01 | 24

ILS TRENDS

ARM UND AM (STADT-)RAND? EINKOMMENSARME HAUSHALTE IN DEUTSCHEN STÄDTEN

Die Immobilienmärkte in deutschen Stadtregionen stellen Haushalte mit geringem Einkommen zunehmend vor die Herausforderung, bezahlbare Wohnungen zu finden. Bei steigenden Mieten und einer zunehmenden Konkurrenz um den begehrten Wohnraum stellt sich nicht nur die Frage, ob Haushalte mit geringem Einkommen aus hochpreisigen Lagen verdrängt werden. Erkenntnisse aus angloamerikanischen Ländern legen nahe, dass es auch zu einer zunehmenden sozioökonomischen Ausdifferenzierung zwischen attraktiven Innenstadtlagen und den verbleibenden erschwinglichen Lagen in Randbezirken und im Stadtumland kommen kann. In einem kürzlich abgeschlossenen Forschungsprojekt gingen wir der Frage nach, ob und wie dieser Trend auch deutsche Stadtregionen erreicht hat und inwiefern soziale Sicherungssysteme geeignet sind, Verdrängung entgegenzuwirken und Chancengleichheit zu gewährleisten.

AUTOR*INNEN

Dr. Sabine Weck
sabine.weck@ils-forschung.de

Prof. Dr. Stefan Fina
Technische Hochschule Augsburg

Prof. Dr. Carmella Pfaffenbach
RWTH Aachen

Julian Schmitz
vormals ILS

Diane Dobusch
vormals RWTH Aachen & ILS Research

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung

ARM UND AM (STADT-)RAND?
EINKOMMENSARME HAUSHALTE IN DEUTSCHEN STÄDTEN

Ausgangspunkt des Forschungsprojekts war ein international debattierter Wirkmechanismus, nach dem eine steigende Nachfrage nach Wohnraum in Großstädten zu Preissteigerungen auf dem Immobilienmarkt und in der Folge zu einer Verdrängung einkommensarmer Haushalte ins Umland führt. Studien aus den Vereinigten Staaten und Großbritannien weisen diesbezüglich neue Armutskonzentrationen im stadtregionalen Kontext nach. Unser Forschungsprojekt widmete sich der Frage, inwiefern dieser Wirkmechanismus auch in Deutschland greift und methodisch beforscht werden kann. Aufgrund fehlender direkter Messmöglichkeiten nutzten wir eine explorative Herangehensweise, die innovative Datenpotenziale und Methoden der Raumanalyse mit einem fallstudienbasierten, qualitativen Untersuchungsansatz kombiniert. Die methodische Herangehensweise und die Ergebnisse sind detailliert in Journalveröffentlichungen nachzulesen (Fina et al. 2023; Pfaffenbach et al. 2023; Weck et al. 2023).

Forschungsleitend war die Fragestellung, ob international nachgewiesene Trends zur „Suburbanisierung von Armut“ auch deutsche Stadtregionen erfasst haben. Eine Analyse in den 100 größten US-amerikanischen Metropolregionen zwischen 1990 und 2007–2011 zeigt eine relative Zunahme von Armut in suburbanen Lagen in fast allen Metropolregionen (Cooke/Denton 2015). Diese Ergebnisse verweisen auf eine Trendumkehr seit den 1990er Jahren, weil sich Armut nicht mehr überwiegend in den Kernstädten der Metropolregionen, sondern zunehmend im Umland und den Vorstädten zeigt. Mehr als die Hälfte der einkommensarmen Haushalte in den USA lebt mittlerweile im suburbanen Raum (Hepburn et al. 2023). Auch in europäischen Ländern belegen Studien der letzten Jahre vergleichbare räumliche Muster. So zeigen Bailey und Minton (2018) in ihrer Analyse der Verteilungsmuster von Armut Dezentralisierungsprozesse für die 25 größten Stadtregionen in England und Schottland im Zeitraum zwischen 2004 und 2015–16 auf. Diese Dezentralisierungsprozesse waren in der Metropolregion London am stärksten (Bailey/Minton 2018). Prozesse der Abwanderung von einkommensarmen Haushalten aus zentralen, städtischen Lagen in das Umland finden sich auch in niederländischen Stadtregionen (Booi 2023; Hochstenbach/Musterd 2021).

Als Einflussfaktoren werden in der Literatur insbesondere die Charakteristika des städtischen Wohnungsmarktes

(z. B. Typus und baulicher Zustand von Wohngebäuden, Verfügbarkeit bezahlbaren Wohnraums, Eigentümerstrukturen), Gentrifizierungsprozesse und die Rolle der sozialen Sicherungssysteme benannt (Bailey et al. 2023; Allard/Paisner 2016; Cooke/Denton 2015).

Es gibt bislang nur wenige empirische Studien zu Wohnstandortverhalten und Verdrängungsprozessen einkommensarmer Haushalte in deutschen Stadtregionen (siehe z. B. Beran/Nuissl 2019 für Berlin; Sterzer 2019 für München). Das ist auch darauf zurückzuführen, dass entsprechende Raumanalysen aus dem angelsächsischen und niederländischen Raum aufgrund der begrenzten Datenverfügbarkeit in dieser Form nicht durchführbar sind. Auch verfügen in Deutschland meist nur größere Städte über eine eigene Städtestatistik, über die Wanderungsdaten (Zu- und Fortzüge) mit weiteren Haushaltsmerkmalen (z. B. Einkommen, Bildungsstand) verknüpft werden können.

Diese Daten können allerdings nur über Kooperationsvereinbarungen eingesehen und verarbeitet werden. In kleineren Umlandkommunen ist eine entsprechende Städtestatistik oft nicht vorhanden, was eine stadtregionale Auswertung erschwert (Fina et al. 2023).

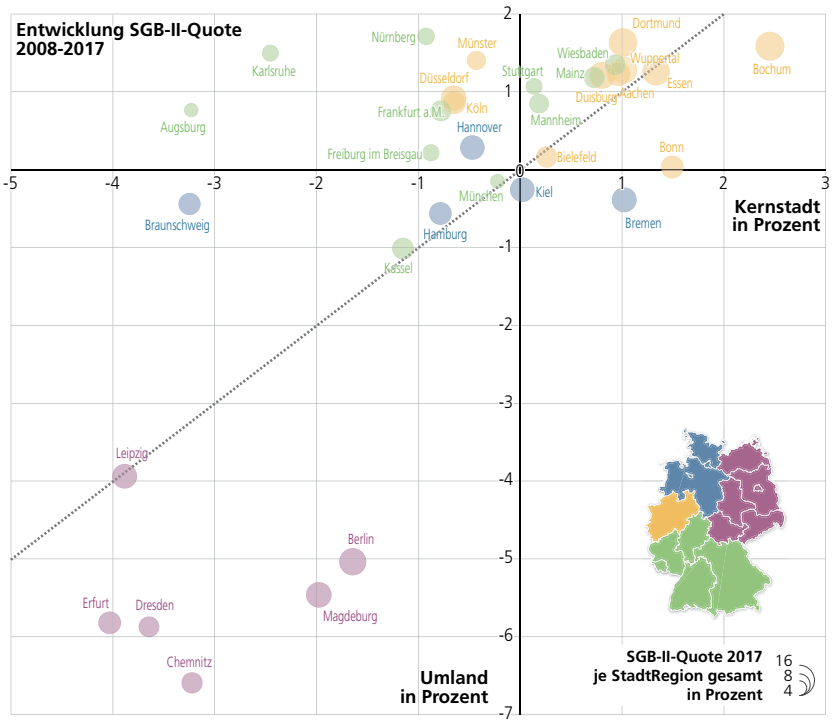


Abbildung 1: Vergleich von SGB-II-Quoten Kernstadt und Umland für 33 StadtRegionen.

