



# Soziale Stadt

## info 19

[www.sozialestadt.de](http://www.sozialestadt.de)

August 2006

Der Newsletter zum Bund-Länder-Programm Soziale Stadt

The newsletter devoted to the federal-Land Socially Integrative City programme

### Schwerpunkt:

Lokale Ökonomie  
in benachteiligten Stadtteilen –  
Ein Blick in fünf europäische  
Länder

### This Issue's Focus:

Local Economy in Disadvantaged  
Urban Districts – A Survey of  
Five European Countries

### Einführung:

Lokale Ökonomie in benachteiligten  
Stadtteilen ..... 3

### Introduction:

Local Economy in Disadvantaged  
Urban Districts ..... 6

Dänemark ..... 8  
Denmark ..... 12

Frankreich ..... 15  
France ..... 17

England ..... 19  
England ..... 22

Niederlande ..... 25  
The Netherlands ..... 28

Deutschland ..... 31  
Germany ..... 34

Impressum ..... 2  
Imprint ..... 11

### Liebe Leserinnen und Leser,

Arbeitslosigkeit und der Niedergang lokaler Wirtschafts- und Versorgungsstrukturen zählen zu den größten Problemen in benachteiligten Stadtteilen. Daher wird Strategien Lokaler Ökonomie wachsende Bedeutung zugemessen. Zu diesen zählen die Unterstützung der Betriebe vor Ort, die Förderung von Existenzgründungen, Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen sowie Ansätze im Bereich Gemeinwesenökonomie, jeweils eingebettet in Konzepte integrierter Quartiersentwicklung samt der dafür erforderlichen Managementstrukturen.

Dies gilt nicht nur für Entwicklungsansätze in vielen deutschen Programmgebieten, sondern auch für benachteiligte Quartiere im europäischen Ausland, wie die in diesem Heft versammelten Beiträge zeigen. In Dänemark (besonders in Kopenhagen) wird der Schwerpunkt auf quartiersbezogene Beschäftigungsförderung gelegt, wobei sich hier wie in anderen Ländern die Kluft zwischen steigenden Qualifikationsanforderungen auf dem Arbeitsmarkt und einem nur unzureichenden (Aus-)Bildungsniveau der Quartiersbevölkerung als besonders große Herausforderung erweist. In Frankreich wurden zunächst „traditionelle“ Qualifizierungsmodelle,

### Dear readers,

Unemployment and the decline of local economic infrastructures and services are some of the major problems facing deprived urban areas. For this reason Local Economy strategies are gaining significance. They include promoting local business, supporting start-ups, organizing employment and training programmes and adopting approaches to stimulate the community economy. Each of these activities is anchored in the concept of integrated neighbourhood development and supported by the necessary management structures.

Local Economy strategies are not only suitable for improving Socially Integrative City districts in Germany. They can also be applied to deprived neighbourhoods in other European countries, as the contributions in this issue demonstrate. The focus in Denmark (particularly in Copenhagen) is on neighbourhood employment promotion programmes. As in other countries, the challenge here is tough. There is a considerable gap between employers' ever-increasing expectations and neighbourhood residents' actual level of education and training. Meanwhile „traditional“ training models and employment programmes within the community economy form the basis of the French,

dann Beschäftigungsmaßnahmen im Rahmen von Gemeinwesenökonomie betont; heute liegen die Hoffnungen vor allem auf Arbeitsplatzzuwächsen durch die Einrichtung städtischer Freihandelszonen. In dem Beitrag aus England wird vor allem die Vielfalt der dortigen integrativen Programmansätze beleuchtet, bei denen Lokale Ökonomie stets eine besondere Rolle spielt. Die Umsetzungsbeispiele zeigen unter anderem, wie die Privatwirtschaft als zentraler Akteur in die integrierte Quartiersentwicklung eingebunden ist. In den Niederlanden werden unterschiedliche Strategien insbesondere der Qualifizierung und Beschäftigungsförderung erprobt: Hier setzt sich – wie in anderen Ländern – die Einsicht durch: Nicht alle (Langzeit-)Arbeitslosen können wieder in den regulären Arbeitsmarkt integriert werden; vielmehr sind Perspektiven auch in alternativen Modellen sozialer und materieller Absicherung im Quartier zu suchen. In Deutschland fällt vor allem die Fülle unterschiedlicher Ausprägungen von Lokaler Ökonomie auf, wie sie überwiegend im Rahmen des Programms Soziale Stadt umgesetzt werden.

- Ihre Difu-Projektgruppe  
Bundestransferstelle Soziale Stadt

approach. The introduction of free-trade zones in urban areas is generating hope particularly for the creation of jobs. The UK contribution reports on the wide variety of integrative schemes in England. Local Economy strategies are always central to these projects. The examples of implemented schemes illustrate, among other things, the crucial role of private enterprise in the integrated development of neighbourhoods. Various approaches are being tried out in the Netherlands, particularly schemes to encourage people to gain qualifications and re-enter the job market. These programmes have demonstrated, as in other countries, that not all (long term) unemployed people can be reintegrated into the regular job market. Alternative models must be developed to ensure the social and material security of these people. What is particularly striking in Germany is the wide range of various Local Economy strategies, most of which are backed by the Social Integrative City programme.

- Your Difu „Socially Integrative City Exchange“ team

## Impressum

### Herausgeber:

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

### Redaktion:

Thomas Franke (v.i.S.d.P.)  
Christa Böhme  
Klaus-Dieter Beißwenger

### Layout und DTP:

Susanna Mayer

### Redaktionskontakt:

Difu-Redaktionsgruppe  
Soziale Stadt *info*  
Telefon: 030/390 01-282  
Telefax: 030/390 01-275  
E-Mail: [redaktion@sozialestadt.de](mailto:redaktion@sozialestadt.de)  
Internet: [www.sozialestadt.de](http://www.sozialestadt.de)

### Herstellung:

MercedesDruck Berlin

### Abdruck:

bei Angabe der Quelle frei,  
Belegexemplar erbeten.

Soziale Stadt *info* wird  
auf 100-prozentigem  
Recyclingpapier gedruckt.



Im Auftrag des Bundesministeriums  
für Verkehr, Bau und Stadtentwick-  
lung (BMVBS), vertreten durch das  
Bundesamt für Bauwesen und Raum-  
ordnung (BBR)

## Einführung:

# Lokale Ökonomie in benachteiligten Stadtteilen

Zu den größten Problemen in benachteiligten Stadtteilen gehören (Langzeit-)Arbeitslosigkeit, Abhängigkeit von staatlichen Transfermitteln sowie – damit verbunden – Armut und soziale Desintegration von meist großen Teilen der Quartiersbewohnerschaft. Hinzu kommt in vielen Gebieten die Erosion der lokalen Geschäfts- und Gewerbestrukturen mit der Folge zurückgehender Versorgungsmöglichkeiten mit Waren und Dienstleistungen sowie eines schrumpfenden Angebots an wohnortnahen Arbeits- und Ausbildungsplätzen (vgl. Difu 2003: 62). Zugleich werden aber in den verbliebenen lokalen Wirtschaftsstrukturen und im Engagement vieler Quartiersbewohnerinnen und -bewohner für ihr Gemeinwesen große Potenziale gesehen. In diesem Zusammenhang sind in vielen benachteiligten Stadtteilen ethnische Unternehmen von besonderer Bedeutung: sie leisten nicht nur unverzichtbare Beiträge zur lokalen Versorgung, sondern meist auch zur sozialen Integration im Quartier (vgl. Schuleri-Hartje und andere 2005).

Vor diesem Hintergrund spielen im Rahmen integrativer Entwicklung benachteiligter Stadtteile solche Handlungsfelder eine besondere Rolle, die auf Wirtschaftsentwicklung, Ausbildung, Qualifizierung, Beschäftigung und Gemeinwesenentwicklung gerichtet sind. Integriert werden sie in Konzepten „Lokaler Ökonomie“, die von einer krisenhaften sozioökonomischen Entwicklung räumlicher Einheiten (Regionen, Kommunen, Stadtteile, Quartiere) sowie der „Hypothese ausgehen, dass die *Krise* auch *als Chance* für einen Neubeginn, für eine eigenständige lokale (...) wirtschaftliche

Entwicklung begriffen werden kann“ (Birkhölzer 2000: 2). Hierbei stehen drei Strategien im Vordergrund, auf den Punkt gebracht in dem Slogan *local work for local people using local resources* (Robertson 1985; zitiert in: ebenda):

- Entwicklung neuer Arbeits- und Erwerbsmöglichkeiten vor Ort;
- „Mobilisierung der endogenen Potentiale“, zu denen insbesondere die „brachliegenden Kenntnisse und Fähigkeiten der Bevölkerung“ gehören (ebenda);
- Ausrichtung an den lokalen Bedürfnissen, um lokale Wirtschaftskreisläufe (wieder) herstellen zu können.



Das Lokale wird dabei nicht auf einen physischen Raum – sozusagen als „Einsatzgebiet“ – reduziert, sondern als Ort im Sinne des räumlichen Aspekts eines Gemeinwesens betrachtet. Dieser Ort zeichnet sich wesentlich dadurch aus, dass er Lebensmittelpunkt für die dort ansässige Quartiersbevölkerung ist, eine spezifische Umgebung aufweist und untrennbar mit Traditionen und Geschichte(n) verknüpft ist (vgl. ebenda: 12 f.).

Trotz solcher konzeptioneller Überlegungen ist der Begriff „Lokale Ökonomie“ bisher kaum (wissenschaftlich) klar definiert und wird – damit zusammenhängend – in unterschied-

lichen Kontexten gebraucht. Am ehesten trifft wohl zu, dass er als „Sammelbezeichnung für die Gesamtheit aller auf die Entwicklung eines Ortes (...) bezogenen wirtschaftlichen Aktivitäten“ verstanden werden kann, also sowohl formale als auch informelle, produktive wie auch reproduktive Bereiche umfasst (ebenda: 3). Damit wird der Gegenstandsbereich der „traditionellen“, sektoral ausgerichteten und wachstumsorientierten Wirtschaftsförderung in Richtung eines raum- und gemeinwesenbezogenen integrativen Ansatzes verlassen.

Vielfältige praktische Erfahrungen mit lokalökonomischen (oder lokalen sozioökonomischen) Strategien wurden unter anderem im Rahmen des internationalen, von der EU geförderten Projektes ELSE (Evaluation of Local Socio-Economic Strategies in Disadvantaged Urban Areas) gesammelt, an dem auch deutsche Projektpartner teilnahmen. Dabei wurden die drei Kategorien „Unternehmensentwicklung und Existenzgründungen“, „Beschäftigung und Qualifizierung“ sowie „Dritter Sektor oder Soziale Ökonomie/Gemeinwesenökonomie“ als Bestandteile eines integrativen Konzeptes „Lokaler Ökonomie“ identifiziert (vgl. Weck 2000: 45 ff.); im vorliegenden Beitrag werden diese Kategorien in Anlehnung an Birkhölzer (2000: 13) und Läßple (2004: 113) um die „Informelle Ökonomie“ erweitert:



- **Unternehmensentwicklung und Existenzgründungen:** Hierbei geht es vorrangig darum, lokal ansässige Unternehmen (Kleinbetriebe des Einzelhandels und Handwerks, Gastronomie, Unternehmen im Bereich Gesundheitswesen; vgl. Läßple 2004: 113) zu unterstützen und Neugründungen vor Ort zu fördern; eine zunehmend wichtige Rolle spielen dabei ethnische Unternehmen. Als „klassische“ Maßnahmen und Instrumente zur Förderung von Unternehmen und Existenzgründungen nennt Weck (2000: 46 ff.) Angebote intensiver Beratung, umfassende Informationen und die Unterstützung der Netzwerkbildung in der lokalen Unternehmer-

schaft. Beispiele für Letzteres: der Aufbau von Werberingen oder die Einrichtung eines Geschäftsstraßenmanagements. Weniger „experimentiert“ wird dagegen mit lokalen (Risiko-)Kapitalfonds oder gebietsbezogenen Marketingstrategien“ (ebenda: 47).

- **Beschäftigung und Qualifizierung:** Bei diesem Schwerpunkt lokalökonomischer Strategien gilt es die Benachteiligungen der lokalen Bevölkerungen beim Zugang zu Ausbildungs- und Arbeitsplätzen überwinden zu helfen – beispielsweise durch intensive Beratungs- und Vermittlungsleistungen. Weck (ebenda: 48 f.) unterscheidet zwischen personenbezogenen und unternehmensbezogenen Ansätzen. Bei Ersteren steht die Entwicklung der individuellen Fähigkeiten, Begabungen und Vorstellungen der Betroffenen im Vordergrund. Es geht um die „realistische Einschätzung der Fähigkeiten und Erfahrungen“ des Einzelnen, den Aufbau von Selbstvertrauen und Motivation sowie eine „auf den individuellen Fall angepasste Vermittlung von Weiterbildung und Arbeitserfahrungen“ (ebenda: 50). Beim unternehmensbezogenen Ansatz stehen eher Kontakte mit (lokalen) Unternehmen im Vordergrund. Aus ihnen heraus werden spezifische Anforderungsprofile für potenzielle Bewerberinnen und Bewerber entwickelt, die dann eine Entsprechung in „maßgeschneiderten“ Qualifizierungsmaßnahmen vor Ort finden können. In der Praxis sind beide Ansätze gewöhnlich eng miteinander verzahnt.

- **Dritter Sektor oder Soziale Ökonomie/Gemeinwesenökonomie:** Hierunter werden alle Ansätze, Maßnahmen und Instrumente gefasst, die gleichzeitig soziale, ökonomische und auf das lokale Gemeinwesen orientierte Ziele

aufweisen. Konkret geht es um Betriebe, Vereine oder Projekte, „die Dienste und Wohlfahrtsleistungen anbieten, die nicht über den Markt und die öffentliche Hand bereitgestellt werden (z.B. in den Bereichen Pflege und Gesundheit, Erziehung und Kinderbetreuung, Kultur, Sport und Umwelt)“ (Läßple 2004: 113).

- **Teile der informellen Ökonomie:** Ebenfalls zum Bereich gemeinwesenbezogener Ökonomie zählen nicht-monetäre Selbst- und Nachbarschaftshilfe sowie Tauschsysteme.

Bei aller Betonung des Lokalen sollten die räumlich weiter gefassten Kontexte von Gesamtstadt und Region nicht aus dem Blick verloren werden, da sich die Wirkungszusammenhänge ökonomischer Prozesse nicht kleinräumig begrenzen lassen (vgl. ebenda: 113 f.). Außerdem ist es vielerorts in ökonomischer – vor allem beschäftigungspolitischer – Hinsicht sinnvoll oder sogar notwendig, Brücken in den weiteren räumlichen und gesellschaftlichen Kontext zu bauen. Umgekehrt sollten insbesondere die Wirtschaftsförderung und arbeitsmarktpolitische Ansätze stärker lokal ausgerichtet werden, allerdings ebenfalls im gesamtstädtischen Kontext.



Zusammenfassend verstehen wir unter „Lokaler Ökonomie“ im Zusammenhang mit der Entwicklung benachteiligter Stadtteile einen gebietsbezogenen integrativen Ansatz, der alle Aktivitäten der – monetären und

nicht-monetären – Wertschöpfung im und für das Quartier umfasst, wesentlich dem lokalen Gemeinwesen zugute kommt, aber dennoch in den weiteren Kontext der Gesamtstadt oder Region eingebettet ist. Damit verbunden sind vielfältige Kooperationsbeziehungen zwischen unterschiedlichen Akteuren auf der Verwaltungs- und der Quartiersebene, zwischen *professionals* und Bewohnerinnen/Bewohnern, zwischen wirtschaftsnahen und eher wirtschaftsfernen Akteuren. Aktivierung, Beteiligung und *empowerment* werden groß geschrieben, weshalb „Lokale Ökonomie“ unseres Erachtens weniger als Sammelbecken von Handlungsansätzen denn als integrierter Managementprozess verstanden werden muss, der auf tragfähigen Organisationsstrukturen analog eines komplexen Quartiermanagements (vgl. Franke/Grimm 2002) basiert.

### Literatur/Bibliography

BBR/IfS – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.) (2004): Die Soziale Stadt. Ergebnisse der Zwischenevaluierung. Bewertung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ nach vier Jahren Programmlaufzeit. Berlin (Bearbeiter: Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH – IfS).

Birkhölzer, Karl (2000): Formen und Reichweite lokaler Ökonomien, in: Ihmig, H.: Wochenmarkt und Weltmarkt. Kommunale Alternativen zum globalen Kapital, Bielefeld. URL: [http://www.stadteitarbeit.de/seiten/theorie/birkhoelzer/formen\\_lokaler\\_oekonomien.htm](http://www.stadteitarbeit.de/seiten/theorie/birkhoelzer/formen_lokaler_oekonomien.htm) (Stand: 02/2006).

Difu – Deutsches Institut für Urbanistik im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.) (2003): Strategien für die Soziale Stadt. Erfahrungen und Perspektiven – Umsetzung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“. Bericht der Programmbegleitung, Berlin.

Difu – Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) (2002): Die Soziale Stadt. Eine erste Bilanz des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“, Berlin.

Foertsch, Carsten, und Andreas Langschwager (o.J.): Lokale Ökonomie. URL: <http://www.kleinstaedte.de/Theorie/lokoek.htm> (Stand: 02/2006).

Franke, Thomas, und Gaby Grimm (2002): Quartiermanagement: Systematisierung und Begriffsbestimmung, in: Bertelsmann Stiftung, Hans-Böckler-Stiftung und KGSt (Hrsg.) (2002): Netzwerk: Kommunen der Zukunft, O.O.

Läpple, Dieter (2004): Entwicklungsperspektiven von Stadtregionen und ihren lokalen Ökonomien, in: Hansche, Walter, und Kirsten Krüger-Conrad (Hrsg.) (2004): Lokale Beschäftigung und Ökonomie. Herausforderung für die „Soziale Stadt“, Wiesbaden, S. 95–117.

