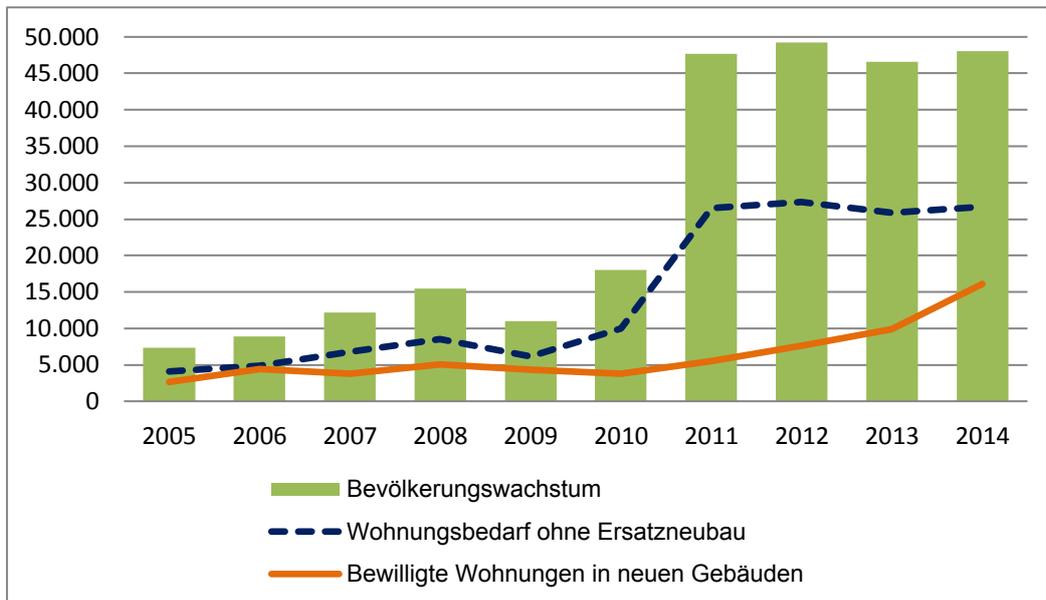


(Quelle: Statistik Austria; eigene Berechnungen)

Für Wien ist zu beobachten, wie sich in den vergangenen Jahren die Kurven von Bedarf und Bewilligung wiederholt überschritten haben. Auf einen steigenden Bedarf folgten somit Bauvorhaben zur Erhöhung des Angebots. Seit dem neuerlichen Anstieg des Bevölkerungswachstums im Jahr 2012 bleiben die Bewilligungen jedoch klar hinter dem rechnerischen Bedarf zurück.

¹ Für Wien lässt sich der nötige Ersatzneubau zur Kompensation von Abgängen im Bestand trotz umfassender Sanierungsförderung mit mindestens 2.000 Wohnungen jährlich beziffern (Schremmer 2015). In Berlin dürfte diese Zahl entsprechend höher liegen.

Grafik 11: Berlin: Bevölkerungswachstum und Baugenehmigungen

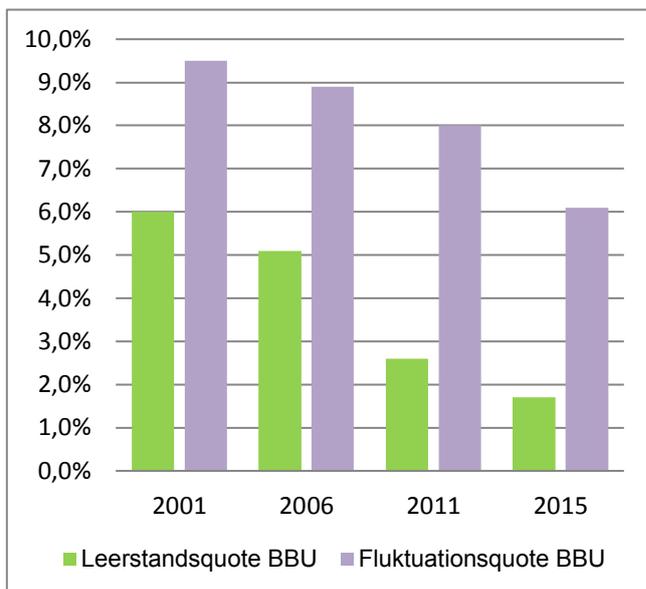


(Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg; eigene Berechnungen)

