

Uwe Neumann, Lutz Trettin und
Christoph M. Schmidt

Förderung der Lokalen Ökonomie

Fallstudie im Rahmen der Evaluation
des Programms Soziale Stadt NRW

Heft 84

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Vorstand:

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt (Präsident),
Prof. Dr. Thomas K. Bauer (Vizepräsident)
Prof. Dr. Wim Kösters

Verwaltungsrat:

Dr. Eberhard Heinke (Vorsitzender);
Manfred Breuer; Dr. Henning Osthues-Albrecht; Reinhold Schulte
(stellv. Vorsitzende);
Dr. Hans Georg Fabritius; Prof. Dr. Justus Haucap, Hans Jürgen Kerkhoff;
Dr. Thomas Köster; Dr. Thomas A. Lange; Martin Lehmann-Stanislawski;
Andreas Meyer-Lauber; Hermann Rappen; Reinhard Schulz; Dr. Michael N.
Wappelhorst

Forschungsbeirat:

Prof. Dr. Claudia M. Buch; Prof. Michael C. Burda, Ph.D.; Prof. Dr. Lars P. Feld;
Prof. Dr. Stefan Felder; Prof. Nicola Fuchs-Schündeln, Ph.D.; Prof. Timo Goeschl,
Ph.D.; Prof. Dr. Justus Haucap; Prof. Dr. Kai Konrad; Prof. Dr. Wolfgang Leininger;
Prof. Regina T. Riphahn, Ph.D.

Ehrenmitglieder des RWI

Heinrich Frommknecht, Prof. Dr. Paul Klemmer †, Dr. Dietmar Kuhnt

RWI : Schriften Heft 84

Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, Ph.D.
Redaktionelle Bearbeitung: Joachim Schmidt

Uwe Neumann, Lutz Trettin und
Christoph M. Schmidt

Förderung der Lokalen Ökonomie

RWI : Schriften

Heft 84

Uwe Neumann, Lutz Trettin und Christoph M. Schmidt

Förderung der Lokalen Ökonomie

Fallstudie im Rahmen der Evaluation des Programms
Soziale Stadt NRW



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten

© 2013 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0720-7212

ISBN 978-3-428-14158-6 (Print)

ISBN 978-3-428-54158-4 (E-Book)

ISBN 978-3-428-84158-5 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Seit den 1990er Jahren findet im Rahmen von Programmen zur Revitalisierung städtischer Gebiete eine kleinräumige Bündelung verschiedener Fördermaßnahmen statt, die die traditionellen städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen ergänzen. Eine besondere Bedeutung wird dabei im Bund-Länder-Programm Soziale Stadt der Förderung der Lokalen Ökonomie beigemessen. Zum Spektrum der Instrumente, die bei der Förderung der Lokalen Ökonomie zum Einsatz kommen, gehören diverse Ansätze der regionalen Wirtschaftsförderung, wie z.B. die Unterstützung von Existenzgründungen, Beratungsangebote und die Bildung von Netzwerken. Der Erfolg dieser Maßnahmen ist jedoch keineswegs garantiert und an Erfolgsnachweisen mangelt es vielfach noch. So liegen auch über erfolgreiche Strategien und bisher erzielte Wirkungen der neuen Ansätze zur Förderung der Lokalen Ökonomie erst wenige Kenntnisse vor.

Das RWI wurde vor diesem Hintergrund im Rahmen der Evaluation des Programms Soziale Stadt NRW vom Städtenetz Soziale Stadt NRW damit beauftragt, erstmals eine systematische Bestandsaufnahme der Strategien, des Stands der Programmumsetzung und eine Überprüfung der Zielerreichung von Maßnahmen zur Förderung der Lokalen Ökonomie vorzunehmen. Bei der vorliegenden Arbeit handelt es sich um eine redaktionell überarbeitete und an einigen Stellen aktualisierte Version der Studie. Der Abschluss der Forschungsarbeiten (2007) liegt nun schon mehrere Jahre zurück. Da die Studie aber einen umfassenden Einblick in die Förderpolitik mit Bezug zu Regionen sowie kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) gibt und in diesem Sinne weiter aktuell ist, soll dieser Beitrag die Ergebnisse in ihrer Gesamtheit zugänglich machen.

