

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1378

**Steuerung sozialer und ethnischer
Segregation durch städtebauliche
Planungsinstrumente**

Von

Stefanie Ramsauer



Duncker & Humblot · Berlin

STEFANIE RAMSAUER

Steuerung sozialer und ethnischer Segregation
durch städtebauliche Planungsinstrumente

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1378

Steuerung sozialer und ethnischer Segregation durch städtebauliche Planungsinstrumente

Von

Stefanie Ramsauer



Duncker & Humblot · Berlin

Der Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Hamburg
hat diese Arbeit im Jahre 2017 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2018 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde
Druck: buchbücher.de gmbh, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 978-3-428-15335-0 (Print)
ISBN 978-3-428-55335-8 (E-Book)
ISBN 978-3-428-85335-9 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Marzahn-Hellersdorf in Berlin, Duisburg-Marxloh, Gelsenkirchen-Buer und die Dortmunder Nordstadt: Diese Stadtquartiere sind oft genannte Beispiele für das Sichtbarwerden einer wachsenden sozialen Spaltung deutscher Großstädte. Sozialgesellschaftliche Unterschiede spiegeln sich räumlich wider. Bevölkerungsgruppen siedeln sich zunehmend nicht nur nach sozialen, sondern auch nach ethnischen Merkmalen in bestimmten Stadtteilen an. Soziologisch wird dies als soziale bzw. ethnische *Segregation* bezeichnet.

Dieses Phänomen ist als solches zwar nicht neu, tritt aber in jüngerer Zeit vermehrt und mit neuer Dynamik auf. Soziale und ethnische Segregation wird daher zunehmend als Problem angesehen, das zu den unterschiedlichsten Missständen in den Wohnquartieren führt, insbesondere zur Entstehung „sozialer Brennpunkte“ beiträgt. Diese Tendenz verschärft sich durch die wachsende Ungleichheit der Arbeitseinkommen¹, weshalb Bevölkerungsgruppen mit geringem Einkommen massive Zugangsprobleme auf dem Wohnungsmarkt haben und damit zwangsläufig auf günstige Wohnquartiere ausweichen müssen. Außerdem besteht die Gefahr, dass auch ethnische Segregation durch die steigende Zahl von Flüchtlingen, die in den Jahren 2015 und 2016 nach Deutschland gekommen sind, weiter zunehmen wird.

Zwar bewertet die sozialwissenschaftliche Literatur soziale und ethnische Segregation nicht per se als problematisch, sie geht überwiegend aber davon aus, dass segregierte Quartiere tendenziell sozial instabiler und deshalb vermehrt von sozialen Problemen betroffen sind. Bewohner sozial segregierter Quartiere sind oft sozialen und sonstigen Benachteiligungen und Ausgrenzungen ausgesetzt. Bei ethnisch segregierten Quartieren wird die Tendenz gesehen, dass sich in den Wohnquartieren parallele kulturelle und soziale Strukturen entwickeln bzw. verfestigen, die durch die in den Herkunftsländern jeweils vorherrschenden Wertevorstellungen geprägt sind.

Dieser Befund gibt Anlass, soziale und ethnische Segregation sowie deren Folgen in einen juristischen Kontext zu stellen und die Frage zu untersuchen, welche rechtlichen Steuerungsmöglichkeiten den Städten zur Verfügung stehen, um soziale und ethnische Segregation zu vermeiden bzw. abzubauen und gegen städtebaulich unerwünschte Folgen wirksam vorgehen zu können.

¹ Einkommensungleichheit und soziale Mobilität, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen 1/2017.