In Berlin ist dies bereits im gesamten Betrachtungszeitraum der Fall. Auch die Vervielfachung des jährlichen Bevölkerungswachstums ab 2011 führte nicht zu einer Projektierung von Neubauvorhaben, die die gestiegene Nachfrage auch nur annähernd hätten kompensieren können. Stattdessen hat sich ein Fehlbestand im beinahe sechsstelligen Bereich aufgebaut.

Es darf keinesfalls davon ausgegangen werden, dass der Berliner Wohnungsmarkt noch heute von den Angebotsüberhängen der späten 1990er Jahre zehren würde. Zu dieser Zeit stand ein durch Neubau erhöhtes Angebot an Wohnraum einer mit dem Bevölkerungsrückgang sinkenden Nachfrage gegenüber, was zu einem über mehrere Jahre „entspannten Wohnungsmarkt“ führte. Die Leerstandsreserven aus Zeiten dieser historischen Ausnahmesituation zu Beginn des Jahrtausends sind schon lange aufgebraucht. Das zeigen deutlich etwa die sinkenden Leerstands- und Fluktuationsquoten in den Beständen der Mitgliedsunternehmen des Verbands Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen (BBU), welche rund 40% des Berliner Mietwohnungsmarkts umfassen. Während die Leerstandsquote 2001 noch 6% betrug, hat sie sich in den folgenden 10 Jahren auf 2,6% mehr als halbiert. 2015 betrug sie im Schnitt nur noch 1,7% und in einzelnen Berliner Bezirken sogar deutlich unter 1%.

Grafik 12: Berlin: Leerstand und Fluktuation



In einem ähnlichen Maße nachgelassen hat die Fluktuation der Haushalte. Mit Erlass einer Kappungsgrenzenverordnung 2013 und der Einführung der „Mietpreisbremse“ im Jahr 2015 gestand der Berliner Senat schließlich die Existenz eines angespannten Wohnungsmarkts ein. Die ausreichende Versorgung breiter Bevölkerungsschichten ist heute zu angemessenen Bedingungen in Berlin nicht mehr gewährleistet.

(Quelle: BBU)

Auch in Wien bleibt der Neubau derzeit zwar hinter dem Bedarf zurück, aufgrund der dennoch nach wie vor vergleichsweise hohen Bautätigkeit ist das Missverhältnis von Angebot und Nachfrage noch nicht so stark ausgeprägt wie in Berlin. Jedoch lassen sich auch in Wien bei Fortsetzung der erkennbaren Tendenz auf mittlere Sicht Versorgungsengpässe erwarten.

3. PROBLEME UND LÖSUNGSWEGE

In absoluten Zahlen und erst recht im Verhältnis zur Größe der Stadt fiel der Wohnungsbau seit der Jahrtausendwende in Wien um ein Vielfaches größer aus als in Berlin. Wenn auch der Wiener Neubau in den letzten Jahren hinter dem Bedarf zurückblieb, so ist die Situation dort noch keineswegs so angespannt wie in Berlin, wo das weitgehende Ausbleiben des mehrgeschossigen Wohnungsbaus über viele Jahre zu einer alarmierenden Mangelversorgung mit Wohnraum geführt hat. Eine Erklärung für diese Entwicklungen kann in den jeweiligen Modellen der wohnungspolitischen Steuerung gesehen werden.

In Österreich existiert nach wie vor eine institutionelle Struktur, die eine Investitionssteuerung im mehrgeschossigen Wohnbau ermöglicht. Diese Struktur setzt sich zusammen aus der Wohnungsgemeinnützigkeit, der öffentlichen Wohnbauförderung der Länder sowie den Wohnbaubanken. Letztere werden zukünftig ergänzt durch die z.Zt. in Realisierung befindliche neue Wohnbauinvestitionsbank (WBIB).

Insgesamt stehen damit in Wien umfassende Förderinstrumente sowie eine breite Landschaft von möglichen Trägern des Wohnungsbaus zur Verfügung. Diese institutionelle Struktur scheint grundsätzlich geeignet, den Herausforderungen einer wachsenden Stadt zu begegnen da sie umfangreiche Möglichkeiten der wohnungspolitischen Steuerung bietet.

In Berlin hingegen wurde die wohnungspolitische Steuerung weitgehend aufgegeben, vor allem in Bezug auf die Objektförderung. Anfang des Jahrtausends wurde die Neubauförderung des sozialen Wohnungsbaus heruntergefahren und 2003 komplett eingestellt. Mit der Föderalismusreform 2006 wurde die Kompetenz für die Wohnbauförderung ausschließlich auf die Bundesländer übertragen, sie fand jedoch in Berlin keine Anwendung mehr. Erst seit dem Jahr 2014 ist wieder ein Förderprogramm in bisher geringen Umfang in Kraft.² Die landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften wurden durch Privatisierungen ihrer Bestände geschwächt. Die Bauämter der öffentlichen Verwaltungen sowie die Bauabteilungen der Wohnungsbaugesellschaften verfügen nach Jahren des ausgebliebenen Neubaus heute über entsprechend reduzierte Kompetenzen. Eine institutionelle Struktur für eine aktive Wohnungspolitik ist in Berlin heute nicht mehr vorhanden. Der Wohnungsbau wurde dem privaten Markt überlassen.

In beiden Städten sind in den letzten Jahren die Neuvertragsmieten auf dem privaten Mietwohnungsmarkt sowie die Kaufpreise für Immobilien und Grundstücke rasant und überproportional gestiegen (Baumgartner 2013; Investitionsbank Berlin 2015; Moshhammer/Tockner 2016; Schneider 2014). Die frei verhandelbaren Neuvertragsmieten wurden dabei insbesondere von einer Überschussnachfrage relativ zur Bauleistung angeheizt. Beachtlich ist dabei, dass in Berlin die Verknappung auf dem Wohnungsmarkt zwar zu steigenden Mieten führte, nicht jedoch zu einer signifikanten Angebotserhöhung. Auch die völlig marktkonforme Mietzinsbildung im Neubau sowie die steigenden Erträge im Bestand durch Mietanpassung anhand des Vergleichsmietensystems konnten nicht die erforderlichen Investitionsanreize für den Wohnungsbau im größeren Maße setzen. Wie das Beispiel Berlin eindrücklich zeigt, findet auch unter den Bedingungen einer äußersten Wohnungsknappheit keine adäquate Angebotserweiterung durch den privaten Markt statt.

Eine theoretische Erklärung hierfür liefert Riessland:

„Die Kosten der Errichtung von Wohnraum (Haus oder Wohnung) sind so hoch, dass nur wenige vermögende Haushalte in der Lage sind, diese Kosten/Preise sofort zu bezahlen. Es handelt sich also um ein typisches Investitionsgut mit sehr langer Nutzungsdauer. Das heißt, dass bei der Beurteilung der Angebotssituation von Wohnraum nicht nur die Kosten/Preise der Errichtung, sondern vor allem die Höhe der Finanzierungskosten als wesentliche preisbildende Komponente zu berücksichtigen ist. Dies gilt sowohl für den Fall von selbst genutztem Wohnungseigentum, als auch im Falle der Errichtung eines Mietwohnhauses durch einen Investor“ (2014, 21).

