

I ZUSAMMENFASSUNG UND EMPFEHLUNGEN

1. Vorbemerkung

Mit dem Programm Quartiersmanagement hat das Land Berlin seit dem Jahr 1999 ein neues Instrument zur Entwicklung und Stabilisierung sozial problematischer Stadtteile eingerichtet. In den zunächst 15 Gebieten – seit dem Januar 2002 kamen zwei weitere Gebiete hinzu – wurden so genannte Quartiersmanagement-Teams eingesetzt, die über einen Vertrag direkt an die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung angebunden sind. Diese im Kern mit Fachleuten (z.B. Stadtplaner, Sozialplaner, Wirtschaftsförderer, Beschäftigungsträger) besetzten Teams haben die Aufgabe, entsprechend der jeweils spezifischen Probleme Handlungskonzepte zu entwerfen, Maßnahmen zu initiieren und sowohl die Bezirksverwaltung als auch andere Vor-Ort-Akteure für ein problemorientiertes Handeln zu gewinnen. Um die Zusammenarbeit mit den Bezirken zu erleichtern, ist in fast allen Fällen ein so genannter Bezirkskoordinator, d. h. ein ausgewählter Mitarbeiter der Bezirksverwaltung in das Team integriert. Die Quartiersmanagement-Teams und viele der durch sie initiierten Maßnahmen und Projekte wurden teilweise aus dem Landeshaushalt selbst sowie zu einem erheblichen Teil aus dem Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ und dem Regionalen Entwicklungsfonds der EU (EFRE) finanziert (Kofinanzierung).

Seit Herbst 2000 wird das Berliner Quartiersmanagement-Verfahren evaluiert. Der umfassende Ansatz der Evaluation des Berliner Verfahrens, das durch das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ Entsprechungen auch in anderen Bundesländern hat, ist bundesweit einmalig. Die Evaluation umfasst die auf Landes- und Quartiersebenen entwickelte Zielsetzung (Zielanalyse), die Integration des Verfahrens in die Landesverwaltung sowie in die Bezirksverwaltungen, alle im Zusammenhang mit dem Quartiersmanagement entwickelten speziellen Verfahrensweisen und deren Umsetzung in der Praxis, die Arbeit der Quartiersmanagement-Teams vor Ort inklusive ihrer Zusammenarbeit mit anderen wichtigen im Quartier tätigen Akteuren (Verfahrensanalyse) und beinhaltet ebenfalls erstmalig den Versuch, die Wirkungen eines integrierten Stadtteilentwicklungsverfahrens zu erfassen und zu bewerten (Wirkungsanalyse).

Ziel der Evaluation ist es u. a., das Verfahren bereits während seiner Implementierung zu optimieren und auf strukturelle Probleme hinzuweisen. Darüber hinaus gilt es die Frage zu beantworten, inwieweit das Quartiersmanagement in seiner jetzigen oder in einer veränderten Form generell geeignet ist, die im Zusammenhang mit zunehmender Segregation verstärkt auftretenden sozialen Probleme in den Stadtteilen zumindest teilweise zu mindern. Dies gilt vor allem vor dem Hintergrund knapper werden-

der öffentlicher Mittel und einer sich grundsätzlich wandelnden Aufgabenteilung zwischen den Bezirken und der Landesverwaltung¹.

2. Zentrale Ergebnisse und Schlussfolgerungen

2.1 Grundsätzliche Beurteilung des Programms

Das Programm Quartiersmanagement ist grundsätzlich dazu geeignet, in einem zentralen und zunehmend bedeutenden Politikfeld effizient und wirkungsvoll bestehenden Defiziten zu begegnen. Diese Defizite sind zum Teil durch Maßnahmen, die im Rahmen der Pilotphase entwickelt und umgesetzt wurden und werden, kompensiert worden bzw. zu kompensieren. Gemessen an der Laufzeit des Programms und den zur Verfügung stehenden Ressourcen sind die bislang erzielten Erfolge beachtlich, was neben dem zusätzlichen Mitteleinsatz nicht zuletzt auf die neue Organisationsstruktur – insbesondere auf die intensive Arbeit der Quartiersmanager selbst – zurückzuführen ist. Neben der Verbesserung der Lebensbedingungen in besonders belasteten Stadtteilen ist die Integration sozialer Themen und Aufgaben in das Verfahren ein zentraler Bestandteil des Programms. Hierunter fallen verschiedene Ziele, die unter dem Oberbegriff „Verbesserung der Lebenschancen“ zusammengefasst werden können – unter ihnen nehmen Bildung, Ausbildung und Integration eine zentrale Rolle ein. Erfolge in diesen Politikfeldern sind nicht kurzfristig zu erzielen oder zu messen. Es ist jedoch eindeutig, dass sich die Quartiersmanager und die mit ihnen kooperierenden Verwaltungsteile dieser Themen angenommen haben, dass funktionierende Ansätze entwickelt wurden und in vielen Fällen eine verbesserte Kooperation staatlicher und nichtstaatlicher Leistungsträger initiiert ist.

In der Pilotphase des Programms waren verschieden Anlaufschwierigkeiten zu überwinden, unter denen die aufgrund der Bezirksreform und der Neuwahlen in vielen Fällen erforderliche Neustrukturierung von Arbeitsebenen zwischen Quartiersmanagement und Verwaltung nur eine war. Es ist davon auszugehen, dass mittlerweile ein Organisationsgrad und Erfahrungsstand erreicht wurde, der weitergehende positive Wirkungen erwarten lässt, sofern das Programm weiter optimiert wird und die erforderlichen Ressourcen weiter zur Verfügung gestellt werden können.

Das Quartiersmanagementverfahren befindet sich insgesamt in einem Stadium, in dem eine Beschneidung der Mittel zur Umsetzung der Ziele und zur Weiterentwicklung der Verfahrens- und Kooperationsstrukturen ausgesprochen unglücklich wäre. Vor dem Hintergrund, dass die Folgen zunehmender Segregation in der Stadt und die Folgen einer ungleichen Chancenverteilung in der Gesellschaft tendenziell eher gravierender werden, hat ein integriertes Entwicklungsprogramm wie das Quartiersma-

¹ Im Stadtstaat Berlin sind die kommunalen Aufgaben zwischen den Bezirken und der Senatsverwaltung aufgeteilt. Grundsätzliches Ziel der Berliner Politik ist es, den Bezirken im Rahmen verschiedener Reformen mehr kommunale Selbstständigkeit zu übertragen.

nagement auch in Zukunft ein zentrale Rolle in der Berliner Politik insgesamt. Es ist zu erwarten, dass über geeignete Maßnahmen langfristig Transferleistungen eingespart werden können, auch wenn dies derzeit noch nicht im Einzelnen nachzuweisen ist.

Das Programm Quartiersmanagement sollte daher unseres Erachtens fortgesetzt, optimiert und verstetigt werden. Eine weitere Bereitstellung ausreichender Ressourcen für das Programm halten wir auch vor dem Hintergrund der vorhandenen Sparzwänge für geboten (vgl. Kapitel 2.3.4 Handlungsempfehlungen zur Mittelbündelung).

2.2 Ziele des Quartiersmanagements

2.2.1 Ergebnisse

Bereits zu Beginn des Verfahrens wurden per Senatsbeschluss sehr umfassende Ziele für das Programm Quartiersmanagement formuliert. Unabhängig davon, dass viele dieser Ziele auch Bestandteil der bisherigen Arbeit der Landes- und Bezirksverwaltungen sind, ist das Quartiersmanagement im Rahmen des Programms aufgefordert, Lösungsstrategien und Projekte speziell für das jeweilige Quartiersmanagement-Gebiet zu entwickeln. Die Schnittstellen zur Verwaltung und zu anderen Institutionen, die durch ihr Handeln ähnliche Ziele verfolgen, wurden im Senatsbeschluss skizziert und in den Verträgen zwischen der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und den Quartiersmanagement-Teams beschrieben. Dabei wurde der integrierte Charakter des Verfahrens, d.h. die Einbindung verschiedener Ressorts, der Gebietsakteure und der Bewohner als zentrales Verfahrensziel des neuen Programms formuliert. Das Quartiersmanagement wurde bewusst als intermediärer Träger eingesetzt, der zwischen Verwaltung und Bewohnerschaft agiert.

Sowohl die anfangs formulierten Handlungsfelder, als auch die im Laufe der Evaluation entwickelten strategischen Ziele beschreiben einen sehr umfassenden Ansatz zur Minimierung der negativen Folgen einer verstärkten Segregation. Dieser geht deutlich über das hinaus, was in anderen Bundesländern im Zusammenhang mit der Umsetzung des Programms „Soziale Stadt“ entwickelt wurde. Zudem wurde in Berlin die Notwendigkeit erkannt, über ein Ressortprogramm aus dem Bereich der Stadtentwicklung hinaus, einen ressortübergreifenden politischen Ansatz für belastete Stadtquartiere sowie für die Stadt insgesamt zu entwickeln. Entsprechende Ziele sind auch in dem Senatsbeschluss zur „Urbanen Integration“ formuliert, mit dem die verschiedenen betroffenen Senatsverwaltungen zu Zusammenarbeit aufgefordert werden.

Die umfassende Zielformulierung entspricht sowohl den internationalen Erfahrungen als auch den Forderungen, die durch das erste Gutachten zur sozialen Stadtentwicklung² in Berlin an ein entsprechendes Programm gestellt wurden. Die Entwicklung von Problemgebieten, d.h. von Stadtteilen, aus denen in überdurchschnittlichem Maße wirtschaftlich und sozial integrierte Haushalte abwandern und sich im Gegenzug wirtschaftlich schwache Haushalte und Haushalte mit unterdurchschnittlichen Integrationshemmnissen konzentrieren, ist ursächlich vor allem auf den wirtschaftlichen Strukturwandel, eine veränderte Zuwanderung und auf zunehmende Wahlfreiheit auf dem Wohnungsmarkt zurückzuführen (Entmischung durch selektive Abwanderung). Die veränderte Bevölkerungszusammensetzung in den Problemgebieten in Kombination mit einer häufig unattraktiven stadträumlichen Lage und einem im Vergleich unattraktiven Wohnungsangebot, die zur räumlichen Konzentration verschiedener sozialer, ethnischer und ökonomischer Probleme führt, kann sich selbst verstärkende Effekte haben, wodurch die Unterschiede in der Lebensqualität und in der Chancengleichheit der Bewohner dieser Stadtteile weiter wachsen. Typische Probleme, die in der Folge entstehen, sind Langzeitarbeitslosigkeit und schlechte Integrationschancen, z.B. aufgrund mangelnder Sprachkenntnisse oder eines unterdurchschnittlichen Bildungsstandards. Ein Programm und ein damit zusammenhängendes Verfahren muss demzufolge versuchen, sowohl den sichtbaren und spürbaren Defiziten des Gebietes (Lebensqualität) zu begegnen als auch die in diesen Gebieten häufiger als anderswo bestehenden Chancengleichheiten so weit wie möglich zu minimieren.

Vor diesem Hintergrund ist die breite und umfassende Zielformulierung des Berliner Quartiersmanagement-Verfahrens zu begrüßen. Sowohl in den zu Beginn des Verfahrens formulierten Handlungsfeldern als auch in den im Laufe der Evaluation gemeinsam mit der Senatsverwaltung und den Quartiersmanagement-Teams entwickelten strategischen Zielen werden die beiden grundsätzlichen, sich aus dem Zusammenspiel zwischen Gebietsdefiziten und sozialen Konzentrationsprozessen ergebenden Zielebenen „Verbesserung der Lebensqualität“ und „Verbesserung der Lebenschancen“ sichtbar. Am deutlichsten formuliert ist die Zielebene „Verbesserung der Lebensqualität in den Stadtteilen“ im Verbund der verschiedenen strategische Ziele „Verbesserungen des Wohn- und Lebensraumes“, „Bewohneradäquate soziale Infrastruktur“ und „Verbesserte Stadtteilkultur“. Auf verbesserte Chancengleichheit ausgerichtet sind die Ziele „Mehr Chancen auf dem Arbeitsmarkt“ und „Mehr Fort- und Weiterbildung“. Durch die Ziele „Besseres Gesundheitsniveau“ und „Besseres Sicherheitsniveau“ wird verdeutlicht, dass auch Strategien gegen Defizite entwickelt werden sollen, die häufig die Bewohner in den Gebieten direkt belasten. Die Ziele „Tolerantes Zusammenleben/Unterstützendes Sozialgefüge“ und „Mehr Partizipation der Bewohner“ tragen der Netzwerkarmut in den betroffenen Stadtteilen Rechnung.