Die Untersuchung richtet ihren Fokus auf die drei Strategieschwerpunkte „Abbau des Leerstands im Einzelhandel“, „Existenzgründung“ und „Unternehmensvernetzung und -beratung“. Sie konzentriert sich auf Fallbeispiele aus sechs Programmgebieten der Städte Düsseldorf, Duisburg, Gelsenkirchen, Essen, Oberhausen und Wuppertal. Die Studie zeigt auf, dass zur Findung einer erfolgreichen Förderstrategie eine sehr fundierte Analyse von

Standortstärken und -schwächen erforderlich ist. Oftmals bedarf es innerhalb der Stadt zunächst einer Konsensfindung über mögliche Förderziele. Wie die hier betrachteten Fallbeispiele verdeutlichen, kann eine sorgfältig auf die vorhandenen Rahmenbedingungen abgestimmte Förderung der Lokalen Ökonomie den nachhaltigen Erfolg von Stadterneuerungsmaßnahmen mit verhältnismäßig geringem Mittelaufwand unterstützen. Die vorliegenden Ergebnisse sollen als Anregung dazu verstanden werden, Maßnahmen zur Stadtentwicklung auch in Zukunft einer systematischen Erfolgskontrolle zu unterziehen, um weitere Erfahrungswerte über einen erfolgreichen und weniger erfolgreichen Einsatz öffentlicher Gelder zu gewinnen.

Das Autorenteam dankt allen Ansprechpartnern, die bei der Bearbeitung des Projekts Unterstützung geleistet haben, insbesondere der Steuerungsgruppe der Fallstudie. Ihr gehörten Vertreter aus den beteiligten Programmstädten, dem Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes NRW, dem Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes NRW und des Städtenetzes Soziale Stadt NRW an. Besonderer Dank gilt unseren Ansprechpartnerinnen beim Städtennetz Soziale Stadt NRW, Margarete Meyer und Hedwig Drehsen. Schließlich gilt unser Dank den Mitarbeitern des RWI, Rüdiger Budde, Prof. Dr. Jochen Kluge, Daniel Gromotka, Anette Hermanowski, Lionita Krepstakies, Claudia Lohkamp, Lutz Morgenroth, Julia Olszewska, Magdalena Stroka, Marlies Tepaß, Manuel Waitzmann, Gregor Werkle, Hartmut Westram und Dirk Zeitz.

Essen, März 2013

Rheinisch-Westfälisches Institut
für Wirtschaftsforschung

Christoph M. Schmidt

Inhaltsverzeichnis

Problemstellung, Methode und Aufbau der Untersuchung	19
1. Einleitung	19
2. Problemstellung	21
3. Aufgaben der Fallstudie	21
4. Methodisches Vorgehen	22

Erstes Kapitel

Ansatzpunkte, Ziele und Wirkungen stadtteilökonomischer Förderstrategien. .	24
1. Lokale Ökonomie als neues Handlungsfeld der Stadterneuerung	24
2. Räumliche Entwicklung von Einzelhandel und ethnischer Ökonomie. .	29
3. Netzwerke und Sozialkapital	33
4. Existenzgründungen und Unternehmensnetzwerke.	36
4.1 Gründungsformen, -phasen und Erfolgsfaktoren	36
4.2 Netzwerke und Gründungserfolg	38
4.3 Gründungsaktivitäten in räumlicher Perspektive	39
5. Ansatzpunkte für die Förderung der Lokalen Ökonomie.	43

Zweites Kapitel

Praxiserfahrungen: Erkenntnisse aus Begleitforschungen	47
1. Untersuchungen zum Bund-Länder-Programm Soziale Stadt	47
2. Internationale Erfahrungen	50
3. Schlussfolgerungen für die eigene Forschungsarbeit.	54

Drittes Kapitel

Lokal-wirtschaftliche Rahmenbedingungen in Förder- und Referenzgebieten	57
1. Bedeutung des Vergleichs zwischen Förder- und Referenzgebieten . . .	57