Quelle: ILS-Monitoring StadtRegionen. Anmerkung: Die Größe der Kreise zeigt an, wie groß der Anteil von hilfebedürftigen Personen nach dem SGB-II im Verhältnis zur Bevölkerung unter 65 Jahren in der Stadtregion ist. Je größer der Kreis, desto höher der Anteil. Die x-Achse zeigt die Entwicklung der SGB-II-Quote in der Kernstadt im Zeitraum von 2008 bis 2017 in Prozent; die y-Achse zeigt diese Entwicklung im Umland.

METHODEN DER RAUMANALYSE

Aufgrund der fehlenden direkten Messmöglichkeiten näherte sich das Forschungsteam den Untersuchungsfragen über einen mehrstufigen Ansatz, der hier kurz vorgestellt wird. Im ersten Schritt wurde ein repräsentativer Indikator aus dem Bereich „Soziales“ des ILS-Monitoring StadtRegionen (ILS o. J.) ausgewertet.

Dieses Raumbeobachtungsportal beschreibt die Entwicklung der 33 bevölkerungs- und beschäftigungsstärksten Städte Deutschlands zwischen dem administrativen Gebiet der „Kernstadt“ und dem dazugehörigen Stadtumland. Dieses wird, je nach Bedeutung der Kernstadt als Beschäftigungsort für Pendelnde, über Pkw-Fahrzeiten abgegrenzt (vgl. https://ils-stadtregionen.de/).

Über den ausgewählten Indikator der sogenannten SGB-II-Quote werden Personen in Bedarfsgemeinschaften erfasst, die staatliche Leistungen der Grundsicherung erhalten. Für die Analyse im Forschungsprojekt wurde die Entwicklung der SGB-II-Quote, gemessen als der Anteil der Personen im SGB-II-Leistungsbezug an der Bevölkerung unter 65 Jahren, innerhalb der Kernstadt mit der des Umlands im Zeitraum 2008 bis 2017 verglichen. Die Ergebnisse liefern eine erste Einschätzung, ob es im Umland im Vergleich zu der Kernstadt zu einem überproportionalen Anstieg der SGB-II-Quote gekommen ist. In der Interpretation zeigt sich kein genereller Trend (siehe Abbildung 1).

In einigen StadtRegionen (z. B. Leipzig oder Essen) zeigen sich annähernd gleiche prozentuale Entwicklungen der Werte für Kernstadt und Umland; in anderen Stadtregionen (z. B. Braunschweig oder Augsburg) nahm die SGB-II-Quote bis 2017 in der Kernstadt stärker ab als im Umland. Die Ausgangswerte im Umland sind in der Regel allerdings deutlich niedriger als in den Kernstädten und in den letzten Jahren zeigen sich wieder stärkere Anstiege in den Kernstädten.

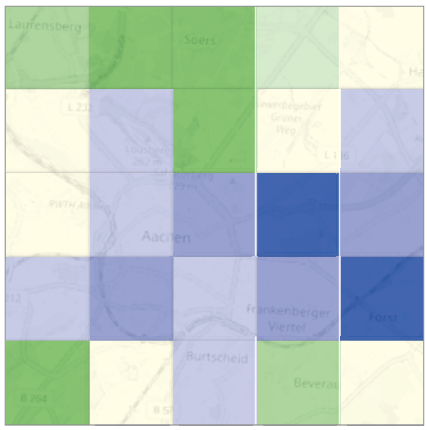
Dieser in der deutschen Forschung durch die einfache Datenverfügbarkeit weit verbreitete Analyseansatz, SGB-II-Quoten zur Erfassung von Einkommensarmut zu verwenden, liefert eine erste Einschätzung über Stadt-Umland-Entwicklungen. Allerdings können darüber keine kleinräumigen Armutskonzentrationen oder Bewegungsmuster

für das Wanderungs- und Wohnstandortverhalten von Haushalten in die Analyse einbezogen werden.

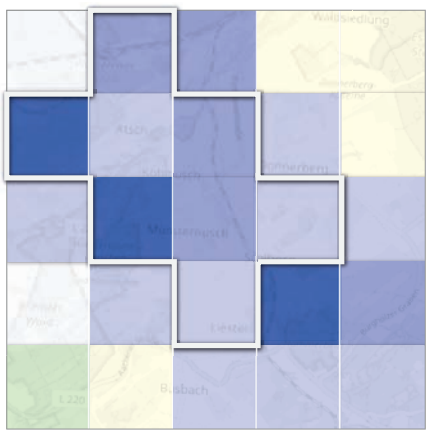
Als zentrale Methode der quantitativen Raumanalyse wurde im Projekt deshalb eine kleinräumigere Betrachtung in 1 x 1 Kilometer großen Gitterzellen gewählt. Es wurden Kaufkraftdaten aus der Marktforschung für das Jahr 2017 als eine Annäherung an das real verfügbare mittlere Einkommen aller Haushalte genutzt. Als Kaufkraft wird das Haushaltseinkommen aus Erwerbstätigkeit, Kapitalerträgen, Vermietung und Verpachtung sowie Transferleistungen definiert und um Ausgaben wie Steuern oder Sozialversicherungsbeiträge bereinigt (RWI/microm 2018). Die Auswertung der Kaufkraftdaten erfolgt mit der geostatistischen Getis I Methode (Getis/Ord 2010). Negative Abweichungen und lokale Konzentrationen unterdurchschnittlicher Werte gegenüber dem Stadtmittel werden als sogenannte „Coldspots“ kartiert und als Indikator der Armutsgefährdung von Haushalten interpretiert.

Die im Projekt erzeugte Visualisierung in interaktiven Karten zeigt auf eine neuartige Weise kleinräumige Armutskonzentrationen innerhalb einer Stadtregion auf. Im Vergleich zu den bekannten Vorgehensweisen, Armut über die Zahl der Empfänger*innen von Sozialleistungen zu erfassen, entstehen somit räumliche Analysepotenziale, um auch niedrigverdienende Haushalte ohne Leistungsbezug – im Englischen die sogenannten „working poor“ – in die Betrachtung einzubeziehen. Eine kleinräumige Darstellung deren räumlicher Verteilung ist mit amtlichen Daten in Deutschland derzeit nicht möglich. Aufgrund des hohen Anteils dieser Haushalte kann es aber durchaus wertvoll sein, diese Verteilung über die Kartierung räumlicher Indikatoren in einer Coldspot-Analyse zu beschreiben.