Die vorliegende Arbeit soll einen Beitrag dazu leisten, Möglichkeiten öffentlich-rechtlicher Maßnahmen und Instrumente zur Steuerung von sozialer und ethnischer Segregation unter dem spezifischen Gesichtspunkt des Bauplanungsrechts zu ermitteln und dabei zugleich deren Grenzen aufzuzeigen. Das Ziel der Arbeit ist es, die Instrumente des allgemeinen und besonderen Städtebaurechts auf ihre Steuerungsmöglichkeiten zur Vermeidung und zum Abbau sozialer und ethnischer Segregation zu untersuchen. Dabei zeigt sich, dass die städtebauliche Entwicklung wegen der ihr innewohnenden Dynamik durch Planungsinstrumente zwar grundsätzlich nur bedingt steuerbar ist, eine mittelbare Steuerungswirkung zur Vermeidung und zum Abbau von Segregation aber gleichwohl erzielt werden kann. Überlegungen zur Weiterentwicklung des Instrumentariums schließen die Untersuchung ab.

Die Arbeit wurde im Sommersemester 2017 vom Fachbereich Rechtswissenschaften der Universität Hamburg als Dissertation angenommen. Rechtsänderungen sind bis Oktober 2016 berücksichtigt.

Mein besonderer Dank gilt meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. Ivo Appel, der mich bei der Erstellung der Arbeit gefördert und unterstützt hat. Frau Professor Dr. Marion Albers danke ich für die Erstellung des Zweitgutachtens. Danken möchte ich zudem Rechtsanwalt Dr. Lutz Krahnfeld dafür, dass ich meinen Arbeitsplatz in seiner Kanzlei auch nach meiner aktiven Tätigkeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin nutzen durfte. Außerdem danke ich ganz besonders meinen Eltern, Christine und Ulrich Ramsauer, die mich auch bei diesem Vorhaben in vielfältiger Weise unterstützt haben und mir als Gesprächspartner stets eine wertvolle Hilfe waren.

Hamburg, im November 2017

Stefanie Ramsauer

Inhaltsverzeichnis

1. Kapitel

Einleitung und Gang der Untersuchung	15
---	----

2. Kapitel

Das Phänomen der sozialräumlichen Segregation – Begriffsbestimmung, Ursachen und Auswirkungen	22
--	----

A.	Herleitung und Spezifizierung des Begriffs „Segregation“	22
I.	Begriffs- und Definitionsansätze	22
1.	Ursprung des Begriffs „Segregation“ – die Chicagoer Schule	23
2.	Zusammenhang der Begriffe „Segregation“ und „Integration“	26
a)	Was heißt „Integration“?	27
b)	Systemintegration und Sozialintegration	29
aa)	Systemintegration	29
bb)	Abhängigkeiten zwischen Systemintegration und Sozialintegration in Gesellschaften	30
II.	Formen der Segregation	31
1.	Demographische Segregation	32
2.	Soziale Segregation	32
3.	Ethnische Segregation	36
a)	Definition „Migrationshintergrund“ nach der Definition der Statistischen Ämter	37
aa)	Ausländer (ca. 47% aller Personen mit Migrationshintergrund)	38
bb)	Deutsche mit Migrationshintergrund (ca. 53% aller Personen mit Migrationshintergrund)	38
b)	Definition „Migrationshintergrund“ nach der Definition des Deutschen Instituts für Urbanistik	38
c)	Auswirkungen ethnischer Segregation: Integration trotz Segregation?	39
aa)	Systemintegration von Zuwanderern und ethnische Schichtungen	40
bb)	Sozialintegration und Assimilation von Zuwanderern	41
III.	Räumliche Dimension der Segregation: der Quartiersbegriff	43
B.	Historische Entwicklung von Segregation	44
I.	Die Bürger- und die Residenzstadt	44

