empirica

Wirtschaftsforschung und
Beratung GmbH

Kurfürstendamm 234
10719 Berlin

Fon: 030 / 884 795-0
Fax: 030 / 884 795-17

www.empirica-institut.de
berlin@empirica-institut.de

Evaluation des Berliner Quartiersmanagements in der Pilotphase 1999-2002

Band 1

Zusammenfassung und Empfehlungen
Ergebnisse für das Verfahren insgesamt

im Auftrag der

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Berlin;

Abteilungen I und IV

Koordination: Heidrun Nagel

Bearbeitung:

Stefan Geiss, Dr. Marie-Therese Krings-Heckemeier, Ulrich Pfeiffer,

Darja Reuschke, Annamaria Schwedt

Projektnummer: 20090
Berlin, Mai 2003

Inhaltsverzeichnis

I ZUSAMMENFASSUNG UND EMPFEHLUNGEN 1

1. Vorbemerkung 1

2. Zentrale Ergebnisse und Schlussfolgerungen 2

2.1 Grundsätzliche Beurteilung des Programms 2

2.2 Ziele des Quartiersmanagements 3

2.2.1 Ergebnisse 3

2.2.2 Handlungsempfehlungen 5

2.3 Verfahrensumsetzung nach Aufgabenschwerpunkten 8

2.3.1 Ergebnisse zum Aufgabeschwerpunkt Kooperation und Vernetzung 8

2.3.2 Handlungsempfehlungen zum Aufgabenschwerpunkt Kooperation und Vernetzung 10

2.3.3 Ergebnisse zum Aufgabenschwerpunkt Mittelbündelung 12

2.3.4 Handlungsempfehlungen zum Aufgabenschwerpunkt Mittelbündelung 13

2.3.5 Ergebnisse zum Aufgabenschwerpunkt Bewohneraktivierung 15

2.3.6 Handlungsempfehlungen zum Aufgabenschwerpunkt Bewohneraktivierung 15

2.3.7 Ergebnisse zum Aufgabenschwerpunkt Öffentlichkeitsarbeit 17

2.3.8 Handlungsempfehlungen zum Aufgabenschwerpunkt Öffentlichkeitsarbeit 18

2.4 Wirkungen des Quartiersmanagements 19

2.4.1 Wirkungen der Maßnahmen und Projekte 19

2.4.2 Empfehlungen zur Wirkungskontrolle 20

3. Grundsatzempfehlungen zur Erreichung nachhaltiger Entwicklungserfolge: Neuorientierung öffentlicher Leistungen 21

3.1 Stärkung des integrativen Ansatzes 21

3.2 Stärkung des lokalen Ansatzes 23

3.2.1 Prinzipielle Aspekte 23

3.2.2 Beispiel: „Lenkungsgruppe Nachbarschaft“ 26

4. Checkliste für die Dokumentation der Arbeit der Quartiersmanagement-Teams: Fortschreibung der Integrierten Handlungskonzepte 29

