

ENTMISCHUNG IN OSTDEUTSCHEN GROSSWOHNSIEDLUNGEN UND IHRE URSACHEN

Die Segregationsmaschine

Viele wohnungspolitische Debatten drehen sich um den Mangel an bezahlbarem Wohnraum oder die Gentrifizierung innerstädtischer Quartiere. Die residenzielle Segregation ist jedoch nicht nur auf die innere Stadt beschränkt. Auch in einigen großen Wohnsiedlungen zeigen sich soziale Entmischungstendenzen. Was könnten Ursachen sein?*

Von Matthias Bernt

In den letzten Jahren sind in ostdeutschen Großwohnsiedlungen verstärkt Entmischungstendenzen zu verzeichnen. Die Konzentration einkommensschwacher Haushalte wächst und sie findet sich immer stärker in der „Platte“. Diese Beobachtung wird mittlerweile nicht

mehr nur von vielen Praktikern in ihrer Alltagsarbeit gemacht, sondern sie deckt sich auch mit den Befunden der Wissenschaft. Mehrere Studien, zum Beispiel des Wissenschaftszentrums Berlin (WZB), haben so nachgewiesen, dass die Segregation in arme und reiche Wohnviertel in Ostdeutschland rapide fortschreitet und heute sogar stärker ausgeprägt ist als im Westen. Dabei verschärfen sich Problemlagen vor allem in peripheren Plattenbauquartieren.

Wie die Tabelle auf Seite 9 aufzeigt, sind die Quoten an Transferempfängern in Plattenbaugebieten höher als in den Innenstädten: Deutlich wird, dass diese – trotz des allgemeinen wirtschaftlichen Aufschwungs – vor allem dort auf einem hohen Niveau verharren, während sie in anderen Quartieren zurückgehen. Die Schere zwischen dem Rest der Stadt und den Plattenbauvierteln öffnet sich also in den meisten Städten immer weiter.

Aber was sind die Gründe? Das Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung (IRS) hat sich in mehreren Studien mit der Entwicklung in ostdeutschen Großwohnsiedlungen beschäftigt. Im Ergebnis kann festgestellt werden, dass die Verarmung einiger – nicht aller – Plattenbaugebiete durch das Zusammenwirken von drei Makroentwicklungen erklärt werden kann: der Übernahme großer Wohnungsbestände durch Finanzinvestoren, den Auswirkungen der Einführung des Arbeitslosengeld II (Hartz IV) sowie der Wohnsitzauflage für Geflüchtete. Diese wirken in von Ort zu Ort verschiedener Weise zusammen, beschleunigen aber zusammen eine Verschiebung einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen in Teile der Großwohnsiedlungen.



**PD Dr.
Matthias Bernt**
Kommissarischer Leiter
Abteilung Regenerierung
von Städten
Leibniz Institut für
Raumbezogene
Sozialforschung (IRS)
ERKNER

Zwei Wellen der Privatisierung

Ein erster wichtiger Trend ist dabei die Privatisierung von Wohnungsbeständen. Diese erfolgte in Ostdeutschland in zwei Wellen.

In den 1990er Jahren wurden etwa 1,2 Mio. kommunale und genossenschaftliche Wohnungen an sogenannte „Alteigentümer“ restituiert oder an private Investoren verkauft. Die Grundlage für Letzteres war – vor allem in den Großwohnsiedlungen – das „Alt-schuldenthilfegesetz“, das betroffene kommunale und genossenschaftliche Unternehmen zum Verkauf von 15 % ihrer Bestände zwang. Die Bestände gingen dabei oft an sogenannte Zwischenerwerber. Von diesen meldete ein großer Teil bereits nach wenigen Jahren Konkurs an. Andere verkauften ihre Immobilien bereits nach kurzer Zeit mit Gewinn weiter.

Das wurde ab etwa 2000 relevant: Eine globale Niedrigzinsphase sorgte zusammen mit neuen Investmentmodellen für einen Boom von Aufkäufen ehemals öffentlicher Wohnungsbestände durch internationale Finanzinvestoren. Deutschlandweit wurden zwischen 1999 und 2011 fast 1 Mio. Mietwohnungen durch die öffentliche Hand (BBSR 2012) verkauft.

Hier kam noch ein weiterer Umstand hinzu, der den Erwerb von Wohnungsbeständen durch Finanzinvestoren ungemein erleichterte: Die starken Bevölkerungsverluste hatten zusammen mit der im Stadtumbau üblichen Festlegung von „Umstrukturierungsgebieten“ (das heißt von Gebieten, in denen die integrierten Stadtentwicklungskonzepte schwerpunktmäßig den Rückbau vorsahen) in vielen Siedlungen zu einem enormen Preisverfall geführt. Wohnungsmarktexperten berichteten von Kaufpreisen im Bereich von 60 bis 80 €/m². Das verbilligte den Immobilienerwerb durch Finanzinvestoren und machte Geschäftsmodelle möglich, die auf niedrigen Einstandspreisen, geringen Kapitalkosten und niedrigen Instandhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwendungen basierten.

Die Vermietungsstrategien dieser Unternehmen setzen im Wesentlichen auf eine möglichst hohe Belieferungsrate bei niedrigen Mietpreisen. Vor allem in

Städten mit einem stark gespreizten Wohnungsmarkt sorgte das für eine außerordentliche Differenzierung der Mietpreise, mit einem relativen Verfall der Mieten in weniger nachgefragten Beständen. Im Wettbewerb um Mieter existierten es dabei teilweise regelrechte Discount-Angebote: So gab es in Halle-Neustadt beispielsweise die „99-€-Wohnung“ zu mieten, in Leipzig-Grünau erhielten Neumieter einen Flug an die bulgarische Schwarzmeerküste als Bonus zu ihrem Mietvertrag – wenn sie sich verpflichteten für die nächsten Jahre alle Reparaturen selbst zu übernehmen. Diese Angebote bewirkten – angesichts der gleichzeitig voranschreitenden Aufwertung und Gentrifizierung der innerstädtischer und innenstadtnaher Wohngebiete – in vielen Städten einen deutlichen Zuzug von Mietern, die sich anderswo keine Wohnung leisten konnten, in privatisierte Plattenbaubestände.

Hartz IV: mehr Nachfrage für preiswerte Wohnungen

Dass solche Geschäftsmodelle – auch „Hartz IV-Geschäftsmodell“ genannt – erfolgreich sein konnten, erklärt sich nachfrageseitig durch die Implikationen der 2004 erfolgten Reform der Sozialgesetzgebung. Sie beinhaltete eine Integration von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II (ALG II) bei einem niedrigeren Niveau der Grundsicherung. Sie bewirkte damit eine Ausweitung der Empfänger von Grundsicherungsleistungen, wobei der Anstieg in Ostdeutschland etwa doppelt so hoch war wie in Westdeutschland (Helbig/Jähnen 2018: 20). Zum Zweiten ermöglichte Hartz IV eine Aufstockung von sogenannten Minijobs und verband dies mit einem



Modernisierter Plattenbau (Symbolbild): Droht bestimmten Wohngebieten eine soziale Entmischung?

starken Druck auf den Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt. In der Folge hat sich in vielen ostdeutschen Städten ein ausgedehnter Niedriglohnsektor etabliert (in Ostdeutschland galten 2017 32,1% der abhängig Erwerbstätigen als Niedriglohnbeschäftigte; vgl. Bundesregierung 2018). Zum Dritten wurde ein System eingeführt, bei dem die Kosten der Unterkunft (KdU) für Transferempfänger direkt an den Vermieter ausbezahlt werden. Die Höhe der Kosten muss dabei „angemessen“ sein, wobei sich diese Angemessenheit auf den gesamten Wohnungsmarkt der betref- >

