

**BERLINER**  
GROSSSIEDLUNGEN  
AM  
SCHEIDEWEG ?





# 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





## Inhaltsverzeichnis

<b>Anliegen</b>	<b>7</b>
<b>1. Faktencheck - Große Wohnsiedlungen im Gefüge der Stadtgesellschaft</b>	<b>9</b>
1.1 Gebietskulisse und Definition	9
1.2 Bedeutung der großen Wohnsiedlungen für den Berliner Wohnungsmarkt	10
1.3 Marktanteil der landeseigenen Wohnungsunternehmen in den Großsiedlungen	24
1.4 Mietniveaus und Vermietung	27
1.5 Wohnfläche	29
<b>2 Soziale Herausforderungen</b>	<b>32</b>
2.1 Blick über den Tellerrand: bundesweite Veränderungen in den Nachbarschaften	32
2.2 Belegungspolitik und Wohnraumvergabe	37
2.3 Unterstützung der Nachbarschaften	47
2.4 Beteiligung beim ergänzenden Wohnungsbau in großen Wohnsiedlungen	53
<b>3. Städtebauliche Herausforderungen</b>	<b>58</b>
3.1 Städtebaulicher Wandel	58
3.2 Wohnungsbau in Großsiedlungen	61
3.3 CO <sub>2</sub> -Minderung und Klimawandel	68
3.4 Ganzheitliche Quartiersentwicklung – was ist notwendig?	73
<b>4. Wirtschaftliche Tragbarkeit</b>	<b>76</b>
4.1 Faktencheck	76
4.2 Maßnahmen für die Erreichung der politischen Ziele	80
<b>5. Anhang</b>	<b>83</b>
5.1 Methodik	83
5.2 Großsiedlungen im Monitoring Soziale Stadtentwicklung	86
<b>Handlungsempfehlungen</b>	<b>93</b>



## Anliegen

Die Berliner großen Wohnsiedlungen vornehmlich der 1960er bis 1980er Jahre übernehmen immer größere Aufgaben für die Gesamtstadt, sowohl in baulicher wie auch in sozialer Hinsicht:

- Die Großsiedlungen schultern Integrationsleistungen, die infolge der Anspannung auf dem Wohnungsmarkt zunehmen. Sie kommen anderen Quartieren zugute.
- Flächen innerhalb der großen Wohngebiete werden für ergänzenden Wohnungsbau stärker genutzt als in anderen Quartierstypen.

Diese Doppelbelastung unterscheidet sich von früheren Zeiten entspannter Wohnungsnachfrage und fehlender Zuwanderung, die kaum 10 Jahre zurückliegen.

Behutsame städtebauliche Planung und intensive Betreuung gepaart mit sensibler Belegungspolitik haben bisher bewirkt, dass die Mehrzahl der großen Wohnsiedlungen in einem baulich zufriedenstellenden Zustand ist und der soziale Frieden in den Nachbarschaften gewahrt blieb. Die landeseigenen Wohnungsunternehmen haben daran mit ihren großen Beständen einen erheblichen Anteil. Sie sind als große Immobilieneigentümer in den Großsiedlungen in besonderem Maß gefordert, ganzheitliche Strategien in Abstimmung mit der öffentlichen Hand zu entwickeln.

Also alles prima? Der Titel unserer Studie „Großsiedlungen am Scheideweg?“ weist darauf hin, dass die derzeitige soziale und städtebauliche Situation der großen Wohnquartiere keineswegs selbstverständlich ist. Sie ist das Ergebnis jahrzehntelanger erheblicher Anstrengungen der Stadt, der Wohnungswirtschaft und vieler anderer Akteure bei der Erneuerung des Bestandes und der Betreuung der Nachbarschaften. Allerdings verweisen seit einigen Jahren die Veränderungen in der Bewohnerstruktur auf Tendenzen zu verstärkter sozialer Entmischung.

Aus der Erfahrung von Fehlentwicklungen der 1980er Jahre wissen wir: es gibt Grenzen der Integrationsfähigkeit von Quartieren. Wir haben Erfahrungen gesammelt, wie Überforderungen der Nachbarschaften vermieden werden können. Altes Wissen muss allerdings immer wieder auf den Prüfstand. Gefragt sind heutige Rahmenbedingungen, die es ermöglichen, dass die großen Wohnsiedlungen ebenso wie die dort agierenden Wohnungsunternehmen ihre Funktion für die Stadt als Ganzes nachhaltig erfüllen können. Diesem Ziel widmet sich die vorliegende Studie, indem sie versucht, folgende Fragen zu beantworten:

- Bedeutung für Berlin: Welche Rolle sollen die großen Wohnsiedlungen zukünftig im sozialen und städtebaulichen Gefüge der Stadt als Ganzes spielen?
- Sozialer Zusammenhalt: Wie verändert sich infolge der Nachfrage und der Regelungen zur Wohnraumvergabe und Mietpreisgestaltung die Zusammensetzung der Nachbarschaften? Wie verändern sich die Anforderungen an die soziale Infrastruktur, an die Mieterbetreuung und an die Gemeinwesenarbeit aufgrund der sich wandelnden demografischen und sozialen Struktur?

- Städtebau und ergänzendes Bauen: Wie wirken sich die Anforderungen des Klimawandels auf die Gebäude- und Wohnumfeldplanung aus, insbesondere auf die energetischen Erneuerungskonzepte und den Umfang ergänzenden Bauens?

Antworten auf diese Fragen treffen auf schwieriger gewordene Rahmenbedingungen. Berlin muss sich fragen, wie das Spannungsverhältnis zwischen

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

so ausbalanciert werden kann, dass die Menschen in den Nachbarschaften nicht überfordert werden, die Wohnungswirtschaft wirtschaftlich handlungsfähig bleibt und der öffentliche Haushalt nicht überbeansprucht wird.

Das Kompetenzzentrum Großsiedlungen e.V. legt als Sachwalter der Interessen der großen Wohnsiedlungen mit dieser Studie eine sachliche Analyse des Ist-Standes vor. Auf dieser Basis werden die sozialen und städtebaulichen Herausforderungen für die nachhaltige Weiterentwicklung der großen Wohnsiedlungen geschildert und Vorschläge für Rahmenbedingungen entwickelt, die es den landeseigenen Wohnungsunternehmen ermöglichen, ihren satzungsgemäßen Auftrag zu erfüllen.

### **Methodik**

Methodische Grundlage der Studie war erstens die Sekundäranalyse vorhandener Daten. Vor allem die auf die Gebietskulisse der Großsiedlungen angewendeten Informationen aus dem Monitoring Soziale Stadtentwicklung und aus den Berichten zur Kooperationsvereinbarung zwischen dem Senat und den landeseigenen Wohnungsunternehmen lieferten wertvolle Einsichten.

Zweitens erfolgten ausführliche Expertengespräche mit den Geschäftsführungen der sechs landeseigenen Wohnungsunternehmen, um deren Blick auf die Großsiedlungen näher kennenzulernen. Um die Perspektive der in den Großsiedlungen Wohnenden einzubeziehen, fanden zwei Gesprächsrunden mit Akteuren aus den Mieterräten und Mieterbeiräten statt.

# 1. Faktencheck - Große Wohnsiedlungen im Gefüge der Stadtgesellschaft

## 1.1 Gebietskulisse und Definition

Grundlage für die Datenerhebung ist die von der Senatsverwaltung zur Verfügung gestellte Karte mit insgesamt 51 Großsiedlungen.<sup>1</sup> Diese Gebietskulisse wird mit den „Lebensweltlich orientierten Räumen“ (LOR) überlagert, um die dort vorhandenen Daten zur Bewohnerstruktur und zu den Wohnverhältnissen nutzen und aggregieren zu können. Die Definition des Senats wird für diese Studie übernommen:

*„Als förderfähige Großsiedlungen werden räumlich eindeutig abgrenzbare Wohngebiete mit einem Wohnungsbestand in der Regel von über 2.000 Wohneinheiten definiert. In stark verdichteten Wohnkomplexen ist ein geringerer Wohnungsbestand ebenfalls möglich.“*

*Des Weiteren liegt der Fokus auf Siedlungen, die nach 1960 erbaut wurden und mit einer Geschosshöhe mehrheitlich ab vier Geschossen sowie einem großen Anteil an sechs Geschossen und darüber.“*

Die o.g. Gebietsdefinition schließt die großen, in den 1920er und 1930er Jahren errichteten Wohnquartiere ebenso aus wie den Wohnungsbau der 1950er Jahre. Es handelt sich hierbei um große Bestände, die aus unserer Sicht zur Großsiedlungskulisse Berlins gehören, da sie viele strukturelle Merkmale mit den später gebauten Großsiedlungen teilen, die sich häufig als spätere Bauetappen dem vorhandenen Bestand anschließen. Diese Kulisse wäre in einer Studie gesondert zu untersuchen.

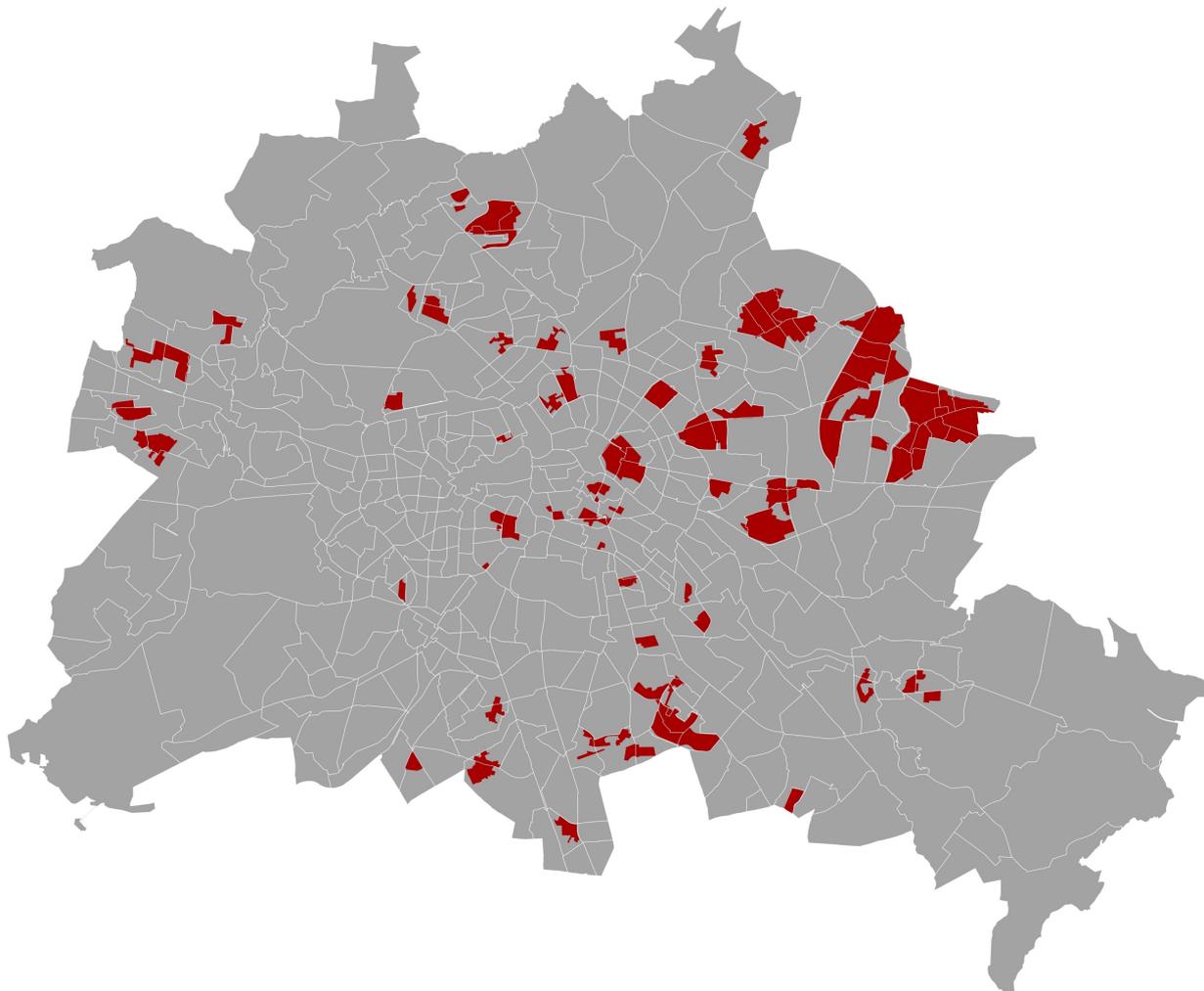
*Methodische Anmerkung: Die Überprüfung der Karte anhand der Luftbilder zeigt, dass einige der nach der o.g. Definition zutreffenden Bereiche fehlen. Auffällig ist z.B. das Fehlen einiger größerer Gebiete wie Nahariyastr. in Tempelhof oder Charlottenburg-Nord. Andererseits sind einige Bestände aus den 1920er bis 1960er Jahren enthalten, die vermutlich deshalb ausgewählt wurden, weil dort ähnliche soziale Problemlagen vorliegen wie in den jüngeren Beständen. Unschärfen sind angesichts der Größe der Stadt und der Schwierigkeiten der städtebaulichen Zuordnung unvermeidbar. Insgesamt bildet die Kulisse die Berliner Großsiedlungen nach der o.g. Definition über 90% der sich bei genauerer Zuordnung ergebenden Gesamtkulisse ab, sodass Verallgemeinerungen für den Gesamtbestand zulässig sind.*

---

<sup>1</sup> Geoportal Berlin / Darstellung der Großsiedlungen in Berlin. Das Gebiet Karl-Marx-Allee ist aufgrund der Bezirksgrenzen in der Liste im Anhang zweifach dargestellt, obwohl es sich um ein zusammenhängendes Gebiet handelt. Richtiger wäre es deshalb, von 50 Großsiedlungen zu sprechen – eine einprägsame runde Zahl.

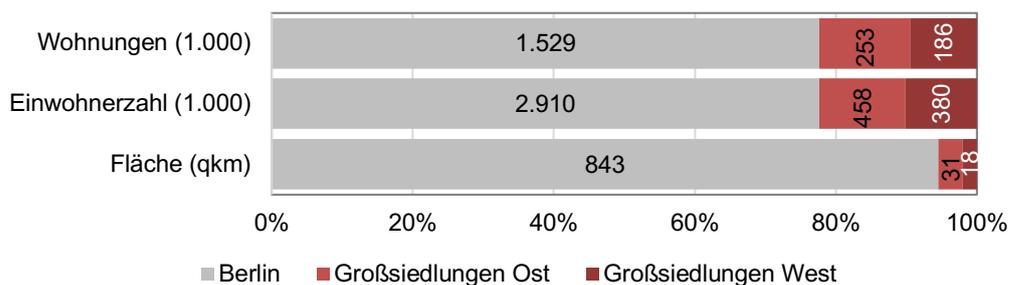
**Abb. 1.1: Gebietskulisse der großen Wohnsiedlungen Berlins.**

Quelle: Geoportal Berlin / Darstellung der Großsiedlungen in Berlin



## 1.2 Bedeutung der großen Wohnsiedlungen für den Berliner Wohnungsmarkt

Die Berliner Großsiedlungen haben eine Fläche von insgesamt rund 49 qkm, was 5,4 % der Landesfläche entspricht. Hier leben rund 838.000 Menschen, das sind 22,4 % aller Menschen, die in Berlin leben. Diese Zahl korrespondiert mit der Zahl der Wohnungen in den jeweiligen Gebietskulissen: 22,3 % der Berliner Wohnungen liegen in Großsiedlungen.

Abb. 1.2: Anteile der GWS an der Wohnungs-/Einwohnerzahl bzw. Fläche<sup>2</sup>

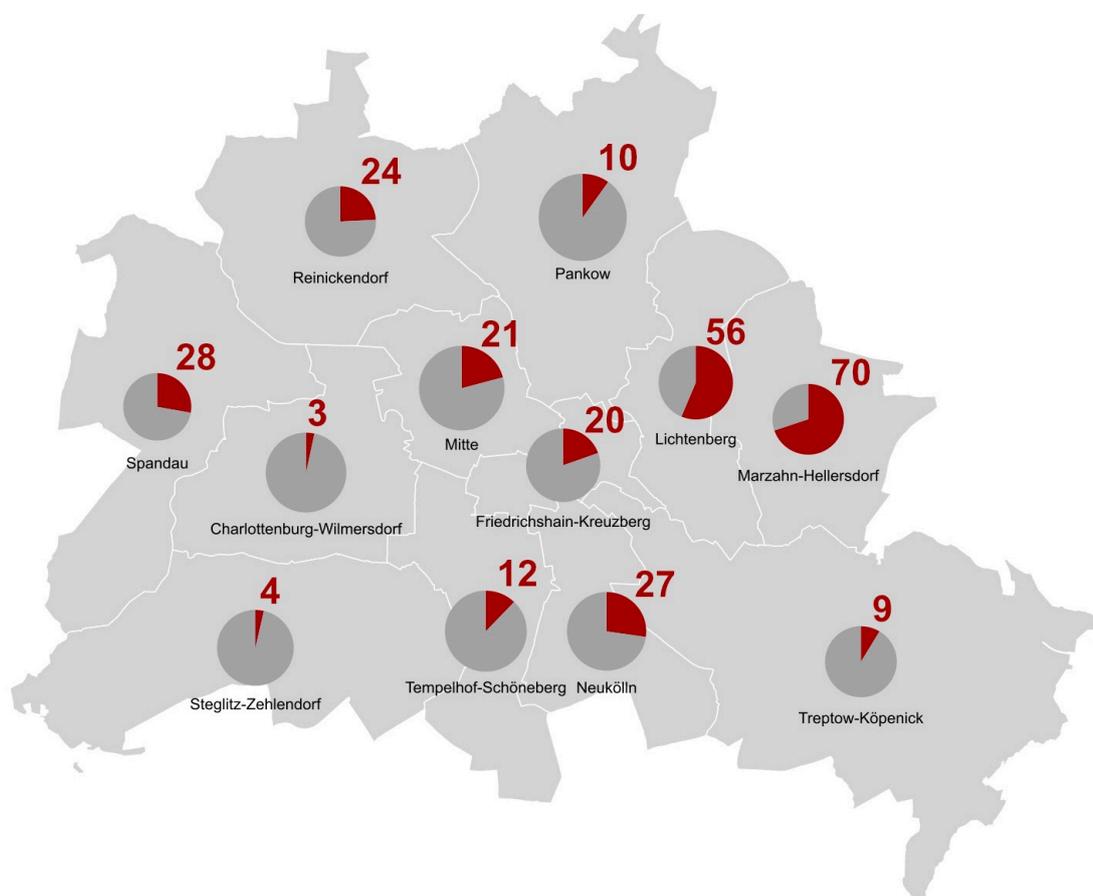
### Verteilung im Stadtgebiet

Die Verteilung der Großsiedlungen im Stadtgebiet ist ungleich. Im Vergleich der Stadtbezirke wird die Konzentration im Berliner Nordosten (Lichtenberg, Marzahn-Hellersdorf) deutlich, wohingegen Zehlendorf, Wannsee, Steglitz kaum Bestände haben.

Auffällig ist das Großsiedlungscluster am östlichen Stadtrand, wo sich die größten Wohnstädte Berlins befinden: allein in den Wohnstädten Hellersdorf, Marzahn und Neu Hohenschönhausen leben ca. 243.000 Menschen und damit 29 % aller Berliner Großsiedlungsbewohner. Im Süden der Stadt ragen die Gropiusstadt, im Norden das Märkische Viertel (jeweils knapp 40.000 EW) sowie im Westen die Gebiete Heerstr. und Falkenhagener Feld (jeweils ca. 20.000 EW) heraus.

Innerhalb des Stadtzentrums (Ringbahn) gibt es 15 Großsiedlungen mit ca. 142.000 Menschen, darunter die (räumlich zusammenhängenden, aber in unterschiedlichen Bezirken liegenden) „Karl-Marx-Allee-Nord und Süd“ (Friedrichshain-Kreuzberg mit ca. 24.300 EW) und „Karl-Marx-Allee-West“ (Mitte mit ca. 8.700 EW) und das Gebiet „Brunnenstraße“ (Mitte mit ca. 26.000 EW).

<sup>2</sup> Fläche: Geoportal Berlin / Darstellung der Großsiedlungen in Berlin i.V.m. Statistisches Jahrbuch Berlin 2020, S. 30, Einwohnerzahl: Einwohnerregister Berlin zum 31.12.2018 nach LOR, umgerechnet auf Großsiedlungskulisse entsprechend der Methodik in Anhang 5.1, Wohnungen: Fortschreibung des Wohngebäude- und Wohnungsbestandes im Land Berlin am 31.12.2019

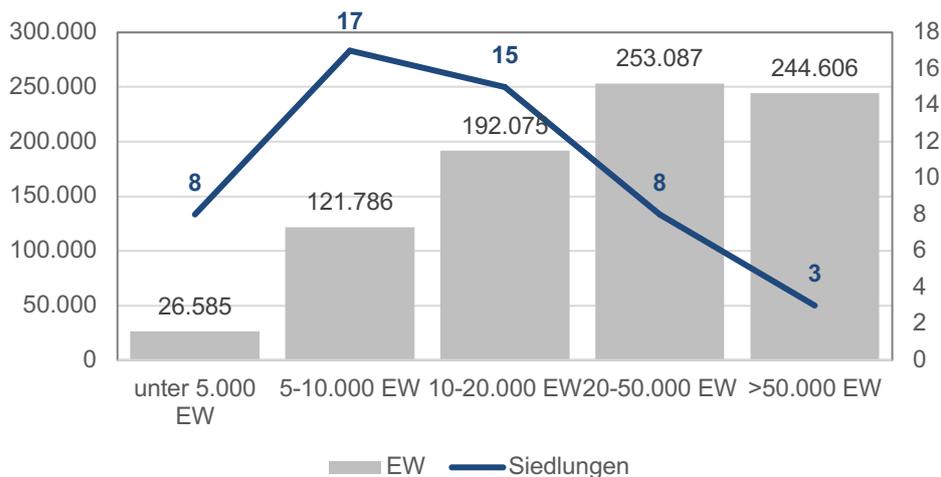
Abb.1.3: Anteil der EW in großen Wohnsiedlungen in % nach Stadtbezirken<sup>3</sup>

### Siedlungsgröße

Die im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit stehenden sehr großen Siedlungen verdecken die Vielfalt der Großsiedlungskulisse: In den 17 Großsiedlungen mit 5.000-10.000 EW leben mit immerhin 121.000 Menschen 16% aller Großsiedlungsbewohner, also jeder Sechste. In den 15 Großsiedlungen mit 10.000-20.000 EW sind es 192.000 Menschen (23% aller Großsiedlungsbewohner). Dazu kommen viele kleinere Siedlungen unter 5.000 EW sowie Streulagen, die hier statistisch nicht erfasst sind, aber nach den gleichen Prinzipien wie ihre größeren Schwestern erbaut wurden.

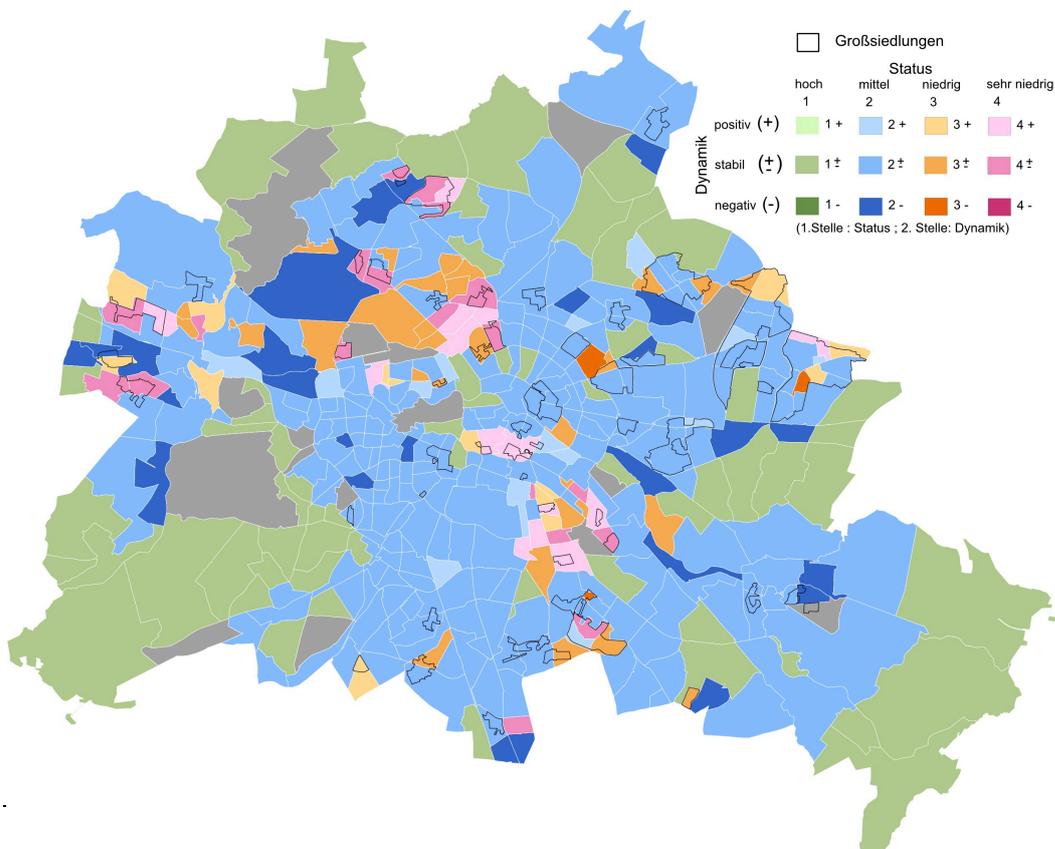
<sup>3</sup> Einwohnerregister Berlin (s.o.)

Abb.1.4: Großsiedlungen nach Größe: Anzahl und Einwohnerzahl<sup>4</sup>



### Status der Großsiedlungen im Monitoring Soziale Stadtentwicklung

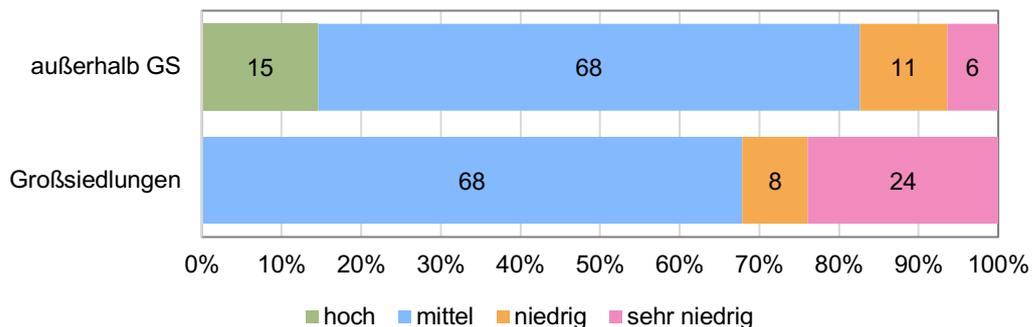
Abb. 1.5: Monitoring Soziale Stadtentwicklung 2019 mit Status- und Dynamikindex sowie Großsiedlungen<sup>5</sup>



<sup>4</sup> Fläche & Einwohnerzahl: s.o.

<sup>5</sup> Flächenfarben: Status- und Dynamikindex des Monitoring Soziale Stadtentwicklung 2019 auf räumlicher Basis der Planungsräume, Großsiedlungen: Geoportal Berlin / Darstellung der Großsiedlungen in Berlin

Abb. 1.6: Monitoring Soziale Stadtentwicklung 2019: EW-Anteil in den einzelnen Teilräumen mit unterschiedlichem Statusindex<sup>6</sup>

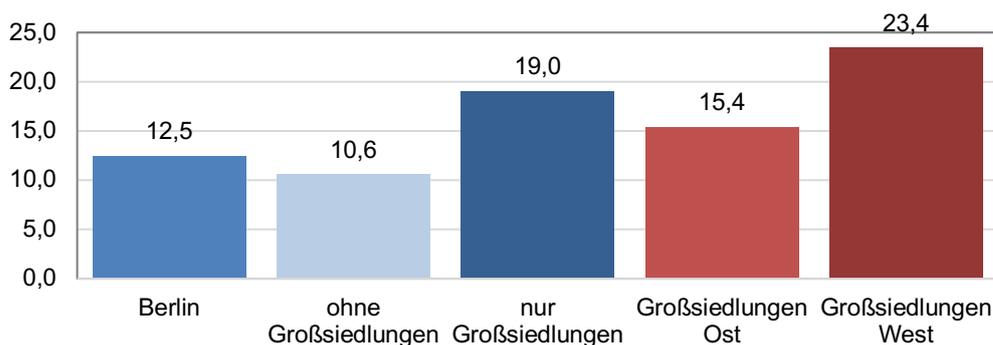


Die Abb. 1.5 überlagert die Großsiedlungskulisse mit dem Statusindex des Monitoring Soziale Stadtentwicklung, der die jeweilige soziale Situation zusammenfasst. Das Gesamtergebnis zeigt zum einen den Unterschied zur Stadt als Ganzes: Etwa ein Viertel (24%) aller in Großsiedlungen wohnenden Menschen leben in einem Gebiet mit sehr niedrigem Statusindex, hingegen liegt dieser Wert im Stadtdurchschnitt bei nur 6%. Zum anderen ist nicht zu übersehen, dass 68% aller Menschen sowohl in Großsiedlungen als auch im Stadtdurchschnitt in Bereichen mit mittlerem Statusindex leben.

### Transferbezug

In den Berliner Großsiedlungen leben rund 160.000 Menschen, die Transferleistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII erhalten. Dies sind 34,2 % aller Menschen berlinweit, die Transferleistungen beziehen. Der Anteil der Transferleistungsempfänger ist in den Großsiedlungen mit 19,0 % nahezu doppelt so hoch wie in Gebieten außerhalb der Großsiedlungskulisse (10,6 %). In den Großsiedlungen der westlichen Bezirke lebt mit 23,4 % fast jeder Vierte von Transferbezug.

Abb. 1.7: Anteil der Menschen in Transferbezug (SGB II / XII) 2018<sup>7</sup>



<sup>6</sup> Statusindex des Monitoring Soziale Stadtentwicklung 2019 umgerechnet von der räumlichen Basis der Planungsräume auf die der Großsiedlungen ermittelt über die standardisierte Statussumme und gewichtet über die EW-Zahl, entsprechend der Methodik in Anhang 5.1

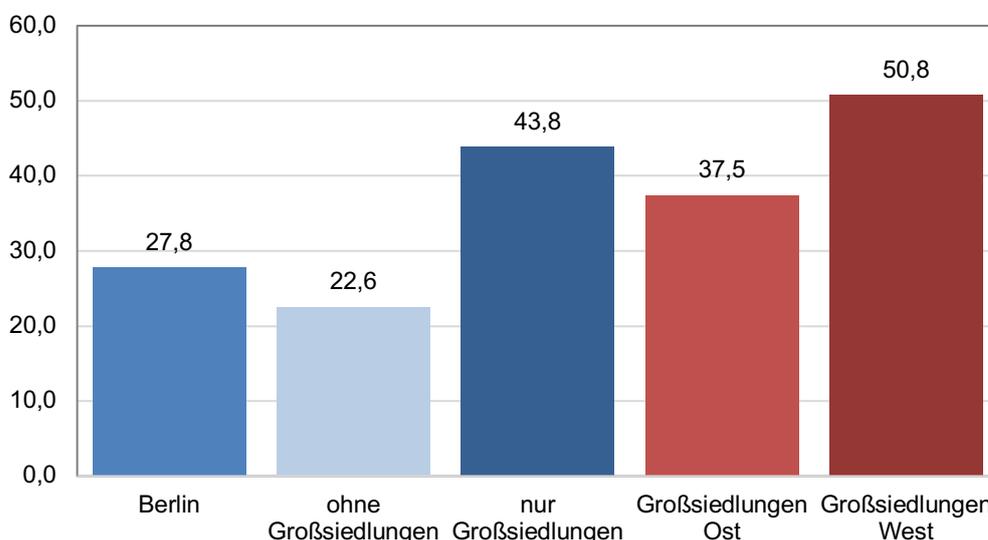
<sup>7</sup> Monitoring Soziale Stadtentwicklung 2019, Statusindikator S3 umgerechnet auf die räumliche Basis der Großsiedlungen entsprechend der Methodik in Anhang 5.1

## Kinderarmut

Das Vorhandensein von Kindern im Haushalt führt zu zusätzlichen finanziellen Belastungen, die sich im Nettoeinkommen über Kinderfreibeträge bzw. Kindergeld nur bedingt widerspiegeln. Entsprechend ist bundesweit zu beobachten, dass der Anteil der Kinder in Transferbezug erheblich über dem Anteil der Menschen in Transferbezug insgesamt liegt. Dies zeigt sich auch in Berlin.

In den Berliner Großsiedlungen leben rund 55.000 Kinder in Haushalten, die Transferleistungen nach dem SGB II erhalten. Dies sind 38,6 % aller Kinder berlinweit, die in entsprechenden Haushalten leben. Der Anteil dieser Kinder ist in den Großsiedlungen mit 43,8 % fast doppelt so hoch wie in Gebieten außerhalb der Großsiedlungskulisse (22,6 %). In den Großsiedlungen der westlichen Stadtbezirke, lebt gut jedes zweite Kind in einem Haushalt, der Transferleistungen nach dem SGB II erhält.

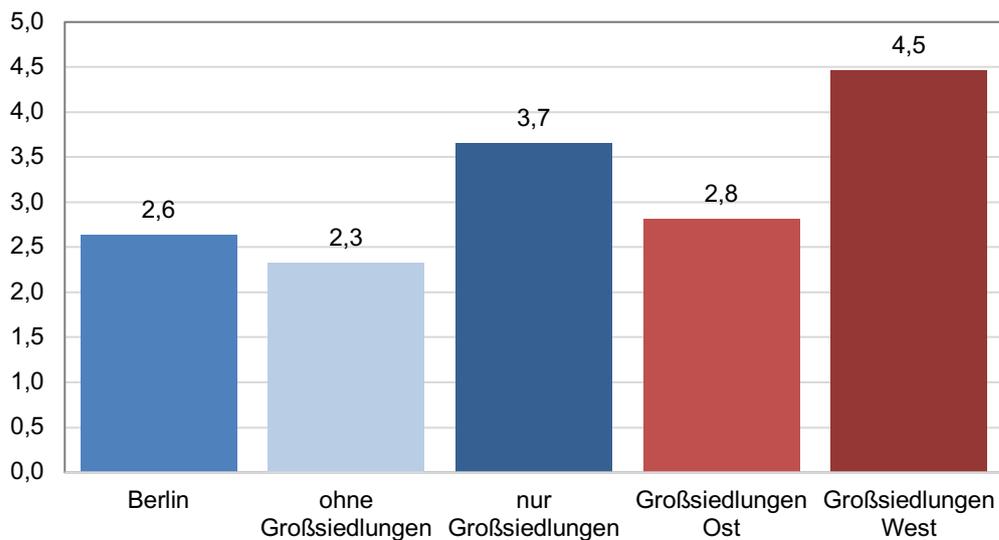
Abb. 1.8: Anteil der Kinder in Haushalten mit SGB-II-Transferbezug<sup>8</sup>



## Jugendarbeitslosigkeit

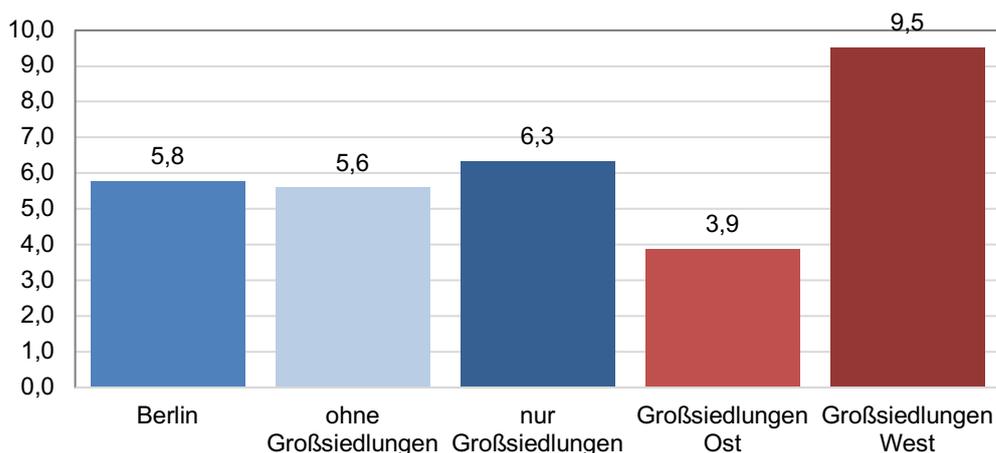
Von gut 9.000 Menschen unter 25 Jahren in Berlin, die als Arbeitslose Leistungen nach dem nach SGB II erhalten, lebten rund 3.000 in den Großsiedlungen. Dies sind 31,8 % alle jugendlichen Arbeitslosen berlinweit. Entsprechend liegt der Anteil der Jugendarbeitslosigkeit in den Großsiedlungen mit 3,7 % deutlich über dem Wert der Gebiete außerhalb der Großsiedlungskulisse (2,3 %). In den Großsiedlungen der östlichen Bezirke liegt der Anteil der Jugendarbeitslosigkeit mit 2,8 % deutlich näher am gesamtstädtischen Schnitt als in den Großsiedlungen der westlichen Bezirke (4,5 %).