II GRUNDLAGEN DES QUARTIERSMANAGEMENTS IN BERLIN 31

1. Anlass und Stand des Gesamtverfahrens 31

1.1 Anlass des Quartiersmanagements 31

1.2 Stand des Gesamtverfahrens 32

1.2.1 Berliner Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ 32

1.2.2 Chronologie der Programmeinführung und -umsetzung 33

2. Verfahrensstrukturen des Quartiersmanagements 37

3. Übersicht über die Quartiersmanagement-Gebiete 38

3.1 Lage der Quartiersmanagement-Gebiete im Stadtraum 38

3.2 Kriterien der Gebietsauswahl für die vertiefende Evaluation 41

3.3 Vier Gebietstypen in Berlin 43

3.4 Strukturelle Charakterisierung der Quartiersmanagement-Gebiete 45

3.4.1 Indikatoren 45

3.4.2 Statistische Daten zu den Quartiersmanagement-Gebieten 49

4. Finanzierungsgrundlagen 63

4.1 Im Rahmen des Quartiersmanagement-Verfahrens eingesetzte Fördermittel der Europäischen Union 63

4.2 Schwerpunktmäßig für Quartiersmanagement eingesetzte Fördermittel des Bundes und des Landes 63

4.2.1 Mittel des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ 63

4.2.2 „Entwicklung und Chancen“ (E & C) 66

5. Ziel, Inhalt und Aufbau der Evaluation 67

5.1 Verschiedene Analyse-Bausteine und Erhebungsmethoden 67

5.2 Auswertung der Quartiersmanagement-Unterlagen 68

III UMSETZUNG DES QUARTIERSMANAGEMENTS IN BERLIN 72

1. Bewertung der Ziele des Quartiersmanagements 72

1.1 Vorbemerkung 72

1.2 Grundlegende Ziele des QM auf gesamtstädtischer Ebene 72

1.3 Entwicklung eines Zielkatalogs: Strategische und Operationale Ziele („Zielbaum“) 74

1.4 Relevanzermittlung von Strategischen Zielen auf der Landes- und Quartiersebene 76

1.5 Faktische Priorisierung Strategischer Ziele in den QM-Gebieten 83

1.6 Handlungsprioritäten für die Quartiersentwicklung 86
1.6.1 Festlegung der Handlungsprioritäten durch die Quartiersmanagement-Teams 86
1.6.2 „Operationale Ziele“ auf Quartiersebene 86
1.7 Handlungsprioritäten aus Sicht der Bewohner 90
1.8 Tatsächliche Handlungsschwerpunkte und Ziele in den Quartiersmanagement-Gebieten 94
1.9 Schlussfolgerung zu den Zielen des Quartiersmanagements 104
1.9.1 Ergebnisse 104
1.9.2 Handlungsempfehlungen 107

2. Bewertung der Verfahrensumsetzung nach Aufgabenschwerpunkten 109

2.1 Kooperation und Vernetzung 109
2.1.1 Einbindung des Quartiersmanagements in die gesamtstädtischen Strukturen 109
2.1.2 Einbindung des Quartiersmanagements in die kommunalen Verwaltungsstrukturen 111
2.1.3 Erfahrungen mit lokalen Kooperationen/Vernetzungsstrukturen 122
2.1.4 Schlussfolgerungen zu Kooperation und Vernetzung 143
2.2 Finanzierung, Mittelbündelung und Projektinitiierung 147
2.2.1 Finanz- und Fördermittel-Typen in den Quartiersmanagementgebieten 147
2.2.2 Mittelbündelung 150
2.2.3 Beispielhafte Mittelbündelung auf Projektebene 155
2.2.4 Schlussfolgerungen zu Finanzierung und Mittelbündelung 165
2.3 Bewohneraktivierung 167
2.3.1 Vorbemerkung 167
2.3.2 Zusammenleben im Quartier 168
2.3.3 Einbindung der Bewohner in den Quartiersentwicklungsprozess 169
2.3.4 „Qualifizierung“ der Bewohner zu aktiven Akteuren 172
2.3.5 Schlussfolgerungen zur Bewohneraktivierung 180
2.4 Erfahrungen mit dem Quartiersfonds 183
2.4.1 Hintergrund 183
2.4.2 Ziele des Quartiersfonds 183
2.4.3 Entwicklung des Verfahrens und Verfahrensgrundzüge 184
2.4.4 Erfahrungen mit der Juryarbeit 188
2.4.5 Projekte im Quartiersfonds 191
2.4.6 Effekte der Quartiersfonds 195
2.4.7 Schlussfolgerungen zum Quartiersfonds 197
2.5 Öffentlichkeitsarbeit 199
2.5.1 Rezeption der Quartiersmanagement-Gebiete in den Medien 199
2.5.2 Quartiersbezogene Öffentlichkeitsarbeit 200

