

ÜBERFORDERTE NACHBARSCHAFTEN VERHINDERN

Berliner Großsiedlungen am Scheideweg?

Die aktuelle Studie „Berliner Großsiedlungen am Scheideweg?“ des Kompetenzzentrum Großsiedlungen e.V. untersucht die soziale Lage sowie die Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur in den Berliner Großsiedlungen und weist auf Handlungsbedarf bei der Belegungspolitik hin.

Von Dr. Bernd Hunger

Mit rund 450.000 Wohnungen sind die großen Wohnsiedlungen der 1960er bis 1980er Jahre ein bedeutendes, unverzichtbares Segment des Berliner Wohnungsmarkts. Weit über 800.000

Menschen, fast ein Viertel der Berliner Bevölkerung, leben in den über 50 Siedlungen, zu denen große Wohnstädte wie Marzahn oder Gropiusstadt ebenso gehören wie Siedlungen unterschiedlicher Größe im Ost- wie im Westteil der Stadt.

Die Großsiedlungen übernehmen immer größere Aufgaben für die Gesamtstadt, sowohl in baulicher als auch in sozialer Hinsicht: Sie schultern erstens Integrationsleistungen, die anderen Quartieren zugutekommen. Und ihre Flächen werden zweitens für ergänzenden Wohnungsbau stärker genutzt als die anderer Quartierstypen. Eine (doppelte) Belastung, die sich deutlich von den kaum zehn Jahre zurückliegenden Zeiten entspannter Wohnungsnachfrage und geringer Zuwanderung abhebt.

Rückblick: Wie überforderte Nachbarschaften vermieden werden

Behutsame Modernisierung und intensive Betreuung, gepaart mit sensibler Belegungspolitik haben bewirkt, dass die Mehrzahl der großen Wohnsiedlungen in einem baulich guten Zustand ist und der soziale



Dr. Bernd Hunger

Vorsitzender
Kompetenzzentrum
Großsiedlungen e.V.
BERLIN

Frieden in den Nachbarschaften gewahrt blieb. Das ist das Ergebnis jahrzehntelanger Anstrengungen der Stadt, der Wohnungswirtschaft und vieler anderer Akteure bei der Erneuerung des Bestandes und der Betreuung der Nachbarschaften.

Nicht zuletzt war es die vom GdW beauftragte Studie „Überforderte Nachbarschaften“ aus dem Jahr 1998, die auf die Bedeutung der Wohnraumvergabe und die Relevanz sozialer Unterstützung für die Stabilität großer Quartiere hinwies. Seitdem engagieren sich die vom Programm „Soziale Stadt“ geförderten Akteure des Quartiersmanagements im Zusammenspiel mit der komplexer gewordenen Nachbarschaftsarbeit der gemeinwohlorientierten Wohnungsunternehmen für sozial stabile Quartiere.

Eine Generation später: Hohes Tempo der sozialen Entmischung

Nahezu eine Generation später weist der Studientitel „Großsiedlungen am Scheideweg?“ darauf hin, dass die derzeitige soziale und städtebauliche Situation der großen Wohnquartiere keineswegs selbstverständlich ist. Nachdenklich machen insbesondere die Veränderungen in der Bewohnerstruktur. Sie weisen auf verstärkte soziale Segregationsprozesse hin, die zu überforderten Nachbarschaften führen können.

Denn die soziale Entmischung schreitet mit hohem Tempo voran. So sind unter anderem die Anteile von Haushalten mit Transferbezug (19 %) und von in Armut lebenden Kindern (44 %) in den Großsiedlungen doppelt so hoch wie in anderen Quartieren – und

sie sind größer geworden (siehe Abbildungen 1 und 2). Die Dynamik der Zuwanderung seit 2015 hat die Integrationsanforderungen in erheblichem Maße verstärkt, denn die Großsiedlungen sind in besonderem Maße zu Anknüpfquartieren geworden. Drei von vier Kindern und Jugendlichen in den Großsiedlungen im Westteil Berlins haben beispielsweise einen Migrationshintergrund (siehe Abbildung 3).

Die aus dem Berliner „Monitoring Soziale Stadtentwicklung“⁴¹ abgeleiteten Zahlen verdeutlichen: Die großen Quartiere schultern soziale Leistungen für die Stadt als Ganzes. Und diese Leistungen haben infolge der Anspannung auf dem Wohnungsmarkt zugenommen. Die Großsiedlungen entlasten damit andere Quartiere in stärkerem Maße als vor einigen Jahren. Erforderlich ist eine dieser Bedeutung entsprechende politische Aufmerksamkeit und Unterstützung.

