

Gesamtstädtisches Screening zur Identifikation von Verdachtsgebieten für die Ausweisung sozialer Erhaltungssatzungen: Das Beispiel Dresden

Glatter, Jan

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Glatter, J. (2023). Gesamtstädtisches Screening zur Identifikation von Verdachtsgebieten für die Ausweisung sozialer Erhaltungssatzungen: Das Beispiel Dresden. *Stadtforschung und Statistik : Zeitschrift des Verbandes Deutscher Städtestatistiker*, 36(1), 2-8. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-86604-1>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-SA Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-SA Licence (Attribution-NonCommercial-ShareAlike). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0>

Jan Glatter

Gesamtstädtisches Screening zur Identifikation von Verdachtsgebieten für die Ausweisung sozialer Erhaltungssatzungen

Das Beispiel Dresden

Die Anspannung der Wohnungsmärkte hat in vielen Städten zu einer Intensivierung der Aufwertungs- und Verdrängungsprozesse geführt. Ein Instrument, mit dem versucht wird, diese Folgen der Wohnungsmarktentwicklung zu begrenzen, ist die soziale Erhaltungssatzung. Für deren Anwendung ist jedoch eine fachliche Begründung erforderlich. Infolgedessen führen vielen Kommunen ein gesamtstädtisches Screening durch, um Verdachtsgebiete für die Ausweisung sozialer Erhaltungssatzungen zu identifizieren. Der Beitrag beschreibt das in Dresden entwickelte und angewandte Verfahren.

Satzungen zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung sind ein Instrument des Städtebaurechts (§ 172 BauGB Abs. 1 Satz 1 Nr. 2) und werden auch als soziale Erhaltungssatzung oder Milieuschutzsatzung bezeichnet. Infolge der sich anspannenden Wohnungsmärkte haben soziale Erhaltungssatzungen seit 2010 eine deutliche Wiederbelebung erfahren. Nach eigenen Recherchen wenden derzeit mindestens 10 Kommunen soziale Erhaltungssatzungen in über 150 Quartieren an, weitere Städte bereiten ihre Anwendung vor oder diskutieren zumindest über deren Einführung.

Da es sich um ein baurechtliches Instrument handelt, muss der Schutz der lokalen Wohnbevölkerung städtebaulich begründet werden. Es geht daher nicht allein um den Schutz der Anwohner, sondern auch um die Vermeidung negativer städtebaulicher Folgen, die sich aus Veränderungen der lokalen Wohnbevölkerung eines Quartiers ergeben könnten. Zu den städtebaulich nachteiligen Folgewirkungen zählen insbesondere der Wegfall preiswerter Wohnungen, so dass diese an anderer Stelle im Stadtgebiet durch Ersatzwohnungen neu geschaffen werden müssen, die Unterauslastung der lokalen Infrastruktur sowie eine verstärkte Segregation (sozialräumliche Ungleichverteilung), die in vielen Fällen mit sozialen Folgekosten – sogenannten Kontexteffekten – verbunden sein kann (empirica 2020: 53).

Die Ausweisung sozialer Erhaltungssatzungen bedeutet nicht, dass städtebauliche und sozialstrukturelle Verhältnisse „konstant gehalten“ oder gar „eingefroren“ werden. Zahlreiche gesellschaftliche Prozesse führen dazu, dass sich urbane Strukturen und damit auch Wohnquartiere kontinuierlich verändern. Das Instrument der sozialen Erhaltungssatzungen zielt daher darauf ab, überdurchschnittlich starke Verdrängungs- und Aufwertungsprozesse und die damit verbundenen städtebaulichen Folgen einzudämmen bzw. zu verlangsamen.

Weil soziale Erhaltungssatzungen in die Rechte von Eigentümern eingreifen, müssen sie fachlich begründet werden. In vielen Fällen führt die Kommune dafür in einem ersten Schritt ein stadtweites Screening durch (auch Grobscreening genannt), mit dem anhand statistischer Daten die städtischen Teilräume selektiert werden, für die bauliche, immobilienwirtschaftliche und vor allem sozialstrukturelle Veränderungen erkennbar sowie sehr wahrscheinlich sind. In den meisten Kommunen erfolgen im Anschluss daran Detailuntersuchungen für die mittels Screening selektierten Verdachtsgebiete. Dabei werden durch Einwohnerbefragungen, Kartierungen und Experteninterviews weitere Merkmale der Verdachtsge-

Dr. Jan Glatter

Geograph, seit 2015 Mitarbeiter im Amt für Stadtplanung und Mobilität der Landeshauptstadt Dresden, seit 2010 Sprecher des Arbeitskreises Geographische Wohnungsmarktforschung in der Deutschen Gesellschaft für Geografie; Arbeitsschwerpunkte: Wohnungsmarktbeobachtung, Gentrifizierung
✉ jglatter@dresden.de

Schlüsselwörter:

Gentrifizierung – Milieuschutz – Monitoring – Screening – soziale Erhaltungssatzung

bierte dokumentiert, um die Ausweisung als Gebiet mit sozialer Erhaltungssatzung zu prüfen und ggf. zu begründen. Ergibt die Detailuntersuchung, dass die Voraussetzungen für eine soziale Erhaltungssatzung gegeben sind, wird die Erhaltungssatzung für das räumlich abgegrenzte Gebiet erstellt und politisch beschlossen. Für das dann bestehende Gebiet mit sozialer Erhaltungssatzung wird der Kommune ein Genehmigungsvorbehalt für den Abriss und Rückbau, für Modernisierungen sowie Nutzungsänderungen baulicher Anlagen und Immobilienveräußerungen eingeräumt. Liegt eine Landesverordnung zum Umwandlungsverbot vor, kann die zuständige Stelle auch die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen auf deren Vereinbarkeit mit den Satzungszielen prüfen. Die sozialen Erhaltungssatzungen gelten zumeist für fünf Jahre nach deren Ablauf eine mögliche Verlängerung erneut zu prüfen ist.