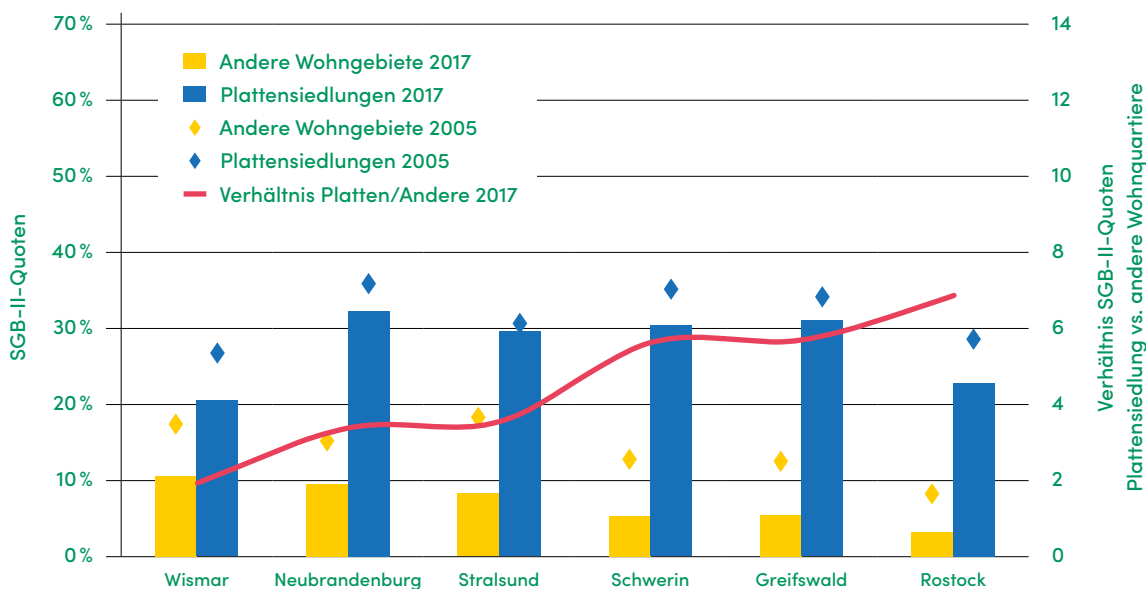
SGB-II-Quoten und Bevölkerungsanteile

in Plattenbaugebieten (P), Vororten (V) und Innenstadtgebieten (I) in 10 ostdeutschen Städten 2005–2014

	Chemnitz	Dresden	Erfurt	Halle	Jena	Leipzig	Magdeburg	Potsdam	Rostock	Weimar
Durchschnittliche SGB-II-Quote 2005–2014										
P	22,2	20,6	32,5	35,9	15,7	19,5	29,1	21,1	27,1	24,9
I	19,4	14,6	16,7	15,4	6,0	24,4	18,4	9,4	9,3	11,0
V	9,4	9,1	9,0	6,5	3,2	10,1	8,3	6,0	4,9	6,2
Rückgang SGB-II-Quote										
P	13,8	1,9	2,6	-6,4	15,7	-1,1	4,2	6,2	11,9	12,0
I	28,4	29,2	36,7	23,4	34,4	26,5	12,7	14,4	51,6	33,2
V	30,0	30,6	39,7	43,5	47,8	36,2	29,0	35,5	47,7	41,4
Durchschnittlicher Anteil der Bevölkerung, der in Plattenbaugebieten lebt (2005–2014)										
%	42,4	17,9	21,8	21,8	31,4	17,3	18,2	32,0	61,8	33,5

SGB-II-Quoten

der Stadtteile 2005–2017



WZB 2019: 10; Datenquelle: Statistik der Städte, eigene Berechnungen und Darstellung WZB

fenden Kommune bezieht. In Kommunen mit stark gespreizten Mietpreisen ergeben sich dadurch häufig KdU-Mieten, zu denen Wohnraum in der Innenstadt kaum noch angeboten wird. ALG-II-Empfänger werden dadurch in Wohnungen verdrängt, die innerhalb der KdU-Bemessungsgrenzen liegen.