1. Die Bürgerstadt	44
2. Die Residenzstadt	47
3. Segregation am Beispiel der sog. „Judenviertel“	48
II. Umbruch im Zeitalter der Industrialisierung	49
1. Die Industrialisierung im 19. Jahrhundert und ihre Folgen für die räumliche Verteilung der Stadtbewohner	49
2. Ethnische Segregation am Beispiel der polnischen Zuwanderer im Ruhrgebiet zur Industrialisierung	52
III. Folgen des Ersten Weltkriegs und die Weimarer Zeit	53
1. Soziale Segregation in der Nachkriegszeit und der Weimarer Gesellschaft	53
2. Weitere Entwicklung ethnischer Segregation in der Weimarer Zeit am Beispiel der polnischen Zuwanderer im Ruhrgebiet	55
IV. Zeit des Wiederaufbaus nach dem Zweiten Weltkrieg	56
1. Abbau sozialer Segregation durch Förderung des sozialen Wohnungsbaus	57
2. Ethnische Segregation in der Nachkriegszeit	58
V. DDR und die Wiedervereinigung	60
1. Geringe soziale Segregation in der DDR	60
2. Die Veränderung der Bewohnerstrukturen infolge der Wiedervereinigung	61
3. Ursachen für die Entstehung sozialer und ethnischer Segregation in Deutschland	62
a) Präferenzen und soziale Faktoren	63
b) Wirtschaftliche Ursachen	65
VI. Flüchtlingswellen im 21. Jahrhundert	68
C. Beurteilung von Stadtplanung in Deutschland	69
I. Missstände infolge des Fehlens staatlicher Steuerung	69
II. Entstehung von Stadtplanung und Stadtsoziologie	71
1. Ansätze zur Stadtforschung und zur Stadtplanung	72
a) Erste Stadtforschungsansätze in England	72
b) Die Stadt und das innere städtische Gefüge als sozialwissenschaftlicher Forschungsgegenstand in Deutschland	73
aa) Soziologische Untersuchungen: Weber, Simmel und Durkheim	73
bb) Fazit der stadtsoziologischen Untersuchungen	77
2. Herausbildung verschiedener Modelle des Städtebaus	78
III. Stadtplanung in der Weimarer Zeit	83
1. Wohnungsrechtliche Reformen	83
2. Stadtplanerische Reformen: Einrichtung von Frei- und Naherholungsflächen nach den Vorgaben der Charta von Athen	87
IV. Stadtplanung und sozialer Wohnungsbau nach dem Zweiten Weltkrieg	89
1. Stadtplanung in der Bundesrepublik Deutschland	89

a)	Die Wohnungsbaugesetze und staatliche Förderungen	91
b)	Wirtschaftlicher Aufschwung und das Konzept der Nachbarschaften	91
c)	Zuzugssperren in „überlastete Siedlungsgebiete“	93
d)	Städtebauförderungsgesetz	94
e)	Förderung privater Investitionen	95
2.	Stadtplanung in der DDR	96
3.	Wiedervereinigung	98
a)	Steuerung von Segregation durch Quotierungen	99
b)	Konzeptionelle Grundlage zur nachhaltigen europäischen Stadt: Die Leipzig Charta	100
4.	Integrierte Städteplanung im 21. Jahrhundert	102
D.	Stand der sozialwissenschaftlichen Diskussion zur Bewertung von Segregation	104

3. Kapitel

Segregation im Städtebaurecht 108

A.	Vermeidung von Segregation als städtebaurechtliches Leitbild?	108
I.	Grundsatz bevölkerungsstruktureller Neutralität	108
II.	Wohnbedürfnisse der Bevölkerung und das Ziel der Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen	110
1.	Wohnbedürfnisse der Bevölkerung	110
2.	Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen	112
a)	Sozial instabile Bewohnerstrukturen infolge sozialer Segregation?	112
b)	Sozial instabile Bewohnerstrukturen infolge ethnischer Segregation?	113
c)	Folgerungen für die Auslegung der Planungsleitlinie in § 1 Abs. 6 Nr. 2 BauGB	115
III.	Belange von Flüchtlingen und Asylbegehrenden und ihrer Unterbringung	116
IV.	Fazit: Segregation ist tendenziell städtebaulich unerwünscht	118

