



Auszug aus der Studie

Weiterentwicklung großer Wohnsiedlungen

Entwurf Endbericht (Dezember 2014)

Auftraggeber:

Hauptverband der Deutschen Bauindustrie (HDB)
Bundesverband Baustoffe - Steine und Erden (BBS)
Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (GdW)
Kompetenzzentrum Großsiedlungen e.V.

Bearbeitung der Studie:

Deutsches Institut für Urbanistik
Kompetenzzentrum Großsiedlungen e.V.

Inhaltsverzeichnis des Endberichts

(fett – in dem Auszug enthaltene Kapitel)

| | |
|--|----------|
| Vorwort | 7 |
| Resümee und Handlungsempfehlungen der Auftraggeber | 9 |
| 1 Warum es an der Zeit ist sich erneut mit Großen Wohnsiedlungen zu beschäftigen – eine Einführung | 18 |
| 1.1 Zum Begriff | 18 |
| 1.2 Von der Großwohnsiedlung zur Großen Wohnsiedlung | 19 |
| 1.3 Thematischer Fokus der Studie | 21 |
| 1.4 Methodik | 22 |
| 1.4.1 Kommunalbefragung | 22 |
| 1.4.2 Befragung der Wohnungsunternehmen mit Beständen in großen Wohnsiedlungen | 24 |
| 1.5 Fallstudien | 25 |
| 2 Wie viele Siedlungsbestände gibt es? – Annäherung an ein Mengengerüst | 27 |
| 2.1 Bekannte Größen..... | 27 |
| 2.2 Große Wohnsiedlungen im Kontext der Stadtentwicklung..... | 28 |
| 2.3 Blickrichtung Unternehmensbestände..... | 31 |
| 2.4 Schätzung der Zahl der Wohnungen | 32 |
| 3 Charakteristika, Bedeutungen und Funktionen der Großen Wohnsiedlungen..... | 34 |
| 3.1 Die Großwohnsiedlung gibt es nicht: Binnendifferenzierung in Wahrnehmungen und Beschreibungen | 34 |
| 3.1.1 Die Siedlungen aus dem Blickwinkel der Kommunen | 34 |
| 3.1.2 Die Siedlungen aus dem Blickwinkel der Eigentümer | 39 |
| 3.1.3 Geteilte und getrennte Wahrnehmungen von Kommunen und Eigentümern | 42 |
| 3.2 Beitrag zur Wohnungsversorgung..... | 44 |
| 3.3 Wer sind die Eigentümer der großen Siedlungen? | 47 |
| 3.3.1 Veränderungen der Eigentümerstruktur..... | 47 |
| 3.3.2 Verteiltes Eigentum, gemeinsame Verantwortung? | 51 |
| 4 Status Quo – Investitionen in den Siedlungsbestand..... | 53 |
| 4.1 Initiativen zur Erneuerung großer Wohnsiedlungen..... | 53 |
| 4.1.1 Konzeptionelle Einbettung des Themas Wohnen in den Kommunen..... | 53 |
| 4.1.2 Engagement in den Siedlungen | 54 |
| 4.1.3 Einsatz von Städtebauförderprogrammen..... | 58 |
| 4.2 Stand der baulichen Ausstattung/Modernisierung..... | 59 |
| 4.2.1 Modernisierung des Wohnungsbestandes..... | 59 |
| 4.2.2 Energetische Modernisierung der Gebäude | 65 |
| 4.2.3 Barrierearme und barrierefreie Gestaltung von Wohnungen | 69 |
| 4.3 Situation der Wohnumfelder und Infrastruktur..... | 71 |
| 4.3.1 Situation der Wohnumfelder heute | 71 |
| 4.3.2 Zustand der Infrastruktur heute..... | 72 |
| 5 Weiterentwicklung der Großen Wohnsiedlungen | 73 |
| 5.1 Investitionsbedarf und Investitionstätigkeit in großen Wohnsiedlungen..... | 73 |
| 5.1.1 Investitionsvolumen bei Modernisierungsquote zwei Prozent..... | 73 |
| 5.1.2 Normativer Investitionsbedarf | 75 |
| 5.1.3 Realistisches Investitionspotenzial..... | 84 |

| | | |
|---------------|--|------------|
| 5.1.4 | Hinweise zur Einordnung der Ergebnisse | 86 |
| 5.1.5 | Normativer Investitionsbedarf und geplante Investitionen im Vergleich..... | 87 |
| 5.1.6 | Investitionen in Wohnumfeld und Infrastruktur | 89 |
| 5.2 | Investitionsstrategien | 93 |
| 6 | Fallstudien | 97 |
| 6.1 | Ergebnisse im Überblick | 97 |
| 6.2 | Fallstudiensteckbriefe | 100 |
| 6.2.1 | Wohnstadt Hellersdorf, Berlin..... | 100 |
| 6.2.2 | Wohnsiedlung Neue Vahr, Bremen..... | 104 |
| 6.2.3 | Wohnsiedlung Roter Berg, Erfurt | 108 |
| 6.2.4 | Wohngebiet Gorbitz, Dresden..... | 112 |
| 6.2.5 | Siedlung Buchheimer Weg, Köln | 116 |
| 6.2.6 | Wohnsiedlung Nordostbahnhof, Nürnberg..... | 120 |
| 6.2.7 | Wohngebiet Waldstadt II, Potsdam | 124 |
| 6.2.8 | GAGFAH-Siedlung, Lutherstadt Wittenberg..... | 128 |
| 7 | Fazit und Handlungsempfehlungen | 132 |
| 7.1 | Befundlage zu den Großen Wohnsiedlungen | 132 |
| 7.2 | Leitgedanken – Große Wohnsiedlungen in ihrer Spezifik aufwerten | 136 |
| 7.3 | Empfehlungen | 137 |
| Quellen | | 141 |

Vorwort

Der Hauptverband der Deutschen Bauindustrie (HDB), der Bundesverband Baustoffe - Steine und Erden (BBS) und der GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen haben eine engere Kooperation zu Fragen des Wohnungsbaus vereinbart. Hintergrund ist, dass die Nachfrage nach bezahlbaren Wohnungen angezogen ist und sowohl Bau- als auch Wohnungswirtschaft an qualitativ hochwertigen, rationellen und kostengünstigen Lösungen sowohl beim Neubau als auch im Bestand interessiert sind.

Ein Ergebnis dieser Kooperation ist die vorliegende Studie, die Entwicklungspotentiale und Investitionsbedarfe in den großen, im 20. Jahrhundert in Ost wie West errichteten Wohnsiedlungen aufzeigt. In diesen Siedlungen befindet sich die Mehrzahl der mit bauindustriellen Methoden errichteten und von der organisierten Wohnungswirtschaft bewirtschafteten Wohnungen. Die Erneuerung und Weiterentwicklung dieser Bestände ist eine Bauaufgabe mit immensem Investitionsbedarf, die vor folgenden Herausforderungen steht:

- In den Städten wachsender Regionen zieht die Nachfrage nach Wohnungen an, die Leerstände gehen gegen Null. Erforderlich ist bezahlbarer Wohnraum, um Verdrängungsprozessen entgegenzuwirken und die vorhandenen Nachbarschaften zu stabilisieren. Gefragt wird, was im Bestand zu tun ist, damit die Siedlungen auf Dauer nachgefragte Wohnmilieus für gutes, sicheres und bezahlbares Wohnen bieten. Zudem werden Flächenpotenziale für ergänzenden Wohnungsbau innerhalb der Städte gesucht.
- In schrumpfenden Regionen geht es darum, Sicherheit über Rückbaunotwendigkeiten und dauerhaft notwendige Bestände in den großen Wohnsiedlungen zu erlangen, um Fehlallokationen von Investitionen zu vermeiden.
- Bauliche Standards, Alter, Qualität und Instandhaltungsniveau der Bestände sowie städtebauliche und sozialräumliche Problemlagen führen zu lokal spezifischem, in der Regel erheblichem Erneuerungs- und Investitionsbedarf. Dies betrifft Siedlungsbestände in den neuen wie in den alten Ländern, die allein schon aufgrund ihrer schieren Dimension für die soziale Wohnraumversorgung auf lange Sicht unverzichtbar sind.
- Erforderlich sind ganzheitliche Konzepte zum Umgang mit den großen Mietwohnungsbeständen. Hinsichtlich der Investitionsentscheidungen muss abgewogen werden, ob bzw. in welchen Fällen ergänzender Neubau, eine Modernisierung oder der Abriss von Wohngebäuden mit ggf. anschließendem Ersatzneubau vorzuziehen ist. Zu berücksichtigen ist, dass Investitionsverhalten und Entwicklungsstrategien je nach Eigentümerstruktur in den großen Wohnsiedlungen stark variieren können.
- Die wachsenden normativen Anforderungen an Energieeffizienz und Klimaschutz bewirken im Zusammenspiel mit den Ansprüchen an altersgerechtes und barrierearmes Wohnen, dass der Wohnungsbau im Bestand wie beim Neubau an die Grenzen der wirtschaftlichen Tragbarkeit stößt. Für Investitionen in großen Wohnsiedlungen ergeben sich aus dieser Entwicklung zwei Besonderheiten: Zum einen ist der Spielraum für die Umlage der Kosten auf

die Bewohnerschaft eng, wenn der Anspruch der sozialen Wohnraumversorgung als besonderes Merkmal der Wohngebiete erhalten bleiben soll. Zum anderen bieten standardisierte industrielle Bauweisen und große Losgrößen Einsparpotentiale.