² IfS und S.T.E.R.N.: „Sozialorientierte Stadtentwicklung“, Gutachten im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie, Berlin 1998

Auf der Quartiersebene zeigt sich, dass die auf der Basis der jeweiligen spezifischen Problemsituation entwickelten Strategien von sehr unterschiedlicher Qualität sind. Zum Teil ist nur eingeschränkt zu erkennen, dass zwischen den benannten Kernproblemen im Gebiet und dem tatsächlichen Schwerpunkt der Bemühungen des Quartiersmanagement-Teams ein Zusammenhang besteht. Fast in allen Gebieten dominierten zunächst Projekte, die dem Ziel der allgemeinen Verbesserung der Lebenssituation zuzuordnen sind. Im Zeitverlauf haben sich die Teams zunehmend auch der sozialen Probleme in den Quartieren angenommen und teilweise zum Beispiel die Themen Integration und Chancenverbesserung auf dem Arbeitsmarkt zu Schwerpunkten der Arbeit gemacht.

Bei der Formulierung des so genannten Zielbaums³ wurden für die Quartiersebene zu den neun strategischen Zielen jeweils operationale Ziele festgelegt. Durch diese Vorgehensweise sollte zum einen die Schwerpunktsetzung und die inhaltliche Ausrichtung der Arbeit in den Quartieren erleichtert werden, zum anderen sollte durch die klare Herausarbeitung einer jeweils quartiersspezifischen Zielsetzung die Basis für eine Überprüfung der Wirkungen des Quartiersmanagement-Teams gelegt werden.

Die Zuordnung der Projekte zu den operationalen Zielen erfolgte erstmals bei der Fortschreibung der Handlungskonzepte im Januar/Februar 2002. Bestandteil dieses Handlungskonzeptes sollte eine Beurteilung der Relevanz des jeweiligen operationalen Ziels sein. Die Auswertung dieser Relevanzprüfungen zeigt, dass eine deutliche Schwerpunktsetzung zu Gunsten der für das Gebiet wichtigen Ziele nicht immer stattfindet. Dennoch führte die Diskussionen über Ziele und Maßnahmen vielfach zu einer breiteren strategischen Ausrichtung der Quartiersmanagement-Arbeit.

2.2.2 Handlungsempfehlungen

Umfassende Zielformulierung soll beibehalten werden. Arbeitsteilung ist festzulegen.

Da sich in den Quartiersmanagement-Gebieten räumlich ein Entwicklungsproblem manifestiert, dessen Ursachen komplex sind, sollte auch in Zukunft an der integrierten Zielformulierung festgehalten werden. Deutlicher als bisher muss jedoch im Zusammenspiel zwischen den betroffenen Senatsverwaltungen, den Bezirken und ihren Fachämtern sowie dem Quartiersmanagement-Team herausgearbeitet werden, auf welchen Ebenen jeweils Zuständigkeiten und Handlungsmöglichkeiten bestehen. Vor allem auf der Ebene der operationalen Ziele sollte festgelegt werden, welche Akteure, insbesondere welche Teile der Verwaltung an der Erarbeitung und Umsetzung des Maßnahmenkataloges (Handlungskonzept) beteiligt werden sollten. Um Lösungsstrategien für zentrale soziale und Integrationshemmende Ziele (z.B. Langzeitarbeitslosigkeit, Sozialhilfeabhängigkeit, Sprachdefizite), die sich in

³ In dem Zielbaum wurden gemeinsam mit der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und den Quartiersmanagement-Teams die ursprünglich benannten Handlungsfelder so formuliert, dass jeweils ein Ziel deutlich wird. Unterhalb der Ebene der strategischen Ziele (entsprechend der Handlungsfelder) wurden Ziele formuliert, denen Maßnahmen auf der Quartiersebene zugeordnet werden sollen.

den QM-Gebieten durch die räumliche Konzentration zum Teil selbst verstärken (schwach ausgebildete Netze; wenig Berührung mit deutscher Sprache; wenig Anreize vom Transfereinkommensbezug wieder in die wirtschaftliche Selbstständigkeit zu kommen), zu konzipieren und umzusetzen, bedarf es weiterer integrierender politischer Beschlüsse auf Landes- und Bezirksebene, die die Einbindung der entsprechenden Fachverwaltungen in die Steuerung und Umsetzung des Programms sicherstellen (vgl. Abschnitt: Kooperation).

Relevanz unterschiedlicher Ziele und Maßnahmen muss gewichtet werden.

Die über die bisherige Zielformulierung hinausgehende klare Trennung der Ziele in strategische und operationale Ziele hat den Vorteil, dass die Akteure vor Ort stärker als in der Vergangenheit aufgefordert werden, die Maßnahmen systematisch nach der Bedeutung der Ziele für das Quartier zu entwickeln und zu unterstützen. Es ist in Zukunft darauf zu achten, dass bei der Fortschreibung der Handlungskonzepte der Relevanzprüfung ein größeres Gewicht eingeräumt wird. Letztlich ist die Relevanzprüfung ein Diskussionsverfahren, in dem alle damit befassten Stellen (z.B. bei Maßnahmen im Bereich Verbesserung der Infrastruktur für Jugendliche die Jugendhilfeplanung des Bezirkes) eine Einschätzung vornehmen sollen. Denkbar ist zum Beispiel eine Zielmatrix, die verschiedene Verwaltungsstellen durchläuft und in der jeweils dem gesetzten Ziel eine Relevanz nach Punkten zugeordnet wird. Ähnliches lässt sich auch durch ein Workshopverfahren erreichen. Ein Modell zur Relevanzprüfung ist zwischen Senatsverwaltung, Quartiersmanagementteams und Bezirken abzustimmen. Es wird angeregt, dazu ein Team aus ausgewählten Quartiersmanagern, Bezirksvertretern und Vertretern der Landesverwaltung(en) einzurichten, das optimierte Vorgaben für die Erstellung von Handlungskonzepten und Relevanzprüfungen erarbeitet.

Strategische Ziele sollten ressortübergreifend beschlossen werden.

Die im Rahmen des Quartiersmanagement-Verfahrens durch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und die Quartiersmanagementteams erarbeiteten und auf der gesamtstädtischen Ebene gültigen strategischen Ziele für die Quartiersmanagementgebiete sollten auf Landesebene nochmals mit anderen relevanten Senatsverwaltungen abgestimmt und gemeinsam beschlossen werden. Zwar erfolgte im Senatsbeschluss zur Einrichtung des Verfahrens eine Zustimmung der Ressorts zu den damals formulierten Zielen, ohne dass dies jedoch eine weitreichende Selbstbindung der relevanten Senatsverwaltungen und eigene Programme und Leistungen für die Quartiersmanagement-Gebiete zur Folge hatte. Zur Optimierung des integrierten Ansatzes ist eine höhere politische Verbindlichkeit der Beschlüsse auch für die bislang nicht federführenden Senatsverwaltungen erforderlich. Ausgehend von den im Rahmen des Quartiersmanagement-Verfahrens formulierten Zielen ist eine gesamtstädtische Strategie aufzustellen (ressortübergreifende Arbeitsgruppe). Das bisher am besten geeignete Gremium zur Vorbereitung dieser Abstimmung ist die Vorbereitungsgruppe zur Staatssekretärs-Lenkungsrunde. Sie sollte häufiger als in der Vergangenheit tagen und auch die inhaltliche Diskussion der gesamtstädti-

schen Strategien und der dafür erforderlichen Kooperationen zur Aufgabe haben. Nach Möglichkeit sollte die im Rahmen des Senatsbeschlusses zur „Urbanen Integration“ entwickelte Problem- und Handlungsmatrix in die inhaltliche Diskussion einbezogen werden, um die dort erarbeiteten Übersichten und Ansätze weiterhin im Sinne einer integrierten Stadtentwicklungspolitik nutzen zu können.

Handlungskonzepte sind abzustimmen und zu begründen.

Die Handlungskonzepte sind ein zentrales „Medium“ zur Förderung der Diskussion über verbindliche Entwicklungsziele. Sie sollten grundsätzlich so formuliert werden, dass sie bis auf die Maßnahmenebene für ein interessiertes Fachpublikum verständlich sind (z.B. Bezirksabgeordnete, Träger, Schulleiter im Gebiet etc.). Das Handlungskonzept sollte grundsätzlich aus den Teilen „Stärken-Schwächen-Analyse“, „Leitbild“, „Zentrale Ziele und Schwerpunktsetzungen“, „Lösungsansätze und Maßnahmen“ bestehen. Für die Fortschreibung der Handlungskonzepte ist die Orientierung an den im Zielbaum formulierten Zielen sinnvoll. Eine stärkere Begründung der Handlungskonzepte ist unbedingt erforderlich. Für die verschiedenen Quartiersmanagement-Gebiete müssen, ausgehend von den Stärken-Schwächen-Analysen, quantifizierbare und nachprüfbar Ziele formuliert werden. Als geeignetes Gremium zur Abstimmung der Ziele auf Quartiersebene bietet sich die Lenkungsrunde auf Bezirksebene an, sofern diese mit Mitgliedern der verschiedenen Ämter und Vor-Ort-Akteuren besetzt ist.

Stärker als in der Vergangenheit sollte die Strategie für das Gebiet so formuliert werden, dass ersichtlich wird, welche Veränderungen für das Gebiet bis zum Abschluss oder Reduzierung des Quartiersmanagement-Verfahrens erreicht werden sollen. Diese Veränderungen und der daraus resultierende veränderte Charakter des Stadtteils sollten möglichst klar und präzise formuliert werden. Es ist durchaus möglich, dass verschiedene Ziele kontinuierlich und über einen längeren Zeitraum eine Rolle spielen, weil ständig neue Bewohner mit Integrationsschwächen in das Gebiet zuwandern. Von anderen Zielen, insbesondere solchen, die die Verbesserung der Lebensqualitäten beinhalten, ist zu erwarten, dass sie im Zeitverlauf erreicht werden können. Das auf diese Weise formulierte Leitbild sollte realistisch und konsensfähig sein. Bislang werden ansatzweise Leitbilder durch die Quartiersmanagement-Teams formuliert, die sehr abstrakt einen „Wunschzustand“ beschreiben, ohne dass die Tragweite und Veränderbarkeit der Rahmenbedingungen in den Gebieten ausreichend berücksichtigt wird.

Das Leitbild (=Zielformulierung für das Quartier) sollte in das Handlungskonzept aufgenommen werden und durch die politische Ebene des Bezirkes als verbindliches Entwicklungsziel beschlossen werden. Das Handlungskonzept wird somit gleichzeitig zur Grundlage für Diskussionen über die Relevanz einzelner Maßnahmen im Sinne der Zielformulierung.

Für einige zentrale strategische Ziele sind Projekte auf Landesebene zu entwickeln, weil Fachverwaltungen auf Landesebene beteiligt werden müssen (z.B. in den Bereichen: Vorschulische Bildung, Arbeitsmarktpolitik, Schulpolitik). In den Handlungskonzepten auf Quartiers-/Bezirksebene sind diese zentralen Defizite so zu beschreiben, dass auf Senatsebene entsprechende Projekte konzipiert und die

dafür erforderlichen grundsätzlichen politische Weichenstellungen erfolgen und begründet werden können.

2.3 Verfahrensumsetzung nach Aufgabenschwerpunkten

2.3.1 Ergebnisse zum Aufgabenschwerpunkt Kooperation und Vernetzung

Die im Quartiersmanagement-Verfahren in Berlin verfolgten Ziele bedürfen einer integrierten Strategie. Dies erfordert eine vertikale und horizontale Vernetzung von Entscheidungsträgern und Maßnahmen auf Landes- und Bezirksebene. Die Kooperation auf Landesebene ist formell institutionalisiert über die Staatssekretärs-Lenkungsgruppe, in der vier Senatsverwaltungen vertreten sind: SenStadt, SenWiArbFrau, SenBJS, SenGesSozV. In den fünf bisher stattgefundenen Staatssekretärs-Lenkungsgruppen wurden grundlegende Probleme zu Fragen der „Sozialen Stadt“ erörtert, es wurden jedoch in der Regel keine verbindlichen Beteiligungen (finanziell, durch eigene Maßnahmen der jeweiligen Ressorts, durch Teilnahme der nicht-federführenden Verwaltungen am Entscheidungsprozess zum Gesamtprogramm) vereinbart.

