



Philipp Mühlberg

# Solidarische Stadtteile gegen drohende Deprivation

Bericht aus Berlin



**Die Gemeinschaftsinitiative Städtebauförderung ist Impulsgeber. In diesem Sinne begreift Berlin auch den besonderen Förderstrang Soziale Stadt. Es schafft Anreize für ein neues Miteinander im Quartier und regt neue Kooperationsstrukturen zur Wahrung des gesellschaftlichen Zusammenhalts an. Damit ist es ein Programm, das in seinem Grundverständnis schnell die Grenzen sinnvoller Abgrenzung zwischen Investition in Infrastruktur und Investition in „Soziales“ erkennen lässt. Eine Dichotomie, die die Städtebauförderung schon immer begleitet und Stadtentwicklungspolitik seit jeher beschäftigt: die Thematisierung sozialer Fragen und Ziele mittels städtebaulicher Instrumente.**

Gern werden in diesem Zusammenhang Autoritäten aus der Religionsgeschichte zitiert, die diese Zweiwertigkeit hervorhoben und betonten, dass die Stadt nicht die Straßen und Plätze, sondern die Menschen mit ihren Hoffnungen sind. Mit anderen Worten, Menschen ohne Städte bilden gleichwohl Sinnzusammenhänge, aber Städte ohne Menschen sind sinnentleerte Relikte. Diese Gewissheit beeinflusste Stadtentwicklungspolitik zunehmend seit den siebziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts: eine Stadtentwicklung, die sich nicht mehr nur auf Bauflucht, Brandschutzrichtlinien und Verwertungsinteressen als Gegenstand der Stadtplanung konzentrierte, sondern das Zusammenleben von Menschen oder das Soziale als Ausgangspunkt von Planungsfragen begriff oder es zumindest als gleichwertigen Aspekt berücksichtigte. Die bundesdeutsche Gegenwart fällt hinter den damaligen Bewusstseinsstand zurück. Obwohl die Auseinandersetzung mit Stadt und Siedlungssystemen immer deutlicher herausarbeitete, „dass nicht schon ein bestimmter städtebaulich/architektonischer Zustand allein, sondern erst die zusätzliche Konzentration von sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen den sozialen Brennpunkt ausmacht“. (Deutscher Städtetag, 1979)

Wer also die sozial benachteiligten Quartiere in unseren Städten stärken und stabilisieren möchte, wird damit scheitern, wenn er sich auf Investitionen in Beton verlässt. Jeder neu gestaltete Bolzplatz, jede neue Parkbank und jede sanierte Schule verändert wenig an der Lebenswirklichkeit und den Zukunftsperspektiven der Menschen der benachteiligten Quartiere, wenn diese Investitionen nicht in einen umfassenden Entwicklungsansatz eingebunden sind, die das Miteinander im Quartier – das Soziale – zum Ausgangspunkt haben. Wenn wir die soziale Integrationsfrage nicht stellen, werden wir das Problem gesellschaftlicher Ausgrenzung ganzer Stadt-

teile nicht beantworten können. Es sind die Menschen, für die wir Städte bauen und nicht umgekehrt.

Das Programm Soziale Stadt folgt einem gesellschaftlichen Bedarf, der schon immer existiert und nicht erst, seit dem das Programm Bestandteil der Städtebauförderung geworden ist. So ist das Programm ein Beleg für die aktuelle Wertschätzung der Gesellschaft gegenüber sozial intakten Städten und Gemeinden – so wie der Erhalt von Kulturgut es im Denkmalschutzprogramm oder der Erhalt der europäischen Stadtstruktur mit ihren urbanen Zentren es mit dem Programm Aktive Stadtzentren erfahren. Eine Wertschätzung, die bei präventiven Programmen – und dies macht den Unterschied zu den anderen Programmen der Städtebauförderung aus – sich auf etwas bezieht, das sich schwer messen lässt: sozialer Zusammenhalt. Dessen Qualität wird dann erst deutlichen erkennbar, wenn er anscheinend über Nacht abhanden kommt und andere Verhältnisse herrschen – so wie in Frankreich 2006 oder in England 2011. Zusammenhalt verschwindet jedoch nicht über Nacht, sondern sukzessive, weshalb dessen Erhalt auch einem Langstreckenlauf gleichzusetzen ist und nicht durch Ad-hoc-Maßnahmen gewährleistet werden kann. Es wiegt daher schwer, wenn sich ein wichtiger Impulsgeber aus der Verantwortung nimmt und die verbleibenden Partner der Gemeinschaftsinitiative, die dem friedlichen Miteinander im Stadtteil gewidmet ist, mit dem Kommentar zurücklässt, er wären doch gar nicht zuständig!