2.5.3 Internetauftritte der Quartiersmanagement-Gebiete 201
2.5.4 Schlussfolgerungen zur Öffentlichkeitsarbeit 203

3. Wirkungsanalyse: Wirkungen des Quartiersmanagements 205

3.1 Vorüberlegungen zur Wirkungsanalyse 205
3.2 Wirkungsebenen des Quartiersmanagement 205
3.3 Wirkungen auf der Gebietsebene 207
3.3.1 Schwierigkeiten bei der Anwendung klassischer Indikatoren 207
3.3.2 Wirkungen aus Sicht der Bewohner 212
3.4 Wirkungen auf der Projektebene 219
3.4.1 Entwicklung eines Rasters zur Bewertung von Einzelmaßnahmen 219
3.4.2 Wirkungskontrolle auf Gebietsebene auf der Basis der Einzelmaßnahmen 221
3.5 Schlussfolgerungen zur Wirkungsanalyse 227
3.5.1 Ergebnisse 227
3.5.2 Handlungsempfehlungen 227

Abbildungsverzeichnis

ABBILDUNG 1:	ZIELMODELL FÜR QUARTIERSMANAGEMENT-GEBIETE IN BERLIN	27
ABBILDUNG 2:	ORGANISATION DER PROGRAMMUMSETZUNG, STAND: 10/2002	38
ABBILDUNG 3:	ÜBERSICHT DER LAGE DER QM-GEBIETE IM STADTRAUM	40
ABBILDUNG 4:	VERTEILUNG DER QM-GEBIETE NACH BEZIRKEN	41
ABBILDUNG 5:	ÜBERSICHT UND MERKMALE VERTIEFUNGSGEBIETE	43
ABBILDUNG 6:	RÄUMLICHER ANTEIL DER VERKEHRSZELLEN AN DEN QUARTIERSMANAGEMENT-GEBIETEN	48
ABBILDUNG 7:	BEWOHNERSTRUKTUR AM 30.06.1998	50
ABBILDUNG 8:	BEWOHNERSTRUKTUR AM 31.12.1999	51
ABBILDUNG 9:	BEWOHNERSTRUKTUR AM 31.12.2000	52
ABBILDUNG 10:	BEWOHNERSTRUKTUR AM 30.06.2001	53
ABBILDUNG 11:	WOHNDAUER UNTER FÜNF JAHREN – AUßERBEZIRKLICHE ZUWANDERUNGEN[1] – AM 31.12.1999	54
ABBILDUNG 12:	ARBEITSLOSIGKEIT IN DEN QUARTIERSMANAGEMENT-GEBIETEN AM 30.06.1998[1]	55
ABBILDUNG 13:	ARBEITSLOSIGKEIT IN DEN QUARTIERSMANAGEMENT-GEBIETEN AM 30.06.1999[1]	56
ABBILDUNG 14:	ARBEITSLOSIGKEIT IN DEN QUARTIERSMANAGEMENT-GEBIETEN AM 30.06.2000[1]	57
ABBILDUNG 15:	ARBEITSLOSIGKEIT IN DEN QUARTIERSMANAGEMENT-GEBIETEN AM 30.06.2001[1]	58
ABBILDUNG 16:	VERÄNDERUNG DER BEVÖLKERUNG UND ARBEITSLOSIGKEIT IN DEN QM-GEBIETEN ZWISCHEN 1998 UND 2001 IM VERGLEICH	60
ABBILDUNG 17:	BEVÖLKERUNGSVERÄNDERUNG DER 18- BIS 65-JÄHRIGEN IN DEN QM-GEBIETEN ZWISCHEN 1999 UND 2001 IM VERGLEICH	61
ABBILDUNG 18:	KAUFKRAFT IN DEN 15 QUARTIERSMANAGEMENT-GEBIETEN UND IN DEN BEZIRKEN IM VERGLEICH	62
ABBILDUNG 19:	FÖRDERMITTELSUMME "SOZIALE STADT" PRO EINWOHNER INKL. EFRE-ANTEIL – ZEITVERGLEICH 1999-2001 (OHNE QUARTIERSFONDS) - ANGABE IN €	64
ABBILDUNG 20:	FÖRDERMITTELSUMME "SOZIALE STADT" PRO EINWOHNER INKL. EFRE-ANTEIL– DIFFERENZIERT NACH GEBIETSTYPEN - ZEITVERGLEICH 1999-2001 (OHNE QUARTIERSFONDS) – ANGABE IN €	64
ABBILDUNG 21:	EFRE-MITTEL 2002 PRO EINWOHNER– DIFFERENZIERT NACH ZIEL-1 UND ZIEL-2-GEBIET – ANGABE IN €	65
ABBILDUNG 22:	FÖRDERMITTELSUMME "SOZIALE STADT"PRO EINWOHNER INKL. EFRE-ANTEIL– DIFFERENZIERT NACH ZIEL-1 UND ZIEL-2-GEBIETEN - ZEITVERGLEICH 1999-2001 (OHNE QUARTIERSFONDS) – ANGABE IN €	66