<sup>8</sup> Monitoring Soziale Stadtentwicklung 2019, Statusindikator S4 umgerechnet auf die räumliche Basis der Großsiedlungen entsprechend der Methodik in Anhang 5.1

Abb. 1.9: Anteil Jugendarbeitslosigkeit 2018<sup>9</sup>

### Altersarmut

Von den untersuchten soziodemografischen Indikatoren gehört die Altersarmut zu denen, die geringe Unterschiede zwischen Großsiedlungen und anderen Bereichen der Stadt aufweisen. In den Großsiedlungen beträgt der Anteil der Menschen, die Grundversicherung im Alter nach SGB XII erhalten, 6,3 %, außerhalb der Großsiedlungen liegt dieser mit 5,6 % nur geringfügig darunter. Auffällig ist, dass der Anteil in den Großsiedlungen der östlichen Bezirke mit 3,9 % erheblich unter dem Berliner Durchschnitt liegt, was vermutlich auf die hohe Berufstätigkeit und die dadurch erworbenen Rentenansprüche zu DDR – Zeiten zurückzuführen ist.

Abb. 1.10: Anteil Altersarmut<sup>10</sup>

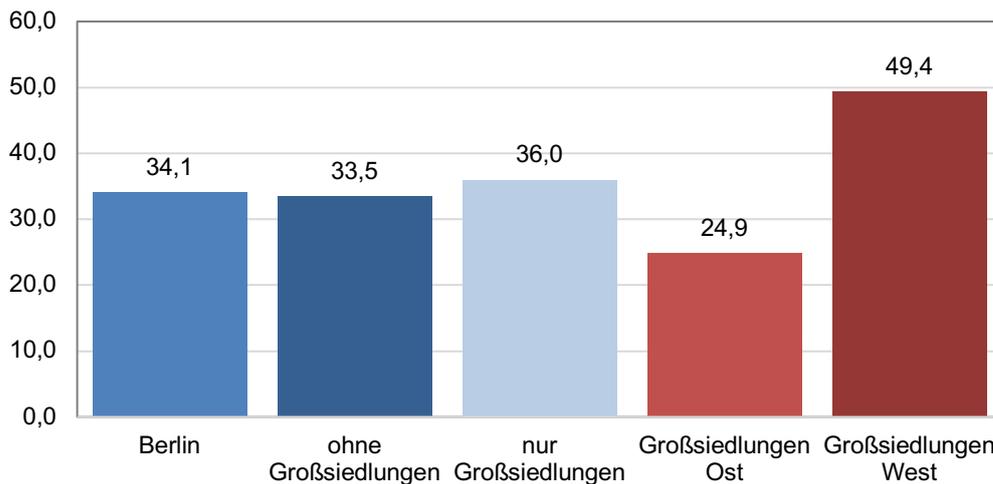
<sup>9</sup> Monitoring Soziale Stadtentwicklung 2019, Kontextindikator K1 umgerechnet auf die räumliche Basis der Großsiedlungen entsprechend der Methodik in Anhang 5.1

<sup>10</sup> Monitoring Soziale Stadtentwicklung 2019, Kontextindikator K3 umgerechnet auf die räumliche Basis der Großsiedlungen entsprechend der Methodik in Anhang 5.1

## Menschen mit Migrationshintergrund

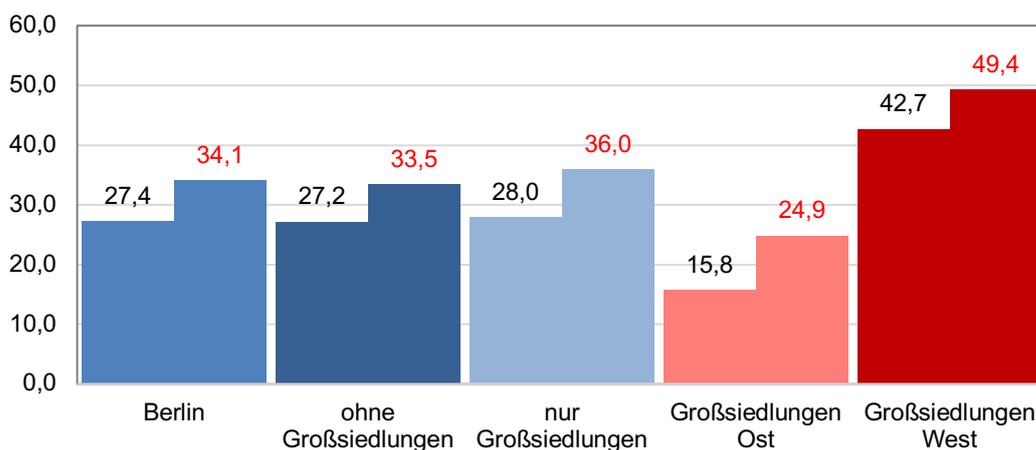
Der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund liegt bezogen auf alle Großsiedlungen mit 36,0 % über dem Berliner Durchschnittswert (34,1 %). Der Anteil in den Großsiedlungen der östlichen Bezirke liegt mit 24,9 % erheblich darunter, während in den Großsiedlungen der westlichen Bezirke knapp jeder Zweite einen Migrationshintergrund hat.

Abb. 1.11: Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund<sup>11</sup>



Bemerkenswert ist die Schnelligkeit der Veränderungen im Zeitraum 2012 – 2018. In den Großsiedlungen der westlichen Bezirke hat sich der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund von 42,7 % auf 49,4 % erhöht. In den Großsiedlungen der östlichen Bezirke stieg der Anteil von 15,8 % auf 24,9 %.

Abb. 1.12: Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund 2012 und 2018<sup>12</sup>



<sup>11</sup> Einwohnermeldestatistik zum 31.12.2018 umgerechnet auf die räumliche Basis der Großsiedlungen entsprechend der Methodik in Anhang 5.1

<sup>12</sup> Einwohnermeldestatistik zum 31.12.2012 bzw. 2018 umgerechnet auf die räumliche Basis der Großsiedlungen entsprechend der Methodik in Anhang 5.1

## Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund

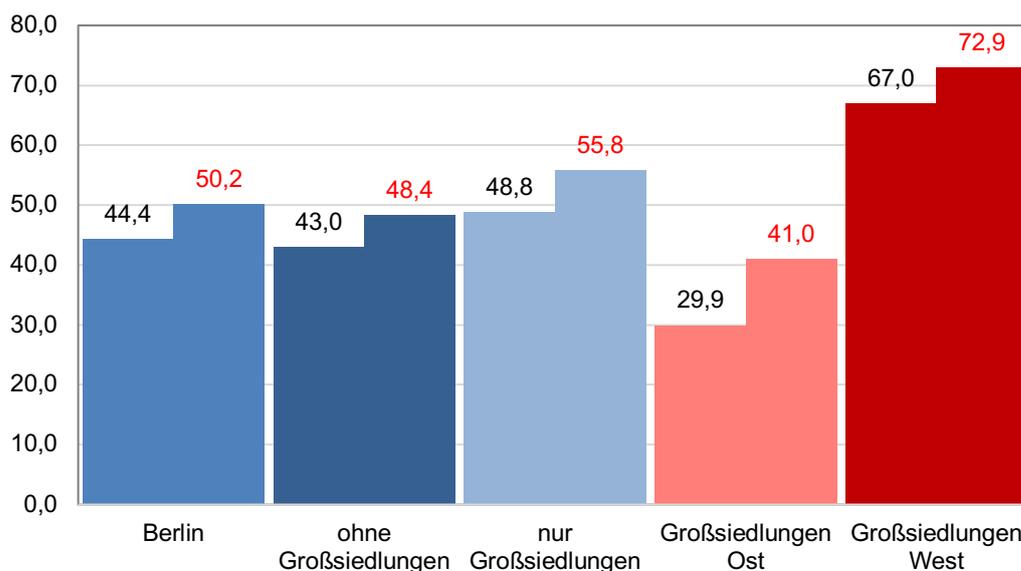
Der Anteil von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund liegt in Berlin bei 50,2%. Während er in den Ostberliner Großsiedlungen mit 41% niedriger ist, liegt er in den Großsiedlungen im Westteil der Stadt bei 72,9 %.

In Ostberlins Großsiedlungen wuchs der Anteil um 11 Prozentpunkte, was über dem gesamtstädtischen Zuwachs um 6 Prozentpunkte lag. Auch in den Großsiedlungen im Westen der Stadt kam es zu einem Zuwachs um 6 Prozentpunkte.

Auch dieser Indikator zeigt das Tempo der Veränderung hinsichtlich des Anteils von Menschen mit Migrationshintergrund innerhalb des kurzen Zeitraumes von 2012 bis 2018, das in den Großsiedlungen im Ostteil der Stadt besonders gravierend ist. Die Quartiere sind vermutlich in besonderem Maße zu Ankunftsorten für Zugewanderte und aus der Innenstadt Verdrängte mit Migrationshintergrund geworden.

Die nackten Zahlen können nur einen spröden Hinweis darauf geben, welche Integrationsaufgaben im Bereich der Kinderbetreuung und Schulbildung zu leisten sind.

Abb. 1.13: Anteil von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund 2012 und 2018<sup>13</sup>



## Altersstruktur

Die folgende Abb. zeigt die Altersstruktur per 31.12.2018. Im Kontrast zu den erheblichen Unterschieden bei den sozialen Indikatoren sind die Unterschiede in der Altersstruktur zwischen den Großsiedlungen und den Gebieten außerhalb der Großsiedlungen im Durchschnitt eher gering.

<sup>13</sup> Einwohnermeldestatistik zum 31.12.2012 bzw. 2018 umgerechnet auf die räumliche Basis der Großsiedlungen entsprechend der Methodik in Anhang 5.1

- Knapp ein Fünftel (19,2 %) der Menschen in den Großsiedlungen waren zum 31.12.2018 unter 20 Jahre alt, außerhalb der Großsiedlungen liegt dieser Anteil um zwei Prozentpunkte niedriger bei 17,6 %,
- 28,9 % waren zwischen 20 und 39 Jahre alt, außerhalb der Großsiedlungen liegt dieser Anteil bei 30,4 %,
- 24,9 % waren zwischen 40 und 59 Jahre alt, außerhalb der Großsiedlungen liegt dieser Anteil niedriger bei 27,4 %,
- 21,1 % waren zwischen 60 und 79 Jahre alt, außerhalb der Großsiedlungen liegt dieser Anteil etwas niedriger bei 19,1 %,
- 5,9 % der Menschen in den Großsiedlungen waren mindestens 80 Jahre alt, außerhalb der Großsiedlungen liegt dieser Anteil bei 5,4 %.

Abb. 1.14: Altersstruktur in und außerhalb von GWS im Vergleich<sup>14</sup>



**Methodische Anmerkung:**

Diese relativ geringen Unterschiede zeigen die methodischen Grenzen bei der zusammenfassenden Betrachtung von Gesamtkulissen auf. Quartiere, die in unterschiedlichen Phasen der „demografischen Welle“ sind, heben sich im Durchschnittswert nahezu auf, da eine ältere Bevölkerung (letzte Phase der Welle, Beispiel Friedrichsfelde in Lichtenberg) mit einer jungen Bevölkerung (erste Phase der zweiten Welle, Beispiel Obstallee in Spandau) zusammengerechnet wird. Selbst innerhalb der Quartiere einer Großsiedlung setzt sich diese Ausdifferenzierung fort. Für die konkrete Planung ist deshalb die siedlungs- und quartiersspezifische Analyse unerlässlich.

<sup>14</sup> Einwohnermeldestatistik zum 31.12.2018 umgerechnet auf die räumliche Basis der Großsiedlungen entsprechend der Methodik in Anhang 5.1

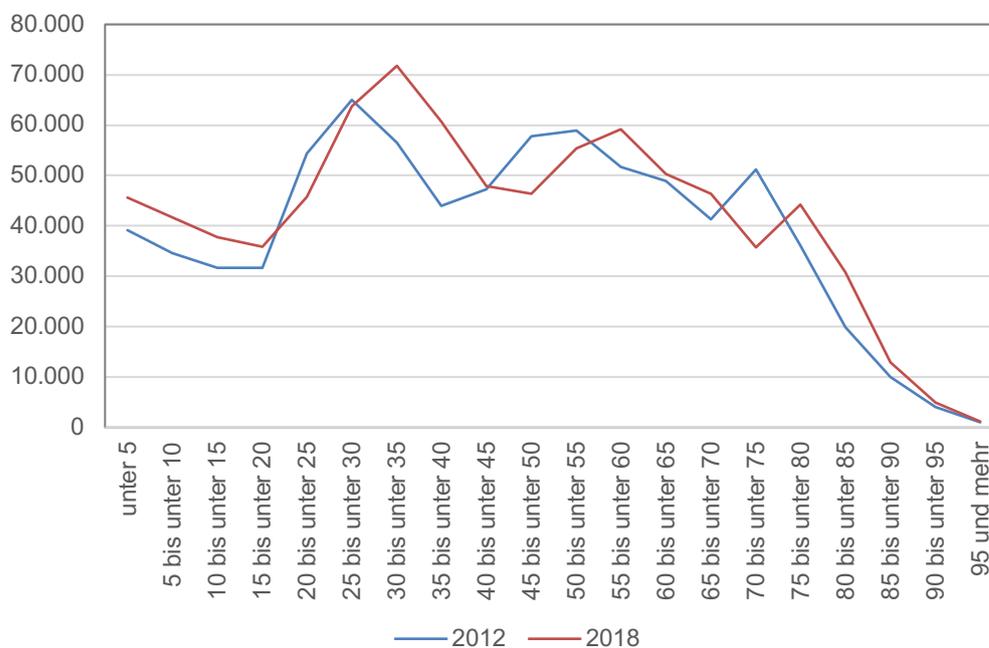
## Veränderung von Einwohnerzahl und Altersstruktur

Verglichen mit dem 31.12.2012 lebten zum 31.12.2018 fast 53.000 Menschen mehr in den Berliner Großsiedlungen, die EW-Zahl hat sich damit um 6,7 % erhöht. Dieser Zuwachs war etwas geringer als der Zuwachs in den Gebieten außerhalb der Großsiedlungen (+8,4 %).

Im Vergleich der Altersstrukturen 2012 und 2018 zeigen sich folgende Verschiebungen:

- Die Zahl der Kinder und Jugendlichen hat sich überproportional erhöht: 2012 waren 137.000 Menschen in den Großsiedlungen unter 20 Jahre alt, 2018 waren es 161.000. Hintergrund dürfte auch der hohe Anteil von Menschen im potenziellen Elternalter sein: Die Altersgruppe 25 bis unter 30 war 2012 mit rund 65.000 die stärkste in den Großsiedlungen. Diese Menschen gehörten 2018 überwiegend der Altersgruppe 30 bis unter 35 an, wobei die Altersgruppe auf knapp 72.000 angewachsen ist.
- Bei den älteren Altersgruppen zeigt sich vor allem ein Effekt, der bei demographischen Entwicklungen üblich ist und sich exemplarisch an der Altersgruppe, die 2012 70 bis unter 75 Jahre alt war, beschreiben lässt: Diese ist bis 2018 um 6 Jahre gealtert und dadurch im Diagramm nach rechts verschoben. Gleichzeitig ist diese Altersgruppe von einer altersspezifisch erhöhten Sterblichkeit betroffen, so dass sie statt 2012 rund 51.000 sechs Jahre später rund 44.000 Menschen umfasste.

Abb. 1.15: Altersstruktur in GWS 2012 und 2018 im Vergleich<sup>15</sup>



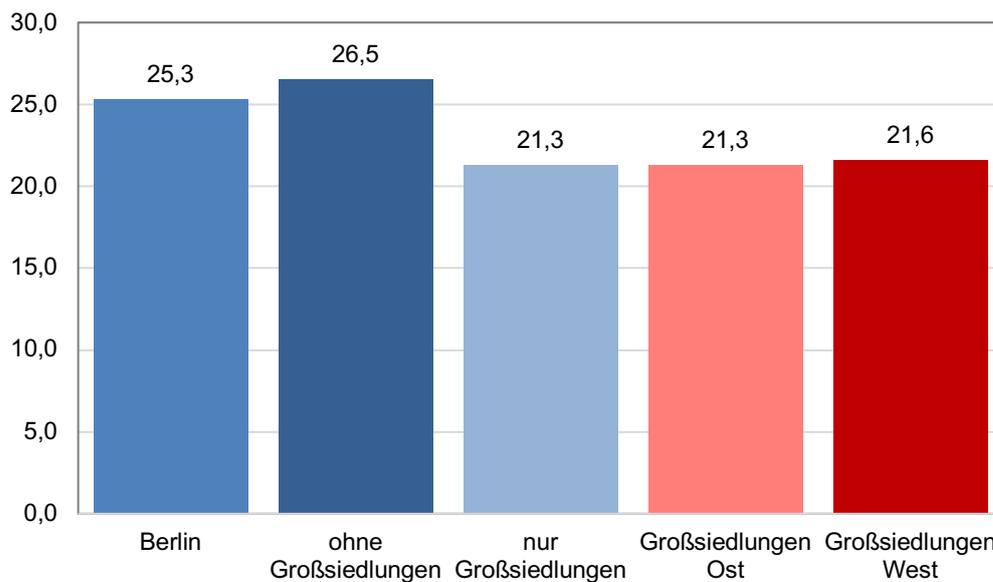
<sup>15</sup> Einwohnermeldestatistik zum 31.12.2012 bzw. 2018 umgerechnet auf die räumliche Basis der Großsiedlungen entsprechend der Methodik in Anhang 5.1

## Wanderungsvolumen

Das Wanderungsvolumen drückt aus, wie viele Menschen in einen Bereich ziehen und wie viele gleichzeitig aus ihm fortziehen. Dieser Wert fiel in den Jahren 2017 und 2018 in den Großsiedlungen (mit 21,3) geringer aus als in den anderen Bereichen Berlins (mit 26,5). Zwischen den Großsiedlungen im Osten und Westen der Stadt gab es dabei keinen wesentlichen Unterschied.

Abb. 1.16: Jährliches Wanderungsvolumen 2017/18<sup>16</sup>

Zuzüge plus Fortzüge je 100 Einwohnerinnen und Einwohner innerhalb von zwei Jahren in Prozent pro Jahr



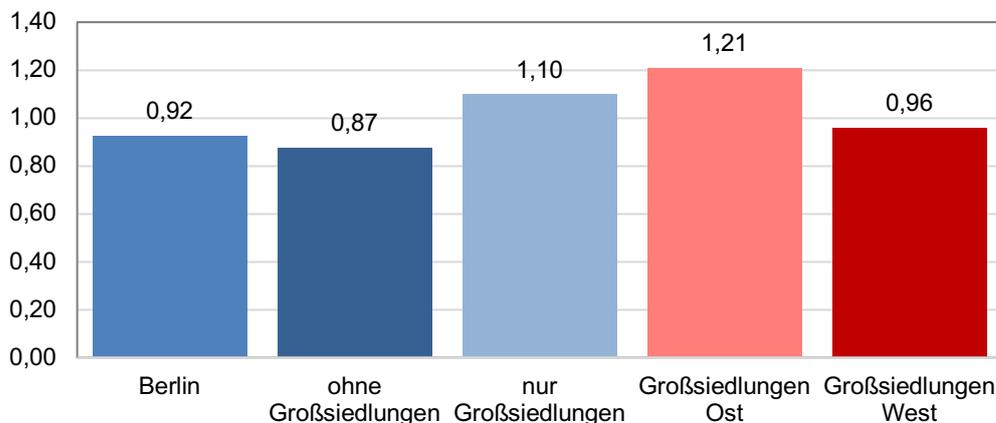
## Wanderungssaldo

Der Wanderungssaldo setzt sich aus den Zuzügen abzüglich der Fortzüge zusammen. Dieser Wert fiel in den Jahren 2017 und 2018 in den Großsiedlungen (mit 1,10%) deutlich höher aus als in den anderen Bereichen Berlins (mit 0,87%). Die Großsiedlungen erzielten also besonders hohe Zuwächse aus den Wanderungsbewegungen innerhalb der Stadt wie über ihre Grenzen. Besonders hoch war der Wanderungssaldo in den Großsiedlungen im Osten der Stadt (1,21%).

<sup>16</sup> Monitoring Soziale Stadtentwicklung 2019, Kontextindikator K11 umgerechnet auf die räumliche Basis der Großsiedlungen entsprechend der Methodik in Anhang 5.1

Abb. 1.17: Jährlicher Wanderungssaldo 2017/18<sup>17</sup>

Differenz zwischen Zuzügen (Anmeldungen) und Fortzügen (Abmeldungen)  
je 100 Einwohnerinnen und Einwohner innerhalb von zwei Jahren in Prozent pro Jahr



## Fazit

**Menschen und Wohnungen:** Mit ca. 450.000 Wohnungen sind die großen Wohnsiedlungen der 1960er bis 1980er Jahre ein großes und unverzichtbares Segment des Berliner Wohnungsmarktes. Hier leben 838.000 Menschen, das sind 22,4 % der Berliner Bevölkerung.

**Sozialer Status:** Der Statusindex des Monitoring Soziale Stadtentwicklung fasst die jeweilige soziale Situation zusammen. 24% aller in Großsiedlungen wohnenden Menschen leben in einem Gebiet mit sehr niedrigem Statusindex, also jeder Vierte. Hingegen liegt dieser Wert im Stadtdurchschnitt bei nur 6%. Zum anderen ist nicht zu übersehen, dass 68% aller Menschen sowohl in Großsiedlungen als auch im Stadtdurchschnitt in Bereichen mit mittlerem Statusindex leben.

**Transferbezug:** Die Großsiedlungen leisten einen überproportionalen Beitrag zur Wohnraumversorgung besonders bedürftiger Haushalte. In den Berliner Großsiedlungen leben rund 160.000 Menschen, die Transferleistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII erhalten. Dies sind 34,2% aller Menschen mit Transferbezug berlinweit, also jeder Dritte. Der Anteil in den Großsiedlungen ist mit 19,0 % doppelt so hoch wie in Gebieten außerhalb der Großsiedlungskulisse (10,6 %). In den Großsiedlungen der westlichen Bezirke lebt mit 23,4 % fast jeder Vierte von Transferbezug.

**Kinderarmut:** In den Berliner Großsiedlungen leben rund 55.000 Kinder in Haushalten, die Transferleistungen nach dem SGB II erhalten. Dies sind 38,6 % aller Kinder berlinweit, die in entsprechenden Haushalten leben. Der Anteil dieser Kinder ist in den Großsiedlungen mit 43,8 % fast doppelt so hoch wie in Gebieten außerhalb der Großsiedlungskulisse (22,6 %). In den Großsiedlungen der westlichen Stadtbezirke lebt jedes zweite Kind in einem Haushalt, der Transferleistungen nach dem SGB II erhält (50,8%).

<sup>17</sup> Monitoring Soziale Stadtentwicklung 2019, Kontextindikator K12 umgerechnet auf die räumliche Basis der Großsiedlungen entsprechend der Methodik in Anhang 5.1

**Migrationshintergrund:** Der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund liegt bezogen auf alle Großsiedlungen mit 36,0 % über dem Berliner Durchschnittswert (34,1 %). Der Anteil in den Großsiedlungen der östlichen Bezirke liegt mit 24,9 % darunter, während in den Großsiedlungen der westlichen Bezirke jeder Zweite einen Migrationshintergrund hat.

Auffällig ist die Schnelligkeit der Veränderungen im Zeitraum 2012 – 2018. In den Großsiedlungen der westlichen Bezirke hat sich der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund von 42,7 % auf 49,4 % erhöht. Im Ostteil der Stadt findet die höchste Dynamik des Zuwachses statt: zwischen 2012 und 2018 ist der Anteil der Wohnbevölkerung mit Migrationshintergrund um 9 % angestiegen, von 15,8 % auf 24,9 %.

**Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund:** Betrachtet man nur die Kinder und Jugendlichen, so werden die Integrationserfordernisse noch deutlicher. Der Anteil von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund liegt in Berlin bei 50,2%. Während er in den Ostberliner Großsiedlungen mit 41% niedriger ist, liegt er in den Großsiedlungen im Westteil der Stadt bei 72,9%. Junge Heranwachsende ohne Migrationshintergrund sind dort in der Minderheit.

In Ostberlins Großsiedlungen wuchs der Anteil um 11 Prozentpunkte, was fast doppelt so hoch wie der gesamtstädtische Zuwachs (6%) war. Auch hier zeigt sich das Tempo der Veränderungen innerhalb des kurzen Zeitraumes von 2012 bis 2018, das in den Großsiedlungen im Ostteil der Stadt besonders gravierend ist.

#### **Integrationsleistungen für die Stadt als Ganzes**

Die Zahlen verdeutlichen: die großen Wohnsiedlungen erbringen erhebliche Integrationsleistungen für die Stadt als Ganzes. Sie entlasten damit andere Quartiere. Die Dynamik der Zuwanderung der letzten Jahre hat diese Anforderungen noch verstärkt. Im überdurchschnittlich hohen positiven Wanderungssaldo spiegelt sich zudem wider: Die Großsiedlungen im Ostteil der Stadt sind in stärkerem Maße als andere Quartiere zu Ankunftsquartieren geworden, für Zugewanderte ebenso wie für aus der Innenstadt Verdrängte.

#### **Vielfältige Großsiedlungskulisse**

Berlins Großsiedlungen sind hinsichtlich Größe, Baualter, Lage, Wohnqualität und sozialer Situation außerordentlich differenziert. Die Daten können auf der hier möglichen Betrachtungsebene nicht die erheblichen Unterschiede zwischen den Siedlungen und innerhalb der Quartiere jeder Siedlung widerspiegeln. In großen Beständen der Großsiedlungskulisse sind die Wohn- und Nachbarschaftsverhältnisse gut und zufriedenstellend, während andere Bereiche deutlich negativ von den statistischen Durchschnittswerten abweichen. Lokal spezifisches Analysieren und Handeln ist auf kleinräumiger Ebene erforderlich.

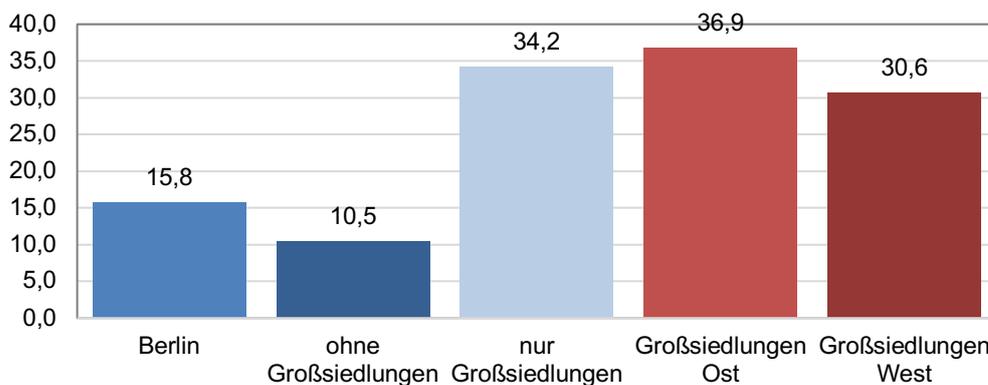
Im Anhang (Kapitel 5.2) sind ausgewählte Indikatoren aus dem Monitoring Soziale Stadtentwicklung in ihrer Ausprägung in den 50 untersuchten Großsiedlungen im Ranking dargestellt. Auf einen Blick wird so die große Streubreite erkennbar.

Das Gesamtbild zeigt die bedeutende Rolle der Großsiedlungen für die soziale Wohnraumversorgung der Stadt als Ganzes. Erforderlich ist eine dieser Bedeutung adäquate politische Aufmerksamkeit und Förderung.

### 1.3 Marktanteil der landeseigenen Wohnungsunternehmen in den Großsiedlungen

Von den ca. 450.000 Wohnungen in Großsiedlungen beträgt der Anteil der landeseigenen Wohnungsunternehmen 34,2%, das sind ca. 154.000 WE. Das ist mehr als doppelt so hoch wie ihr Anteil am gesamtstädtischen Wohnungsmarkt. In der Gebietskulisse außerhalb der Großsiedlungen liegt er lediglich bei 10,5%. Damit wird die Bedeutung der landeseigenen Wohnungsunternehmen für die Nachbarschaften in den Gebieten der 1960er- bis 1980er-Jahre deutlich. Ebenso ist das Gewicht anderer Eigentümer erkennbar, die zwei Drittel des Großsiedlungsbestandes besitzen.

Abb. 1.18: Anteil städtischer Wohnungen in den Großsiedlungen<sup>18</sup>



Zudem verdeutlichen die Zahlen, dass die Zukunft der Bestände in den großen Wohnsiedlungen eine überproportionale Rolle für den sozialpolitischen wie unternehmerischen Erfolg der Landeseigenen Wohnungsunternehmen spielt: 154.000 WE in Großsiedlungen machen 47,8% der insgesamt 322.500 WE aus. Nahezu jede zweite Wohnung der landeseigenen Wohnungsunternehmen liegt in einer Großsiedlung.

<sup>18</sup> Monitoring Soziale Stadtentwicklung 2019, Kontextindikator K8 umgerechnet auf die räumliche Basis der Großsiedlungen entsprechend der Methodik in Anhang 5.1. Von allen 1,95 Mio. Wohnungen (incl. selbstgenutztem Eigentum) in Berlin entsprechen die 322.500 WE der LWU einem Anteil von 16,5%. Die in Abb. 1.18 verwendete Hochrechnung zur Ermittlung des Anteils städtischer Wohnungen in der Großsiedlungskulisse über die Statistik der Lebensweltlich Orientierten Räume (LOR) des Monitorings Soziale Stadtentwicklung kommt auf 15,8%.

Die Unterschiede beruhen zum einen auf verschiedenen Stichtagen (Monitoring: 31.12.2018, Bericht zur KoopVG: 31.12.2019.) Zum anderen bleibt in der Beschreibung der Monitoring - Indikatoren unklar, ob und in welchem Umfang die Wohnungen der landeseigenen Berlinovo berücksichtigt sind, die u.a. Studentenapartments vermietet. Angesichts des geringen Anteils der Berlinovo (15.000 WE) am Gesamtbestand der städtischen Wohnungen und bei Annahme der Hälfte Berlinovo - Bestände in Großsiedlungen ergibt sich eine für das Ziel dieser Untersuchung vertretbare Unschärfe von unter 2%.

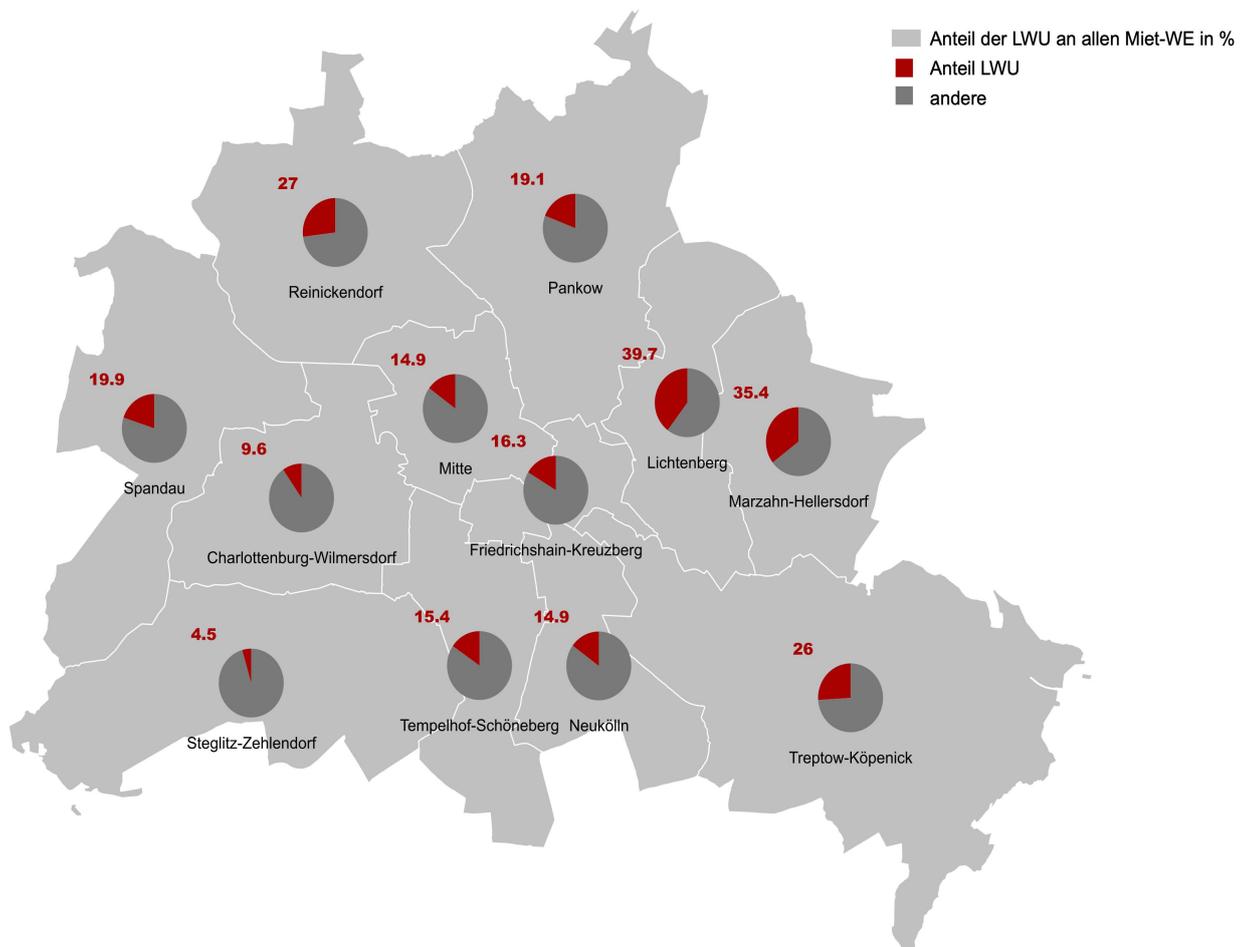
### Marktanteil der landeseigenen Wohnungsunternehmen am Mietwohnungsmarkt

Nachfolgend wird nur der Mietwohnungsmarkt betrachtet. Von den rund 1,64 Mio. Berliner Mietwohnungen<sup>19</sup> haben die landeseigenen Wohnungsunternehmen mit ihren ca. 322.500 Mietwohnungen einen Marktanteil von 19,6%. Jeder fünfte Miethaushalt wohnt bei den Landeseigenen. Der Anteil der landeseigenen Wohnungsunternehmen am Gesamtbestand aller Mietwohnungen ist in Berlins Stadtbezirken sehr unterschiedlich.

In Steglitz-Zehlendorf sind nur 4,5 % der rund 115.400 Mietwohnungen (5.192 WE) im Besitz der Landeseigenen, dies ist der geringste Anteil aller Bezirke. Auch in Charlottenburg-Wilmersdorf liegt der Anteil der Landeseigenen an allen Mietwohnungen unter 10 % (9,6 % von 158.600 Mietwohnungen = 15.226 WE).

Die höchsten Anteile haben die Landeseigenen an allen Mietwohnungen in den Bezirken Marzahn-Hellersdorf (35,4 % von 108.700 Mietwohnungen = 38.497 WE) und Lichtenberg (39,7 % von 141.600 Mietwohnungen = 56.203 WE).