## Auf dem Weg zu solidarischen Stadtteilen – Berliner Erfahrungen

Sozialen Zusammenhalt stärken ist in Berlin konstitutiver Imperativ des Berliner Quartiersmanagements (QM) der Berlin-



spezifischen Umsetzung des Städtebauförderprogramms „Soziale Stadt“ und des „Operationellen Programms des Landes Berlin für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)“ der Prioritätsachse „Integrierte Stadtentwicklung und Umwelt“. Die komplexe Struktur des Berliner QM berücksichtigt die Vorgaben des Bundes sowie der Europäischen Kommission und nutzt sie zur Lösung drängender gesellschaftspolitischer Aufgaben im Berliner Kontext. Es gelingt kaum, eine eindeutige Zuordnung vorzunehmen, ob das Berliner QM ein EFRE- oder Städtebauförderprogramm ist. Der Urbanansatz (acquis urban) und die daraus entwickelte „städtische Dimension“ der EFRE-Verordnung boten Berlin jedoch schon frühzeitig Erfahrungen, die die Stadt vor dem Programmstart der „Sozialen Stadt“ nutzte. In den zurückliegenden zwölf Jahren entwickelte sich daraus im Zusammenwirken und in der Auseinandersetzung zwischen QM-Teams, bezirklicher und Senatsverwaltung sowie den Menschen und Institutionen in den Stadtteilen eine Berlin-eigene Programmstruktur mit besonderen Bestandteilen. Dabei prägend war die starke Betonung partizipativer Strukturen und der von Anfang an verfolgte breite Förderansatz, der bauliche und soziointegrative Maßnahmen in einer Entwicklungsstrategie sinnvoll zusammenführt. Im Vordergrund steht die Veränderung von Rahmenbedingungen, um auf lokaler Ebene Kooperation zu fördern bzw. erst zu ermöglichen. Die Fragen von einzelnen Projekten und Maßnahmen auf Stadtteilebene sind dem nachgeordnet. In diesem Sinne begreift sich das Berliner QM als Strukturangepasstung. Um zu beschreiben, wie dieser Strukturwandel erreicht wird, ist es sinnvoll, die Verfahrensstruktur detailliert zu erläutern.

### Drei Quellen – ein Programm

- Fonds für Regionale Entwicklung der EU (EFRE)	50%
- Berliner Landesbudget	33%
- Bundesmittel des Bund-Länder-Programms Soziale Stadt	17%
Finanzierungsanteil am jährlichen Programmvolumen des Berliner QM .	

Tab. 1: Drei Quellen – ein Programm

### Funktionsweise

Das Berliner QM nutzt alle Möglichkeiten auf Stadtteilebene, um neues Verantwortungsbewusstsein für das Zusammenleben im Stadtteil zu fördern (Gemeinsinn), das praktische Miteinander eines Quartiers zu stärken (solidarische Nachbarschaften, Gemeinwesen) sowie die Lebensperspektiven und -bedingungen der Menschen eines Stadtteils zu verbessern (Zukunftschancen). „Alle“ umfasst dabei sowohl das kommunale Regelangebot als auch die soziointegrativen oder baulichen Maßnahmen, die aus zusätzlichen Mitteln des Programms finanziert werden. Das Programm bildet somit keine Parallelwelt zu vorhandenen Struktur, sondern wirkt struk-

turunterstützend und -bildend. Die im und für den Stadtteil bestehenden Einrichtungen und kommunalen Angebote werden nicht ersetzt, sondern erhalten durch zusätzliches Engagement die Möglichkeit, sich an eine veränderte Problem und Bedarfslage anzupassen. Dabei werden neue Netzwerke und neue Kooperationen innerhalb des Stadtteils, zwischen Verwaltung und Stadtteil sowie innerhalb der Verwaltung etabliert. Empowerment motiviert und befähigt die Menschen, im Stadtteil die Entwicklung ihres Quartiers mitzugestalten. Die geförderten Maßnahmen, Initiativen und Projekte greifen Schwächen und Stärken des Stadtteils auf. In Berlin beziehen sie sich gezielt auf die Verbesserung von Lebensperspektiven der Menschen eines Stadtteils durch die Förderung von Bildung, Erwerbstätigkeit sowie soziale und ethnische Integration. Investive Maßnahmen verbessern die soziale Infrastruktur, geben der Nachbarschaft neue Orte der Begegnung und erfüllen gleichzeitig eine aktivierende Funktion. Die neu entstehenden Nachbarschaftsstrukturen helfen, negative Folgen gesellschaftlicher Benachteiligung abzumildern oder zu überwinden – soziales Kapital kompensiert negative Effekte struktureller Ausgrenzung. Die Organisation solidarischer Nachbarschaften steht somit im Fokus des Verfahrens. Diese Ausrichtung veranschaulicht die Abgrenzung zur konventionellen Gemeinwesenarbeit, die analog wirkt, jedoch vorrangig nicht erst die Strukturen schaffen muss, in denen sich Nachbarschaft entfalten kann.