4. Kapitel

Planungsrechtliche Steuerungsinstrumente des BauGB 119

A.	Planungsinstrumente des allgemeinen Städtebaurechts	119
I.	Flächennutzungsplan als Instrument des allgemeinen Städtebaurechts zur Steuerung von Segregation	120
II.	Bebauungsplan als Instrument des allgemeinen Städtebaurechts zur Steuerung von Segregation	121
1.	Grundsatz der Angebotsplanung	121

2. Festsetzungsmöglichkeiten nach § 9 Abs. 1 Nr. 7 und 8 BauGB	122
a) Flächen für soziale Wohnraumförderung – § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB	122
aa) Keine Verpflichtung zur Inanspruchnahme von Mitteln der sozialen Wohnraumförderung	123
bb) Steuerungswirkungen im Hinblick auf Segregation	124
b) Personengruppen mit besonderem Wohnbedarf – § 9 Abs. 1 Nr. 8 BauGB	125
aa) Räumlicher Geltungsbereich der Festsetzung	125
bb) Begriff des „besonderen Wohnbedarfs“	126
(1) Bisherige Auffassung	126
(2) Erweiternde Auslegung des § 9 Abs. 1 Nr. 8 BauGB?	128
3. Festsetzungen von Art und Maß der baulichen Nutzung	129
a) Steuerungsmöglichkeiten durch die Art baulicher Nutzung	129
b) Steuerungsmöglichkeiten durch das Maß baulicher Nutzung	130
c) Steuerungsmöglichkeiten durch Festlegung der Bauweise und der überbaubaren Grundstücksflächen	131
d) Fazit: Konzeption der BauNVO tendenziell segregationsfördernd	132
III. Fazit zu den Steuerungsmöglichkeiten von Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen	133
B. Planungsinstrumente des besonderen Städtebaurechts	133
I. Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen nach §§ 136 ff. BauGB	134
1. Instrumente der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme	134
2. Segregation als städtebaulicher Missstand	136
a) Segregation als Substanzschwäche?	136
b) Segregation als Funktionsmangel?	139
aa) Soziale Segregation als Funktionsmangel	139
bb) Ethnische Segregation als Funktionsmangel	141
3. Bekämpfung von Segregation in Sanierungsverfahren	144
a) Abbau von Segregation durch städtebauliche Ordnungs- und Baumaßnahmen?	144
aa) Durchführung von Ordnungs- und Baumaßnahmen zur Bekämpfung sozialer Segregation	145
bb) Durchführung von Ordnungs- und Baumaßnahmen zur Bekämpfung ethnischer Segregation	147
b) Bekämpfung bzw. Vermeidung von sozialer Segregation durch das besondere bodenrechtliche Instrumentarium?	148
aa) Vermeidung der Entstehung sozialer Segregation in anderen Quartieren	149
(1) Konkret-individueller Mieterschutz bei Durchfüh- rung der Sanierung	149
(2) Mietobergrenzen zur Sicherung sozialer Ziele?	150
bb) Ergebnis	152
II. Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen nach §§ 165 ff. BauGB	152

