

Dr. Bernd Hunger

Berlin, 7.8. 2023

Strategien für Großsiedlungen

Internationaler Workshop des Kompetenzzentrums Großsiedlungen am 6./7. Juli 2023 in Berlin

Anliegen

Am 6. und 7. Juli 2023 hat das Kompetenzzentrum Großsiedlungen e.V. Experten aus 6 Ländern zu einem Internationalen Workshop eingeladen. Was war der Anlass?

In den 1960er Jahren wurden bis in die 1980er Jahre hinein in nahezu allen Ländern West- und Nordeuropas große Wohnsiedlungen errichtet, um die Knappheit an Wohnraum zu beseitigen. Mittlerweile sind die großen Komplexe mit ihrem Zukunftsversprechen des modernen Wohnens für alle in die Jahre gekommen und haben einen grundhaften sozialen Wandel erlebt.

Zum einen muss der Bestand – nicht zuletzt aufgrund der Anforderungen des Klimawandels – erneuert werden. Zu überprüfen ist zudem, ob die städtebaulichen Strukturen noch heutigen Bedürfnissen entsprechen und zukunftsfähig sind.

Zum anderen sind Teile der Großsiedlungen – nicht alle – zu sozialen Brennpunkten geworden, in denen überdurchschnittlich viele Haushalte mit niedrigen Einkommen und Migrationshintergrund leben. Integrationsprobleme sind offensichtlich und fanden im Bandenunwesen wie in Stockholm, in Silvesterkrawallen wie in Berlin oder den Ausschreitungen in Paris in diesem Jahr bereits ihren extremen Ausdruck.

Europaweit diskutiert wird die Zukunft der Großsiedlungen vor allem unter zwei Gesichtspunkten:

- Welche Konzepte der Belegungspolitik und der Gemeinwesenbetreuung sind geeignet, um den Zusammenhalt der Nachbarschaften zu fördern und Parallelgesellschaften zu vermeiden?
- Welche städtebaulichen Maßnahmen und hochbaulichen Angebote können zur sozialen Mischung der Nachbarschaften beitragen?

Eingeladen waren Partner aus Stockholm, Amsterdam, Kopenhagen, Zürich und Straßburg. Von deutscher Seite nahmen Akteure der Wohnungswirtschaft, der Gemeinwesenarbeit, der Forschung und der Kommunalverwaltung teil.

Deutsche Erfahrungen

Der erste Tag diente der Information der Gäste über die Situation der Großsiedlungen in Deutschland.

Bernd Hunger, Vorstandsvorsitzender des Kompetenzzentrum Großsiedlungen e.V., schilderte die Bedeutung der Großsiedlungen für die Wohnraumversorgung. Immerhin leben 8 Mio. Menschen in den ca. 4 Mio. Wohnungen der großen Quartiere. Die städtebauliche und hochbauliche Erneuerung der Großsiedlungen schreitet voran. Dabei zeigt sich, dass strukturelle Besonderheiten wie kompakte Bebauung, großzügige Freiräume und umbaufähige soziale Infrastruktur den Anforderungen der perspektivischen Klimaneutralität des Wohnens besser entgegenkommen als andere städtebauliche Strukturtypen.

Besorgniserregend sei die Zunahme der sozialen Segregation. Der Anteil von Haushalten mit niedrigem Einkommen und Migrationshintergrund liegt weit über den städtischen Durchschnittswerten, die Integrationserfordernisse sind erheblich. Die im Ländervergleich starke Zuwanderung bringt immer mehr Kommunen an die Grenzen der Belastbarkeit und betrifft vor allem die Großsiedlungen, da die kommunalen Wohnungsunternehmen dort ihre größten Bestände haben.

