



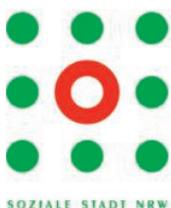
# 10 Segregation und Stadtentwicklung

Dokumentation der Veranstaltung

im Rahmen der Werkstattreihe des Städteneetzes Soziale Stadt NRW

Sozialraumorientierung und ressortübergreifende  
Handlungsansätze in der Stadtentwicklung und im Quartier

am 08. April 2019 in Essen



# Impressum

## **Herausgeber**

Stadt Essen, der Oberbürgermeister  
Städtenetz Soziale Stadt NRW  
Amt für Stadterneuerung und Bodenmanagement  
Lindenallee 6-8  
45127 Essen

## **Bearbeitung**

Geschäftsstelle Städtenetz Soziale Stadt NRW  
Marco Eißing, Luise Jäger  
STADTRAUMKONZEPT GmbH  
Mara Ahlers, Susanne Fasselt, Marion Kamp-Murböck, Serena Kappenberg

## **Layout und Satz**

STADTRAUMKONZEPT GmbH  
Susanne Fasselt, Sebastian Siebert

## **Fotos (sofern nicht anders angegeben)**

Daniel Sadrowski

Essen, August 2019

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung des Herausgebers.

Werkstattreihe

# Sozialraumorientierung und ressortübergreifende Handlungsansätze in der Stadtentwicklung und im Quartier

„Segregation und Stadtentwicklung“  
am 08. April 2019 in Essen

KD 11/13 - Zentrum für Kooperation und Inklusion | Karl-Denkhaus-Str. 11 | 44329 Essen

## Inhalt

Begrüßung.....	2
Vorstellung des KD11/13.....	3
Impulsvorträge	
<i>Wohnen, Wohnungsmärkte und sozialer Zusammenhalt: Segregation und Gentrification.....</i>	4
<i>Neuere Befunde zur sozialen, räumlichen und politischen Spaltung in NRW.....</i>	8
Kommentare	
<i>Segregation in Dortmund, kommunale Strategien und Umgang mit Daten .....</i>	14
<i>Armutsegregation auf Landesebene und der Blick in die Zukunft .....</i>	17
Berichte aus den Werkstattgruppen	
<i>Allgemeine Einführung.....</i>	21
<i>Werkstattgruppe 1: „Beobachten“ – Messbarkeit und Beobachtung sozialräumlicher     Entwicklungen.....</i>	22
<i>Werkstattgruppe 2: „Absichern“ - Möglichkeiten und Grenzen der „Sozialen Stadt“ .....</i>	29
<i>Werkstattgruppe 3: „Ausgleichen“ – Instrumente zur Schaffung einer „sozialen Mischung“ in der     Stadt.....</i>	32
Ausblick .....	36
Abschluss.....	38

**Hinweis:** Diese Dokumentation erfasst den Grundtenor der Diskussionen im Rahmen der Veranstaltung und gibt damit nicht zwingend alle Einzelmeinungen wieder.

Stefan Schwarz, Vorstand Städtenetz Soziale Stadt NRW  
Marco Eißing und Luise Jäger, Städtenetz Soziale Stadt NRW



Stefan Schwarz begrüßte im Namen des Städtenetzes Soziale Stadt NRW die Anwesenden im Essener Zentrum für Kooperation und Inklusion und bedankte sich für eine gelungene Veranstaltungsreihe, die die relevanten Themen und aktuellen Fragen der Stadtentwicklung in den Blick nahm.

Die zehnte Veranstaltung der Werkstattreihe „Sozialraumorientierung und ressortübergreifende Handlungsansätze in der Stadtentwicklung und im Quartier“ bildete den Abschluss einer über zwei Jahre geführten Diskussion über die Herausforderungen und bestehenden Ansätze einer sozialraumorientierten integrierten Stadtteilentwicklung. Dabei wurden unterschiedliche thematische Perspektiven eingenommen und z. B. die Gesundheitsförderung, klimatische Aspekte oder die Inklusion näher betrachtet. An der Diskussion beteiligten sich neben den für die Stadtentwicklung zuständigen Akteure auch Vertreterinnen und Vertreter aus anderen fachlichen Disziplinen, sei es auf Verwaltungsebene, sei es von Trägerseite. Alle Themen wurden immer in Bezug auf den Sozialraum diskutiert, in dem

sich die Menschen bewegen, nicht themenspezifische Fachdiskussionen, sondern ihre Relevanz für den Sozialraum standen im Mittelpunkt. Dies gilt auch für das Thema „Segregation“, das seit Beginn der Programme zur Stadtteilentwicklung relevant ist. Schon in der ersten Verwaltungsvereinbarung des Bundes und der Länder aus dem Jahr 1999 wurde festgehalten: „Mit dem Programm Soziale Stadt soll den wachsenden Problemen in den Stadtteilen, die in Folge sozialräumlicher Segregation davon bedroht sind, ins soziale Abseits zu rutschen, begegnet werden“.

Diese Situation hat sich bis heute nicht verändert: Eine Auseinandersetzung mit Segregation, ihren Ursachen und Folgen wird auch in den nächsten Jahren aktuell und relevant sein – trotz der fast 20 Jahre andauernden engagierten und erfolgreichen Tätigkeit im Programm.

In den Impulsreferaten und Werkstattgruppen der zehnten Werkstatt standen Herausforderungen und Facetten der Segregation im Fokus. Bestehende Handlungsansätze wurden kritisch reflektiert, neue skizziert.

Als verantwortliche Organisatorin und Organisator begrüßten auch Luise Jäger und Marco Eißing die Teilnehmenden zur zehnten und damit abschließenden Werkstatt und wünschten allen Beteiligten einen fruchtbaren und gemeinsamen Austausch, der hoffentlich auch über die Werkstattreihe hinaus bestehen bleiben und durch Impulse aus den Mitgliedsstädten befeuert werden wird.

Im Vergleich zu den bisherigen Werkstätten gab es zwei Neuerungen: Zum einen eine Kommentierung der Impulsreferate aus kommunaler Sicht sowie von Landesseite (S. 14-20), zum anderen abschließend ein Ausblick auf die anstehende Neuerhebung und Auswertung der Kontextindikatoren der Sozialen Stadt NRW.

# Vorstellung des KD 11/13

Kristina Wendland und Axel Jürgens, KD 11/13 GmbH

Das Zentrum für Kooperation und Inklusion an der Karl-Denkhaus-Straße 11-13 (kurz KD 11/13) befindet sich in einem ehemaligen Evangelischen Gemeindezentrum, das nach einer Verkleinerung der Gemeinde abgerissen werden sollte. Das Grundstück sollte an das benachbarte Einkaufszentrum verkauft werden, das an dieser Stelle Parkplätze errichten wollte. Dies entsprach jedoch nicht dem Wunsch der Altenessener Zivilgesellschaft. Es gründete sich eine gemeinnützige GmbH, die das Gebäude mithilfe einer Großspende eines Essener Bürgers erwerben konnte. Der Beweggrund: Stadtteile brauchen Räume für Begegnung. Bereits bestehende Räume sollten deshalb erhalten bleiben. Im Zentrum für Kooperation und Inklusion kann Begegnung auf unterschiedlichen Ebenen stattfinden. Es versteht sich als „Social Start-up“, in dem Kooperationen in unterschiedlichsten Themenfeldern erfolgen. Die Räumlichkeiten werden von Migrantenselbstorganisationen, Wohlfahrtsverbänden und anderen Akteuren „bespielt“ und genutzt. In den kommenden Jahren soll das Gebäude mit knapp 4 Mio. Euro Förderung aus dem Landesprogramm „Initiative ergreifen“ und als Projekt des Altenessener „Soziale-Stadt-Gebiets“ ertüchtigt und umgebaut werden.

Frau Wendland und Herr Jürgens bezeichneten die Möglichkeit zum Erhalt des Gebäudes als „ein Geschenk für den Stadtteil“: „Es ist perfekt angebunden und liegt zentral. Es gibt Raum – den Menschen im Stadtteil, Formen der Begegnung, Machern, Mitsprache und guten Ideen, die im Stadtteil umgesetzt werden.“

Ein wichtiges Anliegen der Gastgeber ist die Digitalisierung, gerade weil im Stadtteil so viele junge Menschen leben. Der



Bedarf wird als hoch angesehen, die konsequente Umsetzung in der Schule benötigt jedoch noch einige Jahre. Daher soll ein außerschulisches Angebot für digitalen Deutschunterricht im KD 11/13 geschaffen werden.

Auch interkulturelle Quartiersrundgänge werden angeboten. Dabei machen sich Geflüchtete, die in Altenessen leben, mit Gästen aus dem Essener Süden und alteingesessenen Bewohnerinnen und Bewohnern auf den Weg und besuchen z. B. einen libanesischen Friseur im Quartier, der Spielern der Deutschen Nationalmannschaft die Haare schneidet. Ziel ist es, Anlässe zu schaffen, um Neues kennenzulernen. Sie besuchen aber auch deutsche Einrichtungen, wie z. B. den Deutschen Kinderschutzbund. Motto der Quartiersrundgänge könnte die Kontakthypothese von Pettigrew sein: „Wenn ich meinen Nachbarn kenne, habe ich auch keine Angst vor ihm“<sup>1</sup>.

# Wohnen, Wohnungsmärkte und sozialer Zusammenhalt: Segregation und Gentrification

Dr. Jan Üblacker, Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung (FGW)

Herr Dr. Üblacker begrüßte die Anwesenden der Werkstatt und erläuterte den Ablauf seines Vortrags, der entsprechend der verschiedenen Ebenen „Gesellschaft“, „Stadt“, „Stadtteil“ und „Individuum“ gegliedert war und anhand dieser die sozialräumlichen Entwicklungen „Segregation“ und „Gentrification“ erläutern sollte. Er verwies eingangs darauf, dass die z. T. generellen Aussagen zu diesen Entwicklungen räumlich spezifisch und pfadabhängig auftreten und somit nicht in jeder Stadt gleich ausgeprägt sind. Beispielhaft nannte er hierzu die selektive Zuwanderung durch EU-2-Migrantinnen und -Migranten (Rumänien, Bulgarien) in den letzten Jahren, welche überwiegend in größere Städte mit hohem Wohnungsleerstand, einer bereits (in Ansätzen) bestehenden Community sowie einer Vielzahl an niedrigschwelligen Arbeitsmöglichkeiten ziehen würden (bspw. Duisburg, Dortmund, Gelsenkirchen).

Als ein Ausgangspunkt für die beiden sozialräumlichen Entwicklungen „Segregation“ und „Gentrification“ kann sicherlich der gesellschaftliche Wandel genannt werden. Ausgehend vom Strukturwandel der Wirtschaft von der industriell geprägten zur post-industriellen Stadt (Schlagwort „Digitalisierung von Arbeit“) erfolgte in den letzten Jahrzehnten zugleich ein fortschreitender Wandel der Arbeitsmärkte und Qualifikationsanforderungen. In Folge dessen konzentrieren

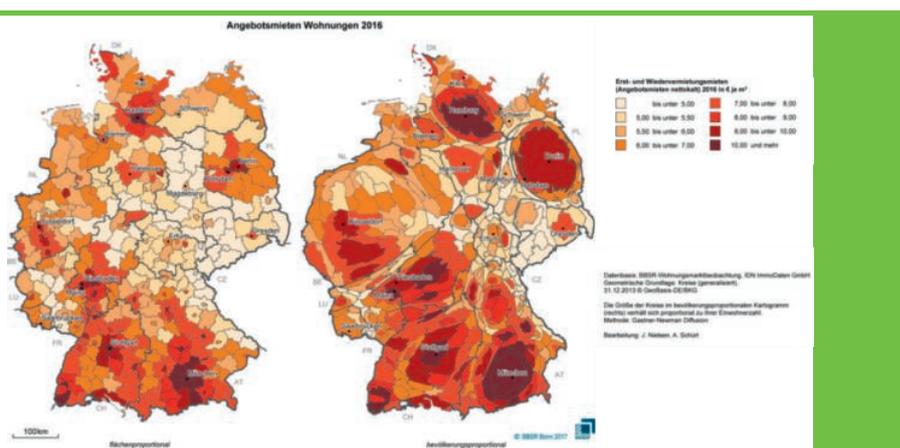
sich Dienstleistungs- und Wissensökonomien in den Städten, die vom vorherrschenden Arbeitskräftepotenzial hohe Bildungsabschlüsse und eine räumliche Flexibilität erfordern und im Gegenzug relativ hohe Einkommen für die Mitarbeitenden bieten. Mit diesen ökonomischen Entwicklungen geht ein Wandel bzw. eine Differenzierung der Lebensstile und Milieustruktur einher. Im Hinblick auf die Ausbildung von segregierten Stadtteilen ist bspw. festzustellen, dass sich die Wohnstandorte von einkommensstärkeren Gruppen innerhalb der Städte stark verlagert haben, durchschnittliche Haushaltsgrößen abnehmen und Familienstrukturen diverser werden.

## Allgemeine Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt

Mit Blick auf die Ergebnisse der BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung<sup>2</sup> zu den Angebotsmieten je nach regionaler Zuordnung wird deutlich, inwiefern sich die Angebotslage auf dem bundesweiten Wohnungsmarkt ausgeprägt hat. Abbildung 1 zeigt die Höhe der Erst- und Wiedervermietungsmieten (Angebotsmieten nettokalt) für das Jahr 2016 auf der räumlichen Ebene der Kreise; dies zum einen flächenproportional und zum anderen bevölkerungsproportional. Es zeigt sich, dass insbesondere in den bevölkerungsreichen und hoch verdichteten Ballungszentren sowie in den südlichen Bundesländern (u. a. Hessen, Baden-Württemberg und Bayern) die Angebotsmieten mit 9 Euro und mehr pro m<sup>2</sup> überdurchschnittlich hoch sind.

Anhand einer weiteren Auswertung werden Zusammenhänge zwischen Angebotsmieten, städtischen Lagen und Anteilen von Transferleistungsbeziehenden nach SGB-II auf dem Wohnungsmarkt deutlich. Auf Datenbasis der BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung, der IDN ImmoDaten GmbH, der IRB-Lagen (IRB = Innerstädtische Raubeobachtung), microm-Wohnlagen sowie der Bevölkerungsentwicklung der IRB wurde für das

Abb. 1: Angebotsmieten in Deutschland, Darstellung flächenproportional (links) und bevölkerungsproportional (rechts)



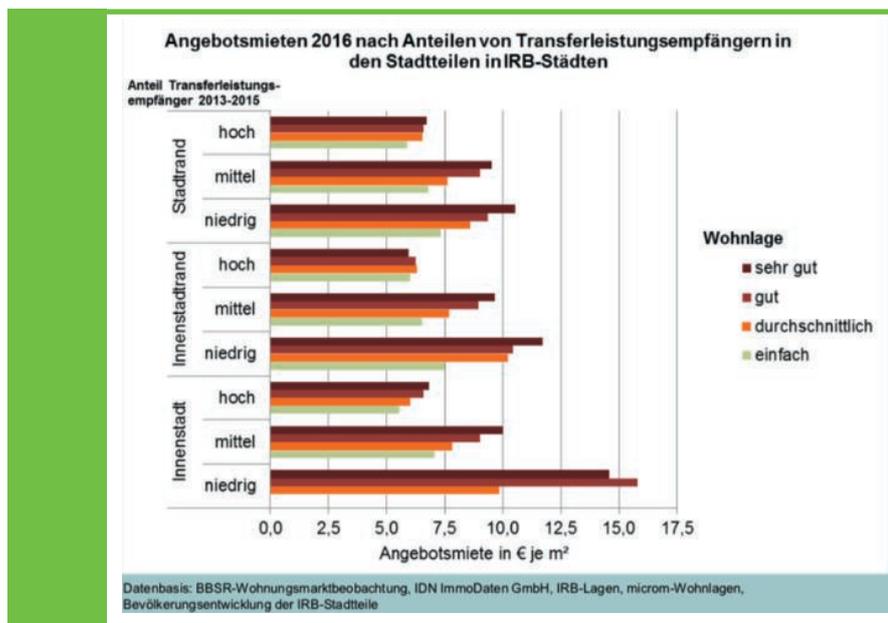
Jahr 2016 ermittelt, wie hoch die Anteile der Transferleistungsbeziehenden in den räumlichen Einheiten „Innenstadt“, „Innenstadtrand“ und „Stadtrand“ entsprechend fünf definierter Wohnlagen (von „einfach“ bis „sehr gut“) sind. Anhand der Auswertung dieser raumbezogenen Daten wird deutlich, je besser sich die Wohnlage und je höher sich die Angebotsmiete in Euro je m<sup>2</sup> ausgestaltet, desto geringer der Anteil der Transferleistungsbeziehenden in der jeweiligen Raumeinheit ausfällt (s. Abbildung 2).

Generell lässt sich anhand dieser Werte konstatieren, dass sich die Wohnungsmarktentwicklungen innerstädtisch und zwischen den Regionen wie folgt weiter ausdifferenzieren:

- Die Mietniveaus in schrumpfenden Städten werden homogener, jedoch in wachsenden Städten deutlich dynamischer und gespreizter.
- Stadtteile mit hohem Anteil an Transferleistungsbeziehern zeigen niedrigere Niveaus und geringere Dynamiken der Mieten. Ausnahme: innerstädtische und innenstadtnahe Stadtteile z. B. in Köln, Hamburg und München.
- Kostengünstiger Neubau ist unter derzeitigen Rahmenbedingungen (z. B. Energieeinsparverordnung, Bodenpreise) häufig nicht rentabel.
- Die Angebotsausweitung (Neubau) reicht in wachsenden Regionen derzeit nicht aus, um angemessene Wohnraumversorgung zu gewährleisten und Preisanstieg zu dämpfen, was einen Verlust von preisgünstigem Wohnraum unter gleichzeitigem Anstieg der Nachfrage zur Folge hat.

### Dimensionen von sozialer, ethnischer und politischer Segregation

Am Beispiel von Daten und Zeitreihen zu Segregationstendenzen in der Stadt Essen zeigte Herr Dr. Üblacker auf, dass sich im Zeitverlauf vom Jahr 2005 bis zum Jahr 2014 die soziale Segregation im Vergleich stärker als die ethnische Segregation ausgeprägt und verfestigt hat (s. Abbildung 3). Verschiedene Studien zu den Folgen sozialer Segregation verdeutlichen, dass Angehörige der Aufnahmegesellschaft stärker von den Folgen sozialer Segregation betroffen sind als Bewohnerinnen und Bewohner mit einem Migrationshintergrund. Während für Angehörige der Aufnahmegesellschaft signifikante Einflüsse der sozialen Segregation festzustellen



sind, ist dieser Effekt für Menschen mit Migrationshintergrund weniger stark vorhanden. Demgegenüber sind die Armutsdynamiken für letztere Personengruppe stärker an die ethnische Komposition der Nachbarschaft geknüpft, während für Menschen ohne Migrationshintergrund keine signifikanten Einflüsse von der ethnischen Segregation ausgehen.

