



Knut Henkel, Martina Pirch

Quartiersmanagement in Berlin

Integrierte Quartiersentwicklung – ein kurzer Rückblick



Als Berlin 1999 mit dem Quartiersmanagement startete, gehörte es bundesweit zu den Vorreitern. Nicht nur wurden mit dem Monitoring Soziale Stadtentwicklung stadtweit vergleichbare Daten zur Ermittlung von Problemlagen in Quartieren herangezogen. Auch wurde nach der behutsamen Stadterneuerung der siebziger und achtziger Jahre die Quartiersentwicklung um eine weitere Facette ergänzt: Neben die bewohnerorientierte bauliche Erneuerung der Quartiere trat die Aufgabe, den sozialen Zusammenhalt im Quartier zu stärken. Seit dem Jahr 2000 wurden diese Bemühungen im Rahmen des Programms „Soziale Stadt“ auch durch den Bund unterstützt.

Im Jahr **2005** erfolgte eine Bilanzierung dieser ersten, stark experimentell angelegten Phase. Während das Thema des sozialen Zusammenhalts zunächst noch neben die bauliche Erneuerung trat, wurde nun diese Aufgabe als Priorität angesehen: Statt der Erhöhung der Lebensqualität sollte es vorrangig um die Verbesserung der Lebenschancen gehen. Im Vordergrund standen Fragen von Bildung, Integration und Beschäftigung. Zugleich wurde die Zahl der Quartiersmanagementgebiete in etwa verdoppelt – bei teilweise sehr kleinteiliger Gebietsabgrenzung.

2010 folgte ein dritter Schritt: Das Monitoring Soziale Stadtentwicklung konstatierte eine Konzentration von Problemlagen in fünf größeren zusammenhängenden Gebieten der Stadt. Der Berliner Senat startete daraufhin ergänzend zum Programm Soziale Stadt die Initiative „Aktionsräume plus“. Im Fokus dieser raumbezogenen Strategie stand neben der Bündelung und Konzentration der einzelnen Förderungen die verstärkte Einbeziehung und Mitwirkung der Fachressorts auf Senatsebene.

Die veränderten finanziellen Rahmenbedingungen auf Bundes- und EU-Ebene führten dazu, dass Struktur, Verfahren und Gebiete der Sozialen Stadt in Berlin einer umfassenden Revision unterzogen wurden. Die Ergebnisse wurden **2014** mit Beginn der neuen EU-Förderperiode 2014-2020 umgesetzt. Die Initiative der „Aktionsräume plus“ wurde beendet, die positiven Kernelemente, wie die fünf großen Aktionsräume und die fördergebietsübergreifenden Netzwerkprojekte, in die Soziale Stadt überführt.

Zugleich erfolgte eine Revision der Förderkulisse: Für vier der 34 Berliner Quartiersmanagementgebiete wurde eine zwei-

jährige Verstetigungsphase eingeleitet, bevor deren Förderung Ende 2015 bzw. Ende 2016 beendet wird. Dafür werden ab 2016 vier neue Quartiersmanagementgebiete in die Förderung aufgenommen und zwei weitere Gebiete räumlich erweitert. Bei diesen Gebieten besteht nicht nur eine hohe Problemintensität, auch ein Problemlösungsansatz und die Mitwirkungsbereitschaft der Akteure sind klar erkennbar. Die Zahl der Fördergebiete bleibt somit konstant, um auch künftig durch Konzentration der Intervention auf die problematischsten Räume der Stadt die größtmöglichen Effekte erzielen zu können. Aktuell hat Berlin 34 nach § 171e BauGB festgelegte Quartiersmanagementgebiete, in denen rund 400.000 Menschen leben (s. Abb. 1). Die Gebietskulisse umfasst sowohl innerstädtische Gründerzeitquartiere als auch Großwohnsiedlungen am Stadtrand. In den fünf Aktionsräumen leben ca. 1,1 Mio. Einwohner.