Abb. 1.19: Marktanteil der LWU am Mietwohnungsbestand nach Bezirken<sup>20</sup>



<sup>19</sup> Investitionsbank Berlin (2020): IBB Wohnungsmarktbericht 2019, S. 10

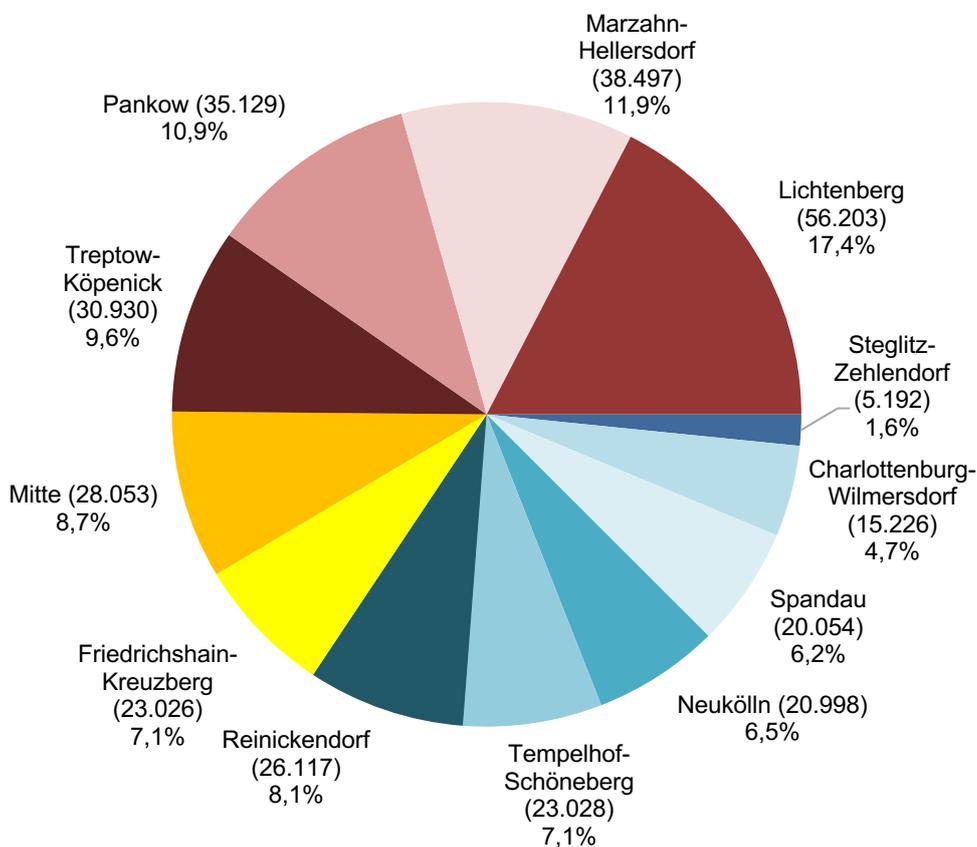
<sup>20</sup> Leistbare Mieten, Wohnungsneubau und soziale Wohnraumversorgung. Bericht zur Kooperationsvereinbarung 2019, S. 63

## Wohnungsbestand der landeseigenen Wohnungsunternehmen nach Bezirken

Die folgende Abbildung veranschaulicht die Verteilung der LWU – Bestände auf die Stadtbezirke. Von den insgesamt 322.500 WE der landeseigenen Wohnungsunternehmen befinden sich ca. 160.000 WE in Pankow, Lichtenberg, Marzahn-Hellersdorf und Treptow-Köpenick, das sind 49,8%, also fast die Hälfte des Bestandes.

Im Südwesten haben die landeseigenen Wohnungsunternehmen den geringsten Anteil ihrer Bestände (Steglitz – Zehlendorf 1,6%, Charlottenburg – Wilmersdorf 4,7% der LWU – Bestände). In den sechs Bezirken, die früher vollständig zum Westteil der Stadt zählten, liegt mit rund 110.600 Wohnungen gut ein Drittel des Bestands der Landeseigenen. Das verbleibende Sechstel des Bestandes der Landeseigenen liegt in den Bezirken Mitte und Friedrichshain-Kreuzberg, die früher zu beiden Seiten der Mauer lagen.

Abb. 1.20: Wohnungsbestand der LWU nach Stadtbezirken<sup>21</sup>



## Konsequenzen der räumlichen Verteilung der LWU-Bestände für Wohnungssuchende

Die Zahlen zeigen: Der Einfluss der landeseigenen Wohnungsunternehmen ist in den Bezirken Berlins sehr unterschiedlich. Die Chance für Haushalte mit knappen Einkommen, eine freie Wohnung in der Nähe der bisherigen Wohnung bei den landeseigenen

<sup>21</sup> s.o., Angaben in Klammern: WE zum 31.12.2019, %-Anteil an allen LWU-Wohnungen, Rottöne: ehem. Ostbezirke, Blautöne: ehem. Westbezirke, Gelbtöne: fusionierte Ost-/Westbezirke

Wohnungsunternehmen zu finden, ist in den Stadtbezirken mit geringen Beständen der Landeseigenen erheblich niedriger als in Stadtbezirken mit großen Beständen. Obwohl Menschen bevorzugt Wohnungen im nähräumlichen Umfeld suchen, werden Einkommensschwächere genötigt sein, über die Bezirksgrenzen hinaus umzuziehen.

Diesem Ungleichgewicht kann durch die Bestandserweiterung (Ankauf und Neubau) in jenen Bezirken entgegengewirkt werden, in denen Landeseigenen unterrepräsentiert sind.

## 1.4 Mietniveaus und Vermietung

### Bestandsmieten in Großsiedlungen

Die berlinweiten Bestandsmieten werden am besten durch die durchschnittlichen Mietspiegelmietten beschrieben. Sie berücksichtigen Mieten, die in den letzten vier Jahren neu vereinbart (Neuverträge) oder geändert worden sind (Mietänderungen). Die ausgewiesenen Mieten werden kurz „ortsübliche Vergleichsmieten“ genannt.<sup>22</sup>

Um diese Werte spezifisch für die Großsiedlungen ermitteln zu können, wurde folgendermaßen vorgegangen:

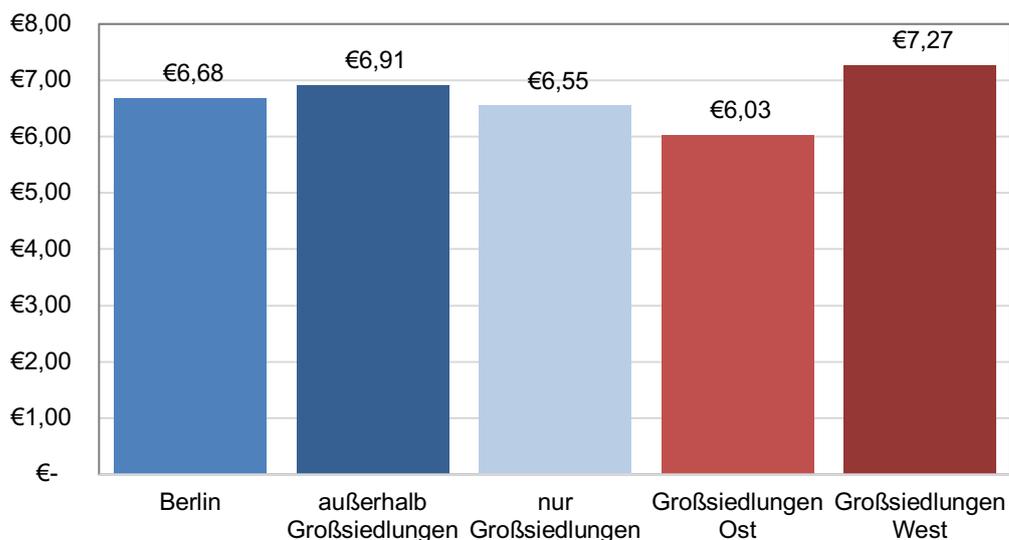
- Für jeden LOR – Planungsraum wurden die jeweiligen Anteile der Wohnungen nach den Kriterien des Berliner Mietspiegels ermittelt. (Jahr der Bezugsfertigkeit, Wohnfläche und Wohnlage)
- Die Mittelwerte der Spanneneinordnung des Mietspiegels wurden gewichtet mit den oben ermittelten Anteilen.
- Entsprechend der in Kap. 5 beschriebenen Methodik wurden die Ergebnisse für die Planungsräume auf die Großsiedlungen und die anderen Gebietskulisen umgerechnet.

Nach dieser Methodik lag die durchschnittliche Mietspiegelmietspiegel in Berlin insgesamt bei 6,68 Euro pro qm<sup>23</sup>, in Gebieten außerhalb der Großsiedlungen mit 6,91 Euro um rund 3 % darüber, in den Großsiedlungen mit 6,55 Euro um rund 2 % darunter. Zwischen den Großsiedlungen im Osten (6,03 Euro) und im Westen der Stadt (7,27 Euro) gab es 2019 erhebliche Unterschiede.

---

<sup>22</sup> Methodenbericht zum Berliner Mietspiegel 2019, Tabelle 1: Fortschreibung der Grundgesamtheit zum Berliner Mietspiegel 2019, S.8

<sup>23</sup> Der Methodenbericht zum Berliner Mietspiegel 2019 weist eine durchschnittliche Nettokaltmiete von 6,72 EUR/qm aus. Die geringe Abweichung zu der von uns gewählten Methodik ist mit Blick auf das Ziel unserer Studie vertretbar.

Abb. 1.21: Durchschnittliche Mietspiegelmieten nach Gebietstyp<sup>24</sup>

Die Bestandsmieten lagen 2019 bei den landeseigenen Wohnungsunternehmen mit 6,22 Euro/qm um 6,2% unter den ortsüblichen Vergleichsmieten.<sup>25</sup>

### Bestandsmieten der BBU – Unternehmen nach Bezirken

Wie sehen die Unterschiede zwischen den Stadtbezirken aus? Eine Annäherung erlauben die Daten aus dem BBU-Marktmonitor. Die Bestände der landeseigenen Wohnungsunternehmen machen rund die Hälfte (49%) der Berliner Bestände der BBU-Mitglieder aus. Für die BBU-Wohnungen lag die durchschnittliche Bestandsmiete 2019 mit 6,29 Euro/qm geringfügig über dem Schnitt der landeseigenen Wohnungsunternehmen.

Die geringsten durchschnittlichen Bestandsmieten werden dabei in den beiden Bezirken mit den höchsten Großsiedlungsanteilen erzielt: in Marzahn-Hellersdorf liegen sie mit 5,61 Euro/qm um 11% unter dem Durchschnitt, in Lichtenberg mit 6,17 Euro/qm um 2% darunter.<sup>26</sup>

### Angebotsmieten

Als Angebotsmieten werden durch verschiedene Anbieter regelmäßig und automatisiert online verfügbare Mietangebote erfasst und z.B. im Rahmen des Wohnungsmarktberichts der Investitionsbank Berlin auf räumlicher Ebene der Planungsräume veröffentlicht. Die Angebotsmieten bilden ungefähr ab, zu welchen Konditionen derzeit neue

<sup>24</sup> Mietspiegel Berlin 2019, Ermittlung über die Anteile der Kriterien des Berliner Mietspiegels in den jeweiligen Gebietskulissen (Jahr der Bezugfertigkeit, Wohnfläche und Wohnlage, berechnet mit dem Mittelwert der Spanneneinordnung), Datengrundlage: Methodenbericht zum Berliner Mietspiegel 2019, Tabelle 1: Fortschreibung der Grundgesamtheit zum Berliner Mietspiegel 2019

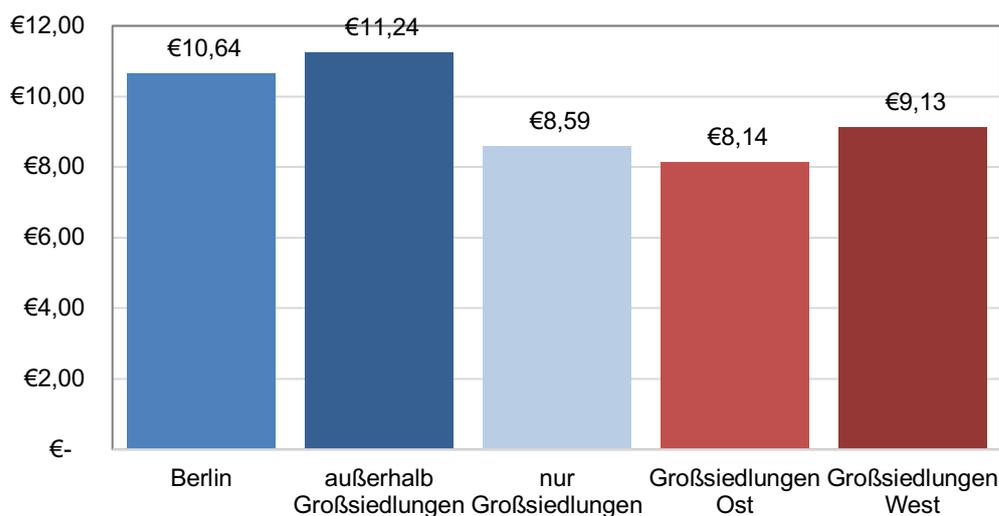
<sup>25</sup> Bericht zur KoopV2019, S.6

<sup>26</sup> BBU-Marktmonitor 2020 mit Datenstand 31.12.2019

Mietverträge abgeschlossen werden, beinhalten aber auch Angebote, zu denen keine Vertragsabschlüsse zustande kamen.

Die Angebotsmieten lagen mit 10,64 Euro pro qm berlinweit erheblich über den Mietspiegelmieten (+59%), außerhalb der Großsiedlungskulissen fiel dieser Unterschied mit +62% (11,24 Euro / 6,91 Euro) nochmals höher aus. In den Großsiedlungen liegen die Angebotsmieten mit 8,59 Euro nur um 31% über den Mietspiegelmieten. Wie auch die Mietspiegelmieten liegen die Angebotsmieten in den Großsiedlungen im Osten der Stadt niedriger als im Westen – bei vergleichbaren Abständen.

Abb.1.22: Angebotsmieten<sup>27</sup>



### Neuvertragsmieten der BBU – Unternehmen nach Bezirken

Die durchschnittlichen Neuvertragsmieten der landeseigenen Wohnungsunternehmen liegen mit 7,43 Euro/qm knapp 30% unterhalb der auf dem Markt üblichen Angebotsmieten.<sup>28</sup> Auch hier liegen die durchschnittlichen Neuvertragsmieten aller BBU-Unternehmen mit 7,75 Euro/qm leicht darüber.

Wie bei den Bestandsmieten ist auch bei den Neuvertragsmieten der Bezirk Marzahn-Hellersdorf mit 6,69 Euro/qm der mit Abstand (14% unter dem Landesschnitt) preiswerteste, gefolgt von Lichtenberg mit 7,32 Euro/qm – beides sind wiederum die Bezirke mit den höchsten Großsiedlungsanteilen. Das unterstreicht nachdrücklich die Bedeutung der GWS für die soziale Wohnraumversorgung.

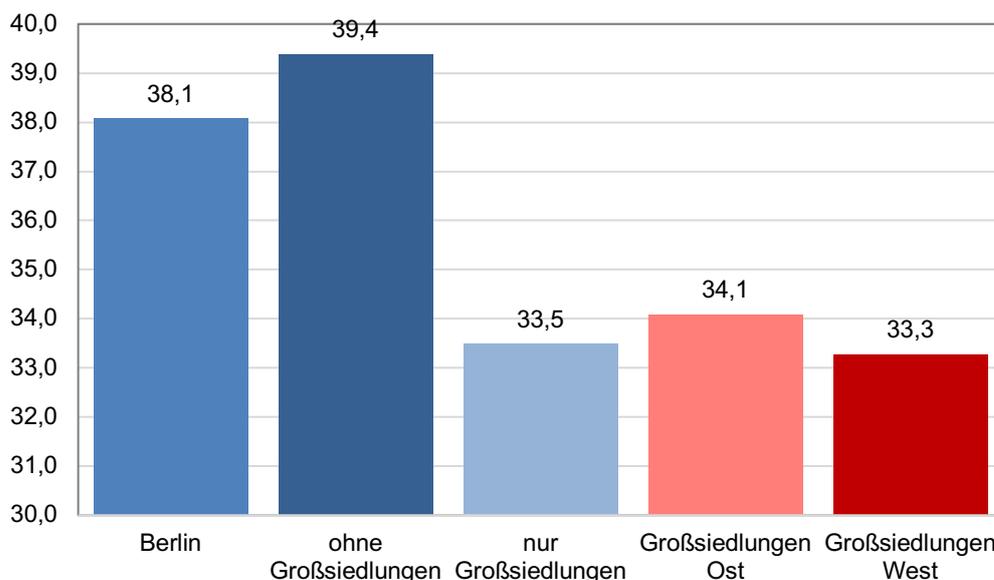
## 1.5 Wohnfläche

Die Wohnfläche pro Kopf fällt in den Großsiedlungen mit 33,5 qm deutlich geringer als in den anderen Bereichen Berlins mit 39,4 qm. In den Großsiedlungen im Westen der Stadt liegt die Wohnfläche pro Kopf mit 33,3 qm geringfügig niedriger als in denen im Osten der Stadt mit 34,1 qm.

<sup>27</sup> Eigene Berechnungen auf Basis der Angebotsmieten im Immobilienmarktbericht 2019, umgerechnet auf die räumliche Basis der Großsiedlungen entsprechend der Methodik in Anhang 5.1

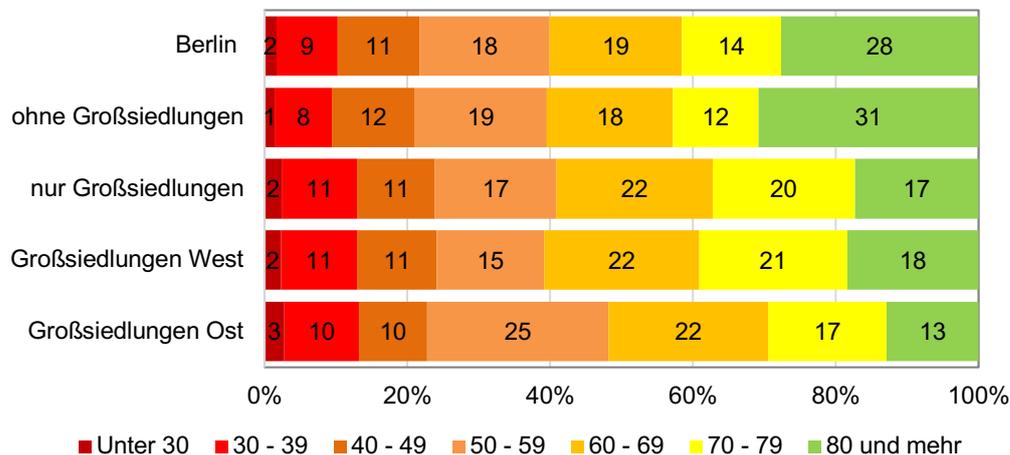
<sup>28</sup> Bericht zur KoopV2019, S.6

Abb. 1.23: Durchschnittliche Wohnfläche qm pro Kopf<sup>29</sup>



Die Wohnungsgrößen in qm in und außerhalb der Großsiedlungen unterscheiden sich erheblich: in den Großsiedlungen ist eine Wohnung durchschnittlich 63,8 qm groß (Ost: 61,6 qm, West: 64,3 qm), außerhalb der Großsiedlungen misst eine Wohnung durchschnittlich 72,3 qm. Der wesentlichste Unterschied liegt dabei in einem stark unterschiedlichen Anteil von Wohnungen mit mehr als 80 qm. Vor allem die größeren Wohnflächen in den Eigenheim- und Villenvierteln sowie in den Gründerzeithäusern dürften diesen Unterschied bewirken.

Abb. 1.23: Anteile von Wohnungen mit einer Wohnfläche von xx qm<sup>30</sup>



<sup>29</sup> Monitoring Soziale Stadtentwicklung 2019, Kontextindikator K15 umgerechnet auf die räumliche Basis der Großsiedlungen entsprechend der Methodik in Anhang 5.1

<sup>30</sup> Kleinräumige Wohnungsanzahl aus dem Zensus 2011

## Fazit

### **Hoher Anteil der Wohnungen von landeseigenen Unternehmen in Großsiedlungen – aber auch große Bedeutung von Genossenschaften und Privaten**

Knapp die Hälfte aller Wohnungen der landeseigenen Wohnungsunternehmen (47,8%) befindet sich in Großsiedlungen. Diese Zahl verdeutlicht, dass die Zukunft der Bestände in den großen Wohnsiedlungen eine überproportionale Rolle für den sozialpolitischen wie unternehmerischen Erfolg der landeseigenen Wohnungsunternehmen spielt. Betrachtet man den Gesamtbestand aller Wohnungen in Großsiedlungen, so beträgt der Anteil der landeseigenen Wohnungsunternehmen 34,2 %. Damit ist er mehr als doppelt so hoch wie der Anteil am gesamtstädtischen Wohnungsmarkt. In der Gebietskulisse außerhalb der Großsiedlungen liegt er bei 10,5 %. Das unterstreicht die Bedeutung der landeseigenen Wohnungsunternehmen für die Nachbarschaften in den Gebieten der 1960er- bis 1980er-Jahre. Ebenso ist das Gewicht anderer Eigentümer erkennbar, die zwei Drittel des Großsiedlungsbestandes besitzen.

### **Besonders hohe Anteile in Großsiedlungen im Nordosten der Stadt**

Von den insgesamt 322.500 WE der landeseigenen Wohnungsunternehmen befinden sich ca. 160.000 WE in Pankow, Lichtenberg, Marzahn-Hellersdorf und Treptow-Köpenick, das sind ca. 50%. Die Chance für Haushalte mit knappen Einkommen, eine freie Wohnung in der Nähe der bisherigen Wohnung bei den landeseigenen Wohnungsunternehmen zu finden, ist hier höher als in Stadtbezirken mit geringen LWU – Beständen (Steglitz-Zehlendorf 1,6 %, Charlottenburg-Wilmersdorf 4,7 %). Die großräumige Wanderung Einkommenschwächerer in Bezirke mit großen Beständen der Landeseigenen dürfte damit stimuliert werden. Diesem Ungleichgewicht kann durch die Bestandserweiterung (Ankauf und Neubau) in jenen Bezirken entgegengewirkt werden, in denen die Landeseigenen unterrepräsentiert sind.

### **Bestandsmieten ebenso wie Angebotsmieten in den Großsiedlungen im Ostteil Berlins unterdurchschnittlich**

Die Großsiedlungen im Ostteil der Stadt lagen nach dem Mietspiegel 2019 mit 6,03 Euro/qm deutlich unter dem Stadtdurchschnitt der Bestandsmieten von 6,68 Euro/qm. Während die Angebotsmieten mit 10,64 Euro/qm berlinweit erheblich über den Mietspiegelmieten (+59%) lagen, liegen sie in den Großsiedlungen mit 8,59 Euro/qm nur um 31% über den Mietspiegelmieten. Insgesamt verdeutlicht die Mietstruktur die Bedeutung der großen Wohnsiedlungen für die soziale Wohnraumversorgung in Berlin.

### **Beengtes Wohnen für Haushalte mit Kindern**

Die durchschnittlichen Wohnflächen sind in den Großsiedlungen kleiner als im Stadtdurchschnitt. Leider erlaubt die Statistik keine Zuordnung der Haushaltsgößen zu den Wohnungsgrößen. Die Erfahrungswerte aus siedlungsspezifischen Analysen belegen, dass vor allem ein Teil der Haushalte mit mehr als einem Kind beengt wohnen – in den Großsiedlungen im Ostteil der Stadt ist die Dreizimmerwohnung mit knapp über 60 qm der verbreitetste Wohnungstyp.

## 2 Soziale Herausforderungen

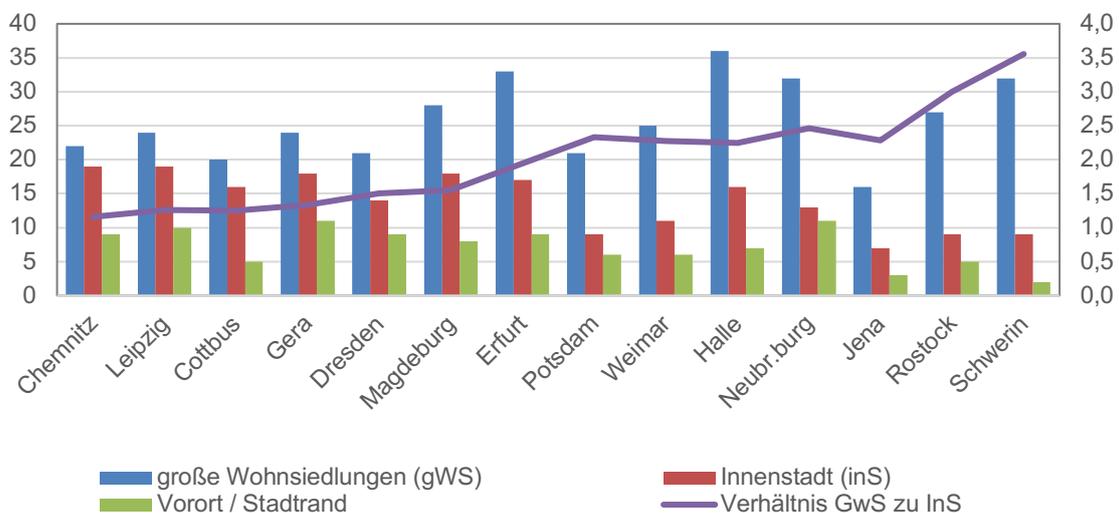
### 2.1 Blick über den Tellerrand: bundesweite Veränderungen in den Nachbarschaften

Der Faktencheck hat gezeigt: die Bevölkerungsstruktur in Berlins großen Wohnsiedlungen unterliegt einer erheblichen Entwicklungsdynamik in Richtung sozialer Segregation. Diese Entwicklung ist nicht Berlin – typisch, sondern bundesweit beobachtbar.

#### Soziale Segregation schreitet in Großsiedlungen bundesweit fort

Mehrere Studien, u.a. des WZB Wissenschaftszentrum Berlin und des Instituts für Raumbezogene Sozialforschung (IRS) in Erkner belegen, dass bundesweit „die Segregation in reiche und arme Viertel und fortschreitet und in Ostdeutschland mittlerweile ausgeprägter ist als im Westen.“<sup>31</sup> Eine vom Kompetenzzentrum Großsiedlungen in Auftrag gegebene vertiefende Studie belegte, dass sich die Problemlagen vor allem in peripheren Plattenbauquartieren der neuen Länder verschärfen, wo die Quoten der Transferempfänger weit höher als in anderen Stadtgebieten sind. Die folgende Abb. zeigt, dass die SGBII – Quoten in den großen Wohnsiedlungen ausnahmslos in allen Städten zwischen 2005 und 2014 höher waren als in anderen Stadtbereichen, und zwar im Durchschnitt etwa um das Doppelte.<sup>32</sup>

Abb. 2.1: Durchschnittliche SGB-II-Quoten in verschiedenen Wohngebieten der ostdeutschen Städte 2005-2014<sup>33</sup>



<sup>31</sup> Helbig, Marcel, Jähnen Stefanie: Wie brüchig ist die soziale Architektur unserer Städte? Wissenschaftszentrum Berlin 2018, Discussion Paper.

<sup>32</sup> Helbig, Marcel, Jähnen Stefanie: Die soziodemografische Entwicklung der industriell errichteten Wohnsiedlungen in 14 ostdeutschen Städten. Wissenschaftszentrum Berlin 2019. Discussion paper. S.10

<sup>33</sup> s.o.

## Großsiedlungen sind Ankunftsquartiere für Zugewanderte

Auch der Zuzug von Zuwandernden aus dem Ausland ist sozialräumlich ungleich und findet vor allem in die Großsiedlungen statt.<sup>34</sup> Eine Untersuchung von 40 Städten zeigt, dass die Ausländeranteile zwischen 2014 und 2017 dort am stärksten angestiegen sind, wo die meisten armen Menschen wohnen. Der Zusammenhang ist in den ostdeutschen Städten deutlich stärker ausgeprägt als in den westdeutschen.

„Durch den jüngsten Zuzug von zumeist einkommensarmen Menschen ohne deutschen Pass in die ohnehin sozial benachteiligten Gebiete wachsen die Herausforderungen in diesen Quartieren.“<sup>35</sup> Diese Befunde decken sich mit der besonders hohen Dynamik der Veränderungen in der Bewohnerstruktur durch Zuwanderung in den Großsiedlungen im Ostteil Berlins.

## Bundespolitische Regelungen befördern Segregation

Wenig beachtet in der politischen Debatte ist, dass kommunale Entscheidungen und bundespolitische Regelungen wie eine Segregationsmaschine in einigen – nicht in allen – Großsiedlungen gewirkt haben bzw. immer noch wirken.<sup>36</sup>

- Die Privatisierung großer kommunaler Bestände nach dem Jahr 2000 hat renditeorientierte Finanzinvestoren ins Spiel gebracht, die teilweise mit Niedrigstmieten werben und die Instandhaltung zurückgefahren haben. Mittlerweile wird dieser politische Fehler, vor dem die Fachwelt gewarnt hat, einhellig bedauert und in Berlin durch Zukäufe der landeseigenen Wohnungsunternehmen Schritt für Schritt korrigiert, aber das dauert und die Folgen wirken nach.
- Die 2004 erfolgte Reform der Sozialgesetzgebung bewirkte eine erhebliche Ausweitung von Empfängern der Grundsicherung. Zudem wurde eingeführt, dass die Kosten der Unterkunft (KdU) für Transferempfänger direkt an die Vermieter ausgezahlt werden. „Die Höhe der Kosten muss dabei „angemessen“ sein, wobei sich diese Angemessenheit auf den gesamten Wohnungsmarkt der betreffenden Kommune bezieht. In Kommunen mit stark gespreizten Mietpreisen ergeben sich dadurch häufig KdU-Mieten, zu denen Wohnraum in der Innenstadt kaum noch angeboten wird. ALG-II-Empfänger werden dadurch in Wohnungen verdrängt, die innerhalb der KdU-Bemessungsgrenzen liegen.

Die Auswirkungen auf die Sozialstruktur in den weniger gefragten Wohnlagen von Großsiedlungen sind niederschmetternd: „In der Summe bewirkt die Sozialgesetzgebung damit eine nachfrageseitige Absicherung des oben beschriebenen „Hartz IV-

---

<sup>34</sup> Vom Stadtumbauschwerpunkt zum Einwandererquartier? Neue Perspektiven für periphere Großwohnsiedlungen Forschungsprojekt des IRS Institut für raumbezogene Sozialforschung Erkner

<sup>35</sup> Helbig, Marcel, Jähnen, Stefanie: Wo findet Integration statt? Die sozial-räumliche Verteilung von Zuwanderern in den deutschen Städten zwischen 2014 und 2017. Wissenschaftszentrum Berlin 2019. Discussion paper, S. II

<sup>36</sup> Bernt, Matthias: Die Segregationsmaschine. In: Die Wohnungswirtschaft 02/2021

Vermietungsmodells“: Sie stimuliert die Nachfrage nach preiswerten Wohnungen, ermöglicht durch die Übernahme der Wohnkosten ein praktisch risikofreies Vermietungsgeschäft und lenkt auf die Übernahme ihrer Wohnkosten angewiesene Transferempfänger in die preiswertesten Wohnungsbestände.“<sup>37</sup>

Der Blick über den Berliner Tellerrand macht die Grenzen lokaler sozialräumlicher Interventionsansätze deutlich. Soziale Probleme können allerdings durch sensible Belegungspolitik und Quartiersarbeit vor Ort gedämpft werden.

### **Mehr Aufmerksamkeit für das Zusammenleben im Quartier**

„In jedem zweiten von insgesamt 234 untersuchten Wohnquartieren mit mehr als 885.000 Wohnungen hat sich die Lage in Bezug auf das Zusammenleben in den letzten fünf Jahren verschlechtert.“<sup>38</sup> So der Befund einer repräsentativen Studie des GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen. Die soziale Segregation wird von den befragten Wohnungsunternehmen als Hauptgrund für Konflikte genannt.

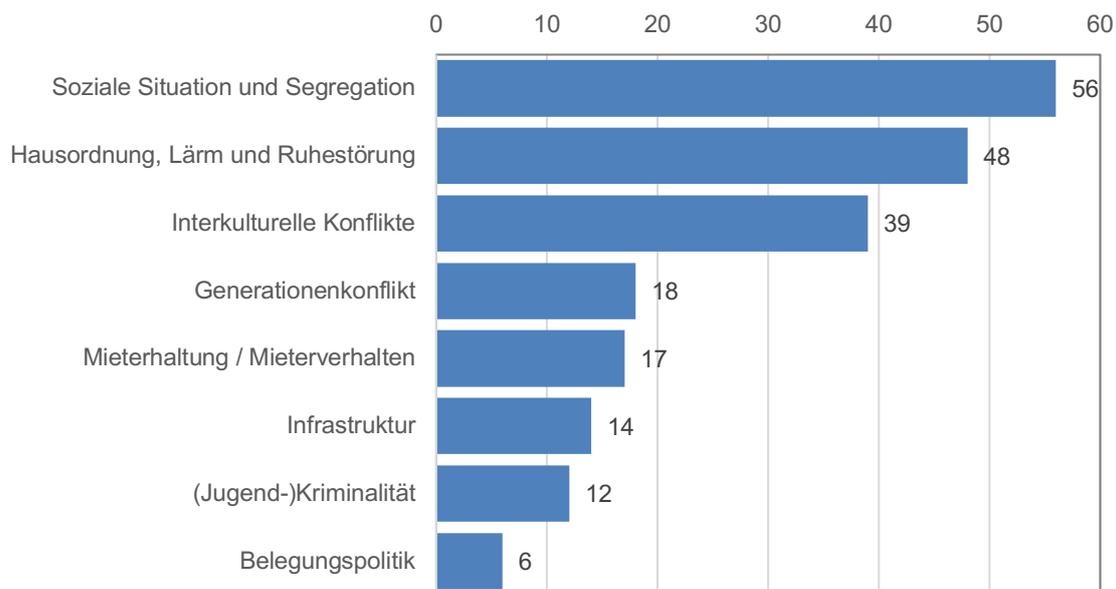
Auch wenn sich im Ergebnis der Studie kein "Flächenbrand" durch Konflikte und Herausforderungen zeigt, stehen besonders die Wohnungsunternehmen in belasteten Quartieren vor Problemen wie Kinderarmut, geringem Bildungsstand, Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit, inter-kulturellen Konflikten, Perspektivlosigkeit, Gewalt in Familien sowie Alkoholismus. Diese Ausgangslage schlägt sich im Quartier in unterschiedlicher Form nieder und mündet in nachbarschaftlichen Konflikten: Die Bandbreite reicht von Lärmbelästigung, Vandalismus, Verschmutzung, verbaler Gewalt und Schlägereien bis zu Drogenhandel. Insbesondere die alteingesessene Mieterschaft beklagt die wachsenden Herausforderungen, reagiert mit Wut, Verzweiflung, Unverständnis und fordert den Erhalt des sozialen Friedens, die Verständigung über gemeinsame Werte und „Leitkultur“-Debatten.<sup>39</sup> Der GdW mahnt an, „dass deutlich mehr finanzielle und personelle Unterstützung für die Quartiersentwicklung vor Ort notwendig ist, um den sozialen Frieden in Deutschland langfristig zu wahren.“

---

<sup>37</sup> s.o.

