

Clemens Klikar

Zwei Jahre Quartiersmanagement

Vom Programm zur Umsetzung

Seit zwei Jahren ist der Geschäftsbereich Stadtentwicklung der Stiftung SPI im Bereich Quartiersmanagement tätig. Ebenso wie im Bereich der Wohnumfeldverbesserung-Ost ist es aufgrund der Komplexität der Problemstellungen notwendig, verschiedene Programme, Partner, Institutionen etc. zusammenzuführen und die damit zur Verfügung stehenden Ressourcen gebündelt einzusetzen.

Die Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung berücksichtigte dies in dem Senatsbeschluss zur „Einrichtung von integrierten Stadtteilverfahren - Quartiersmanagement - in Gebieten mit besonderem Entwicklungsbedarf“ vom 30.03.1999 und gab damit den Startschuss für alle Beteiligten, mit einem erweiterten Instrument Lösungsmöglichkeiten für die Problemstellungen in den benannten Gebieten zu erarbeiten und umzusetzen.

Dies gelang - abhängig von den jeweiligen Zielsetzungen der Kooperationspartner - unterschiedlich. Wir werden im Folgenden die Ausgangslage zitieren und dann versuchen, die Umsetzung des Senatsbeschlusses in unserer alltäglich Praxis exemplarisch darzustellen und zu hinterfragen. Dazu gehört auch das Aufzeigen von Defiziten und hemmenden Strukturmerkmalen, damit notwendige Nachbesserungen erarbeitet werden können. Dieser Senatsbeschluss ist ein Versuch, eingetretene Wege zu verlassen und sollte daher in seinen Ausführungsstrukturen auch veränderbar sein.

Integriertes Stadtteilverfahren

Das folgende Zitat aus dem o.g. Senatsbeschluss (Punkt 4, Seite2) fordert zur Stabilisierung der Quartiere neue Arbeits- und Programmstrukturen:

„ Zur Stabilisierung und Aufwertung der Gebiete mit besonderem Entwicklungsbedarf - Quartiersmanagementgebiete - sind die hierfür geeigneten sektoralen und regionalen Programme und Projekte der Senatsverwaltungen zielgerichtet in diesen Gebieten zu konzentrieren.

Die Programme der Senatsverwaltungen sind so zu strukturieren, dass eine Koordination und Abstimmung der Programme und Maßnahmen der verschiedenen Politikfelder einschließlich der Bündelung ihrer Ressourcen ermöglicht wird.

Hierzu zählen insbesondere die Bereiche:

- Arbeits- und Ausbildungsförderung
- Wirtschaft
- Schule und Sport - Jugendhilfe
- Soziales
- Wohnungswesen - Umwelt
- Frauen
- Sicherheit“.

Die Forderung nach interdisziplinärer Zusammenarbeit und konzentrierter Mittelbündelung ließen eine rasche Umsetzung auf Bezirks- wie auf Senatsebene erwarten. Dazu war die Einrichtung von Abstimmungs- und Steuerungsrunden durch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung ein notwendiger Schritt. Dass die Senatsverwaltungen für Jugend, Schule und Sport, die für Wirtschaft und die für Arbeit, Soziales und Frauen in das Verfahren nicht sichtbar involviert waren (der Beschluss wurde nicht mitgezeichnet), schien zunächst ebenso vernachlässigbar zu sein wie die zögernde Einbindung der Bezirke und die zunächst nicht thematisierte Hinzuziehung der Bundesanstalt für Arbeit.



Allen Beteiligten war klar, dass es sich nicht nur um eine kurzfristige Strategie, sondern um den Beginn eines Verfahrens handelt. Vorliegende Erfahrungen aus anderen Bundesländern machen dies deutlich. Entsprechend der teils sehr schlechten Lebenssituation in den betroffenen Quartieren waren die Ziele des Programms hoch gesteckt. Doch alle Akteure sind zunächst Handelnde und Lernende zugleich, gutgemeinte Ansätze müssen sich auch in der Realität als praktikabel und vor allem zielorientiert erweisen. Es gibt keine fertigen Verfahrensabläufe, sie müssen erprobt und erarbeitet, können verworfen und neu konzipiert werden. Unabdingbar ist, dass in ihnen alle Beteiligten entsprechend ihrer Funktion und gemäß ihres möglichen Beitrages berücksichtigt und gefordert sind, um einen effektiven Einsatz der zur Verfügung stehenden Ressourcen zu erreichen.