### Warum braucht Berlin QM?

Berlin richtet QM in Gebieten ein, in denen die kommunale Regelversorgung eine gleichwertige Entwicklung des Stadtteils und seiner Menschen in Bezug zur Gesamtstadt nicht mehr gewährleistet (Exklusionsgefahr). Oft sind diese Gebiete durch eine hohe Konzentration sozial schwieriger Lebensbedingungen wie Arbeitslosigkeit und struktureller Benachteiligung am Arbeitsmarkt, Armut und Abhängigkeit von Transfereinkommen gekennzeichnet. Die Überlagerung verschiedener gesellschaftlicher Benachteiligung trägt zur Potenzierung möglicher negativer Folgen bei. Daraus entsteht ein sich selbst verstärkender Effekt, der bei bloßer Betrachtung der Einzelbenachteiligung verschiedener Bevölkerungsgruppen verborgen bleibt und nur der sozialräumlichen Analyse eines Stadtteils zugänglich ist. Zum Teil ist der Alltag in diesen Gebieten bereits durch fortschreitende soziale Erosion geprägt wie Anonymität, delinquente Formen der Konfliktbewältigung, systematische Ausgrenzung und Verschlechterung der Lebensperspektiven, Konzentration von Gesundheitsrisiken sowie Verwahrlosung des öffentlichen Raums.

„Entstanden“ sind diese Gebiete in Berlin besonders durch zwei Entwicklungsprozesse, die nach dem Mauerfall einsetzen und durch ihn ausgelöst wurden. Zu nennen ist einerseits der wirtschaftsstrukturelle Niedergang. Kurzfristig verloren allein im produktionsgeprägtem Bereich 350.000 Beschäf-



tigte ihre Erwerbstätigkeit, was insbesondere Arbeiter ohne Berufsqualifikation traf. Die Folge war eine dauerhafte Abhängigkeit von Transferzahlungen und massenhafter Deprivation. Andererseits sind die Folgen der Boomszenarien zu nennen, die die frühen neunziger Jahre prägten und dazu beitrugen, dass damals von einer rasch anwachsenden Bevölkerungszahl bis zu 5 Mio. Einwohnern ausgegangen wurde. Motiviert durch die übersteigerten Erwartungen wuchs das Wohnungsangebot privat finanziert und öffentlich gefördert in Berlin und dem Verflechtungsraum um ca. 250.000 Wohnungen bis 2000. Die Bevölkerungszahl stagnierte jedoch bis heute bei 3,4 Mio. Einwohnern. Ein vergrößerter Wohnungsmarkt entstand, der sich zunehmend ausdifferenzierte. Im Ergebnis setzte eine Fluktuation ein, bei der diejenigen Haushalte aus Stadtteilen fortzogen, die sich das neue Wohnungsangebot leisten konnten.

Als begünstigender Faktor sozialer Segregation werden häufig angespannte Wohnungsmärkte benannt. In Berlin trug hingegen ein vergleichsweise entspannter Wohnungsmarkt mit aktuell immer noch ca. 100.000 leerstehenden Wohnungen dazu bei, dass segregierte Stadtteile entstanden und sich seit dem Mauerfall immer deutlicher soziale Wohnlagenpräferenzen ausbilden bzw. soziale und räumliche Trennung Raum greift. Beides scheint möglich, weist aber darauf hin, dass soziale Entmischung seine Ursache nicht abschließend in der Wohnungsmarktentwicklung hat und daher auch nicht mit Wohnungsmarktinstrumenten nennenswert zu beeinflussen ist. Überwiegend durch Filtering-down-Prozesse entstanden in Berlin hoch segregierte Stadtteile, die durch besondere soziale und ethnische Gruppen geprägt sind. Der prognostizierte demografische Wandel birgt die Gefahr, die Problemlagen in den hoch segregierten Stadtteilen weiter zu verstärken.



Abb. 1: Kiezläufer aus Kreuzberg (Foto: Demit/Offene Filmwerkstatt/Marc Konic)

Einige spezielle Fakten aus diesen Gebieten, die mittlerweile alle Programmgebiete des Berliner QM sind, sprechen dafür:

- durchschnittlich 60% der einzuschulenden Kinder bestehen nicht die Sprachstandsfeststellung Deutsch Plus (Häusermann, 2007);

- an den Grundschulen liegt der durchschnittliche Anteil der Kinder *nichtdeutscher Herkunftssprache* bei 80% (Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung);
- 32% der ausländischen Hauptschüler eines Jahrganges verließen bislang ohne Abschluss die Schule<sup>1</sup>;
- 75% der Erwerbspersonen mit türkischem Migrationshintergrund besitzen keinen Berufsabschluss (DIW, Brenke, 2008)<sup>2</sup>;
- die Berliner Bevölkerungsprognose geht davon aus, dass in den Jahren bis 2020 ca. 75.000 Migrantinnen und Migranten nach Berlin zuwandern (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung).

Die Entwicklung an den Schulen zeichnet die der Stadtteile vor. Ob sich die abzeichnende Exklusion auf den Bildungsbereich beschränkt oder für das gesamte gesellschaftliche Leben eines Stadtteils – und damit ganz Berlins – prägend wird, hängt auch vom Erfolg stabilisierender und präventiver Maßnahmen wie dem QM ab.

## Sozialraumanalyse als Arbeitsgrundlage

Identifizieren lassen sich die hoch segregierten Stadtteile mit Ausgrenzungstendenz mittels gesamtstädtischer Beobachtung soziodemografischer Strukturmerkmale. In Berlin findet dies seit 1998 kontinuierlich mit dem Monitoring Soziale Stadtentwicklung statt. Aus dem Monitoring gehen Verdachtsgebiete hervor, in denen Benachteiligungsmerkmale kumulieren. Vertiefende Analysen tragen dazu bei, verlässliche Aussagen über den sozialen Zusammenhalt und die Perspektiven des Stadtteils und seiner Bevölkerung zu gewinnen. Einen Automatismus zwischen dem konzentrierten Auftreten struktureller Benachteiligung und einer sukzessiven Ab- und Auflösung sozialer Standards konnte bislang nicht erkannt werden. Ein derartiger Automatismus würde zudem QM grundlegend in Frage stellen.

Im Wesentlichen werden bei der gesamtstädtischen Beobachtungen drei Indikatoren von Stadträumen herangezogen, die in ihrer Kombination soziale Missstände begünstigen: Arbeitslosigkeit, Abhängigkeit von Transfereinkommen und Migrantenanteil. Ergänzt werden diese Merkmale noch durch das dynamische Moment der Fluktuation bzw. Veränderung der o.a. Merkmale im Beobachtungszeitraum.

Der Indikator „Migrantenanteil“ bildet an sich keine soziale Benachteiligung ab. Hierbei handelt es sich primär um ein Merkmal, das in Kombination mit anderen soziodemografischen Merkmalen ein Schichtenphänomen beschreibt, zu dem ansonsten keine schnell verfügbaren statistischen Daten vorliegen. Bestimmte ethnische Gruppen stehen und standen in

<sup>1</sup> Dito, die Schulstrukturreform mit Einführung der Integrierten Sekundarschule 2010 schuf wichtige Voraussetzungen, um dies zu ändern.

<sup>2</sup> Die Türken sind mit ca. 136.000 ausländischen Einwohnern die größte Berliner Migrantengruppe.