<sup>38</sup> Pressemitteilung vom 13.11.2019 des GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen zur Studie Herausforderung: Zusammenleben im Quartier. Minor – Wissenschaft Gesellschaft GmbH. 2019

<sup>39</sup> Pressemitteilung vom 13.11.2019 des GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen zur Studie Herausforderung: Zusammenleben im Quartier. Minor – Wissenschaft Gesellschaft GmbH. 2019

Abb. 2.2: Konfliktgründe im Quartier aus Sicht der Wohnungsunternehmen<sup>40</sup>

### Coronakrise stellt soziale Stabilität von Wohnvierteln auf die Probe<sup>41</sup>

Unter dieser Überschrift kommentiert der GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen eine aktuelle Studie, die auf die stärkere Unterstützung der Nachbarschaften in benachteiligten Quartieren hinweist.<sup>42</sup> Die Pandemie wirke wie ein Katalysator: „in belasteten Quartieren drohen sich die sozialen Probleme weiter zu verschärfen, in wenig belasteten Quartieren verstärken sich die sozialen Netzwerke.“ Gefordert werden ein bundesweites Kompetenzzentrum „Zusammenleben im Quartier“ sowie ein Innovationsprogramm, mit dem Modellprojekte zur Stärkung des Zusammenlebens im Quartier finanziert werden können.<sup>43</sup>

### „Je prekärer und enger, desto mehr Corona“

Mit dieser Schlagzeile bezieht sich der Berliner Tagesspiegel vom 8.2.2021 auf eine Studie der Senatsverwaltung für Gesundheit<sup>44</sup> Die Studie hat Daten vom 29. Oktober 2020 ausgewertet, also vom Beginn der zweiten Ansteckungswelle. „Je höher der Anteil der Arbeitslosen beziehungsweise Transferbeziehenden in den Bezirken ist, desto höher ist die Covid-19-Inzidenz. Außerdem ist die COVID-19-Inzidenz in den Bezirken positiv assoziiert mit dem Anteil der Einwohnerinnen und Einwohner mit einem Migrationshintergrund sowie mit dem Anteil der nicht EU-Ausländer und -Ausländerinnen.“

<sup>40</sup> s.o.

<sup>41</sup> In: Wohnungswirtschaftliche Informationen. Heft 48/2020 vom 26.11.2020

<sup>42</sup> Herausforderung: Zusammenleben im Quartier. Minor – Wissenschaft Gesellschaft GmbH im Auftrag des GdW. Vertiefungsstudie 2020

<sup>43</sup> s.o.

<sup>44</sup> Gesundheitsberichterstattung Berlin – kurz informiert 2020/02.

Grundsätzlich ist festzustellen, dass Bezirke, die „eine ungünstigere Sozialstruktur aufweisen sowie dichter besiedelt sind und in denen weniger Frei- und Erholungsfläche zur Verfügung steht, signifikant stärker von der Covid-19-Epidemie betroffen sind“. Deutlicher kann ein empirischer Beleg für den Zusammenhang von Wohnlage, sozialer Lage und Gesundheit kaum ausfallen.

### **Folgen der Pandemie für Arbeitsmarkt und Nachbarschaften**

Welche Wirkungen der Pandemie sind in den Nachbarschaften der Großsiedlungen absehbar? Menschen in prekären Arbeitsverhältnissen und in unteren Einkommensgruppen sind in besonderem Maße von Arbeitslosigkeit bedroht, wenn die Folgen der Pandemie auf den Arbeitsmarkt durchschlagen.<sup>45</sup>

KdU Empfänger, die seit langem oder dauerhaft ohne Bezug zum Arbeitsmarkt sind, dürften weniger betroffen sein als Haushalte, deren Einkommen bislang über den Kriterien für soziale Hilfsleistungen lagen. Diese sehen sich teilweise erstmals mit Arbeitslosigkeit konfrontiert und haben Anspruch auf soziale Hilfeleistungen, haben dafür aber zum Teil noch keine „Routine“ und aus Selbststolz „innere Akzeptanz“ für die Annahme von Hilfe entwickelt. Zudem sind viele Transferbezieher sogenannte „Aufstocker“, die besonders betroffen sind.

Im Unterschied zu den von Arbeitslosigkeit und Existenzangst bedrohten Teilen der Belegschaften in privaten Firmen hat der öffentliche Dienst keine finanziellen Einbußen und außerhalb der systemrelevanten Bereiche mit unverzichtbarer Präsenz (Sicherheit, Transport, Infrastruktur) durch Home-Office-Lösungen sogar teilweise verbesserte Bedingungen für die Balance von Arbeit und Freizeit. Dieses Thema ist als unterschwelliges Problem virulent.

### **Fazit**

Die Veränderungen in der Sozialstruktur der Großsiedlungen infolge zunehmender Anteile von einkommensschwächeren Bewohnerschichten und Zugewanderten stellen bundesweit hohe Anforderungen an den Zusammenhalt der Nachbarschaften. Die Corona-Pandemie wirkt als zusätzlicher Katalysator potenzieller Konflikte. Kommunen, Wohnungsunternehmen und soziale Träger sind gut beraten, wenn sie die von Transferbezug lebenden Menschen unterstützen und sich gleichzeitig auf die Probleme jenes Teils der in den großen Wohnsiedlungen lebenden Haushalte einstellen, die ihre Arbeit verlieren bzw. von Arbeitslosigkeit bedroht sind.

Angesichts der bundesweit wie auch in Berlins Großsiedlungen beobachtbaren Zunahme der sozialen Segregation kommt der im nächsten Abschnitt untersuchten Belegungspolitik eine besondere Bedeutung als Steuerungsinstrument zu.

---

<sup>45</sup> Die AG Soziales des Kompetenzzentrums Großsiedlungen e.V. hat in ihrer November-Sitzung 2020 auf die möglichen negativen Folgen der Pandemie für den Zusammenhalt der Nachbarschaften aufmerksam gemacht.

## 2.2 Belegungspolitik und Wohnraumvergabe

Die großen Wohnsiedlungen Berlins spielen eine zentrale Rolle für die gemeinwohlorientierte Wohnraumversorgung. Es ist politischer Konsens, dass sozial gemischte Quartiere angestrebt werden, in denen besonders bedürftige Haushalte mit breiten Schichten der Bevölkerung nachbarschaftlich zusammenleben. Dieses Leitbild macht bis heute die entscheidende soziale Qualität der Berliner Großsiedlungen aus und unterscheidet sie maßgeblich von ghettoähnlichen Quartieren in anderen Metropolen. Das Berliner Wohnraumversorgungsgesetz formuliert dieses Leitbild klar als Auftrag an die landeseigenen Wohnungsunternehmen.

*„Aufgabe der landeseigenen Wohnungsunternehmen ist sowohl die Sicherung und Erweiterung preisgünstigen Mietwohnraums in allen Bezirken für breite Schichten der Bevölkerung (Wohnungsmarktaufgabe) als auch die Hilfestellung zu einer nachhaltigen und bedarfsgerechten Wohnraumversorgung für Haushalte in Berlin, die auf dem Wohnungsmarkt besonders benachteiligt sind und sich nicht selbst mit angemessenem Wohnraum versorgen können (Versorgungsaufgabe).“ - Wohnraumversorgungsgesetz WVG vom Dez. 2015, §1 (1) Aufgaben und Ziele -*

Das Ziel, sowohl breite Schichten als auch benachteiligte Haushalte mit Wohnraum zu versorgen, entspricht dem Leitbild, sozial gemischte Nachbarschaften anzustreben, und zwar in allen Bezirken. Können beide Teilziele angemessen erreicht werden? Zur Beantwortung dieser Frage ist es notwendig, die Lenkungswirkung der politisch vorgegebenen Belegungsquoten zu überprüfen.

Die Vergabe freiwerdender Wohnungen laut WVG durch die landeseigenen Wohnungsunternehmen erfolgt zu

- 55 Prozent an Haushalte mit Wohnberechtigungsschein (WBS),
- davon 20 Prozent an besondere Bedarfsgruppen, wie Obdachlose, Flüchtlinge oder betreute Wohnformen.
- Vorrang bei der Vergabe der übrigen 80 Prozent haben Haushalte mit Einkommen von 80 Prozent bis 100 Prozent der Einkommensgrenze.

In der Kooperationsvereinbarung wurden die Grenzen für die Vergabe von Wohnungen an Haushalte ohne WBS enger gefasst:

- Nicht 55%, sondern 60% der zur Wiedervermietung kommenden Wohnungen sind an WBS-Haushalte zu vermieten.
- Davon sollen 25% (also 15% aller freiwerdenden Wohnungen) an besondere Bedarfsgruppen vermietet werden.

Bei sozial besonders benachteiligten Siedlungen sind Ausnahmeregelungen möglich.<sup>46</sup>

<sup>46</sup> Niedrigere Belegungsquoten gelten derzeit für Quartiere im Märkischen Viertel und in Hellersdorf, in der Paul-Hertz-Siedlung und im Spektegrünzug

### Einkommensentwicklung verkleinert den Kreis der WBS-Berechtigten

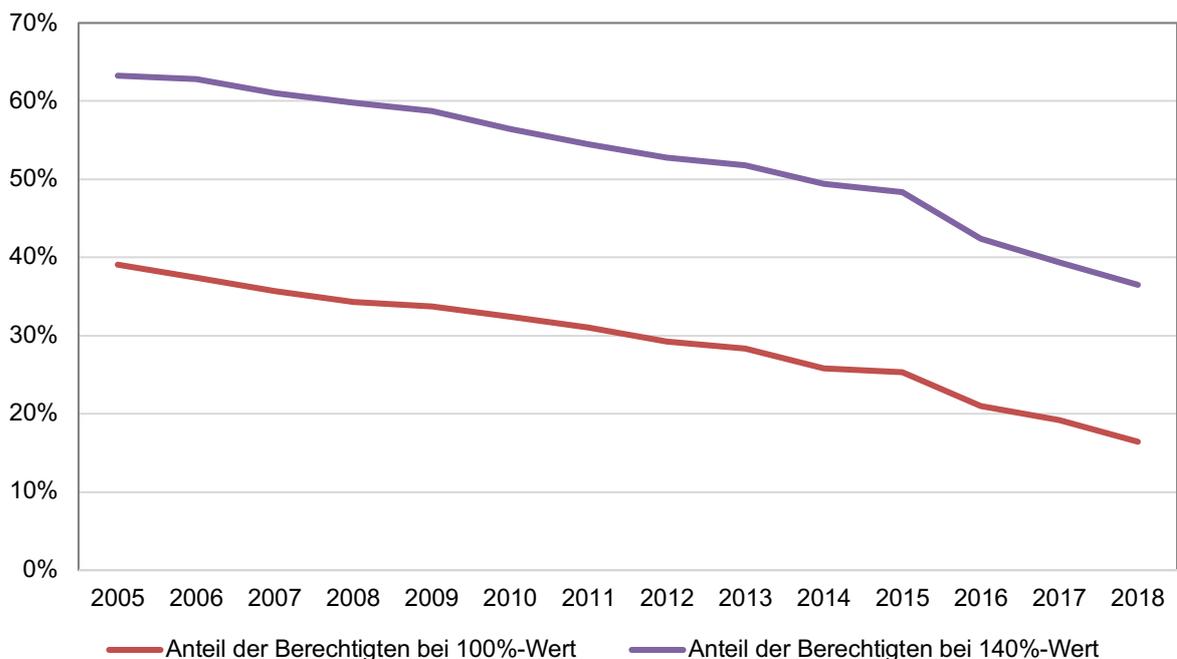
Die Bundeseinkommensgrenzen des § 9 WoFG haben sich seit Beschlussfassung des WoFG am 13. September 2001 nicht mehr geändert. Berlin hat die WBS-Grenze mit 140% des vom Bund vorgegebenen Wertes festgelegt und ebenfalls seit diesen 20 Jahren nicht mehr angepasst.

Der Anteil der WBS-berechtigten Haushalte ist infolge der Einkommensentwicklung erheblich zurück gegangen<sup>47</sup>:

- 63% aller Haushalte waren in 2005 WBS-berechtigt,
- 53% in 2012,
- 37% in 2019.

Dieser Rückgang korrespondiert mit den statistischen Einkommenszuwächsen gerade in den letzten 10 Jahren.

Abb. 2.3: Anteil der Berechtigten für einen Wohnberechtigungsschein<sup>48</sup>



Konnte man bei dem Anteil WBS-berechtigter Haushalte 2012 von 53% mit Recht davon sprechen, dass breite Schichten erreicht werden, so besteht heute ein Ungleichgewicht, durch das ein immer größerer Teil der breiten Schichten nicht mehr WBS-

<sup>47</sup> Berechnungen auf Basis des Mikrozensus Berlin. Nach den Zahlen des BBU, zur Verfügung gestellt von SenStadt, sieht die Verteilung mit einer Abweichung von ca. 1-2% de facto gleich aus: 65% aller Haushalte waren in 2002 WBS-berechtigt, 55% in 2012, 36% in 2019

<sup>48</sup> Quelle: Mikrozensus des jeweiligen Jahres für das gesamte Land Berlin, eigene Berechnung aus den Angaben zum Haushaltsnettoeinkommen (kleinteilige Gliederung mit 24 EK-Klassen, Berechnung über Klassenmitten) und zur Anzahl der Personen im Haushalt (Gliederung: 1, 2, 3, 4 sowie 5 und mehr Personen)

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. (z.B. Beschäftigte in den unteren Tarifgruppen des öffentlichen Dienstes, im Gesundheits- oder Betreuungsbereich und anderen Bereichen der privaten Wirtschaft).

Der Anteil der WBS-Berechtigten an allen Haushalten der jeweiligen Haushaltsgröße sinkt. Jedoch unterscheiden sich die Einkommensgrenzen in Relation zum WBS 140% Wert erheblich: 2-Personen-Haushalte sind nur WBS berechtigt, wenn sie weniger als 64% des durchschnittlichen Einkommens aller 2-Personen-Haushalte haben, bei 3-Personen-Haushalten ist die Grenze mit 69% geringfügig höher.

Abb. 2.4: Anteil der Berechtigten für einen Wohnberechtigungsschein in Relation zum durchschnittlichen Einkommen<sup>49</sup>

	Durchschnitts-einkommen alle HH 2018	WBS140%	
		Einkommensgrenze in €	Anteil in % des Durchschnitts-einkommens 2018
1-Personen-HH	1.718 €	1.400 €	81 %
2-Personen-HH	3.282 €	2.100 €	64 %
3-Personen-HH	3.749 €	2.637 €	70 %
4-Personen-HH	4.264 €	3.173 €	74 %
5+-Personen-HH	3.956 €	3.710 €	94 %

### Anpassung der WBS-Berechtigung an die Einkommensentwicklung

Um die Proportionalität zwischen der Versorgung breiter Schichten und besonders hilfebedürftiger Gruppen der Gesellschaft wiederherzustellen, ist die Orientierung an der Einkommensentwicklung notwendig. Anhand der Datenbasis des Mikrozensus 2019 hätte die folgende Anzahl der Haushalte schätzungsweise einen Anspruch auf einen WBS<sup>50</sup>:

140% = 734.900 Haushalte = 36,1%

160% = 923.300 Haushalte = 45,4%

180% = 1.099.900 Haushalte = 54,1%

<sup>49</sup> Quelle: Mikrozensus des jeweiligen Jahres für das gesamte Land Berlin, eigene Berechnung aus den Angaben zum Haushaltsnettoeinkommen (kleinteilige Gliederung mit 24 EK-Klassen, Berechnung über Klassenmitten) und zur Anzahl der Personen im Haushalt. Zur Berechnung der Mehrpersonenhaushalte wurden jeweils zwei Erwachsene plus Kinder zugrunde gelegt.

<sup>50</sup> Quelle: BBU, auf Basis von Zahlen des Senats

Ein WBS 180% würde dem Ziel entsprechen, breiten Schichten den Zugang zu gefördertem Wohnraum zu ermöglichen, wenn man unter „breite Schichten“ etwa die Hälfte aller Haushalte fasst. Die Berliner Politik hat im Unterschied zu anderen Bundesländern die Einkommensgrenzen für WBS-Berechtigung nicht an die Einkommensentwicklung gekoppelt. Um den Anteil der anspruchsberechtigten Haushalte an der Gesamtheit aller Haushalte stabil zu halten, hätten die Einkommensgrenzen von 2005 bis 2015 im Jahresdurchschnitt um 2 % ansteigen müssen. Im Zeitraum von 2015 bis 2018 wäre sogar eine Erhöhung um jahresdurchschnittlich rund 6 % nötig gewesen.

### **Anpassung der Wohnraumförderung an die Einkommensentwicklung**

Es gibt die Grenzen von 160% bzw. 180% für den WBS in Berlin schon heute, aber es gibt quasi keine größeren Wohnungsbestände dafür. Warum? Erstens bezieht sich diese Förderung nur auf den jüngsten geförderten Wohnungsneubau mit entsprechend geringem Marktanteil. Zweitens sind auch diese Einkommensgrenzen für die Wohnungsbelegung statisch festgeschrieben mit dem gleichen Effekt wie im Bestand: die Zahl der Berechtigten schrumpft mit wachsendem Durchschnittseinkommen.

Diese Tendenz bestätigt auch der Wohnraumbedarfsbericht von 2019.

„Theoretisch hätten 2017 rund 43 % der Berliner Haushalte einen Wohnschein-berechtigungsschein beantragen können, da sie die formalen Voraussetzungen erfüllten. Dieser Wert ging in den letzten Jahren deutlich zurück, 2007 waren zum Beispiel noch 63 % der Berliner Haushalte anspruchsberechtigt. Ursächlich dafür ist in erster Linie die positive Einkommensentwicklung in Berlin.“<sup>51</sup>

### **Belegung im Bestand – Mechanismus der Entmischung**

Die Wiedervergabe frei werdender Wohnungen an WBS-Inhaber in Wohnungen der landeseigenen Wohnungsunternehmen führt zu einer Konzentration von Haushalten mit niedrigem Einkommen. Wie vollzieht sich die Entmischung im Bestand beim Wohnungswechsel praktisch?

Eine Wohnung mit Belegungsbindung darf nur an einen WBS-berechtigten Haushalt vergeben werden, und zwar vorrangig an WBS-Empfänger mit dem Status WBS100% bzw. WBS140%. Aufgrund der angespannten Marktsituation ist die Fluktuation niedrig. Es werden daher nur wenige Wohnungen frei, und zwar eher Wohnungen mit vergleichsweise höherer Miete als billigere.

Wenn eine belegungsgebundene Wohnung neu vergeben wird, ändert sich am Status der Wohnung und des Haushalts nichts (WBS-berechtigt). Wird allerdings eine frei finanzierte Wohnung frei, wird diese oft (in 2 von 3 Fällen) an einen WBS-berechtigten Haushalt vergeben, damit das Wohnungsunternehmen die vorgegebenen Belegungsquoten erfüllen kann. Zudem sind die festgegebenen Zahlen von Wohnungen zu

---

<sup>51</sup> Wohnraumbedarfsbericht Berlin 2019, S. 119

erfüllen, die an besondere Gruppen Wohnungssuchender zu vergeben sind.

Durch die Vorgaben des Gesellschafters sind die Möglichkeiten der Unternehmen eingeschränkt, auf die Vermietung in Bezug auf sozial stabile Bewohnerstrukturen, ausgewogene Siedlungsstrukturen sowie ausgeglichene wirtschaftliche, soziale und kulturelle Verhältnisse Einfluss zu nehmen.

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 bislang stabile Quartiere einen Trend der Entmischung verzeichnen werden.

*Aus den Interviews mit den landeseigenen Wohnungsunternehmen:*

*Die WBS-Quote kommt vorrangig WBS-Empfängern mit dem Status W100% und WBS140% zugute. Außerdem erfüllen wir den Anteil der besonderen Bedarfsgruppen, indem wir neben der Koop.Vereinbarung, geschütztem Marktsegment und WfF (Wohnungen für Flüchtlinge) auch Geflüchtete mit einem Aufenthaltsstatus, Studenten, Transferleistungsbezieher aller Art sowie soziale Trägerwohnungen vermieten. Diese Gruppe der Wohnungssuchenden ist besonders groß und kann nicht ansatzweise vollumfänglich versorgt werden.*

*Wir sehen es trotzdem als Aufgabe, Wohnungswechsler aus dem eigenen Bestand, Berufstätige mit niedrigem Familieneinkommen, junge Menschen mit niedrigem Einstiegseinkommen sowie Senioren mit einer niedrigen Rente über die WBS-Quote zu versorgen. Damit bleibt aber vor allem die Gruppe der Berufstätigen mit Einkommen knapp über dem WBS 140%, die ebenfalls auf preiswerte WE angewiesen sind, bei der Wohnungssuche außen vor. Hier stehen dann nur noch weniger als 40 % der freiwerdenden Wohnungen zur Verfügung. Das heißt, Berufstätige werden auf einem immer engeren Markt um die verbleibenden freien Wohnungen „kämpfen“.*

*Beispiel: Das durchschnittliche Einkommen eines alleinverdienenden Busfahrers mit Frau und 2 Kindern überschreitet in der Regel den Status WBS 140%. Das heißt, die Familie sucht eine Wohnung, kann aber keine WBS-Wohnung anmieten und ist auf den restlichen Markt angewiesen.*

### **Unausgewogenes Verhältnis von Interessierten und Belegungsquoten**

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.

*Aus den Interviews mit den landeseigenen Wohnungsunternehmen:*

*Eine Auswertung der Bewerbungen im zweiten Halbjahr bei einem der Landeseigenen Unternehmen ergab, dass 47% aller Mietinteressenten angab, WBS-berechtigt zu sein<sup>52</sup>. Die folgende Abb. zeigt die unterschiedlichen Chancen*

<sup>52</sup> 55% der WBS-Berechtigten beziehen Transfereinkommen

bei der Wohnraumvergabe: jeder vierte WBS Inhaber, aber nur jeder siebte Bewerber ohne WBS bekäme bei einer Wiedervermietungsquote von 60% eine Wohnung.

Abb. 2.5: Mietinteressenten bei einem der LWU im 2. Halbjahr 2020 und Vermietungen I.-III. Quartal 2020 mit und ohne WBS

	Interessenten	Vermietungen	Interessenten pro Vermietung
Mit WBS	1.363 (47%)	341 (60%)	4,00
Ohne WBS	1.515 (53%)	227 (40%)	6,67

## Fazit

### Wohnungspolitisches Leitbild zwischen Wunsch und Realität

Laut Wohnraumversorgungsgesetz soll das Leitbild der sozialen Mischung verfolgt werden. Politik und Wohnungsunternehmen befinden sich in einem Dilemma: die Bedürftigsten müssen versorgt werden, gleichzeitig brauchen aber auch breite Schichten, die nicht zu den Besserverdienern gehören, dringend bezahlbaren Wohnraum. Das betrifft vor allem die Teile der arbeitenden Bevölkerung, deren Einkommen knapp über den WBS-Einkommengrenzen liegen.

Solange Wohnungsmangel herrscht, muss sich die Belegungspolitik um eine Balance bemühen, die soziale Stabilität in den vorhandenen Nachbarschaften fördert, soziale Entmischung zumindest dämpft und eine gerechte Berücksichtigung aller im Leitbild der Berliner Mischung subsumierten Nachfragegruppen bei der Wohnraumvergabe anstrebt.

Diese Balance ist in Berlins Großsiedlungen derzeit in doppelter Hinsicht nicht mehr gegeben:

- Erstens zeigen die nüchternen Zahlen des Faktenchecks in Kapitel 1, dass in vielen Nachbarschaften in den Großsiedlungen die Grenzen der Belastbarkeit und Integrationsfähigkeit erreicht bzw. teilweise überschritten sind.
- Zweitens sind Teile der arbeitenden Bevölkerung bei der Wohnraumvergabe benachteiligt. Das dürfte zu größerem Unmut führen, der momentan nur deshalb noch nicht lautstark ist, weil das komplizierte Räderwerk der WBS-Erlangung und Wohnraumvergabe für viele Menschen nur schwer durchschaubar ist.

### Belegungspolitik beeinflusst das Image der großen Wohnsiedlungen

Belegungsquoten verändern die Struktur der Nachbarschaften. Diese Veränderungen werden wahrgenommen und haben eine Image-Wirkung. Die derzeitigen Mechanismen der Belegungspolitik für freiwerdende Wohnungen der landeseigenen Wohnungs-

unternehmen produzieren soziale Entmischung. Die Großsiedlungen werden stärker belastet. Andere Bestände, in denen die landeseigenen Wohnungsunternehmen nicht so stark präsent sind, werden entlastet.

Für die Menschen in den vorhandenen Nachbarschaften, namentlich für Haushalte ohne WBS, muss ein Gefühl der Sicherheit vorhanden sein, dass ihr Quartier nicht nach und nach in eine soziale Abwärtsspirale gerät.

Verstärkt sich die Wahrnehmung einer negativen Entwicklung, so kann das den Auszug jener Haushalte stimulieren, die dazu die wirtschaftlichen Möglichkeiten haben. Der durch die Abwanderung vornehmlich junger Familien ins Umland seit einigen Jahren bewirkte negative Wanderungssaldo dieser für die Zukunft der Stadt besonders wichtigen Gruppe müsste auf Seiten der Politik große Aufmerksamkeit wecken.

### **Gerechte Wohnraumvergabe – was ist notwendig?**

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.

#### **Bauen, bauen, bauen...**

Eine nachhaltige Lösung kann nur durch den Ausgleich von Angebot und Nachfrage über ein verstärktes Neubaugeschehen erreicht werden - dieses Thema wird an dieser Stelle nicht weiter erörtert.

#### **Anpassung der WBS-Berechtigung an die Einkommensentwicklung**

Wie die Zahlen zeigen, wäre mindestens eine Erhöhung der WBS-Berechtigung auf 180 % des vor fast 20 Jahren festgelegten WBS erforderlich, um breiten Schichten (ca. der Hälfte) der Bevölkerung eine Chance auf Wohnraum bei den landeseigenen Wohnungsunternehmen zu geben.<sup>53</sup>

#### **Mehr Spielräume bei der Erfüllung der vorgegebenen Belegungsquoten**

Um einschätzen zu können, ob Quartiere in Großsiedlungen in besonderem Maße soziale Probleme zu bewältigen haben, ist das Monitoring Soziale Stadtentwicklung ein verlässliches und anerkanntes Instrument. Sowohl der soziale Status als auch die Dynamik seiner Veränderung sind ablesbar und mit Gesamt-Berliner Daten vergleichbar. Ausnahmeregelungen in Richtung niedrigerer Belegungsquoten im Interesse der sozialen Mischung können von den Wohnungsunternehmen beantragt werden. Diese Praxis sollte fortgesetzt werden. Sie darf aber nicht dadurch konterkariert werden, dass die Quoten in anderen Beständen kompensiert werden müssen, das würde lediglich eine

---

<sup>53</sup> Angesichts des bürokratischen Weges zur Erlangung einer WBS Berechtigung, den viele anspruchsberechtigte Haushalte nicht kennen, wäre es ggf. einfacher, nach den Einkommensgrenzen zu entscheiden und nicht danach, ob ein WBS vorliegt oder nicht.

Verschiebung der sozialen Probleme in eine andere Nachbarschaft bedeuten.

*Aus den Interviews mit den landeseigenen Wohnungsunternehmen:  
Für das Märkische Viertel und im Quartier Hellersdorf geben die Ausnahmege-  
nehmigung zur Erfüllungsquote die Möglichkeit, mit Augenmaß freiwerdende  
Wohnungen quartiersspezifisch je nach Schwerpunkt neu zu vermieten.  
Die Belegung der freiwerdenden Wohnungen muss mit sehr viel Ortskenntnis  
und „Fingerspitzengefühl“ erfolgen.  
Hilfreich wäre eine Anpassung der WBS-Berechtigungen auf einen Anteil  
W180. Jeder berufstätige Neumieter in unseren Quartieren erhält somit die  
Kaufkraft und stabilisiert die Nachbarschaft.*

### **Belegungs-Obergrenzen für benachteiligte Quartiere**

Die Unternehmen können zwar zum Teil selbst über die Belegung quer durch ihre gesamten Bestände entscheiden, unter Einhaltung der allgemein vorgegebenen Belegungsquoten. Das mindert jedoch kaum die sozialen Probleme in benachteiligten Quartieren, die infolge der sich jährlich wiederholenden prioritären Wohnraumvergabe an besonders Bedürftige immer mehr soziale Lasten schultern müssen – die alarmierenden Zahlen aus den Indikatoren des Monitorings Soziale Stadt zu Kinderarmut; Transferbezug oder Jugendarbeitslosigkeit sprechen dabei eine eindeutige Sprache. Wie das Ranking der Großsiedlungen im Anhang (Kap.5) zeigt, werden die gesamtstädtischen Durchschnittswerte in einigen Großsiedlungen teilweise um ein Vielfaches überschritten. Wenn in der Sonnenallee 76% aller Kinder in Haushalten mit Transferbezug leben, sind Grenzen der Integrationsfähigkeit überschritten (vgl. Abb. 5.4).

Anstelle von immer wieder neu zu beantragenden Ausnahmeregelungen ist es deshalb zielführender, grundsätzliche Obergrenzen für jene Quartiere festzulegen, in denen die Nachbarschaften offenkundig überfordert sind. Diese Obergrenzen können periodisch anhand des Sozialmonitorings überprüft und angepasst werden.

*Aus den Interviews mit den Wohnungsunternehmen:  
Beispiel Rollberg-Siedlung: Die Siedlung war etwa seit dem Jahr 2000 auf dem  
Wege, sich zum sozialen Brennpunkt zu entwickeln. Gezielte soziale Maßnah-  
men, verbunden mit einer sensiblen Belegungsstrategie haben bewirkt, dass  
sich das Quartier sozial stabilisiert hat. Dieser Prozess hat mehr als 10 Jahre  
gedauert, sein Erfolg ist jetzt wieder gefährdet.*

### **Einkommensorientierte Förderung ermöglichen**

Die Gewährung einkommensbezogener Zuschüsse berücksichtigt die individuelle Förderbedürftigkeit und ermöglicht höhere Durchschnittsmieten, ohne den Miethaushalt stärker zu belasten. Dem Nachteil eines erhöhten Prüfaufwandes steht der Vorteil der besseren wirtschaftlichen Tragbarkeit gegenüber. Dieses Vorgehen war Bestandteil des Fördermodells 2 der Berliner Wohnraumförderung WFB 2015.<sup>54</sup>

<sup>54</sup> Wohnungsbauförderungsbestimmungen des Landes Berlin 2015.

Das nachfolgend geschilderte Kemptener Modell ähnelt diesem Förderprinzip und bezieht die Förderung des Bestandes mit ein.

**Fallstudie Kempten<sup>55</sup>:**

*Die Stadt Kempten verfolgt mit ihrem kommunalen Wohnungsunternehmen (Sozialbau Kempten) ein Modell, das Subjekt und Objektförderung kombiniert: die Wohnungsbauförderung fließt nicht komplett in den Neubau, sondern zu zwei Dritteln. Das restliche Drittel kommt der Senkung der Mieten von Bestandswohnungen zugute. Die Miete wird um 2 Euro/qm gesenkt. Bei einer Neubau-Marktmiete von 10-10,50 Euro/qm resultiert daraus eine Miete im Bestand von nicht mehr als 8,50 Euro/qm. Zielgruppe sind Haushalte mit mittlerem Einkommen. Sie haben kein Anrecht auf eine geförderte Neubauwohnung, können sich aber oft auch keine am freien Markt angebotene neugebaute Wohnung leisten. Für Haushalte mit WBS reserviert die Sozialbau Kempten Bestandswohnungen, die eigentlich keiner sozialen Bindung mehr unterliegen, jetzt aber für eine auf 5,50 Euro/qm gesenkte Miete vergeben werden.*

**Anreize zur sozialen Mischung für alle Marktteilnehmer schaffen**

In den Großsiedlungen agieren viele Vermieter, nur etwas mehr als ein Drittel des Großsiedlungsbestandes gehört den landeseigenen Wohnungsunternehmen. Viele haben ein langfristiges Interesse an stabilen Nachbarschaften.

Vor allem die Wohnungsgenossenschaften, aber auch private Unternehmen wirken in Quartieren mit gemischter Eigentümerstruktur als wichtige 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 sowie durch Zuschüsse für Neubauvorhaben mit Belegungsbindungen.

**Bestandserweiterung auf Stadtbezirke mit geringen LWU-Beständen und auf Quartiere außerhalb der Großsiedlungskulisse konzentrieren**

Infolge der Belegungsvorgaben für die Bestände der Landeseigenen vertiefen sich die sozialstrukturellen Unterschiede zwischen Großsiedlungen und anderen Gebietskulissen. Das gleiche gilt, großräumiger betrachtet, für die Unterschiede zwischen den Bezirken mit niedrigem und hohem Anteil von LWU-Wohnungen. Dieser Entwicklung kann durch eine Bestandserweiterung durch Zukauf und Neubau außerhalb von Großsiedlungen und in Bezirken mit niedriger Präsenz der Landeseigenen Unternehmen entgegengewirkt werden. Die Verantwortung der Bezirkspolitik ist damit direkt angesprochen.

---

<sup>55</sup> Kemptener Modell: ein Beitrag zur Gerechtigkeit. in: Die Wohnungswirtschaft 10/2020 S. 62

## Neubau im Großsiedlungsbestand für vielfältige Nachbarschaften nutzen

In stärkerem Maße als in vergangenen Jahren bauen die landeseigenen Wohnungsunternehmen innerhalb der Großsiedlungskulisse. Auch für den Neubau gelten strikte Belegungsvorgaben und Mietobergrenzen:

Bei Neubauprojekten mit Baubeginn ab 01. Juli 2017 müssen grundsätzlich mindestens 50 % der Wohnungen mietpreis- und belegungsgebunden an WBS-Berechtigte vergeben werden. Für die anderen 50 % im freifinanzierten Neubauanteil soll die Miete durchschnittlich unter 10 Euro/m<sup>2</sup>/mtl. liegen.<sup>56</sup>

Eine flexiblere, auf die Anforderungen des sozialen Zusammenhalts im jeweiligen Quartier ausgerichtete Belegungsquote würde die Möglichkeit bieten, mit attraktivem Neubau zu moderat höheren Mieten der vorhandenen Bewohnerschaft neue Wohnmöglichkeiten anzubieten, neue Bewohnergruppen anzusiedeln und die vorhandenen Nachbarschaften sozial zu stabilisieren. Das würde auch das Gerechtigkeitsproblem lösen. In den Großsiedlungen wird von den landeseigenen Wohnungsunternehmen mehr denn je gebaut, aber nur einen Teil der Wohnungen bekommen die breiten Schichten oberhalb der Bedürftigsten. Wieso steht der attraktivste in der Stadt geschaffene Wohnraum der nur teilweise der wertschöpfenden Bevölkerung zur Verfügung? Die durch die Umzugsketten freiwerdenden Wohnungen im Bestand kämen einkommensschwächeren Haushalten zugute. Das wäre eine Praxis, die in einigen anderen Städten gang und gäbe ist und als sozial gerecht empfunden wird.

## Wie machen es andere?

Eine Untersuchung von Konzepten für sozial gemischte Neubauquartiere beschreibt anhand von 16 bundesweit ausgewählten Beispielen differenzierte Herangehensweisen, die auf das ergänzende Bauen im Bestand der Großsiedlungen übertragbar sind<sup>57</sup>.

Quartiersbezogene Mischung: Die Mischungskonzepte werden quartiersspezifisch entwickelt, das Wohnungsangebot im Gesamtquartier wird mit dem Neubau bedarfsgerecht ergänzt.

Kleinteilige Mischung: Es werden geförderte und freifinanzierte Mietwohnungen kleinteilig innerhalb eines Hauses gemischt.

Mischung mit Eigentum: Es gilt als stabilisierend für ein Quartier, Häuser im privaten Eigentum und zur Miete zu mischen. Schwieriger ist die Bewirtschaftung, hierbei treffen die Interessen von Wohnungsunternehmen und Wohnungseigentümergeinschaften aufeinander.

---

<sup>56</sup> Kooperationsvereinbarung "Leistbare Mieten, Wohnungsneubau und soziale Wohnraumversorgung" 2017. Aktuell wurde der Grenzwert auf 11 EUR/m<sup>2</sup> erhöht.