Positive Ergebnisse sind in vielen Fällen auf der Bezirksebene zu verzeichnen. Trotz der anfänglichen Bedenken der Bezirke gegen das direkt von der Senatsverwaltung gesteuerte Verfahren konnte in den überwiegenden Fällen durch die bezirkliche Lenkungsgruppe eine gut funktionierende Arbeitsebene zwischen Quartiersmanagement-Team und der Bezirksverwaltung entwickelt werden. Über die Bezirkskoordinatoren, sowie über direkte Kontakte der Quartiersmanagement-Teams in die Verwaltungen wurden die Bezirke in die Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse einbezogen.

Nach und nach und im Zuge eines sich generell verstärkenden sozialräumlichen Ansatzes im bezirklichen Verwaltungshandeln (Vereinheitlichung der verschiedenen Sozialplanungsräume), wurden in neun Quartiersmanagement-Gebieten Bezirks-Steuerungsrunden eingerichtet, die regelmäßig zusammentreten. In den Bezirks-Steuerungsrunden werden i.d.R. die grundsätzlich strategischen Fragen, die die Quartiersentwicklung betreffen, diskutiert, Vorgehensweisen abgestimmt und Aufgabenstellungen für die Ämter und die Quartiersmanagement-Teams beschlossen. In fünf Quartiersmanagement-Gebieten (Bezirk Mitte) sind die Steuerungsrunden beim Bezirksbürgermeister angesiedelt und mit entscheidungsbefugten Vertretern der Fachabteilung besetzt.

Die Quartiersmanagement-Teams haben Quartiersmanagement-Steuerungsrunden vor Ort eingerichtet, an denen neben den Koordinatoren von Bezirks- und Senatsverwaltung je nach Quartiersspezifik weitere relevante Partner teilnehmen (z.B. Wohnungsunternehmen, Einrichtungen/Institutionen, Träger u.Ä.). Aus Sicht der Quartiersmanagement-Teams und der Verwaltungen haben die Quartiersmanager die Aufgabe durch intensiven Kontakt mit den Bewohnern herauszufinden, welche Maßnahmen ge-

eignet sind, um eine positivere Weiterentwicklung für die Gebiete zu erreichen und möglichst viele Bewohner bzw. Akteure an der Umsetzung der Maßnahmen zu beteiligen.

In allen Gebieten funktioniert der integrative Ansatz auf der Ebene der einzelnen Maßnahmen. Von Seiten der Bezirke und ihrer Fachämter wird das Verfahren überwiegend positiv bewertet, weil initiiert durch die Quartiersmanagement-Teams ein ämterübergreifendes Zusammenarbeiten erprobt und Maßnahmen umgesetzt werden, die den Zielen und Interessen der Bewohner entsprechen.

Ein Problem bleibt die Kooperation mit Institutionen, die nicht klar der Bezirksebene zuzuordnen sind. Dazu gehören vor allem die Arbeitsämter, die Schulen und die Wirtschaftsförderung. Die Arbeitsverwaltungen führen vielfach das Argument an, dass Arbeitslose gleich Arbeitslose sind und von daher der räumliche Ansatz abgelehnt wird. Dabei bleibt unberücksichtigt, dass der Abbau der Arbeitslosigkeit in einem Quartiersmanagement-Gebiet gesellschaftlich gesehen einen größeren volkswirtschaftlichen Nutzen hat als der Abbau der Arbeitslosigkeit in stabilen Nachbarschaften. In einem Gebiet mit einer schon hohen Arbeitslosigkeit und geringen Netzwerkverbindungen zur „normalen“ Arbeitswelt besteht die Gefahr, dass Arbeitslosigkeit quasi zum akzeptierten „Normalzustand“ wird und sich die Menschen nicht mehr aktiv um eine Eingliederung in den Arbeitsprozess bemühen. Zwar kommen mittlerweile in einigen der Quartiersmanagement-Gebiete (initiiert durch die Quartiersmanagement-Teams) projektbezogene Kooperationen und Förderungen mit und durch das Arbeitsamt zustande. Allerdings handelt es sich in der Regel um Maßnahmen, bei denen die Betroffenen nur vorübergehend in Beschäftigung gebracht werden (überwiegend ABM ohne anschließende Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt). Die Bezirklichen Bündnisse für Wirtschaft und Arbeit sind ein erster richtiger Ansatz der lokalen Orientierung bei den Bemühungen um den Abbau der Arbeitslosigkeit. Die Quartiersmanagement-Gebiete müssten allerdings bei den Bezirklichen Bündnissen für Wirtschaft und Arbeit stärker berücksichtigt werden.

Analoges gilt für die systematische Kooperation mit Schulen. In den letzten Jahren ist der Anteil der Kinder und Jugendlichen nicht deutscher Herkunftssprache in den Quartiersmanagement-Gebieten immens angestiegen (39 % ausländische Kleinkinder im Vergleich zu 19 % im Berliner Durchschnitt und fast 50 % ausländische Kinder/Jugendliche im Vergleich zu 21 % im Berliner Durchschnitt). Wenn man vermeiden will, dass sich die heute schon bestehenden massiven Entwicklungsprobleme verschärfen, wäre eine höhere Investition in die Ausbildung der in den Quartiersmanagement-Gebieten lebenden Kinder und Jugendlichen notwendig. Bislang erfolgt die Einbindung der Schulen in die Quartiersentwicklung in der Regel über einzelne Projekte. Die Schulen werden z.B. durch die Quartiersmanagement-Teams bei baulichen Maßnahmen und der Verbesserung der Ausstattung, z.T. auch bei der Erstellung von Schulprofilen unterstützt. Diese Tendenz hat sich durch die Einrichtung des Quartiersfonds, an den häufig Anträge von Elterninitiativen oder Schulvereinen gestellt wurden, verstärkt. Die Schulen, bei denen die Zusammenarbeit mit den Quartiersmanagement-Teams in der Zwischenzeit intensiver verläuft, haben sich nach und nach stärker für das Quartier geöffnet. Sie verstehen

sich aufgrund der Konfrontation mit einem Kernproblem der Nachbarschaften (unterdurchschnittliche Ausbildung und Ausbildungsfähigkeit von Kindern und Jugendlichen) als zentrale Integrationsinstitutionen. Sie sind die Orte, über die man einen Zugang zu Bewohnergruppen finden kann, die sonst nur schwer erreichbar sind.

Angesichts der hohen Arbeitslosigkeit und zum Teil fehlenden Ausbildungsmöglichkeiten für Jugendliche wurden durch die Quartiersmanagement-Teams Kooperationen mit Akteuren der privaten Wirtschaft, insbesondere den Wohnungsunternehmen, initiiert. Dabei handelt es sich ausschließlich um Kooperationen auf der Ebene einzelner Projekte, wobei die Einbindung bei Maßnahmen im Wohnumfeld und an Wohngebäuden überwiegt. Eine wirksame Förderung der lokalen Ökonomie, die eine Erhöhung der Wertschöpfung und Steigerung der lokalen Beschäftigung mit sich bringt, kann unter den gegebenen Rahmenbedingungen (wenig leistungsstarke lokale Unternehmen, keine räumliche Konzentrierung der Wirtschaftsförderung auf die Quartiersmanagement-Gebiete) durch die Quartiersmanagement-Teams nicht realisiert werden.

Die Kooperationen mit Trägern, Initiativen und Vereinen, die Teilaufgaben im Sinne der Zielsetzung des Quartiersmanagement-Verfahrens verfolgen, finden derzeit projektbezogen statt. Zwar konnten in den meisten Fällen Konkurrenzsituationen zwischen dem Quartiersmanagement-Team und anderen, zum Teil länger im Quartier arbeitenden Akteuren abgebaut werden, es bleibt jedoch die Ausnahme, dass z.B. Stadtteilvereine und Sozialträger systematisch in die Entscheidungen und Umsetzungsprozesse zur integrierten Stadtteilentwicklung eingebunden sind.

2.3.2 Handlungsempfehlungen zum Aufgabenschwerpunkt Kooperation und Vernetzung

Ressortübergreifende Kooperation auf Ebene des Landes Berlin müsste intensiviert werden.

Die Kooperation über die formell institutionalisierte Staatssekretärs-Lenkungsgruppe reicht nicht aus. Hier ist eine Intensivierung der Kooperation und eine gemeinsame Konzeption zur ressortübergreifenden Festlegung und Umsetzung einer veränderten Politik und Unterstützung für die Quartiersmanagement-Gebiete notwendig, damit Fehlentwicklungen z.B. in der Sozial-, Bildungs- und Wirtschaftspolitik nicht weiterhin zu räumlich konzentrierten Belastungen für die Menschen und die Gesellschaft führen können bzw. diese sich weiterhin verstärken (Vgl. I, 2.1.2). Unter Umständen ist eine intensivere politische Diskussion notwendig, um eine bessere Einbindung/Beteiligung der relevanten Fachabteilungen in das/am Verfahren zu erreichen. Daneben muss auf der Arbeitsebene (ausgehend von der Vorbereitungsrunde für die Staatssekretärs-Lenkungsgruppe) ein integriertes Projektteam mit kompetenten Mitarbeitern und Entscheidungsträgern aus verschiedenen Ressorts gebildet werden, das neben inhaltlichen auch verwaltungsjuristische und haushaltstechnische Fragen zur verstärkten Zusammenarbeit prüft. Die Verpflichtung zur Mitarbeit in einem solchen Team sollte in einem entsprechenden politischen Beschluss verbindlich festgeschrieben werden. Unter Umständen sind erste Pilotmaßnah-

men für die in die Zuständigkeit der (z.B.) Bildungs- und Sozialverwaltung fallenden Probleme und Ziele zu entwickeln.

Langfristig sollten die Quartiersmanagement-Teams organisatorisch den Bezirken zugeordnet werden. Programmmittel können zweckgebunden in den Bezirkshaushalt eingespeist werden oder als zentrales Budget gebündelt werden.

Obwohl sich die Kooperation zwischen Bezirksverwaltungen und Quartiersmanagement-Teams im Zeitverlauf deutlich verbessert hat, führt aus Sicht der Evaluation langfristig kein Weg an einer engeren organisatorischen Anbindung an die Bezirke vorbei. In einem Kooperationsvertrag zwischen Senat und Bezirken sollte als Bedingung für die finanzielle Förderung von Maßnahmen die Etablierung einer regelmäßigen Steuerungsrunde gefordert werden. Stärker als bisher ist dabei darauf zu achten, dass in diesen Steuerungsunden eine grundsätzliche Diskussion über die Arbeitsteilung zwischen Bezirksverwaltung, öffentlichen und privaten Trägern und Quartiersmanagement-Teams stattfindet und eine sowohl für das Quartiersmanagement als auch für die Bezirksverwaltung bindende Strategie (Handlungskonzept mit Aufgabenteilungen) festgelegt wird. Wenn sich die Steuerungsrunde für ein Projekt entschieden hat, z.B. für eine Neugestaltung von Freiflächen, so muss gewährt sein, dass die Mittel über das Förderprogramm „Soziale Stadt“ nur eine Anschubfinanzierung sind und der Bezirk die Folgekosten (z.B. Instandhaltung) übernimmt. Für die zweckgebundene Einspeisung der Programmmittel in die Bezirkshaushalte spricht die daraus erwachsene größere „Verantwortung“ der politischen Gremien und der Verwaltungsgremien auf Bezirksebene. Für den Verbleib der Mittel in einem Landesprogramm sprechen – neben der geringeren Anfälligkeit für „Streichungen“ – die möglicherweise größeren Chancen, eine integrierte Finanzierung des Programms zu erreichen.

Stärkung und Ausbau der bezirklichen Steuerungsrunde sind anzustreben.

In den Bezirken sollten alle öffentlichen Leistungsanbieter kooperieren. Ein entsprechend seiner Bedeutung eingebundener Kooperationspartner müsste v.a. die Arbeitsverwaltung sein. Auf alle Fälle müssten die Quartiersmanagement-Gebiete zukünftig in den Bezirklichen Bündnissen für Wirtschaft und Arbeit eine zentrale Rolle spielen. Zur Förderung der lokalen Ökonomie sollte die Wirtschaftsförderung auch auf die Ebene der Quartiersmanagement-Gebiete orientiert und in die Steuerungsrunde integriert sein.

In den Diskussionen zur Verwaltungsreform und zu den Produkten auf Bezirksebene sind die Steuerungsaufgaben für das QM (möglicherweise als eigenes Produkt) einzubeziehen. Das bedeutet sowohl, dass die Bezirke entsprechende Personalressourcen bereit stellen müssen als auch, dass auf Landesebene langfristig ein Querschnittsgremium eingerichtet werden sollte, das ressortübergreifend Lösungsansätze entwickelt und umsetzt.

