



Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



Förderung von Gebieten mit sozial benachteiligter Bewohnerschaft

Seit 50 Jahren besteht die Städtebauförderung als Bund-Länder-Programm zur Behebung städtebaulicher Missstände und Funktionsverluste. Seit mehr als 20 Jahren sind Gebiete mit einer sozial und wirtschaftlich benachteiligten Bewohnerschaft ein Schwerpunkt der Förderung. Vor diesem Hintergrund untersucht das vorliegende Heft, welche städtebaulichen Maßnahmen in diesen Gebieten besonders häufig umgesetzt werden. Dafür werteten die Autorinnen und Autoren erstmalig die Outputindikatoren aus dem Monitoring der Städtebauförderung aus. Die Analyse zeigt folgende Ergebnisse:

- **Im Programm Soziale Stadt gilt die weitaus überwiegende Zahl der Fördergebiete in den Kommunen als sozial benachteiligt. Sozial benachteiligte Fördergebiete finden sich auch in anderen Programmen der Städtebauförderung.**
- **Einzelmaßnahmen, die auf die Verbesserung der Wohnverhältnisse, die Qualität des Wohnumfelds und der öffentlichen Grünflächen ausgerichtet sind, werden in sozial benachteiligten Fördergebieten überproportional umgesetzt.**
- **Einzelmaßnahmen zur Verbesserung der sozialen Infrastruktur sind in benachteiligten und in nicht benachteiligten Fördergebieten gleichermaßen relevant. Unterschiede gibt es jedoch in der Funktion der sozialen Infrastruktur.**

Monitoring der Städtebauförderung im BBSR

Autorinnen und Autoren

Jürgen Gödecke-Stellmann
Madeline Kaupert
Thorsten Wagener

Vorwort

Liebe Leserin, lieber Leser,



© Schafgans DGPh

1999 starteten Bund und Länder das Städtebauförderungsprogramm „Soziale Stadt“. Sie reagierten damit auf Tendenzen sozialräumlicher Abgrenzung und Verfestigung dieser Entwicklungen in den Städten. Damit wurden gleichzeitig Programmansätze aus anderen europäischen Staaten wie Frankreich oder Großbritannien sowie der Europäischen Union mit der damaligen Gemeinschaftsinitiative URBAN in Deutschland implementiert. Das Städtebauförderungsprogramm „Soziale Stadt“ unterstützt seither die Stabilisierung und Aufwertung von Stadtvierteln mit städtebaulichen, wirtschaftlichen und sozialen Schwierigkeiten. Seit 2020 setzt das Programm „Sozialer Zusammenhalt“ die Förderschwerpunkte der Sozialen Stadt fort. Das neue Programm bekräftigt das Ziel, die Lebensverhältnisse der Menschen vor Ort zu verbessern sowie Integration und Teilhabe zu stärken. Städtebauliche und soziale Ziele werden weiterhin zusammengedacht. Das Programm ist daher eine wichtige kleinräumige Säule der Politik zur Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Soziale und arbeitsmarktorientierte Angebote müssen jedoch den Programmansatz gezielt ergänzen.

Die programmübergreifende Analyse auf Basis des Monitorings zur Städtebauförderung des BBSR zeigt, dass die Bevölkerung in fast einem Drittel aller Fördergebiete sozioökonomisch schlechter gestellt ist als in anderen Stadtteilen. Die Programme der Städtebauförderung unterstützen diese Stadtteile weitreichend – und tragen dazu bei, das Leitbild einer gerechten Stadt gemäß der neuen Leipzig Charta für Stadtentwicklung umzusetzen.

Die gerechte Stadt zielt auf Chancengerechtigkeit beim Zugang zu öffentlichen Gütern und sozialen Diensten wie Bildung, Gesundheit und Kultur. Sie fordert adäquates Wohnen und soziale Integration aller Bevölkerungsgruppen. Die Städtebauförderung setzt hier an, indem sie Wohngebäude saniert oder umgestaltet, die Ausstattung mit sozialer Infrastruktur verbessert und öffentliche Räume gestaltet, die für Bewohnerinnen und Bewohner attraktiv sind. Dabei kann die Städtebauförderung aber immer nur ein Teil einer langfristigen Strategie integrierter Stadtentwicklung sein.

Ich wünsche Ihnen eine interessante Lektüre.

Dr. Markus Eitges
Leiter des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung

Soziale Missstände in Stadtquartieren

Häufen sich in bestimmten städtischen Quartieren sozialstrukturelle und städtebauliche Probleme, entsteht politischer Handlungsbedarf. Solche Quartiere können von städtebaulichen Verbesserungen besonders profitieren.

Die Städtebauförderung und das Sanierungsrecht stellen den Kommunen ein breit angelegtes Instrumentarium zur Verfügung, mit dem sie auf unterschiedliche städtebauliche Missstände und Funktionsverluste reagieren können. Anders als eine Projektförderung geht die Städtebauförderung nicht punktuell vor, sondern verfolgt in einem über mehrere Jahre angelegten Umsetzungsprozess ineinandergreifende „Maßnahmenpakete“, die sich in die Zielstellung der städtebaulichen Gesamtmaßnahme integrieren und aufeinander abgestimmt sind. Aufgrund dessen bilden die städtebaulichen Gesamtmaßnahmen in der Regel ein mehr oder weniger breites Spektrum an städtebaulichen Problemlagen ab (Göddecke-Stellmann/Wagener 2017). Nach § 164b des Baugesetzbuches (BauGB) kann der Bund Finanzhilfen für städtebauliche Maßnahmen zur Behebung sozialer Missstände

gewähren. Die Vermutung, Gebiete mit sozialen Missständen würden vorwiegend im Städtebauförderungsprogramm Soziale Stadt gefördert, liegt nahe. Göddecke-Stellmann/Wagener (2017) zeigen zwar eine Überrepräsentanz sozialer Missstände im Programm Soziale Stadt auf. Deutlich wird aber, dass auch Kommunen in Fördergebieten anderer Programme über soziale Missstände berichten.

Vor diesem Hintergrund werden Fördergebiete mit überproportionalen Anteilen sozial und wirtschaftlich benachteiligter Bewohnerschaft in diesem Heft dem Typus des „sozial benachteiligten Quartiers“ zugeordnet. Die Monitoringdaten zur Städtebauförderung werden programmübergreifend in Bezug auf die Behebung städtebaulicher Missstände ausgewertet. Dabei steht folgende Frage im Fokus: Welche Einzelmaßnahmen sind für Fördergebiete mit sozial benachteiligter Bewohnerschaft besonders relevant?