² 2015 wurden rund 1.000 Wohnungen gefördert, angestrebt sind bis zu 3.000 jährlich bei einer Bindung von 20 bis 30 Jahren.

Wie Riessland anhand verschiedener Investitionsrechnungen zeigt, kann der private Markt den erhöhten Bedarf an Wohnungen überhaupt nicht decken:

„Man erkennt, dass bei rein marktorientiert errichteten Wohnungen die maximale Belastungsgrenze für Bezieher niedriger und mittlerer Einkommen überschritten wird (...) und eine große Anzahl (ca. 20% bis 25%) gar nicht in der Lage ist, zu diesen Angebotspreisen eine Wohnung zu mieten. Für diese Haushalte wird daher vom Markt kein Angebot geschaffen“ (ebd., 23).

Die vorliegenden Zahlen aus Berlin und Wien bestätigen diese Annahme: Auf den Wohnungsmärkten wachsender Städte wird ohne staatliche Intervention keine adäquate Angebotserhöhung stattfinden. Der „Markt“ reagiert nicht auf den Bedarf, sondern lediglich auf die zahlungskräftige Nachfrage. Eine Wohnpolitik welche lediglich auf das dezentrale Wirken privater, gewerblicher Akteure setzt, ist daher nicht in der Lage, die für ein bedarfsgerechtes Angebot erforderliche wirtschaftliche Dynamik auszulösen. Gerade unter Beachtung der Struktur der zuwandernden Haushalte (hoher Anteil Arbeitnehmer/innen aus Ost- und Südosteuropa, Flüchtlinge) und der durchschnittlichen Haushaltsgrößen (1,8 bzw 2 Personen) wird der besondere wohnungspolitische Handlungsbedarf deutlich: Ein angemessener Neubau muss nicht nur quantitativ mit dem Bevölkerungswachstum mithalten, sondern er muss vor allem kleine und mittelgroße Mietwohnungen im günstigen und mittleren Preissegment schaffen. Um dieser Herausforderung gerecht zu werden, müssen geeignete Instrumente geschaffen und genutzt werden.

Für Wien heißt das, auf Basis der vorhandenen Strukturen tätig zu werden und diese auszubauen. Neben einer anhaltend hohen Wohnbauförderung wird vor allem den Investitionen in begleitende Infrastrukturprojekte sowie Fragen der Bodenpolitik eine wichtige Rolle zukommen.

In Berlin scheint vor allem eine Hinwendung und Fokussierung auf die Objektförderung dringend erforderlich, um wohnungspolitischen Gestaltungsspielraum wiederzuerlangen. Die Schaffung eines leistungsfähigen institutionellen Rahmens ist dafür die Voraussetzung. Ebenso wie in Wien wird der Investitionssteuerung im Rahmen einer öffentlichen Wohnbauförderung sowie der Frage nach der Trägerschaft der Bautätigkeit eine Schlüsselrolle zukommen.

Eine entsprechende Liegenschaftspolitik, die angesichts knapper Grundstücke und steigender Preise Bauland für bezahlbaren Wohnungsbau mobilisiert und bereithält, wird in beiden Städten eine Voraussetzung bedarfsgerechten Neubaus sein.

4. ZUSAMMENFASSUNG

- Berlin und Wien waren in den letzten Jahren von einem enormen Bevölkerungswachstum geprägt, das auch in Zukunft anhalten wird.
- Der bisherige Wohnungsbau bleibt hinter dem Bedarf zurück. In Berlin ist bereits eine Mangelversorgung mit Wohnraum eingetreten.
- In Wien existiert nach wie vor eine institutionelle Struktur, die die politische Steuerung des Wohnungsbaus ermöglicht, während in Berlin die wohnungspolitischen Instrumente weitgehend aus der Hand gegeben wurden.
- Berlin zeigt: Auch bei einem angespannten Wohnungsmarkt und freien Marktmieten im Neubau sowie aufgrund des Vergleichsmietensystems real steigenden Erträgen im Bestand entwickelt der private Markt keine bedarfsgerechte Bautätigkeit.
- Wohnungsknappheit führt zu steigenden Mieten, nicht aber zu einer adäquaten Angebots-erhöhung.
- Der Wohnungsbau bleibt auch in Zukunft eine zentrale Herausforderung in beiden Städten. Um eine bedarfsgerechte Bautätigkeit sicherzustellen, ist eine öffentliche Investitionssteuerung und massive Objektförderung notwendig.