Eine viel weitergehende Rolle als bisher sollten die Schulen in den Quartiersmanagement-Gebieten übernehmen.

Bisher fehlt es an Konzepten, bei denen systematisch über die Schulen mit den Eltern ein regelmäßiger Kontakt aufgebaut wird, um darüber gezielter die Bewohner zu motivieren, sich generell an der Entwicklung des Gebietes zu beteiligen. Als erster Schritt in diese Richtung sollten die Schulleiter, wahlweise die Schulstadträte, in die bezirklichen Steuerungsrunden einbezogen werden. Eine weitere Möglichkeit wäre die Einrichtung von Schulleiterrunden, an denen Vertreter des Quartiersmanagements und/oder der Lenkungsrunde teilnehmen. Darüber hinaus ist dringend eine verstärkte inhaltlich/konzeptionelle Zusammenarbeit zwischen der Senatsschulverwaltung und der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung erforderlich, zum Beispiel um Ressourcen für die Beteiligung der Schulen am Entwicklungsprozess (Stundenbudgets) auszuhandeln, um spezielle Projektmittel für Schulen in Quartiersmanagementgebieten zu ermöglichen oder um eine Ganztagsbetreuung in bestimmten Fällen anzuregen und zu organisieren. Die bisher schwierige Integration der Schulen in den Quartiersentwicklungsprozess ist dadurch erschwert, dass die Schule als Ort unter der Verwaltung des Bezirkes, der Schulbetrieb jedoch unter der Verwaltung des Landes steht. Im Sinne einer stärkeren Position und lokalen Einbindung ist im Rahmen der Verwaltungsreform und der neu zu definierenden Aufgabenteilung zwischen Land und Bezirken auch über eine generelle (organisatorische) Zuordnung der Schulen zu den Bezirken nachzudenken⁴.

2.3.3 Ergebnisse zum Aufgabenschwerpunkt Mittelbündelung

Eindeutig positiv zu bewerten ist die in Berlin gelungene Bündelung von Mitteln aus den Programmen „Soziale Stadt“ und EFRE. Darüber hinaus findet jedoch eine „echte“ Bündelung verschiedener Finanzierungsquellen auf Landesebene nicht statt. Es gibt verschiedene Fördermöglichkeiten und Finanzierungsquellen aus der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport und der Senatsverwaltung für Soziales, die unter anderem schwerpunktmäßig in den Quartiersmanagement-Gebieten eingesetzt werden sollen, sowie Anpassungen der wohnungspolitischen Programme und Verfahrensweisen, die den Einsatz besonderer Instrumente in diesen Stadtteilen ermöglichen. Allerdings ist die Bündelung finanzieller Mittel aus den verschiedenen Ressorts im Sinne einer **räumlichen Konzentration** in den Quartiersmanagement-Gebieten bisher nur vereinzelt gelungen.

Angesichts generell knapper öffentlicher Mittel ist gegen eine räumliche Konzentration finanzieller Mittel nichts einzuwenden, da die im Quartiersmanagement-Verfahren als dringlich eingestuften Projekte in der Regel einem strengen Auswahlprozess unterliegen und das Quartiersmanagement-Team

durch seinen im Vergleich zur Verwaltung engeren Kontakt zu den Bewohnern oft gut über die aus Sicht der Bevölkerung tatsächlich dringendsten Defizite informiert ist. Dies gilt analog für die Mittelvergabe im Rahmen des Quartiersfonds. Idealerweise sollten die Aufgabenschwerpunkte im Handlungskonzept für die Quartiere benannt sein. Dort werden in der Regel auch die zentralen und finanziell aufwendigen Projekte des Quartiersmanagement-Verfahrens dargestellt. Sofern, wie dies in einigen Gebieten geschieht, das Handlungskonzept in den Ausschüssen des Bezirkes oder in der BVV diskutiert und verabschiedet wird, gibt es kein grundsätzliches Problem hinsichtlich der „demokratischen“ Legitimation der Investitionsentscheidungen.

Bei zahlreichen Maßnahmen, die in Zusammenarbeit mit den Quartiersmanagement-Teams initiiert und umgesetzt werden, kommen **projektbezogene Mittelbündelungen** zustande. In der Regel kommen für verschiedene Teile eines Projektes, beispielsweise für bauliche Investitionen in ein Bestandsgebäude, das als Stadtteilzentrum benutzt werden soll, für die Erstellung eines inhaltlichen Konzeptes und das für die Umsetzung benötigte Personal verschiedene Finanzierungsquellen zum Einsatz. Üblicherweise sind in diesen Fällen die Mittel jeweils gesondert zu beantragen und abzurechnen. Die geforderte Mittelbündelung erweist sich in der Praxis aus Sicht der beteiligten Akteure als bürokratisch zu aufwendig, weil viele Anträge zu stellen sind und jeweils neue Einsatzbedingungen für die erworbenen Mittel einzuhalten sind. Diese Arbeit muss von den Quartiersmanagement-Teams vor Ort übernommen werden, so dass bei der Realisierung komplexerer Projekte ein erheblicher Anteil der zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen bei den „Bündelungsprojekten“ beansprucht wird.

2.3.4 Handlungsempfehlungen zum Aufgabenschwerpunkt Mittelbündelung

Finanzielle Aufwendungen für die Quartiersmanagement-Gebiete sind weiterhin erforderlich.

Hohe finanzielle Aufwendungen, die die Verbesserung der Lebenschancen zum Ziel haben, müssen trotz knapper Haushaltsmittel auf alle Fälle auch zukünftig in den Quartiersmanagement-Gebieten, in denen die Mängelindikatoren hoch korreliert sind, erbracht werden. So kann verhindert werden, dass ein großer Anteil der Bewohner dieser Quartiere lebenslang Transferleistungen erhält. Eine (weitere) Reduktion der Mittel führt u.E. zu weiter steigenden Belastungen z.B. bei der Sozialhilfe und bei Transferleistungen infolge von Langzeitarbeitslosigkeit und ist daher aus volkswirtschaftlichen Gründen abzulehnen. Dabei muss klar sein, dass dies vermutlich im Vergleich zu anderen Stadtteilen keine insgesamt höhere Pro-Kopf-Aufwendung bedeutet, da andere staatliche Zuwendungen (z.B. Finanzierung aufwendiger kultureller Angebote, Finanzierung des Studiums) in den Quartiersmanagement-Gebieten nicht in gleichem Umfang in Anspruch genommen werden.

⁴ Dies bedeutet nicht, dass auch Lehrpläne und Bildungsinhalte von den Bezirken bestimmt werden, sondern den Bezirken lediglich ermöglicht wird, Lehrpersonal und Ausstattung entsprechend der unterschiedlichen Anforderungen an den Schulbetrieb zu wählen.

Bestehende Förderprogramme des Bundes und der Europäischen Union sind auszuschöpfen und fördersystematisch bedingte Ungleichheiten auszugleichen.

Angesichts der knappen Eigenmittel des Landes stellt die Ausschöpfung der vorhandenen Bundes- und Landesprogramme den effektivsten Weg zur Sicherstellung einer ausreichenden Finanzierung des Quartiersmanagement-Verfahrens dar. Eine besondere Problematik stellt die Ungleichbehandlung der Gebiete im Westteil der Stadt (Ziel 2) und im Ostteil der Stadt (Ziel 1) im Rahmen der Förderung durch den europäischen Strukturfonds dar. Die daraus resultierende unterschiedliche finanzielle Ausstattung der Gebiete im West- und im Ostteil ist im Zusammenhang mit sozialer Stadtentwicklung inhaltlich nicht gerechtfertigt und nahezu eine Umkehrung der tatsächlichen Problemlage. Eine entsprechende Kompensation der unterschiedlichen Förderbudgets durch Landesmittel, wie sie in der Pilotphase des Programms erfolgt ist, ist daher auch für die Zukunft zu fordern.

Effizienter wäre eine Bündelung der Mittel für die Quartiersmanagement-Gebiete auf Landesebene.

In den Quartiersmanagement-Gebieten sind insbesondere in der Verwaltung, im Bildungssektor und in der Wirtschaftsförderung autonome unternehmerische Leistungen von öffentlichen Diensten notwendig. Das erfordert, dass die Akteure vor dem Hintergrund situationsgerechter Analysen lokal angepasst komplexe Strategien entwickeln. Spezialisierte und gezielte Programme, bei denen die Mittelbewilligung nach Richtlinien verläuft, können die Implementierungsdefizite nicht überwinden. Nur wenn die verschiedenen Fachressorts aus ihren Haushaltstiteln gewisse Beträge in einen gemeinsamen Pool einbringen, kann vermieden werden, dass die lokalen Quartiersmanagement-Teams einen großen Teil ihrer Zeit als „Bündelungsakrobaten“ einsetzen. Damit wäre die gewünschte und erforderliche Kompatibilität der Förderprogramme gegeben.

Die tatsächliche Bündelung von Mitteln in einem „Globalbudget Quartiersmanagement“ scheint aus heutiger Sicht der im Vergleich zur „Kompatibilisierung“ einzelner Ressortprogramme zwar politisch schwierigere, letztendlich aber mit geringerem Aufwand verbundene Weg. Die verfassungsmäßigen und haushaltstechnischen Probleme sind durch ein integriertes Projektteam (möglicherweise unter Federführung der Senatsverwaltung für Inneres) darzustellen und zu prüfen.

Bewilligungsverfahren müssen vereinfacht werden

Es zeigt sich an vielen Stellen, dass die Bewilligung und Abrechnung der Programmmittel einen erheblichen Teil der Ressourcen der Quartiersmanager bindet, die eigentlich für andere Aufgaben zur Verfügung stehen müssten. Es ist dringend zu prüfen, welche Vereinfachungen im Bewilligungs- und Abrechnungsverfahren erreicht werden können (integriertes Projektteam unter Einbeziehung haushaltstechnischer Kompetenz und IBB).

2.3.5 Ergebnisse zum Aufgabenschwerpunkt Bewohneraktivierung

In den Quartiersmanagement-Gebieten ist ein großer Anteil der Bewohner an den Problemen des Stadtteils nicht interessiert. Hohe Fluktuation, ein hoher Anteil von Haushalten, die „nur“ auf der Suche nach einer günstigen Wohnung in das Quartiersmanagement-Gebiet gezogen sind, ein hoher Anteil von Bewohnern, die sich aufgrund persönlicher Probleme in die „innere Isolation“ begeben haben, erschweren die Aktivierung zur Übernahme von Verantwortung für den Stadtteil oder für die Probleme der eigenen „Peer-Group“ (Gruppe Gleichgesinnter) oder gar für die Probleme anderer. Über klassische Beteiligungsverfahren werden in der Regel die Bewohnergruppen erreicht, die eine besondere Beziehung zum Gebiet haben oder die in besonderer Weise auf die Funktionsfähigkeit und auf die Qualität des Lebensraumes angewiesen sind, zum Beispiel sozial stabile Familien mit kleinen Kindern. Einen Sonderfall stellen in vielen Gebieten die ausländischen Bewohner, die deutschen Bewohner aus nichtdeutschen Familien sowie die Spätaussiedler dar. Sie leben zum Teil in eigenen Netzwerken, die nur wenig Berührungspunkte zur Bezirkspolitik oder zu klassischer Sozialpolitik haben.

Gemessen an diesen Rahmenbedingungen sind die Erfolge des Quartiersmanagement-Verfahrens in dem Bemühen, mehr Bewohner zu verantwortungsbewusstem Handeln und zu Selbsthilfe anzuregen, deutlich sichtbar. In den Befragungen wurde vielfach deutlich, dass die Bewohner durch die Arbeit der Quartiersmanagement-Teams das Gefühl bekommen, nicht mit ihren Problemen allein gelassen zu werden. Die finanziellen Unterstützungsmöglichkeiten, insbesondere der Quartiersfonds und der Aktionsfonds, tragen dazu bei, dass sich Bewohner selbst in einzelnen Projekten engagieren.

2.3.6 Handlungsempfehlungen zum Aufgabenschwerpunkt Bewohneraktivierung

Bewohner müssen noch stärker in Handlungen und Entscheidungen eingebunden werden.