Neue Programmstruktur

Seit 2020 konzentriert sich die Städtebauförderung – unter Beibehaltung der bisherigen Förderinhalte – auf drei statt wie bisher auf sechs Programme. Die inhaltlichen Schwerpunkte wurden an die aktuellen stadtentwicklungspolitischen Herausforderungen angepasst.

- Das bisherige Programm „Soziale Stadt“ wurde mit dem neuen Programm „Sozialer Zusammenhalt“ weiterentwickelt. Die Programmziele bestehen weiterhin darin, die Wohn- und Lebensqualität sowie die Nutzungsvielfalt in den Quartieren zu erhöhen, die Integration aller Bevölkerungsgruppen zu unterstützen und den Zusammenhalt in der Nachbarschaft zu stärken.
- Das Programm „Lebendige Zentren“ bündelt insbesondere die Ziele der bisherigen Programme „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ sowie „Städtebaulicher Denkmalschutz“. Stadt- und Ortsteilzentren sollen attraktiver und zu identitätsstiftenden Standorten für Wohnen, Arbeiten, Wirtschaft und Kultur weiterentwickelt werden. Der städtebauliche Denkmalschutz ist zudem eine Querschnittsaufgabe. Entsprechende Maßnahmen sind auch in den anderen Programmen förderfähig.
- Das neue Programm „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“ enthält die bisherigen Förderziele des Stadtumbau-Programms, geht jedoch im Sinne nachhaltiger Erneuerung darüber hinaus (z. B. Klimafolgenanpassung). Es setzt einen Schwerpunkt bei der Brachflächenentwicklung zur Unterstützung des Wohnungsbaus und zur Entwicklung neuer Quartiere. Es gelten weiterhin die Sonderbedingungen für die neuen Länder für die Sanierung und Sicherung für Altbauten und den Rückbau von leerstehenden, dauerhaft nicht mehr nachgefragten Wohnungen.

Die Analysen in diesem Heft beziehen sich auf Daten zu den Programmen der alten Programmstruktur.

Zentraler Bestandteil des Programms Soziale Stadt ist es laut zweiter Zwischenevaluierung (BBSR 2017: 71), die Wohnbedingungen und die soziale Infrastruktur zu verbessern. Das lässt sich – als Arbeitshypothese – auf alle Gebiete mit sozial benachteiligter Bewohnerschaft übertragen. Demzufolge rücken städtebauliche Einzelmaßnahmen in den Fokus, die darauf ausgerichtet sind, die Wohnverhältnisse, die Qualität des Wohnumfelds und des öffentlichen Raums sowie die soziale Infrastruktur zu verbessern. Gerade diese baulich orientierten Maßnahmen können wesentlich dazu beitragen, die Gebiete zu stabilisieren und positive Bedingungen für die weitere Entwicklung zu schaffen.

Einzelmaßnahmen, die sich diesen Bereichen zuordnen lassen, erfasst das Monitoring seit 2013. Es erfasst

den Output, also die umgesetzten baulichen und baubegleitenden Maßnahmen der Städtebauförderung. Die Wirkungen dieser Maßnahmen (z. B. die Nutzung errichteter Infrastrukturen oder Veränderungen in der Sozialstruktur eines Gebiets) wären nur mit hohem Aufwand und zeitversetzt zu erheben. Sie könnten zudem nicht kausal auf die Umsetzung der Städtebauförde-

rung zurückgeführt werden. Daher lassen sich keine Aussagen über die Wirkungen der Maßnahmen auf die Bewohnerinnen und Bewohner treffen. Die Erhebung des Outputs erlaubt es, investive Einzelmaßnahmen, die mit Mitteln der Städtebauförderung umgesetzt wurden, zu beziffern. Es ist allerdings nicht möglich, die Höhe der finanziellen Mittel (Input) direkt den Einzelmaßnahmen zuzuordnen.

Daher lassen sich zum Umfang der Maßnahmen in dieser Hinsicht keine Aussagen treffen. Um dennoch die Relevanz der Einzelmaßnahmen für sozial benachteiligte Fördergebiete einschätzen zu können, dient die Referenzgruppe der nicht sozial benachteiligten Fördergebiete in der Analyse als Vergleichsmaßstab.

Fördergebiete mit sozial benachteiligter Bewohnerschaft

Sozial benachteiligte Gebiete unterscheiden sich bezogen auf städtebauliche Missstände und Funktionsverluste von nicht benachteiligten Quartieren. Sie sind nicht nur im Programm Soziale Stadt zu finden.

Sozial benachteiligte Gebiete werden hier nicht anhand ihrer Zuordnung zu einem Programm definiert, da diese immer auch von verfügbaren Mitteln, laufenden Maßnahmen oder der Zugänglichkeit weiterer Förderprogramme abhängt. Stattdessen wird eine Definition gewählt, die sich aus den empirischen Erkenntnissen über Segregation ableitet. Dabei werden drei Indikatoren betrachtet: Einschätzungen zum Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund, zum Anteil der Arbeitslosen sowie zum Anteil der Personen, die SGB-II-Leistungen erhalten. Die drei Indikatoren erfassen einerseits die Benachteiligung durch niedrige Einkommen, aber auch die Integrationsleistungen, die im Gebiet erbracht werden müssen. Letzteres gilt sowohl für Menschen mit Migrationshintergrund als auch für Leistungsbeziehende der Sozialversicherung, da Erwerbsarbeit ein wesentlicher Faktor für gesellschaftliche Teilhabe ist (z. B. Promberger 2008).

Über einen Fragenkatalog des Monitorings der Städtebauförderung ordnen die Kommunen anhand ihrer Ortskenntnis selbst das Fördergebiet basierend auf den drei Indikatoren

im Vergleich zur Gesamtstadt ein. Die Einstufung erfolgt entlang einer siebenstufigen Skala von „sehr viel niedriger“ über „genau gleich“ bis „sehr viel höher“. Die jeweiligen Anteile an der Gesamtbevölkerung schätzen die meisten Kommunen im Monitoring, da in der Regel keine kleinräumigen oder dem Fördergebiet zuzuordnenden Daten zur Verfügung stehen.