Abb. 2 (oben): Zusammenhang zwischen Angebotsmieten und SGB-II-Bezug

Abb. 3 (unten): Soziale und ethnische Segregation am Beispiel der Stadt Essen

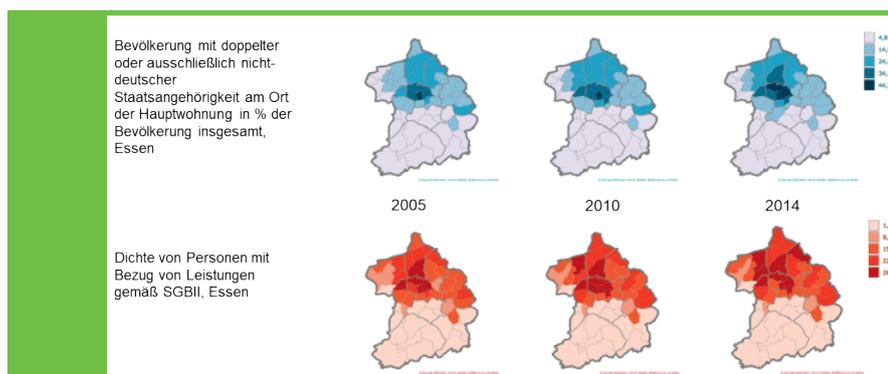




Abb. 4: Politische Segregation am Beispiel der Stadt Köln

Die Wahlergebnisse der Bundestagswahl 2017 in der Stadt Köln verdeutlichen beispielhaft räumliche Muster politischer Segregation. Anhand von Daten zum Wahlverhalten (Quelle: Kölner Stadtanzeiger) zeigt sich, dass politische Einstellungen und Wählermilieus (hier am Beispiel der beiden Parteien „CDU“ und „Die Grünen“) auch unterschiedliche Wohnstandorte aufweisen. Während die „CDU“ in Köln die höchsten Stimmenanteile in den Stadtrandbereichen erzielte, kann die Partei „Die Grünen“ insbesondere in den Innenstadtrandlagen sowie vereinzelt am süd-westlichen Stadtrand den höchsten Zuspruch generieren (s. Abbildung 4).



### Folgen von Segregation und die Entstehung von Armutsgebieten

Die dargestellte Steigerung der Angebotsmieten auf dem Wohnungsmarkt kann langfristig zu einer „sozialen Schließung“ von Stadtteilen (Exclusionary Displacement) führen, welche eine Verdrängung einkommensschwächerer Haushalte in periphere bzw. ärmere Gebiete zur Folge hat. Bilden sich durch diese räumlichen Entwicklungen weitere „Armutsgebiete“

heraus, finden zudem weitere selektive Fortzüge einkommensstärkerer Haushalte aus diesen ärmeren Gebieten statt, so dass die soziale Entmischung fortschreitet und sich das „Armutsgebiet“ strukturell verfestigt. Auf gesamtstädtischer Ebene tragen diese Mechanismen zu einer zunehmenden sozialen Spaltung bei und deuten gleichzeitig darauf hin, dass die Ursachen für eine zunehmende Segregation auch in Gebieten zu finden sind, die eine besondere Aufwertungs- und Entmischungsdynamik zeigen. Die Frage nach einem Zusammenhang zwischen den Themen „Wohnen“ und „Sozialem Zusammenhalt“ ist demnach keine, die nur in armen Gebieten beantwortet werden kann.

Die vielerorts festzustellende sozialräumliche Polarisierung führt insbesondere in prosperierenden Städten mit einem angespanntem Wohnungsmarkt zu strukturell – also unfreiwillig – segregierten Gebieten mit folgenden multiplen Problemlagen, welche sich gegenseitig bedingen bzw. befördern können und ganzheitlich zu einer Verminderung der gesellschaftlichen Teilhabe(chancen) führen:

- materielle Armut
- Bildungsarmut
- Netzwerkarmut
- Arbeitslosigkeit
- erhöhte Gesundheitsrisiken
- Infrastrukturdefizite (z. B. Schulen, öffentliche Räume)

Diese armutssegregierten Gebiete erfahren – nicht nur im Kontext von Aufwertungs- und Sanierungsverfahren der Städtebauförderung – bundesweit eine hohe Aufmerksamkeit, z. T. ohne dass sich die Lebenssituation vor Ort zu verbessern scheint. Ein Hebel sozial- und wohnungspolitischer Anstrengungen richtet sich u. a. darauf, statushöhere Bewohnerinnen und Bewohner in die jeweiligen Gebiete zu bringen, um im Rahmen (städtebaulicher) Aufwertungsprozesse eine soziale Mischung zu fördern. Findet in armutssegregierten Gebieten eine „erfolgreiche Aufwertung“ statt, kann jedoch oftmals eine weitere bzw. erneute Verdrängung ärmerer Gruppen sowie eine sozialräumliche Schließung festgestellt werden, welche im Kontext aktueller öffentlicher und politischer Debatten rund um das Thema „Gentrification“ ab einem gewissen Maß von den betroffenen Akteuren ebenfalls als negative Entwicklungsrichtung gewertet wird.

## Empirische Befunde zur Gentrification

Kann Gentrification nun als Chance für den sozialen Zusammenhalt in einem Gebiet oder Stadtteil begriffen werden? Erste Anhaltspunkte kann eine systematische Auswertung von empirischen Befunden der aktuellen sozial-räumlichen Forschung geben, welche die bestimmenden Entwicklungstendenzen auf sozialer, baulicher, gewerblicher und symbolischer Dimension in einem gentrifizierten Gebiet abbildet (s. Abbildung 5). Während die Indikatoren der sozialen Dimension die Veränderungen der Bewohnerschaft abbilden, zeigen die Indikatoren der baulichen Dimension die Veränderungen der Gebäude und öffentlichen Räume an. Die Indikatoren der gewerblichen Dimension der Aufwertung beziehen sich auf das lokale Gewerbe und damit assoziierte Aspekte (z. B. Charakteristiken der Inhaber, Zielgruppen, Reichweite). Die Indikatoren der symbolischen Dimension bilden ab, wie über ein Gebiet „gesprochen“ wird. Diese raumbezogenen Semantiken oder „Images“ können z. B. über die lokale Medienberichterstattung oder durch Interviews mit Bewohnerinnen und Bewohnern des Gebiets oder der Stadt, mit Akteuren der Politik, der Verwaltung oder auch Journalistinnen und Journalisten, Bloggerinnen und Bloggern erfasst werden. Im Vordergrund einer Auswertung dieser empirischen Befunde steht die These, dass in Gebieten im Aufwertungsprozess die Chance besteht, den sozialen Zusammenhalt aktiv zu gestalten. Diese These wurde von Herrn Dr. Üblacker mit folgenden Feststellungen zur Gentrification gestützt:

- Bevölkerungsgruppen unterschiedlicher sozialer Lage bewohnen das Gebiet über einen Zeitraum hinweg gemeinsam: räumliche Nähe als Chance für einen Ressourcentransfer (z. B. in Form von Hilfeleistungen)
- Jedoch: statushöhere Zuziehende haben in der Regel eine geringere Ortsbindung, weniger lokale Bekanntschaften und eher stadtweite Aktionsräume, folglich bestehen hier eher geringe Chance für Engagement und Begegnung in der Nachbarschaft
- (Wahrgenommene) soziale Nähe als Einflussfaktor: wie ähnlich/unähnlich sind sich die Bewohner im Hinblick auf Normen, Werte, Lebensstile, Lebensphasen, etc.?

Im Spannungsfeld zwischen „Segregation“ und „Gentrification“ ergeben sich

Sozial	Baulich	Gewerblich	Symbolisch
Erhöhung des sozioökonomischen Status	Mieten steigen, insb. kleine & mittlere Wohnungen	Gewerbemieten steigen & Nutzungsvielfalt nimmt ab	Intensive Berichterstattung bei starker Veränderung und negativen Sachverhalten
Verkleinerung der Haushalte	Aufwertung der Bausubstanz (Sanierung)	Professionalisierung der Inhaber	Problem-, Szene- & Funktionsstereotypen
Abnahme des durchschnittlichen Alters	Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen	Qualitative & preisliche Aufwertung der Waren & Dienstleistungen	Wandel der Bewertung & Attribuierung des Gebiets
Hohe Fluktuation & Wohnmobilität	Homogenisierung und Professionalisierung der Eigentümerstruktur	Clusterbildung & Stadtteiltourismus	Zukunftsrhetorik & Begriffsübertragungen
Segmentierung der Milieustruktur	Veränderung der Wohnungsmerkmale	Vergrößerung des Einzugsbereichs	Phänomene, die auf einen symb. Wandel hindeuten: Bilbao-Effekt, soziale Schocks, Eventisierung, Tourismus, Historie, Imagekonstruktion
Zunahme außen- & erlebnisorientierter Lebensstile	Wohnumfeldverbesserungen (Begrünung, Platzgestaltung)	Übernutzung & Konflikte mit Bewohnern	

– gerade in den laufenden Programmgebieten der Sozialen Stadt – zur Gestaltung des konkreten Sozialraums für die Akteure der Stadt(teil)entwicklung vielfältige Handlungsmöglichkeiten, die allesamt darauf abzielen, Gelegenheiten der Begegnung zu schaffen und zu stärken. Als beispielhafte Orte oder Strukturen im Sozialraum lassen sich hier lokale Initiativen (u. a. Gemeinschaftsgärten, Reparaturcafés, Bürgerinitiativen, Stammtische), Bildungseinrichtungen (u. a. Kindertagesstätten, Schulen), öffentliche Räume (u. a. Spielplätze, Parks), lokales Gewerbe (u. a. Cafés, Bars, Einkaufszentrum) oder Veranstaltungen (u. a. Wochenmärkte, Straßenfeste) nennen. Bei der Planung und Organisation dieser Austauschformate ist es wichtig, dass die Ansprache und Durchführung zum einen niedrigschwellig und zum anderen in Bezug auf mehrere Zielgruppen erfolgt, so dass möglichst viele Personen erreicht und in einen Austausch kommen können.

Im Hinblick auf zusätzliche Handlungsoptionen im Bereich der Wohnungspolitik gilt zudem, dass kommunale Verwaltungen und die Politik handlungsfähig und handlungswillig sein sollten, um aktiv förderliche Rahmenbedingungen für Austausch- und Aufwertungsprozesse in den betroffenen Gebieten schaffen zu können. Hier ist eine Mischung aus formellen und informellen Instrumenten der räumlichen und sozialen Planung gefragt, welche angepasst an die lokalen Gegebenheiten bzw. zu lösenden Herausforderungen von Milieuschutz- und Erhaltungssatzungen, Umwandlungsverboten und Konzeptvergaben von Flächen bis hin zur Entwicklung einer Mietpreisbremse, Stärkung kommunaler Wohnungsbauunternehmen sowie einzelnen Subjektförderung (u. a. Wohngeld, BaföG) reichen kann.

Abb. 5: Empirische Befunde zur Gentrification

# Neuere Befunde zur sozialen, räumlichen und politischen Spaltung in NRW

Volker Kersting, Zentrum für interdisziplinäre Regionalforschung (ZEFIR)

## Einführung und Hintergrund

Im vorangegangenen Vortrag von Herrn Dr. Üblacker wurden die theoretischen Grundzüge und Definitionen der Segregationsforschung vorgestellt. Daher konzentriert sich dieser Beitrag auf die thesenartige Präsentation aktueller Befunde<sup>3</sup>, welche Ausschnitte aus den Ergebnissen aktueller Forschungen des ZEFIR sind. Sie richten sich sowohl auf das Thema Segregation, wie auch auf das Problem der Kinderarmut und dessen Wirkungen und Ursachen.



Grundsätzlich ist Segregation in Nordrhein-Westfalen noch „unterforscht“; neben der kontinuierlich fortgeschriebenen Sozialberichterstattung des Landes Nordrhein-Westfalen bzw. des Ministeriums für Gesundheit, Arbeit und Soziales (MAGS NRW) mangelt es an weiteren kleinräumig fokussierten und kritischen Untersuchungen. Die erste sozialräumliche Evaluation für Gebiete der Sozialen Stadt in Nordrhein-Westfalen anhand von Kontextindikatoren der sozialen Stadtteilentwicklung wurde im Jahr 2008 (mit Daten von 2002 - 2004) und als Fortschreibung im Jahr 2013 (mit Daten von 2006 - 2009) durch Volker Kersting, Klaus-Peter Strohmeier und Michael Teicke im Auftrag des Städteneetzes Soziale Stadt NRW erarbeitet und veröffentlicht<sup>4</sup>.

An den Studien haben verschiedene Kommunen, zumeist Mitgliedskommunen des Städteneetzes Soziale Stadt NRW, mitgewirkt und ihre Daten zu insgesamt 61 Stadtteilen eingebracht. Es konnten jedoch nur zu 30 der Stadtteile wirklich „fruchtbare“ Datensets, d. h. genügend Indikatoren, verwendet werden. Die wissenschaftlich unbefriedigende Datenlage ist entweder darin begründet, dass Daten in den Kommunen nicht gewonnen werden konnten oder, dass Kommunen sich davor scheuten, sie zu veröffentlichen. In Bezug auf das Thema Armut, das im Zentrum der Studien stand, waren in den erhobenen Zeitverläufen sowohl Gebiete mit einer Zu- als auch solche mit einer Abnahme der Armut (dargestellt mit dem Indikator der SGB II-Hilfedichten) zu verzeichnen.

## Aktuelle Befunde zur Armutsentwicklung

Die hier vorgestellten Ergebnisse zur räumlichen Analyse liefern eine spezifische Perspektive auf die Frage sozialer Ungleichheit, denn sozial-räumliche Ungleichheit ist in erster Linie Folge und nicht Ursache sozialer Ungleichheit. Die Ursachen der räumlich wahrnehmbaren Probleme liegen nicht in den jeweiligen Gebieten, sondern in externen Faktoren und resultieren wesentlich aus Einkommensunterschieden und Prozessen auf den Wohnungsmärkten. Solange daher der Blick auf einzelne wenige, „problematische“ Quartiere reduziert bleibt, besteht die Illusion, gesamtgesellschaftliche Probleme seien lösbar, indem man Politik für Stadtteile betreibt, in denen sich die Auswirkungen konzentrieren.

## Regionale Unterschiede

Dem öffentlichen Diskurs über die Armutsentwicklung in NRW wäre mehr Objektivität zu wünschen. Die öffentliche Berichterstattung und politischen Statements suggerierten oft eine erfolgreiche Problembewältigung. Bezogen auf die Arbeit der „Sozialen Stadt“ lassen sich in der Tat viele Erfolge beschreiben. Sie beinhalten jedoch einzelne Projekte mit sehr

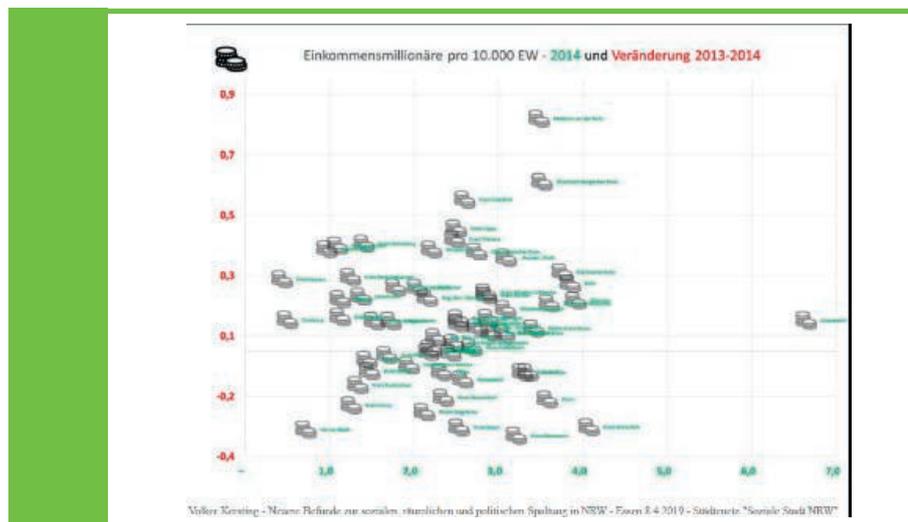
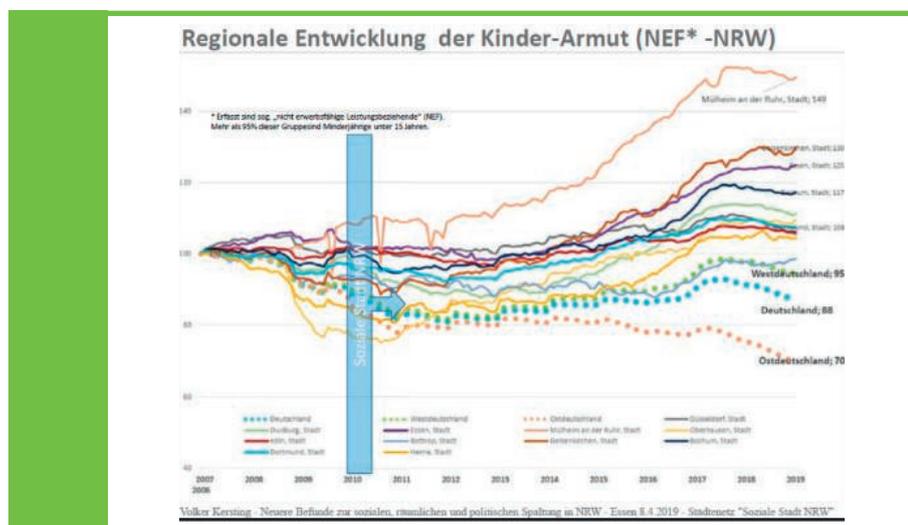
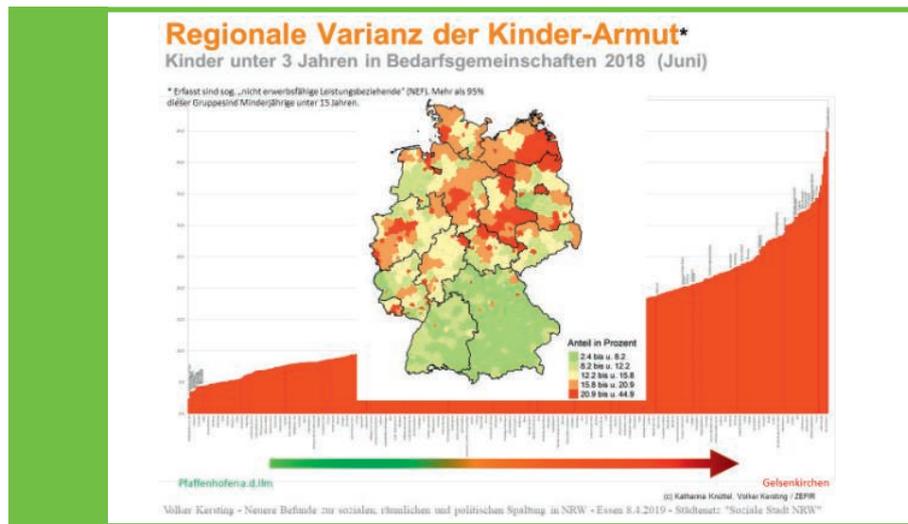
begrenztem Einfluss auf die Gesamtentwicklung der jeweiligen Stadtteile. Die Erwartung, durch solche Einzelprojekte könne Armut nachhaltig erfolgreich bekämpft werden, ist naiv und geht an der Realität vorbei. Die Fakten zeigen eine weiter wachsende Armut und damit einhergehend eine zunehmende räumliche Polarisierung. So offenbart die Karte zu den regionalen Unterschieden der Kinderarmut für die unter 3-Jährigen, dass in NRW in einer Vielzahl von Städten weiterhin ein extrem hohes Armutsniveau besteht (Anteile von 20 % bis nahezu 50 %) (s. Abbildung 6). Auch bei der Entwicklung der Kinderarmut, hier dargestellt anhand der Statistik der sog. nicht erwerbsfähigen Leistungsbeziehenden (NEF), ist für die NRW-Städte keine Verbesserung zu erkennen. Im Gegenteil, etwa ab 2012 zeigt sich ein kontinuierlicher Aufwärtstrend der Kinderarmut, wobei für einzelne Ruhrgebietsstädte (etwa Mülheim an der Ruhr, Gelsenkirchen, Essen) ein besonders starker Anstieg der Trendkurve gilt (s. Abbildung 7). Im Unterschied zum Ruhrgebiet ist für Ostdeutschland eine Verringerung der Kinderarmut festzustellen.