Ziel der Bewohneraktivierung ist mehr als nur die Beteiligung an einzelnen Projekten. Es muss angestrebt werden, dass die Bewohner bei der Gestaltung des Programms Einfluss nehmen und durch die Einflussnahme und Mitarbeit Kompetenzen und damit auch ihre Durchsetzungsfähigkeiten verbessern. Ziel müsste es sein, dass die Bewohner in den Quartiersmanagement-Gebieten stärker als bisher ihre eigenen Angelegenheiten selbst regeln und bestimmen können, so dass sie wieder mehr Verantwortung für ihre eigenen Probleme und die Probleme ihrer Nachbarn übernehmen können (Empowerment).

Die Erfahrungen aus dem Quartiersfonds zeigen, dass Bewohner sich in dem Moment engagieren, wo sie ein konkretes und für sie nachvollziehbares Mitspracherecht bei den Entscheidungen bekommen. Dies gilt sowohl auf der Ebene der Konzeptentwicklung und der daraus abgeleiteten Handlungsschwerpunkte als auch in der Umsetzung einzelner Projekte. Die Bewohner im Quartier verfügen in

der Regel über eine fundierte Einschätzung der Kernprobleme und möglicher Lösungsansätze und sollten daher unbedingt weiter in den Entscheidungsprozess integriert werden.

Systematische Einbindung der existierenden Beiräte in den Entscheidungsprozess ist anzustreben.

Aus den Quartiersfondsjurys haben sich in einigen Berliner Quartiersmanagement-Gebieten so genannte „Bewohnerbeiräte“ entwickelt, mit denen das Quartiersmanagement-Team regelmäßig über zentrale Fragen der Quartiersentwicklung diskutiert. Diese Beiräte sollten unterstützt und mit Entscheidungskompetenzen ausgestattet werden.

Klassische Beteiligungsgremien haben nicht genug Entscheidungskompetenz.

Stadtteilplenem, wie es sie in einigen Quartiersmanagement-Gebieten gibt, haben zu sehr den Charakter von Informationsgremien, in denen bereits getroffene Entscheidungen vorgestellt werden. Zwar kann auch ein Stadtteilplenum eine Empfehlung zu Gunsten oder Ungunsten einer Maßnahme abgeben, diese haben jedoch in der Regel keinen verbindlichen Charakter.

Bewohner müssen verstärkt zur Übernahme von Verantwortung gewonnen werden.

Neben der institutionellen Ebene kommt es darauf an, Maßnahmen gezielt zu fördern, bei denen Bewohner selbst die Initiative ergriffen haben. Das Quartiersmanagement-Team braucht nach wie vor Mittel, die möglichst unbürokratisch an Bewohnerprojekte weitergegeben werden können. Bislang ist aus den Maßnahmendarstellungen, die im Rahmen der Handlungskonzepte nach außen gegeben werden, häufig nicht klar ersichtlich, welche Rolle einzelne Bewohner oder Bewohnergruppen in einer Maßnahme übernehmen. Demzufolge ist es nur eingeschränkt möglich, zu prüfen, an welchen Stellen Bewohner die Rolle einer „professionellen“ Projektträgerschaft übernehmen können. Erst wenn deutlicher gemacht wird, welche Inhalte und Ziele mit einer Maßnahme verfolgt werden, können auch gezielt Bewohner für diese Aufgaben gewonnen werden. Das Quartiersmanagement-Team muss dazu über Ressourcen und die Bereitschaft verfügen, direkt auf aktive Bewohner zuzugehen und diese für bestimmte Aufgaben anzuwerben.

Dringlich ist die verstärkte Einbindung ausländischer Bewohner in die Quartiersentwicklung. In vielen Quartiersmanagement-Gebieten leben zu einem hohen Prozentsatz ausländische Bewohner, bzw. Bewohner nichtdeutscher Sprache und Kultur. Zwar wurden in der Quartiersmanagement-Arbeit verschiedene Ansätze und Projekte gestartet, die sich speziell an solche Bewohner richten; angesichts der Bedeutung der Integration für die Entwicklung in den Stadtteilen insgesamt sind die Anstrengungen in diesem Bereich jedoch weiter zu forcieren. Über speziell geschulte Mitarbeiter, über spezielle Projekte, die die Ressourcen und Potentiale ausländischer Bewohner nutzen, sind diese Bewohner für alle sichtbar in das Verfahren einzubinden.

Konzeptionen für Stadtteilgremien und die systematische Einbindung von Bewohnern.

Neben der Vor-Ort-Arbeit in Projekten sind – ähnlich wie beim Pilotprojekt „Quartiersfonds“ – neue Beteiligungsstrukturen zu entwickeln. Die Bewohner und Akteure müssen langfristig selbst (mit) über die Mittelvergabe entscheiden können. Es wird angeregt, ein Team zu bilden, welches gezielt Konzeptionen für solche Beteiligungsgremien entwickelt und zur Entschlussreife bringt (SenStadt, Bezirksvertreter, BVV-Vertreter, Quartiersmanager, Personen aus Bewohnerbeiräten).

2.3.7 Ergebnisse zum Aufgabenschwerpunkt Öffentlichkeitsarbeit

Das öffentliche Bewusstsein für die Komplexität der Probleme, die sich bei zunehmender Segregation in den Quartiersmanagement-Gebieten manifestieren, ist insgesamt nach wie vor schwach ausgeprägt. Die öffentliche Berichterstattung über das Quartiersmanagement-Verfahren und über die Projekte bleibt demzufolge bruchstückhaft. Auf der gesamtstädtischen Ebene dominiert nach wie vor in der Öffentlichkeit, auch in der Fachöffentlichkeit, das Bild eines Ressortprogramms der Stadtentwicklung. Dies wird dem formulierten Ziel des Programms nicht gerecht und erschwert die Einbindung wichtiger Ressorts auf Landes- und Bezirksebene. An dieser Situation können die Quartiersmanagement-Teams selbst nur sehr eingeschränkt etwas ändern, da ihnen in der Regel die Kapazitäten zur Schaffung einer ausreichenden Transparenz über die Probleme ihres Gebietes fehlen.

Durch das Quartiersmanagement-Team ist in der Regel ein dichtes Netz an Kommunikationsmedien aufgebaut worden. In den meisten Gebieten gibt es regelmäßig erscheinende Publikationen, werden Veranstaltungen durchgeführt und für das Quartier relevante Themen in den lokalen öffentlichen Medien lanciert. Alle Quartiersmanagement-Gebiete verfügen mittlerweile über informative Internetauftritte, teilweise mit Kommunikationsforen für die Bürger untereinander. Mittlerweile ist durch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung auch ein geeignetes Dachportal geschaffen worden, mittels dessen Informationen aus und zu den Gebieten einfach und schnell abgerufen werden können.

Deutlich spürbar sind die Wirkungen des Quartiersmanagements auf die Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürgern. Durch die Öffentlichkeitsarbeit des Quartiersmanagement-Teams fühlen sich viele Bewohner besser informiert und besser am Verwaltungshandeln und an Entscheidungsprozessen beteiligt. Dies wird deutlich sowohl bei den Bewohnerbefragungen als auch durch eine steigende Zahl von Menschen, die das Quartiersmanagement als Lösungsinstanz für ihre Sorgen und Probleme begreifen.

2.3.8 Handlungsempfehlungen zum Aufgabenschwerpunkt Öffentlichkeitsarbeit

Öffentliche Diskussion über Programmziele und Lösungswege ist weiterhin erforderlich.

Auf der politischen Ebene, der Landesebene und im Dialog zwischen Senatsverwaltung und den Bezirken ist die generelle Bedeutung des Programms und der dadurch ausgelösten bzw. erforderlichen Veränderungen im Verwaltungshandeln stärker herauszustellen. Es reicht nicht aus, positive Maßnahmen darzustellen, die durch das Verfahren initiiert wurden. Vielmehr ist stärker darauf hinzuwirken, dass die Komplexität der Probleme sichtbar wird und die Notwendigkeit, dass Verwaltung, Politik, Bürger und Quartiersmanagement-Teams gemeinsam an einer Lösungsstrategie arbeiten. Bislang wird bei verschiedenen Akteuren sichtbar, dass das Verständnis für den räumlichen Handlungsansatz nicht immer nachvollzogen werden kann. Das Vorurteil, dass bestehende Mittel (aus dem Bezirkshaushalt) gekürzt werden und über das Quartiersmanagement (nur) in einige Quartiere zurückfließen, besteht weiterhin. Es ist dringend erforderlich, dass die Öffentlichkeit vor allem durch die federführende Senatsverwaltung über die grundsätzliche Bedeutung des Quartiersmanagement-Ansatzes besser informiert wird.

Image der Gebiete muss verbessert und Anstrengungen müssen gezielt sichtbar gemacht werden.

Das Image eines Stadtteils nach innen und außen hat erheblichen Einfluss auf die Zufriedenheit der Bewohner und die Attraktivität für Zuzügler, die sozial stabilisierend wirken können. Das Quartiersmanagement-Team muss daher weiter an der Vermittlung der Ergebnisse des Verfahrens arbeiten, um deutlich zu machen, dass Verwaltung und Akteure die Probleme erkannt haben und sich bemühen, Lösungen zu erarbeiten. Systematische Konzepte für Öffentlichkeitsarbeit, wie sie von einigen Teams erarbeitet bzw. beauftragt wurden, können dazu beitragen, die zentrale Rolle des Quartiersmanagements, seinen Einfluss auf das Gebiet sichtbar zu machen. Dabei geht es nicht darum, den Einsatz öffentlicher Mittel zu rechtfertigen, sondern deutlich zu machen, dass über das Quartiersmanagement-Verfahren ein neuer und effizienter Ansatz zur Problemlösung greift. Dieser Bereich der Öffentlichkeitsarbeit, der sich auch an Bewohner außerhalb der Quartiersmanagement-Gebiete richtet, sollte im Idealfall vom Quartiersmanagement-Team und vom Bezirk gemeinsam gesteuert werden (Herausgabe gemeinsamer Presseerklärungen durch Steuerungsrunde, gemeinsames Auftreten in Medien etc.).

Verwaltungshandeln für die Gebietsbevölkerung muss transparent gemacht werden.

Der dritte Bereich ist die Verbesserung der Transparenz des Verwaltungshandels gegenüber den Bewohnern. Regelmäßige Rundbriefe helfen, die Bürger für die Probleme des Quartiers zu sensibilisieren und Maßnahmen des Quartiersmanagement-Teams und der Verwaltung zu erläutern. Dieser Bereich der Öffentlichkeitsarbeit, der sich vorwiegend an die Bevölkerung im Gebiet richtet, wird weitgehend Aufgabe des Quartiersmanagement-Teams und des Bezirks sein. Auch hier sollte darauf geachtet wer-

den, dass Verwaltung, Träger und Quartiersmanagement gemeinsam auftreten, so dass die Bürger, die sich weiter informieren oder engagieren wollen, eine Institution (im Idealfall das Quartiersmanagement) als zentrale Koordinationsstelle akzeptieren.

2.4 Wirkungen des Quartiersmanagements

2.4.1 Wirkungen der Maßnahmen und Projekte

Das Quartiersmanagement-Verfahren wurde mit dem Ziel eingerichtet, eine (nachhaltige) Stabilisierung und Aufwertung in 15 (später 17) problembelasteten Stadtteilen Berlins zu initiieren bzw. zu erreichen. Dabei wurden sowohl Gebiete ausgewählt, die bereits zum Beginn des Verfahrens im gesamtstädtischen Vergleich die massivsten Probleme hatten (Interventionsgebiete) als auch solche, in denen Negativentwicklungen mit hoher Dynamik festgestellt wurden und in denen das Quartiersmanagement-Verfahren die Manifestierung solcher Probleme verhindern sollte (Präventivgebiete). Um abschließend zu bewerten, ob diese Stabilisierung bzw. Verhinderung der Destabilisierung stattgefunden hat, ist die bisherige Laufzeit des Verfahrens (seit 1999) sicherlich zu kurz. Erfolge sind in ersten Ansätzen erkennbar. Neben den ersten Erfolgen des Quartiersmanagement-Programms lassen sich Hemmnisse bei der Umsetzung identifizieren.

Will man die weit formulierten Ziele erreichen, so ist das Quartiersmanagement-Verfahren, so wie es zurzeit angelegt ist, überfordert, da es zu stark von einem Ressort und seinen Handlungsmöglichkeiten geprägt ist. Die Verbesserung der Bildungsangebote, eine funktionierende Arbeitsmarktpolitik, eine veränderte Sozialhilfepolitik, die Anreize für eine Integration in die Gesellschaft schafft, bleiben primär Aufgabe der entsprechenden Fachressorts. Die im Rahmen des Quartiersmanagement-Verfahrens initiierten, umgesetzten und finanzierten Maßnahmen können die grundsätzlichen Defizite in diesen Politikbereichen nicht kompensieren.

