

GOOD PRACTICE
IN ALTBAU- UND
GEMISCHTEN QUARTIEREN

EINE ANALYSE IM RAHMEN DES
BUND-LÄNDER-PROGRAMMS
„STADTTEILE MIT BESONDEREM
ENTWICKLUNGSBEDARF –
DIE SOZIALE STADT“



10
Arbeitspapiere
zum Programm
Soziale Stadt

Good Practice in Altbau- und gemischten Quartieren

Eine Analyse im Rahmen des Bund-Länder-Programms
„Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf –
die soziale Stadt“

Im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW),
vertreten durch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), finanziert aus
Mitteln des „Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus“ (ExWoSt)

Arbeitspapiere
zum Programm Soziale Stadt

Band 10

Berlin, Juni 2003

Deutsches Institut für Urbanistik
Straße des 17. Juni 112 · 10623 Berlin



Inhalt

Vorbemerkung	5
1. Methodik und Vorgehensweise	6
2. Strategische Handlungsinstrumente: Good Practice	9
2.1 Integrierte Handlungskonzepte	9
2.2 Quartiermanagement	21
2.3 Aktivierung und Beteiligung	32
3. Projekte und Maßnahmen in den inhaltlichen Handlungsfeldern: Good Practice	42
3.1 Beschäftigung	46
3.2 Qualifizierung und Ausbildung	54
3.3 Wertschöpfung im Gebiet	62
3.4 Soziale Aktivitäten und soziale Infrastruktur	69
3.5 Schule und Bildung	76
3.6 Gesundheitsförderung	83
3.7 Umwelt und Verkehr	91
3.8 Stadteilkultur	99
3.9 Sport und Freizeit	107
3.10 Zusammenleben im Stadtteil	114
3.11 Wohnungsmarkt und Wohnungsbewirtschaftung	121
3.12 Wohnumfeld und öffentlicher Raum	131
3.13 Image und Öffentlichkeitsarbeit	138
Quellen/Literatur	147

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), 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, Juni 2003

1. Methodik und Vorgehensweise

Good-Practice-Kriterien für gute Beispiele im Rahmen der Umsetzung des 1999 gestarteten Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ müssen sich an den Zielen des Programms orientieren. Dazu gehören die Initiierung von Revitalisierungs- und Entwicklungsprozessen in benachteiligten Stadtteilen, die Erarbeitung und Umsetzung integrativer Handlungskonzepte sowie die Mobilisierung der lokalen Selbstorganisationskräfte in den Programmgebieten. Durch die ressortübergreifende Kombination von Förderprogrammen, eine stärkere Berücksichtigung nicht-investiver Ansätze und die Erprobung neuer Verwaltungs- und Managementstrukturen sollen die vorhandenen Ressourcen für eine umfassende und integrierte Stadtteilentwicklung gebündelt und der Mitteleinsatz zielgenauer, effizienter und gleichzeitig auch flexibler gestaltet werden. Die Bundesregierung will mit dem Programm „neue stadtentwicklungspolitische Akzente“ setzen und „erreichen, dass in gefährdeten Stadtteilen stärker als bisher städtebauliche Maßnahmen mit Maßnahmen anderer Politikfelder verknüpft werden“¹.

Insgesamt geht es um eine Verbesserung der physischen Wohn- und Lebensbedingungen (überwiegend durch baulich-investive Maßnahmen und Projekte), der individuellen Lebenschancen (durch Vermittlung von Fähigkeiten, Fertigkeiten und Wissen, Eröffnung von Zugangsmöglichkeiten in den Arbeits- und Wohnungsmarkt sowie Hilfen zur Selbsthilfe) sowie des Gebietsimage, der Stadtteilöffentlichkeit und Identifikation mit den Quartieren (auf Basis konkreter Stabilisierungs- und Revitalisierungsmaßnahmen). Dies soll mit den Strategien der Bündelung humaner und materieller Ressourcen, der Aktivierung aller lokalen und lokal relevanten Akteure sowie der Einrichtung neuer Management- und Organisationsstrukturen erreicht werden.

Die vorliegende Good-Practice-Analyse ist ein Element der bundesweiten Begleitung des Programms „Soziale Stadt“, die das Deutsche Institut für Urbanistik im Sinne einer Informations-, Beratungs-, und Vermittlungsagentur im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVWB) in Abstimmung mit den Ländern von Juli 1999 bis Februar 2003 durchgeführt hat².

Die Good-Practice-Untersuchungen wurden vom Difu arbeitsteilig mit der Wirtschaftsforschungs- und Beratungsgesellschaft empirica Qualitative Marktforschung, Stadt- und Strukturforchung GmbH³ durchgeführt. Während sich die Untersuchung von

1 Michael Krautzberger und Birgit Richter, „Die soziale Stadt“ – Neuorientierung in der Stadtentwicklungspolitik und in der Sozialarbeit, in: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, H. 1 (2002), S. 37.

2 Andere Kernelemente der Programmbegleitung waren der Aufbau eines bundesweiten Informationsnetzwerks zur „Sozialen Stadt“ (Durchführung und Dokumentation zentraler und dezentraler Veranstaltungen, Herausgabe der Schriftenreihen „Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt“ sowie „Info zur Sozialen Stadt“, Angebot eines umfangreichen Internet-Forums), die Betreuung oder Durchführung von Programmbegleitungen vor Ort (PvO) in 16 Modellgebieten (pro Bundesland eines) inklusive Durchführung von Starter- und Themenkonferenzen sowie die Vorbereitung der Programmevaluierung; vgl. *Deutsches Institut für Urbanistik*, Strategien für die Soziale Stadt – Erfahrungen und Perspektiven, Berlin 2003.

3 *Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.)*, Good Practice in Neubauquartieren. Eine Analyse im Rahmen des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“, bearbeitet durch empirica (Arbeitspapiere zur Sozialen Stadt, Bd. 9, Berlin 2003).

empirica auf Neubauquartiere bezog, untersuchte das Difu Good-Practice-Beispiele in Altbau- und gemischten Quartieren.

Aus arbeitspragmatischen Gründen ist die Good-Practice-Analyse auf die kommunale Ebene bezogen. Die in vielen Ländern institutionalisierten neuen Management- und Organisationsformen, mit denen die Umsetzung des Programms „Soziale Stadt“ in den Kommunen unterstützt wird, sind daher nicht Gegenstand dieser Untersuchung. Die Good-Practice-Analyse bezieht sich zum einen auf das strategische Handlungsinstrumentarium und zum anderen auf die inhaltlichen Handlungsfelder integrierter Stadtteilentwicklung.

Den Ausgangspunkt für die Untersuchungen sowohl von empirica als auch des Difu bildete die Difu-Projekt Datenbank zur Sozialen Stadt, die seit ihrer Freischaltung im Frühjahr 2001 Teil des Internet-Forums zum Programm Soziale Stadt ist (www.sozialestadt.de) und laufend aktualisiert sowie ergänzt wird. Sie bietet Informationen über vorwiegend in den Gebieten des Programms „Soziale Stadt“ angesiedelte Projekte und Maßnahmen, die für einen erfolgversprechenden Prozess der Programmumsetzung typisch und hilfreich sind: Zu den einzelnen Projekten finden sich hier jeweils die Zuordnung zu Handlungsfeldern, eine kurze Projektbeschreibung, Informationen zu Projektträgern und -beteiligten, Finanzierung und Laufzeit sowie Hinweise zu Ansprechpersonen und Veröffentlichungen. Auch die meisten der in dieser Analyse dargestellten Good-Practice-Beispiele sind in der Datenbank enthalten; im Frühjahr 2003 waren hier rund 250 Projekte dokumentiert. Für die strategischen Handlungsinstrumente wurden außerdem die Endberichte der Programmbegleitung-vor-Ort in den 16 Modellgebieten ausgewertet.

Die Kriterien für Good Practice wurden aus den Zielsetzungen des Programms abgeleitet, wie sie vor allem im „Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative ‚Soziale Stadt‘“ der ARGEBAU dargelegt sind⁴. Bewertung und Auswahl von Good-Practice-Beispielen basieren je nach Themenfeld und Komplexität im Idealfall auf der messbaren Erfüllung technischer Voraussetzungen⁵ oder den Ergebnissen empirischer Erhebungen⁶, deren Durchführung in der Regel allerdings kaum zu leisten ist, wenn sie nicht – wie etwa im Experimentellen Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt) – eigens programmatisch angelegt sind⁷. Daher enthalten viele „Best“- oder „Good-Practice“-Analysen letztlich in

4 ARGEBAU, *Ausschuss für Bauwesen und Städtebau und Ausschuss für Wohnungswesen*, Leitfaden der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“, Zweite Fassung vom 1. Februar 2000. In dem Leitfaden sind unter anderem Ziele formuliert in den Handlungsbereichen Bürgermitwirkung/Stadtteilleben, Lokale Wirtschaft, Arbeit und Beschäftigung, Quartierszentren, Soziale, kulturelle, bildungs- und freizeitbezogene Infrastruktur, Wohnen, Wohnumfeld und Ökologie sowie methodisch-technische Hinweise für die Programmumsetzung (fachübergreifende Umsetzung, Rechtsinstrumente, Mitteleinsatz, Erfahrungsaustausch, Erfolgskontrolle und Begleitforschung).

5 Vgl. unter anderem: *Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt des Landes Sachsen-Anhalt (Hrsg.)*, Good-practice Leitfaden Die Umweltallianz Sachsen-Anhalt. Beispiele aus der Praxis, Magdeburg 2002.

6 Vgl. unter anderem: *RKV Rationalisierungs- und Innovationszentrum der Deutschen Wirtschaft e.V. (Hrsg.)*, Good Practice an der Schnittstelle zwischen Unternehmen und Kommunen, Eschborn 2001; *Städtenetzwerk NRW (Hrsg.)*, Bürgerstiftungen in Ihrer Stadt. Ein Leitfaden für Kommunen und Initiativen, Unna 2002.

7 Vgl. *Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.)*, Innovative Beispiele aus dem Experimentellen Wohnungs- und Städtebau, Berlin 2000 (www.werkstatt-stadt.de); *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.)*, Gute Beispiele aus dem Experimentellen Wohnungs- und Städ-

hohem Maße subjektive Einschätzungen der Kriterienerfüllung⁸. Dies gilt auch für die Difu-Analyse, in der allerdings auf Ergebnisse aus zahlreichen Expertengesprächen, Vor-Ort-Anschauungen sowie Erfahrungen der PvO-Teams zurückgegriffen werden konnte. Nicht zuletzt aufgrund dieser subjektiven Komponente wurde in der vorliegenden Analyse auf den Anspruch verzichtet, „Best Practice“ zu ermitteln. Dies hätte zudem eine (unnötige) Ausgrenzung von Beispielen bedeutet, die „lediglich“ als gut einzustufen wären. Außerdem ist die Situation in den Programmgebieten hinsichtlich Problemlagen, Potenzialen, Ressourcen, Maßnahmenkonzept und Entwicklungszielen nicht nur hoch komplex, sondern auch so unterschiedlich, dass „Good Practice“ in einem Gebiet möglicherweise die Qualität von „Best Practice“ in einem anderen hätte. Vor diesem Hintergrund erscheint auch der mit „Best Practice“ häufig assoziierte Anspruch der Übertragbarkeit von Beispielen⁹ als problematisch, was ein weiterer Grund für eine Beschränkung auf das Qualitätsmerkmal „Good“ ist.

Als Maßstab zur Bewertung eines Beispiels als „gut“ dienen die Good-Practice-Kriterien, wobei es allerdings nicht erforderlich ist, dass in jedem Beispiel immer alle Kriterien erfüllt werden. Für die drei strategischen Handlungsinstrumente sind jeweils spezifische Kriterien entwickelt worden, die in den einzelnen Abschnitten von Kapitel 2 erläutert werden. Für alle inhaltlichen Handlungsfelder wurden übergreifende Kriterien erarbeitet, die zu Beginn des Kapitels 3 erläutert werden.

tebau, Bd. I, Bonn 1998 (Reihe Werkstatt: Praxis, Heft 4); *dies.* (Hrsg.), Gute Beispiele aus dem Experimentellen Wohnungs- und Städtebau, Bd. II, Bonn 1999 (Reihe Werkstatt: Praxis, Heft 6).

8 Vgl. unter anderem: *Thomas Preuß und Jens Libbe* (Hrsg.), Workshop Best practice und Indikatoren, Dokumentation „Forum Stadtökologie“ 8, Berlin 1998 (Deutsches Institut für Urbanistik, Reihe Forum Stadtökologie).

9 Vgl. unter anderem: *Karl Birkhölzer, Günther Lorenz und Monika Schillat*, Lokale Partnerschaften zur Förderung sozialen Zusammenhalts. Verfahren und Instrumente erfolgreicher Partnerschaftsentwicklung, Berlin 2001, S. 24.