### Exkurs „Reichtum“

Wie der Blick auf die Statistik zeigt, koexistieren in den nordrhein-westfälischen Kommunen hohe Armut und ausgeprägter Reichtum (s. Abbildung 8). Insofern ist das immer wieder angeführte Argument fehlender finanzieller Mittel wenig überzeugend. Darauf hat schon der ehemalige CDU-Generalsekretär Heiner Geißler mit drastischen Worten hingewiesen, als er gegenüber dem Handelsblatt erklärte: „Es gibt Geld wie Dreck, es haben nur die falschen Leute“. Das verweist auf erhebliche finanzielle und steuerliche Spielräume, die zur nachhaltigen Förderung sozialer Vorhaben genutzt werden könnten.<sup>5</sup> Einen illustrativen Einblick in die ungleichen Verteilungsverhältnisse zeigt die Einkommenssteuerstatistik des Statistischen Landesamtes NRW. NRW-Städte haben demnach eine erhebliche, jedoch unterschiedliche Millionärsdichte. Der in den hohen Einkommen zum Ausdruck kommende private Reichtum steigt meist parallel zur Entwicklung der Armut in den Kommunen an.

### Räumliche Segregation und Segregationsindex

Da es in Deutschland keine repräsentative und systematische Beobachtung der kleinräumigen Entwicklung gibt, sind



Aussagen über Strukturen und Veränderungen nur annäherungsweise möglich. Eine nützliche Grundlage dafür ist die sog. Innerstädtische Raumbewertung (IRB)<sup>6</sup> des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). Auf die Ergebnisse wird im Weiteren zurückgegriffen. Nach den Ergebnissen hat der größte Teil der Stadtteile in NRW im Zeitraum zwischen 2011 und 2017 einen Anstieg

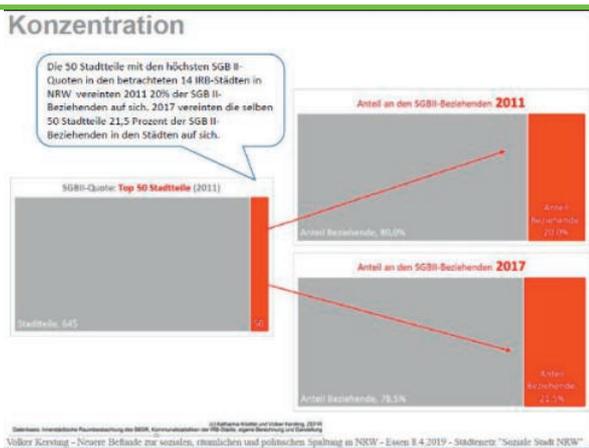
Abb. 6 (Oben): Folie 13 des Vortrags

Abb. 7 (Mitte): Folie 17 des Vortrags

Abb. 8 (Unten): Folie 21 des Vortrags

der SGB II-Quoten erfahren. Allerdings liegen nicht für alle Städte Informationen vor. Insofern umfassen die Daten nur eine Teilmenge aller Stadtteile des Landes. Die Armut konzentrierte sich im Verlauf der letzten Jahre immer stärker auf die Stadtteile mit einem ohnehin hohen Anteil armer Bevölkerung. Anhand einer Vergleichsrechnung wird das deutlich. Grundlage sind insgesamt 14 NRW-Städte mit ihren 500 Stadtteilen, für die Daten zur Verfügung stehen. Nimmt man davon die 50 Stadtteile, die im Jahr 2011 die höchsten SGB II-Quoten aufwiesen, so vereinen diese 20 Prozent der SGB II-Beziehenden dieser 14 Städte. Im Jahr 2017 waren in denselben 50 Stadtteilen bereits 21,5 Prozent aller SGB II-Beziehenden konzentriert. Es hat also eine weitere Verschiebung zulasten belasteter Stadtteile gegeben (s. Abbildung 9).

macht deutlich, dass das Programm bei weitem nicht alle Stadtteile erreicht, auf die dieses Kriterium zutrifft. 2011 erreichten von 620 beobachteten Stadtteilen 42 Stadtteile mindestens diese Quote. 2017 waren es schon 68 von 639 Stadtteilen. Eine gewaltige Steigerung. Wohlgermerkt, es handelt sich bei den IRB-Ergebnissen nur um eine Auswahl von Städten und Stadtteilen in NRW. Auch die Befunde zur Entwicklung der städtischen Räume in der jüngsten Vergangenheit stimmen nicht optimistisch. In knapp 60 % der beobachteten Stadtteile in NRW hat sich die SGB II-Quote zwischen 2016 und 2017 erhöht. Die durchschnittliche Entwicklung lag bei knapp 0,3 PP (arith. Mittel). Es fällt erneut auf, dass häufig jene Stadtteile von einer starken Entwicklung betroffen waren, die ohnehin schon hohe Ausgangswerte hatten.



### Verdichtung der Armutsgebiete

Im Rahmen des Landesozialberichtes 2016 wurde der Frage der Entstehung und Verfestigung räumlicher Armut von Kindern am Beispiel der Stadt Mülheim nachgegangen.<sup>9</sup> Analysiert wurde die Entwicklung im Zeitverlauf zwischen 2009 und 2013, die für die Stadt Mülheim eine Veränderung von 22,6 % auf 25,2 % zeigt. Gravierend verändert hat sich der Anteil von Sozialgeld beziehenden Kindern und Jugendlichen, die in Bezirken mit extremen Sozialgeldquoten leben. Wohnten 2009 etwas mehr als ein Drittel (37,1 %) der armen Kinder in Bezirken mit Sozialgeldquoten von 40 % und mehr, waren es 2013 fast die Hälfte (48,7 %). Es findet also eine Verdichtung bei gleichzeitiger Ausweitung der Armut statt. Zu den bereits 2009 hoch konzentrierten Bezirken kommen weitere hinzu – insbesondere in den Bereichen, die bereits 2009 stark betroffen waren, in der Stadtmitte und im Norden Mülheims. In Bezirken geringeren Sozialgeldbezuges zeigt sich eine weitere Entspannung. (s. Abbildung 10)

### Segregation und Verdichtung: Röter, mehr und zusammenlaufend...

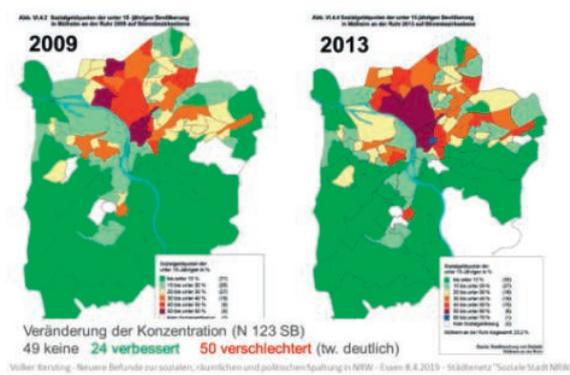


Abb. 9 (oben): Folie 34 des Vortrags

Abb. 10 (unten): Folie 38 des Vortrags

Die durchschnittliche SGB II-Dichte für die Stadtteile der Sozialen Stadt NRW lag im Jahre 2009 bei 28,2 % (neuere Ergebnisse liegen nicht vor), 22 Programm-Stadtteile überschritten diesen Wert, 15 Gebiete lagen darunter. Im gleichen Jahr überschritten allein in den 12 auswertbaren IRB-Städten mit insgesamt knapp 600 (584) Stadtteilen<sup>7</sup>, 45 Stadtteile die oben genannte Quote von 28,2%.<sup>8</sup> Das

Ursachen für diese Entwicklungen lassen sich nur über die aufwändige Analyse von Personendaten, die über mehrere Zeitpunkte als Längsschnitt erhoben werden, ermitteln. Diese Analyse ergab für Mülheim drei Ursachenbündel für die Erklärung von neu vom Sozialgeldbezug betroffenen Kindern für den Zeitraum zwischen 2009 und 2013. Den höchsten Anteil hatten Geburten von Kindern in Haushalten, die zuvor nicht von SGB II-Leistungen abhängig waren. Gefolgt von Zuzügen aus anderen Kommunen

bzw. aus dem Ausland. Die dritte Gruppe umfasste Kinder, die zuvor nicht von Transferleistungen abhängig waren. Insbesondere für Personen, die 2009 Leistungen bezogen haben und in Bezirken mit durchschnittlichen oder etwas darüber liegenden Sozialgeldquoten (30 % bis unter 40 %) lebten, haben sich die Kontextbedingungen verändert. So bewohnen z.B. 39,1 % der unter 15-Jährigen mit Sozialgeldbezug, die 2009 in Bezirken mit einem 30- bis unter 40-prozentigen Sozialgeldanteil lebten, 2013 Gebiete mit 40 bis zu 50 % Sozialgeldbezug.

### Ethnische Segregation

Die ethnische Segregation, gemessen über die Staatsangehörigkeit, ist gegenüber der Armutssegregation in der Tendenz abnehmend. Eine „Ausnahmesituation“ stellen dabei die Werte der Jahre 2016 und 2017 infolge der Flüchtlingszu- und umzüge dar, die gesondert betrachtet werden müssen.

Bezüglich des Segregationsindex (der die Frage zugrunde legt: „Wieviel Prozent der Bevölkerung müsste umziehen, damit überall ein ausgeglichenes Niveau besteht?“) ist momentan die Studie des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung (WZB) von Helbig/Jähnen populär.<sup>10</sup> Auch in dieser umfangreichen Analyse fallen NRW-Städte, neben Städten aus den neuen Bundesländern durch besonders starke Anstiege der Armutssegregation auf. Die in der Untersuchung von Helbig/Jähnen verwendeten Städte-Rankings auf Basis des Segregations-Indexes sollten vermieden werden, denn die Index-Werte hängen u.a. stark von den zugrunde liegenden Gebietszuschnitten ab. So kann das Ergebnis für eine Gesamtstadt, je nach administrativen oder sozialräumlich orientierten Zuschnitten, sehr unterschiedlich ausfallen, und die jeweils gewählten Gebietsgrenzen determinieren entsprechend auch das gemessene Ausmaß von Homo- oder Heterogenität in den eingegrenzten Gebieten. Mithin erfordert die Auswahl der Gebietsgrenzen gründliche Vorüberlegungen, insbesondere, wenn die Raumeinheiten die Grundlage für räumliche Zusammenhangsanalysen darstellen sollen („modifiable areal unit problem – MAUT: Raumzuschnitte und -größen beeinflussen die Ergebnisse“). Je nach zugrunde gelegten Raumebenen ergeben sich unterschiedlich starke Korrelationen für Bundesländer, Kreise und Kommunen, und auch Zusammenhangsrichtun-

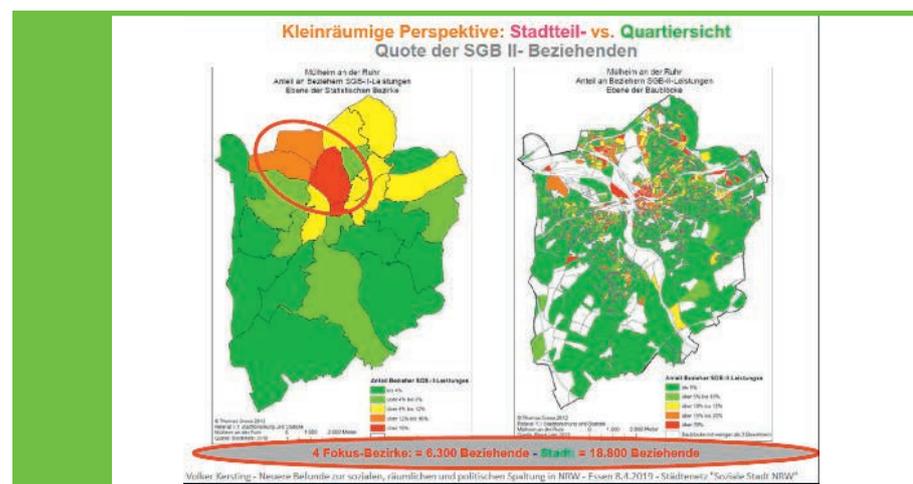


gen können sich verändern, so dass Aggregatzusammenhänge nicht auf andere Ebenen übertragbar sind und Aussagen jeweils nur für die Ebene möglich sind, die überprüft wurde. Auch muss der Segregationsindex kein Gradmesser für das Ausmaß von Armut sein (so hat beispielsweise die Stadt Gelsenkirchen, die mit die höchsten Armutsquoten aufweist, einen niedrigen Segregationsindex).

### Gebietszuschnitte und Fokus-Räume

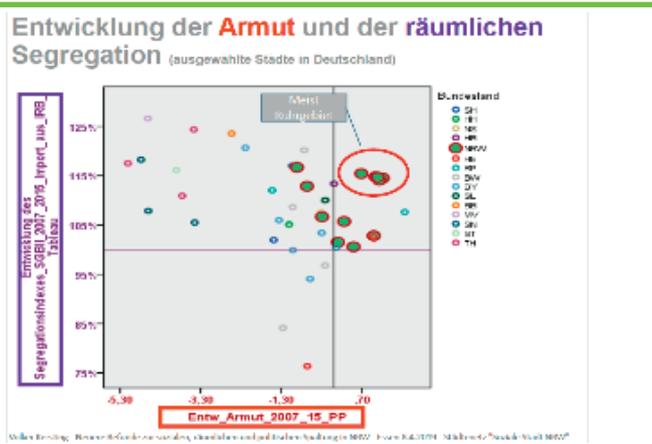
Die „Feinheit“ (Granularität) der räumlichen Auflösung des Stadtgebietes, bestimmt in entscheidendem Maße die Wahrnehmung sozialräumlicher Probleme. Die übliche städtische Gliederung in relativ große Quartiere, Stadtteile oder Bezirke (5.000 bis 30.000 oder mehr), birgt die Gefahr einer allzu groben Darstellung und Bearbeitung räumlicher Verwerfungen (s. Abbildung 11). Vermeintlich eindeutige und klare Kartenbilder lenken häufig von der realen räumlichen Verteilung sozialer Probleme ab. Der Sachver-

Abb. 11: Folie 58 des Vortrags



halt wird durch den Vergleich der beiden Karten deutlich. In der groben Gliederung der Karte links fallen vier Bezirke als besonders betroffen auf. Es ist durchaus üblich und entspricht auch der Gebietslogik der Sozialen Stadt und des Monitorings, die Aufmerksamkeit vor allem auf diese oder eines dieser Gebiete zu richten. Dafür lassen sich sicherlich eine Reihe guter Gründe geltend machen. Bedacht werden muss aber, dass der größte Teil der in einer Stadt von sozialen Problemen oder Armut betroffenen Menschen, aus dem Blick geraten kann. Im Rechenbeispiel für Mülheim sind es immerhin zwei Drittel der SGB II-Beziehenden, die nicht in den vier hervorgehobenen Bezirken wohnen. Für diese besteht aber gleichwohl die Aufgabe kommunaler Daseinsvorsorge. Ferner besteht bei der Überbetonung der räumlichen Perspektive die Gefahr einer „Territorialisierung“ sozialer Probleme, also der Verlagerung des Diskurses von der gesellschaftlichen Verursachungsebene auf die räumliche.

Abb. 12: Folie 46 des Vortrags



Kindliche Entwicklung: Risiken und Wirkungen

	Visuomotorik	Deutschfertigkeit	Aufmerksamkeit	Zahlen
Mädchen	😊	😊	😊	😊
Kinderreichtum	😊	😞	😊	😊
Bildungsjahre der Eltern	😊	😊	😊	😊
Sozialgeldbezug	😊	😞	😞	😞
MHG: türkisch	😊	😞	😞	😞
MHG: anderer	😊	😞	😞	😞
Kitabeginn zw. 3 und 4 J.	😊	😊	😊	😊
Kitabeginn > 4 J.	😊	😊	😊	😊
Sportverein	😊	😊	😊	😊
Sozialgeld im Sozialraum	😊	😞	😊	😊
Sozialgeld in Kita	😊	😞	😊	😊
Soziale Brennpunkt-Kita (jetzt plus Kita)	😊	😊	😊	😊
Familienzentrum	😊	😊	😊	😊

Abb. 13: Folie 63 des Vortrags

**Armuts- und Segregationsentwicklung**  
Betrachtet man die Entwicklung des Segregationsindexes für SGB II-Empfänger im Zusammenhang mit den SGB II-Quoten der IRB-Städte im Zeitraum zwischen 2007 und 2015, liegen wieder die Werte für die Entwicklung der SGB II-Quoten

nordrhein-westfälischer Städte jeweils deutlich höher als die der Städte in anderen Bundesländern: Im Koordinatensystem mit den Variablen „Entwicklung des Segregationsindexes“ und „Armutsentwicklung“ befinden sich in dem rechtsoberen Quadranten mit den stärksten Zunahmen vornehmlich Kommunen aus NRW, vor allem aus dem Ruhrgebiet. Reduziert man die Ansicht auf den noch kürzeren Zeitabschnitt zwischen 2014 und 2016, stehen NRW-Städte allein im problematischsten, oberen Quadranten (s. Abbildung 12).