ABBILDUNG 23: ÜBERBLICK ÜBER EMPIRISCHE UNTERSUCHUNGSSCHRITTE/TEILNAHME AN VERSCHIEDENEN VERANSTALTUNGEN 68

ABBILDUNG 24: AUSWERTUNG DER QM-MAßNAHMEN[1] 71

ABBILDUNG 25: ZIELEBENEN UND LOGIK EINER ZIEL-/ERGEBNISKONTROLLE 75

ABBILDUNG 26: RELEVANZPRÜFUNG STRATEGISCHE ZIELE AUS GESAMTSTÄDTISCHER SICHT 78

ABBILDUNG 27: RELEVANZPRÜFUNG STRATEGISCHE ZIELE FÜR DIE VERTIEFUNGSGEBIETE 79

ABBILDUNG 28: VERTEILUNG DER PROJEKTE NACH STRATEGISCHEN ZIELEN UND GEBIETSTYPEN 85

ABBILDUNG 29: HANDLUNGSBEDARFE AUS SICHT DER BEWOHNER 92

ABBILDUNG 30: ORGANISATION DER PROGRAMMUMSETZUNG, STAND: 10/2002 111

ABBILDUNG 31: ÄMTERÜBERGREIFENDE STRUKTUREN IN DEN BEZIRKEN 113

ABBILDUNG 32: FORMELLE EINBINDUNG DES BEZIRKSAMTES IN DIE FORTSCHREIBUNG DES HANDLUNGSKONZEPTES 117

ABBILDUNG 33: EBENE DER FORMELLEN EINBINDUNG BEZIRKLICHER GREMIEN IN DIE FORTSCHREIBUNG DES HANDLUNGSKONZEPTES 117

ABBILDUNG 34: INFORMELLE EINBINDUNG BEZIRKLICHER GREMIEN IN DIE FORTSCHREIBUNG DES INTEGRIERTEN HANDLUNGSKONZEPTES 117

ABBILDUNG 35: KOOPERATION MIT ÄMTERN UND POLITIK BEI QM-MAßNAHMEN 121

ABBILDUNG 36: BEISPIELHAFTE KOOPERATIONEN BEI QM-MAßNAHMEN 123

ABBILDUNG 37: QUALITÄT DER EINBINDUNG VON GEWERBE/PRIVATER WIRTSCHAFT/PRIVATEN UNTERNEHMEN IN DEN STADTTEILENTWICKLUNGSPROZESS 126

ABBILDUNG 38: ANTEIL VON SCHÜLERN NICHTDEUTSCHER HERKUNFTSSPRACHE IN GRUNDSCHULEN IN DEN QM-GEBIETEN 128

ABBILDUNG 39: ANTEIL DEUTSCHSPRACHIGER SCHÜLER IM VERHÄLTNIS ZU SCHÜLERN NICHT DEUTSCHER HERKUNFTSSPRACHE (STAND: SEPTEMBER 2002) 129