PvO – Gemeinsames Resümeepapier aller Programmbegleitung-vor-Ort-Teams (2003): Soziale Stadtentwicklung geht alle an!, in: Difu – Deutsches Institut für Urbanistik im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.): Strategien für die Soziale Stadt. Erfahrungen und Perspektiven – Umsetzung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“. Bericht der Programmbegleitung, Berlin, S. 262–264.

Schuleri-Hartje, Ulla, Holger Floeting und Bettina Reimann (2005): Ethnische Ökonomie. Integrationsfaktor und Integrationsmaßstab, Darmstadt.

Weck, Sabine (2000): Das ELSE-Projekt: Die Reichweite und Relevanz stadtteilbezogener sozio-ökonomischer Entwicklungsstrategien, in: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2000): Lokale sozio-ökonomische Strategien in Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf, Dortmund, S. 42–54.

#### ■ Autorin/Autoren:

Thomas Franke,  
Bettina Reimann,  
Wolf-Christian Strauss,  
Difu

E-Mail: [franke@difu.de](mailto:franke@difu.de)  
[reimann@difu.de](mailto:reimann@difu.de)  
[strauss@difu.de](mailto:strauss@difu.de)

#### ■ Alle Fotos: [Wolf-Christian Strauss](#)



# Local Economy in Disadvantaged Urban Districts

---

The most acute problems in disadvantaged urban districts include (long-term) unemployment, reliance on government transfer payments and the related problems of poverty and social disintegration which very often affect a large portion of neighbourhood residents. Erosion of local business and trade structures compounds these problems in many areas, resulting in fewer avenues for providing goods and services and reducing employment and training possibilities close to home (cf. Difu 2003: 62). Concomitantly, however, remaining local economic structures and the commitment of many local residents to their communities are viewed as major resources. In light of this, ethnic businesses are particularly important to many disadvantaged urban districts. They make indispensable contributions to the local supply of goods and services and also enhance social integration in neighbourhoods (cf. Schuleri-Hartje et al. 2005).

Against this backdrop, and in the context of the integrative development of disadvantaged urban districts, fields of activity aimed at economic development, training, qualification, employment and community development play a special role. They are integrated in local economy concepts based on the premise that the socio-economic development of geographical units (regions, municipalities, districts, neighbourhoods) leads to crisis and on the „hypothesis that *crisis* can also be seen as a *chance* for a new start, for independent local [...] economic development“ (Birkhölzer 2000: 2). The three main local economic strategies, expressed in the slogan *local work for local people us-*

*ing local resources* (Robertson 1985; cited in *ibid.*), are:

- creating new job opportunities locally;
- „mobilizing endogenous potential“, in particular „the population's unexploited knowledge and skills“ (*ibid.*);
- focusing on local exigencies to (re-)establish local circular flows of income.



„Local“ is not restricted to a physical space, a „zone of activity“ as it were, but is considered a place in the sense of the spatial aspect of community. The distinguishing characteristics of this place are that it is the centre of life for neighbourhood residents, has distinct environs and is intrinsically tied to traditions and history (cf. *ibid.*: 12 ff.).

Despite such conceptual reflections, as yet the term „local economy“ has been only vaguely defined (in academia) and consequently finds use in varying contexts. It is most correct to say that it can be construed as „a collective term for all economic activi-

ties [...] related to the development of an area“, i.e. it encompasses both formal and informal, productive and reproductive sectors (*ibid.*: 3). This concept abandons the universe of discourse of „traditional“, sector-specific and growth-oriented economic support policies in favour of an integrative spatial and community-oriented approach.



An array of experiences with local economic (or local socio-economic) strategies was gathered as part of the international, EU-funded ELSESES (Evaluation of Local Socio-Economic Strategies in Disadvantaged Urban Areas) project, which involved German partners too. Three categories were identified as constituents of an integrative local economy concept: corporate development and start-ups, employment and training and „third sector“ or social economy / community economy (cf. Weck 2000: 45 ff.). This article extends these categories to include the „informal economy“, drawing on Birkhölzer (2000: 13) and Läßle (2004: 113):

- **Corporate development and start-ups:** This category is mainly concerned with supporting local enterprises (small retailers and artisanal businesses, restaurants and catering firms, health-industry undertakings; cf. Läßle 2004: 113) and promoting start-ups in districts; ethnic enterprises play an increasingly important role in this regard. Weck (2000: 46 ff.) considers offers of intensive consultation, comprehensive briefings and support for network-building among local businesses as „classic“ measures and instruments for promoting enterprises and the establishment of new business. Examples of local networking include: initiating community promotion associations and setting up shopping precinct management groups. On the other hand, there is less „experimentation with local (risk) capital funds and district-related marketing strategies“ (ibid.: 47).
- **Employment and training:** The aim of this category of local economic strategies is to help local residents overcome disadvantages when applying for training and jobs, e.g. through intensive consultancy and job placement services. Weck (ibid.: 48 ff.) differentiates between people-oriented and enterprise-oriented approaches. The former approach focuses on developing jobseekers' individual skills, talents and ambitions. It targets the „realistic appraisal of individual skills and experiences“, confidence building and motivation as well as „procuring further training and work experience adapted to the individual“ (ibid.: 50). The enterprise-oriented approach concentrates on liaising with (local) businesses to develop distinct job specifications for potential applicants which can then be translated into „tailor-made“ training measures. In practice,

both approaches frequently exist in close interaction.

- **„Third sector“ or social economy/ community economy:** This includes all approaches, measures and instruments which share social, economic and community-oriented aims; concretely, this refers to clubs and projects, „which offer welfare and other services, not provided by the market or public authorities (e.g. nursing and health, education and child care, culture, sport and environment“ (Läßle 2004: 113).
- **Informal economy:** Non-monetary self-help and neighbourhood-help and exchange trading systems also belong to the community-oriented economy.

While emphasizing the local sphere it is important to remember the spatially broader contexts of city and region, because economic processes are interrelated and their impacts are not



restricted to small areas (cf. ibid.: 113 ff.). Beyond this, as far as economic and above all employment policy in many areas are concerned, it is wise or even necessary to build bridges spanning larger spatial and societal contexts. Conversely, business promotion and labour market policy approaches in particular should more pointedly focus on neighbourhoods and districts while still considering the citywide context.

In summary, we construe „local economy“ in the context of the development of disadvantaged urban districts as an area-oriented integrative approach which encompasses both monetary and non-monetary value-added activities in and for the neighbourhood and significantly benefits the local community but which is incorporated into the wider context of the entire city or region. An array of alliances between various players on the administrative and neighbourhood levels, between professionals and residents, and between business insiders and players outside the business world is linked to local economy. Activation, participation and empowerment are paramount, which is why we believe local economy must be understood less as a reservoir of programmatic approaches and more as an integrated management process based on sustainable organizational structures analogous to complex neighbourhood management (cf. Franke/Grimm 2002).

**Bibliography:** cf. p. 5

- Authors: **Thomas Franke**  
**Bettina Reimann**  
**Wolf-Christian Strauss**  
Difu  
E-Mail: franke@difu.de  
reimann@difu.de  
strauss@difu.de
- All photos: **Wolf-Christian Strauss**

## Das Stadtteilerneuerungsprogramm – ein Überblick

In dem Beitrag wird ein knapper Überblick darüber gegeben, wie Stadtteilprojekte in Kopenhagen im Hinblick auf die Entwicklung der lokalen Ökonomie umgesetzt werden. Zum besseren Verständnis der Zusammenhänge folgt zunächst eine kurze Einführung in das dänische Stadtteilerneuerungsprogramm und dessen Umsetzung in Kopenhagen<sup>1</sup>.

Das Stadtteilerneuerungsprogramm wurde 1996 von der dänischen Regierung ins Leben gerufen. In einem Top-down-Prozess legen Kommunen gemeinsam mit dem Ministerium für Integration die Gebiete fest, die für eine Erneuerung vorgesehen sind. Im Anschluss daran übernimmt die Kommune zunächst die weitere Organisation des Prozesses und entscheidet über die Steuerung der einzelnen lokalen Projekte. Für die gesamte Projektlaufzeit von sieben Jahren steht jedem Stadtteilprojekt ein Budget zur Verfügung, das sich aus Mitteln der Zentralregierung und der Kommunen speist.

In der Hauptstadt Kopenhagen, der größten Stadt Dänemarks, wurden mehrere Viertel als Stadtteilerneuerungsgebiete ausgewählt. Die Erneuerungsprojekte werden hier nicht zentral organisiert; stattdessen hat die Stadt Kopenhagen lokale Sekretariate und Lenkungsausschüsse ernannt, in denen die Quartiersbewohnerinnen und -bewohner die Mehrheit bilden. Auf diese Weise soll eine besonders hohe Beteiligung lokaler Interessengruppen und der Bewohnerschaft an den Projekten gewährleistet werden. Da jedes Quartier seine Besonderheiten hat, muss die Projektleitung auf

lokaler Ebene unbedingt den Anliegen seiner Bewohnerinnen und Bewohner und der lokalen Interessengruppen Rechnung tragen. Gleiches gilt für einzelne Projektaktivitäten, die auf die Probleme des jeweiligen Stadtteils abgestimmt werden müssen. Auch wenn in verschiedenen Stadtteilen mitunter ähnliche Probleme auftreten, können die einzelnen Projekte unterschiedliche Ansätze verfolgen. Jeder Stadtteil setzt seine eigenen Schwerpunkte.



Die Umsetzung erfolgt auf der Grundlage eines Handlungskonzepts der Stadtteilerneuerung, das im ersten Jahr eines Projektes erarbeitet wird. Es ist das Ergebnis eines umfangreichen Bottom-up-Prozesses, in dem lokale Bewohnerinnen und Bewohner sowie Interessengruppen die Probleme vor Ort beschreiben, Lösungsansätze vorschlagen und schließlich eine Prioritätenliste erstellen. Das so erarbeitete Handlungskonzept stellt für die nächsten fünf bis sechs Jahre die Grundlage für das jeweilige Erneuerungsprojekt dar.

Das letzte Projektjahr dient der Verstärkung und wird als Verankerungszeitraum („anchoring period“) bezeichnet. In diesem Stadium werden die verschiedenen Aktivitäten in die allgemeine Politik eingegliedert oder in lokalen Einrichtungen verankert.

Die Stadtteilerneuerungsprojekte sind integrierte Vorhaben, die alle Aspekte des Lebens in einem Quartier berücksichtigen. Alle Projekte umfassen daher die bauliche Erneuerung (Wohnungsbau und Gestaltung öffentlicher Räume), das Zusammenleben im Stadtteil (soziale und ethnische Integration, Bürgeraktivierung und *empowerment*) sowie die Verbesserung von Umweltqualität und lokaler Ökonomie.

## Strategien zur Entwicklung der lokalen Ökonomie

So wie sich einzelne Stadtteile voneinander unterscheiden, differieren auch die Strategien zur Entwicklung der lokalen Ökonomie. Beispiele hierfür sind die Gebiete Nord-Vest und Kongens Enghave, die beiden ärmsten Stadtteile in Kopenhagen und ganz Dänemark. Die Bewohnerinnen und Bewohner der beiden Quartiere schlugen ganz unterschiedliche Strategien für die Entwicklung der lokalen Wirtschaft vor – ein deutliches Indiz für die Unterschiedlichkeit der beiden Stadtteile.

Kongens Enghave liegt im Südwesten Kopenhagens direkt am Wasser. Hauptverkehrsstraßen und Bahnschienen trennen diesen Stadtteil vom übrigen Kopenhagen. Der Stadtteil selbst ist auch „geteilt“: Charakteristisch für den westlichen Teil sind der

soziale Wohnungsbau und das weitgehende Fehlen von Gewerbe; die ehemalige Hafengegend im Osten zeichnet sich hingegen durch neue High-Tech-Unternehmen aus, die an die Stelle der alten Fabriken getreten sind. Diese Unternehmen rekrutieren ihr Personal überwiegend von außerhalb und leisten mithin keinen Beitrag zur Entwicklung des Stadtteils. Auf diese Weise ist eine wirtschaftliche Kluft entstanden, die mit einem entsprechenden Erneuerungsprojekt überwunden werden sollte. Ganz anders stellt sich das Stadtviertel Nord-Vest dar, dessen Wohngebiete weitaus stärker von Gewerbebetrieben durchsetzt sind. Der Stadtteil verfügt über eine recht lebendige Einkaufsgegend mit vielen Geschäften. Ferner gibt es hier mehrere kleine Unternehmen der verarbeitenden Industrie. Allerdings ist eine beginnende Abwanderung dieser Unternehmen aus dem Stadtteil zu verzeichnen. An ihre Stelle treten neue Unternehmen, überwiegend aus der Design-, Musik- und Filmbranche, angezogen durch niedrige Mieten und für eine Umnutzung geeignete Gebäude. Es kommt derzeit darauf an, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der behutsamen Modernisierung des Stadtteils und der Bewahrung einiger seiner traditionellen Elemente zu erzielen.

Um private Unternehmen einzubinden, wird in beiden Stadtteilen auf Netzwerke gesetzt. Zwei Unternehmensnetzwerke wurden als Plattform der Vermittlung zwischen den Erneuerungsprojekten und den Unternehmen ins Leben gerufen.

Das lokale Erneuerungsprojekt des Stadtteils Kongens Enghave legt einen besonderen Schwerpunkt auf die Schaffung von Arbeitsplätzen. Da in dem Stadtteil jährlich mehrere Tausend neue Arbeitsplätze entstehen, war es nur folgerichtig, die Verbindung zwischen dem Stadtteil und den Unternehmen zu festigen. So wurden zum Beispiel Mitarbeiterinnen und

Mitarbeiter der Unternehmen dazu motiviert, in den Stadtteil zu ziehen. Dieser Ansatz erwies sich als äußerst erfolgreich, was zum Teil auf den allgemeinen Wohnungsmangel in Kopenhagen zurückzuführen ist. Die neu zugezogenen Bewohnerinnen und Bewohner sind mit dem Stadtteil sehr zufrieden. Eine weitere Strategie sollte gewährleisten, dass die Anwohnerinnen und Anwohner in ihrem Stadtteil Arbeit finden. Dies erwies sich jedoch als wesentlich schwieriger, da die Qualifikationen der meisten Arbeitslosen im Stadtteil bei weitem nicht den Anforderungen der dort ansässigen Unternehmen entsprachen. Folglich konzentrierte sich das Erneuerungsprojekt fortan auf die Schaffung von Arbeitsplätzen mittels eines umfassenden (aus Stockholm übernommen) Vermittlungsprojektes, das nicht nur einen Stadtteil, sondern die ganze Stadt einbezieht. Anstatt Einzelne in einem bestimmten Arbeitsbereich auszubilden und dann eine passende Stelle zu suchen, die ihren neu erworbenen Fertigkeiten entspricht, werden nach diesem Modell Arbeitssuchende und Unternehmen aufeinander „abgestimmt“. Arbeitslose werden zu Bewerbungsgesprächen in Unternehmen eingeladen, und diese garantieren eine Einstellung unter der Bedingung, dass die Bewerberinnen und Bewerber in Aus- und Weiterbildungskursen die erforderlichen Qualifikationen erwerben. Die Motivation der teilnehmenden Arbeitslosen wird durch diesen Ansatz erhöht, weil die Aus- und Weiterbildung auf ein konkretes Ziel ausgerichtet sind. Gleichzeitig gewinnen die Unter-



nehmen neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die das nötige Maß an Einsatz und Motivation mitbringen, um die Ausbildungsziele zu erreichen. Im Ergebnis profitieren beide Seiten.

Das Erneuerungsprojekt Nord-Vest konzentriert sich mehr auf die Zielgruppe (potenzieller) Unternehmer und auf Firmenneugründungen durch Dänen und Angehörige ethnischer Minderheiten als auf die Schaffung von Arbeitsplätzen. Der Stadtteil verfügt über eine Fülle an kleineren und günstigen Gewerberäumen, so dass es mit dieser Strategie auch gelingt, die

lokale Ökonomie zu entwickeln und zu fördern. Eine besondere Herausforderung war es, Firmenneugründungen in kreativen Branchen zu unterstützen und gleichzeitig die guten Beziehungen zu bereits bestehenden Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes aufrechtzuerhalten, die der Veränderung des Stadtteils durchaus eine gewisse Skepsis entgegenbrachten. Der Stadtteil Nord-Vest verfügt über kein eigenes Zentrum für Firmenneugründungen. Im Rahmen des lokalen Erneuerungsprojektes wurde jedoch ein Beratungsdienst für Angehörige ethnischer Minderheiten und anderer Gruppen geschaffen, die sich mit dem Gedanken an die Gründung eines eigenen Unternehmens tragen. Diese Dienstleistung wird in Zusammenarbeit mit der Organisation angeboten, die für den Versicherungsschutz von Geschäftsführern zuständig ist.

Ein weiteres wichtiges Anliegen war es, in beiden Stadtteilen lokale Gewerbetätigkeit und Geschäfte zu unterstützen. Im Stadtteil Nord-Vest wurden Geschäftsinhaber beraten, die einer ethnischen Minderheit angehören, in beiden Stadtteilen wurden die Fassaden von Ladengeschäften renoviert, und in Kongens Enghave wurden neue öffentliche Räume mit Cafés geschaffen, um die Gegend als Einkaufsziel attraktiver zu machen.

Eines der größten Hindernisse bei der Überbrückung der sozio-ökonomischen Kluft in Nord-Vest und Kongens Enghave ist das geringe Bildungsniveau der Bewohnerschaft. In beiden Stadtteilen gehen Jugendliche relativ früh von der Schule ab, und immer weniger entscheiden sich für den Besuch einer weiterführenden Schule. Diese Entwicklung stellt eine große Herausforderung dar, der auf verschiedene Weise begegnet werden kann. In beiden Stadtteilen wurde zum Beispiel die soziale Integration durch kulturelle und sportliche Aktivi-

täten gefördert. In Nord-Vest wurden die Jugendlichen gezielt ermutigt, sich weiterzubilden. Es fanden Bildungsmessen und andere Veranstaltungen statt, um sie über die vielen Möglichkeiten zu informieren und sie mit potenziellen Arbeitgebern zusammenzubringen.



