

## White Paper

### Zukunftschancen ostdeutscher Großwohnsiedlungen

#### Vorrangiger Forschungsbedarf

***Dieses White Paper ist im Ergebnis der Tagung „Zukunftschancen ostdeutscher Großwohnsiedlungen“, die am 04.03.2011 auf Einladung der Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung GmbH - UFZ und des Leibniz-Instituts für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS) stattfand, hervorgegangen.***

Mit dem vorliegenden White Paper verfolgen die Unterzeichnenden des Papiers das Anliegen, die Entwicklungschancen von ostdeutschen Großwohnsiedlungen als Bestandteil der Städte wieder stärker in die öffentliche Debatte zu bringen. Mit rund einer Million Wohnungen machen Großwohnsiedlungen derzeit in Ostdeutschland etwa ein Sechstel des gesamten Wohnungsbestandes aus. Die soziale Konzeption und städtebauliche Struktur der Großwohnsiedlungen der 1950er bis 1980er Jahre stehen in der Tradition des Siedlungsbaus der 1920er Jahre in Deutschland. In den vergangenen Jahren haben die Großwohnsiedlungen in Ostdeutschland starke Umbrüche erfahren, die in ihrer Dynamik und Reichweite beispiellos sind. Aufgrund dieser quantitativen und qualitativen Rahmungen wurde der Fokus des White Papers gezielt auf ostdeutsche Großwohnsiedlungen gerichtet. Das White Paper hebt Herausforderungen hervor, die über die aktuell oft einseitige Debatte zum Stadtumbau in Großwohnsiedlungen mit ihrem Schwerpunkt auf den Abriss von Wohnungen hinausgehen. Es fordert eine sachliche Bestandsaufnahme, um die langfristig nachhaltige Entwicklung der Städte mit ihrem unterschiedlichen Wohnungsbaubestand zu unterstützen.

In den radikalen Veränderungen der letzten beiden Jahrzehnte überlagerten sich städtebauliche und soziale mit infrastrukturellen und wohnungswirtschaftlichen Problemlagen. Die daraus folgenden, komplexen Wirkungen sind bisher kaum erforscht. Schlagworte wie Alterung, Abriss, Unterauslastung bzw. Schließung von Schulen, Verkauf kommunaler Wohnungsbestände oder drohender sozialer Statusverlust markieren zusammenhangslos punktuelle Probleme. Entgegen aller stigmatisierenden Stimmen weisen viele dieser Quartiere eine hohe Ortsverbundenheit der dort lebenden Menschen auf, sie erfahren private und öffentliche Investitionen, und auch Klimaschutzbestrebungen formulieren hohe Erwartungen an das CO<sub>2</sub>-Einsparpotenzial in genau diesem Quartierstyp. Daraus resultieren Fragestellungen, für die es noch keinerlei überzeugende Antworten gibt. Doch gerade jetzt ist die politische und wissenschaftliche Aufmerksamkeit für Großwohnsiedlungen rückläufig. Um jedoch auf der Grundlage wissenschaftlicher Analysen sachliche Stabilisierungs- und Entwicklungspotentiale erkennen und gezielt nutzen zu können, brauchen sie diese Beachtung. Hierfür bieten wir unsere Expertise an, um einen breiten gesellschaftlichen Dialog zum Thema zu befördern.

Folgende Themenfelder werden von uns als vorrangiger Forschungsbedarf angesehen:

### **1. Differenzierung und Typisierung von Großwohnsiedlungen, insbesondere im Zusammenhang zur Gesamtstadt**

Die Entwicklung von Großwohnsiedlungen ist differenzierter als es die öffentliche oder mediale Wahrnehmung suggeriert. Eine Generalisierung von Entwicklungschancen allein aus der Binnensicht eines Quartiers oder über den Baustrukturtyp ist nicht zielführend. Die Entwicklungspfade hängen vielmehr von der Einbettung der Siedlungen in den gesamtstädtischen Zusammenhang, der Entwicklung im Vergleich zu vorhandenen anderen Wohnungsmarktsegmenten sowie der Entwicklungsdynamik der Gesamtstadt ab. Anhand dieser Kriterien sind Typen von Großwohnsiedlungen zu bestimmen, die über ein unterschiedliches Maß an zukunftsfähigem Entwicklungspotenzial verfügen. Auf dieser Basis können Investitionsschwerpunkte abgeleitet werden.

### **2. Rückgang der Einwohnerzahl und „Quartiere auf Zeit“**

Trotz aller bisher getätigten Aufwertungsmaßnahmen wird die Einwohnerzahl in einem großen Teil der Siedlungen weiter zurückgehen. Die Ursachen von Schrumpfungsprozessen sind mittlerweile gut untersucht, jedoch besteht über die weiteren Verläufe und deren Konsequenzen Unkenntnis. Zudem vollziehen sich die Bevölkerungsverluste sozial und demographisch selektiv und nicht linear. Auf länger anhaltende stabile Phasen können Entwicklungssprünge in Richtung weiterer Aufwertung oder Verfall folgen. Als neues Phänomen sind „Quartiere auf Zeit“ zu verzeichnen, für deren begrenzte Existenz eine akzeptable Lebensqualität und Daseinsvorsorge zu sichern sind. Dazu müssen nachhaltige Instrumente und Strategien für die Absicherung akzeptabler Wohnbedingungen entwickelt werden, die sowohl den notwendigen Substanzerhalt sichern als auch langfristige Fehlinvestitionen vermeiden.

### **3. Quantitative und qualitative Infrastrukturanpassung**

Eine angemessene Infrastruktur muss für eine sich verringernde Einwohnerzahl und zunehmend ältere Bewohnerschaft vorgehalten werden. Die zu erwartende Altersarmut in ostdeutschen Kommunen wird die Problemlagen noch verschärfen, zumal in Regionen, die stark von Arbeitsplatzmigration der Kindergeneration und demzufolge dem Wegfall von Versorgungs- und Betreuungsleistungen betroffen sind. Der Infrastrukturbedarf ändert sich somit auch qualitativ. Ältere brauchen andere Einrichtungen und Dienstleistungen als die einst für vornehmlich junge Familien geschaffenen. Wie die erforderliche Infrastruktur bereitgestellt werden kann, ist bisher unklar, denn schrumpfende Kommunen mit angespannter Haushaltslage setzen zur Kostenersparnis eher auf eine Reduzierung von Infrastruktur, als auf einen qualitativen Ausbau für bestimmte Bewohnergruppen.

### **4. Verschärfung kleinteiliger Segregationsprozesse**

Die vergleichsweise günstigen Mieten und die kleinen Wohnungsgrößen haben in vielen Großwohnsiedlungen zu verstärkten Zuzügen sozial schwacher Haushalte geführt, auch wenn die lokal-regionalen Unterschiede groß sind. Hierdurch gerät die bis heute noch tendenziell stabile soziale Mischung unter Druck. Das Ineinandergreifen von sozial-, alters- und milieuspezifischen Wohnstandortentscheidungen auf weiter segmentierten Wohnungsmärkten führt zu kleinteiligen Segregationsprozessen bis auf Gebäudeebene. In zunehmender

dem Maße werden Konflikte zwischen etablierten Alteingesessenen und zuziehenden „Problemhaushalten“ sowie Generationenkonflikte beobachtet. Darüber hinaus trägt eine Internationalisierung der Bewohnerschaft durch MigrantInnen zu einer Neuausrichtung von Nachbarschaften bei. Die in Entstehung begriffenen Segregations- und Konfliktmuster gilt es aufzudecken, um einer extremen Ausprägung gezielt entgegenwirken zu können. Dafür sind neue Formen und Instrumente der Beeinflussung sozialräumlicher Entmischung zu entwickeln und bestehende zu qualifizieren.

### **5. Politische und planerische Steuerung in Großwohnsiedlungen (Governance)**

Die Heterogenität der Eigentümer in Folge fortgesetzter Verkäufe kommunaler und genossenschaftlicher Bestände hat sich stetig vergrößert. Hierdurch kommt es zu einem Nebeneinander sehr verschiedener Immobilienverwertungsstrategien auf engstem Raum. Außerdem sind staatliche Fördermittel, die zur Stabilisierung der Wohngebiete in der Vergangenheit in Anspruch genommen werden konnten, deutlich zurückgegangen und stehen auch weiterhin unter starkem Kürzungsdruck. Die Wechselwirkungen zwischen den kommunalen und den Landesstrategien, den Rahmensetzungen des Bundes und den Interessen der unterschiedlichen wohnungswirtschaftlichen Akteure sind lokal sehr verschieden. Dies ist stärker zu beleuchten, um Erfolgsbedingungen für die Herausbildung tragfähiger Akteursstrukturen zu bestimmen. Gleichzeitig ist die Steuerbarkeit mit den vorhandenen Planungsinstrumenten kritisch zu beleuchten und es sind Vorschläge zur Weiterentwicklung zu erarbeiten.

### **6. Erkennen von Mobilitätsmustern und deren gezielte Beeinflussung**

Mobilitätsmuster in Großwohnsiedlungen sind vielfältig. Eine Reduzierung auf Bleiben oder Gehen greift zu kurz. Neben dem Wegzug sind auch vielfache Umzüge innerhalb der Siedlungen, Zuzüge von außerhalb und Rückzüge ehemaliger Bewohner festzustellen. Zur Stabilisierung der Siedlungen werden detaillierte Kenntnisse zu einzelnen Motiven für gruppenspezifische Wohnstandortentscheidungen ebenso benötigt wie Wissen über das Zusammenspiel von Entscheidungskriterien. Anreize zum Zuzug und zum Bleiben in der Großwohnsiedlung brauchen eine gezielte Ausrichtung. Auch für die Prognose der zukünftigen Wohnraumnachfrage, der Infrastrukturentwicklung oder der politischen Steuerung sind Detailkenntnisse jenseits der Wanderungsstatistiken erforderlich.

### **7. Umweltgerechte Gebietsentwicklung, insbesondere energetische Sanierung der Gebäude**

Aus ökologischer Perspektive weisen Großwohnsiedlungen deutliche Potenziale auf, die im Sinne nachhaltiger, insbesondere umweltgerechter Stadtentwicklungsstrategien zu nutzen sind: Sie weisen eine dichte Bauform mit einem geringen Anteil versiegelter Fläche auf, sie sind oft sehr gut durch ÖPNV und Radwegenetze erschlossen, die Luftqualität an Stadtrandlagen ist günstig und die Grünraumqualitäten sind hoch. Die Klimaschutzbemühungen der Bundesregierung identifizieren im baulichen Bestand hohes Potenzial zur Emissionsreduzierung infolge energetischer Sanierung, da die technischen Bedingungen günstig sind und keine Denkmalschutzrestriktionen vorliegen. Diese Qualitäten sind im Sinne umweltgerechter Gebietsentwicklung zu nutzen und weiter zu stärken.

## **8. Bedeutung der Wohnsiedlungen für die Struktur des deutschen Wohnungsmarktes**

Die Bedeutung des sozial orientierten Wohnungsbaus bereits seit den 1920er Jahren für die soziale Wohnraumversorgung sowie die geringe Krisenanfälligkeit des deutschen Wohnungsmarktes hat sich aktuell in der internationalen Immobilienkrise gezeigt: während unsymmetrische, nahezu ausschließlich auf privates Einzeleigentum setzende Marktstrukturen in den USA und anderen Ländern zum Auslöser der Krise wurden, hat sich die ausbalancierte Marktstruktur in Deutschland mit ihren unterschiedlichen Marktsegmenten als volkswirtschaftlicher und sozialer Stabilisator erwiesen. Von Bedeutung ist daher die Frage, welche strategische sozialpolitische wie volkswirtschaftliche Langzeitwirkung unterschiedliche Wohnungsmarktstrukturen haben und welche Rolle dabei den großen Wohnsiedlungen des Mietwohnungsbaus zukommt.

## **9. Zusammenspiel von ökologischer Aufwertung, städtebaulicher Weiterentwicklung und sozialräumlicher Differenzierung durch neue methodische Zugänge beleuchten**

Die Zukunft der Großwohnsiedlungen entscheidet sich letztendlich im Zusammenspiel der oben genannten Faktoren. Ob z.B. die ökologischen Qualitäten genutzt werden können, hängt von sozioökonomischen Rahmenbedingungen ab. Diese komplexen Prozesse bedürfen der Beachtung von Wechselwirkungen, Überlagerungen und Gegenläufigkeiten. Dazu sind neue und weiterentwickelte methodische Zugänge erforderlich, die explizit inter- und transdisziplinär ausgerichtet sind. Es werden Wissensvorräte sowohl aus Langzeitstudien als auch aus Modellierungen, Simulationen oder Szenariotechniken, die auf die Zukunft gerichtet sind, gebraucht. Dadurch kann die Entscheidungsunterstützung in der Praxis erheblich verbessert werden.

