

Wieviel Neubau braucht Berlin bis 2030?

**Analyse der Annahmen und Berechnungen zu den Neubauzielen bis 2030
auf Grundlage des Stadtentwicklungsplans (StEP) Wohnen und den
Bevölkerungsprognosen des Senats seit 2015**

Tilmann Heuser, BUND Berlin e.V.

Stand: 10.11.2021

Inhalt

1. Wieviel Neubau braucht Berlin bis 2030?	3
2. Ausgangssituation: Angespannter Wohnungsmarkt in Berlin seit 2012	4
3. StEP Wohnen 2030: Bedarfsermittlung für den Neubau 2017 bis 2030	5
4. Neubaubedarf ab 2021 auf Basis des StEP Wohnen.....	5
5. Bedarfsberechnungen für den Neubau von 200.000 Wohnungen bis 2030.....	7
6. Neubaubedarfe in Abhängigkeit von der prognostizierten Einwohnerentwicklung bis 2030.....	8
7. Veränderung des Neubaubedarfs durch den demographischen Wandel.....	9
8. Wohnbaupotenziale: mehr Transparenz notwendig.....	11
9. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	13

1. Wieviel Neubau braucht Berlin bis 2030?

Strittiges Thema in den Koalitionsverhandlungen von SPD, Grünen und Linken ist die Frage, wieviel Wohnungsneubau in den kommenden Jahren notwendig ist und ob dafür neue Bauflächen zu Lasten grüner Freiräume wie Tempelhofer Feld oder Elisabethaue auszuweisen sind.

In den Sondierungsgesprächen haben sich die Parteien auf das Ziel verständigt, dass in Berlin bis 2030 jährlich 20.000 Wohnungen neu gebaut werden sollen, um den akuten Wohnungsmangel zu beheben und ausreichend Wohnraum für den bis Ende des Jahrzehnts erwarteten Bevölkerungszuwachs zur Verfügung zu stellen. Diesem Neubauziel stehen die jüngst veröffentlichten Zahlen der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung entgegen. Diese rechnet auf Basis des Stadtentwicklungsplans Wohnen und der jüngst aktualisierten Bevölkerungsprognose ab dem Jahr 2022 „lediglich“ mit einem Neubaubedarf von 121.000 Wohnungen bis 2030 – damit knapp 60.000 weniger als derzeit diskutiert werden.

Den Neubauzielen liegen unterschiedliche Annahmen, Berechnungslogiken, Prognosen und Zeiträume zu Grunde, diese sind de facto jedoch nur Insidern bekannt. Als Grundlage für eine zielorientierte Diskussion wollen wir daher mit unserer Analyse klären:

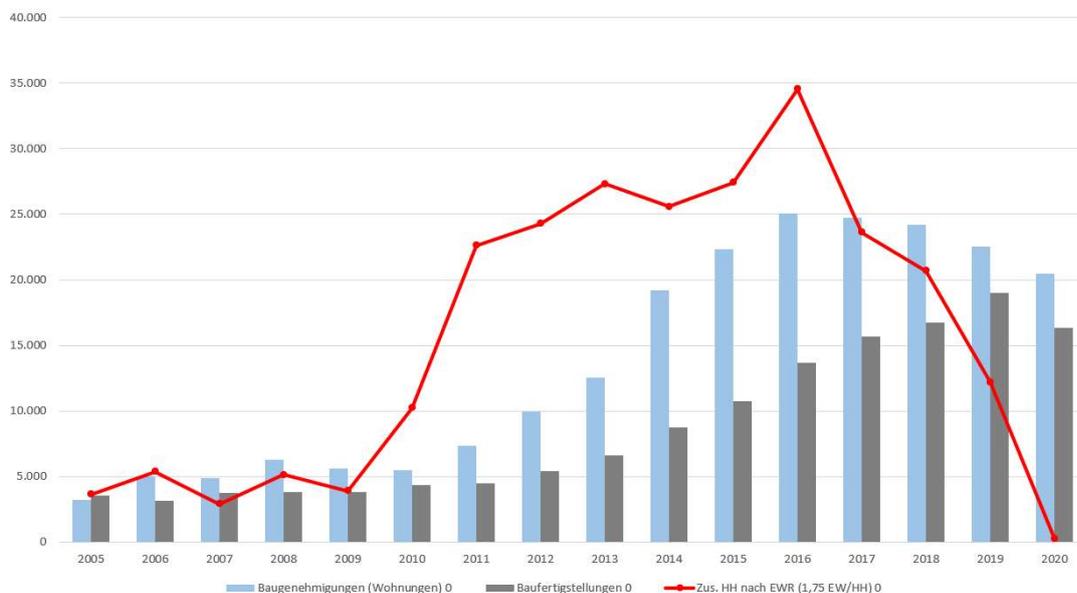
- Auf welchen Annahmen basiert der im StEP Wohnen 2030 für den Zeitraum 2017 bis 2030 ermittelte Neubaubedarf in Höhe von 194.000 Wohnungen?
- Wieviele der nach StEP Wohnen geplanten Wohnungen wurden bis Ende 2020 gebaut, wieviele sind – auch auf Grundlager aktueller Bevölkerungsprognosen – noch zu bauen?
- Auf welchen Annahmen basiert das diskutierte Neubauziel von jährlich 20.000 Wohnungen bis zum Jahr 2030?
- Wie fließt die sich im Zuge des demographischen Wandels verändernde Haushaltsstruktur (Personen pro Haushalt) in die Bedarfsberechnungen mit ein?
- Welche Wohnbaupotenziale weist Berlin auf, die im Sinne einer ökologischen und klimagerechten Stadtentwicklung besonders für die Schaffung neuen Wohnraums prädestiniert sind?

Aus der Analyse werden anschließend Handlungsempfehlungen für die zukünftige Berliner Wohnungsbaupolitik abgeleitet.