In vielen Kommunen ist die Ausweisung von Gebieten mit sozialer Erhaltungssatzung eine Reaktion auf den zunehmenden Gentrifizierungsdruck (Riemann 2016, Roth 2018). Gentrifizierung ist ein wissenschaftliches Konzept zur Beschreibung und Erklärung baulicher und immobilienwirtschaftlicher Quartiersaufwertungen, die mit einem beschleunigten Austausch und einer Verdrängung der bisherigen Bewohner einhergehen. Das heißt, Abriss-Neubau, Modernisierungen, Eigentümerwechsel und Mietsteigerungen führen dazu, dass sich ein Teil der angestammten Bevölkerung das Wohnen im Quartier nicht mehr leisten kann und in einen anderen Stadtteil umziehen muss (u. a. Friedrichs 1998, Holm 2012). Mit der seit 2010 deutlich steigenden Anspannung der Wohnungsmärkte haben sich auch die Aufwertungs- und Verdrängungsprozesse intensiviert, so dass von einer neuen Welle der Gentrifizierung gesprochen werden kann (u. a. Glatter u. Mießner 2021).

In Dresden gibt es bisher keine Erfahrungen mit sozialen Erhaltungssatzungen. Im Jahr 2019 beauftragte jedoch der Stadtrat die Stadtverwaltung, die Anwendung des Instruments zu prüfen. Unter Federführung vom Amt für Stadtplanung und Mobilität der Landeshauptstadt Dresden wurde daher ein stadtweites Screening-Verfahren entwickelt, das auf den Modellen und Erfahrungen anderer Kommunen aufbaut (Landeshauptstadt Dresden 2021). Dieser Beitrag stellt das Dresdner Verfahren vor.

Methoden des Grob Screenings

Für die Vorgehensweise bei einem Grob screening zur Selektion von Verdachtsgebieten zur Ausweisung sozialer Erhaltungssatzungen gibt es kein allgemeingültiges Verfahren. Auch das Baugesetz gibt keine klaren Prüfkriterien, Indikatoren oder Verfahrenshinweise vor. Für München wurde allerdings in den 1990er Jahren ein Verfahren entwickelt, das sich aufgrund seiner gerichtlichen Anerkennung als Vorbild etablierte (Landeshauptstadt München 2017). In München ist das Verfahren seit seiner Einführung mehrfach weiterentwickelt worden und inzwischen so weit anerkannt, dass sogar auf Detailuntersuchungen verzichtet wird. Weitere Städte, die Screenings anwenden sind Berlin, Hamburg, Köln, Frankfurt am Main, Freiburg, Leipzig, Karlsruhe, Darmstadt sowie Nürnberg. Im Aufbau befinden sich gesamtstädtische Screenings für Münster, Düsseldorf und Potsdam.

Ungeachtet der breiten Verwendung gibt es abgesehen von den Berichten der Anwenderstädte kaum eine fachlich fundierte Diskussion über die Methoden des Screenings. Zu diesem Schluss kam auch eine 2020 vom Institut empirica publizierte Studie, in der erstmals eine Diskussion über die Eignung diverser Variablen für die Voruntersuchung erfolgte (empirica 2020). Das Berliner Forschungs- und Beratungsbüro asum hat jüngst einen Leitfaden für die Durchführung von Voruntersuchungen erstellt und darin auch wesentliche Hinweise für Screenings formuliert (asum 2022).

In der Gentrifizierungsforschung wird das Screening bisher nicht betrachtet, allerdings gibt es direkte Bezüge zum Konzept der Gentrification-Map, bei dem anhand weniger Schlüsselindikatoren ein gesamtstädtischer Überblick über aktuelle Aufwertungs- und Verdrängungsprozesse erstellt wird (u. a. Holm u. Schulz 2016; Schulz 2019; Kadi et al. 2022).

Das Grob screening der Stadt Dresden

Als Vorbild für das Screening-Modell der Stadt Dresden dienten insbesondere die Vorgehensweisen der Städte München und Leipzig (Landeshauptstadt München 2017 und 2020, Stadt Leipzig 2020). Um das Modell zu entwickeln und umzusetzen waren folgende Verfahrensschritte und Entscheidungen erforderlich:

- Festlegung des statistischen Raumbezugs,
- Erstellung eines Variablenmodells für die Datenerhebung,
- Abfrage bzw. Erhebung und Aufbereitung der Daten,
- Prüfung der Daten auf ihre Modellplausibilität,
- Bildung des Variablenmodells für die Index-Bildung,
- Modifikation der Variablen für die Index-Bildung,
- Bildung von Indizes,
- Auswertung und Interpretation der Ergebnisse.