2.	Die Ausgangslage in den Programmgebieten.	58
3.	Referenzgebiete: Stadtteile mit vergleichbarer Ausgangslage	60

Viertes Kapitel

Akteure, Ziele, Strategien und Maßnahmen		77
1.	Analyse der Prozessabläufe in den Fördergebieten	77
2.	Akteure	77
3.	Ziele, Strategien, Projekte	84
3.1	Düsseldorf.	84
3.2	Duisburg	90
3.3	Essen	92
3.4	Gelsenkirchen	97
3.5	Oberhausen	100
3.6	Wuppertal	102
4.	Mittelumfang	107
5.	Exkurs: Lokale Ökonomie im Dortmunder URBAN II-Programm . . .	110

Fünftes Kapitel

Projektumsetzung und Zielerreichung		114
1.	Untersuchungsbaustein „Projektumsetzung und Zielerreichung“	114
2.	Strategieschwerpunkt „Abbau des Leerstands im Einzelhandel“	115
2.1	Projektumsetzung	115
2.2	Unternehmensbestand, Gebäudenutzungen und Entwicklung des Leerstands in ausgewählten Fördergebieten der Städte Düsseldorf, Duisburg und Wuppertal	120
3.	Strategieschwerpunkt „Gründungsförderung“	129
3.1	Methodisches Vorgehen	129
3.2	Umsetzung der untersuchten Förderaktivitäten	133
3.3	Adressaten der Fördereinrichtungen und Maßnahmen	138
3.4	Stellenwert und Bewertung ausgewählter Standortfaktoren	140
3.5	Bewertung der Förderangebote aus Unternehmenssicht	143
3.6	Bedeutung der Fördereinrichtungen für den Gründungsverlauf	149
3.7	Lokale Vernetzung von Gründern.	152
3.8	Wirkungen auf Unternehmens- und Projektebene.	159
3.9	Perspektiven der Projekte aus Unternehmenssicht	165
4.	Strategieschwerpunkt „Vernetzung und Beratung“	168
4.1	Zielsetzung als Resultat ergebnisoffener Suchprozesse	168

4.2	Methodisches Vorgehen	169
4.3	Knappenviertel Oberhausen.	170
4.4	Essen-Katernberg: Werbering und Stadtteilkonferenz	182
4.5	Gelsenkirchen: Vernetzung etablierter Kleinunternehmen	184

Sechstes Kapitel

Übertragbarkeit der Lösungsstrategien auf andere Standorte	189
1. Akteure, Ziele, Strategien und Maßnahmen	189
2. Strategieschwerpunkt „Abbau des Leerstands im Einzelhandel“	191
3. Aktivitäten zur Gründungsförderung.	194
4. Einbettung etablierter KMU in lokale Strukturen	196
5. Übertragbarkeit der Strategien auf andere Standorte	198
6. Förderung der Lokalen Ökonomie in integrierten Handlungskonzepten	202

Siebttes Kapitel

Handlungsempfehlungen	206
1. Verankerung des Handlungsfelds Lokale Ökonomie	206
2. Kooperative Formen der Programmgestaltung und Steuerung	208
3. Strategieentwicklung und Gebietsauswahl	209
4. Handlungsempfehlungen für die Umsetzung.	212
4.1 Abbau des Leerstands im Einzelhandel.	212
4.2 Förderung von Gründung und Vernetzung.	213
4.3 Monitoring und Evaluation	215
5. Handlungsempfehlungen im Überblick.	216

Anhang.	221
1. Verlauf der Forschungsarbeit im Überblick	221
2. Fragebögen der Unternehmensbefragungen	226
3. Leitfäden der Tiefeninterviews – Kommunale Verantwortungsträger für das Handlungsfeld „Lokale Ökonomie“	237
4. Erhebungsbogen der Nutzungskartierung	240

5.	Kartierungsergebnisse: Gebäudenutzung Düsseldorf und Wuppertal . .	242
6.	Informationen zur Passantenbefragung in Oberhausen	251
Literaturverzeichnis		255
Sachregister		265

