

Stand: 24.09.2018



20 Jahre Berliner
Quartiersmanagement
(Soziale Stadt)

Bilanz und Perspektiven

Entwurf

20 Jahre Berliner Quartiersmanagement: Ein Reflektionsprozess

1999 startete der Berliner Senat das Quartiersmanagement, kurz darauf folgte der Bund mit dem Städtebauförderprogramm Soziale Stadt. Aktuell werden in Berlin 34 Gebiete gefördert. In diesen leben auf rund 2.200 ha etwa 415.000 Einwohner.

Eine ausführliche Darstellung zum Programm und zu aktuellen Entwicklungen findet sich auf www.quartiersmanagement-berlin.de.

2019 steht somit das 20-jährige Jubiläum des Programms an. Dies nahm die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen (SenStadtWohn) zum Anlass, mit allen Verfahrensbeteiligten über die Erfahrungen, seien sie gut, seien sie schlecht, zu reflektieren und so die Entwicklung des Programms und den heutigen Stand zu dokumentieren. Dies alles geschah, um zu prüfen, welche Impulse das Programm für die kommenden Jahre benötigt.

Um die Einschätzungen der Verfahrensbeteiligten festzustellen, wurden zwei Befragungen durchgeführt. Im Herbst 2017 wurden die Quartiersräte befragt. Das Ergebnis dieser Befragung wurde auf dem Quartiersrätekongress am 10.11.2017 vorgestellt. Im Anschluss erfolgte eine Befragung der Verfahrensbeteiligten aus den QM-Teams und der Verwaltung.

Aus diesen Befragungen heraus wurden 4 Workshops konzeptioniert, die sich mit folgenden Fragen befassten:

- 1) WARUM? Wissenschaftliche Reflektion zum Programm Soziale Stadt (am 21.02.2018)
- 2) WER? Beteiligung im Programm Soziale Stadt (am 06.03.2018)
- 3) WAS? Handlungsfelder im Programm Soziale Stadt (am 18.04.2018)
- 4) WIE? Programmstruktur Soziale Stadt (am 16.05.2018)

Die Ergebnisse der Befragungen und die Diskussionen der Workshops sind in das vorliegende Ergebnispapier eingeflossen, wurden in die historische Entwicklung des Programms eingebettet und fachlich eingeordnet. Dies erfolgt in Form von 12 Thesen. Zu jeder These werden die bisherigen Erfahrungen des Programms dargestellt und die Perspektiven erläutert.

- 1. Zentrale Zielsetzung des Berliner Quartiersmanagements (QM) ist die Stabilisierung sozial benachteiligter Quartiere durch**
 - Förderung der Handlungsfähigkeit (Empowerment)**
 - Stärkung des sozialen Zusammenhalts und**
 - Verbesserung der Lebensbedingungen.**

Bisherige Erfahrungen

Zur Förderung der Handlungsfähigkeit (Empowerment) kann das Programm beitragen, weil es ein Erfahrungsfeld für Demokratie jenseits von Wahlberechtigung bietet und insofern offen für alle Bewohner*innen ist. Zudem bietet es einen einfacheren Zugang zur politischen Beteiligung, weil über konkrete lokale Bedarfe diskutiert wird, die nah an den Alltagsbedürfnissen der Menschen sind. Und es gibt über den Quartiersrat die unmittelbare Möglichkeit, über die Verwendung von Mitteln mitzuentcheiden.

Andererseits wird kritisiert, dass die Rahmenbedingungen bereits vorentschieden sind und das Programm durch seine eigenen Vorgaben Grenzen setzt. Durch den Fokus auf die Situation im Quartier werde der Blick auf eigentlich notwendige politische Änderungen verstellt und insofern Beteiligung nur inszeniert. Und der Staat verschiebe durch bürgerschaftliches Engagement seine Verantwortung an die Zivilgesellschaft.

Letztlich muss bei allen Entscheidungen beachtet werden, dass dieses Engagement für eine lebenswerte Nachbarschaft unverzichtbar ist, aber staatliches Handeln weder ersetzen kann noch soll. Dass das Programm dem Engagement einen Rahmen gibt (und damit auch Grenzen setzt), liegt in der Natur von Programmen und ihrer Rechenschaftspflicht begründet. In der QM-Arbeit ist darauf zu achten, dass die Rahmenbedingungen des Programms klar kommuniziert werden, auch um Enttäuschungen zu vermeiden. Zugleich ist ein Fokus darauf zu legen, Strukturen zu etablieren, die Engagement fördern, unterstützen und verstetigen.

Sozialer Zusammenhalt kann einerseits durch Kontakt und andererseits durch Konflikte und deren erfolgreiche Bewältigung entstehen. Bisher steht im Programm ersteres im Vordergrund: Durch gemeinsame Aktivitäten im Rahmen von geförderten Projekten, aber auch durch die Mitwirkung vieler Akteure an der Umsetzung des Programms soll ein besserer sozialer Zusammenhalt im Quartier entstehen. Gerade bei Letzterem geht es um Erfahrungen kollektiver Selbstwirksamkeit, die im Rahmen und mit Unterstützung des QM möglich werden und dazu führen können, dass die Akteure im Quartier ihre Stimme in der Öffentlichkeit erheben.

Grundsätzlich können auch Konflikte (wie Nutzung des öffentlichen Raumes, Schul- und Kita-Situation oder städtebauliche Veränderungen) zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts beitragen, wenn es konstruktive Formen der Konfliktbewältigung gibt. Hier hat das QM-Team eine wichtige Moderationsrolle, um die Lösungsfindung der Konfliktpartner durch geeignete Formate zu unterstützen.

Bei der Verbesserung der Lebensbedingungen geht es vor allem um die Aufwertung und Ergänzung der sozialen Infrastruktur und um die Gestaltung des öffentlichen Raumes. Diese Aufgabe ist der Kern des Programms Soziale Stadt als Teil der Städtebauförderung. Die Mittel aus der Städtebauförderung ermöglichen es, die Einrichtungen und öffentlichen

Räume in den Quartieren so auszubauen und umzugestalten, dass sie den aktuellen Bedarfen im Quartier gerecht werden. Diese Orte haben eine große Bedeutung für die Sozialisation und Lebenszufriedenheit von Menschen. Die Qualität dieser Orte und die dort erbrachten Dienstleistungen sind deshalb für die Stabilisierung von Quartieren von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Als Begegnungsmöglichkeiten sind diese Orte wichtig für die Stärkung des Zusammenhalts und auch als Anlaufpunkte für bürgerschaftliches Engagement. Für die Sicherung der fachlichen Qualität der Dienstleistungen sind allerdings im Wesentlichen die Bezirke und die Fachverwaltungen verantwortlich. Deren Politik hat insofern maßgeblichen Einfluss auf die Quartiersentwicklung.

Perspektiven

Die Ziele des Programms haben sich im Laufe der 20 Jahre bewährt. Sie bilden auch für die Zukunft eine geeignete Basis zur Ausrichtung des Programms. Dabei ist heute deutlicher als zu Beginn, was das Programm leisten kann und was nicht. Es ist zu berücksichtigen, dass das Programm zwar insbesondere in sozial benachteiligten Gebieten eingesetzt wird, aber dabei keinen direkten Einfluss auf die Änderung von Sozialdaten hat. Wichtig ist daher, dass angesichts des breiten, integrierten Ansatzes stets die Rahmenbedingungen und Restriktionen des Programms deutlich werden, um Überforderung, aber auch Enttäuschungen zu vermeiden.

Davon unbenommen scheint die erfolgreiche Bewältigung von Konflikten für die Quartiere an Bedeutung zu gewinnen. Hier kommt es darauf an, dass die QM-Teams geeignete Formate entwickeln und anbieten, um diese Konflikte auszutragen und zu konstruktiven Lösungen zu gelangen.

2. Die Struktur des Programms ist Ergebnis einer Mehr-Ebenen-Politik (Land, Bund, EU). Daraus ergeben sich anspruchsvolle Zielsetzungen. Das Programm leistet einen großen Beitrag zur Erreichung dieser Ziele. Mit seinem Förderinstrumentarium kann das Programm Soziale Stadt allein soziale Benachteiligung aber nicht abbauen.

Bisherige Erfahrungen

Das Berliner Quartiersmanagement wird gemeinsam von EU, Bund und dem Land Berlin getragen. Alle drei Ebenen tragen wesentlich zur Finanzierung bei und formulieren Ziele und Ansprüche an das Programm.

Das Land Berlin hat 1998 das Quartiersmanagement auf den Weg gebracht. Auslöser war das Gutachten „Sozialorientierte Stadtentwicklung“ und das daraus hervorgegangene Monitoring Soziale Stadtentwicklung (MSS). Am 30.03.1999 erfolgt mit dem Senatsbeschluss der offizielle Startschuss. Dann begannen erste Aktivitäten in den Gebieten vor Ort. Das Programm war zunächst als Pilot auf die Dauer von 3 Jahren angelegt.

Parallel dazu erfolgte seit Mitte der 90er-Jahre die Entwicklung ähnlich gestalteter integrierter Quartiersentwicklungsprogramme zur Stabilisierung sozial benachteiligter Quartiere in anderen Bundesländern (wie Nordrhein-Westfalen und Hamburg), in anderen EU-Ländern (wie Dänemark, Frankreich, den Niederlanden oder Großbritannien) und auf Ebene der EU (URBAN).

Seit dem Jahr 2000 wird das Berliner Quartiersmanagement durch europäische Mittel im Rahmen der Zukunftsinitiative Stadtteil und ihrer Vorgängerprogramme unterstützt. Seitens der EU-Strukturpolitik geht es vor allem darum, das Ziel der Armutsbekämpfung zu unterstützen. Die Verbesserung des Zusammenhalts („Kohäsion“) in den Städten stellt dabei eine Ergänzung zur Politik der Kohäsion bezogen auf die europäischen Regionen dar.

Aus der EU-Förderung ergeben sich die Anforderungen:

- eine integrierte, quartiersbezogene Strategie zu formulieren,
- diese gemeinsam mit Akteuren und Bewohner*innen umzusetzen und
- die Gebiete auf Basis sozio-ökonomischer Kriterien auszuwählen und durch konzentrierten Mitteleinsatz zügig zu Ergebnissen zu kommen.

Im Jahr 1999 nahm der Bund die in den vorherigen Jahren im Rahmen der ARGEBAU geführten Diskussionen zur Unterstützung benachteiligter Quartiere auf, indem er die Städtebauförderung um das Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ ergänzte. Dabei nahm er bereits in den Vorgängerprogrammen auf Länder-ebene konzipierte Elemente auf, die sich zum Markenkern des Programms entwickeln sollten:

- integrierte Handlungskonzepte (in Berlin: IHEK),
- Quartiersmanagement-Teams als lokale Anlauf- und Vernetzungsstellen und
- Einrichtung von Verfügungsfonds, über die unter Mitwirkung von Bewohner*innen entschieden wird (in Berlin: Aktions- und Projektfonds).

Allerdings ergeben sich durch die primär investiv ausgerichtete Städtebauförderung deutlich

restriktivere Rahmenbedingungen als der ursprünglich von der ARGEBAU vorgesehene ressortübergreifende Ansatz („Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt“).

Aus der Logik dieser Förderprogramme entsteht die Notwendigkeit, die Quartiere über zeitlich befristete Projekte zu fördern, die zugleich dem Anspruch von Innovation gerecht werden sollen. Projekte verändern jedoch per se nicht die grundlegenden Strukturen und Bedingungen, wie z.B. die Arbeitslosigkeit, Verkauf und Konsum von Drogen im öffentlichen Raum oder die Ressourcen im Bildungssystem. Was Projekte hingegen leisten können, ist, die Aktivitäten der verschiedenen Akteure im Quartier zusammenzuführen, neue Formen der Zusammenarbeit zu erproben und so die vorhandenen Ressourcen besser zu nutzen.