In der Summe bewirkt die Sozialgesetzgebung damit eine nachfrageseitige Absicherung des oben beschriebenen „Hartz IV-Vermietungsmodells“: Sie stimuliert die Nachfrage nach preiswerten Wohnungen, ermöglicht durch die Übernahme der Wohnkosten ein praktisch risikofreies Vermietungsgeschäft und lenkt auf die Übernahme ihrer Wohnkosten angewiesene Transferempfänger in die preiswertesten Wohnungsbestände.

Migration und Asylgesetzgebung

Seit dem „Sommer der Migration“ im Jahr 2015 wird dieses Geschäftsmodell noch zusätzlich durch die Wohnsitzauflagen für Asylberechtigte, subsidiär Schutzberechtigte und Geduldete, die Sozialleistungen beziehen, gestützt. Diese zwingen Geflüchtete zum Verbleib im Bundesland. Dabei können sich Asylbewerber zwar innerhalb ihres Bundeslandes frei bewegen, aber dieses nicht verlassen. In faktisch allen ostdeutschen Regionen hat das in den letzten Jahren zu Umzügen aus den Landkreisen in die Großstädte geführt. In der Folge wachsen die Zahlen Geflüchteter auch ohne weitere internationale Zuwanderungen in den größeren ostdeutschen Städten aktuell weiter an.

Da die Integration Geflüchteter in den Arbeitsmarkt von vielen Herausforderungen begleitet ist und der Arbeitsmarkt vieler ostdeutscher Großstädte immer noch strukturell schwach ist, ist ein hoher Anteil von Geflüchteten allerdings in der Regel gleichbedeutend mit einem hohen Anteil an Transferleistungsempfängern. Die Regelungen des Asylbewerberleistungsgesetzes folgen in diesem Bereich weitgehend den oben beschriebenen Regelungen zu den KdU.

In der Folge ist es zu einem rasanten Anstieg der Anzahl von syrischen, afghanischen und eritreischen Haushalten in genau den Wohnlagen gekommen, die schon in den letzten Jahren Zielpunkte von Armutswanderungen gewesen sind.

Die Segregationsmaschine

Weder die Privatisierung von Wohnungsbeständen noch die Sozialgesetzgebung noch die Asylverfahrensregelungen wurden als Politikansätze mit Bezug auf die sozialräumlichen Konstellationen in ostdeutschen Großwohnsiedlungen entwickelt. Sie stellen nichtsdestotrotz die wichtigsten Treiber dar, die entscheidend für die Zukunft dieser Quartiere sein werden. Zusammen wirken sie aktuell wie eine „Segregationsmaschine“, die arme Haushalte in die bereits jetzt schon am stärksten belasteten Gebiete verschiebt. Ohne die Funktionsweise dieser „Maschine“ zu ändern, werden es die vielfältigen lokalen Initiativen, die es fast überall vor Ort gibt, sehr schwer haben.

Was kann die lokale Politik und die lokale Wohnungswirtschaft also in dieser Situation eigentlich noch tun? Ohne eine Veränderung der Rahmenbedingungen sind die Möglichkeiten, vor Ort etwas gegen die Verschärfung der Segregation zu tun, tatsächlich sehr begrenzt. Nichtsdestotrotz gibt es Handlungsmöglichkeiten. Im Prinzip haben die lokalen Akteure dabei drei grundsätzliche Optionen (die allerdings kombiniert werden können):