Die Institutionalisierung dieses interdisziplinären Ansatzes und die Bereitschaft, das Förderszenario entsprechend zu gestalten, zielen darauf, der Komplexität des Handlungsfeldes gerechter zu werden, als die ressort-bezogenen Bewältigungsstrategien.

Bezirksebene

Von der Bezirkspolitik und der Verwaltung wurde eine intensive Mitarbeit bei der Umsetzung der Quartiersmanagement-Programme (QM) erwartet. Aufgrund der sehr unterschiedlichen Problemlagen in den einzelnen Gebieten und den jeweiligen Schwerpunktsetzungen der Bezirksämter, gab es kein einheitliches Vorgehen.

„Zur Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der integrierten Stadtteilverfahren Quartiersmanagement - ist die übergreifende Zusammenarbeit auf und zwischen den jeweiligen Verwaltungsressorts und -ebenen sicherzustellen (Punkt 5, Seite 18).

Als Voraussetzung für die Einrichtung von integrierten Stadtteilverfahren - Quartiersmanagement - auf bezirklicher Ebene wird von den jeweiligen Bezirken, in denen die Pilotvorhaben in Gebieten mit besonderem Entwicklungsbedarf eingerichtet werden, die Bildung einer ämter-übergreifenden Arbeitsgruppe, die Benennung eines Koordinators für das Quartiersmanagement und die Bereitschaft zum konzentrierten Einsatz bezirklicher Mittel und Ressourcen erwartet (Seite 3).

Zur Absicherung einer erfolgreichen integrierten Quartiersentwicklung mit einem Höchstmaß an Effektivität ist die Bündelung von Programmen und Maßnahmen unerlässlich“ (Seite 18).

Die Bezirksbürgermeister in den 3 Bezirken wählten eine Mitarbeiterin bzw. einen Mitarbeiter des Bezirksamtes als Koordinator/in für bezirkliche Belange in den Quartieren aus. Sie klärten Fragen, öffneten Türen, beschleunigten Wege in und aus der Verwaltung, um Projekte und Aktionen zügig voran zu bringen. Die Koordinatoren nahmen an den regelmäßigen Teamsitzungen des Quartiersmanagements teil. Wenn nötig, wurden Gesprächsrunden mit allen Akteuren, den Fachleuten der Verwaltungen, Planern, Eigentümern, Bewohnern/innen, Gewerbetreibenden und Quartiersmanager/innen organisiert. In Schöneberg tagten von Anfang an regelmäßig 3 Arbeitsgruppen zu den Themen Wohnumfeldverbesserung, Wirtschaft, Aufwertung Potsdamer Straße.

Die Bürgermeisterin bzw. die Bürgermeister begleiteten das Quartiersmanagementverfahren in sogenannten Steuerungsrunden, die in den 3 Gebieten in unterschiedlicher Frequenz und Zusammensetzung abgehalten wurden. Sie dienten der Information, Abstimmung von Vorhaben und Strategien sowie dem Beschleunigen von Entscheidungen.

Im Laufe der gemeinsamen Arbeit an komplexen Projekten, wurde allen Beteiligten deutlich, dass es zur Beschleunigung und kompetenten Beratung von Projekten notwendig würde, frühzeitig Experten aus den Fachressorts Jugend, Schule, berufliche Bildung, Soziales, Wirtschaft zu beteiligen. Die Bürgermeister von Wedding und Kreuzberg schlugen deshalb für das kom-



mende Jahr die Installation einer interdisziplinären Arbeitsgruppe bzw. die Benennung von zuständigen Ansprechpartnern/innen in den Fachämtern vor.

Angesichts der zunehmenden integrierten Projekte und hinsichtlich der eigenen Arbeitseffizienz begrüßten es die Quartiersmanager/innen sehr, dass weitere Fachressorts stärker in die Steuerungsrunden eingebunden werden sollen, denn bis dato wurden die Projekte noch überwiegend sektoral geplant und abgestimmt.

Da die Federführung für das Verfahren (steuernd und finanzierend) bei der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung lag, fanden die ersten Projekte überwiegend im Bau- und Wohnumfeldbereich statt. Dies hatte einerseits den Vorzug, dass die Maßnahmen, zum Beispiel neu gestaltete Grünanlagen oder Spielplätze, ein für alle deutlich sichtbares Zeichen des einsetzenden Wandels demonstrierten. Andererseits führte es jedoch dazu, andere Handlungsfelder und damit die zuständigen Fachverwaltungen zunächst zu vernachlässigen. Mit der zunehmenden Komplexität der Projekte (aufgrund der integrierten Handlungskonzepte) waren diese notwendig. Im Sinne der Verfahrensziele sollten sie ihre Fachkenntnisse, Ideen und Kreativität beisteuern.