Um die Gesamtmaßnahmen vergleichbarer zu machen, wird die Grundgesamtheit hinsichtlich der Vollständigkeit der verfügbaren Jahresscheiben und hinsichtlich der Laufzeit der einzelnen Gesamtmaßnahmen eingeschränkt. Vollständigkeit bedeutet in diesem Zusammenhang, dass nur Gesamtmaßnahmen in die Auswertung aufgenommen werden, wenn für sie lückenlos oder seit erstmaliger Berichtspflicht zu allen Berichtsjahren (2013–2017) Daten vorliegen.

Die Laufzeiten der erfassten Gesamtmaßnahmen reichen von einem Jahr bis zu deutlich über 16 Jahren. Der „Lebenslauf“ einer städtebaulichen Gesamtmaßnahme verläuft in der Regel in mehreren Phasen. Idealtypisch stehen in den Anfangsjahren der ersten Phase vorbereitende Maßnahmen wie städtebauliche Planungen, vorbereitende Untersuchungen, das Einholen von Gutachten oder die Durchführung von Wettbewerben im Vordergrund. Erst in der zweiten Phase kommt es dann zur tatsächlichen Umsetzung von Baumaßnahmen. Mit der Fertigstellung erster Einzelmaßnahmen ist demnach erst in dieser Phase zu rechnen. Daher berücksichtigt die Auswertung nur Gesamtmaßnahmen, die sich bereits mindestens im dritten Umsetzungsjahr befinden. In der dritten Phase erfolgt nach der Ausfinanzierung der Gesamtmaßnahme der Abschluss und die Abrechnung. Diese Phase kann bisweilen mehrere Jahre andauern. Daher werden auch Gesamtmaßnahmen mit

Datengrundlage

Seit 2010 erfassen die Kommunen Begleitinformationen zu den Gesamtmaßnahmen der Städtebauförderung zu Beginn elektronisch. Die Informationen dienen Prüfzwecken bei der jährlichen Aufstellung der Bundesprogramme und beschreiben zudem die Struktur der Fördergebiete. Erfasst werden unter anderem die in den Fördergebieten vorherrschenden städtebaulichen Missstände und Funktionsverluste, die ursächlich für den Förderbedarf sind. Zu rund 93 % der Gesamtmaßnahmen der Programme, die bis 2019 gefördert wurden, liegen Begleitinformationen vor.

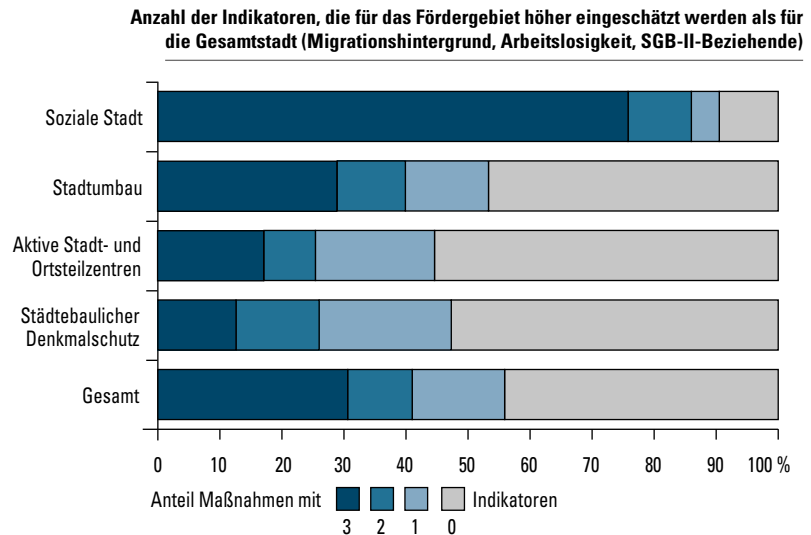
Zudem erfassen die Kommunen seit 2013 zu den Gesamtmaßnahmen der Städtebauförderung jährlich Input-, Output- und Kontextindikatoren. Sie erfassen dieses Indikatorenset ex post – also nach der Durchführung von Einzelmaßnahmen. Dabei werden jedes Jahr die Ergebnisse der durchgeführten Einzelmaßnahmen (Output), die für deren Umsetzung genutzten Mittel des jeweils letzten Haushaltsjahres (Input) sowie Kontextinformationen zu den Fördergebieten erfasst. Bis 2017 wurden Daten zu mehr als 3.500 Gesamtmaßnahmen der Städtebauförderung erhoben. Dies entspricht einem Anteil von etwa 65 % aller Gesamtmaßnahmen aus den Programmen, die bis 2019 gefördert wurden.

besonders langer Laufzeit (16 Jahre und mehr) aus der Auswertung ausgeschlossen. Somit ist die Phase, in der Einzelmaßnahmen im Laufe einer Gesamtmaßnahme durchgeführt und fertiggestellt werden, theoretisch hergeleitet (vgl. BauGB, § 140 ff.). Durch die Einschränkung der Grundgesamtheit entfallen Aussagen zu den Gesamtmaßnahmen des Programms Zukunft Stadtgrün, da es dieses erst seit 2017 gibt.

Die drei Indikatoren – der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund, der Anteil der Arbeitslosen sowie der Anteil der Personen, die SGB-II-Leistungen erhalten – korrelieren untereinander stark. Dementsprechend werden sie zu einem Gesamtindikator zusammengefasst. Fördergebiete, für die bei allen drei Merkmalen ein höherer Anteil als für die Gesamtstadt angegeben wird, werden als sozial benachteiligt eingestuft (vgl. Gödecke-Stellmann/Wagener 2016). Die Grundgesamtheit nach dieser Definition umfasst 517 (31 %) sozial benachteiligte Fördergebiete und 1.174 (69 %) nicht benachteiligte Fördergebiete.

Besonders im Programm Soziale Stadt wird die überwiegende Zahl der Fördergebiete als sozial benachteiligt eingeschätzt (76 %). Fördergebiete mit sozial benachteiligter Bewohnerschaft finden sich aber auch in allen anderen Programmen zu nicht unerheblichen Anteilen (vgl. Abb. 1). Da die drei Indikatoren für das Programm Kleinere Städte und Gemeinden nicht erhoben werden, werden die Gesamtmaßnahmen des Programms in der weiteren Analyse nicht berücksichtigt – genau wie die Gesamtmaßnahmen des Programms Zukunft Stadtgrün.