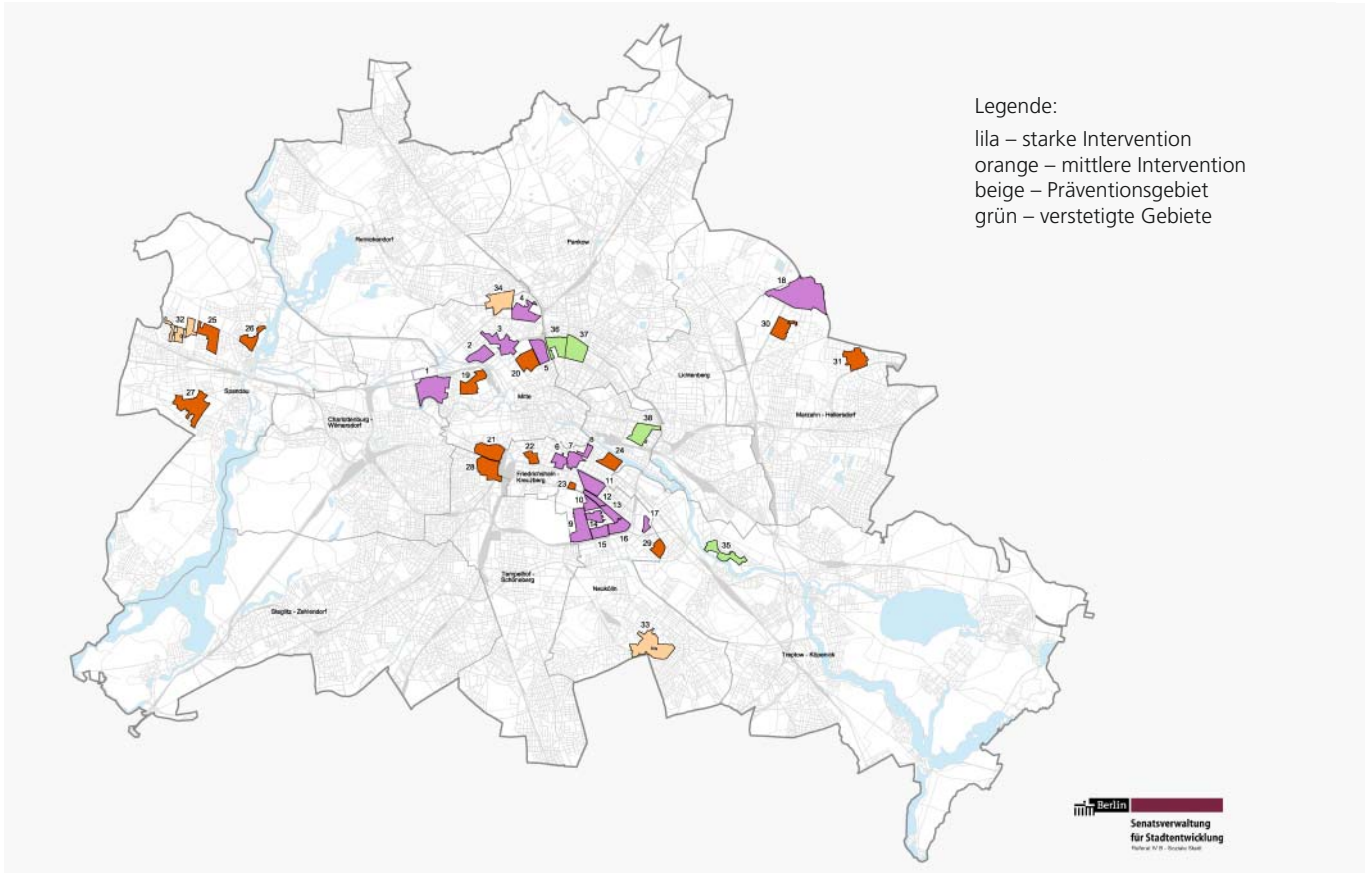


Abb. 2: Berliner Quartiersmanagementgebiete

Deutschland unter besonderen Bedingungen, wodurch heute soziale Themen ethnisch eingefärbt erscheinen.<sup>3</sup>

## Bausteine des Berliner QM

Stichpunktartig können die folgende Verfahrensbestandteile benannt werden, die das Berliner QM ausmachen:

- nach §171e BauGB förmlich festgelegte Gebiete mit einer lebensweltlich ausgerichteten Gebietsabgrenzung, wobei die Größe eines Gebiets den Nachbarschaftsbezug unterstützen sollte (max. 15.000 Einwohner);
- eine verwaltungsexterne Gebietsbetreuung durch ein multi-

ethnisches Team als zentraler Ansprechpartner und Organisator der Stabilisierungsstrategie im Quartier;

- eine verbindlich geregelte, ämterübergreifende Zusammenarbeit auf der Grundlage einer Kooperationsvereinbarung zwischen dem Land und dem jeweiligen Bezirk, die für jedes Gebiet Arbeitsstrukturen vorgibt;
- ein fortzuschreibendes, integriertes Handlungs- und Entwicklungskonzept als gemeinsame Arbeitsplattform, die starke Partner und Ressourcen benennt sowie die Schwächen- und Stärkenanalyse und Meilensteine der Gebietsentwicklung umfasst;
- Empowerment und Partizipation als notwendige Aktivierung und Beginn der Verantwortungsübernahme auf Stadtteilebene z.B. durch Quartiersräte (s.u.);
- Budget/Fonds für Maßnahmen, Initiativen und Projekte sowie als Anlass für Kommunikation und Kooperationsnetzwerke;
- stadtteilnahe Maßnahmen, die neue Problemlösungen herausarbeiten, die ggf. den Regelkanon kommunaler Daseinsvorsorge ergänzen bzw. ersetzen;
- aus dem Prozess resultierende, vielfältige integrierende Netzwerke und Kooperationsangebote, um Partner und ihre besonderen Ressourcen (Geld bis Infrastruktur und Know-how) mit Eigeninteresse an stabilen Nachbarschaften in die Strategie einzubinden.

