



# Ungleiches ungleich behandeln

Partizipation, Inklusion und Interessenausgleich in nordrhein-westfälischen Stadtgesellschaften



Martin Hennicke, Jan Üblacker

### Auf einen Blick

- Die Zukunftschancen der Menschen in vielen Städten werden zunehmend durch soziale, räumliche und institutionelle Barrieren beeinträchtigt. Kinder und Jugendliche sind hiervon besonders betroffen.
- Eine wirkungsvolle Steuerung auf kommunaler Ebene kann etwas dagegen tun: Ein ressortübergreifend genutztes Sozialraum-Monitoring kann z. B. dabei helfen, sozialräumliche Ungleichheiten zu erkennen, sodass ein der jeweiligen lokalen Situation angemessenes Handeln möglich wird. Mithilfe des Monitorings ist es möglich, den Grundsatz Ungleiches ungleich behandeln durchzusetzen. Statistik kann so als strategische Ressource eingesetzt werden.
- Partizipative Quartiersentwicklung kann als Politikansatz weiter ausgebaut werden. Sie birgt das Potenzial, Defizite in der aktiven politischen Teilhabe zu beheben, die insbesondere in Quartieren mit einem hohen Anteil an einkommens- und bildungsarmen Haushalten auftreten.
- Eine Vergrößerung lokaler Handlungsspielräume und Gestaltungsfähigkeit kann nur in einer breiten Kooperation lokaler Akteure aus Zivilgesellschaft, Verwaltung und Politik erfolgen. Es geht darum, das Silo-Denken bei den Akteuren zu überwinden. Hierfür ist allerdings auch die Unterstützung des Bundes und der Länder notwendig, sie müssen den besonders belasteten Kommunen zusätzliche Ressourcen bereitstellen.

### Die Zukunftschancen der Menschen werden zunehmend durch soziale, räumliche und institutionelle Barrieren beeinträchtigt

Nordrhein-Westfalen ist nicht nur das bevölkerungsreichste, sondern auch das am dichtesten besiedelte Bundesland mit fast 40 % aller bundesdeutschen Großstädte über 100.000 Einwohner\_innen. Der Schwerpunkt der sozialen Problemlagen in diesem Bundesland konzentriert sich auf die größeren Städte, insbesondere im Rhein-Ruhr-Verdichtungsraum. Das zeigt sich zunächst an den oft diskutierten, weit über dem Durchschnitt liegenden Sozialgeldquoten: Besonders bei den unter 15-jährigen Kindern fällt auf, dass in vielen Großstädten zwischen 25 % und 42 % der dort lebenden Kinder Leistungsberechtigte für Sozialgeld sind, weit über dem Bundesdurchschnitt von 15,9 % im Jahr 2016. Die Sozialgeldquoten steigen in ganz Deutschland kontinuierlich seit einigen Jahren, in den Großstädten aber überdurchschnittlich.

Obwohl der wirtschaftliche Wandel in vielen dieser Städte erfolgreich war, konnten nicht alle Bevölkerungsgruppen gleichermaßen von den Veränderungen profitieren. Hohe Arbeitslosigkeit, mangelnde Integration zugewanderter Gruppen sowie Erwerbs- und Bildungsarmut führen zu einer wachsenden Kluft zwischen Arm und Reich, die sich in Form ausgeprägter Segregationstendenzen in den städtischen Räumen widerspiegelt, das heißt zur sozialen Spaltung und Konzentration bestimmter Bevölkerungsgruppen in den Quartieren führt.



Soziale, räumliche und institutionelle Barrieren üben zunehmend Einfluss auf die Verteilung der Zukunftschancen in den Städten. Wohnviertel mit einem hohen Anteil an Erwerbs- und Bildungsarmut weisen häufig auch einen hohen Anteil an Bewohnern mit Migrationshintergrund auf. Die sozialräumlichen Muster der Segregation setzen sich in den Bildungseinrichtungen fort und wirken so direkt auf die Zukunftschancen von Kindern und Jugendlichen. Die Ursachen für soziale, räumliche und institutionelle Benachteiligung liegen nicht allein in den Kitas, Schulen oder Quartieren. Vielmehr konzentrieren sich dort gesellschaftliche Probleme, die nicht allein durch die lokale Politik und Verwaltung gelöst werden können.