Was hat sich bewährt?

Die Struktur der Sozialen Stadt in Berlin

Ziel des Berliner Quartiersmanagements ist es, benachteiligte Quartiere zu stabilisieren, die Lebensbedingungen in diesen Quartieren zu verbessern und so zum sozialen Zusammenhalt in der Stadt beizutragen. Prioritär gefördert werden Projekte in den Handlungsfeldern

- Bildung, Ausbildung, Jugend,
- Arbeit und Wirtschaft,
- Nachbarschaft (Gemeinwesen, Integration),
- Öffentlicher Raum,
- Beteiligung, Vernetzung und Einbindung der Partner.



Grundlage bilden gemeinsam erarbeitete, kontinuierlich fortgeschriebene Integrierte Handlungs- und Entwicklungskonzepte.

Der Ansatz des Quartiersmanagements entspricht dem europäischen Acquis Urban, der für die integrierte Quartiersentwicklung drei Säulen sieht:

- eine integrierte (fachübergreifende) Gebietsentwicklung auf Grundlage eines Entwicklungskonzeptes,
- eine partnerschaftliche Durchführung unter intensiver Beteiligung lokaler Akteure,
- eine gebietsbezogene Konzentration auf Basis sozioökonomischer Indikatoren.

Das Berliner Quartiersmanagement weist sechs Kernelemente auf:

Integrierte Handlungs- und Entwicklungskonzepte (IHEK)

Die IHEKs bilden die zentrale konzeptionelle Grundlage der Gebietsentwicklung. Sie führen die Anliegen der gebietsrelevanten Akteure zusammen und sind der Leitfaden für die zu realisierenden Projekte im Quartier. Als Element des Verfahrens sind sie unbestritten. Dennoch ergibt sich in der Praxis die Herausforderung, dass die IHEKs auch tatsächlich langfristig angelegt werden und die konkrete Projektumsetzung konsequent an ihnen ausgerichtet wird.

Quartiersmanagement-Teams

Die Quartiersmanagement-Teams (QM-Teams) sind die zentralen „Kümmerer“ im Quartier. Sie vernetzen die lokalen Akteure, kommunizieren mit den verschiedenen Verwaltungsbereichen und beteiligen die Bürger an den Prozessen der Gebietsentwicklung. So sorgen sie dafür, dass der integrierte Ansatz des Programms auch mit Leben erfüllt wird. Gerade die QM-Teams haben sich als Element im Programm Soziale Stadt

bewährt und mittlerweile auch Eingang in andere Programme der Städtebauförderung und darüber hinaus gefunden.

Beteiligungskultur

Die Beteiligungskultur beginnt bei der Einbeziehung der Bürger in die Umsetzung von Projekten und geht über Impulse zur Gebietsentwicklung (die in das IHEK einfließen) bis zur Mitwirkung an der Vergabe von Fördermitteln. Da die Resonanz auf solche Angebote nicht in allen Bevölkerungsgruppen gleich groß ist, ergibt sich auch die Aufgabe, gerade diejenigen, die nicht von selbst tätig werden, mit zielgruppen- und kulturspezifischen Angeboten in die Beteiligungsprozesse aktiv einzubeziehen.

Kommunikationsstrukturen und Vernetzung im Quartier

Wichtig ist, im jeweiligen Quartier eine gemeinsame Struktur zu entwickeln, die alle relevanten Akteure vernetzt und zur gemeinsamen Beteiligung an der Quartiersentwicklung animiert. Hierfür wurde in Berlin das Instrument des Quartiersrates entwickelt. Diesem gehören (zu einem überwiegenden Teil) Bewohner an, aber auch für das Quartier wichtige Einrichtungen, die sogenannten starken Partner der Quartiersentwicklung wie Schulen und Kitas, Wohnungsbaugesellschaften oder zivilgesellschaftliche Akteure. Über die Quartiersräte wirken diese Akteure intensiv an der Gebietsentwicklung mit. Ziel ist, diese künftig noch stärker auf konzeptioneller Ebene in die Gebiets- und Projektentwicklung einzubeziehen.