<sup>57</sup> Weeber und Partner: Soziale Mischung und gute Nachbarschaft in Neubauquartieren. In: Zukunft Bauen – Forschung für die Praxis Band 23. Hrsg.: BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung

Ausgewogene Mischung: Von der Wohnungswirtschaft wird ein gedritteltes Mischungsverhältnis für günstig gehalten: je etwa ein Drittel geförderte Mietwohnungen, freifinanzierte Mietwohnungen und (selbstgenutzte) Eigentumswohnungen. Bei der Konzeption konkreter Projekte werden die Anteile je nach Ausgangssituation quartiersspezifisch festgelegt.<sup>58</sup>

Die Diskussion zu sozialer Mischung und Segregation beim Wohnen wird heute nicht mehr als ein Entweder - Oder geführt, sondern offen. Dabei wäre es zu verkürzt, die soziale Vielfalt nur an der Belegung festzumachen. Soziale Mischung muss in baulicher und wirtschaftlicher Vielfalt angelegt werden. Sie beruht wesentlich

- auf verschiedenartigen Wohnungstypologien und Wohnformen mit vielgestaltigen Grundrissen für Haushalte in unterschiedlichen Lebenssituationen
- auf der Mischung der Finanzierungsformen mit geförderten und freifinanzierten Mietwohnungen sowie Eigentum.<sup>59</sup>

### 2.3 Unterstützung der Nachbarschaften

Mittlerweile ist es 24 Jahre, eine ganze Generation her, dass die vom GdW beauftragte Studie „Überforderte Nachbarschaften“ auf die sozialen Probleme in den Großsiedlungen aufmerksam gemacht hat.<sup>60</sup> Seither hat sich das Programm Soziale Stadt (Neuer Name „Sozialer Zusammenhalt“) zu einem Kernstück der Städtebauförderung entwickelt. Die Akteure in den Quartiersmanagements, bei sozialen Trägern und bei den Wohnungsunternehmen haben in benachteiligten Quartieren viele Bewohnerinnen und Bewohner mit einer breiten Palette von Maßnahmen erreicht.

Gleichwohl sind die sozialen Herausforderungen nicht geringer geworden. Wie Kapitel 2.1 deutlich gemacht hat, steigt angesichts der wachsenden Probleme in den Nachbarschaften der Bedarf an sozialer Quartiersarbeit bundesweit an. Berlin ist davon nicht ausgenommen. Die sozialen Daten aus Kapitel 1 zeigen ebenso wie die Interviews mit den landeseigenen Wohnungsunternehmen, dass die Belastungen in den Nachbarschaften der Großsiedlungen - nicht in allen, sondern in ihren benachteiligten Bereichen - wachsen. Noch ist der soziale Frieden in den Quartieren nicht gefährdet, weshalb dramatisierende Szenarien unangebracht sind. Deutlich ist aber, dass eine noch intensivere und vielfältigere Gemeinwesenarbeit als bisher für den nachbarschaftlichen Zusammenhalt notwendig sein wird.

An welche bereits vorhandenen Unterstützungen der Nachbarschaften kann angeknüpft werden?

Die Stadt: Mit dem Monitoring Soziale Stadtentwicklung und den integrierten Sozialen Infrastruktur-Konzepten (SIKo) liegen seitens der Stadt Grundlagen für die

---

<sup>58</sup> S.o. S. 10

<sup>59</sup> S.o. S. 11

<sup>60</sup> Überforderte Nachbarschaften, GdW Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen 1998

Identifizierung benachteiligter Stadtquartiere und von Maßnahmenkatalogen vor. Mittel zur Umsetzung stehen zur Verfügung u.a. aus den Programmen „Soziale Stadt“, „Soziale Integration vor Ort“ und „Bildung im Quartier“. Das Programm „BENN – Berlin Entwickelt Neue Nachbarschaften“ richtet sich an 20 Standorten vor allem an die Unterstützung der Nachbarschaften in Ankunftsquartieren. Berlins Großsiedlungen sind in besonderem Maße Zielorte der Förderung, da in ihnen in überdurchschnittlichem Maße benachteiligte Quartiere lokalisiert sind.

Vieles ist also möglich, aber: mittlerweile erfordert die breite Programm - Palette eine komplexe Logistik der Fördermittelbereitstellung, Evaluation, Abrechnung etc., die sowohl die Verwaltung und die Beauftragten vor Ort als auch die beteiligten Akteure an die Grenzen des Leistbaren bringt.

Die Wohnungswirtschaft: Die gemeinwohlorientierte Wohnungswirtschaft hat Mieterbetreuung und soziales Management zur Organisation und Stabilisierung der Nachbarschaften in ihren Großsiedlungsquartieren so ausgebaut, dass sie mittlerweile unverzichtbarer Bestandteil ihrer Kernaufgabe geworden sind. Berlins Wohnungsunternehmen waren und sind dabei Vorreiter, wie ein Blick in die Beispielsammlungen der Bundestransferstelle „Soziale Stadt“<sup>61</sup>, des Preises Soziale Stadt<sup>62</sup> oder unseres Kompetenzzentrums<sup>63</sup> verdeutlicht.

Einen Überblick über übertragbare Beispiele kann diese Studie nicht annähernd leisten. Die Abb. 2.6 verdeutlicht das methodische Spektrum von Bausteinen erfolgreicher sozialer Quartiersentwicklung durch gemeinwohlorientierte Wohnungsunternehmen, das konkret vor Ort je nach Bedarf auszugestaltet ist.

---

<sup>61</sup> [https://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/SozialeStadt/Praxis/praxis\\_node.htmlx](https://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/SozialeStadt/Praxis/praxis_node.htmlx)

<sup>62</sup> <https://www.preis-soziale-stadt.de>

<sup>63</sup> Leben in großen Wohnsiedlungen. Beispielsammlung aus den Mitgliedsunternehmen. Kompetenzzentrum Großsiedlungen e.V. 2013

Abb. 2.6: Erfolgreiche Quartiersentwicklung von Seiten der Wohnungswirtschaft<sup>64</sup>



**Problem: Übertragung kommunaler Regelleistungen in befristete Programme ...und auf die Wohnungsunternehmen?**

Die Kehrseite der sozialen Programmvielfalt der öffentlichen Hand ist, dass sie bei klammen bezirklichen Haushalten einen Anreiz zur Finanzierung von kommunalen Regelleistungen bieten. Laufen die Programme aufgrund der in der Programmlogik eingebauten zeitlichen Befristung aus und ist die Verstetigung misslungen, so sind oft die Wohnungsunternehmen erste Ansprechpartner, um z.B. Netzwerke der außerschulischen Bildung am Laufenden zu halten, verbilligten Gewerberaum für Begeg-

<sup>64</sup> Herausforderung: Zusammenleben im Quartier. Minor – Wissenschaft Gesellschaft GmbH im Auftrag des GdW. Vertiefungsstudie 2020

nungsstätten anzubieten, Sportangebote an Schulen oder Bildungsangeboten in den Quartieren mitzufinanzieren etc.

Wie können Politik und Wohnungswirtschaft mit der Tendenz zur Verschiebung von städtischen Aufgaben zu den Wohnungsunternehmen umgehen? Dafür gibt es zwei Möglichkeiten:

- a) Die kommunalen Leistungen werden von der öffentlichen Hand in vollem Umfang wahrgenommen. Sie werden nicht befristet durch die Inanspruchnahme von Förderprogrammen ersetzt, diese sind für freiwillige Leistungen der Stadt da.

### **Wertschätzung und Finanzierung des sozialen Engagements von Wohnungsunternehmen...**

- b) Die Stadt erkennt an, dass die Wohnungsunternehmen einen stärkeren Beitrag als bisher bei der Organisation der Nachbarschaften leisten und stellt dem jeweiligen Leistungsumfang entsprechende Zuschüsse zur Verfügung. Umgekehrt sind die Wohnungsunternehmen bereit, noch mehr soziale Verantwortung für die Stabilisierung der Nachbarschaften zu übernehmen.

Die finanzielle Unterstützung der öffentlichen Hand für die soziale Arbeit im Quartier durch Wohnungsunternehmen wäre legitim, da ein gesellschaftliches Interesse erfüllt wird, das weit über das wirtschaftliche Interesse des Wohnungsunternehmens hinausgeht. Kontraproduktiv an der Verlagerung weiterer sozialer Verantwortung in die Wohnungsunternehmen wäre es, wenn das seitens der öffentlichen Hand als Anlass für geringeres eigenes Engagement aufgefasst wird.

### **... in der Kooperationsvereinbarung mit den landeseigenen Wohnungsunternehmen verankern**

In der Kooperationsvereinbarung Berlins mit den landeseigenen Wohnungsunternehmen fällt auf, dass der Beitrag der Unternehmen zur sozialen Stabilisierung ihrer Quartiere weder in den jährlichen Berichten erwähnt noch in seiner finanziellen Dimension abgebildet wird. Ein zusammenfassender, periodischer Bericht über die Vielfalt dieser Aktivitäten würde der Öffentlichkeit mehr als bisher die weit über die Kernaufgabe der sozialen Wohnraumversorgung hinausgehende Bedeutung der landeseigenen Wohnungsunternehmen als Betreuer und Moderatoren der Nachbarschaften in den Quartieren der Großsiedlungen deutlich machen.

### **Private Unternehmen einbinden**

In der Regel sind die landeseigenen Wohnungsunternehmen in den Quartieren der Großsiedlungen nicht alleinige Eigentümer. Auch Mieterinnen und Mietern anderer Eigentümer nutzen die von den Landeseigenen unterstützten Einrichtungen.

Große private Wohnungsunternehmen sind im Unterschied zu den Genossenschaften und den landeseigenen Wohnungsunternehmen nur selten in die soziale Quartiersentwicklung eingebunden. Die Kontakte zu den Quartiersmanagements sind

häufig nur sporadisch und wenn überhaupt, unmittelbar auf einzelne Projekte bezogen, z.B. bei der Gestaltung eines Spielplatzes mit öffentlicher Förderung. Hier sollten dringend Anreizsysteme geschaffen werden, um auch Private mehr als bisher mit in die Verantwortung zu nehmen.

### **„Quartiersmanagement neuen Typs“...**

Sowohl die Wohnungsunternehmen als auch die Verwaltungen und sozialen Träger haben sich hinsichtlich der Nachbarschaftsarbeit in den letzten 20 Jahren enorm professionalisiert. Wohnungsunternehmen schulen ihre Kundenbetreuer als Quartiersentwickler, Soziale Träger haben den Quartiersbezug ihres Handelns ausgebaut. Mit diesem Erfahrungsschatz und dem geschulten Personal ist ein höheres Niveau der vernetzten Quartiersarbeit nicht nur notwendig, sondern auch möglich.

Ziel ist die stärkere Vernetzung der quartiersbezogenen Gemeinwesenarbeit von sozialen Trägern, bezirklichen Angeboten und Wohnungsunternehmen. Wo eine für die Koordination erforderliche „Stabsstelle Quartiersentwicklung“ angesiedelt ist, hängt von den Bedingungen vor Ort ab: bei einem Wohnungsunternehmen, beim Quartiersmanagement oder bei der Verwaltung. Die bei Letzteren angesiedelten „Organisationseinheiten Sozialraumorientierte Planungskoordination (OE SPK)“ sind trotz des schrecklichen Namens prädestiniert, die Verantwortung für die Koordination quartiersbezogener Entwicklungen zu übernehmen.<sup>65</sup>

### **...auch für stabile Quartiere**

Auch stabile Quartiere brauchen ein strategisches und langfristig finanziertes Quartiersmanagement mit festen Orten und „Kümmerern“. Das im Jahr 2020 gestartete Programm „Stärkung Berliner Großsiedlungen“ schlägt diesen Weg ein: es finanziert Maßnahmen, mit denen insbesondere sozio-kulturelle Projekte umgesetzt sowie die Koordination vor Ort unterstützt werden sollen. Und zwar explizit für Großsiedlungen, die außerhalb der Förderkulissen des Programms Soziale Stadt liegen.

### **Zentrale Themen der Nachbarschaftsarbeit**

Diese Studie kann nicht im Ansatz das thematische Spektrum der nachbarschaftsbezogenen Gemeinwesenarbeit in Großsiedlungen skizzieren. Umrissen werden lediglich einige Themenkomplexe, die in den Interviews mit den landeseigenen Wohnungsunternehmen und ihren Mieterräten wiederholt und als besonders wichtig angesprochen wurden.

---

<sup>65</sup> Die „OE SPK organisieren und koordinieren die ämterübergreifende Zusammenarbeit bei planerischen und umsetzungsbezogenen Verwaltungsaufgaben zur Entwicklung der Bezirksregionen bzw. Planungsräume unter Berücksichtigung der Gesamtinteressen des Bezirks.“

Ordnung, Sicherheit, Sauberkeit: Diese Themen werden in Umfragen immer wieder als „Basics“ für Vertrauen und entspanntes nachbarschaftliches Miteinander (oder zumindest Nebeneinander) angesprochen. Sicherheitspartnerschaften im Quartier sowie schnelles Hinterhersein bei Vermüllung, Verunreinigung und Pflegemangel sind die nur scheinbar banalen, aber kostenintensiven Maßnahmen, die Standvermögen und Autorität der Hausmeister und der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Wohnungsunternehmen vor Ort erfordern.

Begegnung: Nachbarschaftstreffs, Jugend- und Freizeitangebote, Seniorenbetreuung sowie bedürfnisgerechte Aufenthaltsmöglichkeiten im Wohnumfeld und im öffentlichen Raum sind wichtig für das Zusammenleben im Quartier. Das Infrastrukturförderprogramm „Stadtteilzentren“ bietet ebenso wie der Investitionspakt „Soziale Integration im Quartier“ dafür Fördermöglichkeiten an, die mehr als bisher auch Wohnungsunternehmen offenstehen sollten.

Bildung: Schulen können als Orte der Integration und in die Nachbarschaft geöffnete Lern- und Begegnungsorte ein Schlüssel für die soziale Stabilität von Quartieren sein. Gefragt sind gezielte Personalstrategien und hervorragende Ausstattung/Räumlichkeiten für Einrichtungen mit großem Anteil bildungsferner Jugendlicher. Wohnungsunternehmen können als Raumgeber und Partner ergänzende Bildungsangebote unterstützen: offene Familienwohnungen, Stadtteilmütter, Kiezstuben u.a.

Integration: Seit 2015 ist der Bedarf an Begegnungsorten und Integrationshilfen für Zugewanderte nach oben geschneit. Defizite gibt es zum einen in Ankunftsquartieren der Großsiedlungen im Ostteil der Stadt, in denen die Dynamik der Zuwanderung besonders hoch ist. Zum anderen haben sich in Quartieren, die schon seit längerem über einen hohen Anteil von Bevölkerung mit Migrationshintergrund verfügen einzelne communities gebildet, die wenig miteinander kommunizieren und sich nach ethnischer Herkunft und sozialer Lage unterscheiden. Sprach- und Integrationskurse gehören direkt ins Quartier. Gefragt sind „Kiezhelfer“, „Kümmerer“ und „Integrationslotsen“ als Vermittler zwischen neuen und alteingesessenen Nachbarn.

Nachbarschaft organisieren: Mit dem zunehmenden Neubau ganzer Quartiere steigt der Bedarf präventiver Nachbarschaftsarbeit. Je größer ein neues, nach geforderter Quote belegtes Quartier, umso wichtiger ist die Organisation der sozial und kulturell sehr unterschiedlich zusammengesetzten Nachbarschaften von Anfang an. Die Wohnungsunternehmen übernehmen dabei Betreuungsaufgaben, die im Zuständigkeitsbereich der öffentlichen Hand liegen.

## Fazit

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: die sozialen Herausforderungen sind infolge der Veränderungen in der Bewohnerstruktur in Richtung sozialer Segregation nicht kleiner geworden, weder bundesweit noch in Berlin.

Derzeit ist es wie beim Rennen zwischen Hase und Igel: wir sind schnell und werden immer professioneller, aber die Probleme wachsen schneller als die Lösungen. Das muss nicht wie in der Fabel so bleiben.

Schlüssel für eine perspektivreiche Zukunft der Großsiedlungen als attraktive Stadt- und Wohnquartiere sind zweierlei:

- 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 berücksichtigt sowie auf der engen Kooperation aller Akteure untereinander und mit der vorhandenen Wohnbevölkerung beruht.

## 2.4 Beteiligung beim ergänzenden Wohnungsbau in großen Wohnsiedlungen

Ergänzendes Bauen im Bestand scheitert ohne die Beteiligung der Bewohnerschaft und die Kooperation mit den benachbarten Eigentümern. Um Konflikte zwischen „alten“ und „neuen“ Nachbarn zu vermeiden, sind sensible flankierende Beteiligungsverfahren, gemeinsame Nutzungsmöglichkeiten im Wohnumfeld und eine transparente Wohnraumvergabe unerlässlich. Notwendig ist ein professionelles, zwischen Kommunen und Wohnungsunternehmen abgestimmtes Beteiligungs- und Mitwirkungskonzept. Dazu gehören umfassende Information und transparente Prozessmoderation, flexible Planung mit Anpassungsmöglichkeiten im Rahmen nicht verhandelbarer Grundsätze und - nicht zuletzt - verbindliche Entscheidungen.

Prinzipien und Grundsätze für Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung wurden nach einem ausführlichen Diskussionsprozess unter Beteiligung von Politik, Verwaltung und Bürgerschaft in Leitlinien der Berliner Senats zusammengefasst.<sup>66</sup>

An Erfahrungen und guten Beispielen gelungener Beteiligung mangelt es nicht. Gleichzeitig scheitern Verfahren immer wieder. Die Sensibilität der Bevölkerung für das Bauen im Bestand der Wohnquartiere ist gewachsen. Warum ist das so?

---

<sup>66</sup> Leitlinien für Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an Projekten und Prozessen der räumlichen Stadtentwicklung. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen 2019

## **Interessenkonflikte beim Bauen in vorhandenen Nachbarschaften haben zugenommen**

Je stärker die Interessenunterschiede zwischen den Beteiligten sind, umso komplizierter werden die Aushandlungsprozesse. Bei Interessengegensätzen werden einvernehmliche Lösungen zuweilen gar nicht möglich.

Je gleicher die Interessenlagen sind, umso leichter verlaufen Einigungsprozesse. Nehmen wir den vergleichsweise einfachen Fall der Wohnumfeldgestaltung. Wenn das Wohnumfeld attraktiver bepflanzt wird, Aufenthaltsgelegenheiten instandgesetzt und Wege repariert werden, wird es kaum Gegenwind aus der Nachbarschaft geben.

Schwieriger ist schon der Aushandlungsprozess bei der Frage bei grundhaften Neugestaltungen: für wen wird das Wohnumfeld aufgewertet? Welche Nutzungen werden angeboten? Welche potenziellen Nutzergruppen stehen im Mittelpunkt, welche bleiben „außen vor“? Wer kennt nicht die hitzigen Diskussionen aus der Beteiligungspraxis: Stellplatz vs. Spielplatz, Bolzplatz vs. ruhige Sitzbank im Grünen usw.

Noch komplizierter wird es, die teilweise gegensätzlichen ökonomischen Interessenlagen zu berücksichtigen: werden die Kosten für die Anlage und Pflege des neugestalteten Wohnumfeldes auf die Miete umgelegt? Für Haushalte mit knappem Arbeitseinkommen eine wichtige Frage. Für einkommensstarke Haushalte kein Problem, ebenso wie für Haushalte mit Transferbezug, deren Miete direkt vom Sozialamt bezahlt wird.

## **Soziale Polarisierung und kulturelle Unterschiede innerhalb der Nachbarschaften erschweren Aushandlungsprozesse**

Die Aushandlungsprozesse sind in den letzten Jahren komplizierter geworden, weil sich die Disparitäten in den Nachbarschaften verstärkt haben. Warum? Hatten noch die Haushalte der Erstbeziehergeneration relativ einheitliche Erwartungen an ihr Wohnumfeld, so nimmt seit Jahren der Anteil von ethnisch und kulturell unterschiedlich geprägten Haushalten mit teilweise unterschiedlichen Vorstellungen zum Wohnen zu.

Wenn das Zusammenleben komplizierter geworden ist, hat das Konsequenzen für Partizipationsprozesse. Beteiligungsverfahren müssen deshalb berücksichtigen

- zum einen eine größere Interessenvielfalt bis hin zu Interessengegensätzen innerhalb der Nachbarschaften
- zum anderen einen größer gewordenen Anteil bildungsferner Haushalte und von Haushalten, die noch auf dem Wege sind, sich die deutsche Sprache anzueignen.

Beide Herausforderungen überlagern sich. Sie verlangen von den Gestaltern der Partizipationsprozesse besonderes Fingerspitzengefühl, eine einfache und verständliche Ansprache sowie Achtsamkeit dafür, wer im Beteiligungsprozess zu Wort kommt und wer nicht.

## **Beteiligung – für wen und mit wem?**

Jede lokale Initiative sollte sich im Klaren darüber sein, welche Interessen sie vertritt und welche anderen Interessen ggf. dabei nicht beachtet werden. Die Diskussion in

einem engen Kreis Betroffener bzw. Interessierter kommt bei Interessengegensätzen an ihre Grenzen und wird die geschickteste Mediation überfordern. Wer repräsentiert die Bewohnerschaft? Wie erreicht man die in der Regel „schweigenden“ Gruppen?

Diskutiert werden muss, in welchem Verhältnis die Anwaltsplanung für die vorhandene Bewohnerschaft zur demokratisch legitimierten Vertretung der Interessen der Stadt steht. Politiker müssen ihre Verantwortung als gewählte Vertreter der städtischen Zivilgesellschaft wahrnehmen. Wer sonst kann die Interessen der Wohnungssuchenden als schweigende Mehrheit vertreten, die bei der Beteiligung zu konkreten Vorhaben des ergänzenden Wohnungsbaus im Bestand nicht zu Wort kommen?

Beteiligung darf nicht zur Durchsetzung partikularer Interessen führen, die den Bedürfnissen der Mehrheitsgesellschaft zuwiderlaufen. Zuweilen setzen sich lautstarke Minderheiten gegen schweigende Mehrheiten durch. Das wirft Gerechtigkeitsfragen auf. Unakzeptabel ist, wenn parlamentarische Beschlüsse unter dem Deckmantel der Partizipation ausgehebelt werden. Damit werden nicht nur die durch politische und rechtliche Rahmenbedingungen gesetzten Grenzen in Frage gestellt, sondern Grundprinzipien der parlamentarischen Demokratie.

### **Rollenverständnis klären**

Für die Strukturierung von Beteiligungsprozessen ist ein klares Rollenmodell mit definierten Zuständigkeiten hilfreich. Diese können von Fall zu Fall verschieden sein, sollten aber auf folgenden Grundsätzen aufbauen:

- Die Wohnungsunternehmen stellen Räume (bzw. qualifizieren Räume) zur Verfügung, sind wichtiger Konsultationspartner (haben direkten Draht zu den Haushalten, können sowohl Input zu Bedarfen geben als auch bei persönlicher und zielgruppengerechter Kommunikation unterstützen).
- Die Kommune entwickelt Instrumente im Rahmen einer integrierten Planung, stellt entsprechende Programme und Mittel bereit.
- Die Akteure verantworten die konkrete, bedarfsgerechte Ausgestaltung der Maßnahmen.

### **Stufen und Formate der Beteiligung flexibel anwenden**

Für Bauherren ist es von zentraler Bedeutung, dass die Menschen in den Nachbarschaften ihre Bauvorhaben akzeptieren. Große Teile der Wohnungswirtschaft haben deshalb viele Erfahrungen mit verfahrensbegleitender Partizipation gesammelt. Dabei stehen Projekte des ergänzenden Wohnungsbaus im Spannungsfeld von Wirtschaftlichkeit, Erwartungen der vorhandenen Nachbarschaften und politischen Anforderungen an Standorte und Qualitäten des Wohnungsbaus.

Zuweilen kommt in den gewählten Beteiligungsverfahren die wirtschaftliche Seite zu kurz. Nicht nur Private, auch gemeinwohlorientierte Wohnungsunternehmen müssen auf die wirtschaftliche Tragbarkeit ihrer Vorhaben achten, sowohl was die eigene Bilanz als auch die Belastbarkeit der Mieterschaft betrifft.

Die Humboldt-Viadrina Governance Platform hat im Auftrag der landeseigenen Wohnungsunternehmen Berlins Leitlinien für die Beteiligung bei Vorhaben des Wohnungsbaus entwickelt, die für andere Städte und Wohnungsunternehmen übertragbar sind.<sup>67</sup>

Im Rahmen einer vielbeachteten „Triolog“ - Diskussionsreihe unter Mitwirkung von Akteuren aus Wohnungswirtschaft, Politik und Zivilgesellschaft entstand ein strukturiertes Grundgerüst für die frühzeitige Einordnung von Bauvorhaben nach Beteiligungsstufen. Für jedes Vorhaben soll transparent gemacht werden, auf welcher Partizipationsstufe es steht.

**Information** ist Grundlage und Querschnittsaufgabe in allen weiteren Beteiligungsstufen. Die Beteiligten sollen umfassend und transparent über Bauvorhaben informiert werden.

**Konsultation** ermöglicht, dass die Beteiligungsakteure ihre Meinung äußern, zu den geplanten Vorhaben Stellung beziehen und Ideen einbringen sollen.

**Mitgestaltung** bedeutet, Konzepte und Lösungen gemeinsam zu erarbeiten. Zu Beginn sind der Rahmen und die Inhalte der Mitgestaltung zu definieren, insbesondere die Grenzen der Mitgestaltung und die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. In der Regel geht es nicht mehr um das „ob“, sondern um das „wie“ eines Bauvorhabens.

**Mitentscheidung** ist die voraussetzungsvollste Stufe der Beteiligung. Zu Beginn ist eine Verständigung erforderlich, über was gemeinsam entschieden wird (z.B. über Varianten der Planung) und welche Rahmenbedingungen zu beachten sind (z.B. Wirtschaftlichkeit)

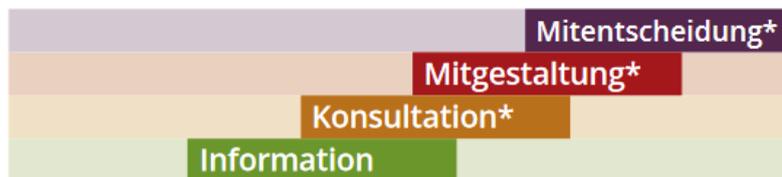
Die Abbildung zeigt beispielhaft, wie unterschiedlichste Formate den jeweiligen Beteiligungsstufen zugeordnet werden können. Der Neuwert liegt nicht in der Aufzählung von Möglichkeiten, sondern im Vorschlag zur systematischen Strukturierung des gesamten Partizipationsprozesses.

---

<sup>67</sup> Humboldt-Viadrina governance Platform: Leitlinien für Partizipation im Wohnungsbau durch die landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften. Berlin 2017

Abb. 2.7: Formate der Beteiligung aus: Humboldt-Viadrina governance Platform: Leitlinien für Partizipation im Wohnungsbau durch die landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften. Berlin 2017

## Formate der Beteiligungsstufen



<b>Mitentscheidung:</b> Begleitgremium, Entscheidungsgremium, Bürgervertretung in der Wettbewerbsjury, Bürgervotum
<b>Mitgestaltung:</b> Kreative Workshopformate, z.B. World Café, Ideentische, Werkstattverfahren, Online-Voting, runder Tisch, Stadtlabor
<b>Konsultation:</b> Sprechstunde, Bürgerversammlung, Umfragen, Ideensammlung, Dialogveranstaltung
<b>Information:</b> Vorhabenliste auf Onlineportal, Hausausgang bei Anwohnerschaft, Pressemitteilung, Flyer bzw. schriftliches Informationspaket, bestehende Gremien werden gezielt informiert, Anwohnerversammlung, Internetseiten der Wohnungsbaugesellschaften

\*Höhere Beteiligungsstufen können durch Maßnahmen aus niedrigeren Stufen ergänzt werden.

### Fazit

Partizipation ist nicht konfliktfrei bei der Vorbereitung des ergänzenden Bauens im Bestand. Zum einen kann es innerhalb der Nachbarschaften sehr unterschiedliche Interessen geben, die zu der Frage führen: wer repräsentiert das Mieterinteresse?

Zum anderen sind die Erwartungen der schweigenden Mehrheit Wohnungssuchender von Belang, die bei lokalen Beteiligungsformaten nicht zu Wort kommen. Partizipation muss deshalb übergeordnete Interessen berücksichtigen: Belange des Klimawandels, der Innenentwicklung, des notwendigen Wohnungsbauvolumens und andere programatische Themen der Stadtentwicklungspolitik, deren Umsetzung von der Politik und Wohnungswirtschaft erwartet wird. Und zwar mit Lösungen, die wirtschaftlich tragbar sind – für die Unternehmen wie für die Mieterinnen und Mieter.

### 3. Städtebauliche Herausforderungen

#### 3.1 Städtebaulicher Wandel

Die absehbare technologische Entwicklung wird sich grundhaft auf die Arbeits- und Wohnumwelt auswirken, und zwar unter dem Druck der notwendigen Reduzierung des CO<sub>2</sub> Ausstoßes in kurzer Zeit. Zeitgleich vollzieht sich ein demografischer Wandel, der mit großen Integrationserfordernissen für den wachsenden Bevölkerungsanteil mit Migrationshintergrund einhergeht.

Hieraus resultieren städtebauliche, funktionale und bautechnische Anforderungen, die zwar schon teilweise beispielhaft umgesetzt werden, deren breite Anwendung aber noch aussteht.

#### **Was ändert sich grundhaft? Was kommt auf die Großsiedlungen zu?**

Demografischer Wandel: Die Großsiedlungen müssen zum einen den Bedürfnissen einer älter werdenden einheimischen Bevölkerung in den vorhandenen Nachbarschaften entsprechen. Zum anderen werden infolge der dynamischen Zuwanderung von Familien mit Kindern die Ansprüche von Kindern und Jugendlichen in noch stärkerem Maße zu berücksichtigen sein.

Integration: Menschen mit Migrationshintergrund sind besonders in den Altersgruppen der Kinder und Jugendlichen in vielen Großsiedlungen bereits heute in der Mehrheit. Dieser Prozess wird weitergehen. Damit stellen sich Integrationsanforderungen in neuem Maßstab, und zwar nicht mehr wie bisher bezogen auf einzelne benachteiligte Quartiere, sondern in der Breite.

Energetische Erneuerung: um die klimapolitischen Ziele Berlins bis 2050 zu erreichen, ist eine deutliche Erhöhung der Investitionsrate in die energetische Sanierung des Bestandes in Kombination mit „grüner“ Energieversorgung erforderlich. Ganzheitliche energetische Quartierskonzepte zur Minderung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes werden die bisherigen gebäudebezogenen Konzepte ablösen.

Anpassung des Wohnumfeldes an den Klimawandel: Maßnahmen wie hitzeresistente und schattenspendende Bepflanzung, Wiederverwendung des Wassers, Entsiegelung, Renaturierung Erhalt bzw. Neugewinnung von Frischluftschneisen werden die Wohnumfeldgestaltung stärker bestimmen als bisher.

Arbeit und Funktionsmischung im Wohnumfeld: Mit der Digitalisierung kehren Teile der Arbeitswelt in die Wohnung und das wohnungsnah Umfeld zurück. Was an Schreibtischen erledigt und kommuniziert werden kann, wird mehr denn je in der Wohnung stattfinden. Kleinere Wohnungen können keine Antwort darauf sein. Die Nachfrage nach wohnungsnahen Co-working-places wird zum neuen Geschäftsfeld für Gemeinbedarfs- und Dienstleistungsanbieter. Die Pandemie hat diese Tendenz beschleunigt.

Nutzungsvielfalt in lebenswerten und sicheren Nachbarschaften: Ordnung, Sauberkeit und Sicherheit werden in Mieterumfragen immer wieder als Grundanforderungen an das Wohnumfeld genannt. Da wieder mehr Menschen tagsüber zu Hause sein werden,

sind wieder mehr Gelegenheiten und Angebote für den Aufenthalt, die Beschäftigung und den Kontakt im Wohnumfeld gefragt.

Neue Mobilität: Neue Mobilität fängt mit der Verkehrsvermeidung durch gemischte Quartiere der kurzen Wege an. Effizienter öffentlicher Verkehr wird unerlässlich sein, um die Mobilität einer hochgradig arbeitsteiligen Gesellschaft ökologisch vernünftig zu gestalten. Ebenso wird vor allem in Siedlungen am Stadtrand noch auf absehbare Zeit der private PKW kaum ersetzlich sein, um Arbeitswege und Freizeitaktivitäten (Kleingarten, Datsche) bedürfnisgerecht zu gestalten.

Fasst man die o.g. Entwicklungen in ihren städtebaulichen Folgen zusammen, so sind die großen Wohnsiedlungen auf dem Weg zu durchmischten Stadtquartieren. Sozialer Frieden und Integration in sicheren Nachbarschaften bleiben zentrale Anforderungen, auf die das System der sozialen Infrastruktur und das Wohnumfeld flexibel eingestellt werden müssen.

Trotz allem Wandels werden die Grundzüge der städtebaulichen Struktur der großen Wohnsiedlungen erhalten bleiben. Sie sind und bleiben ein besonderer Baustein im Mosaik städtischer Wohnumfelder Berlins.

### **Nicht alles ändert sich: das ursprüngliche städtebauliche Leitbild beachten**

Obwohl „alles neu“ zu werden scheint, sind städtebauliche Strukturen sehr stabil und überdauern aus guten Gründen viele Jahrzehnte, teilweise Jahrhunderte. Deshalb ist der historische Rückblick notwendig. Was haben sich die Erbauer gedacht? Was davon ist heute noch tragfähig? Die großen Wohnsiedlungen gehören zum Mosaik unterschiedlicher Milieus, deren Gleichzeitigkeit die Vielfalt und den Reiz des Lebens in einer Metropole ausmacht. Was sind ihre städtebaulichen Eigenheiten? Hierfür lohnt der Rückblick auf das städtebauliche und sozialpolitische Leitbild des Neuen Bauens der 1920er Jahre, in denen die ersten Großsiedlungen errichtet wurden:

- In bewusster Abkehr von den Gestaltungsprinzipien der Gründerzeitstadt mit ihren Schmuckplätzen und Schauffassaden zur Straßenseite hin wollten die Planer viel Licht, Luft, Sonne und Grün für jede Wohnung bieten.
- Für gesundes Wohnen wurden Arbeit und Gewerbe aus den Wohnumfeldern verbannt. Gleichzeitig wurde Wert gelegt auf die Ausstattung der Quartiere mit Gemeinbedarfseinrichtungen: Kindergärten und Schulen, aber auch Waschküchen und Läden.
- Anstelle des Kontrastes von öffentlichem und privatem Freiraum in der parzellierten Stadt wurde der fließende Wohn - Außenraum der „aufgelockerten Stadtlandschaft“ zum Gestaltungsprinzip des Siedlungsbaus von den 1920er Jahren bis in die 1960er Jahre hinein.
- Die Hinwendung zum Leitbild „Urbanität durch Dichte“ behielt seit Mitte der 1960er Jahre den Grundsatz des grünen Großraumes bei und ergänzte ihn mit urbanen Zentren und Clustern von Gemeinbedarfseinrichtungen.

Die Wohnverhältnisse sollten für breite Schichten besser werden und sozial gleichwertig sein. Das Ergebnis des immensen Baugeschehens innerhalb nur einer Generation war die Überwindung der Wohnungsnot, ein Qualitätssprung im Wohnen breiter Schichten und ein Zugewinn an Freiraum, zum Preis einer relativ geringen inneren Differenzierung der Wohnumilieus.

Die Quartiere waren von „innen“ nach „außen“ geplant, von der Wohnung und den Bedürfnissen ihrer Bewohnerinnen und Bewohner hergedacht. Ihre Qualitäten liegen im vor allem im grünen Innenraum.

Planer sollten diese städtebauliche Logik vor Augen haben, statt ein innerstädtisches Leitbild überzustülpen, das die Vorteile des Siedlungstyps konterkariert.

