

RheinlandPfalz



**BAUEN** UND  
**WOHNEN**

Die Gemeinschaftsinitiative  
„Soziale Stadt“ in Rheinland-Pfalz

Herausgeber:

Ministerium der Finanzen  
Kaiser-Friedrich-Straße 5  
55116 Mainz

Ministerium der Finanzen

**Die Gemeinschaftsinitiative  
„Soziale Stadt“ in Rheinland-Pfalz**

Studie im Auftrag des  
Ministeriums der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz

**Schneider & Kappenstein**

---

BÜRO FÜR SOZIALPLANUNG

Schneider & Kappenstein

Büro für Sozialplanung



Mit der Bund-Länder-Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ wurde bereits im Dezember 1996 ein erster Rahmen geschaffen für eine zwischen Bund und Ländern abgestimmte Strategie gegen die soziale Polarisierung in den Städten. Mit der Veröffentlichung der Studie „Überforderte Nachbarschaften“ hat der Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen GdW 1998 auf die gesellschaftliche und wohnungspolitische Dimension dieses Phänomens hingewiesen und aufgezeigt, dass die Wohnungs- und Städtebaupolitik vor ganz neuen Herausforderungen steht: Durch die soziale Erosion in städtischen Quartieren, längst nicht mehr allein ein Problem der Großstädte, ist der soziale Frieden in Gefahr.



Die Kommunen und ihre Wohnungsunternehmen bekommen solche Entwicklungen sehr frühzeitig zu spüren und sind so gesehen eine Art gesellschaftliches Frühwarnsystem. Das Ministerium der Finanzen hat deshalb 1999, unter Einbeziehung der beiden größten Städte unseres Landes, Mainz und Ludwigshafen, die Studie „Die Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt in Rheinland-Pfalz“ in Auftrag gegeben. Ziel der Studie war es, unter Einbeziehung der Beispiele Mainz und Ludwigshafen geeignete Identifikationskriterien für betroffene Stadtteile in Rheinland-Pfalz zu finden und die Effektivität verschiedener Instrumente einzuschätzen. Im Sinne eines integrativen Ansatzes waren dabei – neben den Belangen der Wohnungswirtschaft – auch andere Politikfelder mit entsprechender Gewichtung mit einzubeziehen.

Die Bundesregierung hat 1999 die Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ zum Anlass genommen, die Städtebauförderung um das eigenständige neue Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ zu ergänzen. Das in der vorliegenden Studie entwickelte Indikatorensystem zur Bewertung und zum Vergleich von Stadtquartieren im Hinblick auf „den besonderen Entwicklungsbedarf“ kann damit auch für die Auswahl von weiteren Fördergebieten in Rheinland-Pfalz einen wichtigen fachlichen Beitrag leisten.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Gernot Mittler'.

Gernot Mittler  
Minister der Finanzen

# 1. Das Programm „Soziale Stadt“ und der aktuelle Handlungsbedarf der Akteure

## Teil 1:

<b>Das Programm „Soziale Stadt“ und der aktuelle Handlungsbedarf der Akteure...</b>	<b>5</b>
1. Politische Absicht und konkrete Umsetzung .....	5
2. Ausgangslage .....	6
2.1 Wirtschaftliche Trends: Wettbewerb zwischen den Kommunen .....	7
2.2 Gesellschaftliche Trends: Stadtquartiere als Armutszentren .....	8
2.3 Politische Kultur: Bürger sind aktivierbar .....	9
2.4 Überforderte Nachbarschaften .....	10
3. Die Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ .....	11
4. Programmatische Parallelen zur „Lokalen Agenda“ und der „Gemeinschaftsinitiative Urban“ .....	12
5. Vorgehensweise / Methoden der Analyse .....	14

## Teil 2:

<b>Auswahl von Quartieren / Inter- und intrakommunale Vergleiche .....</b>	<b>16</b>
1. Vorgehensweise .....	16
2. Methode .....	17
2.1. Standardisierung von Werten .....	17
2.1.1. Interkommunale Vergleiche .....	18
2.1.2. Indikatorenauswahl .....	18
2.2. Gebietsabgrenzung als Voraussetzung .....	19
3. Ergebnisse der Analyse .....	20

## Teil 3:

<b>Problemfelder und Akteure .....</b>	<b>21</b>
1. Die Einführung kommunaler Wohnungsmarktbeobachtung .....	21
2. Wohnungspolitische Instrumente .....	22
2.1 Soziale Durchmischung als Weg zur Stabilisierung .....	22
2.2 Gleichberechtigte Förderung von Neubau und Beständen .....	23
2.3 Der Beitrag der Wohnungsunternehmen .....	24
2.4 Der Beitrag der kommunalen Verwaltung .....	24
2.5 Der Beitrag der Bewohner .....	26
2.6 Stadtteilmanagement .....	27
2.7 Operative Ansätze .....	30
2.8 Träger sozialer Arbeit .....	31
2.9 Sozialberichterstattung und ihre Bedeutung für die „Soziale Stadt“ .....	32

## Teil 4:

<b>Empfehlungen .....</b>	<b>33</b>
---------------------------	-----------

### 1. Politische Absicht und konkrete Umsetzung

„Überlebt die soziale Stadt?“<sup>1</sup> Diese Frage positioniert vor allem größere Städte am Schnittpunkt existenzieller Entwicklungslinien. Ihre Probleme treten immer stärker zu Tage. Sie stehen vor der Notwendigkeit, richtungsweisende Vereinbarungen für eine nachhaltige Entwicklung zu treffen – ökonomische, ökologische, städtebauliche und soziale Aspekte miteinbeziehend. Der gesellschaftliche Kontext für diese Problematik besteht in Themenkomplexen wie der Frage nach der Belastbarkeit des Sozialstaats, der Reduktion der Arbeitslosigkeit, der Globalisierung usw.

Das Programm „Soziale Stadt“

Das Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ wirkt angesichts der Krise der „sozialen Stadt“<sup>2</sup> wie ein Manifest, das der Spaltung des städtischen Lebensraumes den Kampf ansagt.

Es stellt einen Paradigmenwechsel im Verständnis der Stadtentwicklung dar. Krisenphänomene, die in der baulichen und sozialen Erosion ganzer Stadtteile offenkundig werden, lassen sich mit den bisherigen Instrumenten der Stadtentwicklung nicht bewältigen. Konsequenterweise verabschiedet sich das Programm vom Primat der traditionellen Städtebauförderung, auch wenn es deren Steuerungs- und Scharnierfunktion betont.

Neue Wege in der Stadtentwicklung

Die Rettung deprivierter Stadtteile, letztlich also der Erhalt des kommunalen Gemeinwesens, verlangt einen innovativen Schub – das ist die Botschaft des Programms, dazu bietet es Impulse und finanzielle Hilfen.

1 Hanesch, Walter: Überlebt die soziale Stadt?, Opladen, 1997.

2 vgl. Bartelheimer, Peter / von Freyberg, Thomas: Neue Bündnisse in der Krise der sozialen Stadt – Das Beispiel der Sozialpolitischen Offensive Frankfurt, in: Hanesch, Walter: a.a.O., S. 175-183

### Was will dieser Bericht?

Das Programm „Soziale Stadt“ verfolgt ehrgeizige Ziele und erwartet nicht nur von den Ländern, sondern auch von den Kommunen und den übrigen Akteuren, wie beispielsweise Wohnungsbauunternehmen und Dienstleistern im Sozialbereich, Neuland zu betreten. Die Zielsetzung des Programms, neben städtebaulichen auch soziale, ökologische und ökonomische Aspekte mit einzubeziehen, wirft für das Land Rheinland-Pfalz eine Reihe von Schwierigkeiten auf. So sind z. B. herkömmliche Wege der Beurteilung von Förderanträgen und der Erfolgsprüfung im Verwendungsnachweis nicht anwendbar.

### Notwendigkeit einer raumbezogenen Sozialberichterstattung

Aus operativer Sicht muss das im Programm geforderte Kriterium, integrierte Handlungskonzepte nur für jene Stadtteile zu formulieren, die in ihren Problemstellungen „deutlich über dem Stadtdurchschnitt“ liegen, konkretisiert werden. Die Einlösung dieses Kriteriums sollte über eine transparente, intersubjektiv nachvollziehbare Methode geschehen, die aktuellen sozialwissenschaftlichen und administrativen Planungsstandards entspricht. Eine raumbezogene Sozialberichterstattung, die das Instrument kleinräumig verfügbarer Indikatoren nutzt, qualitative Expertenurteile und Bewohnereinschätzungen einholt und für konkrete Entwicklungsplanung verfügbar macht, ist derzeit noch Idealvorstellung. Der Weg dorthin ist allerdings unumgänglich, wenn die integrierten Maßnahmenkonzepte passgenau exakt identifizierte Probleme lösen und Fehlallokationen von Fördermitteln vermieden werden sollen. Der Bericht transponiert die Chancen eines wissenschaftlich gestützten und in der Praxis bewährten Einsatzes von Indikatoren auf integrierte Handlungskonzepte um. Er weist die Praktikabilität dieses Weges nach, ohne seine aktuellen Schwierigkeiten zu verschweigen<sup>3</sup>.

### Fehlallokation von Fördermitteln vermeiden

## 2. Ausgangslage

Ein Blick auf die Ausgangssituation von Städten und Gemeinden macht deutlich, dass extrakommunale Ursachen die Stadtentwicklung maßgeblich bestimmen. Stadtteile sind „Erscheinungsorte sozialer Probleme“ in denen „gesellschaftliche Wirkungszusammenhänge erfahrbar werden“<sup>4</sup>. Kommunen sind aber gleichzeitig der Ort, an dem Menschen sich aktiv an der Gestaltung ihrer Lebensbedingungen beteiligen können.

3 vgl. Podiumsdiskussion zum Thema: „Soziale Brennpunkte in deutschen Städten – Ursachen und Angebote zur Konfliktlösung“, in: Verband Deutscher Städtestatistiker (Hrsg.): Jahresbericht 1995, S. 187.

4 Eyferth/Otto/Thiersch: Handbuch zur Sozialarbeit/Sozialpädagogik, S. 1247.

Sicher werden kommunale Konzepte oder Projekte die Wirkung globaler Prozesse nicht umkehren. Eine auf weitgehende Partizipation ausgerichtete Kommunalpolitik eröffnet aber Spielräume, die trotz mächtiger externer Einflüsse die aktuelle Krise der sozialen Stadt mildern, in Teilen aufheben und langfristig beenden.

