

# Die Förderung von benachteiligten Stadtteilgebieten im Rahmen der europäischen Regionalpolitik am Beispiel des Ziel-2-Gebietes in Wien

Romana Hasler

Obwohl Städte gegenüber den meisten anderen Regionen über zahlreiche Vorteile verfügen, gibt es neben allen positiven Effekten, die Agglomerationen mit sich bringen und von denen städtische Gebiete profitieren, auch Probleme verschiedenster Art und Ausprägung. Nachdem lange Zeit innerstädtische Disparitäten gar nicht wirklich anerkannt wurden, ist die Stadtpolitik im Laufe der Zeit doch zu dem Schluss gekommen, dass auch in Städten Disparitäten auftreten, die ebenso einer Lösung bedürfen wie Disparitäten in peripher gelegenen Regionen.

Der städtische Wohnungsmarkt und der städtische Arbeitsmarkt geben sozusagen die Rahmenbedingungen für die Entstehung benachteiligter Stadtteilgebiete vor. Besonders die Segmentierung der Märkte spielt bei der Herausbildung der Benachteiligung eine wichtige Rolle, da es aufgrund fehlender bzw. beschränkter Mobilität zwischen den Teilmärkten und der damit verbundenen Unabhängigkeit der Entwicklungen auf den einzelnen Teilmärkten zu einem Missverhältnis von Arbeitsleistung und Lohn bzw. Wohnungsausstattung und Preis kommen kann. Dieses Missverhältnis verhindert letztendlich einen Ausgleich und effiziente Lösungen.

Vor diesem Hintergrund erfolgt die Herausbildung benachteiligter Gebiete, wobei die Problemlagen sehr komplex und mehrdimensional sind. Die räumliche Differenzierung in einer Stadt kann unter anderem darauf zurückgeführt werden, dass es unterschiedliche Standorte innerhalb einer Stadt gibt und daher auch unterschiedliche Preise bezahlt werden. Diese Unterschiedlichkeit der Wohnstandorte ist jedoch nicht der einzige Grund, wieso es zu einer räumlichen Differenzierung kommt. Es sind vor allem ökonomische, soziale und bauliche Faktoren, die zur Herausbildung benachteiligter Gebiete beitragen.

Unter ökonomischen Gesichtspunkten sind vor allem die lokale wirtschaftliche Entwicklung sowie die unterschiedlichen Rechte und Zutrittsbedingungen am Wohnungsmarkt in Kombination mit dem Einkommensniveau der verschiedenen Nachfrager-

gruppen mitverantwortlich für die Herausbildung benachteiligter Gebiete und in diesem Zusammenhang auch für eine räumliche Differenzierung.

Die vorhandene Infrastruktur, standörtliche Erreichbarkeit und verschiedene außerbetriebliche Einflussfaktoren sind von großer Bedeutung für die räumliche Struktur der Wirtschaft, da das Zusammenspiel dieser die Eignung für verschiedene Wirtschaftsaktivitäten darstellt. Da vor allem kleine Unternehmen sehr stark milieuhängig sind, hat die Änderung sozialer und ökonomischer Bedingungen im Umfeld Auswirkungen auf die lokale Wirtschaftsstruktur. Konzentrieren sich sozial benachteiligte Bevölkerungsgruppen auf bestimmte Gebiete ändern sich aufgrund der räumlichen Konzentration die Standortbedingungen und damit auch die Rahmenbedingungen und Voraussetzungen für die wirtschaftliche Entwicklung.

Weiters gibt es am Wohnungsmarkt zahlreiche Zutrittsbarrieren, die unterschiedlich hohe Transaktionskosten bedingen und damit die Zahlungsfähigkeit beeinflussen. Bei einer räumlichen Konzentration von Wohnungen auf bestimmte Segmente, konzentrieren sich in Folge auch bestimmte Nachfragergruppen räumlich auf bestimmte Segmente.

Neben diesen ökonomischen Faktoren, sind vor allem auch soziale Faktoren, insbesondere die soziale Ungleichheit, mitentscheidend beim Entstehen der Benachteiligung. Besonders die Angehörigen ethnischer Minderheiten haben mit Problemen vor allem institutioneller und sprachlicher Natur zu kämpfen und stoßen dabei in Bezug auf die Wohnungssuche oft auf Probleme. Hohe Kosten für Informationsbeschaffung in Kombination mit beschränktem Marktzugang verstärken die räumliche Konzentration auf bestimmte Segmente und führen damit auch zu zahlreichen Segregationsprozessen.