ABBILDUNG 40: BETEILIGUNG VON SCHULEN AN QM-MAßNAHMEN 131

ABBILDUNG 41: BETEILIGUNG VON KINDER- UND JUGENDEINRICHTUNGEN AN QM-MAßNAHMEN 135

ABBILDUNG 42: ART DER QM-MAßNAHMEN, AN DENEN SERVICEGESELLSCHAFTEN/ARBEITSÄMTER ALS AKTEURE BETEILIGT SIND 136

ABBILDUNG 43: KOOPERATIONEN DES QM MIT DEN STADTTEILZENTREN/NACHBARSCHAFTSHÄUSERN/-HEIMEN 138

ABBILDUNG 44: KOOPERATIONEN MIT DER POLIZEI BEI QM-PROJEKTEN 142

ABBILDUNG 45: FINANZIERUNG DER "QM-MAßNAHMEN" 148

ABBILDUNG 46: FÖRDERMITTELSUMME (IN 1000 €) DER STÄDTEBAULICHEN UND WOHNUNGSPOLITISCHEN PROGRAMME, DIE IN QM-GEBIETEN EINGESETZT WURDEN 151

ABBILDUNG 47: ANTEIL FÖRDERMITTEL IN DEN QM-GEBIETEN AM GESAMTEN MITTELVOLUMEN (€) „WOHNUMFELDVERBESSERNDE MAßNAHMEN“ 152

ABBILDUNG 48: ANTEIL FÖRDERMITTEL IN DEN QM-GEBIETEN AM GESAMTEN MITTELVOLUMEN (€) „MODINST“ 152

ABBILDUNG 49: ANTEIL FÖRDERMITTEL IN DEN QM-GEBIETEN AM GESAMTEN MITTELVOLUMEN (€) „STÄDTEBAULICHER DENKMALSCHUTZ“ 152

ABBILDUNG 50: ANTEIL FÖRDERMITTEL IN DEN QM-GEBIETEN AM GESAMTEN MITTELVOLUMEN (€) „SCHUL- UND SPORTSTÄTTENSANIERUNGSPROGRAMM“ 2001 152

ABBILDUNG 51: BÜNDELUNG VON FINANZIERUNGSMITTELN AUS “SOZIALE STADT” MIT ANDEREN FINANZIERUNGSMITTELN – PROJEKTEBENE 154

ABBILDUNG 52: SONSTIGE BÜNDELUNG VON FINANZIERUNGSMITTELN – PROJEKTEBENE 154

ABBILDUNG 53: WAHL ZUM ABGEORDNETENHAUS VON BERLIN UND ZU DEN BERLINER BEZIRKSVERORDNETENVERSAMMLUNGEN (21.10.2001) 168

ABBILDUNG 54: EINBINDUNG DER BEWOHNER IN DIE FORTSCHREIBUNG DES HANDLUNGSKONZEPTES 170

ABBILDUNG 55: ART DER EINBINDUNG DER BEWOHNER IN DIE FORTSCHREIBUNG DES HANDLUNGSKONZEPTES 170

ABBILDUNG 56: ART DER QM-MAßNAHMEN, BEI DENEN BEWOHNER BETEILIGT SIND 171

ABBILDUNG 57: AKTIVIERUNGS- UND BETEILIGUNGSMETHODEN IN DEN QM-GEBIETEN 174

ABBILDUNG 58: POTENTIALE DER BEWOHNERAKTIVIERUNG IN DEN QM-GEBIETEN GESAMT 175

ABBILDUNG 59: POTENTIALE DER BEWOHNERAKTIVIERUNG - DIFFERENZIERT NACH QM-GEBIETEN 176

ABBILDUNG 60: BEKANNHEIT DES QUARTIERSMANAGEMENT IN DEN QM-GEBIETEN GESAMT 177

ABBILDUNG 61: BEKANNHEIT DES QUARTIERSMANAGEMENT SPEZIFIZIERT NACH QM-GEBIETEN 177

ABBILDUNG 62: RAHMENMODELL JURY 186

ABBILDUNG 63: VERFAHREN DES QUARTIERSFONDS 187

ABBILDUNG 64: TYPISIERUNG DER QUARTIERSFONDS-PROJEKTE IM VERGLEICH ZU QM-MAßNAHMEN OHNE FINANZIERUNG AUS DEM QUARTIERSFONDS NACH STRATEGISCHEM ZIEL (ALLE GEBIETE) 192