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1:	Fördergebiete der Fallstudie und Referenzgebiete der Metropolregion Rhein-Ruhr	63
Tabelle 2:	Bevölkerungsentwicklung in den Gebieten der Fallstudie, in der jeweiligen Gesamtstadt und in den Referenzgebieten	63
Tabelle 3:	Akteure, Strategien und Projekte im Überblick	78
Tabelle 4:	Umfang der Fördermittel in den Gebieten der Fallstudie	108
Tabelle 5:	Gebäudebestand der Stadtteilzentren der Fördergebiete und Leerstände.	122
Tabelle 6:	Bestand an Arbeitsstätten	124
Tabelle 7:	Merkmale der befragten Gründer	139
Tabelle 8:	Zollverein Touristik: Nutzung und Bewertung der Angebote . . .	144
Tabelle 9:	Triple Z: Nutzung und Bewertung der Angebote	145
Tabelle 10:	JUST – Themenschwerpunkte	146
Tabelle 11:	JUST: Nutzung und Bewertung weiterer Angebote	148
Tabelle 12:	Aktivität der Teilnehmer in anderen Unternehmensnetzwerken, -vereinen, -verbänden.	153
Tabelle 13:	Herkunft der vermittelten Übernachtungsgäste im Projekt Zollverein Touristik	161
Tabelle 14:	Vermittelte Übernachtungsgäste aus Deutschland im Projekt Zollverein Touristik.	162
Tabelle 15:	Passantenbefragung in der Innenstadt: Aufenthalt im Knappenviertel	173
Tabelle 16:	Passantenbefragung in der Innenstadt: Gesamteindruck des Knappenviertels nach Abschluss der Programmarbeit.	174
Tabelle 17:	Passantenbefragung in der Innenstadt: Angabe von Gründen für den empfundenen Gesamteindruck	174

Tabelle 18:	Passantenbefragung im Knappenviertel: Aufenthalt im Knappenviertel	176
Tabelle 19:	Passantenbefragung im Knappenviertel: Gesamteindruck des Knappenviertels nach Abschluss der Programmarbeit.	176
Tabelle 20:	Passantenbefragung im Knappenviertel: Wahrnehmung des KinO e.V. und seiner Aktivitäten	177

Verzeichnis der Schaubilder

Schaubild 1:	Gegensätzliche Quellen sozialen Kapitals aufgrund der Struktur sozialer Beziehungen	35
Schaubild 2:	Phasen des Gründungsprozesses.	37
Schaubild 3:	Untersuchungsregion zur Bestimmung der Referenzgebiete: die Metropolregion Rhein-Ruhr.	61
Schaubild 4:	Düsseldorfer Fördergebiete im Vergleich: Bestand der Bevölkerung im Erwerbsalter (18 bis 60 Jahre).	64
Schaubild 5:	Düsseldorfer Fördergebiete im Vergleich: Anteil der Bevölkerung im Erwerbsalter (18 bis 60 Jahre).	65
Schaubild 6:	Düsseldorfer Fördergebiete im Vergleich: Anteil der Arbeitslosen an der Bevölkerung im Erwerbsalter (18 bis 60 Jahre).	65
Schaubild 7:	Düsseldorfer Fördergebiete im Vergleich: Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an der Wohnbevölkerung	66
Schaubild 8:	Duisburg-Marxloh im Vergleich: Bestand der Bevölkerung im Erwerbsalter (18 bis 60 Jahre)	66
Schaubild 9:	Duisburg-Marxloh im Vergleich: Anteil der Bevölkerung im Erwerbsalter (18 bis 60 Jahre).	67
Schaubild 10:	Duisburg-Marxloh im Vergleich: Anteil der Bevölkerung im Erwerbsalter (30 bis 40 Jahre).	67
Schaubild 11:	Duisburg-Marxloh im Vergleich: Anteil der Arbeitslosen an der Bevölkerung im Erwerbsalter (18 bis 60 Jahre).	68
Schaubild 12:	Duisburg-Marxloh im Vergleich: Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an der Wohnbevölkerung	68
Schaubild 13:	Essener Fördergebiete im Vergleich: Bestand der Bevölkerung im Erwerbsalter (18 bis 60 Jahre)	69
Schaubild 14:	Essener Fördergebiete im Vergleich: Anteil der Bevölkerung im Erwerbsalter (18 bis 60 Jahre)	69
Schaubild 15:	Essener Fördergebiete im Vergleich: Anteil der Arbeitslosen an der Bevölkerung im Erwerbsalter (18 bis 60 Jahre).	70