**„Was wirkt im Raum?“**

ZEFIR hat im Rahmen des Landesprogramms KeKiz „Kein Kind zurücklassen (KeKiz)“ (Nachfolgeprogramm: „Kommunale Präventionsketten“) Analysen zu den Wirkungszusammenhängen unterschiedlicher Faktoren für das gedeihliche Aufwachsen von Kindern durchgeführt. Demnach hat der Faktor „Raum“ nicht unbedingt eine vorrangige Bedeutung für die Situation der Kinder. Eigenständige Effekte waren lediglich auf der Ebene der „Nachbarschaften“ die auch „face to face-Kontakte“ ermöglichen (Bezugsgröße: Gebiete mit ca. 1.000 – 2.000 Wohneinheiten), zu erkennen. Bei größeren Raumseinheiten ist jedoch ein direkter Effekt räumlicher Einflussfaktoren auf die konkrete Lage der darin aufwachsenden Kinder nicht nachzuweisen.

Daher sollten neben der sozialräumlichen Perspektive vor allem „Settings“, also insbesondere Einrichtungen wie Kitas und Schulen, mehr Aufmerksamkeit finden. Sie sind die konkreten Orte, an denen die Kinder sozialisiert werden. Auch diesbezüglich erfolgt früh eine Trennung zwischen „arm“ und „reich“. Ein weiterer wichtiger Faktor liegt in den ungleichen Startbedingungen der Kinder durch die Sozialstrukturen im Elternhaus – hierzu bildet etwa der Indikator „Bildungsjahre der Eltern“ ab, was den Kindern aus ihren Familien zur Unterstützung und als „Bildungs- bzw. kulturelles Kapital“ mit auf den Weg gegeben werden kann und wo Defizite bestehen. So wurde für die Stadt Mülheim für benachteiligte Gebiete ein Durchschnitt von unter zwölf Bildungsjahren der dort lebenden Eltern gegenüber einem Durchschnitt von über 15 elterlichen Bildungsjahren in sog. „bürgerlichen Vierteln“ berechnet.

Die Analysen haben außerdem ergeben, dass die Kitas gemäß ihrer Indikatoren-

werte häufig nicht die Gebiete repräsentieren, in denen sie liegen. Daher ist es problematisch, Kitas durch raumbezogene Mittel zu fördern bzw. Einrichtungen außerhalb der benachteiligten Gebiete Mittel weniger zu berücksichtigen; vielmehr müssen die konkreten Bedarfe abhängig von der Struktur der Einrichtungen und unabhängig von der räumlichen Umgebung ermittelt werden. Dies gilt gleichermaßen für Schulen. Der von der Landesregierung vertretene Ansatz der Aufhebung der Schuleinzugsbereiche bzw. Schulbezirke und somit der Ermöglichung der „freien Schulwahl“ durch die Eltern hat nach Ergebnissen aus Mülheim Schulsegregation entgegen des proklamierten Ziels stark befördert (s. Abbildung 14).

### Politische Repräsentanz

Die räumliche Perspektive auf benachteiligte Gebiete gewinnt auch Beachtung im Hinblick auf das veränderte Wahlverhalten. Hier ergibt sich eine klar erkennbare räumliche Korrelation zwischen Armut und Wählerverhalten. Anhand der Bundestagswahlen von September 2017 wird ersichtlich, dass in Gebieten mit hoher Armut teils erhebliche Wahlgewinne für die AfD auf Kosten von Stimmen für die SPD erzielt wurden (s. Abbildung 15).

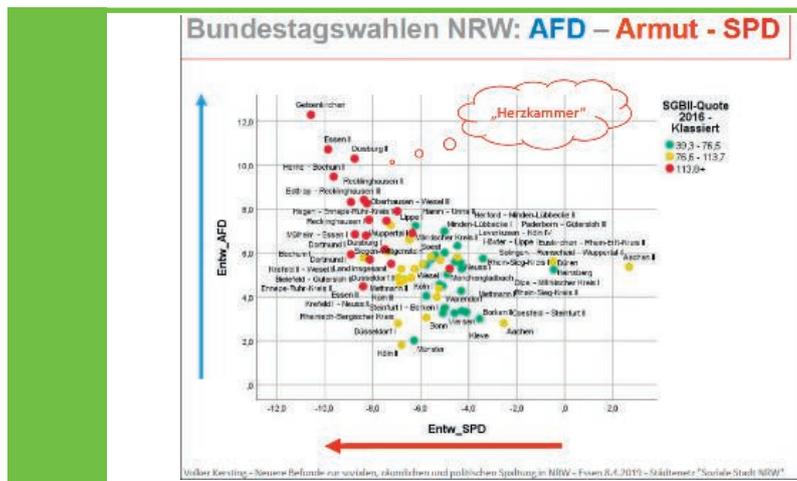
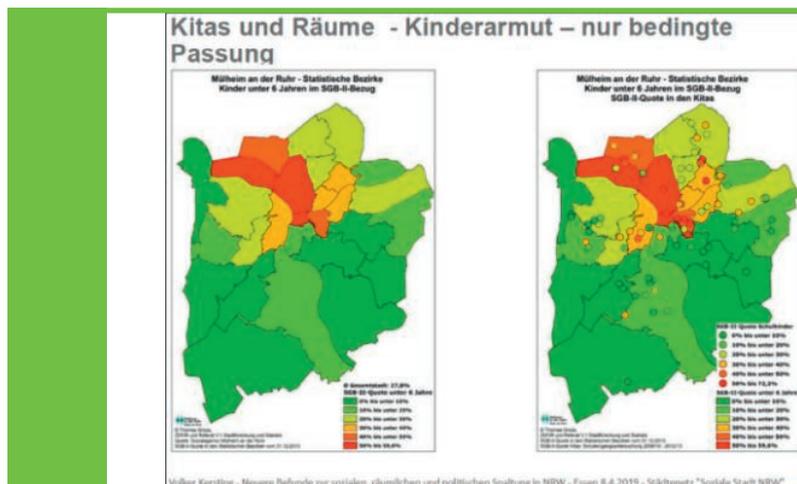


Abb. 14 (oben): Folie 68 des Vortrags

Abb. 15 (unten): Folie 83 des Vortrags



# Kommentar I - Kommunale Ebene

## Segregation in Dortmund, kommunale Strategien und Umgang mit Daten

Birgit Zoerner, Sozialdezernentin der Stadt Dortmund



### Segregation in Dortmund

Die Stadt Dortmund hat vor einigen Jahren den „Aktionsplan Soziale Stadt Dortmund“ auf der Grundlage einer systematischen Sozialberichterstattung aufgelegt. Ziel ist es, die soziale Lage und die Teilhabe- und Verwirklichungschancen der Menschen in allen Lebensbereichen nachhaltig zu verbessern. 13 benachteiligte Sozialräume (von insgesamt 39) wurden als sog. „Aktionsräume“ identifiziert, in denen gegenüber dem Stadtdurchschnitt größere soziale Problemlagen sichtbar sind als im Durchschnitt. In diesen Räumen wird versucht, über kleinteilige integrierte Ansätze eine Verbesserung der Situation im Quartier zu erzielen. Die besondere Lage der Aktionsräume zeigt sich u.a. anhand der folgenden Werte:

Zentraler Indikator zur Identifizierung einer besonderen sozialen Belastungssituation in den Sozialräumen ist der Anteil der Empfängerinnen und Empfänger von Transferleistungen: Als Aktionsräume gelten die Sozialräume mit einer Transferleistungsquote von 20 % und mehr. Stadtweit liegt die Quote bei 16,9 % (2017)

– in 15 von 39 Quartieren liegt sie bei über 20 %. Den höchsten Wert erzielt der Aktionsraum Borsigplatz mit über 40 % (Teil des Soziale Stadt-Gebietes Innenstadt-Nord).

Der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund in allen Aktionsräumen beträgt 51,5 %. Der Aktionsraum Nordmarkt weist über 75 % aus. Dafür gibt es Gründe: Hier wohnt man günstig, es gibt Anbieter ethnischer Ökonomien und kulturelle Angebote aus dem eigenen Kulturkreis, die Menschen können auch im Alltag ihre eigene Sprache sprechen. In den Aktionsräumen leben stadtwweit also die meisten Menschen mit Migrationshintergrund und die meisten Menschen, die auf Transferleistungen angewiesen sind. Zudem wachsen hier die meisten Kinder auf.

Dortmund erzielt Bevölkerungszuwächse vor allem in den Aktionsräumen. Ein wesentlicher Faktor ist der Zuzug von Flüchtlingen und Menschen aus den sog. „EU-2“ Staaten (Rumänien und Bulgarien). Auch dies ist vor allem ein Phänomen in der Dortmunder Nordstadt. Aber auch von den rund 53.000 Studierenden in der Stadt ziehen viele in die Nordstadt.

### Umgang mit Daten

In Dortmund wurde der Bericht zur sozialen Lage aus dem Jahr 2007 mit Daten aus dem Jahr 2017 aktualisiert und als kleinteilig aufbereitete statistische Grundlage für die kommunale Sozialplanung vorgelegt. Er orientiert sich in der Bewertung am „Lebenslagenansatz“; denn das verfügbare Einkommen ist zwar eine entscheidende Einflussgröße auf Handlungsmöglichkeiten in fast allen Bereichen, der alleinige Blick darauf reicht aber zur umfassenden Erfassung der Teilhabechancen nicht aus. Daher wurden Daten aus den Bereichen Bildung, Wohnen, Gesundheit, Arbeitslosigkeit und Erwerbsstatus ergänzt. Wichtig ist es, sich immer vor Augen zu führen, dass man eine Momentaufnahme festhält, sozusagen über

„eingefrorene Daten“ spricht. Daher ist es bei der Betrachtung quantitativer Vergleichsdaten von großer Bedeutung, die Entwicklungen „dahinter“ differenziert darzustellen. So ergibt die Analyse der SGB II-Daten einen Anstieg des Anteils aller SGB II-Beziehenden seit 2013. Dieser Anstieg resultiert insbesondere aus der Neuzuwanderung: Die Zahl der leistungsberechtigten Flüchtlinge und neu Zugewanderten ist kontinuierlich und vor allem in stärkerem Maße gewachsen, als die Zahl der deutschen Leistungsberechtigten in diesem Zeitraum gesunken ist. Werden solche Phänomene nicht erkannt, kann unter Umständen beispielsweise der Erfolg einer kommunalen Arbeitsmarktstrategie durch äußere Faktoren überdeckt werden. Die ausschließliche Feststellung einer Verschlechterung sozialstatistischer Daten birgt die Gefahr, pauschal als Beleg für ein „es funktioniert ja ohnehin nichts, was die Stadt unternimmt“ herangezogen zu werden, obwohl Maßnahmen zur Integration in den Arbeitsmarkt durchaus erfolgreich gegriffen haben. Daten müssen daher immer im Zusammenhang mit externen Einflüssen und kleinteilig betrachtet werden, um das, was positiv wirkt, nicht aus den Augen zu verlieren. Nur so gelingen bedarfsgerechte Ansätze.

### **Dortmunder Strategien – Was sind die Stellschrauben und was braucht man dafür?**

Zunächst: „Segregation“ ist kein Synonym für „Problem“. Segregierte Quartiere übernehmen viele Funktionen für die Stadtgesellschaft, sind integrationserprobt und bieten Andockpunkte für Menschen, die diese sonst in der Stadt nicht finden. Das muss in die Bewertung segregierter Quartiere einfließen.

Die Aufgabe besteht daher weniger darin, eine Durchmischung zu erzielen, sondern vor allem darin, Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Quartiere und Strukturen durchlässig sind. Das erfordert Maßnahmen, die als „Brücken“ dienen und den Menschen ermöglichen, ihren Wohnort frei wählen zu können. Dafür sind strukturelle und individuelle Hilfen notwendig:

#### **1. An der Einkommenssituation ansetzen: Menschen in Arbeit bringen**

Allem voran geht es um die Integration in den Arbeitsmarkt als wesentliches Mittel gegen Armut, wozu die Hilfe von Land, Bund und der Europäischen Union benö-

tigt wird. Die Fördermöglichkeiten sollten dabei für alle Menschen bestehen, die von Arbeitslosigkeit und Armut betroffen sind, nicht nur für die, die als bestimmte Zielgruppen durch die Programme gefördert werden.

#### **2. Quartiere auch für andere Einkommensgruppen attraktiv machen**

Mit Blick auf die Lebensumstände muss auch eine Aufwertung der Quartiere in den Bereichen Wohnen und Wohnumfeld realisiert werden. Dazu gehört auch eine Aufwertung einzelner Immobilien, um diese für zahlungskräftigere Gruppen attraktiv und Investitionen in den Bestand für Eigentümerinnen und Eigentümer lohnend zu machen. Es ist zudem eine bewährte und gute Strategie, Quartiere mit unterdurchschnittlicher Lage für Studierende und Kreative zu öffnen; aber es gilt, dabei ein „Überschießen“ zu vermeiden: Niedrige Mieten müssen stabilisiert werden, um eine Verdrängung der Bevölkerung, die auf diese Mieten angewiesen ist, zu verhindern. Das gelingt auch durch Modelle, die auf die Inwertsetzung von Immobilien durch Beschäftigungsmaßnahmen zielen.

#### **3. Sozial besser aufgestellte Quartiere allen Gruppen zugänglich machen**

Parallel müssen auch die Gebiete mit überdurchschnittlicher sozialer Lage für alle Einkommensgruppen offenstehen. Dies soll in Dortmund unter anderem durch den Beschluss zur verbindlichen Errichtung von öffentlich geförderten Wohnungen zu einem Anteil von mindestens 25 % bei Neubauvorhaben gelingen. Die städtische Grundstücksvergabe orientiert sich an einer Politik der sozialen Durchmischung.

#### **4. Gezielte Strategien für einzelne Gruppen**

Die Stadt Dortmund unterstützt mit Hilfe des Landes Neuzuwanderinnen und Neuzuwanderer, die auf dem Wohnungsmarkt besonders diskriminiert werden, über eine Wohnungszugangsstrategie und soziale Wohnraumbewirtschaftung dabei, in Mietverträge mit regelkonformen Vermieterinnen und Vermietern zu kommen. Eingebettet ist der Ansatz in die Gesamtstrategie „Neuzuwanderung in Dortmund“. Ziel ist es, keine neuen, abgehängten Gruppen entstehen zu lassen, sondern jeden Menschen anschlussfähig zu machen, und in allen Stadtteilen dafür zu sorgen, dass diese Anschlussfähigkeit erhalten bleibt, nicht nur in den Quar-

tieren des Aktionsplans Soziale Stadt. Diese sind einem rasanten Wandel unterworfen; ein Großteil insbesondere der Menschen aus den EU-2 Staaten, die im Herkunftsland in größter Armut lebten und auch in Dortmund mit schwierigsten Lebenslagen konfrontiert sind, kommt in diesen Stadtteilen an und ist hier sichtbar. Das kann eine massive Belastung für die bestehenden Nachbarschaften sein. Dieser Prozess muss gut begleitet werden.

##### 5. *Spielraum in den gesetzlichen Vorgaben schaffen*

Ein weiterer Ansatzpunkt sind die zulässigen Kosten der Unterkunft: Bei deren Berechnung gilt als Richtwert, das untere Fünftel des Wohnungsmarktes zu öffnen. Die Stadt Dortmund dagegen öffnet das untere Drittel des Wohnungsmarktes, damit auch darüber eine bessere Verteilung über das Stadtgebiet erreicht werden kann. Zudem sind die Parameter für die Bemessung so gesetzt, dass es möglich ist zu wählen: Möchte ich in einer kleineren, aber nach Quadratmeterpreis teureren Wohnung wohnen, oder wähle ich eine größere Wohnung, die dafür günstiger ist? Somit stehen den Menschen deutlich mehr Wohnungen und mehr Wahlmöglichkeiten offen.

##### 6. *Gesamtstädtische Entwicklungsstrategien verfolgen*

Neben der oben genannten Gesamtstrategie „Neuzuwanderung“ hat die Stadt Dortmund auf Initiative des Oberbürgermeisters zudem die Strategie „Nordwärts“ entwickelt. Hintergrund ist, dass der Dortmunder Süden den Strukturwandel weitestgehend gut bewältigt hat. „Nordwärts“ bündelt vorhandene und neue Initiativen, die auf die Stärkung der Stadtteile im nördlichen Stadtgebiet zielen.

##### 7. *Strategien verknüpfen und vor Ort konkretisieren*

Die Strategie „Nordwärts“ wird mit anderen räumlichen Ansätzen verknüpft, so auch mit dem Aktionsplan Soziale Stadt oder mit dem neu aufgelegten Masterplan Sport: Im Bereich Bewegung ist auch außerhalb der Nordstadt eine Unterstützung der Bevölkerung notwendig, so z.B. in Großsiedlungen. Daher werden Ansätze zur Bewegungsförderung in Verbindung mit Angeboten aus den Bereichen Schule und Jugendhilfe nun in einem ausgewählten Quartier mit hohem Kinderanteil exemplarisch erprobt; im weiteren Verlauf soll eine Übertragung in die Breite erfolgen.



# Armutssegregation auf Landesebene und der Blick in die Zukunft

Gabriele Schmidt, Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAGS NRW)

Frau Schmidt ist Referatsleiterin in der Abteilung V, Soziales, und Mitglied in den Interministeriellen Arbeitsgruppen „Soziale Stadt“ sowie zum Landesprogramm „Starke Quartiere – starke Menschen“ (SQsM).

### Aktivitäten auf Landesebene zur Erforschung und Bekämpfung von Armutssegregation

Auch auf Landesebene wird das Thema Armut bereits seit langer Zeit bearbeitet. Der Fokus liegt hier vor allem auf den betroffenen Zielgruppen, so zum Beispiel im Armuts- und Reichtumsbericht der Landesregierung. Wenn man sich mit den Lebenslagen der Menschen, der Polarisierung von Einkommensverhältnissen und kleinräumigen Entwicklungen beschäftigt, führt einen das zwangsläufig zum Thema Segregation.

Wie sich Segregation dabei konkret entwickelt und auf kommunaler Ebene auswirkt, kann von der Landesebene aus der Distanz nur bedingt beurteilt werden. Für den Armuts- und Reichtumsbericht werden vor allem Daten des Landesbetriebs Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW) genutzt. Auf kommunaler Ebene stellt sich die Situation jedoch viel kleinteiliger dar. Hier muss Armut konkret bekämpft werden, und daher ist es auch wichtig, diese Ebene maßgeblich mit in die Betrachtung einzu beziehen. Seit 2007 gibt es in der Armuts- und Reichtumsberichterstattung des Landes Nordrhein-Westfalen zwei zusätzliche in jeweils eigener Verantwortung erstellte Berichtsteile. Einer wird durch Modellkommunen erstellt, der andere durch die freie Wohlfahrtspflege. Beide flankieren mit ihren Beiträgen das jeweilige Schwerpunktthema des Landesberichtes. An dem Landesbericht 2020 werden die folgenden Städte beteiligt sein: Dortmund, Köln, Dinslaken und Viersen sowie der Rheinisch-Bergische Kreis.