2. Ausgangssituation: Angespannter Wohnungsmarkt in Berlin seit 2012

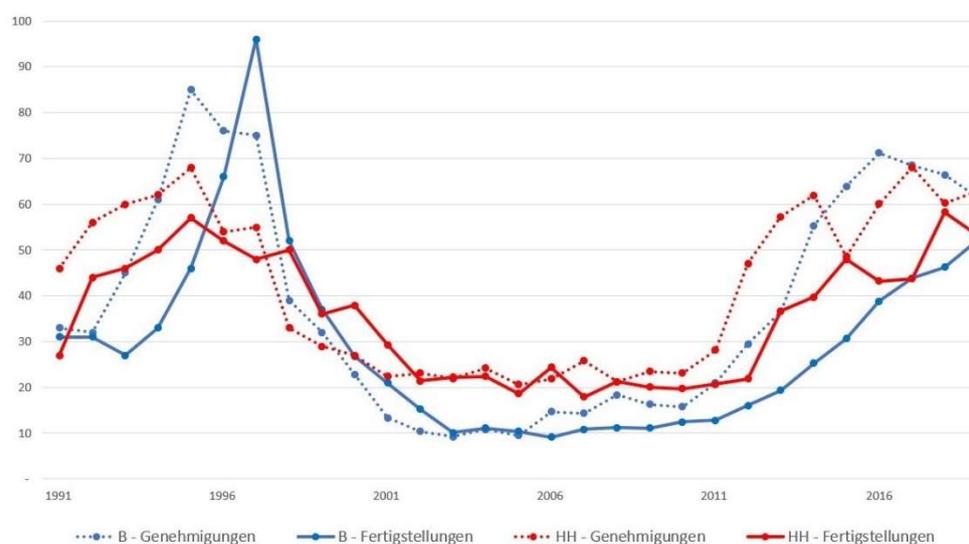
Angesichts des rasanten Wachstums der Bevölkerung in Berlin spätestens seit 2010 weist Berlin seit einigen Jahren einen sehr angespannten Wohnungsmarkt auf. Waren die 00er-Jahre noch durch hohe Leerstände gekennzeichnet, reagierten Markt und Politik im Vergleich zu anderen Großstädten erst mit Verzögerung durch den Bau von neuen Wohnungen auf die steigende Wohnungsnachfrage. Zudem nahm gegenüber früheren Wachstumszyklen die Fertigstellungsdauer für genehmigte Wohnungsbauten erheblich zu. Der Bau fertiggestellten überschritten erst im Jahr 2019 die zusätzliche Wohnungsnachfrage durch die – sich seit 2016 abschwächende – jährlich steigende Bevölkerungszahl.

Abbildung 1: Bautätigkeit bis 2018 hinkt Zahl der zusätzlichen Haushalte durch Einwohnerentwicklung hinterher



Quelle: Einwohner- und Baustatistiken, Amt für Statistik Berlin Brandenburg, eigene Berechnungen

Abbildung 2: Baugenehmigungen und Baufertigstellungen in Hamburg und Berlin seit 1991 (bezogen auf 10.000 Einwohner)



Quelle: Statisches Bundesamt (2021): Baugenehmigungen / Baufertigstellungen. Lange Reihen z. T. ab 1949.

3. StEP Wohnen 2030: Bedarfsermittlung für den Neubau 2017 bis 2030

Ausgangspunkt der aktuellen Diskussion über den Neubedarf bis 2030 ist der 2019 vom Berliner Senat beschlossene Stadtentwicklungsplan (StEP) Wohnen. Aufgabe des StEP Wohnen ist es festzustellen, „wie hoch der Bedarf an Wohnungen ist, wie viel Neubau notwendig ist, um diesen Bedarf zu decken, und wo geeignete Potenziale dafür liegen. Ziel ist eine bedarfsgerechte und ausreichende Flächenvorsorge für den Wohnungsneubau im gesamten Stadtgebiet bis 2030¹“. Entsprechend soll durch die Realisierung des im StEP Wohnen ermittelten Neubedarfs für die Jahre 2017 bis 2030 der marktaktiven Leerstand wieder auf das Niveau vom 31.12.2012 erhöht werden (ca. 3 Prozent Leerstand = ca. 60.000 Wohnungen).

Auf Basis der 2017 aktualisierten Bevölkerungsprognose von 2015 nimmt der StEP Wohnen für den Zeitraum 2013 bis 2030 eine Bevölkerungszunahme von 383.000 Personen auf 3,852 Mio. Einwohner an (Basis: Einwohnerregister). Bei Annahme einer durchschnittlichen Haushaltsgröße von 1,75 geht der Plan davon aus, dass bis zum Jahr 2030 knapp 218.000 Haushalte zusätzlich mit Wohnraum versorgt werden müssen (normatives Ziel: eine Wohnung pro zusätzlichem Haushalt). Zudem kalkuliert er für 2013 bis 2016 einen Bauabgang in Höhe von 500 Wohnungen pro Jahr, ab 2017 von 1.000 Wohnungen pro Jahr. Da bis Ende 2016 in Berlin knapp 40.000 neue Wohnungen gebaut wurden, schätzte der StEP Wohnen den Neubaubedarf für den Zeitraum 2017 bis 2030 auf 194.000 Wohnungen.

Die Rechenlogik des StEP Wohnen kurz zusammengefasst:
218.000 HH (383.000 zus. EW 2013 bis 2030 / 1,75 EW pro HH)
+ 16.000 Whg. Bauabgang
– 40.000 gebaute Whg. 2013-2016
= 194.000 Wohnungen bis 2030

4. Neubaubedarf ab 2021 auf Basis des StEP Wohnen

Von den 194.000 Wohnungen des StEP Wohnen wurden laut Baustatistik in den Jahren 2017 bis 2020 insgesamt knapp 68.000 Wohnungen gebaut. Aus dem StEP Wohnen 2030 ergibt sich damit ab Anfang 2021 ein Neubaubedarf von 126.000 Wohnungen. Mehr als 65.000 davon waren Ende 2020 genehmigt und sind zum größten Teil in Bau (Bauüberhang zum 31.12.2020). Der zusätzliche Planungs- und Genehmigungsbedarf liegt damit bei etwa 61.000 Wohnungen (zzgl. der Ende 2020 zwar genehmigten Wohnungen, die von den jeweiligen Bauträgern nicht realisiert werden).

Dieser verbleibende Baubedarf ab 2021 in Höhe von 126.000 Wohnungen teilt sich auf in:

- den „Nachholbedarf“ bzw. „Entlastungsbedarf“, der sich von 2013 bis 2020 aufgrund des hohen Zuzugs und der dafür nicht ausreichenden Bautätigkeit aufgebaut hat.
- den „Wachstumsbedarf“ aus der prognostizierten Bevölkerungszunahme von 2021 bis 2030.

¹ StEP Wohnen 2030 – Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (2019): Stadtentwicklungsplan Wohnen 2030. Berlin. S. 6.

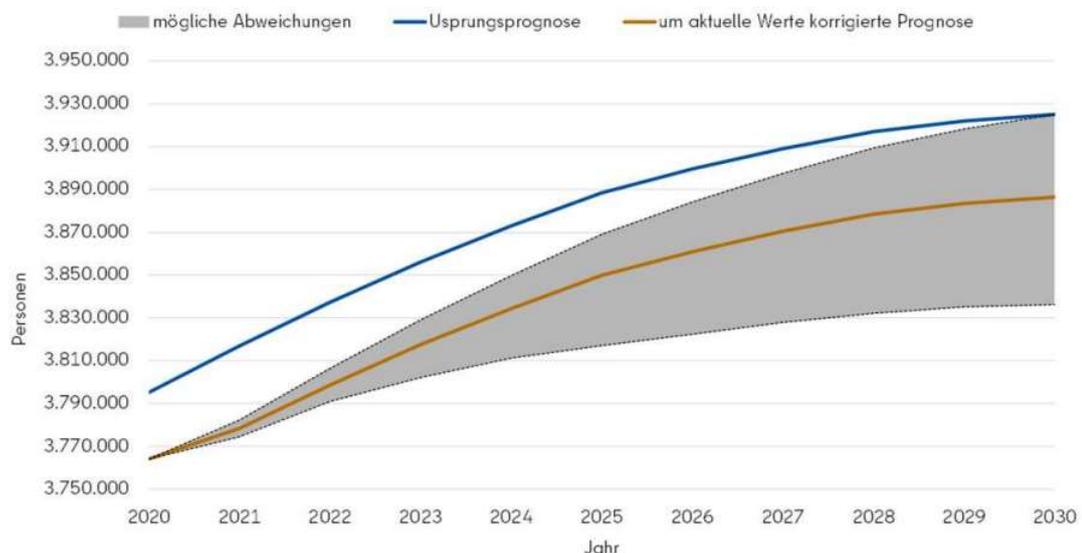
Der im StEP Wohnen kalkulierte Nachholbedarf von 77.000 Wohnungen ab 2017 hat sich mit Stand 2020 auf etwa 70.000 Wohnungen reduziert (bezogen auf aktuell 3,77 Mio. Einwohner). Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung geht davon aus, dass er sich mit den von ihr für 2021 erwarteten Fertigstellungen von 16.000 Wohnungen bei einer derzeit weitgehend stagnierenden Einwohnerzahl auf 54.000 Wohnungen reduziert.

Hingegen muss der „Wachstumsbedarf“ ab 2021 auf Grundlage der Bevölkerungsprognose von 2019 und deren Überprüfung durch den Senat in 2021 höher angesetzt werden:

Nach der Bevölkerungsprognose von 2019 erhöht sich die Einwohnerzahl bis 2030 um zusätzlich 72.800 Menschen auf 3,925 Mio. Einwohner. Daraus resultiert entsprechend der Rechenlogik des StEP Wohnen (zus. Einwohner / 1,75 Personen pro Haushalt) ein Mehrbedarf von 41.600 Wohnungen gegenüber der ursprünglichen Kalkulation (Baubedarf ab 2021 insgesamt ca. 165.000 Wohnungen, davon 95.000 Wohnungen Wachstumsbedarf).

Angesichts der Stagnation der Einwohnerentwicklung in 2019 und 2020 hat der Senat diese Annahme in diesem Jahr wieder um 40.000 auf 3,885 Mio. reduziert². Für die weitere Entwicklung der Stadt nimmt er aktuell an, dass das jährliche Wachstum der Bevölkerung entsprechend der Prognose von 2019 einsetzen wird (vgl. Abb. 2). Gegenüber dem StEP Wohnen ergibt sich dadurch ein Mehrbedarf von knapp 19.000 Wohnungen, ab 2021 folglich ein Baubedarf von ca. 145.000 Wohnungen (davon 75.000 Wohnungen Wachstumsbedarf).

Abbildung 2: Aktualisierte Bevölkerungsprognose für Berlin (2020 – 2030)



Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Senatsbeschluss Berlin Februar 2020, eigene Berechnungen

Quelle: Abbildung aus: Abgeordnetenhaus von Berlin: Finanzplanung von Berlin 2021 bis 2025. Vorlage des Senats zur Kenntnisnahme. Drucksache 18/4053 vom 24.08.2021.

²² Vgl. zu den dabei getroffenen Annahmen: Abgeordnetenhaus von Berlin: Finanzplanung von Berlin 2021 bis 2025. Vorlage des Senats zur Kenntnisnahme. Drucksache 18/4053 vom 24.08.2021. S. 13 ff-
<https://www.parlament-berlin.de/ad0s/18/IIIPlen/vorgang/d18-4053.pdf>

In ihrer aktuellen Berechnung des Baubedarfs ab 2022 geht die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung laut mündlicher Auskunft von einer Haushaltsgröße von 1,85 Personen/Haushalt aus. Abzüglich der für 2021 erwarteten Fertigstellungen von 16.000 Wohnungen ergibt sich demnach ein Neubedarf von 121.000 Wohnungen ab 2022 (entspricht 137.000 Wohnungen ab 2021, davon 67.000 Wohnungen Wachstumsbedarf einschl. Kompensation Bauabgang).

5. Bedarfsberechnungen für den Neubau von 200.000 Wohnungen bis 2030

Das derzeit diskutierte Neubauziel von 200.000 Wohnungen basiert auf folgenden Bedarfsberechnungen:

- Nach der Rechenlogik des StEP Wohnen ergibt sich das Neubauziel bei der Annahme, dass Berlin bis 2030 auf fast vier Millionen Einwohner wächst.
- Ebenso lässt es sich aus den Berechnungen des SPD Fachausschusses Soziale Stadt vom November 2018 ableiten³.

In seiner Kritik an der aus seiner Sicht zu niedrig angesetzten Bedarfsabschätzung des StEP Wohnen nahm der SPD Fachausschuss eine eigene Berechnung des Neubaubedarfs vor. Dieser legte er die obere Variante der Bevölkerungsprognose des Senats von 2015 zu Grunde, nach der bis 2030 die Einwohnerzahl auf 3,960 Mio. steigt – etwa 110.000 mehr als nach dem Entwurf des StEP Wohnen 2030. Auf Basis leicht veränderter Annahmen hinsichtlich Bauabgang, durchschnittlicher Haushaltsgröße sowie Leerstandabbau zwischen 2010 und 2013 berechnete der SPD Fachausschuss den Neubaubedarf für den Zeitraum 2018 bis 2030 auf 243.000 bis 253.000 Wohnungen. Davon wurden in den 2018 bis 2020 knapp 52.000 Wohnungen gebaut. Damit verbleibt nach dieser Rechnung das derzeit von den Koalitionsparteien diskutierte Neubauziel von 200.000 Wohnungen bis zum Jahr 2030.

Zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen die Berechnungen des StEP Wohnen und des SPD-Fachausschuss Soziale Stadt insbesondere hinsichtlich des „Nachholbedarfs“ bzw. des „Abbaus der Baudefizite aus den Jahren 2010/2017“:

- Der StEP Wohnen auf Basis des Zensus 2011 geht für Ende 2012 von einer Unterschreitung eines marktaktiven Leerstandes in Höhe von 3 Prozent des Wohnungsbestands aus (knapp 60.000 Wohnungen). Der SPD Fachausschuss legt – im Ergebnis seiner Kalkulation⁴ - ein um ca. 11.000 Wohnungen höheres Leerstandsziel zu Grunde.
- Für den Bauabgang vor 2020 setzt der SPD Fachausschuss 10.000 Wohnungen an, der StEP Wohnen dagegen 6.000.

³ SPD Fachausschuss VIII Soziale Stadt (2018): StEP Wohnen 2030 – Planwerk oder mehr Blendwerk. Informationsbrief 1802 vom 18.11.2018 (unveröffentlicht).

⁴ Der SPD Fachausschuss bezieht seine Berechnungen auf das Ausgangsjahr 2010. Zwischen 2010 und 2012 stieg die Bevölkerung um knapp 100.000 Menschen. Daraus ergeben sich bei 1,8 Personen/Wohnen eine zusätzliche Zahl von ca. 55.500 Haushalten. Gebaut wurden in diesem Zeitraum 14.299 neue Wohnungen. Als Leerstandsabbau für den Zeitraum setzt der SPD-Fachausschuss 30.000 Wohnungen an (55.500 – 14.000 – 30.000 = 11.000).

Die weiteren Unterschiede zwischen beiden Berechnungsmodellen liegen insbesondere in den jeweiligen Annahmen hinsichtlich der bis 2030 erwarteten Einwohnerzahlen für Berlin. Davon abgesehen sind die Kalkulationsgrundlagen für die Zeit ab 2021 ähnlich: Der Bauabgang wird von Beiden auf jährlich 1.000 Wohnungen geschätzt, bei der Haushaltsgröße rechnet der StEP Wohnen mit 1,75 Personen/Haushalt, der SPD-Fachausausschuss mit 1,80 – jeweils bezogen auf die zusätzlichen Einwohner.

6. Neubaubedarfe in Abhängigkeit von der prognostizierten Einwohnerentwicklung bis 2030

Unter Einbeziehung der Bauleistungen in den Jahren 2017/18 bis 2020 sowie einem Einwohnerstand von 3,77 Mio. Einwohner ergeben sich – in Abhängigkeit von den Annahmen zum „Nachholbedarf“ und der Zunahme der Haushalte entsprechend der jeweils prognostizierten Einwohnerentwicklung - folgende Baubedarfe bis zum Jahr 2030:

Tabelle 1: Wohnbaubedarfe nach StEP Wohnen und SPD-Fachausausschuss Soziale Stadt in Abhängigkeit von der Bevölkerungsentwicklung bis 2030

	StEP Wohnen 2030	SPD Fachausausschuss
Nachholbedarf für Bevölkerungszuwachs 2010/13 bis 2020 (3,77 Mio. Einwohner)	70.000	85.000
	davon Ende 2020 65.661 Wohnungen genehmigt/in Bau	
Wachstumsbedarf bis 2030 bei einer Bevölkerungszunahme ab Ende 2020 von:	+ 10.000 Bedarf aus Bauabgang 2021 - 2030 unabhängig von Einwohnerentwicklung	
82.000 auf 3,852 Mio. EW (StEP Wohnen 2030)	46.857	45.556
115.000 auf 3,885 Mio. EW (aktuelle Prognose Senat)	65.714	63.889
155.000 auf 3,925 Mio. EW (Bevölkerungsprognose 2019)	88.571	86.111
190.000 auf 3,960 Mio. EW (SPD-Fachausausschuss, obere Variante Bevölkerungsprognose 2015)	108.571	105.556
230.000 auf 4 Mio. EW	131.429	127.778

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der Berechnungen des StEP Wohnen und des SPD Fachausausschuss Soziale Stadt

Wie hoch der kalkulierte Neubedarf ab dem Jahr 2021 ausfällt, hängt damit entscheidend davon ab, welche Einwohnerentwicklung bis 2030 zu Grunde gelegt wird. Die Bevölkerungsprognose des Senates basiert auf Annahmen hinsichtlich der natürlichen Bevölkerungsentwicklung (Geburtenrate minus Sterberate) sowie der erwarteten Wanderungssalden mit dem Ausland, dem Bundesgebiet und dem Brandenburger Umland. Ob die aktualisierte Bevölkerungsprognose von 2021 zutrifft, darüber lässt sich streiten – ob sie treffsicher ist, lässt sich anhand der tatsächlichen Bevölkerungsentwicklung überprüfen.

Die Analyse der Prognosen seit 2015 zeigt, dass die Bevölkerungsprognosen des Senats den generellen Entwicklungstrend eines sich über die kommenden Jahre abschwächenden Bevölkerungswachstums insgesamt gut abbilden. Nicht voraussagen konnte die Prognose von 2015 die sprunghafte Zunahme von Zufluchtsuchenden aus Kristengebieten in den Jahren 2015/16. Ebenso wenig konnte die auf dieser Grundlage aktualisierte und erhöhte Bevölkerungsprognose von 2019 die eng mit der Corona-Pandemie verbundene Stagnation der Einwohnerzahl im Jahr 2020 prognostizieren. Um den zukünftigen Neubaubedarf abzuschätzen, bedarf es daher eines engen Monitorings der tatsächlichen Bevölkerungsentwicklung – im Zweifelsfall auch einer neuen Bevölkerungsprognose. Bevor diese nicht fundiert erstellt ist, ist eine Diskussion über das zukünftige Wachstum der Stadt schon aus einem Grund nicht zielführend: Angesichts des weiterhin angespannten Wohnungsmarktes muss es aus wohnungspolitischer Perspektive vor allem darum gehen, kurzfristig die bereits genehmigten sowie baureife und unstrittige Bauvorhaben zu realisieren (s. Nachholbedarf).

7. Veränderung des Neubaubedarfs durch den demographischen Wandel

Die Entwicklung des Wohnungsnachfrage in Berlin ist nicht nur durch die Einwohnerentwicklung, sondern auch durch die Veränderung der Haushaltsgröße geprägt. Sank diese einhergehend mit der massiven Zunahme von Singlehaushalten seit den 1990er-Jahren von ca. zwei auf 1,75 Einwohnern pro Haushalt ab, nimmt sie seit Mitte des letzten Jahrzehnts wieder leicht zu: nach Mikrozensus auf knapp 1,79 Einwohner pro Haushalt im Jahr 2019. Vereinfacht ausgedrückt: Die in den vergangenen Jahren nach Berlin zugezogenen 20 bis 30-Jährigen sind inzwischen im besten Familienalter, entsprechend steigt die Zahl der Kinder und die Familien. Damit verbunden ist nicht nur ein Mehrbedarf an Schul- und Kitaplätzen, auch die Wohnnachfrage hat sich entscheidend geändert.⁵

Tabelle 2: Mikrozensus: Entwicklung der Zahl der Privathaushalte in Berlin 2012 / 2019

Mikrozensus	2012	2019
Bevölkerung in Privathaushalten in Tausend (Jahresdurchschnitt)	3.346,5	3.638,1
Haushalte gesamt	1.910,2	2.033,7
Einpersonenhaushalte	1 024,6	1.075,8
Mehrpersonenhaushalte mit	885,6	957,8
2 Personen	552,7	566,0
3 Personen	181,4	205,9
4 Personen	109,0	136,4
5 und mehr Personen	42,4	49,6
Durchschnittliche Haushaltsgröße	1,75	1,79

Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2019): Tabelle 7.1. und 7.2.

⁵ Informationen zum Mikrozensus sowie Ergebnisberichte des Amt für Statistik Berlin-Brandenburg unter <https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/bevoelkerung/demografie/mikrozensus>

Nach den Ergebnissen des Mikrozensus hat die Zahl der Haushalte in Berlin zwischen 2012 und 2019 bei einer Bevölkerungszunahme von knapp 291.600 Einwohner lediglich um 123.500 zugenommen – knapp 47.500 weniger als nach den Annahmen des StEP Wohnen für den gleichen Zeitraum (171.000 neue Haushalte bezogen auf ca. 300.000 neue Einwohner, s.o.). Entsprechend verringert sich der Nachholbedarf aus dem Bevölkerungszuwachs bis 2020 – rechnerisch von 70.000 Wohnungen auf 22.500 Wohnungen. Nimmt man den vom BBU den von seinen Mitgliedsunternehmen vermeldeten marktaktiven Leerstand in Höhe von 1,7 Prozent für den gesamten Wohnungsbestand an (34.000 von 2 Mio. Wohnungen), ergibt sich kalkulatorisch bei Realisierung der 22.500 Wohnungen annähernd ein marktaktiver Leerstand in Höhe von drei Prozent (60.000 von 2 Mio. Wohnungen).

Obwohl die Zahlen so perfekt zusammenpassen, gehen wir davon aus, dass der tatsächliche Nachholbedarf höher liegt: aufgrund des Wohnungsbedarfs von derzeit in Not- und Sammelunterkünften untergebrachten Menschen, aber auch der aufgrund der angespannten Wohnungsmarktlage vermiedenen Aufteilung von Mehr-Personenhaushalten (Auszug erwachsener Kinder, Trennung etc.). Deutlich wird aber: die zum Jahresende 2020 genehmigten und teilweise in Bau befindlichen Wohnbauvorhaben (Bauüberhang zum 31.12.2020: 65.661 Wohnungen) reichen zumindest quantitativ aus, um den angestrebten marktaktiven Leerstand von drei Prozent zu erreichen - bezogen auf den Einwohnerstand von Ende 2020.