Angesichts der Dimension der anstehenden Aufgaben war aus Sicht unserer Verbände eine wissenschaftliche Aufarbeitung der offenen Fragen erforderlich, zumal der letzte Großsiedlungsbericht der Bundesregierung lange zurück liegt: Er wurde im Jahr 1994 erstellt. Hinzu kommt, dass sich in den letzten Jahren die politische und planerische Diskussion in starkem Maße auf die Innenstädte fokussiert hat. Die großen Wohngebiete des Mietwohnungsbaus des 20. Jh. standen weniger im Fokus der fachöffentlichen Diskussion und der Förderpolitik.

Im Interesse einer ganzheitlichen Sichtweise sowohl aus Sicht der Wohnungswirtschaft als auch der Kommunen auf die Zukunftsperspektiven der großen Wohnsiedlungen wurde die Kooperation zwischen dem Deutschen Institut für Urbanistik und dem Kompetenzzentrum Großsiedlungen e.V. bei der Ausarbeitung der Studie als zielführend angesehen. Das Kompetenzzentrum war dabei sowohl Mit-Autor als auch Mit-Auftraggeber der Studie.

Dem Difu oblag die Durchführung und wissenschaftliche Auswertung repräsentativer Befragungen der Kommunen und Wohnungsunternehmen sowie die Hochrechnung der Investitionsbedarfe. Das Kompetenzzentrum Großsiedlungen untersuchte anhand von Fallstudien ein Spektrum ortskonkreter typischer Handlungsstrategien und griff auf seine Kenntnisse über die Erfahrungen seiner Mitglieder zurück. In die Berechnung der Investitionsbedarfe flossen insbesondere die Erfahrungen und Daten der vom GdW vertretenen Wohnungsunternehmen ein. Die Zwischenergebnisse der Arbeit wurden mit einem Begleitkreis aus Experten der Wissenschaft, der kommunalen Praxis, der Wohnungswirtschaft und der Architektenschaft diskutiert.

Die Untersuchung zeigt auf einer breiten empirischen Basis auf, welche erfolgversprechenden Handlungsansätze zur Weiterentwicklung von großen Wohnsiedlungen bestehen und welche Empfehlungen sich daraus für das Handeln der verschiedenen Akteure und für die Förderpolitik ergeben. Darüber hinaus will die vorliegende Studie dazu beitragen, die Belange der großen Wohnsiedlungen wieder stärker ins Bewusstsein der Öffentlichkeit zu rücken und zum Gegenstand der (förder-)politischen Diskussion zu machen.

7 Fazit und Handlungsempfehlungen (Difu)

7.1 Befundlage zu den Großen Wohnsiedlungen

Die Leitideen und Empfehlungen zum Umgang mit den Großen Wohnsiedlungen stützen sich immer auf qualitative und quantitative empirische Erkenntnisse – evidenzbasiertes Vorgehen. Daher werden im ersten Schritt in zusammengefasster Form relevante Befunde aus der Literatur, den Fallstudien und den Umfragen im Rahmen des Projekts vorgestellt.

Kenntnisse zu den Siedlungsbeständen

- 1 Unter großen Wohnsiedlungen werden in dieser Studie die in den 1920er bis 1980er Jahren des 20. Jahrhunderts errichteten Wohngebiete des überwiegend mehrgeschossigen Mietwohnungsbaus mit mehr als 500 Wohnungen bzw. 1.000 Einwohnern verstanden. In diesen Siedlungen befinden sich ca. 4 Mio. Wohnungen für ca. 8 Mio. Menschen. Damit befinden sich in den Großen Wohnsiedlungen ca. 10 Prozent des Wohnungsbestands in Deutschland.
- 2 Nicht nur in den Kommunen sind Informationen über die Situation der großen und kleineren Siedlungsbestände selten in systematischer Form vorhanden.
- 3 Die verfügbaren Daten der amtlichen Statistik oder von Verbänden – etwa der GdW-Statistik – sind hinsichtlich der räumlichen oder typologischen Abgrenzung in der Regel nicht deckungsgleich mit den Siedlungsbeständen.
- 4 Nochmals unterdurchschnittlich gut ist die Informationslage bei älteren Siedlungen (z.B. Nachkriegsbeständen) sowie bei den kleineren unter den Großen Wohnsiedlungen.
- 5 Bessere Informationsgrundlagen gibt es in Einzelfällen etwa in Kommunen mit dominierenden Siedlungsbeständen, Kommunen mit nur einer Siedlung, die besonderer Aufmerksamkeit bedarf oder in Kommunen mit eklatanten langfristigen Wohnungsempässen. Solche Fälle sind durch Studien häufig gut dokumentiert und können als Lernfelder für Bestandserneuerungen und neue Siedlungsprojekte dienen.
- 6 Generell wird höherer Informationsbedarf insbesondere dann thematisiert, wenn aufgrund tatsächlicher und/oder wahrgenommener Handlungsbedarfe über Interventionen nachgedacht wird.
- 7 Vorhandenes Wissen, Informationen und Befunde über die Stärken, Schwächen, Handlungsbedarfe wird bei (derzeit umfangreicheren) Neuplanungen von großen Siedlungsbeständen im Hinblick auf Bauformen, Nutzungsmischung, Sozialstruktur bisher nicht ausreichend gewürdigt, insbesondere aufgrund des großen Entwicklungsdrucks.

Bedeutung und Wahrnehmung der Wohnsiedlungen

- 8 Die Siedlungen erbringen eine wichtige Leistung für die Gesamtstadt, indem sie bezahlbaren Wohnraum für breite Schichten der Bevölkerung und insbesondere auch für einkommensschwächere Bevölkerungsgruppen bereitstellen.
- 9 Die Wohnungsbestände mit vergleichsweise günstigen Mieten entstanden in der Regel im sozialen Wohnungsbau oder im Rahmen des Wohnungsbauprogramms der DDR, sind also Ergebnis erheblicher gesamtgesellschaftlicher Investitionen.
- 10 Die Großen Wohnsiedlungen unterscheiden sich nach Entstehungszeit, Bauform, Struktur des Wohnungsbestandes, Baudichte, Lage im Stadtraum und weiteren Charakteristika. Auch in Ihren Stärken und Schwächen gibt es typologische Unterschiede. Das Image der Großen

Wohnungssiedlungen ist im Wesentlichen durch den Massenwohnungsbau der 1960er bis 1980er Jahre (Ost und West) geprägt. Dies überlagert die Tatsache, dass die Individualität der einzelnen Siedlungen jeweils ausgeprägt ist. Die allgemeine Wahrnehmung (Imageprägung) der Großen Wohnsiedlungen hat mit der Wirklichkeit – und insbesondere der Siedlungen der 1920/1930er Jahre – wenig zu tun.

- 11 Imageprobleme werden oft in generalisierenden Diskussionen aufgeführt, weniger in konkreten Diskussionen vor Ort. Allerdings sind die Großen Wohnsiedlungen heute auch selten „Sehnsuchtsorte“ oder „hipp“.
- 12 Kommunen und Eigentümer haben zum Teil unterschiedliche Sichtweisen auf die Siedlungen. Eigentümer sehen die Siedlungen vor allem aus der Binnenperspektive, in erster Linie mit ihren Vorteilen und Entwicklungschancen. Kommunen sehen die Siedlungen eher im Vergleich mit der Gesamtstadt und nicht selten auch mit einem Blick auf die Entwicklungsrisiken.

Eigentümer und Große Wohnsiedlungen

- 13 Siedlungen liegen immer seltener als geschlossenes Eigentum in einer Hand. Die Eigentümergevielfalt hat zugenommen. Dies macht eine koordinierte Entwicklung der Siedlungen nicht einfacher. Insbesondere gelingt es selten, Kleineigentümer und Wohnungseigentümergeinschaften in die Metadebatte über die Entwicklungsperspektiven adäquat einzubeziehen (Ansprechpartner).
- 14 Ein Verständnis über die Sinnhaftigkeit, Siedlungen gemeinsam, d.h. etwa im „Geiste“ ihres Entwurfskonzepts weiterzuentwickeln, ist nicht überall gleich ausgeprägt. Insbesondere bei kleineren Eigentümern gibt es oft wenig Bereitschaft, sich an gemeinsamen Modernisierungskonzepten zu beteiligen. Es gibt auch diverse Versuche Bestände als eigenen Standort vom Rest quasi abzulösen. Umgekehrt scheint die Bereitschaft der Eigentümer, zu koordinierten Konzepten und Maßnahmen zu kommen, mit dem Einfluss und der Professionalisierung zu steigen.

Kommunen und Eigentümer

- 15 Die Zusammenarbeit sowie das Engagement von Kommunen und Eigentümern in den Siedlungen werden, zumindest von den Eigentümern, nicht selten als verbesserungswürdig bezeichnet. Große Eigentümer sind dabei häufig zufriedener als kleine. Vermutlich liegt das auch daran, dass sich kleinere Eigentümer(-gemeinschaften) unterhalb des Wahrnehmungshorizonts der Kommunen befinden.

Nutzung von Förderprogrammen

- 16 Die Studie zeigt, dass die vielfältige Förderlandschaft auf Bundes- und Länderebene eine hohe Bedeutung für die Weiterentwicklung der Siedlungen hat. 40 Prozent der Wohnungsunternehmen gaben an, dass ihre Bestände in den letzten fünf Jahren Teil der Förderkulisse der Städtebauförderung waren oder dass das Unternehmen selbst ein Förderprogramm in Anspruch genommen hat. Die Mehrzahl der Fördernehmer hat nur ein, sieben Prozent haben drei verschiedene Programme in Anspruch genommen. Die Unterschiede in der Inanspruchnahme von Fördermitteln in den neuen und alten Bundesländern sind, nicht zuletzt wegen der Ausrichtung der einzelnen Programme, erheblich.
- 17 Die wichtigsten Förderprogramme sind Soziale Stadt, Stadtumbau Ost und KfW-Programme (energetische Stadtsanierung). Stadtumbau West spielt bei den befragten Unternehmen

keine wesentliche Rolle. Die häufigste „Kombinationsprogramme“ waren die KfW-Förderung und das Programm Soziale Stadt.

Modernisierung des Wohnungsbestandes

- 18 Kommunen und Unternehmen bewerten den baulichen Zustand der Wohnungen im Bestand aus ihrer spezifischen Perspektive heraus unterschiedlich. Die Kommunen betrachten die Grundrisse und die Wohnungsausstattung eher als Schwäche, die Unternehmen sehen diese eher als Stärken an.
- 19 Trotz ihrer eher positiven Bewertung des Status quo wollen auch die Unternehmen weiter modernisieren.
- 20 Fehlende Modernisierung und unbefriedigender baulicher Zustand sind wesentliche Ursachen für Vermietungsprobleme. Bei der Wohnungsgröße, den Grundrissen und der Ausstattung sehen vor dem Hintergrund demografischer und sozialstruktureller Veränderungen vor allem die Kommunen (weniger die Unternehmen) Anpassungsbedarf, insbesondere in den älteren Siedlungen aus den 1920/30er und 1950/60er Jahren. Auch die Wohnungsunternehmen wollen sich weiter für einen bedarfsgerechten, d.h. modernisierten Wohnungsbestand engagieren.
- 21 Die energetische Modernisierung von Wohngebäuden war bereits eines der zentralen Themen der Weiterentwicklung der großen Siedlungen in den vergangenen 20 Jahren. Die Umsetzung entsprechender Maßnahmen ist in vielen großen Wohnsiedlungen schon weit vorangeschritten.
- 22 Weil die gesetzlich fixierten Anforderungen hinsichtlich der Energieeffizienz von Wohngebäuden regelmäßig weiter steigen und die gesellschaftlichen Zielstellungen noch nicht überall erreicht sind, werden auch zukünftig erhebliche Anstrengungen bei der Modernisierung im Bestand notwendig sein. Nimmt man die bisher eingesetzten Technologien zum Maßstab, stoßen die Unternehmen bei der energetischen Modernisierung jedoch zunehmend an ihre wirtschaftlichen Grenzen und sehen kaum mehr Anreize, sich noch mehr als bisher schon zu engagieren.
- 23 Die Reduzierung von Barrieren gewinnt aufgrund absehbarer demografischer Veränderungen an Bedeutung. Einige Barrieren im Wohnungsbestand können und konnten bereits mit vergleichsweise geringen Investitionen deutlich abgebaut werden. Schon heute liegt der Anteil barrierearmer und barrierefreier Wohnungen im Bestand von GdW-Unternehmen, überwiegend in großen Wohnsiedlungen, mit etwa 6% deutlich über dem bundesweiten Durchschnitt. Andere Maßnahmen erfordern dagegen umfangreiche bautechnische Eingriffe. Je nach Marktsituation kann jedoch eine barrierearme Ausgestaltung von Wohnraum zum zentralen Vermarktungsargument werden.

Wohnumfeld und Infrastrukturausstattung heute

- 24 Wohnumfeld und Infrastrukturausstattung sind nach Einschätzung der Kommunen und Wohnungsunternehmen wesentliche Stärken der großen Wohnsiedlungen, selbst wenn es im Einzelfall auch gewisse Anpassungsbedarfe gibt.
- 25 Siedlungen der 1960/80er Jahre weisen in Bezug auf das Wohnumfeld teilweise noch Schwächen auf. Insbesondere in Ostdeutschland hat sich jedoch die Situation in den letzten zwei Jahrzehnten erheblich verbessert.
- 26 Während Anpassungen der technischen Infrastruktur, z. B. Abwasser- oder Fernwärmenetze, vor allem dann notwendig werden, wenn sich der räumliche Zuschnitt einer Siedlung verändert (Erweiterung oder Rückbau), resultiert der Anpassungsbedarf an sozialer

Infrastruktur vor allem aus der demografischen und sozialräumlichen Entwicklung bzw. der Veränderung soziodemographischer Strukturen.

Investitionsbedarf und Investitionstätigkeit

- 27 Der normative Investitionsbedarf (gemessen an normativ gesetzten, realistischen Zielquoten für die Modernisierung und eventuellen Neubau) wurde für den Betrachtungszeitraum bis 2030 auf 56 Mrd. Euro geschätzt.
- 28 Diesem Bedarf stehen derzeit bereits absehbare Investitionsabsichten mit einem Volumen von 33 Mrd. Euro gegenüber (bzw. 29 Mrd. Euro ohne Investitionen im Wohnumfeld und Sonstiges).
- 29 Die Investitionsabsichten unterscheiden sich signifikant nach der Größe der Bestände: tendenziell wollen Eigentümer großer Bestände eher investieren als Eigentümer kleiner Bestände.
- 30 Der Schwerpunkt der zukünftig notwendigen Investitionen liegt vor allem in den Wohngebäuden selbst. Neben der weiteren Modernisierung, energetischen Sanierung und der Reduzierung von Barrieren ist zusätzlich von erheblichem Neubaubedarf innerhalb der vorhandenen Siedlungen auszugehen. Es besteht eine Investitionslücke von 10 Mrd. Euro. Derzeit lässt sich schwer abschätzen, in welchem Maße das rechnerisch ermittelte Flächenpotenzial für ergänzenden Neubau ausgeschöpft werden kann, da die Akzeptanz unter der vorhandenen Bewohnerschaft von Fall zu Fall unterschiedlich sein wird.
- 31 Absehbare Investitionsanstrengungen konzentrieren sich derzeit auf den Bestand. Hier fallen normativer Investitionsbedarf und tatsächlich geplante Investitionen weniger weit auseinander. Die derzeit vorhandene Investitionslücke entspricht in etwa einem Drittel des Bedarfs. Es ist zu vermuten, dass hinter der genannten Investitionslücke – die nur gesamt ermittelt wurde, im Einzelfall durchaus unterschiedliche Rückstände bzw. Investitionsbedarfe stehen.
- 32 Die Feststellung einer nur moderaten Investitionslücke für Investitionen im Bestand gilt nur unter der Annahme, dass die zur Erreichung der definierten Zielquoten erforderlichen Maßnahmen linear bis zum Jahr 2030 verteilt werden. Sollen die Zielquoten schneller erreicht werden, ergeben sich auf kürzere Sicht entsprechend höhere jährliche Investitionserfordernisse.
- 33 Für die technische und soziale Infrastruktur ergibt sich im Betrachtungszeitraum bis 2030 ein Investitionsbedarf von 34 Mrd. Euro, in etwa gleich verteilt auf Ost- und Westdeutschland. Obwohl die Investitionstätigkeit der Kommunen den geschätzten Bedarf weitgehend abzudecken scheint, verbergen sich in dieser Durchschnittsbetrachtung immer wieder auch einzelne Siedlungen, in denen die vorhandene Infrastrukturausstattung hinter den Erfordernissen zurück bleibt.

Investitionsstrategien

- 34 Ein wesentlicher Treiber für Investitionen ist die Vermietbarkeit der Wohnungen. Für drei von vier Wohnungsunternehmen ist dies bei ihren Investitionsentscheidungen ein sehr wichtiger Faktor. Das Investitionsverhalten wird außerdem durch Erwartungen über die zukünftige Wohnungsnachfrage beeinflusst. Ebenfalls relevant sind der Werterhalt bzw. erwartete Wertsteigerungen der Bestände.
- 35 Nach eigener Aussage spielen für die Unternehmen jedoch nicht nur harte betriebswirtschaftliche Faktoren eine Rolle bei ihren Investitionsentscheidungen. Für viele ist die Mieterzufriedenheit ähnlich wichtig, wie die Frage des Werterhalts.

- 36 Entsprechend aktiv sind die Unternehmen bei der Aufwertung der vorhandenen Wohngebäude. Erweiterungen und qualitative Ergänzungen plant etwa jedes fünfte Wohnungsunternehmen.

7.2 Leitgedanken – Große Wohnsiedlungen in ihrer Spezifik aufwerten

Leitbild der europäischen Stadt als Orientierungsmaßstab

- 1 Den Empfehlungen zugrundeliegend ist das Leitbild der europäischen Stadt, wie es in der Leipzig Charta beschrieben ist. Diesem Leitbild können auch die Großen Wohnsiedlungen in ihrer Struktur und baulichen Gestalt gerecht werden. Denn es ist mit dem Gedanken der europäischen Stadt nicht in erster Linie ein städtebauliches Prinzip (die alte Stadt) verbunden, sondern vielmehr die integrierte Stadtentwicklung und damit ein Entwicklungs- und Gesellschaftsprinzip.
- 2 Wesentlich ist dabei, dass typische Charakteristika aus der Entstehungszeit dieser Siedlungen – Bestandteile des Erbes – ihre zukünftige Entwicklung nicht behindern dürfen. Vielmehr sollten Maßnahmen ergriffen werden – im Sinne einer integrierten Stadtentwicklung – bestehende Entwicklungshemmnisse auszuräumen.
- 3 Der den Siedlungen innewohnende Entstehungsgedanke war überaus modern und hat bis heute nichts an seiner Überzeugungskraft eingebüßt: Es wurden qualitativ hochwertige Mietwohnungen für Menschen gebaut, die eine eingeschränkte Wahlfreiheit am Immobilienmarkt haben.
- 4 Die Wohnungen wurden zudem vielfach den renditeorientierten Prinzipien des privaten Grundbesitzes entzogen, sei es durch Genossenschaften, öffentliche Wohnungsgesellschaften oder die Bindungswirkung öffentlicher Investitionen. Auch die meist großzügigen Freiflächen widersprechen der ökonomischen Verwertungslogik, denn sie sind nicht parzelliert, sondern allen gleichermaßen zugänglich und von allen nutzbar. Vor allem in den Agglomerationsräumen mit einer angespannten Marktlage entlasten die großen Wohnsiedlungen den Wohnungsmarkt, indem sie bezahlbare Wohnungen bieten.