Ressortübergreifende Zusammenarbeit

Die ressortübergreifende Zusammenarbeit von Senats- und Bezirksverwaltungen war seit Beginn des Quartiersmanagements ein wichtiger Baustein. Eine integrierte Entwicklungsstrategie für die Quartiere setzt, wenn sie wirkungsvoll sein will, voraus, dass alle beteiligten Fachressorts mitwirken. Des-

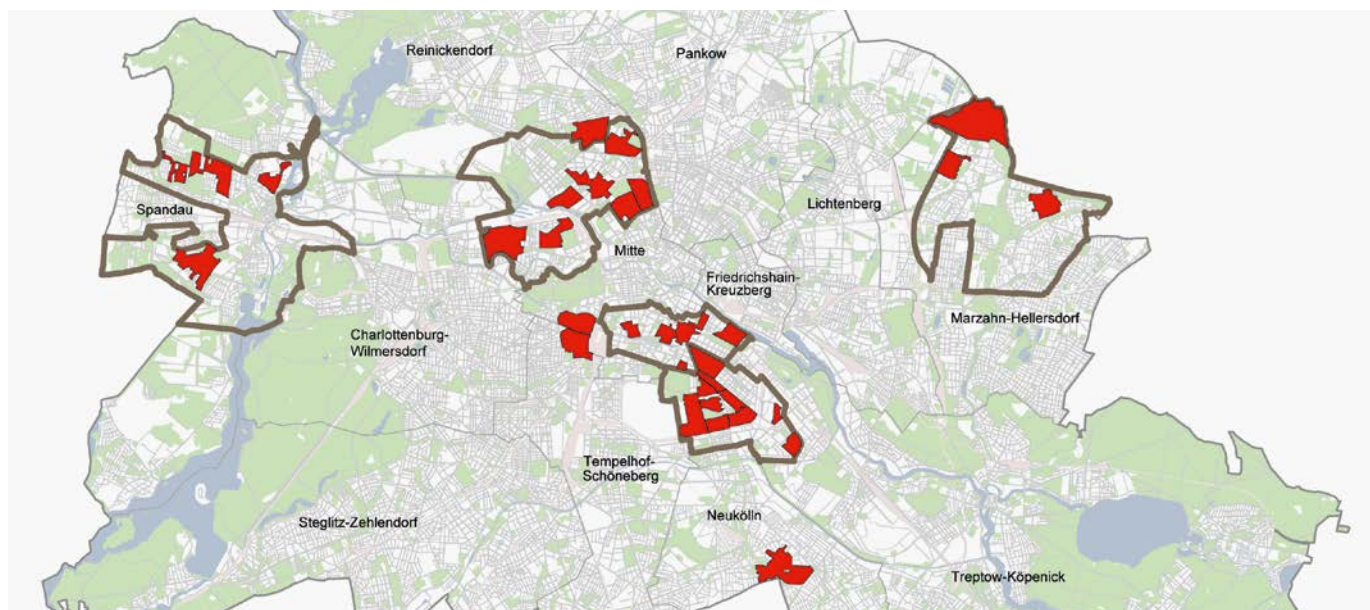


Abb. 1: Gebiete der Sozialen Stadt mit Aktionsräumen

halb kommt es neben der Einbeziehung der Bürger auf die Mitarbeit aller relevanten Fachressorts an. Die von der Initiative „Aktionsräume plus“ übernommenen Facharbeitsgruppen Bildung und Nachbarschaft geben einer solchen Zusammenarbeit eine Struktur. Gerade in diesen beiden Themenfeldern ist die Soziale Stadt, wenn sie Wirkungen erzielen und substanzielle Verbesserungen in den Quartieren erreichen will, auf das fachliche Wissen und die Ressourcen der Fachverwaltungen angewiesen.