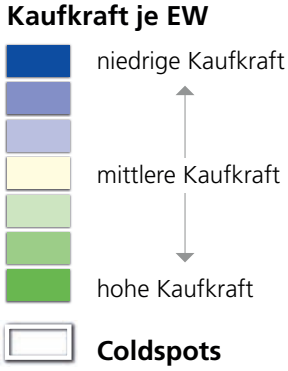
Die der Coldspot-Analyse zugrundeliegenden Daten des RWI – Leibniz Institut für Wirtschaftsforschung können für Forschungszwecke bezogen werden. Da es sich um Durchschnittswerte



Keine Coldspots identifiziert:
Zellen mit niedriger Kaufkraft, die von Zellen mit hoher Kaufkraft umgeben sind.



Coldspots identifiziert:
Zellen mit niedriger Kaufkraft, die von Zellen mit niedriger Kaufkraft umgeben sind.



Datenbasis: RWI; microm (2020): RWI-GEO-GRID: Socio-economic data on grid level- Scientific Use File (wave 9). Version: 1. RWI - Leibniz Institute for Economic Research. Dataset. http://doi.org/10.7807/microm:suf:V9

Abbildung 2: Herangehensweise bei der Coldspot-Analyse: Datenauflösung 1×1 Kilometer große Gitterzellen. Grundlage: Kaufkraft je Einwohner*in 2017. Quelle: Eigene Darstellung der Autor*innen.

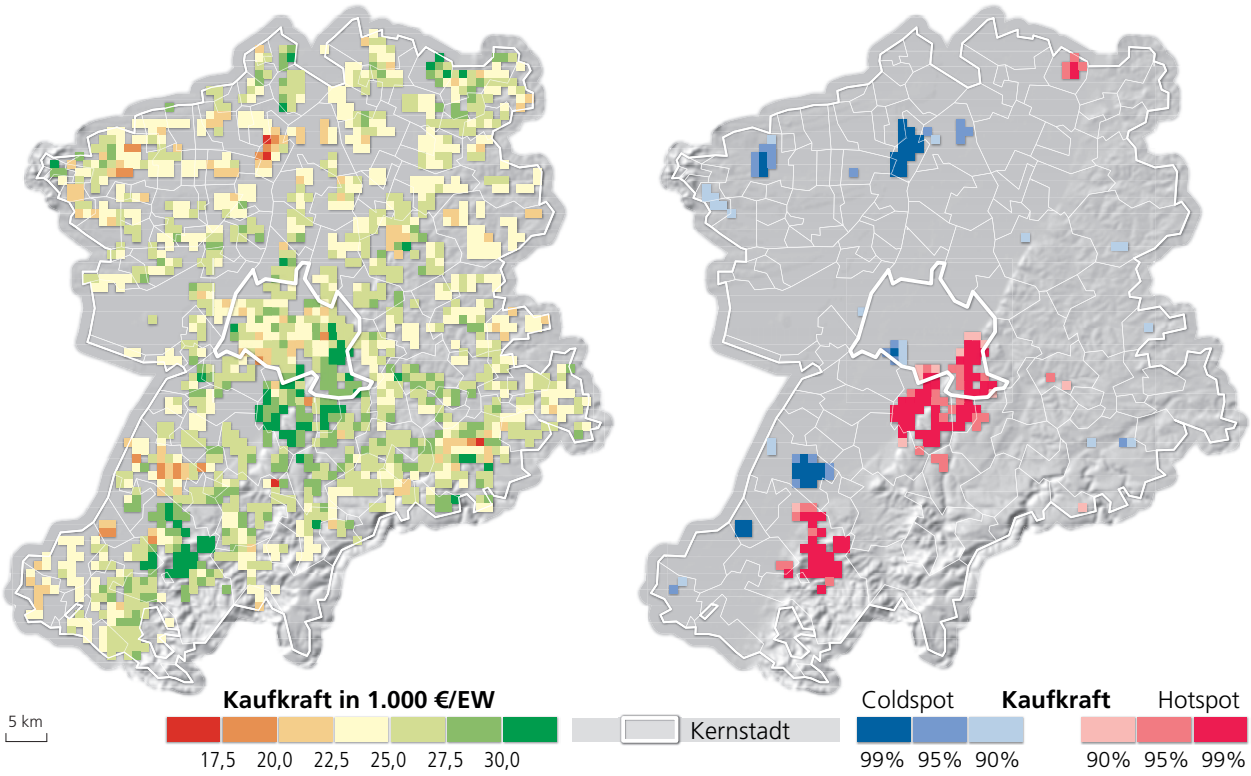


Abbildung 3: Kaufkraft 2017 und entsprechende Darstellung der Coldspot-Analyse am Beispiel der StadtRegion Karlsruhe. Quelle: Eigene Darstellung der Autor*innen.

handelt, können keine Aussagen zur Anzahl einkommensarmer Haushalte innerhalb der Gitterzellen getroffen werden. Die Coldspot-Analyse zeigt, wo mit hoher Wahrscheinlichkeit räumliche Konzentrationen unterdurchschnittlicher Kaufkraft in der Stadt anzutreffen sind. Der Algorithmus vergleicht dabei nicht nur die Werte einer einzelnen Zelle mit der Stadtregion, sondern bezieht auch die Werte von Nachbarzellen als räumliche Vergleichskulisse mit ein (siehe Abbildung 2).

Mit dieser Methode wird dem Konzept der relativen Armut (d. h. der Abweichung von einem Mittelwert) eine stadtregionale Bezugsgröße gegenübergestellt und den heterogenen Kaufkraftniveaus deutscher Stadtregionen Rechnung getragen. Durch die höhere Auflösung der Gitterzellen gegenüber Daten der Regionalstatistik können zudem deutlich kleinräumigere Aussagen getroffen werden (siehe Abbildung 3 für das Beispiel Karlsruhe).

Die interaktiven Webkarten für 33 deutsche StadtRegionen sind auf dem Geomonitoring-Portal des ILS - Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung veröffentlicht:

https://ils-geomonitoring.de/maps/505/view#/

An dieser Stelle soll auf einen dritten Ansatz hingewiesen werden, der nochmals deutlich kleinteiliger ansetzt und Armut auf eine Benachteiligung der Lebenslage bezieht. Damit sind nicht nur finanzielle Aspekte gemeint, sondern auch Unterschiede in der räumlichen Ausstattungsqualität von Wohnlagen im Hinblick auf Lebensqualität und Chancengleichheit. Eine Benachteiligung ist beispielsweise gegeben, wenn Personen an Orten mit einer hohen Lärmbelastung und ohne Zugang zu Erholungsräumen oder Anbindung an den öffentlichen Nahverkehr leben.

Der Ansatz bezieht unter anderem die Wohnkosten, den Anteil von SGB-II-Empfangenden und die Kaufkraft sowie die Ausstattung mit Einrichtungen des alltäglichen Lebens und die Lärmbelastung mit ein. Eine Benachteiligung liegt vor, wenn mehrere negative Einflussfaktoren vorliegen. Der Index ist ein relatives Maß und vergleicht Wohnlagen miteinander. Dabei werden die einzelnen Indikatoren standardisiert und zu einem einzelnen Index aggregiert.

Die detailreiche Betrachtung nach dem Lebenslagenansatz (Weisser 1978) bietet zwar einen deutlich detaillierteren Blick auf benachteiligte Räume, ist datentechnisch allerdings anspruchsvoll und nur mit kostspieligen mikrogeografischen Daten aus der Marktforschung leistbar. Dabei kann es aufgrund der Kleinräumigkeit der Ergebniskartierung zu einer Stigmatisierung und zu einem Imageverlust für betroffene Wohnlagen kommen.

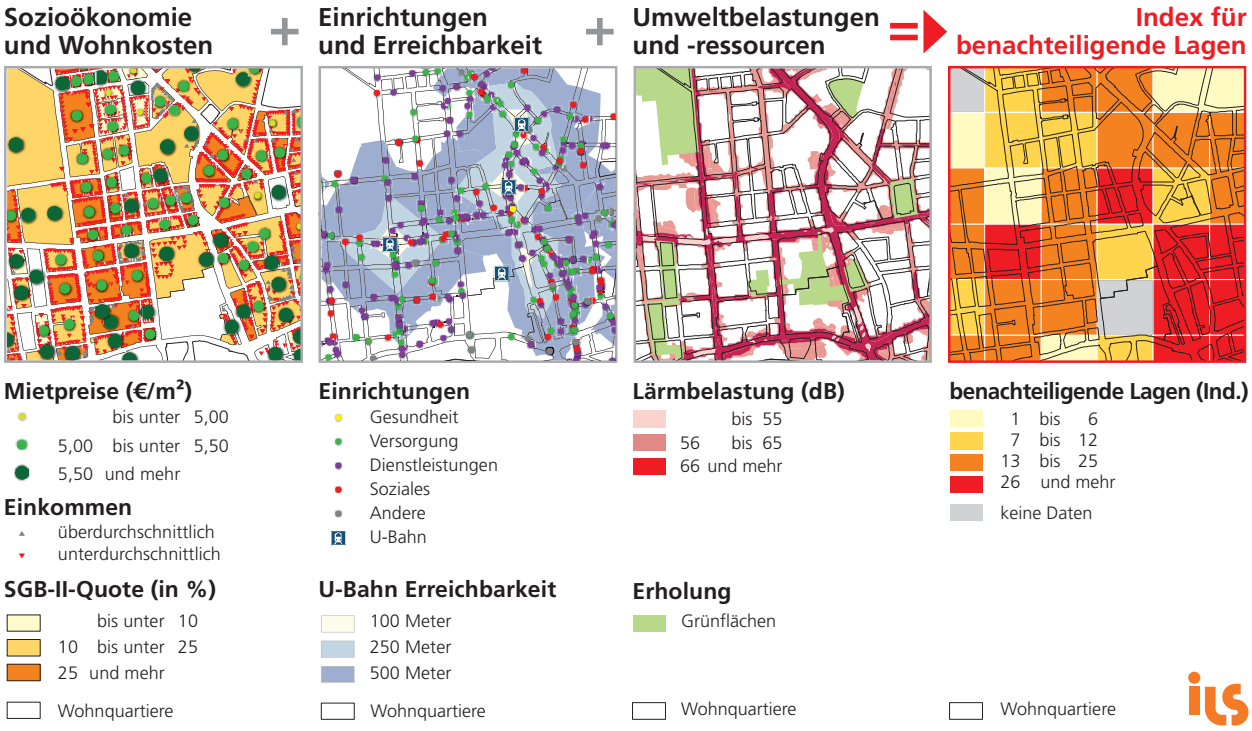


Abbildung 4: Analysekonzept für den Lebenslagenansatz benachteiligender Wohnlagen. Quelle: Erstveröffentlichung in leicht veränderter Form in Fina et al. 2023.

Der Ansatz wurde im Projekt deshalb zwar in ausgewählten Coldspots erprobt, auf eine Veröffentlichung konkreter Ergebnisse wird aber verzichtet.

VERTIEFENDE ANALYSE IN DREI STADTREGIONEN

Auf Grundlage der Ergebnisse der Coldspot-Analyse sowie weiterer quantitativer Analysen zur Entwicklung von 33 Großstädten im Vergleich mit ihrem Umland wurden die drei Stadtregionen Aachen, Karlsruhe und Leipzig für die vertiefte, qualitativ-interpretative Analyse ausgewählt (zum Auswahlprozess siehe im Einzelnen Weck et al. 2023; Pfaffenbach et al. 2023). Ein vergleichender Fallstudienansatz wurde gewählt, um aus der gegenüberstellenden Analyseperspektive Faktoren zu verstehen, die eine Dezentralisierung oder Suburbanisierung einkommensarmer Haushalte beeinflussen. Im Auswahlprozess der Stadtregionen wurde auf Ähnlichkeiten (z. B. eher monozentrisch strukturierte Stadtregionen) geachtet wie auch auf Varianz (Stadtregionen in Ost- und Westdeutschland und unterschiedliche sozioökonomische Merkmale der beiden westdeutschen Stadtregionen). Die entscheidende Variable im Auswahlprozess stellte die Abweichung der Kaufkraft je Einwohner*in in den Coldspots von der Kaufkraft je Einwohner*in der Stadtregion für das Jahr 2017 sowie die Veränderung der Kaufkraft in den Coldspots zwischen 2009 und 2017 dar (siehe Tabelle 1). Diese Variable wurde ausgewählt, da eine hohe und steigende Abweichung der Kaufkraft in den Coldspots auf zunehmende Ungleichheiten innerhalb der Stadtregionen hindeutet.

Zusätzlich zu den drei Großstädten wurde je Stadtregion eine Umlandkommune für die vertiefende Untersuchung ausgewählt. Dabei handelte es sich um Mittelstädte, die entsprechend der Coldspot-Analyse mindestens einen eindeutigen Coldspot aufzeigen und eine Entfernung von ca. 15–35 km zur Großstadt aufweisen. Um negative Zuschreibungen zu vermeiden, werden die Namen der Mittelstädte weder in diesem Bericht noch in den anderen Veröffentlichungen genannt.

In den drei ausgewählten Stadtregionen wurden die Verteilungsmuster interpretiert sowie die zugrundeliegenden Faktoren der Konzentrationen kaufkraftarmer Haushalte mit lokalen Expert*innen diskutiert. Das Forschungsteam führte insgesamt 26 Interviews durch. Zwölf Interviews wurden in den drei Großstädten geführt und 14 Interviews in den drei Umlandkommunen (siehe Tabelle 2). Bei der Auswahl der Expert*innen wurde darauf geachtet, dass eine ähnliche Fachexpertise in allen Städten abgedeckt wurde. Als Grundlage der Gespräche dienten die kartografische Umsetzung der Coldspot-Analyse sowie Dokumenten- und Literaturanalysen (Wohnungsmarkt- und Stadtentwicklungsberichte, etc.).

Tabelle 1: Merkmale der ausgewählten Stadtregionen. Quelle: Eigene Darstellung der Autor*innen. Erstveröffentlichung in leicht veränderter Form in Pfaffenbach et al. 2023.

STADTREGIONEN (BEVÖLKERUNG 2017)	**KAUFKRAFT** JE EINWOHNER*IN				**SGB-II-QUOTE**		**ANGEBOTSMIETEN**	
	STADT-REGION	**COLD-SPOTS**	**ABWEICHUNG DER COLDSPOTS VON DER STADTREGION**		**STADTREGION**		**STADTREGION**	
	2017	2017	2017	2009–2017	2019	2008–2019	2018	2009–2018
Aachen (797.459)	21.796 €	18.896 €	-13,3 %	+1,5 %	11,5 %	+0,2 %	8,5 €/m²	+2,6 €/m²
Karlsruhe (1.637.278)	24.866 €	20.710 €	-16,7 %	+0,6 %	5,4 %	-0,4 %	9,5 €/m²	+2,9 €/m²
Leipzig (1.175.854)	20.620 €	17.606 €	-14,6 %	+7,3 %	10,9 %	-7,9 %	7,0 €/m²	+2,1 €/m²

Quelle: ILS-Monitoring StadtRegionen (ILS o.J.) unter Verwendung von Daten der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder 2021 (Bevölkerung) und Daten der Bundesagentur für Arbeit 2021 (SGB-II-Quote); RWI/microm 2018 (Kaufkraft); RWI/ImmobilienScout24 2020 (Angebotsmieten).

ERGEBNISSE DER COLDSPOT-ANALYSE – DIE MAKROEBENE

Die Ergebnisse der Coldspot-Analyse zu den Wohnstandorten einkommensarmer Haushalte wurden durch die Expertiseinterviews bestärkt. Den Lokalexpert*innen, sowohl in den Großstädten als auch in den Umlandkommunen, waren die über die Analyse dargestellten Coldspots als persistente Armutskonzentrationen bekannt. Die Coldspot-Analyse unter Verwendung des Kaufkraftindikators scheint somit geeignet, um räumliche Muster der Verteilung von einkommensarmen und -reichen Haushalten in Stadtregionen aufzuzeigen.

In jeder Großstadt konnte mindestens ein Coldspot bestätigt werden, der jeweils etwa dem Gebiet eines Stadtviertels entspricht (siehe Abbildung 5). In der Regel erklären die befragten Expert*innen diese innerstädtischen Coldspots mit Charakteristika des lokalen Wohnungsmarkts (Ausstattung und baulicher Zustand von Wohngebäuden, Eigentümerstruktur, Verfügbarkeit bezahlbaren Wohnraums, etc.).

In Karlsruhe zeigt sich hier innerhalb des Stadtgebietes ein recht nivelliertes Ergebnis, da sich bis auf einen sichtbaren Coldspot keine großräumigen Konzentrationen kaufkraftarmer Haushalte zeigen. Über unsere Messmethode sind solitäre Armutslagen (einzelnes Haus, einige wenige Häuser) allerdings auch nicht sichtbar. In Aachen und Leipzig werden je ein (ehemaliges) innerstädtisches Stadterneuerungsgebiet als Coldspot ausgewiesen und in Leipzig darüber hinaus auch eine Großwohnsiedlung.

Die Coldspots im Umland der Großstädte umfassen teilweise ganze Stadtgebiete und liegen oft in der strukturellen, ökonomischen Historie der Umlandstädte begründet. So sind Städte im Umland von Aachen und Leipzig durch eine Bergbauvergangenheit geprägt und heute mit den Herausforderungen des Strukturwandels konfrontiert.

Tabelle 2: Liste der befragten Expert*innen. Quelle: Eigene Darstellung der Autor*innen.

GROSSSTÄDTE	**MITTELSTÄDTE IM UMLAND**
12 Interviews mit 24 Expert*innen:	**14 Interviews mit 21 Expert*innen:**
• 6 Stadtverwaltungen • 1 Sozialverband • 1 Wohnungsanbieter • 2 Regionalverwaltungen • 2 Forschungseinrichtungen	• 3 Stadtverwaltungen • 7 Sozialverbände bzw. soziale Infrastruktur • 1 Bildungseinrichtung • 1 Jobcenter • 2 Wohnungsanbieter

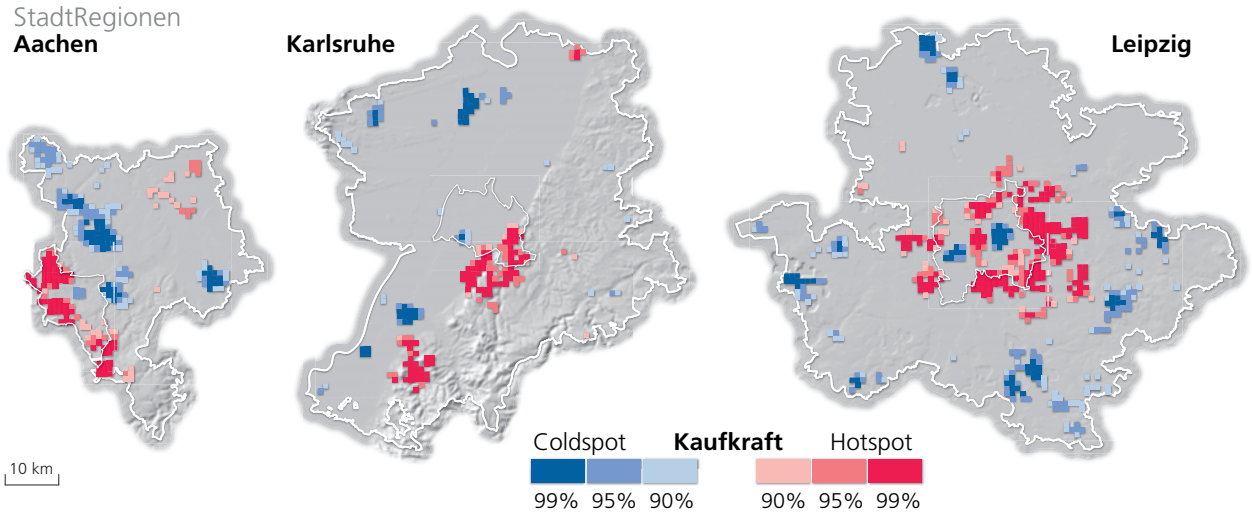


Abbildung 5: Die Ergebnisse der Coldspot-Analyse (räumliche Konzentration blau eingefärbter Zellen) für die drei StadtRegionen. Quelle: Eigene Darstellung der Autor*innen. Anmerkung: die rot eingefärbten Zellen zeigen Konzentrationen überdurchschnittlicher Kaufkraft.

Die Coldspots im Umland von Karlsruhe hingegen werden von den lokalen Expert*innen hauptsächlich durch in der Vergangenheit liegende Zuweisungspolitiken für Zuwanderer (z. B. Spätaussiedler) oder die Präsenz von Niedriglohnbeschäftigung durch bestimmte Arbeitgeber begründet.

ERKLÄRUNGSFAKTOREN FÜR DIE KONZENTRATION VON EINKOMMENSARMEN HAUSHALTEN IN DEN DREI GROSSSTÄDTEN

Ausschlaggebende Ursachen für die Konzentrationsprozesse (Coldspot-Analyse) in den drei untersuchten Großstädten sehen die Expert*innen in Entwicklungen und Merkmalen des Wohnungsmarktes. So werden die Qualität des Gebäudebestands, die spezifische Gebäudetypologie, die Eigentümerstruktur sowie das Angebot an preisgebundenen Wohnungen als Hauptfaktoren für die Konzentrationsräume geringer Kaufkraft angesehen

(zu den Erklärungsfaktoren für die Großstädte siehe ausführlicher Weck et al. 2023). Die Verfügbarkeit bezahlbaren Wohnraums (privat oder öffentlich) ist in den drei Städten sehr unterschiedlich, was sich auf spezifische Stadtentwicklungsprozesse wie auch lokale Wohnungsmarktpolitik zurückführen lässt.

Der Aachener Wohnungsmarkt ist durch einen stagnierenden und künftig zurückgehenden Bestand an preisgebundenem Wohnraum und einen geringen Anteil an genossenschaftlichen und/oder kommunalen Wohnungen, dafür aber durch eine Vielzahl an Privateigentümer*innen geprägt. Die Versorgung einkommensarmer Haushalte mit Wohnraum wird in Aachen demnach langfristig kritisch gesehen. So rechnen lokale Expert*innen damit, dass Geringverdienende in Zukunft auf marginale Wohnstandorte der Stadtregion außerhalb der Großstadt ausweichen müssen.

In Karlsruhe hingegen hat die kommunale Wohnungsbaugesellschaft einen wesentlichen Einfluss auf das Angebot an preisgünstigem Wohnraum und bietet einen Großteil ihres Bestandes zu einem unterdurchschnittlichen Mietpreis an. Zusätzlich weist die Stadt Karlsruhe in den letzten Jahren einen stetig wachsenden Bestand an preisgebundenem Wohnraum auf. Dadurch sehen die lokalen Expert*innen die Versorgung einkommensarmer Haushalte innerhalb der Stadtgrenze als nach wie vor gesichert.

Während die Wohnungsmärkte in Aachen und Karlsruhe aktuell bereits als stark angespannt anzusehen sind, ist der Wohnungsmarkt in Leipzig als noch entspannt einzuordnen. Demnach verfügt die Stadt trotz einer drastischen Bevölkerungszunahme der letzten zehn Jahre weiterhin über ausreichend Leerstand in Wohngebäuden und über für den Wohnungsbau mobilisierbare Potenzialflächen. Zudem ist ein signifikanter Anteil der Wohnungen im Besitz von Genossenschaften und der kommunalen Wohn- und Baugesellschaft, wodurch insgesamt die Wohnungsmarktversorgung der Bevölkerung, einschließlich der einkommensarmen Haushalte, laut Lokalexpert*innen aktuell gesichert ist. Allerdings ist der noch verfügbare preisgünstige Bestand räumlich auf einige wenige Stadtlagen beschränkt, die als Coldspots identifiziert wurden. Lokalexpert*innen bezeichnen diese daher auch als „Inseln des Bezahlbaren“, da sich in diesen Lagen preisgünstige und -gebundene Wohnungen häufen und sie somit oft die einzige Wohnalternative für einkommensarme Haushalte innerhalb der Stadtgrenzen darstellen.

In den untersuchten Großstädten führt die Verknappung preisgünstigen Wohnraums daher den Expert*innen zufolge zu einer zunehmenden Einschränkung in der Wohnstandortwahl und den Wahlmöglichkeiten einkommensarmer Haushalte. Stadtspezifisch kann sich dadurch die Segregation einer benachteiligten Bevölkerung in ebenfalls benachteiligten Wohnquartieren verstärken. Die Verknappung preisgünstigen Wohnraums durch Gentrifizierung wurde in Aachen und Leipzig als Erklärungsfaktor benannt, nicht aber in Karlsruhe. Somit zeigen sich lokale Besonderheiten des Wohnungsmarktes und des Wohnstandortverhaltens neben generalisierenden Wirkmechanismen.

ERGEBNISSE AUS DEN UMLANDKOMMUNEN

Ähnlich wie in den Großstädten waren den lokalen Expert*innen in den Mittelstädten die durch die Analyse von Kaufkraftdaten identifizierten Verteilungs- und Konzentrationsmuster einkommensarmer Haushalte weitgehend bekannt. Aus ihrer Sicht ließen sich diese Konzentrationen vorrangig durch die räumliche Verteilung von Wohngebäuden mit bezahlbarem Wohnraum, z. B. Sozialwohnungen, erklären. In den Mittelstädten sehen die interviewten Expert*innen den Verbleib von einkommensarmen Haushalten als

Ursache der Konzentrationsmuster in ihren Städten. Sie vermuten eher die selektive Abwanderung kaufkraftstärkerer Haushalte (zu den Ergebnissen für die Umlandkommunen siehe ausführlicher Pfaffenbach et al. 2023).

Die Einschätzung der großstädtischen Expert*innen, dass es bislang keine Verdrängungsprozesse von einkommensarmen Haushalten aus den Großstädten in die Umlandkommunen gäbe, haben die Expert*innen der Mittelstädte geteilt. Vielmehr wird in den Mittelstädten vermutet, dass einkommensarme Haushalte aus kleineren, umliegenden Gemeinden angezogen werden. Dies ist zum Teil auf ein größeres Angebot an sozialen Dienstleistungen, wie z. B. der Wohlfahrtsverbände, zurückzuführen, die damit eine Versorgungsfunktion auch für die bedürftige Bevölkerung im Umland übernehmen. Zudem bieten einige Mittelstädte einen größeren Bestand an bezahlbarem (Miet-)Wohnraum als die Gemeinden in ihrem Umland.

Im Gegensatz zu den Großstädten wird in den Mittelstädten unter den derzeitigen Bedingungen kein weiterer sozialer Wohnungsbau geplant. Entsprechend ist auch hier der Bestand rückläufig. Vielmehr fokussieren die Mittelstädte auf Zuziehende mit hoher Kaufkraft. So werden in allen drei Mittelstädten Neubauten in einem mittleren bis höheren Preissegment realisiert.

ANALYSE DER ERGEBNISSE ZUR SUBURBANISIERUNG VON ARMUT

Die Ergebnisse der Studie bestätigen die Rolle des sozialstaatlichen Sicherungssystems in Deutschland als einen Faktor, der die Verdrängung einkommensarmer Haushalte über die Stadtgrenzen ins Umland begrenzt, gerade im Vergleich zu Ländern mit einem stärker deregulierten Wohnungsmarkt wie den Vereinigten Staaten oder Großbritannien. Haushalte, die staatliche Leistungen der Grundsicherung erhalten, bekommen die Kosten der Unterkunft von der Kommune bis zu einer zulässigen Mietobergrenze erstattet und werden daher nicht automatisch durch steigende Mieten aus ihren Wohnungen und dem Wohnstandort verdrängt. Übersteigen die Mietkosten die zulässige kommunale Mietobergrenze, wächst der Druck auf Haushalte, in eine günstigere Wohnung umzuziehen. In Städten, in denen es für Leistungsempfänger*innen keine günstigere adäquate Wohnung und somit keine Alternative gibt, finanzieren Kommunen zum Teil auch Mieten über der Mietobergrenze. Dies verhindert die Verdrängung von Haushalten, belastet allerdings die kommunalen Haushalte, die somit die Mietsteigerungen der letzten Jahre mitfinanzieren.

Hier sind Kommunen im Vorteil, die über einen hohen Bestand an Sozialwohnungen bzw. Wohnungsbeständen von nicht-renditeorientierten Wohnungsunternehmen verfügen. So verfügt die Stadt Karlsruhe über einen im bundesweiten Vergleich hohen Anteil an Mietwohnungen im preisgedämpften Bereich und hat den Bestand der neu entstandenen Sozialmietwohnungen in den letzten Jahren gesteigert. Rund 29 % der Wohnungen sind im Besitz von Unternehmen mit nicht-renditeorientierter Ausrichtung, inklusive der Bestände des kommunalen Immobilienunternehmens Volkswohnung (Stadt Karlsruhe 2021: 84). Gleichwohl entspricht auch in Städten wie Karlsruhe, mit diesen ausgesprochen günstigen Ausgangsvoraussetzungen, das Angebot bei weitem nicht mehr der Nachfrage nach preisgünstigem Wohnraum.

Dies führt nach Meinung der Expert*innen dazu, dass Haushalte mit niedrigem Einkommen zunehmend in suboptimalen (zu teuren, zu kleinen, zu großen) Wohnungen verharren, weil keine adäquate Wohnung nahräumlich oder in vergleichbarer Lage gefunden werden kann. In Städten wie Leipzig mit einem hohen Bestand an preisgünstigem Wohnraum kommt es zu verstärkter innerstädtischer Segregation, wenn angesichts steigender Mieten Haushalte mit niedrigem Einkommen auf wenige „Inseln der Bezahlbarkeit“ angewiesen sind. Damit werden die Erfolge einer auf Desegregation und soziale Mischung ausgerichteten Politik (u. a. durch integrierte Quartierserneuerungsprogramme) wiederum rückgängig gemacht.

In Aachen und Leipzig ist, wie in den meisten deutschen Städten, der Bestand an Wohnungen mit Miet-

preis- und Belegungsbindung, auf die die Kommune bei der Unterbringung von einkommensarmen Haushalten zurück-greifen kann, insgesamt rückläufig, auch wenn die Städte in den letzten Jahren verstärkt die Schaffung von mietpreis- und belegungsgebundenem Mietwohnraum fördern (Stadt Aachen 2022; Stadt Leipzig 2022).

Damit sind wohnungssuchende einkommensarme Haushalte zunehmend auf den frei finanzierten Wohnungsmarkt angewiesen. In Aachen etwa liegt der mittlere Quadratmeterpreis mit 9,50 Euro für frei finanzierte Wohnungen jedoch mittlerweile rund 4,00 Euro über dem für Wohnungen mit Belegungsbindung (Stadt Aachen 2022: 70). Während Haushalte mit Bestandsmietverträgen teils noch zu günstigen Mieten wohnen können, konkurrieren neuzuziehende Haushalte und Haushalte, die umziehen müssen, immer stärker um die wenigen preisgünstigen Wohnungen in zentralen, städtischen Lagen. Diese Haushalte spüren die Entwicklungen der letzten Jahre mit hohen Mietpreissteigerungen auf dem frei finanzierten Markt einerseits und die Auswirkungen der nachlassenden Investitionen in den Sozialwohnungsbestand andererseits, am stärksten.

Dezentrale und über die Stadt verteilte Wohnungen mit Mietpreis- und Belegungsbindung sind wichtig, damit einkommensarme Haushalte Zugang zu bezahlbarem Wohnraum in unterschiedlichen Stadtteilen finden und nicht auf einige wenige Segmente in teils stigmatisierten Lagen angewiesen sind.

Fast alle Expert*innen in den Groß- und Mittelstädten haben in den Interviews unter einkommensarmen Haushalten solche mit staatlichen Leistungen der Grundsicherung verstanden. Haushalte mit geringen Erwerbs- oder Renteneinkünften, die keine Sozialleistungen beziehen, stehen demnach bislang nicht im Fokus der Kommunen. Aus diesem Grund ließ sich resümieren, dass Erwerbsarmut eine Art „blinder Fleck“ der kommunalen Sozialplanung zu sein scheint (Pfaffenbach et al. 2023).

FAZIT

Die Analysen zeigen, dass es zu keiner großflächigen Suburbanisierung von Armut gekommen ist. Stattdessen gibt es vereinzelte, räumliche Konzentrationen kaufkraftschwacher Haushalte sowohl im Stadtumland als teilweise auch in der Großstadt, die von den lokalen Expert*innen als persistent (und nicht sich neu entwickelnd) bezeichnet werden. Aufgrund der Erkenntnisse aus der explorativ angelegten Studie kann somit nicht von Dezentralisierung oder Suburbanisierung der Armut als einem sich abzeichnenden, generellen oder großflächigem Trend in deutschen Stadtregionen gesprochen werden. Großräumige Umzüge über die Stadtgrenze scheinen eher eine Ausnahme gegenüber innerstädtischen Umzügen in bezahlbaren Wohnraum in teils unattraktiven Lagen oder in stigmatisierten Beständen zu sein.

Doch ist einschränkend darauf zu verweisen, dass aufgrund der Datenlage keine Analysen von stadtregionalem Wanderungsverhalten parallel zu den Einschätzungen der Expert*innen in die Auswertung eingehen konnten (Fina et al. 2023).

Auch wenn mit unserer Methodik die Verdrängung einkommensarmer Haushalte über die Stadtgrenzen hinaus nicht als allgemeiner Trend für die drei Stadtregionen bestätigt werden kann, unterstreichen die Ergebnisse die Bedeutung eines stadtregionalen Monitorings. Der explorative Ansatz unter Verwendung von Kaufkraftdaten führte zu zuverlässigen Ergebnissen, die von lokalen Expert*innen bestätigt wurden. Eine Fortschreibung mit den Kaufkraftdaten des RWI ist mittlerweile bis 2021 möglich. Um tiefere Einblicke zu gewinnen, werden jedoch (Wanderungs-)Daten auf Individual- oder Haushaltsebene sowie sozioökonomische Daten auf kleinräumiger Ebene benötigt. Während die Wohnungs- und Arbeitsmärkte zunehmend regionalisiert werden, sind entsprechende Datenbestände oftmals nicht verfügbar, was das Verständnis von stadtregionalen Segregationsprozessen und die Debatte über politische Maßnahmen einschränkt.

Eine engere Zusammenarbeit der datenhaltenden Behörden mit Aufbau eines stadtregionalen Monitorings und Begleitforschung sind Voraussetzung für das entsprechende Prozessverständnis.

Darüber hinaus ist eine stadtregionale Kooperation notwendig, um durch eine regionalisierte Wohnungsmarktpolitik die Wohnmöglichkeiten für einkommensarme Haushalte in Stadt und Umland zu verbessern, z. B. durch Quoten für Sozialwohnungen in neuen Wohngebieten, Bindungsankäufe im Wohnungsbestand, oder die Förderung von nicht-renditeorientierten Anbietern von Wohnraum.

Das Projekt „Suburbanisierung von Armut: Neue räumliche (De)Konzentrationen von niedrigverdienenden und armen Haushalten in deutschen Stadtregionen“ wurde von der DFG im Zeitraum vom 01.04.2021 bis 30.09. 2023 gefördert (Projektnummer 4510-71476).

LITERATUR

Allard, Scott W.; Paisner, Sarah Charnes (2016): The Rise of Suburban Poverty. In: Oxford Handbooks Topics in Politics. https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199935307.013.96.

Bailey, Nick; Minton, Jon (2018): The suburbanisation of poverty in British cities, 2004-16: extent, processes and nature. In: Urban Geography 39, 6, 892–915. https://doi.org/10.1080/02723638.2017.1405689.

Bailey, Nick; Livingston, Mark; Chi, Bin (2023): Housing and welfare reform, and the suburbanisation of poverty in UK cities, 2011-20, OSF Preprints 6gsjk, Center for Open Science. https://ideas.repec.org/p/osf/osfxxx/6gsjk.html.

Beran, Fabian; Nuissl, Henning (2019): Verdrängung auf angespannten Wohnungsmärkten: Das Beispiel Berlin. Ludwigsburg: Wüstenrot Stiftung.

Booi, Hester (2023): Spillover of urban gentrification and changing suburban poverty in the Amsterdam metropolis. In: Urban Studies, online first September 12, 2023. https://doi.org/10.1177/00420980231192232.

Cooke, Thomas J.; Denton, Curtis (2015): The suburbanization of poverty? An alternative perspective. In: Urban Geography 36, 2, 300–313. https://doi.org/10.1080/02723638.2014.973224.

Fina, Stefan; Schmitz, Julian; Weck, Sabine; Pfaffenbach, Carmella; Dobusch, Diane (2023): New measurement approaches to identifying spatial concentrations of poor and low-income households in German city regions. In: Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning, online first September 9, 2023. https://doi.org/10.14512/rur.1715.

Getis, Arthur; Ord, J. Keith (2010): The Analysis of Spatial Association by Use of Distance Statistics. In: Anselin, Luc; Rey, Sergio J. (Hrsg.): Perspectives on Spatial Data Analysis. Advances in Spatial Science. Berlin: Springer, 127–145. https://doi.org/10.1007/978-3-642-01976-0_10.

Hepburn, Peter; Rutan, Devin Q.; Desmond, Matthew (2023): Beyond Urban Displacement: Suburban Poverty and Eviction. In: Urban Affairs Review 59, 3, 759–792. https://doi.org/10.1177/10780874221085676.

Hochstenbach, Cody; Musterd, Sako (2021): A regional geography of gentrification, displacement, and the suburbanisation of poverty: Towards an extended research agenda. In: Area 53, 3, 481–491. https://doi.org/10.1111 / area.12708.

ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (o.J.): Monitoring StadtRegionen. https://ils-stadtregionen.de/ (02.10.2023).

Pfaffenbach, Carmella; Dobusch, Diane; Weck, Sabine; Fina, Stefan; Schmitz, Julian (2023): Verteilungsmuster von Haushalten mit geringer Kaufkraft in deutschen Stadtregionen vor dem Hintergrund der aktuellen Wohnungsmarktentwicklung. In: Berichte. Geographie und Landeskunde, 96, 3, 215–237.

RWI; microm (2018): Sozioökonomische Daten auf Rasterebene (Welle 7). Kaufkraft, Einwohner. RWI-GEO-GRID. Version: 1. RWI – Leibniz-Institute for Economic Research. Dataset. für Wirtschaftsforschung. https://doi.org/10.7807/microm:kaufkraft:v7; supplemented by: https://doi.org/10.7807/microm:einwohner:v7.

RWI; ImmobilienScout24 (2020): Regional Real Estate Price Index for Germany SUF, 2008-1/2020. Version: 1. RWI – Leibniz Institute for Economic Research. Dataset. doi.org/10.7807/immo:redx:suf:v4.

RWI; microm (2020): RWI-GEO-GRID: Socio-economic data on grid level- Scientific Use File (wave 9). RWI-GEO-GRID. Version: 1. RWI – Leibniz Institute for Economic Research. Dataset. doi.org/10.7807/microm:suf:v9.

Sterzer, Lena (2019): Wohnen und Mobilität im Kontext von Fremdbestimmung und Exklusion. Wiesbaden: Springer Fachmedien. https://doi.org/10.1007/978-3-658-24622-8.

Stadt Aachen (2022): Wohnungsmarktbericht 2022. Daten und Fakten zum Aachener Wohnungsmarkt. Aachen. https://www.aachen.de/DE/stadt_buerger/wohnen/Wohnraumentwicklung/Stadt-Aachen_Wohnungsmarktbericht-2022_web.pdf (02.10.2023).

Stadt Karlsruhe (2021): Stadtentwicklungsstrategie 2035 Wohnen und Bauen. Beiträge zur Stadtentwicklung Nr. 59. Karlsruhe: Amt für Stadtentwicklung.

Stadt Leipzig (2022): Soziale Wohnraumförderung. https://www.leipzig.de/bauen-und-wohnen/stadterneuerung-in-leipzig/foerderprogramme/soziale-wohnraumfoerderung (02.10.2023).

Weck, Sabine; Dobusch, Diane; Pfaffenbach, Carmella; Fina, Stefan; Schmitz, Julian (2023): New peripheries in the making? Analysing German cities from the lens of a suburbanisation of poverty. In: Journal of Housing and the Built Environment 38, 2267-2284. https://doi.org/10.1007/s10901-023-10036-y.

Weisser, Gerhard (1978): Beiträge zur Gesellschaftspolitik: philosophische Vorfragen, beratende Sozialwissenschaft, soziale Sicherung, Mitbestimmung, Verteilungs- und Vermögenspolitik, Ordnungspolitik, besonders Einzelwirtschaftspolitik. Göttingen.

IMPRESSUM

Herausgegeben vom
ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH

Brüderweg 22–24
44135 Dortmund
Postfach 10 17 64
44017 Dortmund

Telefon +49 (0)231 90 51–0
Telefax +49 (0)231 90 51–155

poststelle@ils-forschung.de
www.ils-forschung.de

ils-forschung
stadt_land_forschung
@ilsforschung@wisskomm.social
ilsforschung
ILS Forschung

Ausgabe ILS-TRENDS 01/24

© ILS 2024, alle Rechte vorbehalten

Gedruckt auf Recycling-Offset, aus 100% Altpapier, FSC® zertifiziert und EU Eco-Label ausgezeichnet

ISSN: 2701-4738 (Print)
ISSN: 2701-4746 (Online)

https://doi.org/10.58122/v6dq-d924

Fotos
AdobeStock_65865861, _69760542, _403459510, _546637459, _244094814, _519022096, _694798022, _299585132

Layout
Silke Pfeifer
Cedric Müller

Kartografie
Jutta Rönsch

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung