

März 2025

Diskussionsforum Berlin 2030

Initiativkreis

AG Neubau

Koordination: Jan Kuhnert, Katrin Lompscher

Wege für mehr bezahlbaren Wohnungsneubau: Landeswohnungsunternehmen unterstützen und steuern

Den Landeseigenen Wohnungsunternehmen kommt eine herausgehobene Rolle bei der Lösung der Wohnungskrise in Berlin zu. Sie können – und müssen – zukünftig noch mehr leistbaren Wohnraum zur Verfügung stellen. Aber die Landesunternehmen bleiben bisher unter ihren Möglichkeiten, sie bauen zu wenig und zu teuer. Sie lassen Kooperationspotentiale ungenutzt und sind oftmals wenig ambitioniert bei der Umsetzung ihrer Zielvorgaben. Ebenso problematisch ist die Rolle des Landes Berlin als Eigentümer der Unternehmen: Der Steuerungsanspruch ist verhalten, die Ausstattung mit Finanzmitteln unzureichend und die Vorgaben zu wenig konkret.

Berlin braucht mehr und leistbaren Wohnraum

Im September 2024 hat der Senat den Stadtentwicklungsplan (StEP) Wohnen 2040 beschlossen. Danach werden bis 2040 voraussichtlich 222.000 neue Wohnungen gebraucht, darunter 100.000 bis 2026, weitere 50.000 in den darauffolgenden fünf Jahren. 85.000 zusätzliche Wohnungen werden dabei aufgrund des prognostizierten Wachstums von Bevölkerung und Haushalten gebraucht. Zur nachhaltigen Entspannung des Wohnungsmarktes bis 2040 wird im StEP ein Bedarf von weiteren 137.000 Wohnungen angenommen. Der zusätzlich notwendige Wohnraum muss aber vor allem leistbar sein, um der sozialen Spaltung der Stadt entgegenzuwirken. Die Hälfte der neuen Wohnungen soll deshalb im gemeinwohlorientierten Segment entstehen, vorrangig durch die landeseigenen Wohnungsunternehmen (LWU).

Die LWU bauen weniger als erforderlich und politisch beschlossen

Die zentrale Rolle der LWU bei der Sicherung und Schaffung von leistbarem Wohnraum wird mit verschiedenen politischen Maßnahmen ausgefüllt. 2012 hat der Senat das Ziel aufgestellt, den kommunalen Wohnungsbestand bis 2016 auf 300.000 zu erhöhen. 2014 wurde die 1998 ausgesetzte Wohnungsbauförderung wieder aufgenommen. 2016 wurde zwischen Senat und LWU mit der „Road Map“ ein Wachstumspfad auf 400.000 kommunale Wohnungen bis 2026 verbindlich vereinbart. Dieses Ziel wird voraussichtlich erreicht, allerdings durch einen höheren Anteil von Ankäufen und weniger Neubau als vorgesehen. Seit 2017 sind die Neubauziele Bestandteil der Kooperationsvereinbarung des Senats mit den LWU, derzeit sollen jährlich 6.500 Neubauwohnungen fertiggestellt werden.

Die LWU erreichen diese in den Richtlinien der Regierungspolitik und in der Kooperationsvereinbarung vorgegebenen Neubauziele nicht. Die Rahmenbedingungen sind dafür ungünstig: Gestiegene Baukosten und Zinsen, teils lange, komplexe

Genehmigungsverfahren, unzureichende Förderung. Spezifisch für Berlin ist der Personalmangel in den beteiligten Behörden, der mangelnde Planungsvorlauf, das Defizit an baureifen Flächen und der wachsende Finanzierungsdruck bei den LWU.

Aber es gibt auch bei den Unternehmen selbst große Hindernisse: Potentiale der Baukostensenkung und Beschleunigung durch mehr serielles Bauen und gemeinsame Auftragsvergabe werden von den LWU bisher nur vereinzelt genutzt. Die Bauherrenrolle ist sehr unterschiedlich ausgestaltet, von eigenen Planungskapazitäten bis zu fast vollständiger Vergabe nach außen.

Wir schlagen vier Bausteine zur Stärkung des kommunalen Wohnungsneubaus in Berlin vor: Klare Zielvereinbarungen, Ausweitung der Finanzierung, Verbesserung der Standortplanung sowie eine Steigerung der Unternehmenseffizienz.

1. Neue, klare Zielvereinbarungen abschließen

Es braucht eine neue Road Map ab 2026. Investitionen in den Neubau werden von den Unternehmen nur dann in dem erforderlichen Umfang vorgesehen, wenn es verbindliche Zielvorgaben des Gesellschafters sowie mittel- und langfristige Planungssicherheit gibt. Die Zielzahl des kommunalen Wohnungsneubaus muss für einen Zeitraum der nächsten 10 Jahre von derzeit 6.500 schrittweise auf 10.000 Wohnungen jährlich angehoben werden. Was der Senat als Gesellschafter und die Unternehmen tun müssen, um dies zu erreichen, ist regelmäßig zwischen ihnen abzustimmen.

Gleichzeitig müssen wieder klare sozial- und mietenpolitische Erwartungen in der Kooperationsvereinbarung zwischen Senat und LWU formuliert und verbindlich gemacht werden.

Die Kooperationsvereinbarungen zwischen Senat und Bezirken (Bündnis Wohnungsneubau und Mieterberatung Berlin 2022 bis 2026) müssen geschärft werden, um bestehenden Hemmnissen bei der Standortplanung und Genehmigung zu begegnen.

2. Finanzierung des Neubaus ausweiten

Ohne auskömmliche öffentliche Förderung ist es nicht möglich, leistbaren Wohnraum im Neubau zu schaffen. Weitere sonst erforderliche Mieterhöhungen würden den sozialen Versorgungsauftrag der LWU in Frage stellen.

Zur Finanzierung des Neubaus ist neben Hypothekenkrediten (und Schuldscheinen bzw. Anleihen) auch ausreichendes Eigenkapital erforderlich, das der Gesellschafter bereitstellen muss. Die erforderliche Steigerung des Neubauvolumens der LWU würde ohne Eigenkapitalstärkung einen massiven Druck auf die Wirtschaftlichkeit ausüben und unternehmensseitig in die Forderung nach Mieterhöhungen münden. Verstärkter Neubau darf aber nicht zu Lasten der Bestandsmieten gehen.

Um ein leistbares Mietniveau zu sichern, müssen Eigenkapitalzuschüsse des Landes erfolgen. Dieses Eigenkapital kann aus dem Landeshaushalt kommen. Für die Eigenkapitalzuführung sind aber auch finanzielle Transaktionen denkbar, bei denen das Land schuldenbremsenneutral Kredite aufnimmt. Dies ist möglich, da hierdurch zusätzliches Vermögen in der Landesbeteiligung geschaffen wird.

Mit Blick auf die als auskömmlich von den LWU eingeschätzten aktuellen Förderrichtlinien für den Neubau stellt sich die Frage, ob sich die Eigenkapitalzuführung auf die mit Landesfördermitteln errichteten Wohnungen beschränken sollte und mit weitergehenden Bindungen verbunden werden kann. Mittelfristig müssen niedrigere Baukosten seitens der LWU erzielt werden, denn der Neubau von ungebundenen Wohnungen mit den derzeit zugelassenen Mieten über 15 €/m² ist mit der mietpreisdämpfenden Funktion der LWU nicht mehr vereinbar.

Dem Gesellschafter wird empfohlen, die Neubaufinanzierung in Wien zu analysieren und zu prüfen, ob dies auch ein für Berlin gangbares Verfahren darstellt. Hier baut eine Tochtergesellschaft der Wiener Wohnen (mit Beteiligung eines gemeinnützigen Bauträgers) mit Eigenkapitalausstattung durch die Stadt Wien und den gängigen Fördermitteln und übergibt die fertiggestellten Wohnungen an die Wiener Wohnen zur Bewirtschaftung. Dies hat den Vorteil, dass die Finanzierung von Neubau und Bewirtschaftung voneinander getrennt vonstattengeht und der Neubau nicht aus den Mieteinnahmen der Bestandswohnungen kofinanziert werden muss.

3. Standortplanung beschleunigen

Vielfach kommen Neubauvorhaben nicht voran, weil Genehmigungsvoraussetzungen nicht zügig geschaffen werden. Wesentliche Gründe dafür sind planungsrechtliche Zielkonflikte, mangelnde verkehrliche Erschließung und Personalengpässe in den planungsbeteiligten Behörden v.a. auf Bezirksebene. Es bleibt abzuwarten, ob und welche Planungsbeschleunigungen durch das sog. Schneller-Bauen-Gesetz eintreten werden.

Dem Senat wird empfohlen, in Zusammenarbeit mit den Bezirken und den LWU laufende und geplante Projekte nach Realisierungschancen zu priorisieren und in Hinblick auf Beschleunigungspotentiale zu analysieren: „Die einfachsten und diejenigen mit den meisten Wohnungen zuerst.“

Für die großen Wohnungsbaustandorte und Stadtquartiere ist die Einsetzung ressort- und ebenenübergreifender Projektgruppen mit eindeutiger Federführung und Entscheidungskompetenz empfehlenswert.

Die Ergebnisse des regelmäßigen Flächenscreenings und der seit 2023 erarbeiteten Innenentwicklungskonzepte müssen schnell in planungsrechtlich gesicherte Standortangebote für den Wohnungsbau umgesetzt werden.

4. Effizienzstrategien umsetzen

Das Erreichen der anspruchsvollen Ziele erfordert eine kritische Überprüfung der aktuellen Vorgehensweise der LWU und die Suche nach neuen Formen der Zusammenarbeit.

Mehr kommunale Neubauwohnungen heißt auch, dass die LWU kostengünstiger planen und bauen müssen. Es gibt bereits zahlreiche Ansätze für die Effizienzsteigerung. Die LWU haben in Abstimmung bereits verschiedene Typenprojekte zur gemeinsamen Nutzung entwickelt. Degewo und Howoge haben mit eigenen Planungsabteilungen ihre Bauherrenrolle ausgebaut. Viele LWU haben Rahmenverträge mit Architekturbüros abgeschlossen. Gemeinsame Ausschreibungen von Bauleistungen sind zumindest in der Diskussion.

Es ist nicht zielführend, den LWU dirigistische Vorgaben zu machen. Es ist aber für den Gesellschafter Berlin angemessen, gemeinsam mit den LWU und unter Nutzung von Erfahrungen anderer (Hamburg-Standard, Bremer Punkt, 8 € Haus München u.ä.) eine konzertierte Initiative für kostengünstiges Bauen der LWU (und weiterer gemeinwohlorientierter Bauträger) anzustoßen. Die folgenden Ausführungen sind in diesem Sinn als Anregung zu verstehen.

4.1. Gemeinsam planen

Durch Typenplanung und (bezirksübergreifende berlinweite) Typengenehmigungen lassen sich erhebliche Planungskosten einsparen. Ggf. lässt sich sogar der ca. 20%ige sog. „GU-Zuschlag“ einsparen.

Um jedoch in relevante Dimensionen der Kostendegression insbesondere für serielle Vorproduktion zu kommen, sind größere Bauvorhaben auszuschreiben. Hierfür erscheint es sinnvoll, von den 6 LWU einzeln geplante Bauten gemeinsam auszuscheiden und hierfür auch eine gemeinsame Planung durchzuführen.

Eine Bündelung von Bauaufträgen, die jedoch schließlich beim jeweiligen LWU verbleiben, sollte auch mit einer mittelfristigen Planung analog zur neuen 10-Jahres-Road Map verbunden werden. Denn nur wenn eine größere Nachfrage der LWU gesichert ist, werden sich bei realistischer Nachfrage auch neue Baukapazitäten (u.a. von Fertigteil- und Modulbauern) in Berlin und Umgebung ansiedeln. Erst durch kürzere Wege der Hersteller und größere Abnahmevolumina sind – neben der Typenplanung – relevante Einsparpotentiale bei den Baukosten zu erzielen.

Eine ausschreibungsfreie In-House-Vergabe wird nur dann möglich sein, wenn alle LWU nebst berlinovo Gesellschafter dieser gemeinsamen Bausteuerungsgesellschaft wären.

Erste Fragen einer solchen gemeinsamen Planungsgesellschaft wurden bereits diskutiert. Um eine langfristige Auslastung des Personals in dieser neuen gemeinsamen Planungsgesellschaft der LWU sicherzustellen, sollte ebenfalls geprüft werden, ob hierüber für die einzelnen LWU auch größere Sanierungsvorhaben ausgeschrieben und umgesetzt werden können.

Die HOWOGE hat sich 2017 mit dem Kauf (und dann weiterem Ausbau) der Gesellschaft Kramer + Kramer in die Lage versetzt „sämtliche Bauherren- und Projektmanagementaufgaben in der HOWOGE abzubilden“ und so das mit dem Senat vereinbarte Neubauvolumen auch umzusetzen¹.

Auch das LWU degewo hat 2015 eine eigene Planungsabteilung „bauWerk“ gegründet und in einem Werkbuch eine Vier-Punkte-Strategie für die Optimierung der Planungs- und Ausführungsprozesse veröffentlicht². Durch Eigenplanung sollen für die Neubauten optimierte Planungs- und Ausführungszeiten erreicht werden.

¹ <https://unternehmen.howoge.de/presse/detail/howoge-erwirbt-projektsteuerungsgesellschaft-kramer-kramer.html>

² https://www.degewo.de/fileadmin/user_upload/degewo/Service/Ratgeber/Werkbuch_So_Bauen_Wir.pdf

Im Zuge der weiteren Diskussion wollen wir die praktischen Erfahrungen dieser beiden Einrichtungen der LWU für eigene Planungs- bzw. Bausteuerungskapazitäten einbeziehen.

Angesichts der zu geringen Neubautätigkeit der LWU und der hohen Baukosten haben wir uns bisher darauf verständigt, eine gemeinsame Planungsgesellschaft der LWU zur politischen Diskussion zu stellen.

4.2. Gemeinsam bauen

Auch wenn die LWU vermehrt auf Insourcing bei Hausbewirtschaftung etc. setzen, zeigte die Diskussion der Arbeitsgruppe Neubau und die Auswertung der Materialien im Diskussionsforum Berlin Wohnen 2030, dass für gemeinsame Baukapazitäten derzeit noch keine Bereitschaft seitens der LWU zu erkennen ist. Auch hier stellt sich die Frage der zentralen Steuerung einer gemeinsamen „Bautochter“ (in Anlehnung an die GEHAG der 20er/30er Jahre).

Schon 2018 beschloss der damalige Senat zur Beschleunigung des Wohnungsbaus die Schaffung eigener Baukapazitäten zu prüfen. Die Wohnraumversorgung Berlin AöR (WVB) wurde mit der Prüfung beauftragt. In Reaktion auf entsprechende Empfehlungen zur Neubaukostenstudie der WVB 2018 haben die LWU detaillierte, allerdings ablehnende Stellungnahmen hierzu vorgelegt.

Auch in der CDU-SPD-Koalition gibt es offenbar Überlegungen, einen staatlichen Baubetrieb zu organisieren, der sich der großen Aufgabe der Herrichtung und energetischen Sanierung der öffentlichen Gebäude annehmen könnte. Hintergrund ist dabei auch die Möglichkeit, außerhalb des Landeshaushalts hierfür Kredite jenseits der Schuldenbremse aufnehmen zu können.

Sofern mittelfristig eine gemeinsame Baufirma der LWU angestrebt würde, könnte die Ausweitung der Tätigkeit auf Gebäude des Gesellschafters Land Berlin eine kontinuierliche Auslastung sicherstellen.

4.3. Kooperation verstärken

Die Zusammenarbeit der LWU beschränkt sich weitestgehend auf verbandspolitische Abstimmung in Form von politischer Interessenvertretung und Kooperation bei einzelnen kleinen Tochtergesellschaften. Immer wieder werden auch größere Kooperationen, Verbünde oder Zusammenlegungen diskutiert, um Synergien zu erreichen und Kosten zu senken. Diese Überlegungen sollten weitergeführt werden, um alle Chancen auf Baukostensenkungen, auf günstigere Kapitalbeschaffung, auf Vorteile bei der Wohnungsbewirtschaftung oder auf einen Qualitätsgewinn für die Mieterschaft zu wahren.