Schaubild 16:	Essener Fördergebiete im Vergleich: Anteil der Langzeitarbeitslosen an der Bevölkerung im Erwerbsalter (18 bis 60 Jahre)	70
Schaubild 17:	Gelsenkirchener Fördergebiete im Vergleich: Bestand der Bevölkerung im Erwerbsalter (18 bis 60 Jahre)	71
Schaubild 18:	Gelsenkirchener Fördergebiete im Vergleich: Anteil der Bevölkerung im Erwerbsalter (18 bis 60 Jahre)	71
Schaubild 19:	Essener Fördergebiete im Vergleich: Bestand der Bevölkerung im Erwerbsalter (18 bis 60 Jahre)	72
Schaubild 20:	Oberhausen-Knappenviertel im Vergleich: Bestand der Bevölkerung im Erwerbsalter (18 bis 60 Jahre)	72
Schaubild 21:	Oberhausen-Knappenviertel im Vergleich: Anteil der Bevölkerung im Erwerbsalter (18 bis 60 Jahre)	73
Schaubild 22:	Oberhausen-Knappenviertel im Vergleich: Anteil der Arbeitslosen an der Bevölkerung im Erwerbsalter (18 bis 60 Jahre)	73
Schaubild 23:	Oberhausen-Knappenviertel im Vergleich: Anteil der Sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an der Wohnbevölkerung . . .	74
Schaubild 24:	Wuppertal-Ostersbaum im Vergleich: Bestand der Bevölkerung im Erwerbsalter (18 bis 60 Jahre)	74
Schaubild 25:	Wuppertal-Ostersbaum im Vergleich: Anteil der Bevölkerung im Erwerbsalter (18 bis 60 Jahre)	75
Schaubild 26:	Wuppertal-Ostersbaum im Vergleich: Anteil der Arbeitslosen an der Bevölkerung im Erwerbsalter (18 bis 60 Jahre)	75
Schaubild 27:	Gebäudebestand der Stadtteilzentren nach Nutzungsart	119
Schaubild 28:	Bestand an Arbeitsstätten nach Branchen	121
Schaubild 29:	Gebäude mit leerstehenden Ladenlokalen auf der Kaiser-Wilhelm-Straße in Duisburg-Marxloh.	124
Schaubild 30:	Gebäude mit leerstehenden Ladenlokalen auf der Birkenstraße in Düsseldorf-Flingern	130
Schaubild 31:	Gebäude mit leerstehenden Ladenlokalen auf der Kölner Straße in Düsseldorf-Oberbilk.	130
Schaubild 32:	Gebäude mit leerstehenden Ladenlokalen in Wuppertal-Ostersbaum	131
Schaubild 33:	Bedeutung ausgewählter Standortfaktoren.	141
Schaubild 34:	Zufriedenheit mit ausgewählten Standortfaktoren.	142
Schaubild 35:	Bedeutung der JUST-Themen	147
Schaubild 36:	Nutzung von Informationsquellen bei Fragen zur Unternehmensgründung bzw. -führung.	150
Schaubild 37:	Bedeutung der Netzwerke	151