Auch bauliche Faktoren spielen bei der Herausbildung benachteiligter Gebiete eine wesentliche Rolle, wobei besonderes Augenmerk auf der Erneuerungsbereitschaft der Hauseigentümer liegt, die sehr stark milieu- und umfeldabhängig ist.

Unterlassen es viele Eigentümer in ihre Gebäude zu investieren, macht es für den Einzelnen keinen Sinn Instandhaltungsmaßnahmen durchzuführen, da aufgrund des starken Milieueinflusses diese Investition nicht rentabel ist. Die Standort- und Milieuqualität wirkt also als externer Effekt, da die Erneuerungsbereitschaft von Hauseigentümern von dieser beeinflusst wird. Bei einem dauerhaften Fehlen von Erneuerungsinvestitionen differenziert sich die Gesellschaft weiter sozialräumlich.

Die Prozesse der Segregation spielen bei der Entstehung benachteiligter Gebiete insofern eine wichtige Rolle, als sie durch die starke räumliche Konzentration der ökonomischen, sozialen und baulichen Faktoren bedingt sind bzw. ausgelöst werden und die sozialräumliche Differenzierung weiter vorantreiben. Wenn sich Bevölkerungsgruppen aufgrund eines geringen Einkommens und vorhandener Zutrittsbarrieren zum Markt auf bestimmte Segmente beschränken müssen, kann die Segregation dieser Bevölkerungsgruppen regelrecht erzwungen werden.

Neben der Segregation kann in benachteiligten Gebieten auch das Phänomen der Gentrifikation auftreten, das zu einer sozialen Umstrukturierung eines Stadtteils und grundsätzlich nur zu einer kurzfristigen Polarisierung führt, langfristig gesehen jedoch lediglich ein Gleichgewicht zu baulichen Verfallsprozessen darstellt. Gentrifikationsprozesse sind demnach auch so lange als positiv zu bewerten, so lange keine sozial Schwachen durch diese Prozesse verdrängt werden.

Insgesamt tragen ökonomische, soziale und bauliche Faktoren sowie Segregations- und Gentrifikationsprozesse zur Entstehung benachteiligter Gebiete bei. Diese benachteiligten Gebiete mit ihren Problemlagen sind selber allerdings die eigentliche Ursache einer anhaltenden und sich verstärkenden Benachteiligung. Das heißt die benachteiligten Gebiete sind gleichzeitig benachteiligende Gebiete, da sie mit ihrer Ausstattung sowohl auf die Entfaltungsmöglichkeiten als auch auf die Wirtschaftsaktivitäten und Akteure im Gebiet rückwirken und sich externe Effekte zirkulär verstärken. Dadurch kommt es mit der Zeit zu ausgeprägten Entwicklungsunterschieden zwischen Regionen bzw. Gebieten.

Aus diesen Entwicklungen heraus ergeben sich zahlreiche Herausforderungen für die Stadtpolitik, die an den verschiedensten Punkten ansetzen kann und die Benachteiligungen zu verringern im Stande ist.

Die Europäische Union hat den Handlungsbedarf erkannt und sieht die Notwendigkeit der Förderung

benachteiligter Gebiete in Städten insbesondere deshalb, weil diese der Hauptansatzpunkt für die Verfolgung einer Strategie für Zusammenhalt und nachhaltige Entwicklung sein können. Es wurden daher innerhalb des vorrangigen Ziel 2 der europäischen Regionalpolitik städtische Krisengebiete berücksichtigt und Instrumente geschaffen, die zu einer Wiederbelebung städtischer Krisengebiete beitragen sollen.

Bei der Europäischen Kommission wurde von der Stadt Wien schließlich ein Gebiet in Leopoldstadt-Brigittenau, das den nach Ziel 2 vordefinierten Kriterien für eine Förderfähigkeit entsprach, eingereicht und von dieser in ihrer Entscheidung vom 25. Februar 2000 bestätigt.