Auch die aus der Programmlogik resultierende zeitliche Begrenzung ist mit der Notwendigkeit, in den Gebieten eine dauerhafte Stabilisierung zu erzielen, wenig kompatibel. Projekte können aufzeigen, wie Angebote ausgestaltet werden sollten, um die Menschen im Quartier zu erreichen. Eine Finanzierung solcher Angebote ist jedoch auf Dauer nicht möglich. Hierfür bedürfte es einer strukturellen bezirklichen Finanzierung von Angeboten (z.B. in Form flächendeckender Stadtteilkoordination in jedem Bezirk). Ein ausreichendes bezirkliches Angebot war bisher, auch aufgrund der finanziell prekären Lage Berlins, nur unzureichend möglich, was stets dem QM angelastet wurde. Statt solche Angebote auszubauen, war zu beobachten, dass bezirkliche Angebote in den geförderten Quartieren eher reduziert wurden, um die Mittel an anderer Stelle einsetzen zu können. Dies stellt auch eine große Hypothek bei der Beendigung der Gebietsförderung dar, weil dann zusätzlich Lücken offenbar werden, die bisher durch die Förderung überdeckt wurden. Auch dort, wo sich innovative Ansätze im Rahmen der Projekte unzweifelhaft bewährt haben, ist deren Etablierung als Regelangebot nur in wenigen Fällen gelungen, weil die Bezirke andere Prioritäten gesetzt haben.

Aus der Diskrepanz zwischen dem hohen Zielanspruch und den begrenzten Instrumenten eines Förderprogramms ergibt sich eine strukturelle Überforderung. Diese führt dazu, dass die Möglichkeiten des Quartiersmanagements schnell überschätzt werden und dann nach einiger Zeit in Resignation umschlagen. Auch in der stadtpolitischen Debatte führt das zuweilen dazu, dass die mangelnde Zielerreichung des Programms beklagt wird, weil dazu Indikatoren (wie z.B. die Änderung der Armut- oder Arbeitslosenquoten) herangezogen werden, die durch das Programm nicht beeinflusst werden können. Zudem ist, wenn die Zielerreichung auf Basis von gebietsbezogenen Daten beurteilt wird, zu beachten, dass Wanderungsbewegungen in und aus dem Quartier das Bild verfälschen. Das kann sowohl Quartiere betreffen, die stark von immobilienwirtschaftlichen Aufwertungsprozessen geprägt sind, wie Quartiere, die aufgrund des günstigeren Wohnungsangebots starken Zuzug durch Haushalte mit geringem Einkommen erfahren, aber auch Quartiere, die vielen Migrant*innen als erste Anlaufstation in der Stadt dienen, bevor sie dann in andere Quartiere weiterziehen.

Das Programm kann im Rahmen seiner Bedingungen und während seiner Laufzeit eine gute Verstärkung wichtiger Aktivitäten im Quartier ermöglichen, die soziale Infrastruktur und den öffentlichen Raum aufwerten und durch innovative Projekte Impulse liefern. All diese Aktivitäten verpuffen jedoch, wenn es nicht eine Unterstützung der Quartiere durch die Bezirke und Fachpolitiken des Senats gibt, die vor, während und nach der Intervention des Programms die erforderlichen Angebote und Strukturen bereitstellen. Zu erwarten, dass ein vergleichsweise kleines Programm auf der Quartiersebene die großen Fragen des

gesellschaftlichen Zusammenhalts alleine stemmen könnte, ist eine Illusion. Wichtige Impulse kann es freilich dafür geben.

Perspektiven

Für die Zukunft kommt es vor allem darauf an, in enger Abstimmung mit den Fachverwaltungen des Senats und der Bezirke für ein ausreichendes Fundament zur Intervention der Sozialen Stadt zu sorgen (vor, während und nach der Intervention).

Zudem sind die Möglichkeiten und Grenzen des Programms klar zu kommunizieren. Es ist deutlich zu machen, dass die Ziele des Programms mit dem Instrumentarium der Städtebauförderung allein nicht zu erreichen sind.

3. Die Quartiersmanagement-Teams bearbeiten ein vielfältiges Aufgabenfeld. Die Umsetzung von Fördermitteln gehört ebenso dazu wie Elemente der Gemeinwesenarbeit.

Bisherige Erfahrungen

Das Programm bekommt durch die Quartiersmanagement-Teams als Gebietsbeauftragte und zentrale Ansprechpartner vor Ort ein Gesicht. Das QM-Team schlägt wichtige Brücken zwischen Bürgerinnen und Bürgern sowie lokalen Akteuren vor Ort und der Verwaltung. Deshalb hat sich die Einrichtung von QM-Teams vor Ort als wichtiger Erfolgsfaktor des Programms erwiesen.

Zu Beginn des Programms wurde die Aufgabe der QM-Teams vor allem darin gesehen, als „verlängerter Arm“ der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung das Förderprogramm Soziale Stadt umzusetzen. Dies betraf sowohl die Grundlagen (z.B. die IHEKs) wie die Untersetzung der Fördermittel und die Entwicklung und Begleitung von Projekten. Dem wurde die Gemeinwesenarbeit gegenübergestellt als ein Ansatz, der von den Bewohner*innen und Akteuren des Quartiers und deren Interessen ausgeht und dazu führt, diese Interessen gegenüber Politik und Verwaltung zu artikulieren.

In der Praxis hat sich gezeigt, dass es keine grundlegende Unterscheidung zwischen diesen beiden Ansätzen gibt, sondern dass das QM-Team als intermediärer Akteur beide Herangehensweisen beherrschen muss. Es geht selbstverständlich um die Aufgaben, die die Umsetzung des Programms Soziale Stadt erfordert. Es geht aber auch um die der Gemeinwesenarbeit zugeschriebenen Aufgaben der Befähigung (Empowerment) der Bewohn*innen und der lokalen Akteure. Da das QM-Team nicht selbst Teil der Verwaltung ist, kann es im Rahmen seines Auftrags auch diesen Aufgaben nachkommen und als Brückenbauer agieren.

Dabei gilt es, wichtige Haltungen der Gemeinwesenarbeit im Blick zu behalten. Das gilt einerseits für den Grundsatz „nichts tun, was die Leute selbst tun können“. Dieser ergibt sich noch verschärft, weil eine zu starke Fixierung auf das QM-Team Abhängigkeiten schafft, die bei der Beendigung der Förderung einer Verstetigung im Wege stehen. Wichtig ist, dass es dann eine Einrichtung im Quartier gibt, die so qualifiziert wurde, dass sie diese Aufgabe als Anker im Quartier wahrnehmen kann.

Ein weiterer wichtiger Impuls ist der Perspektivwechsel vom Individuum zur Struktur. Es ist wichtig, bei allen Aktivitäten den Fokus der Strukturförderung im Auge zu behalten, weil deren nachhaltige Wirkung den entscheidenden Mehrwert des Programms gegenüber personenbezogenen Ansätzen der Fachverwaltungen darstellt. Diese gilt es durch die Arbeit des QM gezielt zu ergänzen und strukturell zu unterstützen. Dabei ist zu beachten, dass gerade für Bewohner*innen in prekären Lagen der konkrete Mehrwert für ihre Alltagsbewältigung entscheidend ist. Dazu bedarf es insbesondere niedrigschwelliger und aufsuchender Angebote, möglichst im Rahmen von Regelangeboten.

Neben der strukturellen Unterstützung von Individuen bedarf es aber auch der Unterstützung von lokalen Institutionen. Hier geht es vor allem um Fragen der Organisationsentwicklung,

um die Institutionen (nachhaltig) zu stabilisieren und sie zu einer starken Stimme im Quartier zu machen.

Da in den meisten Quartieren ein erheblicher Teil der Bevölkerung einen Migrationshintergrund hat, wird im Rahmen der Ausschreibungen der QM-Teams auch Wert darauf gelegt, dass wenigstens ein Teammitglied eine für die größeren Migrant*innengruppen im Quartier relevante Sprache spricht (i.d.R. Türkisch, Arabisch oder Russisch). Das ermöglicht eine direktere Kommunikation unter Kenntnis der kulturellen Situation. Damit konnte der Zugang zu diesen Gruppen deutlich verbessert werden.

Im Zuge der hohen Zuwanderung ab 2015 wurden in den Jahren 2017 und 2018 insgesamt sechs Quartiersmanagementgebiete, in denen bzw. in deren unmittelbarer Nachbarschaft eine große Flüchtlingsunterkunft liegt, durch das Programm BENN aufgestockt. Dadurch konnte auf die gestiegenen Anforderungen an stadtteilbezogener Integration, Empowerment der Geflüchteten und Begegnung mit der Nachbarschaft reagiert werden.

Bei alledem ist darauf zu achten, dass es nicht zu einer Überlastung der QM-Teams kommt. Da sich die Situation je nach Quartier und Laufzeit des QM-Gebietes sehr unterschiedlich darstellt, ist es nicht zielführend, zentrale Budgets für einzelne Tätigkeiten festzulegen. Entscheidend ist vielmehr eine gute Prioritätensetzung der Aufgaben im Rahmen der Arbeitsplanung.

Für die Arbeit bedarf es seitens des QM-Teams der Kontinuität. Deshalb sind mittelfristige Vertragslaufzeiten von 5 bis 7 Jahren, wie es sie seit 2010 gibt, wichtig, weil nur so Verlässlichkeit entsteht und Vertrauen aufgebaut werden kann. Die Bedingungen der früheren Jahre mit kurzen Vertragslaufzeiten und jährlicher Änderung der Stundenkontingente hatten sich für diese Aufgaben als sehr hinderlich erwiesen.

Perspektiven

Die Aufgabenbeschreibung der QM-Teams muss weiterhin sowohl die Umsetzung des Förderprogramms als auch Aufgaben der Gemeinwesenarbeit umfassen. Hierbei muss das QM-Team darauf achten, die Selbstwirksamkeit der Akteure zu verbessern und durch strukturell wirkende Projekte einen Mehrwert gegenüber der Individualförderung zu erzeugen.

Diese Aufgaben müssen sich – neben den Kompetenzen der QM-Teams im Bereich Beteiligung – auch bei der Beschreibung des Qualifikationsprofils niederschlagen. Zudem soll die Anforderung, dass eine Person über den sprachlichen Zugang zu migrantischen Bewohner*innen verfügt, beibehalten werden.

Die Ausschreibung der QM-Teams sollte weiterhin über einen mittelfristigen Zeitraum von 5 bis 7 Jahren erfolgen, um die für die Gemeinwesenarbeit wichtige personelle Kontinuität zu ermöglichen.

4. Beteiligung ist ein Querschnittsziel im Programm, das bis zur Mitentscheidung über Fördermittel reicht. Wichtig ist, deutlich zu kommunizieren, worüber mitentschieden werden kann.

Bisherige Erfahrungen

Demokratie lebt von dem Anspruch, allen Menschen die Teilhabe an politischen Entscheidungen zu ermöglichen. Beteiligung will die Formen repräsentativer Demokratie (wie bei Wahlen) durch themen- und projektbezogene Elemente ergänzen und mit diesen sinnvoll verzahnen. Dabei kommt es entscheidend darauf an, geeignete Formate zu entwickeln und innerhalb dieser Formate die Inhalte der Mitwirkung klar zu benennen.

Im Rahmen des Programms ist Beteiligung ein Bestandteil zur Förderung der Handlungsfähigkeit (Empowerment) und ein Querschnittsziel aller Aktivitäten. Es betrifft nicht nur die Beteiligung bei der Umsetzung von Bauprojekten, sondern auch die Förderung von Aktionen im Rahmen des Aktionsfonds, die Übernahme von Projektpatenschaften oder die Mitentscheidung über Fördermittel durch Aktionsfonds-Jury und Quartiersrat. Dabei bezieht sich der Anspruch der Beteiligung sowohl auf Bewohner*innen als auch auf Institutionen. Dass dieser besondere Beteiligungsansatz des Programms auch über den engeren Kreis der Beteiligten hinaus geschätzt wird, zeigt sich daran, dass das Programm dafür 2013 von der Europäischen Union mit dem Regio Star Award ausgezeichnet wurde.

Die Motivation zur Beteiligung ist sehr vielfältig. Menschen beteiligen sich im Programm Soziale Stadt, weil sie z.B. Defizite im Quartier sehen, die behoben werden sollen oder weil sie bestimmte Interessen haben und es ihnen Spaß macht mitzureden und andere Menschen kennenzulernen. Oder weil sie Lösungen haben möchten für bestimmte Probleme ihres Alltags. Manchmal ergibt sich Beteiligung auch durch eine Gelegenheit und durch ein aufgebautes Vertrauen. Je stärker sich Menschen von bestimmten Entwicklungen oder Planungen betroffen fühlen, desto eher beteiligen sie sich.