1. Instrumente der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme	154
2. Durchführung städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen zur Steuerung sozialräumlicher Segregation?	155
a) Durchführung städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen in sozial und ethnisch segregierten Quartieren?	155
b) Mittelbare Steuerungswirkungen von Entwicklungsmaßnahmen im Hinblick auf sozialräumliche Segregation	158
aa) Erstmalige Entwicklung	158
bb) Städtebauliche Neuordnung	159
III. Stadtumbaumaßnahmen nach §§ 171a–d BauGB	160
1. Instrumente der Stadtumbaumaßnahme	161
2. Städtebauliche Funktionsverluste in Abgrenzung zu städtebaulichen Funktionschwächen	163
a) Beispiele städtebaulicher Funktionsverluste	163
b) Segregation als städtebaulicher Funktionsverlust	164
aa) Soziale Segregation als städtebaulicher Funktionsverlust i. S. des § 171a Abs. 2 S. 2 BauGB	164
bb) Ethnische Segregation als städtebaulicher Funktionsverlust i. S. des § 171a Abs. 2 S. 2 BauGB	165
3. Anpassungen zur Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Struk- turen	166
a) Förderfähige Maßnahmen gem. Verwaltungsvereinbarung 2015	167
b) Stadtumbaumaßnahmen zur Bekämpfung von Segregation	169
aa) Die Durchführung von Stadtumbaumaßnahmen zum Abbau sozialer Segregation	169
bb) Die Durchführung von Stadtumbaumaßnahmen zum Abbau ethnischer Segregation	171
IV. Maßnahmen der Sozialen Stadt i. S. des § 171e BauGB	172
1. Instrumente der Maßnahmen der Sozialen Stadt	172
2. Segregation als sozialer Missstand und besonderer Entwicklungs- bedarf	174
a) Soziale Segregation als sozialer Missstand	175
b) Ethnische Segregation als sozialer Missstand	176
3. Maßnahmen und Instrumente der Sozialen Stadt zum Abbau von Segregation	178
a) Stabilisierung und Aufwertung von Quartieren mit sozialen Missständen	179
b) Umsetzung von Stabilisierungs- und Aufwertungsmaßnahmen zum Abbau von Segregation	181
aa) Maßnahmen der Sozialen Stadt zum Abbau sozialer Segre- gation	181
bb) Maßnahmen der Sozialen Stadt zum Abbau ethnischer Segregation	183
V. Erhaltungssatzungen und -verordnungen (§ 172 BauGB)	184

1. Instrumente der Erhaltungssatzung	185
2. Erlass der Milieuschutzsatzung zum Schutz der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung und der Vermeidung von Segregation?	186
a) Sozialstruktur im Gebiet und zu befürchtende städtebaulich negative Auswirkungen	187
b) Segregation als städtebaulich nachteilige Folge von Verdrängungsprozessen	188
3. Steuerungsmöglichkeiten durch Instrumente zur Sicherung sozialer Erhaltungsziele im Hinblick auf sozialräumliche Segregation	190
a) Genehmigungsvorbehalt und sonstige Instrumente der Milieuschutzsatzung	190
b) Steuerungsmöglichkeiten im Hinblick auf Segregation	191
aa) Steuerung sozialer Segregation	191
bb) Steuerung ethnischer Segregation	194
VI. Städtebauliche Verträge gem. § 11 BauGB	194
1. Bindungen zur Deckung des Wohnbedarfs von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen	197
a) Belegungs-, Besetzungs- und Benennungsrechte	198
b) Mietpreisbindung	199
c) Steuerungsmöglichkeiten im Hinblick auf soziale und ethnische Segregation	199
aa) Steuerungsmöglichkeiten im Hinblick auf soziale Segregation	199
bb) Steuerungsmöglichkeiten im Hinblick auf ethnische Segregation	200
2. Bindungen zur Deckung des Wohnbedarfs ortsansässiger Bevölkerung – Einheimischenmodelle	201
a) Gemeindliches Zwischenerwerbsmodell	202
b) Einheimischenmodell ohne gemeindlichen Zwischenerwerb	203
aa) Weilheimer Modell	203
bb) Traunsteiner Modell	204
c) Freiwillige Umlegung	205
d) Veräußerung gemeindeeigener Grundstücke	206
3. Steuerungsmöglichkeiten von Einheimischenmodellen im Hinblick auf Segregation	206
4. Rechtmäßigkeit sog. Einheimischenmodelle?	207
VII. Private Initiativen zur Stadtentwicklung nach § 171f BauGB	210
1. Einrichtung von Housing Improvement Districts (HID) und Neighbourhood Improvement Districts (NID)	212
a) Ziele des HID am Beispiel des Hamburger Gesetzes zur Stärkung von Wohnquartieren durch private Initiativen	212
b) Das Beispiel Hamburg-Steilshoop	213
2. Steuerungswirkungen im Hinblick auf soziale und ethnische Segregation	216

5. Kapitel

Anwendung der städtebaulichen Instrumente in der Praxis und Bewertung der Ergebnisse	219
A. Erfolg des Einsatzes der Steuerungsinstrumente in der Praxis	219
I. Methode des Vorgehens	219
II. Empirische Feststellungen zur Segregation	221
III. Integrative Maßnahmenprogramme in den Referenzstädten	222
1. Administrative Ausgestaltung	223
2. Inhaltliche Ausgestaltung	223
3. Regionale Durchführung städtebaulicher Maßnahmen im Einzelnen	225
IV. Begrenzte Wirksamkeit der Instrumente	228
B. Überlegung zur Weiterentwicklung des Instrumentariums	230
I. Begrenzte Möglichkeiten der Weiterentwicklung städtebaulicher Steuerung	230
1. Überlegungen zur Änderung der Baunutzungsverordnung	230
a) Abschaffung des reinen Wohngebiets	231
b) Vermutete Auswirkungen in reinen Wohngebieten im Hinblick auf soziale Segregation	233
2. Erweiterung des Anwendungsbereiches von § 9 Abs. 1 Nr. 8 BauGB?	234
3. Erweiterung staatlicher Eingriffsbefugnisse	236
II. Sonstige Eingriffsbefugnisse	238
1. Asylrecht	239
2. Ausländerrecht	239
a) Steuerungsmöglichkeiten durch Erteilung wohnsitzbeschränken- der Auflagen zum Aufenthaltstitel	240
b) Steuerungsmöglichkeiten durch die Wohnsitzregelung in § 12a AufenthG	242
aa) Wohnsitzregelung zwischen den Bundesländern	242
bb) Wohnsitzregelung innerhalb der Bundesländer	243
(1) Positive Wohnortzuweisung	244
(2) Negative Wohnortzuweisung	246
(3) Fazit	247
3. Polizeirechtliche Eingriffsbefugnisse zur Steuerung von Segrega- tion	247
III. Ausblick	248
C. Zusammenfassung der Ergebnisse	250
D. Summary	255
Literaturverzeichnis	258
Sachwortverzeichnis	269

1. Kapitel

Einleitung und Gang der Untersuchung

In jüngerer Zeit mehren sich Berichte darüber, dass sich insbesondere in Metropolen wie z. B. Berlin und Hamburg, aber auch in Ballungszentren von Flächenstaaten wie z. B. in der Umgebung von Dortmund, Wohnquartiere mit sozial oder ethnisch einheitlichen Bewohnerstrukturen herausbilden. Beobachtet wird die Tendenz, dass sich Bevölkerungsgruppen sowohl nach ethnischen als auch nach sozialen Merkmalen, wie Einkommen, Vermögen oder Schulbildung zunehmend in bestimmten Stadtteilen ansiedeln. Infolgedessen gibt es Stadtquartiere, in denen der Anteil dort lebender immigrierter Bevölkerungsgruppen signifikant höher ist als in anderen Stadtquartieren, in denen weit überwiegend deutsche Bürger leben und arbeiten. Diese Tendenz wird sich durch die steigende Zahl von Flüchtlingen, die nach Deutschland kommen – entweder, weil in ihrem Heimatland kriegsähnliche Zustände herrschen oder sie Verfolgungen ausgesetzt sind – weiter verschärfen.¹ Zugleich nimmt auch die Anzahl an Stadtquartieren zu, in denen sich vornehmlich Bevölkerungsgruppen mit einer ähnlichen Schulbildung sowie Einkommens- und Vermögenssituation konzentrieren. Die beschriebene Entwicklung wird soziologisch als ethnische und soziale Segregation, d. h. die ungleiche Verteilung einzelner Bevölkerungsgruppen bezeichnet. Dieses Phänomen ist zwar als solches nicht neu, tritt aber offenbar in jüngerer Zeit vermehrt und mit einer neuen Dynamik auf.² Zudem wird gerade in jüngerer Zeit immer häufiger Klage darüber geführt, dass Segregation zu – teilweise sehr unterschiedlichen – Missständen in den Wohnquartieren führt. Das gilt im Grunde nicht nur für Quartiere mit einer sozial eher „schwachen“ Bewohnerstruktur, sondern auch für Quartiere mit einer sozial eher „privilegierten“ Bewohnerstruktur, wobei letztere allerdings stadtplanerisch eher unauffällig³ sind und deshalb auch nicht weiter in den Blick genommen werden.

¹ Im Jahr 2015 wurden in Deutschland knapp 480.000 Asylanträge gestellt, s. dazu: *Postlep/Ritzinger/Spellerberg*, Migration und Raumentwicklung, S. 3.

² s. dazu, *Bärenbrinker*, Nachhaltige Stadtentwicklung durch Urban Governance, S. 47.

³ Soziale Segregation wohlhabender Bevölkerungsgruppen ist kaum Gegenstand sozialwissenschaftlicher Forschung, s. dazu *Friedrichs/Triemer*, *Gespaltene Städte?*, S. 29.

Die nachfolgende Prüfung widmet sich dem Phänomen der Segregation unter spezifisch städtebaulichen und stadtplanungsrechtlichen Aspekten. Ziel ist es zum einen darzustellen, welche Bewertung die Segregation in der Vergangenheit und heute erfahren hat, zum anderen festzustellen, welche stadtplanungsrechtlichen Regelungen für segregierte Quartiere gelten und insbesondere welche planungsrechtlichen und sonstigen Instrumente zur Verfügung stehen, um der Entstehung unerwünschter sozial und/oder ethnisch segregierter Wohnquartiere entgegenzuwirken und etwaige Missstände in segregierten Quartieren zu beheben.

Ein historischer Abriss der deutschen Stadtgeschichte zeigt, dass es sich bei sozialräumlicher Segregation um kein neues, aber um ein vergleichsweise junges Phänomen handelt. Zur Ausbreitung sozialer und teilweise auch ethnisch geprägter Segregationsstrukturen in deutschen Städten kam es mit der Auflösung vormoderner Stadtstrukturen in Folge der Industrialisierung. Das Fehlen jedweder staatlicher Steuerung führte zu ernststen Missständen, die teilweise sehr lange andauerten. Städtebauliche Steuerungsansätze entwickelten sich erst in der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg. Die seinerzeit ergriffenen Maßnahmen reichten aber bei weitem nicht aus, den Missständen in den sozial benachteiligten Quartieren erfolgreich entgegenzuwirken. Erst durch eine umfangreiche Förderung des sozialen Wohnungsbaus im Zuge des Wiederaufbaus nach dem Zweiten Weltkrieg gelang es in Westdeutschland, die Missstände abzubauen bzw. ihre weitere Entstehung zu vermeiden. Mit der aktuell zunehmenden sog. Gentrifizierung werden diese Erfolge teilweise wieder preisgegeben.

Die Tendenz, Gastarbeiter aus dem Mittelmeer-Raum in Zeiten des sog. Wirtschaftswunders in der Nähe ihrer Arbeitsplätze unterzubringen, leistete der Entstehung ethnischer Segregation Vorschub. In den letzten zwanzig Jahren hat sich die Tendenz zur weiteren Ausprägung von segregierten Wohnstrukturen massiv verschärft. Insbesondere nach der Wiedervereinigung breiteten sich soziale und ethnische Segregationsstrukturen aufgrund einer hohen Zahl an Zuwanderern, vor allem in Städten und Ballungszentren, einer insgesamt hohen Arbeitslosigkeit und Zugangsproblemen auf dem Wohnungsmarkt weiter aus.

Aktuell ist die Entwicklung in den Ballungsräumen durch einen angespannten Wohnungsmarkt, d.h. ein insgesamt hohes Mietpreinsniveau, bei zugleich langfristig absinkender Bereitstellung von Fördermitteln im Bereich des sozialen Wohnungsbaus gekennzeichnet. Hier dürfte eine wesentliche Ursache für die Entstehung und Verfestigung insbesondere sozialer und auch ethnischer Segregation liegen, die insoweit teilweise eng zusammenhängen.⁴

⁴ Soziale Segregation wird im Zusammenhang mit den beschriebenen ethnischen Segregationsprozessen untersucht, weil es an vielen Stellen zu Überlagerungen der

Als Ursache für die Entstehung sowohl von sozialer als auch ethnischer Segregation lassen sich außerdem individuelle Präferenzen ausmachen. Im Bereich ethnischer Segregation ist beispielsweise zu erkennen, dass (neuankommende) Zuwanderer solche Quartiere bevorzugen, in denen sie Verwandte oder Freunde haben und in denen bereits ethnische Strukturen vorhanden sind. Die Neuankömmlinge finden hier zumeist ein soziales Milieu vor, in dem sie sich – schon wegen der leichteren Kommunikation – eher wohl fühlen als in einem fremden sozialen Umfeld.

Das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) lieferte mit einer Studie aus dem Jahr 2012 zur sozialräumlichen Entwicklung deutscher Städte empirische Daten zum Ausmaß sozialer und ethnischer Segregation in Deutschland.⁵ Die Studie kommt zum Ergebnis, dass die ethnische Segregation in Berlin und Leipzig am stärksten ausgeprägt sei. Am stärksten segregiert leben Personen mit türkischem Migrationshintergrund in Berlin. Daneben weisen einige deutsche Großstädte auch starke soziale Segregationsstrukturen auf. Schließlich prägen sich die sozialen Unterschiede zwischen den städtischen Quartieren nicht zuletzt aufgrund der von Migration auf der einen und Tendenzen zur Gentrifizierung auf der anderen Seite zunehmend deutlicher aus.

Etwa seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts begann sich die europäische (Sozial-)Wissenschaft mit den sozialen Problemen der Stadtentwicklung und insbesondere auch der Frage zu beschäftigen, welche Wechselwirkungen zwischen der Entwicklung von Wohnquartieren und der jeweiligen Wohnbevölkerung bestehen. In diesem Zusammenhang wurde bereits die Problematik von homogenen und heterogenen Bewohnerstrukturen in Stadtquartieren gesehen.⁶ Die stadtplanerische Bedeutung homogener Wohnstrukturen ist nach wie vor umstritten.⁷ Nach dem derzeitigen Stand sozialwissenschaftlicher Forschung sind soziale und ethnische Segregation nicht schon als solche negativ zu bewerten. Quartieren mit heterogenen Bewohnerstrukturen wird allerdings in der Regel eine größere Stabilität beigemessen; in sozial und ethnisch segregierten Quartieren wird ein deutlich höheres Risiko dafür gesehen, dass es zu strukturellen Benachteiligungen der Bewohner des

sozialen Problemlage kommt und damit auch zu einer Zunahme der Komplexität der Problematik.

⁵ *Dohnke/Seidel-Schulze/Häußermann*, Segregation, Konzentration, Polarisierung – sozialräumliche Entwicklung in deutschen Städten 2007–2009. Das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) hat 19 deutsche Städte und 1.717 Teilräume auf das Ausmaß sozialer und ethnischer Segregation untersucht. Zur Auswertung der Studie s. 5. Kapitel A.

⁶ Die ersten Ansätze zur Stadtforschung fanden in England statt, s. dazu 2. Kapitel C. II. 1. a).

⁷ Zu dem Meinungsstand sozialwissenschaftlicher Forschung zu dieser Frage, s. 2. Kapitel D.