Die Akzeptanz des Quartiersmanagements war aus unterschiedlichen Gründen noch nicht in allen Ressorts erreicht. Dies lässt sich an einem immer wiederkehrenden, strukturellen, sich auf Projekte der Wohnumfeldverbesserung beziehenden Problems schildern:

Auf der einen Seite stehen für die Quartiersmanagementgebiete über die entsprechenden Programme investive Mittel zur Verfügung, die die Errichtung von Spielplätzen und Grünanlagen ermöglichen. Diese investiven Maßnahmen ziehen aber auch immer Kosten für Unterhaltung und Bestandspflege nach sich, die die Bezirke aus ihren Haushaltsmitteln aufbringen müssen.

Auf der anderen Seite werden den Bezirken in den alljährlichen Haushaltsverhandlungen immense Sparmaßnahmen verordnet, die sich erheblich auf die bauliche Unterhaltung von Schulen, Turnhallen, Straßen, Plätzen etc. auswirken.

Dies lässt sich auch auf Projekte aus dem Jugend-, Sozial- oder Nachbarschaftsbereich übertragen. Die Folgekosten von einzelnen Maßnahmen, wie z. B. Personalkosten zur langfristigen Absicherung der als notwendig erkannten Vorhaben, sind oft nur unter erheblichen Schwierigkeiten aufzubringen. Dabei spielt es auch keine Rolle, ob damit direkt auf die bezirklichen Etats zurückgegriffen werden soll oder ob freie Träger, die für die Umsetzung auf staatliche Mittel angewiesen sind, die Folgekosten tragen müssen. Dieser strukturelle Widerspruch - einerseits Geben, andererseits Nehmen - muss von Seiten der QM-Teams immer wieder neu verhandelt werden.

Zusätzliche finanzielle Mittel der einzelnen Bezirke - ebenfalls in der Senatsvorlage eingefordert - sind bisher nur in geringem Umfang in die Arbeit des Quartiersmanagements eingeflossen. Ein Bezirk übernahm die Miete für das Quartiersmanagement-Büro. Alle Drei leisteten einen finanziellen Beitrag für Aktionen, Quartiersfeste und ähnliche Aktivitäten. Die Schöneberger Jugendförderung stattete einen vom Quartiersmanagement umgebauten Jugendtreff mit neuen Möbeln aus. Darüber hinaus konnte bei einzelnen Maßnahmen erreicht werden, dass Mitarbeiter der Bezirksämter unterstützend zur Verfügung standen: Dies beinhaltete die Freistellung der Koordinatoren/innen, die Übernahme von Planungsleistungen und der Bauleitungsfunktion bei durchgeführten Baumaßnahmen. Letzteres hatte zur Folge, dass die knappen Baunebenkosten des Programms „Stadtweite Maßnahmen“ etwas kompensiert wurden. Ein weitergehendes finanzielles Engagement war angesichts der angespannten Haushaltssituation der Bezirke kaum zu erwarten, so dass der konzentrierte Einsatz von bezirklichen Mitteln auf die sozial problematischen Quartiere bisher ausblieb.



SenatsEbene

Mit der Zusammenlegung der Senatsverwaltungen für Stadtentwicklung und für Bauen als Folge der Senatsneubildung wurde das Ressort „Soziale Stadt“, federführend für das Programm Quartiersmanagement, eingerichtet.

Im Senatsbeschluss heißt es dazu (Seite 18 f.):

„Zur Steuerung und Umsetzung der integrierten Stadtteilverfahren - Quartiersmanagement - ist von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie sowie der Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr eine gemeinsame ressortübergreifende Arbeitsgruppe (Leitstelle integrierte Stadtteilverfahren - Quartiersmanagement -) einzurichten. Andere Senatsverwaltungen sind in diese Arbeitsgruppe bei Bedarf hinzuziehen, soweit im Rahmen der Umsetzung und Ausgestaltung der integrierten Stadtteilverfahren - Quartiersmanagement - ihre fachliche Zuständigkeit berührt und ihre inhaltliche Einbeziehung erforderlich ist.“