## 2.1 Wirtschaftliche Trends: Wettbewerb zwischen den Kommunen

Wirtschaftliche Faktoren bestimmen entscheidend die Entwicklung der Städte. Ein kaum gebremster Globalisierungstrend verändert wirtschaftliche Suprastrukturen in bisher ungeahntem Ausmaß. Er hat aber zugleich nachhaltige, regionale und lokale Auswirkungen.

### Lokale Auswirkungen der Globalisierung

Die globalen ökonomischen Entwicklungen führen zu einem verstärkten Wettbewerb zwischen Ländern, Städten, Regionen und Teilregionen<sup>5</sup>. Dabei ist eine Polarisierung zu beobachten zwischen Regionen, die durch „Modernisierungspolitiken“ dem Wettbewerb standhalten und solchen, „vor allem randständigen Gebieten“, die von der Gesamtentwicklung abgekoppelt sind. „Dies betrifft im wesentlichen ländliche, teilweise auch altindustrielle Gebiete.“ [...] Doch diese Regionalisierung sozialer Segmentation und Ausgrenzung betrifft keineswegs bloß größere Regionen oder Teilregionen, sondern schlägt sich auch innerhalb von mehr oder weniger stark prosperierenden Regionen und Teilregionen nieder. Sie führt zu einem sozialen Ausdifferenzierungsprozess zwischen den Regionen, Teilregionen und Städten und zu Segregationsvorgängen innerhalb von Regionen, Teilregionen und Städten.<sup>6</sup> Globalisierung heißt auch Standortunabhängigkeit der Produktion. Mading bezeichnet die Folge dieser Standortunabhängigkeit als „ruinöse Konkurrenz“ der Städte und Regionen, die in der Angst leben, Betriebe könnten den Standort wechseln, wenn sie nicht ideale Bedingungen in den Kommunen vorfinden. Die Konzentration der Gemeinden zielt unter dem Druck der Unternehmen auf die Schaffung dieser Bedingungen.<sup>7</sup> Oft werden unter diesem Zwang freiwillige soziale Leistungen gekürzt, ohne dabei die daraus resultierenden sozialen Folgekosten zu berücksichtigen.

5 vgl. Gruppe von Lissabon: Grenzen des Wettbewerbs, 1997.

6 Huster, Ernst-Ulrich: Veränderungen der Rahmenbedingungen für die soziale Stadt, in: Hanesch, Walter (Hrsg.): Überlebt die soziale Stadt? Konzeption, Krise und Perspektiven kommunaler Sozialstaatlichkeit, Opladen, 1997, S. 66.

7 Mading, Heinrich: Entwicklungsperspektiven für die Stadt – Trends und Chancen, in: Stadtforschung und Statistik, 1/98, S. 15-26.

Auch kommunale Politik unterliegt in zentralen Feldern supranationalen Unternehmensentscheidungen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen mit der Folge, dass neu zu prüfen ist, wie unter solchen Prämissen auch Soziales noch aktiv gestaltet werden kann.

## 2.2 Gesellschaftliche Trends: Stadtquartiere als Armutszentren

### Ausgrenzung am Arbeitsmarkt

Seit den 80er Jahren ist das vorherrschende Problem westeuropäischer Gesellschaften die Arbeitslosigkeit. Steigende unternehmerische Gewinne sind kein Garant mehr für einen gleichermaßen ansteigenden Wohlstand breiter Teile der Bevölkerung.<sup>8</sup> Es ist davon auszugehen, dass auch in absehbarer Zukunft wegen der sich ändernden volkswirtschaftlichen Rahmenbedingungen gleiche Gütermengen von immer weniger Menschen hergestellt werden können.

Die Folge ist eine Ausgrenzung am Arbeitsmarkt, von der besonders bestimmte Risikogruppen betroffen sind (Unqualifizierte, ältere Arbeitnehmer, Behinderte, Ausländer, Alleinerziehende usw.).

Ausgrenzung am Arbeitsmarkt bedeutet aber zumeist auch soziale Ausgrenzung und ein Leben jenseits der Mitte der Arbeitsgesellschaft. Betroffene sehen sich selbst als isoliert von der Restgesellschaft.<sup>9</sup>

### Wachsende Armut in städtebaulich prädestinierten Stadtteilen

Durch Arbeitslosigkeit verursachte Armut verteilt sich räumlich nicht gleichmäßig über die Regionen. Zu beobachten ist die Entwicklung von Armutszentren, in denen soziale Problemlagen kumuliert auftreten und in denen eine überdurchschnittlich hohe Anzahl an Arbeitslosen und Sozialhilfeempfängern, Aussiedlern und Asylbewerbern lebt. Die Ursachen dieser Konzentration in bestimmten Stadtteilen sind vielfältig. Nicht selten etwa stehen sie in Zusammenhang mit einer „Belegungspolitik“, über deren Folgen und Folgekosten man sich nicht im Klaren war.

Außer der großen Zahl der Arbeitslosen ist eine wachsende Zahl an „working poors“ zu verzeichnen, die man in dieser Form nur aus den Vereinigten Staaten von Amerika kannte, die sich nun aber auch in Europa als arbeitsmarkt- und sozialpolitisch relevante Größe etabliert.

8 vgl. Hamm, Bernd: Struktur moderner Gesellschaften, 1996.

9 vgl. Kronauer, Martin: Ausgrenzung am Arbeitsmarkt, in: Mirbach, Thomas (Hrsg.): Entwürfe für eine soziale Stadt, 1999, S. 43-53.

Eine wachsende Armut, die offensichtlich mit der Zunahme an Reichtum korreliert<sup>10</sup>, und sich in städtebaulich prädestinierten Stadtteilen konzentriert, führt zur „Ghettoisierung sozial benachteiligter Bevölkerungsgruppen“<sup>11</sup> in der „dritten Stadt“.<sup>12</sup> Verschärft wird diese Situation durch den Niedergang des sozialen Wohnungsbaus. Mittelfristig ist durch das Auslaufen zahlreicher Belegungsbindungen nach dem Wohnungsbindungsgesetz (WoBindG) nur noch von einem aktuellen Bestand von 1.000.000 Sozialbauwohnungen in Deutschland auszugehen. Die Suche nach einer bezahlbaren Wohnung für deklassierte Bevölkerungsteile wird schwieriger.

## 2.3 Politische Kultur: Bürger sind aktivierbar

Nicht nur in Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf schwindet der Glaube an Einflussnahme und Gestaltbarkeit der Lebensverhältnisse im Quartier. Auch in durchschnittlich bewerteten Stadtteilen wird erfahrbar, wie sehr der kommunale Gestaltungsspielraum durch überlastete öffentliche Haushalte eingengt ist.

In Umfragen konstatierte Politik- und Parteienverdrossenheit unterstützt die Annahme, dass große Teile der Stadtbevölkerung auf uneingelöste Versprechen, verschleppte Reformen und zögerliches Verwaltungshandeln resigniert reagieren.

Andererseits gilt, dass Veröffentlichungen wie beispielsweise die Jugendstudie des Jugendwerks der Deutschen Shell AG<sup>13</sup> sehr wohl Gestaltungspotenziale und auch den Veränderungswillen vieler junger Menschen konstatieren. Oft wird dies nur deshalb übersehen, weil es nicht dem „traditionellen“ Verständnis von politischem Engagement entspricht.

### Veränderungswille der Bürger

Auch ist die Zahl der in Vereinen und (sozialen) Organisationen freiwillig und unbezahlt tätigen Bürgerinnen und Bürger insgesamt so hoch wie nie zuvor. Man geht davon aus, dass ein beachtliches Potenzial an ehrenamtlichem und bürgerschaftlichem Engagement vorhanden ist, das aktiviert werden kann.

10 Creutz, Helmut: Armut und Reichtum. Zwei Seiten einer Medaille, in: Zeitschrift für Sozialökonomie, 123/1999, S. 3-7.

11 Farwick, Andreas: Ausweitung und Verfestigung räumlich segregierter Armut in der Stadt – Das Beispiel Bremen, in: Mirbach, Thomas: a.a.O., S.55-73.

12 Oelschlägel, Dieter: Sozialplanung in der „dritten Stadt“, in: Soziale Arbeit, 3/96, S. 89-92.

13 Fischer, Arthur (Hrsg.): Jugend '97: Zukunftsperspektive, gesellschaftliches Engagement, politische Orientierungen/ Jugendwerk der Deutschen Shell (Hrsg.), Opladen, 1997.

An dieser Stelle setzt das Programm „Soziale Stadt“ an. Bürger sollen für Belange in ihren Quartieren gewonnen werden, Veränderungen planen, an ihrer Umsetzung beteiligt werden bzw. sie begleiten. Dabei kommt gerade nicht-investiven Maßnahmen, die das Selbstvertrauen und die Selbsttätigkeit der Bewohner stärken, eine besondere Rolle zu.<sup>14</sup>

## 2.4 Überforderte Nachbarschaften

Einen empirischen Nachweis für die Dringlichkeit der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ liefert die GdW-Studie „Überforderte Nachbarschaften“<sup>15</sup>. Sie beschreibt anhand verschiedener Quartiere im Osten und Westen Deutschlands die weit reichenden Folgen urbaner Segregations- und Polarisierungsprozesse.

„Klassische“ Städte-  
bauförderung greift  
angesichts aktueller  
sozialer Problem-  
stellungen zu kurz

Die bisherigen Förderprogramme waren mit ihrem Focus auf städtebaulicher Erneuerung nicht in der Lage, den Abwärtstrend in deklassierten Stadtteilen aufzuhalten. Im Gegenteil, die Armut verfestigt sich durch Wegzug leistungsstärkerer und Zuzug einkommensschwächerer Haushalte. Diese abstrakte Formulierung wird durch die GdW-Studie plastisch. An Nachbarschaftskonflikten werden die strukturellen Probleme im

Quartier deutlich. Dazu zählen gegenläufige Tagesrhythmen von arbeitenden und arbeitslosen Menschen genauso wie Jugendliche, deren Alltag durch Hoffnungs- und Perspektivlosigkeit geprägt ist. Konfrontationen zwischen ausländischen und einheimischen Jugendlichen entstehen, obwohl beide Gruppen unter den gleichen Benachteiligungen zu leiden haben.