### Wie lässt sich gegensteuern? Handlungsoptionen der kommunalen Verwaltung

Sozialräumliche Problemlagen und der Sparkurs der letzten Jahre belasten die Finanzen der Kommunen und reduzieren die Möglichkeiten der kommunalen Einflussnahme auf diese Entwicklung. Häufig sind Städte mit hoher Armutskonzentration auch die Städte mit massiven strukturellen Haushaltsproblemen. Die Transferausgaben erhöhen die Verschuldung und verringern die Investitionsspielräume der kommunalen Haushalte. In vielen kommunalen Verwaltungen wurde über Jahre hinweg Personal abgebaut, fachliche Kompetenzen gingen damit verloren oder wurden ausgelagert. Unter den Bedingungen knapper Haushalte und den gestiegenen Anforderungen des Datenschutzes fällt es zudem schwer, diese Kompetenzen wieder auf- bzw. auszubauen. Mittel aus Infrastruktur-Programmen von Ländern, Bund und EU können nur schleppend abgerufen werden, weil in den Kommunen die Planungskapazitäten zur Umsetzung fehlen, also schlicht kein entsprechendes Fachpersonal vorhanden ist. Bau-, Planungs- und Statistikämter müssen erst wieder personell ausgebaut werden. Zudem sind viele Kommunen nicht in der Lage, die erforderlichen Eigenanteile zu leisten. Aufgrund der genannten Faktoren ist über die letzten Jahre ein deutlicher Rückgang der kommunalen Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit zu beobachten. Aus den hier skizzierten Herausforderungen resultiert ein erheblicher Handlungsdruck für die Stadtgesellschaften, hinter dem die tatsächlichen Möglichkeiten der kommunalen Verwaltungen, aktiv zu wirken und zu gestalten, zurückbleibt.

### Sozialraum-Monitoring Statistik als strategische Ressource nutzen

Die Stärkung kommunaler Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit erfordert ein abgestimmtes Konzept auf der lokalen Ebene, das sich auf den Sozialraum bezieht, also den sozialen Lebensraum in einem begrenzten geografischen Bereich wie dem Wohnquartier umfasst. Dieses Konzept besteht aus drei Bausteinen:

- Statistik als strategische Grundlage nutzen
- Ungleiches ungleich behandeln als gemeinsame Zielformulierung im Steuerungsprozess
- Sozialräumliche Partizipation fordern und fördern

Die erste Voraussetzung für ein wirkungsorientiertes Handeln auf örtlicher Ebene ist eine gemeinsam genutzte statistische Informationsgrundlage, die dabei hilft, sozialräumliche Ungleichheiten in der Stadt zu erkennen, und ein der jeweiligen sozialräumlichen Situation angemessenes Handeln ermöglicht. Eine intelligente Zusammenführung amtlicher Daten aus unterschiedlichen Quellen und zu unterschiedlichen Handlungsfeldern auf der Ebene der Quartiere kann hierfür ein erster guter Schritt sein. Solche Daten erlauben jedoch nur bedingt die Abbildung der Lebenswelten und des Wohlbefindens der Bewohner\_innen.

Auf der kommunalen Ebene kann der Ausbau eines transparenten sozialräumlichen Monitorings dazu beitragen, Verteilungs- und Steuerungsprozesse zu optimieren und die damit verbundenen kommunalpolitischen Auseinandersetzungen zwischen den Stadtbezirken auf eine sachliche Ebene zu bringen. Mit dem Monitoring werden die Entwicklungen im Sozialraum beobachtet und systematisch erfasst. Es sollte dabei vermieden werden, dass aus den Daten Rankings erstellt werden, die dann an die Öffentlichkeit gelangen und zur Stigmatisierung einzelner Städte oder Räume beitragen können.

### Überwindung des Silo-Denkens

Zu den Governance-Aufgaben, also der Steuerung der Entwicklung auf örtlicher Ebene gehört auch, ein gemeinsames Bewusstsein aller Akteure für gemeinsame Aufgaben zu erreichen. Angesichts einer Vielzahl von Akteuren, Verwaltungseinrichtungen und Trägern vor Ort mit teilweise sehr unterschiedlichen Eigeninteressen ist dies eine herausfordernde Aufgabe. Oftmals verfolgen die einzelnen Akteure aber auch aufgrund ihres gesetzlichen Auftrags unterschiedliche, teilweise sich widersprechende Ziele. Ein Beispiel: Die örtliche Arbeitsagentur muss eine allein-



erziehende Arbeitslose möglichst schnell wieder in Arbeit oder Weiterbildung bringen, das örtliche Jugendamt muss sich jedoch um die aktuellen Erziehungsprobleme der Mutter kümmern und verlangt hierzu vorrangige Maßnahmen, die einer schnellen Arbeitsaufnahme erst einmal entgegenstehen. Ein gemeinsames Fallmanagement vor Ort ist bisher eher selten, in vielen Kommunen beginnt aber mittlerweile eine systematische Netzwerkarbeit aller Akteure und Institutionen z.B. zugunsten besonders belasteter Quartiere.