<sup>3</sup> Türken stellen die größte migrantische Bevölkerungsgruppe in Berlin. Während der Zeit der Anwerbung bestand die Vorstellung, dass Arbeitsmigranten als „Gastarbeiter“ eine Gastrolle übernehmen. Ihre gesellschaftliche Randexistenz wurde mit der geplanten Rückkehr nach dem Arbeitsleben begründet. Integration z.B. mittels Spracherwerb und Berufsqualifikation erschienen in diesem Verständnis als unnötig und waren zufällige Erscheinungen am und durch den Arbeitsplatz. Auch die Berliner „Gastarbeiter“ waren nie Gegenstand systematischer staatlicher Integrationsbemühungen, so wie sie gegenwärtig erkennbar werden. Vom Strukturumbbruch nach der Vereinigung waren sie besonders betroffen. Der Wegfall niedrig- oder nichtqualifizierter Arbeit schuf gerade bei dieser Bevölkerungsgruppe eine überproportionale Abhängigkeit von Transfer-einkommen und besonders schlechte Voraussetzungen zum Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt. Ihre besondere soziale Lage resultiert demnach nicht aus der ethnischen Zugehörigkeit, sondern aus der speziellen sozialpolitischen Behandlung einer Ethnie. Die Anwendung des Indikators Migrant veranschaulicht im Beobachtungssystem demnach ein anhand der Bevölkerungsstatistik verfügbares Schichtenphänomen und kein ethnisches.



## Quartiersräte übernehmen Verantwortung

Seit der strategischen Neuausrichtung des Verfahrens 2005 wurden in allen Gebieten Quartiersräte eingerichtet. Sie sind ein Expertengremium der lokalen Institutionen und Interessenvertretung der Bewohnerinnen und Bewohner ihres Kiezes. Sie diskutieren Entwicklungsschwerpunkte ihres Stadtteils, beraten Projektideen und diskutieren, was für die Nachbarschaftsbildung notwendig ist. In der Regel treffen sich die Gremien mindestens alle zwei Monate. Aufgabe der Räte ist es, auf der Grundlage der Handlungskonzepte und in Abstimmung mit den bezirklichen Ämtern über den Einsatz der im Rahmen des Quartiersfonds dem Stadtteil zur Verfügung gestellten Mittel zu entscheiden. Hierbei wird die Verantwortung über den Mitteleinsatz an die Räte übertragen. In den Räten sitzen zu 51% Bewohnerinnen und Bewohner, die gewählt wurden, über Projektarbeit am QM Interesse fanden und sich engagieren wollen oder über ein Zufallsstichprobe aus dem Melderegister ausgewählt worden sind. 49% der Ratsmitglieder kommen aus lokalen Einrichtungen: Schule und Kita, Religionsgemeinschaften, Polizei, Wohnungsunternehmen, Gewerbe etc. Sie repräsentieren die institutionelle Basis des Stadtteils. Die Quartiersräte stellen ein neuartiges Forum dar, in dem Probleme eines Stadtteils benannt und diskutiert werden. In ihnen begegnen sich widerstrebende Interessen und Erfahrungen der unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen eines Stadtteils. Sie ermöglichen den Kontakt zwischen lokalen Einrichtungen und Bewohnerschaft, die sich unter einer gemeinsamen Aufgabe zusammenfinden und der Verwaltung ein realistisches Bild vom Leben im Stadtteil vermitteln. Mit ihrer Arbeit setzen die Quartiersräte den Netzwerkgedanken des Verfahrens um. Die Quartiersräte sind ein gelungener Ansatz für ein dauerhaft partizipatives Verfahren, um unterschiedliche Erfahrungen und Ansprüche zum Zusammenleben im Stadtteil zueinander zu führen und auszuhandeln<sup>4</sup>. In einigen Bezirken fand bereits eine Institutionalisierung der Zusammenarbeit mit den bezirklichen Vertretungsgremien statt. Unabhängig davon denkt Berlin darüber nach, weitere partizipative Formen auf lokaler Ebene auszuprobieren und produktiv in das QM-Verfahren einzubinden.