ABBILDUNG 65: TYPISIERUNG DER QUARTIERSFONDS-PROJEKTE IM VERGLEICH ZU QM-MAßNAHMEN OHNE FINANZIERUNG AUS DEM QUARTIERSFONDS NACH ZIELGRUPPE (ALLE GEBIETE) 192

ABBILDUNG 66: MITTEL (IN €) BEWILLIGTER PROJEKTE NACH STRATEGISCHEM ZIEL 194

ABBILDUNG 67 MITTEL (IN €) BEWILLIGTER PROJEKTE NACH ZIELGRUPPE 195

ABBILDUNG 68: BERICHTERSTATTUNG IN DEN PRINTMEDIEN – 1999-2002 200

ABBILDUNG 69: INTERNETPRÄSENZEN DER EINZELNEN QM-GEBIETE 202

ABBILDUNG 70: INDIKATOREN AUF ZIELEBENE ZUR BESCHREIBUNG MÖGLICHER WIRKUNGEN 209

ABBILDUNG 71: VORSTELLUNG DER BEWOHNER VON DER ROLLE DES QUARTIERSMANAGEMENTS 213

ABBILDUNG 72: VERÄNDERUNGEN IN DEN QM-GEBIETEN ZWISCHEN 1999 UND 2001 - GESAMT 215

ABBILDUNG 73: VERÄNDERUNGEN IN DEN QM-GEBIETEN ZWISCHEN 1999 UND 2001 - GEBIETSSPEZIFISCH 215

ABBILDUNG 74: VERÄNDERUNG DURCH DAS QM FÜR ALLE QM-GEBIETE 216

ABBILDUNG 75: VERÄNDERUNG DURCH DAS QM - GEBIETSSPEZIFISCH 217

ABBILDUNG 76: VERBESSERUNGEN DURCH DAS QM – ALLE QM-GEBIETE 218

ABBILDUNG 77: BEISPIELHAFTE BEWERTUNG DER UMSETZUNG EINER EINZELMAßNAHME 224

ABBILDUNG 78: BEISPIELHAFTE BEWERTUNG DER WIRKUNG EIMER EINZELMAßNAHME 225

ABBILDUNG 79: BEISPIELHAFTE ZUSAMMENFASSUNG DER RELEVANZ UND DER WIRKUNGEN VON MAßNAHMEN NACH ZIELEN 226

Glossar

ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme
BA	Bezirksamt
BauGB	Baugesetzbuch
BBWA	Bezirkliches Bündnis für Wirtschaft und Arbeit (ehemals: Bezirkliches Beschäftigungsbündnis)
BVV	Bezirksverordnetenversammlung
E&C	"Entwicklung und Chancen junger Menschen in Sozialen Brennpunkten" (Maßnahmenprogramm des BMFSFJ)
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EW	Einwohner
FSTj	Freiwilliges Soziales Trainingsjahr
GfK	Gesellschaft für Konsumforschung (ermttelt sogenannte Kaufkraftkennziffern für räumliche Einheiten Deutschlands)
HzA	Hilfe zur Arbeit
IBB	Investitionsbank des Landes Berlin
IdA	Integration durch Arbeit
JuSoPro	Jugendsofortprogramm
KJHG	Kinder- und Jugendhilfegesetz
KuQ	Kompetenz und Qualifizierung (Förderprogram des BMFSFJ)
NGA	Natur und Grünflächenamt
OP1	Bezeichnung für ein operationales Ziel gemäß der im Verfahren verwendeten Zieldefinition
QM	Quartiersmanagement
SAM	Strukturanpassungsmaßnahme
SenBJS	Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport
SenGesSozV	Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz
SenStadt	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung
SenSUT	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie (s.a. SenStadt)
SenWiArbFrau	Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen
SGB	Sozialgesetzbuch
V-Soz-Stadt	Verwaltungsvorschrift Soziale Stadt
WUM	Wohnumfeldmaßnahmen (Förderprogramm d. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung)
Z1	Bezeichnung für ein strategisches Ziel gemäß der im Verfahren verwendeten Zieldefinition