Dieser Trend einer (geringen) Erhöhung der durchschnittlichen Haushaltsgröße wird sich nach der Haushaltsvorausberechnung 2019 – 2040 des Statistischen Bundesamtes bis zum Jahr 2030 fortsetzen. Basierend auf dem Ergebnis der 14. Koordinierten Bevölkerungsfortschreibung von 2019 berechnet das Statistische Bundesamt für Berlin, dass bei einem Bevölkerungszuwachs von 162.000 Personen eine Zunahme der Privathaushalte um 64.000 (Variante Trend) bis zu 72.000 (Variante Status Quo) zu erwarten ist⁶. Dabei unterstellt es auf Basis seiner Haushaltsmodellierung eine weitere Erhöhung der durchschnittlichen Haushaltsgröße auf 1,82 bzw. 1,81 Personen pro Haushalt.

Für die Abschätzung des Effektes einer leichten Erhöhung der durchschnittlichen Haushaltsgröße rechnen wir im Folgenden mit einer geringeren Zunahme als nach Mikrozensus und Haushaltsvorausberechnung. Statt einer Haushaltsgröße von 1,75 Personen/Haushalt nehmen wir für das Jahr 2012 1,77 Personen/Haushalt im Jahr 2012 an (Berechnung der Zahl der Haushalte im Ausgangsjahr). Bis zum Jahr 2020 gehen wir von einer Erhöhung auf 1,79 Personen/Haushalt aus, bis zum Jahr 2030 auf 1,80 Personen/Haushalt.

Die Abschätzung zeigt, dass sich bei einer Berücksichtigung des demographischen Wandels zumindest für die Zeit bis 2030 der Wohnungsbedarf gegenüber den bisherigen Annahmen des StEP Wohnen mit einer konstanten Haushaltsgröße von 1,75 Personen/Haushalt deutlich reduziert. Für eine realistische Abschätzung des zukünftigen Wohnungsbedarfs bedarf es daher auf Basis der Bevölkerungsprognose einer modellgestützten Haushaltsvorausberechnung für Berlin.

⁶ Vgl. Statistisches Bundesamt (2020): Entwicklung der Privathaushalte bis 2040. Ergebnisse der Haushaltsvorausberechnung 2020. https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Haushalte-Familien/Publikationen/Downloads-Haushalte/entwicklung-privathaushalte-5124001209004.pdf?__blob=publicationFile

Tabelle 3: Baubedarf bis 2030 unter Berücksichtigung der Erhöhung der durchschnittlichen Größe von Haushalten

	StEP Wohnen 2030	Veränderung HH-Größe 2012: 1,77, 2020: 1,79 2030: 1,80
Nachholbedarf für Bevölkerungszuwachs 2010/13 bis 2020 (3,77 Mio. Einwohner)	70.000 davon Ende 2020 65.661 Wohnungen genehmigt/in Bau	44.500
Wachstumsbedarf (zus. Haushalte) bis 2030 bei einer Zunahme der Einwohner um:	+ 10.000 Bedarf aus Bauabgang 2021 - 2030 unabhängig von Einwohnerentwicklung	
82.000 auf 3,825 Mio. EW (StEP Wohnen 2030)	47.000	34.000
115.000 auf 3,885 Mio. EW (aktuelle Prognose Senat)	66.000	52.000
155.000 auf 3,925 Mio. EW (Bevölkerungsprognose 2019)	89.000	74.000
190.000 auf 3,960 Mio. EW (SPD-Fachausschuss, obere Variante Bevölkerungsprognose 2015)	109.000	94.000
230.000 auf 4 Mio. EW	131.000	116.000

Quelle: eigene Berechnungen, Werte gerundet.

Zugleich zeigt die Analyse, wie dringend notwendig es ist, nicht nur quantitative Aspekte, sondern auch qualitative Aspekte der zukünftigen Wohnungsnachfrage zu beachten. Die Zunahme der Mehr-Personenhaushalte – insbesondere bedingt durch Familien und Lebensgemeinschaften – bedeutet, dass sich im Teilsegment der familiengerechten Wohnungen die Konkurrenzsituation verschärfen wird. Allerdings lautet die Antwort auf diese Herausforderung nicht zwingend, dass nur noch familiengerechte Wohnungen gebaut werden sollten: besonders Rentnerinnen und Rentner sind von einer hohen Mietbelastung bezogen auf ihr verfügbares Einkommen betroffen.⁷ Notwendig um bezahlbaren und adäquaten Wohnraum für alle Bevölkerungsgruppen zu sichern, ist daher eine umfassende wohnungspolitische Strategie

8. Wohnbaupotenziale: mehr Transparenz notwendig

Dem ermittelten Bedarf für den Bau neuer Wohnungen stellt der StEP Wohnen konkret benannte Wohnbaupotenziale gegenüber. Nach dem Plan ist davon auszugehen, dass bis 2030 ein Baupotenzial von 199.000 Wohnungen vorhanden ist.

⁷ vgl. dazu z.B. Pestel-Institut (2018): Wohnen der Altersgruppe 65plus. Hannover. <https://www.bdb-bfh.de/downloads.html?file=files/redaktion/anhaenge/Downloads/Studie-Pestel-65plus-2018-2.0.pdf>

Dieses setzt sich zusammen aus:

1. Kleinteiligen Potenzialen: 3.000 Wohnungen pro Jahr bzw. 42.000 Wohnungen für den Zeitraum von 2017 bis 2020. Das kleinteilige Potenzial umfasst Wohneinheiten < 50 Wohneinheiten und beziffert das Baupotenzial von Baulücken, Dachgeschossausbauten, Aufstockungen, Ergänzungsbauten etc.
2. Neubaupotenzialen > 50 Wohneinheiten auf Basis des Wohnungsbauflächen-Informationssystems (WoFis, Stand: 30.6.2018)⁸: Realisierung von 2/3 der ausgewiesenen Wohnbaupotenziale bis 2030: 157.000 Wohnungen.