Das Tempo des Wandels weist darauf hin, dass nicht nur benachteiligte Quartiere weiterhin Unterstützung brauchen, sondern auch die Nachbarschaften in stabilen Siedlungen mit präventiven Maßnahmen gestützt werden müssen. Das betrifft viele Großsiedlungen im Ostteil der Stadt, in denen sich die Bewohnerstruktur schneller verändert als im Durchschnitt aller Großsiedlungen.

Die Pandemie als Konflikt-Katalysator?

Die Corona-Pandemie wirkt als zusätzlicher Katalysator potenzieller Konflikte. Zum einen wird in den großen Wohnsiedlungen beengter gewohnt als in vielen anderen Quartieren. Zum anderen leben hier mehr Menschen mit prekären Arbeitsverhältnissen und in unteren Einkommensgruppen, die in besonderem Maße von Arbeitslosigkeit bedroht sind, falls die Folgen der Pandemie auf den Arbeitsmarkt durchschlagen. Stadt, Wohnungsunternehmen und soziale Träger sind gut beraten, wenn sie die vom Bezug von Transferleistungen lebenden Menschen unterstützen und sich gleichzeitig stärker auf die Probleme jener Haushalte einstellen, die zuerst von Arbeitslosigkeit bedroht oder betroffen sind.

Der Bedarf dieser neuen Nachfragegruppen muss sich stärker in der Belegungspolitik widerspiegeln. Was bedeutet das für die Wohnraumvergabe der Berliner Wohnungsunternehmen?

Belegungspolitik für stabile Nachbarschaften: soziale Entmischung dämpfen

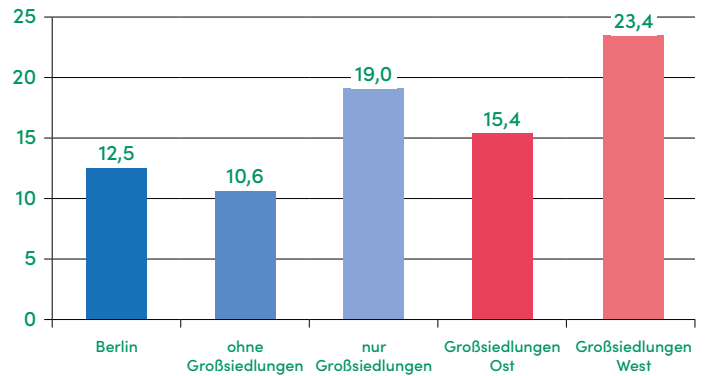
Ein Drittel aller Wohnungen in Berlins Großsiedlungen gehört den landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften. Die Politik kann daher mit ihren Vorgaben zur Wohnraumvergabe die Sozialstruktur der Nachbarschaften erheblich beeinflussen.

Es ist politischer Konsens, dass sozial gemischte Quartiere angestrebt werden, in denen einkommensschwache und besonders bedürftige Haushalte mit den „breiten Schichten der Bevölkerung“ nachbarschaftlich zusammenleben. Die Hauptstadt ist stolz auf ihre „Berliner Mischung“. Dieses Ziel ist im Berli-

Abb. 1:

Transferleistungsbezug

Anteil der Menschen mit Bezug von Leistungen nach SGB II / XII in %



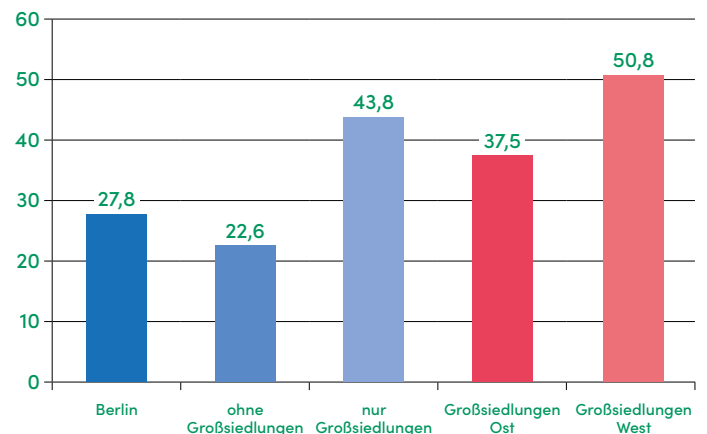
Der Anteil der Transferleistungen beziehenden Menschen ist in den Großsiedlungen mit 19% nahezu doppelt so hoch wie in Gebieten außerhalb der Großsiedlungskulisse. In den Großsiedlungen der westlichen Bezirke lebt fast jeder Vierte vom Bezug von Transferleistungen

Quelle der Daten: Monitoring Soziale Stadtentwicklung 2019⁴¹; Umrechnung auf die räumliche Kulisse der Großsiedlungen im Rahmen der Studie

Abb. 2:

Kinderarmut

Anteil der Kinder in Haushalten mit SGB-II-Transferbezug in %



Der Anteil der Kinder, die in Haushalten mit Transferbezug leben, ist in den Großsiedlungen fast doppelt so hoch wie in Gebieten außerhalb der Großsiedlungskulisse. In den Großsiedlungen der westlichen Stadtbezirke betrifft dies jedes zweite Kind

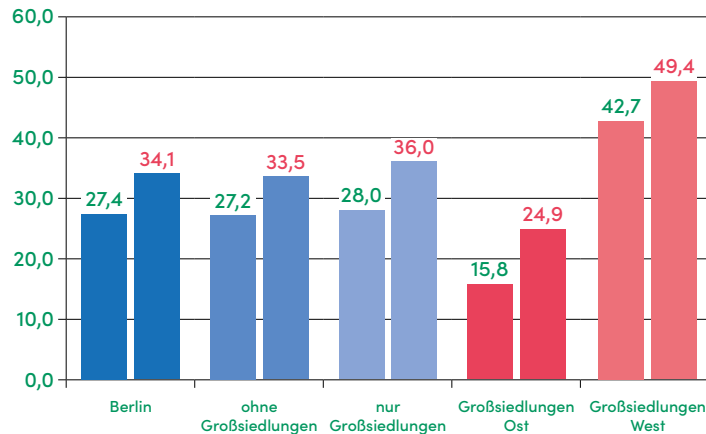
Quelle der Daten: Monitoring Soziale Stadtentwicklung 2019⁴¹; Umrechnung auf die räumliche Kulisse der Großsiedlungen im Rahmen der Studie

ner Wohnraumversorgungsgesetz als Auftrag an die landeseigenen Wohnungsgesellschaften verankert. Die sozialstrukturellen Befunde weisen jedoch darauf hin, dass breite Schichten immer weniger erreicht werden. Woran liegt das? >

Abb. 3:

Migrationshintergrund

Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund 2012 und 2018 in %



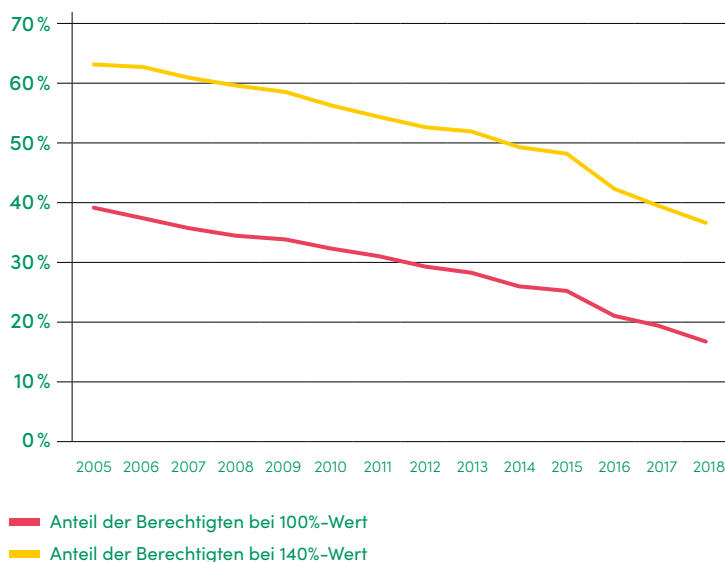
In den Großsiedlungen im westlichen Teil der Stadt liegt der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund bei knapp 50%. Bemerkenswert ist die Schnelligkeit der Veränderungen: Die größte Dynamik weisen die Siedlungen im Ostteil der Stadt auf