Schaubild 38: Herkunft der Teilnehmer am JUST Gelsenkirchen	156
Schaubild 39: Teilnehmer an den Veranstaltungen des JUST Gelsenkirchen . .	157
Schaubild 40: Gegenseitige Begegnung von vielfachen Besuchern des JUST Gelsenkirchen.	158
Schaubild 41: Unregelmäßiges Zusammentreffen der Kerngruppe von Besuchern des JUST Gelsenkirchen	158
Schaubild 42: Unternehmensentwicklung seit der Gründung bzw. in den vergangenen 5 Jahren.	160
Schaubild 43: Anzahl der vermittelten Übernachtungen im Projekt Zollverein Touristik	161
Schaubild 44: Entwicklung des Gründungszentrums Triple Z.	163
Schaubild 45: Besucher bei Veranstaltungen des JUST	165
Schaubild 46: Nutzung von Angeboten des Stadtteilprojekts Knappenviertel – Befragung außerhalb des Knappenviertels	175
Schaubild 47: Nutzung von Angeboten des Stadtteilprojekts Knappenviertel – Befragung innerhalb des Knappenviertels	178
Schaubild 48: Nutzung von Angeboten des Stadtteilprojektes durch Bewohner des Knappenviertels	179
Schaubild 49: Bewertung des Knappenviertels durch seine Bewohner	178
Schaubild 50: Wirkungskette bei der Entwicklung eines lokalen KMU-Netzwerkes	181
Schaubild 51: Projektphasen BfW	186

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1:	Erfolgsfaktoren und Hemmnisse in Netzwerken	35
Übersicht 2:	Lokale Ökonomie-Projekte zum Abbau des Leerstands im Einzelhandel in Düsseldorf-Flingern/Oberbilk	85
Übersicht 3:	Zeitplanung des Projekts „Die Kaiser-Wilhelm-Straße ist international“	92
Übersicht 4:	Lokale Ökonomie-Projekte zur Förderung der Existenzgründung in Essen-Katernberg	94
Übersicht 5:	Maßnahmen im Handlungsfeld Lokale Ökonomie in Gelsenkirchen-Bismarck/Schalke-Nord	99
Übersicht 6:	Entwicklungsphasen des Unternehmensnetzwerks KinO in Oberhausen	101
Übersicht 7:	Lokale Ökonomie-Projekte zum Abbau des Leerstands im Einzelhandel in Wuppertal-Ostersbaum	104
Übersicht 8:	URBAN II Dortmund: Projekte des Programmschwerpunkts „Förderung der Lokalen Ökonomie“	113
Übersicht 9:	Ziele und Stand der Umsetzung der Projekte des Strategieschwerpunkts	116
Übersicht 10:	Entscheidungsbefugnisse für die Umsetzung von Projekten zum Abbau des Leerstands im Einzelhandel	120
Übersicht 11:	Nutzungen und Leerstände auf der Kaiser-Wilhelm-Straße	126
Übersicht 12:	Leerstände Fördergebiet Düsseldorf-Flingern, Birkenstraße . . .	127
Übersicht 13:	Leerstände Fördergebiet Düsseldorf-Oberbilk, Kölner Straße . .	128
Übersicht 14:	Gründungsförderung: Projekte und Zielgruppen im Überblick . .	134
Übersicht 15:	Ziele und Stand der Umsetzung der Projekte im Strategieschwerpunkt „Gründungsförderung“ im Jahr 2006.	136
Übersicht 16:	Vorschläge zur Verbesserung des Angebots aus Unternehmenssicht	166
Übersicht 17:	Untersuchte Netzwerke, Arbeitsfelder und Maßnahmen	169

Übersicht 18: Strategieschwerpunkt „Abbau des Leerstands im Einzelhandel“: Entwicklungshemmnisse, Lösungsstrategien und Wirkungen . . .	194
Übersicht 19: Übertragungsempfehlung erfolgreicher Fördermaßnahmen auf Stadtteile mit vergleichbaren Rahmenbedingungen	199
Übersicht 20: Handlungsempfehlungen an das Land Nordrhein-Westfalen, das Städtenetz Soziale Stadt NRW und die Städte in Nordrhein- Westfalen	217
Übersicht 21: Verlauf der Projektarbeit	221
Übersicht 22: Besprechungen zur Organisation der Forschungsarbeiten.	222
Übersicht 23: Termine und Gesprächspartner der Auftaktgespräche und Experteninterviews	223
Übersicht 24: Nutzungen und Leerstände auf der Birkenstraße in Düssel- dorf-Flingern	242
Übersicht 25: Nutzungen und Leerstände auf der Kölner Straße Düsseldorf- Oberbilk	244
Übersicht 26: Nutzungen und Leerstände Wuppertal-Ostersbaum.	247