Der Quartiersrat ist ein besonderes Beteiligungsinstrument im Rahmen des Programms. Nach einem ersten Experiment zu Beginn („1 Mio. DM in Bürgerhand“), wurden Quartiersräte 2005 verbindlich in allen Gebieten eingeführt. Sie haben sich mittlerweile als Beteiligungsgremium fest etabliert. Quartiersräte bestehen aus Bewohner*innen und lokalen Akteuren. Die Bewohner*innen machen dabei die Mehrheit des Quartiersrates aus. Der Quartiersrat ist an der Aufstellung der IHEKs ebenso beteiligt wie an der Entwicklung und Begleitung von Projekten des Projektfonds. Er kann zudem Mitglieder in die Entscheidungsrounden zur Trägerauswahl entsenden.

Die formalen Anforderungen des Quartiersrates bspw. über Fördermittel mitzuentcheiden oder strategische Ziele im Rahmen des IHEKs zu formulieren, stellen für viele Bewohner*innen eine große Hürde dar. Dies betrifft z.B. die Verpflichtung, zwei Jahre lang im Quartiersrat mitzuarbeiten, an Sitzungen regelmäßig teilzunehmen und die vorgegebenen Fristen einzuhalten. Sprache und Form der Quartiersratssitzungen sowie Bildungshintergrund oder Diskussionskultur der Bewohnerschaft können Hürden für eine Mitwirkung darstellen. Deshalb sind niedrigschwellige und aufsuchende Formen der Beteiligung genauso wichtig wie die formalisierte Beteiligung im Quartiersrat.

Strittig sind nach wie vor die Quoren zur Entscheidungsfindung der Quartiersräte (2/3 der Mitglieder müssen anwesend sein, davon müssen 2/3 zustimmen). Viele Quartiersräte wünschen sich Entscheidungen mit einfacher Mehrheit der Anwesenden. SenStadtWohn hält die Quoren hingegen weiterhin für erforderlich, um eine ausreichende Legitimation der Entscheidungen über Fördermittel sicherzustellen und den Anspruch an eine breite Beteiligung aufrechtzuerhalten. Zudem kann so gewährleistet werden, dass keine Entscheidungen ohne Zustimmung von Bewohner*innen getroffen werden.

Bei allen Mitwirkungsmöglichkeiten ist klar, dass Beteiligung auch Grenzen hat und nur innerhalb der Bedingungen des Programms erfolgen kann. Insofern ist es wichtig, diese rahmensetzenden Bedingungen stets klar zu kommunizieren. Auch geht es nicht um die Verwirklichung persönlicher Interessen, sondern um die Mitwirkung an einer gemeinwohlorientierten Entwicklung des Quartiers. Dies setzt die Bereitschaft voraus, mit anderen partnerschaftlich und konstruktiv zu diskutieren und nach einem Interessenausgleich zu suchen.

Für die Verstetigung zum Ende der Intervention ist es wichtig, für die entstandenen Formen des Engagements eine nachhaltige Struktur anzubieten, in die sich interessierte Bewohner*innen und Institutionen einklinken können. Diese Struktur kann, da sie keinen formalen Anforderungen Genüge tun muss, einfacher zugänglich sein als der Quartiersrat. In einigen Fällen hat sich eine Vereinsgründung als sinnvoll, weil stabilisierend erwiesen. Es können aber auch deutlich niedrigschwelligere Formate wie Bewohnerforen sinnvoll sein. Entscheidend ist, dass eine individuelle Lösung je Quartier gefunden wird.

Perspektiven

Die Erfahrungen mit Bürgerbeteiligung im Rahmen des QM haben über das Programm hinaus Wirkungen entfaltet. Aktuell werden durch SenStadtWohn, auch unter Beteiligung von QM-Akteuren, Leitlinien für Bürger*innenbeteiligung entwickelt, die als Handlungsgrundlage für künftige Beteiligungsprozesse auch in anderen Bereichen der Stadtentwicklung dienen sollen.

Die aus Bewohner*innen und lokalen Akteuren bestehenden Quartiersräte werden im Programm Soziale Stadt beibehalten. Für die Quartiersräte wird die aktuelle Rahmengesäftsordnung überarbeitet, indem sie inhaltlich besser strukturiert, gekürzt und durch einfachere Sprache verständlicher gemacht wird. Es werden Formate der Anerkennung der durch die Quartiersräte geleisteten Arbeit wie die Quartiersrätekongresse weitergeführt.

Um die Rolle der Quartiersräte auch unabhängig vom Programm Soziale Stadt zu stärken, wäre es wünschenswert, wenn die Quartiersräte durch die Bezirke auch in über das Programm hinausgehenden Fragen als Beteiligungsgremium genutzt werden.

Im Rahmen der Verstetigungsphase sind in den Gebieten geeignete Strukturen für die Weiterführung des Engagements und der Selbstorganisation der Bewohnerschaft zu entwickeln (siehe These 10).

5. Das Programm will zur Beteiligung ermutigen. Besonderes Augenmerk liegt darauf, jene Gruppen zu erreichen, die bislang in Beteiligungsprozessen unterrepräsentiert sind. Beteiligungsmethoden müssen bedürfnisgerecht weiterentwickelt werden.

Bisherige Erfahrungen

Bei der Beteiligung geht es nicht nur darum, denjenigen, die von selbst Initiative ergreifen, eine Möglichkeit zur Mitwirkung einzuräumen. Ein wichtiges Ziel ist auch, zur Beteiligung zu ermutigen. Insbesondere „stille“ Bewohner*innen, die sich nicht ausreichend mutig oder befähigt fühlen, sollen sich einbringen können. Denn durch eine breite Beteiligung entsteht ein wichtiger Beitrag zum sozialen Zusammenhalt im Quartier.

Gerade Menschen in prekären Lebensbedingungen sind bei klassischen Beteiligungsansätzen deutlich unterrepräsentiert. Sie haben vor allem Interesse an Angeboten, die ihnen helfen, ihre alltäglichen Probleme besser zu meistern. Deshalb ist es wichtig, Beteiligungsangebote zu machen, die hierfür einen Mehrwert bieten und zugleich niedrigschwellig sind (z.B. einfache Sprache, aufsuchend), so dass die Zugangsbarrieren entfallen. Zudem ist entscheidend, dass es schnelle und sichtbare Erfolge gibt, damit die Menschen merken, dass sie durch ihre Mitwirkung etwas erreichen können.

Durch die Beteiligung dieser Menschen kann für das Quartier viel gewonnen werden. Menschen können spüren, dass auch ihre Interessen berücksichtigt und ihre Bedürfnisse wahrgenommen werden. Zudem kann Selbstwirksamkeit erfahren und so eine Stärkung des Selbstwertgefühls erreicht werden. Dies kann der erste Schritt sein für eine stärkere Integration in die Gesellschaft und als Trittbrett dienen für spätere, voraussetzungsreichere Aktivitäten. Damit wird auf Dauer auch der soziale Zusammenhalt im Quartier verbessert.

Bei der Beteiligung geht es darum, für alle Zielgruppen und Milieus geeignete Kommunikationsstrategien zu entwickeln und Angebote zu machen. Da es aber keine für alle geeigneten Formen gibt, wurde erstmals 2014 für jedes Quartier ein vielseitiges, an die lokalen Bedürfnisse angepasstes Konzept der Beteiligung entwickelt und umgesetzt.

Perspektiven

Die quartiersbezogenen Beteiligungskonzepte sind unter Berücksichtigung der Bevölkerungs- und Milieustruktur weiterzuentwickeln. Dabei ist weiterhin ein besonderer Stellenwert auf Angebote zu legen, die sich an Menschen richten, die bei den etablierten Instrumenten der Beteiligung nicht oder wenig repräsentiert sind.

Da Kommunikation die zentrale Aufgabe für das QM darstellt, sollten die Mittel der QM-Teams für Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit erhöht werden, um dieser Aufgabe noch stärker nachgehen zu können.

6. Das Programm Soziale Stadt entfaltet vor allem in drei Handlungsfeldern wesentliche Wirkungen:

- Wohnumfeld**
- Nachbarschaft**
- Bildung**

Bisherige Erfahrungen

Im Laufe der 20 Jahre QM haben sich drei Handlungsfelder als besonders relevant für die Programmumsetzung herausgestellt: Wohnumfeld, Nachbarschaft und Bildung. Das Programm finanziert in diesen Handlungsfeldern investive und investitionsbegleitende Maßnahmen. Mehr als 90% der Projektmittel sind in den vergangenen Jahren auf diese drei Handlungsfelder entfallen.

Für das Programm ebenfalls von großer Bedeutung ist „Beteiligung, Vernetzung und Einbindung der Partner“. Allerdings handelt es sich dabei weniger um ein Handlungsfeld als um ein Querschnittsthema, da Vernetzung und Einbindung von Partnern in allen Handlungs- und Themenfeldern eine wichtige Rolle spielt (siehe Thesen 6, 7 und 8). Auch Beteiligung ist ein Querschnittsanliegen des gesamten Programms (siehe These 4).

Wohnumfeld

Das Programm finanziert vor allem die Aufwertung von Plätzen, Grün- und Spielflächen oder Straßenräumen in den Quartieren, um die Nutzungsqualität dieser Flächen zu erhöhen. Auch öffentlich nutzbare Flächen Privater können Gegenstand der Förderung sein.

Das Wohnumfeld und der öffentliche Raum sind die im Alltag von allen Bewohner*innen genutzten Orte im Quartier. Sie können Möglichkeiten der zwanglosen Begegnung und des Aufenthalts bieten.

Dafür ist eine qualitätsvolle Gestaltung notwendig, die den Ansprüchen unterschiedlicher Zielgruppen Rechnung trägt. In den letzten Jahren hat der Aspekt der Sicherheit bei der Gestaltung öffentlicher Räume an Bedeutung gewonnen. Insbesondere für diejenigen, die in beengten Wohnverhältnissen leben und über geringe finanzielle Ressourcen verfügen, stellt der öffentliche Raum einen wichtigen Ausgleich dar. Zugleich hat sich gezeigt, dass für das Programm gerade Maßnahmen im öffentlichen Raum eine wichtige Starterfunktion haben, weil diese zu sichtbaren Ergebnissen führen. Im Gegensatz zur Aufwertung von Einrichtungen, die oftmals nur den Nutzer*innen bewusst sind, wird der öffentliche Raum von allen Menschen wahrgenommen. Auch Beteiligung lässt sich im öffentlichen Raum besonders gut realisieren, weil die Fragestellungen weniger komplex und die Betroffenheit gleichzeitig hoch ist. Dabei ist es vor dem Hintergrund der wachsenden Stadt von zentraler Bedeutung, verschiedene Nutzergruppen und ihre individuellen Bedarfe zu identifizieren und deren Interessen zum Ausgleich zu bringen.

Nachbarschaft

Das Handlungsfeld Nachbarschaft stellt das Kernthema des Programms dar. Hier finanziert das Programm die Aufwertung oder den Neubau von Orten der Begegnung und Integration wie Nachbarschaftszentren oder soziale Treffpunkte, die offen sind für verschiedene Bevölkerungsgruppen.

Wer sozialen Zusammenhalt stärken will, der muss sich vor allem damit befassen, wie Infrastrukturen und Angebote der Begegnung und der Integration verbessert werden können. Handlungsbedarf ergibt sich vor allem deshalb, weil es in diesem Feld keine gesetzlichen Normierungen gibt. Da freiwillige Leistungen aber bei Konflikten um Haushaltsmittel hintenan stehen, mangelt es oftmals an geeigneten Angeboten.

Hierbei steht aus Sicht der Städtebauförderung die Schaffung und Qualifizierung entsprechender Orte im Vordergrund, seien es Stadtteilzentren oder andere Begegnungsorte. Die Bereitstellung passender Räumlichkeiten bildet die Basis für die entsprechenden Angebote. Zumindest ein solcher Ort als Anlaufstelle im Quartier („Anker“) ist auch für die Zeit nach Beendigung der Förderung wichtig. Deshalb kommt es darauf an, bereits frühzeitig solche Orte zu schaffen oder zu entwickeln.