Quelle der Daten: Einwohnermeldestatistik zum 31.12.2012 beziehungsweise 31.12.2018 umgerechnet auf die räumliche Basis der Großsiedlungen

Abb. 4:

Entwicklung der Einkommensgrenzen

Anteil der Berechtigten für einen Wohnberechtigungsschein in %



Der Kreis der WBS-Berechtigten verkleinert sich bei konstanten Einkommensgrenzen aufgrund der Entwicklung der Einkommen

Quelle der Daten: Berechnungen des Kompetenzzentrums Großsiedlungen auf Basis des Mikrozensus Berlin

Die Einkommensentwicklung verkleinert den Kreis der Haushalte, die einen Wohnberechtigungsschein (WBS) erhalten können. Während diese Gruppe in früheren Jahren einen erheblichen Anteil von berufstätigen Haushalten mit geringen bis mittleren Einkommen aufwies, wächst der Anteil von Haushalten, die von Transfereinkommen leben.

Die Einkommensgrenzen des § 9 Wohnraumförderungsgesetz des Bundes (WoFG) haben sich seit der Beschlussfassung am 13. September 2001 nicht mehr geändert. Berlin hat die WBS-Grenze mit 140% des vom Bund vorgegebenen Wertes festgelegt und diese seit 20 Jahren nicht mehr angepasst. Das Ergebnis: Waren im Jahr 2005 noch 63 % der Haushalte WBS-berechtigt, so waren es 2019 nur noch 37 % (siehe Abbildung 4).

Könnte man 2005 zurecht davon sprechen, dass breite Schichten der Bevölkerung erreicht werden, so besteht heute ein Ungleichgewicht, durch das ein immer größerer Teil der „breiten Schichten“ nicht mehr WBS-berechtigt ist. Das betrifft vor allem jene Teile der arbeitenden Bevölkerung, die mit ihrem Einkommen nur knapp über der Fördergrenze liegen und auf bezahlbaren Wohnraum angewiesen sind – wie zum Beispiel Beschäftigte in den unteren Tarifgruppen des öffentlichen Dienstes, des Gesundheitswesens, des Betreuungsbereichs oder der privaten Wirtschaft. Benachteiligt sind somit Berufstätige, die dringend bezahlbaren Wohnraum suchen, aber selbst mit relativ schmalen Einkommen die Grenze der Förderberechtigung überschreiten. Das dürfte früher oder später zu Unmut führen.

Wohnraumvergabe mit Sensibilität für die vorhandenen Nachbarschaften

Der Prozess sozialer Entmischung verstärkt sich, da die politisch vorgegebenen Belegungsquoten jährlich neu zu erfüllen sind: 63 % aller Wohnungen der landeseigenen Wohnungsunternehmen müssen an WBS-Inhaber vergeben werden. Dadurch werden nicht nur jene Quartiere weiter belastet, die ohnehin schon besondere Integrationsleistungen erbringen, sondern zunehmend auch Bestände der landeseigenen Wohnungsunternehmen in Großsiedlungen mit sozial gemischten Nachbarschaften.

Eine Empfehlung lautet daher: Die Politik sollte bei ihren Vorgaben für die Wohnraumvergabe durch ihre kommunalen Unternehmen die Belastbarkeit der vorhandenen Nachbarschaften berücksichtigen. Und sie sollte durch die Erhöhung der Einkommensgrenzen für geförderten Wohnraum eine ausgewogene Balance gestalten zwischen der Wohnraumversorgung breiter Schichten und besonders bedürftiger Haushalte.

Zielführend sind Spielräume bei der Wohnraumvergabe, die das kleinteilige Eingehen auf die konkreten sozialen Anforderungen in den Nachbarschaften ermöglichen – bis hin zu Obergrenzen für Empfänger bestimmter Transferleistungen in jenen Quar- >

tieren, in denen die Nachbarschaften offenkundig überfordert sind oder werden.

Die Erfahrungen der vor Ort tätigen Mieterbetreuer der Wohnungsunternehmen sind für die Entscheidungen zur Wohnraumvergabe in der konkreten Nachbarschaft unverzichtbar. Welche Haushalte passen wo zusammen, wo nicht? Wo sind Grenzen der Belastbarkeit erreicht? Das sind sensible Fragen, die unter der selbstverständlichen Voraussetzung einer diskriminierungsfreien Wohnraumvergabe konkret zu beantworten sind. Nur so ist sichergestellt, dass die Fehler der oftmals „blinden“ Wohnraumvergabe der 1980er Jahre ohne Berücksichtigung der Menschen vor Ort nicht wiederholt werden.