Mangels eines transparenten Monitorings des StEP Wohnen ist allerdings unklar, wie sich die Baufertigstellungen seit 1.1.2017 und der Bauüberhang zum 31.12.2020 auf diese ermittelten Potenziale verteilen. Zu den zum Stichtag 30.6.2018 im WoFis ausgewiesenen Wohnbaupotenzialen sind die seitdem neu ausgewiesenen Wohnbaupotenziale hinzuzurechnen.⁹

Tabelle 4: Wohnbauflächenpotenziale in Berlin: Aktueller Stand 2020

		Gesamt	„kleinteilige Potenziale“ (alles außerhalb WoFis-Flächen)	Baupotenziale WoFis (Stand 2018)
Nach StEP Wohnen bis 2030 realisierbare Baupotenziale		199.000	42.000	157.000 (2/3 der erfassten Baupotenziale),
gebaut bis 12/2020	-	67.711	?	?
genehmigt/in Bau Stand 12/2020	-	65.661	?	?
Zusätzlich ermittelte Baupotenziale bis 2030	+	X	?	?
Genehmigungspotenziale bis 2030	=	=65.628 + X	?	?

Quelle: StEP Wohnen, Baustatistik des Amt für Statistik Berlin Brandenburg

Feststellen lässt sich: Der Ende 2020 verbleibende „Nachholbedarf“ kann bereits durch die Fertigstellung der bereits genehmigten/in Bau befindlichen Bauvorhaben realisiert werden (s.o.). Damit liegt die zentrale Herausforderung für die Stadtentwicklungspolitik insbesondere darin, wie und wo die durch ein erwartetes Einwohnerwachstum bzw. die Zunahme der Haushalte entstehende Wohnungsnachfrage gedeckt werden kann. Die auf Basis der Bevölkerungsprognosen von 2019 und 2021 ermittelten Wachstumsbedarfe lassen sich nach vorsichtiger Abschätzung auf den bereits ermittelten Potenzialflächen des WoFis realisieren.

⁸ Das WoFIS enthält Informationen zu privaten und öffentlichen Flächen, auf denen mindestens 50 Wohnungen errichtet werden könnten. Die Daten werden halbjährlich mit den Bezirken abgestimmt und aktualisiert.

⁹ So erhöhte der Senat z.B. seit 2018 nicht nur die Zahl der neuen Stadtquartieren von 14 auf 16. In den geplanten 14 Stadtquartieren sind auch insgesamt mehr Wohnungen geplant (+ 3.500 auf Wohnungen), vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin (2021): Zügige Entwicklung neuer Stadtquartiere. Mitteilung des Senats zur Kenntnisnahme. Drucksache 18/3954 vom 29.07.2021.

Zwingend geboten für eine vernünftige Diskussion ist jedoch eine Offenlegung und transparente Darstellung des Wohnflächeninformationssystems unter Beachtung des Datenschutzes nach dem Vorbild der Hansestadt Hamburg (<https://www.hamburg.de/bsw/flaechenpotenziale/>).

Erst der umfassende Überblick über die bisher von Senat und Bezirken erfassten Flächenpotenziale in der Gesamtstadt ermöglicht eine zielorientierte Diskussion darüber, welche Wohnbaupotenziale zügig realisiert und welche eventuell zurückgestellt oder überplant werden sollten (z.B. stadtoökologisch kritische Nachverdichtungsprojekte auf grünen Freiflächen im unmittelbaren Wohnumfeld). Mögliche Konflikte können damit frühzeitig identifiziert werden. Ebenso kann aber auch überprüft werden, welche Wohnbaupotenziale bisher nicht erfasst sind. So ist z.B. unklar, in welchem Umfang die von Senat und Bezirken ermittelten Potenziale für den Aus- und Umbau von Gebäuden (DG-Ausbau, Umbau und Umnutzung von Nicht-Wohngebäuden etc.) in den Daten des WoFis enthalten sind. Gleiches gilt für die Überbauung von Supermärkten, Parkplätzen und anderen hoch versiegelten Flächen. Gerade diese Potenziale im Umfang von mehreren zehntausend Wohnungen sind dafür geeignet, den notwendigen sozial-ökologischen Umbau durch eine Modernisierung der bestehenden Stadtquartiere voranzutreiben. Denn hier können die Herausforderungen durch Klimaschutz, Anpassung an den Klimawandel, demographischem Wandel und einer höheren Wohnumfeldqualitäten im urbanen Umfeld gemeinsam mit der Schaffung von neuem Wohnraum angegangen werden.

9. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Das derzeit in den Koalitionsverhandlungen diskutierte Neubauziel von 20.000 Wohnungen pro Jahr basiert auf der Erwartung, dass sich Berlin – bezogen auf den Stand des Einwohnermelderegisters – zur Vier-Millionen-Metropole entwickelt und damit die Einwohnerzahl bis 2030 um 230.000 Menschen steigt.

Auf Basis einer Überprüfung der Bevölkerungsprognose von 2019 (die von 3,925 Mio. Einwohnern im Jahr 2030 ausging) erwartet der Senat zwar nach zwei Jahren Stagnation wieder eine positive Bevölkerungsentwicklung in den kommenden Jahren. Jedoch rechnet er aufgrund der nicht in die Prognose einkalkulierten Auswirkungen der Corona-Pandemie „nur“ noch mit 3,885 Mio. Einwohnern im Jahr 2030, 115.000 Menschen mehr als Ende 2020.

Entsprechend geht die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung auf Grundlage einer Aktualisierung der Bedarfsberechnungen des Stadtentwicklungsplans Wohnen von einem Neubedarf von 121.000 Wohnungen ab dem Jahr 2022 aus (ca. 137.000 Wohnungen ab 2021 unter der Annahme, dass 2021 16.000 Wohnungen fertiggestellt werden).

Der tatsächliche Bedarf dürfte auch bei Eintreffen dieser Bevölkerungsprognose deutlich niedriger liegen. Die bisherigen Bedarfsrechnungen gehen davon aus, dass die durchschnittliche Haushaltsgröße von 1,75 Personen pro Haushalt weitgehend stabil bleibt. Dagegen ist nach den statistischen Erhebungen des Mikrozensus festzustellen, dass sich die durchschnittliche Haushaltsgröße auf 1,79 Personen pro Haushalt erhöht hat. Nach der Haushaltsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes für die Jahre 2019 bis 2040 hält dieser Trend an, danach wird die durchschnittliche Haushaltsgröße bis 2030 auf 1,81 Personen pro Haushalt steigen. Grund dafür ist ein höherer Anteil von Personen, der in Mehr-Personenhaushalten lebt. Plastisch gesprochen: Mehr Familien und Lebensgemeinschaften brauchen mehr große, aber insgesamt weniger Wohnungen. Legt man die Ergebnisse des

Mikrozensus und der Haushaltsvorausberechnung vorsichtig zu Grunde (Steigerung der durchschnittlichen Haushaltsgröße von 1,77 auf 1,80 Personen pro Haushalt), sinkt der rechnerische Neubaubedarf um ca. 39.000 Wohnungen. Dies zeigt: auch bei einer Orientierung der Baupolitik am von der Senatsverwaltung ermittelten Neubaubedarf von 121.000 bzw. 137.000 Wohnungen besteht noch ein erheblicher Puffer, sofern die tatsächliche Bevölkerungsentwicklung höher als angenommen ausfällt. Die Zunahme der Mehr-Personenhaushalte macht aber auch deutlich, dass es dringend geboten ist, die Wohnungsbauziele nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ am zukünftigen Bedarf auszurichten und zielgruppenspezifische Handlungsstrategie für eine bezahlbare und angemessene Wohnungsversorgung zu entwickeln, orientiert an den vielfältigen, sich über die Lebensphasen verändernden Ansprüche der Menschen in der Stadt.

Die Analyse zeigt zudem auf, dass es dringend notwendig ist, dass sich Senat und Bezirke insbesondere auf die kurzfristig realisierbaren Wohnbaupotenziale konzentrieren. Im letzten Jahrzehnt hielt der Wohnungsbau mit der Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung nicht Schritt. Um den Wohnungsmarkt zu entspannen, besteht ab 2021 weiterhin ein Nachholbedarf in Höhe von 70.000 (StEP Wohnen) bzw. 44.500 Wohnungen (unter Einbeziehung der Veränderung der durchschnittlichen Haushaltsgröße). Dieser Nachholbedarf ist grundsätzlich durch den Bauüberhang an genehmigten und sich zum größten Teil in Bau befindlichen Wohnbauprojekten gedeckt (insgesamt 65.000 Wohnungen), die Realisierung erfolgt jedoch im Vergleich zu früheren Bauzyklen und anderen Städten nur schleppend.

Dagegen muss sich die langfristige Absicherung von Wachstumspotenzialen endlich von der bisherigen Fixierung auf immer neue Flächen für den Wohnungsbau lösen. Eine Endlos-Diskussion um eine Randbebauung des Tempelhofer Feldes, der Elisabethau und weiterer Grün- und Freiflächen bindet viel Energie aller beteiligten Akteure, die besser in der Entwicklung von kurzfristig wirksamen Handlungsstrategien für eine ökologische und klimaneutrale Stadtentwicklungspolitik investiert wären. Neben dem Bedarf an bezahlbarem Wohnraum besteht vor allem die Herausforderung, den Berliner Gebäudebestand fit für die Zukunft zu machen. Obwohl der Gebäudesektor fast fünfzig Prozent der CO₂-Emissionen verursacht, kommen die energetische Sanierung und der Umstieg auf erneuerbare Energien kaum voran. Zunehmende Hitzewellen und Starkregenereignisse erfordern zudem eine Begrünung von Gebäuden sowie bessere Versickerungsmöglichkeiten von Niederschlägen im Boden. Zudem steigt durch den demographischen Wandel der Bedarf an altersgerechten, barrierefreien sowie flexibel nutzbaren Wohnungen.

Die wichtigsten Baupotenziale für die Zukunft liegen daher auf der bestehenden Siedlungs- und Verkehrsfläche. Mit dem Ausbau von Dachgeschossen und dem Umbau von Gebäuden kann gleichzeitig die ökologische Modernisierung des Bestandes effizient vorangetrieben werden. Die Überbauung von flächenfressenden Discountern, Parkplätzen und weiteren versiegelten und ineffizient genutzten Flächen bietet die Chance, bestehende Stadtquartiere sozial und ökologisch weiterzuentwickeln und am Bedarf der Kiezbewohner orientierte Wohnungen zu bauen (z.B. bezahlbare altersgerechte Wohnungen).

Dringend notwendig für einen zielorientierten Diskurs über die zukünftige Stadtentwicklung ist es, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung endlich dem Beispiel von Hamburg folgt und die behördenintern ermittelten Wohnbauflächenpotenziale datenschutzkonform und nutzerfreundlich veröffentlicht. Erst dann kann beurteilt werden, welche Baupotenziale strittig sind, ebenso aber auch, welche noch nicht erfasst sind.

Der BUND Berlin geht davon aus, dass bei einer systematischen Erfassung aller ökologisch tragbaren Baupotenziale sich die Frage nach einer Bebauung weiterer Grünfläche fast automatisch erledigt. Nach den von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und anderen Akteuren vorgelegten Analysen sind selbst für eine Vier-Millionen-Metropole genügend Wohnbaupotenziale vorhanden, mit denen die gewachsene Stadt klimagerecht, sozial verträglich und ökologisch zu einer Zukunftsstadt umgebaut werden kann. Diese Chance gilt es, durch eine Neuorientierung der Stadtentwicklung in der neuen Legislaturperiode zu nutzen,

Hinweis: Die Forderungen des BUND Berlin für die neue Legislaturperiode finden sich unter <https://www.bund-berlin.de/service/publikationen/detail/publication/oekologisch-sozial-lebenswert-berlin-zur-klimaneutralen-stadt-machen-forderungen-des-bund-zur-legislaturperiode-des-berliner-abgeordnetenhaus-2021-bis-2026>