Statistischer Raumbezug

Da es sich um eine gesamtstädtische Suche nach Verdachtsgebieten handelt, werden die Daten differenziert nach städtischen Teilräumen erhoben. Auch hierfür gibt es kein allgemeingültiges Modell. In einigen Kommunen werden die Daten sehr kleinteilig erhoben – in München beispielsweise auf Ebene der Baublöcke. Generell spricht vieles für eine möglichst kleinräumige Erhebung. Der sind aber Grenzen gesetzt, da nicht alle relevanten Daten so kleinteilig vorliegen und kleine Gebiete häufig zu geringen Fallzahlen führen.

Für das Screening der Stadt Dresden wurden die Daten auf Ebene der 124 Sozialbezirke erhoben. Dabei handelt es sich um eine Raumbene des 2019 aufgebauten Sozialmonitorings der Landeshauptstadt Dresden. Die räumliche Abgrenzung orientiert sich an bestehenden Raumbezügen der amtlichen Statistik (Statistische Bezirke) sowie an möglichst homogenen städtebaulichen Strukturen. Die Größe der Sozialbezirke reicht von 900 bis 5.800 Wohnungen, wobei lediglich sieben Sozialbezirke mehr als 4.000 Wohnungen umfassen. Da Gebiete mit sozialer Erhaltungssatzung erfahrungsgemäß eine Mindestgröße von 1.500 Wohnungen aufweisen (Landeshauptstadt München 2017: 17), ist der gewählte Raumbezug für die Aufgabenstellung des Screenings, dem ja noch eine kleinräumige Analyse von Verdachtsgebieten folgen soll, weitgehend angemessen.

Variablenmodell für das Screening

Die Auswertung der Screening-Verfahren anderer Städte hatte ergeben, dass in die Modelle vor allem Daten zur Sozialstruktur sowie zum Wohnungs- und Immobilienmarkt eingehen. Dabei werden die Variablen zumeist zu inhaltlich ähnlichen „Dimensionen“ zusammengefasst. Das Münchner Modell unterscheidet beispielsweise die Dimensionen Aufwertungspotenzial, Verdrängungsgefahr, Gentrifizierungsdruck und besondere Attraktivitätsfaktoren (Landeshauptstadt München 2020).

Für das Dresdner Modell wurden vier Dimensionen gebildet:

- das Aufwertungspotenzial, mit dem die Potenziale für eine bauliche und immobilienwirtschaftliche Aufwertung gemessen werden,
- das Verdrängungspotenzial, mit dem die Größenordnung verdrängungsrelevanter Bevölkerungsgruppen erfasst wird,
- der Aufwertungsdruck, der bereits laufende bauliche und immobilienwirtschaftliche Aufwertungsprozesse erfasst sowie
- der Verdrängungsdruck, mit dem bereits bestehende Verdrängungsprozesse von Bevölkerungsgruppen erhoben werden sollen.

Die zu erhebenden Variablen sollten einen aktuellen Datenstand und einheitlichen Zeitbezug aufweisen. Für Dresden war das zum Zeitpunkt der Erhebung das Jahr 2018. Variablen zur Erfassung von Veränderungen beziehen sich auf die letzten drei bis fünf Jahre.

Um die Entwicklung in den statistischen Teilräumen vergleichbar zu machen, müssen die Daten mit den Werten der Gesamtstadt in Bezug gesetzt werden. Die Werte der Gesamtstadt gelten dann als „normal“ bzw. „durchschnittlich“, Stadtteile mit überdurchschnittlichen Abweichungen als „auffällig“. Einige Kommunen vergleichen die Quartiersentwicklungen auch mit größeren städtischen Teilräumen, zum Beispiel mit dem jeweiligen Stadtbezirk oder der Innenstadt. Das Screening-Modell der Stadt Dresden kontrastiert die Daten der Sozialbezirke mit der Gesamtstadt und mit der „Inneren Stadt“.

Die Erfahrungen mit Aufwertungsprozessen haben gezeigt, dass diese unter bestimmten Rahmenbedingungen deutlich seltener eintreten. Das ist beispielsweise der Fall, wenn es in einem Quartier sehr viele Eigenheime oder einen hohen Anteil genossenschaftlicher Wohnungen gibt. Aus diesem Grund wurden für das Screening der Stadt Dresden die Gebiete ausgeschlossen, die mindestens eines der folgenden Kriterien erfüllen:

- in dem Sozialbezirk gibt es weniger als 500 Wohnungen in Mehrfamilienhäusern,
- in dem Sozialbezirk sind mehr als 50 Prozent der Wohnungen in Mehrfamilienhäusern im Eigentum großer Wohnungsgenossenschaften,
- in dem Sozialbezirk liegt der Anteil der Wohnungen mit vertraglich vereinbarten Belegungsbindung an den Wohnungen in Mehrfamilienhäusern bei mehr als 50 Prozent.

Das Prüfverfahren auf diese drei Kriterien ergab, dass 27 Sozialbezirke Merkmale aufweisen, für die Verdrängungsprozesse eher unwahrscheinlich sind.

Auf den Ausschluss bestimmter Baualtersklassen, zum Beispiel Bauten der 1960er oder 1970er Jahre, wurde verzichtet. Der Grund liegt darin, dass sich ein großer Teil dieser Wohnquartiere im Eigentum privater Wohnungsunternehmen mit renditeorientierter Vermietungspolitik befindet. Bauliche Aufwertungsprozesse und Verdrängungen sollten für diese Quartiere nicht von vornherein ausgeschlossen werden.