Neubau, Belegungsquoten und soziale Wohnraumversorgung

Eine Chance für soziale Mischung bietet der Wohnungsneubau. In stärkerem Maße als in vergangenen Jahren bauen die landeseigenen Unternehmen 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 Nachbarschaften sozial zu stabilisieren. Viele mit dem Deutschen Bauherrenpreis ausgezeichnete Vorhaben liefern dafür übertragbare Anregungen.

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

Notwendig sind Anreize, um alle vor Ort agierenden Wohnungsunternehmen zu motivieren, sich in stärkerem Maße an der sozialen Wohnraumversorgung zu beteiligen: unter anderem durch die Bereitstellung von Grundstücken nach Konzeptwettbewerben mit wirtschaftlich tragbaren Rahmen-

bedingungen, durch Zuschüsse für Neubauvorhaben mit Belegungsbindungen und durch den Bau von Eigentumswohnungen.

Wirtschaftliche Tragbarkeit für Mieter und Vermieter

Knapp die Hälfte aller Wohnungen der landeseigenen Wohnungsunternehmen befindet sich in Großsiedlungen. Diese Zahl verdeutlicht, dass die Zukunft der Bestände in den großen Wohnsiedlungen eine herausragende Rolle für den sozialpolitischen Erfolg wie für die wirtschaftliche Zukunftsfähigkeit der Unternehmen spielt.

Die durchschnittliche Nettokaltmiete der landeseigenen Wohnungsunternehmen lag Ende 2020 mit 6,22 €/m² deutlich unterhalb der Berliner Durchschnittsmiete. Absehbar ist, dass die Unternehmen eher früher als später aufgrund der in Berlin geltenden Mietpreisregelungen bei gleichzeitig notwendigen Investitionen zu steigenden Marktpreisen an die Grenzen ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit stoßen. Die Berichte der Wohnraumversorgung Berlin² über die wirtschaftliche Lage der landeseigenen Unternehmen dokumentieren das Ungleichgewicht zwischen Einnahme- und Ausgabeseite: Von 2018 zu 2019 haben sich die Eigenkapitalquote reduziert, die Verschuldung erhöht und der Gewinn verringert.

Diese Entwicklung ist nicht im Interesse der Menschen in den Großsiedlungen, die gutes und sicheres Wohnen in gepflegten Beständen erwarten. Sie kann auch nicht im Interesse der Gesamtstadt und der Stadtgesellschaft sein. Eine Verbesserung der Ertragsseite durch moderate, an der Zahlungsfähigkeit der Miethaushalte orientierte Spielräume bei den Mieten würde es ermöglichen, die politischen Ziele Berlins bei der sozialen Wohnraumversorgung zu erfüllen, die Bewohnerschaft nicht zu überfordern und mehr Flexibilität für anspruchsvolles Bauen und Bewirtschaften zurückzugewinnen.

Resümee

Mit der aktuellen Studie des Kompetenzzentrums Großsiedlungen e. V. liegt erstmals eine fundierte empirische Analyse über die soziale Lage der gesamten Berliner Großsiedlungskulisse der 1960er bis 1980er Jahre vor, die angesichts der Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur auf Handlungsbedarf bei der Belegungspolitik hinweist.

Die großen Wohnsiedlungen des 20. Jahrhunderts haben sich als Orte bewährt, in denen Integration gelingt: Im internationalen Metropolenvergleich ist das ein hervorstechendes Merkmal Berlins. Alle Akteure sind gefordert, diese Erfolgsgeschichte weiterzuschreiben. Viele Befunde sind nicht berlinspezifisch, sondern auf andere Städte übertragbar. —



Studie „Großsiedlungen am Scheideweg?“

Die Studie kann von der Homepage des Kompetenzzentrums Großsiedlungen e. V. heruntergeladen oder bestellt werden: www.gross-siedlungen.de

¹ https://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/basisdaten_stadtentwicklung/monitoring/download/2019/MSS_Fortschreibung2019_Langfassung.pdf

² Wohnraumversorgung Berlin: Bericht über die wirtschaftliche Lage der sechs landeseigenen Wohnungsunternehmen im Jahr 2019. Dezember 2020