

Strukturmerkmale der sozialen Stadtpolitik: Quartiere, Quartiersmanager und integrierte Handlungskonzepte

Das Policy-Making auf europäischer, nationaler und lokaler Ebene, so haben die bisherigen Betrachtungen gezeigt, ist gekennzeichnet durch jeweils spezifische „Suchverfahren“ wie Experimentierparagrafen oder Ressortforschung, distinkte Policy Communities, Politikfelder und Policy-Institutionen. Bei allen Unterschieden in den einzelnen Politikprozessen zeichnen sich die „transnationale Urban-Policy-Bewegung“ (Alisch 2002: 62) und ihre Manifestation in der Programmfamilie der „Sozialen Stadtpolitik“ durch ein gemeinsames Politikproblem aus sowie durch programmatische Grundsätze, die allen Ansätzen zugrunde liegen: Sie zielen darauf, „die komplexen Probleme benachteiligter Stadtquartiere durch die Förderung integrierter Handlungsansätze zu bekämpfen“ (Froessler 1994a: 25). Mit diesem Zielhorizont werden in allen Variationen der sozialen Stadtpolitik drei Konstruktionen vorgenommen, die ich als ihre Strukturmerkmale bezeichnen möchte:

Das „Quartier“: Die Handlungslogik der sozialen Stadtpolitik ist gebietsbezogen. Sie richtet sich an die Entwicklung der „benachteiligten Quartiere“. Diese Quartiere waren zuvor noch nicht administrativ verfasst, vielmehr stellen die mit der Politik installierten Formen der „Stadtteilkoordination“ (Abgeordnetenhaus von Berlin 1999c: 32) räumliche und institutionelle Experimente post-keynesianischer Regulierung dar (vgl. Brenner 2004: 272): Indem die Politik auf eine eigenständige Entwicklung der Gebiete setzt, werden diese gleichermaßen als Steuerungsobjekte sowie als zu „befähigende“ kollektive Akteure konstruiert, die intern zu koordinieren bzw. zu „managen“ sind.

Das „Quartiersmanagement“: Um der als problematisch analysierten Entwicklung der Quartiere entgegenzuarbeiten, werden verschiedene Steuerungs- und Koordinationsformen eingeführt, die vielfältige Formen von horizontalen und vertikalen Partnerschaften und Absprachen zwischen Regierungsebenen, Fachpolitiken und unterschiedlichsten, auch nichtstaatlichen Akteuren mit einem Interesse an der Quartiersentwicklung umfassen. Typischerweise werden die Aktivitäten im Rahmen der Umsetzung der Programme vor Ort von so genannten „Stadtteil-“ oder „Quartiersmanagern“ koordiniert, denen eine Doppelrolle zukommt: als Aufspürer und Koordinator bzw. „Netzwerker“ vorhandener Ressourcen und Akteure sowie als institutioneller Entrepreneur und Wegbereiter für neue Initiativen (vgl. etwa Alisch 1998b, Schubert/Spieckermann 2002). Ihr Aufgabenprofil umfasst die „Stadtteilkoordination“, Organisation der Bewohnerbeteiligung und Projektbegleitung (vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin 1999c: 32). Für die Arbeit dieser „Manager“ gibt es verschiedene Vorbilder. Sie verstehen sich sowohl als Gemeinwesen- und Sozialarbeiter wie auch als Projektentwickler, als Planer, Moderator oder Stadterneuerer. Ihre Selbstbeschreibung steht jeweils in Zusammenhang mit ihrem bisherigem Tätigkeitsbereich (Sanierung oder Sozialarbeit), ihrem Verhältnis zur auftraggebenden Verwaltung und dem vor Ort vorgefundenen bzw. wahrgenommenen Problemprofil.

Das „integrierte Handlungskonzept“: Alle Modelle der sozialen Stadtpolitik sind sich darin einig, dass die Krise der Quartiere ein umfassendes, Fachpolitiken übergreifendes Handlungskonzept erfordert, das auf den sozialen, ökonomischen, baulichen, kulturellen und institutionellen Besonderheiten des jeweiligen Gebiets aufbauen muss. Dementsprechend steht zu Beginn der Verfahren die Formulierung „integrierter Handlungskonzepte“ als Instrument zur Steuerung und Koordinierung der Politik (vgl. Becker/Böhme/Meyer 2003). Die eingesetzten Teams gehen verschiedene Wege, um vor Ort die Situation einzuschätzen, die konkreten Probleme und Akteure in den Quartieren zu finden und mit ihnen Strategien zur Gebietsentwicklung zu formulieren. Einerseits stammen ihre Verfahren aus dem Methodenkoffer der partizipativen, informellen Stadtplanung - Planungszellen und Bürgergutachten, Quartierskonferenzen, Planning for Real, Open Space etc. Zum anderen wird auf vorliegende Daten und Analysen, die in verwandten Kontexten (z.B. bisherige Programme der Stadterneuerung) erstellt worden sind, zurückgegriffen (vgl. für Berlin: Abgeordnetenhaus von Berlin 2001). Diese Analysen und die Einschätzungen der von den „Managern“ angesprochenen Stadtteilakteure geben eine Interpretation der Ausgangssituation

vor, die in den „integrierten Handlungskonzepten“ festgeschrieben werden und die Umsetzung der sozialen Stadtpolitik anleiten.¹

Mit diesen drei Konstruktionen schreibt sich die soziale Stadtpolitik in den sozialen, ökonomischen, politischen, kulturellen und institutionellen städtischen Zusammenhang ein.² Auf diese Weise werden (temporäre) Handlungssysteme geschaffen, mit denen nachhaltige Entwicklungsprozesse in Gang gesetzt werden sollen. Im Folgenden zeichne ich am Beispiel der hier behandelten Programme und ihrer Fördergebiete in Berlin (URBAN I, URBAN II, „Soziale Stadt“) diesen Prozess der Konstruktion neuer Räume, Akteure und Instrumente politischer Regulierung nach.³ Nachdem in den vorangegangenen Kapiteln die Zielformulierungen und Problemdeutungen der Autoren der sozialen Stadtpolitik behandelt wurden, hilft diese Betrachtung dabei, die Übersetzung der abstrakten und vagen Programmformulierungen in konkrete Umsetzungsstrategien vor Ort nachzuvollziehen. Mit anderen Worten: Hier wechselt die Perspektive von der Programmformulierung an die Schnittstelle von Regelungs- und Leistungsstruktur. Die soziale Stadtpolitik ist ab diesem Punkt in Folge der bislang geschilderten Prozesse als Policy-Institution formiert, die nun vor Ort ausgedeutet und in konkrete Handlungsprogramme und Maßnahmen übersetzt wird.⁴ Es soll an dieser Stelle nicht darum gehen, Inhalte und Qualität dieser Konzepte zu evaluieren, vielmehr möchte ich diese Übersetzung der Politik in Räume („Quartiere“), Akteure („Quartiersmanager“) und Instrumente („integrierte Handlungskonzepte“) nachzeichnen und auf diese Weise – im

- 1 Diese These gilt insbesondere für die „erste Generation“ der Verfahren. Mit Programmbegleitung und Evaluationen setzt sich zunehmend ein gewisser Standard durch, in Berlin etwa in Form eines Zielbaums und Strukturvorgaben für die Handlungskonzepte.
- 2 Eine ähnliche Systematisierung nimmt auch Brenner vor, der „scalar selectivity“, „regulatory goals“ und „institutional configuration“ unterscheidet (Brenner 2004: 268). Er bleibt in seinen Äußerungen jedoch recht knapp und stellt keine vertiefende Analyse der Techniken an, mit denen diese Räume konstruiert und die Politikziele formuliert und durchgesetzt werden.
- 3 „Soziale Stadt“ steht hier für die über das Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ geförderten Verfahren, in die das Landesprogramm „Sozialorientierte Stadtentwicklung“ als Landesbeitrag eingegangen ist. Sie werden in Berlin zudem über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) kofinanziert.
- 4 Mit der Bedeutung der Übersetzung und Umsetzung von politischen Programmen beschäftigt sich die Implementationsforschung (vgl. Mayntz 1980). Der hier vertretene Ansatz lehnt sich an Überlegungen der interpretativen Implementationsforschung an, die über ihren konstruktivistischen Zugang eng mit der diskursanalytischen Policy-Forschung verbunden ist (vgl. Yanow 2000, Fischer 2003).

Weberschen Sinne – „deutend verstehen“ (Weber 1980: 1). Die dabei auftretenden Fragen lauten:

- Wie – anhand welcher Entscheidungsgrundlagen und Kriterien – werden die Gebiete ausgewählt?
- Wie werden die Verfahrensträger bzw. Quartiersmanager ausgewählt? Welchen Anforderungen müssen sie genügen, was ist ihre Aufgabe?
- Wie organisieren die Quartiersmanager ihr Feld? Welche inhaltlichen und strategischen Schwerpunkte werden auf der Grundlage welcher Problemdeutungen und Informationen gesetzt?

Die Quartiere

Die Definition und Auswahl von Programmgebieten ist ein politischer Prozess, in dem über die räumliche Verteilung von Fördermitteln entschieden wird, mit denen in die Entwicklung eines bestimmten Teils der Stadt interveniert wird. Dieser Prozess verläuft in der Regel in zwei Schritten: Zunächst werden die Förderkriterien bestimmt, auf dieser Grundlage werden dann die Gebiete ausgewählt. Beide Schritte stelle ich nun für die hier betrachteten Programme der sozialen Stadtpolitik vor.

Förderkriterien

Grundlage für die Festlegung der Förderkulisse waren bei der Gemeinschaftsinitiative URBAN neben einer Mindestgröße der Städte (100.000 Einwohner – vorzugsweise in Ziel-1-Regionen, Ausnahmen waren aber möglich) eine Reihe von Indikatoren, die für die geographisch einzugrenzenden Gebiete problematische, vom gesamtstädtischen Durchschnitt negativ abweichende Werte aufweisen mussten. Zu den Kriterien zählten Arbeitslosenquote, Bildungsniveau, Kriminalitätsrate, Wohnverhältnisse, Sozialhilfeempfängerquote, soziale und ethnische Zusammensetzung der Quartiersbevölkerung, Umweltschäden, Zustand des öffentlichen Verkehrs und Infrastrukturdefizite (vgl. Toepel et al. 2000: 7). Die Auswahl wurde den Strukturfonds-Prinzipien entsprechend in Partnerschaft zwischen den verschiedenen Regierungsebenen vorgenommen. In einigen Staaten organisierten die Regierungen eine offene Ausschreibung, auf die sich alle Städte bewerben konnten (Österreich, der wallonische Teil von Belgien, Finnland, Griechenland, Portugal, Spanien), in anderen gab es eine beschränkte Auswahl mit einem Wettbewerbselement, so in Deutschland, Dänemark, Belgien (Flandern, Brüssel), Frankreich, Irland, Italien und UK. Ein drittes Modell basierte auf einer

beschränkten Auswahl ohne Wettbewerb, wie in Luxemburg, den Niederlanden und Schweden (GHK 2003: 15f).

Bei der Gemeinschaftsinitiative URBAN II war das Verfahren ähnlich: dezentralisierte Entscheidungsfindung in den Mitgliedstaaten bei einheitlichem, durch Leitlinien geregelten Gemeinschaftsrahmen und objektiven Kriterien (drei von neun Defizitkriterien mussten erfüllt sein).⁵ Auf dieser Grundlage variierten die Auswahlverfahren zwischen den Mitgliedstaaten zwischen Wettbewerbsverfahren (z.B. Frankreich, Italien, Griechenland) oder analysegestützter Auswahl (Niederlande, Dänemark, Portugal) (vgl. Europäische Kommission 2002: 12). In Deutschland erfolgte die Auswahl der Programmgebiete in zwei Schritten. Zunächst legten die Länder dem Bund 30 Entwürfe für operationelle Programme vor. Diese wurden von einem unabhängigen Experten hinsichtlich der Förderungswürdigkeit der vorgeschlagenen Gebiete und Programminhalte bewertet. Nach dieser Analyse entsprachen noch immer zu viele Vorschläge den Kriterien als der Bund anmelden konnte, so wurden die wirtschaftliche Strukturschwäche der jeweiligen Stadt und ihre Finanzkraft als weitere, schließlich ausschlaggebende Indikatoren angelegt. Das Land Berlin erwies sich „sowohl im Hinblick auf die Strukturschwäche als auch bezogen auf seine Finanzkraft als eine der förderungswürdigsten der sich bewerbenden Städte“ (vgl. Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie Berlin 2001: 5f).

Im Fall des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ ist die Auswahl „auf kommunaler Ebene in einem transparenten Verfahren zu regeln und durch das zuständige Vertretungsorgan zu beschließen“. Die Gebiete müssen „hinsichtlich ihrer komplexen Defizite deutlich von den Durchschnittswerten abweichen“ (vgl. ARGEBAU 1998b und ARGEBAU 2000, jeweils Abschnitt 4.2.2., vgl. auch Becker 2003a: 57). Die Zwischenevaluation des Bund-Länder-Programms identifiziert vier typische Verfahren der Gebietsauswahl: Auswahl aufgrund vergleichender Sozialraumanalyse, Überleitung bisheriger Fördergebiete, „erfahrungs-gestützte“ Auswahl sowie Anstoß durch externe Akteure (IfS 2004: 70ff). Bei der Ausweisung der ersten 222 Programmgebiete wurden einer Umfrage des DIFU zufolge in 193 Gebieten (87%) Untersuchungs-

5 Die Kriterien sind: hohe Langzeitarbeitslosigkeit, geringe Wirtschaftstätigkeit, hohes Armutsniveau und erhöhtes Maß an Ausgrenzung, besonderer Umstellungsbedarf aufgrund lokaler wirtschaftlicher und sozialer Schwierigkeiten, hoher Anteil an Einwanderern, ethnischen Minderheiten oder Flüchtlingen, niedriges Bildungsniveau, erhebliches Defizit an Qualifikationen in der Bevölkerung und hohe Schulaussteigerungen, hohe Kriminalitätsrate, problematische Bevölkerungsentwicklung, in besonderem Maße geschädigte Umwelt (vgl. Europäische Kommission 2002: 12f).

ergebnisse aus speziell angefertigten Gutachten und/oder schon vorhandenen Analysen (Vorbereitende Untersuchungen und Rahmenplanungen, kleinräumige gesamtstädtische Raumbeobachtung) der Auswahl zugrunde gelegt (Becker 2003a: 59). In den meisten Fällen aber, so resümiert die Zwischenevaluation, sei die Auswahl vor allem „erfahrungsgestützt erfolgt“: Die Gebiete weisen „Problemkarrieren“ auf, die den Akteuren in der Stadt bekannt und bewusst sind. Diese Auswahl, so die Evaluation weiter, wurde „in der Regel durch datengestützte Begründungen ergänzt, die sich aber auf Untersuchungen zum Gebiet beschränken“ (IfS 2004: 72). Mit diesen Verfahren konnte nach Einschätzung der Evaluatoren eine „plausible Gebietsauswahl“ getroffen werden (ebd.: 72). Dennoch wird kritisiert, dass die Auswahlkriterien nur schwer überprüfbar und kaum vergleichbar seien, und somit „der Verdacht weder bestätigt noch verworfen werden kann, es sei die Bandbreite der in das Programm aufgenommenen Gebiete breiter ausgefallen als es der ursprünglichen Intention des Programms entspricht“ (ebd.: 74).