- a. Sie können für mehr leistbare Wohnungen in attraktiven Lagen sorgen, die bislang unterdurchschnittliche Armutsquoten aufweisen. Das kann etwa durch den Neubau von Sozialwohnungen, durch den Aufkauf von Wohnungen und Belegungsbindungen oder durch lokale Mietpreisbeschränkungen (etwa in Milieuschutzgebieten) in die Wege geleitet werden. Das Beispiel Berlin, wo der rot-rot-grüne Senat aktuell intensiv Schritte in diese Richtung unternimmt, zeigt aber, dass eine solche Politik teuer ist und kontrovers diskutiert wird.
- b. Kommunale Verwaltungen und Wohnungswirtschaft können versuchen, die Großwohnsiedlungen durch Wohnumfeldmaßnahmen, Imagearbeit und hochwertige Wohnungsangebote für Mittelklassenangehörige attraktiver zu machen. Angesichts des in ostdeutschen Städten im Vergleich zu Metropolen wie München immer noch weniger angespannten Wohnungsmarktes und der größeren Wahlmöglichkeiten für mittlere und hohe Einkommensgruppen ist es allerdings fraglich, ob das tatsächlich zu einer stärkeren sozialen Durchmischung führen kann.
- c. Die Politik kann ein gewisses Maß an Segregation akzeptieren und versuchen, von Armutshaushalten geprägte Quartiere mit speziellen Infrastrukturan-

geboten zu fördern. Gerade die Literatur zu „Ankunftsquartieren“ hält hier wichtige Hinweise bereit, die belegen, dass Konzentrationen ethnischer Gruppen unter bestimmten Umständen sogar förderlich für die Integration sein können. Politik und Planung müssten sich dabei allerdings vom Ideal der sozialen Mischung verabschieden und neue Ideen für eine Art städtischen Nachteilsausgleich entwickeln. Dass auch dieser Schritt kontrovers und politisch umstritten wäre, liegt auf der Hand.

In der Summe sind die Akteure wahrscheinlich gut beraten, von allem etwas anzubieten. Darüber hinaus sollten sie aber vor allem ein Interesse daran haben, die Bedingungen, die für eine fortlaufende Konzentration von Armut in „der Platte“ sorgen, zu verändern. Ohne eine Veränderung der „Segregationsmaschine“, die durch überlokal gültige Regelungen angetrieben wird, werden lokale Anstrengungen sonst leicht eine Sisyphe-Arbeit bleiben müssen. —

* Dieser Artikel geht auf einen Vortrag des Autors in der „AG Soziales“ des Kompetenzzentrums Großsiedlungen zurück. Der Autor dankt den Teilnehmern des Workshops und Dr. Bernd Hunger für konstruktive Hinweise und Anmerkungen.

Quellen:

BBSR (2012): Transaktionen großer Wohnungsbestände 2011. BBSR-Analysen kompakt 6/2012, Bonn.

Bundesregierung 2018: Antwort auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Susanne Ferschl u. a. und der Fraktion Die Linke betreffend „Niedriglöhne in der Bundesrepublik Deutschland“, BT-Drs. 19/05340; https://www.susanne-ferschl.de/wp-content/uploads/2018/12/Kleine_Anfrage_19-05340_-_Antwort.pdf

Helbig, Marcel und Jähnen, Stefanie (2018): Wie brüchig ist die soziale Architektur unserer Städte? Trends und Analysen der Segregation in 74 deutschen Städten (WZB Discussion Paper P 2018-001); https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/analysen-kompakt/2012/DL_6_2012.pdf?__blob=publicationFile&v=1

WZB (2019): Helbig, Marcel und Salomo, Katja: Sozialräumliche Spaltung in Mecklenburg-Vorpommern; Studie im Auftrag des Ministeriums für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung Mecklenburg-Vorpommern; https://www.regierung-mv.de/static/Regierungsportal/Ministerium_für_Energie%2c_Infrastruktur_und_Digitalisierung/Dateien/Downloads/Studie_Sozialräumliche_Spaltung_in_Mecklenburg-Vorpommern.pdf

Anteil nicht-deutscher Staatsbürger

in Großwohnsiedlungen in Schwerin, Halle und Cottbus