Erhebung und Aufbereitung der Daten

Grundlage für die Datenerhebung war eine Liste mit 33 Variablen, die sich den vier zu untersuchenden Dimensionen zuordnen lassen. Die Erhebung erfolgte mittels Abfrage bei Fachämtern (u. a. Kommunale Statistikstelle, Gutachterausschuss für die Grundstückswertermittlung, Bauaufsichtsamt) und Datenbankauswertungen (u. a. Value-Marktdatenbank). Die Datenrecherche hatte ergeben, dass sechs Variablen nicht in auswertbarer Form vorliegen. Für die Auswertung standen daher 27 Variablen zur Verfügung.

Für einige Variablen waren umfangreiche Aufbereitungen erforderlich. So wurden die Daten zum Immobilienmarkt (Kauffälle, Kaufpreise) auf Ebene der Bodenrichtwertzonen übergeben und die Daten zu den Abgeschlossenheitsbescheinigungen auf Ebene der Flurstücke. Diese Variablen waren aufwändig auf die Bezugsebene der Sozialbezirke zu übertragen.

Prüfung der Daten auf ihre Modellplausibilität

Nach der Datenaufbereitung war die Eignung der Variablen für die Messung der vier Dimensionen zu prüfen. Die erste Eignungsprüfung untersuchte, ob die Ausprägungen der Variablen tatsächlich auf ein Aufwertungspotenzial, eine Verdrängungsgefahr etc. hinweisen. Zu diesem Zweck erfolgte eine Korrelationsanalyse, bei der die statistischen Zusammenhänge zwischen allen Variablen einer Dimension berechnet werden. Variablen, die innerhalb einer Dimension einen negativen Zusammenhang aufweisen, eignen sich nicht für das Berechnungsmodell. So ergab die Korrelationsanalyse für die Dimension des Verdrängungsdrucks keinen sinnvollen Zusammenhang zwischen der Variable Zunahme des Anteils der Einwohner mit Migrationshintergrund und den anderen Variablen. Aus diesem Grund fand diese Variable im Dresdner Modell keine Berücksichtigung.

Eine zweite Eignungsprüfung untersuchte, ob sich die Variablen in ihren Ausprägungen nicht zu ähnlich sind. Haben zwei Variablen eine fast gleichlaufende Ausprägung, messen sie zumeist das gleiche Phänomen, so dass auf eine der beiden Variablen verzichtet werden kann. In der Analyse der Dresdner Daten bestand ein sehr hoher Zusammenhang zwischen dem Anteil der Haushalte mit drei und mehr Kindern sowie dem Anteil der Kinder im Sozialbezirk. Aufgrund des hohen statistischen Zusammenhangs wurde daher die Variable Anteil der Kinder im Sozialbezirk bei der Berechnung des Verdrängungsdrucks aus dem Modell genommen.

Variablenmodell für die Index-Bildung

Nach Aufbereitung und Prüfung der Daten standen für die Index-Bildung insgesamt 18 Variablen zur Verfügung.

Tabelle 1: Dimensionen und Variablen des Screenings

Aufwertungspotenzial		Städtisches Mittel
Wohnungszustand	Anteil der unsanierten Wohnungen am Wohnungsbestand 2018	13,7%
Angebotsmieten	Differenz zwischen Angebotsmiete im Sozialbezirk zum Mittelwert für Dresden 2018 (nur für Bestandswohnungen bis Baujahr 2009)	7,37 Euro/m ²
Angebotsmieten Bestand zu Neubau	Differenz zwischen der Angebotsmiete für Bestandswohnungen (Baujahr bis 2009) und für Neubauwohnungen im Sozialbezirk (ab 2010) im Vergleich zur Preisdifferenz zwischen Bestand- und Neubaumieten in der Gesamtstadt 2018	-3,13 Euro/m ²
Preise für Eigentumswohnungen	Kaufpreis für sanierte Eigentumswohnungen im Bestand (ohne Neubau der letzten drei Jahre) 2018 im Vergleich zum städtischen Mittel	1.975 Euro/m ²
Verdrängungspotenzial		
einkommensschwache Einwohner*innen	Anteil der einkommensschwachen Haushalte – bestehend aus der Gruppe der Regelleistungsberechtigten nach SGB II, SGB XII und Arbeitslosen – an allen Einwohnern 2018	10,8%
Alleinerziehende	Anteil der alleinerziehenden Haushalte an allen Haushalten 2018	4,2%
Haushalte mit Kindern	Anteil der Kinder bis unter 18 Jahren an allen Einwohnern 2018	16,7%
ältere Bewohner	Anteil der Bewohner im Alter ab 65 Jahren an allen Einwohnern 2018	21,7%
Migrationshintergrund	Anteil der Einwohner*innen mit Migrationshintergrund an allen Einwohnern 2018	12,1%
Aufwertungsdruck		
Baugenehmigungen	Anteil der Baugenehmigungen im Bestand (Um- und Ausbau) 2016 bis 2018 an Wohnungen bis Baujahr 1990	4,3%
Baufertigstellungen	Anteil der Baufertigstellungen im Bestand (Um- und Ausbau) 2014 bis 2018 an Wohnungen bis Baujahr 1990	6,0%
Abgeschlossenheitsbescheinigungen	Anteil der Gebäude mit Abgeschlossenheitsbescheinigungen an allen Wohngebäuden im Mehrfamilienhausbau 2014 bis 2018	2,1%
Wohnungsverkäufe	Anteil der Wohnungsverkäufe sanierter Eigentumswohnungen 2014 bis 2018 am Wohnungsbestand	3,7%
Änderung der Angebotsmieten	Veränderung der Angebotsmieten für alle Wohnungen von 2014 zu 2018 im Vergleich zur Gesamtstadt	+0,94 Euro/m ²
Änderung der Angebotsmieten im Bestand	Veränderung der Angebotsmieten für Bestandswohnungen (Baujahr bis 2009) von 2014 zu 2018 im Vergleich zur Gesamtstadt	+0,72 Euro/m ²
Änderung der Kaufpreise	Veränderung der Kaufpreise für Eigentumswohnungen im Bestand (ohne Neubau der letzten drei Jahre) als Vergleich der Mittelwerte für 2014 bis 2016 und 2016 bis 2018 im Vergleich zur gesamtstädtischen Entwicklung	+167 Euro/m ²
Verdrängungsdruck		
Änderung einkommensschwache Einwohner*innen	Änderung des Anteils der einkommensschwachen Einwohner – bestehend aus der Gruppe der Regelleistungsberechtigten nach SGB II, SGB XII und Arbeitslosen – von 2014 zu 2018	-2,5%
Änderung der Familienhaushalte	Änderung des Anteils der Haushalte mit drei und mehr Kindern von 2014 zu 2018	+0,3%

Modifikation der Variablen für die Indexbildung

Vor der Auswertung waren noch mehrere Schritte der Daten-Modifizierung erforderlich. In einem ersten Schritt wurden die Variablen mittels Z-Transformation standardisiert. Diese Standardisierung ist erforderlich, damit die Variablen unabhängig von ihrer Maßeinheit (Anzahl, Anteil etc.) und ihrer Größenordnung (Anteile von 0 bis 100, geringe oder hohe Spannen) in gleicher Wertigkeit in die Analyse eingehen. Erst so ist es möglich, unterschiedliche Variablen mittels Addition zu Indizes zu aggregieren.

Die zweite Modifikation richtete die Ausprägungen der Variablen einheitlich aus, so dass ausschließlich positive Abweichungen von Null auf Aufwertungs- und Verdrängungstendenzen hinweisen. Stadtteile mit geringen Angebotsmieten

weisen beispielsweise eine negative Differenz zum städtischen Mittel auf, würden also eigentlich mit negativem Vorzeichen in die Indexbildung eingehen. Aus diesem Grund musste für diese Variable die Skala gespiegelt werden, so dass die negativen Werte zu positiven Werten wechseln.

In einem dritten Schritt wurden die transformierten Werte, die kleiner als Null sind, auf Null gesetzt. Daraus ergibt sich der Vorteil, dass bei der Bildung des Summenindex ausschließlich positive Werte eingehen. Gehen die Werte ohne diese Kappung bei Null ein, können Variablen mit negativen Werten die Daten mit positiven Abweichungen „neutralisieren“. Mit diesem methodischen Schritt wird das Screening möglichst „sensibel“ auf die positiven Abweichungen und damit auf die Identifikation von Aufwertungs- und Verdrängungsprozessen eingestellt.

Als vierte Modifikation erfolgte für transformierte Werte über +2 eine Kappung auf diesen höchsten Wert. In Kombination mit der Kappung bei Null weist damit jede Variable eine einheitliche Spanne von 0 bis maximal 2 auf.

Bildung der Indizes

Nach der Modifikation der Daten erfolgte die abschließende Indexbildung. Die Variablen jeder Dimension wurden zu einem Summenindex addiert und durch die Anzahl der enthaltenen Variablen dividiert. Diese Berechnung hält den Index bei einer Spanne von 0 bis 2, wodurch die Ergebnisse der vier Dimensionen vergleichbar sind.

Abschließend wurden für die Bewertung der so gebildeten Summenindizes acht Klassen gebildet und mit einer verbalen Bewertung versehen.

- 1,75 bis 2,00 ... extrem hohes Potenzial
- 1,50 bis unter 1,75 ... sehr hohes Potenzial
- 1,25 bis unter 1,50 ... hohes Potenzial
- 1,00 bis unter 1,25 ... deutlich erhöhtes Potenzial
- 0,75 bis unter 1,00 ... erhöhtes Potenzial
- 0,50 bis unter 0,75 ... leicht erhöhtes Potenzial
- 0,25 bis unter 0,50 ... geringes Potenzial
- 0,00 bis unter 0,25 ... sehr geringes Potenzial

Auswertung und Interpretation der Ergebnisse

Soziale Erhaltungssatzungen sind erst dann zu rechtfertigen, wenn ein Zusammenhang zwischen baulich-immobilienwirtschaftlicher Aufwertung und sozialem Wandel besteht. Für das Prüfverfahren sind die Dimensionen daher nicht isoliert zu betrachten, sondern in Kombinationen miteinander.

Eine erste Betrachtung untersucht den Zusammenhang zwischen dem Aufwertungs- und Verdrängungspotenzial. Dadurch können Sozialbezirke identifizieren werden, die hinsichtlich ihrer baulich-immobilienwirtschaftlichen sowie ihrer sozialstrukturellen Merkmale unterdurchschnittliche Werte bzw. eine Lücke zum Dresdner Mittel aufweisen. Um eine Interpretation des Zusammenhangs zwischen den Dimensionen zu ermöglichen, wurde ein XY-Diagramm erstellt, wobei die X-Achse das Aufwertungs- und die Y-Achse das Verdrängungspotenzial abbildet (Abb. 1).