Problemstellung, Methode und Aufbau der Untersuchung

1. Einleitung

Das Bund-Länder-Programm Soziale Stadt verfolgt das Ziel, durch konzentrierte Förderung städtischer Gebiete die gesellschaftliche Kohärenz zu stärken und in den Fördergebieten Anstöße für eine sich selbst tragende Prosperität zu geben. Im Rahmen der Evaluation des integrierten Handlungsprogramms Soziale Stadt NRW wird durch ausgewählte Fallstudien vertiefend analysiert, welche Fortschritte in zentralen Handlungsfeldern des Programms erreicht wurden und welche Schlussfolgerungen daraus für das weitere Vorgehen abzuleiten sind.

Ein neuer Aspekt der im Jahr 1999 bundesweit eingeführten Sozialen Stadt war die Erkenntnis, dass die Reaktivierung städtischer Gebiete ohne gleichzeitige Impulse zur Förderung der örtlichen Wirtschaft nicht gelingen kann. Gesellschaftliches Leben ist ohne wirtschaftliche Aktivität nicht denkbar. Im Rahmen des Programms Soziale Stadt ergänzt die Förderung der Lokalen Ökonomie – neben anderen Handlungsfeldern – die traditionelle Stadterneuerung, die sich vor allem auf die Durchführung städtebaulicher Maßnahmen konzentriert. Zum Spektrum der Instrumente, die bei der Förderung der Lokalen Ökonomie zum Einsatz kamen, gehörten diverse Ansätze der regionalen Wirtschaftsförderung, wie die Unterstützung von Existenzgründungen, Beratungsangebote und die Bildung von Netzwerken. Der Erfolg derartiger Maßnahmen ist jedoch keineswegs garantiert, an Nachweisen mangelt es vielfach noch. So liegen auch über erfolgreiche Strategien und bisherige Wirkungen neuer Ansätze zur Förderung der Lokalen Ökonomie erst wenige Kenntnisse vor. Aufgabe der vorliegenden Fallstudie ist es, erstmals eine systematische Bestandsaufnahme der Strategien, des Stands der Programmumsetzung und eine Überprüfung der Zielerreichung von Maßnahmen vorzunehmen.

Eine Förderung ist letztendlich nur in dem Ausmaß als Erfolg zu bewerten, in dem sie Impulse setzen kann, die ohne staatlichen Eingriff nicht zustande gekommen wären. Eine umfassende Bewertung der Förderprogramme muss da-

her darauf ausgerichtet sein, eine angemessene Vergleichssituation ohne staatliche Förderprogramme zu konstruieren. Die dabei zu beantwortende Frage lautet: „Wie wäre die Stadt(teil)entwicklung verlaufen, hätte es zwar das zu analysierende Förderprogramm nicht gegeben, aber wären die Rahmenbedingungen ansonsten gleich geblieben?“ Diese Aufgabe ist alles andere als trivial, da sich die Stadtentwicklung nicht in einem kontrollierten Labor-experiment, sondern im realen Leben vollzieht. Im vorliegenden Fall ist die Entwicklung eines Evaluationsdesigns, das eine umfassende Antwort auf diese Frage geben kann, schon deswegen nur mit Einschränkungen möglich, weil das Förderprogramm längst implementiert ist.

Was jedoch möglich ist, ist eine Annäherung an eine „echte“ Evaluationsstudie, in die zentrale Erkenntnisse der jüngeren Forschung zur nichtexperimentellen Evaluation staatlicher Maßnahmen einfließen. So lassen sich durch die sorgfältige Bestandsaufnahme beobachtbarer Größen zunächst wichtige Anhaltspunkte für die Vergleichbarkeit von Stadtteilen mit unterschiedlicher Maßnahmenintensität sammeln. Auch können die Qualität der Prozesse und ihre Eignung zur Überwindung von Hemmnissen als wichtige Voraussetzungen für den Programmterfolg überprüft und die tatsächliche Relevanz der Förderung als weitere Grundvoraussetzung verifiziert werden.