Bei der Erstellung des letzten Berichts 2016 wurde der Blick vor allem darauf



gerichtet, wie sich Armut (hier insbesondere der Anteil der SBG II-Beziehenden) im Land verteilt und wie die Entwicklung von Angebotsmieten die räumliche Ungleichverteilung beeinflusst: Wo leben die Gruppen, die nur über ein sehr geringes Einkommen verfügen, und wo sind die Orte mit günstigen Mieten? Dadurch gelangt man automatisch auch zum Thema Kosten der Unterkunft (KdU) und zu der Frage, inwiefern KdU mitverantwortlich für die räumliche Differenzierung ist. Denn natürlich treffen sich an den Orten der günstigen Mieten, für die KdU gezahlt werden, alle Menschen, die auf günstigen Wohnraum und auf finanzielle Unterstützung angewiesen sind.

Für den Zeitraum 2009 bis 2013 wurde betrachtet, wie sich die Mieten entwickelt haben. Dabei wurde eine stetige Abnahme der Räume mit günstigen Mietangeboten sichtbar. Diese Zeitreihe wird aktuell auch für 2017 fortgeführt. Auch wenn die Zahlen im Ergebnis noch nicht vorliegen, so ist dennoch absehbar, dass das Ergebnis erneut eine Abnahme des günstigen Wohnraums zeigen wird. Auch wenn im öffentlichen Segment neu ge-

baut wird, wird das den o. g. Zielgruppen nicht unbedingt zugutekommen, weil Neubau teurer ist als der Bestand.

Wohnen ist die neue soziale Frage – eine Existenzfrage. Daher wird auch im nächsten Sozialbericht Ende 2020 das Thema „Wohnen in Nordrhein-Westfalen“ im Fokus stehen: Wie stehen Angebot und Nachfrage zueinander? Wie stellt sich soziale Segregation dar? Ist bezahlbarer Wohnraum für Menschen mit mittlerem und geringem Einkommen in ausreichender Menge vorhanden? Wie ist günstiger Wohnraum über die Quartiere verteilt, wo verfestigen sich Preisstrukturen und wo entstehen dadurch neue Problemlagen?

Als Modellstädte wurden für diese Betrachtung explizit sowohl kreisfreie als auch kreisangehörige Städte (sowie ein Kreis) ausgewählt. Denn das Thema Armut wird im Allgemeinen sehr stark den großen kreisfreien Städten zugeschrieben, aber inzwischen lebt auch in sehr vielen Kreisen bzw. kreisangehörigen Kommunen ein sehr hoher Anteil armer sowie wohnungsloser Menschen. Diese Entwicklung „schwappt“ aus den großen Städten herüber. Heute kann man mit vielen Kommunen über Zahlen zur Armut sprechen – das war nicht immer so. Auch diese Entwicklung ist ein Beleg dafür,

dass Armut überall angekommen ist, im Grunde kann sich keine Kommune mehr davon ausnehmen.

Das Ministerium betrachtet dabei nicht mehr den Armutsdurchschnitt der Städte – sondern forciert eine kleinräumige Analyse (sowie Bedarfs- und Angebotsfeststellung) u. a. als eine Grundlage dafür, Fördergelder dorthin zu lenken, wo es die höchsten Bedarfe und Angebotslücken gibt. Aufgrund der schwierigen Situation in vielen Städten (personell und finanziell) muss Politik zunächst kurativ auf akute Problemlagen reagieren. Ziel ist aber eine präventive Politik, die Probleme gar nicht erst entstehen lässt. Aber da das Geld begrenzt ist, muss gefragt werden: Nach welchen Kriterien soll es verteilt werden und welche Konsequenzen hat eine veränderte Förderpolitik? Vorrang hat die Verhinderung einer noch stärkeren sozialen Segregation, von noch mehr Armut und Ausgrenzung.

#### **Welche Aufgaben stellen sich für die Zukunft?**

*Integrierte Betrachtung in Programmen, Konzepten und Strukturen fortsetzen*  
Insbesondere aus der Mitarbeit in den begleitenden ministeriellen Gremien zu den Programmen „Soziale Stadt“ und „Starke Quartiere – starke Menschen“ (SQsM) ist



die Erfahrung darüber entstanden, wie wichtig integrierte Konzepte und auch eine integrierte, ressortübergreifende Zusammenarbeit auf kommunaler und Landesebene sind. Daher sollten Programme dieser Art fortgesetzt werden – SQsM läuft im Jahr 2020 aus; das Programm „Zusammen im Quartier – Kinder stärken - Zukunft sichern“ musste Ende Februar 2019 geschlossen werden, da sämtliche Fördermittel in Höhe von acht Mio. Euro pro Jahr vollständig verplant waren. Insgesamt werden aus diesem Programm über 150 Projekte unterstützt, die von den städtischen Stellen, aber auch von anderen Akteuren eingereicht wurden. Dabei wird auch der Druck zur Kompensation der fehlenden sozialen Förderung in der Sozialen Stadt spürbar.

### *Kleinräumige Analysen stützen*

Vor allem kleinere und kreisangehörige Kommunen benötigen weiterhin Unterstützung, zum Beispiel bei der Erstellung kleinräumiger Analysen. Nicht alle Kommunen verfügen über eine dafür nötige abgeschottete Statistikstelle. Ein weiteres Problem ist, dass für eine solide Darstellung der Armutssituation kleinräumige SGB II-Daten benötigt würden, eine Forderung, die auch durch die kommunalen Spitzenverbände und alle Ländervertretenden unterstützt wird – bislang ohne Erfolg.

### *Programmevaluierung*

Es gilt genauer hinzuschauen – auch nach längerer Zeit. Zum Beispiel:

- Hat die Landesebene mit dem Programm „Starke Quartiere – starke Menschen“ die richtigen Impulse gegeben?
- Wie hat sich die Situation in ehemaligen Gebieten des Programms „Soziale Stadt“ entwickelt? Sind sie stabil? Sind sie gentrifiziert?

### *Weiterführende Analysen durchführen*

- Wie heterogen muss ein Wohngebiet sein, um zu funktionieren, um stabil zu sein?
- Sind benachteiligte Quartiere wirklich Orte der sozialen Desorganisation und Isolation?
- Was ist der Blick von außen, was bestimmt die Wahrnehmung? Wie unterscheiden sich Außen- und Innensicht?
- Benachteiligen die Quartiere wirklich ihre Bewohnerinnen und Bewohner?

### *Jede Ebene hat eigene „Hausaufgaben“ zu machen*

Programme wie „Soziale Stadt“ und „Starke Quartiere – starke Menschen“ sind darauf angelegt, die Lebensumstände in den Quartieren nachhaltig zu verbessern. Vermutlich werden diese Programme noch lange gebraucht werden. Damit wird jedoch nicht alles lösbar sein – nicht allein in den Ländern und vor allem nicht auf kommunaler Ebene. Für viele wichtige Gesetze (wie z.B. SGB II) oder Programme ist der Bund zuständig. Aber auch auf den anderen Ebenen gibt es anstehende Aufgaben, die dort gelöst werden müssen.

Angesichts der Situation mancher Städte ist auch die Frage zu stellen, ob es nicht eine Entschuldung für besonders belastete Städte geben muss. Wie können sie sonst die nötige Infrastruktur (Bäder, Sportplätze, Bibliotheken, ...) vorhalten? Die freiwilligen Leistungen bleiben hier auf der Strecke, bestimmen aber maßgeblich die Lebensqualität in den Quartieren mit.

„Wir werden daran arbeiten, die Programme zur Unterstützung der Städte und der benachteiligten Quartiere weiterzuentwickeln und fortzusetzen“, so versicherte Frau Schmidt zum Abschluss ihres Beitrages.





## Berichte aus den Werkstattgruppen

# Allgemeine Einführung

In drei parallelen Kleingruppen wurden die Diskussionen zum Thema Segregation und Stadtentwicklung fortgesetzt sowie unter spezifischen Gesichtspunkten vertieft. Unter den Leitbegriffen „Beobachten“, „Absichern“ und „Ausgleichen“ wurden Antworten auf die folgenden Fragen gesucht:

1. Worum geht es und wen betrifft es?
2. Was können wir tun? Welche Handlungserfordernisse und -möglichkeiten bestehen für die kommunale Praxis?
3. Wer macht mit und wer ist noch einzubinden?
4. Was brauchen wir noch? Wo bestehen weitere Unterstützungsbedarfe?



# „Beobachten“ - Messbarkeit und Beobachtung sozialräumlicher Entwicklungen

Katharina Knüttel und Volker Kersting, Zentrum für interdisziplinäre Regionalforschung (ZEFIR)



keine allgemeingültigen Antworten, sondern sie müssen im jeweiligen Prozess geklärt werden. Aspekte dieser Fragestellungen wurden im Workshop beispielhaft diskutiert.

Ziel und Gegenstand der Segregationsforschung konkretisieren sich über eine Kaskade von Fragestellungen, bei denen es zunächst darum geht, Segregation als Zustand festzustellen und daran anschließend zu untersuchen, inwiefern sich daraus Benachteiligungen für einzelne Gruppen ergeben – bei einer „Reichtums-segregation“ wird dies nicht zwingend der Fall sein. Wenn benachteiligende Effekte festgestellt werden, müssen diese konkretisiert werden: In welcher Hinsicht wird eine Benachteiligung vermutet und was kann die Benachteiligung verursachen? Erst wenn diese Faktoren bekannt sind, schließt sich die Frage an, wie man die benachteiligenden Effekte abmildern kann und ob man an den Entstehungsursachen – zum Beispiel den benachteiligten Räumen – etwas ändern kann, sofern dies das eingangs definierte Untersuchungsziel war.

Man muss sich bewusst machen, dass die Erhebung von Daten einem strategischen Interesse folgt. Daten werden zielgerichtet und damit selektiv erhoben. Es handelt sich in der Regel hier nicht um Grundlagenforschung, die objektive Auswertungen vornimmt.

Entscheidend ist auch die jeweilige räumliche Ebene, die in den Blick genommen wird, um zu einer zuverlässigen Aussage zu Segregation zu kommen: Betrachtet man ein Quartier oder eine ganze Stadt? Geht es um eine Erfassung von Räumen oder um die Menschen? Die Entscheidung ist abhängig vom Zweck der Untersuchung. Auch der Zuschnitt des betrachteten Raumes sollte zum Untersuchungsgegenstand passen und entsprechend begründet sein. Kleinräumige Analysen unterstützen eine konkrete

Katharina Knüttel und Volker Kersting arbeiten im Forschungsprojekt „Kommunale Handlungsfähigkeit stärken durch Analysen und Qualitätssicherung mit kommunalen Mikrodaten“. Bestandteil dieses Projektes ist, in enger Kooperation mit kommunalen Partnern das Potential „prozessproduzierter“ Verwaltungsdaten für kleinräumige Berichterstattung und Sozialplanung auszuloten und sichtbar zu machen. Hierzu zählen beispielsweise Daten der Schuleingangsuntersuchung oder der Kitabeitragsdaten, die Aufschluss über sozialräumliche und institutionelle Ungleichheiten und Benachteiligungsstrukturen geben können.

In der Werkstattgruppe wurde das Thema der Messung und Darstellung sozialräumlicher Ungleichheiten betrachtet.

## WORUM GEHT ES? WEN BETRIFFT ES?

Im Vorfeld jedes kleinräumigen Berichterstattungsprozesses muss zunächst definiert werden, was mit welchem Ziel abgebildet werden soll. Es gibt darauf jeweils

Strategiebildung. Sie zeigen, welche Kita / welche Schule die größten Probleme hat, wo die wenigsten Kinder an Sportangeboten teilnehmen und wo daher öffentliche Gelder gezielt eingesetzt werden müssen. Und auch die Politik lässt sich leichter überzeugen, wenn eine konkrete Bedarfsituation aufgezeigt wird. Ggf. können allgemeine Erkenntnisse aus thematisch relevanten Studien unterstützend hinzugezogen werden. Zum Beispiel kann die gesundheitliche Situation in einem Stadtteil durch Aussagen zur Frühverrentung, zu stark befahrenen Straßen oder einer erhöhten Mortalitätsrate mit illustriert werden. Sie sollten jedoch nicht das alleinige Mittel sein.

Die Beobachtung und Beschreibung von sozialräumlicher Segregation ist mehr und mehr ein Thema in den unterschiedlichen Berichterstattungen, wie dem Bildungsbericht oder dem Armutsbericht. Dem im späteren Verlauf erläuterten Lebenslagenansatz folgend, wäre eine integrierte Berichterstattung – wie sie auf Quartiersebene bereits für die integrierten Handlungskonzepte der Stadtteilentwicklung stattfindet – sinnvoll, um der Komplexität des Entstehens und des Wirkens von sozialräumlicher Segregation gerecht zu werden.

*Nicht die Räume haben Probleme, sondern die Menschen*

Der Blick auf Räume und auf Segregation verstellt die Sicht darauf, dass nicht „der Raum“ das Problem hat, sondern die dort wohnenden Menschen. Wenn alle armen oder kranken Menschen gleich verteilt in der Stadt leben, sind sie immer noch arm oder krank – es lässt sich nur kein „benachteiligter Raum“ mehr identifizieren. Für Sozialplanung ist es wichtig zu wissen, wo welche Menschen leben und wo deswegen welche Maßnahmen erforderlich sind. Nichtsdestotrotz benötigt man auch außerhalb von Räumen ein Verständnis sozialer Ungleichheitsstrukturen – soziale Problemlagen bestehen auch unabhängig von ihrer „Territorialisierung“. Wenn man die obenstehende These ernst nimmt, dann folgt daraus, dass sich Daten und Indikatoren nicht in erster Linie auf einen Raum, sondern auf Lebenslagen beziehen sollten; es müssen die Indikatoren ausgewertet werden, die für eine bestimmte Lebenslage und / oder eine bestimmte Gruppe relevant sind. Hier spielen verschiedene Faktoren zusammen, die nicht isoliert voneinander betrachtet werden können.

Dies wird am Beispiel einer Untersuchung von Herrn Groos und Herrn Kersting in Mülheim an der Ruhr deutlich, in der es darum ging, welche Faktoren die Entwicklung von Kindern beeinflussen: Was macht ein Kind stark oder schwach? Man weiß, dass das Haushaltseinkommen bzw. Armut einen extrem starken Effekt haben. Aber hinzu kommen Faktoren wie der Bildungshintergrund der Eltern, die Dauer des Kitabesuchs oder die Teilnahme an sportlichen Aktivitäten, so die Erkenntnisse aus dem Forschungsprojekt. Man hat also die verschiedenen Lebensbereiche der Kinder betrachtet (wie Elternhaus, Kita / Schule, Freizeit) und zu einem mehrdimensionalen Ansatz verknüpft, um dann die fördernden und hemmenden Faktoren und damit die möglichen Stellschrauben zu definieren. Auf diese Weise gelingt eine Datenanalyse, die als Basis für kommunale Handlungsstrategien herangezogen werden kann.



*Zusammenhängende Indikatoren / aussagefähige Daten finden*

Kommunen haben sehr unterschiedliche Voraussetzungen für die Darstellung kleinräumiger Entwicklungen und die Verknüpfung von Daten. Dabei wurde die Hoffnung geäußert, dass die Unterschiede zwischen den Ruhrgebietskommunen nicht so groß seien, sodass allgemeines Wissen ausreichen könnte, um kommunale Strategien gegen sozialräumliche Ungleichverteilung zu entwickeln. Untersuchungen in Mülheim an der Ruhr und Hamm zeigen, dass die auf soziale Segregation wirkenden Zusammenhänge eine große Übereinstimmung zeigen. Dennoch sei diese Strategie nicht ausreichend, da Politik ihr Handeln nicht an

allgemeinen Ergebnissen orientiert, sondern immer den lokalen Bezug benötigt. Soziale Segregation lässt sich mithilfe verschiedener Indikatoren aussagekräftig darstellen. Die SGB II-Quote (als Armutsindikator) und Zahlen zum Migrationshintergrund sind dabei „Klassiker“, die eine Situation recht zuverlässig abbilden können. Auch Daten zur gesundheitlichen Lage können herangezogen werden. Dabei gibt es verschiedene Quellen, die entsprechende Daten vorhalten (s. Kästen).

#### *Das Problem der Fluktuation für die Quartiersarbeit*

Ein Problem bei quartiersbezogenen Ansätzen ist die hohe Fluktuation, gerade in benachteiligten Quartieren. In solchen

„Funktionsquartieren“, in denen sich die Bevölkerung regelmäßig austauscht, ist stabilisierende Arbeit über quartiersbezogene Projekte nur bedingt möglich, weil die Bevölkerung ggf. schon nicht mehr da ist, bis die Maßnahmen greifen. Kommunen müssen sich daher auch die Frage stellen, für welche Quartiere sie Politik machen wollen und welche Ziele sie für die jeweiligen Räume verfolgen. Räume können dabei auch benachteiligende Wirkung entfalten – sowohl auf die raumbezogenen Nutzungen als auch auf die dort lebenden Menschen.

Im Sinne des zuvor genannten Paradigmas, dass nicht die Räume, sondern die Menschen Probleme haben, ist hier auch eine dynamische Betrachtung von Interesse: Wenn zum Beispiel die Personen, bei denen sich die Lage bessert, aus dem Quartier wegziehen und man sich in der Analyse nur auf die SGB-II-Quote im Quartier bezieht, wirkt es so, als würde keine Verbesserung eintreten. Dabei hat sich ggf. die Armut in der Stadt verringert – nur im Quartier muss sich das nicht unbedingt positiv bemerkbar machen. Die Berücksichtigung von Mobilitätsprozessen ist daher grundsätzlich wünschenswert, wenn auch anspruchsvoll umzusetzen.

#### **WAS KÖNNEN WIR TUN? WELCHE HANDLUNGSERFORDERNISSE UND –MÖGLICHKEITEN BESTEHEN FÜR DIE KOMMUNALE PRAXIS?**

##### *Vorhandene Daten müssen besser genutzt werden*

Es liegen weit mehr Daten in unterschiedlichen Quellen vor, als man gemeinhin denkt. Diesen „Schatz“ gilt es zu heben. Beispielsweise gibt es umfangreiche Daten aus allen Großstädten aus Nordrhein-Westfalen über die innerstädtische Raumbewertung des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). Die vorliegenden Zeitreihen über zum Teil 20 Jahre würden es ermöglichen die Stadtteile, die man betrachten möchte, in ihrer Dynamik zu verorten. Interessierte Städte könnten sich im Rahmen eines Kooperationsprojektes zusammenschließen.

Wie bereits oben beschrieben, liegt in den Gesundheitsdaten der Schuleingangsuntersuchung, der Krankenkassen und auch der Kassenärztlichen Vereinigung ein großes Potenzial. Der Kontakt erfolgt über die Gesundheitsämter der

#### **Welche Quellen gibt es für gesundheitsbezogene Daten?**

Die **Schuleingangsuntersuchungen** sind ein Instrument, das viele Aussagen zulässt. Einzeldaten dürfen selbstverständlich nicht verwendet werden, aber Anteile, z. B. von Kindern mit Adipositas in einem Stadtteil, können – auch unter dem Gesichtspunkt des Datenschutzes – immer herausgegeben werden. Probleme mit der Verfügbarkeit können eventuell durch fehlende personelle Ressourcen entstehen. Die Daten der Schuleingangsuntersuchung liegen beim Landeszentrum Gesundheit Nordrhein-Westfalen (LZG.NRW) für die kreisfreien Städte oder auf Kreisebene vor. In der Regel bekommen die Kommunen die Daten in einem Tool bereitgestellt, mit dem sie mit wenigen Klicks Auswertungen erstellen können.