## Fachübergreifende Kooperation verbindlich regeln

Um die Programmstruktur und -philosophie berlinweit einheitlich umzusetzen und die Verantwortung für die Programmdurchführung bezirklich zu verankern, werden seit 2005 Kooperationsvereinbarungen zwischen der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und den Bezirken geschlossen. Diese Vereinbarungen proklamieren ein gemeinsames Problembewusstsein, das ein gemeinsames Handeln im Stadtteil erfordert. So heißt es dort: „(...) benachteiligte Stadtquartiere mit

<sup>4</sup> Vgl. dazu das Gutachten zur Einbindung unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen des difu von 2007 „Evaluierung der Partizipation im Rahmen der Berliner Quartiersverfahren“.

### Berliner QM in Daten, Stand 2011:

- 34 QM-Gebiete nach § 171e BauGB mit ca. 390.000 Einwohnern;
- ca. 25 km<sup>2</sup> Stadtfläche;
- Einwohnerzahlen der Gebiete zwischen 5.000 bis 22.000;
- ca. 22 Mio. Euro jährliche Programmmittel für Teams und Maßnahmen;
- dies entspricht 38 Euro / Einwohner p.a. für Maßnahmen, sowie ca. 18 Euro / Einwohner p.a. „Regie-Kosten“ für Teams.

Finanzierungsanteil am jährlichen Programmvolumen des Berliner QM.

Tab. 2: Berliner QM in Daten

unterschiedlichen sozialen, ökonomischen, ethnischen oder baulich-stadträumlichen Problemlagen sind entstanden. Um die nachteiligen Folgen der damit verbundenen Konzentration sozialer Problemlagen zu lindern und zu kompensieren, sind koordinierte Anstrengungen von Politik, Verwaltung, Bewohnerschaft, Wirtschaft und anderen lokal engagierten Akteuren sowie integriertes und ressortübergreifendes Handeln aller Beteiligten dringend geboten (...) Die Quartiersverfahren sind von dem Bewusstsein getragen, dass sich alle gesellschaftlichen Akteure gleichberechtigt im Verfahren engagieren, um mit Gemeinsinn das Gemeinwesen der Quartiere zu stärken.“ Tragendes Moment dieser Verabredung ist die Gleichberechtigung sämtlicher Verfahrenspartner. Das unterstellte Modell eines zivilgesellschaftlich konstituierten Stadtteils kann nur gelingen, wenn auf allen Ebenen Fairness die Voraussetzung für Zusammenarbeit bildet. Eine dagegen lediglich im Amtsblatt veröffentlichte Verwaltungsvorschrift zur Einrichtung eines QM wäre wahrscheinlich zum Scheitern verurteilt, da sie nicht die notwendige Empathie auf allen Verfahrensebenen hervorrufen kann. Darüber hinaus benennen die Kooperationsvereinbarungen, die zur Durchführung des Programms auf den verschiedenen Verwaltungsebenen erforderlichen Aufgaben, Strukturen sowie die Regularien der Projektförderung und Mittelabrechnung. Detailliert werden in ihr die folgenden Punkte festgelegt:

- Kooperation mit Partnern im Gebiet,
- Einsatz von Quartiersbeauftragten (QM-Teams),
- Organisationsstruktur und Aufgaben auf Verwaltungsebene (bezirkliche Steuerungsrunden zur fachlichen Abstimmung etc.),
- Aufgaben der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung,
- Aktivierung und Beteiligung der Bewohnerschaft (Quartiersräte),
- Aufstellung von Integrierten Handlungs- und Entwicklungskonzepten,
- Erfolgskontrolle – Abschlussbewertung von Einzelmaßnahmen,
- Bereitstellung von Fördermitteln.



Abb. 3: Berliner Quartiersräte während ihres jährlichen Kongresses im Berliner Abgeordnetenhaus (Foto: Veronika Lang)

Der integrierende Charakter der Gesamtstrategie entfaltet sich also ganz besonders auch in der Verwaltungsarbeit. Eine Tatsache, die bei der bloßen Betrachtung erfolgreicher Projekte, die QM hervorbringt, häufig vergessen wird. Nur wenn es gelingt, auch innerhalb der Verwaltung ein Wir-Gefühl hervorzurufen, das gemeinsame Interessen der Stadtteilentwicklung herausstellt, gelingt es, die erforderliche Resonanz innerhalb der Verwaltung auszulösen. 50% der Probleme eines Stadtteils können durch ein interessiertes und engagiertes Management/Verwalten behoben werden.