Arbeitende Menschen beobachten die im Stadtteil lebenden Sozialhilfeempfänger mit Argwohn, weil sie oft den Anschein erwecken, sich mit ihrem von Sozialhilfe abhängigen Leben arrangiert zu haben und ihr Einkommen nicht selten durch Schwarzarbeit aufbessern. Von berufstätigen Nachbarn mit ähnlichem Einkommen wird dies als „Gerechtigkeitslücke“ empfunden. Die Koexistenz in den Quartieren wird dadurch nachhaltig erschwert.

<sup>14</sup> vgl. Herrmann, Heike: Institutionalisierte Öffentlichkeit, Bewohnerbeteiligung oder Alibi?, in: Alich, Monika (Hrsg.): Stadtteilmanagement. Voraussetzungen und Chancen für die soziale Stadt, S. 171-191

<sup>15</sup> GdW (Hrsg.): Überforderte Nachbarschaften. Zwei sozialwissenschaftliche Studien über Wohnquartiere in den alten und neuen Bundesländern, Köln; Berlin, 1998.

Die Auflistung lässt sich erweitern, etwa um das Konfliktpotenzial, das in der nicht immer gelungenen Akzeptanz kultureller und sozialer Verschiedenheit von Ausländern und Deutschen liegt, um die Situation von arbeitslosen Männern, die isoliert in Single-Haushalten leben und – häufig alkoholisiert – aus ihrer Situation in der Öffentlichkeit keinen Hehl mehr machen.

Einer problemorientierten Sicht muss allerdings gegenübergestellt werden – so die GdW-Studie – dass in benachteiligten Wohnquartieren auch zufriedene Menschen leben. „Die ganze Wahrheit enthält Licht und Schatten; aber die Schatten werden länger.“<sup>16</sup>

## 3. Die Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“

Die Dringlichkeit struktureller Veränderungen ist überdeutlich. Sie erfordert allerdings ein anderes Vorgehen als bisherige, durch Einzelaktivitäten und Ressortdenken geprägte Interventionen der Kommunen.

Lokale Auswirkungen  
der Globalisierung

Die notwendigen integrativen Lösungsansätze beziehen neben baulichen Maßnahmen Konzepte mit ein, die auf eine selbständige Überlebensfähigkeit der Quartiere abzielen. Dazu gehören:

- die Aktivierung der Betroffenen: Es muss im wesentlichen um Hilfe zur Selbsthilfe gehen. Die Aktivierung der Bewohner zielt auf eine Herstellung sozialer Netze und nachbarschaftlicher Bindungen. Dies entspricht den politischen Bemühungen, mit einer Reform des Sozialstaats zu einem aktivierenden Sozialstaat zu kommen;
- neue Beschäftigungsimpulse: Oft sind wirtschaftliche Aktivitäten in benachteiligten Gebieten auf Grund der mangelnden Attraktivität des Quartiers beinahe völlig zum Erliegen gekommen. Geeignete Maßnahmen müssen die lokale Wirtschaft stärken, Arbeitsplätze schaffen und sichern;
- die Verbesserung der sozialen, kulturellen und bildungsbezogenen Infrastruktur;
- die Umgestaltung des Wohnumfelds;
- die Aufwertung des Wohnungsbestandes, besonders in den Fällen, in denen die Ausstattung nicht mehr zeitgemäß ist.

<sup>16</sup> GdW (Hrsg.): a. a. O., S. 152.

All diese Maßnahmen dürfen nicht isoliert voneinander betrachtet werden. Durch eine ressourcenbündelnde und ressortübergreifende Umsetzung werden positive Synergien erzeugt, die das Ziel der Revitalisierung benachteiligter Stadtteile unterstützen.

#### 4. Programmatische Parallelen zur „Lokalen Agenda“ und der „Gemeinschaftsinitiative Urban“

##### Erfahrungen des Programms URBAN nutzen

Innerhalb des Programms „Soziale Stadt“ gibt es zahlreiche Bezüge zur Lokalen Agenda 21 und der Gemeinschaftsinitiative Urban.

Die Gemeinsamkeiten beziehen sich auf folgende Punkte:

- die intensive Bürgerbeteiligung bei Planungen und Durchführungen von Maßnahmen und Aktionen,
- Leitbilddiskussionen,
- die Bündelung von Maßnahmen und Einzelaktivitäten,
- die Ressourcenbündelung,
- die ganzheitliche Berücksichtigung von ökonomischen, sozialen und ökologischen Aspekten („magisches Dreieck“),
- die Beteiligung möglichst aller kommunalen Akteure, der Verwaltung, der Wirtschaft, der Verbände, der Bürger, der Politik, der Wissenschaft, der Vereine und Initiativen.

Der „Jahresbericht über die Realisierung von Projektvorhaben im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative URBAN in 1998“ benennt beispielhaft die Herangehensweise der Stadt Rostock:

„Das Operationelle Programm URBAN der Hansestadt Rostock gliedert sich in drei große Handlungsfelder:

- Einleitung neuer wirtschaftlicher Tätigkeiten;
- Sicherung und Förderung der Beschäftigung;
- soziale und ökologische Umfeldverbesserung;

dazu kommt die Querschnittsaufgabe Maßnahmensteuerung und Koordination.“<sup>17</sup> Die Arbeit innerhalb der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ sollte dazu Parallelen entwickeln. Derzeit befindet sich der überwiegende Teil der Kommunen, die an einer Umsetzung des Programms „Soziale Stadt“ interessiert sind, auf der Suche nach der richtigen Vorgehensweise und hier vor allem nach dem richtigen Auftakt<sup>18</sup>. Dabei gilt es, für die bereits gemachten Erfahrungen in Lokale Agenda-Prozessen und Urban-Programmen den Horizont zu öffnen, um für die „Soziale Stadt“ zu lernen.

Im Rahmen einer Zwischenevaluierung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung in Kooperation mit dem Deutschen Institut für Urbanistik werden bezeichnenderweise folgende Problemfelder skizziert:<sup>19</sup>

##### Aus Fehlern lernen

- Methoden der Bürgerbeteiligung,
- horizontale Koordinierung (zwischen einzelnen Verwaltungen und Ämtern in der Stadt),
- vertikale Koordinierung (zwischen Kommune und Land),
- zeitverzögernde Wirkung der von den Ländern gewählten Verfahren der Antragsstellung, Prüfung und Bewilligung,
- fehlendes Stadtteil-Monitoring.

Die ersten Berichte aus den Modellprojekten für das Programm „Soziale Stadt“ bestätigen diese Problemfelder. Es ist sinnvoll und ökonomisch angezeigt, aus den Projekten der Parallelprogramme übertragbare Aspekte herauszufiltern und bei der Umsetzung des Programms zu berücksichtigen.

<sup>17</sup> Hansestadt Rostock. Amt für Wirtschaftsförderung: Jahresbericht über die Realisierung von Projektvorhaben im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative Urban in 1998, März 1999, Rostock. (unveröffentlicht)

<sup>18</sup> vgl. Soziale Stadt – Credo und Praxis, in: VSOP-Rundbrief, Nr. 3/99, S. 1.

<sup>19</sup> Toepel, Kathleen: Europäische Strukturpolitik und Stadterneuerung – Erfahrungen aus den neuen Bundesländern mit der Gemeinschaftsinitiative URBAN, in: [www.sozialestadt.de](http://www.sozialestadt.de).

## 5. Vorgehensweise/Methoden der Analyse

Die folgende Übersicht verdeutlicht zentrale Aspekte bzw. Fragestellungen:

Planungsschritte	Landesebene	Kommunale Ebene
<b>Schritt 1:</b> Bestandsaufnahme	Welche kommunalen Verwaltungsverfahren existieren? Welche Daten sind verfügbar? (Befragung der Kommunen)	Datensammlung zu ausgewählten Indikatoren
<b>Schritt 2:</b> Bestandsanalyse	Auswertung der Fragebögen	Auswertung / Interpretation der Daten
<b>Schritt 3:</b> Leitbildentwicklung / Zielbestimmung	Transparente Auswahlverfahren von benachteiligten Stadtteilen, Leistungsfähigkeit kommunaler Verwaltungen bzgl. der Bearbeitung des Programms „Soziale Stadt“.	Konkretisierung des Leitfadens der Bauministerkonferenz (ARGE BAU) (Berücksichtigung kommunaler Besonderheiten)
<b>Schritt 4:</b> Bedarfsplanung	Welche Erwartungen stellt das Land an die Kommunen als Fördervoraussetzung?	Welche besondere Bedarfslage hat ein Stadtteil ausgehend von Bestandsanalyse und Zielbestimmung?
<b>Schritt 5:</b> Maßnahmenprogramm	Erstellung von Förderrichtlinien und Antragsverfahren	Erstellung eines integrierten Handlungskonzepts zur Revitalisierung besonders entwicklungsbedürftiger Stadtteile
<b>Schritt 6:</b> Evaluation/Controlling	Einrichtung von Begleitforschung, Berichtswesen zur Legitimation und zur Ermittlung der Zielgenauigkeit der Mittelverwendung	Vergleich von Ist und Soll, entspricht den ersten beiden Planungsschritten basierend auf der Zielbestimmung/Leitbildentwicklung, evtl. Wiederholung der vorherigen Planungsschritte

Tabelle 1: Planungsschritte auf den verschiedenen Planungsebenen

Wie nebenan dargestellt, benötigt die programmadaquate

**Warum Messung über Indikatoren?**

Umsetzung von „Soziale Stadt“ eine geordnete und einheitliche Sozialberichterstattung in den Kommunen. Dies erscheint notwendig, weil (a) die Vergabe von Fördermitteln auf intersubjektiv nachprüfbareren Kriterien beruhen sollte und (b) die Erfolgsmessung der durchgeführten Projekte dadurch erst möglich wird. Hiervon profitieren nicht nur die Kommunen, sondern auch das Land, das seinerseits dem Bund für die ordnungsgemäße Mittelverwendung verantwortlich ist.

Bereits im Vorfeld der vorliegenden Analyse stellte sich schnell heraus, dass die Daten

**Indikatordaten sind derzeit nicht verfügbar**

der Kommunen nur bruchstückhaft vorhanden und insbesondere auch zu uneinheitlich waren, um diesem Anspruch zu genügen.