Neben der Bereitstellung der Räumlichkeiten geht es aber auch um entsprechende Angebote. Gerade Nachbarschaftszentren sind gut geeignet, dem bürgerschaftlichen Engagement Raum zu geben und tragen so zu dessen Stabilisierung bei. Zudem können diese Einrichtungen Aufgaben der Vernetzung und Stadtteilkoordination übernehmen – auch über das Ende des Quartiersmanagements hinaus. Deshalb sind zwischen der für Stadtteilzentren zuständigen Senatsverwaltung SenIAS, SenStadtWohn und den Bezirken Abstimmungsrunden eingerichtet worden, um die Aktivitäten besser miteinander abstimmen zu können.

Prekär bleibt die Lage vor allem, weil nur wenige Finanzierungsmöglichkeiten für den laufenden Betrieb von Nachbarschaftszentren bestehen. Hier kann das Programm zwar temporären Ausgleich schaffen, aber programmbedingt keine Dauerlösung bieten. Die Bedeutung der Nachbarschaftszentren ist aus Sicht der Sozialen Stadt unstrittig, ist aber kein Allgemeingut. Jedenfalls ist nicht absehbar, dass Kommunen (Bezirke) und Fachpolitik eine flächendeckende Finanzierung dieser elementaren Angebote ermöglichen können.

Während zu Beginn des Programms viele Quartiere über Leerstand klagten, besteht mittlerweile vielfach das Problem, dass es eine Verknappung von Räumen für soziale Nutzungen gibt, weil diese von zahlungskräftigeren Nutzungen (Gewerbe, Wohnen) verdrängt werden. In Mietobjekten gibt es keine langfristige Sicherheit mehr, weil entweder die Kündigung droht oder erhebliche Mieterhöhungen, die die Zahlungsfähigkeit der Einrichtungen übersteigen. Diese Entwicklung konterkariert die Bemühungen und Erfolge der Sozialen Stadt und sollte mit hoher Priorität auf politischer Ebene bearbeitet werden.

Als Teil des Handlungsfeldes Nachbarschaft ist auch das Themenfeld Gesundheit anzusehen. Während dieses zu Beginn des Programms kaum eine Rolle spielte, hat es in den vergangenen Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen. Das liegt auch daran, dass im Rahmen des Präventionsgesetzes 2015 das Setting „Kommune“, zu dem auch die Quartiere gehören, stärker in den Fokus der Gesundheitspolitik geraten ist. So gibt es mittlerweile eine Reihe von Verbundprojekten in den Quartieren, die einerseits durch das QM und andererseits durch die Gesetzlichen Krankenkassen finanziert werden. Koordiniert werden diese Vorhaben durch eine Clearingstelle, die gemeinsam von SenStadtWohn und SenGPG finanziert wird. Inhaltlich zeigt sich, dass sich hier auch interessante Verbindungen zu

anderen Politikfeldern ergeben. Das gilt insbesondere für das Thema Bewegung, das neben Facetten der Gesundheits- und Sportpolitik auch die Gestaltung des öffentlichen Raumes umfasst. Und beim Thema Gesundes Essen ergeben sich Schnittstellen zur Ernährungs- und Verbraucherschutzpolitik sowie zu Kita und Schule.

Bildung

Das dritte wesentliche Handlungsfeld des Programms ist Bildung. Schwerpunkt der Förderung der Sozialen Stadt ist die Aufwertung und der Neubau von sozialen Infrastruktureinrichtungen für Kinder, Jugendliche und Familien, z.B. von Jugendtreffs. Bei Kitas und Schulen geht es vornehmlich darum, solche Module zu finanzieren, die der Öffnung der Einrichtungen in die Nachbarschaft dienen.

Gute, funktionierende Bildungseinrichtungen sind elementar für die Quartiersentwicklung. In der Rahmenstrategie Soziale Stadtentwicklung von 2008 wurden als Schwerpunkte von Bildung und Stadtentwicklung aufgeführt die Einrichtung von regionalen Bildungsnetzwerken, die Erhöhung der Schulabschlussquote, die Verringerung der Gewalt an Schulen sowie die Einrichtung von Familienzentren.

Während zu Beginn des Programms Soziale Stadt noch die Aufgabe überwog, durch gute Angebote bessergestellte Haushalte zu bewegen, das Quartier nicht zu verlassen und somit der starken Segregation an Schulen entgegen zu wirken, steht mittlerweile klar der Nachteilsausgleich im Fokus, also den Kindern aus benachteiligten Familien durch gute Bildungsangebote eine Basis für Beruf und gesellschaftliche Integration zu geben, so dass die geringere familiäre Förderung durch die öffentlichen Bildungsangebote ausgeglichen werden kann.

Zusätzlich zur Regelfinanzierung hat die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie in den vergangenen Jahren verschiedene Programme zum Nachteilsausgleich aufgelegt, um die besonderen Herausforderungen durch die schwierige Quartierssituation und die daraus resultierenden Quartierseffekte abmildern zu können. Von diesen Programmen profitieren die Quartiersmanagementgebiete in besonderem Maße. Dazu gehören insbesondere Zuschläge für Schulen und Kitas, das Programm Berliner Familienzentren (2012), das Bonusprogramm für sozial benachteiligte Schulen (2014) sowie das Programm „Lokale Bildungsverbünde“ (2016). Auch durch die Kooperation von Schule und Jugendhilfe, Jugendsozialarbeit an Schulen sowie den Ausbau der Ganztagschulen findet ein Nachteilsausgleich statt.

Beide Senatsverwaltungen haben sich 2015 auf den „Leitfaden zur Umsetzung des Handlungsfeldes Bildung im Programm Soziale Stadt (Quartiersmanagement)“ verständigt, um eine strukturfördernde Förderung von Bildungsmaßnahmen in Absprache mit den o.a. fachpolitischen Strukturen und Programmen abzusichern. Berlin beteiligt sich zudem seit 2015 an der bundesweit tätigen Transferagentur für Bildung und Stadtentwicklung, um den Bezirken einen Erfahrungsaustausch mit anderen Kommunen in Deutschland zu ermöglichen. Zu den Bildungsverbänden veranstalten beide Senatsverwaltungen regelmäßig gemeinsame Fachveranstaltungen.

Im Handlungsfeld Bildung steht mittlerweile weniger die einzelne Einrichtung im Vordergrund, sondern vielmehr das gute Zusammenspiel der unterschiedlichen

Einrichtungen und Angebote. Ob im Rahmen von Bildungslandschaften oder Campuserwicklungen geht es darum, die Einrichtungen sowohl baulich-räumlich wie fachlich zu vernetzen, Übergänge zu verbessern („Bildungsketten“) und ein gemeinsames Leitbild für die lokalen Bildungsinstitutionen zu entwickeln. Im Rahmen der Bildungsverbände werden aber auch Gewaltpräventionsmaßnahmen sowie Maßnahmen zur Verringerung der Schuldistanz verabredet und durchgeführt.

Dabei geht es nicht nur um die Kerneinrichtungen Kita und Schule, sondern auch um andere Bildungsorte wie Bibliotheken und Jugendeinrichtungen. Hinzu kommen gänzlich informelle Bildungsorte wie der öffentliche Raum. Zudem gilt es zu bedenken, dass das Thema Bildung zwar primär Kinder und Jugendliche betrifft, aber die Bildungsbiografie keineswegs in diesem Alter endet, so dass auch andere Zielgruppen nicht aus dem Auge verloren werden sollten. Was die Soziale Stadt betrifft, steht hier die (bauliche und fachliche) Aufwertung der entsprechenden Infrastruktur im Vordergrund. Hier gilt, wie analog im Handlungsfeld Nachbarschaft, dass vor allem Einrichtungen wie Jugendtreffs oder Bibliotheken im Fokus stehen, für die es keine Regelfinanzierung gibt. Dies gilt auch für spezielle Module an Schulen, die der Öffnung zur Nachbarschaft oder der Berufsvorbereitung dienen.

Was für alle Handlungsfelder gilt, gilt für die Bildungsverbände oder sogar individuelle Förderangebote für Schüler*innen in noch stärkerem Maße: Die Soziale Stadt kann Impulse geben, innovative Ansätze befördern, Prozesse anschieben. Eine dauerhafte Finanzierung solcher Aktivitäten ist durch das Programm nicht möglich. Andererseits ist offensichtlich, dass z.B. die fachliche Vernetzung der Einrichtungen keine durch das QM ausgelöste und auf seine Förderzeit begrenzte Aufgabe ist. Sofern die Einrichtungen nach einer Anschubzeit nicht in der Lage sind, die Koordinierung aus eigener Kraft zu übernehmen (wofür es oftmals an Kapazitäten mangelt), müsste hierfür eine Finanzierung durch Bezirke oder Fachverwaltungen bereitgestellt werden. Dies erfolgt bisher punktuell, aber keineswegs flächendeckend. Hier steht das Programm Soziale Stadt vor dem Dilemma, entweder wegen fehlender Perspektiven solche Vorhaben gar nicht erst anzuschicken, oder sie zwar zu beginnen, dann aber auch bei erfolgreicher Umsetzung beenden zu müssen. Deshalb ist deutlich hervorzuheben, dass die entscheidenden Weichenstellungen durch die jeweilige Fachpolitik erfolgen müssen. Das QM kann besondere Bedarfe benachteiligter Quartiere zwar artikulieren und einen Anschlag durch die Finanzierung von Projekten geben, aber selbst nicht dauerhaft abdecken. Es hat hier nur eine flankierende und vernetzende Funktion (siehe These 8: Integrierter Ansatz).

Perspektiven

Die Handlungsfelder Wohnumfeld, Nachbarschaft und Bildung sollen auch in Zukunft als zentrale Handlungsfelder des Programms beibehalten werden. Um soziale Nutzungen trotz des Nutzungsdrucks langfristig zu sichern, soll die Förderung vorrangig in Grundstücke fließen, die sich im Eigentum des Landes Berlin befinden bzw. von diesem zu erwerben sind. Dabei muss das Thema des Erwerbs künftig aktiv betrieben werden. Insbesondere für die Großsiedlungen sollten zudem in Gesprächen mit den städtischen Wohnungsbaugesellschaften Vereinbarungen angestrebt werden, dass von diesen Räume für soziale Nutzungen langfristig zu verlässlichen Konditionen bereitgestellt werden.

Bei vorhandenen Infrastrukturstandorten ist zu prüfen, ob nicht Möglichkeiten der

Kapazitätserweiterung bestehen, um hier an anderen Standorten verdrängte Einrichtungen unterzubringen.

Die Verbundprojekte mit den gesetzlichen Krankenkassen sind fortzuführen und auszubauen. Angesichts der gestiegenen Bedeutung des Themas Gesundheit macht es Sinn, dieses künftig als eigenständiges Handlungsfeld auszuweisen. Dabei sind die Verbindungen zu anderen Fachpolitiken (wie Sport, Ernährung, Verbraucherschutz) zu berücksichtigen.

In allen drei Handlungsfeldern gilt es, die Zusammenarbeit mit den Fachverwaltungen auf Landesebene zu intensivieren, um eine bessere Abstimmung und wenn möglich Verzahnung der Aktivitäten zu erreichen und so Synergieeffekte zu erzielen. Hierzu kann die geplante Gemeinschaftsinitiative für sozial benachteiligte Quartiere (GI) beitragen, in der die Senatsressorts ihre Aktivitäten zur Unterstützung der Quartiere koordinieren wollen.

7. In anderen Themenfeldern (wie Wirtschaft und Arbeit, Sicherheit im öffentlichen Raum oder Mieten und Wohnen) sind die Einflussmöglichkeiten des Programms begrenzt. Diese Grenzen sind klar zu kommunizieren. Gleichzeitig müssen Handlungsspielräume vor Ort immer wieder neu identifiziert und genutzt werden.

Bisherige Erfahrungen

In der Startphase des Programms führte der integrierte Ansatz der IHEKs zu dem Fehlschluss, dass eine vollständige Problemlösung allein durch das QM möglich sei (vgl. These 8). Es gibt aber Themenfelder, die im Wesentlichen durch übergeordnete gesellschaftliche Prozesse bestimmt sind. Hier kann das Programm selbst nur wenig ausrichten, weil Angebote und Entscheidungen auf Landes- und Bundesebene maßgeblich sind oder es um wirtschaftliche Entwicklungen geht, die sich allesamt der Beeinflussung durch die Quartiersebene entziehen. Deshalb ist es wichtig, Möglichkeiten und Grenzen des Programms klar zu kommunizieren, um diesen Fehlschluss zu vermeiden.