Eine Beurteilung der erfolgten Wirkungen auf die zentralen Problemfelder wird durch die schwache empirische Basis, auf der Probleme beschrieben (Indikatoren) und Wirkungen verfolgt werden können (Veränderung von Indikatoren) erschwert. Generell ist die empirische Basis zur Identifikation und Darstellung der Defizite und Entwicklungsbedarfe schwach. Es gibt weder eine zentrale Sammlung der Daten, die Schulleistungen dokumentieren, noch eine differenzierte Arbeitsmarktbeobachtung oder eine systematische Analyse der Zu- und Abwanderungen nach Haushaltsmerkmalen, aus denen sich der wirtschaftliche und soziale Status der Bewohner ablesen ließe. Eine Wirkungsanalyse oberhalb der Projekt- oder Maßnahmenebene kann daher bislang im Wesentlichen nur qualitativ erfolgen.

Die Analyse der bislang initiierten und umgesetzten Maßnahmen zeigt sehr deutlich, dass die Quartiersmanagement-Teams in den Bereichen, die die Verbesserung der Lebensqualität beinhalten, eine effiziente und funktionierende Ergänzung zur Verwaltung sind. Auch die Optimierung der sozialen

Infrastruktur und die Ergänzung durch kleinteilige, am Bedarf orientierte Angebote ist mit Mitteln des Programms „Soziale Stadt“ und verstärkt durch die Nutzung des Quartiersfonds betrieben worden.

In den Bereichen, in denen es darum geht, Benachteiligungen von Bewohnern auszugleichen oder die Voraussetzungen zur Verbesserung der Zugangschancen zum Arbeitsmarkt und Gesellschaft insgesamt zu verbessern, sind die formulierten Ziele deutlich schwieriger durch Maßnahmen zu unterlegen. Hier haben die Quartiersmanagement-Teams die entsprechenden Institutionen, zu deren Aufgabenbereich Jugendpolitik, Sozialpolitik und Arbeitsmarktpolitik gehören, für die spezifischen Handlungsbedarfe im Quartier sensibilisiert. Die Beteiligung an notwendigen Maßnahmen und die sich aus den Problemen in den Quartieren ergebenden Anforderungen an eine veränderte Schul-, Sozial- oder Arbeitsmarktpolitik (auch auf Landesebene) sind jedoch erst in Ansätzen sichtbar.

2.4.2 Empfehlungen zur Wirkungskontrolle

Wirkungskontrolle muss mittelfristig systematisiert werden.

Bei der Wirkungskontrolle ist zwischen den Ebenen der Einzelmaßnahmen, der formulierten operationalen Ziele und der Wirkungen auf das Gebiet insgesamt zu unterscheiden. Bislang ist eine qualitativ ausreichende Wirkungskontrolle schwierig, weil weder geeignete Indikatoren in ausreichender Zahl herangezogen werden können noch ein systematischer Überblick über die Relevanz und Wirkung von Einzelmaßnahmen in ausreichender Qualität vorliegt. Die Wirkungskontrolle ist insgesamt zu verbessern. Dies nicht allein deswegen, weil knappe öffentliche Mittel möglichst wirkungsvoll eingesetzt werden sollen, sondern auch, weil eine erfolgreiche Arbeit ein wichtiger Baustein zur weiteren Etablierung des sozialräumlichen und lösungsorientierten Verwaltungshandelns insgesamt ist.

Dokumentation der Maßnahmen muss standardisiert und nachvollziehbar werden.

Die Möglichkeiten zur Bewertung der Wirkung von Einzelmaßnahmen hängen stark von der Qualität der Dokumentation der entsprechenden Maßnahme ab. Bislang sind die meisten Projekte hinsichtlich ihrer Zielsetzung, hinsichtlich ihres Ressourcenverbrauchs und vor allem hinsichtlich der erzielten Ergebnisse nicht in einer Qualität dargestellt, die eine Überprüfung durch Außenstehende ermöglicht. Dies ist im weiteren Zuge des Verfahrens zumindest für Projekte ab einem festgelegten Ressourcenverbrauch anzustreben.

Synopse der Einzelmaßnahmen sollte zentraler Baustein der Wirkungskontrolle werden.

Die Bewertung der Wirkungen auf der Ebene der formulierten operationalen Ziele ist im ersten Schritt eine möglichst präzise Beschreibung und Beurteilung der Wirkungen auf der Maßnahmenebene. Auch sie ist unter derzeitigen Bedingungen noch nicht möglich. Im Laufe des Verfahrens ist eine Beurteilung der Wirkungen auf der Ebene der operationalen Ziele anzustreben, die auch durch die Zusam-

menfassung der Erfolge und Probleme auf der jeweiligen Maßnahmenebene begründet werden sollte. Eine solche Wirkungskontrolle sollte etwa jährlich erfolgen (zum Beispiel als Bestandteil der Fortschreibungen des Handlungskonzeptes). Dazu sind in die Handlungskonzepte verbesserte Darstellungen der beabsichtigten Wirkung und der bereits erreichten Wirkungen zumindest für die zentralen Maßnahmen aufzunehmen und in einem Überblick für die wichtigsten Ziele darzustellen.

Verstärktes Monitoring ist wünschenswert, ersetzt jedoch nicht die qualitative Bewertung der Ziele und Maßnahmen.

Das Monitoring auf der Ebene der Quartiersmanagement-Gebiete ist von der Verwaltung weiter zu verbessern. Bislang können nur wenige Indikatoren mit Aussagekraft ausgewertet werden. Vorhandene Daten (z.B. Indikatoren der Schulverwaltungen), die bislang nicht systematisch ausgewertet werden, sollten verstärkt in das Monitoring-System eingebunden werden. Die intensivere Ausarbeitung eines quantitativen Indikatorenrasters sollte jedoch (bis auf Ausnahmen, z.B. Wanderungsdaten) Nachrang vor einer Verbesserung des qualitativen Wirkungsrasters haben. Dieses qualitative Wirkungsraster ist letztlich eine Kombination aus den beschriebenen Wirkungen bei den operationalen Zielen und dem Vergleich dieser Wirkungsanalyse mit der Stärken-Schwächen-Analyse.

3. Grundsatzempfehlungen zur Erreichung nachhaltiger Entwicklungserfolge: Neuorientierung öffentlicher Leistungen

3.1 Stärkung des integrativen Ansatzes

Auch wenn sich das Quartiersmanagement-Verfahren in Berlin durch seine Zielsetzung und z.T. auch schon realisierte Umsetzung positiv von vielen anderen Bundesländern abhebt, ist das Verfahren in seiner jetzigen Ausprägung noch nicht ausgereift genug, um grundlegende Verbesserungen in den Handlungsfeldern Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik, Wirtschaftsförderung und Stadtteilökonomie, Schule und Bildung sowie Gesundheitsförderung zu erreichen. Die umgesetzten Maßnahmen konzentrieren sich noch zu stark auf eine Verbesserung der Lebensqualität. Eine systematische Verbesserung der Lebenschancen kann mit den bestehenden Organisationsstrukturen nicht durchgreifend in Angriff genommen werden.

Nimmt man den übergreifend formulierten Anspruch an ein integriertes Programm, durch das grundlegende Veränderungen bei der sozialen Situation in vielen Stadtteilen erreicht werden, ernst, muss der Handlungsrahmen für das Quartiersmanagement erweitert und gestärkt werden. Die Entscheidungen für den Einsatz der bisherigen Programmmittel aus dem Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ sind aufgrund verschiedener Restriktionen und Entscheidungsstrukturen nicht in ausreichendem Maße auf (soziale) Schlüsselprobleme fokussiert. Hier ist zu berücksichtigen, dass es in der Regel primäre (Bildung, Sprachkenntnisse, Erziehung) und sekundäre (Armut, Arbeitslosigkeit, Perspektivlosigkeit, Le-

thargie) Problemkomplexe gibt, die weitere soziale Problem zur Folge haben. Es besteht noch kein Konsens zwischen den Quartiersmanagement-Teams, Bezirks- und Landesverwaltungen sowie vor allem auf der politischen Ebene darüber, welche Aufgaben/Ziele (Beschränkung auf Verbesserung der Lebensqualität und/oder stärkere Verbesserung der Lebenschancen in den Gebieten) dringlich sind und welche Veränderungen im Rahmen des Quartiersmanagement-Programms erreicht werden können. Es wird jedoch deutlich, dass – nimmt man die Probleme und den (im Senatsbeschluss formulierten) Anspruch des Programms ernst – sowohl auf Landes- als auch auf Bezirks- und Quartiersebene viel weitergehende Handlungs- und Entscheidungsstrukturen geschaffen werden müssen. Ein wichtiges Problem bleibt die nur schwer zu überwindende Segmentierung der Behörden auf Bezirks- und Landesebene. Ursache dafür sind vor allem fehlende politische Entscheidungen über die Rolle des Quartiersmanagements im Zusammenhang mit insgesamt in der Stadt vorhandenen Problemen wie Arbeitslosigkeit, Integration, Bildung und Sozialhilfeabhängigkeit – um nur die wichtigsten zu nennen.

Folgende Zielsetzungen scheinen – zunächst ohne Gewichtung und je nach Problemlage im Gebiet in unterschiedlicher Relevanz – aus derzeitiger Sicht insgesamt wichtig und sinnvoll:

- **Verbesserung der vorschulischen Bildung und Erziehung.** In den Gebieten, in denen sich Kinder nicht deutscher Herkunftssprache und Kinder bildungsferner und schlecht integrierter deutscher Haushalte konzentrieren, muss der Staat zusätzliche Erziehungsleistungen erbringen. Viele Grundlagen werden bereits im vorschulischen Alter gelegt (Spracherwerb, Erwerb von motorischen Fähigkeiten etc). Die bisherigen Angebote sind nicht verpflichtend und werden oft gerade von den „betroffenen“ Eltern nicht angenommen. Ziel muss es sein, nachfragegerechte Angebote zu konzipieren, rechtliche und finanzielle Rahmenbedingungen zu schaffen und die Umsetzung und Akzeptanz solcher Angebote sicherzustellen.
- **Verminderung der Schulabbrecherquote/Verbesserung der Schulleistungen.** Die Steigerung der Zahl der Jugendlichen mit abgeschlossener Ausbildung ist einer der wichtigsten Wege, Langzeitarbeitslosigkeit und wirtschaftliche Unselbstständigkeit zu vermeiden. Ziel muss es sein, durch die Schaffung/Neukonzeption verschiedene Unterstützungsmaßnahmen die Zahl der Schulabbrecher messbar zu senken und die Schulleistungen insgesamt zu verbessern.
- **Senkung der Sozialhilfeszahlen/Arbeit statt Sozialhilfe.** In vielen Quartiersmanagement-Gebieten steigt die Zahl der längerfristig zu einem großen Teil von Sozialhilfe lebenden Menschen. In der immer noch stark durch die Arbeitswelt bestimmten Gesellschaft wächst dadurch die Zahl derjenigen, die von einem aktiven gesellschaftlichen Leben ausgeschlossen sind. Durch die räumliche Konzentration der Sozialhilfefälle entsteht ein zusätzliches Problem: Es fehlen „Vorbilder“, Anreize und „Druck“, sich selbst aus der Transfereinkommens-Situation zu „befreien“; die Akzeptanz des „Sozialhilfedaseins“ steigt. Ziel muss es sein, die Sozialhilfeleistungen inklusive der dazugehö-

rigen Beratungen so zu organisieren, dass mehr Menschen der Eintritt in die wirtschaftliche Selbstständigkeit und das damit verbundene größere Selbstbewusstsein ermöglicht wird. Dazu sind unter Umständen auch Umschichtungen in Richtung „Arbeit statt Sozialhilfe“ notwendig. Entsprechende gesetzliche Regelungen und Angebote zum attraktiven und niedrighschwelligem Angebot sind zu entwickeln.