### *Ergebnisse und Ausblicke*

Nach zehn Jahren Stadteilerneuerung in Kopenhagen ist es an der Zeit, eine Zwischenbilanz zu ziehen und die Frage zu stellen, ob der richtige Weg zur Lösung der Probleme eingeschlagen wurde. Stadteilerneuerungsprojekte zeigen Erfolge; in der Regel ist sowohl aus politischer und behördlicher Sicht als auch, und dies ist noch viel wichtiger, von Seiten der Anwohnerinnen und Anwohner ein hohes Maß an Zufriedenheit mit den Projekten festzustellen.

An diesem Kurzbericht über die beiden Stadtteile wird jedoch ebenso offensichtlich, dass bisweilen versucht wird, globale Probleme oder Proble-

me, die eine ganze Stadt betreffen, lokal zu lösen. Das Problem etwa, dass viele junge Menschen ihre Schulbildung nach der Sekundarschule nicht fortsetzen, obwohl Unternehmen von ihren potenziellen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern immer höhere Qualifikationen verlangen, betrifft die gesamte dänische Gesellschaft und kann nicht auf lokaler Ebene gelöst werden. Wir können jedoch zeigen, dass sich junge Menschen durchaus ermutigen lassen, ein höheres Bildungsziel anzustreben, und hoffen, auf diese Weise eine Veränderung in der kommunalen oder sogar nationalen Politik zu bewirken.

Als weiteres Thema in diesem Zusammenhang ist das Instrumentarium zu nennen, das für die einzelnen Projekte zur Verfügung gestellt wird. Im Wesentlichen arbeiten wir immer noch mit Maßnahmen, die darauf ausgerichtet sind, den baulichen Zustand der Städte und insbesondere den Wohnungsbau zu verbessern. Neben der baulichen Erneuerung

müssen jedoch auch die sozialen, wirtschaftlichen und ethnischen Probleme angegangen werden. Wichtig ist es, bauliche und sozio-ökonomische Erneuerung miteinander zu verbinden. Die bereits vorgenommenen baulichen Veränderungen sind ein Beispiel für die Einbeziehung der Öffentlichkeit. Die verwendeten Methoden und Instrumente müssen jedoch weiterentwickelt werden, und die Finanzierung muss sichergestellt sein, damit auch die anderen Probleme in Angriff genommen werden können. Ebenso wichtig ist ein stärkeres Engagement im sozialen Bereich und im Bildungssektor.

Bei der Ergebnis-Evaluation der Projekte in Kopenhagen muss berücksichtigt werden, dass die Hauptstadt in den letzten zehn bis zwölf Jahren von einem beträchtlichen Wirtschaftswachstum profitiert hat. Nachdem die Stadt Anfang der 1990er-Jahre nahezu bankrott war, erlebt sie seit einiger Zeit einen Aufschwung. Dies wirkt sich besonders positiv auf diejenigen Stadtteile aus, die zuvor mit einer Vielzahl von Schwierigkeiten zu kämpfen hatten. Es ist einfacher geworden, Investoren anzuziehen, und angesichts der steigenden Preise auf dem Wohnungsmarkt lassen sich immer mehr Menschen in diesen Stadtteilen nieder. Die allgemeine Wirtschaftsentwicklung wirkte sich gewiss positiv aus, obwohl ein Großteil der lokalen Bevölkerung bisher nicht davon profitieren konnte. Diesen Menschen gelingt es nicht, auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen, und sie verfügen nicht über die erforderlichen Bildungsstandards. Dies betrifft vor allem Angehörige ethnischer Minderheiten. Die Lösung dieses Problems ist eine der größten Herausforderungen, denen sich Kopenhagen in den nächsten Jahren stellen muss.

---

1 Weiterführende Informationen sind im Internet auf folgender Seite erhältlich:  
<http://www.kvarterloeft.kk.dk/kvarterloeft/pegasus.nsf/url/english.html> oder  
<http://www.inm.dk/Index/mainstart.asp?o=31&n=0&s=5>

■ Autorin:

[Lykke Leonardsen](#)

Københavns Kommune  
Økonomiforvaltningen  
DK-1599 Copenhagen V,  
Denmark  
E-Mail: [lyl@okf.kk.dk](mailto:lyl@okf.kk.dk)

■ Alle Fotos: [Wolf-Christian Strauss](#)

## Imprint

### Publisher:

Deutsches Institut für Urbanistik/  
German Institute of Urban Affairs  
Straße des 17. Juni 112  
D-10623 Berlin

### Editors:

Thomas Franke  
Christa Böhme  
Klaus-Dieter Beißwenger

### Layout and DTP:

Susanna Mayer

### Editorial Contact:

Difu-Editorial Team  
Soziale Stadt info  
Telefon: 030/390 01-282  
Telefax: 030/390 01-275  
E-Mail: [redaktion@sozialestadt.de](mailto:redaktion@sozialestadt.de)  
Internet: [www.sozialestadt.de](http://www.sozialestadt.de)

### Printing:

MercedesDruck, Berlin

### Reprints:

permitted if source is given,  
specimen copy requested.



Soziale Stadt info is  
printed on 100 percent  
recycled paper

On behalf of the Federal Ministry of  
Transport, Building and Urban Af-  
fairs, represented by the Federal Of-  
fice for Building and Regional Plan-  
ning (BBR).

## DENMARK:

# Local Economic Development and Neighbourhood Regeneration in Copenhagen

### *A presentation of the neighbourhood regeneration programme*

This is a short description of how local neighbourhood projects in Copenhagen are being implemented in the context of local economic development. In order to better understand this context I will briefly summarize Denmark's neighbourhood regeneration programme and its implementation in Copenhagen.

The Danish government launched the neighbourhood regeneration programme in 1996. As the name suggests, the focus of the programme is on regenerating neighbourhoods. In a top-down process, the local municipality selects areas for regeneration in conjunction with the Ministry of Integration. After this initial phase the municipality organizes the process and decides how to manage each local project. Each neighbourhood project has a budget for the whole seven-year period of its duration. This budget is partly financed by the central government and the local municipality.

Copenhagen is Denmark's largest city, and a number of neighbourhoods in the capital have been designated as neighbourhood regeneration areas. Copenhagen has decided against organizing these regeneration projects centrally, preferring to appoint local secretariats and steering committees in which local residents have the majority, and ensuring a very high degree of local stakeholder and resident involvement in the projects.

Each neighbourhood is different, and so it is vital that local-level project

management reflects the interests of the neighbourhood and local stakeholders. The same applies to individual project activities, which must be designed to address the problems of a given neighbourhood. Although different neighbourhoods may have similar problems, each project might take varying approaches to the activities, and priorities differ from one neighbourhood to another.

The basis for implementation is the neighbourhood regeneration action plan, which is drafted during the project's first year as a result of an extensive bottom-up process in which local residents and stakeholders describe problems and discuss solutions before eventually establishing a list of priorities. The results are included in the action plan, which forms the basis of the regeneration project for the next five to six years.

The final year of the project is dedicated to what is known as the anchoring period. In this process the various activities are phased into mainstream administration or anchored in local institutions.

Neighbourhood regeneration projects are integrated projects which focus on all aspects of neighbourhood life. All projects will therefore involve physical regeneration (housing and public areas), social cohesion (social and ethnic integration, empowerment of residents) and envi-

ronmental and local economic development.

### *Local economic development strategies*

Just as neighbourhoods differ, so do local economic strategies. This is illustrated by North West and Kongens Enghave, which are the two poorest neighbourhoods not only in Copenhagen but in the whole of Denmark. The respective local residents proposed very different strategies for local economic development – reflecting the differences between the two neighbourhoods.



Kongens Enghave is located on the waterfront in the south west of Copenhagen, separated from the rest of the city by major roads and railways.

The neighbourhood is also internally divided: The western part is characterized by social housing and very little commercial activity, while in former harbour areas to the east the factories have been replaced by new high-tech companies. These businesses chiefly recruit their staff from outside, and therefore do not contribute to the neighbourhood's internal development. This has created an economic divide. The aim of the regeneration project was to bridge this divide.

North West is a very different neighbourhood with a much stronger mix of housing and economic activities. The neighbourhood has quite a lively commercial area with lots of shops. This zone is also characterized by a number of small manufacturing companies. However, these companies are starting to leave the neighbourhood. They are being replaced by new companies predominantly from

the design, music and film industries which are attracted by low rents and adaptable buildings. The key is to maintain a balance between gradually modernizing the neighbourhood and retaining some of its more traditional characteristics.

Both neighbourhoods have focused on using networks as the key to involving private companies. Two business networks have been established to serve as intermediaries between the regeneration projects and the companies.

The Kongens Enghave local regeneration project attaches particular importance to job creation. With thousands of new jobs arising in the neighbourhood every year, it was logical to attempt to foster a link between the neighbourhood and the companies. One way of achieving this was to encourage employees of the companies to move to the neighbourhood. This

actually proved to be a big success, thanks in part to Copenhagen's housing shortage. People expressed a high degree of satisfaction with the neighbourhood once they had moved in. A further strategy was to ensure that local people could find jobs locally. However, this was rather more difficult, because there was a clear qualification gap between unemployed local residents and the demands of the companies in the neighbourhood. Consequently, the regeneration project began to focus on job creation through an extensive placement project (imported from Stockholm) covering the entire city rather than just the neighbourhood.

Instead of training people in a particular line of work and then helping them to find a job which matched their newly acquired skills, under this model people were matched with companies. Unemployed people participated in job interviews with a particular company, and the company issued a guarantee that these people would be given jobs, provided they qualified through set training courses. This approach increases the motivation of unemployed people, because their training now has a specific purpose. On the other hand, companies know that they will be gaining a new employee who has shown enough dedication and motivation to pursue the necessary training activities, so it really is a win-win situation.

The North West regeneration project focuses on entrepreneurship and start-ups for both Danes and ethnic minorities rather than job creation. Because the neighbourhood has a wealth of smaller affordable business facilities, this strategy also makes it possible to stimulate local economic development. The challenge was to support start-ups in the creative industries while maintaining a good relationship with the existing companies in the manufacturing industries which were naturally worried about change in the neighbourhood. North West does not have its own start-up centre, but the local regeneration project has introduced a local counselling service for people from ethnic minorities and other groups who are interested in starting their own businesses. This service is provided in co-operation with the organization which insures business managers.

It was also important to support local commercial activities and shops in both neighbourhoods. Consultants were on hand in North West to advise shop managers from ethnic minorities, shop fronts in both neighbourhoods were renovated, and new public areas with cafés were created in



Kongens Enghave to attract people to the neighbourhood shopping areas.

The lack of education is one of the major barriers to bridging the socio-economic divide in North West and Kongens Enghave. In both neighbourhoods young people tend to leave school early and the trend is against going into higher education. This development constitutes a major chal-



lenge, yet there are numerous ways of reversing it. For example, both neighbourhoods have made efforts to foster the integration of people into society through cultural activities and sports. North West has also encouraged young people to educate themselves by organizing fairs and other activities to present the many opportunities on offer and put young people in contact with future employers.

#### *Issues and further challenges*

After ten years of neighbourhood regeneration in Copenhagen it might be useful to consider for a moment whether we have actually found the right way of doing things. Neighbourhood regeneration projects are successful, and there is generally a high degree of satisfaction both from the political and administrative point of

view and – most importantly – among local residents.

However, it is apparent from the two neighbourhoods discussed in this short article that we are sometimes trying to solve citywide or global problems locally. It is a general problem in Danish society today that many young people do not continue in education after secondary school, despite the fact that companies are demanding more and more qualifications from potential employees. This issue cannot be resolved locally. What we can do is demonstrate that young people can be encouraged to opt for more education, in the hope that this may influence citywide or even national policies.

A related issue concerns the tools provided by the programmes for the individual projects. We are essentially still working with instruments designed to improve the physical state of cities, particularly their housing. However, besides the need for physical regeneration we are also faced with social, economic and ethnic problems. Combining physical and socio-economic regeneration is im-



portant. The physical changes which have taken place are a testament to public involvement, but methods and tools must be further developed and funding secured if we are to tackle the other problems. Deeper involvement of the social and educational sectors is also vital.

When evaluating the results of the Copenhagen projects, it is important to remember that the capital has benefited from considerable economic growth over the past ten to twelve years. Following a state of bankruptcy in the early 1990s, the city as a whole is now booming, and this has a very strong impact on those neighbourhoods which previously experienced a lot of difficulties. It has become easier to attract investment, and living in these neighbourhoods is increasingly popular now that house prices are rising. The general economic development has certainly helped us, although a large number of people have hitherto been excluded from it. They are unable to enter the labour market and have little or no education, and many come from ethnic minorities. Resolving this problem is one of the big challenges facing Copenhagen in the coming years.

---

1 For further details please visit:  
<http://www.kvarterloeft.kk.dk/kvarterloeft/pegasus.nsf/url/english.html> oder  
<http://www.inm.dk/Index/mainstart.asp?o=31&n=0&s=5>

■ Author:

[Lykke Leonardsen](#)

Københavns Kommune  
Økonomiforvaltningen  
DK-1599 Copenhagen V,  
Denmark  
E-Mail: [lyl@okf.kk.dk](mailto:lyl@okf.kk.dk)

■ All photos: [Wolf-Christian Strauss](#)

## Historischer Kontext

Nach dem Zweiten Weltkrieg herrschte in Frankreich große Wohnungsnot. Erst Ende der 1950er-Jahre wurde damit begonnen, Großwohnsiedlungen in erheblicher Zahl an der Peripherie der Städte zu errichten. Dem funktionalistischen Ideal des Architekten Le Corbusier entsprechend sollten die neuen Wohnungen gesund und „modern“ sein. Interessenten mussten lange Wartezeiten in Kauf nehmen, um eine solche Wohnung anmieten zu können. Anfang der 1970er-Jahre verschlechterte sich die Lage in den Großwohnsiedlungen rasch – aus verschiedenen Gründen: 1.) Die Wohnungen und die Stadtviertel verloren an Wert, viele Mieter wollten fortziehen. 2.) In neuen Siedlungen wurden industriell gefertigte Einfamilienhäuser errichtet, die für viele erschwinglich waren. In der Folge stieg in den Großwohnsiedlungen der Leerstand. Zurück blieben dort finanziell schwache Mieter, die es sich nicht leisten konnten, wegzuziehen. Als neue Mieter zogen meist arme ausländische Familien zu.



Erschwerend kam hinzu, dass nach der Öl- und Wirtschaftskrise 1973 die Arbeitslosigkeit in den Großwohnsiedlungen stark anstieg. Viele Mieter konnten ihre Miete nicht mehr bezahlen. Die sozialen Wohnungsunternehmen machten große Verluste und brachten die nötigen Mittel für Repa-

turen und Modernisierung nicht mehr auf. Ein Teufelskreis setzte ein: Immer mehr Mieter waren unzufrieden und wollten umziehen, der Leerstand stieg, die Mittel für Reparaturen fehlten usw. Wohnen in Großwohnsiedlungen wurde zu einem Stigma.

## Was bedeutet „Politique de la Ville“?

1977 begann die „Politique de la Ville“ für benachteiligte Großwohnsiedlungen; sie hatte zwei Hauptziele: 1.) bauliche Modernisierung, um die Stadtteile wieder für die Mittelschichten attraktiv zu machen; 2.) Einsatz von Gemeinwesenarbeit und soziale Begleitung für Mieter, um die Folgen von Arbeitslosigkeit und sozialer Ausgrenzung abzumildern.

„Politique de la Ville“ ist als Begriff missverständlich: Es handelt sich nicht um eine „Politik der Stadt“ im Sinne von „Kommunalpolitik“. Hauptakteure sind die Zentralregierung, die Gemeinschaft städtischer Kommunen und die Stadt. „Politique de la Ville“ ist auch keine „städtische“ Politik, sondern ein Gesamtprogramm für benachteiligte Stadtteile mit mehreren Dimensionen: städtisch, wirtschaftlich, gesamtgesellschaftlich und sozial. Trotzdem hat der Begriff „Politique de la Ville“ seine Berechtigung – im holistischen Sinn. Der Stadtteil bleibt abhängig von der Stadt: „Wenn ein Stadtteil ‚krank‘ ist, muss man die ganze Stadt ‚heilen‘“.

## Der Kampf gegen Arbeitslosigkeit in benachteiligten Stadtteilen

Von Anfang an umfasste die „Politique de la Ville“ Maßnahmen gegen die Arbeitslosigkeit in den Quartieren. Die strategischen Ansätze veränder-

ten sich dagegen mit der Zeit, wurden komplexer.

### 1. Aktivierung von Langzeitarbeitslosen

Lange war davon ausgegangen worden, dass die traditionelle Aktivierung von Langzeitarbeitslosen ausreicht: Erhielten diese eine passende Ausbildung und suchten fleißig einen Job – so die Vorstellung –, fänden sie schon eine Stelle. Die Praxis sah und sieht jedoch anders aus. Im Kontext der Wirtschaftsumbrüche ist der Wettbewerb sehr hart geworden, unqualifizierte Arbeitnehmer haben auf dem Arbeitsmarkt keine Chance. Letzteres gilt insbesondere für jugendliche Ausländer, die in stigmatisierten Großwohnsiedlungen leben.

### 2. Subventionierte Arbeitsplätze

Anfang der 1980er-Jahre setzte die sozialistische Regierung in benachteiligten Stadtteilen auf eine andere Strategie. Statt die Arbeitslosen an die Arbeitserfordernisse quasi anzupassen, sollten gezielt passende Jobs für benachteiligte Arbeitslose geschaffen werden. Entsprechende Maßnahmen waren außerhalb des ersten Arbeitsmarktes im Bereich der Sozialen Ökonomie angesiedelt.