Große Wohnsiedlungen sind keine Inseln

- 5 Die Siedlungen definieren sich und ihre Rolle jeweils im Verhältnis zur Gesamtstadt. Aus diesem spezifischen Aufgabenzuschnitt heraus sollten die Wertschätzung der Leistungen und die Unterstützung abgeleitet werden. So wird aus einer scheinbaren Alimentierung ein Lastenausgleich, um die Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen und auch die Chancengleichheit zu gewährleisten.

Soziale Vielfalt ermöglichen

- 6 Dass die großen Wohnsiedlungen dennoch vielfach nicht genug wertgeschätzt werden, liegt u.a. daran, dass große Großsiedlungen aufgrund ihres Maßstabs ein Synonym für „Massenwohnungsbau“ sind – außen vor bleiben in dieser Betrachtung meist die vielen integrierten Siedlungen aus den ersten fünfzig Jahren des 19. Jahrhunderts, die zum Teil auch unter Denkmalschutz stehen.
- 7 Eine andere Spielart des Massenwohnungsbaus stellen zweifelsfrei auch die Einfamilienhausgebiete dar. Diese haben aber keine städtebaulichen Dominanten und wurden im Einzeleigentum errichtet. Mit der freiwilligen Segregation der Besserverdienenden in Eigenheim- oder Gründerzeitquartieren geht einher, dass sich in den

großen Wohnsiedlungen oft Menschen mit niedrigen Einkommen konzentrieren. Insofern sollte es weniger darum gehen, lediglich den „Durchschnitt“ zu verbessern, etwa durch eine „bessere“ soziale Mischung der Siedlungen, sondern die wohnungspolitischen Anstrengungen auf diese Gebiete zu lenken, weil sie einen wichtigen Beitrag zur Wohnungsversorgung und zum stadtgesellschaftlichen Frieden leisten.

Besondere Prägung als Chance verstehen

- 8 Aus dieser Perspektive sind die großen Wohnsiedlungen auch Orte, die Chancen eröffnen und können nicht auf Orte der (permanenten) Krisenintervention reduziert werden. Die sozialen Aufgaben / Probleme / Verwerfungen werden zu oft unreflektiert in Bezug zur Baustruktur gesetzt, als ob diese der Auslöser wäre. Die Baustruktur – das zeigt der Bericht – ist in der Regel nicht das Problem. Die Siedlungen leiden zum Teil bis heute an der medialen Reproduktion eines stereotypen „Großsiedlungsbildes“, was Rückwirkungen auf das Image hat, das dann wiederum als Segregationsmotor wirken.
- 9 Der strategische Ansatz der Imageverbesserung durch Aufklärung über die „Normalität“ der großen Siedlungen wird seit den 1980er Jahre wieder und wieder reproduziert, ohne dass es einen durchschlagenden Erfolg gäbe. Es ist Zeit für einen Perspektivenwechsel: Statt vermitteln zu wollen, dass die Siedlungen sich nicht gravierend von anderen Stadtteilen unterscheiden und Anpassungsstrategien (ästhetisch und funktional) umzusetzen, wäre eine Option, das „Anderssein“ zu kultivieren.

Individuelle Konzepte entwickeln

- 10 An den individuellen Eigenschaften der einzelnen Siedlungen, ihren jeweiligen Stärken und Schwächen können Empowermentstrategien anschließen, die die jeweilige Siedlung als Ganzes adressieren und die Mitwirkungsbereitschaft möglichst vieler Eigentümer anregen.
- 11 In Regionen mit einem langfristig stabilen Wohnungsbedarf sind langfristige Strategien zur Weiterentwicklung der Siedlungen erforderlich. Dazu gehört sowohl die Rückbesinnung auf die in den Siedlungen angelegten wohnreformerischen Qualitäten als auch die Korrektur einzelner verbliebener Umsetzungsdefizite.
- 12 Bei der Anpassung an aktuelle Wohnansprüche ist die gemeinsame Verständigung zwischen Eigentümern, Bewohnern und Kommune über die siedlungsspezifische Urbanität notwendig. Dabei geht es um die Überschaubarkeit und um Aneignungsmöglichkeiten im Wohnumfeld, z.B. über die Gliederung von großen Siedlungen in Quartiere oder die Schaffung von Raumgrenzen (Fassaden, Wege, Freiraumstruktur). In den Blick genommen werden müssen zudem Raumangebote für Nicht-Wohnnutzungen (Etablierung von Erdgeschoßzonen, Ergänzungsbauten, wie Pavillons etc.), die bisher in den Siedlungen unterrepräsentiert sind.

7.3 Empfehlungen

Die Handlungsempfehlungen sind aus der Befundlage abgeleitet und an den beschriebenen Leitgedanken orientiert.

Vorhandenen Wohnungsbestand bedarfsgerecht weiterentwickeln

- 1 Die Belange der großen Wohnsiedlungen sollten einen ihrer Bedeutung entsprechenden Stellenwert in der kommunalen Stadtentwicklungsplanung erhalten. Das bedeutet im ersten Schritt, dass sich (so noch nicht geschehen) zunächst die Kommunen intensiv mit den

Siedlungsbeständen befassen müssen. Dabei geht es nicht in erster Linie um die Auseinandersetzung mit möglichen Problemgebieten (Förderkulisse Soziale Stadt) sondern um die langfristigen Entwicklungsperspektiven.

- 2 Den Wohnungsunternehmen kommt dabei eine zentrale Rolle zu. Bund und Länder müssen die Rahmenbedingungen verbessern, etwa durch die passfähige Ausgestaltung von Förderprogrammen.
- 3 Die Wohnsiedlungen müssen in ihrer jeweils spezifischen Eigenschaft als Wohnquartiere, d.h. Lebensräume und Alltagsorte weiterentwickelt werden. In diesem Sinne kann die bauliche Erneuerung nicht nur an den Gebäuden festgemacht werden. Im Rahmen von integrierten Strategien ist einerseits die Quartiersperspektive (Wohnumfeld, Funktionsmischung, Infrastruktur) und andererseits die Beziehung zur Gesamtstadt (Rollen und Aufgaben im städtischen Gefüge) zu thematisieren.
- 4 Die Kommunen sollten günstige Rahmenbedingungen für die Modernisierung der Wohnungsbestände und Quartiere schaffen und das Engagement der Unternehmen etwa durch abgestimmte Investitionen in die Infrastruktur oder die Initiierung von Beteiligungsprozessen flankieren.
- 5 Aufgrund absehbarer demografischer Entwicklungen wird die barrierearme Gestaltung von Wohnraum und von Quartieren in bestimmten Marktsegmenten zu einem zentralen Vermietungsargument werden. Aufgabe der Wohnungsunternehmen ist es, in Zusammenarbeit miteinander und mit der Kommune, diesen spezifischen Bedarf zu identifizieren und entsprechend gezielt zu investieren.
- 6 Die unumgängliche energetische Modernisierung der Gebäude ist auch in Zukunft weiter notwendig. Es ist erforderlich, nach kostengünstigen Lösungen – etwa durch Berücksichtigung von Prinzipien des seriellen Bauens – zu suchen, die ein Erreichen der ambitionierten Energieeinsparziele (EnEV) auch unter schwierigeren Marktbedingungen ermöglichen. Dazu sollte die Energiebilanz der Quartiere (und nicht allein von Gebäuden) höhere Aufmerksamkeit gewinnen, nicht zuletzt um Ansätze der dezentralen Energieversorgung zu stärken.

Neuen Wohnraum schaffen

- 7 Grundsätzlich bestehen in der Gebietskulisse der Großen Wohnsiedlungen Potenziale für Wohnungsneubau (Flächen, Aufstockungen).
- 8 Diese Potenziale für den Neubau von Wohnungen können in den bestehenden Siedlungen nur aus dem Quartier heraus identifiziert werden. Ebenso kann die Frage, nach der wirtschaftlichen Rentabilität und der bewohnerschaftlichen Akzeptanz von Ersatzneubauten oder baulichen Ergänzungen nur jeweils in ihrer lokalen Spezifik beantwortet werden. Hier sind Wohnungsunternehmen und Kommunen gleichermaßen gefragt.
- 9 Die Kommunen können die Wohnungsunternehmen zu strategischen Überlegungen motivieren, indem sie planerische Rahmenbedingungen (Konzepte, B-Pläne) schaffen und eine investitionsfreundliche Genehmigungspraxis betreiben.