Die Gegenüberstellung des Aufwertungs- und Verdrängungspotenzials zeigt, dass es einige Sozialbezirke gibt, die in beiden Dimensionen hohe Werte aufweisen. Das sind hauptsächlich Quartiere des industriellen Wohnungsbaus und mit sozialen Problemlagen. Ein großer Teil dieser Quartiere gehörte oder gehört zu Programmgebieten der Sozialen Stadt. Es sind also die Quartiere, für die sozialstrukturelle Aufwertungen eher angestrebt als verhindert werden sollen.

Im zweiten Schritt werden der Aufwertungs- und Verdrängungsdruck kombiniert, um Sozialbezirke mit bereits laufenden baulich-immobilienwirtschaftlichen sowie sozialstrukturellen Entwicklungsdynamiken zu identifizieren (Abb. 2).

Die Gegenüberstellung des Aufwertungs- und Verdrängungsdrucks ergab für vier Sozialbezirke überdurchschnittliche Werte. Diese Quartiere weisen aktuell eine hohe Bautätigkeit im Bestand und Neubau auf, was auf ein hohes Investitionsinteresse hindeutet. Für die Innere Altstadt lässt sich der Investitionsdruck durch die zentrale Lage und die Projekte um den Wiederaufbau des Dresdner Neumarktes erklären. Die anderen drei Sozialbezirke sind Quartiere mit

Abbildung 1: Zusammenhang zwischen Aufwertungs- und Verdrängungspotenzial

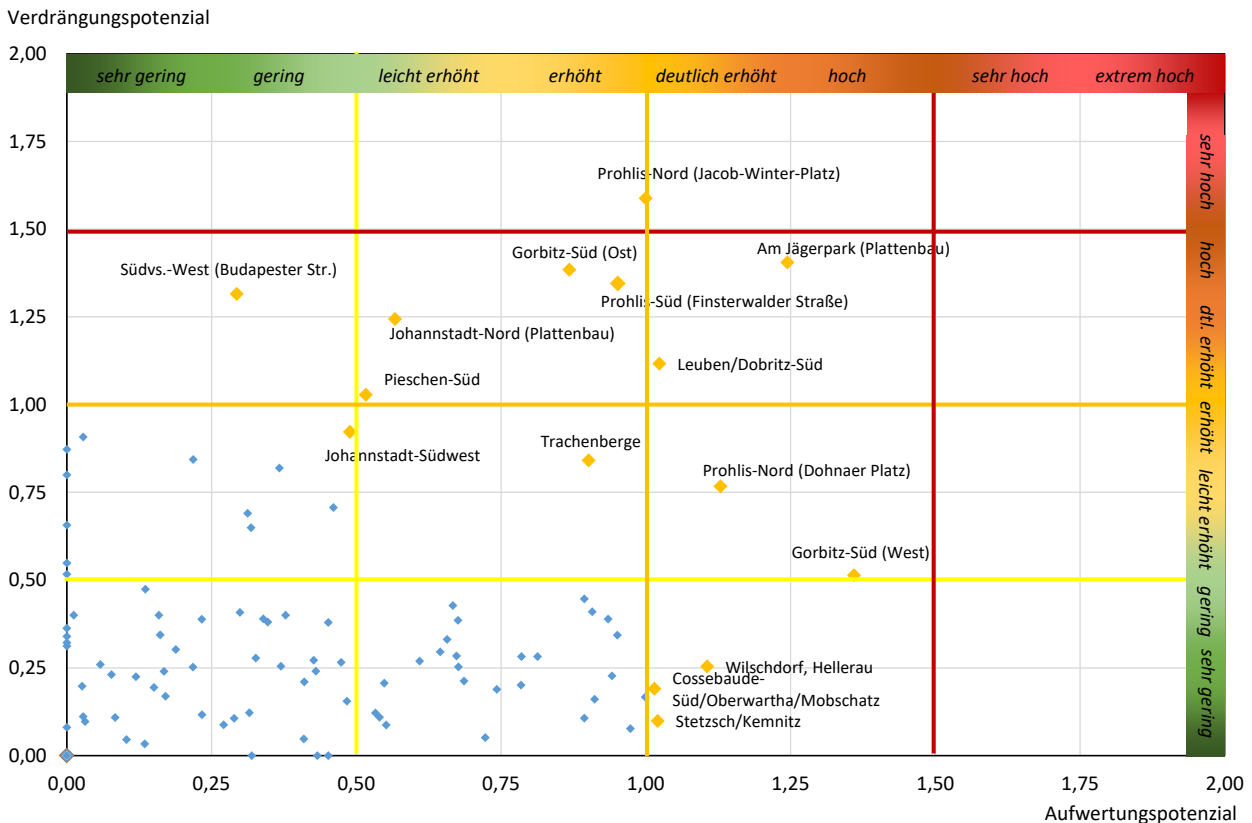
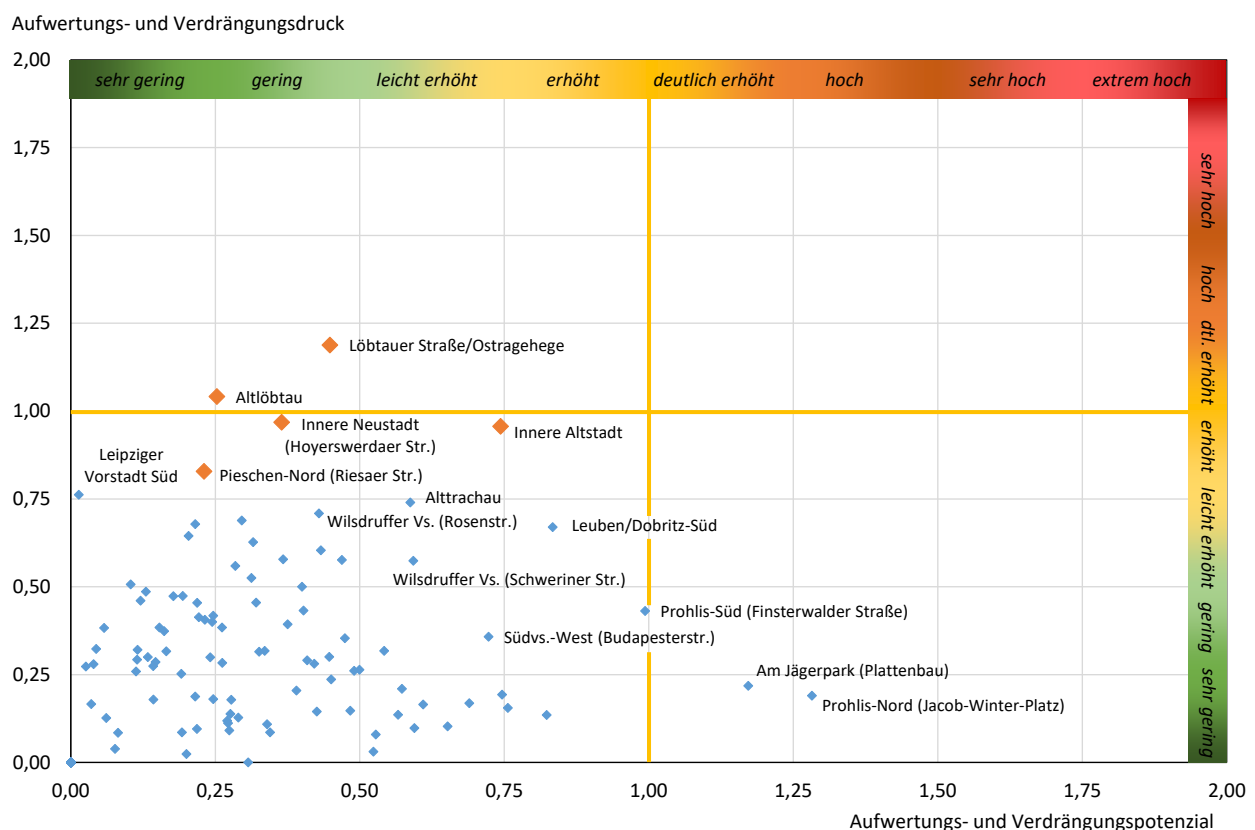