Als Beispiel wird immer wieder die „Régie de Quartier“ (Stadtteil-Regie) angeführt. Hierbei ist ein Kollektiv von Arbeitslosen für kleine Reparaturarbeiten und die Reinigung des Wohngebiets zuständig. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer arbeiten halbtags, können nebenbei eine berufliche Ausbildung absolvieren und erhalten dank staatlicher Förderung einen (niedrigen) Lohn. Die Hauptziele hierbei sind: 1.) Arbeitser-

fahrungen vermitteln, um eine „Resozialisierung“ zu ermöglichen; 2.) das Selbstvertrauen der Teilnehmenden stärken, indem sie eine positive Funktion in dem Wohngebiet übernehmen; 3.) die Nachbarschaftsbeziehungen verbessern, indem diese positive Funktion vom Umfeld anerkannt wird. Die Möglichkeit der Arbeitserfahrung im Rahmen der „Régie de Quartier“ ist auf zwei Jahre begrenzt und soll einen Übergang von der Arbeitslosigkeit in eine reguläre Arbeitsstelle schaffen.

Qualitative Evaluationen zeigen: Selbstvertrauen ist zwar sehr wichtig, reicht allein aber nicht aus, um eine feste Arbeitsstelle zu bekommen. Ob die geförderten Arbeitsstellen unbefristet sein sollen, bleibt eine offene Frage (Blanc 2000). Mitte der 1990er-Jahre und nach 2002 hat die konservative Regierung die Fördermittel für den Bereich der Sozialen Ökonomie stark reduziert und eher auf marktwirtschaftliche Strategien gesetzt.

### 3. Städtische Freihandelszonen

Nach der klassischen Marktwirtschaftstheorie sind es Unternehmensgründungen, die die Arbeitslosigkeit am Besten lösen, weil sie neue Arbeitsplätze schaffen. Das Programm „Zones franches urbaines“ (ZFU) oder „Städtische Freihandelszonen“ fördert die Gründung von Kleinbetrieben in benachteiligten Stadtteilen. 44 ZFU wurden 1997, 41 im Jahr 2004 und 15 nach den Novemberkrawallen 2005 in benachteiligten Stadtteilen geschaffen (insgesamt 100 ZFU).

In den ZFU zahlen neu gegründete kleine Betriebe mit unter 50 Arbeitskräften keine Steuern und Sozialabgaben. Ab einem Personalbestand von mehr als drei Arbeitnehmern müssen mindestens 30 Prozent der Arbeitskräfte aus dem Stadtteil kommen.

Indem mit dieser Maßnahme lokale Jobs für Arbeitslose aus dem Gebiet

geschaffen werden, werden die Großwohnsiedlungen, die einmal als weit von den Arbeitsplätzen entfernte „Schlafstädte“ geplant waren, zu Nutzungsgemischten Quartieren (Mischung aus Wohnen und Arbeiten) weiterentwickelt.



2004 wurden rund 25 000 Betriebe in 38 ZFU mit 90 500 Arbeitsplätzen angesiedelt. 13 500 Betriebe sind von Sozialabgaben befreit, dies betrifft 68 600 Arbeitskräfte. Der größte Teil arbeitet im gewerblichen Dienstleistungssektor und im Baugewerbe. Es handelt sich meist um sehr kleine Betriebe (ONZUS 2005). Aus dem jeweiligen Stadtteil kamen 2004 ungefähr 30 Prozent der neu eingestellten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Sie sind jünger, weniger qualifiziert und waren vorher öfter arbeitslos als andere neu rekrutierte Arbeitnehmer in den ZFU (Thélot 2006).

Für eine Langzeit-Evaluation reichen die bisherigen Erfahrungen noch nicht aus. Während die Regierung die Ergebnisse positiv wertet, urteilen andere staatliche Quellen kritischer. Nach dem (nicht öffentlichen) Bericht aus dem Jahr 1998 der *Inspection générale des Affaires sociales* (Generalinspektion für Sozialwesen) kommen ZFU-Maßnahmen den Staat sehr teuer und schaffen letztlich nur wenige neue Arbeitsplätze. Der *Cour des Comptes* („Bundesrechnungshof“) be-

tont zwar ebenfalls die hohen Kosten der ZFU, sieht die Gesamtbilanz aber deutlich positiver: ZFU könnten eine Dynamisierung in benachteiligten Stadtteilen auslösen.

### Schlussbemerkungen

Die Arbeitslosigkeit in benachteiligten Stadtteilen zu bekämpfen, ist schwer und komplex. Aktivierung von Arbeitslosen, Soziale Ökonomie und städtische Freihandelszonen sind drei verschiedene strategische Anknüpfungspunkte. Eine einzelne Strategie allein reicht angesichts der schwierigen und komplexen Herausforderungen allerdings nicht aus, nötig sind Kombinationen und die Koordination der Maßnahmen.

### Literatur/Bibliography

- Blanc, Maurice (2000): Integration in den Arbeitsmarkt und in die Gesellschaft (Einführung), in: Lokale sozio-ökonomische Strategien in Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf (ILS Schriften, Nr. 168), S. 190–192.
- ONZUS Rapport 2005. Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles, Délégation interministérielle à la Ville, Paris-Saint-Denis.
- Thélot, Hélène (2006): Les Zones franches urbaines en 2004, Premières Informations (DARES, Nr. 06.2), Paris, Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.

- Autor:  
**Maurice Blanc**  
 Université Strasbourg  
 Institut d'Urbanisme,  
 E-Mail:maurice.blanc@umb.u-strasbg.fr

### Websites

- Délégation interministérielle à la Ville:  
[www.ville.gouv.fr](http://www.ville.gouv.fr)  
 Zones franches urbaines:  
[www.zones-franches.org](http://www.zones-franches.org)

### Fotos/Photos

- 1 Zone franche urbaine in Caen. Zone franche urbaine (urban free trade area) in Caen. Quelle/Source: Ville de Caen
- 2 Régie de quartier in der Siedlung Roger Massons (Bezons/Val d'Oise). Régie de quartier (district control) in the estate 'Roger Massons' (Bezons/Val d'Oise). Quelle/Source: VOIE Val d'Oise Insertion par l'Economique
- 3 Régie de quartier im Stadtteil Galathée (Deuil-la-Barre/Val d'Oise). Régie de quartier (district control) in the Galathée district (Deuil-la-Barre/Val d'Oise). Quelle/Source: VOIE Val d'Oise Insertion par l'Economique

## Historical context

In the aftermath of World War II France was experiencing a major housing shortage. However, it was not until the late 1950s that the construction of a significant number of housing estates on the outskirts of cities was initiated. This housing was to be new, healthy and „modern“, true to the functionalist ideal of the architect Le Corbusier. Tenants interested in such accommodation had to expect long waiting periods.



At the beginning of the 1970s the situation on housing estates deteriorated rapidly. There were varying reasons for this: 1.) The housing depreciated and districts lost prestige; most tenants wished to move away. 2.) New estates offered prefabricated single-family homes which were cheap and affordable for many. Consequently, the number of unoccupied homes increased on the older estates, where only low-income tenants who could not afford to move remained. Most new arrivals were poor foreign families.

This was exacerbated by a heavy surge in unemployment on housing estates in the wake of the 1973 oil

and economic crisis. Many tenants were unable to pay their rents. Social housing companies incurred big losses and could no longer muster the necessary funds for upkeep and modernization. It became a vicious circle: more and more tenants were dissatisfied and wanted to move, the number of vacant homes grew, even fewer repairs could be financed, etc. Living on a housing estate became a stigma.

## What does

### „Politique de la Ville“ mean?

In 1977 *Politique de la Ville* was initiated for disadvantaged housing estates; it had two main aims: 1.) modernizing housing to once again make the districts attractive to the middle classes; 2.) implementing community work and tenant support to mitigate unemployment and social marginalization.

The term *Politique de la Ville* is misleading. It does not mean „city policy“ in the sense of „local municipal policy“. The main players are the central government, the city and the community of municipalities within that city. *Politique de la Ville* is not an „urban“ policy either: it is an holistic programme for disadvantaged districts which includes urban, economic and social dimensions and encompasses the whole of society. Nonetheless, *Politique de la Ville* has its justification as an holistic concept. Districts remain dependent on cities: When a district is 'ailing', the whole city must be 'healed'.

## Combating unemployment in disadvantaged districts

Since its inception *Politique de la Ville* has always incorporated meas-

ures to fight unemployment in districts. The strategic approaches, however, have changed and become more complex over time.

### 1. Mobilization

It was long assumed traditional techniques were sufficient to activate the long-term unemployed. The idea was that if they received the appropriate training and sought work diligently they would be sure to find jobs. In practice, however, the situation was and is different. Competition has become very stiff due to radical economic transformations, and unqualified workers have no prospects on the labour market. Young foreigners residing in stigmatized housing estates are particularly prone to discrimination.

### 2. Subsidized jobs

At the start of the 1980s the socialist government tested a new strategy in disadvantaged districts. Instead of retraining the disadvantaged unemployed, suitable jobs were to be created for them. The measures were based in the social economy, independent of the free market.

An oft-cited example is the *Régie de Quartier* (district control). A collective of unemployed people has been made responsible for minor repairs and residential cleanup. Participants work half days, can enrol in career training courses and, thanks to state funding, receive a (low) wage. The primary objectives are: 1.) providing job experience to enable „resocialization“; 2.) building participants' self-confidence by allowing them to assume positive roles in the neighbourhood; 3.) improving neighbourly rela-

tions through acknowledgement of these positive roles. The work experience is limited to two years and should function as a gateway to a regular job.



Qualitative evaluations show that self-confidence is very important, yet it is not enough to garner a permanent position. Whether the state-funded positions should continue indefinitely is a matter of debate (Blanc 2000). In the mid 1990s and from 2002 onwards the conservative government cut social economic funding considerably and concentrated on free-market strategies.

### 3. Urban free trade areas

According to the classical theory of market economy, establishing new businesses is the best way to eliminate unemployment because it creates jobs. The *zones franches urbaines* or „urban free trade areas“ (ZFU) programme fosters small business start-ups in disadvantaged districts. 44 ZFUs were created in 1997, 41 in 2004 and 15 following the November 2005 riots (100 ZFUs in total).

In ZFUs newly established small businesses with fewer than 50 employees are exempt from taxes and social insurance contributions. If the

number of staff exceeds three employees, at least 30 percent must come from the district.

Creating jobs for the unemployed is, however, not the sole aim. Whilst the older housing estates were originally planned as „commuter towns“ far from the workplace, there are now moves towards developing neighbourhoods which combine living and working.

In 2004, approximately 25,000 businesses were founded in 38 ZFUs, creating 90,500 jobs. 13,500 of these companies are exempt from social insurance contributions, a rule which benefits 68,600 workers. The majority work in the commercial service sector or construction, mostly in very small businesses (ONZUS 2005). In 2004, roughly 30 percent of new recruits hailed from the respective district. They are younger, less qualified and had been unemployed more often than other new recruits in the ZFUs (Thélot 2006).

The experiences gathered to date are not adequate for a long-term evaluation. While the government praises the results, other state sources are more critical. According to a 1998 report (yet to be published) by the *Inspection générale des Affaires socia-*

*les* (General Inspectorate for Social Affairs), ZFU measures are very costly for the state and, ultimately, create few jobs. Though the *Cour des Comptes* (Court of Accounts) also underscores the high cost of ZFUs, its overall assessment is significantly more positive: ZFUs could trigger processes which make disadvantaged districts more dynamic.

### Closing remarks

Combating unemployment in disadvantaged districts is difficult and complex. Activation of unemployed people, the social economy and urban free trade areas are three different strategic links. Yet, in the face of these demanding and intricate challenges, a single strategy is not sufficient; measures must be combined and coordinated.

### Bibliography and Websites

cf. p. 16

- Author:  
Maurice Blanc  
Université Strasbourg  
Institut d'Urbanisme,  
E-Mail: maurice.blanc@umb.u-strasbg.fr

### Photos/Fotos

- 1: Zone franche urbaine (urban free trade area) in Béziers (Languedoc). Zone franche urbaine in Béziers (Languedoc). Source/Quelle: Communauté d'Agglomération Béziers Méditerranée
- 2: Régie de quartier (district control) in the Galathée district (Deuil-la-Barre/Val d'Oise). Régie de quartier im Stadtteil Galathée (Deuil-la-Barre/Val d'Oise); Source/Quelle: VOIE Val d'Oise Insertion par l'Economique
- 3: Régie de quartier (district control) in the estate 'Roger Massons' (Bezons/Val d'Oise). Régie de quartier in der Siedlung Roger Massons (Bezons/Val d'Oise); Source/Quelle: VOIE Val d'Oise Insertion par l'Economique
- 4: Location of the zones franches urbaines (urban free trade areas) in France. Standorte der Zonen franches urbaines in Frankreich. Source/Quelle: Ministère de l'Emploi France



## Einleitung: Stadtpolitik im Wandel und in ständiger Veränderung<sup>1</sup>

Seit der Wahl der „neuen“ Labour-Regierung im Mai 1997 hat sich „die stadtpolitische Landschaft“ in England tief greifend verändert (vgl. Parkinson in Berg et al. 2004). Zwei Hauptsätze lassen sich in der englischen Stadtpolitik unterscheiden: Stadtteilerneuerung und Stadtsanierung, wobei Maßnahmen zur Wirtschaftsentwicklung in beiden Fällen wichtige Schwerpunkte darstellen.



1



2

Es geht nicht mehr in erster Linie um die „traditionellen Innenstadtbereiche“, sondern um weiter gefasste urbane Gebiete in Großstädten (Peripherie und Zentrum) wie in kleineren Städten. Den Ausgangspunkt dieser neuen Schwerpunktsetzung bildete ein integrierter Ansatz, der sich gleichermaßen auf die so genannten Quartiere („Neighbourhoods“) wie die Städte als Ganze bezog. In seiner Anfangsphase konzentrierte sich dieser „Urban Governance“-/„Quartier-

management“-Ansatz darauf, Langzeitmaßnahmen gegen die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Probleme zu entwickeln.

Fünf Schwerpunktbereiche wurden festgelegt:

- Arbeit und unternehmerische Initiative,
- Verbrechensbekämpfung,
- Bildung und Qualifikationen,
- Gesundheit,
- Wohnungswesen und physische Umgebung (Great Britain, Social Exclusion Unit 2001).

Für die praktische Umsetzung gelten folgende Vorgaben:

- Sanierungsgelder werden auf der Grundlage eines quantifizierbaren, nachvollziehbaren „Bedarfs“ vergeben und nicht, wie in den vorausgegangenen Regierungsjahren der Konservativen, durch wettbewerbsorientierte Ausschreibungs- und Auswahlverfahren. Die zur Bedarfsbestimmung herangezogenen Kriterien und Indikatoren werden von der Zentralregierung festgelegt.
- Soziale Ausgrenzung wird durch das Bemühen um eine „vernetzte“ Politik bekämpft, die spezifische, auf räumlich fest umrissene Gebiete abzielende staatliche Interventionen mit allgemeinen („gängigen“) Maßnahmen und Aufwendungen verknüpft.

Wichtige Veränderungen betreffen auch die Rahmenbedingungen der Stadtpolitik: Zum Beispiel wurden die Fördermittel für die verschiedenen Maßnahmen auf den Ebenen von Region, Stadt und Quartier aufgestockt. Gleichzeitig wurden die Machtbefug-

nisse („balance of power“) zwischen den nationalen Behörden, den Regionen, den Städten und den Stadtteilen neu geordnet. Dieses neue machtpolitische Gleichgewicht ergab sich einerseits aus der gesetzlich verfügten Regionalisierung und Dezentralisierung, andererseits aus den Konzepten eines neuen Regionalismus und „neuen Lokalismus“ („new localism“). Letzterer ist insbesondere für die Stadtteile von zunehmender Bedeutung. Kommunalbehörden (sei es in den Bereichen Bildung, Gesundheit oder in Form von Stadt- und Gemeindeverwaltungen) stellen in den Augen des Blair-Flügels der regierenden Labour-Partei eine „Bremse“ für unternehmerische Innovationen und die Wirksamkeit politischer Maßnahmen dar. Daher sollten neue Modelle von „Urban Governance“ entwickelt werden, die von lokalen Einheiten (Quartieren) innerhalb der Städte ausgehen. Diese lokalen Einheiten sind mit Vollmachten und finanziellen Mitteln auszustatten, die bislang übergeordneten Stellen zustanden. In Kürze erscheint ein Weißbuch zum Thema und zur Verlagerung politischer Befugnisse von der kommunalen Ebene auf jene der so genannten Stadtreionen. Dieser Machtverlust der Kommunen nach oben wie nach unten wird als (weiterer) Beweis für die „Aushöhlung des lokalen Staates“ im Vereinigten Königreich gedeutet (vgl. Peck 1995). Der „neue Lokalismus“ trifft nicht auf ungeteilte Zustimmung. Nach Ansicht einiger Kritikerinnen und Kritiker wirkt er im Endeffekt anti-egalitär (Walker 2002): er verdrängt die lokale Demokratie und räume den örtlichen Eliten sowie dem privaten Sektor ein Übermaß an Macht und Einfluss ein.

### Die wichtigsten politischen Initiativen zur Stadteilerneuerung und lokalen Wirtschaftsentwicklung

Mit der veränderten Politik ist auch ein institutioneller Wandel verbunden, der mittels zahlreicher neuer Programminitiativen zu einer verbesserten Umsetzung und Effektivität der Stadtpolitik beitragen soll. Mit Blick auf Wirtschaftsentwicklung und sozioökonomische Strategien gilt, dass alle englischen Stadt- und Stadtteilpolitiken dem Thema Wirtschaft großes Gewicht beimessen. Selbst die eher sozial ausgerichtete, im Jahre 1999 eingeleitete Programminitiative „New Deal for Communities“ (NDC) – das englische Pendant zum deutschen Programm „Soziale Stadt“ – legt großen Wert auf die Themen Beschäftigung sowie Stärkung unternehmerischer und betrieblicher Aktivitäten und Kapazitäten in jedem NDC-Stadtteil.

