

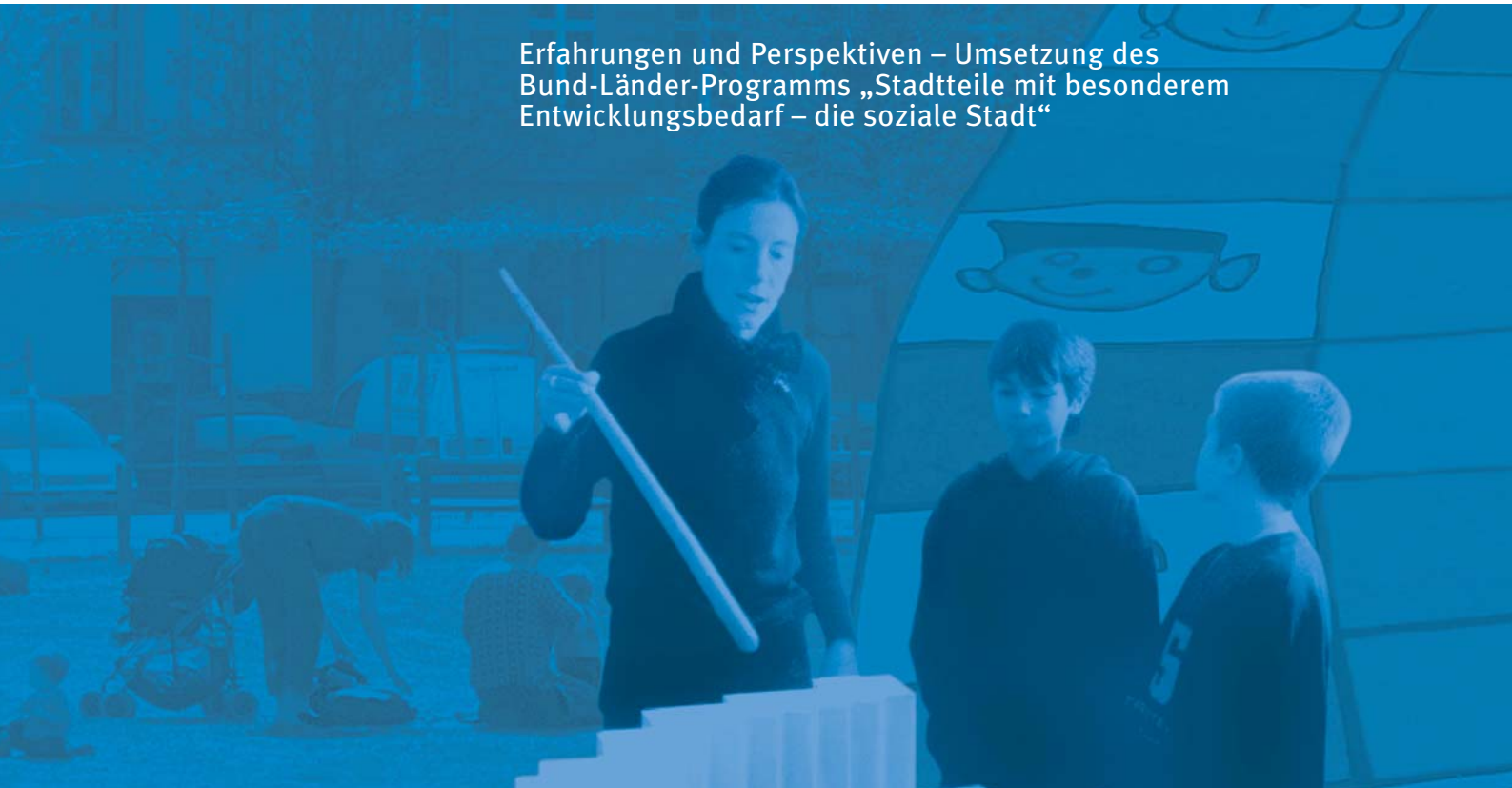


Bundesministerium  
für Verkehr, Bau-  
und Wohnungswesen

Deutsches Institut für Urbanistik

# Strategien für die Soziale Stadt

Erfahrungen und Perspektiven – Umsetzung des  
Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem  
Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“



## Programmbegleitung durch das Deutsche Institut für Urbanistik

Das Difu hat im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen in Abstimmung mit den Ländern das Programm „Soziale Stadt“ als eine überregionale Vermittlungs-, Informations- und Beratungsagentur begleitet. Wesentliche Elemente der Programmbegleitung waren:

- Aufbau eines bundesweiten, allgemein zugänglichen Netzwerks für Information, Diskussion und Erfahrungsaustausch, unter anderem in zentralen und dezentralen Veranstaltungen, durch fortlaufende Berichterstattung und Öffentlichkeitsarbeit („Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt“ und „Soziale Stadt infos“) und ein Internet-Forum ([www.sozialestadt.de](http://www.sozialestadt.de)).
- Programmbegleitung vor Ort in den 16 Modellgebieten der Sozialen Stadt, das heißt Vermittlung von Informationen und Erfahrungen zur Entwicklung der Stadtteile, Unterstützung von lokalen Aktionen, begleitende Dokumentation.
- Good-Practice-Analysen zu Maßnahmen und Projekten im Rahmen der instrumentell-strategischen und der inhaltlichen Handlungsfelder des Programms.
- Vorbereitung einer Ergebnisevaluierung des Programms – vor allem auf Basis von zwei bundesweiten Umfragen bei den kommunalen Ansprechpartnerinnen und -partnern für die Programmgebiete der Sozialen Stadt.



# Strategien für die Soziale Stadt

Erfahrungen und Perspektiven –  
Umsetzung des Bund-Länder-Programms  
„Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf –  
die soziale Stadt“

Bericht der Programmbegleitung

Deutsches Institut für Urbanistik  
im Auftrag des  
Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen  
finanziert aus Mitteln des Programms  
„Experimenteller Wohnungs- und Städtebau“ (ExWoSt)  
Juni 2003

Herausgeber: Deutsches Institut für Urbanistik  
im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr,  
Bau- und Wohnungswesen

Betreuung: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung  
Bearbeitung: Arbeitsgruppe Soziale Stadt  
(Projektleitung: Heidede Becker)

Redaktion: Klaus-Dieter Beißwenger  
Bildrecherchen: Wolf-Christian Strauss

Gestaltung und Satz: Studio Prokopy, Agentur für visuelle Medien,  
Berlin

Herstellung: MercedesDruck, Berlin  
Bindung: Heinz Stein, Berlin

Berlin, Juni 2003

ISBN 3-88118-344-2

Dieser Band ist auf Recycling-Papier gedruckt.

**Bibliographische Information Der Deutschen Bibliothek**

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

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

Telefon: 030/3 90 01-253  
Telefax: 030/3 90 01-275

## Inhalt

Vorwort .....	5
<i>Dr. Manfred Stolpe, Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen</i>	
Vorbemerkungen .....	7
<b>1. Das Programm Soziale Stadt: von der traditionellen Stadterneuerung zur integrativen Stadtteilentwicklung .....</b>	<b>8</b>
<i>Heidede Becker, Thomas Franke, Rolf-Peter Löhr und Ulla-Kristina Schuleri-Hartje</i>	
1.1 Anlass und Ziele des Programms .....	10
1.2 Resonanz auf das Programm .....	13
1.3 Akteure der Programmumsetzung .....	17
<b>2. Programmbegleitung – Aufgaben und Methoden .....</b>	<b>30</b>
<i>Heidede Becker und Christa Böhme</i>	
2.1 Aufbau eines bundesweiten Netzwerks .....	34
2.2 Programmbegleitung vor Ort .....	42
2.3 Good-Practice-Analyse – Elemente, Projekte und Maßnahmen .....	50
2.4 Vorbereitung der Evaluation .....	52
<b>3. „Besonderer Entwicklungsbedarf“ – die Programmgebiete der Sozialen Stadt .....</b>	<b>56</b>
<i>Heidede Becker</i>	
3.1 Auswahlverfahren .....	57
3.2 Probleme und Potenziale als Auswahlkriterien .....	61
3.3 Zuschnitt der Programmgebiete .....	67
3.4 Typisierung und Bedeutung der Programmgebiete für die Gesamtstadt .....	72
<b>4. Integrierte Handlungskonzepte – Steuerungs- und Koordinierungsinstrument für die soziale Stadtteilentwicklung .....</b>	<b>74</b>
<i>Heidede Becker, Christa Böhme und Ulrike Meyer</i>	
4.1 Entwicklung integrierter Handlungskonzepte als Fördervoraussetzung .....	75
4.2 Bausteine und Handlungsfelder .....	78
4.3 Verfahren der Erarbeitung, Abstimmung und Fortschreibung .....	85
4.4 Integrierte Handlungskonzepte in der Praxis: Funktionen und Einschätzungen .....	95
<b>5. Handlungsfelder integrierter Stadtteilentwicklung .....</b>	<b>98</b>
<i>Christa Böhme, Heidede Becker, Ulrike Meyer, Ulla-Kristina Schuleri-Hartje und Wolf-Christian Strauss</i>	
5.1 Ziele, Handlungsfelder, Maßnahmen und Projekte der Programmumsetzung .....	99
5.2 Lokale Ökonomie .....	104
5.3 Zusammenleben im Stadtteil .....	112
5.4 Wohnungsmodernisierung und Wohnumfeldverbesserung .....	118
5.5 Schule und Bildung im Stadtteil .....	124
5.6 Stadtteilkultur .....	130
5.7 Gesundheitsförderung .....	136
5.8 Imageverbesserung und Öffentlichkeitsarbeit .....	142
<b>6. Kooperation und Koordination – Bündelung der Ressourcen .....</b>	<b>148</b>
<i>Rolf-Peter Löhr und Verena Rösner</i>	
6.1 Ressourcenbündelung auf Bundes- und EU-Ebene .....	150

6.2	Ressourcenbündelung auf Landesebene .....	153
6.3	Ressourcenbündelung auf kommunaler Ebene .....	159
6.4	Bedeutung nichtstaatlicher Ressourcen .....	162
6.5	„Neue Mittelbündelung“ .....	164
<b>7.</b>	<b>Quartiermanagement – Schlüsselinstrument integrierter Stadtteilentwicklung</b> .....	<b>170</b>
	<i>Thomas Franke</i>	
7.1	Länder-Vorgaben zum Quartiermanagement .....	171
7.2	Aufgaben und Organisation von Quartiermanagement .....	175
7.3	Quartiermanagement in den Programmgebieten der Sozialen Stadt .....	178
7.4	Erfolgsfaktoren für Quartiermanagement .....	188
<b>8.</b>	<b>Aktivierung und Beteiligung</b> .....	<b>192</b>
	<i>Thomas Franke</i>	
8.1	Länder-Vorgaben zu Aktivierung und Beteiligung .....	193
8.2	Die Begriffe Aktivierung und Beteiligung .....	196
8.3	Aktivierung und Beteiligung in der Programmumsetzung .....	198
8.4	Voraussetzungen für den Erfolg von Aktivierung und Beteiligung .....	206
<b>9.</b>	<b>Qualitätsmanagement und Politiksteuerung durch Evaluierung und Monitoring</b> .....	<b>208</b>
	<i>Heidede Becker</i>	
9.1	Methodische Probleme einer Evaluierung des Programms Soziale Stadt .....	210
9.2	Wirkungs- und Betrachtungsebenen für Evaluierung und Monitoring .....	214
9.3	Bedeutung von Evaluierung und Monitoring in der bisherigen Praxis .....	216
9.4	Schlussfolgerungen für die (Zwischen-)Evaluierung des Programms Soziale Stadt .....	223
<b>10.</b>	<b>Resümee: Umsetzungserfahrungen und Perspektiven für die Soziale Stadt</b> .....	<b>226</b>
	<i>Heidede Becker und Rolf-Peter Löhr</i>	
10.1	Programmumsetzung – Erfolge, Probleme und Nachbesserungsbedarf .....	227
10.2	Flankierende Strategien auf kommunaler Ebene .....	234
10.3	Ansatzpunkte zur Weiterentwicklung des Programms .....	238
	<b>Literatur und Abkürzungen</b> .....	<b>246</b>
	Literatur .....	247
	Abkürzungen .....	258
<b>Anhang</b>	.....	<b>260</b>
Anhang 1:	Projektgruppe Soziale Stadt des Deutschen Instituts für Urbanistik .....	261
Anhang 2:	Gemeinsames Resümeeepapier aller Programmbegleitung-vor-Ort-Teams .....	262
Anhang 3:	Namen und Adressen aller PvO-Teams .....	265
Anhang 4:	Good-Practice-Beispiele .....	268
Anhang 5:	Exkurs: Evaluationsunterstützende Methodik und Ergebnismuster auf Basis der Difu-Befragung .....	272
	<i>Klaus Mittag</i>	
Anhang 6:	Liste der Projekte in der Projektdatenbank .....	278
Anhang 7:	Grundgesamtheit der zweiten Befragung (222 Programmgebiete) .....	290
Anhang 8:	Programmgebiete der Bundesprogramme 1999 bis 2002 .....	296
Anhang 9:	ARGEBAU-Leitfaden .....	297
Anhang 10:	Verwaltungsvereinbarung 2002 .....	310

## Vorwort

Ausgehend von der Bund-Länder-Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt hat die Bundesregierung 1999 das Programm „Die soziale Stadt“ auf den Weg gebracht. Mit dem Programm leitete die Bundesregierung die Neuorientierung der Stadtentwicklungspolitik ein, um mit integrierten Handlungsansätzen auf komplexe Herausforderungen in den Städten zu reagieren.

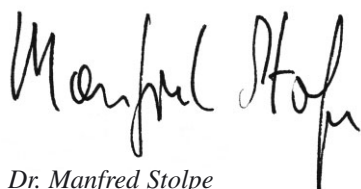
Die Umsetzung des Programms „Die soziale Stadt“ eröffnete auf allen Ebenen von Politik und Verwaltung die Chance, gemeinsam mit den Bewohnerinnen und Bewohnern mit neuen Lösungsansätzen einer Abwärtsentwicklung in schwierigen Stadtteilen gegenzusteuern.

Bei der Programmumsetzung sind bereits wichtige kurzfristige Ziele erreicht worden. Das zeigen die Ergebnisse der Programmbegleitung durch das Deutsche Institut für Urbanistik, die hier veröffentlicht werden. Sie verdeutlichen, wie sehr „Die soziale Stadt“ eine immer breitere Mitwirkung und Unterstützung findet. Diese Bündelung der Kräfte kennzeichnet das neue Programm. Denn es zielt darauf ab, Bürgerinnen und Bürgern in einer Zeit struktureller Umbrüche im unmittelbaren Lebensumfeld Sicherheit, Orientierung und Perspektive zu bieten und ihnen zugleich die Mitwirkung an lokalen Prozessen zu ermöglichen.

Der vorliegende Bericht zur Programmbegleitung verdeutlicht zum einen, dass die Implementierung des Programms „Die soziale Stadt“ dank gemeinsamer Bemühungen gelungen ist. Zum anderen führen die bisherigen Erfahrungen zu dem Ergebnis, dass eine Fortführung der aktiven Unterstützung schwieriger Stadtteile notwendig ist, um in schwierigen Stadtteilen nachhaltige Strukturen aufzubauen.

Trotz der relativ kurzen Laufzeit des Programms ist die öffentliche Resonanz auf „Die soziale Stadt“ sehr groß. Es hat in vielen als benachteiligt eingestuften Stadtteilen Aufbruchstimmung erzeugt. Die Programmumsetzung spiegelt das Entstehen einer neuen „Philosophie“ gebietsbezogenen und ganzheitlichen Verwaltungshandelns auf Basis eines breiten Dialogs zwischen Bewohnerschaft, Politik und Verwaltung. Zahlreiche Initiativen, wie beispielsweise der Wettbewerb „Preis Soziale Stadt“ setzten den begonnenen breiten Dialog zur sozialen Stadtentwicklung und ihrer Einbettung in die Zivilgesellschaft fort.

Nach erfolgreicher Startphase des Programms „Die soziale Stadt“ gilt es nun, die Initiativen zur sozialen Stadtentwicklung gemeinsam fortzuführen. Hierzu gibt der vorliegende Bericht wertvolle Anregungen.



*Dr. Manfred Stolpe*

*Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen*



## Vorbemerkungen

Im Mai 2002 wurde im Rahmen des Kongresses „Die Soziale Stadt – Zusammenhalt, Sicherheit, Zukunft“ in Berlin eine erste Bilanz zum 1999 auf den Weg gebrachten Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ (im Weiteren: Programm Soziale Stadt) gezogen. Dabei bestand großes Einvernehmen darüber, dass sich auch und gerade in diesen benachteiligten Quartieren die Zukunft der Städte entscheiden wird. Sie seien „Laboratorien für neue Formen der sozialen Integration“ – so Bundeskanzler Gerhard Schröder – und müssten deshalb bei dieser „schwierigen und für unsere Gesellschaft so wichtigen Integrationsarbeit“ unterstützt werden.

Von Beginn an hat das auf Partizipation, Integration und Kooperation angelegte Programm Soziale Stadt breite Resonanz erfahren. Darin kommen nicht nur eine beträchtliche Besorgnis über problematische Entwicklungen in den benachteiligten und besonders belasteten Stadtteilen zum Ausdruck, sondern auch das immense Interesse an Wissenstransfer und Erfahrungsaustausch zur Programmumsetzung sowie das große Engagement von vielen Beteiligten. Von Beginn an war dabei auch klar, dass mit diesem gebietsbezogenen Programm nicht der Anspruch verbunden sein kann, Probleme wie Arbeitslosigkeit, Sozialhilfeabhängigkeit, Bildungs- und Ausbildungsdefizite ursächlich zu lösen.

Mit dem Programm wird ein neuer – und wie die Ergebnisse der Programmbegleitung zeigen – viel versprechender Politikansatz der Stadtteilentwicklung (der „Stadtpolitikerneuerung“) gefördert: Gesellschaftliche Potenziale und Interessen erhalten stärkeres Gewicht, die Quartiere werden als soziale Räume und Lebenswelten und nicht als Felder isolierter fachpolitischer Intervention gesehen, und für ihre Entwicklung werden im Zusammenwirken von Bewohnerschaft, lokalen und professionellen Akteuren integrative Konzepte erarbeitet und umgesetzt, wobei auch Experimenten Raum geschaffen wird.

Das Difu hat mit seiner Projektgruppe Soziale Stadt die erste Phase der Programmumsetzung als Beratungs-, Informations- und Vermittlungsagentur begleitet. Es nutzt diese Vorbemerkungen gerne dazu, sich bei denen zu bedanken, deren Erfahrungen und Erkenntnisse ein wichtiges Fundament für diese Veröffentlichung darstellen. Wir danken insbesondere

- all jenen, die auf Konferenzen, Workshops und in persönlichen Gesprächen zum produktiven Austausch über die Soziale Stadt beigetragen haben;
- den Ansprechpartnerinnen und -partnern für das Programm Soziale Stadt in den Städten und Gemeinden, die mit dem Ausfüllen der Fragebögen zu zwei bundesweiten Umfragen Auskunft über ihre Erfahrungen mit der Programmumsetzung sowie über Stärken und Schwächen des Programms gaben;
- den externen Teams der Programmbegleitung vor Ort, die in den Modellgebieten der Sozialen Stadt für nahezu zwei Jahre beratende sowie die Entwicklungen dokumentierende Funktionen übernommen haben.

*Projektgruppe Soziale Stadt im Deutschen Institut für Urbanistik,  
Berlin Mai 2003*