Projektförderung

Projekte sind wichtig, um bestimmte Angebote oder Vorhaben realisieren zu können. Sie haben aber darüber hinaus einen Mehrwert: Sie können genutzt werden, um neue Wege der Zusammenarbeit praktisch zu erproben oder um die Ergebnisse solchen Zusammenwirkens anschaulich zu machen. In den Berliner Quartiersmanagementgebieten wird die Entscheidung über in den Quartieren zu realisierende Projekte in einem engen Zusammenspiel von Quartiersräten, Bezirken, der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt sowie den beauftragten QM-Teams getroffen.

Die Finanzierung des Berliner Quartiersmanagements erfolgt aus Mitteln des Bundes und der Länder im Rahmen der Städtebauförderung sowie seit 2007 unter Einsatz von Mitteln der Europäischen Union (EFRE). Zwischen 1999 und 2015 sind für das Berliner Quartiersmanagement inkl. der Vergütung der QM-Teams insgesamt rund 364 Mio. Euro eingesetzt worden, davon 183 Mio. Euro vom Land Berlin, 69 Mio. Euro vom Bund und 112 Mio. Euro von der EU (EFRE-Mittel). 2015 stehen Mittel in Höhe von knapp 35 Mio. Euro zur Verfügung.

Seit 2014 werden in Berlin die folgenden vier Quartiersfonds eingesetzt (s. Abb. 2):

■ Aktionsfonds

Unterstützt werden Aktionen des freiwilligen Engagements, die Bewohner oder lokale Initiativen durchführen, um die nachbarschaftliche Gemeinschaft zu stabilisieren.

■ Projektfonds

Finanziert werden nachhaltig wirkende, strukturfördernde Maßnahmen zur Erreichung der gebietsbezogenen Handlungsziele.

■ Baufonds

Gefördert werden größere zur nachhaltigen Entwicklung des Quartiers erforderliche Baumaßnahmen.

■ Netzwerkfonds

Unterstützt werden erprobte und bewährte sozial-integrative Maßnahmen, die von der Quartiersebene auf eine größere Maßstabsebene übertragen werden sollen. Der Fonds wird in der Kulisse der Aktionsräume eingesetzt; relevant sind neben der räumlichen Vernetzung die Vernetzung der Fachpolitiken und der bezirklichen Fachämter.

Die Aufteilung auf die vier Fonds erweist sich als problemadäquat und zielorientiert, dies betrifft sowohl die Größe als

auch die inhaltliche Ausrichtung der Fonds, die nach jeweils eigenen Regularien entschieden und umgesetzt werden. Besondere Bedeutung kommt der Kopplung von baulich-investiven mit sozioökonomischen Projekten zu. Zustimmung fand auch die 2014 vorgenommene Konzentration der EFRE-Mittel auf größere Projekte, um den zum Teil erheblichen Aufwand bei der förderrechtlichen Umsetzung der Projekte zu reduzieren.

	Aktionsfonds	Projektfonds	Baufonds	Netzwerkfonds
Auswahl durch	Aktionsfondsjury	Quartiersrat	Senatsverwaltung auf Vorschlag von Bezirken und Quartiersräten	Senatsverwaltung auf Vorschlag von Bezirken oder Hauptverwaltungen
Ziel	kurzfristige Maßnahmen	Projekte im Quartier	Bauprojekte	Maßnahmen aus dem QM auf quartiers- und bezirksübergreifende Ebene übertragen
Förder-summe	max. 1.500 Euro Landesmittel Bundesmittel	ab 5.000 Euro Landesmittel Bundesmittel	ab 50.000 Euro EU (EFRE) Landesmittel Bundesmittel	ab 50.000 Euro EU (EFRE) Landesmittel