Abbildung 2: Zusammenhang zwischen Aufwertungs- und Verdrängungsdruck



Abbildung 3: Gegenüberstellung des Aufwertungs- und Verdrängungspotenzials mit dem Aufwertungs- und Verdrängungsdruck



überwiegend gründerzeitlicher Bebauung und größeren Freiflächen, die Potenzial für bauliche Nachverdichtung bieten.

Um die Kombination aller vier Dimensionen zu prüfen, wurden die beiden Dimensionen Aufwertungs- und Verdrängungspotenzial sowie Aufwertungs- und Verdrängungsdruck durch Mittelwertbildung zu jeweils einem Index zusammengefasst. Zur Interpretation der Ergebnisse dient erneut ein XY-Diagramm (Abb. 3).

Die Kombination der vier Dimensionen zeigt, dass kein Sozialbezirk im oberen rechten Quadranten des Diagramms liegt. Damit hat keines der untersuchten Quartiere zugleich ein hohes Aufwertungs- und Verdrängungspotenzial sowie einen hohen Aufwertungs- und Verdrängungsdruck.

Für die Sozialbezirke „AltLöbtau“ und „Löbtauer Straße/Ostragehege“ besteht ein hoher Aufwertungs- und Verdrängungsdruck, wohingegen die Potenziale für die bauliche Aufwertung und Verdrängung nur leicht überdurchschnittlich sind. Die überdurchschnittliche Aufwertungs- und Verdrängungsdynamik weist auf fortschreitende städtebauliche und sozialstrukturelle Veränderungsprozesse hin, so dass für diese Sozialbezirke Detailuntersuchungen zur Vorbereitung sozialer Erhaltungssatzungen empfohlen wurden.

Um die Ergebnisse des Screenings für die Sozialbezirke nachvollziehbar zu machen, wurden diese anhand von Steckbriefen aufbereitet, die eine Karte, allgemeine Gebietsinformationen, die Daten der 18 in das Modell eingehenden Variablen sowie die Indexwerte der vier Dimensionen enthalten.

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Das für die Stadt Dresden entwickelte Screening zur Identifikation von Verdachtsgebieten für soziale Erhaltungssatzungen ist ein statistisches Monitoring, um möglichst frühzeitig Stadtteile mit Aufwertungs- und Verdrängungsprozessen zu erkennen. Das Dresdner Modell baut auf den Erfahrungen anderer Städte auf, die seit den 1990er Jahren vergleichbare

Verfahren entwickelt haben und anwenden. In dem Modell werden 18 Variablen anhand von Indizes zu vier Dimensionen zusammengefasst. In der Auswertung werden die Zusammenhänge zwischen den Dimensionen untersucht, um die Gebiete zu extrahieren, bei denen sich bereits laufende bauliche und immobilienwirtschaftliche Aufwertung sowie Verdrängungsprozesse und gleichzeitig Potenziale für weitere bauliche Aufwertungen und sozialstrukturelle Veränderungen zeigen. Das Modell liefert plausible Ergebnisse. Die Stärken des statistischen Ansatzes liegen vor allem darin, auch die Aufwertungsgebiete zu erkennen, die in öffentlichen Debatten um Verdrängung und Gentrifizierung weniger auffallen.