Infrastruktur anpassen und Wohnumfelder gestalten

- 10 Die Anpassung der technischen Infrastruktur steht im Zuge nicht nur der energetischen Herausforderungen momentan vor fundamentalen Veränderungen, etwa im Hinblick auf die Zukunftsfähigkeit zentraler und dezentraler Konzepte. Anpassungsbedarfe entstehen auch, wenn sich der räumliche Zuschnitt einer Siedlung verändert (Erweiterung oder Rückbau).

- 11 Die Ausstattung mit Einrichtungen der sozialen Infrastruktur muss sich an den demografischen und sozialen Strukturen in der Siedlung selbst, aber auch an den arbeitsteiligen Austauschbeziehungen mit der Nachbarschaft orientieren. Mit Blick auf die Perspektiven der Siedlungen sollte von den Unternehmen – neben flexiblen Infrastrukturen – auch eine demografische Mischung der Bewohnerschaft angestrebt werden, um die Anpassungsbedarfe gering zu halten.
- 12 Kommunen und Unternehmen müssen ihre Entwicklungsvorstellungen und -planungen hinsichtlich der bedarfsgerechten Anpassung der sozialen Infrastruktur sowohl qualitativ als auch quantitativ harmonisieren. Kommunale Maßnahmen zur Aufwertung der Wohnumfelder sollten flankierend zu den Aktivitäten der Unternehmen in ihren Beständen durchgeführt werden.
- 13 Von verschiedenen Akteuren gemeinsam getragene Infrastruktureinrichtungen sind wichtige Aufwertungsbestandteile der Siedlungen (z.B. Wohncafé etc., ggf. auch in Zusammenarbeit mit sozialen Trägern, Gemeinschaftsräume, kulturelle Infrastruktur etc.). Wenn die Vermietbarkeit der Wohnungen dadurch steigt oder auch neue Mietergruppen erschlossen werden können, kann sich dies auch wirtschaftlich lohnen.

Neue Perspektiven eröffnen

- 14 Die Siedlungen sollten grundsätzlich mit dem und nicht gegen den Bestand (das städtebaulich und gesellschaftliche „Erbe“) weiterentwickelt werden, d.h. dass etwa die prägenden baulichen Charakteristika der Bestände in ihrer spezifischen Urbanität gestärkt werden müssen.
- 15 Behutsame Korrekturen und Anpassungen sind hinsichtlich der Behebung von Umsetzungsdefiziten aus der Entstehungszeit bzw. durch die Anpassung an aktuelle Wohnansprüche notwendig.
- 16 Kennzeichen der großen Wohnsiedlungen der Zukunft sollte eine stärkere Vielfalt sein – die „urbane Großsiedlung“. Dazu bedarf es der Umsetzung von Maßnahmenbündeln aus den Bereichen: Kommunikation, Organisation, Moderation, bauliche Maßnahmen:
 - a. Erneuerung des „Versprechens“ der guten Wohnraumversorgung,
 - b. Organisation des Zusammenlebens von Menschen – Milieus stärken,
 - c. Ausbildung und Ausprägung kosmopolitischer Quartiere, etwa über Aneignungsformen und Beteiligung, Sichtbarkeit im Raum (Religion, Tradition, Infrastruktur) sowie
 - d. Bündelung von Hilfs- und Unterstützungsstrukturen.

Zusammenarbeit und Zusammenhalt in den Siedlungen stärken

- 17 Die Herausforderungen der Quartiersentwicklung in verteilter Verantwortung müssen offensiv angenommen werden. Anzustreben sind abgestimmte Vermietungs- und Sanierungsstrategien. Voraussetzung dafür ist eine Verständigung über die Stärken und Schwächen, Chancen und Risiken der Siedlungen als Ganzes.
- 18 An Runden Tischen Wohnen sollte der Austausch und die Zusammenarbeit der Eigentümer in den Siedlungen vorangebracht werden (Rolle der Stadt: Initiator, Moderator). Die Transparenz über strategisch wichtige Entwicklungen in der Kommune ist unerlässlich für eine langfristige Investitionssicherheit.
- 19 In Stadtentwicklungskonzepten sollten, unterstützt durch ein Wohnungsmarktmonitoring, Perspektiven und die Rolle/ Funktion der Wohnsiedlungen aufgezeigt werden.

- 20 Die laufende Beobachtung der sozialen Entwicklung in den verschiedenen Stadt- und Wohnumfeldern (z.B. im Rahmen von Wohnbarometern oder Sozialmonitoring) muss eine wesentliche Grundlage für die Ableitung begründeter Erneuerungs- und Belegungskonzepte werden.
- 21 Gerade wegen des Abschmelzens der Belegungsbindungen, sollte die Belegungspolitik mit den Unternehmen abgestimmt und flexibel stattfinden – Kooperationsvereinbarungen zur Belegung und Förderung.

Zukünftiger Forschungsbedarf

- 22 Bund und Länder sollten verstärkt in die Forschung zu wohn- und sozialpolitischen Fragen sowie in die Entwicklung technischer Innovationen investieren. Konkret:
 - a. Monitoring Große Wohnsiedlungen – Systematische Sammlung und Aufbereitung wesentlicher siedlungsstruktureller und sozialpolitischer Informationen als permanenter Daten-Pool für zukünftige Untersuchungen
 - b. Kostengünstige Lösungen energiesparender und sozialgerechter Modernisierung – Die Forschung kann sich dabei beispielsweise auf neue Materialien oder neue Technologien beziehen, aber auch auf die Optimierung von baulich-technischen und gesellschaftlichen Prozessen abzielen.
 - c. Bestandsaufnahme und Prozessanalyse erfolgreicher (und komplizierter) Beteiligungs- und Aktivierungskonzepte
 - d. Evaluierung der Steuerungswirkungen kommunaler oder staatlicher Interventionen
 - e. Systematisierung von Unternehmensstrategien und Gegenüberstellung mit dem aktuellen gesellschaftlichen Wertekanon
 - f. Identifizierung, Qualifizierung und Erklärung von Einflussfaktoren auf die Entwicklung des Wohnraumangebotes
 - g. Entwicklung von Szenarien für die Entwicklung des Wohnraumangebotes in großen Wohnsiedlungen unter Berücksichtigung verschiedener Einflussfaktoren (z.B. Eigentümerstrukturen, staatliche finanzielle Förderung, politische Einflussnahme)
- 23 Erforderlich ist dabei auch eine Auswertung von Erfahrungen mit Maßnahmen in jeweils unterschiedlichen Siedlungskontexten in differenzierten Programmen (Unterschiede und Ähnlichkeiten). Konkret:
 - a. Evaluation u.a. durch vergleichbare Bewohnerbefragungen
 - b. Vergleiche der Entwicklung geförderter und nicht geförderter Siedlungen in möglichst gutem experimentellen Design (Siedlungen die sonst sehr ähnliche Strukturmerkmale haben).

Resümee und Empfehlungen der Auftraggeber

I Die Situation und Bedeutung der großen Wohnsiedlungen heute

Unter großen Wohnsiedlungen werden die in den 1920er bis 1980er Jahren des 20. Jahrhunderts errichteten Wohngebiete des überwiegend mehrgeschossigen Mietwohnungsbaus verstanden. In diesen Siedlungen befinden sich ca. 4 Mio. Wohnungen für ca. 8 Mio. Menschen. Die Weiterentwicklung dieser Wohngebiete zählt allein schon aufgrund ihrer großen Dimension zu den zentralen Aufgaben der nachhaltigen Stadtentwicklung und sozialen Wohnraumversorgung.

Große Wohnsiedlungen sind vielfältig – die Handlungsbedarfe unterschiedlich

In der öffentlichen Wahrnehmung werden die großen Wohnsiedlungen in der Regel als Masse weitgehend gleichartiger Bauten wahrgenommen. Die Medien bedienen und verstärken mitunter abwertende Klischees. Die oft anzutreffende Verengung auf Platte (neue Länder) und dicht bebaute Hochhausensembles (alte Länder) beschreibt nur einen Teil der Wirklichkeit.

Bei genauerer Betrachtung werden beim Siedlungsvergleich erhebliche Unterschiede deutlich, die von der Zeit der Bebauung, der Siedlungsgröße, den Intentionen der Bauherren und Planer ebenso abhängen wie von der gegenwärtigen Bewirtschaftung und Belegungspolitik.

Die vorliegende Studie unterscheidet typologisch folgende Etappen des Siedlungsbaus:

- die nach dem Leitbild "Licht, Luft, Sonne" erbauten mehrgeschossigen Siedlungen der 1920er und 1930er Jahre
- die nach dem Leitbild der "aufgelockerten Stadtlandschaft" errichteten mehrgeschossigen Wohngebiete der 1950er und 1960er Jahre
- die dem Leitbild "Urbanität durch Dichte" folgenden, häufig vielgeschossigen Wohnensembles der 1960er und 1970er Jahre in den alten Ländern
- die in industrieller Bauweise zur Lösung der "Wohnungsfrage als soziales Problem" errichteten Wohngebiete der 1970er und 1980er Jahre in den neuen Ländern.

Als „groß“ gelten in dieser Studie Siedlungen ab ca. 500 Wohnungen bzw. 1.000 Einwohnern. Der Blick richtet sich damit bewusst auch auf kleinere Bestände, die unter der in bisherigen Studien häufig verwendeten Grenze von 2.500 Wohnungen liegen, aber ebenso relativ eigenständige, nach den gleichen Prinzipien erbaute Siedlungseinheiten darstellen wie ihre größeren Schwestern und die in kleineren Städten eine ebenso besondere städtebauliche und wohnungspolitische Bedeutung haben.

Wichtiger Beitrag zur Wohnungsversorgung

Die städtebauliche und soziale Vielfalt der Siedlungen ist groß. Diese Einschränkung berücksichtigend, sind für die Mehrzahl der zwischen den 1920er und 1980er Jahren errichteten Wohngebiete des mehrgeschossigen Mietwohnungsbaus folgende wohnungspolitische Charakteristika kennzeichnend:

- Die Qualität der Wohnverhältnisse ist im internationalen Vergleich hoch. Die durchschnittlichen Mieten liegen in der Regel unter den gesamtstädtischen Werten. Die

Bewohnerstrukturen sind geprägt durch einen höheren Anteil von Haushalten, die auf preiswerten Wohnraum angewiesen sind.

- Der Anteil von Bewohnern mit Migrationshintergrund ist insbesondere in den Wohngebieten der alten Länder häufig höher als im Durchschnitt der jeweiligen Städte. Die großen Wohnsiedlungen erbringen besondere Integrationsleistungen, die allen anderen Stadtquartieren indirekt zu gute kommen.
- Die Bestände im Besitz kommunaler Wohnungsunternehmen eröffnen den Kommunen Spielräume für eine sozialverträgliche Belegungspolitik als Element öffentlicher Daseinsfürsorge. Aufgrund der in den Siedlungen gegebenen kommunalen Handlungsspielräume hat dieses Segment des Wohnungsmarktes ein besonderes Potential als sozialer wie ökonomischer Stabilitätsfaktor der Städte.

Gute Entwicklungsperspektiven...

Große Wohnsiedlungen verfügen über strukturelle Rahmenbedingungen, die nachhaltige Erneuerungsprozesse erleichtern:

- Die Anforderungen des Klimaschutzes kommen den großen Wohnsiedlungen entgegen. Und zwar aufgrund ihres hohen Potentials für sparsamen Energieverbrauch infolge ihrer kompakten Bebauung und ihrer aus klimatischer Sicht vorteilhaften starken Durchgrünung.
- Die serielle Bauweise eröffnet die Möglichkeit, rationell und in großer Losgröße - und damit kostengünstig – zu sanieren und neue Qualitäten anzubieten (z.B. Abbau von Barrieren, veränderte Grundrisse, neue Küchen / Bad – Lösungen). Ergänzender Wohnungsneubau in hoher Qualität ist eine Option, um die in der Regel vorhandenen Flächenpotentiale für die Schaffung von Wohnformen zu nutzen, die im jeweiligen Gebiet fehlen.
- Die in der Regel gute Ausstattung der Siedlungen mit umbaufähigen Gemeinbedarfseinrichtungen erleichtert die Anpassung der Quartiere an den demografischen Wandel und sich verändernde soziale Anforderungen. Vorteilhaft ist dabei im Unterschied zum zersplitterten Kleineigentum die Möglichkeit abgestimmten Handelns der Kommunen mit professionellen Wohnungsbaugesellschaften und -genossenschaften im Zusammenhang ganzer Quartiere.
- Optimistisch stimmt zudem, dass nach Jahrzehnten der Kritik eine erneute ästhetische Umwertung der Großformen der Städtebaumoderne zu erfolgen scheint. Ein Beleg dafür ist die aktuelle Diskussion um die Renaissance des Hochhauses. Die großen Wohnsiedlungen sind als Modelle neuen Wohnens geplant und errichtet worden. Heute können in ihnen wiederum modellartig die neuen, mit dem Wohnen verbundenen gesellschaftlichen Anforderungen angegangen werden.

...aber auch Herausforderungen

Diese facettenreiche Perspektive übersieht nicht, dass die Wohnsiedlungen vor großen Herausforderungen stehen:

- Die großen Wohngebiete haben nach wie vor Imageprobleme und gegen Stigmatisierungen anzukämpfen. Die fachöffentliche Diskussion der 1980er und 1990er Jahre war fokussiert auf einige als "Großsiedlungen" bezeichnete verdichtete Hochhausensembles der späten 1960er

und frühen 1970er Jahre in den alten Ländern. In einigen dieser Siedlungen korrespondierten städtebauliche Defizite mit Belegungspraktiken, die einseitige Bewohnerstrukturen und in der Folge überforderte Nachbarschaften bewirkten.

- Anfang der 1990er Jahre wurde der Begriff und das damit verbundene Negative-Image auf die im Zuge des Wohnungsbauprogramms der DDR industriell errichteten Wohngebiete übertragen, die vorher wertungsfrei als "große Neubaugebiete" bezeichnet wurden und aufgrund der sozial gemischten Einwohnerstrukturen keine sozialen Probleme aufwiesen. Diese Zuweisungen wirken nach.
- Die Konkurrenzen zwischen unterschiedlichen Wohnungsbeständen nehmen auf entspannten Märkten zu. Da sich die Siedlungen hinsichtlich Sanierungsstand, Akzeptanz, Image und Einbindung in den Stadtorganismus unterscheiden, differenzieren sich ihre Zukunftsperspektiven aus – nicht nur zwischen den Siedlungen, sondern manchmal sogar noch stärker zwischen den einzelnen Wohnquartieren innerhalb eines Wohngebiets. Die älteren und kleineren Siedlungen werden von der Öffentlichkeit in der Regel als unproblematisch und mittlerweile als gewachsene Bestandteile ihrer Städte wahrgenommen, nicht zuletzt auch aufgrund ihrer zumeist innenstadtnahen Lage. Teilweise stehen die Siedlungen bereits unter Denkmalschutz, Berliner Siedlungen der 1920er Jahre wurden sogar als Welterbe deklariert. Hingegen werden einige der großen Wohnstädte der 1970er und 1980er Jahre vor allem hinsichtlich der Monofunktionalität des Wohnens und der Einbindung in den Stadtorganismus kritischer eingeschätzt.
- Aufgrund des häufig höheren Anteils von Haushalten mit Zugangsschwierigkeiten auf dem Wohnungsmarkt bedürfen die großen Wohnsiedlungen besonderer sozialer Aufmerksamkeit. Die Gebiete sind zwar nicht die Ursache, können aber eher zu Austragsorten sozialer Konflikte werden als disperser gebaute Stadtteile.

Vielfältige Erfahrungen bei der Erneuerung der industriell errichteten Wohngebiete in den neuen Ländern...

Die in den 1990er Jahren eingeleiteten Initiativen zur Erneuerung und Weiterentwicklung der in industriellen Bauweisen errichteten Wohngebiete aus der DDR-Zeit haben dazu beigetragen, dass die nationalen und europäischen Ziele zum Klimaschutz bis 2020 in diesem Siedlungstyp bereits gut voran gekommen und zum Teil übererfüllt sind. So sind knapp 90 Prozent der von GdW-Unternehmen in großen Wohnsiedlungen bewirtschafteten Wohnungen energetisch modernisiert. Allerdings steht angesichts des normalen Verschleißes und der neuen demografischen sowie energetischen Anforderungen in immer mehr Beständen perspektivisch eine zweite "Modernisierungswelle" an.

...wachsendes Erneuerungsgeschehen in den alten Ländern

Die Modernisierungsvorhaben in großen Wohnsiedlungen der alten Länder nehmen zu – eine Reaktion darauf, dass in vielen Siedlungen der Handlungsbedarf nach Jahrzehnten kontinuierlicher Bewirtschaftung ohne grundlegende Erneuerung hoch ist. Immerhin sind über die Hälfte der von GdW-Unternehmen bewirtschafteten Wohnungen energetisch modernisiert.

Erheblicher Investitionsbedarf

Die Berechnung des Investitionsbedarfs beruht auf Rahmenbedingungen, die mit Unschärfen verbunden sind: Die Abgrenzung der Gebietskulissen großer Wohnsiedlungen ist dadurch erschwert,

dass sie nicht den klassischen statistischen Indikatoren folgt. Bei der Abschätzung von Modernisierungsständen und von durchschnittlichen Kosten für die Weiterentwicklung der großen Wohngebiete gibt es große lokale Streuungen.

Die Zielkorridore für das notwendige Investitionsgeschehen bis 2030 hängen von sich ändernden politischen Vorgaben und Wohnbedürfnissen ab.

Diese Einschränkungen berücksichtigend, liefert das Berechnungsverfahren eine hinreichend verlässliche Orientierungsgröße über die bundesweite quantitative Dimension des Investitionsbedarfs, an der die reale Investitionstätigkeit gespiegelt werden kann, um auf drohende Investitionslücken rechtzeitig reagieren zu können.

Die Hochrechnung der Investitionsabsichten der in dieser Studie befragten Wohnungsunternehmen ergab 29 Mrd. EUR im Zeitraum 2014 – 2030 (realistisches Investitionsvolumen ohne Wohnumfeld und Sonstiges). Der auf Basis der normativ definierten Zielsetzungen zur energetischen Modernisierung, zum Abbau von Barrieren, zur Ausstattungsqualität der Wohnungen und zum rechnerisch notwendigen zusätzlichen Wohnungsneubau im vorhandenen Wohnsiedlungsgefüge wachsender Städte ermittelte Investitionsbedarf ist mit 56 Mrd. EUR deutlich höher (normatives Investitionsvolumen).

Der Schwerpunkt der zukünftig notwendigen Investitionen liegt in der Modernisierung der Wohnungsbestände. Darauf weist die Lücke zwischen dem normativ gesetzten Investitionsbedarf und dem realistischen Investitionsvolumen bei der Weiterentwicklung des Bestandes hin. Im Mittelpunkt stehen dabei trotz der bereits erzielten Einspareffekte weiterhin die Maßnahmen zur Reduzierung des Energieverbrauchs, zum Barriereabbau und zur Aufwertung des Wohnraums mit dem Anspruch, auch zukünftige Anforderungen der Nutzer bedienen zu können.

Erheblichen Anteil an der Investitionslücke hat auch der Neubau. Einem geschätzten Bedarf von 17 Mrd. Euro für zusätzlichen Wohnraum, der innerhalb der betrachteten Gebietskulisse auf angespannten Wohnungsmärkten rein rechnerisch errichtet werden könnte, stehen von den Wohnungsunternehmen beabsichtigte Investitionen in Höhe von etwa 7 Mrd. Euro gegenüber. Das macht deutlich, wie schwer für die Wohnungswirtschaft derzeit das Potential für ergänzenden Neubau innerhalb der Siedlungen abschätzbar ist, der vor allem von seiner Akzeptanz bei den vorhandenen Bewohnern abhängt.

Hinsichtlich des Verhältnisses von Bedarf und geplanten Investitionen im vorhandenen Wohnungsbestand gibt es bezogen auf einzelne Siedlungen große Streubreiten, weil die Akteure auf dem Wohnungsmarkt je nach spezifischer Situation unterschiedliche Strategien verfolgen und Schwerpunkte setzen.

Dies gilt insbesondere auch beim Wohnumfeld und bei der begleitenden technischen und sozialen Infrastruktur. Hier sind es vor allem die Kommunen, die eine bedarfsgerechte Ausgestaltung gewährleisten können. Die Analyse zeigt, dass bis 2030 von einem Investitionsbedarf in Höhe von etwa 34 Mrd. Euro, in etwa gleich verteilt auf Ost- und Westdeutschland, ausgegangen werden muss.

In der Gesamtbetrachtung scheint die von den Kommunen geplante Investitionstätigkeit den geschätzten Bedarf zwar abzudecken, in der Praxis werden jedoch auch immer wieder Situationen erkennbar, in denen die vorhandene Infrastrukturausstattung – insbesondere bei den sozialen

Einrichtungen – hinter den Erfordernissen zurück bleibt und zukünftig erhebliche Anpassungsbedarfe an sich verändernde Bedürfnisse zu erwarten sind.

Differenzierte bauliche Erneuerungskonzepte

Bei der städtebaulichen Weiterentwicklung und baulichen Erneuerung großer Wohnsiedlungen wird vielfältig vorgegangen. Die organisierte Wohnungswirtschaft verfolgt in Abstimmung mit den Kommunen je nach lokalen Erfordernissen unterschiedliche Erneuerungs- und Umbaukonzepte, die von der behutsamen Bestandserneuerung über den grundhaften Umbau bis hin zum Abriss und Ersatzneubau reichen. Auf angespannten Märkten erfolgen Bestandsergänzungen durch Neubau, während in Siedlungen schrumpfender Städte Rückbau bei gleichzeitiger Aufwertung dauerhaft notwendiger Quartiere verfolgt wird.

Ergänzender Neubau wird als geeignetes Instrument angesehen, um defizitäre Wohnansprüche zu erfüllen und den Bestand aufzuwerten. Auf schrumpfenden Teilmärkten in den neuen Ländern wird nach dem erheblichen Rückbaugeschehen im Zuge des Programms Stadtumbau Ost eine zweite Leerstandwelle erwartet. Erforderlich ist hier die Fortsetzung des Quartiersumbaus in der Einheit von Rückbau und Aufwertung.

Ganzheitliche Erneuerung vs. schrittweises Vorgehen

Kommunen und Wohnungsunternehmen verfolgen zum einen ganzheitliche Quartierskonzepte, bei denen Maßnahmen im Wohnungsbestand mit der Aufwertung des Wohnumfeldes und der sozialen Infrastruktur korrespondieren.

Zum anderen gehen viele Wohnungseigentümer und Kommunen mit Blick auf begrenzte Mieterhöhungsspielräume und die eigenen wirtschaftlichen Ressourcen den Weg der schrittweisen und qualitativ differenzierten Bestandserneuerung. Um eine gemischte Wohnungsbelegung zu ermöglichen, werden unterschiedliche Mietniveaus und Wohnqualitäten mit unterschiedlichen Förderinstrumenten gestaltet.

Siedlungserneuerung als Lernfeld für neue Wohnungsbauprojekte

Angesichts der Ansprüche, die eine älter werdende und auf den Klimawandel reagierende Gesellschaft stellt, ist das Leitbild des Wohnens, das hinter der Errichtung der großen Wohnsiedlungen steht, kein Auslaufmodell. In den aktuellen Projekten des Wohnungsneubaus mit größeren Losgrößen wird der Typus des durchgrünten und sozial gemischten Wohnquartiers mit guter wohnungsnaher Versorgung, aber nur moderater gewerblicher Durchmischung bevorzugt. Bei diesen Projekten ist auch das Interesse an kostengünstigem rationellem Bauen angesichts der Nachfrage wieder gewachsen – hierbei können die Erfahrungen aus dem bisherigen Siedlungsbau nützlich sein.

II Handlungsempfehlungen

Die großen Wohnsiedlungen sind mit Blick auf die großen gesellschaftlichen Themen – sozialer Zusammenhalt und demografischer Wandel, Klimawandel und Energiewende, – ein unverzichtbares Zukunftspotential. Die derzeit absehbaren gesellschaftlichen Trends sprechen dafür, dass die Wohnsiedlungen, ihre sozialverträgliche Erneuerung vorausgesetzt, dauerhafte Segmente auf dem Wohnungsmarkt bleiben werden.

Politik und Wohnungswirtschaft sollten deshalb weiterhin das Ziel verfolgen, die großen Wohnsiedlungen der 1920er bis 1980er Jahre sozial so zu stabilisieren und baulich so zu erneuern, dass sie auf Dauer zukunftsfähig sind.

Das erfordert

- sozialpolitisch: soziale Mischung und stabile Nachbarschaften durch Sozialmanagement, Belegungspolitik und nachfragegerechte Angebote der Gemeinwesenarbeit zu fördern.
- wohnungswirtschaftlich: Die Bestände schrittweise und zu tragbaren Kosten so zu entwickeln, dass sie als wichtige Segmente des regionalen Wohnungsmarktes dauerhaft nachgefragt und rentierlich bewirtschaftbar sind.
- stadtentwicklungspolitisch: Wohnungsbestände und Infrastruktur aufeinander abgestimmt und je nach Lage differenziert zu ergänzen, aufzuwerten, zu modernisieren oder zurückzubauen – und zwar so, dass eine städtebauliche und gestalterische Aufwertung der jeweiligen Siedlung gelingt und die Einbindung in die Stadt als Ganzes verbessert wird.

1

Empfehlungen an Kommunen und Wohnungswirtschaft

Die Erneuerung der großen Wohnsiedlungen leistet einen wichtigen Beitrag zur Innenentwicklung der Städte und ist deshalb für die gesamtstädtische Entwicklung nicht nur mit Blick auf die soziale Wohnraumversorgung von großer Relevanz. Die Belange der großen Wohnsiedlungen sollten einen ihrer Bedeutung entsprechenden Stellenwert in der kommunalen Stadtentwicklungsplanung haben.

Abgestimmtes Planen und Handeln

Entscheidend für den Erfolg der Siedlungserneuerung ist das abgestimmte Vorgehen von Stadt und Wohnungseigentümern – sowohl was die Investitionstätigkeit als auch die Beteiligung der Bewohnerschaft betrifft. Ebenso wichtig ist die Kooperation der Eigentümer untereinander.

Erfolgsfaktoren sind:

- Abstimmung der investiven Maßnahmen am Gebäudebestand, im privaten Wohnumfeld und im öffentlichen Raum auf Basis ganzheitlicher städtebaulicher Entwicklungskonzepte für die jeweilige Siedlung als Ganzes und ihre Quartiere
- Zusammenspiel von baulicher Erneuerung mit nichtinvestiven Maßnahmen des Sozialmanagements und der Gemeinwesenarbeit
- Kooperationsvereinbarungen zur Belegung und Förderung,
- abgestimmte Informationspolitik und Beteiligungsverfahren.

Im Einzelnen sind folgende Maßnahmen erfolgversprechend:

Beteiligung der Bewohnerschaft: Um den Zusammenhalt in den Nachbarschaften zu unterstützen und die Haushalte aktiv an Erneuerungsvorhaben zu beteiligen, haben Wohnungsunternehmen wie Kommunen vielfältige Erfahrungen mit unterschiedlichsten Beteiligungsformen gesammelt, die es breit anzuwenden gilt. Insbesondere empfohlen wird das Zusammenspiel des Quartiersmanagements der Kommunen und des Vermietungsmanagements der Wohnungsunternehmen. Eine besondere Herausforderung stellt die Herstellung von Akzeptanz unter der vorhandenen Bewohnerschaft für bauliche Ergänzungen im vorhandenen Siedlungsgefüge dar. Das gelingt, wenn ergänzendes Bauen für die Mieterinnen und Mieter als Aufwertung ihrer eigenen Wohnqualität im Bestand erlebbar ist. Noch höhere Ansprüche stellen sich an die Beteiligung der Bewohner, wenn Rückbaumaßnahmen diskutiert werden müssen.