Eine konstruktive Zusammenführung der institutionellen Eigeninteressen kann nur gelingen, wenn es ein gemeinsames, möglichst konkretes und in Ausmaß und Umfang festgelegtes Zielsystem gibt. Auch hier hilft ein kommunales Monitoringsystem, das den Grad der Zielerreichung misst und die wirkungsorientierte Steuerung unterstützt.

### Nah dran ist früh dran

Darüber hinaus kann ein Monitoringsystem auch die vorbeugende Quartiersarbeit unterstützen. Diese kann die quantitativen Befunde durch qualitative Eindrücke aus der lebensweltlichen Praxis der Betroffenen ergänzen und Bedarfe frühzeitig benennen. Austausch und Abstimmung über Befunde und Eindrücke fördern die Vernetzung lokaler Angebote und können dazu beitragen, angemessene Maßnahmen für den Sozialraum zu ergreifen.

Ein Beispiel: In einem Quartier mit hohem Anteil an einkommens- und/oder bildungsschwachen Haushalten kommt es darauf an, Familien zu stärken und Kindern bessere Bildungschancen zu garantieren. Elternbegrüßungsbesuche kurz nach der Geburt, gezielte aufsuchende Elternberatung, die Einrichtung von Bildungsberatern in den Kitas, die erziehungsunsichere Eltern ansprechen, der gezielte Einsatz von Schulsozialarbeitern in den Grundschulen, die bessere Vernetzung von Kitas und Grundschulen zur Gestaltung des Übergangs, das alles können eng vernetzte Maßnahmen zur präventiven Quartiersarbeit sein.

### Partizipation und Beteiligung als notwendige Voraussetzung für erfolgreiche Entwicklungsprozesse

Der Politikansatz der partizipativen Quartiersentwicklung birgt auch das Potenzial, Defizite in der politischen Partizipation zu beheben, die insbesondere in Quartieren mit hohem Anteil an einkommens- und bildungsarmen Haushalten auftreten. Fast immer ist hierzu ein Katalysator

notwendig, ein Quartiersmanagement, das vor Ort über einen bestimmten Zeitraum arbeitet und verlässlicher Ansprechpartner ist, damit die Bewohner\_innen zum aktiven Sich-Einbringen ermuntert werden können. Dieses Quartiersmanagement braucht wiederum verlässliche Partner in der Kommunalverwaltung, bei Schulen und Kitas im Quartier, bei den sozialen Trägern vor Ort, bei örtlichen Vereinen oder bei der Wohnungswirtschaft. Wichtig ist eine unkomplizierte, niedrigschwellige Ansprache der Bewohnerschaft über aktivierende Befragungen und sehr konkrete Themen, wie z.B. Quartierstreffpunkte, Verkehrsprobleme, Sicherheit und Sauberkeit vor der Haustür, Sanierungsfragen, städtische Planungen. Der Aufbau partizipativer Strukturen in einer Stadtgesellschaft erschöpft sich nicht allein in der Gründung eines Quartiersmanagements, sondern sollte darüber hinaus darauf hinarbeiten, die Prozesse sozialen und räumlichen Wandels der Quartiere als (mit-)gestaltbar zu vermitteln.

### Fazit: Unterstützung durch Landes- und Bundespolitik

Die wirkungsorientierte Steuerung auf örtlicher Ebene zur Überwindung der sozialen Spaltung ist noch ausbaufähig. Viele Städte haben sich bereits auf den Weg gemacht, aber nach Jahrzehnten eines scharfen Sparkurses in den kommunalen Haushalten müssen die Kommunen zu dieser Steuerung erst einmal wieder befähigt werden. Es kommt darauf an, die Institutionen vor Ort zu stärken. Dies betrifft sowohl Kommunalverwaltungen als auch zivilgesellschaftliche Institutionen (Kirchen, Vereine, Initiativen), die zum sozialen Zusammenhalt beitragen können. Wirkungsorientierte Steuerung braucht Ressourcen, qualifiziertes Personal und Know-how sowie die Bereitschaft zur Partizipation und Kooperation auf Augenhöhe mit einer Vielzahl an lokalen Akteuren und Betroffenen.