Guido Schwarzendahl, Vorstand des Bauvereins Halle – Leuna eG und Präsident des Weltverbandes CHI Cooperative Housing International, schilderte die Herausforderungen in der Großstadt Halle, die einen starken Rückgang der Bevölkerungszahl verkraften musste. In den Großsiedlungen Neustadt und Silberhöhe wurden leerstehende Wohnungen in großer Zahl abgerissen. Mittlerweile stabilisiert sich die Bevölkerungszahl durch die seit 2015 anhaltend hohe Zuwanderung wieder, gleichzeitig verstärkt sich aber die soziale Entmischung, da die zuwandernden ebenso wie die einkommensschwachen Haushalte preiswerten Wohnraum vor allem in den Großsiedlungen finden.

Barbara Engel, Professorin am KTI Karlsruher Institut für Technologie, kommentierte die Statements. Sie wies auf die großen Unterschiede in der lokalen Ausgangslage hin – von Leerstand und Abriss in schrumpfenden Städten bis hin zum ergänzenden Wohnungsbau innerhalb der Quartiere auf angespannten, meist großstädtischen Wohnungsmärkten. Sie unterstrich, dass beide Referenten zu der gleichen Schlussfolgerung kamen: Die Großsiedlungen schultern die größten Integrationsaufgaben und entlasten damit andere Stadtquartiere. Sie erfordern daher mit Recht besondere politische Aufmerksamkeit und Unterstützung – von einer sensiblen Belegungspolitik und bis hin zu auf die Bedürfnisse der Nachbarschaften zugeschnittenen dauerhaften Förderprogrammen.

Eine Besichtigung der **Hufeisensiedlung** und der **Gropiusstadt** rundete die Informationen für die ausländischen Gäste mit einem Einblick in die Großsiedlungen Berlins ab.

Erfahrungen aus fünf Ländern

Am zweiten Tag stellten die Gäste die Situation der Großsiedlungen in ihren Ländern sowie die sozialen und städtebaulichen Erneuerungskonzepte vor.

Schweden:

Viktoria Raft vom schwedischen Verband der Wohnungswirtschaft „Sveriges Allmännyttan“ beschrieb das Leitbild des sozial orientierten schwedischen Wohnungsbaus mit „good living for everyone“. Die schwedische Wohnungspolitik zielt gemäß diesem Leitbild auf breite Schichten der Bevölkerung, um mit dieser umfassenden Zielbestimmung die soziale Mischung der Nachbarschaften zu unterstützen.

Um die wirtschaftliche Tragfähigkeit des Wohnungsbaus und der Bewirtschaftung zu sichern, werden die Mieten jährlich durch eine unabhängige Kommission angepasst, wobei Indikatoren wie Inflationsrate, Baukostenentwicklung und Lohnentwicklung berücksichtigt werden.

Die Unterstützung von Haushalten mit niedrigem Einkommen erfolgt nicht über subventionierte niedrige Mieten, sondern ausschließlich über Subjektförderung, die derzeit ca. jeden 7. Haushalt (oder Person?) erreicht.

Bewohnerbeteiligung ist gesetzlich vorgeschrieben. Die Wohnraumvergabe erfolgt nach Wartelisten, wobei auf angespannten Märkten und besonders nachgefragten Lagen die Wartezeit mehr als 10 Jahre betragen kann.

Für die Wohnungsunternehmen ist es verpflichtend, ökonomische Prinzipien mit sozialer Verantwortung zu verbinden. Wie das konkret geschieht, wurde von **Chris Österlund**, CEO der kommunalen Wohnungsbaugesellschaft „Botkyrkabitten“ beschrieben.

Das mit ca. 11.000 WE markbestimmende Wohnungsunternehmen der Stadt Botkyrka an der Peripherie Stockholms arbeitet nach strikt wirtschaftlichen Prinzipien und steigert den Unternehmenswert sowie den wirtschaftlichen Ertrag durch eine klare Orientierung auf die Unterstützung der Nachbarschaften. Ordnung und Sicherheit haben dabei höchsten Stellenwert, begleitet durch die Schaffung von Arbeitsplätzen im Quartier (Dienstleistungen), die Aufwertung des öffentlichen Raumes und die Anregung von vielfältigen Formen der Nachbarschaftsarbeit.

Parallel zum sozialen Engagement in den Nachbarschaften saniert das Wohnungsunternehmen schrittweise den Bestand. Beeindruckend war an der Schilderung der Referentin, wie der wirtschaftliche Erfolg des Unternehmens auf dem Attraktivitätsgewinn des Quartiers durch konsequente Nachbarschaftsarbeit beruht. Methodische und inhaltliche Leitlinien der Unternehmensstrategie sind die Nachhaltigkeitsprinzipien der Agenda 2030 der UNO.

Trotz dieser Anstrengungen ist nicht zu übersehen, dass soziale Brennpunkte in einigen schwedischen Großsiedlungen vorhanden sind. Angesichts der Konflikte mit organisierter Bandenkriminalität ist die Überforderung der Nachbarschaften zu einem prioritären politischen Thema geworden.

Dänemark

Marie Stender schilderte aus der Perspektive ihrer Forschungsarbeit an der Universität Aalborg die politischen Initiativen zur Vermeidung von Parallelgesellschaften in benachteiligten Quartieren.

Der generelle Ansatz der sozialen Wohnraumversorgung in Dänemark ist ähnlich wie in Schweden nicht „social housing“ im Sinne stigmatisierten Sozialwohnungsbaus, sondern „housing for all“. In den „non-profit housing units“ lebt ein Sechstel der dänischen Bevölkerung.

Seit 2010 existiert eine Liste, in die Quartiere mit folgenden Merkmalen aufgenommen werden:

- mehr als 40% Transferempfänger („unemployed“),
- mehr als 50% nicht – westlicher Hintergrund („non western background“),
- mehr als 60% nur Grundschulabschluss,
- weniger als 55% des regionalen Einkommens,
- mehr als 2,18% Kriminalitätsrate („convicted of crime“).

Der „parallel society act“ von 2018 definiert Maßnahmen zur besonderen Förderung dieser Quartiere. In einigen Quartieren erfolgen erhebliche strukturelle Veränderungen, um durch Abriss und Neubau Attraktivitätsgewinne zu schaffen. Das Echo sei innerhalb der betroffenen Nachbarschaften geteilt: einerseits wird die Aufwertung des eigenen Wohnumfelds begrüßt, andererseits werden vorhandene soziale Netzwerke zerstört.

Das politische Konzept Dänemarks weist im Ländervergleich zwei Besonderheiten auf: zum einen wird mit einem definierten Indikatorenset versucht, Benachteiligung anhand kultureller, sozialer und Bildungskriterien zu definieren. Zum anderen konzentriert sich die Berücksichtigung des Migrationshintergrundes auf den „nichtwestlichen background“, das heißt, der Anteil von Menschen aus dem westlichen Kulturkreis an der Quartiersbevölkerung wird hinsichtlich der Integrationserfordernisse als unproblematisch angesehen.

Eine von 2018 bis 2028 angelegte Evaluation der Universität wird das Resultat der Maßnahmen dokumentieren.

Frankreich

Sabine Vetter, Forschungsdirektorin bei ADEAS, Agentur für Städtebau und Stadtplanung des Ballungsraumes Straßburg, schilderte, dass Frankreichs 5 Mio. Sozialwohnungen zur Hälfte im Großraum Paris konzentriert sind. 500 Viertel – nicht nur in Großsiedlungen gelegen - sind definiert als „quartiers prioritaires“ (QPV).

Diese Viertel erhalten besondere Unterstützung, in Frankreich bezeichnet als „Positive Diskriminierung“.

Zur Unterstützung der sozialen Mischung ist vorgeschrieben, dass in jedem Stadtteil mindestens 25% Sozialwohnungen vorzusehen sind. Damit ist eine

Basis dafür gegeben, dass Umzüge aus den benachteiligten Siedlungen in andere Viertel möglich sind.

Innerhalb der Großsiedlungen fanden und finden erhebliche Abrisse statt, insbesondere vielgeschossige Bauten wurden abgerissen und durch flachere Neubauten ersetzt. Dabei gilt, dass eine abgerissene Sozialwohnung nicht durch eine neue Sozialwohnung am gleichen Standort ersetzt werden darf.

Bemerkenswert an dem französischen Konzept ist im Ländervergleich, dass preiswerter Wohnraum (Sozialwohnungen) in etablierten Vierteln verpflichtend eingefordert wird und im Umkehrschluss innerhalb der prioritären Quartiere kein Sozialwohnungsbau stattfinden darf.

Freilich setzt die Realität der Verteilung des gesamten Wohnungsfonds über die verschiedenen Quartiere enge Grenzen, gleichwohl ist zumindest der politische Anspruch formuliert und ein Instrumentarium für seine Umsetzung ausgearbeitet.

Schweiz

Dr. Nathanea Elte, Präsidentin der ABZ Allgemeine Baugenossenschaft Zürich, stellte die Besonderheiten des Schweizer Modells der sozialen Wohnraumversorgung vor. Die Wohnungsgenossenschaften übernehmen die Rolle der kommunalen Wohnungsunternehmen, sie besitzen ca. 10% aller Wohnungen.

Gemäß dem genossenschaftlichen Gedanken haben die Mitglieder weitreichenden Einfluss auf das Handeln ihrer Genossenschaft. Die Wohnungsbelegung ist so geregelt, dass die Haushalte aus größeren Wohnungen nach dem Auszug der Kinder umziehen in kleinere Wohnungen (was zwar mietvertraglich geregelt ist, manchmal aber am Fehlen einer ausreichenden Anzahl kleiner WE scheitert).

Die ABZ hat ihre Zielstellungen in einem „Siedlungskompaß“ zusammengefasst, der mit einem Indikatoren-Set den für jedes erfasste Thema erreichten Grad der Zielerreichung beschreibt.

Die Nachbarschaften werden von der Genossenschaft weitreichend in ihren Initiativen unterstützt, wodurch vielfältige Formen des genossenschaftlichen Zusammenlebens praktiziert werden. Zugleich sind klare Regeln des genossenschaftlichen Wohnens festgelegt, die allen bekannt und akzeptiert sind, wodurch Konflikte eher die Ausnahme sind. Hilfreich für das nachbarschaftliche Zusammenleben ist der kulturelle Konsens über die Regeln des nachbarschaftlichen Umgangs miteinander.

Niederlande

Pepijn Bakker, strategy manager der Amsterdamer Wohnungsbaugesellschaft „Rochdale“, stellte die Erfahrungen seines non-profit Unternehmens vor, dass sich als „social housing provider“ mit 48.000 WE, darunter viele Bestände in der bekannten Großsiedlung Bijmer, versteht.

50% der Amsterdamer Bevölkerung haben das Anrecht auf eine Sozialwohnung („Social housing“), das Einkommen ist der einzige Indikator. Die derzeitige Einkommensgrenze liegt bei 45.000 EUR im Jahr.

„Rochdale“ verfolgt eine doppelte Strategie zur Verbesserung der sozialen Mischung: bauliche Regeneration und Belegungspolitik. Das Beispiel der Großsiedlung Bijmer verdeutlicht den städtebaulichen Strukturwandel, mit dem ein Attraktivitätsgewinn des Viertels angestrebt wird. Zum einen entsteht auf großen Abrissflächen kleinteiliger Wohnungsbau im Eigentum, der neue Bewohnergruppen ansprechen soll. Gleichzeitig wird der Bestand erneuert, wobei an geeigneten Stellen in den Erdgeschossen Gewerbe und soziale Infrastruktur eingeordnet wird.

Soziale Wohnungsunternehmen sind in den Niederlanden gesetzlich verpflichtet, bezahlbaren Wohnraum anzubieten. Sie schließen, wie „Rochdale“, Vereinbarungen mit ihren Kommunen zur Wohnungsbelegung ab, um für jede Einkommensgruppe Wohnungen anbieten zu können. So haben sie zumindest teilweise Einfluss darauf, welche Einkommensgruppen in welchem Umfang Wohnungen in ihren Beständen erhalten können. So kann „Rochdale“ z.B. in Amsterdam 30% der neu gebauten WE an Haushalte mit höherem Einkommen vermieten.

In ärmeren Quartieren (poorer areas) können 50% der Wohnungen an Haushalte vermietet werden, die Arbeit haben und keine staatliche Unterstützung beziehen. Umgekehrt können in bessergestellten Bereichen (stronger areas) 90% der Wohnungen an Haushalte vergeben werden, die staatliche Unterstützung erhalten.

Der Weg zu einer besseren sozialen Mischung ist auch in den Niederlanden schwierig. „Rochdale“ strebt langfristig für Quartiere wie in Bijmer an, statt 100% Sozialmiete den Anteil auf 50% zu senken, 15% WE zu mittlerer Miete anzubieten und 35% Wohneigentum anzubieten.

Zusammenfassung

Was lernen wir aus dem internationalen Vergleich der Strategien für die Entwicklung von Großsiedlungen?

Im Vergleich:

Dänemark – Schweden – Niederlande – Schweiz – Frankreich -

Deutschland

I Sozialer Zusammenhalt – Ausgangslage und Konzepte

1 Besondere Integrationsleistungen erfordern besondere Unterstützung

Alle beteiligten Länder widmen den Großsiedlungen besondere politische Aufmerksamkeit. Warum?

Die Großsiedlungen leisten einen überproportionalen Beitrag zur Wohnraumversorgung besonders bedürftiger Haushalte. Sie schultern Integrationsleistungen für die Stadt als Ganzes und entlasten damit andere Quartiere. Erforderlich ist eine dieser Bedeutung adäquate politische Aufmerksamkeit und Förderung.

In den letzten Jahren sind in allen Ländern vielfältige Maßnahmen zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts in den Großsiedlungen ergriffen worden. Dennoch schreitet in allen am Workshop beteiligten Ländern die soziale und ethnische Segregation zwischen den verschiedenen Stadtquartieren voran und betrifft am augenscheinlichsten die Großsiedlungen. Sie ist zum einen die Folge von Zuwanderung und sozialer Polarisierung. Sie ist zum anderen aber auch das Ergebnis einer Wohnungspolitik, die auf die sozialen Konsequenzen einer rein sozialpolitisch gesteuerten Verteilung von Wohnungen ohne räumlichen Quartiersbezug jahrzehntelang nicht geachtet hat.

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

2 Soziale Mischung als übereinstimmendes gemeinsames Ziel

Alle Länderbeiträge stimmten darin überein, dass die Entstehung von Parallelgesellschaften den Zusammenhalt der Gesellschaft gefährdet. Der Integration der verschiedenen sozialen Gruppen und Ethnien kommt deshalb eine zentrale Bedeutung zu. Nahräumliches Zusammenleben wird als notwendig erachtet, damit im nahräumlichen Zusammenleben Integrationsmöglichkeiten entstehen können.

Die Wohnungspolitiken der am Workshop beteiligten Länder zielen programmatisch auf soziale Mischung. Vermieden wird eine Verengung des staatlichen Versorgungsauftrags auf benachteiligte Haushalte. „Living for all“ (Schweden) oder „housing for all“ (Dänemark) sind Synonyme für „breite Schichten“ als Zielgruppe der Wohnungspolitik in Deutschland.

3 Besondere Bedeutung der Belegungspolitik

Angestrebt werden Quartiere, in denen besonders bedürftige Haushalte mit breiten Schichten der Bevölkerung nachbarschaftlich zusammenleben. Der Belegungspolitik wird daher ein hoher Stellenwert eingeräumt. Angestrebt wird eine sozial ausgewogene Balance zwischen der Belastbarkeit der vorhandenen Nachbarschaften, der Versorgung besonders bedürftiger Haushalte und der Versorgung breiter Schichten der Bevölkerung mit Wohnraum. Zur Erreichung dieser Balance verfolgen die beteiligten Länder verschiedene Wege:

- Belegungs-Obergrenzen für benachteiligte Quartiere, die zur Vermeidung von Parallelgesellschaften den Zuzug nach definierten Kriterien dämpfen: (Dänemark)
- Spielräume bei Belegungsquoten für kommunale Wohnungsunternehmen, um überforderte Nachbarschaften zu vermeiden (Niederlande)
- Erhöhung des Anteils von bezahlbarem Wohnraum in bessergestellten Quartieren bei paralleler Dämpfung dieses Anteils in benachteiligten Quartieren (Niederlande, Frankreich).
- Erhöhung des Anteils an Eigentumswohnungen durch partiellen Abriss und Ersatz des Bestandes.

Das Ziel der sozialen Mischung nahm in den Länderbeiträgen stärker als in Deutschland den potenziellen Beitrag anderer Quartiere zur Entlastung der Großsiedlungen in den Blick.

Jede Großsiedlung ist anders. Erfolgversprechende Lösungen brauchen flexible Rahmenbedingungen, die den unterschiedlichen Bedarfen der jeweiligen Großsiedlung entsprechen. Starre Anforderungen und Vorgaben sind kontraproduktiv.

4 Anreize zur sozialen Mischung für alle Marktteilnehmer

In den Großsiedlungen agieren viele Vermieter: kommunale Wohnungsbaugesellschaften, Wohnungsgenossenschaften, private Wohnungsunternehmen und Einzeleigentümer.

Zur Unterstützung der sozialen Mischung werden in den beteiligten Ländern Konzepte realisiert, die geförderten und freifinanzierten Wohnungsbau kleinräumig mischen. Finanzielle Anreize und rechtliche Regelungen sollen die vor Ort agierenden Wohnungsunternehmen in ihrer ganzen Breite motivieren, sich in stärkerem Maße an der sozialen Wohnraumversorgung zu beteiligen, u.a.

- durch die kostengünstige Bereitstellung von Grundstücken nach Wettbewerben mit sozialen Vorgaben und wirtschaftlich tragbaren Rahmenbedingungen,
- durch Zuschüsse für Neubauvorhaben mit Belegungsbindungen.

5 Im Mittelpunkt: Bildungsförderung und soziale Infrastruktur

In den großen Quartieren wächst ein großer Teil der zukünftigen Generation heran. In den Schulen und im Wohnalltag entscheidet sich, ob Wertevermittlung und Bildung auf einem Niveau gelingen, die den Zusammenhalt, die Produktivität und damit den Lebensstandard der Gesellschaft auch zukünftig sichern. Der Qualität der Kindereinrichtungen und Schulen kommt deshalb zentrale Bedeutung zu.

Das Angebot an Freizeitmöglichkeiten, kulturellen Angeboten und sozialer Betreuung muss im Quartiersvergleich in jenen Quartieren, die die größten Integrationsleistungen schultern, am besten sein. Erreicht und berücksichtigt werden muss auch die Generation der Erstbezieher, für die das Quartier in besonderem Maße Heimat ist.

Etabliert haben sich in allen Ländern, ähnlich zum Quartiersmanagement in Deutschland, unterschiedliche Formen der Gemeinwesenarbeit, die zum einen auf Ordnung, Sicherheit und Sauberkeit achten und zum anderen Initiativen der Nachbarschaften unterstützen bzw. initiieren. Das Wohnumfeld und der öffentliche Freiraum spielt dabei eine besondere Rolle, um die Wohnqualität ebenso zu verbessern wie das Image des jeweiligen Quartiers.

6 Kommunale Wohnungsunternehmen - ökonomisch handlungsfähig in sozialer Verantwortung

Die Einkommensverhältnisse großer Teile der Bewohnerschaft in den Großsiedlungen erlauben den Kommunalen Wohnungsunternehmen nur geringe Spielräume für Investitionen im Bestand, um keine Verdrängungseffekte auszulösen.

Absehbar ist, dass vor allem die kommunalen Wohnungsunternehmen bei unterhalb der Kosten liegenden Mietpreisen und gleichzeitig notwendigen Investitionen zu Marktpreisen an die Grenzen ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit stoßen.

In allen Länderbeiträgen wurden daher Wege beschrieben, wie kommunale Wohnungsunternehmen als juristisch unabhängige Institutionen ihrem sozialen Auftrag nachkommen und dennoch wirtschaftlich erfolgreich handeln können. In Schweden geschieht das über konsequente Subjektförderung - die Mieten werden jährlich nach Inflationsrate, Einkommens- und Baukostenentwicklung festgelegt und die Haushalte erhalten je nach Einkommen gestaffelte Zuschüsse. In den anderen Ländern wird eine Mischung von Subjekt- und Objektförderung praktiziert, wobei die kommunalen Wohnungsunternehmen durch nach Quoten geregelte Anteile höherpreisiger Wohnungen Möglichkeiten der Quersubventionierung haben.

In den Vorträgen wurde deutlich, dass die kommunalen Wohnungsunternehmen und Genossenschaften ihr soziales Engagement bei der Unterstützung der Nachbarschaften in den letzten Jahren deutlich ausgeweitet haben und als

wesentliche Grundlage für ihren wirtschaftlichen Ertrag und die Wertsteigerung ihrer Bestände sehen.

7 Integration und soziale Mischung – ein mühevoller langer Weg

Alle Länderberichte belegen die Anstrengungen, um auf verschiedenen Wegen die Integration und den Zusammenhalt der Nachbarschaften in den Großsiedlungen zu unterstützen, aber die Erfolge sind gemessen an den Erwartungen bescheiden. Was sind die Gründe?

Zum einen ist der Druck auf die Kommunen groß, vor allem die bedürftigsten Haushalte zu versorgen – und der dafür geeignete bezahlbare und beeinflussbare Wohnraum befindet sich nun mal überproportional in den Großsiedlungen. Zum zweiten bringt die anhaltend hohe Zuwanderung die Integrationsfähigkeit der lokalen Gemeinwesen an die Grenzen der Belastbarkeit. Integration braucht Zeit und Ressourcen, und an beidem fehlt es. Unruhe und Sorge der lokalen Bevölkerung über die Gefahr der Überlastung der Sozialsysteme wachsen.

Dennoch: wie wäre die Situation ohne das aktive Gegensteuern der Kommunen und gemeinwohlorientierten Wohnungsunternehmen? Die Alternative wäre der Zerfall der Städte in etablierte und abgehängte Quartiere mit jeweils eigenen Kulturen und Ressentiments – das Gegenteil einer integrierten Stadtgesellschaft.

II Städtebauliche Konzepte

1 Potenzial der Großsiedlungen als Vorreiter beim Klimaschutz

Wurden in den 1990er Jahre die Großsiedlungen als „Dinosaurier“ eines überkommenen Wohnungsbaus belächelt und diskreditiert, so hat sich der Blick vor dem Hintergrund des Klimawandels verändert:

Großsiedlungen sind durch die Verbindung von kompaktem Wohnen, großzügigem Freiraum und zentraler Energieversorgung potenzielle Vorreiter beim Klimaschutz. Mit ihrem in der Regel guten öffentlichen Verkehrsanschluss, ihrer Barrierefreiheit in weiten Bereichen und ihren Flächenreserven bieten sie zudem gute Voraussetzungen für die Erprobung neuer Formen der Mobilität.

Absehbar sind Vorteile beim Betrieb und der Bewirtschaftung, da sich die technischen Systeme in den Quartieren in vielen Fällen kostengünstiger an die Anforderungen der Klimaneutralität und Ressourceneinsparung anpassen lassen als in anderen städtebaulichen Quartierstypen.

Kommen diese Kostenersparnisse durch technische Modernisierung zum Tragen, so wird das die Attraktivität des Wohnens in einer Großsiedlung für die Haushalte schon aus rein wirtschaftlicher Sicht erhöhen. Hinzu kommt der Imagegewinn, in einem Quartier zu wohnen, das in besonderer Weise zur Ressourcenschonung beiträgt.

2 Wertschätzung des Bestandes

Die Einschätzung der städtebaulichen Struktur der Großsiedlungen der 1960er bis 1980er Jahre hat sich in den am Workshop beteiligten Ländern gewandelt. Erfolgt in Frankreich, den Niederlanden und Dänemark teilweise erhebliche Abrisse, so wird heute der Bestand stärker als zukunftsfähig angesehen. Eine teilweise Transformation der Quartiere durch Abriss und Neubau – meist als Wohneigentum - erfolgt dort, wo durch attraktive neue Wohnformen einkommensstärkere Haushalte im Interesse der sozialen Mischung gewonnen werden sollen.

3 Möglichkeiten und Grenzen des Wohnungsbaus in Großsiedlungen

Innerhalb der Großsiedlungen findet aufgrund der Präsenz kommunaler Wohnungsunternehmen und kommunal verfügbarer Flächen in einigen Ländern ein erheblicher Anteil des sozialen Wohnungsneubaus statt. Dabei wird angestrebt, das Angebot an Wohnformen zu verbreitern und den Anteil der Sozialwohnungen zu verringern (Frankreich, Dänemark, Niederlande).

Diskutiert wurden die Probleme des Bauens im Bestand: Flächenpotenziale für eine stärkere funktionale Mischung vermindern sich, Freiraum geht verloren. Die Sensibilität der Bewohnerschaft gegenüber Verdichtung durch ergänzenden Wohnungsbau im Bestand wächst mit jedem neuen Vorhaben.

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 nimmt ab.

4 Ganzheitliche Planung für mehr funktionelle Vielfalt und Gestaltqualität

In den beteiligten Ländern werden Quartiersentwicklungskonzepte als das geeignete Steuerungsinstrument angesehen, um die sektoralen Einzelthemen wie Freiraum, Verkehr, Wohnen usw. zusammenzuführen und die Eigentümer wie die Nachbarschaften frühzeitig zu beteiligen.

Den über das Wohnen hinausgehenden Angeboten an wohnungsnahen Dienstleistungen und wohnverträglichem Gewerbe wird dabei besondere Beachtung gewidmet, vor allem in den Erdgeschossen.

Als Schlüssel für Attraktivitätsgewinn gilt eine verbesserte Qualität und Benutzbarkeit des Wohnumfeldes, das gleichzeitig durch neue Formen der Bepflanzung und des Wassermanagements umweltverträglicher gestaltet wird. Dem gleichen Ziel dienen gestalterische Akzente an besonders stark wahrgenommenen Gebäuden und Bereichen im öffentlichen Raum.

III Fazit: vom „Dinosaurier“ zum Zukunftsquartier

Den Einschätzungen aus den beteiligten Ländern liegt ein gemeinsamer Duktus zugrunde: die Großsiedlungen haben Zukunft. Sie sind ein unverzichtbarer Bestandteil der sozialen Wohnraumversorgung für einen großen Anteil der Bevölkerung. Aufgrund ihrer strukturellen Besonderheiten und der Möglichkeit des ganzheitlichen Handelns großer Wohnungsunternehmen sind sie besser an die Notwendigkeiten der Klimaneutralität anpassbar als andere Quartiere.

Gleichzeitig sind die sozialen und Integrationsprobleme in den Großsiedlungen infolge hoher Anteile von Haushalten mit niedrigem Einkommen und Migrationshintergrund nicht zu übersehen. Sie werden infolge von Zuwanderung und sozialer Ausdifferenzierung nicht kleiner, können aber durch eine auf sozialen Zusammenhalt und Integration gerichtete Politik gedämpft werden.

Die Großsiedlungen sind ein entscheidendes gesellschaftliches Lernfeld dafür, ob und wie sozialer und kultureller Zusammenhalt in vielfältig zusammengesetzten Nachbarschaften gelingen kann.

In den großen Quartieren der europäischen Städte wächst ein großer Teil der zukünftigen Generation heran. In den Schulen und im Wohnalltag entscheidet sich, ob Wertevermittlung und Bildung auf einem Niveau gelingen, die den Zusammenhalt, die Produktivität und damit den Lebensstandard der Gesellschaft auch zukünftig sichern.