

BERLINER
GROSSSIEDLUNGEN
AM
SCHEIDEWEG ?





Handlungsempfehlungen

*Auszug aus der Studie
Berliner Großsiedlungen am Scheideweg*

Bearbeitung:

Kompetenzzentrum Großsiedlungen e.V.

Dr. Bernd Hunger

Ralf Protz

Dagmar Weidemüller

Mariia Melnikova

Sebastian Lopitz (BCS Stadt und Region)

Die Studie wurde unterstützt von den landeseigenen
Berliner Wohnungsunternehmen



Handlungsempfehlungen

Mit ca. 450.000 Wohnungen sind die großen Wohnsiedlungen der 1960er bis 1980er Jahre ein großes und unverzichtbares Segment des Berliner Wohnungsmarktes. Hier lebt fast ein Viertel der Berliner Bevölkerung.

Behutsame städtebauliche Planung und intensive Betreuung gepaart mit sensibler Belegungspolitik haben bisher bewirkt, dass die Mehrzahl der großen Wohnsiedlungen in einem baulich guten Zustand ist und der soziale Frieden in den Nachbarschaften gewahrt blieb. Der Titel unserer Studie „Großsiedlungen am Scheideweg?“ weist darauf hin, dass die derzeitige soziale und städtebauliche Situation der großen Wohnquartiere keineswegs selbstverständlich ist.

In den letzten Jahren sind umfangreiche und vielfältige Maßnahmen zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts in den Quartieren der Großsiedlungen ergriffen worden – sowohl seitens der öffentlichen Hand als auch seitens der gemeinwohlorientierten Wohnungswirtschaft. Dennoch weisen die Veränderungen in der Bewohnerstruktur auf verstärkte soziale Segregationsprozesse hin, die zur Überforderung der Integrationsfähigkeit der Nachbarschaften führen können.

Berlin muss sich fragen, wie das Spannungsverhältnis zwischen

- qualitativen und quantitativen Ansprüchen (Baunormen, soziale Mischung, Klimaschutz, Wohnungsneubau)
- wirtschaftlicher Tragbarkeit (Baukosten, Mietpreise)
- sozialen Folgewirkungen (soziale Segregation, nachbarschaftlicher Zusammenhalt)

ausbalanciert werden kann.

I Soziale Handlungsempfehlungen

1 Integrationsleistung der Großsiedlungen für die Stadt als Ganzes anerkennen

Die Großsiedlungen leisten einen überproportionalen Beitrag zur Wohnraumversorgung besonders bedürftiger Haushalte. Die Kinderarmut ist fast doppelt so hoch wie in anderen Quartieren. In den Großsiedlungen der westlichen Stadtbezirke lebt jedes zweite Kind in einem Haushalt, der Transferleistungen nach dem SGB II erhält. Doppelt so hoch wie in den anderen Quartierskulissen Berlins ist der Anteil der Haushalte, die von Transferbezug leben. Die Zahlen verdeutlichen: Die großen Quartiere schultern Integrationsleistungen für die Stadt als Ganzes, die infolge der Anspannung auf dem Wohnungsmarkt zugenommen haben. Sie entlasten damit andere Quartiere. Erforderlich ist eine dieser Bedeutung adäquate politische Aufmerksamkeit und Unterstützung.

2 Auf die Schnelligkeit der sozialstrukturellen Veränderungen reagieren

Die Dynamik der Zuwanderung der letzten Jahre hat die Integrationserfordernisse verstärkt. In den Großsiedlungen der westlichen Bezirke hat sich der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund auf die Hälfte der Bevölkerung erhöht. Drei von

vier Kindern und Jugendlichen haben einen Migrationshintergrund. In den Großsiedlungen im Ostteil der Stadt vollziehen sich die schnellsten Veränderungsprozesse. Sie sind in stärkerem Maße als andere Quartiere zu Ankunftsquartieren geworden, für Zugewanderte ebenso wie für aus der Innenstadt Verdrängte.

Die Schnelligkeit der Veränderung in den sozialen Strukturen weist darauf hin, dass nicht nur benachteiligte Quartiere weiterhin Unterstützung brauchen, sondern auch die Nachbarschaften in stabilen Siedlungen mit präventiven Maßnahmen gestützt werden müssen.