Abbildung 1



Da die Definition eines sozial benachteiligten Gebiets in Abhängigkeit zur Gesamtstadt erfolgt, handelt es sich um einen an lokalen Verhältnissen gebundenen Indikator – und nicht um einen, der einen bundeseinheitlichen Maßstab anlegt. Die so definierten sozial benachteiligten Gebiete liegen sowohl in Kommunen mit wirtschaftlich guten Rahmenbedingungen als auch in Kommunen mit strukturellen Schwierigkeiten. Sie können sich daher in Bezug auf die absoluten Lebensbedingungen unterscheiden. Dabei befinden sich einige Kommunen auch mit mehreren Gebieten in der Förderung. Manche gehören nach unserer Definition zum Typ des sozial benachteiligten Gebiets, andere nicht. Die Frage, ob die Bewohnerschaft eines Gebiets benachteiligt ist, wird so anhand der Lebensbedingungen in der Gesamtstadt – also einer sehr kleinräumigen Ebene – getroffen. Dies entspricht der Logik der anerkannten Messung von sozialer Segregation, die über die

kleinräumige Konzentration benachteiligter Bevölkerungsgruppen in einem Gebiet definiert wird (Helbig/Jähnen 2018: 20).

Die soziale Zusammensetzung der Gebiete schlägt sich in ihrer städtebaulichen Qualität nieder. Sozial benachteiligte Fördergebiete unterscheiden sich hinsichtlich städtebaulicher Missstände und Funktionsverluste von nicht benachteiligten Gebieten. Sie haben programmübergreifend häufiger Handlungsbedarf im Wohnumfeld (77 %), bei sozialer Infrastruktur (56 %) und beim sozialen Entwicklungsbedarf (51 %). Weniger Missstände gibt es hingegen bei gewerblichem Leerstand, Verkehr und historischer Bausubstanz.

Wohnen, öffentlicher Raum und soziale Infrastruktur in benachteiligten Gebieten

In der Städtebauförderung wird die Verbesserung der Wohnverhältnisse und der öffentlichen Grünflächen in Gebieten mit einer sozial benachteiligten Bewohnerschaft stärker gefördert als in nicht benachteiligten Gebieten. Unterschiede gibt es auch in der Funktion geförderter sozialer Infrastruktur.

Die Analyse bezieht sich hier auf Maßnahmenbereiche, für die vermutet wird, dass sie für Fördergebiete mit sozial benachteiligter Bewohnerschaft sehr relevant sind. Dazu gehören das Wohnen, der öffentliche Raum und die soziale Infrastruktur. Maßnahmen in diesen Bereichen zielen darauf ab, das Leben und Zusammenleben zu verbessern. Eine sozial benachteiligte Bewohnerschaft, so die These, profitiert von solchen Verbesserungen in besonderem Maße. Abbildung 2 gibt zunächst einen Überblick darüber, welche Einzelmaßnahmen in diesen Bereichen in den Fördergebieten umgesetzt wurden. In der Zeit von 2013 bis 2017 wurden zum Beispiel in 54 % aller Fördergebiete Einzelmaßnahmen zur Aufwertung von Straßen, Wegen oder Plätzen durchgeführt.

Im Sinne einer integrierten Stadtentwicklung werden zahlreiche Einzelmaßnahmen in den Fördergebieten kombiniert. Daher ergeben sich trotz teilweise sehr unterschiedlicher Problemlagen auch viele Überschneidungen in Bezug auf die umgesetzten Maßnahmen. Dennoch lassen sich Unterschiede zwischen sozial be-

nachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten erkennen. Zu beachten ist allerdings, dass die berichteten Werte hoch aggregiert sind – auch innerhalb der beiden Typen zeigen sich zwischen den einzelnen Fördergebieten also teils beträchtliche Unterschiede.

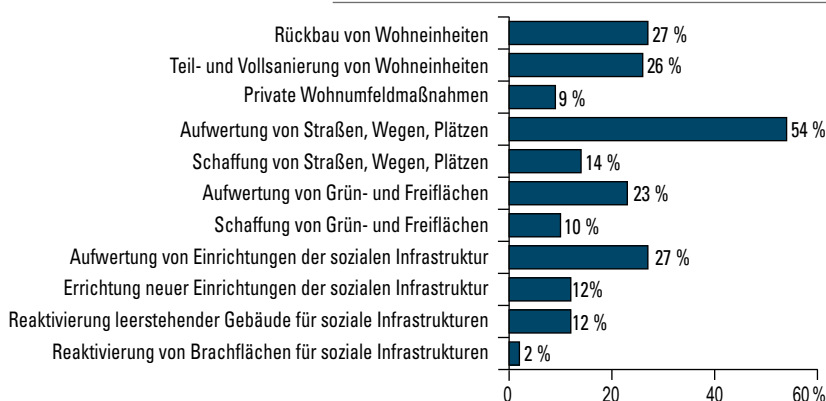
Wohnen

In sozial benachteiligten Fördergebieten spielt Wohnen erwartungsgemäß eine wichtige Rolle. Bereits in der ersten Zwischenevaluierung der Sozialen Stadt (BMVBW 2004) gaben 88 % der Kommunen in einer Umfrage Defizite im Wohnumfeld an und erklärten diese damit zum drängendsten Problem. Das ist insofern nicht verwunderlich, als die Mechanismen der Herausbildung von sozial benachteiligten Gebieten unmittelbar mit Wohnstandortentscheidungen zusammenhängen. In Fördergebieten des Programms Soziale Stadt, die mehrheitlich dem Typus des benachteiligten Gebiets entsprechen, ist sowohl die objektive Wohnsituation (Größe der Wohnung) als auch die subjektive Bewertung der Wohnung (Einschätzung der Renovierungsbedürftigkeit, Zufriedenheit mit der Wohnung) schlechter als in Nicht-Fördergebieten (Goebel/Gornig/Strauch 2015).