Investiertes Finanzvolumen von 1999 bis 2010	
Europäische Union:	75,5 Mio. Euro
Bund:	38,3 Mio. Euro
Berlin:	96,7 Mio. Euro
Insgesamt:	210,5 Mio. Euro

Tab. 3: Investiertes Finanzvolumen

## Was hat QM Berlin gebracht?

Eine auf Mittel-Zweck-Relation beschränkte Antwort wird der Thematik, wie bei allen Präventionsansätzen – von Bundeswehr bis Suchtprävention –, nicht gerecht. Ihr Erfolg zeigt sich darin, dass ungewollte Sachverhalte vermieden werden, also gerade nicht in Erscheinung treten. Eine Antwort muss also die Schutzmechanismen darlegen, die die Kohäsionsstrategie des Berliner QM entwickelt<sup>5</sup>. Mit ihm werden Grundlagen geschaffen, die solidarisches Miteinander sowie Bildung und Erwerbstätigkeit als Wert in den Quartieren erhalten und wiederentdecken helfen. QM sorgt dafür, dass Erwerbsarbeit und notwendige Bildungskarrieren als legitime Form des Lebensunterhaltes überhaupt in der Lebensplanung thematisiert und verankert werden und abweichende Subsistenzformen nicht dominant werden. Eine gesellschaftliche Grundlagenarbeit, die einer verkürzten Effizienzbetrachtung verborgen bleibt. Die Ergebnisse der zurückliegenden zwölf Jahre QM-Arbeit lassen sich daher besser in Form von Erfahrungen in Thesenform zusammenfassen:

<sup>5</sup> Vgl. dazu den Forschungsbericht 114 des KfN vom Oktober 2011, S. 16, der zwar eine höhere Belastung in den Bedingungsfaktoren für Gewalt in den hoch segregierten Stadtteilen Berlins ausmacht, gleichwohl eine unauffällige Gewaltbelastung dieser Gebiete konstatiert und dies auf verschiedene Schutzmechanismen zurückführt.

- QM ist ein umfassender Ansatz, der vom 1. Tag an Spuren im Verwaltungshandeln und im Stadtteil hinterlässt. Im Laufe des Verfahrens entwickeln sich daraus prägende Handlungsmaxime, die nachhaltig wirken.
- QM ist im Kern ein kommunikatives Programm, das neue Formen der Zusammenarbeit und des Zusammenlebens im Stadtteil, innerhalb der Verwaltung und zwischen beiden anregt und zu etablieren hilft.
- QM erweitert die kommunale Handlungsfähigkeit, empowert Verwaltung eine gleichwertige Entwicklung von Stadtteilen zu gewährleisten, indem sich authentische Kompetenzen eines Stadtteils und Ressortkompetenz in einer Stabilisierungs- und Aufwertungsstrategie ergänzen.
- QM arbeitet neue Aufgaben kommunaler Daseinsvorsorge heraus, entwirft dafür innovative Strategien, die in den Regelkanon der Daseinsvorsorge überführt werden müssen.
- Netzwerke und Geld sind im Verfahren gleichwertig. Mit der Förderung des zivilgesellschaftlichen Miteinanders, der Stärkung des Gemeinwesens, gelingt die Etablierung von Strukturen im Stadtteil, die Verantwortung übernehmen.
- QM ist als temporäre Strategie gestartet, gleichwohl sind in bestimmten Stadtteilen die sozialen Integrationsaufgaben nicht abschließend zu leisten – besonders in transitorischen Quartieren. Sie müssen aufgrund hoher Bevölkerungsfluktuation immer wieder zusätzliche, soziale Integrationsleistungen für die Gesamtstadt erbringen. Diese Quartiere bedürfen langfristig einer besonderen, öffentlichen Zuwendung. Für sie ist QM zu entfristen.
- QM beeinflusst mittelbar kaum die sozioökonomischen Parameter eines Stadtteils, den Zusammenfall von Verarmung und Entsolidarisierung vermag es jedoch zu vermeiden.

Philipp Mühlberg  
Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt, Berlin

### Quellen:

Deutscher Städtetag (1979): Hinweise zur Arbeit in sozialen Brennpunkten. DST-Beiträge Heft 10

Häussermann, Hartmut (2007): Monitoring Soziale Stadtentwicklung 2007 – Ergänzungsgutachten

DIW, Brenke (2008): Migranten in Berlin, DIW Wochenbericht Nr. 35/2008