Einbindung der Erneuerungsstrategien in integrierte Stadt- und Wohnraumversorgungskonzepte: Fortzusetzen ist der mit dem Programm Stadtumbau Ost eingeführte Weg, die Einbindung der Siedlungserneuerung in gesamtstädtische Konzepte zur Fördervoraussetzung zu machen: die Abstimmung der Erneuerungskonzepte der Wohnungsunternehmen mit denen der Stadt ist Voraussetzung für die Förderung von Aufwertungs- und Abrissmaßnahmen

Sozialverträgliche Belegungspolitik: Koordiniertes Vorgehen von Stadt und Wohnungsunternehmen ist erforderlich, um Einkommensschwächere so mit Wohnraum zu versorgen, dass keine sozialen Brennpunkte entstehen bzw. Nachbarschaften destabilisiert werden. Freiwillige Vereinbarungen, die den Vermietern Spielräume bei der Wohnungsbelegung einräumen, erweisen sich hierfür als zielführend.

Image-Kampagnen: Die Erneuerung der großen Wohnsiedlungen wird umso besser gelingen, je mehr in der Öffentlichkeit verbreitete Vorurteile abgebaut werden und eine achtsame Haltung um sich greift. Die nunmehr selbst zur Stadtgeschichte gewordenen Siedlungen sind ebenso mit neuem Blick zu sehen wie – eine Generation zuvor Anfang der 1970er Jahre – die vormals gescholtenen Mietshäuser des 19. Jh. Imagekampagnen für die großen Wohnsiedlungen sollten diese Entwicklung unterstützen.

Wohnbarometer und Sozialmonitoring: Immer mehr Kommunen und Wohnungsunternehmen gehen dazu über, die soziale Entwicklung in den verschiedenen Stadt- und Wohnmilieus laufend zu verfolgen, als belastbare Basis für begründete Erneuerungs- und Belegungskonzepte.

2

Empfehlungen an die Förderpolitik des Bundes und der Länder

Wirtschaftliche und soziale Tragbarkeit sichern

Qualitätsverbesserung muss wirtschaftlich tragbar sein, sowohl für die Mieter als auch für die Vermieter. Die wachsenden normativen Anforderungen an Energieeffizienz und Klimaschutz bewirken im Zusammenspiel mit den Ansprüchen an altersgerechtes und barrierearmes Wohnen, dass die Erneuerung der großen Wohnsiedlungen im Bestand wie beim Neubau für die Eigentümer an die Grenzen der wirtschaftlichen Tragbarkeit stößt. Das Zusammenspiel gesetzlicher Auflagen (wie

z.B. die Verschärfung der EnEV) mit bauordnungsrechtlichen Regelungen der Länder (z.B. zum Brandschutz) und Förderbestimmungen (z.B. zur Barrierefreiheit) bewirkt aktuell Kostensprünge, die sich negativ auf das Investitionsklima in den Wohngebieten auswirken.

Denn: der enge Spielraum für die sozialverträgliche Erhöhung der Mieten schränkt das wirtschaftliche Handeln ein. Um sozialverträgliche Modernisierung ebenso wie die Rentierlichkeit von Investitionen zu sichern, ist das Zusammenspiel von Kostensenkung und Förderung unerlässlich.

Spielräume für Kostensenkung ausloten

Große Wohnsiedlungen stehen wie keine andere Siedlungsform für das Potential kostengünstigen Wohnungsbaus durch serielles Bauen. Wohnungs- und Bauwirtschaft sollten seitens des Bundes und der Länder bei ihren Bemühungen unterstützt werden, zeitgemäße Formen des rationellen industriellen Bauens zu entwickeln und effektive Formen der partnerschaftlichen Zusammenarbeit von Bau- und Wohnungsunternehmen in frühen Planungsphasen zu gestalten. Diesem Ziel können Modellprojekte u.a. innerhalb der Forschungsinitiative "Zukunft Bau" dienen, bei denen durch Experimentierklauseln neue Möglichkeiten des Partnerings, des kreativen Umgangs mit Normenwerken, der Beteiligung der Bewohnerschaft, der Vergabeverfahren etc. ausgelotet werden. Solche Projekte können einen erheblichen Beitrag zur Erreichung der Ziele der Baukostensenkungskommission leisten.

Zusammenspiel verschiedener Förderinstrumente

Materielle Grundlage wirtschaftlich tragbarer und erfolgreicher Erneuerungsprozesse in großen Wohnsiedlungen ist das Zusammenspiel der verschiedenen Förderinstrumente mit Eigenmitteln der Wohnungseigentümer. Der Verlässlichkeit und Stetigkeit der Förderung kommt dabei für die Planungssicherheit der Wohnungswirtschaft große Bedeutung zu.

Wohnraumförderung: Die Wohnraumförderung muss in Verantwortung der Länder zweckgebunden mindestens auf dem derzeitigen Niveau fortgeführt werden und auch die Gebietskulisse der großen Wohnsiedlungen einbeziehen. Möglichst breit gefächerte Förderangebote innerhalb eines zu erneuernden Gebietes sind zweckmäßig, um korrespondierend mit einer sozialverträglichen Belegungspolitik gemischte Wohnungsangebote und Bewohnerstrukturen zu bewirken.

Energetische Gebäude- und Stadtsanierung: Die gebäudebezogene energetische Erneuerung der Siedlungsbestände muss durch die Programme der KfW angesichts steigender Anforderungen noch stärker als bisher unterstützt werden. Die Ausweitung der Förderung energetischer Maßnahmen vom Einzelbau auf die Quartiersebene durch das KfW – Programm "Energetische Stadtsanierung" ist ein programmatischer neuer Schritt in der Förderpolitik, der den quartiersbezogenen Handlungsmöglichkeiten in großen Wohnsiedlungen in besonderer Weise entgegen kommt.

Die Stärkung des Quartiersbezugs der Förderung sollte dadurch erfolgen, dass die Verbesserung der Energiebilanz eines Quartiers als Ganzes bei den gebäudebezogenen Anforderungen berücksichtigt wird. Das wäre zugleich ein Motivationsschub für quartiersbezogenes Handeln verschiedener Eigentümer. Ein Impuls könnte von der Neuauflage des erfolgreichen Wettbewerbs "Energetische Sanierung von Großwohnsiedlungen" aus dem Jahre 2008 ausgehen, der zur Unterstützung integrierten Handelns um die Aspekte des demografischen Wandels (Barriereabbau, Betreuung und Pflege etc.) erweitert werden könnte.

Förderung des altersgerechten Umbaus: Die bisherige Förderung des Abbaus von Barrieren in den Wohnungen und im Wohnumfeld muss angesichts der wachsenden Anforderungen an seniorenfreundliches Wohnen deutlich verstärkt werden.

Städtebauförderung: Der Einsatz von Teilprogrammen der Städtebauförderung hat ganzheitliche Erneuerungsprozesse in den großen Wohnsiedlungen unterstützt. Die in den letzten Jahren beobachtbare stärkere Fokussierung der Förderung auf die Innenstädte sollte überdacht werden, zumal die großen Wohngebiete einen wesentlichen Beitrag zur Innenentwicklung der Städte und zur effektiven Flächennutzung leisten.

- Für die Aktivierung der Bewohnerschaft und den sozialen Zusammenhalt der Nachbarschaften ist das Zusammenspiel investiver und nichtinvestiver Maßnahmen unverzichtbar. Dem trägt das Programm Soziale Stadt in besonderer Weise Rechnung. Es ist für die großen Wohnsiedlungen von zentraler Bedeutung
- Das Programm Stadtumbau Ost hat sich als Erfolgsprogramm erwiesen, indem es Anreize für den Rückbau nicht zukunftsfähiger Siedlungsteile bei gleichzeitiger Aufwertung des dauerhaft notwendigen Bestandes gegeben hat. Die Einheit von Aufwertung und Rückbau als Grundlage der Programmphilosophie darf auch bei einem perspektivisch angestrebten einheitlichen Stadtumbauprogramm nicht aufgegeben werden.
- Das Programm Stadtumbau West, gestartet mit dem Umbau der Großsiedlung Osterholz-Tenever in Bremen, ist noch stärker als bisher auf die großen Wohnsiedlungen auszurichten.
- Das Programm Aktive Stadt und Ortsteilzentren sollte in stärkerem Maße als bisher auch in Zentren der großen Wohnsiedlungen Anwendung finden.

Für ein neues Städtebauförderungsprogramm: Weiterentwicklung großer Wohnsiedlungen

Die "Städtebauliche Weiterentwicklung der großen Neubaugebiete in den neuen Ländern" war eines der ersten Forschungsfelder des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus nach der deutschen Vereinigung, in dessen Folge ein gleichlautendes Förderprogramm im Rahmen der Städtebauförderung entstand. Dieses mit 100 Mio. DM an Bundesmitteln jährlich dotierte Programm hat, korrespondierend mit der Lösung des Altschuldenproblems für die Wohnungsunternehmen und mit den Förderprogrammen der Länder, einen erheblichen Schub in der Siedlungserneuerung bewirkt.

Anknüpfend an diese Erfolgsgeschichte wird vor dem Hintergrund des anstehenden Investitionsbedarfs ein neues Teilprogramm der Städtebauförderung "Integrierte Weiterentwicklung großer Wohnsiedlungen" vorgeschlagen, das Erneuerungsprozesse nach den bewährten Prinzipien der Städtebauförderung unterstützt. Damit würde sich der Fokus der Städtebauförderung, der in den letzten Jahren auf die Altstadtkerne und Gründerzeitgebiete gerichtet war, wieder stärker auf eine Gebietskulisse richten, die ebenso großer Aufmerksamkeit bedarf.