Für die Kommunen in der Städtebauförderung ist es daher ein zentrales Anliegen, die Wohnverhältnisse in benachteiligten Gebieten zu verbessern. Wie Abbildung 2 zeigt, wurden zwischen 2013 und 2017 in jeweils über einem Viertel der Gesamtmaßnahmen Wohneinheiten teil- oder vollsaniert und Wohneinheiten rückgebaut. Mit 9 % ist der Anteil der Gesamtmaßnahmen, in denen Maßnahmen im privaten Wohnumfeld durchgeführt wurden, gering. Abbil-

Abbildung 2

Anteil der Gesamtmaßnahmen, die 2013 bis 2017 Einzelmaßnahmen in den einzelnen Maßnahmenbereichen durchgeführt und fertiggestellt haben



Quelle: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR (n=1.691)

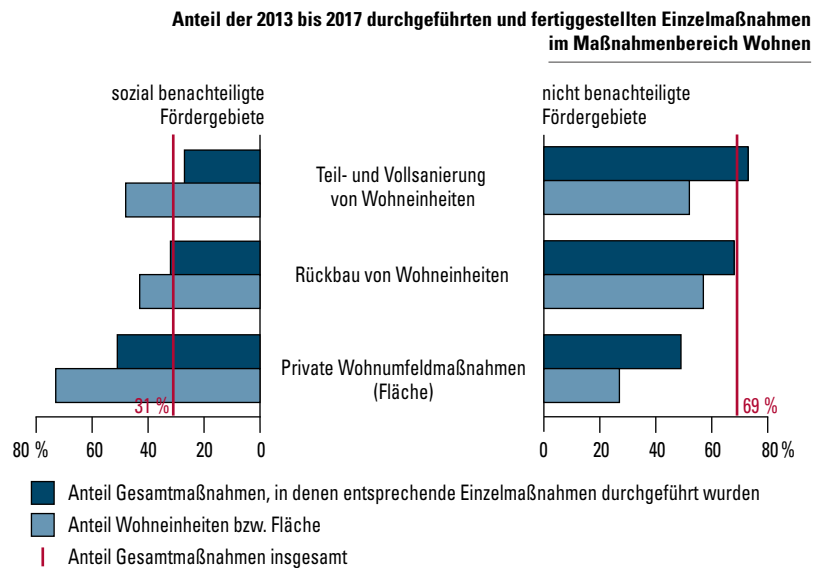
© BBSR Bonn 2020

Abbildung 3 zeigt, dass in sozial benachteiligten Gebieten mit 51 % überproportional viele Maßnahmen im privaten Wohnumfeld durchgeführt wurden – insbesondere gemessen an ihrem Anteil an allen Gesamtmaßnahmen von 31 %. Deutlicher wird die Bedeutung von Einzelmaßnahmen mit Bezug zum Wohnen bei der tatsächlichen Zahl saniertener und rückgebaute Wohn-einheiten und dem aufgewerteten Wohnumfeld in Quadratmetern. So waren sozial benachteiligte Gebiete überproportional aktiv, wenn es um die Sanierung (48 %) und den Rückbau von Wohneinheiten (43 %) ging. Der Flächenanteil geförderter Maßnahmen im privaten Wohnumfeld ist mit 73 % zudem sehr hoch.

Darüber hinaus wurden im betrachteten Zeitraum in den 102 benachteiligten Fördergebieten, die in diesem Maßnahmenbereich aktiv waren, im Durchschnitt 61 Wohneinheiten (WE) saniert – gegenüber durchschnittlich 20 Wohneinheiten in nicht benachteiligten Gebieten. Dabei ist die Sanierungstätigkeit in Großstädten (155 bzw. 55 sanierte WE) jeweils am größten, und in Ostdeutschland (66 bzw. 32 sanierte WE) insgesamt größer als in Westdeutschland (59 bzw. 14 sanierte WE). Dieses Ergebnis ist teilweise auf die Größe und Bebauungsstruktur der Gebiete zurückzuführen, da Großstädte sowie Gebiete mit sozial benachteiligter Bewohnerschaft in der Regel mehr Einwohnerinnen und Einwohner aufweisen.

Dass die sozial benachteiligten Fördergebiete beim Rückbau von Wohneinheiten ebenfalls aktiver sind, mag nur auf den ersten Blick widersprüchlich erscheinen. Rückbau fand überwiegend in Mittel- und Kleinstädten in Ostdeutschland und mit Mitteln aus dem Programm Stadtbau statt. Daher sind in der Gesamtbetrachtung Unterschiede zwischen Ost und West deutlicher ausgeprägt als zwischen den Gebietstypen. Allerdings sind innerhalb ostdeutscher Kommunen sozial benachteiligte Fördergebiete stärker von Rückbau betroffen, da bei rückläufiger Bevölkerungsentwick-

Abbildung 3



lung und sinkenden Mieten Leerstand zuerst in weniger attraktiven Wohngebieten auftritt. Innerhalb Ostdeutschlands wurden – mit großer Varianz – in benachteiligten Fördergebieten durchschnittlich 96 Wohneinheiten zurückgebaut, im Vergleich zu 55 Wohneinheiten in nicht benachteiligten. Aber auch innerhalb Westdeutschlands wurden in benachteiligten Gebieten im Schnitt mehr Wohneinheiten zurückgebaut als in nicht benachteiligten Gebieten (16 WE zu 12 WE).

Bezogen auf Maßnahmen im privaten Wohnumfeld sind sozial benachteiligte Gebiete ebenfalls sehr aktiv. In 70 Fördergebieten wurden im betrachteten Zeitraum im Schnitt fast 5.800 m² umgestaltet (im Vergleich zu 1.700 m² in nicht benachteiligten Gebieten). Hinter diesem hohen Wert stehen jedoch fast ausschließlich westdeutsche Fördergebiete. Zu vermuten ist, dass dies auf die Eigentümerstruktur in großen Wohnquartieren zurückzuführen ist. Die höhere Attraktivität von Spielflächen, Innenhöfen oder wohnungsnahen Grünflächen, Parkplätzen oder Wegeverbindungen zwischen Hauseingängen soll die Wohnbedingungen sozial benachteiligter Nachbarschaften verbessern.

Öffentlicher Raum

In der Literatur wird die Bedeutung öffentlicher Räume für die Gesamtgesellschaft, gerade aber auch für Gebiete mit sozial benachteiligter Bewohnerschaft hervorgehoben. Öffentlichen Räumen werden viele verschiedene Funktionen zugewiesen, darunter Begegnung, Austausch, Teilhabe, Ausgleich, Integration und Identifikation. Hinter solchen Zuschreibungen stehen nicht notwendigerweise empirisch gesicherte Erkenntnisse – darauf weisen Haase/Schmidt (2012: 12) hin.