Die verschiedenen zur Auswahl der Gebiete herangezogenen Indikatoren, so möchte ich verallgemeinern, beziehen sich vorwiegend auf sozialstrukturelle, ökonomische und bauliche Merkmale und schließen bei einer „Problemkumulation“ auf eine wechselseitige Verstärkung der einzelnen Faktoren. Die Größe eines Quartiers ergibt sich aus den statistischen Einheiten und aus baulichen Zusammenhängen. Mit diesen über Indikatoren und politische Entscheidungen konstruierten Quartieren schaffen die Programme eine neue problembegründete Handlungs- und Regulierungsebene. Die – aus förderrechtlichen Gründen immer sehr strikten – Gebietsabgrenzungen wirken gegenüber dem weiteren Stadtraum als „positive Diskriminierung“ und markieren die „Förderkulissen“, innerhalb derer die Mittel den jeweiligen Programmzielen und Richtlinien entsprechend vergeben werden.

Tabelle 6: Kriterien für die Auswahl der Programmgebiete

	Kriterien
Gemeinschaftsinitiative URBAN	<ul style="list-style-type: none"> • „keine eindeutigen Kriterien“ (vgl. Europäischer Rechnungshof 2001:6), • städtische Gebiete „innerhalb von Städten und Ballungsgebieten mit mehr als 100 000 Einwohnern“ (Europäische Kommission 1994: 7, Abs. 9) • „Zielgebiete wären geographisch abgrenzbare städtische Gebiete, d.h. vorhandene Verwaltungseinheiten wie ein Stadtbezirk, eine Gemeinde oder auch kleinere Einheiten in einer dicht bevölkerten Zone, mit einer Mindestanzahl an Einwohnern, hoher Arbeitslosigkeit, einem heruntergekommenen städtischen Gefüge; schlechten Wohnverhältnissen und einem Mangel an sozialen Einrichtungen. In ordnungsgemäß begründeten Fällen können auch Aktionen in Mittel- und Kleinstädten unterstützt werden, die unter einem allgemeinen wirtschaftlichen Niedergang leiden“ (Europäische Kommission 1994: 7, Abs. 10).
Gemeinschaftsinitiative URBAN II	<ul style="list-style-type: none"> • Mindestens 20.000 Einwohner (in Ausnahmen 10.000), • Lage in Ziel-1- oder Ziel-2-Gebiet, • hohe Langzeitarbeitslosenquote, • geringe Wirtschaftstätigkeit, • hohes Armutsniveau und erhöhtes Maß an Ausgrenzungen, • besonderer Umstellungsbedarf aufgrund lokaler wirtschaftlicher und sozialer Schwierigkeiten, • hoher Anteil an Einwanderern, ethnischen Minderheiten oder Flüchtlingen, niedriges Bildungsniveau, • erhebliches Defizit an Qualifikationen in der Bevölkerung, und hohen Schulaussteigerraten, • hohe Kriminalitätsrate, • problematische Bevölkerungsentwicklung, • in besonderem Maße geschädigte Umwelt (vgl. Europäische Kommission 2000: 5)

<p>Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Schlüssel für die Verteilung der Bundesmittel auf die Länder: Gebietsbevölkerung, Zahl der Wohnungen, landesbezogene Arbeitslosenquote (jeweils 3/9 in der Zusammenrechnung), ab 2001: statt der Arbeitslosenquote „Sozial- und Integrationsfaktor“, der sich nach Arbeitslosenquote (2/9) und „Integrationsaufgaben“ (1/9) bemisst; • Gebietsauswahl im Ermessen der Städte und Gemeinden (vgl. Becker 2003a)
--	---

Gebietsauswahl in Berlin

Die Förderkriterien stellten eine wichtige Grundlage für die Auswahl der Fördergebiete in Berlin. Sie ließen jedoch den lokalen Akteuren einen gewissen Ermessensspielraum in ihrer Entscheidung. Wie die Quartiere letztlich ausgewählt wurden, stelle ich in den folgenden Abschnitten dar.

URBAN I

Über die damalige Senatsverwaltung für Wirtschaft und Betriebe (SenWi) hatte sich Berlin schon 1993 in den Konsultationsprozess über die Ausgestaltung der Strukturfonds eingebracht (vgl. Paulus 2000: 165). Mit der Entscheidung für eine Gemeinschaftsinitiative URBAN und die prioritäre Beachtung von Städten in Ziel-1-Gebieten war eine Berücksichtigung von Berlin als größter Stadt im deutschen Ziel-1-Gebiet naheliegend und der Berliner Senat konnte sich in Verhandlungen mit dem Bundeswirtschaftsministerium (BMWi) einen großen Teil des deutschen URBAN-Budgets sichern (vgl. ebd.: 165f). Die Auswahl des URBAN I-Gebiets in der Stadt wurde in Beratung zwischen der Senatsverwaltung für Wirtschaft und Betriebe und anderen Fachverwaltungen vorgenommen. Verschiedene mögliche Gebietsausweisungen wurden diskutiert, so etwa der Bezirk Buch am Stadtrand und der innerstädtische Bezirk Prenzlauer Berg. In der Suche nach einem Kompromiss wurde auf Vorschlag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (SenStadtUmwelt) die Beratungsgesellschaft B.&S.U. eingeschaltet und beauftragt, einen Kompromissvorschlag zu entwerfen. Schließlich fiel die Wahl auf den Bezirk Prenzlauer Berg, da hier die Auswahlkriterien der Europäischen Kommission erfüllt waren. Um bestimmte Projekte in der Förderung berücksichtigen zu können und damit auch die politische Akzeptanz zu erhöhen, wurde das Gebiet nach Weißensee hin und später auch in Richtung Friedrichshain ausgedehnt. Dabei wurden einzelne Teile aus dem Prenzlauer

Berg wieder ausgegliedert, um eine vorgegebene Größe (BMWi und Europäische Kommission hatten maximal 65.000 Einwohner festgelegt) nicht zu überschreiten. Der letztendliche Zuschnitt stellt einen politischen Kompromiss dar, der aufgrund seiner aus räumlicher und verwaltungstechnischer Perspektive unglücklichen und irrationalen Begrenzung von Beginn an viel Kritik ausgesetzt war (vgl. Paulus 2000: 177; ähnlich: Halpern 2002).

Abbildung 6: Das URBAN I-Fördergebiet in Berlin



(Quelle: B.&S.U./Senatsverwaltung für Wirtschaft und Betriebe Berlin 1995: 9)

URBAN II

Ebenso wie das URBAN I-Programmgebiet, ist auch das Berliner Fördergebiet für die Gemeinschaftsinitiative URBAN II Ergebnis eines Aushandlungsprozesses zwischen den Vorgaben der Europäischen Kommission und Interessen einzelner Senatsverwaltungen sowie bezirklicher Akteure. Die Festlegung erfolgte in einer Auswahlkommission aus Mitarbeitern der damaligen Senatsverwaltungen für Wirtschaft und Technologie, für Arbeit, Soziales und Gesundheit sowie für Stadtentwicklung. Die Bezirke waren aufgefordert, sich mit Gebieten und Strategieskizzen zu bewerben (vgl. Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie

Berlin 2000: 91f und Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie Berlin 2001: 129, siehe auch Abgeordnetenhaus von Berlin 2000). Wichtige Auswahlkriterien waren, dass das Gebiet zur Prioritätskategorie des Sozialraum-Monitorings zählen musste, dass dort kein Quartiersmanagement-Verfahren installiert war, und dass die Einwohnerzahl den URBAN II-Leitlinien der Europäischen Kommission (Punkt 10) entsprach (vgl. Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie Berlin 2001: 15). Innerhalb der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung gab es zunächst unterschiedliche Vorstellungen über ein mögliches Fördergebiet: Einerseits kursierte die Idee einer „planerischen Klammer“ für die Großsiedlungsgebiete im Osten der Stadt, eine andere Überlegung ging stärker von dem Häußermann-Gutachten aus und orientierte sich daran, in welchen Stadtgebieten ein Handlungsdruck absehbar schien. Mitarbeiter des zu diesem Zeitpunkt schon eingerichteten Referats „Soziale Stadt“ fassten das Gebiet rund um das Ostkreuz ins Auge, wo zwischen Sanierungsgebieten und Großsiedlungen „unbearbeitete“ Lücken lagen. Auch das politische Kalkül, in der Zusammenarbeit mit dem Bezirk Lichtenberg Ressentiments zwischen Bezirk und Hauptverwaltung auflösen zu können, spielte eine Rolle. Schließlich gab es erste Anzeichen für einsetzende und möglicherweise konfliktträchtige Migrationsbewegungen in dieses Gebiet.⁶ Der damalige Bürgermeister von Lichtenberg Wolfgang Friedersdorff (PDS) war auch an einer Teilnahme interessiert und bereitete Berlins Bewerbung dann intensiv zusammen mit der Referatsleiterin des Referats „Soziale Stadt“ in der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Monica Schümer-Strucksberg, vor. Auch das Bezirksamt Friedrichshain, das schon an URBAN I partizipiert hatte, äußerte Interesse an einer Teilnahme, und so wurde ein „passendes“ Gebiet aus diesem Bezirk dazugewählt. Die Gebietsauswahl stellt sich also als eine Kombination aus politischer Überlegung, Verhandlung und Analyse dar. Die von der Europäischen Kommission vorgegebenen Indikatoren mussten mit dem avisierten Gebiet abgeglichen werden. Die aus lokaler Sicht als passend erscheinenden Flächen wiesen zunächst eine zu geringe Einwohnerzahl auf und die Überlegung, „unbearbeitete“ Flächen auszuwählen, stand der Forderung nach nationaler Ko-Finanzierung entgegen.⁷ Zur Unterstützung im Entscheidungsprozess und zur Konkretisie-

6 Diese Angaben basieren auf einem Gespräch mit der ehemaligen Leiterin des Referats IV B „Soziale Stadt“ in der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung am 27.5.2005.

7 Laufende Verfahren stellten eine vergleichsweise sichere, zugängliche und abrechenbare Kofinanzierungsquelle dar. Die Informationen beziehen sich auf ein Gespräch mit der ehemaligen Leiterin des Referats IV B „Soziale Stadt“ in der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung am 27.5.2005.

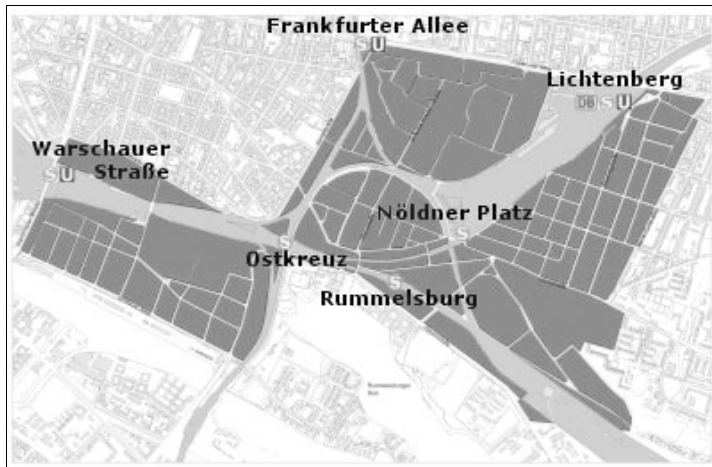
rung des Antrags wurde das Beratungsunternehmen Troje hinzugezogen, das über Erfahrungen mit Europäischer Strukturpolitik und Antragstellung verfügte. Schließlich wurde eine 425ha große Fläche rund um das Ostkreuz ausgewählt und von der Europäischen Kommission als Programmgebiet bewilligt (vgl. ebd.: 15ff).⁸ Im Programmdokument wird das Gebiet folgendermaßen charakterisiert:

„Das Programmgebiet bildet einen Stadtraum, der mit seinen Defiziten sich eindeutig negativ von angrenzenden Stadtbereichen abhebt und als solcher ‚negativer Raum‘ auch wahrgenommen wird. Das aus seiner Geschichte entstandene Konglomerat aus Brachflächen und diversifizierten Substrukturen weist zwar auch homogene Merkmale auf, dessen unterentwickelte Qualitäten derzeit jedoch weder räumlich noch strukturell erfahrbare sind. In der Wahrnehmung dominiert vielmehr die in allen städtebaulichen Dimensionen bestehende Zerrissenheit des Gebietes, die Beziehungslosigkeit seiner Fragmente und der Konflikt unvermittelter Strukturen“ (ebd.: 25).

Diese Gebietsauswahl erwies sich für die beteiligten Akteure aus strukturpolitischer und stadtplanerischer Sicht als richtig und sie entsprach den Zielsetzungen der Gemeinschaftsinitiative. Mit der Betonung der Heterogenität und Fragmentierung des Raums und dem Leitbild „Barrieren überwinden“ wurde bewusst ein strukturbrechender Eingriff gewählt, der aus einer anderen Perspektive, etwa aus dem Blickwinkel eines „Fragments“ heraus auch durchaus unerwünscht, ja bedrohlich wirken konnte. Zwei der vier „Teilkieze“ etwa, die in den 1980er Jahren fertiggestellte Großsiedlung Frankfurter Allee Süd und das benachbarte Gründerzeitviertel (Victoriastadt), erwiesen sich als grundsätzlich unterschiedliche Milieus, und einzelne Akteure betrachteten die trennenden Barrieren weniger als Problem sondern eher als Schutz und waren an einer „Überwindung“ keinesfalls interessiert (vgl. ISR 2002). Die Vermittlung zwischen diesen Teilräumen wurde in den ersten Jahren so auch zu einer Kernaufgabe des Verfahrensträgers. Dieser Aufgabe wurde einerseits mit der Einbindung der beiden Bezirke und der verschiedenen Initiativen in die thematischen Arbeitsteams, zugleich aber mit einer klaren Akzentuierung der Aktivitäten zur Unterstützung der jeweiligen teils räumlichen Identitäten begegnet.