Das Gebiet besteht insgesamt aus vier Wohnquartieren, die sowohl durch die vorhandenen großen Bahnhofsareale sowie die Naherholungs- und Freizeitgebiete zerschnitten sind. Die Bausubstanz der Gebäude ist verhältnismäßig schlecht, was sich auch durch den hohen Anteil an Kategorie-D-Wohnungen erkennen lässt. Der Ausländeranteil liegt mit 38% sehr hoch, wobei die meisten Immigranten aus den Staaten des ehemaligen Jugoslawiens und der Türkei stammen. Die Bildung betreffend ist die Pflichtschulquote vor allem bei Angehörigen ethnischer Minderheiten gering. Im Gebiet überwiegen kleine Betriebe, die Anzahl der Arbeitsplätze im Verhältnis zur Bevölkerung ist geringer als in der restlichen Stadt, und auch die Gründungsdynamik ist unterdurchschnittlich ausgeprägt. Das Einkommensniveau ist relativ niedrig, die Arbeitslosigkeit mit 9,3% im Vergleich zu gesamt Wien mit 7,8% überdurchschnittlich, wobei vor allem jüngere und ältere Menschen betroffen sind.

Um nun nach Ziel 2 der europäischen Regionalpolitik förderfähig zu sein, muss mindestens eines von fünf, von der EU definierten Kriterien erfüllt sein. Aufgrund der strukturellen Probleme im Gebiet ist jedoch nicht nur eines, sondern sind sogar drei davon erfüllt - eine über dem Gemeinschaftsdurchschnitt liegende Langzeitarbeitslosenquote, ein hohes Armutsniveau sowie ein niedriges Bildungsniveau.

Um die vorhandenen strukturellen Probleme im Gebiet zu lösen bzw. zu verringern, wurden insgesamt drei Schwerpunkte erarbeitet, innerhalb derer Maßnahmen mit zahlreichen Einzelprojekten vorgesehen sind. Der erste Schwerpunkt "Entwicklung der lokalen Stadtstruktur" umfasst Investitionen in Projekte die Stadterneuerung und den Ausbau der sozialen und technischen Infrastruktur betreffend. Das Hauptanliegen des zweiten Schwerpunktes "Wettbe-

werbsfähige Unternehmen als Voraussetzung für die Schaffung von Arbeitsplätzen" ist die Schaffung neuer und die Sicherung bestehender Arbeitsplätze. Im Rahmen des dritten Schwerpunktes "Gesellschaft und Humanressourcen" stellen arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die speziell auf die ansässige Bevölkerung mit eher geringem Bildungs- und Einkommensniveau sowie sehr hohem Ausländeranteil abgestimmt sind, den Kern dar.

Obwohl im Rahmen des Ziel-2-Programms in Wien hauptsächlich positive Erfahrungen gemacht wurden, gab es auch einige Defizite und Probleme bei der Konzeption und Umsetzung, wobei am meisten zu bedauern ist, dass die Durchführung eines EU-Projektes von vielen Institutionen gescheut wird und diese oft nur eine passive Rolle einnehmen.

In Bezug auf die Projektwirkungen ist es vor allem im Rahmen mehrjähriger Programme und Projekte von großer Bedeutung, dass die erzielte Wirkung nicht nur auf die Programmperiode beschränkt ist, sondern diese längere Zeit und auch dauerhaft im Gebiet wirken und positive Effekte induzieren.

Im Rahmen dieser Arbeit konnte letztendlich gezeigt werden, dass die im theoretischen Teil der Arbeit aufgeführten Argumente und Faktoren auch in der realen Welt zur Herausbildung benachteiligter Gebiete führen können. Da es also tatsächlich zum Entstehen von Benachteiligungen in Stadtteilgebieten unter bestimmten Bedingungen kommen kann, wurde auf diese Problematik reagiert, und so hat die Europäische Union im Rahmen ihrer Regionalpolitik Instrumente entwickelt, die, wie am Beispiel des Ziel-2-Gebietes in Wien aufgezeigt werden konnte, tatsächlich in der Lage sind, die komplexen Probleme in benachteiligten Gebieten zu verringern.

---

Dipl. Ing. Romana Hasler

Raumplanerin

Vienna International Airport, Projekt Skylink

r.hasler@viennaairport.com