Mit dem Themenfeld der Wirtschafts- und Arbeitspolitik waren zu Beginn große Erwartungen verbunden, die sich allesamt nicht realisiert haben. Auf Quartiersebene lässt sich hier kaum etwas ausrichten. Die Netzwerkbildung lokaler Ökonomie oder der bessere Zugang zu Arbeitsförderangeboten (durch lokale Beratungsstellen) sind Ansatzpunkte fürs Quartier. Ein sehr sinnvoller Ansatz sind Anlaufstellen der JobCenter in Quartieren mit hoher Arbeitslosigkeit („JobCenter vor Ort“). Ein Modellprojekt in Neukölln hat gezeigt, dass es damit den JobCentern besser gelingt, ihre Kund*innen zu erreichen und auch der soziale und familiäre Kontext besser erfasst werden kann.

Auch das Themenfeld der Sicherheit im öffentlichen Raum entzieht sich zum großen Teil einer Bearbeitung durch das Programm Soziale Stadt. So können Konflikte im öffentlichen Raum durch verstärkten Alkohol- und Drogenkonsum bzw. Drogenhandel, Kriminalitäts- und Gewaltdelikte, Prostitution oder Obdachlosigkeit als Problemlagen zwar benannt, aber auf der Quartiersebene selten gelöst werden. Hier bedarf es vielmehr koordinierter Maßnahmen aus den Bereichen Suchtprävention, Polizeiarbeit und Sozialarbeit.

Das Themenfeld Mieten und Wohnen spielte zu Beginn des QM nur eine untergeordnete Rolle. Hier dominierte das Problem, dass bessergestellte Haushalte die benachteiligten Quartiere verließen und die leergezogenen Wohnungen entweder leer standen oder durch Nachvermietung sich die räumliche Konzentration der sozialen Problemlagen weiter verschärfte.

Mittlerweile ist Berlin eine wachsende Stadt und weist einen starken Zuzug auf. Dadurch hat sich die Situation auf dem Wohnungsmarkt wesentlich geändert: Während in Innenstadtquartieren der Gründerzeit bessergestellte Haushalte zuziehen und durch stark steigende Mieten immer weniger Angebote für Haushalte mit geringem Einkommen bestehen, ist in den Großsiedlungen (egal ob am Stadtrand oder in der Innenstadt) eine zunehmende Konzentration sozialer Problemlagen festzustellen, weil Wohnungen vorrangig an Haushalte mit geringen Einkommen vermietet werden, die in anderen Quartieren keinen bezahlbaren Wohnraum mehr finden. Diese Konzentration verschärft die Problemlagen in

diesen Quartieren weiter (sog. Quartierseffekte).

Den Entwicklungen am Wohnungsmarkt kann das Programm Soziale Stadt kaum etwas entgegensetzen. Die vergleichsweise geringen Mittel können keinen bezahlbaren Wohnraum schaffen (selbst wenn es entsprechende Flächen gäbe).

Und es gibt aus der Festsetzung als Fördergebiet heraus auch keine Möglichkeit zur Regulierung von Mieten. Neben den bundes- und landesgesetzlichen Eingriffsmöglichkeiten steht den Bezirken mit den sozialen Erhaltungsgebieten allerdings ein Instrument zur Verfügung, um bestimmte (bauliche) Veränderungen, die Verdrängungsprozesse begünstigen, zu unterbinden. Hierzu gehören begleitend auch entsprechende Mieterberatungsangebote. Beginnend 2018 hat SenStadtWohn den Bezirken Geld zur Verfügung gestellt, um offene Mieterberatungen in allen Bezirken zu etablieren. Solche Mieterberatungen sind vor Erlass von Erhaltungsgebieten auch im Rahmen des Programms finanziert worden und können, sofern die Regelinstrumente nicht ausreichen, auch weiterhin ergänzend gefördert werden.

Zudem kann das QM gezielt Aktivitäten entwickeln, um alte und neue Bewohner*innen zusammenzubringen und auch die „Neuen“ für ein Engagement im Quartier zu gewinnen. Für das QM ist es ferner möglich, die Zusammenarbeit mit Eigentümern, insbesondere den städtischen Wohnungsbaugesellschaften, zu suchen. Hier gibt es je nach Quartier unterschiedliche Entwicklungen: In einigen Quartieren gibt es seit Jahren gute Kooperationen, in manchen sind diese im Laufe der Zeit eingeschlafen, in wieder anderen hat es eine solche Kooperation nie gegeben. Einige Wohnungsunternehmen haben sich in den letzten Jahren eigene Stadteil-Managementstrukturen aufgebaut. Diese wirken befriedend als Konfliktlöser in den Wohnanlagen. Zum Teil gibt es eine Verzahnung mit den QM-Strukturen (z.B. durch Beteiligung im Quartiersrat), zum Teil laufen die Prozesse parallel. Zudem gibt es projektbezogene Kooperationen, wenn die Unternehmen Maßnahmen im Wohnumfeld mit Fördermitteln umsetzen. Auch Kooperationen mit privaten Wohnungseigentümern gelingen punktuell gut, wenn diese offen sind für die Belange des sozialen Umfeldes im Kiez.

Perspektiven

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass es Themenfelder wie Wirtschaft und Arbeit, Sicherheit im öffentlichen Raum oder Wohnen und Mieten gibt, in denen das Programm aus eigener Kraft wenig beeinflussen kann. Denn es setzt auf Quartiersebene an und kann somit Probleme mit gesamtstädtischer oder staatlicher Dimension nicht lösen. Hier liegt der Schwerpunkt der Arbeit vielmehr auf der Kooperation mit den zentralen Akteuren der Themenfelder. Mit diesen gilt es, Aktivitäten abzustimmen. Zudem kann das QM auf bestimmte Problemlagen aufmerksam machen und so möglicherweise langfristig zu Änderungen in Landes- oder Bundespolitik kommen. Letztlich bleibt der eigene Wirkungskreis aber sehr eingeschränkt.

Da sich das Modellprojekt der „Job Center vor Ort“ bewährt hat und grundsätzlich für alle Quartiere mit hoher Arbeitslosigkeit Sinn macht, ist dafür zu werben, dieses als Regelangebot einzuführen. Hierfür bedarf es entsprechender Regelungen zwischen Bund und Kommunen (Bezirken).

Durch das QM ist die Zusammenarbeit mit Wohnungseigentümern, wo vorhanden, weiterzuführen. Dort wo sie fehlen, sollten diese Kooperationen seitens des QM (wieder-) belebt werden. Gerade dort, wo es auch Stadteilmanagement-Strukturen von

Wohnungsunternehmen gibt, ist eine gute Abstimmung erforderlich, um ein kooperatives, aber arbeitsteiliges Vorgehen sicherzustellen. Allerdings ist zu beachten: Es kann, insbesondere bei privaten Gesellschaften, nur an das wohlverstandene Eigeninteresse einer stabilen Quartiersentwicklung appelliert werden, eine Kooperation erzwingen kann das QM nicht. Weitere ergänzende Handlungsmöglichkeiten auf lokaler Ebene (wie lokale Mieterberatung, gemeinsame Aktivitäten alter und neuer Bewohner*innen) sind zu nutzen.

Zudem könnten die Bezirke verpflichtet werden, bereits vor Aufnahme der Gebiete in die Förderung zu prüfen, ob der Erlass einer Erhaltungsverordnung angezeigt ist. So könnte bereits frühzeitig etwaigen Verdrängungsprozessen im Wohnungsbestand entgegengewirkt werden.

8. Der integrierte Ansatz ist Kern und Mehrwert des Programms.

Bisherige Erfahrungen

Der integrierte Ansatz hat sich als Kern und zentrales Plus (Mehrwert) des Programms herausgestellt. Dies spiegelt sich auf zahlreichen Ebenen wider.

Zunächst einmal gilt dies für die Integrierten Handlungs- und Entwicklungskonzepte (IHEK). Diese stellen die quartiersbezogene Entwicklungsstrategie dar. Durch Orientierung an den zu lösenden Problemen ergibt sich eine integrierte Sicht auf das Quartier, aus der integrierte Lösungen entwickelt werden können. Auch wird eine ressortübergreifende Analyse angeregt auf Ebene der bezirklichen Fachämter. Das führt zu erheblichen Synergieeffekten.

Allerdings entsteht oftmals das Missverständnis, dass das Programm selbst alle diese Probleme allein lösen könne. Das ist aber nicht der Fall. Vielmehr sind für bestimmte Problemlösungen Aktivitäten der Fachämter des Bezirks bzw. der fachlich zuständigen Senatsverwaltungen erforderlich. Das Programm ist aufgrund seiner Befristung nicht in der Lage, notwendige Daueraufgaben zu übernehmen. Allenfalls kann es temporär einen An Schub ermöglichen. Zudem ist das Programm nicht auf die Förderung von Einzelpersonen ausgerichtet, was insbesondere die Handlungsoptionen in den so wichtigen Feldern Bildung und Arbeit stark einschränkt. Stattdessen geht es darum, mittels Strukturförderung nachhaltige Veränderungen der lokalen Strukturen zu erreichen, die dann auch ohne Förderung weitergeführt werden können.

Deshalb bedarf es für den Erfolg des Programms der Mitwirkung einer Vielzahl von Ressorts auf Bezirks- und Landesebene. In den Bezirken sind dafür ämterübergreifende Runden eingerichtet worden, die allerdings in unterschiedlicher Intensität und Zusammensetzung tagen. Auf der Senatsebene gab es verschiedene Koordinierungsgremien, die sich aber nicht als dauerhaft erwiesen haben, so wie die Staatssekretärs-Lenkungsrunde „Soziale Stadt“ in den ersten Jahren des Programms oder die Lenkungsrunde „Aktionsräume plus“ von 2010 bis 2013. Im Zuge der geplanten Gemeinschaftsinitiative für sozial benachteiligte Quartiere (GI) ist vorgesehen, erneut eine ressortübergreifende Abstimmungsstruktur auf Senatsebene einzuführen (siehe These 6).

Der integrierte Ansatz umfasst nicht nur eine ganzheitliche Betrachtung des Handelns der Verwaltung, er bedeutet auch, andere für das Quartier relevante Akteure aktiv in die Programmentwicklung und –umsetzung einzubeziehen. Dazu gehören z.B. die Wohnungseigentümer, insbesondere die großen Wohnungsbaugesellschaften.

Der integrierte Ansatz spiegelt sich aber auch in den Aufgaben des QM-Teams. Dieses ist vor Ort der Ansprechpartner zunächst einmal unabhängig von fachlichen Zuständigkeiten. Als sozialraumorientierter Kümmerer führt es die lokalen Akteure zusammen und unterstützt diese dabei, aus den individuellen Anliegen und Potenzialen gemeinsame Ziele und Projekte zu entwickeln.

Auch die Förderung aus den Programmmitteln bietet einen integrierten Ansatz, indem investive und sozio-integrative Maßnahmen gemeinsam umgesetzt werden können. Zudem soll und kann das Programm auch zur Mittelbündelung beitragen, indem gezielt andere Finanzierungen akquiriert werden. Dies gilt für andere öffentliche Mittel (von EU,

Bund, Land und Bezirken) wie für Mittel Privater (z.B. von Stiftungen). Letzteres hat sich bisher allerdings als sehr schwierig herausgestellt. Während Stiftungen i.d.R. an Projekten über einen kurzen bis mittleren Zeitraum interessiert sind, die personenbezogen und damit von den Ergebnissen her fassbar sind, gibt es im Quartier vor allem Bedarf an strukturellen und dauerhaften Förderungen.

Auch andere öffentliche Förderungen sind nicht immer kompatibel mit den Mitteln der Städtebauförderung. Das kann an unterschiedlichen Zielsetzungen ebenso liegen wie an unterschiedlichen Finanzierungs- und Umsetzungsstrukturen. Deshalb macht es selten Sinn, Projekte gemeinsam zu finanzieren. Praktikabler ist hingegen, verschiedene Förderungen zwar formal unabhängig umzusetzen, aber im Sinne von Verbundprojekten gut aufeinander abzustimmen. Hier gibt es positive Beispiele sowohl bei Bildungs- wie bei Gesundheitsprojekten (siehe These 6).