3 Den Folgen der Pandemie proaktiv entgegensteuern

In den großen Wohnsiedlungen wird beengter gewohnt als in anderen Quartieren. Die Corona-Pandemie wirkt als zusätzlicher Katalysator potenzieller Konflikte. Menschen in prekären Arbeitsverhältnissen und in unteren Einkommensgruppen sind in besonderem Maße von Arbeitslosigkeit bedroht, wenn die Folgen der Pandemie auf den Arbeitsmarkt durchschlagen. Stadt, Wohnungsunternehmen und soziale Träger sind gut beraten, wenn sie die von Transferbezug lebenden Menschen unterstützen und sich gleichzeitig stärker auf die Probleme jener Haushalte einstellen, die zuerst von Arbeitslosigkeit bedroht oder betroffen sind. Diese neuen Nachfragegruppen müssen sich auch in der Belegungspolitik widerspiegeln.

4 Ungewollte Folgen der Belegungspolitik bedenken

Es ist politischer Konsens, dass sozial gemischte Quartiere angestrebt werden, in denen besonders bedürftige Haushalte mit breiten Schichten der Bevölkerung nachbarschaftlich zusammenleben. Dieses Ziel ist im Berliner Wohnraumversorgungsgesetz als Auftrag an die landeseigenen Wohnungsunternehmen verankert. Die sozialstrukturellen Befunde weisen jedoch darauf hin, dass breite Schichten immer weniger erreicht werden. Woran liegt das?

Die Einkommensentwicklung verkleinert den Kreis der WBS-Berechtigten. Während in früheren Jahren diese Gruppe einen erheblichen Anteil von Haushalten mit zwar geringen Einkommen, aber mit stabilen Arbeitsverhältnissen aufwies, wächst der Anteil von Haushalten, die von Transfereinkommen leben. Dieser Prozess kumuliert sich. Jährlich müssen die vorgegebenen Quoten erfüllt werden. Das hat zur Folge, dass nicht nur Quartiere mit einem niedrigen Sozialindex weiter belastet werden, sondern auch Bestände der landeseigenen Wohnungsunternehmen in stabilen Quartieren von sozialer Entmischung betroffen sind.

Die Verkleinerung des Kreises WBS-Berechtigter ist ein Grund dafür, dass ihr Anteil an den Wohnungssuchenden bei einigen landeseigenen Wohnungsunternehmen niedriger ist als jene 60%, die zur Erfüllung der vorgegebenen Quote erforderlich wären. Ihre Chance, eine Wohnung zu bekommen, ist damit höher als die von Wohnungssuchenden ohne WBS. Deren strukturelle Benachteiligung kann zu Unmut führen, der noch nicht lautstark ist, weil das Verfahren der WBS-Erlangung und Wohnraumvergabe für viele Menschen nur schwer durchschaubar ist.

5 Balance halten zwischen der Wohnraumversorgung breiter Schichten und besonders Bedürftiger

Eine gerechte Wohnraumvergabe- und Belegungspolitik muss auf die Belastbarkeit der vorhandenen Nachbarschaften achten, die Bedürftigsten versorgen und die Interessen der breiten Schichten der Bevölkerung berücksichtigen. Dazu wird folgendes vorgeschlagen:

Anpassung der WBS-Berechtigung an die Einkommensentwicklung: Eine höhere Einkommensgrenze wie beim WBS 180% würde dem Ziel entsprechen, breiten Schichten, nämlich 54% aller Haushalte, den Zugang zu gefördertem Wohnraum zu ermöglichen. Die gleiche Anpassungsdynamik ist auch im geförderten Wohnungsbau erforderlich, damit die Zahl der Berechtigten nicht mit wachsenden Einkommen schrumpft.

Spielräume bei Belegungsquoten eröffnen: Ausnahmeregelungen in Richtung niedrigerer Belegungsquoten können von den Wohnungsunternehmen beantragt werden, um überforderte Nachbarschaften zu vermeiden. Diese Praxis darf nicht dadurch konterkariert werden, dass die Quoten in anderen Beständen kompensiert werden müssen, das würde lediglich eine Verschiebung der sozialen Probleme in eine andere Nachbarschaft bedeuten.

Belegungs-Obergrenzen für benachteiligte Quartiere einführen: Als Alternative zu immer wieder neu zu beantragenden Ausnahmeregelungen ist es zielführender, Obergrenzen für jene Quartiere festzulegen, in denen die Nachbarschaften offenkundig überfordert sind. Diese Obergrenzen können periodisch anhand des Sozialmonitorings überprüft werden.

6 Anreize zur sozialen Mischung für alle Marktteilnehmer schaffen

In den Großsiedlungen agieren viele Vermieter. Vor allem die Wohnungsgenossenschaften, aber auch private Unternehmen mit nachhaltigen Geschäftsmodellen wirken in Quartieren mit gemischter Eigentümerstruktur als soziale Stabilitätsanker. Notwendig sind Anreize, um die vor Ort agierenden Wohnungsunternehmen in ihrer ganzen Breite zu motivieren, sich in stärkerem Maße an der sozialen Wohnraumversorgung zu beteiligen: u.a. durch die Bereitstellung von Grundstücken nach Konzeptwettbewerben mit wirtschaftlich tragbaren Rahmenbedingungen, durch Zuschüsse für Neubauvorhaben mit Belegungsbindungen und durch den Bau von Eigentumswohnungen.

II Städtebauliche Handlungsempfehlungen

7 Integrierte Quartiersentwicklungskonzepte als Steuerungsinstrument nutzen

Erforderlich sind Quartiersentwicklungskonzepte, die alle sektoralen Belange betrachten und die Vorhaben möglichst aller Akteure vor Ort frühzeitig in den Planungsprozess einbinden. Den über das Wohnen hinausgehenden Funktionen muss dabei, anders als zumeist in der Ursprungsplanung der Großsiedlungen, stärkere Beachtung gewidmet werden.

8 Infrastruktur proportional und zeitgleich zum ergänzenden Wohnungsbau entwickeln

Zusätzlicher Wohnungsbau führt zu mehr Menschen und damit zu mehr Bedarf an sozialer und verkehrlicher Infrastruktur: Kita und Schule, gesundheitliche Versorgung und Dienstleistungen, Verkehrsanschluss und Stellplatzangebot müssen bedürfnisgerecht sein. In der Realität eilt der Wohnungsbau häufig der Infrastruktur voraus, vor allem an peripheren Standorten.

9 Potenzial der Großsiedlungen als Vorreiter beim Klimaschutz nutzen

Großsiedlungen sind durch die Verbindung von kompaktem Wohnen und großzügigem Freiraum potenzielle Vorreiter beim Klimaschutz. Bereits heute liegen die Verbräuche von Endenergie in den sanierten Großsiedlungsbeständen deutlich unter dem Durchschnitt des Berliner Wohnungsbestandes. Um die Emissionen gemäß den Zielen Berlins bis 2050 zu senken, fallen erhebliche Investitionskosten an, da weitere Einsparungen umso kostenintensiver sind, je besser der erreichte Stand ist.

Die Einkommensverhältnisse großer Teile der Bewohnerschaft in den Großsiedlungen erlauben den Eigentümern nur geringe Spielräume für Investitionen im Bestand, um keine Verdrängungseffekte auszulösen. Damit die energetische Sanierung für die Mieterschaft bezahlbar und für die Wohnungswirtschaft wirtschaftlich tragbar bleibt, müssen die aus sozialer Sicht notwendigen Umlageverzichtete ausgeglichen werden.

10 Vielfältige Bauherrenschaft mit unterschiedlichen Interessen berücksichtigen

Eine Besonderheit der meisten großen Wohnsiedlungen Berlins ist, dass sie ursprünglich ganzheitlich „in einem Guss“ geplant wurden, errichtet und bewirtschaftet von wenigen großen Wohnungsunternehmen und Genossenschaften. Mittlerweile ist die Bauherrenschaft u.a. durch Privatisierungsaufgaben der 1990er Jahre und Verkäufe der 2000er Jahre vielfältiger geworden. Die Strategie zur Weiterentwicklung der großen Wohnsiedlungen kann langfristig nur dann nachhaltig sein, wenn Anreize und Rahmenbedingungen für möglichst alle Eigentümergruppen vorhanden sind, wirtschaftlich erfolgreich und gleichzeitig sozial verantwortungsvoll zu handeln.

11 Grenzen des Wohnungsbaus in Großsiedlungen bedenken

In den Berliner Großsiedlungen findet ein erheblicher Anteil des gesamten gemeinwohlorientierten Wohnungsneubaus statt. Deutlich sind aber auch die Probleme des Bauens im Bestand: Das Wohnen wird weiter gestärkt, Flächenpotenziale für eine stärkere funktionale Mischung vermindern sich. Die Sensibilität der Bewohnerschaft gegenüber ergänzendem Wohnungsbau im Bestand ist gewachsen.

Die Balance zwischen dem Wohnen in kompakten Häusern und großzügigem Freiraum ist eine Qualität der Großsiedlungen, die angesichts des Klimawandels an Bedeutung gewonnen hat. Die Corona-Pandemie hat den Blick auf die Bedeutung des gestalterisch ansprechenden und vielfältig nutzbaren Freiraumes zusätzlich geschärft. Absehbar ist deshalb: Das Baupotenzial im Bestand der Großsiedlungen ist geringer als vermutet.

III Handlungsempfehlungen für den Umgang mit dem landeseigenen Wohnungsbestand

12 Einfluss der landeseigenen Wohnungsunternehmen auf die Entwicklung der Großsiedlungen nutzen

Ein Drittel aller Wohnungen in Großsiedlungen gehört den landeseigenen Wohnungsunternehmen. Das ist mehr als doppelt so hoch wie ihr Anteil am gesamtstädtischen Wohnungsmarkt. Damit wird die Bedeutung der Landeseigenen für die Nachbarschaften in den Gebieten der 1960er bis 1980er Jahre deutlich. Die Politik kann mit ihren Vorgaben zur Wohnraumvergabe und zum Wohnungsbau die sozialstrukturelle Entwicklung der Großsiedlungen erheblich beeinflussen.

13 Ungleiche Verteilung der Bestände in den Bezirken dämpfen

Die Großsiedlungen sind ebenso wie die Bestände der landeseigenen Wohnungsunternehmen im Stadtgebiet ungleich verteilt. Während es eine Konzentration im Berliner Nordosten gibt (Lichtenberg, Marzahn-Hellersdorf), sind im Südwesten (Zehlendorf, Steglitz, Charlottenburg-Wilmersdorf) kaum Bestände vorhanden. Die Chance für Haushalte mit knappen Einkommen, eine freie Wohnung in der Nähe der bisherigen Wohnung bei den landeseigenen Wohnungsunternehmen zu finden, ist hier geringer.

Da Menschen bevorzugt Wohnungen im nahräumlichen Umfeld suchen, werden Einkommensschwächere teilweise genötigt sein, über die Bezirksgrenzen hinaus umzuziehen. Diesem Ungleichgewicht kann durch die vorrangige Bestandserweiterung (Ankauf und Neubau) in jenen Bezirken entgegengewirkt werden, in denen Landeseigenen unterrepräsentiert sind.

14 Neubau der Landeseigenen im Großsiedlungsbestand für vielfältige Nachbarschaften nutzen

In stärkerem Maße als in vergangenen Jahren bauen die landeseigenen Wohnungsunternehmen innerhalb der Großsiedlungskulisse. Flexible, auf die Anforderungen des sozialen Zusammenhalts im jeweiligen Quartier ausgerichtete Belegungsquoten würden ermöglichen, mit attraktivem Neubau der vorhandenen Bewohnerschaft neue Wohnformen anzubieten, neue Bewohnergruppen anzusiedeln und die vorhandenen Nachbarschaften sozial zu stabilisieren. Hierzu gehören Angebote für Wohneigentümergeinschaften.

15 Wirtschaftliche Tragbarkeit sichern

Der Bericht der Wohnraumversorgung Berlin über die wirtschaftliche Lage der landeseigenen Unternehmen dokumentiert das Ungleichgewicht von Einnahme- und Ausgabeseite. Von 2018 zu 2019 haben sich die Eigenkapitalquote reduziert, die Verschuldung erhöht und der Gewinn verringert.

Absehbar ist, dass die landeseigenen Wohnungsunternehmen mittelfristig bei stagnierenden Mietpreisen und gleichzeitigen Investitionen zu Marktpreisen an die Grenzen ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit stoßen. Das kann nicht im Interesse der Menschen in den Großsiedlungen sein, die gutes und sicheres Wohnen in gepflegten Beständen erwarten. Eine Verbesserung der Ertragsseite durch eine moderate, an der Zahlungsfähigkeit der Miethaushalte orientierte Erhöhung der Einstiegsmieten würde es ermöglichen, die politischen Ziele Berlins zu erfüllen, die Bewohnerschaft nicht zu überfordern und Spielräume für anspruchsvolles Bauen und Bewirtschaften zurückzugewinnen.

Fazit

Für eine nachhaltige Zukunft der Großsiedlungen als attraktive Stadt- und Wohnquartiere ist seitens der Politik dreierlei notwendig:

- Eine Wohnraumvergabe- und Belegungspolitik, die auf die Belastbarkeit der vorhandenen Nachbarschaften achtet und die Interessen der breiten Schichten der Bevölkerung berücksichtigt.
- Eine soziale Quartiersentwicklung, die möglichst viele Belange des Zusammenlebens beachtet sowie auf der engen Kooperation aller Akteure untereinander und mit der vorhandenen Wohnbevölkerung beruht.
- Eine Baupolitik, die den Bestand weiterentwickelt, vielfältigen Wohnungsbau fördert, die dazugehörige Infrastruktur bereitstellt und der Ansiedlung über das Wohnen hinausgehender Funktionen Raum gibt.