8 Die Mittelausstattung für das Berliner Programm umfasst für den Zeitraum 2000-2006 19,8 Mio €, von denen 14,87 Mio € (75%) aus dem Europäischen Fonds für Regionalentwicklung (EFRE) stammen. Das entspricht etwa 660€ je Gebietsbewohner (vgl. Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie 2001: 3). Die Ko-Finanzierung erfolgt im Unterschied zu anderen Städten projektbezogen.

Abbildung 7: Das URBAN II-Fördergebiet in Berlin



(Quelle: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin Referat IV B)

Soziale Stadt

Die Festlegung der Fördergebiete für das Landesprogramm „Sozialorientierte Stadtentwicklung“, das später durch das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ und durch EFRE-Mittel kofinanziert wurde, wurde im Sommer 1998 vorgenommen, sie werden als „Quartiersmanagement-Gebiete“ bezeichnet. Das Auswahlverfahren war zweistufig und bestand aus einer Sozialraumanalyse und einer präzisierenden Einschätzung durch Vertreter aus Politik und Verwaltung auf Landes- und Bezirksebene.

Grundlage für die Auswahl der zunächst 15 Quartiersmanagementgebiete waren die Ergebnisse des oben vorgestellten Gutachtens „Sozialorientierte Stadtentwicklung“ („Häußermann-Gutachten“). Auf einer Karte, die aufgrund der eingezeichneten Umrisse von Gebieten auch „Kartoffelplan“ genannt wurde, wurden auf der Basis der sozialräumlichen Analyse 24 Gebiete mit problematischer Entwicklung umrissen: vier Großwohnsiedlungen am östlichen Stadtrand, zehn Siedlungen und Wohnkomplexe des sozialen Wohnungsbaus im Westen, sechs innerstädtische „problembehaftete“ Gebiete im ehemaligen Westteil und vier „Verdachtsgebiete“ im ehemaligen Ostteil der Stadt (vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie Berlin 1998b: 70). Diese Karte war Grundlage für ein Gespräch zwischen Vertretern der damaligen Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Um-

welt sowie für Bauen und Wohnen, den Bezirksbürgermeistern und den Gutachtern. Bei diesem Termin wurden die Ergebnisse der Sozialraumanalyse präsentiert und gemeinsam die Fördergebiete konkretisiert. So wurden 15 „Gebiete mit besonderem Entwicklungsbedarf“ festgelegt, in denen „als Pilotvorhaben schrittweise ein integriertes Stadtteilverfahren – Quartiersmanagement – eingeführt“ werden sollte (vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin 1999c: 31).⁹ Die Teilnahme an diesem Termin war nicht verpflichtend, nicht alle Bezirke nahmen diese Gelegenheit wahr. Nicht vertreten war zum Beispiel der Bezirk Hellersdorf, in dem auch kein QM-Gebiet ausgewiesen wurde.

Abbildung 8: Auswahl der „Soziale Stadt“-Quartiere in Berlin: der „Kartoffelplan“



(Quelle: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie Berlin 1998b: 70)

Die Verfahren der Gebietsauswahl, so möchte ich hier festhalten, waren in allen Fällen ein Prozess, in dem verschiedene Abteilungen der Senatsverwaltungen für Wirtschaft (URBAN I) bzw. für Stadtentwicklung

⁹ Vier Gebiete waren zudem förmlich festgelegte Sanierungsgebiete. 2001 wurden zwei weitere Gebiete aufgenommen, so dass in der Pilotphase insgesamt 17 Quartiere gefördert wurden.

(URBAN II, Soziale Stadt) in Absprache mit weiteren Verwaltungsteilen auf Landes- und Bezirksebene, an den Förderkriterien von Bund und Europäischer Kommission zu orientieren hatten. Diese Vorgaben ließen einen Ermessensspielraum, den die Planer mit einer eigenen Problemanalyse füllten. Mit dem „Kartoffelplan“ und in der Folge mit dem Stadtraum-Monitoring hat die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung ein Instrument geschaffen, das in einer Kombination aus quantitativen und qualitativen Informationen für dieses Verfahren eine wesentliche Entscheidungsgrundlage darstellt.

Die Quartiersmanager

Die Umsetzung der sozialen Stadtpolitik erfordert einen Akteur, der zwischen dem „Quartier“ und der „Politik“, zwischen dem „gelebten Raum“ der im Quartier lebenden und arbeitenden Menschen und dem „abstrakten“ Raum der Verwaltung (vgl. Lefebvre 2001, Gottdiener 1997), zwischen „Lebenswelt“ und „Systemwelt“ (vgl. Habermas 1997, Healey 1997) vermittelt. Ihm kommt die Rolle eines „Intermediären“ zu, einer „Brückeninstanz“, die „zwischen verschiedenen Welten Verbindungen herstellen“ soll (Grimm 2004: 48, auch: Selle 1991, Evers 1990). Er steht für die Verkopplung der für die Politik typischen Kombination einer „top-down“- und einer „bottom-up“-Perspektive. Die Konkretisierung dieser Funktion fällt je nach Programm und Gebiet sehr unterschiedlich aus. Die Sozialwissenschaftlerin Gaby Grimm hat für die Politik in Deutschland verschiedene Formen festgestellt, wie etwa die Beauftragung eines externen Planungs- oder Beratungsbüros durch die Kommune, die Einrichtung einer speziellen Einheit innerhalb der Verwaltung (z.B. das „Essener Modell“), die Auslagerung dieser Aufgabe aus der Verwaltung und Gründung einer „Entwicklungsagentur“ (z.B. in Duisburg), die Übertragung dieser Aufgabe auf einen Stadtteilverein oder eine arbeitsteilige Organisation der Vermittlung bei verschiedenen Einrichtungen (vgl. Grimm 2004: 132f).

In Berlin wurden im Falle von URBAN I und II sowie für die Quartiersmanagement-Gebiete von der jeweils zuständigen Senatsverwaltung in Absprache mit den Bezirken private Dienstleister mit der Wahrnehmung dieser Funktion beauftragt. Als Bezeichnung hat sich der Begriff des „Quartiersmanagers“ durchgesetzt. Den Quartiersmanagern wurde innerhalb der Verwaltung eine Steuerungsstruktur zur horizontalen wie vertikalen Koordination der Abteilungen und Ämter an die Seite gestellt. Im Folgenden zeige ich, wie die Funktion des „Quartiersmanagers“ in

Berlin interpretiert wird und auf welchem Wege die Quartiere zu ihren Managern gekommen sind.

URBAN I

Mit der Umsetzung des Programms URBAN I wurde die „Beratungs- und Servicegesellschaft Umwelt“ (B.&S.U.) beauftragt, die schon an der Erstellung des operationellen Programms beteiligt gewesen war. Das Unternehmen genoss bei der Senatsverwaltung für Wirtschaft und bei der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Vertrauen, da es schon seit 1988 für sie die Abwicklung der Umweltprogramme im Rahmen der Strukturfonds übernommen hatte. Die zentralen Akteure der Stadterneuerung, die Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr (SenBWV) und die im Programmgebiet tätige Gesellschaft für behutsame Stadterneuerung S.T.E.R.N. konnten sich in den Verhandlungen hingegen nicht durchsetzen (vgl. Halpern/Güntner 2006). Sie waren auch nicht an der Programmsteuerung beteiligt. Mitglieder des eingesetzten Koordinierungsgremiums waren die Senatsverwaltungen für Wirtschaft und Betriebe (SenWi), für Arbeit (SenArbeit), für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie (SenSUT), für Gesundheit (SenGesundheit), für Inneres (SenInneres), für Schule, Jugend und Sport (SenSchule), die Ausländerbeauftragten auf Senats- und bezirklicher Ebene, Vertreter der involvierten Bezirksämter sowie die B&SU (vgl. Paulus 2000: 206).¹⁰ SenBWV und S.T.E.R.N. waren aber mit der Durchführung einiger Projekte betraut.

URBAN II

Zwischen der Umsetzung der Gemeinschaftsinitiativen URBAN I und URBAN II bestehen einige Unterschiede, die sowohl in einer veränderten Struktur der GI selbst als auch in einer veränderten Situation in Berlin begründet sind. Die für das organisatorische Arrangement der Implementation zentrale Änderung liegt in der Zusammenlegung der Senatsverwaltungen für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie (SenSUT) sowie für Bauen, Wohnen und Verkehr (SenBWV) zur Senatsverwaltung für Stadtentwicklung im Dezember 1999, innerhalb derer die inhaltliche Gestaltung der Gemeinschaftsinitiative beim neu eingerichteten Referat IV B „Soziale Stadt“ angesiedelt wurde.¹¹

10 Zur Beratung bei der Abwicklung der ESF-Projekte wurde von SenArbeit die European Consulting Group (ECG) eingesetzt.

11 Als Verwaltungsbehörde fungiert die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen (SenWiArbFrau). Sie ist Kontaktstelle zum Bund und

Auch für die Umsetzung der GI URBAN II vor Ort wurde ein intermediärer Träger eingesetzt. Bei der Auswahl entschied sich das Referat für die Arbeitsgemeinschaft Wohnstatt & Machleidt, die schon für die Koordination der Sanierungsgebiete im Programmgebiet zuständig gewesen war und somit über ausgewiesene und gefestigte Kenntnisse der sozialen, baulichen und Akteursstruktur im Gebiet verfügte. War im Falle von URBAN I die Wahl also gegen Vor-Ort-Kenntnis und Erfahrung in der Stadterneuerung zugunsten von Kenntnisse in der Europäischen Strukturpolitik gefallen, lag hier die Priorität anders. Diese Entscheidung ist in einem engen Zusammenhang mit einer veränderten Interpretation der GI seitens der Senatsverwaltung zu sehen: Über die Angliederung im Referat „Soziale Stadt“ wurde URBAN II trotz aller fördertechnischer Unterschiede informell auch als „unser 18. QM-Gebiet“ bezeichnet und die konzeptionelle Nähe zu diesen integrierten Stadtteilverfahren unterstrichen. Nicht zu unterschätzen sind auch die zwischenzeitlich gemachten Erfahrungen mit der Implementationsstruktur der ersten GI, bei der sich der Kompetenzstreit zwischen dem lokalen Stadterneuerungsregime (S.T.E.R.N., Bezirk, SenBWV) und dem Programm-Management als ein ernsthaftes Hindernis für eine sinnvolle Programmstrategie erwiesen hatte (vgl. Halpern/Güntner 2006). Ähnlich wie die Quartiersmanagement-Teams im Programm „Soziale Stadt“ und auch schon die B.&S.U. im URBAN I-Gebiet ist das von Wohnstatt & Machleidt geleitete Vor-Ort-Büro Ansprechpartner für alle Akteure – insbesondere auch für alle Bürger – und versucht, zwischen den verschiedenen Beteiligten zu vermitteln. Es ist eingebettet in eine komplexe Steuerungsstruktur verschiedener Vorbereitungs-, Prüf-, Entscheidungs- und Kontrollgremien (vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin 2002):

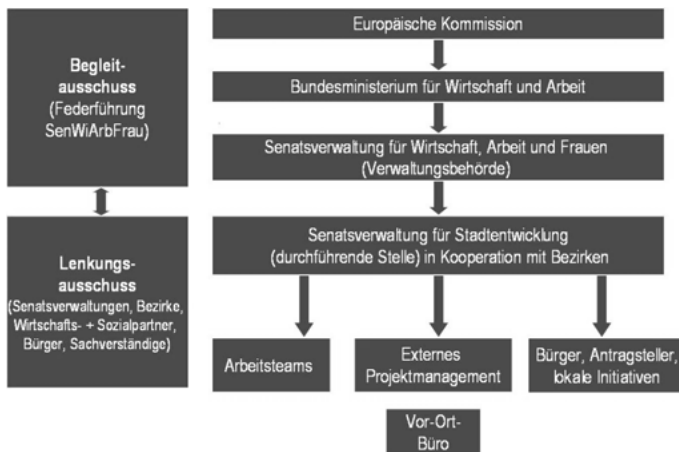
- Die *Koordinierungsrunde* ermöglicht die Abstimmung zwischen den Koordinatoren der vier wichtigsten Verwaltungen (Bezirksamt Lichtenberg, Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie) und dem externen Management.
- Für jeden der drei Handlungsschwerpunkte (arbeitsmarktliche und wirtschaftliche Barrieren überwinden; stadträumliche und ökologische Barrieren überwinden; soziale, ethnische, kulturelle und kommunikative Barrieren überwinden) wurde ein *Arbeitsteam* eingesetzt. Diese Teams bereiten Projektentscheidungen inhaltlich vor und begleiten die Projektrealisierung. Je nach Schwerpunkt nehmen daran

zur EU, entscheidet über die Förderfähigkeit von Ausgaben und kontrolliert die ordnungsgemäße Abwicklung des Programms.

Vertreter der Senatsverwaltungen und Bezirksamter, Projektträger und Bürgervertreter teil.

- Der *Lenkungsausschuss* ist das eigentliche Entscheidungsgremium. Hier sind die relevanten Senatsverwaltungen (Wirtschaft, Arbeit, Bildung, Stadtentwicklung), die beiden Bezirke, Bürgervertreter aus den vier Teilräumen des Programmgebiets, Wirtschafts- und Sozialpartner (u.a. Industrie- und Handelskammer, Handwerkskammer, Arbeitsamt bzw. später das Job-Center, lokale Gewerbetreibende, Servicegesellschaften) sowie Vertreter lokaler Initiativen, Kultur- und Umweltverbände vertreten. In diesem Gremium wird darüber entschieden, welche Projekte im Rahmen von URBAN II gefördert werden, der Programmfortschritt wird überwacht und Fragen zur Durchführung des Gesamtprogramms werden erörtert und entschieden.¹²
- Der *Begleitausschuss* kontrolliert und beobachtet die Programmdurchführung. Hier sind neben den Bezirks- und Senatsverwaltungen das zuständige Bundesministerium, die Europäische Kommission und die für Chancengleichheit und Umweltschutz zuständigen Behörden vertreten.

