

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 Aufgabenschwerpunkt 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 VERKEHRZELLEN 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 VERHÄLTNIß 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 (€) „WOHNUMFELDVERBESSERENDE 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 (ermittelt 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 (Förderprogramm 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