Das Screening kann die Daten jedoch immer nur retrospektiv betrachten und läuft der Entwicklung daher hinterher. Um die Veränderungsprozesse dennoch zeitnah zu erfassen, ist das Screening in regelmäßigen Abständen zu wiederholen – am besten jährlich, aber spätestens nach drei bis fünf Jahren. Auf diese Weise entsteht ein kontinuierliches Monitoring, mit dem die Stadtverwaltung und die Gremien der Stadtpolitik eine aktuelle und fundierte Datengrundlage erhalten, um über die Ausweisung sozialer Erhaltungssatzungen zu entscheiden.

Auch wenn das Screening-Modell plausible Ergebnisse bietet, ist das Modell nicht als abgeschlossen zu betrachten. Die in das Modell eingehenden Variablen sollten weiterhin einer Eignungsprüfung unterliegen. Zudem wäre die Aufnahme zusätzlicher Variablen zu erproben. So gehen in das Screening der Stadt München „zusätzliche Attraktivitätsfaktoren“ ein, wie beispielsweise die Nähe zu großen Grün- und Freiflächen oder die Nähe zu städtebaulich bedeutsamen Neubauprojekten mit potenziellen Ausstrahlungseffekten. Weitere denkbare Variablen sind die Zweckentfremdung von Wohnraum durch Ferienwohnungen, die Neubautätigkeit in Baulücken (Nachverdichtung) und die Umzugsmobilität.

In jedem Fall lohnt sich ein stärkerer interkommunaler Austausch über die Screening-Verfahren und eine engere Verknüpfung mit der Gentrifizierungsforschung.

Literatur

- asum (2022): Leitfaden zur Erstellung von Untersuchungen zur Überprüfung der Anwendungsvoraussetzungen des § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB. Berlin.
- empirica (2020): Aussagekräftige Kriterien zum Erlass sozialer Erhaltungssatzungen. Endbericht. Berlin. online https://www.empirica-institut.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Referenzen/PDFs/2019057_Endbericht_Lektoriert_end.pdf
- Friedrichs, Jürgen (1998): Gentrification. In: Häußermann, Hartmut (Hrsg.): Großstadt. Soziologische Stichworte. Opladen, S. 57–66.
- Glatter, Jan; Mießner, Michael (2021): Gentrifizierung und ihre Erforschung im deutschsprachigen Raum. Historische Entwicklungen. In: dies. (Hrsg.): Gentrifizierung und Verdrängung. Aktuelle theoretische, methodische und politische Herausforderungen. Bielefeld, S. 33–54.
- Holm, Andrej (2012): Gentrification. In: Eckardt, Frank (Hrsg.): Handbuch Stadtsoziologie. Wiesbaden, S. 661–687.
- Holm, Andrej; Schulz, Guido (2016): Gentrification. Ein Messmodell für Gentrification und Verdrängung. In: Helbrecht, Ilse (Hrsg.): Gentrifizierung in Berlin: Verdrängungsprozesse und Bleibestrategien. Bielefeld, S. 287–318.
- Kadi, Justin; Banabak, Selim; Schneider, Antonia (2022): Eine indikatorenbasierte Identifikation von Gentrifizierungsgebieten in Wien. In: Wirtschaft und Gesellschaft 48, 1, S. 23–56.
- Landeshauptstadt Dresden, Amt für Stadtplanung und Mobilität (Hrsg.) (2021): Gesamtstädtisches Screening zur Identifikation von Verdachtsgebieten für die Ausweisung sozialer Erhaltungssatzungen. Dresden.
- Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (2017): Erhaltungssatzungen in München. 30 Jahre Milieuschutz (1987–2017). München.
- Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (2020): Überprüfung und Erlass von Erhaltungssatzungen nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB im Stadtbezirk 25 – Laim, Sitzungsvorlagen Nr. 14-20/V 17686. München.
- Riemann, Charlotte S. (2016): Baurechtliche Instrumente gegen Gentrifizierung. Wiesbaden. Kommunal- und Schul-Verlag. (= Wissenschaft und Praxis der Kommunalverwaltung, Band 16)
- Roth, Andrea (2018): Die Wirksamkeit des Einsatzes der sozialen Erhaltungssatzung in Verbindung mit dem Umwandlungsvorbehalt gegen die städtische Gentrifizierung – Eine sinnvolle Alternative für die hessische Kommune Frankfurt am Main? Dissertation an der Hessischen Hochschule für Polizei und Verwaltung. Mühlheim am Main.
- Schulz, Guido (2019): Messung von aufwertungsbedingter Verdrängung in Berlin mithilfe räumlich statistischer Methoden. In: Beran, Fabian; Nuißl, Henning (Hrsg.): Verdrängung auf angespannten Wohnungsmärkten. Ludwigsburg: Wüstenrot Stiftung, S. 44–54.
- Stadt Leipzig, Dezernat Stadtentwicklung und Bau (2020): Gesamtstädtische Voruntersuchung zum Einsatz von Sozialen Erhaltungssatzungen. Beschlussvorlage Nr. VI-DS-05896. Leipzig.