Abb. 2: Fondsstruktur

Ziel erreicht? Überlegungen anhand des Verstetigungsprozesses im Wrangelkiez

Das Berliner Quartiersmanagement hat sich in den letzten 15 Jahren als Programm sozialer Stadtpolitik zu einem anerkannten Instrument und wirksamen Mittel gegen Ausgrenzung in den sozial benachteiligten Quartieren Berlin entwickelt. Auch auf Ebene der EU ist das Programm beispielgebend: Die EU-Kommission zeichnete das Berliner Quartiersmanagement 2013 mit dem RegioStars Award, Kategorie „City Star“ aus als besonders gelungenen Ansatz von Strukturpolitik auf kommunaler Ebene.

Entsprechend hoch sind die Erwartungen anderer Fachressorts und Dritter an das Programm. Soziale Stadt soll zur Unterbringung und Integration der Flüchtlinge beitragen, es soll im Rahmen der wachsenden Stadt Berlin die Voraussetzungen zum Zugang zu Bildung und Ausbildung verbessern. Wie auch die anderen Programme der Städtebauförderung ist das Quartiersmanagement gemäß Art. 104 GG eine zeitlich und räumlich begrenzte Interventionsstrategie. Erklärtes Ziel ist es, Projekte und Strukturen zu befördern, die eine dauerhafte Stabilisierung und Verbesserung benachteiligter Gebiete bewirken (Verstetigung).

Für den Erfolg der Sozialen Stadt in den Quartieren ist es von großer Bedeutung, von Beginn an und umfassend das Ziel der Verstetigung von Projekten und Strukturen in den Fokus zu nehmen. Nachfolgend werden die vorrangigen Anforderungen an eine tragende Verstetigung aufgezeigt und am Beispiel



des Wrangelkiezes in Berlin-Kreuzberg konkretisiert. Das 1999 festgelegte Quartiersmanagementgebiet wird Ende 2015 nach 15-jähriger Förderung und zweijähriger Übergangsphase verstetigt.

Stärkung der Institutionen vor Ort

Das Angebot mit örtlichen Einrichtungen wie z.B. von Schulen, Kitas, Jugendtreffs, Nachbarschaftseinrichtungen ist auszubauen. Dabei geht es nicht nur um die bauliche Verbesserung der Einrichtungen. Es geht auch darum, die Einrichtungen organisatorisch und fachlich so zu qualifizieren, dass sie ihrem Auftrag und den Anforderungen aus der Nachbarschaft gerecht werden können. Dazu gehört eine themenbezogene, stabile Vernetzungsstruktur, wie sie im Wrangelkiez z.B. durch die Bildungsinitiative „Wrangelkiez macht Schule“ entstanden ist.

Aktivierung und Beteiligung der Bürgerschaft

Es gilt, vielfältige Formate anzubieten, um die verschiedenen Gruppen und Milieus im Quartier zum Mitmachen zu bewegen. Für schwer erreichbare Zielgruppen sind besondere Anstrengungen erforderlich, denn so vielfältig wie das Quartier ist, so sollten auch die Angebote der Beteiligung sein. Dabei geht es meist weniger um ausgefeilte Kommunikationsinstrumente als vielmehr um einfache und niedrigschwellige Angebote, die einen Austausch der Bewohner ermöglichen. Ein geeigneter Ansatz liegt in der Aktivierung von Wirtschaftsakteuren für die Quartiersentwicklung. Im Projekt „Creative care Wrangelkiez“ wurden lokale Unternehmen der Kreativwirtschaft mit sozialen Einrichtungen und Projekten zusammengebracht und so eine Struktur für eine längerfristige Zusammenarbeit geschaffen.

Entwicklung oder Qualifizierung eines sog. Ankerpunktes

Bereits von Beginn der Förderung an kommt dieser Aufgabe zentrale Aufmerksamkeit zu. Im Regelfall geht es um den Aufbau eines Nachbarschaftszentrums, das sowohl über die organisatorischen Möglichkeiten der Vernetzung und Stadtteilarbeit verfügt als auch über Räumlichkeiten, die einer Vielzahl von ehrenamtlichen Tätigkeiten ein Dach über dem Kopf bieten. Im Wrangelkiez ist mit dem Nachbarschaftshaus Centrum eine solche Institution entwickelt worden. Der Bezirk hat eine Stelle eingerichtet, die die Netzwerkfunktion nach dem Ende des Quartiersmanagements weiterführt.

Stärkung der Sozialraumorientierung der Verwaltung

Das Land Berlin hat hierzu für die Bezirke einen umfassenden Rahmen definiert, der Konkretisierung durch ein entsprechendes Handbuch fand. Mit Leben wird der Ansatz allerdings erst erfüllt, wenn er auch zur Bewältigung von Aufgaben genutzt wird. Die Sozialraumorientierung ist für die Soziale Stadt eine zwingende Voraussetzung, weil Quartiersentwicklung nur in der Zusammenarbeit der Fachämter erfolgreich und dauerhaft vorangebracht werden kann. Für die Programmumsetzung sind solche Strukturen, sofern noch nicht vorhanden, einzu-

führen, zu stärken und stetig weiterzuentwickeln. Das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg hat zugesagt, den im Quartier Aktiven auch künftig als Ansprechpartner zur Verfügung zu stehen und sich um eine Kooperation der Fachressorts zu bemühen.

Sind also alle Probleme im Wrangelkiez gelöst? Selbstverständlich nicht, dies wäre angesichts der Breite des Programms Soziale Stadt vermessen. Viele Probleme bedürfen weiterer Maßnahmen, neue Aufgaben kommen hinzu. Die Leistungen des Quartiersmanagements liegen im Wesentlichen darin, im Quartier eine selbsttragende Struktur entwickelt und etabliert zu haben, die es nach Auslaufen der Förderung ermöglicht, auch ohne Mittel der Sozialen Stadt den noch bestehenden und auch künftigen Herausforderungen entsprechen zu können. Die Grundlage hierfür wurde im Wrangelkiez gelegt.



Abb. 3: Stadtteilfest Falkenhagener Feld (Foto: Ralf Salecker)

Herausforderungen und Perspektiven der Sozialen Stadt aus Berliner Sicht

Zu den zentralen und drängenden Herausforderungen Berlins gehört vor allem die Integration benachteiligter Bevölkerungsgruppen. Die Bemühungen zur Integration von Roma und anderen Zuwanderern vor allem aus Südosteuropa wird aktuell überlagert durch die immense Aufgabe der Unterbringung und Integration von Flüchtlingen. Zwei Aufgabenbereiche sind zu unterscheiden:

Integration von Flüchtlingen

Die Unterbringung und Integration von Flüchtlingen ist eine akute und zentrale Aufgabe, die alle Politik- und Verwaltungsbereiche stark fordert. Bezogen auf die Quartiere der Sozialen Stadt gilt es, die Flüchtlinge als Bewohner der Quartiere wahrzunehmen und Brücken zwischen ihnen und den (mehr oder weniger) Alteingesessenen zu bauen. Dabei ist es für viele Quartiere durchaus von Vorteil, dass dort schon lange Integrationsaufgaben wahrgenommen werden. Oftmals findet sich hier eine größere Akzeptanz gegenüber Ungewohntem als an anderen Orten der Stadt. Zudem können die durch das Programm Soziale Stadt etablierten (Beteiligungs-)Strukturen

zu gemeinsamen nachbarschaftlichen Aktivitäten eingesetzt werden. Nicht zuletzt sind die zahlreichen Bewohner, die selbst Migrationserfahrungen haben, eine große Ressource dieser Quartiere. Auf diese Stärken lässt sich aufbauen. Dennoch kann diese Aufgabe weder allein von diesen Quartieren noch ohne zusätzliche Unterstützung geleistet werden, weil die sozialen Belastungen (wie Armut und Arbeitslosigkeit) hoch sind und deshalb nicht auf einen sich selbst regelnden Prozess gesetzt werden kann. Zudem könnte es lohnend sein, Erfahrungen des Quartiersmanagements auf die Organisation der großen Standorte zur Flüchtlingsunterbringung zu übertragen. Hier besitzt das Programm einen wertvollen Erfahrungsschatz in der Vernetzung verschiedener Handlungsfelder.



Abb. 4: Reuterplatz – lange Tafel am Maybachufer
(Foto: QM-Team Reuterplatz)

Umgang mit Integrationsquartieren

In vielen Großstädten, so auch in Berlin, gibt es „Integrationsquartiere“, über die Migranten Zugang in die jeweiligen Städte erhalten und die diese Aufgabe dauerhaft, weil immer wieder neu erfüllen müssen. Das Programm Soziale Stadt kann helfen, in diesen Quartieren Impulse zu setzen und Strukturen zu schaffen. Eine Verstetigung ist angesichts der starken Fragilität solcher Integrationsquartiere, die sich aufgrund der stetigen Wanderungsbewegungen ergibt, aber kaum zu erreichen. Um diese Quartiere dauerhaft zu stabilisieren, bedürfte es der Finanzierung eines integrierten, gebietsbezogenen Integrationsmanagements auf Dauer.

Berlin hat sich mit der Neuausrichtung der Gebietskulisse und der veränderten Finanzarchitektur gut aufgestellt, um mit dem erfolgreich eingesetzten Programm problemadäquat auf die neuen Herausforderungen reagieren zu können. Die Stärken des Programms liegen vor allem in folgenden Elementen:

- die Etablierung eines umfassenden Beteiligungsmodells, im Rahmen dessen den Quartiersräten eine besondere Rolle zukommt;
- der Aufbau einer profilierten Quartiersfondsstruktur, die passgenaue Maßnahmen in den Quartieren ermöglicht;
- die enge Verzahnung von baulich-investiven Maßnahmen mit soziointegrativen Projekten;

- der Förderung von Vernetzungsprojekten im Rahmen des Netzwerkfonds, die über die Quartiersmanagementgebiete hinaus in den Aktionsräumen realisiert werden können.

Eine wichtige Aufgabe bleibt es weiterhin, die Fachressorts – neben der Stadtentwicklung insbesondere die Ressorts für Bildung, Integration und Soziales – in eine stärkere Verantwortung bei der Stabilisierung und Entwicklung der benachteiligten Quartiere zu bringen. Schon seit Programmbeginn 1999 bildet die Einbeziehung der Fachressorts ein Schwerpunktthema. Zwar ist es über die Initiative „Aktionsräume plus“ gelungen, Gesprächsfäden über die Ressortgrenzen hinweg aufzunehmen, doch im Alltag bleibt die Verbindung unterschiedlicher Politiken für die Quartiere ein mühsames Geschäft. Die Anstrengungen gilt es fortzusetzen; ein strukturelles Zusammenwirken der Ressorts ist eine zwingende Voraussetzung für eine effektive Umsetzung des Programms.



Abb. 5: Nähwerkstatt Weiße Siedlung (Foto: QM-Team Weiße Siedlung)

Auch das BMUB hat dieses Erfordernis gesehen und eine Untersuchung zur ressortübergreifenden Strategie Soziale Stadt beauftragt. Zugleich wurde die Zwischenevaluierung des Programms gestartet, deren Ergebnisse auch eine Grundlage für die intendierte Weiterentwicklung der Sozialen Stadt als Leitprogramm der sozialen Integration liefern soll. Inwieweit hier operationalisierbare Vorschläge zur besseren Einbindung der Fachressorts abgeleitet werden können, bleibt abzuwarten.

Knut Henkel, Martina Pirch

Referat IV B Soziale Stadt, Stadtumbau, Zukunftsinitiative Stadtteil in der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin