

## Vorbemerkung

Das Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ (kurz: Soziale Stadt genannt) wurde als Ergänzung zur baulich-räumlich orientierten traditionellen Städtebauförderung im September 1999 durch Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern etabliert. Für die erste Phase der Programmumsetzung (1999 bis Frühjahr 2003) übertrugen das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVWB) und die Länder dem Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) die Funktion einer Informations-, Beratungs- und Vermittlungsagentur. Zu den zentralen Aufgaben gehörten der Aufbau eines bundesweiten Netzwerks zum Programm mit Internetforum ([www.sozialestadt.de](http://www.sozialestadt.de)), zentralen und dezentralen Veranstaltungen und der Herausgabe zweier Veröffentlichungsreihen sowie die Einrichtung und Koordination der Programmbegleitung vor Ort (PvO – als aktivierender und dokumentierender Begleitforschung) in den 16 von den Ländern ausgewählten Modellgebieten (in vier Quartieren wurde die PvO direkt durch Difu-Teams durchgeführt). Zur Vorbereitung der Evaluierung des Programms Soziale Stadt wurden außerdem zwei bundesweite Befragungen durchgeführt und Good-Practice-Beispiele untersucht.

Bei der *Good-Practice*-Analyse wurde bewusst nicht auf *Best Practice* abgehoben, weil dies eine (unnötige) Ausgrenzung vieler „lediglich“ guter Beispiele bedeuten würde, bei denen Kriterien einer erfolgreichen Realisierung von Programmzielen gleichwohl in besonderem Maße erfüllt sind. Außerdem stellt sich die Situation in den Programmgebieten der Sozialen Stadt hinsichtlich Problemlagen, Potenzialen, Ressourcen, Entwicklungszielen und Maßnahmenkonzepten derart komplex und auch so unterschiedlich dar, dass *Good Practice* in einem Gebiet möglicherweise die Qualität von *Best Practice* in einem anderen hätte und eine einheitliche gebietsübergreifende Bewertung wenig sinnvoll erscheint.

Die Untersuchungen von *Good Practice* wurden vom Difu arbeitsteilig mit der Wirtschaftsforschungs- und Beratungsgesellschaft empirica durchgeführt. Während empirica die Analyse auf Neubauquartiere konzentriert (veröffentlicht als Band 9 der Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt), bezieht sich die Difu-Untersuchung auf Altbaugebiete und gemischte Quartiere (Band 10 der Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt).

Difu-Projektgruppe Soziale Stadt  
Berlin, März 2003

## Vorwort

Ein verhaltenes wirtschaftliches Wachstum, hohe Arbeitslosigkeit und Zuwanderung: diese Faktoren beeinflussten die Situation in den 90er-Jahren ganz wesentlich. Die daraus entstandenen Defizite konzentrierten sich häufig in Gebieten von hoher baulicher Dichte. Soziale Segregation, bauliche Mängel, überforderte Nachbarschaften: das sind die Schlagworte, wenn es um die Beurteilung von Lebensqualität und Lebenschancen in bestimmten Neubauquartieren der Städte geht.

Vor dieser Kulisse startete 1999 das Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ durch eine Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern. Mit dieser Gemeinschaftsinitiative wurde die klassische Städtebauförderung der baulichen Ebene um eine soziale Komponente ergänzt. Stadtteile, in denen sich Arbeitslosigkeit, ausländische und ausgesiedelte Bevölkerung und vernachlässigte öffentliche Räume konzentrierten, sollen durch die Bündelung aller vorhandenen Ressourcen und Kompetenzen in ihrer Abwärtsentwicklung aufgehalten werden. Das Bündeln von Wissen, Geld und Ideen soll in den Stadtteilen mit vielen Problemen wirksam und langfristig Segregation und Isolation reduzieren. Nach rund vier Jahren Programmdauer stellen sich nun folgende Fragen:

- Inwiefern ist es den Akteuren vor Ort mittels des Programms „Soziale Stadt“ gelungen, die Situation in den Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf zu verbessern?
- Waren die Erwartungen und Ziele zu hoch gesteckt?
- Ist es gelungen, Nachhaltigkeit zu erzeugen?
- Konnten Ressourcen gebündelt werden und waren diese Bündelungen wirksam?
- Mit welchem Ergebnis wurde die Bürgerbeteiligung umgesetzt?
- Haben sich neue wirksame Management- und Organisationsformen entwickelt?

*empirica* wurde vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) beauftragt, eine „Best-Practice“-Analyse in Neubauquartieren im Rahmen des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ durchzuführen. Ziel der Analyse war es, Projekte und Maßnahmen in Programmgebieten zu finden, deren Umsetzungsstrategien in Bezug auf die Ziele wirksam waren.

Die Analyse gliedert sich in zwei Teile. In Teil I werden insgesamt 29 „Good-Practice“-Projekte und -Maßnahmen aus neun Bundesländern vorgestellt. Sie werden in alphabetischer Reihenfolge – nach Bundesländern geordnet – präsentiert<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Eine Vielzahl von Maßnahmen ist nur im Zusammenhang mit der gesamten Stadtentwicklung umfassend zu beurteilen. Viele der Projekte sind nur deshalb „good practice“, weil sie aus dem städtischen Zusammenhang „herausgeschnitten“ sind. Die Frage der Übertragbarkeit wird in diesem Fall akut. Das Gelingen von Projekten und Maßnahmen ist von vielen „weichen“ Faktoren (Personen, Charaktere, Umgang miteinander usw.) abhängig. Aus diesem Grund wurden in sechs Städten ausführliche Fallstudien erarbeitet. Sie stehen als Langfassungen auf der homepage von empirica unter [www.empirica-institut.de](http://www.empirica-institut.de) zur Verfügung.

Teil II befasst sich mit den Programminhalten und den Auswirkungen auf die Stadtteile. Der Bericht ist eine Bilanz dessen, was in den vergangenen drei Jahren mit dem Programm „Soziale Stadt“ erreicht wurde. Dieser Teil setzt eine Ebene tiefer an, geht sozusagen mit der Analyse an die Basis. Mit dem Programm „Soziale Stadt“ wurden erhebliche Beträge investiert, deren Nutzen noch nicht richtig abzuschätzen ist. Es geht hier um Verbesserungen, die aus einer Kosten-Nutzen-Analyse abgeleitet werden können. Neben den Vorschlägen zu Veränderungen der Programmkonzeption werden hier Fallstudien von sechs ausgewählten Gebieten aus fünf Bundesländern vorgestellt.

## Einleitung

Im Verlauf der Recherchen stellte sich zunehmend heraus, dass die ursprüngliche Bezeichnung „Best Practice“ in „Good Practice“ umgeändert werden musste. Viele der Projekte und Maßnahmen steckten noch in den Anfängen und waren in ihrer Wirkung noch nicht absehbar. Dies betraf vor allem Stadtteile, in denen es vor dem Programm „Soziale Stadt“ kein Vorläuferprogramm gab. Da nur wenige Kommunen durch vergleichbare Förderprogramme in der Vergangenheit auf eine längere Erfahrung zurückblicken konnten, die meisten aber auch zwei Jahre nach Beginn des Bund-Länder-Programms mit Anfangsschwierigkeiten konfrontiert waren, wären also viele (auch lediglich in Ansätzen) „nur“ gute Beispiele nicht erwähnt worden. Bei „Good Practice“ werden derartige Projekte und Maßnahmen nicht ausgegrenzt. Teil I umfasst Projekte und Maßnahmen, die in den Neubauquartieren recherchiert wurden. Die Arbeitsschritte für diese Partialanalyse gliedern sich folgendermaßen:

- Im Vorfeld wurden mögliche „Good-Practice“-Beispiele in den vom Difu 2001 verschickten Fragebögen für die am Programm teilnehmenden Gebiete recherchiert.
- Die Auswahl wurde über qualitative Telefoninterviews mit den jeweiligen Ansprechpersonen, die auf dem Fragebogen angegeben waren, eingegrenzt.
- Abschließend wurden Projekte und Maßnahmen, die den Zielvorstellungen nahe kamen, in einer Vor-Ort-Recherche untersucht und fotografisch dokumentiert.
- Die ausgewählten „Good-Practice“-Beispiele werden systematisch unter den Themen Handlungsfeld, Gebietstyp und Lage, Problemlage und Auswahlkriterien, Projektbeschreibung und Ziele, Management und Organisation, Aktivierung, Beteiligung, Öffentlichkeitsarbeit, Wirkungsgrad, Fazit und Ansprechpartner präsentiert.

Gesucht wurden also Strategien, die die Ziele des Programms (vgl. Teil II) erfüllen, wirksam und auf andere Maßnahmen übertragbar sind. Nicht alle Beispiele beziehen sich auf Programmgebiete der „Sozialen Stadt“, in Ausnahmefällen werden Projekte präsentiert, deren Ansätze trotz anderer Programmgrundlage vorbildlich sind. Auch Negativbeispiele oder kritische Würdigungen sind in der Sammlung der durchgeführten oder in Planung befindlichen Projekte und Maßnahmen vorhanden. Zu den Auswahlkriterien (die nicht alle in einem Gebiet erfüllt sein müssen) eines „Good-Practice“-Beispiels zählten:

- *Übertragbarkeit*: das Beispiel soll im Ansatz auf andere Gebiete übertragbar und hilfreich für nachfolgende Projekte und Maßnahmen sein.
- *Ressourcenbündelung*: bestehende Programme beteiligter Fachressorts sollen bei der gebietsorientierten Finanzierung von Projekten und Maßnahmen herangezogen werden. Ebenso sollen personelle Ressourcen so organisiert werden, dass fachübergreifend innovative Ideen wirksam und schnell umgesetzt werden können. Hierbei ist auch die Rolle des Gebietsmanagements von Bedeutung.
- *Wirksamkeit*: die staatliche Unterstützung soll in einer Art und Weise stattfinden, dass die Projekte und Maßnahmen in den Gebieten auch nach Ende des Programms in „Eigenregie“ der Bewohnerschaft weiter existieren können. Das Ende des Pro-

gramms, das heißt der Finanzierung, darf nicht das Ende der Projekte und Maßnahmen sein. Dazu zählt auch, dass die lokale Wirtschaft und die Beschäftigung nicht nur vorübergehend, sondern dauerhaft gestärkt werden.

- *Empowerment*: Viele der Quartiere werden trotz „Soziale Stadt“ „Durchzugsgebiete“ für die meisten Bewohnerinnen und Bewohner bleiben. Hier sollen möglichst viele von diesen auf lange Sicht aktiv das Quartier gestalten. Wichtig ist dabei, dass durch das Gebietsmanagement vor Ort keine „Verlassmentalität“ bei den Bewohnern entsteht und die Befähigung über das Programmende hinaus erhalten bleibt.

Bei der Recherche nach „Good-Practice“-Beispielen wurden Projekte und Maßnahmen aus den folgenden Handlungsfeldern ausgewählt:

- Beschäftigung
- Qualifizierung und Ausbildung
- Wertschöpfung im Gebiet
- Soziale Aktivitäten und soziale Infrastruktur
- Schulen und Bildung im Stadtteil
- Stadtteilkultur
- Sport und Freizeit
- Zusammenleben unterschiedlicher sozialer und ethnischer Gruppen im Stadtteil
- Lokaler Wohnungsmarkt und Wohnungsbewirtschaftung
- Wohnumfeld und öffentlicher Raum
- Befähigung, Artikulation und politische Partizipation
- Image und Öffentlichkeitsarbeit
- Stärkung der lokalen Wirtschaft.