## **10. Ostdeutsche Großwohnsiedlungen im europäischen und im historischen Kontext betrachten**

Um festgefahrene Sichtweisen in der (ost)deutschen Diskussion aufzubrechen, empfiehlt sich eine Internationalisierung der Beschäftigung mit Großwohnsiedlungen. Von besonderem Interesse ist dabei Osteuropa, da hier Großwohnsiedlungen ein wesentlich größeres Wohnungsmarktsegment als in Westeuropa bilden und Parallelen in der Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte zu Ostdeutschland aufweisen. Zudem müssen die Großwohnsiedlungen in einen größeren historischen Kontext eingebettet werden, der Verbindungen herstellt zum Siedlungsbau der 1920er Jahre. Genauer zu untersuchen ist dabei die Frage danach, welche besonderen Merkmale des Siedlungsbaus auch weiterhin zukunftsfähig sind.

### **Fazit**

Zusammengefasst muss festgestellt werden, dass die Entwicklung in Großwohnsiedlungen heute differenzierter denn je verläuft. Neben ernstzunehmenden Problemen verfügen sie über nicht zu vernachlässigende Potenziale, die für eine klimagerechte und nachhaltige Stadtentwicklung genutzt werden sollten. Diese Differenziertheit von Entwicklungschancen ist in der aktuellen Diskussion jedoch kaum zu erkennen. Es ist daher notwendig, die aktuelle Lage der ostdeutschen Großwohnsiedlungen genau in den Blick zu nehmen, deren Herausforderungen zu verstehen und die Weichen für die weitere Entwicklung dieser Siedlungen richtig zu stellen. Für eine zukunftsfähige Weiterentwicklung dieses Quartierstyps braucht es das nötige Wissen, um komplexer werdende Problemlagen zu bewältigen.

## Die Unterzeichnenden

### *InitiatorInnen:*

**Prof. Dr. Sigrun Kabisch und Dr. Katrin Großmann**, Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung GmbH - UFZ, Leipzig, Department Stadt- und Umweltsoziologie

**Dr. Heike Liebmann und Dr. Matthias Bernt**, Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS), Erkner, Forschungsabteilung Regenerierung von Städten

### *MitautorInnen:*

**Dr. Ingeborg Beer**, Stadtforschung + Sozialplanung, Berlin

**Nico Grunze**, Doktorand an der Humboldt-Universität zu Berlin

**PD Dr. Christine Hannemann**, Humboldt-Universität zu Berlin, Institut für Sozialwissenschaften, Stadt- und Regionalsoziologie

**Stefan Heinig**, Stadt Leipzig, Stadtplanungsamt, Abt. Stadtentwicklungsplanung

**Dr. Günter Herfert**, Leibniz-Institut für Länderkunde – IfL, Leipzig

**Dr. phil. Dr.-Ing. Bernd Hunger**, Kompetenzzentrum Großsiedlungen e.V., Berlin

**Tobias Jacobs**, ANALYSE & KONZEPTE, Beratungsgesellschaft für Wohnen, Immobilien und Tourismus mbH, Hamburg/Droyßig

**Dr. Carsten Keller**, Vertretungsprofessur Universität Duisburg-Essen, Forscher am Centre Marc Bloch, Berlin

**František Kubeš und Eva Gregorová**, Amt für Stadtstrategie im Magistrat der Stadt Brno

**PD Dr. ing. habil. Angelika Mettke**, BTU Cottbus, Fakultät für Umweltwissenschaften und Verfahrenstechnik

**Dr. Anja Nelle**, Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS), Erkner, Forschungsabteilung Regenerierung von Städten

**Prof. Dr. Dieter Rink, Dr. Nadja Kabisch**, Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung GmbH - UFZ, Leipzig, Department Stadt- und Umweltsoziologie

**Prof. Dr.-Ing. Heidi Sinning**, Institut für Stadtforschung, Planung und Kommunikation (ISP), Fachhochschule Erfurt

**Dr. Birgit Wolter**, Institut für Gerontologische Forschung e.V., Berlin

**Juni 2011**