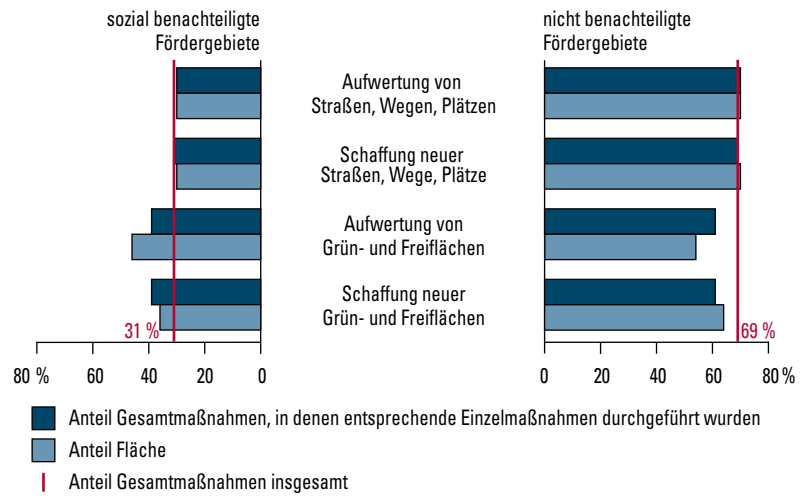
Vor diesem Hintergrund wird die sozial stabilisierende Wirkung öffentlicher Räume für das Zusammenleben (wahrscheinlich) oft überhöht. Dennoch kann die Freizeitgestaltung für Personen mit kleinen Wohnungen ohne Garten oder Balkon und eventuell eingeschränkter Mobilität im wohnungsnahen öffentlichen Raum wichtig sein. So stellten Wüstemann/Kolbe/Krekel (2017) anhand von Daten des Sozioökonomischen Panels (SOEP) fest, dass die Lebenszufriedenheit von Personen mit geringen Einkommen und älteren Personen mit der Nähe ihrer Wohnung zu Grünflächen anstieg. Mit dem SOEP

lässt sich andererseits zeigen, dass im Jahr 2014 nur 1,5 % der Bevölkerung einen starken oder sehr starken Mangel an Grünflächen empfanden. Bei Personen in Haushalten, die über weniger als 60 % des Medianeinkommens verfügen, waren es mit 3,8 % geringfügig mehr. Der wiederholt diagnostizierte Mangel, Städte böten nicht genug Grünflächen für ihre Bevölkerung, ist angesichts der Befragungsergebnisse kritisch zu bewerten.

Für die Städtebauförderung ist es ein zentrales Ziel, die Qualität öffentlicher Räume zu verbessern. Wie in Abbildung 2 bereits dargestellt, wurden in 54 % der Gesamtmaßnahmen Straßen, Wege und/oder Plätze sowie in 23 % der Fälle Grün- und Freiflächen aufgewertet. Neue öffentliche Räume wurden in 14 % (Straßen, Wege, Plätze) beziehungsweise in 10 % (Grün-/Freiflächen) der Fälle geschaffen. Abbildung 4 zeigt, dass öffentlicher Raum in Gestalt von Straßen, Wegen und Plätzen in benachteiligten Gebieten nicht überproportional gefördert wurde. Das gilt für den Anteil der Gesamtmaßnahmen, in denen Einzelmaßnahmen in diesem Bereich vorgenommen wurden, und auch für die entsprechenden Flächenanteile: Der Wert liegt bei jeweils etwa 30 %. Für öffentliche Grün- und Freiflächen ist das Bild ein anderes: In jeweils 39 % der benachteiligten Fördergebiete wurden Grün- und Freiflächen aufgewertet oder neu geschaffen. Der Anteil aufgewerteter Grün- und Freiflächen macht sogar 46 % an der gesamten aufgewerteten Fläche aus, der Flächenanteil neu geschaffener Grün- und Freiflächen liegt immerhin bei 36 %.

Im Durchschnitt haben sozial benachteiligte Fördergebiete – mit einem Schwerpunkt in den Groß- und Mittelstädten – etwa 13.600 m² Grünflächen aufgewertet, was etwa zwei Bundesligafußballfeldern entspricht (gegenüber etwa 10.300 m² in nicht benachteiligten Fördergebieten). Durchschnittlich neu geschaffen wurden dagegen etwas mehr Grün-

Abbildung 4



Quelle: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR

© BBSR Bonn 2020

flächen in nicht benachteiligten Gebieten (11.600 gegenüber 10.200 m²). In Bezug auf Straßen, Wege und Plätze unterscheidet sich die Größe der durchschnittlich aufgewerteten oder neu geschaffenen Flächen kaum. Einerseits kann die hohe Aggregationsebene mögliche Unterschiede überlagern. Andererseits ist die Förderung von Straßen, Wegen und Plätzen in vielen städtebaulichen Kontexten relevant, sodass sich hier entgegen der zunächst aufgestellten Vermutung keine großen Unterschiede ergeben.

Soziale Infrastruktur

Zur sozialen Infrastruktur zählen unter anderem Einrichtungen für die Kinder- und Jugendbetreuung, Sporthallen und -plätze, Arztpraxen und Krankenhäuser, religiöse Einrichtungen und soziale Treffpunkte wie Stadtteilcafés. Die Ausstattung mit sozialer Infrastruktur ist eine wichtige Ressource für die Quartiersbevölkerung. Das gilt zunächst unabhängig von der sozialen Zusammensetzung eines Quartiers, da eine Versorgung mit den von den genannten Einrichtungen bereitgestellten Dienstlei-

stungen für unsere Lebensweise unerlässlich ist. Andererseits können Personen mit größeren persönlichen und finanziellen Ressourcen einen Mangel von Infrastruktur in der Regel besser kompensieren. Ist die Versorgung mit sozialer Infrastruktur im Quartier eingeschränkt, so ist es zum Beispiel für Familien ein zusätzlicher Aufwand, Betreuungsmöglichkeiten und Schulen zu erreichen oder ihren Kindern bestimmte Freizeitaktivitäten zu ermöglichen. Für Bewohnerinnen und Bewohner mit eingeschränkter Mobilität ist das Quartier zudem ein wichtiger Bezugsraum für soziale Kontakte (Schuster/Volkman 2019). Daher gilt eine kostenlose oder kostengünstige soziale Infrastruktur für benachteiligte Gebiete als besonders wichtig.

Wie Abbildung 2 zeigt, wurden in 27 % aller Gesamtmaßnahmen Einrichtungen der sozialen Infrastruktur aufgewertet. In jeweils 12 % der Gesamtmaßnahmen wurden neue Einrichtungen errichtet oder leerstehende Gebäude für soziale Zwecke reaktiviert. Eine untergeordnete Rolle spielt dagegen die Reaktivierung von Brachflächen für soziale Zwecke (2 %).

In Bezug auf städtebauliche Aktivitäten im Maßnahmenbereich soziale Infrastruktur unterscheiden sich die sozial benachteiligten kaum von den nicht benachteiligten Fördergebieten (vgl. Abb. 5). Die Anteile bei der Aufwertung sozialer Einrichtungen ähneln der Verteilung der Gesamtmaßnahmen insgesamt (31 % bzw. 69 %). Leicht überproportional schließen sozial benachteiligte Gebiete beim Bau neuer Einrichtungen ab (36 % der Gesamtmaßnahmen, 38 % der neu errichteten Einrichtungen). Bei der Reaktivierung von Gebäuden liegen die nicht benachteiligten Gebiete leicht vorne. Deutlicher ist der Vorsprung bei den reaktivierten Brachflächen. Dieser Wert ist allerdings aufgrund geringer Fallzahlen mit Vorsicht zu interpretieren.

Nach den Schwerpunkten der sozialen Infrastruktur befragt, werden für die benachteiligten Fördergebiete durchschnittlich mehr Themen und Zielgruppen benannt. Sie geben häufiger Schwerpunkte in den Bereichen (Aus-)Bildung/Kita/Schule, Kinder und Jugendliche, ältere Generation, Integration sowie Sport und Gesundheit an (vgl. Abb. 6). Insbesondere die Themen Kinder/Jugendliche und Integration heben sich mit (mehr als) doppelt so hohen Anteilen ab (59 zu 30 % bzw. 39 zu 15 %). Darin spiegelt sich die spezifische Bevölkerungsstruktur und deren Infrastrukturnachfrage. Für die nicht benachteiligten Gebiete wird lediglich der Schwerpunkt öffentliche Verwaltung deutlich häufiger angegeben (23 % im Vergleich zu 15 % bei den sozial benachteiligten Gebieten).

Abbildung 5

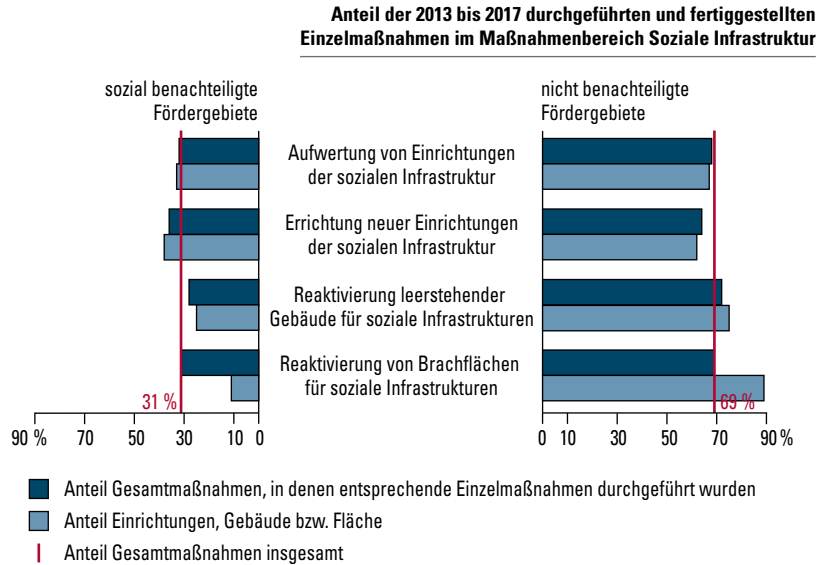
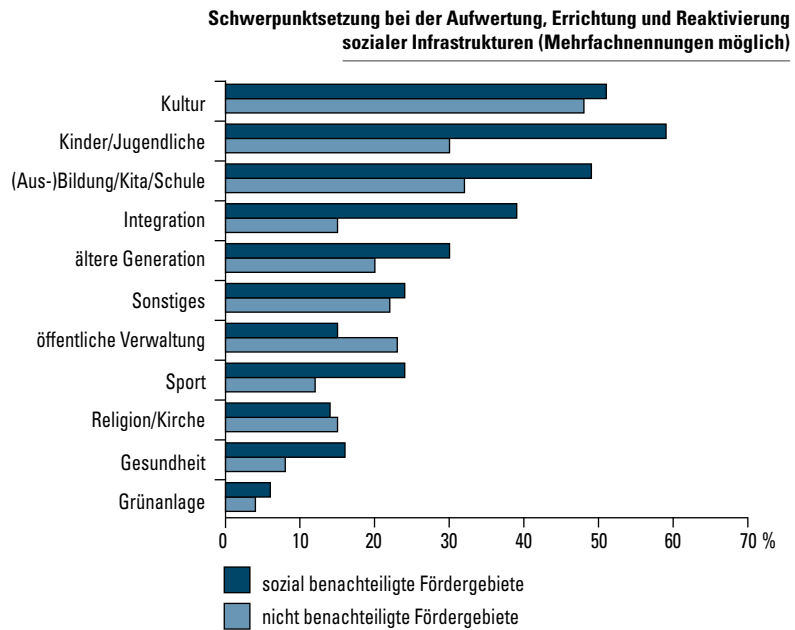


Abbildung 6



Diskussion

Städtebauliche Gesamtmaßnahmen decken ein breites Spektrum unterschiedlicher Einzelmaßnahmen ab und verfolgen mehrdimensionale Ziele. Dies ist Ausdruck der Philosophie der Städtebauförderung, die den Blick auf ein Quartier lenkt und auf die dortigen städtebaulichen Missstände und Funktionsverluste fokussiert. Im Rahmen einer mehrjährigen Umsetzungsstrategie sollen diese angegangen und beseitigt werden. Soziale Missstände sind – wie beschrieben – nicht nur im Programm Soziale Stadt ein Ansatzpunkt in den geförderten Kommunen. Auch in den anderen Programmen spielen sie eine mehr oder weniger bedeutende Rolle. Für die Weiterentwicklung einer sozialraumorientierten Städtebaupolitik ist es daher wichtig, projektbezogene Programme oder politische Initiativen zur Förderung sozial benachteiligter Stadtteile weniger an ein bestimmtes Städtebauförderungsprogramm zu knüpfen. Vielmehr sollten solche flankierenden Programme in allen benachteiligten Quartieren eingesetzt werden können, da die Programme der Städtebauförderung aufgrund der knappen Mittel nicht überall dort wirken können, wo es geboten wäre.

Ausgangspunkt der Analyse war die Frage, ob für sozial benachteiligte Fördergebiete bestimmte Einzelmaßnahmen von besonderer Relevanz sind. Dazu wurden erstmalig Outputindikatoren aus dem Monitoring der

Städtebauförderung ausgewertet. Die Einzelmaßnahmen, mit denen die sozialen Missstände angegangen werden sollen, ähneln sich über die verschiedenen Städtebauförderungsprogramme. Dies ist eine Folge des zur Verfügung stehenden Instrumentariums der Städtebauförderung und ihrer gesetzlichen und förderrechtlichen Grundlagen. Trotzdem lassen sich Unterschiede zwischen den beiden Typen erkennen: Sozial benachteiligte Gebiete führen im Verhältnis deutlich häufiger Maßnahmen in den Bereichen Wohnen und öffentlicher Raum (insbesondere bei Grün- und Freiflächen) durch. Im Bereich soziale Infrastruktur lässt sich, im Verhältnis zu nicht benachteiligten Gebieten, keine besondere quantitative Bedeutung erkennen. Die Schwerpunkte bei der Art der aufgewerteten, reaktivierten oder neu geschaffenen sozialen Infrastruktur zeigen aber deutliche thematische Unterschiede.

Hinter diesen Ergebnissen steckt eine große Heterogenität der Fördergebiete, die sich unter anderem in Größe (Einwohnerzahl), Bebauungsstruktur und Lage unterscheiden. Dementsprechend ist auch die Varianz der Gebiete in Bezug auf die umgesetzten Einzelmaßnahmen hoch. Je nach den Voraussetzungen vor Ort können in benachteiligten Gebieten unterschiedliche städtebauliche und soziale Strategien notwendig sein.

Die quantitative Analyse kann ein wichtiger Vergleichsmaßstab sein, um auch qualitative Ergebnisse zum Beispiel aus Fallstudien besser einordnen und bewerten zu können. Neben den hier betrachteten sozial benachteiligten Gebieten lässt sich das programmübergreifende Monitoring dafür einsetzen, weitere Typen zu entwickeln. So lassen sich Diskussionen über die förderpolitische Ausrichtung der Städtebauförderung empirisch begründet führen. Aussagen über die (Aus)Wirkungen der Maßnahmen auf die Bewohnerinnen und Bewohner sind aber nicht möglich. Auf Dauer sollten daher auch subjektive Indikatoren das Monitoring ergänzen. In Kooperation mit dem Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) arbeitet das BBSR daran, Umfragedaten (Sozioökonomisches Panel) mit Fördergebietskullissen zu verschneiden.

Zu prüfen wäre zudem, inwieweit sich die hier vorgestellten Ergebnisse zukünftig durch die seit 2016 und 2017 aufgelegten projektbezogenen Förderprogramme „Investitionspakt – Soziale Integration im Quartier“ und „Sanierung kommunaler Einrichtungen in den Bereichen Sport, Jugend und Kultur“ verändern. Beide Programme ergänzen die strukturell und langfristig ausgerichteten Städtebauförderungsprogramme, indem sie auf aktuelle Anforderungen schnell und flexibel reagieren.

Literatur

BMVBW – Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.), 2004: Die Soziale Stadt. Ergebnisse der Zwischenevaluierung. Bewertung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ nach vier Jahren Programmlaufzeit.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, (Hrsg.) 2017: Zwischenevaluierung des Städtebauförderungsprogramms Soziale Stadt. Bonn.

Goebel, Jan; Gornig, Martin; Strauch, Katharina, 2015: Sozialstruktur, Lebenslagen und Lebenszufriedenheit in den Programmgebieten der Sozialen Stadt. Machbarkeitsstudie zu den Auswertungspotentialen des SOEP im Auftrag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung. DIW Berlin: Politikberatung kompakt 103.

Göddecke-Stellmann, Jürgen; Wagener, Thorsten, 2016: Monitoring der Städtebauförderung im BBSR: Sozialstruktur der Fördergebiete und partizipative Elemente. BBSR-Analysen KOMPAKT 06/2016.

Göddecke-Stellmann, Jürgen; Wagener, Thorsten, 2017: Monitoring der Städtebauförderung im BBSR: Aufgabenschwerpunkte, städtebauliche Kontexte und Programmprofile in der Städtebauförderung. BBSR-Analysen KOMPAKT 06/2017.

Haase, Annegret; Schmidt, Anika, 2019: Grüne Freiräume in Ankunftsquartieren. Funktionen und Herausforderungen für ihre kooperative Entwicklung, UFZ Discussion Papers 4/2019, Department of Urban and Environmental Sociology, Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ, Leipzig.

Helbig, Marcel; Jähnen, Stefanie, 2018: Wie brüchig ist die soziale Architektur unserer Städte? Trends und Analysen der Segregation in 74 deutschen Städten. Discussion Paper 2018–001. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

Promberger, Markus, 2008: Arbeit, Arbeitslosigkeit und soziale Integration. In: Arbeitslosigkeit: Psychosoziale Folgen. Apuz 40-41/2008. BPB.

Schuster, Nina; Volkmann, Anne, 2019: Lebenschancen im Quartier. Lebensziele von Stadtteilbewohner(inne)n, ihre Ressourcen und Strategien, sich diese zu erfüllen. In: Raumforschung und Raumordnung 77(4): 401–415.

Wüstemann, Henry; Kolbe, Jens; Krekel, Christian, 2017: Gesundheitswirkung städtischer Grünräume: eine empirische Analyse. Natur und Landschaft 92 (1). DOI: 10.17433/1.2017.50153433.31-37

Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn

Ansprechpartner

Jürgen Göddecke-Stellmann
juergen.goeddecke@bbr.bund.de

Madeline Kaupert
madeline.kaupert@bbr.bund.de

Thorsten Wagener
thorsten.wagener@bbr.bund.de

Redaktion

Daniel Regnery

Satz und Gestaltung

Marion Kickartz

Druck

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung

Bestellungen

gabriele.bohm@bbr.bund.de
Stichwort: BBSR-Analysen KOMPAKT 02/2021

Die BBSR-Analysen KOMPAKT erscheinen in unregelmäßiger Folge. Interessenten erhalten sie kostenlos.

ISSN 2193-5017 (Printversion)
ISBN 978-3-87994-628-0

Bonn, Februar 2021

Newsletter „BBSR-Forschung-Online“

Der kostenlose Newsletter informiert monatlich über neue Veröffentlichungen, Internetbeiträge und Veranstaltungstermine des BBSR.
www.bbsr.bund.de > BBSR > newsletter