- **Steigende Vermittlungsquoten in den Arbeitsmarkt.** Arbeitslosigkeit ist eines der Schlüsselprobleme in den Quartiersmanagement-Gebieten. Neben Maßnahmen, die allgemein der besseren Qualifizierung und damit der Verringerung des Arbeitslosigkeitsrisikos dienen, sind die herkömmlichen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Programme zu überprüfen und verbessern. Qualifizierungsmaßnahmen sind stärker als bisher hinsichtlich ihres Erfolges zu überprüfen. Ziel muss es sein, eine spürbare Steigerung der Vermittlung von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt zu erreichen.
- **Verbesserung des subjektiven Sicherheitsempfindens/Senkung der Kriminalität.** In vielen Quartiersmanagement-Gebieten ist die Kriminalitätsrate nicht überdurchschnittlich hoch. Vielfach ist jedoch das subjektive Sicherheitsempfinden der Bewohner geringer als in anderen Stadtteilen. Hervorgerufen wird dies durch teilweise offen sichtbare Formen der Kriminalität (Vandalismus, Drogenhandel/-konsum etc.) sowie durch das vielerorts „unwirtlichere“ Umfeld. Ziel muss es sein, das subjektive Sicherheitsempfinden der Bewohner messbar (abfragbar) zu steigern und Kriminalität zu senken.
- **Steigerung der Attraktivität des Wohnumfeldes.** Viele Bewohner in den Quartiersmanagement-Gebieten fühlen sich benachteiligt, weil Verschmutzungen, Vandalismus, Müllproblem, Hundekot auf den Straßen einen im Vergleich zu anderen Stadtgebieten allgemeinen Zustand von Verwahrlosung vermitteln. Ziel muss es sein, u.a. durch bessere Reinigung, Prophylaxe, Stärkung von Verantwortung gegenüber dem öffentlichen Raum die Belastung spürbar zu verringern.

3.2 Stärkung des lokalen Ansatzes

3.2.1 Prinzipielle Aspekte

Will man die bisherigen Umsetzungshemmnisse beseitigen, ist aus unserer Sicht eine Stärkung der lokalen Ebene in Verbindung mit einer strukturellen Anpassung der Organisations- und Verfahrensstrukturen erforderlich. Da solch eine Strukturveränderung aufgrund seiner Komplexität ein mehrstufiges Verfahren erfordert, sollte es zunächst erprobt werden: In mindestens zwei Pilotgebieten könnte ein Quartiersmanagement mit einer anderen Struktur und anderen Entscheidungskompetenz als bisher eingerichtet werden. Voraussetzung für eine Verlagerung und Verstärkung der Entscheidungskompetenz auf die lokale Gebietsebene ist die Absicherung der erforderlichen Rahmenbedingungen zur Um-

setzung des Quartiersmanagements, die das Land Berlin und die jeweiligen Bezirke zu erbringen haben. Zur Vorbereitung dessen sollte zunächst ein integriertes Projektteam auf Landesebene gebildet werden, welches die Aufgaben und rechtlichen Voraussetzungen für eine Verlagerung und die Stärkung der lokalen Entscheidungskompetenz bestimmt bzw. schafft. Dieses Projektteam sollte eng an die bestehende Vorbereitungsgruppe zur „Staatssekretärs-Lenkungsrunde“ angebunden werden. Wichtig ist, dass angesichts der zu klärenden Fragen auch haushaltstechnische und verwaltungsjuristische Kompetenz in dieses Team eingebunden wird.

Die Voraussetzung für eine Änderung von Strukturen im Rahmen des Quartiersmanagements ist eine politische Entscheidung, dem Quartiersmanagement stärker als bisher auch durch andere Senatsverwaltungen und durch die Bezirke Unterstützung im Sinne einer „Servicefunktion der Verwaltung“ zukommen zu lassen. Zur Absicherung dieser Unterstützung sind auch auf Landes- und Bezirksebene Mindestanforderungen an Strukturen und Abläufen einzuhalten, die hier nochmals zusammengefasst werden:

Landesebene

- Weitere Stärkung des integrativen Ansatzes der gesamtsstädtischen Steuerung: ressortübergreifende Abstimmung von strategischen Zielen, Prioritätensetzung auf gesamtsstädtischer Ebene, Absicherung der erforderlichen Rahmenbedingungen zur Umsetzung.
- Abstimmung von fachpolitisch sektoralen Entwicklungszielen und Entwicklungszielen der Quartiersmanagementgebiete im „Gegenstromprinzip“ (Bildung, Kinder- und Jugendbetreuung, Arbeitsförderung, Wirtschaftsförderung, Soziales, Integration, Wohnen).
- Verstärkung des ressortübergreifenden Arbeitsgremiums auf Landesebene. Zu erledigende Aufgaben sind:
 - Abstimmung von Programmen und Maßnahmen, mittel-/langfristige Prüfung und Einrichtung eines integrierten Förderbudgets (erster und sofort umsetzbarer Schritt dazu: Einrichtung einer "Förderleitstelle")
 - Organisation von Qualifizierung/Weiterbildung (auch innerhalb der Verwaltung)
 - Entwicklung von Konzeptionen zur verstärkten Nutzung der Verwaltungsreform zur Überwindung von Ressortegoismen, Einübung neuer/erforderlicher Arbeits- und Verfahrensweisen integrativer Ansatz/Sozialraumbezug als Leitgedanke)
 - Konzeptionen/Umsetzung einer verstärkten Öffentlichkeitsarbeit für Quartiersmanagement/soziale Stadtentwicklung
 - Konzeption/Umsetzung einer kontinuierlichen Erfolgskontrolle

Bezirksebene

- Stärkung der ressortübergreifenden Arbeitsweise der Bezirksverwaltung, verbindliche Einrichtung einer kontinuierlichen, ressortübergreifend besetzten und entscheidungsbefugten bezirklichen Steuerungsrunde.
- Intensive Beteiligung des BA bei der Erstellung und Fortschreibung der integrierten Handlungskonzepte einschließlich Prioritätendiskussion, Aufgabenzuteilung und Erfolgskontrolle; Absicherung der Verbindlichkeit der Handlungskonzepte in Zielstellung und Umsetzung auch für die bezirklichen Fachressorts durch einen BA-Beschluss.
- grundsätzliche Empfehlung: Stärkung des Sozialraumbezugs im Verwaltungshandeln insgesamt (Ausweitung des ressortübergreifenden Ansatzes über die Kulisse der Quartiersmanagement-Gebiete hinaus).
- Qualifizierung/Weiterbildung innerhalb der Verwaltung organisieren, Verwaltungsreform stärker nutzen für Überwindung von Ressortegoismen, Einübung neuer/erforderlicher Arbeits- und Verfahrensweisen (integrativer Ansatz/Sozialraumbezug als Leitgedanke).

Finanzmittel

Verlagerung der Entscheidungskompetenz auf die lokale Ebene bedeutet die Ermöglichung konkreter und folgewirksamer Entscheidungen zur Gebietsentwicklung durch Bewohner und Akteure. Das setzt Entscheidungen über Finanzmittel und damit die Verfügbarkeit eines Budgets für das Gebiet voraus. Mittel zur Gebietsentwicklung sollten daher in jedem Fall gebündelt bereitgestellt werden:

- entweder auf Bezirksebene (Voraussetzung: zweckgebundene Verlagerung der Fördermittel „Soziale Stadt“ in die Bezirks Haushalte und strukturelle Verlagerung von Quartiersmanagement-Steuerung in die Bezirke unter o.a. verbindlichen Auflagen)
- oder auf Landesebene (werden durch ressortübergreifendes Landesgremium verwaltet und auf Grundlage von abzustimmenden Kriterien verteilt, z.B. auch unter Berücksichtigung eines Wettbewerbsaspektes).

Gebietsebene

In den Gebieten – zunächst für die Pilotvorhaben – ist eine leistungsfähige lokale Entscheidungsstruktur zu etablieren. Das Quartiersmanagement sollte – im Rahmen der verfassungsrechtlichen Möglichkeiten und soweit erforderlich unter Veränderung der bisherigen Gesetzeslage – mit einem eigenem Budget ausgestattet sein, behördenübergreifend arbeiten, autonome Entscheidungen innerhalb eines gesetzten Rahmens treffen und Anreizsysteme zur Beteiligungsverstärkung öffentlicher Leistungsträger wie privater Akteure entwickeln können. Dazu gehört auch, entsprechende Controlling- und Re-

porting-Mechanismen einzuführen. Das Motto lautet „Mehr Eigenverantwortung und Gestaltungsspielraum unten, bei mehr Unterstützung von oben“. Die lokalen Entscheidungsstrukturen sind gebiets- bzw. bezirksspezifisch auszugestalten, dabei sollten folgende Mindestanforderungen erfüllt werden:

- Gewährleistung von lokaler Entscheidungskompetenz in den Nachbarschaften durch Bewohner, öffentliche Leistungsträger, lokale Akteure und unter Einbeziehung von Politik und Verwaltung durch eine innerhalb des Gebietes legitimierte, auf die Gebietserfordernisse abgestimmte Organisations- und Verfahrensstruktur (Erfahrungen mit Quartiersfonds und Quartiersjury nutzen).
- Quartiersmanagement übernimmt Rolle der Geschäftsstelle des lokalen Entscheidungsgremiums (siehe Erfahrung mit dem Quartiersfonds).
- Lokales Entscheidungsgremium trägt Hauptverantwortung bei der Erstellung/Fortschreibung der Integrierten Handlungskonzepte als Grundlage der Gebietsentwicklung; Unterstützung erfolgt durch das Quartiersmanagement und durch die Fachämter der Bezirke (Abstimmungsprozess, Prioritätendiskussion, Arbeitsteilung, Erfolgskontrolle).
- Entscheidungshoheit über ein Budget zur Gebietsentwicklung.

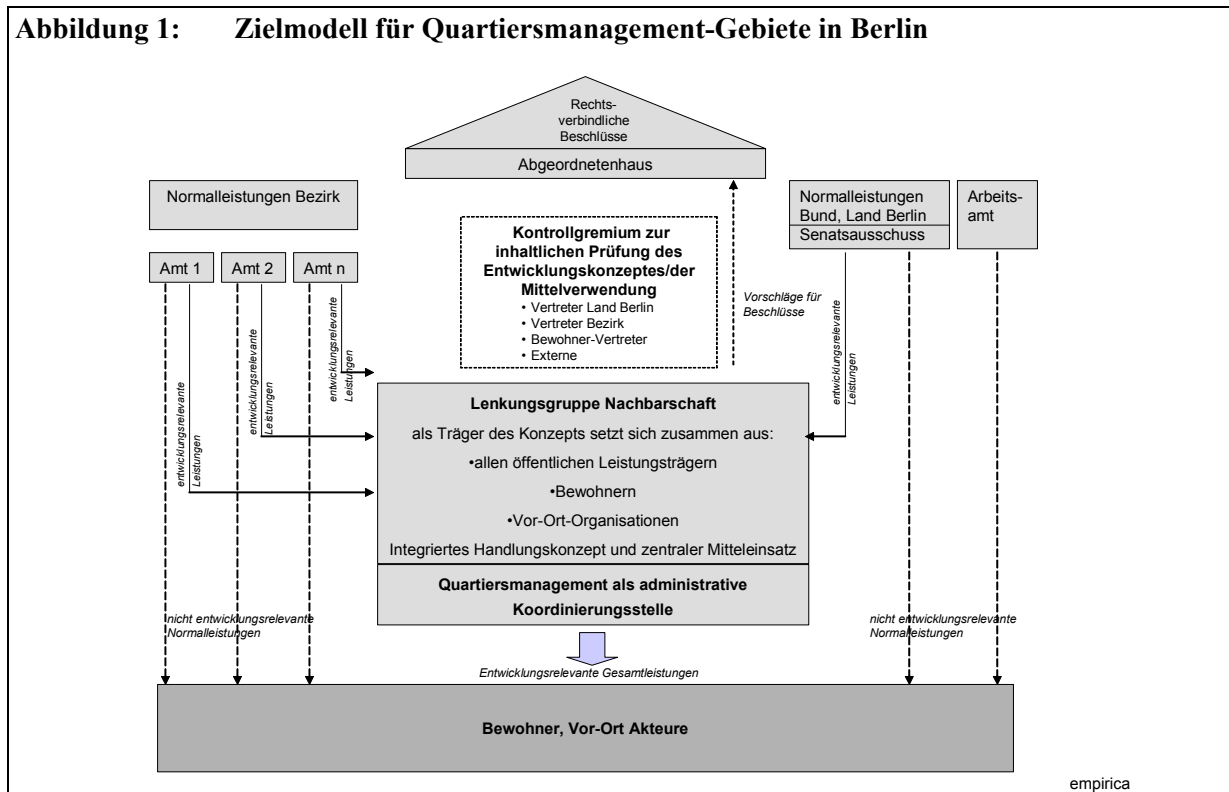
Die aufgeführten Mindestanforderungen sollten zu ihrer Absicherung in einen Beschluss zur Neustrukturierung des Quartiersmanagement-Verfahrens aufgenommen werden.

3.2.2 Beispiel: „Lenkungsgruppe Nachbarschaft“

Die internationalen Erfahrungen zeigen, dass letztlich durch ein „politisches“ Gremium auf der Quartiersebene, in das alle wichtigen Entscheidungsträger und die Bewohner eingebunden sind, Entscheidungen vorbereitet und getroffen werden müssten. Langfristig ist es denkbar, dass in den Quartiersmanagement-Gebieten Konzepte und Arbeitspläne entwickelt werden, für die dann jeweils eine „Globalförderung“ für einen bestimmten Zeitraum zur Verfügung gestellt wird.

Solche Gremien können naturgemäß die gewählten Bezirksorgane (BVV und Ausschüsse) nicht „außer Kraft“ setzen. Eine enge Abstimmung der Konzepte mit diesen Gremien wird daher weiterhin erforderlich sein. Erreicht werden müssten jedoch innerhalb einer einmal beschlossenen Strategie eine größere Flexibilität und ein Abbau der aufwendigen Bürokratie. In der folgenden Übersicht sind die Kernzüge eines solchen beispielhaften lokalen Entscheidungs- und Umsetzungsgremiums skizziert. Es kann im weiteren Verlauf des Programms weiterentwickelt und an die vorhandenen Strukturen in den Bezirken angepasst werden.

Abbildung 1: Zielmodell für Quartiersmanagement-Gebiete in Berlin



Die Kerngedanken des Modells sind:

- Alle öffentlichen Anbieter sollten dauerhaft und umfassend kooperieren. Als einfachste Form bietet sich eine „Lenkungsgruppe Nachbarschaft“ an. Die „Lenkungsgruppe Nachbarschaft“ koordiniert nicht nur die Durchführung einzelner Projekte, sie erarbeitet ein Entwicklungskonzept für das Gebiet und ist Träger des Konzeptes. Durch diesen integrativen Ansatz sowie durch die ihr „formell“ vom Bezirk übertragene Entscheidungskompetenz geht dieses Modell über die in der Vergangenheit bereits erprobten Stadtteilausschüsse hinaus⁵. Die Teilnehmer dieser Lenkungsgruppe bringen ihre speziellen Leistungen als Teil der Gesamtstrategie ein. In den Problemnachbarschaften Großbritanniens werden solche „Boards“ von den Bewohnern gewählt und haben erheblichen Einfluss auf die generelle Strategie in den Quartieren.
- Die einzelnen Akteure der „Lenkungsgruppe Nachbarschaft“ müssen einen Anreiz haben, sich für die Entwicklung des Gebietes insgesamt zu engagieren und die Gesamtheit ihrer Leistungen so zu verändern, dass sie ein Maximum an Wirkung für das Gebiet entfalten. Die Verpflichtung auf ein gebietsbezogenes, kooperatives Verhalten lässt sich wahrscheinlich am einfachsten auf der Basis finanzieller Anreize lösen.
- Es wird nicht möglich sein, zusätzliche Mittel im erforderlichen Umfang zu mobilisieren, von daher empfiehlt sich als Lösung eine „Umschichtung“. Die verschiedenen Ressorts geben aus den

⁵ Durch diese Lenkungsgruppe wird eine ähnliche Struktur geschaffen, wie sie bereits in den „Bezirklichen Beschäftigungsbündnissen“ angelegt ist. Es ist zu prüfen, inwieweit beide Gremien zusammengefasst werden können.

Spezialprogrammen Mittel in einen gemeinsamen Pool, das „Integrierte Entwicklungsbudget“. Die einzelnen Quartiersmanagement-Gebiete, vertreten durch die jeweiligen Bezirke und die „Lenkungsgruppe Nachbarschaft“ (kontrolliert durch ein Kontrollgremium) sind antragsberechtigt. Die Mittelvergabe hängt im Wesentlichen von der Qualität der Entwicklungskonzepte ab. Um die Handlungsmöglichkeiten der lokalen Lenkungsgruppen zu verbessern, ist es nicht Bedingung, dass die Verwendungsquoten der Mittel den Quoten der Herkunftstitel entsprechen.

- Um die Unverbindlichkeit der Maßnahmen und Projekte zu überwinden, sollten, gestützt auf Defizitindikatoren, für alle Quartiersmanagement-Gebiete vergleichbare und quantifizierbare Entwicklungsziele festgelegt werden (z.B. Steigerung der Übergangsquoten in die Gymnasien, Reduzierung der Zahl der Hauptschüler ohne Abschluss, Verbesserung der Sprachkenntnisse). Zur Umsetzung wird weiterhin ein Quartiersmanagement-Team als administrative Koordinierungsstelle gebildet.
- Durch die Bündelung der Mittel auf Landesebene wird vermieden, dass die lokalen Quartiersmanager zu Bündelungsakrobaten werden, die Mittel aus unterschiedlichen Töpfen in mühsamer Kleinarbeit und bei erheblichen Effizienzverlusten für ihre Maßnahmen einsetzbar machen müssen.
- Die Leiter der Fachbereiche und einzelne Leistungsanbieter (Schulen, Polizei, Arbeitsämter) sowie Vertreter der Bewohnerschaft sind Mitglieder der Lenkungsgruppe und übernehmen gegenüber dem Gebiet bzw. der Lenkungsgruppe Umsetzungsverantwortung in ihren jeweiligen Fachbereichen. Die Anträge werden über die Bezirksämter gestellt, die alleine schon wegen der Folgekosten eine zentrale Rolle haben. Mit der Mittelbewilligung verpflichten sich die zuständigen Bezirksämter, die Schulen, das Arbeitsamt und die örtliche Polizei vertraglich mit ihren Kapazitäten und Kompetenzen aktiver Teil der Lenkungsgruppe Nachbarschaft zu werden.
- Statt einer detaillierten rechtlichen Verwendungskontrolle wird in das lokale Entwicklungskonzept eine „innere“ Evaluation eingebaut. Es geht darum, dass die ex ante formulierten (quantifizierbaren) Ziele durch die „Lenkungsgruppe Nachbarschaft“ auf ihre Erreichbarkeit hin geprüft werden. Dies wird periodisch von dem unabhängigen Kontrollgremium überprüft. Falls die Ziele nicht erreicht werden, so ist dies zu diskutieren und das Entwicklungskonzept entsprechend anzupassen. Zwischen den verschiedenen Quartiersmanagement-Gebieten wird ein Diskussionsprozess über Erfolge und Misserfolge organisiert, um Vergleichbarkeit und Verbindlichkeit zu erhöhen. Es müssen Regeln vereinbart werden, z.B. wenn Maßnahmen nicht erfolgreich sind, so müssen sie eingestellt werden, bis bessere Konzepte entwickelt sind.
- Wenn in einem Bezirk mehrere Quartiersmanagement-Gebiete liegen (z.B. in Mitte fünf Quartiersmanagement-Gebiete), so wäre zu prüfen, inwieweit es notwendig ist, mehrere „Lenkungs-

gruppen Nachbarschaft“ einzurichten. Evtl. reicht eine „Lenkungsgruppe Nachbarschaft“ in Kombination mit mehreren Quartiersmanagement-Teams als administrative Koordinierungsstelle.

Die skizzierte Lösung macht nur Sinn, wenn das Programm langfristig angelegt ist und man sich darauf einlässt, eine systematische Politik zugunsten der Gebiete mit besonderem Entwicklungsbedarf zu betreiben, und zwar mit der Zielsetzung einer Verringerung der Ungleichheit. Die Erfahrung in Berlin und auch in anderen Städten machen deutlich, dass es nur in Gebieten mit geringer Arbeitslosigkeit und geringer Problemdichte (z.B. im Wesentlichen Probleme im baulichen Bereich) möglich ist, mit einmaligen, zeitlich begrenzten Anstrengungen die Defizite „wegzusubventionieren“. Maßnahmen in großen Problemgebieten (trifft für viele Quartiersmanagement-Gebiete in Berlin zu) mit einseitiger Zusammensetzung der Bewohner müssen auf lange Sicht (auf zehn Jahre und mehr) angelegt sein.

4. Checkliste für die Dokumentation der Arbeit der Quartiersmanagement-Teams: Fortschreibung der Integrierten Handlungskonzepte

Für die stärkere strategische Ausrichtung der Arbeit in den Quartiersmanagement-Gebieten, zur Festlegung der Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen Akteuren (Diskussionsbasis) sowie als Basis für eine Überprüfung der Wirkungen ist eine für alle verbindliche Dokumentation der Strategien und Lösungsansätze erforderlich. Dies erfordert eine präzisere und vor allem stärker qualitativ/argumentativ gefasste Formulierung der Handlungskonzepte. Dabei sind folgende wesentliche Punkte zu beachten:

- Die Handlungskonzepte sollten grundsätzlich so formuliert werden, dass sie bis auf die Maßnahmenebene für ein interessiertes Fachpublikum verständlich sind (z.B. Bezirksabgeordnete, Träger, Schulleiter im Gebiet etc.).
- Die Handlungskonzepte sollten vier Teile umfassen: „Stärken-Schwächen-Analyse“, „Leitbild“, „Zentrale Ziele und Schwerpunktsetzungen“, „Lösungsansätze und Maßnahmen“.
- Diese vier Teilbereiche müssen aufeinander bezogen werden, das bedeutet Abstimmung und Begründung.
- Es sollten gebietsspezifisch quantifizierbare und nachprüfbar Ziele (ausgehend von den Stärken-Schwächen-Analysen) formuliert werden. Die operationalen Ziele sind auch mit einem (geschätzten/wünschenswerten) Zeithorizont zu hinterlegen.
- Die technische Dokumentation sollte vereinheitlicht werden: z.B. Vereinbarung bzgl. Zeichensetzung (z.B. Leerzeichen, Kommata oder Gedankenstrich), nicht mit Querverweisen arbeiten, keine Verschlüsselung der Akteure durch Nummerierung u.Ä.. Dies erleichtert die Zusammenführung und Vergleichbarkeit der Ergebnisse aus verschiedenen Quartiersmanagement-Gebieten.
- Keine mehrfache Auflistung der Maßnahmen unter verschiedenen strategischen Zielen.

- Angaben zu den strategischen Zielen sollten wortidentisch mit den Angaben im vorgegebenen Zielbaum erfolgen.
- Angaben zu den operationalen Zielen sollten wortidentisch mit den Angaben im Zielbaum erfolgen.
- Die Projektdarstellung sollte vereinheitlicht (nach einem Profiltraster) werden.
- Die Darstellung der Finanzierungs- und Fördermittel sollte vereinheitlicht (nach einem Profiltraster) werden; keine Angaben der Art wie: Eigenleistung, Träger, Eigenmittel u.Ä.
- Die verschiedenen Ämter sollten zur besseren Nachvollziehbarkeit präzise mit ihren korrekten Bezeichnungen aufgeführt werden
- Bei der Rubrik Akteure sollten richtige Angaben sichergestellt werden (evtl. Vorgabe der Typen von Akteuren).
- Als geeignetes Gremium zur **Abstimmung** der Ziele auf Quartiersebene bietet sich die Lenkungs-
runde auf Bezirksebene an, sofern diese mit Mitgliedern der verschiedenen Ämter und Vor-Ort-
Akteuren besetzt ist. Es ist in Zukunft darauf zu achten, dass bei der **Fortschreibung** der Hand-
lungskonzepte der Relevanzprüfung ein größeres Gewicht eingeräumt wird. Letztlich ist die Rele-
vanzprüfung ein Diskussionsverfahren, in dem alle damit befassten Stellen (z.B. bei Maßnahmen
im Bereich Verbesserung der Infrastruktur für Jugendliche die Jugendhilfeplanung des Bezirkes)
eine Einschätzung vornehmen sollen. Denkbar ist zum Beispiel eine Zielmatrix, die verschiedene
Verwaltungsstellen durchläuft und in der jeweils dem gesetzten Ziel eine Relevanz nach Punkten
zugeordnet wird. Ähnliches lässt sich auch durch ein Workshopverfahren erreichen.
- Die **Bewertung** der Wirkungen auf der Ebene der formulierten operationalen Ziele ist im ersten
Schritt eine möglichst präzise Beschreibung und Beurteilung der Wirkungen auf der Maßnahmen-
ebene. Im Laufe des Verfahrens ist eine Beurteilung der Wirkungen auf der Ebene der operationa-
len Ziele anzustreben, die auch durch die Zusammenfassung der Erfolge und Probleme auf der je-
weiligen Maßnahmenebene begründet werden sollte. Eine solche Wirkungskontrolle sollte etwa
jährlich erfolgen.