In der Langfassung dieses Berichtes wird daher detailliert dargelegt, wie ein entsprechendes Indikatorensystem,

**Aber Indikatoren können mit vertretbarem Aufwand gewonnen werden**

das die Vergabe von Fördermitteln bzw. die Erfolgsmessung durchgeführter Projekte unterstützt, kurzfristig und ohne größeren Aufwand aufgebaut werden kann. Dabei werden die Indikatoren für das Programm „Soziale Stadt“ aus dem bekannten, theoretischen Instrumentarium der Sozialforschung hergeleitet. Die dazu notwendigen methodischen Schritte werden in der Langfassung dieses Berichtes detailliert beschrieben.

# 2. Auswahl von Quartieren/ Inter- und intrakommunale Vergleiche

## 1. Vorgehensweise

Zahlreiche Gründe  
für ein transparentes  
Auswahlverfahren

Eine transparente Auswahl und Definition der Programm-Stadtteile ist aus mehreren Gründen notwendig:

- Die Verwaltungsvereinbarung zur Städtebauförderung vom 30. Juni / 17. September 1999 verlangt in Artikel 2 (4) ein räumlich abzugrenztes Fördergebiet (Programmkonformität).
- An gleicher Stelle wird gefordert, dass für den verbindlich definierten Raum ein auf Fortschreibung angelegtes „integriertes stadtentwicklungspolitisches Handlungskonzept ... (Planungs- und Umsetzungskonzept sowie Kosten- und Finanzierungsübersicht)“ aufzustellen ist. Eindeutige, nachvollziehbare Aussagen über den zukünftigen Zustand des Stadtteils setzen aber eine Stadtteilanalyse voraus (Planungsfunktion).
- Lokalpolitische Auseinandersetzungen zur näheren Bestimmung der Fördergebiete, der Entwicklungskonzepte und Maßnahmen, die Entscheidungen der Stadtparlamente, aber auch die Beantragung von (begrenzten) Fördermitteln des Programms „Soziale Stadt“ bei den zuständigen Landesministerien bedürfen sachlich fundierter Begründungen (Begründungsfunktion).
- Zur Erfolgskontrolle und gegebenenfalls zur Überarbeitung der Konzepte sind auf Stadtebene und auf Landesebene Vergleiche von Stadtteilen notwendig (Evaluationsfunktion).

Der vergleichenden Sicht von Quartieren innerhalb einer Stadt, aber auch zwischen Quartieren verschiedener Städte in Rheinland-Pfalz, dient folgendes Verfahren:

Anhand der Daten zu den Stadtteilen Oggersheim, Mundenheim und Westend in Ludwigshafen und der Daten aus den Stadtteilen Finthen, Neustadt und Berliner Siedlung in Mainz soll in diesem Kurzbericht das Vergleichsverfahren im Ergebnis dargestellt werden. Bei den hier genannten Stadtteilen sowohl in Ludwigshafen als auch in Mainz handelt es sich um Quartiere, die 1999 bei den Landesbehörden als Programm-Stadtteile angemeldet wurden.

## 2. Methode

### 2.1. Standardisierung von Werten

Ziel der empirischen Analyse war es, den Entwicklungsbedarf als Abweichung des über Indikatoren beschriebenen Status quo eines Stadtteils von dem Stadtdurchschnitt bzw. von weiteren Stadtteilen zu beschreiben. Mit der z-Transformation steht ein Instrument zur Verfügung, das standardisierte intra- und interkommunale Vergleiche ermöglicht.

z-Transformation  
ermöglicht  
standardisierte  
Vergleiche

Dabei werden die Daten der Kommunen, die auf Grund mangelnder Vergleichbarkeit ansonsten nur nebeneinander gestellt werden könnten und somit getrennt voneinander interpretiert werden müssten, standardisiert und dadurch vergleichbar gemacht.

- Mit der z-Transformation lassen sich alle Einzelwerte der Stadtteile in Relation zu den Daten der Gesamtstadt betrachten, darüber hinaus werden die Unterschiede zu den Werten innerhalb des „Kollektivs“ vergleichbar.
- Es werden nicht ausschließlich Rangpositionen gegenübergestellt (Stadtteil X weist gemessen an den Merkmalen x, y, z mehr Defizite auf als Stadtteil Y und weniger als Stadtteil Z). Auch das Ausmaß des Unterschieds wird ausgewiesen.
- Die z-Transformation bildet die Grundlage für die sog. Indexbildung, also die Zusammenfassung verschiedener abhängiger Indikatoren zu einem Wert.

### 2.1.1. Interkommunale Vergleiche

Im interkommunalen Vergleich werden Daten zweier Stadtteile verschiedener Städte gegenübergestellt. Mit Hilfe der z-Transformation kann die Frage beantwortet werden, welcher der beiden Stadtteile vergleichsweise schlechter positioniert ist.

### 2.1.2. Indikatorenauswahl

Grundlage für die Indikatorenauswahl war eine Befragung der Kommunen nach verfügbaren Daten. Es zeigte sich, dass die Datenlage uneinheitlich war, dennoch konnten folgende Indikatoren herangezogen werden:

- Bildung (Übergänge Grundschule-Hauptschule)
- Ausländeranteil
- Anteil Alleinerziehende
- Anteil Sozialhilfeempfänger
- Wohnfläche pro Einwohner in Quadratmeter
- Anteil Sozialwohnungen

Die Auswahl dieser Indikatoren wird in der Langfassung zu diesem Bericht detailliert begründet. Prinzipiell ist die Liste der Indikatoren erweiterbar. Entscheidend war die derzeitige Verfügbarkeit der Daten für die o. g. Indikatoren.

Indikatorenvorgabe  
als landespolitisches  
Steuerungsinstrument

Wünschenswert und auf Dauer notwendig ist eine mehrdimensionale Indikatorenliste, die als einheitliche Sozialberichterstattung auf kommunaler Ebene umzusetzen ist.<sup>20</sup> Das sporadische Erheben von Daten reicht schon deshalb nicht aus, weil

(a) Stadtteilentwicklungsprozesse auf der Grundlage eines regelmäßigen Monitorings evaluiert werden sollten und weil (b) Problemverschiebungen zwischen den Stadtteilen, die möglicherweise sogar aus den Entwicklungsbestrebungen für einen Stadtteil resultieren können, rechtzeitig gegengesteuert werden muss.

Für die Landespolitik ergibt sich über die gezielte Einflussnahme auf die Zusammensetzung des Indikatoren-Sets die Möglichkeit politischer Akzentsetzung. Damit kann der besonderen Situation in Rheinland-Pfalz, welches nur fünf große Städte aufweist und im Vergleich zu anderen Bundesländern eher ländlich strukturiert ist, Rechnung getragen werden.

Akzentuierung  
für „Soziale Stadt“  
in Rheinland-Pfalz  
ist möglich

### 2.2. Gebietsabgrenzung als Voraussetzung

Die Grenzen von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf sollten unseres Erachtens mit den Grenzen der statistischen Bezirke deckungsgleich sein:

- Auch wenn die Abgrenzung der Gebiete „weder Siedlungs- noch Milieuzusammenhänge“ berücksichtigt, so gibt es dennoch zur „Wahl dieser statistischen Bezirke als kleinstem gemeinsamen Nenner verschiedenster Sozialdaten keine Alternative.“<sup>21</sup>
- Das Ausmaß der Abweichungen der ausgewählten Gebiete mit besonderem Entwicklungsbedarf vom Stadtmittel variiert mit ihrer Größe, wobei folgende Beobachtung gemacht werden kann:  
Mit zunehmender Größe der ausgewählten Gebiete nivellieren sich die Unterschiede zum städtischen Durchschnitt und umgekehrt.

Würde die Abgrenzung der Gebiete nach eigenem Ermessen erfolgen, könnte man ihre Ausdehnung so lange variieren, bis sie einen gewünschten Wert annehmen. Durch die Orientierung an statistischen Bezirken werden „Manipulationen“ dieser Art vermieden.

### 3. Ergebnisse der Analyse

Die Ergebnisse des inter- und des intrakommunalen Vergleichs anhand von sechs Stadtteilen aus den Städten Mainz und Ludwigshafen sind im folgenden Diagramm dargestellt:

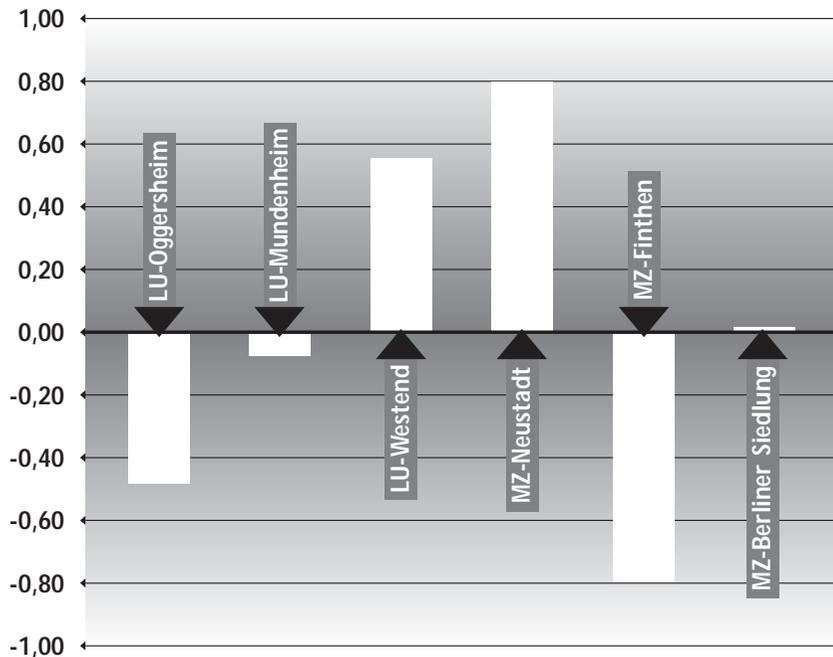


Diagramm 1: Index Soziale Stadt

Auffallend ist, dass die Stadtteile Neustadt und Westend gegenüber der Grundgesamtheit einen relativ hohen positiven Wert aufweisen, die Stadtteile Finthen und Oggersheim dagegen hohe negative Werte. Eine zulässige Interpretation lautet, dass die Neustadt und das Westend im Blick auf die gewählten Indikatoren einen besonderen Handlungsbedarf anzeigen. Finthen und Oggersheim hingegen wären vor dem Hintergrund der Analyse nicht als in besonderem Maße entwicklungsbedürftig einzustufen.