Im Jahre 2001 wurde auf Regierungsebene die Arbeitsgruppe „Neighbourhood Renewal Unit“ (NRU) eingerichtet. Ihre Gründung basierte auf Empfehlungen der Arbeitsgruppe „Social Exclusion Unit“ (SEU) in deren Bericht zu den Problemen, möglichen Lösungsansätzen und dem Management in benachteiligten Stadtteilen. Die NRU wurde behördenübergreifend mit der „Nationalen Strategie für Stadteilerneuerung“ betraut. Dieser Ansatz der Stadteilerneuerungspolitik in England umfasst drei Hauptkomponenten:

- Lokale Strategische Partnerschaften (LSP), die lokalen Erneuerungsinitiativen eine strategische Orientierung geben sollen;
- Quartiermanagement-Programme (NMS/„Neighbourhood Management Schemes“), die eher auf die Stadteilebene ausgerichtet sind. Der Schwerpunkt dieser partnerschaftsbasierten Programme liegt auf den Bedürfnissen und Belangen der lokalen Gemeinschaft („community“);

- das Programm NDC. Zum Auftakt der NDC-Programminitiative wurde ein gesondertes Programm aufgelegt. Es richtet sich an die am stärksten benachteiligten Stadtteile (mit Größen von jeweils etwa 4 000 Haushalten). Jedes Programmgebiet erhält über eine Laufzeit von zehn Jahren 50 Millionen Pfund Sterling (etwa 80 Millionen Euro) für intensive Erneuerungsmaßnahmen in den Bereichen Arbeit und unternehmerische Initiative, Verbrechensbekämpfung, Bildung und Qualifikationen, Gesundheit sowie Wohnungswesen und physische Umgebung.

Auf der Umsetzungsebene reichen die lokalen sozioökonomischen Ansätze von Maßnahmen zur Beschäftigung und Qualifizierung über Unternehmensentwicklung und Existenzgründungen bis zu Maßnahmen der

Sozialen Ökonomie. So werden für die Neueröffnung von Märkten einer Supermarktkette in benachteiligten Stadtteilen bevorzugt Beschäftigte aus diesen Gebieten eingestellt und für die Tätigkeiten qualifiziert (Tesco Regeneration Partnerships<sup>2</sup>). In Sheffield wurde gemeinsam von einer privaten Baufirma und lokalen sozialen Projekten eine Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaft (Sheffield Rebuild<sup>3</sup>) gegründet. Ihre zuvor meist langzeitarbeitslosen und zunächst gering qualifizierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter kommen aus benachteiligten Stadtteilen, und ihre Projekte zu Gebäudesanierung und Landschaftsbau liegen ebenfalls meist in Stadterneuerungsgebieten. Gute Erfahrungen gemacht wurden beispielsweise auch mit lokalen Partnerschaften von Schulen und Unternehmen im Stadtteil, die eine Verbesserung der fachlichen Kompetenzen der Schülerinnen und Schüler und eine bessere Qualifizierung für eine spätere Berufsausbildung zum Ziel haben (Temple Quay Community Partnership<sup>4</sup>), sowie mit der Entwicklung von quartiersbezogenen Konzepten zur Unterstützung von Unternehmensgründungen im Feld der Sozialen Ökonomie (Dritter Sektor) und deren Beratung (Economic & Strategic Development Unit, Croydon Council<sup>5</sup>).

Ein anderer Ansatz der englischen Stadtpolitik widmet sich der Stadtsanierung. Im Jahre 2002 erhielt „English Partnerships“, die nationale Behörde für Stadtsanierung, im Rahmen ihrer Umgestaltung eine aktivere Rolle bei der Förderung der „urbanen Erneuerung“ („urban renaissance“) und der Unterstützung des Wohnungsmarktes. Ihre Hauptaufgabe besteht darin, Partnerschaften zwischen den regionalen Entwicklungsbehörden („Regional Development Agencies“/RDAs) und den kommunalen Behörden für Wirtschaftsentwicklung/Sanierung und Planung herzustellen, um die Erneuerung von Quar-



tieren, Städten und Regionen zu beschleunigen.

Im Jahr 2003 wurde der „Sustainable Communities Plan“ zur nachhaltigen Stadtentwicklung umgesetzt. Dieses Programm stützt sich hinsichtlich der Ziele urbaner Erneuerung auf das Weißbuch „Urban White Paper“<sup>6</sup>, verfolgt jedoch insgesamt ein umfassenderes Konzept, das auch Themen der Steuerung („Governance“) und Nachhaltigkeit aufgreift. Insbesondere werden die hier vorgestellten stadtpolitischen Ansätze in das Spektrum staatlicher Möglichkeiten eingeordnet, die zu Verbesserungen in den Stadtteilen, Gemeinden und Städten führen können (so zum Beispiel auch „Urban Design“, effektivere Bereitstellung von Wohnungen im sozialen und privaten Wohnungsbau usw.).

#### Die Akteure

Der Bogen staatlicher Maßnahmen und Programme für urbane Gebiete, Städte und Stadtteile ist weit gespannt. Entsprechend groß ist die Zahl der Beteiligten, ob es sich nun um die Förderung der Sozialen Ökonomie, um das Standortmarketing oder um die Vernetzung öffentlicher Initiativen zu Steuerung und Management in benachteiligten Quartieren handelt. In jedem Fall wird die Beteiligung des privaten Sektors angestrebt, der Engagement, finanzielle Mittel und die ihm zugeschriebene fachliche Kompetenz einbringen soll. Einerseits spricht manches dafür, dass der private Sektor heute zu stark umworben (vgl. Sarig 2006) und lokalen Wirtschaftseliten sowie der Schaffung einer „unternehmerischen sozialen Infrastruktur“ in benachteiligten Bewohnergruppen (vgl. Flora et al. 1997) eine zu große Bedeutung beigemessen wird. Andererseits bleibt den Behörden auf Zentralstaats-, regionaler und kommunaler Ebene augenscheinlich keine andere Wahl, als wirtschaftlichen Erwägungen Priorität vor sozialen Aspekten einzuräumen. Weitere bedeutende Akteure sind die

Interessengruppen des dritten Sektors auf lokaler Ebene und in der gesamten Stadt sowie die Kommunalverwaltung. Oftmals sind auch regionale Regierungsstellen sowie zentrale Arbeitsgruppen für Politik und Forschung involviert.

#### Zukunftsperspektiven

Zwei weitere Programminitiativen sind in Vorbereitung. Zunächst ist für das Jahr 2006 die Initiative „City Regional Governance“ geplant. Mit ihr möchte die Regierung auf einer neuen, subregionalen Stufe (in englischen Ballungsräumen) strategische Planung und sozioökonomische Erneuerung miteinander verkoppeln. Als Vorbild dient in vieler Hinsicht der in Nordwest-England verfolgte, auch „Northern Way“ genannte, koordinierte Ansatz. Für den Zeitraum 2006/2007 ist ein neuer, am „Konzept Lokalismus“ orientierter Quartiermanagement- und Governance-Ansatz geplant. Im Zuge dieser Veränderungen erwägt die Regierung, eine Reihe Kompetenzen von der Ebene der Kommunalverwaltung auf jene des Stadtteils zu übertragen. NDC und die in diesem Zusammenhang gemachten Erfahrungen geben hierbei größtenteils den Orientierungsrahmen ab.

Die englische Stadtpolitik im Allgemeinen und die auf Stadtteile ausgerichtete Politik im Besonderen sind in den vergangenen neun Jahren in der Wahrnehmung vieler durch komplexe, sich offenbar ständig ändernde Aufgaben und Strukturen gekennzeichnet. Eindringliche Warnungen, dass man in den Erneuerungsgebieten der Partnerschaften überdrüssig zu werden drohe (Carley et al. 2000), tragen wesentlich zu solchen eher negativen Einschätzungen bei. Zudem werden die Forderungen immer lauter, den privaten Sektor stärker mit einzubeziehen und das „unternehmerische Denken“ in den Kommunen zu wecken. Dabei ist durchaus fraglich, ob diese Forderungen dem im ursprünglichen Bericht zur nationalen

Strategie postulierten Gesamtziel, dem Abbau wohnortbedingter multipler Deprivation und Ungleichheit, in jedem Fall dienlich sind.

- 1 In Anbetracht der Regionalisierung und der auf Dezentralisierung gerichteten Innovationen der vergangenen neun Jahre konzentriert sich der vorliegende Beitrag auf England. Ein weiterer Schwerpunkt liegt auf der Stadtpolitik im Unterschied zur Regionalpolitik oder regionalen Wirtschaftsentwicklung (dem Zuständigkeitsbereich der regionalen Entwicklungsbehörden, RDAs), wobei Letztere in einigen Aspekten der Stadtpolitik durchaus zum Tragen kommt.
- 2 <http://www.renewal.net/Documents/RNET/Case%20Study/Tescoregenerationpartnership.doc>  
<http://www.tesco.com/everyLittleHelps/economicdetail.htm#r>
- 3 <http://www.renewal.net/Documents/RNET/Case%20Study/Sheffieldrebuild.doc>
- 4 [http://www.renewal.net/Documents/RNET/Case%20Study/ Templequaycommunity.doc](http://www.renewal.net/Documents/RNET/Case%20Study/Templequaycommunity.doc)
- 5 <http://www.renewal.net/Documents/RNET/Case%20Study/Achievingsustainablestudiesuccessful.doc>
- 6 Das Weißbuch „Our Towns and Cities. Delivering an Urban Renaissance“ enthält die Vision der Regierung von Städten und Vorstädten, die eine hohe Lebensqualität sowie „Chancen für alle, nicht nur für einige wenige“ (eine geradezu typische Redewendung der Blair-Anhänger) bieten.

■ Autor:

**Rob Stevens**

MRTPI AIED MHEA  
Senior Lecturer in Urban and Regional Studies  
(Urban-Regional Policy, Planning and Regeneration)

Urban and Regional Studies  
Department  
Applied Social Science Division  
Faculty of Development and Society  
Sheffield Hallam University  
United Kingdom  
E-Mail: [R.Stevens@shu.ac.uk](mailto:R.Stevens@shu.ac.uk)  
<http://www.shu.ac.uk/schools/sed/stevens.html>  
<http://www.re-urban.com/index.htm>

#### Literatur

siehe S. 24

#### Fotos

siehe S. 24

## Introduction: A shifting and persistently changing Urban Policy<sup>1</sup>

What has been called the 'landscape of urban policy' (Parkinson, in Berg et al. 2004) has changed dramatically in England since the election of the „new“ Labour government in May 1997. It is apparent that there are two major strands to 'urban' policy in England: neighbourhood renewal and urban regeneration – both of which contain important themes focussing upon economic development.



The focus was no longer centred on the 'traditional inner cities' but on wider urban areas both in cities (on the periphery as well as in the centre) and in smaller towns. This focus based itself upon an integrated approach to these so-called 'neighbourhoods' and the cities and towns that contained them. The starting emphasis of this 'urban governance'/ 'neighbourhood management' approach was on formulating long term policies addressing a combination of

economic, social and environmental issues.

Five key priorities were identified:

- work and enterprise,
- crime,
- education and skills,
- health,
- housing and the physical environment (Social Exclusion Unit, 2001).

The attaining of these priorities has revolved around two key practical aspects:

- Regeneration funding has been allocated on the basis of a quantifiable/understandable 'need' rather than the competitive bidding and selection of the previous Conservative government years. The quantifiables and indicators used to identify 'need' are set by central government.
- Social exclusion has been tackled by the attempted adoption of a 'joined-up' policy approach – that the governments' specific spatially targeted interventions, and the more general („mainstream“) policies and expenditure need to be 'joined up'.

There are other important changes that contextualise the operation of urban policy today and differ from the past. For example, the funding for the range of regional, urban and neighbourhood policies has increased. That goes together with a change in the balance of power between national government, the regions, cities and neighbourhoods – due to legislated devolution and decentralisation – but also based upon policy derived from the con-

cepts of new regionalism and new localism. Particularly, for neighbourhoods, the latter is of increasing importance. It is believed by the Blairite wing of the UK Government that Local Authorities (whether for Education, for Health or in the form of Local Municipalities) are a 'brake' upon entrepreneurial innovation and policy effectiveness. Therefore, new models of urban governance should be developed basing themselves around localities (neighbourhoods) within cities that receive devolved powers and funding. A white paper is impending upon this issue (at time of drafting), and that of a move upwards from the urban municipality to so-called 'city regions'. This loss of power both upwards and downwards by municipalities is seen as further evidence of the 'hollowing out of the local state' in the UK context (Peck 1995). New localism is not without its critics who, for example, claim that it is ultimately anti-egalitarian (Walker 2002), usurping local democracy and giving too much power and influence to local elites and the local private sector.

## Key Policy Initiatives for Neighbourhood Renewal and Local Economic Development

The shifting policy also includes institutional changes designed to streamline the delivery and effectiveness of urban policy utilising a range of new initiatives. With reference to economic development and socio-economic strategies it can be stated that all city and neighbourhood policies in England have a strong focus on the economy. Even the more socially based policy initiative „New Deal for

Communities“ (NDC) started in 1999 – which is the English programme most similar to ‘Socially Integrative City’ – has a major theme of employment and increasing the entrepreneurial and enterprise activities and capacity of each NDC neighbourhood.

In 2001 the Neighbourhood Renewal Unit (NRU) was created out of the recommendations of a major report by the Social Exclusion Unit (SEU) that investigated the problems and potential solutions to deprived neighbourhood and their management. It has a cross departmental strategic responsibility for the ‘national strategy for neighbourhood renewal’. This neighbourhood renewal policy approach in England contains three key elements:

- Local Strategic Partnerships (LSP’s) that aim to provide strategic direction for local regeneration initiatives;
- Neighbourhood Management Schemes (NMS) that operate at a more localised level. They are partnership-based entities giving priority to the needs and concerns of the local community;
- The NDC programme. NDC launched with a Pathfinder programme targeted at the most deprived neighbourhoods of around 4,000 households, each area receiving £50m over 10 years (around Euro 80m) for intensive regeneration in work and enterprise, crime, education and skills, health, housing and the physical environment.

There are a large number of local socio-economic measures currently being implemented, ranging from employment and training programmes to business and start-up development to projects promoting social economy. For example, a large supermarket chain opening up new branches in deprived urban areas has a policy of training and employing people from the local area (Tesco Regeneration Partnerships<sup>2</sup>). A private construction



firm and a local social project in Sheffield joined forces to set up a community business to create jobs and provide training and qualifications (Sheffield Rebuild<sup>3</sup>). Most of the company employees joined with few qualifications and had been unemployed for a long time. The majority were from deprived areas. The company’s renovation and landscaping projects are mainly in areas undergoing urban regeneration. Success has also been recorded in other areas. For example, district partnerships between schools and businesses aim at improving pupils’ career skills and preparing them for vocational training after leaving school (Temple Quay Community Partnership<sup>4</sup>) and neighbourhood-specific schemes promote the founding of businesses which support the social economy (the third sector). Bodies have also been set up to advise these new companies (Economic & Strategic Development Unit, Croydon Council<sup>5</sup>).

Another ‘strand’ of ‘urban’ policy in England is that directed towards ‘Urban regeneration’. In 2002 English Partnerships (the National Urban Regeneration Agency) was reconfigured towards a more direct role in furthering the ‘urban renaissance’ and supporting the housing market. Its primary role is partnering the English RDA’s (Regional Development Agencies) and municipal economic devel-

opment/regeneration and planning departments in the acceleration of regeneration in localities, cities and regions.

In 2003 the „Sustainable Communities Plan“ was implemented. This has its lineage in the Urban White Paper<sup>6</sup> in terms of trying to achieve an urban renaissance, but also utilises a broader conception encompassing urban policy but also governance and sustainability issues. Specifically, the ‘urban policy’ strands outlined here are identified as one feature among several in a panoply of government policies contributing to better neighbourhoods, communities, towns and cities (such as urban design, more effective public and private housing provision).



### Actors

The range of policies and programmes pertaining to ‘urban’/‘neighbourhood’/‘city’ policy is wide. The actors involved are numerous – whether the policy is concerned with encouraging social enterprise or place marketing or joining up public activities in the governance and management of deprived neighbourhoods. It can be stated that the private sector is always sought for its involvement and contributing funds and perceived ‘expertise’. It is possible to argue that there is too much of a focus on wooing the private sector (Sarig 2006) and the importance given to local business elites and the creation of an ‘entrepreneurial social infrastructure’ (Flora et al. 1997) amongst members of disadvantaged communities. On the other hand there does not appear

to be much choice for central, regional and local governments other than adopting such a posture based in giving primacy to economic priorities over social ones. Further key actors are local and city wide third sector stakeholders and local authority key players. The regional government of office and central policy and research units are also often involved.

### The Future

There are two forthcoming initiatives: In 2006 City Regional governance is planned. With that the Government is seeking to amalgamate strategic planning and socio-economic regeneration powers in a new sub regional tier (in English conurbations) based largely upon the 'Northern Way' coordinated approach from North West England. For 2006/2007 a new 'localist' neighbourhood management and governance approach is planned. With that the government is considering the devolution of some municipal competencies down to the neighbourhood level, basing delivery largely upon the NDC model and experience.

English urban policy generally, and neighbourhood focussed policy specifically, has developed a complex

and seemingly ever changing remit and configuration in England during the last 9 years. A major aspect of such a negative observation is that there been grave warnings of the risk of 'partnership fatigue' within targeted regeneration areas (Carley et al. 2000). Furthermore there are ever increasing demands for the inclusion of the private sector and the requirement of communities to become more 'entrepreneurial'. These are possibly, it can be argued, requirements not always conducive to reducing spatially focused multiple deprivation and inequality – the supposed overarching aim of the original 'national strategy report'.

### Bibliography/Literatur

- Berg, L./Braun, E./Meer, J. (2004): National Urban Policies in the European Union. Austria, Belgium, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Ireland, Italy, Luxembourg, Netherlands, Portugal, Spain, Sweden, United Kingdom, Netherlands Ministry of the Interior/ EURICUR.
- Carley, M./Chapman, M./Hastings, A./Kirk, K./Young, R. (2000): Urban Regeneration through Partnership: A Study in Nine Urban Regions in England, Wales and Scotland, Bristol.
- Flora, J./Sharp, J./Flora, C./Newlon, B. (1997): Entrepreneurial Social Infrastructure and Locally Initiated Economic Development, in: Sociological Quarterly, Nr. 38 (4), p. 623–645.
- Peck, J. (1995): Moving and Shaking: Business Elites, State Localism and Urban Privatism, in: Progress in Human Geography, Nr. 19, p. 16–46.
- Great Britain, Social Exclusion Unit (2001): A New Commitment to Neighbourhood Renewal: National Strategy Action Plan, London: The Stationary Office.
- Sarig, E. (2006): Urban Coalitions – Business and Local Government. Paper Presented at Conference „From Critique to Practice in Public Policy Analysis“, Birmingham University 8–10 June 2006.
- Walker, D. (2002): In Praise of Centralism: A Critique of the New Localism Catalyst Working Paper, The Catalyst Forum: London.
- Author:  
**Rob Stevens**  
 MRTPI AIED MHEA  
 Senior Lecturer in Urban and Regional Studies  
 (Urban-Regional Policy, Planning and Regeneration)

Urban and Regional Studies  
 Department  
 Applied Social Science Division  
 Faculty of Development and Society  
 Sheffield Hallam University  
 United Kingdom  
 E-Mail: R.Stevens@shu.ac.uk  
<http://www.shu.ac.uk/schools/sed/stevens.html>  
<http://www.re-urban.com/index.htm>

### Photos/Fotos

- 1: Temple Quay Community Partnership: Volunteers from the businesses helped to clear and prepare the land and turn it into a community park (Lilla Park). Mitarbeiter der am Projekt beteiligten Unternehmen halfen eine Brachfläche zu säubern und in einen Stadteilpark zu verwandeln (Lilla Park). Source/Quelle: BITC – Business in the Community, West of England
- 2: Temple Quay Community Partnership: Children from Hannah Moore primary school visit the offices of the Inland Revenue. Arbeitsplatzbesuch einer Schülergruppe der Hannah Moore Grundschule im Finanzamt. Source/Quelle: BITC – Business in the Community
- 3: Tesco is the largest retailer in the United Kingdom and invests in community renewal in disadvantaged areas. Tesco ist die größte Einzelhandelskette in Großbritannien und investiert auch in Standorte in benachteiligten Stadtteilen. Source/Quelle: Tesco PLC
- 4: The staff of the Tesco store is recruited from the deprived community and benefits from job trainings. Die Belegschaft des Tesco-Marktes wird bevorzugt im benachteiligten Stadtteil rekrutiert. Source/Quelle: Tesco PLC
- 5: Temple Quay Community Partnership: Literacy support from reading buddy volunteers of the involved businesses. The overall aim of the project has been to help raise educational attainment and to motivate and stimulate young people about the world of work. Lernhilfe durch Mitarbeiter der Partnerunternehmen (Reading Buddies). Ziel des Projektes war es, die Unterrichtsleistungen der Schüler zu steigern und sie für die Arbeitswelt zu interessieren. Source/Quelle: BITC – Business in the Community, West of England
- 6: Temple Quay Community Partnership: Students from City Academy Bristol who took part in the Temple Quay Community Partnership programme celebrating their exams. Erfolgreiche Absolventinnen und Absolventen der City Academy Bristol, die an Aktivitäten der Temple Quay Community Partnership teilgenommen haben. Source/Quelle: City Academy Bristol
- 7: Tesco Regeneration Partnerships: Many of employees were previously long-term unemployed and suffered from low levels of basic skills. Viele der Beschäftigten sind ehemalige Langzeitarbeitslose mit häufig nur geringen Schreib- und Lesekenntnissen. Source/Quelle: Tesco PLC
- 8: Temple Quay Community Partnership: A group of students on a workplace visit. Arbeitsplatzbesuch einer Schülergruppe bei einem Partnerunternehmen. Source/Quelle: BITC – Business in the Community, West of England

## Soziale Aktivierung – Eine lokale sozio-ökonomische Offensive in benachteiligten Stadtteilen

### 1. Einleitung

Innenstädte, urbane Gebiete und Wohnviertel sind ein Schwerpunktthema der Innenpolitik – sowohl im positiven Sinne, als Ansatzpunkte von Entwicklung und Fortschritt auf wirtschaftlicher und kultureller Ebene, als auch im negativen Sinne, als Bereiche von Stagnation und Verfall. Seit Ende der 1970er-Jahre wurde im Rahmen der Stadterneuerungspolitik „Bouwen voor de Buurt“ (Bauen für die Viertel) versucht, traditionelle Arbeiterviertel in niederländischen Großstädten sozial, wirtschaftlich und baulich zu sanieren. Für die meisten dieser Stadtteile wirkte sich die Erneuerung der baulichen Strukturen positiv aus, die sozio-ökonomischen Probleme blieben jedoch bestehen. Seit Mitte der 1990er-Jahre wurden umfassende neue Offensivstrategien eingeleitet (z.B. das Programm „Big Cities Policy“). Die Städte hatten die Aufgabe, zusammen mit Anwohnerinnen und Anwohnern sowie privaten Akteuren Langzeit-Sanierungsprogramme zu entwerfen, in denen sie lokale Prioritäten sowohl für die alten Innenstadtbereiche als auch für die in der Nachkriegszeit entstandenen Neubaugebiete festsetzen.

In den Niederlanden fällt die Stadterneuerung, verstanden als integrierte Stadtteilsanierung, die auch die Entwicklung der lokalen Ökonomie einschließt, primär in den Aufgabenbereich der Kommunen und anderer lokaler Akteure wie zum Beispiel Wohnungsbaugesellschaften, institutionelle Investoren, Wohlfahrtsinstitutionen und Vertreter der Zivilgesellschaft. Diese lokalen Koalitionspartner müssen (auf der Grundlage des

als „Poldermodell“<sup>1</sup> bekannten niederländischen Verhandlungsmodells) Programme und Strategien gemeinsam formulieren und umsetzen. Nur dann können sie erfolgreich sein.

Die lokale integrierte sozialpolitische Offensive zur Armutsbekämpfung in benachteiligten Quartieren niederländischer Städte sieht den Auf- und Ausbau weitgehend unabhängiger Steuerungsnetzwerke auf drei Ebenen vor. Auf der ersten Ebene steht eine



sozio-strukturelle Offensive zur Erneuerung und Modernisierung der baulichen Infrastruktur eines Stadtteils aus städtebaulicher und regionaler Perspektive. Auf der zweiten Ebene geht es um eine sozio-kulturelle Offensive, mit der erodierende soziale Infrastrukturen neue Impulse erhalten sollen (Gemeinschaftsbildung, Beziehungen zwischen verschiedenen ethnischen Gruppen und Zusammenle-

ben im Stadtteil). Auf der dritten Ebene sind im Rahmen einer sozio-ökonomischen Offensive Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Lage in den Stadtteilen vorgesehen. Konkret werden den am Programm Teilnehmenden Arbeitsplätze angeboten, in denen sie Qualifikationen erwerben und Berufserfahrung sammeln können.

In diesem Beitrag wird die sozio-ökonomische Offensive näher vorgestellt. Er basiert auf einer Auswertung von Projekten zur so genannten sozialen Aktivierung. Die soziale Aktivierung besteht zum einen aus Initiativen, die in direktem Bezug zum Arbeitsmarkt stehen (und somit auf eine wirtschaftliche Partizipation abzielen), zum anderen aus Maßnahmen zur Förderung der Partizipation in anderen Bereichen (gesellschaftliche Partizipation, sozio-kulturelle Partizipation). Letztere Aktivitäten sind nur indirekt oder gar nicht mit dem Arbeitsmarkt verknüpft (siehe Abb., S. 26).

### 2. Drei Strategien

Die diversen Projekte zur sozialen Aktivierung sind mit ganz unterschiedlichen Handlungs- und Tätigkeitsfeldern verbunden. Sie lassen sich den Bereichen Beschäftigung, Einkommen, Bildung, Lebensqualität und Versorgung zuordnen. Aus Gründen der Übersichtlichkeit wird jedes Projekt samt dazu gehörender Aktivitäten einer der folgenden drei Strategien zugeordnet:

- individuelle Förderstrategie
- instrumentelle Strategie
- marktorientierte Strategie.

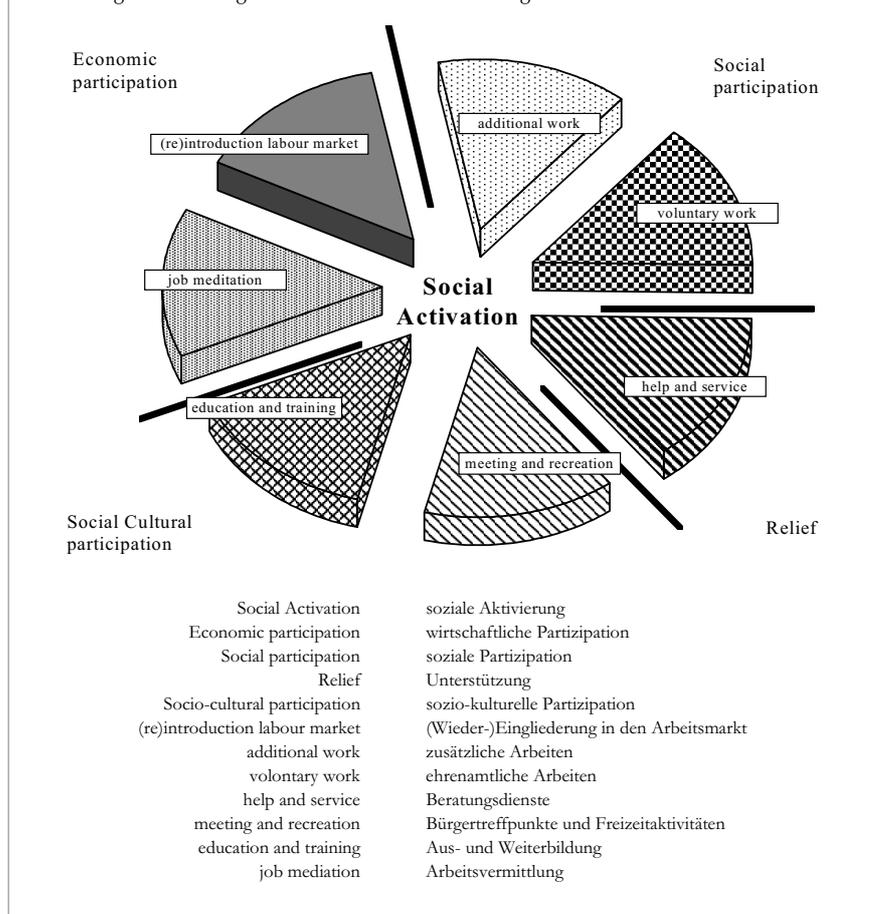
## 2.1 Individuelle Förderstrategie

Diese Strategie ist in erster Linie auf Arbeitslose ausgerichtet. Diese müssen in Programme (Förderwege) vermittelt und in die Lage versetzt werden, in absehbarer Zukunft ehrenamtliche, reguläre oder „zusätzliche“ Arbeiten auszuführen. Kennzeichnend für diese Strategie ist die individuelle Beratung der Arbeitslosen, die zu Einzelfalllösungen führt. Ihre konkreten Ziele bestehen darin, Möglichkeiten zum Sammeln von Berufserfahrung zu schaffen, individuelle Beschäftigungsförderwegpläne zu erarbeiten, Arbeitslose zu „resozialisieren“ und ihnen Schulungs- und Qualifizierungsprogramme sowie Arbeitsvermittlungsdienste und Arbeitsmarktinformationen anzubieten. Die *territoriale* Perspektive spielt auf Projektebene aus zwei Gründen eine Rolle: Erstens fasst sie Stadtteile als den Rahmen auf, in dem Organisationen miteinander kooperieren, und zweitens werden die Projektteilnehmerinnen und -teilnehmer aus den Stadtteilen rekrutiert. Ein Beispiel für diese Strategie ist das Projekt „Het Traject“<sup>2</sup> in Leiden-Noord.

## 2.2 Instrumentelle Strategie

Die zweite Gruppe der Beratungsprojekte im Bereich Beschäftigung und Arbeitsmarkt ist eher instrumenteller Natur. Ausgangspunkt dieser Strategie sind Instrumente zur Arbeitsvermittlung, welche den Kommunalbehörden von der Zentralregierung zur Verfügung gestellt werden. Einige Projekte zielen auch auf die Verbesserung der „sozialen Kompetenzen“ der Teilnehmerinnen und Teilnehmer ab. Bisweilen werden externe Praktikumsstellen angeboten. Nach erfolgreichem Abschluss des ersten Teils eines Projektes werden die daran Teilnehmenden zum Beispiel für Instandsetzungs- oder Aufsichtsarbeiten im Stadtteil eingesetzt. In den hier untersuchten Projekten bezog sich die *territoriale Perspektive* auf die Orte, an denen die „zusätzlichen“ Arbeiten ausgeführt werden. Ein Beispiel für

Abbildung: Tortendiagramm der sozialen Aktivierung



die instrumentelle Strategie ist das Projekt „De Buurtwerk Maatschappij“<sup>3</sup> in Leiden-Noord.

## 2.3 Marktorientierte Strategie

Die Projekte der marktorientierten Strategie unterscheiden sich von jenen der beiden anderen Kategorien dadurch, dass in ihnen die Beschäftigung den Mechanismen des Marktes unterliegt. Ein Beispiel ist das Projekt „Zijl Bedrijven“<sup>4</sup> in der Stadt und Region Leiden mit besonderem Fokus auf Leiden-Noord. Projekte dieser Art dienen der Entwicklung und Herstellung von Produkten; sie knüpfen folglich an das produktive Potenzial der Arbeitslosen an. Es überrascht daher nicht, dass sich diese Projekte zu einem erheblichen Teil über den freien Markt finanzieren. Die in ihnen eingesetzten arbeitsmarktpolitischen Instrumente werden als staatliche Beihilfe zur Begrenzung der hohen Lohnkosten neu gegründeter Unter-

nehmen betrachtet. Langfristiges Ziel ist in der Regel jedoch die finanzielle Unabhängigkeit. Die *territoriale Perspektive* richtet sich ganz überwiegend auf die einzelnen Stadtteile, die die Funktion von „Marktplätzen“ übernehmen. Im Rahmen dieser Projekte werden einzelnen Stadtteilbewohnerinnen und -bewohnern oder Bewohnergruppen Produkte und Dienstleistungen angeboten.

## 3. Paradigmenwechsel: Perspektiven jenseits des Arbeitsmarktes

Die soziale Integration in Bereichen außerhalb des regulären Arbeitsmarktes stellt sich als eine effektive Form der sozialen Integration von Randgruppen dar. Dieser Personenkreis ist sonst von der Arbeitswelt ausgeschlossen, hat kaum eine Chance auf Zugang zum ersten Arbeitsmarkt. Eine Auswertung der Projekte sozialer Aktivierung ergab, dass die Initiativen das Befinden der Teilnehmerinnen

und Teilnehmer deutlich verbessern können, indem sie soziale Ausgrenzung verhindern, neue Formen der Beschäftigung durch Stadterneuerung schaffen sowie Güter und Dienstleistungen bereit stellen, welche die Lebensqualität erhöhen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt scheinen weder die Wirtschaft noch der öffentliche Sektor allein in der Lage, das letztgenannte Ziel zu erfüllen.

In politischer Hinsicht kann die Tatsache, dass einige der sozialen Aktivierungsmaßnahmen nicht mit dem Arbeitsmarkt verknüpft sind, als ein Paradigmenwechsel betrachtet werden. Das wichtigste (und in der Tat einzige) Ziel der sozio-ökonomischen Entwicklungsstrategie bestand in der Förderung und Schaffung von Beschäftigung und damit Einkommen. Es wird jedoch immer deutlicher, dass nicht jedes Individuum den Anforderungen des ersten Arbeitsmarkts genügen kann, und dass Erwerbsarbeit nicht das einzige Mittel zur Sicherung von Gemeinwohl und sozialer Integration ist. Das Problem der sozialen Ausgrenzung und Eingliederung ist eben wesentlich komplexer.



- 1 In den 1990er-Jahren erntete dieses „Modell“ besonders im Ausland Lob und Anerkennung für seinen erfolgreichen unterstützenden Ansatz. In den Jahrzehnten davor war dasselbe System jedoch insbesondere im Inland kritisiert worden. Die Kritik richtete sich gegen die Zähigkeit des Systems, das als umständlich, langsam, schwierig und unproduktiv eingestuft wurde. Das niederländische System lässt sich vom Wesen her als eine langjährige Tradition von Zugeständnissen und Kompromissen beschreiben, die ständig weitergeführt wird und nie abgeschlossen ist. In dieser Hinsicht widerspricht es der mit dem Begriff „Poldermodell“ verbundenen Vorstellung der Gestaltung und Steuerung nach einem vorgefassten Plan. Es gilt mit Recht als ein System, das seit langer Zeit Elemente partizipativer Demokratie aufweist oder zumindest gute Voraussetzungen für die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger bietet.
- 2 „Der Weg“, siehe [www.vrijwilligerswerkwavesleiden.nl](http://www.vrijwilligerswerkwavesleiden.nl)
- 3 „Das Unternehmen Nachbarschaftsarbeit“, siehe: [www.bwm-leiden.nl](http://www.bwm-leiden.nl)
- 4 „Die Zijl-Unternehmen“, siehe [www.dzb.nl](http://www.dzb.nl)

■ Autor:  
[Ton van der Pennen](#)  
 Technische Universität Delft  
 OTB Forschungsinstitut für  
 Wohn-, Stadt- und Mobilitätsstudien  
 Postfach 5030, 2600 GA Delft  
 E-Mail: [Pennen@otb.tudelft.nl](mailto:Pennen@otb.tudelft.nl)

*Fotos*  
 siehe S. 30

## 1. Introduction

Cities, urban districts and neighbourhoods are a central focus of domestic policy – in the positive sense, as bearers of economic and cultural development and progress, as well as in the negative sense, as areas of stagnation and decay. Since the late 1970s, urban renewal policy, known as „Building for the Neighbourhood“, has tried to make traditional working-class districts in large Dutch cities socially, economically and physically „healthy“ again. Most of these neighbourhoods have benefited from physical regeneration, but the socio-economic problems remain. Comprehensive new policy offensives have been initiated since the mid-1990s (e.g. the so-called Big Cities Policy). The cities were expected to formulate their own local priorities for both old inner city areas and districts founded in the post-war period through long-term development programmes which they drafted in conjunction with residents and private players.



In the Netherlands, urban renewal – understood as integrated neighbourhood development and thus including local economic development – is primarily a task for municipalities and other local players such as housing associations, institutional investors, welfare institutions and representatives of civil society. To work successfully, these local coalition partners must reach agreement (through the well known „Dutch Polder Model“<sup>1</sup> of negotiation) on formulation and implementation of programmes and strategies.

The local integrated social policy offensive to combat social deprivation in disadvantaged neighbourhoods of Dutch cities concerns the implementation of relatively independent governance networks along three tracks. The first track is a socio-physical offensive to renew or rehabilitate the physical infrastructure of a neighbourhood from the urban and regional perspective. The second track is a socio-cultural offensive to give new impulses to a deteriorating social infrastructure (community building, inter-ethnic relations and social cohesion). The third track has economic characteristics, creating work while offering participants the chance to acquire skills and gain experience. This article will present this socio-economic offensive, which is based on a review of so-called social activation projects. Social activation can be divided into those activities which are directly linked to the labour market (and are thus concerned with economic participation) and those which stimulate participation in other domains (social participation, socio-

cultural participation). The latter activities are only indirectly or not at all linked to the labour market (Figure 1).

## 2. Three strategies

The activities performed within the various social activation projects are diverse. They deal with the domains of employment, income, education, quality of life and supply. For the sake of clarity, a project and its constituent activities can be categorized under one of three strategies:

- the individual route strategy
- the instrumental strategy
- the market-based strategy

### 2.1 Individual route strategy

This strategy focuses on the unemployed, who must be placed in programmes (routes) and guided in such a way that they are able to perform voluntary, mainstream or „additional“ work in due course. The strategy is characterized by individual consultations with the unemployed which lead to customized solutions. In concrete terms, the aim is to create work experience positions, establish employment route plans for individual jobseekers, „resocialize“ and provide unemployed people with schooling and training programmes, job placement services and information. The *territorial* perspective is relevant on the project level because, firstly, the neighbourhood or district is represented as a framework in which organizations cooperate with one another, and, secondly, the neighbourhood forms the recruitment basis for project participants. This strategy is exemplified by the „Het Traject“<sup>2</sup> project in Leiden-Noord.

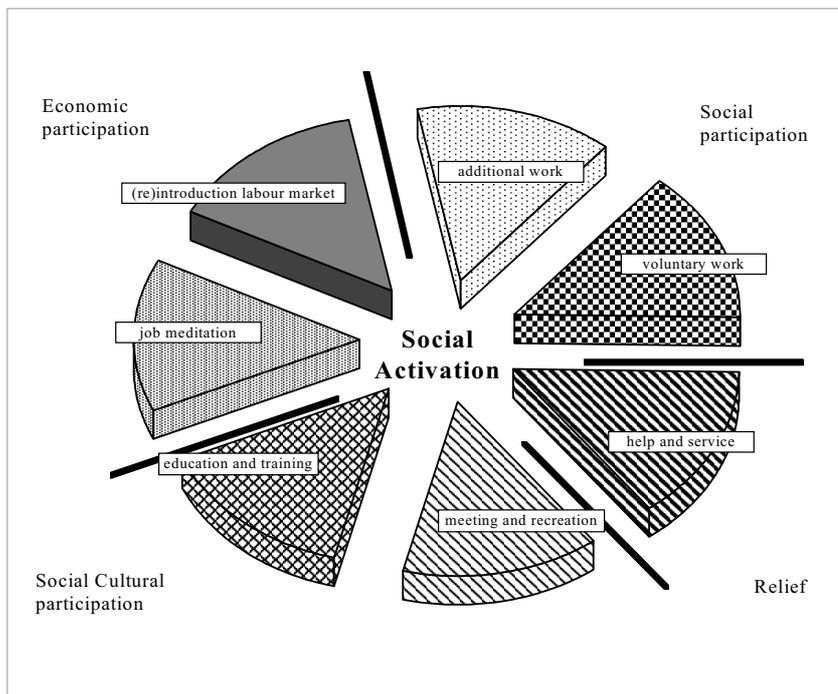
## 2.2 Instrumental strategy

The second group of employment counselling projects is more instrumental in nature. Instruments for helping people into work which are made available to local authorities by central government constitute the point of departure for this strategy. Some projects also focus on improving participants' „social skills“. In some cases external trainee placements are available. Following successful completion of the first part of a project, participants are engaged in areas such as district maintenance or required to perform supervisory tasks. In the projects studied, the *territorial perspective* has been considered in terms of the locations where the „additional“ work is performed. The instrumental strategy is exemplified by the „De Buurtwerk Maatschappij“<sup>3</sup> project in Leiden-Noord.

## 2.3 Market-based strategy

The projects categorized under the market-based strategy are distinguished from those in the other two project groups by the application of the market mechanism to the performance of work. An example is the „Zijl Bedrijven“<sup>4</sup> project in the city and region of Leiden with special focus on Leiden-Noord. Such projects concentrate on products and product development, and hence the productive value of unemployed people. It is therefore unsurprising that a substantial proportion of the funding for each project is obtained from the free market. The labour market instruments employed in these projects are regarded as subsidies which help keep a lid on the initial wage costs of start-up companies. The longer-term objective is usually financial independence. The *territorial perspective* is generally reflected in the form of the neighbourhood as a market place. Activities developed within these projects are based on the provision of products and services to individuals or groups of neighbourhood residents.

Figure 1: Pie chart of social activation



## 3. Paradigm shift: perspectives beyond labour market

Social integration in spheres other than the regular labour market is an effective form of social integration for people who are socially marginalized. Such people are cut off from the world of work and have little chance of accessing the formal labour market. The review of social activation projects has shown that initiatives can play an important role in the well-being of participants by preventing social isolation, creating new forms of employment through urban regeneration processes and also providing goods and services to improve quality of life. Neither the market nor the public sector currently appears able to make adequate provision for the latter target.

In terms of policy, the recognition that some social activation initiatives are not linked to the labour market can be seen as a paradigm shift. The main (indeed only) objective of socio-economic development strategies was stimulating and creating employment and thus income. However, it is be-

coming more and more apparent that not everyone is capable of meeting the demands of the labour market and that labour is not the only way of securing welfare and social integration. The problem of social isolation and social inclusion is more complex.

1 In the 1990s the 'model' received approval and admiration, particularly from abroad, for the way results were achieved, based on support. The same system also received critique, especially on the domestic scale, in the previous decades. The critique was aimed at the viscosity of the system, laborious and slow, sticky and unyielding. The essence of the Dutch system lies in the fact that it is a long standing, steadily evolving, never completed tradition of accommodation and compromise, rather than a 'polder model' which suggests rational design and engineering. The Dutch system can be said to have demonstrated elements of participatory democracy for a long time, or at least to have provided good conditions for citizen participation.

2 „The route“, [www.vrijwilligerswerkwavesleiden.nl](http://www.vrijwilligerswerkwavesleiden.nl)

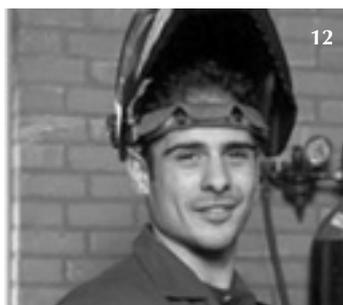
3 „The neighbourhood working company“, [www.bwm-leiden.nl](http://www.bwm-leiden.nl)

4 „The Zijl companies“, [www.dzb.nl](http://www.dzb.nl)

■ Author:

[Ton van der Pennen](#)

Technische Universität Delft  
OTB Forschungsinstitut für Wohn-,  
Stadt- und Mobilitatsstudien  
Postfach 5030, 2600 GA Delft  
E-Mail: [Pennen@otb.tudelft.nl](mailto:Pennen@otb.tudelft.nl)



*Photos/Fotos*

- |   |  |
|---|--|
| <p>1: Participants are engaged in areas such as district maintenance (e.g. craftmans team). Teilnehmer des Beschaftigungsprojektes bei Instandsetzungsarbeiten im Stadtteil. Source/Quelle: De Buurtwerk Maatschappij Leiden (BWM)</p> <p>2: Office of the Vrijwilligerswerk in Leiden. Büro des Freiwilligenwerks in Leiden. Source/Quelle: Vrijwilligerswerk Leiden</p> <p>3: Bicycle repair shop. Radwerkstatt. Source/Quelle: De Buurtwerk Maatschappij Leiden</p> <p>4: Printing and graphic works of the 'Zijl companies' project. Grafisches Zentrum des Projekts „De Zijl Bedrijven“. Source/Quelle: De Zijl Bedrijven Leiden</p> <p>5: Second hand shop. Second Hand Laden. Source/Quelle: De Buurtwerk Maatschappij Leiden</p> <p>6: The „Vrijwilligerswerk Leiden“ supports the work of local volunteer organisations. Das Vrijwilligerswerk Leiden unterstützt die Arbeit von ehrenamtlichen Organisationen im Quartier. Source/Quelle: Vrijwilligerswerk Leiden</p> | <p>7: Team of the district service performing supervisory tasks. Team des Stadtteilservice unterwegs im Quartier. Source/Quelle: De Buurtwerk Maatschappij Leiden</p> <p>8: Printing and graphic works of the 'Zijl companies' project. Grafisches Zentrum des Projekts DZB. Source/Quelle: De Zijl Bedrijven Leiden</p> <p>9: Bicycle repair shop. Radwerkstatt. Source/Quelle: De Buurtwerk Maatschappij Leiden</p> <p>10: Second-Hand store run by local inhabitants. Von Bewohnern gefuhrter Gebrauchtgutladen. Source/Quelle: De Buurtwerk Maatschappij Leiden</p> <p>11: Confectionery of the 'Zijl companies' project. Konfiserie des Projekts „De Zijl Bedrijven“. Source/Quelle: De Zijl Bedrijven Leiden</p> <p>12: Metal workshop of the 'Zijl companies' project. Metallwerkstatt des Projekts „De Zijl Bedrijven“. Source/Quelle: De Zijl Bedrijven Leiden</p> |
|---|--|

Das Thema „Lokale Ökonomie“ spielt im Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ eine große Rolle ([www.sozialestadt.de](http://www.sozialestadt.de)). Wegbrechen der lokale Wirtschafts- und Versorgungsstrukturen, hohe (Jugend-)Arbeitslosigkeit und ein unzureichendes Qualifikationsniveau von Arbeitssuchenden zählen hierzulande zu den größten Problemen in benachteiligten Stadtteilen. Dementsprechend wird im „Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative ‚Soziale Stadt‘“, der als Orientierungshilfe für die Programmumsetzung dient, dem Handlungsfeld „Lokale Wirtschaft, Arbeit und Beschäftigung“ große Bedeutung beigemessen (vgl. ARGEBAU 2000 und 2005). Danach ist es ein Ziel des Programms, lokale Unternehmen zu sichern und zu stärken, Existenzgründungen zu fördern, das Angebot lokaler Arbeits- und Beschäftigungsmöglichkeiten auszubauen, Arbeitsuchende zu qualifizieren und deren Zugangschancen zum Arbeitsmarkt zu verbessern sowie entsprechende Beratungs- und Vermittlungsleistungen anzubieten. In Quartieren, in denen kaum mit der Entwicklung einer privat getragenen lokalen Wirtschaftsstruktur zu rechnen ist, sollen staatlich subventionierte Unternehmen der „Sozialen Ökonomie“ eine wichtige Rolle spielen (vgl. ARGEBAU 2005: 6 f.). Außerdem betont der Leitfaden, wie wichtig Beteiligungsprozesse, „Aktivierung örtlicher Potenziale“, „Hilfe zur Selbsthilfe“ und die Einrichtung eines Quartiermanagements zur Vernetzung von Akteuren und Handlungsfeldern sind, damit die Stadtteile „schrittweise wieder als Gemeinwesen funktionieren“ (ARGEBAU 2005: 5 ff.).

In der Umsetzungspraxis reichen die Ansätze von „lediglich“ kleinräumig zugeschnittenen Maßnahmen der kommunalen Wirtschaftsförderung bis hin zur komplexen Förderung von – auch nicht-monetärer – lokaler Wertschöpfung und des Gemeinwesens im Umfeld von Quartiermanagement (vgl. Franke/Grimm 2002). Sicherlich sind solche Unterschiede auch der jeweiligen Situation in den einzelnen Quartieren geschuldet. Insgesamt gesehen ist jedoch nicht von der Hand zu weisen, dass vielerorts noch eine Diskrepanz zwischen Problemdruck und dem Stellenwert von „Lokaler Ökonomie“ besteht (vgl. Difu 2003: 105; BBR/IfS 2004: 170). Es ist also zu prüfen, wie Ansätze „Lokaler Ökonomie“ in einigen Gebieten nachdrücklicher verfolgt und auch stärker mit anderen Handlungsfeldern der Sozialen Stadt – beispielsweise dem baulichen Bereich – verzahnt werden können.

Eine zunehmende Rolle spielen Ansätze zur Förderung ethnischer Ökonomie. Mit ihnen soll auf die besonderen Probleme von Migrantenbetrieben reagiert werden. Diese stärken einerseits die lokale Gewerbe- und Nahversorgungsstruktur, weisen andererseits in hohem Maße Fluktuationen und Insolvenzen auf. Ethnischen Unternehmerinnen und Unternehmern mangelt es häufig weniger an Sprachkenntnissen als an kaufmännischem Know-how und planvollem Vorgehen (ifm 2005). Um ethnische Ökonomie nachhaltig zu stärken, bedarf es daher noch mehr als in anderen Bereichen „Lokaler Ökonomie“ spezieller Beratungs- und Betreuungsangebote – nicht nur zur Gründungsförderung, sondern vor allem

zur Stabilisierung des laufenden Wirtschaftsbetriebs, beispielsweise im Rahmen von Coaching. Nötig sind zudem Maßnahmen, um die Akzeptanz ethnischer Ökonomie in Verwaltung und Öffentlichkeit zu fördern; dort sind ihre positiven wirtschaftlichen und sozialen Effekte für den Stadtteil häufig noch zu wenig bekannt (vgl. Schuleri-Hartje et al. 2005).

Ein theoretisches „Idealmodell Lokale Ökonomie“ muss in der Realität entsprechend der jeweiligen Gebietsspezifika modifiziert werden, sodass es nirgendwo „eins zu eins“ umgesetzt wird. So zeigt die Projektlandschaft in den bundesweit mittlerweile rund 390 Soziale-Stadt-Programmgebieten, dass es viele gute Beispiele für die Umsetzung zumindest von Teilbereichen gibt. Im Folgenden werden für die vier Kernbereiche „Lokaler Ökonomie“ (vgl. den Beitrag „Lokale Ökonomie in benachteiligten Stadtteilen“ in diesem Heft) Beispiele aufgezeigt, die im Sinne von „Good Practice“ auch jenseits ihrer spezifischen Gebietseinbettung übertragbare Qualitäten aufweisen:

- **Unternehmensentwicklung und Existenzgründungen:** Das **Büro für Wirtschaftsentwicklung (BfW)** der EG DU Entwicklungsgesellschaft Duisburg mbH im Stadtteil Marxloh (später auch in Hochfeld und Bruckhausen) hat die Aufgaben, die Beschäftigungs- und Versorgungssituation im Gebiet zu verbessern, Abwanderungen und Kaufkraftabflüsse zu stoppen sowie die Identifikation von Bewohnerschaft und Gewerbetreibenden mit „ihrem“ Stadtteil zu stärken.



Im Mittelpunkt der Arbeit stehen Beratungsangebote für Existenzgründerinnen und -gründer und für lokale Betriebe (unter anderem hinsichtlich Klärung von Standortfragen, Überprüfung von Unternehmenskonzepten, Finanzierungsmöglichkeiten) sowie die Initiierung von Kooperationsstrukturen zwischen „deutschen“ und „nicht-deutschen“ Unternehmen wie zwischen solchen ethnischer Ökonomie. Im Rahmen lokaler Unternehmerstammtische werden Handlungsstrategien entwickelt, mit denen sich die Unternehmensstruktur vor Ort stärken lässt. Neben *empowerment* und Qualifizierung von Unternehmerinnen und Unternehmern werden so selbst tragende Strukturen im Stadtteil aufgebaut, die auch Impulse für andere Aspekte der Stadtteilentwicklung setzen. Das BfW arbeitet intensiv mit dem lokalen Quartiermanagement zusammen<sup>1</sup>.

- **Beschäftigung und Qualifizierung:** Im Programmbereich Leipziger Osten kümmert sich eine **Beauftragte für Beschäftigungsentwicklung** vor allem um personenbezogene Beschäftigungsförderung. In Zusammenarbeit mit Unternehmen sucht sie nach neuen Arbeits- und Ausbildungsmöglichkeiten im Quartier sowie nach Finanzierungspartnern für die Qualifizierung potenzieller Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer; sie entwickelt Beschäftigungsprojekte im zweiten Arbeitsmarkt, unterstützt

lokale Unternehmen bei der Personalgewinnung und -entwicklung, informiert Schulabgängerinnen und -abgänger sowie deren Lehrkräfte und Eltern über aktuelle Anforderungen in der Berufsausbildung, zeigt Fördermöglichkeiten für Existenzgründungen auf und arbeitet Konzepte zur Integration von Migrantinnen und Migranten in den Arbeitsmarkt aus. Die starke Vernetzung der Beauftragten für Beschäftigungsentwicklung mit verschiedenen Verwaltungsbereichen, dem Stadtteilmanagement und Partnern aus dem Wirtschaftsbereich (z.B. Arbeitsagentur, Kammern) spiegelt den integrativen Charakter dieses Ansatzes wider<sup>2</sup>.



- **Dritter Sektor oder Soziale Ökonomie/Gemeinwesenökonomie:**

Die **Stadtteilgenossenschaft Wedding für wohnortnahe Dienstleistungen e.G.** in Berlin-Wedding (Sparrplatz/Sprengelkiez) wurde im Herbst 2000 gegründet, um etwas gegen die hohe Dauerarbeitslosigkeit im Quartier zu tun. Aufgebaut wurde ein Dienstleistungsverbund, der unter anderem individuell angepasste Arbeitsplätze für Langzeitarbeitslose schafft, das lokale Gewerbe stärkt, soziale Projekte generiert und damit allgemein die Lebensqualität im Stadtteil sowie das Gebiets-



image verbessert. Das lokale Gewerbe profitiert vom Austausch von Waren und Dienstleistungen sowie von einem stabilen Kundenkreis. Das Unternehmenskonzept orientiert sich an den ökonomischen Potenzialen des Quartiers (z.B. den Qualifikationen und Fähigkeiten der Arbeitslosen) und dem Know-how des lokalen Gewerbes. Die Stadtteilgenossenschaft arbeitet nach den Prinzipien von Selbsthilfe, Selbstverantwortung und Selbstorganisation und ist als privatwirtschaftliches Unternehmen Eigentum der Mitglieder<sup>3</sup>.

- **Teile der informellen Ökonomie:** Mit dem im November 2001 ins Leben gerufenen **Talent-Tausch-Ring „Nachbarschaftshilfe am und um den Aschenberg“** in Fulda



wird versucht, die Kluft zwischen steigendem Bedarf an alltäglichen Dienstleistungen (z.B. Erledigungen von Einkäufen, Hilfe in Haus und Garten, Schreibarbeiten) und der mangelnden Kaufkraft der Quartiersbevölkerung zu überbrücken. Unter dem Motto „Wer tauscht, gewinnt“ werden diese Dienstleistungen mittlerweile von Menschen in ganz Fulda und Umgebung angeboten, die im Gegenzug andere Leistungen erhalten. Mit dem Projekt sollen die Lebensqualität durch aktive Nachbarschaftshilfe erhöht, Menschen mit Migrationshintergrund besser integriert und das Selbstwertgefühl der am Tausch-Ring Teilnehmenden gesteigert werden<sup>4</sup>.

Ansätze „Lokaler Ökonomie“ – dies zeigen die Beispiele anschaulich – meinen mehr als quartiersbezogene Wirtschaftsförderung und sind komplexer als rein sektorales Vorgehen. Aus Sicht der Bundestransferstelle Soziale Stadt zeichnen sich einige grundlegende Eckpunkte ab, mit denen sich „Lokale Ökonomie“ in benachteiligten Stadtteilen stärken lässt:

- Orientierung an *lokalen* Ressourcen und Bedarfen, Aufbau des hierfür erforderlichen Bestandswissens,
- Konzeptentwicklung nicht *für*, sondern *mit* lokalen Akteuren (Berücksichtigung von Sprache, Kultur usw.),
- Vermittlung zwischen formal-institutioneller Welt (Anträge, Fördermöglichkeiten usw.) und Quartier,
- Ausweitung des Verständnisses von „Lokaler Ökonomie“ über rein monetäre Ansätze hinaus in Richtung Gemeinwesenentwicklung,
- Einbettung in einen Gesamtansatz integrativer Quartiersentwicklung (z.B. Einbeziehung von Schulen); enge Kooperation mit Stadtteilbüros,
- Beteiligung von Wirtschaftsakteuren (z.B. des Amtes für Wirtschaftsförderung) an ressortübergreifenden Arbeitsgremien auf Verwaltungsebene; Einbeziehung von Kreditinstituten in die Quartiersentwicklung.

1 [www.sozialestadt.de/praxisdatenbank/suche/ausgabe.php?id=42](http://www.sozialestadt.de/praxisdatenbank/suche/ausgabe.php?id=42)

2 [www.leipziger-osten.de/page.htm?node\\_id=2004225115301959125](http://www.leipziger-osten.de/page.htm?node_id=2004225115301959125)

3 [www.stadtteilgenossenschaft-wedding.de](http://www.stadtteilgenossenschaft-wedding.de)

4 [www.sozialestadt.de/praxisdatenbank/suche/ausgabe.php?id=320](http://www.sozialestadt.de/praxisdatenbank/suche/ausgabe.php?id=320) und <http://talent-tausch-ring-fulda.de/>

## Bibliography/Literatur

ARGEBAU – Bauministerkonferenz. Konferenz der für Städtebau, Bau- und Wohnungswesen zuständigen Minister und Senatoren der Länder (Hrsg.) (2005): Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“, Stand: 29. August 2005.

ARGEBAU – Ausschuss für Bauwesen und Städtebau und Ausschuss für Wohnungswesen (Hrsg.) (2000): Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“. Zweite Fassung, Stand 1. März 2000. Abgedruckt in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): Programmgrundlagen, Berlin, S. 32 (Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt, Bd. 3).

BBR/lfS – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.) (2004): Die Soziale Stadt. Ergebnisse der Zwischenevaluierung, Bewertung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ nach vier Jahren Programmlaufzeit, Berlin (Bearbeiter: Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH – lfS).

Difu – Deutsches Institut für Urbanistik im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.) (2003): Strategien für die Soziale Stadt. Erfahrungen und Perspektiven – Umsetzung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“. Bericht der Programmbegleitung, Berlin.

Franke, Thomas, und Gaby Grimm (2002): Quartiermanagement: Systematisierung und Begriffsbestimmung, in: Bertelsmann Stiftung, Hans-Böckler-Stiftung und KGSt (Hrsg.) (2002): Netzwerk: Kommunen der Zukunft, Hannover.

Ifm – Institut für Mittelstandsforschung, Universität Mannheim (2005): Die Bedeutung der ethnischen Ökonomie in Deutschland. Push- und Pull-Faktoren für Unternehmensgründungen ausländischer und ausländischstämmiger Mitbürger. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, Darmstadt.

Schuleri-Hartje, Ulla, Holger Floeting und Bettina Reimann (2005): Ethnische Ökonomie. Integrationsfaktor und Integrationsmaßstab, Darmstadt.

### ■ Autorin/Autoren:

Thomas Franke,  
Bettina Reimann,  
Wolf-Christian Strauss,

Difu

E-Mail: [franke@difu.de](mailto:franke@difu.de)  
[reimann@difu.de](mailto:reimann@difu.de)  
[strauss@difu.de](mailto:strauss@difu.de)

### Fotos

siehe S. 36

The topic of „local economy“ plays an important role in Germany’s federal-*Länder* programme „Districts With Special Development Needs – the Socially Integrative City“ ([www.sozialestadt.de](http://www.sozialestadt.de)). In this country the biggest problems facing disadvantaged city districts are the erosion of local economic structures and supply infrastructures, high (youth) unemployment and the insufficient level of qualification among jobseekers. Therefore much attention is paid to „local business, labour and employment“ in the Guideline for Implementation of the Joint Socially Integrative City Initiative, which serves as orientation for programme implementation (cf. ARGEBAU 2000 and 2005). The guideline states that it is a programme objective to safeguard and bolster local businesses, to promote start-ups, to expand the range of local employment opportunities, to train jobseekers and improve their chances on the labour market and to provide advice and job placement services. Neighbourhoods which are unlikely to be able to count on private investment in their local economy require fostering in the shape of state-subsidized „social economy“ companies (cf. ARGEBAU 2005: 6 f.). The guideline also stresses the importance of participation, „harnessing local potential“, „helping people to help themselves“ and the establishment of a neighbourhood management system to network players and fields of activity so that urban districts can gradually begin to „once again function as independent communities“ (ARGEBAU 2005: 5 ff.).

In practice, approaches range from „just“ small-scale municipal business

promotion measures to multi-layered promotion of local value-added activities (including non-monetary) and of the idea of community as part of neighbourhood management (cf. Franke/Grimm 2002). Of course, the broadness of the scope of approaches is a direct result of the differing actual situations in the respective neighbourhoods. However, it is undeniable that in many places there is a discrepancy between the amount of pressure on a neighbourhood and the status local economy is afforded there (cf. Difu 2003: 105; BBR/IfS 2004: 170). Efforts must be made to ascertain how local economy approaches can be pursued more intensively in certain areas and interlocked more securely with other Socially Integrative City fields of activity such as construction.

Promotion of the „ethnic economy“ is becoming more significant. Such efforts are directed towards the specific problems of immigrant businesses, which have a positive effect on local trade and supply structures but experience a high degree of fluctuation and often end in bankruptcy. Ethnic entrepreneurs often suffer more from lack of business know-how and planning strategies than from language difficulties (ifm 2005). The ethnic economy requires more specific advice and support than other local economy fields in order to ensure its sustainability. This does not only apply to start-ups; other measures such as coaching are necessary to stabilize ongoing economic activity. Also crucial are measures to increase the acceptance of the ethnic economy in administrative bodies and among the general public. These two domains are often insufficiently aware of its

economic and social potential (cf. Schuleri-Hartje et al. 2005).

A theoretical ideal local economy model must be modified to reflect the actual situation on the ground before it can be put into practice. It will not be implemented one-to-one in any of the programme areas. A look at the Socially Integrative City projects now being implemented in around 390 programme areas across Germany reveals many good examples of implementation of at least parts of the programme. The following describes „good practice“ examples within the four core local economy fields (see the article on „Local Economy in Disadvantaged Urban Districts“ in this issue) which demonstrate universal qualities and could be transferred to other programme areas.

- **Corporate development and start-ups:** The Office for Economic Development (BfW) at Duisburg Development Corporation (EG DU) in Duisburg’s Marxloh district (the organization now has additional projects in Hochfeld and Bruckhausen) was charged with improving the district’s employment situation and supply infrastructure, combating depopulation



and weakening of purchasing power and encouraging residents and entrepreneurs to identify more closely with „their“ district. BfW's work focuses around advice for start-ups and local businesses – it answers questions on locations and examines business plans and financing options – and forging cooperative links between „German“ and „non-German“ companies and among ethnic businesses. It organizes informal discussions where local entrepreneurs can develop practical strategies for strengthening neighbourhood business structures. Not only does the office's work empower and train entrepreneurs, it also helps set up self-supporting structures in the district which provide an impetus for other aspects of urban district development. BfW works closely with local neighbourhood management<sup>1</sup>.

- **Employment and training:** In the Leipziger Osten programme area an **employment development commissioner** is tackling employment promotion at the level of individuals. She is cooperating with companies to develop new work and training options in the neighbourhood and find new partners to finance training of potential employees. She develops employment projects in the „second labour market“, helps local businesses recruit and further the potential of their employees, updates school leavers, teachers and parents on the latest vocational training requirements, identifies sources of support for start-ups



and designs concepts for integrating immigrants into the labour market. The integrative nature of this approach is reflected in the strong links between the employment development commissioner and various administrative areas, district management and economic partners (e.g. labour agencies, trade associations)<sup>2</sup>.

- **„Third sector“ or social economy / community economy:** The **Stadtteilgenossenschaft Wedding für wohnortnahe Dienstleistungen e.G.** (a district cooperative for services close to home) in the Berlin borough of Wedding (specifically Sparrplatz/Sprengelkiez) was



founded in autumn 2000 with the mission of doing something about the high long-term unemployment in the local area. A service network was set up which, among other things, creates jobs ideally suited to the long-term unemployed, strengthens local trade, initiates social projects and thus achieves general improvement to

both the district's quality of life and its image. Local trade benefits from the exchange of goods and services and from a stable client base. The organization's business plan is guided by the economic potential of the neighbourhood (e.g. the qualifications and skills of the unemployed people living there) and the know-how of local businesses. The neighbourhood cooperative functions according to principles of self-help, self-organization and personal responsibility. It is a private enterprise and thus owned by its members<sup>3</sup>.



- **Informal economy:** The **Talent-Tausch-Ring (Talent Exchange Circle)** „Nachbarschaftshilfe am und um den Aschenberg“ (neighbourly assistance in and around Aschenberg) in Fulda, which was set up in November 2001, is an attempt to bridge the gap between residents' growing need for assistance with daily activities (shopping, housework, gardening, writing letters, etc.) and their limited purchasing power. Now people across Fulda and the surrounding area offer their services in exchange for other services. The project aims to improve quality of life through ac-



tive neighbourly assistance, to better integrate immigrant families and to boost the self-esteem of circle members<sup>4</sup>.

These examples clearly illustrate that local economy approaches are more than simple neighbourhood economic promotion and are more complex than purely sector-specific approaches. The national Socially Integrative City Exchange (*Bundestransferstelle*) has identified the following cornerstones for strengthening the idea of „local economy“ in disadvantaged urban districts:

- a focus on *local* resources and requirements and gathering of relevant information and knowledge to orient activity towards these;
- concept development not *for* but *with* local players, taking linguistic and cultural issues, etc. into account;
- mediation between the formal, institutional world of applications, subsidy options, etc. and the neighbourhood itself;
- expansion of the perception of „local economy“ beyond purely monetary ideas towards community development;
- incorporation of action in an holistic approach to neighbourhood development (e.g. getting schools involved), close collaboration with district offices;
- participation of economic players (such as the business promotion office) in interdepartmental committees within the local administration and involvement of banks in neighbourhood development.

- Authors:  
[Thomas Franke](#),  
[Bettina Reimann](#),  
[Wolf-Christian Strauss](#), Difu  
 E-Mail: [franke@difu.de](mailto:franke@difu.de)  
[reimann@difu.de](mailto:reimann@difu.de)  
[strauss@difu.de](mailto:strauss@difu.de)

### Bibliography

cf. p. 33

### Pictures/Fotos

- 1: Opening of the new office of the 'district cooperative for services close to home'. Eröffnung der neuen Geschäftsräume der Stadtteilgenossenschaft Wedding. Source/Quelle: Stadtteilgenossenschaft Wedding für wohnortnahe Dienstleistungen e.G.
- 2: Employment development commissioner is tackling employment promotion. Beratung für Unternehmen im Quartier. Source/Quelle: Holger Staniok, Leipzig
- 3: Office for Economic Development (BfW) at Duisburg Development Corporation (EG DU) in Duisburg's Marxloh district. Büro für Wirtschaftsentwicklung der EG DU Entwicklungsgesellschaft Duisburg mbH im Stadtteil Marxloh. Source/Quelle: EG DU Entwicklungsgesellschaft Duisburg mbh
- 4 Talent Exchange Circle logo. Logo des Fuldaer Talent-Tausch-Rings. Source/Quelle: Talent-Tausch-Ring Fulda Aschenberg
- 5 BfW's (Office for Economic Development) work focuses around advice for start-ups and local businesses. Im Mittelpunkt der Arbeit des BfW stehen Beratungsangebote für Existenzgründerinnen und -gründer und für lokale Betriebe. Source/Quelle: EG DU Entwicklungsgesellschaft Duisburg mbh
- 6 Meeting of the 'Forum Leipziger Osten' on support for small and medium-sized enterprises. Sitzung des Forums Leipziger Osten zum Thema Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen. Source/Quelle: Andreas Kaufmann
- 7 Meeting of the 'Forum Leipziger Osten' on support for small and medium-sized enterprises. Sitzung des Forums Leipziger Osten. Thema: Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen. Source/Quelle: Andreas Kaufmann
- 8, 9 The district cooperative for services emerged from an employment project and is now a master craftsman business (painter, varnisher, electrician) employing a staff of six. Die aus einem Beschäftigungsprojekt hervorgegangene Genossenschaft ist heute ein leistungsfähiger Meisterbetrieb für Maler, Lackierer und Elektrotechnik mit sechs Beschäftigten. Source/Quelle: Stadtteilgenossenschaft Wedding für wohnortnahe Dienstleistungen e.G.
- 10 Tenants club in the estate Fulda Aschenberg. Mietertreff der Aussiedlerberatung in Fulda Aschenberg. Source/Quelle: Aussiedlerberatung Fulda

1 [www.sozialestadt.de/praxisdatenbank/suche/ausgabe.php?id=42](http://www.sozialestadt.de/praxisdatenbank/suche/ausgabe.php?id=42)

2 [www.leipziger-osten.de/page.htm?node\\_id=2004225115301959125](http://www.leipziger-osten.de/page.htm?node_id=2004225115301959125)

3 [www.stadtteilgenossenschaft-wedding.de](http://www.stadtteilgenossenschaft-wedding.de)

4 [www.sozialestadt.de/praxisdatenbank/suche/ausgabe.php?id=320](http://www.sozialestadt.de/praxisdatenbank/suche/ausgabe.php?id=320) and <http://talent-tausch-ring-fulda.de/>