Um die fachlichen und finanziellen Ressourcen anderer Senatsverwaltungen im Interesse einer qualitativen Weiterentwicklung der Quartiere zu nutzen, wurde eine regelmäßig tagende Staatssekretärsrunde eingerichtet. Bislang flossen weitere Fördermittel aus der Senatsverwaltung für Schule für Deutschkurse für nicht deutsche Mütter und Mittel für den Erhalt von Schulstationen (geplant) in die benachteiligten Quartiere. Außerdem stellte die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung zusätzlich zu den Mitteln der „sozialen Stadt“ Gelder aus dem „Schulsanierungsprogramm“, dem „Plätze- und Brunnenprogramm“ sowie Mittel aus dem Programm „Stadtweite Maßnahmen“ zur Verfügung. Das Letztgenannte erwartet vom Fördernehmer einen 20 %igen Eigenanteil an den Baukosten. Dieser kann und soll über die Beschäftigung von Arbeitslosen in einer Vergabe-ABM erbracht werden. Eine Alternative dazu gibt es für gemeinnützigen Bauherren, wie die Stiftung SPI, nicht. Angesichts der bisherigen, schwierigen Verhandlungen und Abstimmungen mit den Arbeitsämtern und dem gravierenden Geldmangel in den Bezirken, geht der Bauherr als Fördernehmer ein erhebliches Risiko ein, wenn diese Finanzierungsquellen nicht zum Tragen kommen.

Um in Not geratene Einzelhändler oder „kleine“ Dienstleister in den Quartieren vor der Geschäftsaufgabe zu bewahren sowie Existenzgründungen zu forcieren, hätte es entsprechender Fördermöglichkeiten seitens der Wirtschaftsverwaltung bedurft. Es fehlten bis heute solche Programme (Geld und Vermittlung von Know how), die auf die besondere Situation der Kleinunternehmer in den problematischen Gebieten zugeschnitten sind.

Gleichfalls problematisch wird sich die zum Ende des Jahres 2000 von der Senatsverwaltung für Arbeit geplante Kündigung einer Verwaltungsvereinbarung mit dem Landesarbeitsamt Berlin/Brandenburg herausstellen, wonach bestimmte Kofinanzierungen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen durch das Land Berlin entfallen werden. Die Quartiersmanager/innen haben ohne frühzeitige Information über diese Tatsache Projekte kalkuliert, Fördermittel und ABM beantragt sowie Beschäftigungsträger beauftragt. Die Kompensation der fehlenden Gelder wird wahrscheinlich ausschließlich zu Lasten der investiven Maßnahmen in den Quartieren geschehen. Die Bundesanstalt für Arbeit wird - nachgefragt - ihren eigenen Anteil nicht erhöhen. Die Mittel der einen Senatsverwaltung werden die Löcher der anderen stopfen, der beabsichtigte synergetische Effekt durch Ressourcenbündelung wird dadurch unterbleiben.

Diese Beispiele zeigen, dass noch alle Beteiligten gemeinsam auf dem Weg sind, dem Anspruch des Programms hinsichtlich Ressourcenbündelung gerecht zu werden.



Abstimmung mit der Bundesanstalt für Arbeit

Um die Irritationen bei der Abstimmung zwischen dem Land und der Bundesanstalt für Arbeit (BA) oder auf der Projektebene, und um die zeitweise Inkompatibilität zu verstehen, weisen wir auf den gesetzlich festgelegten Auftrag der BA hin. Die Aufgaben der BA bestehen im Wesentlichen in der

- Berufsberatung
- zügigen Besetzung offener Stellen
- Verbesserung der Möglichkeiten für benachteiligte Ausbildungs- und Arbeitsuchende am Arbeitsmarkt.

„Die Leistungen der Arbeitsförderung sind so einzusetzen, dass sie der beschäftigungspolitischen Zielsetzung der Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik der Bundesregierung entsprechen.“ (§ 1 Abs. 2 SGB III)

Diese bundespolitische Zielsetzung, der die BA per Gesetz verpflichtet ist, entspricht nicht immer den landespolitischen oder den lokalen Zielsetzungen. Zusätzlich sind Veränderungen in der Förderstruktur der BA nicht immer mit Trägerressourcen, -strukturen und Kofinanzierungsprogrammen in Einklang zu bringen.

Im Sinne einer reibungsloseren Kooperation mit Maßnahmeträgern, Servicegesellschaften und Arbeitsämtern, der Koordination von Projekten und einer Bündelung von Mitteln aus dem Programm „Soziale Stadt“ o.ä. mit Mitteln der Beschäftigungsförderung waren die Quartiersmanager/innen sehr daran interessiert, mit den zuständigen örtlichen Arbeitsämtern eine frühzeitige, umfassende Abstimmung der Maßnahmen für das Quartier zu erreichen. Das ist bisher in den 3 Bezirken nicht gelungen. Die Quartiersmanager/innen begrüßten eine intensive Unterstützung seitens der Senatsverwaltungen (für Stadtentwicklung, vor allem der Senatsverwaltung für Arbeit und deren beauftragten Servicegesellschaften) in den eigenen Bemühungen, zu einer geeigneten Kooperation und angemessenen Maßnahmen-Förderung zu kommen.

Arbeitsebene Quartiersmanagement

Als letzter Punkt dieser Zwischenbilanz bleibt noch darauf hinzuweisen, dass die eigentlichen Managementtätigkeiten der Teams, das Motivieren und Aktivieren von Bewohnern und anderen Akteuren, das Koordinieren von Maßnahmen, das Vernetzen von Akteuren, das Organisieren von Trägern und Finanzierungen in vielen Fällen wegen der Rahmenbedingungen - schwierige Quartiere, offenes Verfahren - noch nicht den Stellenwert erreichte, den sie eigentlich haben sollten.

Um schnelle, positive Ergebnisse vorzuzeigen, war es anfangs für die Quartiersmanager/innen-Teams notwendig, selbst einen großen Teil der Durchführung von Maßnahmen und Projekten zu übernehmen. Im Sinne der Vernetzung und Aktivierung von lokalen Akteuren und einer Verstärkung von sich selbsttragenden Strukturen wird es notwendig, sich aus der Maßnahme-Umsetzung weitestgehend zurückzuziehen und auf das Begleiten zu beschränken.

Resümee

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass in den seit Verabschiedung des Programms „Einrichtung von integrierten Stadtteilverfahren - Quartiersmanagement - in Gebieten mit besonderem Entwicklungsbedarf“ vergangenen zwei Jahren eindeutig positive Entwicklungen durch die Teams in den Quartieren und deren Kooperanten eingeleitet werden konnten. Eine detailliertere Beschreibung der bisherigen Arbeit lässt sich Kapitel 3.2 dieses Berichtes entnehmen.



Hinsichtlich der Finanzierung wäre eine Modifizierung des Programms „Stadtweite Maßnahmen“ vorstellbar. Der nicht geförderte 20 %ige Eigenanteil der Maßnahmefinanzierung - in Anlehnung an das Programm „Wohnungspolitische Selbsthilfe“ - sollte je nach Rechtsform des Antragstellers in unterschiedlicher Höhe bewilligt werden. So sollten gemeinnützige Antragsteller unter der Bedingung, dass weder das Arbeitsamt eine geeignete Beschäftigungsmaßnahme bereit stellt noch die Bezirke einen nennenswerten finanziellen oder geldwerten Beitrag leisten können, einen höheren Förderanteil erhalten als gewerbliche, die i. d. R. größere Spielräume haben, wirtschaftliche Risiken einzugehen.

Auf der Ebene der Bezirke könnte eine strukturelle Veränderung durch die Einrichtung von Stabsstellen vorgenommen werden, die die Koordinator/innen direkt den Bürgermeister/innen zuordnet und mit festgelegten Entscheidungskompetenzen und -befugnissen ausgestattet ist. Die Koordinierung der einzelnen Fachämter würde so innerhalb des Bezirksamtes erfolgen. Den Quartiersmanager/innen stünden damit mehr Ressourcen zur Bewohneraktivierung und -beteiligung als bisher zur Verfügung.

Nach fast zwei Jahren Quartiersmanagement in den Gebieten werden jetzt vielversprechende Ergebnisse des integrierten Ansatzes sichtbar. Trotz vieler - auch struktureller - Schwierigkeiten ist es allen Beteiligten gelungen, diese zu benennen, Lösungsstrategien zu entwickeln und notwendige Modifikationen vorzunehmen, ohne dabei die Zielsetzung des Ansatzes aus den Augen zu verlieren. So gruppieren sich heute um das als Bau- und Beschäftigungsprojekt gestartete Vorhaben Pallaspark neue Bewohneraktivitäten (Betreuung, Grünpflege), Eigentümerbeteiligung, ein Cafe zur Betreuung und Ausbildung von Jugendlichen, ein Schließdienst, das Natur- und Grünflächenamt (NGA) beteiligt sich bei der Pflege und es entsteht ein Projekt zur Integration von Jugendlichen im Rahmen der Gartenpflege.

Der Park wird für alle zum Kristallisationspunkt. Die Aktivitäten des Quartiersmanagements und der Bezirks- und Senatsinstitutionen bilden netzartig die vermittelnden und stabilisierenden Stränge, damit Bewohneraktivitäten, neue Projektideen und Initiativen die ihnen zuge dachte aktive Rolle im Stadtteil übernehmen können.

Berlin, Juli 2001