Abbildung 9: Organisationsstruktur zur Umsetzung von URBAN II in Berlin



(Quelle: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin Referat IV B)

12 Um einen zügigen Beginn der Umsetzung zu gewährleisten, trat der Lenkungsausschuss schon am 30.5.2001, also bereits vor der Programmgenehmigung, zu seiner konstituierenden Sitzung zusammen.

Soziale Stadt

Die Steuerungsstruktur des Berliner Landesprogramms zur „Sozialorientierten Stadtentwicklung“ sieht auf gesamtstädtischer Ebene eine ressortübergreifende Steuerungsrunde auf Staatssekretärebene vor. Die vertikale Koordination zwischen Senat und Bezirken wird über Verwaltungsvereinbarungen sichergestellt. Die inhaltliche Zuständigkeit für die Durchführung der integrierten Stadtteilverfahren wurde zunächst zwischen den zwei Senatsverwaltungen für Stadtentwicklung, Umwelt und Technik (SenSUT) und für Bauen, Wohnen und Verkehr (SenBWV) aufgeteilt. Die Bauverwaltung, die für Maßnahmen der Stadterneuerung zuständig war, erhielt die Zuständigkeit für die Gebiete, in denen schon städtebauliche Maßnahmen durchgeführt wurden (10 Gebiete). Dort wurde Quartiersmanagement als Ergänzung zu den laufenden Maßnahmen der Stadterneuerung angesehen. In den anderen fünf Quartieren, die zunächst von SenSUT betreut wurden, sollte das neu einzurichtende Quartiersmanagement eine „Initialzündung“ bewirken (vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin 1999c: 31). Für die Durchführung wurden „Quartiersbeauftragte/Quartiersmanager“ eingesetzt. Bei der Auftragsvergabe galt folgender Grundsatz:

„Bei der Auswahl der Beauftragten sind die im Quartier im inhaltlichen Zusammenhang bereits tätigen Initiativen, Gesellschaften oder Vereinigungen besonders zu berücksichtigen, soweit sie ihre Eignung zur Steuerung und Durchführung integrierter Stadtteilverfahren – Quartiersmanagement – nachweisen können“ (ebd.: 33).

Für die fünf Gebiete, in denen noch kein Verfahren bestand, wurde zudem darauf Wert gelegt, dass sich mehrere Träger in Arbeitsgemeinschaften zusammenschlossen, um ein gegenseitiges Blockieren zu verhindern und eine produktive Konkurrenzsituation zu schaffen. Allgemein galten Fähigkeiten und Kenntnisse in folgenden Bereichen als relevant:

- „Management, Moderation und Vernetzung“;
- „Ausbildungs- Qualifizierungs- und arbeitsmarktpolitische Programme“;
- „Fundraising, neue Finanzierungsprogramme, Antragserstellung“;
- „soziale Kompetenzen bezüglich besonderer Klientele (Jugend, Ausländer, Initiativen und Projektelandschaft)“;
- „kleinteilige Gewerbe- und Wirtschaftsberatung“ (Abgeordnetenhaus von Berlin 2001: 3).

In der öffentlichen Ausschreibung wurden drei Arbeitsbereiche für das Quartiersmanagement angeführt: Stadtteilkoordination, Organisation der Bewohneraktivierung und Projektinitiierung. Diese drei Leistungsbereiche wurden jeweils noch präzisiert, wie die folgende Übersicht zeigt:

Abbildung 10: Leistungskatalog Quartiersmanagement gemäß Ausschreibung für die Gebiete Sparrplatz und Wrangelkiez vom 4.11.1998

Stadtteilkoordination:

- Aufbau einer örtlichen Öffentlichkeitsarbeit;
- Bereitstellen und Verbreiten von Informationen über die zukünftige Arbeit im Gebiet;
- Sammeln der Informationen über alle geplanten Vorhaben, die zur Entwicklung im Gebiet beitragen können;
- Vernetzen der unterschiedlichen Interessengruppen vor Ort unter der Zielstellung eines gemeinsam zu entwickelnden Quartierskonzeptes;
- Initiierung und Aufbau von projektbezogenen oder dauerhaften Kooperationen zwischen Institutionen, Initiativen, Unternehmen und anderen lokalen Akteuren/Experten;
- Beteiligung aller im Stadtteil tätigen bezirklichen und fachbehördlichen Dienststellen sowie der beteiligten Träger öffentlicher Belange und Mitwirkung bei stadtteilbezogenen Aktivitäten dieser Stellen (kontinuierliche Zusammenarbeit);
- Einrichtung bzw. Nutzung einer vorhandenen Kontaktstelle im Gebiet, in der der Auftragnehmer für Bewohner erreichbar und ansprechbar ist.

Organisation der Bewohneraktivierung:

- Erarbeiten einer geeigneten Form der Bewohneraktivierung;
- Entwickeln einer gebietsspezifischen angemessenen Organisationsform für die Trägerschaft der Bewohnerbeteiligung;
- Unterstützung für Bewohnervertretungen, -aktivitäten und -initiativen;
- Anleitung und Unterstützung von Projektträgern (Bewohnerinitiativen u.ä.) beim Aufbau projektbezogener kooperativer Beteiligung;
- Aktivierung und Einbindung der kleingewerblichen Potentiale.

Projektinitiierung:

- Bündeln der vor Ort geäußerten Projekt-Ideen;
- Befähigung der Projektinitiatoren zur Konzeptformulierung;
- Moderation des Projektentwicklungsprozesses;
- Hilfestellung bei der Entwicklung von Projekten zur sozialen, ökonomischen und baulichen Stabilisierung des Quartiers unter zwingender Berücksichtigung der Kriterien mehrdimensional/ ressortübergreifend, quartiersbezogen, beschäftigungswirksam;
- Akquisition von Mitteln aus dem öffentlichen und privaten Sektor;
- Unterstützung bei der Umsetzung (Begleitung) der Projekte;
- Bereitstellen von Informationen, die Kommunikation zwischen den Aktiven

(Quelle: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie Berlin 1998c)

Die Ausschreibung und Auftragsvergabe erfolgte nach Festlegung der Gebiete ab Herbst 1998. Die Bewerber sollten mit ihren Unterlagen „Leitvorstellungen für das Gebiet“, eine „Strategie der Quartiersentwicklung“ und ein „Konzept für ein prozesshaftes Quartiersmanagement“ einreichen (vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie Berlin 1998c). Im Durchschnitt bewarben sich etwa 10 Unternehmen pro Gebiet, zu den Bewerbern zählten Architektur- und Planungsbüros ebenso wie Stadtteilvereine und -initiativen, Wohnungsbauunternehmen und Anbieter aus dem Bereich sozialer Dienstleistungen.¹³ Die Auswahl wurde von einem Gremium aus Vertretern der beiden beteiligten Senatsverwaltungen und des jeweiligen Bezirks gemeinsam vorgenommen, die nicht nur die Unternehmensprofile sondern auch die für die Aufgabe vorgesehenen Mitarbeiter in Vorstellungsgesprächen bewerteten.¹⁴

Die Einsetzung der Quartiersmanager begann dann schrittweise ab Januar 1999 (vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin 2001). Die Teams setzten sich jeweils aus einem bezirklichen Koordinator, einem Gebietsbetreuer der Senatsverwaltung und Mitarbeitern des jeweils beauftragten Unternehmens zusammen. Den Auftakt machten die Rollbergsiedlung in Neukölln und das Gebiet Kottbusser Tor (Zentrum Kreuzberg und Wassertorplatz) in Kreuzberg. In beiden Fällen war eine frühe Finanzierung schon vor dem Senatsbeschluss durch vorhandene Landesmittel aus dem Programm für Wohnumfeldmaßnahmen (Großsiedlungen West) möglich.

13 Mit Ausnahme der Stiftung SPI, die in vier Gebieten einen Teil des Quartiersmanagements stellt, sind alle ausgewählten Büros privatrechtlich organisiert (vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin 2002).

14 Grundlage für diese Ausführungen ist ein Gespräch mit der ehemaligen Leiterin des Referats IV B „Soziale Stadt“ in der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung am 25.8.2004.

Tabelle 7: Übersicht über die QM betreuenden Organisationen bis zum Ende der Pilotphase (Stand November 2003)

Bezirk ¹⁵	Gebiet	Organisation	Zuständige Senatsverwaltung (bis 2001)	Form der Beauftragung
Köpenick	Oberschöne-weide	Arbeitsgemeinschaft Oberschöne-weide (Stattbau – Stadtentwicklungsgesellschaft mbH (Sanierungsträger) und Argus – Arbeitsgruppe Gemeinwesenarbeit und Stadtteilplanung GmbH (Sozialplanungsbüro)	SenBWV	Erweiterung eines bestehenden Vertrags
Wedding	Sparrplatz	Stiftung SPI – Sozialpädagogisches Institut (Sanierungsträger), Mutscheller und Partner MPR (Unternehmensberatung) und Kommunales Forum Wedding e.V. (Nachbarschafts- und Stadtteilverein)	SenSUT	Öffentliche Ausschreibung
Kreuzberg	Zentrum Kreuzberg/ Wasser-torplatz	Stiftung SPI und MPR	SenBWV	Öffentliche Ausschreibung, zunächst im Rahmen des Großsiedlungsprogramms
Kreuzberg	Wrangelkiez	1999: Kirchbauhof gGmbH (Beschäftigungs- und Qualifizierungsträger) und Urbanistica (Planungsbüro); 2000: Kirchbauhof; 10/2000 – 09/2001: Knieper + Partner – Büro für Stadtplanung und Projektsteuerung (Pla-	SenSUT	zweimal öffentliche Ausschreibung, dann direkte Vergabe

¹⁵ Hier beziehe ich mich auf die alte Bezirkseinteilung vor der Bezirksreform 2001.

		nungsbüro); ab 2002: ASUM – Arbeitsgruppe für Sozialplanung und Mieterberatung GmbH (Sozialplanungsbüro)		
Friedrichshain	Boxhagener Platz	Arbeitsgemeinschaft aus ASUM GmbH, Kairos (Organisationsberatung) und BWP – Büro für Wirtschafts- und Projektberatung (Wirtschaftsberatung); im Laufe des Verfahrens Zusammenschluss der Partner zur BIS Stadtteilmanagement GmbH	SenSUT	Öffentliche Ausschreibung
Marzahn	Marzahn Nord-West	UrbanPlan – Gesellschaft für Projektsteuerung, Städtebau, Strukturplanung und Forschung mbH (Stadt- und Sozialplanungsbüro)	SenBWV	Erweiterung eines bestehenden Vertrags im Rahmen der Großsiedlungserneuerung
Neukölln	Reuterplatz	2002: Humanistischer Verband e.V., seit 2003: BSG – Brandenburgische Stadterneuerungsgesellschaft GmbH	SenStadt (Ausschreibung 2002)	Öffentliche Ausschreibung
Neukölln	Rollbergsiedlung	1999- 2001: Weeber + Partner – Institut für Stadtplanung und Sozialforschung; ab 2002: Humanistischer Verband e.V.	SenBWV	Öffentliche Ausschreibung, zunächst im Rahmen des Großsiedlungsprogramms
Neukölln	Schillerpromenade	BSG – Brandenburgische Stadterneuerungsgesellschaft GmbH (Sanierungsbeauftragter)	SenSUT	Öffentliche Ausschreibung

Neukölln	Sonnenallee	Weeber & Partner	SenBWV	Öffentliche Ausschreibung, zunächst im Rahmen des Großsiedlungsprogramms
Prenzlauer Berg	Falkplatz	S.T.E.R.N. – Gesellschaft der behutsamen Stadterneuerung mbH (Sanierungsträger)	SenBWV	Erweiterung eines bestehenden Vertrags
Prenzlauer Berg	Helmholtzplatz	S.T.E.R.N. GmbH	SenBWV	Erweiterung eines bestehenden Vertrags
Tiergarten	Beusselkiez	S.T.E.R.N. GmbH	SenBWV	Erweiterung eines bestehenden Vertrags
Tiergarten	Magdeburger Platz	Stadtteilverein Tiergarten e.V. (Nachbarschafts- und Stadtteilverein)	SenSUT	Öffentliche Ausschreibung
Wedding	Soldiner Str./Wollankstr.	L.I.S.T. – Lösungen im Stadtteil GmbH (Sanierungsträger)	SenBWV	öffentliche Ausschreibung
Wedding	Reinickendorfer Str./Pankstr.	L.I.S.T. GmbH	SenStadt (Ausschreibung 2002)	Öffentliche Ausschreibung
Schöneberg	Bülowstr./Schöneberger Norden	Arbeitsgemeinschaft AG SPAS – Arbeitsgemeinschaft Sozialplanung und angewandte Stadtforschung e.V. (Mieterberatung), Stiftung SPI, MPR	SenBWV	öffentliche Ausschreibung, zunächst im Rahmen des Großsiedlungsprogramms

(Quellen: Abgeordnetenhaus Berlin 2002; Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie Berlin Referat II C 1998, Fritsche 2003: 39, eigene Erhebung)

Organisationsstruktur der Quartiersmanagement-Teams

Die mit dem Quartiersmanagement (QM) beauftragten Büros nahmen ihre Aufgaben nicht gänzlich eigenständig wahr, sondern sie wurden in – von Quartier zu Quartier unterschiedliche – Steuerungsstrukturen eingebunden. Jeweils ein Mitarbeiter der zuständigen Senatsverwaltung und des Bezirksamts zählte zum QM-Team und auf Bezirksebene wurde in der Regel eine Lenkungsgruppe eingerichtet, in der entscheidungsbefugte Vertreter der Fachabteilungen zusammenkamen (vgl. Empirica 2001: 13). Die Mitarbeiter der QM-Teams teilten formal die Verantwortung für die einzelnen vertraglich festgelegten Tätigkeitsbereiche Stadtteilkoordination, Bewohnerbeteiligung und Projektinitiierung unter sich auf, wenngleich in der täglichen Arbeit Überschneidungen üblich waren. In den Gebieten, in denen schon Verfahren der Stadterneuerung installiert waren, wurde das Quartiersmanagement in die vorhandenen Strukturen eingebunden. Einige Beispiele mögen die Breite der möglichen organisatorischen Arrangements andeuten.