Für eine bessere wirkungsorientierte Steuerung auf örtlicher Ebene ist die Unterstützung des Bundes und der Länder nötig. Bei allen Infrastrukturen und Initiativen, die das Land (mit-)finanziert (z.B. Kitas, Schulen, Arbeit in Vereinen, Initiativen) können Finanzierungen und Förderprogramme einen besonderen Schwerpunkt auf bestimmte Stadträume oder Personengruppen legen. Es sind viele zusätzliche Förderinitiativen des Bundes und der Länder ins Leben gerufen worden, die sowohl die Verbesserung der örtlichen Daseinsvorsorge-Infrastruktur, als auch die Partizipation mit zivilgesellschaftlichen Institutionen und die Aktivierung der betroffenen Bürger betreffen. Eine bessere wirkungsorientierte Steuerung zur Überwin-



dung der sozialen Spaltung heißt aber auch, diese zusätzlichen Förderangebote sukzessive zu bewerten bzw. ihre Wirkung auszuwerten und sie entsprechend weiterzuentwickeln. Auch hierzu können statistische Informationen beitragen.

Viele Förderinitiativen und Projekte zur Unterstützung von Partizipation, Kooperation und der Entwicklung der den Quartieren innewohnenden Potenziale sind zeitlich begrenzt. Der Fortbestand z.B. eines Quartiersmanagements oder einer Nachbarschaftsinitiative nach Ende des Förderzeitraums ist unsicher und hängt dann oft von den finanzschwachen Kommunen ab. Aktivierung, Beteiligung und Engagement enden deshalb nicht selten in Frustration. Zudem sind bei den vielen Förderansätzen die Fallzahlen erschreckend niedrig. Häufig geht es auch nur um Modellvorhaben, deren Übertragbarkeit in die Fläche völlig ungesichert ist. Nachhaltigkeit, Verlässlichkeit und eine notwendige Breitenwirkung lassen sich so nicht erzielen. Um diesen Politikansatz langfristig zu stärken, sollten sich Bund und Länder gemeinsam auf eine Verstetigung und Institutionalisierung verständigen.

*Der Impuls entstand in der Nachbereitung des fünfstündigen Tracks „Partizipation, Inklusion und Interessenausgleich in Nordrhein-Westfälischen Stadtgesellschaften“, der im Rahmen der Jahrestagung des Forschungsinstituts für gesellschaftlicher Weiterentwicklung am 23. und 24. November 2017 in Düsseldorf stattfand und von den beiden Autoren organisiert und geleitet wurde. Neun Vorträge von Vertreter\_innen der Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Verwaltung in den insgesamt drei Sitzungen behandelten die aktuellen Herausforderungen für Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen, die strategischen Potenzialen von Statistik und die Bedeutung von Partizipation in Governancestrukturen. Die ca. 35 Teilnehmenden aus kommunalen Verwaltungen, Stiftungen, Politik, Verbänden, Wissenschaft und zivilgesellschaftlichen Einrichtungen konnten sich darüber hinaus im Plenum und an Tischgruppen zu diesen und weiteren Themen austauschen.*

*Wir danken allen Vortragenden und Teilnehmenden des Tracks für ihre Beiträge und die interessante Diskussion.*

---

### Über die Autoren

**Martin Henicke** – Dipl. Volkswirt und bis 2017 Abteilungsleiter Planung in der Staatskanzlei NRW. Zurzeit ist er freier Berater und Projektentwickler.

**Dr. Jan Üblacker** – Wissenschaftlicher Referent für Integrierende Stadtentwicklung am Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung. Zu seinen Forschungsschwerpunkten zählen Gentrification, Stadt- und Quartiersentwicklung sowie sozialer Zusammenhalt.

---

### Impressum

Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung (e.V.),  
Kronenstraße 62, 40217 Düsseldorf, Telefon: 0211 99450080,  
E-Mail: [info@fgw-nrw.de](mailto:info@fgw-nrw.de), [www.fgw-nrw.de](http://www.fgw-nrw.de)

**Geschäftsführender Vorstand:** Prof. Dr. Dirk Messner,  
Prof. Dr. Ute Klammer (stellv.)

**FGW-Themenbereich:** Integrierende Stadtentwicklung  
Prof. Dr. Heike Herrmann, Vorstandsmitglied (Hrsg.)  
Dr. Jan Üblacker, wissenschaftlicher Referent (Hrsg.)

**Layout:** Olivia Pahl, Referentin für Öffentlichkeitsarbeit

**Förderung:** Ministerium für Kultur und Wissenschaft des Landes  
Nordrhein-Westfalen

**Erscheinungsdatum:** Düsseldorf, November 2018

**ISSN:** 2512-4765

---

**Ebenfalls online verfügbar:**

FGW-Studie Integrierende Stadtentwicklung 09  
[www.fgw-nrw.de/studien/stadtentwicklung09.html](http://www.fgw-nrw.de/studien/stadtentwicklung09.html)