Diese Aufgabenstellung der Studie wird konkret durch folgende Arbeitsschritte umgesetzt:

- Auswertung des Forschungsstands über Ansatzpunkte, Handlungsspielräume, Ziele und mögliche Wirkungen stadtteilökonomischer Förderstrategien;
- Überblick über die Ergebnisse erster Evaluationsstudien aus NRW, anderen Bundesländern und dem Ausland;
- Analyse der Ausgangslage in den Fördergebieten und der Veränderung während des Förderzeitraums im Vergleich zu Referenzgebieten;
- Analyse der Akteure, Ziele, Strategien und Maßnahmen zur Förderung der Lokalen Ökonomie in den Untersuchungsgebieten;
- Bestandsaufnahme der Programmumsetzung und der mit der Förderung verbundenen öffentlichen Kosten;
- Überprüfung der Zielerreichung der durchgeführten Maßnahmen in den Themenschwerpunkten (s.u.) „Abbau des Leerstands im Einzelhandel“, „Existenzgründung“ und „Beratung/Vernetzung“;
- Formulierung von Handlungsempfehlungen in Bezug auf eine Übertragbarkeit von Ansätzen zur Förderung der Lokalen Ökonomie auf Gebiete mit ähnlicher Ausgangslage und Zielsetzung.

2. Problemstellung

Viele Programmgebiete der Sozialen Stadt gehören zu den innerstädtischen Teilräumen, die sich angesichts des langfristigen Trends zur Suburbanisierung von Bevölkerung und Industrie etwa seit den sechziger Jahren mehr und mehr durch negative Eigenschaften als Wohn- und Betriebsstandort auszeichneten. Der Standortvorteil „Zentralität“ wurde dort immer stärker durch die Nachteile der dichten Bebauung konterkariert, z.B. durch ein unattraktives Wohnumfeld und mangelnde Flächen für neue Wohngebäude sowie für Betriebsgründungen oder -erweiterungen. Im Laufe des wirtschaftlichen Strukturwandels wurden viele Industriebetriebe stillgelegt, Gründungen in modernen Industrie- und Dienstleistungsbranchen fanden überwiegend an anderen inner- und außerstädtischen Standorten statt.

Das Programm Soziale Stadt zielt darauf ab, die Standorteigenschaften der ausgewählten Gebiete umfassend aufzuwerten. Städtische Teilgebiete sind jedoch in ihrer Entwicklung eng mit gesamtstädtischen, regionalen und gesamtgesellschaftlichen Zusammenhängen verknüpft. Dies gilt insbesondere für die Rahmenbedingungen der städtischen Teilräume als Wirtschaftsstandorte. Um besser beurteilen zu können, welche Wirkungen von stadtteilbezogenen Maßnahmen zur Förderung der Lokalen Ökonomie zu erwarten sind, ist es daher erforderlich, Licht auf die komplexen Wirkungszusammenhänge zwischen der gesamten, der regionalen und der lokalen Wirtschaft zu werfen.

3. Aufgaben der Fallstudie

Durch die Fallstudie „Förderung der Lokalen Ökonomie“ werden die Problemlagen, Vorgehensweisen bei deren Überwindung und die bisher erkennbare Zielerreichung (bzw. der Bruttowirkungen ohne vollständige Isolierung des Maßnahmeneffekts) stadtteilökonomischer Aufwertungen in ausgewählten Programmgebieten untersucht. Bei der Bewertung der Fallbeispiele wird insbesondere hinterfragt,

- welche der verfolgten Ansätze auf andere Stadtteile übertragbar erscheinen, weil sie vor dem Hintergrund der jeweiligen Ausgangslage und Zielsetzung zur Erreichung der Ziele geführt haben,
- welche Wechselwirkungen zwischen stadtteilbezogenen und gesamtstädtischen Förderstrategien erkennbar sind und
- inwieweit sich eine Verstetigung der laufenden Projekte über den Förderzeitraum hinaus abzeichnet.

Die Fallstudie richtet ihren Fokus auf die drei Themen- bzw. Strategieschwerpunkte: Leerstand im Einzelhandel, Existenzgründungen sowie Vernetzung und Beratung. Sie wird als empirische Untersuchung in sechs ausgewählten