Im Bezirk Marzahn etwa existierte bereits seit 1991 die im Rahmen des Bundesprogramms für Experimentellen Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt) geförderte „Plattform Marzahn“ – ein Modellprojekt bestehend aus einem Diskussionsforum, planungsvorbereitenden Beteiligungsmaßnahmen und Begleitforschung (Sandner 1998: 21). Mit dem Quartiersmanagement Marzahn NordWest wurde dasselbe Büro (UrbanPlan) beauftragt, das auch die Geschäftsstelle für die „Plattform Marzahn“ unterhielt. Das QM wurde von der Geschäftsführerin als „Tochterunternehmen“ der Plattform wahrgenommen und auch so bezeichnet (Cremer 2000: o.S.). Dieser Zusammenhang wurde seitens der Senatsverwaltung ähnlich kommuniziert. Auf der bundesweiten „Starterkonferenz“ zum Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ etwa wurde von der zuständigen Referatsleiterin die Organisationsstruktur als beispielhaft für den Berliner Quartiersmanagement-Ansatz vorgestellt (vgl. Schümer-Strucksberg 2000: 163f). Die Referatsleiterin war in den 1990er Jahren für die integrierte Entwicklung von Großwohnsiedlungen zuständig und hatte nach Marzahn einen „besonders guten Draht“ – sie hatte die dortige Kooperationsstruktur mit aufgebaut.¹⁶ In den Steuerungs- und Lenkungs-

16 Der Begriff wurde sowohl von einer ehemaligen Quartiersmanagerin in Marzahn in einem Interview benutzt (am 5.11.2004) sowie von der ehemaligen Leiterin des Referats IV B „Soziale Stadt“ in der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung selbst, in einem Gespräch am 25.8.2004.

runden der beiden Verfahren waren auch im Wesentlichen dieselben Personen vertreten.¹⁷

Im Bezirk Wedding wurden die Quartiersmanagement-Teams in die Lokale Partnerschaft Wedding eingebunden. Der Wedding ist der (West) Berliner Bezirk mit den „reichsten und ältesten Erfahrungen mit der Stadterneuerung“ (vgl. Bodenschatz 1992: 2). Über die Jahrzehnte ist in den verschiedenen Vierteln des Bezirks aus zahlreichen Selbsthilfegruppen, Forschungsprojekten, Bürgerinitiativen, Beratungsstellen etc. eine Kultur der „Planung von unten“ entstanden, die 1988/89 in der Gründung des „Kommunalen Forums Wedding“ mündete (vgl. Rennert 1992, 1990).¹⁸ 1997 wurde als Zusammenschluss der im Bezirk tätigen Organisationen die Lokale Partnerschaft Wedding ins Leben gerufen. Die Quartiersmanagement-Teams im Bezirk wurden in dieses Forum über die Teilnahme in der Lenkungsgruppe oder über die teilweise Personalunion in den Organisationen eingebunden. Das Kommunale Forum Wedding übernahm im Fördergebiet Sparrplatz gemeinsam mit der Stiftung SPI die Trägerschaft des QM. Mit dem Quartiersmanagement für die Soldiner Straße wurde der Träger „Lösungen im Stadtteil“ L.I.S.T. beauftragt, der – über seinen Mutterverein Zukunft Bauen e.V. – ebenfalls seine Wurzeln in der lokalen alternativen Szene hat (vgl. Eick/Grell 1996).

In Schöneberg existierte seit Januar 1998 der Präventionsrat Schöneberger Norden, ein von der Bezirksbürgermeisterin ins Leben gerufenes Gremium aus verschiedenen öffentlichen und privaten Akteuren mit dem Ziel, den Schöneberger Norden durch intensivere Zusammenarbeit „attraktiver zu machen“ (vgl. Quartiersmanagement Schöneberger Norden 1999: 1). Das Quartiersmanagement-Team sieht sich als Ergebnis und Teil der Arbeit des Präventionsrates und ist, unter anderem über das Engagement der Bezirksbürgermeisterin, eng in dessen Arbeit eingebunden – und vice versa.

In der Rollbergsiedlung in Neukölln war die Wohnungsgesellschaft Stadt und Land wesentlich an der Konzipierung des Verfahrens beteiligt und stellte in den ersten Jahren auch das Quartiersmanagement. Sie gab die Trägerschaft allerdings auf, weil sie den breiten strategischen Ansatz nicht mit den Unternehmensinteressen in Übereinstimmung bringen konnte.¹⁹

17 Gespräch mit einer ehemaligen Quartiersmanagerin in Marzahn am 5.11.2004.

18 Vorbild für das Kommunale Forum Wedding war der Anfang der 1980er Jahre in London erprobte „Popular Planning“-Ansatz (vgl. Rennert 1992).

19 Gespräch mit der ehemaligen Leiterin des Referats IV B „Soziale Stadt“ in der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung am 25.8.2004.

Im Bezirk Friedrichshain war das Quartiersmanagement am Boxhagener Platz hingegen in keine derartige lokale Struktur eingebunden. Beauftragt wurde eine Arbeitsgemeinschaft, die sich aus dem Büro für Wirtschafts- und Projektberatung (BWP), der Organisationsberatung KAIROS und dem Sozialplanungsbüro ASUM GmbH zusammensetzte. Zwar verfügten alle drei Unternehmen über Erfahrung im Gebiet, so war etwa der Geschäftsführer der BWP zuvor im Bezirk Stadtrat für Wirtschaft gewesen, dennoch wurde ihnen von vielen der rund 60 lokalen Initiativen in der Anfangsphase mit großem Misstrauen und Missmut begegnet, die sich entweder auch um das QM beworben, aber den Zuschlag nicht erhalten hatten, oder von der Sparpolitik des Senats betroffen waren (vgl. u.a. Born 2001, Sustr 2001).²⁰ Zwei entschiedene Gegner des QM waren der Erwerbslosenverein „Hängematten“ und der Mieterladen (vgl. Sethmann 2000). Der Konflikt kulminierte am 14. Mai 2001 in einer symbolischen Besetzung der Räume des QM durch Aktivistinnen und Freunde der „Hängematten“ unter dem Motto „Rettet das Quartier vor seinen Managern“, bei der sie in dem Büro Müllsäcke mit am Platz gesammeltem Abfall entleerten (vgl. Hängematten e.V. 2001).²¹

Als konfliktvoll zeigte sich auch der Beginn des Quartiersmanagement – Verfahrens im Wrangelkiez in Kreuzberg. Vor dem Hintergrund der Vielzahl der hier etablierten organisierten oder spontanen Interessensgruppen, die sich medienwirksam bekämpften, desavouierten oder strategisch stützten, wurde hier mehrere Male in den ersten Jahren der Träger gewechselt. Nachdem sich die Träger urbanistica und Kirchbauhof in der Ausschreibung durchgesetzt hatten, wurde urbanistica schon nach einem halben Jahr der Vertrag wegen „Reibereien“ gekündigt. Im Frühjahr 2000 wurde dann der Vertrag mit dem verbleibenden Träger Kirchbauhof beendet unter dem mediengeleiteten Vorwurf, Vorschläge aus der Bevölkerung, die im Rahmen eines Bürgergutachtens geäußert worden waren, zu ignorieren (vgl. Kopietz 2000). Das in der Folge beauftragte Büro „Knieper + Partner“ hielt sich nur ein Jahr, seit 2002 ist die ASUM GmbH Trägerin des Verfahrens, die auch am Boxhagener

20 Verschiedene Initiativen taten sich zu einer „AG Kiezentwicklung“ zusammen (vgl. den Hinweis bei Speidel 2002: 146).

21 Die Kritik der lokalen Gruppen bezog sich insbesondere auf ein intransparentes Vorgehen bei Beteiligungsverfahren und Mittelvergabe: „Die von den Managern angestrebten Veränderungen haben das Ziel, unter dem Vorwand Bürgerinnen in Entscheidungs- und Planungsprozesse einzubinden, vor allem Bürgerinnen zu entmündigen. Die Definitionsmacht, was dreckig, sozial abweichend, aggressiv ist, bleibt allein bei den Managerinnen“ (vgl. Hängematten e.V. 2001: o.S.).

Platz tätig ist. Dabei wurden einige der Mitarbeiter von Knieper + Partner übernommen.

Die verschiedenen Formen der Einbettung und Verankerung der Quartiersmanagement-Systeme unterstreichen einen prekären Aspekt der sozialen Stadtpolitik: Ihre Ausgestaltung, die Austarierung zwischen „bottom-up“ und „top down“ ist nicht zuletzt entscheidend abhängig von den kommunikativen Fähigkeiten und vor allem der politischen Haltung der ausführenden Akteure, sowohl der beauftragenden Verwaltungen wie auch (und insbesondere) der beauftragten intermediären Organisationen. Diesen Akteuren und ihren Interpretationsleistungen kommt eine zentrale Rolle im Policy-Making der sozialen Stadtpolitik zu. Dabei macht es einen gehörigen Unterschied, ob das Quartiersmanagement mit einem (ehemaligen) Geschäftsführer einer Grundstücksentwicklungsgesellschaft besetzt ist, wie am Boxhagener Platz (vgl. Sustr 2001), mit gestandenen Gemeinwesenarbeitern oder mit gerade frisch diplomierten Studienabgängern.

Die oben zitierte Maßgabe, „die im Quartier im inhaltlichen Zusammenhang bereits tätigen Initiativen, Gesellschaften oder Vereinigungen besonders zu berücksichtigen“ ist bei den Auftraggebern somit unterschiedlich beantwortet worden. Angesichts des Spielraums der Quartiersmanager war entscheidend für die Ausrichtung der Entwicklungsstrategie und für die Setzung von Prioritäten das „Ankommen“ der Manager in den Quartieren, ihre ersten Schritte auf dem Weg zu einem integrierten Handlungskonzept. Wie dieser Weg in einzelnen Quartieren beschritten worden ist, wird im Folgenden im Zusammenhang mit der Formulierung der integrierten Handlungskonzepte behandelt.

Die integrierten Handlungskonzepte

Das Herzstück der sozialen Stadtpolitik bildet ihr „integrierter Ansatz“, der Versuch, angesichts der Mehrdimensionalität der Problemlagen umfassend öffentliche (Gemeinschaftsmittel, staatliche und kommunale Förderung) und private Ressourcen zu einer „joined up action“ zusammenzubringen. So fordert die Europäische Kommission in ihren Leitlinien für die Erstellung der Operationellen Programme im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative URBAN I:

„Städtische Probleme sollten mit einem integrierten Konzept angegangen werden: Förderung von Unternehmensgründungen, Verbesserung von Infrastrukturen und physischer Umgebung, Angebot von bedarfsgerechten Fortbildungs-

möglichkeiten, Maßnahmen zur Gewährleistung der Chancengleichheit und soziale Einrichtungen“ (Europäische Kommission 1994: 6).

In der darauf folgenden Förderperiode wird für die GI URBAN II ein „kreatives Konzept für Stadtmanagement und nachhaltigen Wandel“ gefordert, eine „lokale Partnerschaft“ sowie die „Entwicklung eines integrierten Ansatzes, gegebenenfalls einschließlich der Förderung interinstitutioneller Partnerschaften“ (Europäische Kommission 2000: 4ff). Ähnlich liest sich auch die Formulierung in der Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern zum Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“. In der Präambel wird das Ziel fixiert, „investive und nichtinvestive Maßnahmen mit dem Schwerpunkt der städtebaulichen Erneuerung ‚aus einer Hand‘ zu kombinieren und zu integrieren“ (VV Städtebauförderung 1999: Präambel Abs. II). Im Leitfaden der ARGEBAU wird explizit die Erstellung von „integrierten Handlungskonzepten“ gefordert. Dort heißt es:

„Die integrierten Handlungskonzepte sollen eine offene Rahmenplanung beinhalten, die in erster Linie von den örtlichen Akteuren – den Bewohnern, den Gewerbetreibenden, den Grundeigentümern, den örtlichen Institutionen – während des Stadtentwicklungsprozesses mit möglichst viel Eigeninitiative auszufüllen ist“ (ARGEBAU 2000: 304).

Grundlage für die Zusammenführung von Maßnahmebereichen, Akteuren und Ressourcen sind somit in allen hier betrachteten Programmen der sozialen Stadtpolitik integrierte Handlungskonzepte. In diesen Konzepten werden die wesentlichen Handlungsfelder für die Quartiersentwicklung festgelegt und mit Maßnahmen unteretzt. Wenngleich diese Konzepte für alle Varianten der Politik zentral sind, so unterscheiden sich ihr Stellenwert, ihre konkrete Gestalt und vor allem das Verfahren ihrer Formulierung doch erheblich. Im Fall der GI URBAN I und URBAN II sind dies die „Operationellen Programme“, die vor Beginn der Verfahren erstellt wurden und – dem Prinzip der Programmierung gemäß – indikativ die zu bearbeitenden Handlungsschwerpunkte und Maßnahmen festlegen. Sie beziehen sich explizit und ausschließlich auf den Einsatz der Fördermittel. In den Berliner „Soziale Stadt“-Gebieten hingegen wurden die Konzepte erst im laufenden Verfahren formuliert und ihr Stellenwert wird von den einzelnen Quartiersmanagern sehr unterschiedlich eingeschätzt. In einem bundesweiten Überblick wurde beobachtet, dass nach drei Jahren Laufzeit „zwischen zugeschriebener und tatsächlicher Bedeutung von Integrierten Handlungskonzepten für die

Umsetzungspraxis der Sozialen Stadt durchaus noch Lücken klaffen“ (Becker/Böhme/Meyer 2003: 95).²²

Wie aber gingen die Autoren der Konzepte deren Formulierung im einzelnen Fall an? Der folgende ausschnittthafte Blick auf verschiedene Verfahren, wie sie in verschiedenen Berliner Quartieren zum Einsatz kamen, soll die Bandbreite, aber auch typische Muster auf dem Weg zu diesen Konzepten illustrieren.