LITERATUR

Baumgartner, Josef (2013), „Die Mietpreisentwicklung in Österreich“, *WIFO Monatsberichte* 7/2013, S. 559 – 577.

Investitionsbank Berlin (2015): „IBB Wohnungsmarktbericht 2015“: Berlin.

Moshhammer, Bernhard und Lukas Tockner (2016), „Mietensteigerungen in Wien und Österreich“, Kammer für Arbeiter und Angestellte: Wien.

Riessland, Bernd (2014), „Das österreichische Wohnungsmarktmodell – der Versuch einer effizienten Marktsteuerung“, *Kurswechsel* 3/2014, S. 20 – 28.

Schneider, Martin (2014), „Ein Fundamentalpreisindikator für Wohnimmobilien für Wien und Gesamtösterreich“, Österreichische Nationalbank: Wien.

Schremmer, Christoph (2015): „Wie wohnt Wien künftig – was sind die größten Herausforderungen?“, *Stadtpunkte* 14, Kammer für Arbeiter und Angestellte: Wien, S. 12 – 26.

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Grafik 1: Einwohnerzahlen und -prognose.....	6
Grafik 2: Jährliches Bevölkerungswachstum (absolute Zahlen)	7
Grafik 3: Jährliches Bevölkerungswachstum (Prozent ggü Vorjahr)	8
Grafik 4: Bevölkerungswachstum (ggü Jahresende 2000 = 100).....	9
Grafik 5: Wachstum Privathaushalte 2011-2014	10
Grafik 6: Prognose Bevölkerungswachstum in den nächsten 5 bzw 10 Jahren.....	11
Grafik 7: Fertiggestellte Wohnungen.....	12
Grafik 8: Haushaltswachstum vs. Wohnungsbau 2011-2014	13
Grafik 9: Baugenehmigungen für Wohnung in neuen Wohngebäuden	14
Grafik 10: Wien: Bevölkerungswachstum und Baugenehmigungen.....	15
Grafik 11: Berlin: Bevölkerungswachstum und Baugenehmigungen.....	16
Grafik 12: Berlin: Leerstand und Fluktuation.....	17

**Der direkte Weg zu unseren Publikationen:
E-Mail: konsumentenpolitik@akwien.at**

Bei Verwendung von Textteilen wird um Quellenangabe und Zusendung eines Belegexemplares an die AK Wien, Abteilung Konsumentenpolitik, ersucht.

Impressum

Medieninhaber: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien,
Prinz-Eugen-Straße 20–22, 1040 Wien, Telefon: (01) 501 65 0
Offenlegung gem. § 25 MedienG: siehe wien.arbeiterkammer.at/impressum
Zulassungsnummer: AK Wien 02Z34648 M
ISBN: 978-3-7063-0630-0
AuftraggeberInnen: AK Wien, Konsumentenpolitik
Fachliche Betreuung: Lukas Tockner
Autoren: Philipp Mattern
Grafik Umschlag und Druck: AK Wien
Verlags- und Herstellungsort: Wien
© 2016: AK Wien

**Stand August 2016
Im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien**

Gesellschaftskritische Wissenschaft: die Studien der AK Wien

Alle Studien zum Download:

wien.arbeiterkammer.at/service/studien



ISBN 978-3-7063-0630-0