Z-Transformation und Indexbildung, die zum interkommunalen Stadtteilvergleich führen, sind in der Langfassung dieses Berichtes eingehend beschrieben.

## 3. Problemfelder und Akteure

### 1. Die Einführung kommunaler Wohnungsmarktbeobachtung

Die Lage am Wohnungsmarkt trägt wesentlich zu den Segregations- und Polarisierungserscheinungen in den Städten bei. Der Bestand an Sozialwohnungen wird immer kleiner. Von den Bundesmitteln in Höhe von 4 Milliarden Mark im Jahre 1993 sind 1999 nur noch 1,3 Milliarden übrig geblieben.

Rahmenbedingungen für den Sozialen Wohnungsbau haben sich geändert

Der erste Förderweg verliert seine Bedeutung. Gleichzeitig nimmt der Bedarf an Sozialwohnungen zu.<sup>22</sup> Die Schere zwischen Wohnungsangebot und Nachfrage durch die Zielgruppe einkommensschwacher Haushalte macht grundsätzliche wohnungspolitische Entscheidungen auf Bundes- und Landesebene notwendig.<sup>23</sup>

Um eine wohnungspolitische Handlungsfähigkeit auf kommunaler und regionaler Ebene zu erhalten und Handlungsspielräume optimal nutzen zu können, ist eine kontinuierliche Wohnungsmarktbeobachtung notwendig.<sup>24</sup> Sie liefert Aussagen zur gesamtstädtischen Wohnungsversorgung bzw. zum Wohnungsmangel und zu den Wohnungsteilmärkten, die geeignet sind, einkommensschwache Haushalte mit adäquatem Wohnraum zu versorgen. Zusätzlich identifiziert eine solche Vorgehensweise die von Wohnungsnot besonders betroffenen Haushalte (Wohnraumversorgung von Obdachlosen).

Die Kenntnis über regionale und kommunale Wohnungsmärkte verbessern

Im Sinne der Steuerung, Planung und Prävention kommunaler Wohnungspolitik ist der Aufbau einer kontinuierlichen Wohnungsmarktbeobachtung unverzichtbar. Bei der Berechnung des Aufwands sollte sein langfristiger geldwerter Nutzen, gemessen in der Ersparnis sozialer Folgekosten, mit in die Betrachtung einbezogen werden.

Solide Stadtplanung benötigt soziale Berichterstattung

<sup>22</sup> vgl. Hintzsche, Burkhard: Wohnungspolitik für Städte, Gemeinden und Kreise, S. 12 f.

<sup>23</sup> vgl. Feuck, Jörg: Mahner in der Wohnungspolitik, in: Frankfurter Rundschau, Nr. 71, 24.03.2000.

<sup>24</sup> vgl. Heitkamp, Thorsten: Kommunale Wohnungsmarktbeobachtung NRW. Eine Zwischenbilanz, in: Raumplanung: 85, 2000, S. 127-132.

## 2. Wohnungspolitische Instrumente

Unter dem Fokus der „Sozialen Stadt“ werden im folgenden die wichtigsten Instrumente skizziert, die in der Reformdiskussion um Gesetze und Förderwege künftiger Wohnungspolitik zur Debatte stehen.

### 2.1 Soziale Durchmischung als Weg zur Stabilisierung

Maßnahmeneinsatz  
ist von individuellen  
Gegebenheiten  
abhängig

Die Frage, ob soziale Durchmischung die Bewohnerstruktur eines Stadtteils auszeichnen soll, oder ob die Befriedung und Stabilisierung einer bereits polarisierten oder homogenen Stadtteilbevölkerung vorrangiges Ziel sein sollte, verlangt für die Umsetzung des Programms „Soziale Stadt“ in konkreten

Stadtteilen weniger grundsätzliche als vielmehr pragmatische Antworten. Dem Geist des Programms entspricht zunächst die soziale Stabilisierung benachteiligter Stadtteile. Zu den Ausgangsbedingungen zählt das Faktum der Segregation der jetzigen Bewohner, zu den Zielen zählt ihre Integration. Ob dieses Ziel über nachträgliche Durchmischung oder integrative Prozesse im Gemeinwesen zu leisten ist, muss in Kenntnis der Bedingungen vor Ort entschieden werden.

Die Umkehr von Segregationsprozessen ist über Zu- und Abwanderungen alleine nicht zu erreichen. Die sukzessive Belegung freiwerdender oder neuer Wohnungen durch einkommensstärkere, sozial unbelastete Mieter und Eigentümer muss sensibel geschehen und kann nur langfristig angelegt sein. Sie ist das Ergebnis „vorgelagerter“ Maßnahmen. Anreize zur Standortentscheidung (Verbleib, Niederlassung) für Unternehmen, zusätzliche Beschäftigung im Stadtteil, die berufliche Qualifizierung arbeitsloser Jugendlicher, aber auch Maßnahmen, die sichere und saubere Straßen und Plätze zum Qualitätsmerkmal des Stadtteils machen, zur Verkehrsberuhigung beitragen, Kinderfreundlichkeit ausweisen, einen interkulturellen Austausch ermöglichen usw., sorgen in der Summe für eine „Adresse“ des Stadtteils und für eine steigende heterogene Nachfrage.

Als Beitrag zur Durchmischung segregierter Stadtteile kommen folgende Maßnahmen in Betracht:

- die Freistellung von Belegungsbindungen gemäß § 7 WoBindG,
- die sogenannte mittelbare Belegung,
- die Streuung von belegungsgebundenen Wohnungen durch vertragliche Vereinbarungen zwischen Bewilligungsstelle und Wohnungsunternehmen,
- die Möglichkeit zu länderspezifischen Abweichungen von der bundesrechtlichen Festsetzung von Einkommensgrenzen als Reaktionsmöglichkeit auf regionale Besonderheiten.

### 2.2 Gleichberechtigte Förderung von Neubau und Beständen

Die Sanierung in benachteiligten Stadtteilen ist davon abhängig, inwieweit zukünftig die Bestandssanierung gefördert wird. Die bisher geringere Förderung von Bestandssanierung gegenüber dem Neubau führt im Resultat zu erheblich höheren Mieten, die in Stadtteilen des Programms „Soziale Stadt“ von den Bewohnerinnen und Bewohnern nicht mehr getragen werden können.

Entlastung von Versorgungsfunktion führt zu einer städtischen Problemverschiebung

Das Ziel, Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf im Sinne der Bewohner aufzuwerten, erfordert eine Förderung, die ein Verbleiben der Mieter nicht durch gestiegene Mieten verhindert. Dies wiederum ist abhängig von einem flexiblen Einsatz der Fördermittel und dem gleichberechtigten Einsatz für Neubau und Bestand, sofern der Bauaufwand dies rechtfertigt.

Erhalt von Bewohnerstrukturen als Qualitätsmerkmal

Die Förderung von Sanierung im Bestand, dort wo von „wesentlichem Bauaufwand“ (§ 17 II WoBauG) gesprochen werden kann, sollte in begründeten Einzelfällen 100 Prozent der Neubauförderung betragen, da ansonsten eine Aufwertung des Stadtteils im Sinne der Bewohner gefährdet wird.

Der Verbleib der Bewohner ist darüber hinaus davon abhängig, Rückbau möglichst zu vermeiden. Für das Programm „Soziale Stadt“ sollte für das Vorhaben „Rückbau von Gebäuden“ eine besondere Begründung verlangt werden, so wie dies in den Protokollnotizen zur Verwaltungsvereinbarung zur Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 a Absatz 4 des Grundgesetzes vorgeesehen ist.

### 2.3 Der Beitrag der Wohnungsunternehmen

Die Wohnungsunternehmen sind in vielerlei Beziehung das „Frühwarnsystem“ des Wohnungsmarktes, denn mit sozialen Erosionsprozessen in ihren Wohnquartieren sehen sie sich als erste konfrontiert.<sup>25</sup> Konkrete Anzeichen für die sinkende Attraktivität eines Wohnquartiers sind Mobilitätsschub und Leerstand.

Auf der anderen Seite besitzen Wohnungsunternehmen erheblichen Einfluss auf die Bewohnerstruktur.<sup>26</sup>

Wohnungspolitik  
ist zugleich  
Wirtschafts- und  
Sozialpolitik

Vor diesem Hintergrund ist eine stärkere Zusammenarbeit von Wohnungsunternehmen und zuständigen öffentlichen Stellen zu empfehlen, bei der die Wohnungsunternehmen als Sensoren für Entwicklungen in den Wohnquartieren dienen. Die Vorteile der Kooperation bestehen auf beiden Seiten, was

Bereitschaft und Engagement erhöht.<sup>27</sup> Ein Vorteil besteht z. B. darin, dass Belegrechte flexibel abgestimmt werden können.

Die Zusammenarbeit wird sich in erster Linie darauf richten, die wirtschaftlichen Interessen der Unternehmen und die kommunale sozial- bzw. wohnungspolitische Verantwortung miteinander zu verbinden.

### 2.4 Der Beitrag der kommunalen Verwaltung

Das Programm „Soziale Stadt“ stellt ähnlich wie das Stadtentwicklungsprogramm der Europäischen Union, „Urban 21“, eine große Herausforderung für die Verwaltungen dar. Es erfordert integrative Handlungsansätze sowie konsequente Ämterkoordination und -kooperation.

25 vgl. Einführungsrede des Präsidenten der GdW Jürgen Steinert zum GdW-Kongress am 6. Mai 1999 in Berlin.

26 Bayerisches Staatsministerium des Inneren: Sozialarbeit in Wohnungsunternehmen, S. 13.

27 vgl. Hintzsche, Burkhard: Wohnraumbeschaffung durch Kooperation, in: dialog, November, 1998, S. 12-13.

Für die Umsetzung des Bund-Länder-Programms wird entscheidend sein, wie die Kooperation innerhalb und zwischen Ämtern gelingt. In diesem Zusammenhang interessiert die vielfach durchgeführte oder initiierte Modernisierung der Verwaltung und ihr Einfluss auf die Bearbeitung des Programms „Soziale Stadt“.

### Ämterkoordination

Unterschiedliche Aufgaben der Verwaltungen verlangen nach verschiedenen Verwaltungsstrukturen. Handelt es sich um konditionalprogrammiertes Verwaltungshandeln, sind hierarchisch-bürokratische Strukturen für die Entscheidung der Verwaltung geeignet. Konditionalprogrammierte Leistungen sind dann gegeben, wenn beispielsweise zwischen vorliegendem Tatbestand und Rechtsfolge ein eindeutiger Zusammenhang besteht.<sup>28</sup> Dem Tatbestand ist also eine mehr oder weniger standardisierte Verwaltungsentscheidung zugeordnet (unter Beachtung von bestimmten Ermessensspielräumen).

Anders verhält es sich hingegen mit zweckprogrammiertem Verwaltungshandeln. Hier liegt ein Tatbestand vor sowie bestimmte Zielvorstellungen, die jedoch nicht durch ein definitiv festgelegtes routinemäßiges Verwaltungshandeln miteinander verknüpft sind. „In diesen Fällen, in denen die kreative Form der Problemlösung für veränderte oder nicht vollständig vorab erfassbare Problemsituationen erforderlich ist, kann alleine eine Zweckprogrammierung des Verwaltungshandelns erfolgen, so dass die Handlungsschritte im Einzelfall von den Verwaltungsangehörigen entwickelt werden müssen.“<sup>29</sup> Beim Programm „Soziale Stadt“ handelt es sich um eine Zweckprogrammierung im oben genannten Sinne.

Soziale Stadt  
braucht  
zweckprogrammiertes  
Verwaltungshandeln

Die betriebswirtschaftliche Organisationstheorie hält eine Vielzahl von Organisationsformen bereit, die oftmals in der Privatwirtschaft entwickelt, verstärkt auch auf öffentliche Unternehmen und Verwaltungen angewendet werden. In der Langfassung zu diesem Bericht werden alternative Modelle gegenübergestellt und diskutiert.

Fachlichkeit und  
Gebietsbezug  
verknüpfen

28 vgl. Ortman, F.: Öffentliche Verwaltung und Sozialarbeit, S. 192.

29 Ebd., S. 57.

## 2.5 Der Beitrag der Bewohner

Die Beteiligung der Bewohner in den betroffenen Quartieren ist eine der zentralen Forderungen des Programms „Soziale Stadt“. Partizipation ist auch ein Schlüsselbegriff des Programms „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten (E&C)“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (MFSFJ)<sup>30</sup>. Jugendliche sollen befähigt werden, selbstorganisiert eigene Interessen zu vertreten und an Problemlösungen in ihrem Wohngebiet mitzuarbeiten.

Bewohnerbeteiligung beginnt bei den Problemen der Bewohner

Hinte beschreibt, dass Stadtteilbewohner sich durchaus aktiv für den Stadtteil engagieren, jedoch nur selten in einer Form, die die Interessen der planenden Institutionen unterstützt.<sup>31</sup> Die Motivation der Bewohner speist sich im wesentlichen aus einer persönlichen Betroffenheit. Bürgerversammlungen sind daher nur bedingt geeignet, die konkreten Interessen der Bewohner zu erfassen und umzusetzen.

In der Startphase zur Bürgerbeteiligung sollte daher nicht die Organisation von Versammlungen im Vordergrund stehen, sondern zunächst die Suche nach Themen, die geeignet sind, die Kräfte im Stadtteil zu mobilisieren.<sup>32</sup> Dabei verlangt die im folgenden skizzierte Organisation von Beteiligungsprozessen sicherlich nicht, völlig neue Formen der Beteiligung zu „erfinden“. Gefragt ist vielmehr, bereits vorhandene bzw. praktizierte Modelle – wie lokale Partnerschaften, Foren und Arbeitsgruppen – in innovativer Weise zusammenzuführen oder durch gezielte Aktionen – beispielsweise durch Projekt- oder Ideenwerkstätten – neu zu motivieren und zu aktivieren. Ein effektives Projektmanagement inklusive der Qualitätssicherung wird vorausgesetzt.

30 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Abteilung Kinder und Jugend: Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten.

31 Hinte, Wolfgang; a.a.O.

32 vgl. Müller, C. Wolfgang: Gemeinwesenarbeit als Auslaufmodell und Alternative, in: Sozialmagazin, 25. Jg 2000, Heft 4, S. 20.

Die gezielte strategische Veränderung aber muss unter Prioritätensetzung und in einer realistischen Einschätzung der Erfolgsbedingungen zur Umsetzung einzelner Projekte führen.<sup>33</sup>

## 2.6 Stadtteilmanagement

Das Stadtteilmanagement soll die Probleme und Missstände eines Stadtteils ganzheitlich erfassen, die Bedürfnisse und Potenziale der Bewohner ermitteln und mit ihnen Ziele und Maßnahmen formulieren und in einem integrierten Konzept umsetzen.<sup>34</sup> Durch das Instrument des Quartiersmanagements sollen Ressort übergreifende integrierte Handlungskonzepte die bisher weitgehend sektoral ausgerichteten Vorgehensweisen in der Planung und Umsetzung ablösen, um eine Integration und Vernetzung aller Strategien und Aktivitäten zu fördern. In der Umsetzung sind Vor-Ort-Kompetenz vor allem im sozialen Bereich und Projektmanagementfähigkeiten zu kombinieren.

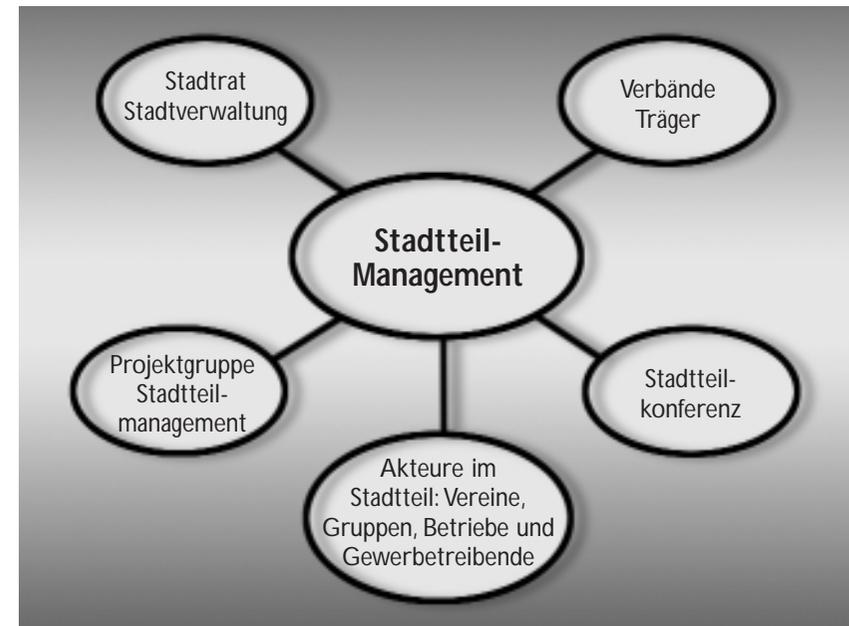


Abbildung 1: Zusammenwirken der Akteure im Stadtteil-Management

33 vgl. beispielsweise: Ahlhaus, Christoph: Bürgerbeteiligung in der „schlanken Stadt“, in: Die öffentliche Verwaltung, Heft 2, 2000, S. 64-68.

34 vgl. als Praxisbeispiel: Quartiersentwicklung Boxhagener Platz, in: <http://www.boxhagenerplatz.de>.

Die bisherigen Stadterneuerungsstrategien, die vornehmlich den baulich-investiven Maßnahmen einen hohen Stellenwert zukommen ließen, müssen ergänzt werden durch eine lokale, die Vermittlung und Kommunikation fördernde Basisarbeit. Die Dimension der Koordination und Kooperation sowie die vertikalen und horizontalen Abstimmungserfordernisse erhalten einen neuen und eigenständigen Stellenwert. Es entstehen vielfältige Synergieeffekte, die ein hohes Maß an Effizienz beim Einsatz der Fördermittel bewirken.<sup>35</sup>

### Hilfe zur Selbsthilfe

Der Erfolg einer Erneuerungsstrategie wird zukünftig davon abhängig sein, ob es gelingt, den Dialog mit den Akteuren und Beteiligten zu führen und die Mitwirkungsbereitschaft von Privaten zu wecken und einzubinden. Hilfe zur Selbsthilfe ist daher das Leitmotiv für die angestrebte Aktivierung vorhandener Potenziale. Die Umkehrung einer rein angebotsorientierten Förderstrategie in eine wettbewerbsorientierte Teilnehmerstrategie erweist sich dabei als ein plausibler Ansatz, um Motivation und Innovation der gebietsspezifischen Potenziale herauszufordern.

Im Hinblick auf die zuvor genannten Aufgaben ist es das wesentliche Ziel, das potenzielle Engagement in der Bewohnerschaft des Gebietes freizusetzen und für eine nachhaltige Entwicklung zu nutzen. Dies kann nur durch ein gebündeltes Vorgehen erreicht werden, das demokratische Beteiligungsformen mit kompetentem Steuerungsmanagement verbindet und sowohl örtliche Akteure als auch private Initiativen einbezieht. Quartiersmanagement muss daher zwei Komponenten miteinander verbinden – modernes Management und dezentrale Organisation.

Bei der Umsetzung stehen vor allem die folgenden Fragen im Mittelpunkt:

- Wie soll der Beteiligungsprozess organisiert werden?
- Wie können die Bewohnerinnen und Bewohner zur aktiven Mitarbeit motiviert werden?
- Wie sollen externe Akteure eingebunden werden?
- Wie sind die zur Verfügung stehenden Ressourcen effizient einzusetzen?

Das Quartiersmanagement muss sich vor allem durch Flexibilität und Offenheit für die im Quartier stattfindenden interaktiven Prozesse auszeichnen. Eine der Kernaufgaben des Quartiersmanagers besteht darin, Prozesse erfolgs- und umsetzungsorientiert zu organisieren und zu moderieren.

Im „Aktionsraum Stadtteil“ sollen über den Aufbau einer gezielten Unterstützungsstruktur die endogenen Potenziale aktiviert werden. Die örtliche Gemeinschaft soll in die Lage versetzt werden, die Verantwortung für Planung und Durchführung von Vorhaben zunehmend selbst zu übernehmen und zu tragen.

Es wird darauf zu achten sein, dass die Bewohneraktivierung und die Projektinitiierung kleinräumig angesiedelt werden. Bisher vorliegende Erfahrungen von Quartiersmanagern sprechen eher gegen eine Problembearbeitung bzw. Projektentwicklung, in die alle Bewohnerinnen und Bewohner eines Quartiers eingebunden sind.

In einem ersten Schritt wird das Quartiersmanagement die vorhandene Stärken-Schwächen-Analyse des Quartiers zu Themenfeldern wie Wohnungsmodernisierung, Wohnumfeldverbesserung, Verkehrsberuhigung, Gewerbeentwicklung, Soziales, Stadtteilkultur und Planungs Kooperation sichten, aufarbeiten und – soweit erforderlich – in eine bewohnergerechte Präsentationsform bringen.

Der Erfolg der Partizipation wird sich für die Bewohnerinnen und Bewohner am konkret erfahrbaren Nutzen, an sichtbaren Erfolgen festmachen. Entwicklungsstrategien müssen dieser Erwartung Rechnung tragen. Die Bewohneraktivierung wird sich deshalb an Projektzielen ausrichten, die zeitlich überschaubar und mit den vorgegebenen personellen Ressourcen mittelfristig umsetzbar sind. Dabei wird ein effektives Projektmanagement inklusive der Qualitätssicherung vorausgesetzt.

**Erfolg muss für  
Bewohnerinnen  
und Bewohner  
konkret erfahrbar sein**

Die Kumulation sozialer und anderer Risikofaktoren, wie hohe Arbeitslosigkeit unter Jugendlichen mit ihren spürbaren Auswirkungen im Quartier (Bandenbildung, Jugendkriminalität), offene Konflikte zwischen deutschen und nicht-deutschen Bewohnern, unzureichende Infrastruktur, Verkehrsbelastung, die ältere Bewohner und Kinder gefährdet, führen in ihrer Summe zu einer drastischen Verschlechterung der Wohn- und Lebensqualität in Stadtteilen.

Die gezielte strategische Veränderung aber muss unter Prioritätensetzung und in einer realistischen Einschätzung der Erfolgsbedingungen zur Umsetzung einzelner Projekte führen.

Die Organisation der Bewohneraktivierung und die Projektinitiierung werden ergänzt durch eine kontinuierliche Berichterstattung. Bewährte Formen der Selbstevaluation werden die laufenden Berichte im Sinne effektiven Zeitmanagements und inhaltlichen Controllings komplettieren.

## 2.7 Operative Ansätze

Unter der Beteiligung der Gebietsakteure und Bewohner können konkrete Ziele und Projektideen entwickelt werden, z. B. zu den Handlungsfeldern:

- Städtebau, Wohnen, Wohnumfeld, Verkehr,
- lokale Ökonomie, Ausbildung und Qualifizierung,
- soziale Integration, soziales Zusammenleben,
- Stadtteilkultur,
- Öffentlichkeitsarbeit.

Diese sollen im Rahmen des Quartiersmanagements aufgenommen und gemeinsam mit Gebietsakteuren und Bewohnern operationalisiert und umgesetzt werden.

Die dazu erforderlichen Schritte und Vorgehensweisen sind:

- Bündelung von Projektideen,
- Unterstützung der Initiatoren bei der Konzeptformulierung,
- Hilfestellung bei der Projektentwicklung,
- Moderation und Abstimmung der Projektentwicklungsprozesse im Stadtteil,
- Akquisition von Mitteln, Aufzeigen von Ressourcen, Sicherung der Finanzierung,

- Begleitung und Unterstützung der Umsetzung von Projekten und Maßnahmen,
- Information, Förderung der Kommunikation zwischen Akteuren,
- enge und kontinuierliche Zusammenarbeit mit dem Stadtplanungsamt, dem Wohnungsamt bzw. mit der verwaltungsinternen Projektgruppe zu Fragen der Stadtentwicklung,
- öffentliche Vermittlung und regelmäßige Information in Presse und Medien, ggf. öffentliche Diskussion zu Fragen der Stadtentwicklung, z. B. im noch zu gründenden Stadtteilforum.

## 2.8 Träger sozialer Arbeit

Wohlfahrtsverbände und freie Initiativen sind nicht selten seit Jahrzehnten in der Stadtteilarbeit aktiv. Sie sind Initiatoren und Träger von Gemeinwesenarbeit, nehmen häufig eine unbequeme Anwaltsfunktion wahr und realisieren in wichtigen Teilen jene Bürgeraktivierung und -beteiligung, die im Bund-Länder-Programm gefordert ist.

Die Wohlfahrtsverbände bieten sich in mehrfacher Hinsicht als zentrale Akteure an. Ihre programmatische Ausrichtung auf integrative Armutsbekämpfung, ihre detaillierten Kenntnisse sozialer Realität in vielen Städten und Gemeinden, ihre Erfahrungen und Kontakte mit Menschen in benachteiligten Quartieren und Brennpunkten, ihre ehrenamtlichen personellen Ressourcen und deren Akzeptanz vor Ort, aber auch ihre sozialpolitische Funktion als kritischer Partner von Städten und Kreisen, und nicht zuletzt ihr Innovationspotential im Fächerkanon sozialer Arbeit prädestinieren sie als Co-Akteure.

Neben ihren bisherigen stadtteilbezogenen Aktivitäten, beispielsweise Projekten der Gemeinwesenarbeit, den vielfältigen Angeboten sozialer Infrastruktur, sind sie berufen, das im Programm geforderte Stadtteilmanagement zu übernehmen, das die Gemeinwesenarbeit vor Ort ergänzt und weiterführt, die Entwicklungskräfte im Stadtteil organisiert und in die Umsetzung von Maßnahmen führt.

## 2.9 Sozialberichterstattung und ihre Bedeutung für die „Soziale Stadt“

Sozialberichterstattung zielt auf Wohlfahrtsmessung ab – sie trifft Aussagen zur Entwicklung einer Gesellschaft. Auch in der klassischen Sozialplanung wird seit langem beobachtet, dass Spaltungserscheinungen in den Städten entstanden sind. Die Trennung von armen und reichen Bevölkerungsteilen gewinnt immer stärker sozialräumliche Bezüge durch Segregations- und Polarisierungserscheinungen.

Es ist weitgehend unstrittig, dass zu ihrer Erfassung eine kontinuierliche Sozialberichterstattung auf der Ebene von statistischen Bezirken notwendig ist. Dennoch sind entsprechende Daten in den meisten Städten und Gemeinden nur rudimentär vorhanden.

Der Anspruch, den das Programm „Soziale Stadt“ an die Operationalisierung von Indikatoren erhebt, ist bereits deshalb hoch, weil sowohl soziale als auch ökonomische und ökologische Komponenten mit einbezogen werden müssen. Der Entwicklungsbedarf für kommunale Statistik dürfte in den meisten Fällen erheblich sein.

Zweckmäßigerweise könnte im Rahmen eines interkommunalen Austausches der Versuch unternommen werden, ein einheitliches System von Indikatoren zu ermitteln, die in einem regelmäßigen Monitoring zusammengefasst werden. Mit einem verbindlich vorgegebenen Indikatoren-Set, das von den Kommunen nach Belieben erweitert werden könnte, wäre ein verlässlicher Vergleich von Stadtteilen in den verschiedenen Städten möglich. Der Aufbau dieser Daten ist ausgesprochen bedeutsam, weil das Bund-Länder-Programm fordert, dass bei der Vergabe von Landesmitteln eine Prioritätensetzung erfolgt.

# 4. Empfehlungen

Das Programm „Soziale Stadt“ stellt einen Paradigmenwechsel im Verständnis der Stadtentwicklung dar. Aktuelle Krisenphänomene, die sich in der baulichen und sozialen Erosion ganzer Stadtteile manifestieren, lassen sich mit den bisherigen Instrumenten der Stadtentwicklung nicht bewältigen. Anders als bisher muss sie vor allem der sozialen Deprivation von Stadtteilen gegensteuern.

Nicht der traditionellen Städtebauförderung kommt der Primat der Stadtentwicklung zu, sondern der Entwicklung des kommunalen Gemeinwesens.

Die Wiederbelebung nachbarschaftlicher Netzwerke, die Stärkung bürgerschaftlichen Engagements und die Befriedung sozialer Konflikte sind allerdings nur im Kontext ökonomischer, ökologischer und politischer Maßnahmen möglich und können ohne sie nicht gelingen.

Das Programm ist keine einfache Aufstockung für Projekte und Initiativen der Gemeinwesen- und Sozialarbeit noch eine Ergänzung zu knapper Städtebauförderungsmittel, sondern der anspruchsvolle Versuch einer integrierten Quartiersentwicklung, die auf die Kooperation aller Akteure, die Ausschöpfung und Koordination aller Ressourcen sowie die Teilnahme möglichst vieler Stadtteilbewohner baut.

Die Herausforderung, die Stadtentwicklung mit Hilfe des Programms zu optimieren, ist außergewöhnlich. Man darf vermuten, dass „die inhaltliche Ausrichtung der sozialen Stadt ... zu einer Vororientierung für die zukünftige Ausgestaltung der Städtebauförderung wird bzw. diese langfristig sogar ablösen könnte“.<sup>36</sup>

Das Bund-Länder-Programm ist seiner Intention nach eine „soziale Innovation“<sup>37</sup>. Gerade wegen des Innovationscharakters des Programms ist aber mit einigen typischen Problemen bei der Implementierung und Institutionalisierung zu rechnen. Der Einführung von Innovationen folgen nicht unmittelbar Akzeptanz und Umsetzungshandeln. Abwehr und Abwarten sind ebenso typisch wie unterschiedliche Definitionen des Ausgangsproblems und gegensätzliche Auffassungen über die Wege zur Umsetzung.

#### Aktivierung der Stadtteilbewohner

Wegen der Anfälligkeit sozialer Innovationen, in einem so genannten „Problemzone-Zyklus“ die Schubkraft zu verlieren und das eigentliche Ziel nicht zu erreichen, d. h. nach einer Phase der Beschleunigung in Phasen der Erschöpfung und Vernachlässigung zu geraten<sup>38</sup>, setzt das Programm auf Partizipation. Für eine gelungene Umsetzung wird es wesentlich auf die Aktivierung der Stadtteilbewohner ankommen.

#### Bündelung der Ressourcen

Die zweite entscheidende Erfolgsbedingung ist die Bündelung der Ressourcen, die sich v. a. in der Koordination und Kooperation des Verwaltungshandelns durchsetzen muss, allerdings mehr meint als die bloße Zusammenarbeit zwischen Ämtern. Verlangt ist vielmehr die vertikale und horizontale Abstimmung zwischen ministerieller und kommunaler Administration im Sinne programmatischer Zielvereinbarungen, die Umsetzung unter Einsatz der verfügbaren personellen und finanziellen Mittel und die Integration kooperationsbereiter Akteure im Quartier.

#### Koordinierende Arbeit der Stadtteilmanager

Dieses Vorgehen macht neue Formen des Managements und der Organisation notwendig. Die dritte Voraussetzung für ein Gelingen ist deshalb die aktivierende und koordinierende Arbeit der Stadtteilmanager, die Unterstützung ihrer verwaltungsexternen Funktion, aber auch das professionelle Handeln der Verwaltungsvertreter in den teilnehmenden Städten und Gemeinden und nicht zuletzt im federführenden Landesministerium sowie den übrigen tangierten Ministerien. Schließlich wird der innovative Charakter des Bund-Länder-Programms nur dann als nachhaltige Veränderung der Stadtteile erfahrbar sein, wenn ihm eine prioritäre politische Unterstützung auf Landesebene zukommt.

37 „Soziale Innovationen sind neue Wege, Ziele zu erreichen, insbesondere neue Organisationsformen, neue Regulierungen, neue Lebensstile, die die Richtung des sozialen Wandels verändern, Probleme besser lösen als frühere Praktiken, und die deshalb wert sind, nachgeahmt und institutionalisiert zu werden.“ in: Zapf, W., Über soziale Innovationen, In: Soziale Welt, 40, 1989, S. 177

38 Zapf, W., ebd., S. 181.

Um den intendierten Innovationsschub für die Stadtentwicklung und die Nachhaltigkeit der Verbesserungen in Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf in Rheinland-Pfalz zu realisieren, empfiehlt sich

#### für die Landesebene

- die Schaffung einer landeseigenen Verwaltungsvorschrift „Soziale Stadt“, die dem Innovationscharakter des Bund-Länder-Programms entspricht;
- die gleichberechtigte Förderung von Neubau und Bestandssanierung, sofern es der Bauaufwand rechtfertigt;
- die Freistellung von Belegungsbindungen;
- die Entwicklung von transparenten, programmorientierten Antragsverfahren und eines effektiven Controllings;
- der prioritäre Einsatz aller für die Stadtentwicklung relevanten Förderprogramme des Bundes, des Landes und der Europäischen Union;
- eine systematische und dauerhaft koordinierte Förderung;
- die Koordinierung der Anträge in einer Hand;
- die zügige weitere Fortführung der interministeriellen Arbeitsgruppe unter Federführung des Innenministeriums, welche die in den einzelnen Ressorts vorhandenen Kenntnisse zur Situation der kommunalen Antragsteller sowie die Bearbeitung der vorhandenen Fördervorhaben bündelt;
- die integrative Umsetzung des Programms durch die in der Arbeitsgruppe vertretenen Experten der einzelnen Ministerien zu garantieren;
- der Transport des innovativen Charakters des Programms in die Städte und Gemeinden und die Kontrolle der optimalen Umsetzung seiner Grundgedanken;
- die Organisation des interkommunalen Austauschs;

- die Formulierung von Qualitätsstandards für ein integriertes Maßnahmenkonzept. Das für die betroffenen Stadtquartiere von den Gemeinden erarbeitete integrierte Handlungskonzept muss darüber Auskunft geben,
  - ob ein besonderer, überdurchschnittlicher Entwicklungsbedarf gegeben ist. Dazu müssen nachvollziehbare Beschreibungen der sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Ausgangsbedingungen des Stadtteils (Sozialberichterstattung) vorliegen;
  - ob und wie weit es Entwicklungsziele bzw. Maßnahmen formuliert, die problemangemessen, bedarfsgerecht und nachhaltig angelegt sind;
  - in welchem Zeithorizont sie umgesetzt werden sollen;
  - ob die entsprechenden Kosten- und Finanzierungspläne realisierbar sind;
- die Förderung der in Ansätzen vorhandenen Sozialberichterstattung auf kommunaler Ebene analog zur Förderung vorbereitender Untersuchungen im Rahmen der Städtebauförderung;
- die Einforderung eines kommunalen Nachweises zur Ämterkoordination, dem Einsatz von Quartiersmanagement und der Bürgerbeteiligung;
- die landesweite Organisation der Fortbildung für im Stadtteilmanagement tätigen Fachkräfte;
- die Einrichtung und Sicherstellung einer mehrjährigen Begleitforschung, die die landesspezifische Umsetzung des Programms analysiert und dokumentiert und die Akteure berät.

#### **für die kommunale Ebene**

- die Koordination der unterschiedlichen, mit der Umsetzung des Programms beschäftigten Ämter in der Konkretisierung des Leitbildes, in der kreativen Umsetzung der Ziele des Programms und vor allem in der Festlegung klarer Kompetenzen bei der ämterübergreifenden Umsetzung von Maßnahmen;
- die Verzahnung und Ergänzung von Förderstrukturen, die die städtebauliche, wirtschaftliche, ökologische und soziale Umsetzung der Maßnahmen aus jeweils unterschiedlichen Förderabsichten und -bedingungen möglich machen;
- die Organisation einer umfassenden Bürgeraktivierung. Sie bedarf neuer, über die bisher üblichen Aktivierungsstrategien hinaus gehende Formen der Partizipation. Bürgeraktivierung muss zielgruppenorientiert, lebenslagenorientiert sein und langfristig geplant werden;
- die Implementierung eines leistungsfähigen Quartiersmanagements als dritte Säule neben der Bürgeraktivierung und der Ressourcenbündelung;
- die ämterübergreifende horizontale und vertikale Mittelbündelung;
- die Stärkung der lokalen wirtschaftlichen Kräfte. Eine Einbindung der vorhandenen Unternehmen in die Umsetzung des Programms ist dringend zu empfehlen. Die Stärkung lokaler Ökonomie und vor allem die Nutzung der Potenziale zur Beschäftigung und beruflichen Qualifizierung der Stadtteilbewohner gehören zu den zentralen Absichten des Programms;
- die Organisation der Kooperation zwischen Wohnungsunternehmen und kommunaler Administration;
- die Initiierung bzw. Weiterführung eines kommunalen wohnungspolitischen Diskurses zur Zukunft des kommunalen Wohnungsmarktes und der Funktion der Wohnungsunternehmen, speziell ihres sozialen Auftrags;
- eine am gesamtstädtischen Zusammenhang sowie an den lokalen Problemen und Potenzialen orientierte Auswahl der Gebiete auf der Grundlage statistischer Einheiten;

- die Einführung einer kontinuierlichen kommunalen Wohnungsmarktbeobachtung;
- die Entwicklung von kommunalen Belegungskonzepten und -strategien, die präventiv im Sinne sozialer Durchmischung wirken, um den gesamtstädtischen Bezug zu garantieren und die Verschiebung struktureller Benachteiligungen in andere Stadtteile zu verhindern;
- den systematischen Einsatz von Indikatoren. Ein bewährtes Instrument zur Deskription und Interpretation des Status quo und des Entwicklungsbedarfes eines Stadtteils sind jene Indikatoren, die sich in der Sozialberichterstattung der letzten Jahrzehnte durchgesetzt haben;
- die Ergänzung der Indikatorenmessung um qualitative Aussagen zur Situation des Stadtteils (Experten- und Bewohnermeinungen);
- die Ergänzung der Betrachtung defizitärer Merkmale der „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf“ durch den Blick auf die vorhandenen Entwicklungspotenziale und -ansätze. Ansätze zur Verbesserung der Wohnraumsicherung, der Schuldnerberatung, der Aktivitäten im Rahmen der „Hilfe zur Arbeit“, der Gemeinwesenarbeit u. a. sind zu dokumentieren;
- die Einbeziehung der Wohlfahrtsverbände, freien Initiativen und privaten Anbieter sozialer Dienstleistungen in die Stadtteilentwicklung.

#### I M P R E S S U M:

**Herausgeber:** Ministerium der Finanzen  
Kaiser-Friedrich-Straße 5  
55116 Mainz  
Telefon 06131 / 16 43 92, 16 42 59  
www.fm.rlp.de

**Redaktion:** Dipl.-Ing. Herbert Sommer  
Guido Espenschied  
Dipl.-Ing. (FH) Anne Zeile  
Dorothea Rimbach (verantwortlich)

**Verfasser:** Peter Kappenstein in Zusammenarbeit mit Benedikt Queins und Carsten Lang,  
Büro für Sozialplanung Schneider & Kappenstein, Trier/Mainz

**Gestaltung:** eigenart Eckhardt & Pfannebecker

**Druck:** Printec GmbH, Kaiserslautern

**Stand:** September 2000

**Kontaktbüro:** Peter Kappenstein

Schneider & Kappenstein  
– Büro für Sozialplanung –  
Paulinstraße 17  
54292 Trier  
Tel. 0651-146 45-0  
Fax. 0651-146 45-45  
kappenstein@sozialplanung.de

Diese Druckschrift darf ganz oder auszugsweise nur mit Zustimmung des Ministeriums der Finanzen veröffentlicht werden. Sie wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung Rheinland-Pfalz herausgegeben und darf weder von Parteien noch Wahlwerbern oder Wahlhelfern im Zeitraum von sechs Monaten vor einer Wahl zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Landtags-, Bundestags-, Kommunal- und Europawahlen. Missbräuchlich ist während dieser Zeit insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken und Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl darf die Druckschrift nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Landesregierung zu Gunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte. Den Parteien ist es gestattet, die Druckschrift zur Unterrichtung ihrer eigenen Mitglieder zu verwenden.