URBAN I

Das Operationelle Programm zur Umsetzung der Gemeinschaftsinitiative URBAN I wurde zunächst unter Federführung der Senatsverwaltung für Wirtschaft unter Einbeziehung weiterer Verwaltungen entworfen. Dabei herrschte Uneinigkeit über Ziele, Verfahrensformen und vor allem über das zu fördernde Gebiet (s.o.). Auf Vorschlag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt wurde die Beratungs- und Servicegesellschaft B.&S.U. beauftragt, zwischen den Parteien zu vermitteln. In diesem Zuge übernahm das Unternehmen die wesentliche Autorenschaft in der Formulierung des Programmdokuments, das im Juli 1994 im ersten Entwurf vorlag. Nach Einwänden der zuständigen Generaldirektion in der Europäischen Kommission (DG Regio) wurden Gebiet und Projektnennungen mehrmals geändert und schließlich mehr als ein Jahr später, im November 1995, von der Kommission angenommen. Das Programmdokument gilt als eine kaum strategische, eher additive Sammlung vor allem der Interessen der verschiedenen Senatsverwaltungen. Bezirke wie auch Bewohner fanden in der Programmierungsphase kaum Gehör, sie wurden erst später bei der Gestaltung einzelner Projekte beteiligt (vgl. Paulus 2000: 142ff). Es ist ein projektbasiertes Programm, bei dem die jeweils zuständigen Fachverwaltungen die Ko-Finanzierung eines Projekts sicherstellen. Die vier Förderungsschwerpunkte folgen auch einer fachpolitischen sektoralen Logik:

-
- 22 Alle Programme fordern somit zwei parallele, aber grundsätzlich verschiedene Ansätze, die vor Ort zusammengebracht werden: ein integriertes Handlungskonzept als Grundlage allen Handelns und Mitteleinsatzes sowie das Ziel des „Empowerments“ der Bewohner und der gemeinsamen Strategie- und Maßnahmenentwicklung. Dieser Widerspruch wird im Folgenden ausführlich diskutiert. Als weiteres Problem kommt hinzu, dass die Integration der Fördermittel von Politik und Verwaltung kaum erreicht worden war, wie die bisherigen Kapitel gezeigt haben (die EU schließt beispielsweise eine direkte Kombination von Mitteln des Sozialfonds und des Regionalfonds in der Förderperiode 2000-2006 strikt aus), und damit auch diese Integrationsleistung auf die Verfahrensträger vor Ort abgewälzt wurde.

- Schaffung und Sicherung lokaler Arbeitsplätze,
- soziale und wirtschaftliche Integration von benachteiligten Gruppen,
- Verbesserung von Einrichtungen des Bildungsbereichs,
- „Modellwerkstatt ökosoziale Infrastruktur“ (vgl. Toepel et al. 2000: 152).

Die späte Programmbewilligung führte allerdings dazu, dass einige der zunächst genannten Projekte wegen zwischenzeitlich weggefallener Ko-Finanzierung-Möglichkeiten ersetzt werden mussten. Diese schon problematische Situation wurde durch äußerst komplizierte Förderrichtlinien, insbesondere bei den ESF-Maßnahmen, sowie später durch eine Verwaltungsreform noch zusätzlich erschwert (vgl. Paulus 2000: 218ff).

URBAN II

Auch bei der GI URBAN II war ein Operationelles Programm Voraussetzung für eine Förderzusage seitens der EU. Der erste Entwurf, mit dem sich Berlin über das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie bei der Europäischen Kommission beworben hatte, wurde Anfang November 2000 fertiggestellt. Die Programmgenehmigung erfolgte knapp ein Jahr später, am 16. Oktober 2001. Das Operationelle Programm wurde im Wesentlichen von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (Referat IV B) und der Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie formuliert. Beratend wurde das Büro Troje hinzugezogen.

Nach Festlegung des Fördergebiets wurde der Konsultationsprozess im Sommer 2000 mit einer öffentlichen Informationsveranstaltung in der Zwingli-Kirche in Friedrichshain eingeleitet. In der Folge fanden verschiedene Planungs- und Abstimmungsgespräche statt, die in die Erarbeitung des Entwurfs einfließen (vgl. Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie Berlin 2001: 129ff).²³ Insgesamt waren am Abstimmungsprozess folgende Organisationen beteiligt:

23 Eine AG URBAN II zur Vorbereitung der Umsetzung konstituierte sich am 7.2.2001 unter Federführung des Referats IV B der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin Referat IV B 2001). Dort wurden unter anderem auch die Organisationsstruktur und die Federführung bei den Arbeitsteams verabredet.

Tabelle 8: Beteiligte Akteure bei der Programmierung von URBAN II in Berlin

Landes- und Bezirksverwaltungen:	<ul style="list-style-type: none"> • Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie • Senatsverwaltung für Stadtentwicklung • Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport • Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen • Senatsverwaltung für Inneres • Bezirksamt Lichtenberg • Bezirksamt Friedrichshagen-Kreuzberg • Ausländerbeauftragte des Landes Berlin • Landesschulamt
Wirtschafts- und Sozialpartner:	<ul style="list-style-type: none"> • Sanierungsbeauftragter des Bezirks Lichtenberg • Servicegesellschaften (zuständig für die bezirklichen Beschäftigungsbindnisse) • Arbeitsamt • Berlin-Brandenburger Bildungswerk • Deutscher Gewerkschaftsbund • Interessenvertretung der lokalen Händler und des Kleingewerbes • Diverse eingetragene Vereine • Industrie- und Handelskammer • Handwerkskammer • Wohnungsbaugesellschaften • Stralauer Kiezladen • Projektentwicklungsgesellschaft im Auftrag der Deutschen Bundesbahn (Gop&Klingsöhr)
Externer Dienstleister:	<ul style="list-style-type: none"> • Troje Beratung GmbH

(vgl. *Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie Berlin 2001: 131*).

Die Auswahl des Projektträgers erfolgte erst nach dem Programmplanungsprozess im Sommer 2001. Entsprechend war das Büro Wohnstatt & Machleidt, das mit der Betreuung des Vor-Ort-Büros beauftragt wurde, in dieser Programmierungsphase nur in seiner Funktion als schon in einem Teilgebiet tätiger Sanierungsträger beteiligt. Inhaltlich wurde in diesem Prozess das Leitbild „Barrieren überwinden“ entwickelt und mit Förderschwerpunkten und indikativen Maßnahmen unteretzt:

Abbildung 11: Förderschwerpunkte der Gemeinschaftsinitiative URBAN II in Berlin

Arbeitsmarktliche Barrieren überwinden

- Verbesserung der Standortattraktivität und Förderung der Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMU)
- Entwicklung von Humanressourcen und Förderung der Chancengleichheit durch Bildung, Qualifizierung und Beschäftigung

Stadträumliche und ökologische Barrieren überwinden

- Re-Urbanisierung und Neugestaltung öffentlicher Plätze und Räume
- Netzwerk „Grünes Band“
- Verbesserung der Umwelt- und Verkehrssituation durch neue, bedarfsgerechte Verkehrswege und -lösungen

Soziale, ethnische, kulturelle und kommunikative Barrieren überwinden

- Ausbau der soziokulturellen Infrastruktur
- Schaffung von Angeboten der sozialen Betreuung und Selbsthilfe

(Quelle: Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie Berlin 2001: 128).

Trotz des Beteiligungsverfahrens wurde bei verschiedenen Veranstaltungen zum Programmstart im Herbst 2001 Unmut von Bewohnern über die Intransparenz der gefallenen Entscheidungen geäußert. Angaben von Mitarbeitern der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, das Programm sei „im Prinzip schon überzeichnet“, konnten diese Kritik nicht entkräften sondern unterstrichen nur die Exklusivität und Selektivität der Konsultation in der Programmierungsphase und die Privilegierung verwaltungsnaher Akteure.²⁴ Außer der Veranstaltung im Sommer 2000 war von nicht als „Wirtschafts- und Sozialpartner“ organisierten Gruppen, Initiativen und einzelnen Bewohnern keine Kommunikation – mit Ausnahme einer Passantenbefragung im Rahmen eines Studienprojekts an der Technischen Universität Berlin und der informellen Einbeziehung des Stadtteilvereins Rudis Kiezladen – wahrgenommen worden. Die Verzögerung durch die Abstimmung der Planungen mit der Kommission spielen hier sicher – ähnlich wie schon in der Programmierung der Gemeinschaftsinitiative URBAN I – eine wichtige Rolle. Allerdings hinderte diese lange Zwischenphase die Verwaltungen nicht, intern schon ihre Vorbereitungen voranzutreiben: Auf einem ersten Treffen des Len-

²⁴ So etwa bei einer öffentlichen Informationsveranstaltung über URBAN II in dem Stadtteilladen „Kiezspinne“ am 24.1.2002.

kungsausschusses, das am 30.5.2001 stattfand, also noch vor der endgültigen Bewilligung durch Kommissar Michel Barnier, wurden vier so genannte „Starterprojekte“ festgelegt, die einen raschen Beginn ermöglichen sollten. Der zügige Beginn war notwendig, um die Inanspruchnahme der ersten Jahresrate der Fördermittel sicherzustellen.

Im Anschluss an die Bewilligung erfolgte die Erstellung der „Ergänzung zur Programmplanung“, bei der die Schwerpunkte inhaltlich weiter differenziert wurden, ein Indikatorenset entwickelt und administrative Regelungen zur Umsetzung bzw. Abwicklung formuliert wurden. Diese Ergänzung wurde im Winter 2001/02 entworfen, im März 2002 eingereicht und im April 2002 von der Europäischen Kommission zur Kenntnis genommen. In dieser Phase wurden auch die oben genannten Steuerungsgremien – die sich informell schon vor dem offiziellen Start getroffen hatten – etabliert. Sie ermöglichten eine stärkere Öffnung des Planungsprozesses und führten auch dazu, dass trotz der von der Europäischen Kommission erwarteten frühen Konkretisierung der Planungen ein Spielraum ausgelotet wurde und mit neuen, im Prozess entstandenen Projekten gefüllt werden konnte. Mit diesem Prozess der Projektformulierung wird sich Kapitel 7 ausführlich befassen.

Soziale Stadt

Der Weg zu einem integrierten Handlungskonzept unterschied sich in den Verfahren der „Sozialen Stadt“ deutlich von den Gemeinschaftsinitiativen URBAN I und URBAN II. Von der Verwaltung wurden zunächst nur die Fördergebiete ausgewählt. Dann wurden Verfahrensträger – per Ausschreibung oder Vergabe – gesucht, die sich mit einer Einschätzung der Situation vor Ort und einem inhaltlichen Konzept bewarben. Die Verträge zwischen diesen Unternehmen, der Senatsverwaltung und dem jeweiligen Bezirksamt galten nach Unterzeichnung als erstes Handlungskonzept der Teams vor Ort. Sie stellen die Arbeitsgrundlage für den Dienstleister dar, der den beiden Auftraggebern gegenüber rechenschaftspflichtig ist. Dem partizipativen Prinzip des Quartiersmanagements entsprechend umfassen diese Konzepte keine Konkretisierung von einzelnen Projekten sondern eher strategische Festlegungen von Prioritäten und Maßnahmebereichen. Als Vertragsbestandteil ist der Anspruch auf „Integration“ in den Konzepten in erster Linie inhaltlich zu verstehen, indem verschiedene Handlungsfelder abgedeckt werden sollen. Dieses Verständnis von einem „Integrierten Handlungskonzept“ ist nicht alternativlos, ebenso ließe sich die Integrationsleistung des Konzepts auch organisationell interpretieren. Dann wäre das Konzept

bindend oder zumindest orientierend für mehrere Stadtteilakteure und nicht ausschließlich handlungsorientierend für die Arbeit der Quartiersmanager (vgl. Güntner 2004).

Auf Grundlage dieser Verträge nahmen die Auftragnehmer zwischen Herbst 1998 und Sommer 1999 ihre Arbeit auf. Ihre ersten Schritte vor Ort im Quartier folgten keinem vorgegebenen Plan sondern lassen sich rückblickend als eine Mischung aus strategischer Arbeit (Gebietsanalyse, Vorstellen des Teams, Umfragen etc.), ersten Ad-hoc-Maßnahmen (kleinteilige, schnell realisierbare Projekte mit Öffentlichkeitswirkung, die der Öffentlichkeit signalisieren sollten, dass etwas für das Quartier getan wird) und Selbstfindung (Einrichtung eines Vor-Ort-Büros und Steuerungs- und Lenkungsgruppen, interne Aufgabenverteilung, Suche nach geeigneten Kommunikationsstrukturen, etc.) skizzieren. Es war ein Prozess, in dem es gerade angesichts der recht vage formulierten Programmziele in erster Linie darum ging, „die anderen mit auf den Weg zu nehmen“ und „Vertrauen zu gewinnen“, und weniger um die Abwicklung eines festgelegten Verfahrens.²⁵ Diesem inkrementellen Vorgehen entsprechend war der jeweils beschrittene Weg von vielfältigen Einflüssen abhängig. Neben kommunikativen Fähigkeiten der Quartiersmanager spielten hier personale, politische und verwaltungsstrukturelle Konstellationen in den Bezirken und in der Senatsverwaltung eine Rolle („wer kann mit wem?“), ebenso die Existenz und Struktur der lokalen „Initiativenlandschaft“, die – unterstützende oder skeptische – Berichterstattung in den lokalen Medien etc.

Die Kontrolle durch die Senatsverwaltung war in der Anfangsphase sehr hoch, um eine rasche Implementation zu sichern. Sie beschränkte sich jedoch im Wesentlichen auf das Verfahren und die Sicherstellung, „dass etwas läuft“, und richtete sich weniger auf inhaltliche Aspekte.²⁶ Schon früh wurde auch ein so genanntes „Jour Fixe“ für die Teams aus allen Quartieren eingerichtet. Bei diesen zunächst zweiwöchigen, bald monatlichen, meist halbtägigen Treffen ging es um einen Erfahrungsaustausch und die Diskussion gemeinsamer Probleme. Gerade in der Anfangsphase mit all ihren Unklarheiten und Unsicherheiten, als für alle Beteiligten das „Quartiersmanagement“ neu war, wurde die Bedeutung dieser Veranstaltungen vom koordinierenden Referat „Soziale Stadt“ in

25 Gespräch mit der ehemaligen Leiterin des Referats IV B „Soziale Stadt“ in der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung am 25.8.2004.