Perspektiven

Der integrierte Ansatz des Programms ist ein wesentliches Qualitätsmerkmal und deshalb auf jeden Fall weiterzuführen. Dazu gehört das IHEK als Strategie, das QM-Team als sozialraumorientierter Kümmerer vor Ort und eine Fondsstruktur, die eine Verbindung von baulichen und sozio-integrativen Maßnahmen ermöglicht. Zugleich ist immer wieder die Verantwortung der Kommune und der Fachpolitiken einzufordern, um auch jene Probleme anzugehen, die die Möglichkeiten des Programms übersteigen. Hierfür ist die Mittelbündelung (mit öffentlichen wie privaten Mitteln) ebenso wichtig wie die ressortübergreifende Abstimmung von Aktivitäten für benachteiligte Quartiere.

9. Für eine erfolgreiche Quartiersentwicklung bedarf es einer guten und transparenten Zusammenarbeit von Quartier, Bezirk und SenStadtWohn und ausreichender Ressourcen auf allen Ebenen.

Bisherige Erfahrungen

Zu Beginn wurde das Programm ausschließlich in Verantwortung der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung umgesetzt. Ab 2002 in Mitte und ab 2005 in den übrigen Bezirken wurde die Verantwortung als Förderstelle schrittweise an die Bezirke übertragen. Damit sollte die Verantwortung der Bezirke für das Programm gestärkt und vernetztes Handeln stärker in den bezirklichen Verwaltungsstrukturen etabliert werden.

Die nun gefundene organisatorische Grundstruktur mit QM-Team vor Ort, dem Quartiersrat als lokalem Gremium der Mitbestimmung, dem Bezirk als Förderstelle und der gesamtstädtischen Steuerung durch die Senatsverwaltung wird von den Beteiligten grundsätzlich als positiv bewertet.

Angesichts einer Vielzahl von Beteiligten wird immer wieder eine größere Transparenz eingefordert. Dies betrifft zum Beispiel die Transparenz der Steuerungsrounds hinsichtlich der Beurteilung der Förderfähigkeit von Projekten gegenüber dem Quartiersrat. Auch im Baufonds gibt es den Wunsch, stärkere Transparenz bei den Förderentscheidungen herzustellen. So wurde vorgeschlagen, entweder die Entscheidung allein dem Quartiersrat oder allein den Bezirken zu überlassen und auf eine gesamtstädtische Steuerung vollständig zu verzichten. Andererseits hat sich das jetzige System, in das alle Ebenen (Quartiersrat, Bezirk und SenStadtWohn) eingebunden sind, durchaus bewährt. Weder sollte der Bezirk Maßnahmen gegen den Willen des Quartiersrats umsetzen, noch sollte der Quartiersrat bestimmte Maßnahmen durchsetzen, bei denen die bauenden Ämter der Bezirke fachliche Bedenken haben oder für die es keine Kapazitäten gibt. Und durch die zentrale Vergabe der Baufondsmittel durch SenStadtWohn ist es gelungen, auch größere Projekte in den Quartieren umzusetzen, was insbesondere für die Qualifizierung der Ankerpunkte wichtig ist. Bei Kontingentlösungen verbleiben für manche Bezirke nur kleinere Summen, weshalb es in der Vergangenheit öfter zur unzweckmäßigen Aufspaltung von Projekten kam. Zudem können so auch neue Gebiete oder zur Verstetigung anstehende Gebiete bevorzugt berücksichtigt werden.

Ein weiteres großes Problem stellen personelle Defizite in den Bezirken dar. So ist eine Mitwirkung der bezirklichen Fachämter an den Verfahren unerlässlich, um deren Wissen und Erfahrungen in die Erstellung der IHEKs, die Projektentwicklung und –umsetzung einfließen lassen zu können, die Umsetzung sicherzustellen und ggf. eine Anschlussfinanzierung zu sichern. Die Mitwirkung scheitert aber oft an fehlenden Kapazitäten. Zudem war es zu den Zeiten, als das QM noch weitgehend bei den Bezirksbürgermeistern ressortierte, einfacher, eine ressortübergreifende Mitwirkung einzufordern.

Personalengpässe in den bauenden Ämtern stellen ein besonders eklatantes Problem dar, weil so manche Bauprojekte gar nicht und andere nur sehr verzögert umgesetzt werden können. Das führt einerseits zum Verlust von Fördermitteln und andererseits dazu, dass dringend benötigte Maßnahmen in den Quartieren nicht realisiert werden und so die Bewohner*innen frustriert sind, dass sich die gewünschten Verbesserungen nicht einstellen.

Perspektiven

Zwingend für eine reibungslose Umsetzung des Programms ist, dass die Bezirke nicht nur in den QM-Förderstellen, sondern auch in den Fachämtern einschließlich der bauenden Bereiche ausreichend Personal einsetzen. Diese Personalausstattung ist notwendig, um Projekte zügig und in hoher Qualität zu realisieren.

Es ist zu prüfen, ob die Wiederauflage der Kooperationsvereinbarungen zwischen SenStadtWohn und den Bezirken helfen könnte, verbindliche Vorgaben für die Personalausstattung zu machen, die Einbindung der Fachämter zu erhöhen und einheitlichere Qualitäts- und Bearbeitungsstandards zu erreichen.

Für eine bessere Einbeziehung aller Ämter im Bezirk könnte es helfen, den Bereich Quartiersmanagement gemeinsam mit der Sozialraumorientierung (OE SPK) beim Bezirksbürgermeister anzudocken. Hierzu wäre eine Änderung der Anlage des Bezirksverwaltungsgesetzes zur Gliederung der Bezirksämter erforderlich.

Zudem ist zu prüfen, wie die Transparenz weiter verbessert werden kann. Dazu gehört, dass die QM-Teams die Quartiersräte besser über die Entscheidungen der Steuerungsunden zur Förderfähigkeit von Projekten ins Bild setzen. Auch sollten Förderentscheidungen im Baufonds durch SenStadtWohn künftig begründet werden.

10. Die Fondsstruktur des Programms hat sich bewährt. Innerhalb des Spannungsfeldes von Prüfsicherheit, Zugänglichkeit und Aufwand müssen bürokratische Hürden im Förderverfahren abgebaut werden.

Bisherige Erfahrungen

Zu Beginn des Programms gab es – ergänzend zur Finanzierung der QM-Teams – bereits den Aktionsfonds, der im Rahmen des Vertrages durch die QM-Teams verwaltet wurde. Die übrigen Programmmittel wurden für bauliche Maßnahmen in den Quartieren eingesetzt. Dies änderte sich in den folgenden Jahren. So wurde bei der Neuausrichtung des Programms 2005 den investitionsbegleitenden sozio-integrativen Maßnahmen bereits ein breiter Raum gegeben. Für Gebiete mit eher präventivem Charakter wurden solche Maßnahmen sogar als prioritär angesehen. Auch auf Bundesebene wuchs das Bewusstsein für die Bedeutung sozio-integrativer Ansätze, so dass hier im Programm Soziale Stadt 2006 mit den sogenannten Modellvorhaben eine förmliche Förderung nicht-investiver Vorhaben eingeführt wurde, die freilich 2010 wieder beendet wurde. Aus diesen Mitteln sind u.a. die Stadtteilmütter in der Anfangsphase finanziert worden. 2007 wurde dann in Berlin eine formale Fondsstruktur eingeführt („Quartiersfonds I bis V“), die 2014 unter Berücksichtigung der Erfahrungen, auch im Rahmen der Initiative Aktionsräume plus, modifiziert wurde. So gibt es seitdem 4 Fonds: Aktionsfonds, Projektfonds, Baufonds und Netzwerkfonds.

Die seit 2014 bestehende Fondsstruktur wird grundsätzlich für sinnvoll gehalten. Durch den Aktionsfonds lassen sich kurzfristig ehrenamtliche Aktionen unterstützen. Bau- und Projektfonds ergänzen sich gut gegenseitig. Beim Netzwerkfonds gibt es hingegen sehr unterschiedliche Auffassungen zu der Frage, ob es eines solchen Fonds bedarf und wie dieser auszugestaltet ist. Während seitens der Bezirke eine möglichst freie Verfügung über diese Mittel gewünscht wird, kritisieren andere die geringe Einbindung dieses Fonds in die Quartiersverfahren einerseits und in die Fachverwaltungen auf Landesebene andererseits.

Seitens einiger QM-Teams wurde der Wunsch nach mehr Flexibilität zwischen den Fonds gewünscht, um z.B. kurzfristiger Mittel umschichten zu können. Das ist im Einzelfall durchaus verständlich, aber mit erheblichem Aufwand verbunden (Änderung von Finanzierungszusagen, Änderungsbewilligungen etc.), der bei 34 Gebieten kaum zu bewerkstelligen ist. Hinsichtlich des Aktionsfonds wurde mittlerweile die Möglichkeit eingeräumt, diesen aus Mitteln des Projektfonds aufzustocken. Dass die Bewilligung jeweils für das Folgejahr erfolgt, schränkt zwar die Flexibilität ein, führt aber dazu, dass der Aktionsfonds jeweils zum Jahresbeginn zur Verfügung steht und nicht erst im 2. Quartal (oder in Fällen vorläufiger Haushaltswirtschaft erst zur Jahresmitte).

Auch wird von einigen beklagt, dass die Bindung der Projekte an das IHEK und die Vorgabe der Strukturförderung die Flexibilität bei der Entwicklung von Projekten einschränken. Beide Vorgaben dienen allerdings wichtigen Zielen. Das (mit allen Beteiligten entwickelte) IHEK soll dafür sorgen, dass die Projekte aus den konkreten Bedarfen abgeleitet und die gesetzten Ziele auch konsequent verfolgt werden. Und die Strukturförderung dient dem Zweck, im Rahmen der Projekte lokale Einrichtungen aus- und aufzubauen, die auch über die Laufzeit des QM hinaus das Quartier stabilisieren. Insofern sind beide Anforderungen essenziell für

die erfolgreiche Umsetzung des Programms. Zudem sollten sie genug Spielraum belassen, um auch auf aktuelle Anforderungen reagieren zu können.

Die Forderungen zum Förderverfahren schwanken zwischen dem Wunsch, durch mehr und genauere Regeln eine einheitlichere Umsetzung in den Quartieren zu erreichen, und dem Wunsch, mehr individuelle Lösungen zuzulassen, um der Situation im Quartier besser Rechnung zu tragen. Dieser Widerspruch lässt sich nicht auflösen, erst recht nicht bei einem Programm mit einem so breiten Ansatz und einer Vielzahl von Beteiligten. Ein gleichermaßen völlig einheitliches wie individuelles Vorgehen in den 34 Fördergebieten ist unrealistisch. Es bleibt letztlich nur, zwischen diesen beiden Polen immer wieder einen Ausgleich zu suchen und Ausreißer in die eine oder andere Richtung zu vermeiden.

Alle Beteiligten kritisieren den mit den Projekten verbundenen bürokratischen Aufwand. Zu Beginn des Programms wurden Mittel in der Regel ohne große Regularien über die IBB an Träger ausgereicht. Aufgrund der umfangreichen Prüfungen seitens des Berliner Rechnungshofes und im Rahmen der EU-Finanzkontrolle, in denen diese Praxis stark kritisiert wurde, gibt es mittlerweile sehr umfangreiche und komplexe Förderregularien. Damit ist es gelungen, die Fehleranfälligkeit, die in der EU-Förderperiode 2000-2006 noch zu erheblichen finanziellen Rückforderungen führte, stark zu reduzieren. Sie wird aber von den Fördernehmern als große Belastung empfunden. Das resultiert in Teilen daraus, dass sich die Anforderungen der verschiedenen Fördermittelgeber (Land, Bund, EU) addieren (siehe auch These 2: Mehr-Ebenen-Politik). Um die Anforderungen für Fördernehmer*innen zu reduzieren, wurde für die Förderperiode 2014-2020 die Entscheidung getroffen, im Aktions- und Projektfonds keine EU-Mittel mehr einzusetzen. Damit konnten hier Vereinfachungen erreicht werden. So ist die Vorlage von Belegen erst mit dem Verwendungsnachweis erforderlich und auch nur für eine ausgewählte Stichprobe von Projekten. Erstaunlicherweise haben diese Änderungen aber nicht zu einer Verbesserung der Beschwerdelage geführt. Vielmehr wird unvermindert über die hohe bürokratische Belastung geklagt. Ein Grund dafür könnte sein, dass gerade die Antragsphase weiterhin aufwendig bleibt. Dies liegt daran, dass zunächst die Beratungen in den Quartieren stattfinden (Vorverfahren). Hier klären QM-Team, Steuerungsrunde und Quartiersrat die Förderfähigkeit und Förderwürdigkeit des Projektes bzw. die Auswahl des Trägers. Nach Abschluss dieses Verfahrens erfolgt dann das formelle, datenbankgestützte Bewilligungsverfahren durch den Prüfdienstleister (PDL) und die Förderstelle. So kommt es dazu, dass Fördernehmer dieselben Fragen mehrfach beantworten müssen (z.B. gegenüber QM-Team, Quartiersrat, Programmdienstleister und Förderstelle). Der mit diesem Verfahren verbundene Aufwand wirkt auf potenzielle Träger abschreckend. Zudem bindet die Unterstützung unerfahrener Träger Kapazitäten der QM-Teams.

Die durch das Haushaltsrecht (mit dem Jährlichkeitsprinzip) und Förderregeln (z.B. n+2/n+3-Regel, die den Verfall von Mitteln regelt) bedingten zeitliche Vorgaben werden insbesondere von Bewohner*innen als große Belastung für die Beratungen in den Quartiersräten wahrgenommen.

Auch die Abrechnungssoftware (2007-2013: PRODABA, seit 2014 EUREKA) wirkt demotivierend auf Projektträger und Förderstellen. Die Einführung eines solchen IT-Verfahrens machte vor dem Hintergrund der Vielzahl der Beteiligten durchaus Sinn und entspricht auch dem Ziel des Landes Berlin im Bereich eGovernment. Die eingesetzten IT-Systeme werden als schwerfällig und wenig nutzerfreundlich wahrgenommen. Damit läuft

das Programm Gefahr, an Akzeptanz zu verlieren. Da es an qualifizierten Signaturen mangelt, ist auch immer noch keine vollständige Online-Lösung möglich. Vielmehr sind wesentliche Dokumente (wie Anträge oder Verwendungsnachweise) weiterhin parallel per Post einzureichen.

Ein weiterer häufiger Konflikt sind die (im Sinne der Transparenz und Chancengleichheit sinnvollen) konkurrierenden Verfahren bei Projekten im Zuwendungsbereich. Hier sollte der Spielraum konsequent genutzt werden, um aus dem IHEK begründete und durch Quartiersrat und Fachämter befürwortete Zuwendungen bei Vorhandensein eines geeigneten lokalen Trägers ohne ein solches Verfahren zu bewilligen. Diese Stärkung lokaler Träger entspricht dem Ziel der Strukturförderung und macht vor dem Hintergrund der zeitlichen Befristung des Programms Sinn.

Perspektiven

Die Fondsstruktur kann in der kommenden Förderperiode 2021 ff. mit Ausnahme des Netzwerkfonds beibehalten werden. Beim Baufonds sind die Auswahlkriterien zu überprüfen. Hier könnte es Sinn machen, nicht soziale Infrastruktur allgemein, sondern speziell die Ankerorte in den Quartieren prioritär zu berücksichtigen.

Was Förderverfahren und –regeln angeht, ist SenStadtWohn bemüht, regelmäßig Verbesserungen im Detail zu prüfen und umzusetzen. Dafür ist aber wichtig, dass die anderen Verfahrensbeteiligten SenStadtWohn aus ihrer Sicht geeignete Lösungsvorschläge übermitteln.

Für die Förderperiode 2021 ff. sind die Regularien grundsätzlich zu überprüfen, auch hinsichtlich des einzusetzenden IT-Systems. Hilfreich wäre, wenn es gelänge, auf bestimmte Prüfschritte ganz zu verzichten oder die Zahl der Beteiligten zu reduzieren. Dies gilt sowohl für das eigentliche Förderverfahren wie für das Vorverfahren. Wie es im Spagat zwischen den formalen Anforderungen und den Ansprüchen des Programms an Mitwirkung und Beteiligung gelingen kann, hier deutlich spürbare Erleichterungen zu erreichen, ist aber eine komplexe und derzeit offene Frage.

Denkbar wäre z.B., künftig vollständig auf Leistungsverträge statt auf Zuwendungen zu setzen, zumal auch bei Zuwendungen Messkriterien für die Erfolgskontrolle vor Beginn zu formulieren sind. Auch ein Trägersauswahlverfahren findet ähnlich einer Vergabe ohnehin statt. Insofern ergäbe sich dadurch kein Mehraufwand. Dafür würde die Begleitung und Abrechnung deutlich vereinfacht, weil keine Einzelbelege vorzulegen und zu prüfen sind. Ähnliche Vereinfachungen ließen sich erreichen, wenn die Bemessung der Ausgaben bei Zuwendungen anhand fester Beträge (Pauschalbeträge oder „lump sums“) erfolgen würde.

11. Für die Umsetzung des Programms in den Quartieren ist eine vorab definierte Laufzeit sinnvoll. Die Verstetigung muss von Anfang an mitgedacht werden und spätestens in einer Überleitungsphase mit konkreten Maßnahmen unteretzt werden.

Bisherige Erfahrungen

Zu Beginn des Programms erfolgte die Aufnahme von Quartieren in das Programm in zwei großen Schüben 1999/2001 und 2005. Seitdem umfasst das Programm etwa 30 Fördergebiete. Weitere Aufnahmen erfolgten 2009 und 2016. Grundlage hierfür ist stets das Monitoring Soziale Stadtentwicklung (MSS). Aus diesem wird eine Suchkulisser ableitet, in der dann mittels detaillierter Untersuchungen geeignete Fördergebiete identifiziert werden. Dabei ging es vor allem darum, ob aufgrund der Problemlagen und Handlungsmöglichkeiten in den Gebieten genug Ansatzpunkte bestehen, um das Programm erfolversprechend umsetzen zu können. Hinzu kommt die Mitwirkungsbereitschaft der Bezirke.

Soziale Stadt ist ein befristetes Verfahren zur Verbesserung der Teilhabechancen und Lebenssituation der in den Quartieren lebenden Bewohner*innen. Eine erste Beendigung von 4 Fördergebieten erfolgte 2005 ohne längeren Vorlauf. Damals wurde die Entscheidung zur Verstetigung allein durch SenStadtWohn getroffen. In den folgenden Prozessen 2012/13 und 2017/18 wurden die Quartiere im Vorfeld durch einen externen Gutachter untersucht. Dabei ging es um den Stand der Zielerreichung im Rahmen des Programms unter Einbeziehung der verschiedenen Verfahrensbeteiligten. Die Einschätzungen zum Zielerreichungsstand sind, da objektive quantitative Daten fehlen, naturgemäß unterschiedlich. Seitens der Quartiersräte und Bezirksämter gibt es oftmals den Wunsch, die Förderung auch bei verbesserter Soziallage unverändert fortzuführen.

In allen diesen Diskussionen geht es im Kern darum, dass eine dauerhafte Unterstützung der Quartiere gewünscht (und benötigt) wird. Mangels regelhafter, flächendeckender Sozialraumorientierung in den Bezirken wird deshalb die Aufgabe der Stadtteilkoordination auf das Förderprogramm Soziale Stadt projiziert. Ferner werden Angebote insbesondere aus dem Projektfonds zwar als dauerhaft sinnvoll und notwendig erachtet, aber nur selten durch den Bezirk langfristig übernommen. Beide Aufgaben kann das QM aber objektiv nicht leisten, weil dem die Vorgaben des Grundgesetzes zur zeitlichen Befristung und zur primär investiven Ausrichtung des Programms entgegenstehen. Für die Beendigung der Förderung kann es daher kein Kriterium sein, dass eine dauerhafte Struktur der Sozialraumorientierung, zu der die Bezirke eigentlich verpflichtet sind, in den Gebieten eingerichtet worden ist. Es kann vielmehr nur darum gehen, ob die im Rahmen des Programms realistisch zu erreichenden Ziele realisiert worden sind bzw. absehbar noch realisiert werden können.

Im Gegensatz zu anderen Programmen erwies sich der 2005 sehr kurze Zeitraum zwischen Entscheidung und Beendigung von wenigen Monaten für die Soziale Stadt als kontraproduktiv. Dies lag daran, dass es für die Stabilisierung der Quartiere entscheidend darauf ankommt, im Rahmen des Programms aufgebaute Strukturen (wie Netzwerke, bürgerschaftliches Engagement) in bezirkliche, förderunabhängige Strukturen zu überführen. Im Sinne der lokalen Selbstverwaltung haben die Bezirke einerseits Verantwortung für die

Quartiere zu übernehmen und andererseits die aufgebauten Strukturen aktiv in ihr Handeln einzubeziehen. Dieser Prozess wird international als „Anchoring“, in der deutschen Debatte meist als „Verstetigung“ bezeichnet, was als Begriff durchaus missverständlich ist, weil es nicht darum geht, die bisherigen Förderstrukturen 1:1 weiterzuführen.

Beim „Verstetigungsprozess“ 2013-2016 wurde für diesen Prozess eine gut 2-jährige Abschlussphase eingeplant. Diese hat sich als sinnvoll erwiesen, auch wenn es seitens einiger Beteiligter den Wunsch gibt, eine solche Phase zeitlich noch weiter auszudehnen. Die Erfahrungen dieses Prozesses wurden in einem Gutachten festgehalten und fließen auch wieder in den aktuellen Verstetigungsprozess 2017-2020 ein.

Der Verstetigungsprozess muss aktiv und professionell in Zusammenarbeit aller beteiligten Akteure und Steuerungsebenen begleitet werden. Da die QM-Teams selbst Beteiligte in diesem Prozess sind, kann eine gesonderte externe Begleitung des Prozesses durchaus sinnvoll sein und wird bei Bedarf aus Fördermitteln finanziert.

Für den Prozess haben sich drei Themen als zentral herausgestellt: Strukturen für bürgerschaftliches Engagement, die bauliche und fachliche Qualifizierung eines Ankers als zentralem Anlaufpunkt und Netzwerkstelle im Quartier und die Bezirkskoordination, also eine sozialräumlich ausgerichtete Anlaufstelle in der Bezirksverwaltung. Die Bereitstellung eines Verfügungsfonds ist nicht zwingend, kann aber hilfreich sein, um bürgerschaftliches Engagement zu unterstützen.

Wenn der Quartiersrat mit Institutionen im Quartier vernetzt ist und enge Kontakte zu Politik und Verwaltung bestehen, ist dies eine gute Voraussetzung für die Verstetigung (siehe hierzu auch These 4). Aber auch dann bedarf das bürgerschaftliche Engagement einer Unterstützung in Form von Treff- und Anlaufpunkten. Ob es auch stabilisierender Strukturen, wie z.B. einer aus dem Quartiersrat initiierten Vereinsgründung bedarf, ist hingegen offen. Dieses im QM-Gebiet Wrangelkiez entwickelte Modell kann durchaus sinnvoll sein. Allerdings hat sich gezeigt, dass auch andere, niedrighwelligere Formate wie Bewohnerforen (z.B. Stadtteilforum Tiergarten-Süd) sinnvoll sein können. Letztlich kommt es darauf an, eine für das Quartier geeignete Struktur zu entwickeln, denn die Bedingungen sind in den Quartieren sehr unterschiedlich, sowohl was das Interesse an einem Engagement angeht als auch die Struktur der lokalen Einrichtungen, die dafür als Anlaufpunkte dienen könnten. Im Kern kommt es darauf an, dass auch nach Ende der Förderung diejenigen, die sich lokal engagieren wollen, wissen, wie sie das tun und wo sie Gleichgesinnte treffen können.

Probleme ergeben sich auch dadurch, dass für die vor 2016 aufgenommenen Quartiere keine Laufzeit festgelegt wurde. Dadurch kommt es regelmäßig zu Fehleinschätzungen über den zur Verfügung stehenden Zeithorizont. In einigen Fällen führt das dazu, dass dringend benötigte Projekte (wie z.B. der Anker) nicht angegangen werden, weil das Gefühl besteht, noch lange Zeit zu haben. Bei anderen manifestiert sich das in einer dauernden Unsicherheit, dass morgen schon Schluss sein könnte, so dass längerfristige strukturelle Themen nicht angegangen werden. Beides ist problematisch und sollte vermieden werden. Wichtig sind klare Zielsetzungen sowie eine hohe Verlässlichkeit des zeitlichen Rahmens für alle am Verfahren beteiligten Akteure. Selbst wenn es nach kurzer Zeit bereits zu einer deutlich verbesserten soziale Lage kommen sollte, macht es keinen Sinn, die begonnenen Prozesse abubrechen, vielmehr sollte auch in diesen Fällen eine strukturelle Stärkung des Quartiers erreicht werden.

Deshalb besteht Konsens, dass eine Festlegung der Laufzeit bei Gebietsfestlegung sinnvoll ist. Diese sollte mindestens 10 Jahre betragen. Dann kann vor Ort auch sinnvoll geplant werden, was umsetzbar ist und in welchen Zeiträumen Ziele erreicht werden müssen. Allerdings sollte die Möglichkeit bestehen, Laufzeiten zu verlängern, wenn die Ziele noch nicht erreicht worden sind, deren Erreichung aber gleichwohl aussichtsreich erscheint, jedoch aufgrund externer Faktoren mehr Zeit benötigt. Wenn es gelingt, das Thema der Verstetigung bereits von Anfang an mitzudenken, ist eine gute Basis gelegt, um in der Schlussphase die wichtigen Strukturen auch in dauerhafte Formen überleiten zu können.

Aufgrund der Tatsache, dass demnächst einige Gebiete seit mehr als 20 Jahren in der Förderung sind, die weiterhin nicht als verstetigungsreif eingestuft werden, entsteht ein Eindruck der Ungleichbehandlung. Für diese Gebiete bräuchte es eine dauerhafte Unterstützung jenseits des Programms Soziale Stadt, die es allerdings bisher nicht gibt. Deshalb verbleiben diese Gebiete auch über den üblichen Zeitraum hinaus im Programm.

Perspektiven

Für alle QM-Gebiete sollten bei der Gebietsfestlegung Laufzeiten festgelegt werden. Diese sollten mindestens 10 Jahre betragen. Damit besteht eine klare zeitliche Perspektive, mit der die Prozesse vor Ort geplant werden können. Gleichzeitig ist die Möglichkeit einer Überprüfung vorzusehen, so dass Gebiete, die aufgrund externer Faktoren für die Zielerreichung eine längere Zeit benötigen, diese auch bekommen. Diese Überprüfungen sind in mittelfristigen Abständen (ca. alle 5 bis 7 Jahre) durchzuführen.

Um sicherzustellen, dass die Aufgaben der Verstetigung von Beginn an mitgedacht werden, ist diesem Thema in den IHEK-Aktualisierungen weiterhin Raum zu geben. Zudem sollte bereits in den ersten Jahren der Förderung ein Konzept für einen oder mehrere solcher Ankerorte entwickelt und zügig umgesetzt werden.

Erfahrungen haben gezeigt, dass Quartieren die Überleitung besser gelingt, wenn sie diese frühzeitig angehen. Der Abschied von langjährigen Partnern, mit denen man vertrauensvoll zusammengearbeitet hat, fällt naturgemäß den meisten schwer. Deshalb besteht die Gefahr, dass das Ende der Förderung einseitig als Verlust wahrgenommen und bis zum letztmöglichen Zeitpunkt verdrängt wird. Dieser emotionale Aspekt des Abschieds ist in den Überleitungsprozessen offensiv zu thematisieren. Auch wenn es schwerfällt, sollte die Überleitungsphase zum Abschluss aktiv angegangen und gestaltet werden, so dass die erfolgreiche Arbeit des Quartiersmanagements auch einen positiven Schlusspunkt bekommt. Dabei kann eine aus den Fördermitteln finanzierte externe Begleitung sinnvoll sein.

Ansonsten ist das bisherige Vorgehen zu Aufnahme und Abschluss von Fördergebieten grundsätzlich weiterzuführen. Dies schließt die begleitende Evaluierung der Erfahrungen und daraus resultierende Korrekturen im Detail mit ein. Für die Verstetigung des bürgerschaftlichen Engagements könnte ein Werkzeugkoffer hilfreich sein, der von SenStadtWohn entwickelt wird, um Hilfestellung bei den wichtigsten Fragen zur Selbstorganisation anzubieten.

Es ist zu prüfen, wo Regeln abhängig von der Laufzeit der Gebiete differenziert werden sollten. Für die Gebiete, die bereits seit 20 Jahren in der Förderung sind, sollte ein Konzept entwickelt werden, wie die Steuerung in diesen Quartieren vereinfacht werden kann. So

scheinen bestimmte Regelungen, die für neue Gebiete sinnvoll sind, wie die zweijährliche Aktualisierung der IHEKs, in diesen Gebieten nicht erforderlich, da es meist relativ stabile Problemsituationen mit klaren Handlungsbedarfen gibt. Dabei sollten die Bezirke stärker Verantwortung für die Verfahrenssteuerung übernehmen und langfristige Finanzierungsperspektiven aus Regelprogrammen implementiert werden.

Zudem wäre es wünschenswert, wenn es für solche Quartiere eine dauerhafte Unterstützung jenseits des Programms Soziale Stadt gäbe.

12. Das Programm ist ein lernendes Programm. Dabei sind nicht nur Lerneffekte innerhalb des Programms zu verzeichnen. Vielmehr hat es auch Impulse für Innovationen in anderen Bereichen der Stadt- und Förderpolitik gegeben.

Bisherige Erfahrungen

Das Programm ist als lernendes Programm angelegt. Aus heutiger Sicht kann festgehalten werden, dass es nicht nur bezogen auf das Programm selbst erhebliche Lerneffekte gegeben hat. Vielmehr hat es auch zu wesentlichen Innovationen in anderen Bereichen der öffentlichen Verwaltung geführt.

So ist in der Bundesevaluierung detailliert beschrieben, dass Instrumente wie integrierte Konzepte (IHEK oder ISEK), Vor-Ort-Teams oder Verfügungsfonds ausgehend von der Sozialen Stadt auch Eingang in andere Programme der Städtebauförderung gefunden haben.

Das Thema Beteiligung hat durch das Programm erheblich an Stellenwert gewonnen. So gehören Beteiligungsprozesse heute zur guten Praxis bei öffentlichen Bauvorhaben und anderen Planungsprozessen. Hinweise zur erfolgreichen Umsetzung wurden 2011 mit dem von SenStadtWohn herausgegebenen Handbuch Partizipation dokumentiert.

Der integrierte, raumbezogene Ansatz wird unter dem Stichwort der Sozialraumorientierung (SRO) als sinnvoller Ansatz für alle Quartiere der Stadt angesehen. Im Zuge der Rahmenstrategie Soziale Stadtentwicklung sind 2009 Grundsätze und Handreichungen für die Berliner Bezirke entwickelt worden (Handbuch Sozialraumorientierung). Ziel ist, dass ergänzend zu den Fachämtern in allen Bezirken flächendeckend Einheiten zur Sozialraumorientierung aufgebaut werden (die sog. OE SPK). In einzelnen Bezirken sind die Strukturen weitgehend realisiert, in vielen Bezirken stehen wesentliche Schritte noch aus. Dort, wo es solche Strukturen gibt, stellen sie eine gute Ergänzung vor, während und nach der Förderung durch das Programm dar. Während der Förderung bedarf es allerdings einer guten Abstimmung, damit die Beteiligten Hand-in-Hand arbeiten und sich nicht gegenseitig in die Quere kommen.

Perspektiven

Mit den Leitlinien für Bürger*innenbeteiligung an der Stadtentwicklung sollen Prinzipien der Bürgerbeteiligung für sämtliche Bereiche der Stadtentwicklung formuliert werden. Dabei bilden die Erfahrungen des Quartiersmanagements eine wesentliche Quelle.

Die konzeptionellen Grundlagen für die Sozialraumorientierung in den Bezirken sind gelegt. Damit gibt es ein Instrument zur präventiven Unterstützung aller Quartiere. Entscheidend ist nun, die Strukturen in allen Bezirken flächendeckend zu implementieren. Dann gäbe es eine Struktur, Quartiere unabhängig von ihrer sozialen Lage zu entwickeln und bedarfsgerecht zu unterstützen. Zudem begleitet SenStadtWohn mit SenIAS pilothaft die SRO in Mitte, um die

Schnittstellen zwischen Stadtteilmanagement, Stadtteilzentren und Quartiersmanagement zu verbessern.

Auch in Zukunft wird es sicherlich Impulse durch das Berliner Quartiersmanagement geben. Denn es ist als lernendes Programm angelegt und soll dies auch bleiben. Welche konkreten Lerneffekte dies sein werden, ist noch nicht absehbar und macht das Programm so vielfältig wie spannend.

20 Jahre Berliner Quartiersmanagement: Was hat es bewirkt?

Das Berliner Quartiersmanagement ist aufgrund seiner Struktur und Wirkungen eine Erfolgsgeschichte. Nach 20 Jahren hat sich deutlich herauskristallisiert, was das Programm bewirken kann. Die anfängliche Skepsis ist weitgehend verschwunden, das Programm genießt mittlerweile eine breite Akzeptanz. Angesichts neuer und immerwährender Herausforderungen in der wachsenden Stadt gilt es das Programm weiterzuführen, zu verbessern und stets den sich verändernden Rahmenbedingungen anzupassen.

Die Soziale Stadt ist vor dem Hintergrund der Gefahr einer sozialen Spaltung der Stadt ein wertvolles Instrument für eine positive Quartiersentwicklung in sozial benachteiligten Quartieren. Wesentlich dafür ist, dass es bei den Problemen der Menschen in den Quartieren ansetzt und von diesen ausgehend nach Lösungen sucht. Zugleich ist es durch die Präsenz der QM-Teams in den Quartieren niedrigschwellig. Es geht auf die Bürger*innen zu und fördert bürgerschaftliches Engagement und Partizipation. Es führt die Akteure vor Ort zusammen, vernetzt ihre Aktivitäten und erzeugt so Synergieeffekte. Es ermöglicht durch die Fördermittel, das, was als notwendig erachtet wird, in Projekten exemplarisch umzusetzen. Dabei gehen bauliche Aufwertungen und sozio-integrative Angebote Hand in Hand. All das sind gute und wirkungsvolle Ansätze, um sozial benachteiligte Quartiere zu unterstützen und nachhaltig zu stabilisieren. Darüber hinaus ist das QM Katalysator für Verfahrensinnovationen, die mittlerweile Eingang in andere Planungsprozesse und reguläres Verwaltungshandeln gefunden haben.

Für die Zukunft ist vor allem wichtig, dass es für das Programm verlässliche finanzielle und personelle Ressourcen gibt. Zwar konnten Kürzungen auf Bundesebene in den Jahren 2010 bis 2013 durch Landes- und EU-Mittel aufgefangen werden, so dass es zu keinem Bruch in den Quartieren kam. Dennoch führen solche abrupten Änderungen der Rahmenbedingungen zu Unsicherheit, die die Arbeit an der Stabilisierung der Quartiere vor Ort konterkarieren.

Die vergangenen 20 Jahre haben aber auch deutlich gemacht, was das Programm nicht leisten kann. In vielen Feldern kann das Programm nur (zuweilen innovative) Anstöße geben. Eine dauerhafte Stabilisierung des Quartiers kann ohne das Engagement der Bezirke und Fachverwaltungen jedoch nicht gelingen. Dafür sind die finanziellen Möglichkeiten des Programms und sein Wirkungsradius zu gering. Es wirkt vor allem dort optimal, wo es regelhafte Angebote ergänzen und ausbauen kann. Und es erscheint da problematisch, wo sich andere Akteure mit Verweis auf das Förderprogramm zurückziehen.

Deshalb kommt es darauf an, die Stabilisierung benachteiligter Quartiere als gemeinsame Aufgabe zu begreifen von SenStadtWohn und den anderen Senatsverwaltungen, von Senat und Bezirken, von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft.

Daran gilt es auch in Zukunft zu arbeiten. Denn für den sozialen Zusammenhalt in der Stadt kommt es entscheidend darauf an, dass die Menschen, die in benachteiligten Quartieren wohnen, sicher sein können, dass sie gleiche Lebenschancen haben wie Menschen in anderen Teilen der Stadt. Die Quartiere leisten aus sich heraus wichtige Beiträge zur Integration für die ganze Stadt. Deshalb ist es nicht allein Aufgabe dieser Quartiere, sondern der ganzen Stadt, sich für diese Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse einzusetzen.

Damit Berlin eine lebendige, vielfältige und lebenswerte Stadt bleibt.