### **Beispiel Großsiedlung Berlin- Friedrichsfelde<sup>68</sup>**

*Der durchgehend sanierte Wohnungsbestand in der Großsiedlung Friedrichsfelde ist in den letzten Jahren durch Neubauten ergänzt worden. Kennzeichnend für die Veränderungen seit 1990 ist, dass die städtebauliche Grundstruktur des Stadtteils nicht infrage gestellt wurde. Das betrifft:*

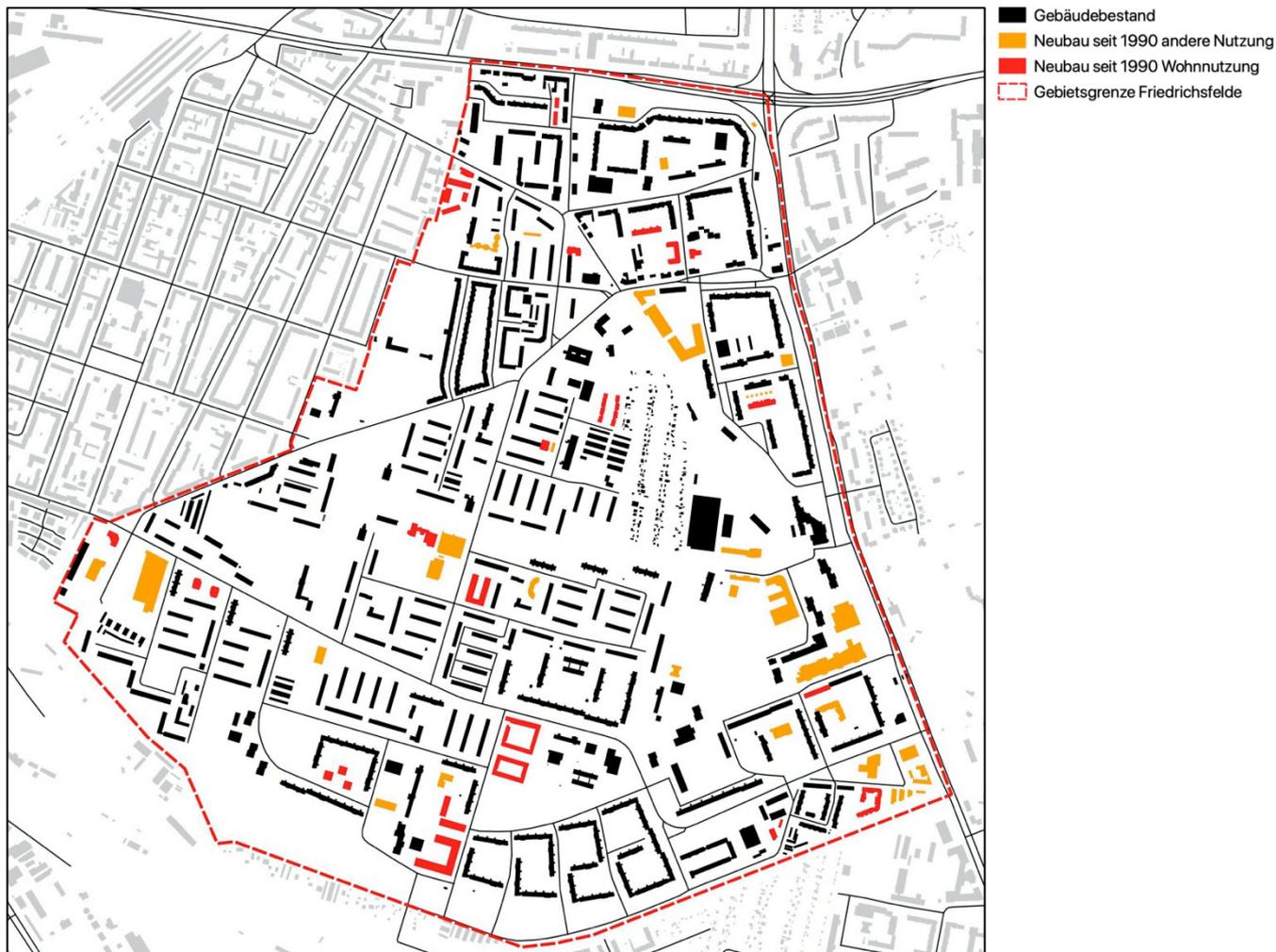
- *Das städtebauliche Grundprinzip der aufgelockerten, von Grün durchzogenen Stadtlandschaft.*
- *Die Stärkung und Ergänzung der vorhandenen Zentrenstruktur – zu großen Teilen durch Ersatzneubauten.*
- *Den teilweisen Nutzungswandel der sozialen Infrastruktur unter weitgehender Beibehaltung der ursprünglichen Standorte.*
- *Das Grundprinzip der Verkehrsführung mit außen liegenden Magistralen und verkehrsberuhigten Wohnbereichen.*
- *Die Dominanz der Wohnfunktion mit nur punktueller Funktionsunterlagerung.*

*In der Summe sind 20 Prozent der Gebäudegrundfläche in den letzten 30 Jahren entstanden.*

---

68 Städtebaulicher Rahmenplan Großsiedlung Berlin-Friedrichsfelde. StadtBüro Hunger, Stadtforschung und -entwicklung 2020

Abb. 3.1: Neubau seit 1990 in der Großsiedlung Berlin-Friedrichsfelde



## 3.2 Wohnungsbau in Großsiedlungen

### Was für ergänzendes Bauen im Großsiedlungsgefüge spricht

In den Berliner Großsiedlungen fand in den letzten Jahren ein erheblicher Anteil des gesamten gemeinwohlorientierten Wohnungsneubaus statt. Diese Entwicklung wird in den nächsten Jahren nach den Planungen der Landeseigenen Wohnungsunternehmen weitergehen, und zwar aus guten Gründen: hier finden sich noch für die öffentliche Hand verfügbare Flächenpotenziale, die Verkehrsanbindung ist in der Regel gut, die soziale Infrastruktur ist vorhanden und ausbaufähig. Weiterbauen ist zudem geeignet, die soziale Struktur der Nachbarschaften vielfältiger zu gestalten und neuen Wohnbedürfnissen Rechnung zu tragen.

## Formen des Wohnungsbaus im Bestand der Großsiedlungen

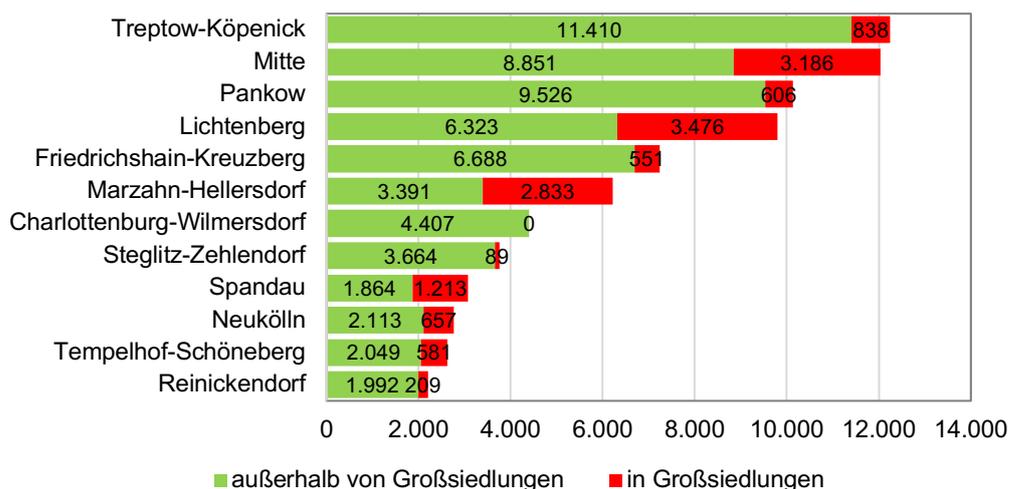
Die in Großsiedlungen bundesweit realisierten Vorhaben lassen sich folgendermaßen unterscheiden:

- Aufstockung und Umbau des Bestandes
- Anbau an Bestandsgebäude
- Freistehender Neubau im Bestand
- Abriss und Ersatzneubau

Welches Spektrum an Möglichkeiten bundesweit realisiert wird, zeigen die Ergebnisse der Wettbewerbe um den Deutschen Bauherrenpreis, die seit Jahren zukunftsweisende Erneuerungsvorhaben prämiieren.<sup>69</sup> Ein aktueller Überblick zu Bauvorhaben der landeseigenen Wohnungsunternehmen zeigt die Breite der realisierten und geplanten Konzepte in Berlin.<sup>70</sup>

## Wohnungsneubau in Berlins Großsiedlungen

Abb.3.2: Zunahme der Wohnungsanzahl nach Bezirken 31.12.2014-31.12.2019<sup>71</sup>



In den großen Wohnsiedlungen hat sich die Zahl der Wohnungen zwischen dem 31.12.2014 und dem 31.12.2019 um 14.200 erhöht, das sind 19% aller neugebauten

<sup>69</sup> Die Dokumentationen der Wettbewerbe um den Deutschen Bauherrenpreis sind unter [www.deutscherbauherrenpreis.de](http://www.deutscherbauherrenpreis.de) abrufbar. Eine ergiebige Quelle für die Recherche von Beispielen aus der Praxis des Wohnungsbaus im Siedlungsbestand ist die Zeitschrift „Die Wohnungswirtschaft“.

<sup>70</sup> Wir bauen Berlin Hrsg.: Die sechs städtischen Wohnungsbaugesellschaften Berlins. August 2020.

<sup>71</sup> Methodische Anmerkung: Die Zahl der neu hinzugekommenen WE ist nicht vollständig identisch mit dem Wohnungsneubau. Sie wurde ermittelt aus der Anzahl der Wohnungen in den einzelnen Planungsräumen zum 31.12.2014 und zum 31.12.2019, nicht berücksichtigt sind Abrisse, Wohnungszusammenlegungen, Umwidmungen – das dürfte insgesamt kaum mehr als 1% ausmachen: Zahl der Baufertigstellungen betrug im gleichen Zeitraum 75.755 WE. Quelle: Statistisches Landesamt Berlin-Brandenburg, Fortschreibung des Wohngebäude- und Wohnungsbestandes im Land Berlin zu den genannten Stichtagen

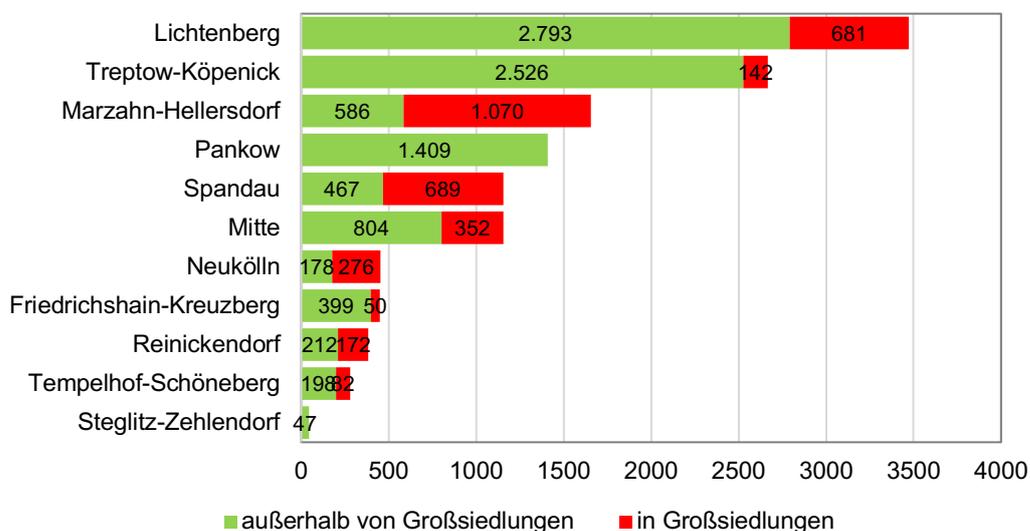
WE (76.500 WE). Dieser Anteil ist zwar leicht unterdurchschnittlich im Verhältnis zum Anteil der Großsiedlungen am gesamten Wohnungsbestand von ca. 22 %. Diese Zahl erscheint auf den ersten Blick niedrig. Zu berücksichtigen ist, dass ein erheblicher Anteil des gesamtstädtischen Neubaus auf Flächen außerhalb von Wohnquartieren und vorhandener Nachbarschaften erfolgt ist, u.a. auf gewerblichen und verkehrlichen Brachflächen, in umgenutzten Krankenhäusern, Brauereien etc.

In den Großsiedlungen in den Stadtbezirken Lichtenberg und Marzahn-Hellersdorf wurden ca. 6.300 Wohnungen erbaut, das sind 44% des Wohnungsneubaus in Großsiedlungen. Der hohe Anteil im Stadtbezirk Mitte ist auf die Arrondierung des Gebietes Brunnenstraße westlich des Mauerparks und die Ergänzungen im Gebiet Heinrich-Heine-Straße zurückzuführen.

### Wohnungsneubau der landeseigenen Wohnungsunternehmen

Die landeseigenen Wohnungsunternehmen haben im Zeitraum 2015 - 2019 gut 13.100 neue Wohnungen fertiggestellt bzw. Neubauprojekte angekauft. Damit hatten sie einen Anteil von ca. 17 % am gesamten Wohnungsneubau. Gut ein Viertel dieser Wohnungen (ca. 3.500 = 26,8 %) entstand in den Großsiedlungen, die meisten davon in Marzahn-Hellersdorf, Lichtenberg und Spandau.

Abb.3.3: Baufertigstellungen durch die landeseigenen Wohnungsunternehmen nach Bezirken und Anteil in Großsiedlungen 31.12.2014-31.12.2019<sup>72</sup>



Die folgende Abbildung differenziert weiter, welchen Anteil die landeseigenen Wohnungsunternehmen und andere Eigentümer am Wohnungsneubau innerhalb und außerhalb der Großsiedlungskulissen haben. Deutlich wird, dass andere Investoren (Genossenschaften, Private) in erheblichem Maße innerhalb der Großsiedlungskulisse gebaut haben: sie haben drei Viertel der insgesamt in Großsiedlungen neu gebauten 14.200 WE errichtet (10.700 WE).

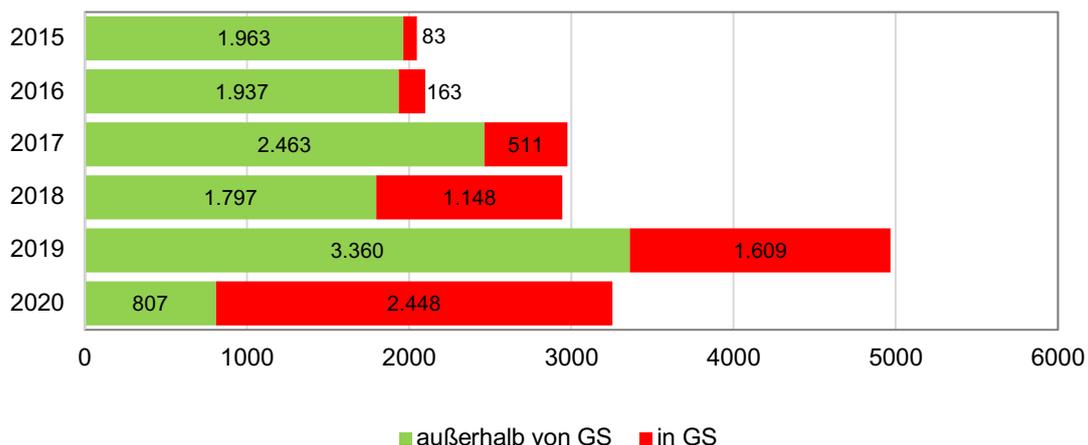
<sup>72</sup> Eigene Zusammenstellung auf Basis von Daten des BBU

Betrachtet man nur die Jahre 2017-2019, so fällt die überproportionale Steigerung des Wohnungsbaus innerhalb der Großsiedlungen durch die Landeseigenen auf: Von den insgesamt rund 3.500 WE, die von den landeseigenen Wohnungsunternehmen zwischen 2015 und 2019 in Großsiedlungen errichtet wurden, entstanden ca. 3.300 WE zwischen 2017 und 2019, das sind 94% Prozent.

*Methodische Anmerkung:* Es liegen für 2020 nur Daten der LWU vor. Aus Vergleichsgründen wurden daher in den oberen zwei Abbildungen die 2020 fertiggestellten Wohnungen der LWU nicht berücksichtigt. In 2020 wurden von den LWU 3.255 Wohnungen fertiggestellt, darunter 2.448 in den Großsiedlungen.

Die Zahlen zeigen: im Jahr 2020 stieg die Zahl der Neubaufertigstellungen der landeseigenen Wohnungsunternehmen in Großsiedlungen mit ca. 2.500 WE nochmals erheblich an gegenüber den Vorjahren.

Abb. 3.4: Wohnungsbau der LWU in und außerhalb von Großsiedlungen nach Zahl der WE im Jahr 2020<sup>73</sup>



### Für und wider Neubau in den großen Wohnsiedlungen

Die potenziellen Vorteile des Wohnungsneubaus im Bestand wurden eingangs geschildert. Kritisch sind folgende Aspekte zu sehen:

- Das Wohnen wird weiter gestärkt, Flächenpotenziale für eine stärkere funktionale Mischung vermindern sich.
- Größere Neubauvorhaben können den Grundgedanken des Großsiedlungsbaus konterkarieren, kompaktes Wohnen in mehrgeschossigen Häusern durch großzügige Freiräume aufzuwerten.

<sup>73</sup> Eigene Auswertung auf Basis der Statistik des BBU für Neubauprojekte der landeseigenen Wohnungsunternehmen

- Die politischen Vorgaben zur Wohnraumvergabe neugebauter Wohnungen bewirken, dass sich die Sozialstruktur durch den hohen Anteil belegungsgebundener Wohnungen in Richtung einkommensschwächere Haushalte verändert.

Zur Förderung der sozialen Mischung ist es sinnvoll, geförderten und frei finanzierten Mietwohnungsbau kleinräumig zu mischen, den genossenschaftlichen Wohnungsbau zu stimulieren sowie den Bau von Eigentumswohnungen zu ermöglichen. Die positiven Beispiele aus anderen Städten und Bundesländern mit von der Finanzierung und von der Eigentumsform her gemischten Konzepten des Wohnungsbaus sprechen für sich. Sie dienen sowohl der Stabilisierung der Nachbarschaften als auch der wirtschaftlichen Tragbarkeit für die Wohnungsunternehmen. Dieser Weg ist erfolgreich in vielen Großsiedlungen bundesweit beschritten worden.<sup>74</sup> (vgl. auch Kap.2.2 zur Belegungspolitik)

## Fazit

Der Wohnungsneubau innerhalb der Großsiedlungen ist stärker als in früheren Jahren in den Fokus gerückt.

- 2015 - 2019 entsprach der Anteil des Wohnungsneubaus in Großsiedlungen etwa ihrem Anteil am Wohnungsbestand. Drei Viertel des Neubaus in Großsiedlungen erfolgte in diesen Jahren durch Wohnungsbaugenossenschaften und private Wohnungsunternehmen.
- Seit 2017 erhöhten die Landeseigenen den Anteil ihres Wohnungsneubaus, der in Großsiedlungen stattfand, erheblich. In 2020 wurden 75% der LWU-Wohnungen innerhalb der Großsiedlungskulisse errichtet.

Das Zusammenspiel der Lokalisierung des Neubaus und der politischen Vorgaben zur Wohnraumvergabe durch die landeseigenen Wohnungsunternehmen macht ein Gerechtigkeitsproblem deutlich: die Großsiedlungen entlasten andere Stadtquartiere von Integrationsleistungen. Diese Lasten werden erhöht. Zur möglichst stadtweiten Förderung der sozialen Mischung sind deshalb vor allem jene Bauvorhaben der landeseigenen Wohnungsunternehmen vorteilhaft,

- die möglichst kleinräumig integriert in vorhandene Nachbarschaften außerhalb der Großsiedlungskulisse erfolgen und
- die in Stadtbereichen mit geringem Anteil an Wohnungen der Landeseigenen Wohnungsunternehmen lokalisiert sind.
- Die in den großen Entwicklungsbereichen einen Beitrag zur Entwicklung neuer Quartiere leisten, bei denen die Lehren aus dem großsiedlungsbau des 20.Jh. berücksichtigt werden.

---

<sup>74</sup> Einen Überblick über 14 bundesweit beispielhafte Vorhaben gibt: Soziale Mischung und gute Nachbarschaft in Neubauquartieren. in: Forschung für die Praxis, Band 23.Hrsg.: BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung

## **Erfolgsfaktoren für ergänzendes Bauen im Siedlungsgefüge**

Bauen in vorhandenen Quartieren kann auf mehreren Wegen erfolgreich sein. Egal, ob Aufstockung oder Anbau, freistehender Neubau oder Ersatzneubau gewählt werden, lassen sich folgende Erfolgsfaktoren zusammenfassen.

**Mehrwert für das Quartier als Ganzes schaffen.** Es wäre falsch, Neubau im Bestand in verkürzter Betrachtung nur unter dem Aspekt der Schaffung von zusätzlichem Wohnraum zu planen. Gefragt sind ganzheitliche Quartierskonzepte, die eine Aufwertung des Quartiers als Ganzes durch das Zusammenspiel verschiedener Maßnahmen zum Ziel haben. Der für die vorhandenen Nachbarschaften erlebbare Mehrwert ist die Voraussetzung für die Akzeptanz des jeweiligen Vorhabens.

**Bauen im Bestand zur Verbreiterung des Portfolios nutzen.** Ergänzendes Bauen im Bestand ist geeignet, um das Angebot an Wohnformen zu verbreitern, das häufig auf wenige Wohnungstypen beschränkt ist. Damit kann auf besondere Bedarfe in den vorhandenen Nachbarschaften reagiert werden, z.B. durch neue Betreuungsangebote und barrierearme bzw. -freie Wohnungen für Ältere, die im gewohnten Umfeld wohnen bleiben wollen.

**Respekt vor dem Bestand.** Beim Bauen im Bestand ist doppelte Behutsamkeit gefordert, sowohl was den baulichen Bestand als auch den sozialen Bestand in Form gelebter nachbarschaftlicher Netzwerke betrifft. Angeraten ist deshalb in der Regel das behutsame gestalterische und funktionale Einpassen in den Bestand statt einer "Inselplanung" für ein als Fremdkörper empfundenes Neubauprojekt.

**Alle Formen des Bauens in Nachbarschaften nutzen.** Alle Formen des Bauens in Nachbarschaften haben, je nach konkreter Bauaufgabe vor Ort, Vor- und Nachteile. Es gibt keine allgemeine Vorzugsvariante. Bei Erneuerungskonzepten für ganze Quartiere ist häufig die Kombination von Aufstockung, Anbau und freistehendem Neubau der richtige Weg, der mit der Sanierung des Bestandes verbunden wird.

**Die Nachbarschaften frühzeitig und vielfältig beteiligen.** Ergänzendes Bauen im Bestand scheitert ohne die Beteiligung der Bewohnerschaft und die Kooperation mit den benachbarten Eigentümern. Um Konflikte zwischen „alten“ und „neuen“ Nachbarn zu vermeiden, sind sensible flankierende Beteiligungsverfahren, gemeinsame Nutzungsmöglichkeiten im Wohnumfeld und eine transparente Wohnraumvergabe unerlässlich.

**Infrastruktur parallel zum Wohnungsbau weiter entwickeln.** Die aus Sicht der Wohnungsknappheit verständliche Fokussierung auf den ergänzenden Wohnungsbau darf den Bedarf an sozialer und grüner Infrastruktur nicht vernachlässigen. Das „Nach-Hinken“ der sozialen Infrastruktur hinter dem wachsenden Bedarf durch die Zunahme der Einwohnerzahl ist ein wesentlicher Treiber für Unzufriedenheit.

**Funktionsmischung ausbauen.** Ergänzendes Bauen bietet Chancen, die oft unzureichende kleinteilige Funktionsmischung durch Arbeitsplätze und Angebote des Gemeinbedarfs zu stärken. Diese können in den Erdgeschossen der Wohnbauten oder im wohnungsnahen Wohnumfeld lokalisiert sein.

**Arbeit ins Quartier zurückholen.** Als perspektivreich wird sich die Einrichtung von Co-Working-Spaces für digitale Arbeitsplätze erweisen. Für die klassischen Betreuungseinrichtungen sozialer Träger, des Quartiersmanagements oder der Mieterbetreuung durch die Wohnungsunternehmen eröffnet sich hier ein neues Arbeitsfeld. So kann die Arbeit in das Wohnquartier zurückkehren.

### **Begrenzende Faktoren**

Die Vorteile des Bauens im Bestand scheinen auf der Hand zu liegen: kein Verbau der „grünen Wiese“ im Außenbereich, Infrastruktur vorhanden, Bezug zu bereits vorhandenem Wohnumfeld möglich etc. Dennoch wird das Bauen innerhalb der Großsiedlungsquartiere in den nächsten Jahren auf größere Schwierigkeiten treffen als bisher.

**Baupotenzial im Bestand nimmt ab:** Es zeichnet sich ab, dass selbst in Städten mit angespannten Wohnungsmärkten das ergänzende Bauen im Siedlungsbestand nicht mehr den Umfang der letzten Jahre erreichen wird. So berichtet die Bremische kommunale Wohnungsbaugesellschaft GEWOBA, dass nach Jahren ergänzenden Wohnungsbaus innerhalb der Siedlungsbestände nun wieder eher Umwidmungsflächen, wie brachgefallene Gewerbeflächen, entwickelt werden.<sup>75</sup>

Die Nutzung der vorhandenen Potenziale prioritär für klassischen Geschosswohnungsbau hat auch deshalb Grenzen, weil Flächen für andere Funktionen zur Schaffung durchmischter urbaner Stadtquartiere gebraucht werden.

**Sensibilität der Bewohnerschaft gegenüber ergänzendem Wohnungsbau im Bestand wächst:** ein Blick auf den aktuellen Diskussionsstand zu Wohnungsbauvorhaben innerhalb vorhandener Quartiere in Berlin zeigt, wie schwierig es trotz sensibler Beteiligungsprozesse geworden ist, zu bauen. Die bundesweite Auswertung übertragbarer Beispiele<sup>76</sup> zeigt: Menschen akzeptieren das zusätzliche Bauen in ihrem Wohnumfeld, wenn für sie selbst und das Quartier ein Mehrwert erlebbar wird. Sie lehnen es ab, wenn sie befürchten, dass sich die vorhandene Wohnsituation verschlechtert. Es geht um Qualitäten wie Ruhe, Ausblick, Grün, Stellplatz, aber auch um Fragen wie: Wie werden die neuen Nachbarn sein? Reichen die Kita-Plätze bei noch mehr Bewohnern?

**Wirtschaftliche Tragbarkeit immer schwieriger darstellbar:** Je mehr die „einfachen“ Bauflächen realisiert sind und zur Neige gehen, umso schwieriger werden kompliziertere und kleinteiligere Vorhaben unter den gegebenen Mietpreisrestriktionen wirtschaftlich tragbar zu bebauen sein.

***Aus den Interviews mit Wohnungsunternehmen:** Die hohen Anforderungen an komplizierte innerstädtische Bauvorhaben konnten bisher erfüllt werden. Zukünftige Bauvorhaben sind immer schwieriger finanzierbar, da unrentierlich. Zusätzliche Förderung wäre notwendig für besondere Bauaufgaben mit zusätzlichen Erschwernissen. Archäologie, Denkmalschutz, Baugrund etc.*

---

<sup>75</sup> AG Soziales des Kompetenzzentrums Großsiedlungen e.V., Protokoll der Sitzung vom November 2020

<sup>76</sup> Bauen in Nachbarschaften. Kompetenzzentrum Großsiedlungen e.V. Berlin 2018

## Neuer Blick auf das Verhältnis von ergänzender Bebauung und Freiraum

Die städtebauliche Weiterentwicklung der großen Wohnsiedlungen gelingt dort am besten, wo die städtebauliche Grundstruktur mit ihren grünen Freiräumen nicht grundhaft gestört wird. Die Balance und das Zusammenspiel zwischen dem im Vergleich zu anderen Siedlungsformen dichten Wohnen in kompakten Häusern und großzügigem Freiraum ist eine Qualität, die unter den Aspekten der Energieeinsparung und des Klimawandels an Bedeutung gewonnen hat. Die Corona-Pandemie hat den Blick auf die Bedeutung des gestalterisch ansprechenden und vielfältig nutzbaren Freiraumes zusätzlich geschärft.

### 3.3 CO<sub>2</sub>-Minderung und Klimawandel

#### Großsiedlungen als Vorreiter bei Klimaschutz und Energieeinsparung

Die großen Wohnsiedlungen sind an die Erfordernisse des Klimawandels gut, oft sogar besser anpassbar als kleinteilige Strukturen, in denen komplizierte baulich-räumliche Strukturen bestehen und teilweise gegensätzliche Eigentümerinteressen auszuhandeln sind. Faktoren, die dafür sprechen, dass die großen Quartiere zu Vorreitern beim Klimaschutz werden können, sind:

- hohes Potenzial für energiesparende Maßnahmen durch kompakte Bebauung<sup>77</sup> und Vorteile der energetischen Versorgung (u.a. Anschluss an Fernwärme, effektive Nutzung von Blockheizkraftwerken auf der Ebene ganzer Quartiere)
- Potenzial für neue Mobilitätsformen durch die relative Dichte des Wohnens (Mobilitätshubs, Verleihstationen, Stellplatzmanagement etc. lohnen sich erst bei bestimmten Einwohnerzahlen)
- Großzügigkeit der grünen Wohnumfelder und der öffentlichen Räume, die nicht kleinteilig parzelliert sind und damit Möglichkeiten für grundlegende und grundstückübergreifende Maßnahmen der Klimaanpassung und des Klimaschutzes bieten.

Die gelungenen Beispiele der energetischen Quartierssanierung sind in der Regel mit Verbesserungen der Wohnqualität verbunden<sup>78</sup>. Den Hochbau betreffend zählen hierzu die Verbesserung der Behaglichkeit, häufige Maßnahmen zur Barrierereduzierung bzw. -freiheit ebenso wie teilweise Grundrissänderungen. Oft wird die Bestandserneuerung genutzt, um Konzepte zum generationenübergreifenden Wohnen in Verbindung mit vielfältigen Service-Angeboten, Maßnahmen zur Lärminderung und zur Aufwertung des Wohnumfeldes zu realisieren.

---

<sup>77</sup> Die Plattenbauten in den Großsiedlungen im Ostteil der Stadt sind weitgehend energetisch durchsanert und haben geringere Emissionen als im Stadtdurchschnitt.

<sup>78</sup> Vgl. die beispielhaften, durch das KfW – Programm „Energetische Stadtsanierung“ geförderten Projekte. Siehe [www.energetische-stadtsanierung.info](http://www.energetische-stadtsanierung.info)

Ein entscheidender Vorteil, damit die Potenziale der großen Wohnsiedlungen beim Klimaschutz und der Energieeinsparung wirksam werden können, ist die Möglichkeit abgestimmten Handelns professioneller Groß - Vermieter auf der Quartiersebene.

Die landeseigenen Wohnungsunternehmen, aber auch Genossenschaften und große private Unternehmen sind als Quartiersentwickler und Koordinatoren bei Maßnahmen zur CO<sub>2</sub>-Minderung vor allem dort gefragt, wo sie über große zusammenhängende Bestände verfügen. Ein Beispiel für die Fähigkeit eines großen Unternehmens, eine ganze Großsiedlung zum bundesweiten Vorzeigebispiel für klimaneutrale Energieversorgung umzugestalten, ist das von der GESOBAU sanierte Märkische Viertel.

Wie sehen die Rahmenbedingungen aus, damit das besondere Potenzial der Großsiedlungen genutzt werden kann?

### **Politische Rahmenbedingungen**

Berlin hat sich anspruchsvolle Ziele zu Klimaschutz gesetzt. Der Berliner Senat verfolgt das Ziel, Berlin bis zum Jahr 2050 zu einer klimaneutralen Stadt zu entwickeln. Die Stadt konnte ihre Kohlendioxidemissionen von 1990 bis 2016 bereits um rund ein Drittel reduzieren und gehört damit zu den Vorreiterkommunen beim Klimaschutz.

Als Zwischenschritte auf dem Weg zur Klimaneutralität legt das Berliner Energiewendegesetz (April 2016) fest, die Gesamtmenge der Berliner CO<sub>2</sub>-Emissionen bis 2020 um mindestens 40 Prozent, bis 2030 um mindestens 60 Prozent und bis 2050 um mindestens 85 Prozent zu reduzieren, jeweils im Vergleich zum Jahr 1990. Zusätzlich haben sich Senat und Abgeordnetenhaus mit dem Berliner Energie- und Klimaschutzprogramm 2030 dazu bekannt, die Anstrengungen Berlins für den Klimaschutz zu verstärken, um über die gesetzlichen Vorgaben hinaus eine Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen bis 2050 um 95% zu erreichen.<sup>79</sup>

Neben Klimaschutz zur Vermeidung eines nicht beherrschbaren Klimawandels ist die Anpassung an den Klimawandel notwendig. Diese Maßnahmen müssen zusätzlich zum Klimaschutz erbracht werden. Der Gebäudesektor steht heute gemäß Verursacherbilanz für rund 50 Prozent der CO<sub>2</sub>-Emissionen in Berlin. Um die ambitionierten Klimaschutzziele des Landes zu erreichen, muss der Gebäudesektor einen erheblichen Beitrag leisten.

### **Beitrag der Berliner Wohnungswirtschaft**

Die im BBU zusammengeschlossenen Berliner Wohnungsunternehmen haben ihre Emissionen in den vergangenen 30 Jahren im Vergleich zum Basisjahr 1990 um 62 % gesenkt. Hochgerechnet emittierten die rund 720.000 Wohnungen der Berliner BBU-Mitgliedsunternehmen aus Heizung, Warmwasser und Hausstrom im Jahr 2018 rund 0,980 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>; das sind knapp fünf Prozent der gesamten CO<sub>2</sub>-Emissionen des Landes Berlin. Mit 1,36 Tonnen CO<sub>2</sub> -Emissionen im Jahr 2018 haben die BBU-Mitgliedsunternehmen die Einsparziele der Bundesrepublik Deutschland für

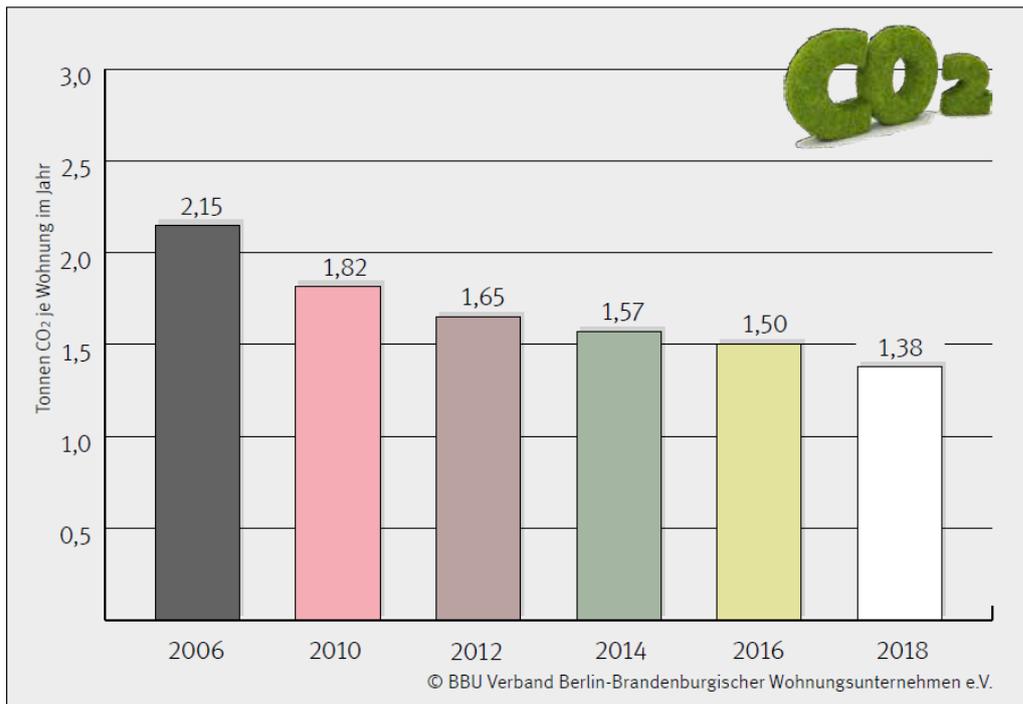
---

<sup>79</sup> [www.berlin.de/sen/uvk/klimaschutz/klimaschutzpolitik-in-berlin/ziele-und-grundlagen/](http://www.berlin.de/sen/uvk/klimaschutz/klimaschutzpolitik-in-berlin/ziele-und-grundlagen/)

das Jahr 2030 bereits im Jahr 2018 unterschritten.<sup>80</sup>

Für die landeseigenen Unternehmen liegt die Einsparung allein zwischen 2006 und 2018 binnen zwölf Jahren aggregiert bei 36%. Die letzte Analyse ergab im Durchschnitt 1,38 Tonnen CO<sub>2</sub> pro Wohnung.<sup>81</sup> Das sind 28% des deutschen Durchschnitts von 4,9 t/WE.<sup>82</sup>

Abb. 3.5: Entwicklung der CO<sub>2</sub>-Emissionen je Wohnung der Landeseigenen Wohnungsunternehmen<sup>83</sup>



Dieser Erfolg ist nicht unerheblich auf die bereits erfolgten energetischen Modernisierungen zurückzuführen, aber auch auf die Berliner Fernwärme, die derzeit nur noch 129 g CO<sub>2</sub> pro kWh gelieferter Energie verursacht.<sup>84</sup>

Leider ist es nicht möglich, den CO<sub>2</sub>-Verbrauch insgesamt auf die Gebietskulisse der Großsiedlungen zu beziehen. Kleinräumige Daten der Wohnungsunternehmen zeigen, dass die Verbräuche von Endenergie in den sanierten Großsiedlungsbeständen deutlich unter dem Durchschnitt des jeweiligen Gesamtbestandes liegen. So liegt zum

<sup>80</sup> BBU-Klimabilanz 2018 BBU Verband Berlin-brandenburgischer Wohnungsunternehmen 1/2021

<sup>81</sup> CO<sub>2</sub>-Ausstoß 1. Klimaschutzvereinbarung KSV 2006: 574.000 Tonnen oder 2,15 je WE CO<sub>2</sub>-Ausstoß 2. KSV 2010: 482.000 Tonnen oder 1,82 je WE; Jahr 2018: 417.000 Tonnen oder 1,38 je WE; Für das Jahr 1990 liegen für die landeseigenen Wohnungsunternehmen keine Zahlen vor.

<sup>82</sup> <https://www.umweltbundesamt.de/daten/private-haushalte-konsum/wohnen/kohlendioxid-emissionen-im-Bedarfsfeld-Wohnen>: 210 Mio t CO<sub>2</sub> durch Heizung Wohngebäude, bei 42,5 Mio WE)

<sup>83</sup> BBU-Klimabilanz 2018 BBU Verband Berlin-brandenburgischer Wohnungsunternehmen 1/2021

<sup>84</sup> [https://xn--wrme-loa.vattenfall.de/binaries/content/assets/waermehaus/downloads\\_zertifikat-fw309-6-co2-emissionen-verbundnetz.pdf](https://xn--wrme-loa.vattenfall.de/binaries/content/assets/waermehaus/downloads_zertifikat-fw309-6-co2-emissionen-verbundnetz.pdf)

Beispiel das Märkische Viertel nach Informationen des BBU bei einem Endenergieverbrauch für Heizung und Warmwasser von 81,45 kWh/m<sup>2</sup> im Vergleich zum Endenergiewert von 129 kWh/m<sup>2</sup> für den Gesamtbestand der Berliner BBU-Unternehmen.<sup>85</sup> Mit anderen Worten: das Gros der Bestände in den Großsiedlungen hat bereits einen erheblichen Beitrag geleistet. Prioritär geht es darum, in anderen Gebietskulissen „Energieschleudern“ mit großem Einsparungseffekt zu sanieren. Ca. 10% der Wohnungen von BBU Unternehmen sind noch unsaniert.<sup>86</sup>

Dazu gehören nicht zuletzt Ankäufe der landeseigenen Wohnungsunternehmen, deren energetische Ertüchtigung erforderlich ist. Der derzeitige Stand ist kein Grund, um sich auszuruhen. Um die Emissionen bis 2050 um 95% bezogen auf das Basisjahr 1990 zu senken, fallen erhebliche Investitionskosten an, da weitere Einsparungen umso kostenintensiver sind, je besser der erreichte Stand ist. Dazu bedarf es finanzierbarer Konzepte, für die fernwärmeversorgte Quartiere die besten Voraussetzungen bieten. Der Fokus verschiebt sich dabei von der weiteren energetischen Modernisierung des Gebäudebestandes hin zur Versorgung mit erneuerbarer Energie. „Nur durch zusätzliche Anstrengungen bei der Energie- und Wärmewende mit einer konsequenten Dekarbonisierungsstrategie der Energieträger für Strom und Wärme können die Ziele für 2050 sozialverträglich erreicht werden.“<sup>87</sup>

Welche Voraussetzungen sind für das Erreichen der Ziele zu erfüllen?

**Energetische Sanierung muss für die Mieterschaft bezahlbar und für die Wohnungswirtschaft wirtschaftlich tragbar sein:**

*„Klimaschutz kostet viel Geld – das im Falle des Wohnungsbestandes letztlich vor allem von Eigentümern und Mieterschaft aufgebracht werden muss. Deshalb muss eine erfolgreiche, konsequente Klimaschutzpolitik ein starkes Augenmerk auf Sozialverträglichkeit und Ausgewogenheit legen.“<sup>88</sup>*

Diese Ausgewogenheit fehlt. Mit dem Mietendeckel geht Berlin den Weg, die Sanierung für die Mieterseite sozialverträglich zu gestalten. Für die Vermieterseite gibt es keinen Deckel. Die Einsparungen im Energieverbrauch sind nicht hoch genug, um die Modernisierungskosten zu decken. Der Berliner Klimaschutzrat befürchtet daher mit Recht, dass die Dynamik „bei den dringend notwendigen Investitionen im Berliner Wohnungsbestand deutlich nachlassen wird.“<sup>89</sup>

---

<sup>85</sup> Die BBU-Klimabilanz zeigt, dass mit Fernwärme versorgte Quartiere generell weniger Energie verbrauchen als andere Bestände – siehe Tab. 3, S. 10

<sup>86</sup> BBU-Klimabilanz a.a.O. S. 8

<sup>87</sup> s.o. S. 6. Der „Klimaschutzpfad“ des BBU verweist darauf, dass die energetische Ertüchtigung des Bestandes gleichzeitig an vier Themen ansetzen muss: Gebäudehülle und Heizung, Anlageneffizienz und Betriebsoptimierung, Energiemix und Quartiersbezug, vernetztes Wohnen und intelligente Steuerung.

<sup>88</sup> Thesenpapier der AG „Soziale und baukulturelle Verträglichkeit von energetischen Sanierungen“ des Berliner Klimaschutzrates, August 2018

**CO<sub>2</sub>-Minderungsziele nicht gebäudebezogen, sondern quartiersbezogen formulieren:** Ein struktureller Vorteil der Großsiedlungen würde noch stärker als ohnehin schon zum Tragen kommen, wenn bei der Formulierung von CO<sub>2</sub>-Minderungszielen nicht mehr nur einzelne Wohnungen und Gebäude im Fokus stehen, sondern das Quartier insgesamt. Das würde die Spielräume erhöhen, die energetische Sanierung des Bestandes mit CO<sub>2</sub> mindernden Maßnahmen bei der Energie- und Wärmeerzeugung im Quartier zu verbinden.

**Steuerliche Nachteile für Wohnungsunternehmen beseitigen:** Überfällig ist eine gesetzliche Regelung, nach der Wohnungsunternehmen die erweiterte Kürzung bei der Gewerbesteuer nicht verlieren, wenn sie unter anderem Mieterstrom über Solaranlagen auf ihren Gebäuden erzeugen und veräußern (allgemeine Ausnahme).

### Fazit

Der jährliche Wohnungsneubau macht weniger als 1 % der vorhandenen Wohnfläche aus.<sup>89</sup> Daher wird zum einen die energetische Sanierung des noch nicht oder nur teilweise sanierten Gebäudebestandes ein Beitrag zur Minderung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes sein. Mehr noch hängt es vom technologischen Fortschritt der nächsten Jahre ab, in welchem Umfang Wärmeerzeugung durch erneuerbare Energie erfolgen kann. Beide Wege müssen gleichzeitig angegangen werden.

### Geringe Spielräume für mietwirksame Investitionen

Die Einkommensverhältnisse großer Teile der Bewohnerschaft in den Großsiedlungen erlauben den Eigentümern nur geringe Spielräume für Investitionen im Bestand, um keine Verdrängungseffekte auszulösen und sich schlimmstenfalls dem Ruf der Luxusmodernisierung auszusetzen. Das gilt im Besonderen für den Auftrag der landeseigenen Wohnungsunternehmen zur Versorgung breiter Schichten der Bevölkerung mit bezahlbarem Wohnraum.

### Wirtschaftliche Rahmenbedingungen den klima- und energiepolitischen Zielen anpassen

Für die Eigentümer ergibt sich das Dilemma, dass die notwendigen Maßnahmen zur Erhöhung der Energieeffizienz und des Klimaschutzes in entscheidenden Bereichen nicht finanzierbar sind. Eingefrorene Mieten und energetische Erneuerung auf dem Niveau der klimapolitischen Ziele Berlins bis 2050 schließen sich unter den gegenwärtigen Finanzierungsbedingungen aus.

Der Zielkonflikt zwischen sozialverträglicher und energetisch effizienter Modernisierung und der Wirtschaftlichkeit für die Gebäudeeigentümer steht bei den jetzigen

---

<sup>89</sup> 16.900 neu gebaute Wohnungen 2019 <https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/pms/2020/20-05-14.pdf> von 1,97 Mio WE <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/259653/umfrage/wohnungsbestand-in-berlin/> sind 0,86 %.

ökonomischen Rahmenbedingungen einer energetischen Ertüchtigung des Quartiers gemäß den politischen Zielstellungen entgegen. Er kann durch Umlageverzicht und Förderung aufgelöst werden. Erforderlich ist die Übernahme der nichtrentierlichen Kosten der energetischen Sanierung.<sup>90</sup>

### **Strategien zur CO<sub>2</sub>-Minderung: siedlungsspezifisch**

Gefragt sind quartiers- und siedlungsspezifische Klimaschutzstrategien, die verschiedene Pfade zu Klimaneutralität 2050 abwägen. Für jedes Neubau- oder Modernisierungsprojekt muss ein Wettbewerb der jeweils besten technischen Lösung möglich sein. Dabei ist die Effizienz einer Lösung danach zu bewerten, wieviel an CO<sub>2</sub>-Emissionen langfristig eingespart werden kann.<sup>91</sup>

## **3.4 Ganzheitliche Quartiersentwicklung – was ist notwendig?**

### **Integrierte Quartiersentwicklungskonzepte als Steuerungsinstrument**

Großsiedlungen sind aus dem Anliegen ganzheitlicher Quartiersentwicklung heraus entstanden. Dieser planungsmethodische Ansatz ist gefragter denn je und muss auch für zukünftige Entwicklungen beibehalten werden. Je disperser die Eigentümerstruktur der jeweiligen Siedlung ist, umso mehr ist die Steuerungsfunktion der öffentlichen Hand gefragt. Erforderlich sind integrierte Quartiersentwicklungskonzepte, die alle sektoralen Belange der Gebietsplanung betrachten und die Vorhaben der Bauherren vor Ort in den Planungsprozess einbinden. Die Abstimmung zwischen Wohnungsbau-, Freiraum- und Infrastrukturplanung steht dabei im Mittelpunkt.

Ganzheitliche städtebauliche Rahmenpläne wie für die Lichtenberger Großsiedlungen Friedrichsfelde und Neu Hohenschönhausen sind geeignete Instrumente, die auf den Erfahrungen der früheren Stadtteilentwicklungskonzepte aufbauen. Sie gehören leider nicht mehr zum Standard der bezirklichen Planungen.<sup>92</sup>

### **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, öffentlicher Verkehrsanschluss und Stellplatzbedarf müssen

---

<sup>90</sup> Nach einer aktuellen Studie von Nymoen Strategieberatung belaufen sich die gesamten Sanierungskosten betragen für den MFH-Bereich auf rd. 115 Mrd. Euro. Davon sind rd. 72 Mrd. Euro energetische für die Sanierung auf KfW 40-Standard notwendige Kosten. Davon sind wiederum rd. 70 % umlagefähig sind (ca. 50 Mrd. EUR), was zu einer monatlichen Modernisierungsumlage von 2,89 EUR/m<sup>2</sup> führen würde. (Vortrag Berliner Energietage 9.6.2020)

<sup>91</sup> BBU-Klimabilanz 2018, S. 28

<sup>92</sup> Vgl. städtebauliche Rahmenplanung Friedrichsfelde 2020, städtebauliche Rahmenplanung Neu Hohenschönhausen 2019

bedürfnisgerecht sein. Die Realität sieht teilweise anders aus. An peripheren neuen Standorten fehlt die notwendige verkehrliche und soziale Infrastruktur bzw. sie reicht nicht aus oder kommt verspätet. Projekte, bei denen diese Defizite zutage treten, sind u. a. die Buckower Felder und die Spandauer Gebiete Waterkant und Mertenstraße.

### **Bauliches Engagement der Wohnungswirtschaft über das Wohnen hinaus unterstützen**

Eine Leistung, die mehr öffentliche Anerkennung und Unterstützung braucht: Dort, wo sie über die größten Bestände verfügen, sind die landeseigenen Wohnungsunternehmen Impulsgeber und Koordinatoren der Quartiersentwicklung. Andere Eigentümer sind mitunter Kooperationspartner, häufig nur reine Profiteure.

Die landeseigenen Wohnungsunternehmen betreiben dort, wo sie stark vertreten sind, komplexe Quartiersentwicklung durch bauliche Vorhaben weit über den Wohnungsbau hinaus. Die Einordnung von Gemeinschaftsräumen, von Kitas und Gemeinbedarfseinrichtungen in den Neubaubestand ist fast schon selbstverständlich. Ausbaufähig ist das Angebot an wohnungsnahem Gewerbe in peripheren Lagen.

In großen Quartieren übernehmen die Landeseigenen die Gestaltung großer Teile des öffentlichen Raumes. (u.a. Märkisches Viertel, Wutzky-Center in der Gropiusstadt, Quartier Brunnenstraße im Wedding, Quartierszentrum der John-Locke-Siedlung). Außerhalb des eigenen Quartiersbezugs sind die Unternehmen zudem als Stadtentwickler tätig. Die Howoge ist zum Beispiel ein wesentlicher Träger des Berliner Schulbaus geworden.

Im Interesse stabiler Nachbarschaften ist es, wenn der Aufgabenwandel „vom Wohnungsbauer zum Quartiersentwickler“ von möglichst allen Wohnungsunternehmen mitgetragen wird. Es verdient Anerkennung und Unterstützung, wenn Genossenschaften und private Unternehmen über den Wohnungsbau hinaus in ihren Beständen Begegnungsräume und andere Angebote für ihre Nachbarschaften bauen.

### **Vielfältige Bauherrenschaft mit unterschiedlichen Interessen berücksichtigen**

Eine Besonderheit der 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.

## **Stärkere Einbeziehung der Genossenschaften**

Die Berliner Wohnungsbaugenossenschaften sind mit ihrem Interesse an langfristiger Bestandsentwicklung, an günstigen Mieten und an sozial stabilen Nachbarschaften ein zentraler Stabilitätsanker der Berliner Großsiedlungen. Als wichtige Akteure des Wohnungsbaus der Weimarer Republik, der Aufbaujahrzehnte und des Wohnungsbauprogramms der DDR sind ihre Bestände im Verhältnis zu anderen Gebietskulissen überproportional in Großsiedlungen vertreten. Allein die 76 Berliner Genossenschaften, die im BBU organisiert sind, verfügen über 186.000 Wohnungen.<sup>93</sup>

Sie fühlen sich bei der Vergabe landeseigener Bauflächen derzeit benachteiligt. Da Berlin seine Grundstücke nur noch im Erbbaurecht zur Verfügung stellt, und zwar nur über 60 Jahre statt der üblichen 90 Jahre, mindert sich der Beleihungswert und damit die Bereitschaft der Kreditinstitute zur Finanzierung.<sup>94</sup>

Im Interesse stabiler Nachbarschaften in den der Großsiedlungen ist es notwendig, diese Hürden zu überwinden, um neben den landeseigenen Wohnungsunternehmen diese zweite große Gruppe gemeinwohlorientierter Bauherren noch stärker als bisher für den ergänzenden Wohnungsbau im Bestand zu gewinnen.

## **Anreize für private Bauherren verbessern**

Für mehr Vielfalt der Wohnangebote in den Großsiedlungen ist es sinnvoll, geförderten und frei finanzierten Mietwohnungsbau kleinräumig zu mischen, den genossenschaftlichen Wohnungsbau zu stimulieren sowie den Bau von Eigentumswohnungen zu ermöglichen. Die positiven Beispiele aus anderen Städten und Bundesländern mit von der Finanzierung und von der Eigentumsform her gemischten Konzepten des Wohnungsbaus sprechen für sich.<sup>95</sup>

Bei der Ausschreibung von Konzeptverfahren zur Grundstücksvergabe ist es zielführend, das Verhältnis von gemeinwohlorientierten Anforderungen und wirtschaftlicher Tragbarkeit so zu gestalten, dass Private nicht das Interesse verlieren. Aufgrund des hohen Anteils privater Wohnungsunternehmen am Wohnungsbestand der Großsiedlungen ist eine nachhaltige Entwicklung ohne deren Mitwirkung nicht möglich.

---

<sup>93</sup> Jahresstatistik der Mitgliedsunternehmen des BBU 2019, S. 75

<sup>94</sup> Kontinuierlich ignoriert – Genossenschaften wollen günstige Mietwohnungen bauen...in Tagesspiegel vom 12.1.2021

<sup>95</sup> Soziale Mischung und gute Nachbarschaft in Neubauquartieren. In: BBSR 2020, Forschung für die Praxis.Bd.23

## 4. Wirtschaftliche Tragbarkeit

### 4.1 Faktencheck

Nahezu zwei Jahrzehnte stand seit 1990 in den großen Wohnsiedlungen die Sanierung und Modernisierung der Wohnungsbestände im Mittelpunkt, verbunden mit der Verbesserung des Wohnumfeldes und der Anpassung der sozialen Infrastruktur an veränderte Bedarfe. Berlins Wanderungssaldo war rückläufig, der Wohnungsmarkt entspannt, der Rückbau von Wohnungen wurde zum Thema.

Spätestens seit 2015 ist in Folge der Zuwanderung und der angespannten Marktlage wieder der Wohnungsneubau, verbunden mit Forderungen zur Dämpfung der Mietpreisentwicklung in den politischen Fokus gerückt. Dafür hat die Politik den landeseigenen Wohnungsunternehmen eine besondere Verantwortung übertragen.

- Durch Neubau und Ankäufe wird ihre Rolle auf dem Berliner Wohnungsmarkt gestärkt.
- Durch die Auflagen der Kooperationsvereinbarung zur Wohnraumvergabe und zu Mietpreisgrenzen soll die soziale Wohnraumversorgung garantiert werden.
- Notwendige Investitionen in den Bestand sollen durch regelmäßige Reparaturen und Erneuerungen weiterhin im notwendigen Umfang vorgenommen werden.

Die Frage ist, ob die landeseigenen Wohnungsunternehmen diese Aufgaben erfüllen können, ohne die Grenzen der wirtschaftlichen Tragbarkeit zu überschreiten. Aufgrund der besonderen Bedeutung der Landeseigenen für die Zukunft der Großsiedlungen beschäftigt sich dieses Kapitel ausschließlich mit diesen Unternehmen. Antworten liefert ein Blick auf die Einnahme- und Ausgabeseite der Unternehmen.

#### Die Einnahmeseite

Die Umsatzerlöse der sechs Landeseigenen kommen zum weit überwiegenden Teil (über 92%) aus der Hausbewirtschaftung. Sie haben sich von 2015 bis 2019 um etwa 18 % (durchschnittlich 3,6% per annum) auf ca. 2.200 Mio. Euro in 2019 erhöht.<sup>96</sup> Darin enthalten sind Erlöse aus bis 2017 neugebauten Wohnungen, die eine höhere Durchschnittsmiete erzielen als die nach der KoopV 2017 errichteten Bauten.

Die durchschnittliche Nettokaltmiete der Landeseigenen Wohnungsunternehmen liegt mit 6,22 Euro/qm unterhalb der Durchschnittsmiete von 6,29 Euro/qm<sup>97</sup> der im BBU zusammengeschlossenen Wohnungsunternehmen in Berlin und deutlich unterhalb der Durchschnittsmiete aller Berliner Mietwohnungen. Sie liegt zudem unterhalb der vom Berliner Senat als Sozialmiete im Wohnungsneubau angesetzten 6,50 Euro/qm.

Durch das Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin (MietenWoG Bln), dem „Mietendeckel“ wird diese zentrale Einnahmeposition für die nächsten fünf Jahre bis 2024 kaum wachsen.

---

<sup>96</sup> Bericht über die wirtschaftliche Lage...a.a.O. S. 25f.

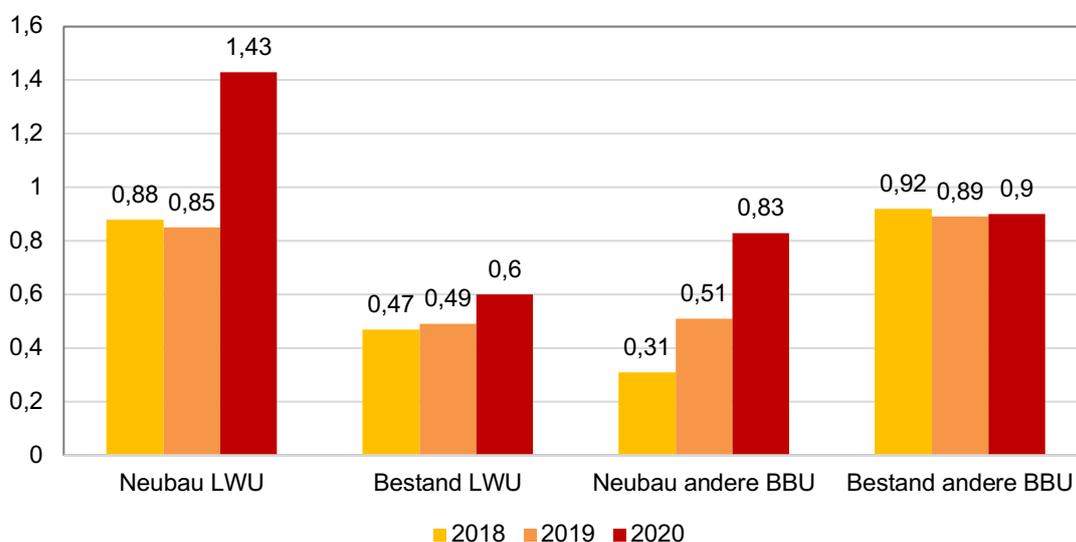
<sup>97</sup> BBU-Marktmonitor 2020, Seite 13

## Die Ausgabenseite

In den letzten Jahren hat sich das Investitionsvolumen der landeseigenen Wohnungsunternehmen im Neubau erheblich erhöht. In der Planung für 2020 war es mehr als doppelt so hoch (1,43 Mrd. EUR) wie die Investitionen in Instandhaltung und Sanierung (0,60 Mrd. EUR). Auch die anderen Mitgliedsunternehmen des BBU haben ihre Neubauinvestitionen erhöht, sie liegen aber (noch) unter den Investitionen im Bestand.

Auch die Investitionen der Landeseigenen in den Bestand sind moderat gestiegen. Die Instandhaltung des Bestandes ist gesichert, derzeit wird der Status Quo gehalten.

Abb. 4.1: Investitionsvolumen nach Neubau und Bestand (Instandhaltung und Modernisierung) in Mrd. EUR<sup>98</sup>



Die Erhöhung der Neubauinvestitionen bei den landeseigenen Wohnungsunternehmen ist aus Sicht des angespannten Marktes verständlich und entspricht dem politischen Auftrag des Landes. Perspektivisch darf der Neubau aber nicht zu Lasten der Instandhaltung und Qualitätsverbesserung des Bestandes gehen. Als Prinzip muss gelten: Neubau muss sich im Grundsatz wirtschaftlich selbst tragen, er darf nicht auf Kosten der Bestandserneuerung finanziert werden.

## Bestandsentwicklung als langfristige strategische Hauptaufgabe

In den Experten-Interviews wurde deutlich, dass die landeseigenen Wohnungsunternehmen die Modernisierung des Bestandes als langfristige strategische Hauptaufgabe betrachten. Wie unter 3.3 dargestellt, werden die Herausforderungen des Klimawandels eine völlig neue Dimension der Bestandserneuerung erzwingen.<sup>99</sup> Obwohl der

<sup>98</sup> BBU-Jahresstatistik 2020

<sup>99</sup> Nach ca. 30 Jahren steht ein neuer Modernisierungszyklus an bei den Beständen, die Mitte der 1990er Jahren saniert wurden. Das gilt für weite Bereiche der Großsiedlungen im Ostteil Berlins. Der jetzt gebaute Bestand wäre wieder ca. 2050 anzupacken, bis dahin soll Klimaneutralität erreicht sein.

Gebäudebestand in den großen Wohnsiedlungen bereits heute erheblich besser da steht, als viele andere Siedlungs- und Gebäudetypen des Landes, sind weitere außerordentliche Investitionen notwendig, um das politische Ziel der CO<sub>2</sub>-Neutralität bis 2050 zu erreichen. Bei einer groben Annahme von ca. 500 - 800 Euro/qm Wohnfläche würde dies einen zusätzlichen Investitionsbedarf von ca. 14 bis 22,4 Mrd. Euro für den gesamten Wohnungsbestand der Landeseigenen<sup>100</sup> ergeben. Jährlich wären das ca. 580 - 930 Mio. Euro. Eine vertiefende Betrachtung der notwendigen Investitionen kann in dieser Studie nicht geleistet werden. Programme wie die „Asbestfreie Hauptstadt 2030<sup>101</sup>“ fordern zusätzliche Leistungstribute, indem jährlich mehr als 3.000 Wohnungen der landeseigenen Wohnungsunternehmen „asbestsaniert“ werden müssen, um das gesteckte Ziel zu erreichen.

### **Absehbare Ausgabensteigerungen**

Zu berücksichtigen sind weitere große Kostengruppen auf der Ausgabenseite, die sich zukünftig erhöhen werden. Neben allgemein steigenden Kosten und Steuern (u.a. CO<sub>2</sub>-Steuer, Grundsteuer, Personalkosten, freiwillige Leistungen usw.) sind hier an vorderster Stelle steigende Baukosten zu sehen. Hinzu kommen steigende Grundstückskosten und höhere Auflagen an das Bauen (z.B. Photovoltaikpflicht)

### **Verhältnis von Einnahme- und Ausgabeseite in Kennziffern**

Die Ausgaben infolge des enormen Anstiegs der Investitionen und des Ankaufs von Wohnungsbeständen übertreffen in der Summe die moderat gestiegenen Einnahmen. Das spiegelt sich in den ökonomischen Kennziffern Ende 2019 wider.

Restschulden: Die Restschulden sind (bezogen auf den qm Wohn- und Gewerbefläche) von 2018 bis 2019 um über ein Fünftel von 496,66 Euro/qm auf durchschnittlich 600,36 Euro/qm<sup>102</sup> angestiegen. Bei annähernd konstantem Mietertrag ist eine weitere Steigerung absehbar.

Zinslast und Eigenkapitalquote: Zum 31.12.2019 war die Eigenkapitalquote auf 27,3% gesunken (2018: 31,0%)<sup>103</sup>. Neubau und Ankäufe erfordern zusätzliche Fremdkapitalaufnahmen, die trotz der historisch niedrigen Zinsen die Aufwendungen ansteigen lassen. Ende 2019 mussten die sechs Landeseigenen insgesamt 227,22 Mio. Euro<sup>104</sup> nur für die Zinsen aufwenden.

Jahresergebnis: Bei einem Gesamtbetrag von 258,7 Mio. Euro ist gegenüber dem Vorjahr ein Rückgang um 72,5 Mio. Euro zu verzeichnen.<sup>105</sup>

---

<sup>100</sup> Angenommener Bestand: 400.000 Wohnungen mit durchschnittlich 70 qm.

<sup>101</sup> Bericht der WVB über die wirtschaftliche Lage der sechs landeseigenen Berliner Wohnungsunternehmen im Jahr 2017 der WVB, Seite 19

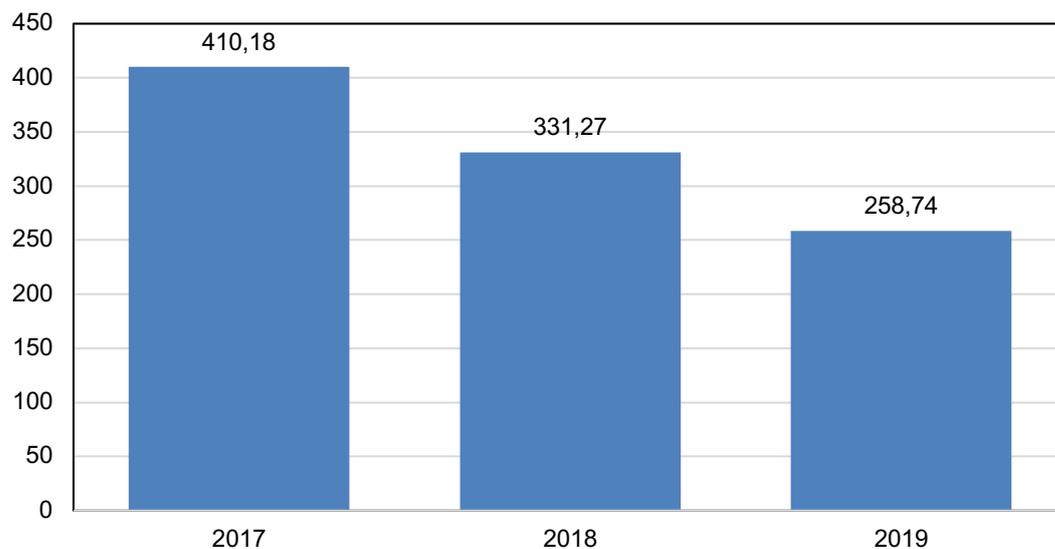
<sup>102</sup> Bericht der WVB über die wirtschaftliche Lage der sechs landeseigenen Berliner Wohnungsunternehmen im Jahr 2019 der WVB, Seite 32

<sup>103</sup> S.o. S.41

<sup>104</sup> Bericht der WVB über die wirtschaftliche Lage der sechs landeseigenen Berliner Wohnungsunternehmen im Jahr 2019 der WVB, Seite 33

<sup>105</sup> S.o. S.36

Abb. 4.2 Jahresergebnisse der landeseigenen Wohnungsunternehmen in Mio. Euro 2017-2019<sup>106</sup>



Im Ergebnis muss festgehalten werden, dass sich von 2018 zu 2019

- die Eigenkapitalquote reduziert,
- die Verschuldung erhöht und
- die Gewinne deutlich verringert haben.

Zwar waren aus Sicht der WVB Wohnraumversorgung Berlin – Anstalt des öffentlichen Rechts die landeseigenen Wohnungsunternehmen 2019 in der Lage, die ihnen übertragenen Aufgaben zu bewältigen. Gleichzeitig schätzt sie aber in ihrem Bericht zur wirtschaftlichen Situation der Berliner landeseigenen Wohnungsunternehmen vorsichtig ein:

„In den folgenden Jahren kann sich die Ertragslage auf Grund von allgemeinen Preissteigerungen, den Regelungen des Gesetzes zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin (MietenWoG Bln) sowie der Corona-Pandemie verschlechtern.“<sup>107</sup>

<sup>106</sup> S.o. S.36

<sup>107</sup> Bericht über die wirtschaftliche Lage der sechs landeseigenen Berliner Wohnungsunternehmen im Jahr 2019 der WVB, S. 8

## 4.2 Maßnahmen für die Erreichung der politischen Ziele

Um den landeseigenen Wohnungsunternehmen den wirtschaftlichen und unternehmerischen Spielraum zur Erreichung der politischen und sozialen Ziele zu geben, spielt eine auskömmliche Entwicklungsperspektive für die Einnahmeseite eine entscheidende Rolle.

### Grundstücke einbringen und Gewinne belassen

Die Einbringung öffentlicher Grundstücke in das Vermögen der Unternehmen ist ein Weg, der insbesondere beim Neubau weiter beschritten werden sollte. So wie es auch der Verbleib der Gewinne in den Unternehmen ist, um das notwendige Eigenkapital für die Investitionen zu generieren.

### Wohneigentum zulassen

Einen Beitrag zur unternehmensinternen Quersubventionierung würde der Bau und Verkauf von selbstgenutztem Wohneigentum erbringen, wodurch zusätzlich die Sozialstruktur in den großen Wohnsiedlungen gestärkt würden. Zudem könnten „steuerzahlende“ Bewohner in der Stadt gehalten und der Trend der Abwanderung ins Umland zumindest gedämpft werden.

### Moderate Erhöhung der Einstiegsmietten unterhalb der Härtegrenze ermöglichen

Den größten finanziellen Effekt für die landeseigenen Wohnungsunternehmen zur wirtschaftlich tragbaren Erreichung der politischen Ziele würden höhere, für die Haushalte leistbare Mieten erbringen. Dieser Weg ist vereinbar mit der politischen Forderung nach „*einer an der Zahlungsfähigkeit der Mieter orientierten Miethöhe*“<sup>108</sup>. Bereits zu den Anfängen der Sozialdemokratie in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts wurde die politische Forderung gestellt, dass eine Wohnung nicht mehr kosten sollte, als man in einer Woche Arbeit verdient.

Dabei würden alle Haushalte, die bereits heute die Einkommensgrenzen für eine WBS-Berechtigung unterschreiten, weiterhin besonders von der Gesamtgesellschaft unterstützt. Alle anderen Haushalte würden entsprechend ihrer Zahlungsfähigkeit 25% ihres Einkommens (eine Woche Arbeit) für die Miete aufbringen müssen. Diese Forderung wird in ähnlicher Form bei Mietern der landeseigenen Wohnungsunternehmen im Rahmen der Härtefallregelung mit einem maximalen Drittel der Einkommensbelastung für die Miete praktiziert.

Abb. 4.3 zeigt Zahlen zur Beantwortung folgender Fragen:

- Wieviel Prozent des durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommens werden derzeit in Berlin für die Miete bei 6.50 EUR/qm fällig?
- Wie hoch würde die Miete sein, wenn die Härtegrenze von 30% des Haushaltsnettoeinkommens ausgeschöpft ist?

---

<sup>108</sup> S.o. S.8

Zugrunde gelegt werden:

- die Einkommensgrenzen in Abb. 2 für Haushalte, die berechtigt für WBS 140 sind.
- die zulässigen Wohnflächen für den sozialen Wohnungsbau nach § 2 Abs.2 Wohnraumgesetz Berlin.

Abb. 4.3: Mietbelastung in % der durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommen bei WBS 140 (für die Mehrpersonenhaushalte wurden zwei erwachsene Personen plus Kinder zugrunde gelegt.)

PHH	max. angemessene WE-Größe	Einkommen bei WBS140-Grenze	30% davon	Miethöhe pro qm bei max. angemessener Größe	Mietbelastung bei max. angemessener Größe und 6,50 €/qm		Mietbelastung bei max. angemessener Größe und 7,50 €/qm	
					in €	in % des EK	in €	in % des EK
1	50 qm	1.400 €	420 €	8,40 €	325 €	23,2%	375 €	26,8%
2	65 qm	2.100 €	630 €	9,69 €	423 €	20,1%	488 €	23,2%
3	80 qm	2.637 €	791 €	9,89 €	520 €	20,2%	600 €	23,3%
4	95 qm	3.173 €	952 €	10,02 €	618 €	19,5%	713 €	23,3%

Ergebnis:

- Die durchschnittliche Belastung der Haushalte liegt bei 6,50 EUR Miete für Mehrpersonenhaushalte bei 20%, bei einer Person bei 23% des Haushaltsnettoeinkommens.
- Würden die Mieten bei 7,50 EUR liegen (was der Steigerung der Baukosten entspräche, s.o.), so läge die durchschnittliche Belastung der Mehrpersonenhaushalte bei 23%
- Würde man die Härtefallgrenze von 30% zugrunde legen, so ergäben sich Mieten zwischen 8,40 EUR für Einpersonenhaushalte und 10,02 EUR für Vierpersonenhaushalte.

Eine moderate Erhöhung der 2014 auf 6,50 EUR festgelegten Einstiegsmietten auf 7,00 bis 7,50 EUR wäre für das Gros der Haushalte sozialverträglich und würde den wirtschaftlichen Spielraum für nachhaltigen und qualitätvollen Wohnungsneubau erhöhen. WBS-Berechtigte wären immer noch bessergestellt als Haushalte, die knapp über der WBS-Bemessungsgrenze liegen und mit 30% des Haushaltsnettoeinkommens (Härtefallregelung) belastet werden können.

### **Erhöhung der Einstiegsmietten läge unterhalb der steigenden Baukosten**

Seit Wiedereinführung der Wohnungsneubauförderung in Berlin 2014 liegt die Durchschnittsmiete der geförderten Wohnungen bei 6,50 EUR. Der Kontrast zu den seither gestiegenen Baukosten liegt auf der Hand: diese sind von 2015 bis Mitte 2020 um

18% gestiegen.<sup>109</sup> Das entspräche bei paralleler Entwicklung einer Miete von 7,67 EUR/m<sup>2</sup>. Dabei sind die innerhalb dieses Zeitraumes exorbitanten Bodenpreissteigerungen nicht berücksichtigt.

### **Fazit**

Die landeseigenen Wohnungsunternehmen stoßen bei stagnierenden Mietpreisen und gleichzeitigen Investitionen zu Marktpreisen an die Grenzen ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. 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 Mieten würde es ermöglichen, die politischen Ziele Berlins zu erfüllen, die Bewohnerschaft nicht zu überfordern und Spielräume für anspruchsvolles Bauen und Bewirtschaften zurückzugewinnen.

---

<sup>109</sup> Statistisches Bundesamt. Pressemitteilung Nr.8 vom 8.1.2021

## 5. Anhang

### 5.1 Methodik

#### Monitoring Soziale Stadtentwicklung

Mit der Einführung der „Lebensweltlich orientierten Räume“ (LOR) hat die Berliner Verwaltung 2006 die räumliche Ebene der Statistik deutlich stärker an städtebaulichen Gebietskulissen und Wohngebietstypen orientiert als es zuvor mit Verkehrszellen als kleinster räumlicher Einheit der Fall war. Dennoch ist die Kulisse der Großsiedlungen, die hier untersucht werden sollen, mit dem LOR-System nur bedingt kompatibel, wie in folgender Abbildung deutlich wird.

Abb. 5.1: Exemplarische Aufteilung der Großsiedlungen GO1101 und GO1102<sup>110</sup>



Gelb unterlegt: GWS Fennpfuhl (GO1101) und Frankfurter Allee Süd (GO1102)  
 Rote Punkte: EW-Zahl lt. Zensus 2011 (Fläche proportional zur EW-Zahl)  
 Blaue Linien und Zahlen: Planungsräume (PLR)  
 Gesamte Darstellung: Prognoseraum 1103

<sup>110</sup> eigene Berechnungen auf Basis des Monitoring Soziale Stadtentwicklung

Die Aufteilung der einzelnen LOR erfolgte mit Hilfe der sehr kleinräumig verfügbaren demographischen Daten aus dem Zensus 2011. Hier liegen für jede Zelle von 1 ha Daten vor. Es erfolgte eine Aufteilung der LOR auf die GWS anhand der EW-Zahl in jeder Zelle.

Deutlich wird: die Großsiedlung Fennpfuhl wird flächenmäßig durch die PLR 11030617-19 abgedeckt. Der nicht zur Großsiedlung zählenden Bereich des PLR 11030617 ist nur gering bewohnt, so dass 95% der Menschen der 3 PLR auch in der Großsiedlung leben.

Auch die Großsiedlung Frankfurter Allee Süd wird durch den PLR 11030824 gut repräsentiert. Sie ist zwar von der Fläche her deutlich kleiner als der PLR, aber nahezu alle (100%) Menschen des PLR leben in der Großsiedlung. Bezogen auf den gesamten Prognoseraum 1103 leben 62 % der Menschen in einer der beiden Großsiedlungen.

Die folgende Tabelle zeigt, wie viele der Menschen der jeweiligen PLR in den entsprechenden Großsiedlungen leben. Dies können wie im Beispiel Fennpfuhl mehrere PLR oder wie im Beispiel Frankfurter Allee Süd ein PLR sein. Je höher dieser Wert ist, desto genauer repräsentieren soziodemographischen Daten für die jeweiligen PLR die Bevölkerung der Großsiedlung. Die überwiegende Mehrheit der Siedlungen wird durch die Methodik hervorragend (>90 %: 19 Siedlungen mit 58 % der Großsiedlungsbewohner) bzw. sehr gut (67-90 %: 11 Siedlungen mit 20 % der Großsiedlungsbewohner) Werte unter 50 % bedeuten, dass die Mehrheit der Bevölkerung des PLR außerhalb der Großsiedlung lebt, so dass die Daten verstärkt das Umfeld als die eigentliche Großsiedlung beschreiben. Dies betrifft 14 der 51 Siedlungen, in denen 11 % aller Großsiedlungsbewohner leben.

Abb. 5.2: Anteile der Großsiedlungen an den jeweiligen Planungsräumen (PLR)<sup>111</sup>

Nr.	Name	Anteil GS am PLR	Nr.	Name	Anteil GS am PLR
GO0301	Greifswalder Straße	100%	GW1202	Auguste-Victoria-Allee	73%
GO0903	Altglienicke	100%	GO0902	Köllnische Vorstadt	73%
GO1104	Hohenschönhausen Süd	100%	GO0302	Weißensee Ost	71%
GW0102	Brunnenstraße	100%	GO1103	Friedrichsfelde	69%
GW0103	Ackerstraße	100%	GO0201	Karl-Marx-Allee-Nord und Süd	66%
GW0503	Hakenfelde	100%	GW0704	Tirschenreuther Ring	65%
GW0601	Thermometersiedlung	100%	GW0104	Heinrich-Zille-Siedlung	62%
GW1203	Zabel-Krüger-Damm	100%	GW0101	Wollankstraße	57%
GO0102	Karl-Marx-Allee-West	100%	GO0101	Heinrich-Heine-Viertel	54%
GO1102	Frankfurter Allee Süd	99%	GW0702	Bülowstraße	52%
GO1101	Fennpfuhl	99%	GW0806	Buckower Damm	50%
GO1105	Hohenschönhausen 1-6	96%	GW0203	Wassertorplatz	45%
GO1001	Marzahn	96%	GW0807	Ortolanweg / Britz-Süd	41%
GW0401	Paul-Hertz-Siedlung	95%	GW0805	Rungiusstraße	38%
GW0402	Schlangenhader Straße	93%	GW0808	Buckow	38%
GW1201	Märkisches Viertel	92%	GW0602	Kamenzer Damm	38%
GO1002	Hellersdorf	92%	GW0801	Rollbergsiedlung	36%
GW0804	Gropiusstadt	92%	GW0105	Schillerhöhe	35%
GW0803	Dammweg-Siedlung	91%	GW0204	Mehringplatz	34%
GW0501	Falkenhagener Feld	87%	GO0303	Neumannstraße	33%
GW0504	Louise-Schroeder-Siedlung	85%	GW0202	Mariannenplatz	30%
GO0304	Buch	85%	GW0201	Werner-Düttmann-Platz	22%
GW0705	John-Locke-Siedlung	81%	GW0205	Neues Kreuzberger Zentrum	15%
GO0901	Allende I+II	81%	GW0703	Terrassen Schöneberg	12%
GW0502	Heerstraße	76%	GW0701	Wak "Sozialpalast"/Pallaseum	9%
GW0802	Sonnenallee	75%			

Folgende Indikatoren aus dem Monitoring Soziale Stadtentwicklung 2019 wurden für diese Studie aufbereitet und werden zur Nachvollziehbarkeit der exakten Definitionen aufgelistet:<sup>112</sup>

#### Statusindikatoren:

- Arbeitslosigkeit: Anteil der Arbeitslosen nach SGB II an den 15- bis unter 65-Jährigen (% , S1)
- Transferbezug: Anteil der nicht arbeitslosen Empfängerinnen und Empfänger von Transferleistungen nach SGB II und SGB XII an den Einwohnerinnen und Einwohnern (% , S3)
- Kinderarmut: Anteil der Kinder und Jugendlichen unter 15 Jahren in Bedarfsgemeinschaften nach SGB II an den unter 15-Jährigen (% , S4)

<sup>111</sup> eigene Berechnungen auf Basis des Monitoring Soziale Stadtentwicklung

<sup>112</sup>Für eine vertiefende Beschäftigung mit den Berechnungsgrundlagen der einzelnen Indikatoren bietet sich die online verfügbaren „Erläuterungen zu den Indikatoren und Indizes zum MSS 2019 (Fort-schreibung der Indikatorenblätter)“ der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen an.

**Kontextindikatoren:**

- Jugendarbeitslosigkeit: Anteil der Arbeitslosen nach SGB II unter 25 Jahren an den 15- bis unter 25-Jährigen (% , K1)
- Altersarmut: Anteil der Empfängerinnen und Empfänger von Grundsicherung im Alter nach SGB XII, Kap. 4 (außerhalb von Einrichtungen) im Alter von 65 Jahren und älter an allen 65-Jährigen und Älteren (% , K3)
- Wohndauer über 5 Jahre: Anteil der Einwohnerinnen und Einwohner (EW) mit mindestens fünf Jahren Wohndauer an derselben Adresse an den EW im Alter von 5 Jahren und älter in Prozent (% , K10)
- Wanderungsvolumen gesamt: Durchschnittliches Wanderungsvolumen (Zuzüge plus Fortzüge je 100 EW) innerhalb von zwei Jahren (% , K11)
- Wanderungssaldo gesamt: Durchschnittlicher Wanderungssaldo (Zuzüge minus Fortzüge je 100 Einwohnerinnen und Einwohner) innerhalb von zwei Jahren in Prozent pro Jahr (% , K12)
- Städtische Wohnungen: Anteil städtischer Wohnungen (Wohneinheiten / WE) der landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften an den Wohnungen gesamt (% , K8)
- Durchschnittliche Anzahl der Wohnräume (einschl. Küche) je EW (K14)
- Durchschnittliche Wohnfläche in qm je Einwohnerin und Einwohner (K15)
- Anteil der Einwohnerinnen und Einwohner (EW) in einfacher Wohnlage inkl. Lärmbelastung durch Straßenverkehr an den EW gesamt (% , K9)

**Weitere Datenquellen und ihre Aufbereitung:**

Die Angaben zu den Mietspiegelmieten wurden ermittelt über die Wohnungen: Ermittlung über Anteil der Kriterien des Berliner Mietspiegels in den jeweiligen Gebietskulis- sen (Jahr der Bezugsfertigkeit, Wohnfläche und Wohnlage), Datengrundlage: Metho- denbericht zum Berliner Mietspiegel 2019, Tabelle 1: Fortschreibung der Grundge- samtheit zum Berliner Mietspiegel 2019

**5.2 Großsiedlungen im Monitoring Soziale Stadtentwicklung**

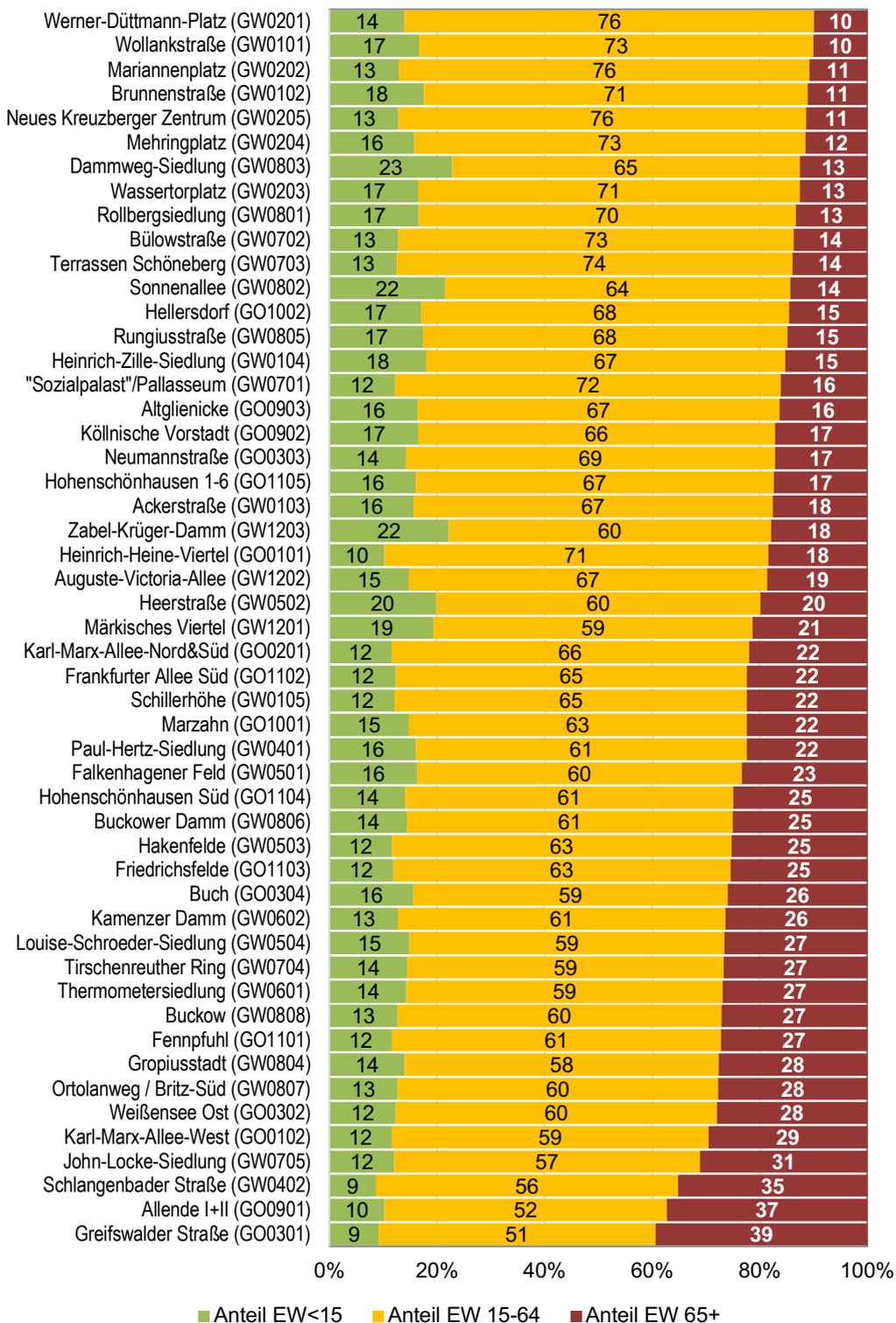
In den folgenden Tabellen und Diagrammen werden ausgewählte Indikatoren des Mo- nitoring Soziale Stadtentwicklung für die einzelnen Großsiedlungen dargestellt. Die Umrechnung von der Kulisse der Planungsräume erfolgte mittels der in Anhang 5.1 erläuterten Methodik.

Abb. 5.3: Indikatoren des Monitoring Soziale Stadtentwicklung nach Großsiedlungen<sup>113</sup>

Anteile an allen EW der jeweiligen Großsiedlung (* an EW <15 Jahre, ** an EW 15-24 Jahre)	EW<15 Jahre	EW 65+ Jahre	Transferbe- zieher SGB II+XII	Kinder in Transferbe- zug*	Jugenddar- beitslosig- keit**	Altersarmut
Neues Kreuzberger Zentrum (GW0205)	12,9	11,4	24,4	50,3	4,0	21,9
Terrassen Schöneberg (GW0703)	12,5	13,9	13,5	25,1	2,0	13,6
"Sozialpalast"/Pallasseum (GW0701)	12,2	16,0	17,3	36,5	2,6	16,9
Heinrich-Zille-Siedlung (GW0104)	18,0	15,2	25,0	37,1	5,4	21,3
Schlangenhäuser Straße (GW0402)	8,7	35,2	10,7	19,5	2,5	8,8
Werner-Düttmann-Platz (GW0201)	14,0	9,9	15,3	27,5	3,6	16,5
Rungiusstraße (GW0805)	17,4	14,9	23,9	46,9	6,3	9,7
Thermometersiedlung (GW0601)	14,4	26,9	17,3	44,3	3,8	8,2
Dammweg-Siedlung (GW0803)	22,9	12,6	38,8	66,9	5,9	18,6
Altglienicke (GO0903)	16,5	16,3	22,7	49,9	4,0	6,0
Schillerhöhe (GW0105)	12,2	22,4	18,7	46,6	3,1	7,3
Zabel-Krüger-Damm (GW1203)	22,2	17,9	34,9	66,2	4,3	10,9
John-Locke-Siedlung (GW0705)	12,1	31,1	14,3	31,9	2,6	5,7
Kamenzer Damm (GW0602)	12,7	26,4	10,6	23,0	1,7	5,7
Rollbergsiedlung (GW0801)	16,6	13,3	30,5	56,7	4,8	23,4
Mariannenplatz (GW0202)	13,0	10,7	21,2	39,6	4,6	21,3
Mehringplatz (GW0204)	15,8	11,5	25,9	48,4	4,3	24,6
Sonnenallee (GW0802)	21,6	14,3	41,9	76,3	8,6	19,4
Paul-Hertz-Siedlung (GW0401)	16,1	22,4	26,6	52,9	4,8	13,0
Buckow (GW0808)	12,7	27,1	10,0	26,1	2,2	3,5
Köllnische Vorstadt (GO0902)	16,5	17,1	16,0	37,6	3,1	2,8
Weißensee Ost (GO0302)	12,4	27,9	9,8	26,3	1,9	1,8
Karl-Marx-Allee-West (GO0102)	11,6	29,5	13,2	37,4	2,7	2,9
Allende I+II (GO0901)	10,3	37,3	6,7	18,4	3,4	1,2
Louise-Schroeder-Siedlung (GW0504)	14,9	26,6	17,2	39,5	5,2	5,2
Greifswalder Straße (GO0301)	9,2	39,3	11,4	37,1	2,0	1,8
Frankfurter Allee Süd (GO1102)	12,3	22,3	14,0	37,3	2,2	4,0
Heinrich-Heine-Viertel (GO0101)	10,2	18,4	6,3	16,2	1,0	2,4
Ackerstraße (GW0103)	15,7	17,6	22,0	46,6	2,5	11,8
Buckower Damm (GW0806)	14,4	25,0	15,5	39,8	3,0	5,3
Buch (GO0304)	15,6	25,9	15,2	33,5	4,6	2,2
Ortolanweg / Britz-Süd (GW0807)	12,7	27,7	13,7	35,6	3,6	4,9
Neumannstraße (GO0303)	14,2	17,1	7,1	12,6	1,3	3,3
Wassertorplatz (GW0203)	16,5	12,6	30,8	59,8	5,4	20,6
Hohenschönhausen Süd (GO1104)	14,1	24,8	13,5	33,7	2,7	2,7
Hakenfelde (GW0503)	11,7	25,2	12,2	29,5	3,0	3,7
Wollankstraße (GW0101)	16,7	10,0	31,4	66,1	6,0	17,6
Bülowstraße (GW0702)	12,9	13,7	20,5	40,7	3,3	23,9
Tirschenreuther Ring (GW0704)	14,5	26,7	18,0	40,1	3,3	7,0
Auguste-Victoria-Allee (GW1202)	14,8	18,6	23,5	54,3	4,6	7,9
Heerstraße (GW0502)	19,8	19,8	32,5	65,4	7,7	10,3
Falkenhagener Feld (GW0501)	16,4	23,3	24,1	50,2	5,8	8,5
Karl-Marx-Allee-Nord&Süd (GO0201)	11,6	22,0	12,4	34,4	2,5	3,7
Brunnenstraße (GW0102)	17,6	11,1	28,1	55,3	4,7	16,7
Fennpfuhl (GO1101)	11,7	27,2	12,9	36,1	2,0	3,0
Gropiusstadt (GW0804)	14,0	27,6	21,1	49,5	4,5	7,2
Märkisches Viertel (GW1201)	19,4	21,3	27,5	56,3	3,2	6,4
Friedrichsfelde (GO1103)	11,9	25,5	12,5	33,6	2,0	3,1
Hohenschönhausen 1-6 (GO1105)	16,1	17,3	19,1	43,3	4,0	4,9
Hellersdorf (GO1002)	17,1	14,6	19,3	41,9	3,3	6,0
Marzahn (GO1001)	14,7	22,4	16,8	38,5	2,8	4,8

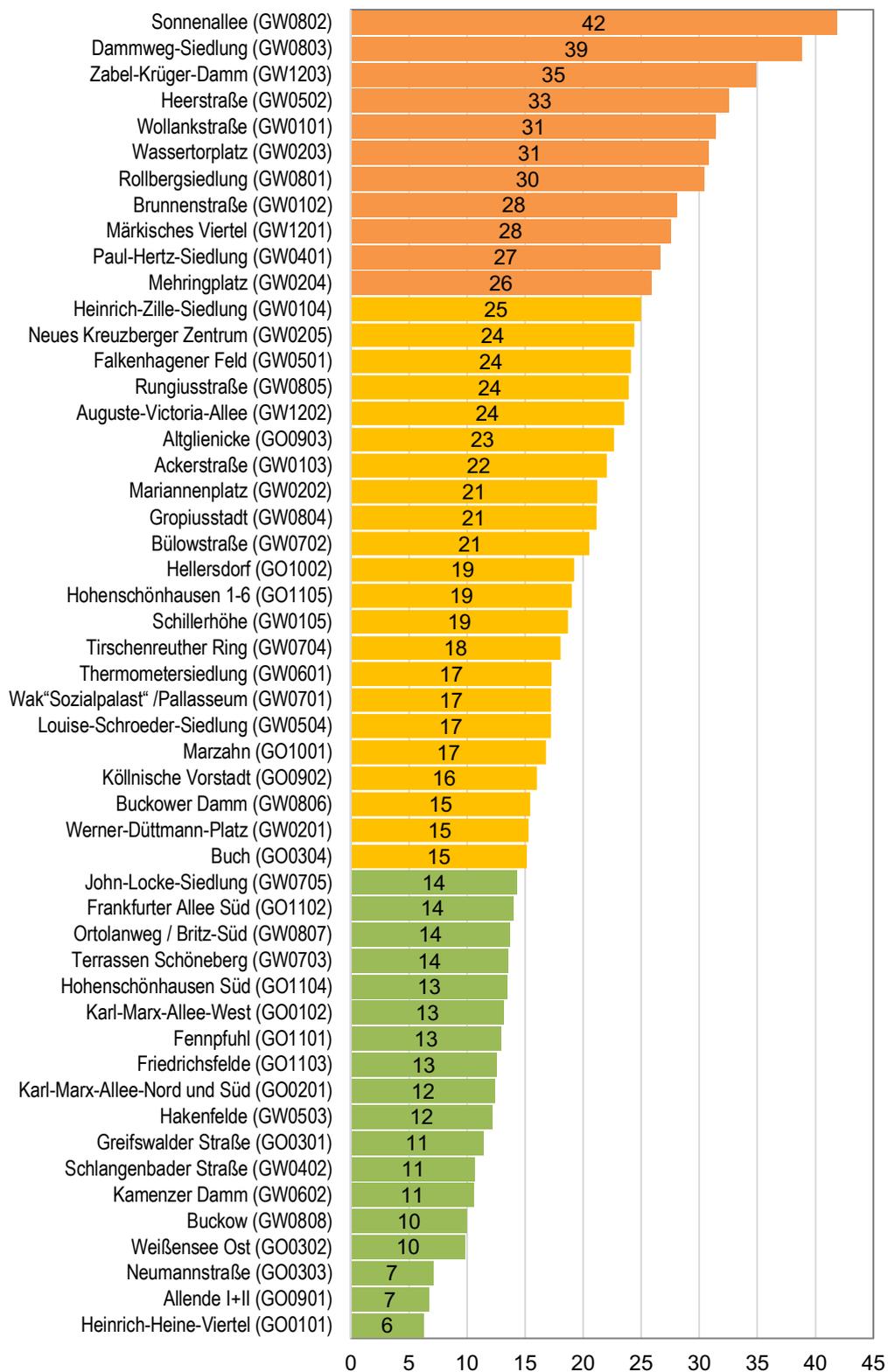
113 Eigene Berechnungen auf Basis des Monitoring Soziale Stadtentwicklung

Abb. 5.4: Anteil der Altersgruppen unter 15 Jahren, zwischen 15 und 64 Jahren sowie ab 65 Jahren in den Großsiedlungen zum 31.12.2019<sup>114</sup>



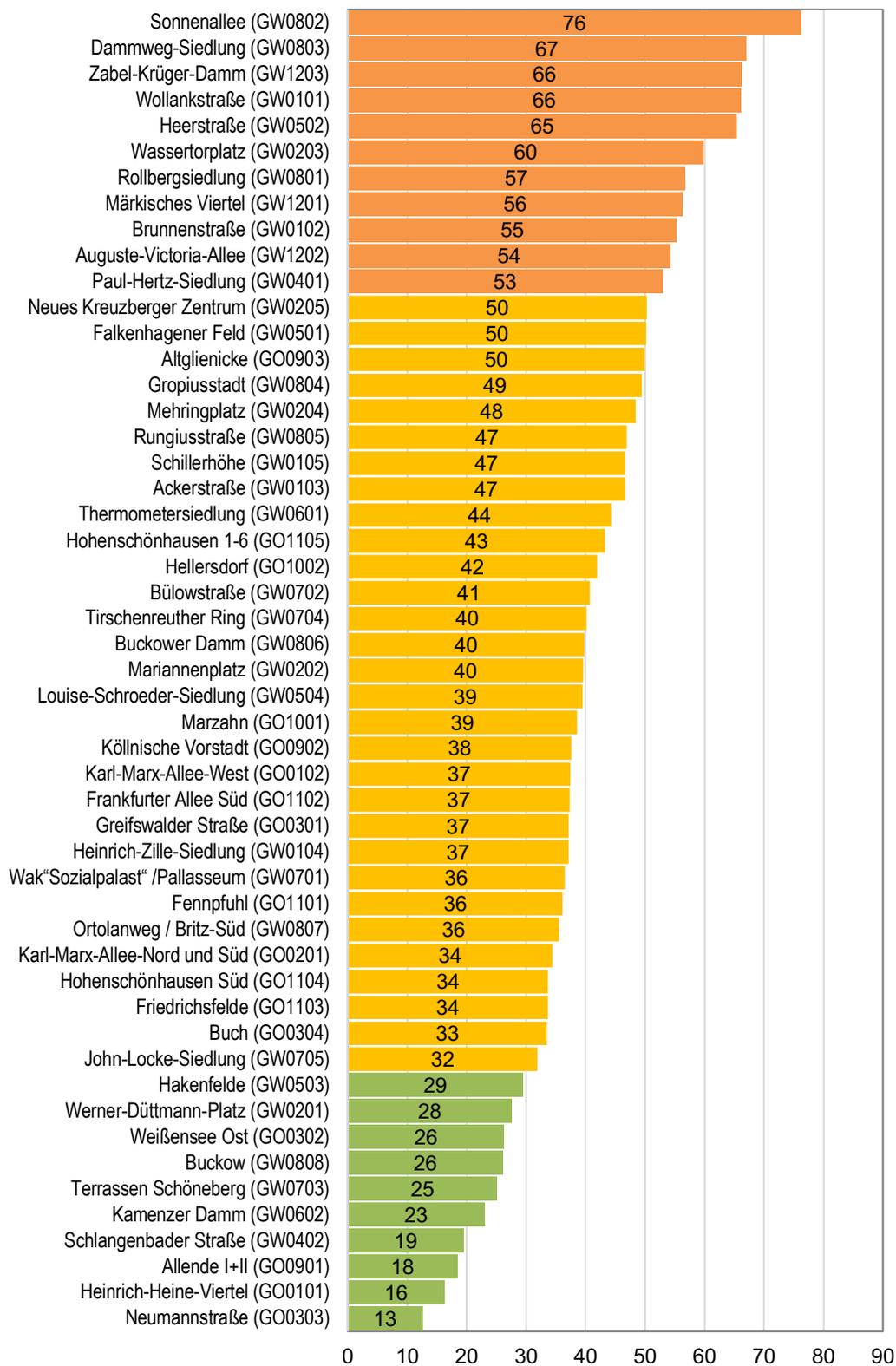
<sup>114</sup> Eigene Berechnungen auf Basis des Monitoring Soziale Stadtentwicklung

Abb. 5.5: Anteil der Transferbezieher SGB II+XII an EW<sup>115</sup>

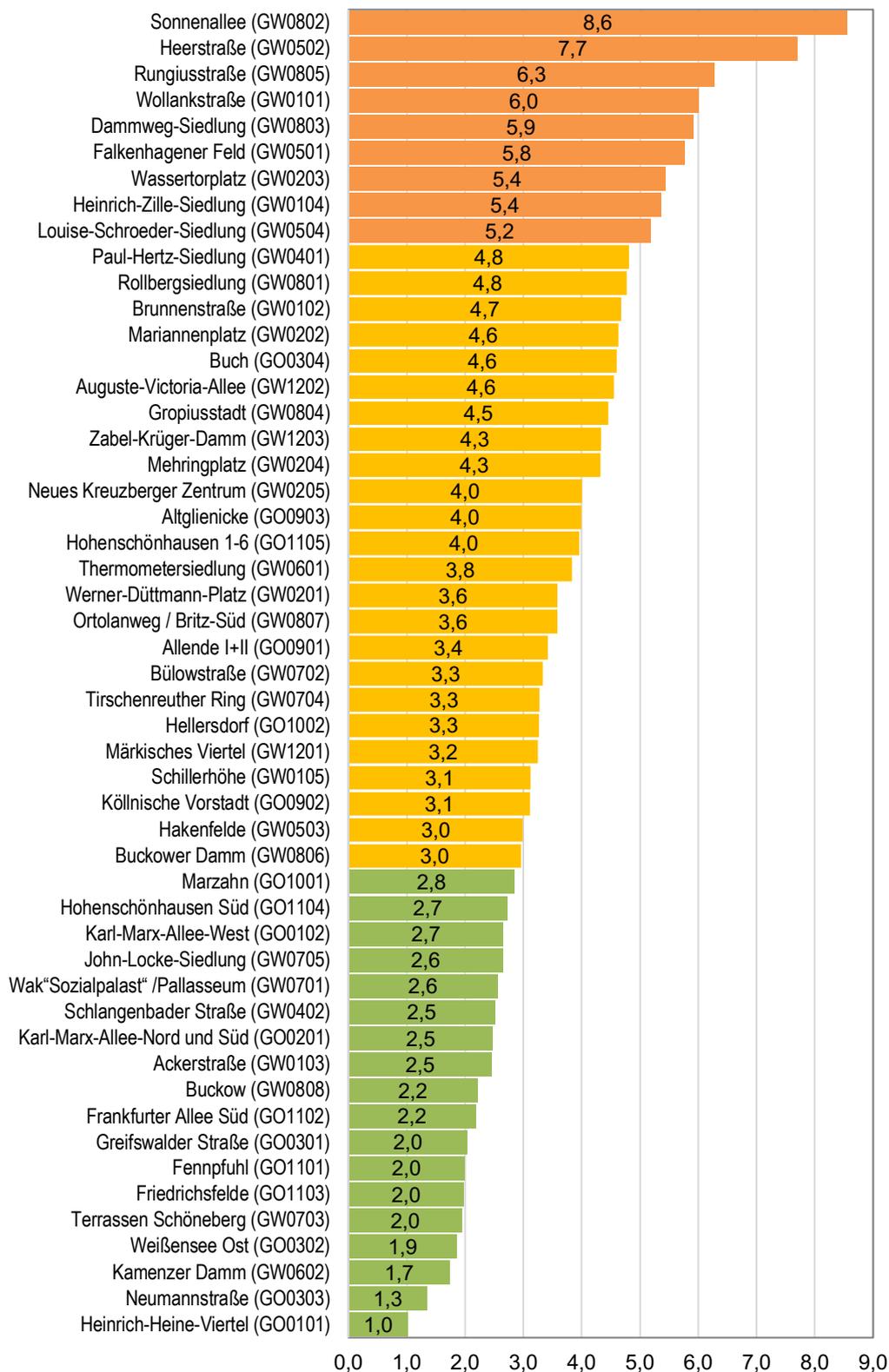


<sup>115</sup> Eigene Berechnungen auf Basis des Monitoring Soziale Stadtentwicklung 2019 (Indikator S3)

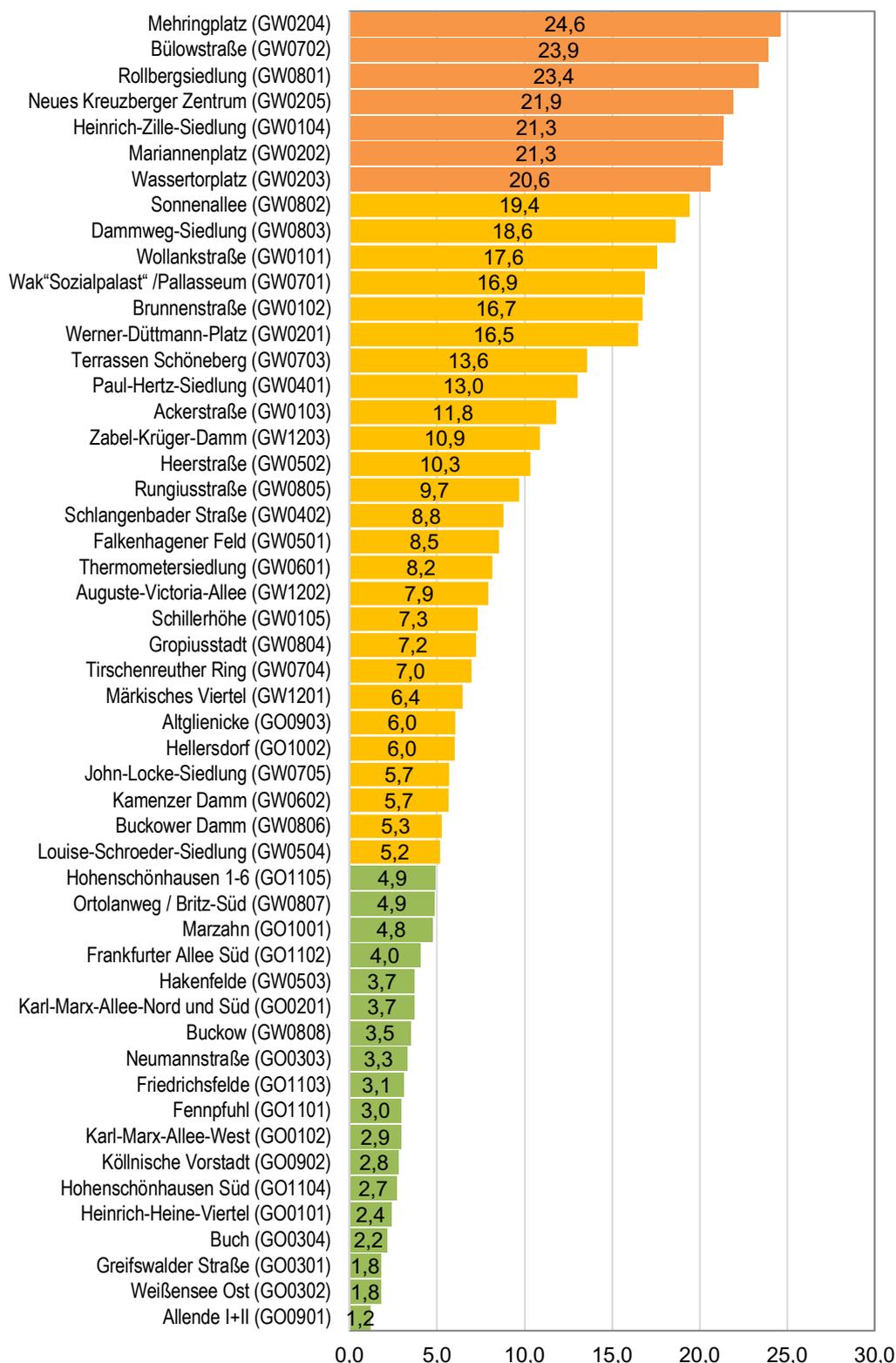
Abb. 5.6: Anteil Kinder in Transferbezug an allen Kindern (<15 Jahre)<sup>116</sup>



116 Eigene Berechnungen auf Basis des Monitoring Soziale Stadtentwicklung 2019 (Indikator S4)

Abb. 5.7: Anteil Jugendarbeitslosigkeit an EW zwischen 15 und 24 Jahren)<sup>117</sup>

<sup>117</sup> Eigene Berechnungen auf Basis des Monitoring Soziale Stadtentwicklung 2019 (Indikator K1)

Abb. 5.8: Anteil Altersarmut an allen EW ab 65 Jahren<sup>118</sup>

<sup>118</sup> Eigene Berechnungen auf Basis des Monitoring Soziale Stadtentwicklung 2019 (Indikator K1)

**BERLINER**  
**GROSSSIEDLUNGEN**  
**AM**  
**SCHEIDEWEG ?**



**HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN**  
*APRIL 2021*





## **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 geringem 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 konkurrenzlos 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 Ausgabe Seite. 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.