26 Diese Einschätzung stützt sich auf Gespräche mit einem ehemaligen Quartiersmanager am Boxhagener Platz, am 18.7.2005 und mit einer ehemaligen Quartiersmanagerin in Marzahn, am 5.11.2004, sowie mit der ehemaligen Leiterin des Referats IV B „Soziale Stadt“ in der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung am 25.8.2004.

der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung als sehr hoch eingeschätzt. Stellten die Verträge eine regulative Grundlage für die Arbeit der Dienstleister dar, so sicherten derartige Formen des Austauschs in der normativ-kognitiven Dimension zu einem gewissen Grad die Entstehung einer „Steuerungskultur“ (Schmals 2001: 57), eines gemeinsamen Verständnisses der Arbeit.²⁷ Die damalige Leiterin des Referats IV B in der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung beschreibt diesen Aspekt der Koordinierung wie folgt:

„Es ist problematisch, die theoretische Frage zu beantworten, was genau ein Quartiersmanagement leistet und leisten muss. Das ist ein ganzer Katalog von Aufgaben, und Verhaltensweisen sind da auch wichtig, und die beziehen sich auf die konkrete örtliche Situation und deshalb machen nicht alle immer alles, sondern da gibt es bestimmte Schwerpunktsetzungen. Deshalb war es völlig normal, dass sie unterschiedliche Schattierungen in ihrer Arbeitsweise haben. Das wurde mehr und mehr nachrangig je stärker wir die Teams zusammengeführt haben im Jour Fixe, wo die sich ausgetauscht haben und wo die Forderung von uns dann auch kam, das müsst ihr doch auch leisten und habt ihr dies oder jenes bedacht und so. Das war dann eben der Prozess des Lernens, Weiterlernens, solche Verfahren und strukturellen Dinge weiterzubringen.“²⁸

Typische „Aktivierungs- und Beteiligungsverfahren“ waren in allen Gebieten Sprechstunden im Vor-Ort-Büro, die Einrichtung von Arbeitsgruppen mit Bewohnern, Gewerbetreibenden und lokalen Initiativen, gemeinsame Kiezspaziergänge mit Mitarbeitern der Verwaltung und Anwohnern, Stammtische, Interviews und Umfragen, Werkstattgespräche und Workshops zu Themen der Quartiersentwicklung und Bewohnerversammlungen (vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin 2001). Darüber hinaus wurden auch aufwendigere Planungs- und Beteiligungsverfahren durchgeführt wie etwa Planungszellen-Verfahren und Bürgergutachten, Quartierskonferenzen und weitere diskursive Verfahren wie „Planning for Real“ oder Open-Space-Workshops (vgl. ebd.). Die Ergebnisse all dieser Verfahren wurden von den Quartiersmanagern in ihre Planungen

27 In den Begriffen von DiMaggio/Powell lässt sich die Funktion solcher Veranstaltungen interpretieren als die Produktion von Isomorphie über die Ermöglichung und Beförderung von Nachahmung und normativem Druck (DiMaggio/Powell 1991).

28 Zitat aus einem Gespräch mit der ehemaligen Leiterin des Referats IV B „Soziale Stadt“ in der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung am 25.8.2004.

aufgenommen und zur Handlungsgrundlage der weiteren Arbeit gemacht.²⁹

In dieser ersten Phase der Umsetzung stand die Frage nach einem integrierten Handlungskonzept wieder im Raum, allerdings mit einer gänzlich anderen Bedeutung als in der Bewerbungsphase. Es gab zwar von den Auftraggebern im ersten Jahr nicht die Vorgabe, ein umfassendes integriertes Handlungskonzept vorzulegen, sondern zunächst ein Jahresprogramm für die eigene Arbeit. Dennoch sollten die Konsultationsprozesse drängende Problem- und Handlungsfelder identifizieren und zur Formulierung von sinnfälligen Projekten führen. In dieser Frage gab es zwei grundsätzlich unterschiedliche (und selbstverständlich einige dazwischen liegende) Positionen: auf der einen Seite gab es die Haltung, möglichst früh die Bürger zu Wort kommen zu lassen und rasch beispielsweise über Bürgergutachten ein Maßnahmenkonzept aufzustellen. Dies schien insbesondere in Gebieten geboten, in denen zuvor noch kein Stadterneuerungsverfahren gelaufen war. Auf der anderen Seite stand die Position, zunächst schrittweise vorzugehen und über einzelne Projekte zu einem „Empowerment“ zu kommen, aus dem heraus dann ein Konzept erarbeitet werden könnte. Hier steht also das Konzept nicht am Beginn sondern eher am Ende eines Beteiligungsprozesses. Diese unterschiedlichen Positionen über den Weg zu einem integrierten Handlungskonzept schildert die ehemalige Leiterin des Referats IV B „Soziale Stadt“ so:

„Das [der Weg zum integrierten Handlungskonzept, S.G.] ist die Geschichte von der Henne und dem Ei. Es war ja nicht so, dass da ein Masterplan gemacht werden sollte, sondern es sollte ja mehreres gleichzeitig passieren: Ein integriertes Handlungskonzept sollte erstellt werden, indem die Akteure vor Ort einem massiven Empowerment unterzogen wurden und dazu gebracht werden sollten, zu verstehen und sich zu äußern und mit zu entscheiden. Also konnte man nach unserem Verständnis nicht erst ein integriertes Handlungskonzept schreiben mit irgendjemandem, denn da hatte man die Akteure ja gar

29 In einer vergleichenden Untersuchung von zwei Beteiligungsverfahren hat Schönberg herausgearbeitet, wie unterschiedlich, selektiv und kontingent ihre Wirkungen und Ergebnisse ausfallen können. Am Beispiel der Open-Space-Konferenz am Boxhagener Platz und des Planungszellensverfahrens im Wrangelkiez zeigt er, dass sowohl die Zusammensetzung der Teilnehmerschaft – in Abhängigkeit vom jeweiligen Auswahl- und Einladungsverfahren – wie auch die Strukturen des Verfahrens selbst wesentlich die Ergebnisse und den Erfolg in punkto Aktivierung mitbestimmen (Schönberg 2000: 97). Während nach der Veranstaltung der Planungszelle so gut wie kein weitergehendes Engagement der Beteiligten zu verzeichnen war, waren aus der Open-Space-Konferenz verschiedene Arbeitsgruppen entstanden (Schönberg 2000: 45ff).

nicht zu, also konnten wir nur nach den Arbeitsfeldern, die sich aus dem Gebiet als erste ganz wichtige Arbeitsfelder ergaben, anfangen zu arbeiten, Projekte zu machen, für die Projekte Beteiligte und Akteure zu finden, die auch mitbestimmen, wie soll denn das Projekt wirklich aussehen, und beim Aufbau dann dieser Projekte zu versuchen, sie jeweils dann auch über die Ressortgrenzen hinauszubringen, und damit auch eine Struktur zu schaffen, die es erst möglich machen konnte, in gezielterer Weise ein integriertes und integrierendes Handlungskonzept überhaupt erst zu diskutieren und zu erarbeiten [...]. Wir haben deshalb in den Gebieten, die wir von SenBauWohn betreut haben, auch nicht mit der Planungszelle angefangen oder einer Planungswerkstatt oder so etwas, sondern das war immer erst Teil eines Prozesses wenn man Leute schon erreichen konnte. Ich glaube auch, dass die Planungszelle ein massives Defizit hat. SenStadt hat ja sehr stark die Planungszelle benutzt um dann so ein integriertes Handlungskonzept zu haben und danach eventuell etwas auszurichten. Wenn man sich den Ablauf einer solchen Planungszelle anschaut, dann ist der ja immer massiv beeinflusst worden von dem Moderator oder Moderatorenteam und den teilnehmenden Verwaltungen, schon ganz einfach durch diese Strukturierungsarbeit, die – natürlich – im Planungssinne passiert und gar nicht so sehr nach dem Lebensgefühl und der Lebensvorstellung von irgendwelchen Betroffenen. Das heißt, meistens ist das dabei rausgekommen, was reingefüttert worden ist, das ist jetzt extrem ausgedrückt, es sind natürlich auch neue Erkenntnisse immer dabei gekommen, aber von der Struktur her kann man das glaube ich nachweisen. Es ist ein gutes Instrument in einem Empowerment-Prozess und in einem Prozess der Partizipation, aber es ist selten ein Instrument, das man an einen Anfang stellen kann und dann denkt, man hat wirklich ein von den Menschen selbst erarbeitetes und beschlossenes Konzept [...]. Wir haben auch versucht, Leute durch ein öffentliches Plenum zusammen zu bekommen, da haben sich dann Gespräche entwickelt, und daraus ergaben sich dann auch organisierte Planungsschritte, um dann zu einer Planungswerkstatt und ähnlichem zu kommen; aus diesen Prozessen und Projekten und den Strukturen, die sich dabei aufgebaut haben, ist dann ein integriertes Handlungskonzept vom Quartiersmanagement-Team zusammengeschrieben worden; und dann in unterschiedlicher Qualität ist das einem Plenum vorgestellt worden oder durch Arbeitsgruppen gejagt worden oder ähnliches; also es hat auch wieder diesen Abstimmungs- und Ergänzungsprozess gegeben, aber es gibt keinen isolierten Planungsschritt, der zu einem integrierten Handlungskonzept führt, sondern das ist der Prozess aus dem heraus sich dieses bildet [...].³⁰

Mit diesen vielfältigen Aktivitäten der Informierung, Konsultation und Beratung, Aktivierung und Beteiligung organisierten die neu geschaffe-

30 Zitat aus einem Gespräch mit der ehemaligen Leiterin des Referats IV B „Soziale Stadt“ in der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung am 25.8.2004.

nen Quartiersmanager ihr Feld. Es kristallisierten sich sowohl inhaltliche wie räumliche Schwerpunkte heraus und zudem zeichnete sich ein Bild einer Akteurslandschaft ab mit potentiellen Partnern und Ressourcen, Interessensstrukturen und Konfliktlinien. Nach einer vor allem indikatorengestützten Konstruktion und Abbildung des Quartiers als „problembehaftet“, „gefährdet“ oder als „Verdachtsgebiet“ gewann auf diese Weise das Quartier (für seine Manager) auch als – zu „managender“ – sozialer und organisationaler Zusammenhang an Konturen.

Im Folgenden sollen verschiedene Beispiele illustrieren, wie die Manager in den ersten Monaten ihrer Arbeit versucht haben, ihr Feld und ihre Arbeit mit der Formulierung von integrierten Handlungskonzepten und der Festlegung von Handlungsfeldern zu strukturieren und mit der Einrichtung von Steuerungsrunden, Arbeitsgemeinschaften etc. zu organisieren. Die Auswahl der Beispiele kann und will nicht repräsentativ sein, da in jedem Gebiet die Kombination aus sozialen, ökonomischen, institutionellen Besonderheiten eine eigene „Ortslogik“ produziert. Vielmehr habe ich versucht, über die Betrachtung von Gebieten mit und ohne vorhergehendem Stadterneuerungsverfahren und mit der Berücksichtigung von Altbaugebieten und Großwohnsiedlungen, sowie schließlich ausgehend von einem Überblick über die verschiedenen eingesetzten Verfahren, möglichst ein breites Spektrum an vorfindbaren Strategien zwischen den Polen „das integrierte Handlungskonzept steht im Mittelpunkt der Arbeit“ und „im Mittelpunkt stehen eher einzelne Projekte“ abzudecken. Da mich in erster Linie die Konstruktionsleistungen bei der Einschreibung der Managementsysteme in das Quartiersleben interessieren, beziehe mich im Wesentlichen auf die ersten Monate der Arbeitsaufnahme im Sommer 1999 und nicht auf die in den folgenden Jahren einsetzende Dynamik.³¹ In zwei der von mir ausgewählten Quartieren, in Marzahn NordWest und am Boxhagener Platz, maßen die Quartiersmanager der Formulierung eines integrierten Konzepts zu Beginn ihrer Arbeit einen sehr hohen Stellenwert bei, während die Beispiele aus der Soldiner Straße und vom Kottbusser Tor zwei Ansätze beschreiben, in denen die Konzepte im Vergleich zu ersten konkreten Projekten eine eher nachrangige Bedeutung hatten.

31 Eine hervorragende Arbeit, die sich mit den Veränderungen von Sichtweisen und Schwerpunktsetzungen in einem mehrjährigen Quartiersentwicklungsprozess befasst, hat Jürgen Schmitt (2004) für das Gebiet Brühl-Nord in Chemnitz vorgelegt.

Marzahn NordWest

In Marzahn NordWest konnten die QuartiersmanagerInnen bei ihren Konsultationen auf die Erfahrungen der „Plattform Marzahn“ zurückgreifen, was sich in so konkreten Dingen wie Teilnehmerlisten von Informationsveranstaltungen und Ansprechpartner von Arbeitsgruppen äußerte. Die „Plattform Marzahn“ war 1991 als Modellprojekt im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus (ExWoSt) ins Leben gerufen worden mit der Kernaufgabe, „Transparenz und Öffentlichkeit zu unterschiedlichen Planungsansätzen“ herzustellen (Cremer 2000: o.S.). Sie besteht seither aus einem Diskussionsforum, planungsvorbereitenden Beteiligungsmaßnahmen und einer Begleitforschung (Sandner 1998: 21). Über die Plattform wurden ein „Integriertes Entwicklungskonzept Berlin-Marzahn“ erstellt sowie verschiedene, miteinander verzahnte Beteiligungsangebote entwickelt wie ein öffentliches Forum, Bewohnerworkshops, Bewohnerbefragungen und Stadtpaziergänge, eine interne Steuerungsrunde, ein Gestaltungsbeirat und ein Vor-Ort-Büro (vgl. Cremer 2000: o.S.). Den Aufgabenbereich des QM definiert die Geschäftsführerin etwas enger als den der Plattform:

„Kernaufgabe des Quartiersmanagement Marzahn NordWest ist die Entwicklung und Umsetzung von Präventionsmaßnahmen, um auf sich verändernde Wohnwünsche und neue Anforderungen an die Alltagsorganisation zu reagieren und ein mögliches Absinken dieses Stadtteils zu verhindern“ (ebd.: o.S.).

Zur Kommunikation und Koordination der Aktivitäten wurden vier „Bausteine“ eingesetzt: Quartierskonferenzen (zweimal im Jahr, die erste wurde im September 1999 abgehalten), eine Lenkungsgruppe (tagt alle sechs Wochen), Bewohnerarbeitskreise (etwa alle zwei Monate), und projektbezogene Arbeitsgruppen (ebd.: o.S.).