Auch die **Krankenkassen** können (von den Gesundheitsämtern) als Quelle herangezogen werden. Diesen liegen nicht nur Daten zu den jeweiligen Erkrankungen vor, sondern auch Informationen über Einkommen oder familiäre Situation. Wünschenswert wäre ein Projekt des Gesundheitsministeriums, das einmal exemplarisch erschließt, welche Möglichkeiten die Auswertung dieser Daten beinhaltet.

Das Landeszentrum Gesundheit NRW ist im Gespräch mit den **Kassenärztlichen Vereinigungen**. Diesen liegen die Daten zu allen ambulanten Fällen der gesetzlich Versicherten in NRW vor. Diskutiert wird derzeit die Frage, für welche Erkrankungen es für Kommunen hilfreich wäre, Daten der Kassenärztlichen Vereinigung zu erhalten. Für sieben Erkrankungen, die „Public Health-intensiv“ sind, wurde ein Antrag auf Datenherausgabe gestellt. Dazu gehören Diabetes, Depression, Chronische obstruktive Lungenerkrankung (COPD), Rückenschmerzen und Demenz. Die Daten würden dann auf Städte- und Gemeindeebene vorliegen. Wenn dies gelingt, dann ist das eine wichtige Ergänzung der bisherigen Datenlage zur Gesundheit, weil man hier auch etwas über die Lage der Erwachsenen erfährt. Wichtig ist, dass die Daten sorgfältig interpretiert werden. Sie sollen zukünftig von den kommunalen Gesundheitsberichterstatern beim Landeszentrum Gesundheit NRW angefragt werden können. Städte haben darüber hinaus immer die Möglichkeit, kleinräumige Daten bei der Kassenärztlichen Vereinigung zu kaufen und auswerten zu lassen, wie es zum Beispiel die Stadt Düsseldorf für ihre Sozialräume gemacht hat.

Kreise und Kommunen. Bei aggregierten Daten und der Darstellung von prozentualen Anteilen besteht kein Hindernis im Datenschutz. Je nach Fähigkeit der kommunalen Statistik können mit diesen Daten kleinräumige Entwicklungen und Situationen abgebildet werden. Das LZG.NRW kann zudem Auswertungen auf Kreisebene erstellen.

Darüber hinaus wäre es wünschenswert, wenn systematisch Regressionsanalysen erstellt würden (wie bereits für Mülheim an der Ruhr und Hamm erfolgt), um Zusammenhänge zum Beispiel zwischen Gesundheit und Bildung deutlich zu machen. In einem Forschungsvorhaben zum Zusammenhang zwischen sozialer Lage und Schule wurde versucht, eine Prognose zu den zu erwartenden Übergangsempfehlungen auf Basis der Daten der Schuleingangsuntersuchung zu erstellen. Das Ergebnis war eindeutig: „So wie du in eine Schule hineinkommst, so gehst du wieder hinaus.“

#### *Partizipative Methoden können ergänzende Informationen über Quartiere liefern*

In Schottland wurde mit dem „Place Standard Tool“ (bereits adaptiert in den Niederlanden unter dem Namen „Leefplek-meter“) ein Instrument entwickelt, mit dem die Qualitäten eines Ortes durch die Bevölkerung bewertet werden. So können bei einem Stadtteilspaziergang Fragen zum Thema „Gesunder Stadtteil“ in einem Fragebogen beantwortet werden. Die Ergebnisse helfen dabei, Prioritäten bei der Entwicklung von Maßnahmen zur Aufwertung des Gebietes zu setzen. Das Tool ermöglicht über die enge Führung durch Fragen einen strukturierten Dialog (**weitere Informationen unter <https://www.placestandard.scot>**).

Mit der Methode des „Neighbourhood Branding“, die aus den Niederlanden stammt, lassen sich Werte identifizieren. Dies ist unter anderem dann interessant, wenn man herausfinden möchte, welche soziale Kohäsion ein Quartier hat. Wie stark ist die Übereinstimmung von Werten bei Angehörigen verschiedener Gruppen zu bestimmten Themen – wo liegen Extreme? Bei der quartiersbezogenen Arbeit lässt sich dann zutreffender entscheiden, welche Maßnahmen zu den Werten passen.

In Remscheid wurde in vier festgelegten Quartieren untersucht, wie das Zusam-

menleben dort funktioniert. Dazu wurden Interviews mit Bewohnerinnen und Bewohnern sowie mit Akteuren geführt. Ziel war es, übertragbare Strategien zu entwickeln. Die Bewohnerinnen und Bewohner wurden über Multiplikatoren ausgewählt und kontaktiert, um sicherzustellen, dass man die „schwer erreichbaren“ Menschen erreicht. Zudem wurde mit Stadtteilakteuren und Akteure aus dem gesamtstädtischen Kontext gesprochen. Die qualitativen Beobachtungen wurden mit quantitativen Daten verknüpft, sodass sich ein fundiertes Bild ergab. (**Projekt „Lebenschancen im Quartier“, weitere Informationen unter <http://quartiersforschung-remscheid.de/projekt-lebenschancen-im-quartier-stellt-projektergebnisse-vor/>**)



Beim Einsatz partizipativer Methoden sind zwei Aspekte zu berücksichtigen: Sie sind sehr aufwändig und man erhält dabei nur einen Ausschnitt eines Bildes, das zumeist durch artikulationsstarke Gruppen dominiert wird. Gerade die Menschen, über die man etwas erfahren möchte, erreicht man meist nicht. Daher sollte die Basis einer sozialräumlichen Analyse die quantitative Datenauswertung sein, die auf pragmatischem Wege die bereits vorhandenen Daten nutzt.

#### *Es braucht mehr Zusammenarbeit*

Unterschiedliche Stellen haben Zugang zu unterschiedlichen Daten und Wissen über unterschiedliche Zusammenhänge. Wenn diese Stellen zusammenarbeiten würden, ließe sich ein deutlicher Informationsgewinn erzielen.

Zunächst geht es um Wissenstransfer – die Kommunen liefern Daten, zum Beispiel

im Rahmen von Forschungsprojekten oder der Schuleingangsuntersuchungen an übergeordnete Stellen (Kreise, Krankenkassen, Forschungsprojekte, ...). Diese müssen an Kommunen zurückgespielt werden bzw. von dort angefordert und zusammenführend ausgewertet werden. Das passiert zum einen zu wenig, zum anderen muss dafür die Dateninfrastruktur insgesamt besser ausgebaut werden.

Eine gemeinsame Interpretation von Daten durch verschiedene städtische Ämter wie sie aktuell bei der Stadt Dortmund erfolgt (s. folgende Seite) und im nächsten Schritt die Schaffung einer gemeinsamen Datengrundlage für die ressortübergreifende kommunale Arbeit in einer Stadt kann eine größere Wissensbasis für Strategien zur Stadtentwicklung sein, als das bei rein sektoralen Betrachtungen der Fall ist.



Für manche Bereiche bieten sich interkommunale Analysen an, es muss nicht jede Kommune alleine agieren. So liegen zum Beispiel die Monitoring-Daten aus den Gebieten der Sozialen Stadt in NRW vor. Hier ist eine übergreifende Auswertung möglich bzw. auch eine gemeinsame Meinungsbildung: Welche Daten brauchen wir? Zu welchem Sachverhalt? Was wollen wir in unseren Gebieten darstellen? Im Rahmen eines interregionalen Forschungsprojektes wurden Gesundheitsdaten für mehrere große Ruhrgebietsstädte über einen bestimmten Zeitraum gepoolt und in einem Arbeitskreis mit den jeweiligen Gesundheitsberichterstatern ausgewertet.

## WER MACHT MIT / WER IST UNTERSTÜTZER?

### *Die Stadtspitze informieren – Politik und Verwaltungsvorstand durch Daten überzeugen*

Ein wichtiger Akteur für das Beobachten und Interpretieren von sozialen und räumlichen Strukturen ist die Politik. Durch die Zielsetzung und Verteilung des Haushalts nimmt sie Einfluss auf die Möglichkeiten bei Umfang und Qualität der Datenverarbeitung. Die Verbreitung von datenbasierten Berichten, sowohl innerhalb der Stadtverwaltung als auch in der Öffentlichkeit, kann Handlungsdruck auf die Politik ausüben. Gleichzeitig liefern diese aber auch Informationen, mit denen politische Akteure ihre Argumentation stützen können. Somit ist die Datenverarbeitung auch in ihren Augen wertvoll.

Dabei hilft es wenig, auf Entwicklungen in vergleichbaren Städten hinzuweisen und analoge Schlussfolgerungen zu ziehen; die Probleme müssen jeweils konkret lokalisiert werden, weil auch für die konkrete Situation vor Ort geplant werden muss. Man braucht daher immer eine eigene Empirie. Auch die Stadtgesellschaft muss Veränderungen mittragen. Daten dienen der Transparenz und damit auch der Legitimation von Maßnahmen und Fördermitteleinsatz. Daher ist Öffentlichkeitsarbeit sehr wichtig.

Eine Hürde kann auch der Verwaltungsvorstand sein, der die Relevanz der Analyse statistischer Daten teilweise noch nicht erkannt hat. Damit fehlt auch die Bereitschaft, Geld oder Personalressourcen für Analysen bereitzustellen. Um die Kämmerei bzw. den Bürgermeister / die Bürgermeisterin zu überzeugen, sollte man das Anliegen kontinuierlich ansprechen und die Relevanz auch durch aktuell populäre Themen (z. B. Wohnen) klarstellen. Eine gute Vernetzung, z. B. der Statistiker in die verschiedenen Fachbereiche hinein kann hilfreich sein.

### *Kommunen (Fachbereiche / Ämter / Statistikstellen) in die Datenzusammenstellung und -interpretation einbinden*

Neben Politik und Verwaltungsvorstand haben auch die Mitarbeitenden der Kommune Einfluss auf die Intensität und Ausprägung der Datenverarbeitung. Es ist stark abhängig von den Personen in den Statistikstellen sowie auch in anderen Fachbereichen und Ämtern, wie der

Umgang mit Strukturdaten gepflegt und geschätzt wird.

Besonders in der Sozialplanung, für die Sozialberichte erstellt werden, ist eine gute Datenverarbeitung von Bedeutung. Momentan haben nur rund 80 von 396 Kommunen in Nordrhein-Westfalen eine strategische Sozialplanung; hierunter gibt es eine heterogene Mischung zwischen kreisfreien und kreisangehörigen Kommunen. Diese sind also besonders aktiv bei der Akquisition und Interpretation von Daten über soziale und räumliche Strukturen.

Auch Akteure der Stadtentwicklung spielen eine wichtige Rolle; sowohl das städtische Amt für Stadtentwicklung als auch private Planungsbüros / Externe. Bei der Aufstellung von integrierten Handlungskonzepten und anderen Stadtentwicklungsstrategien werden von ihnen nicht nur Daten ausgewertet; durch ihre Arbeit formulieren sich auch Datenbedürfnisse. Somit werden Datensammlung, Nacharbeitung und Interpretation angetrieben.

#### **Best practice Beispiel: Stadt Dortmund**

Die Stadt Dortmund erarbeitet momentan mit dem Büro Quaestio – Forschung & Beratung GmbH ein fachbereichsübergreifendes Monitoring. Bei der prozessbegleitenden Langfrist-Evaluation sozialer Stadtteilentwicklung zeigt sich das Interesse an den Daten der jeweils anderen Fachbereiche und die Bedeutung der gemeinsamen Interpretation, um Zusammenhänge festzustellen. Der Prozess stößt auf größere Akzeptanz als erwartet, und die Fachbereiche zeigen eine hohe Bereitschaft, mitzuarbeiten. Momentan wird in thematischen Workshops geklärt, welche Daten vorhanden sind, regelmäßig fortgeschrieben und verlässlich interpretiert werden können. Daraus werden Kernindikatoren sowie fachspezifische, zusätzliche Elemente abgeleitet, die ein Datenset bilden, das die Lebenslagen der Dortmunder Bevölkerung abbildet. Auch das Zusammenbringen der Daten und die Kooperation bei der Datenauswertung werden momentan organisiert.

#### **Best practice Beispiel: Stadt Oberhausen**

Der Sozialstrukturatlas der Stadt Oberhausen ist seit etwa einem Jahr auch online abrufbar. Neben den vorhandenen Sozial- und Bevölkerungsstatistiken soll er auch auf Gesundheits- und Umweltdaten ausgeweitet werden. In diesem Prozess können auch andere verfügbare Daten aufgedeckt werden.

Sozialstrukturatlas Oberhausen:

<https://www.oberhausen.de/atlas/Sozialstrukturatlas/>

Besonders gut funktioniert die Datenauswertung, wenn eine fachbereichsübergreifende Vernetzung und Zusammenarbeit vorliegen. Besteht eine solche Zusammenarbeit nicht, sollten die einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter permanent über die Interessen und Bedarfe des eigenen Fachbereichs informieren. Dadurch entstehen eine gewisse Präsenz und ein Bewusstsein in den anderen Fachbereichen und dem Verwaltungsvorstand. Eine Hürde besteht allerdings oft darin, dass der Wunsch nach interdisziplinärer Zusammenarbeit und einem möglichst informativen Instrument vorhanden ist, die eigenen Daten aber oft nur zögerlich frei gegeben werden, unter anderem, weil dadurch die Interpretation der Daten nicht mehr kontrollierbar ist. Außerdem sollte sichergestellt werden, dass die Statistikabteilung nicht allein für Datenaufbereitung und -aktualisierung zuständig ist, sondern dass eine Arbeitsteilung herrscht.

#### **Bund / Land / EU – Förderung und Forschung geben Impulse**

Eine weitere Rolle spielen die Akteure über der kommunalen Ebene, also Land, Bund sowie auch EU. Deren Rolle als Fördergeber unterstützt die Datenverarbeitung in zwei Aspekten: Zum einen stellt die Förderung größere Ressourcen zur Verfügung, zum anderen ist eine Sammlung und Interpretation von Daten oft Voraussetzung für den Zuspruch einer Förderung / den Zugang zu einem Programm sowie die Überprüfung der Zielerreichung. Letztere wird auch für die Planung neuer Mittel und Programme herangezogen. Wenn das Land die soziale und räumliche Struktur ausreichend darstellen, also auf informative Daten zurückgreifen kann, können Bedarfe bes-

ser behandelt werden. Kann zum Beispiel eine Problemlage des Ruhrgebiets im Vergleich auf Landes- oder Bundesebene dargestellt werden, könnte die Fördermittelbereitstellung für das Ruhrgebiet steigen.

Reine Forschungsprojekte vom Bund und von den Ländern werden als weniger relevant für die Arbeit der Kommunen bewertet, da deren Ergebnisse oft zu abstrakt und damit nur begrenzt handlungsleitend sind. Projekte wie der Armuts- und Reichtumsbericht der Landesregierung halten das Thema der kleinräumigen Entwicklung jedoch weiterhin präsent.

Weitere Akteure auf Landesebene sind die Landesgesellschaften, wie zum Beispiel das LZG.NRW oder die G.I.B. – Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH. So werden die Daten der Schuleingangsuntersuchung durch das LZG.NRW zusammengetragen und auswertbar gemacht. Wie die Daten für die Kommunen ausgewertet werden, ist dann Sache der jeweiligen Kommune. Ca. 60 % der Gemeinden in NRW erstellen Berichte im Rahmen der Kommunalen Gesundheitsberichterstattung, die – sofern zur Verfügung gestellt – vom LZG.NRW in einer Datenbank veröffentlicht werden. Die G.I.B. berät im Themenfeld „Armutsbekämpfung und Sozialplanung“ Kommunen zu Sozialberichterstattung und Strukturen für eine erfolgreiche Sozialraumarbeit.

## WAS BRAUCHEN WIR NOCH?

### *Verknüpfung sozialer und räumlicher Daten*

Um Daten weitergehend interpretieren zu können, wären Informationen zum Lebenskontext und -umfeld der Menschen wichtig: Woher erhält man Aussagen, ob es Investitionen in Bolzplätze, Grünflächen, in Gesundheitsinfrastruktur oder ähnliches gibt? In Gelsenkirchen gibt es z. B. eine Untersuchung zu Personen, die von Hitzeinseln oder von Lärmbelästigung betroffen sind, das ist in dieser Form aber eher einmalig. Ansonsten gibt es die Infrastrukturkataster, die jedoch zu überprüfende Aussagen enthalten. Eine hier aufgelistete Grünfläche kann unterschiedliche Qualitäten haben, kann zugänglich oder abgesperrt sein. Die Anzahl der Mitgliedschaften in Sportvereinen

lässt nicht den Schluss zu, wie viele Menschen sportlich aktiv sind, da auch Mitgliedschaften bei Bundesligavereinen wie Borussia Dortmund und Schalke 04 dazu gezählt werden. Beim Regionalverband Ruhr RVR werden Kataster entwickelt. Erforderlich ist das Zusammenbringen von GIS-Daten und sozialen Daten.

### *Weitere und komplexere Daten erheben*

Weitere Analysen sind insbesondere im Bereich der Schülerdaten notwendig, gerade weil dies eine Gruppe ist, bei der sich noch viele Weichen stellen lassen. Nach der Grundschule „verschwinden“ die Kinder aus der Statistik. Für weitere Erhebungen müssten jedoch erst die Voraussetzungen auf Landesebene geschaffen werden.

Studien weisen darauf hin, dass es einen Zusammenhang zwischen Ernährung und der Entwicklung von Intelligenz gibt, was sich im weiteren Verlauf auch auf die Verdienstmöglichkeiten auswirkt<sup>11</sup>. Der Zusammenhang zwischen Ernährung und Gesundheit ist bereits präsenter. In beiden Fällen spielt Bildung und damit das Bewusstsein über die eigene Ernährung eine große Rolle, was dieses Thema ebenfalls in den Kontext der sozialräumlichen Differenzierung rückt.

### *Ressourcen zur Datenauswertung*

Die Projektbeispiele aus in Mülheim an der Ruhr zeigen, was möglich ist, wenn man die vorhandenen Daten optimal nutzt. Notwendig ist eine gut aufgestellte Statistik und Stadtforschung; die Statistikstellen betrachten das aber oft nicht mehr als ihre Aufgabe, oder werden dafür zu wenig eingesetzt. Diese Stellen können aber mehr, als nur Statistische Jahrbücher zu erstellen. Daher sollten die Mitarbeitenden in den Kommunen mehr Druck machen und die Daten einfordern.

Eventuell benötigt man auch mehr oder andere personelle Ressourcen in den Kommunen – unter anderem auch mit geografischen Kenntnissen, um über die rein deskriptive Analyse von Daten hinaus gehen zu können – sowie eine Wertschätzung der Statistik- und Datenarbeit. Es muss sich die Erkenntnis weiter durchsetzen, dass eine kontinuierliche Datenanalyse, ein fortlaufendes Monitoring und die entsprechende Berichterstattung notwendig sind.

## Werkstattgruppe II

# „Absichern“ - Möglichkeiten und Grenzen der „Sozialen Stadt“

Dr. Reinhard Aehnelt, Ifs - Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH

Herr Dr. Aehnelt beschäftigt sich schon seit dem Programmstart 1999 fachlich mit dem „Programm Soziale Stadt“. Unter anderem hat er als Mitarbeiter des Instituts für Stadtforschung und Strukturpolitik die Zwischenevaluationen 2004 und 2016 / 2017 mit durchgeführt und begleitet. Zum Einstieg in die Diskussion gab er einen kurzen Einblick in die Entstehungsgeschichte des Programms.

### HINTERGRUND DES PROGRAMMS „SOZIALE STADT“

In den 1950er und 1960er Jahren waren die Städte, auch als Folge des zweiten Weltkrieges, geprägt von vernachlässigter Bausubstanz und Stadtfucht. Die Innenstädte verödeten. Erst im Laufe der 1960er Jahre wurde es technisch überhaupt möglich, die Altbauten zu modernisieren (Etagenheizungen, Rigipswände etc.) und an den aktuellen Standard anzupassen. Damit ging der Paradigmenwechsel einher, die Bausubstanz in den Städten zu erhalten, was eine wichtige Grundlage für die in den 1970ern entstehende Städtebauförderung war. Mit dem 1971 implementierten Städtebauförderungsgesetz wurde die Grundlage dafür geschaffen, den Bund als Akteur in diesem eigentlich unter kommunaler Hoheit liegenden Bereich handlungsfähig zu machen.

In den 1990er Jahren wurde deutlich, dass viele Maßnahmen der Städtebauförderung wirkungslos und die Investitionen in Gebäude und Wohnumfeld nicht nachhaltig erhalten blieben. Innerhalb der Wohnungswirtschaft fanden Diskussionen unter der Überschrift „Überforderte Nachbarschaften“ statt. Gleichzeitig gab es in vielen Städten das Problem, dass sich in vernachlässigten Stadtteilen Konzentrationen von Familien ergaben, die Unterstützungsbedarf hatten. Damit ging es auch um das Thema Segregation. Konflikte hingegen zum Teil auch mit der Öffnung der Grenzen nach Osteuropa und den entstandenen Migrationsbewegungen zusammen. International und national traten in immer mehr Gebieten

bauliche Probleme gemischt mit sozialen Problemen auf. Es wurde immer deutlicher, dass baulich angestoßene Entwicklungen auch sozial flankiert werden müssen, um deren Wirksamkeit erhalten und sichern zu können. In diesem Zusammenhang entstanden europaweit Städtebauförderprogramme.

Die Grundidee der Sozialen Stadt in Deutschland war, ein Bund-Länder-Programm zu schaffen, in dem alle relevanten Ressorts für die Verbesserung von Wohnverhältnissen zusammenarbeiten, um sogenannte „Fahrstuhl-Effekte nach unten“ (s. Kasten S. 30) in Quartieren umkehren zu können.



### WORUM GEHT ES UND WEN BETRIFFT ES?

Segregation meint zunächst die räumlich ungleiche Verteilung von Bevölkerungsgruppen im geographischen Raum. Dieses Merkmal trifft sicher nicht nur auf Stadtteile zu, die als problematisch identifiziert werden. Im Zentrum der Diskussion standen daraus resultierend immer wieder die Fragen: Wann ist Segregation eigentlich ein Problem? Hat es nicht auch Vorteile für flexible Hilfen, wenn betroffene Gruppen konzentriert vor Ort sind?

### Exkurs: Fahrstuhl-Effekt nach unten

„Unter dem Einfluss steigender Arbeitslosigkeit, hoher Sozialhilfedichte und wachsender Anteile ethnischer Minderheiten setzt nun ein Wandel in diesen Gebieten ein, der zwei Formen annimmt: Bereits zuvor stark segregierte Gebiete werden durch den Anstieg von Einkommensarmut (zum Beispiel als Folge von Arbeitslosigkeit) zu Armutsgebieten, steigen also gleichsam im Fahrstuhl eine Etage tiefer in der Sozial- und Prestigeskala. Zum anderen nehmen aufgrund steigender Konflikte in den ‚überforderten‘ Nachbarschaften selektive Mobilitätsprozesse zu; das heißt, dass Haushalte mit höheren Einkommen, Mittelschicht Lebensstil und insbesondere solche mit Kindern [...] diese Gebiete verlassen und in ‚bessere‘ und sozial homogenere Teile der Stadt umziehen. Dagegen ziehen vor allem solche Haushalte zu, die aufgrund ihres Einkommens oder wegen sozialer Diskriminierung keine andere Wahl haben.“

(In: Hartmut Häußermann und Walter Siebel, 2004: Stadtsoziologie. Eine Einführung. Frankfurt: Campus. S. 162)



Segregation wird in der Diskussion dann als problematisch beschrieben, wenn sie unfreiwillig stattfindet und die Menschen nicht frei entscheiden können wo sie leben möchten. Denn das führt zu einer Konzentration und Verfestigung von Problemlagen, die nur schwierig aufzulösen sind.

Für die Entwicklung eines Gebietes stellt sich die Frage, ob vorrangig eine städtebauliche oder soziale Aufwertung angestrebt wird. Primäres Ziel der Städtebauförderung ist zunächst die städtebauliche Aufwertung, unabhängig von den Menschen. Gelingt es darüber hinaus, die soziale Situation der Bewoh-

nerinnen und Bewohner deutlich zu stabilisieren, tritt häufig der Effekt auf, dass diese das Gebiet verlassen und neue „problematische“ Zielgruppen ins Gebiet ziehen. So wurden zwar Menschen aus dem Gebiet sozial stabilisiert, innerhalb des Gebietes gibt es aber keine sichtbaren Veränderungen – eine Dilemma-Situation für den Ansatz der Städtebauförderung. Durch das hohe finanzielle Kapital, mit dem in Soziale Stadt Gebieten gearbeitet wird, entsteht für die Projektverantwortlichen gegenüber den Auftraggebern ein gewisser Aufwertungsdruck, dem diese „unsichtbaren Erfolge“ nicht gerecht werden können. Eine zu starke Fokussierung auf eine Aufwertung durch städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen kann wiederum zu Gentrifizierungseffekten und damit zu einer Verlagerung der Probleme führen. Dadurch wird deutlich: Ein Gebiet sichtbar und nachhaltig zu stabilisieren, ohne dessen Charakter und Funktion vollständig zu verändern, ist eine schwierige Aufgabe. Hierzu braucht es städtebauliche und soziale Maßnahmen, die an das Gebiet angepasst und aufeinander abgestimmt sind.

### WAS KÖNNEN WIR TUN WELCHE HANDLUNGSERFORDERNISSE UND -MÖGLICHKEITEN BESTEHEN FÜR DIE KOMMUNALE PRAXIS?

Ein Integriertes Stadtentwicklungskonzept (INSEK) wird als wichtigste Grundlage für das Handeln auf der kommunalen Ebene identifiziert. Das INSEK fungiert als zentrale Steuerungseinheit, fördert ein integriertes Handeln verschiedener Fachbereiche und bündelt finanzielle Ressourcen. Dadurch kann sichergestellt werden, dass städtebauliche Maßnahmen sinnvoll durch Maßnahmen aus den anderen Fachbereichen ergänzt und unterstützt werden. Ergänzend ist eine fortschreibende Sozialberichterstattung sinnvoll, um ein Bewusstsein für die Bedürfnisse und Veränderungen der Zielgruppen im Quartier zu erhalten. Das Ziel der sozialen Durchmischung sollte dabei in der Planung nicht nur beim Wohnungsbau berücksichtigt werden, sondern auch in den sozialen Einrichtungen. Hier finden Zusammenleben und Begegnung statt; soziale Einrichtungen im Stadtteil sollten also so gestaltet sein, dass sie attraktiv für alle sind.

Das Zusammenleben verbessern und Orte und Gelegenheiten der Begegnung schaffen – das sind entscheidende Handlungs-

ansätze, die unabhängig von Gebäuden und Einrichtungen verfolgt werden sollten. Eine Stärkung des Gemeinschaftsgefühls im Stadtteil führt auch zu einem höheren Verantwortungsgefühl für den Stadtteil, so glauben die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Diskussion. Erreicht werden kann das durch das Herausstellen von gemeinsamen Gewohnheiten und verbindenden Elementen, z. B. über Sportangebote.

Sind die Menschen und Akteure vor Ort aktiv und zeigen eine hohe Verantwortung für ihren Stadtteil, dann sollte dieses Engagement wertgeschätzt werden. Das kann auch anstrengend sein, zu Konflikten führen und bedarf viel Kommunikation, aber durch den Dialog können gemeinsame Ziele gesteckt werden. Damit das gelingen kann, ist es wichtig, in der Projektlaufzeit eine Struktur aus unterschiedlichen Netzwerken und Angeboten zu haben, die die Menschen und Akteure vor Ort verbindet und es ihnen ermöglicht, ihre Ideen und Maßnahmen einbringen zu können. Das Quartiersmanagement wird hier als entscheidender Baustein für die Arbeit vor Ort genannt. Die Verstetigung der geschaffenen Strukturen über die Projektlaufzeit hinaus ist gemeinsame Aufgabe von Verwaltung, Politik, Projektleitung und Quartiersmanagement. Auch bei im Prozess auftretenden unterschiedlichen Interessen auf den verschiedenen Ebenen sollte dieses gemeinsame Ziel im Blick behalten werden.

### WER MACHT MIT UND WER IST NOCH EINZUBINDEN?

In den Soziale-Stadt Gebieten gibt es häufig Bevölkerungsgruppen, die trotz stabiler und niedrigschwelliger Netzwerke nicht erreicht werden können. Hilfreich kann hier sein, verschiedene Lotsen einzusetzen, die die Menschen dazu befähigen, die vorhandenen Netzwerke nutzen zu können. Dafür ist es oft weniger wichtig, ganz neue Akteure einzubinden, die nicht ohnehin bereits innerhalb der Sozialen Stadt engagiert sind. Vielmehr geht es darum, diese anders zusammenzubringen und ihre Arbeit anders zu kombinieren. Das können professionelle Akteure, wie Wohlfahrtsverbände, kommunale Akteure vor Ort oder Wohnungsgesellschaften sein, aber auch Expertinnen und Experten in eigener Sache, wie bürgerschaftlich aktive Schlüsselpersonen.

### WAS BRAUCHEN WIR NOCH? WO BESTEHEN WEITERE UNTERSTÜTZUNGSBEDARFE?

Um die Auswirkungen städtebaulicher Aufwertungsprozesse besser steuern und Gentrifizierungseffekte vermeiden zu können, braucht es Instrumente, mit denen kommunal entgegengesteuert werden kann. In der Diskussion werden hier Bindungsfristen und das Vorkaufsrecht als praktikabel genannt. Außerdem sollten die sozial flankierenden Maßnahmen zur Unterstützung wieder stärker im Programm berücksichtigt werden. Als besonders wichtiges Themenfeld zur unterstützenden sozialen Stabilisierung vor Ort sollte Bildung stärker einbezogen werden. Insgesamt ist die Auflösung von Segregation in Kombination mit konzentrierten und verfestigten Problemlagen eine sehr umfassende Aufgabe, die viel Zeit und Arbeit aus verschiedensten Bereichen braucht. Deswegen sollten hier mehr personelle Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Außerdem wäre es sinnvoll, ein Übergangsmanagement zu installieren, welches nach Ablauf der Projektlaufzeit dabei unterstützt, die geschaffenen Strukturen nach und nach in die Eigenverantwortung übergehen zu lassen.



# „Ausgleichen“ - Instrumente zur Schaffung einer „sozialen Mischung“ in der Stadt

Dr. Heike Hanhörster, Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS)

In der dritten Werkstattgruppe wurde über den Ausgleich von Segregation gesprochen. In diesem Zusammenhang galt es insbesondere die Fragen zu klären, was Ausgleich bedeutet, warum bzw. ob ein Ausgleich notwendig ist und welche Handlungsmöglichkeiten die betroffenen Akteure haben.

Die Sorge, dass es negative Quartiers- oder Kontexteffekte geben könne, ist ein zentraler Antrieb der Debatte. Hierbei geht es um die Annahme, dass insbesondere die benachteiligten urbanen Räume negative Auswirkungen auf die dort ansässige Bevölkerung haben können. Ob benachteiligende Effekte wirklich aus dem Quartier heraus entstehen, ist jedoch von vielen Rahmenbedingungen abhängig und wissenschaftlich nicht eindeutig nachweisbar<sup>12</sup>.

Nichtsdestotrotz ist feststellbar, dass in den diskutierten Räumen häufig Mehrfachbelastungen vorliegen. Hier leben Menschen, die beispielsweise durch Armut, eine schlechte Bildungsinfrastruktur und hohe Umweltbelastungen benachteiligt sind. Kinderarmut stellt eine besondere Problematik dar, da sie die Teilhabechancen der Betroffenen langfristig verringert. Eine strukturelle Benachteiligung von Gruppen in bestimmten Gebieten trägt dazu bei, dass sich die Armut verfestigt und die Durchlässigkeit der Strukturen verringert.

In diesen Gebieten, insbesondere in Ankunftsquartieren, leben zudem – bedingt durch den hohen Zuwandereranteil – meist weniger stimmberechtigte Bürgerinnen und Bürger, die sich politisch für ihre Interessen einsetzen können. Die Bevölkerung ist in der Öffentlichkeit häufig auch weniger artikulationsstark, weil sie beispielsweise nicht über Kontakte in die Politik verfügt oder sich nicht gut mit den kommunalen Kommunikationsstrukturen auskennt. Hinzu kommt, dass häufig ein politisches Machtgefälle zwischen benachteiligten und eher wirtschaftsstarken Räumen besteht. Dies führt dazu, dass die politische Aufmerksamkeit für die Infrastruktur in den sozial und ökonomisch benachteiligten Gebieten eher gering ist. Dieses Machtgefälle stellt insbesondere in armen Städten ein Problem für demokratische Prozesse dar und fördert die Entwicklung von besonders benachteiligten Quartieren.



## WORUM GEHT ES? WEN BETRIFFT ES?

### *Warum ist es wichtig, Segregation zu diskutieren?*

Der Begriff der Segregation ist in der Debatte negativ konnotiert. Jedoch sind hierin nicht alle Bevölkerungsgruppen eingeschlossen. Die Konzentration von Japanerinnen und Japanern in Teilen Düsseldorfs oder von jungen Familien in Neubaugebieten wird beispielsweise selten unter dem Stichwort der Segregation problematisiert. Ein vermeintliches Problem entsteht erst dann, wenn bestimmte Gruppen in bestimmten Gebieten konzentriert bzw. verstärkt von Mehrfachbelastungen betroffen sind. Ein fester Schwellenwert in Bezug auf den Anteil an der Gebietsbevölkerung existiert hierzu nicht.

Nicht außer Acht zu lassen ist jedoch, dass viele Personen freiwillig in die besagten Gebiete gezogen sind. Grund hierfür sind häufig nicht nur die bezahlbaren Mieten, sondern insbesondere auch die an die Bedarfe der Bevölkerung angepasste Infrastruktur. So sind sozialräumlich orientierte Organisationen bzw. Institutionen wie z. B. Kitas stärker auf die ansässige Bevölkerung und die dortigen Rahmenbedingungen eingestellt. Darüber hinaus gibt es beispielsweise Lebensmittelgeschäfte mit Produkten aus der Heimat oder Reisebüros, welche auf die Heimatregion spezialisiert sind.

Schließlich stellt sich die Frage, ob Segregation selbst als Problem zu diskutieren ist oder ob es vielmehr um die Teilhabechancen in bestimmten Quartieren gehen muss. Ein Ausgleich im Sinne einer räumlichen Durchmischung von verschiedenen Bevölkerungsgruppen kann – ganz abgesehen von der Umsetzbarkeit – die unter dem Thema Segregation diskutierten Probleme nicht lösen. Es geht nicht um die Konzentration selbst, sondern um strukturelle Benachteiligungen und fehlende Teilhabechancen. Daher darf Segregation nicht auf das statistische Problem reduziert werden.

*Das Thema Segregation erfordert einen gesamtgesellschaftlichen Aushandlungsprozess und kann auf lokaler Ebene nicht nachhaltig gelöst werden.*

Solange es Städte gibt, existiert auch die Segregation von bestimmten Bevölkerungsgruppen – insbesondere die Ärmsten und die Reichsten weisen eine starke Segregation auf. Daher stellt sich die Frage, ob eine Gesellschaft ohne Segregation überhaupt möglich ist. Es ist zu beobachten, dass die Ausprägung der Segregation in der Vergangenheit stark von der gesamtgesellschaftlichen sozialen Ungleichheit in Deutschland abhängig war. Dieser bundesweite Trend kann auf Quartiersebene nicht vollständig aufgefangen werden; soziale Ungleichheit bleibt vorrangig ein gesamtgesellschaftliches Thema. Auf lokaler Ebene gilt es möglichst gute Rahmenbedingungen zu schaffen, um die gesellschaftliche Teilhabe auch in benachteiligten Quartieren zu gewährleisten.

*Vom Ideal der Durchmischung zu durchlässigen Strukturen und Teilhabe.*

Als Lösung wird das Ideal der Durchmischung diskutiert. Jedoch ist selten klar, was genau mit Durchmischung ge-

meint ist. Welche Merkmale (Staatsangehörigkeit, Einkommen, religiöse Zugehörigkeit etc.) sind relevant? Auf welcher Ebene (z. B. Stadt, Quartier oder Block) soll Durchmischung stattfinden? Welche Qualitäten weist eine durchmischte Stadtgesellschaft auf?



Darüber hinaus stellt sich auch die praktische Umsetzung problematisch dar. Zum einen birgt die Interaktion unterschiedlicher Gruppen immer auch Konfliktpotenzial. Menschen möchten in aller Regel mit ähnlichen Personen interagieren, so dass die Gesellschaft eher durch eine Tendenz zur Entmischung geprägt ist. Soziale Durchmischung ist somit ein Konzept, welches aus einem sozial-fürsorgerischen Top-down Ansatz argumentiert. Wenn Durchmischung erwünscht ist, muss hierüber auch mit den Menschen vor Ort diskutiert werden.

Zum anderen stellt sich die Frage nach der Umsetzbarkeit. Welche Handhabe hat die öffentliche Hand, um eine Durchmischung zu fördern? Das Grundrecht auf Freizügigkeit versagt ihr eine aktive Zusammensetzung der Bewohnerschaft. Gestaltungsmöglichkeiten bestehen in der Belegung städtischer Wohnungsbestände, prozentualen Regelungen zu sozialem Wohnraum in Neubaugebieten und in Anreizen zur Aufwertung des Wohnungsbestandes in vernachlässigten Quartieren (z. B. über das Hof- und Fassadenprogramm).

Die Praxis zeigt jedoch, dass eine Aufwertung in benachteiligten Gebieten mit dem Ziel der sozialen Durchmischung auch

ein Risiko für die ansässige Bevölkerung darstellt. Die Gentrifizierung von benachteiligten Gebieten stellt in Frage, ob eine „stabile und gesunde Mischung“ überhaupt möglich ist.

Die Leitvorstellung der sozialen Durchmischung erscheint unter den genannten Bedingungen nicht tragfähig. Dennoch sind die Ziele und Qualitäten, die mit der Leitvorstellung verbunden werden, relevant. Mit sozialer Durchmischung werden in der Regel die Möglichkeit zur Interaktion unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen und die Durchlässigkeit von Strukturen und Chancen zur Teilhabe für alle verstanden. Soziale Durchmischung kann daher eher als eine Metapher für Teilhabe und Interaktion gesehen werden, sie darf nicht zum Selbstzweck kommunaler Handlungen werden.



### WAS KÖNNEN WIR TUN?

*Die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen zur Herstellung einer sozialen Durchmischung sind stark begrenzt. Die Qualifizierung von Quartieren im Hinblick auf Teilhabechancen sollte Ansatzpunkt sein.*

Auf gesamtstädtischer Ebene sollte mit der Forcierung von stadtweitem sozialen Wohnungsbau, einem entsprechenden Belegungsmanagement und einer integrierten kommunalen Handlungsweise der Entstehung von segregierten und benachteiligten Quartieren entgegen gewirkt werden. Die Steuerungsmöglich-

keiten sind jedoch begrenzt und hauptsächlich in Neubaugebieten oder auf Konversionsflächen zu verwirklichen.

Daher ist ein besonderer Fokus auf benachteiligte Quartiere zu legen. Ziel sollte es sein, Ungleiches ungleich zu behandeln, und den Menschen in benachteiligten Quartieren bessere Teilhabechancen zu ermöglichen. Hierzu ist es wichtig, das Quartier und seine soziale Infrastruktur so zu qualifizieren, dass die Bewohnerschaft bleiben möchte. Durch das Schaffen von Begegnungsorten mit hoher Aufenthaltsqualität kann die Interaktion im Stadtteil gestärkt werden. Zur ganzheitlichen Qualifizierung des Quartiers braucht es eine ressortübergreifende Zusammenarbeit.

Neben einer Qualifizierung der sozialen Infrastruktur kann auch die Strategie der „Beheimatung“ Teilhabechancen und Ressourcenzugang schaffen. Ziel der Beheimatung ist es, der Bewohnerschaft eine positive Beziehung zu ihrem Quartier zu ermöglichen. Indem sie die Nachbarschaft und ihre schönen Seiten kennenlernen, eignen sich die Bewohnerinnen und Bewohner den Raum an.

Um eine weitere Entmischung bzw. Verstärkung der sozialen Ungleichheit zu vermeiden, ist ein besonderer Fokus auf das Thema Bildungssegregation zu legen. Kitas und (Grund-)Schulen gehören zu den wenigen Orten, an denen Menschen über einen längeren Zeitraum hinweg die Möglichkeit haben, mit Personen aus anderen Milieus zu interagieren. Die Aufhebung der Schulbezirke für Grundschulen im Jahr 2008 hat diese Chance nach Einschätzung der Teilnehmenden stark eingeschränkt. Deren Wiedereinführung kann ein erster Ansatzpunkt gegen die steigende Bildungssegregation sein. Darüber hinaus gilt es, Schulen in benachteiligten Quartieren besonders zu qualifizieren, so dass es sich für Kinder und Eltern lohnt, die Schule im Stadtteil zu besuchen. Das Beispiel der Libellen-Grundschule in Dortmund zeigt, wie soziale Einrichtungen über die Öffnung ihrer Systeme die Teilhabechancen der Quartiersbewohnerschaft positiv beeinflussen können. Mit einem starken Fokus auf positive Verstärkung ist es der Schule gelungen, einen positiven Kontakt zu den Eltern und Familien der Kinder aufzubauen. In Elternsprachkursen, Abenden zum Thema Verkehrssicherheit oder als Lesepatinnen und -paten bringen sich die Eltern inzwischen aktiv ein.

## WER MACHT MIT / WER IST UNTERSTÜTZER?

Um ein Quartier im Hinblick auf seine Teilhabechancen zu qualifizieren, ist die Zusammenarbeit verschiedener Akteure notwendig. Zunächst muss eine Kommune auf die Benachteiligung aufmerksam werden und dieser durch Investitionen in die Infrastruktur und insbesondere in die Bildungsinfrastruktur entgegenwirken. Für benachteiligte Quartiere gilt es deshalb die Aufmerksamkeit von politischen Vertreterinnen und Vertretern zu gewinnen, welche sich für das Gebiet und seine Bewohnerschaft einsetzen. Auch die Wohnungswirtschaft kann über die Belegung ihrer Bestände und die Gestaltung des Wohnumfelds Wohnzufriedenheit stärken und Zugänge zu Wohnraum auch außerhalb benachteiligter Gebiete fördern.

In Ergänzung zu diesem Quartiersansatz arbeiten beispielsweise Träger der Sozialen Arbeit gemeinsam mit dem Individuum an seinen Teilhabechancen. Bildungsakteure beeinflussen maßgeblich die Teilhabechancen der Kinder und können über die Öffnung der Systeme auch zusätzlich Eltern und Familien erreichen. Nur im Zusammenspiel von Individualhilfe und Quartiersansatz und in engem Kontakt mit der „betroffenen“ Quartiersbewohnerschaft kann letztlich eine nachhaltige Verbesserung der Teilhabechancen erreicht werden.

## WAS BRAUCHEN WIR NOCH?

*Eine integrierte Förderung mit stärkerem Fokus auf soziale Maßnahmen ist notwendig, um in benachteiligten Quartieren langfristig Teilhabe zu ermöglichen.*

Zur Lösung der Probleme, die unter dem Schlagwort „Segregation“ diskutiert werden, benötigen finanzschwache Kommunen finanzielle Unterstützung durch die Landesregierung. Doch nicht nur diese sind in ihren Handlungsmöglichkeiten

eingeschränkt. Insbesondere viele soziale Maßnahmen (z. B. Betrieb von Jugendtreffs oder Altenheimen), welche zu den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben der Kommunen zählen, kommen an vielen Stellen zu kurz. Es bräuchte mehr Fördermittel für den Schwerpunkt „Soziale Arbeit“. Darüber hinaus sollte für langfristig belastete Gebiete und Ankunftsquartiere eine dauerhafte Förderung ermöglicht werden. Gerade die Arbeit eines Quartiersmanagements ist häufig über den Förderzeitraum hinaus notwendig. Grundsätzlich wäre eine gebietsbezogene Förderung „aus einer Hand“ förderlich, um Quartieren mit einem integrierten Ansatz zu begegnen.

*Es fehlt (politische) Aufmerksamkeit für benachteiligte Quartiere und Schulen.*

Ein besonders wichtiges Thema ist Bildungssegregation. In diesem Zusammenhang sollten Handlungsalternativen stärker diskutiert werden. Eine Wiedereinführung der Schulbezirke wird als erster Ansatzpunkt in Bezug auf die steigende Segregation gesehen. Darüber hinaus gilt es, Begegnungsräume innerhalb von lokalen Bildungseinrichtungen zu fördern. Hierzu muss mehr (politische) Aufmerksamkeit für einzelne benachteiligte Quartiere und Schulen erzeugt werden. Die Unterstützung durch die politische Spitze kann in diesem Zusammenhang Türen öffnen.

*Die Bekämpfung von struktureller Benachteiligung ist Dauerverantwortung der Kommunen.*

Der „Diversity-Ansatz“ ist eine Möglichkeit, strukturellen Benachteiligungen innerhalb der kommunalen Strukturen zu begegnen. Indem die Zugangschancen – unabhängig vom jeweiligen Hintergrund – betrachtet werden, werden strukturelle Benachteiligungen und Rassismus aufgedeckt. Eine verstärkte Aufmerksamkeit kann sich letztlich auch auf die Arbeit in den Quartieren positiv auswirken.

# „Kontextindikatorenanalyse“ des Städtenetzes Soziale Stadt NRW

Bernhard Faller, Quaestio Forschung & Beratung

Das Forschungsvorhaben zu den Kontextindikatoren im Rahmen der „Sozialen Stadt NRW“ wurde im Jahr 2019 vom Städtenetz Soziale Stadt NRW an das Unternehmen Quaestio Forschung & Beratung neu vergeben. Bernhard Faller von Quaestio Forschung & Beratung stellte das Vorhaben in Grundzügen vor.

Der vom ZEFIR bereits zweimal vorgelegte Bericht zu den Kontextindikatoren der Sozialen Stadt in NRW soll ein drittes Mal mit aktuellen Daten aus den Jahren 2014 – 2017 erstellt werden. Im Kern geht es um die Beobachtung der Entwicklung, ob und inwiefern sich die Stadtteile in NRW von der allgemeinen Entwicklung abkoppeln – verbunden mit der Frage, ob diese Entwicklung über quantitative Daten abzubilden sein wird. Ziel ist es letztlich, eine Vergleichbarkeit der Stadtteile untereinander zu erhöhen und Unterschiede in den Entwicklungen sichtbar zu machen.

Im Dialog mit den Netzwerkkommunen möchte Herr Faller zunächst überprüfen, wie man das Konzept weiterentwickeln

kann. Dabei ist im Blick zu behalten, wie die Kommunen die aus dem derzeit etwa 70 Indikatoren umfassenden Set erhobenen Daten verwerten können. Folgende Überlegungen bestehen derzeit:

- Zum Teil scheinen einzelne Indikatoren eher isoliert voneinander zu stehen – überprüft wird eine stärkere thematische Bündelung, um auch Querschnittsinterpretationen zu ermöglichen.
- Zwischen mehreren Indikatoren bestehen starke Autokorrelationen, ohne dass es einen wirklichen Mehrwert gäbe – kann man Indikatoren hier weggelassen, ohne die Aussage zu schmälern?
- Der evaluative Charakter des Monitorings soll verstärkt werden, unter anderem durch den stärkeren Einbezug von Zeitreihen.
- Der räumliche Kontext der Stadtteile soll expliziter einbezogen werden, und zwar durch eine qualitative Selbsteinschätzung der Kommunen, um auf dieser Basis eine stärkere qualitative Typisierung der Quartiere anhand von Lage und Baustruktur zu ermöglichen.

Ziele der Überarbeitungen sind es, ein überschaubares und pragmatisches Datenset zu erhalten, die Vergleichbarkeit zwischen den Städten zu verbessern und dabei die Vergleichbarkeit zu dem bisherigen Verfahren zu erhalten.

Ein weiterer Bestandteil des Auftrags ist es, eine Online-Datenbank vorzubereiten.

Zunächst soll das Konzept ausgearbeitet werden, bevor die Datenerhebung beginnt. Alle Schritte sowie alle Zwischenergebnisse sollen im Dialog mit den Beteiligten diskutiert werden, bevor die Datenerhebung beginnt (voraussichtlich im Zeitraum bis Herbst 2019). Dabei sollen Auswertungsmuster und -routinen erprobt werden. Der Dialog soll auch dazu dienen, die Erfahrungen aus den Städten mit einfließen zu lassen, zum Beispiel



auch dazu, welche Daten man wie NICHT interpretieren kann bzw. darf.

Ein erstes Ergebnis ist für Herbst 2020 angepeilt. Der Auftrag umfasst zwei Produkte: Einen Monitoringbericht sowie ein umfassendes Online-Tool, das man zur quantitativen Selbstevaluation nutzen kann.

In der folgenden kurzen Diskussion warnte Herr Kersting davor, die Autokorrelationen zu stark zu vereinfachen, da dies auch die Breite und Komplexität des Ergebnisses schmälere. Zudem bestehe das Risiko, dass planungsrelevante Daten vernachlässigt werden. Er verdeutlichte dies am Beispiel Armut von Kindern bis 6 Jahren und von 6 bis 15 Jahren. Die Korrelation zwischen diesen Zahlen sei sehr hoch,

beide Aussagen für sich seien jedoch planungsrelevant und müssten daher dargestellt werden, um sichtbar zu sein.

Die bisher in den Evaluationsprozess eingebundenen Akteure wiesen auch dringend darauf hin, dass es im Bereich des Monitorings von eminenter Bedeutung sei, nicht evaluativ zu arbeiten, da die Daten für diese Aussagen nicht geeignet seien. Hier könne es nur um das Beobachten, nicht um eine Bewertung gehen. Vorsicht sei vor allem deshalb geboten, weil die Gefahr bestehe, dass die Politik genau diese nicht belastbaren Interpretationen nutzt. Außerdem würden die wesentlichen Ziele des Soziale-Stadt-Prozesses (wie Netzwerkbildung oder integriertes Arbeiten) nicht über die Indikatoren abgebildet.



#### Ziel des Projektes

- Fortschreibung des bisherigen Monitorings (zustand)
- Schaffung einer Grundlage, um
  - die Programmgebiete im Vergleich zu den anderen Gebieten darzustellen,
  - die Entwicklung einzelner Gebiete sowie der Programme beobachten und
  - durch eine Typisierung der Programmgebiete (Unterschied Entwicklungsgebiete herauszuarbeiten und Vergleiche 2 zu erstellen)
- Weiterentwicklung des bisherigen Monitorings
  - Stärkere Einbindung und Integration der relevanten Themenfeldern
  - Bestimmung des Arbeitsumfangs bei Audit und Evaluation
  - Stärkung des evaluativen Charakters durch Zielvereinbarung
  - Typisierung anhand von Lage und Komplexität

# Abschluss

Marco Eißing vom Städtenetz Soziale Stadt NRW wies abschließend daraufhin, dass die Dokumentation der Werkstattinhalte wie üblich an alle Beteiligten per Email versendet wird. Zudem ist eine Zusammenführung der zehn Dokumentationen vorgesehen, um die zentralen Thesen und Leitsätze herauszuarbeiten. Was sind wichtige Schlagworte? Was sind Leitsätze in der Sozialraumorientierung

aus Sicht des Städtenetzes Soziale Stadt NRW? Was sind die Vorteile, die sich aus dem Sozialraumbezug ergeben? Was sind aber auch die Grenzen? Dieses Papier soll zum Ende des Jahres veröffentlicht und – auch anlässlich des 20jährigen Jubiläums des Programms „Soziale Stadt“ auf Bundesebene – in einem Festakt präsentiert werden.



# Anmerkungen und Verweise

1. Nachzulesen u. a. unter <https://de.in-mind.org/article/die-kontakthypothese-wie-kontakt-vorurteile-reduzieren-und-die-integration-gefluechteter>
2. [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/UeberRaumbeobachtung/Komponenten/WohnungsImmobilienmarktbeobachtung/wohnungsimmobiliemarktbeobachtung\\_node.html](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/UeberRaumbeobachtung/Komponenten/WohnungsImmobilienmarktbeobachtung/wohnungsimmobiliemarktbeobachtung_node.html)
3. Umfangreiche Literatur zu den Ausführungen siehe unter: <http://www.zefir.ruhr-uni-bochum.de/vkersting.html>
4. Kersting, Volker; Strohmeier, Klaus-Peter; Teicke, Michael (2013): Soziale Kontextbedingungen der Stadtteilentwicklung 2006 – 2009. Indikatoren gestütztes Monitoring im Rahmen der Evaluation des integrierten Handlungsprogramms „Soziale Stadt“ in Nordrhein-Westfalen. Hg. v. Stadt Essen / Städtenetz Soziale Stadt NRW. Essen. Online verfügbar unter [https://www.soziale-stadt-nrw.de/das-staedtenetz/bericht\\_soziale-kontextbedingungen-2006\\_2009\\_ausgabe-2013.pdf](https://www.soziale-stadt-nrw.de/das-staedtenetz/bericht_soziale-kontextbedingungen-2006_2009_ausgabe-2013.pdf)
5. Walter-Borjans, Norbert (2018): Steuern - der große Bluff. Der frühere NRW-Finanzminister berichtet von seinem Kampf gegen Steuerhinterziehung und widerlegt die Mythen, die über unser Steuersystem verbreitet werden. 1. Auflage. Köln: Kiepenheuer & Witsch.
6. Weitere Informationen zur innerstädtischen Raumbeobachtung des BBSR: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Stadtentwicklung/StadtentwicklungDeutschland/innerstaedtsche-entwicklung/innerstaedtsche-entwicklung-node.html>
7. Allerdings sind in der IRB auch „Stadtteile“ mit geringen Einwohnerzahlen unter 100 aufgeführt. Die Mindestgröße der Stadtteile der „Sozialen Stadt NRW“ lag 2009 bei 1937 (Deinighausen). Zugunsten der Vergleichbarkeit wurden sehr kleine Stadtteile bei der Analyse ausgeschlossen. Der kleinste in der Vergleichsauswertung noch berücksichtigte Stadtteil umfasste 2009 1.454 Einwohner.
8. Berücksichtigt werden muss, dass die Städte Gelsenkirchen und Solingen 2009 noch keine Daten für die IRB vorlegen konnten. Lägen die Gelsenkirchener Daten für 2009 vor, kämen noch eine einige Stadtteile hinzu.
9. Kersting, Volker; Kurosch, Ingo (2016): Sozialbericht NRW 2016 - Armuts- und Reichtumsbericht - Kommunalen Beitrag der Stadt Mülheim an der Ruhr - Die Dynamik des Sozialgeldbezuges zwischen 2009 und 2013. Hg. v. Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales Landes Nordrhein-Westfalen (MAIS). Düsseldorf. Online verfügbar unter [http://www.sozialberichte.nrw.de/sozialberichterstattung\\_nrw/aktuelle\\_berichte/SB2016.pdf](http://www.sozialberichte.nrw.de/sozialberichterstattung_nrw/aktuelle_berichte/SB2016.pdf); Kersting, Volker (2017): Soziale Stadt: Über Armut und die begrenzte Reichweite von Quartierspolitik. In: UrbanLabMAGAZIN - FACHZEITSCHRIFT FÜR STADT- & REGIONALPLANUNG (2), S. 44–47, <http://www.hs-owl.de/fb1/de/forschung/urbanlab/magazin.html>, zuletzt geprüft am 22.08.2017.
10. Weitere Informationen und Download der Studie „Wie brüchig ist die Architektur unserer Städte? – Trends und Analysen der Segregation in 74 deutschen Städten“: <https://www.wzb.eu/de/pressemitteilung/arm-und-reich-jung-und-alt-immer-seltener-tuer-an-tuer>
11. Bericht in der ZEIT, März 2019, <https://www.zeit.de/2019/14/intelligenzquotient-hirnforschung-messwerte-bildung-gene-konzentration>, Zugriff zuletzt am 26.07.2019
12. Siehe beispielsweise: Volkmann, Anne (2012): Quartiereffekte in der Stadtforschung und in der sozialen Stadtpolitik – Die Rolle des Raumes bei der Reproduktion sozialer Ungleichheit. Berlin: Universitätsverlag der Technischen Universität Berlin.