Die Quartiersmanager nahmen ihre Arbeit schon im Frühjahr 1999, vor ihrer formalen Beauftragung, auf und begannen einen Konsultationsprozess, in dem Verwaltungen, Träger und Wohnungsbaugesellschaften aufgesucht und gemeinsam „entwicklungspolitische Leitlinien“ und ein Strategiekonzept formuliert wurden.³² Dieses Vorgehen der gemeinsamen Festlegung von Handlungsprinzipien wurde von der Agentur UrbanPlan als wesentliche Grundlage für Kooperationen im Prozess in den Mittelpunkt gestellt und konsequent verfolgt. Es orientierte sich an den Erfahrungen mit dem leitbildorientierten Plattform-Verfahren. Al-

32 Im ersten Zwischenbericht der Quartiersagentur werden diese Gespräche als „Explorationsgespräche“ bezeichnet (vgl. Quartiersagentur Marzahn NordWest 1999: 16).

lerdings wurde die Entwicklung eines Leitbilds in der ersten Phase des Prozesses von den Stadtteilakteuren, insbesondere von Wohnungsunternehmen und Bezirksamt, abgelehnt:

„Die Vorbehalte zahlreicher Teilnehmer in der Lenkungsgruppe des QM sowie auf der Quartierskonferenz machten sich daran fest, dass eine Leitbildentwicklung auf bestehende Defizite verweist und eher das Image schädigen als verbessern würde. Zunächst konnte sich auf das allgemeine Entwicklungsziel ‚Stabilisierung der Bevölkerungsstruktur‘ verständigt werden. Der Vorschlag des QM, ein differenzierteres Leitbild zu entwickeln und in den Mittelpunkt die Verbesserung der Lebenssituation der jungen Bevölkerung zu stellen, wird zu diesem Zeitpunkt noch nicht geteilt“ (Quartiersagentur Marzahn NordWest 1999: 5).

Im Zuge des Konsultationsprozesses wurde ein „Stadtteilarbeitskreis Marzahn-Nord“ wieder ins Leben gerufen, der von 1992-1996 existiert hatte, und auch der Förderverein Seelgraben wurde reanimiert, der sich die Gestaltung einer Brachfläche zur Aufgabe gesetzt hatte. Neu geschaffen wurde in diesem Prozess ein „Freies Forum für Aussiedler“, da sich die Integration von Aussiedlern in den vorliegenden Studien und in den Konsultationsgesprächen als wichtiges Handlungsfeld angedeutet hatte.

Neben den explorativen Gesprächen war eine zweite wesentliche Handlungs- und Gesprächsgrundlage für die Quartiersmanager eine von ihnen in Auftrag gegebene Sozialstudie (AG SPAS 1999), in der Handlungsfelder empfohlen werden, die für das Handlungskonzept des QM in Abstimmung mit Bezirksamt und Wohnungsunternehmen weitgehend übernommen wurden.³³ Im ersten Zwischenbericht der Quartiersagentur (September 1999) werden die Befunde dieser Situationsanalyse wie folgt zusammengefasst:

„Ein Ergebnis der Untersuchung ist, dass die Bevölkerungsstruktur stabilisiert und einem weiteren übermäßigen Fortzug vorgebeugt werden muss. Daraus leitet sich ein besonderer Entwicklungsbedarf ab. Zum jetzigen Zeitpunkt kann der Stadtteil jedoch nicht als sozialer Brennpunkt charakterisiert werden. Als dringlich werden umfangreiche präventive Maßnahmen bewertet, um mit unterschiedlichen sozialen und kulturellen Angeboten auf die sich verändernden Wohnwünsche und Anforderungen für die Alltagsorganisation zu reagieren und den Status Quo nicht zu gefährden“ (Quartiersagentur Marzahn NordWest 1999: 4).

33 Während die identifizierten Handlungsfelder breite Zustimmung fanden, wurden die vorgeschlagenen Handlungsansätze nur teilweise übernommen (vgl. Quartiersagentur Marzahn NordWest 1999: 5).

Mit der Eröffnung des Vor-Ort-Büros Ende Juli 1999 wurde das QM dann auch für die Bevölkerung sichtbarer und zugänglicher im Gebiet verankert. Ab September wurden regelmäßige „Quartiersstammtische“ zu einem jeweils aktuellen „Reizthema“ eingerichtet (vgl. ebd.: 14).³⁴ Am 2.9.1999 wurde unter dem Titel „Neue Entwicklungsimpulse für Marzahn Nord-West“ eine Quartierskonferenz veranstaltet, an der Vertreter des Bezirksamts und der Fachverwaltungen, der im Gebiet tätigen freien und kommunalen Träger, der Wohnungsunternehmen, ansässige Wirtschaftsunternehmen und ausgewählte Bewohner, z.B. aus der Gruppe der Spätaussiedler teilnahmen (vgl. ebd.: 15). Hier wurden „Anstöße zur Identifizierung von gemeinsamen Aktionsfeldern sowie gemeinsamen Aktionsbündnissen (Aufbau lokaler Partnerschaften) vermittelt und Arbeitsaufträge für das QM gegeben“ (vgl. ebd.: 15). Neben der Lenkungsgruppe des QM sollte die Quartierskonferenz als „Arbeits-, Erörterungs- und Abstimmungsinstrument aller Akteure im Gebiet“ zum zweiten Standbein der Stadtteilkoordination werden (vgl. ebd.: 15).

In Marzahn NordWest, so möchte ich festhalten, war die Erarbeitung eines Handlungskonzepts von der direkten Ansprache als relevant erachteter Akteure und dem Aufbau einer themenbezogenen und auch themengenerierenden Stadtteilöffentlichkeit geprägt. Die „Quartiersagentur“ war in diesem Prozess eindeutig die zentrale, Informationen bündelnde und selektierende Instanz. Das Team stützte sich in diesem kommunikativen Prozess auf Gutachten und auf ihre Erfahrungen mit der Strategie der „Plattform Marzahn“, mit der man sich in der Selbstbeschreibung als „operativer Arm“ (Cremer 2000: o.S.) verbunden sah.

Boxhagener Platz

Das Team des Quartiersmanagements am Boxhagener Platz räumte einem integrierten Handlungskonzept einen hohen Stellenwert in seiner Arbeit ein. Im Oktober 1999 erarbeitete es einen ersten „Diskussionsentwurf“, in den die Ergebnisse einer aktivierenden Befragung auf dem Wochenmarkt, Fachgespräche mit Verwaltungen, Initiativen und Vereinen sowie das „Vor-Ort-Wissen der drei Gesellschaften, die das QM stellen“ einfließen (Empirica 2003a: 59).³⁵ Dieser Entwurf wurde allen Fachverwaltungen des Bezirksamts zur Kenntnisnahme und Kommentierung vorgelegt, um „dem ressortübergreifenden Anspruch gerecht zu

34 Das erste dieser Treffen am 22.9.1999 widmete sich dem Thema Vandalismus, das zweite Treffen am 3.11.1999 beschäftigte sich mit der Ortsumfahrung Ahrensfelde (vgl. Quartiersagentur Marzahn NordWest 1999: 14).

35 Vgl. auch die Selbstdarstellung „Die Konzepterarbeitung“ auf www.boxhagenerplatz.de, konsultiert am 12.5.2005.

werden“. Er wurde ebenso an Initiativen, Projekte und freie Träger im Quartier verteilt, um Akteuren, die bei der Formulierung des Entwurfs nicht beteiligt gewesen waren, „die Möglichkeit zu geben, bei der Formulierung des Handlungskonzeptes mitzuwirken oder auf Probleme hinzuweisen, die bisher unberücksichtigt geblieben sind“. Mit dem Ziel, „die Alltagserfahrungen der Bewohnerschaft ebenfalls ausreichend bei der Aufstellung des Handlungskonzeptes zu berücksichtigen“, wurde schließlich neben Informationsgesprächen auf dem Wochenmarkt und bei verschiedenen Straßenfesten und ähnlichen Gelegenheiten im November 1999 ein Bürgerforum veranstaltet. Aufbauend auf den Ergebnissen dieser drei Konsultationsverfahren wurde im Februar 2000 ein abschließender Entwurf des Konzepts fertiggestellt, im Quartiersbüro im Rahmen einer Ausstellung präsentiert und im März 2000 vom Bezirksamt Friedrichshain und von den Fachausschüssen der Bezirksverordnetenversammlung bestätigt.³⁶

Das Bürgerforum wurde in einem „Open Space“-Verfahren durchgeführt. Diese Methode hatte einer der Quartiersmanager vorgeschlagen, dessen beruflicher Hintergrund in der Organisationsberatung liegt. Zunächst reagierten seine Kollegen und die Ansprechpartner in der Verwaltung mit Skepsis, bewilligten die Veranstaltung aber schließlich, auch weil kurzfristig Mittel verfügbar waren und noch vor Jahresende ausgegeben werden sollten (vgl. Schönberg 2000: 65). Die „Open Space Technology“ ist ein Instrument, das für die Organisationsentwicklung entwickelt wurde. Es baut auf der Erkenntnis auf, dass bei Konferenzen oft die entscheidenden Gespräche in Kaffeepausen geführt werden, und setzt daher Selbstorganisation, Offenheit und freie Themenwahl als Verfahrensprinzipien ein (Schönberg 2000: 27, vgl. auch Petri 1998, Bronsen 1998). Eine Anwendung der Methode auf einen Quartierszusammenhang sah der Initiator selbst von Beginn an als schwierig an, weil das in einer Organisation vorhandene „Grundsetting an gemeinsamen Überzeugungen“ (Stiefel, zitiert in Schönberg 2000: 29) in einem Quartier nicht vorausgesetzt werden konnte und die „Wahrscheinlichkeit, dass die Kommunikation aus der Veranstaltung für den Kiez anschlussfähig gemacht werden kann, [...] erheblich kleiner“ erschien (Schönberg 2000: 29). Die teilnehmenden Bewohner wurden in einem „Briefkastenverfahren“ angesprochen, bei dem „jeder xte Briefkasten“ eine Einladung erhielt. Aufgrund des geringen Rücklaufs wurden zusätzlich „Engagierte“, die den Quartiersmanagern schon bekannt waren, direkt angesprochen (ebd.: 47). Die Organisation und Moderation der

36 Alle Zitate in diesem Absatz sind der Darstellung des QM „Die Konzepterarbeitung“ auf www.boxhagenerplatz.de entnommen, konsultiert am 12.5.2005.

Veranstaltung wurde an zwei Unternehmen vergeben, die Gesamtleitung lag bei dem Mitarbeiter des QM-Teams, der das Verfahren auch initiiert hatte. Bei der Veranstaltung selbst traten die Quartiersmanager nach der Begrüßung nicht auf, und auch die Einbettung in den Quartiersmanagement-Zusammenhang wurde nicht angesprochen. Dieser Umstand lässt sich als ein bewusstes Vermeiden einer Diskussion über den Sinn von Quartiersmanagement lesen, die in der Stadtteilöffentlichkeit von ansässigen Initiativen zu diesem Zeitpunkt intensiv geführt wurde (s.o.). So urteilt etwa Schönberg, der im Rahmen einer teilnehmenden Beobachtung an dem Verfahren mitgewirkt hat:

„Dem Ziel, kritische Stellungnahmen der Bürger zu unterbinden, dient auch die Organisation der Aufgaben in den Verfahren. Dadurch dass die Quartiersmanager nicht auftreten, haben die Teilnehmer keinen richtigen Ansprechpartner. Die Organisatoren haben mit dem Kiez nichts zu tun und sind nicht befugt, über ihre Aufgabe hinaus Stellung zu nehmen. Das komplexe Gefüge der Ausgangsakteure muß ohne Erläuterung unverständlich und verwirrend bleiben: Die Senatsverwaltung setzt das Quartiersmanagement ein. Und das Quartiersmanagement setzt zusammen mit der Verwaltung ein Bürgerbeteiligungsverfahren an, das von einer Firma übernommen wird, die wiederum Teilaufgaben an andere Akteure, an Subunternehmen vergibt“ (ebd.: 92f).

Die Rückbindung der Ergebnisse an das integrierte Handlungskonzept lag bei den Quartiersmanagern selbst, eine gewisse Kontrollmöglichkeit war bei der öffentlichen Veranstaltung im März 2000 sowie durch die Diskussion in der Bezirksverordnetenversammlung (BVV) und in den Fachausschüssen gegeben. Die Bedeutung des Bürgerforums lag aber, so blickt ein Quartiersmanager zurück, weniger in den produzierten Ergebnissen als Planungsrundlage als in dem damit angeschobenen Kommunikationsprozess – etwa über Arbeitsgruppen, die sich noch weiterhin trafen, indem mit den Beteiligten diskutiert werden konnte, warum bestimmte Wünsche an Verwaltungsvorschriften scheitern müssen (oftmals an der Nichtfinanzierbarkeit konsumtiver Bestandteile) oder wie sie „verwaltungskompatibel“ gemacht werden könnten.³⁷ Dass mit diesem Verfahren die Kritik der lokalen Initiativen, die sich ja gegen das QM-System als solches richtete, trotz allem nicht behoben werden konnte, zeigte der noch über etwa zwei Jahre anhaltende Protest.

Im Vergleich zum Beispiel aus Marzahn fällt hier auf, dass eine Orientierung bietende Einrichtung wie die „Plattform Marzahn“ nicht vorhanden war und sich die Quartiersmanager mit einer ganz anderen Situa-

37 Gespräch mit einem ehemaligen Mitarbeiter des QM Boxhagener Platz am 18.7.2005.

tion konfrontiert sahen. Da sie von einem Teil der lokalen Initiativen nicht akzeptiert wurden, konnten sie nicht auf bestehende Kontakte, Telefonnummern, „eingeschlafene“ Arbeitskreise etc. zurückgreifen, um zu einem Konzept zu kommen. Dennoch erscheint ihr Vorgehen sehr ähnlich, indem eine deutliche Unterscheidung zwischen Verwaltungen, sonstigen organisierten Akteuren und einzelnen Bewohnern getroffen und jeweils spezifische Verfahren der Ansprache gewählt wurden. Ebenso wurden auch am Boxhagener Platz parallel zur Strategieentwicklung erste Projekte entwickelt und durchgeführt. Gleichwohl scheint einem Strategiekonzept hier ein stärkeres Gewicht zuzukommen, um den „Fremdkörper“ QM abzustützen und im Bezirk zu verankern. Es hat überdies den Anschein, als ob die Zusammensetzung des Teams, in Marzahn vorwiegend Politik- und Sozialwissenschaftler, hier u.a. Organisationsberater und Stadtplaner, sich auf die Verfahren zur Beteiligung der Bewohner auswirkt, wenngleich gerade angesichts der großen Unterschiede zwischen den beiden Quartieren dieser Aspekt nicht überbetont werden soll.

Soldiner Straße

Ähnlich wie in Marzahn, so existierte auch im Gebiet Soldiner Straße mit der „Lokalen Partnerschaft Wedding“ ein Gremium, in dem sich verschiedene Stadtteilinitiativen zum Austausch und zur Abstimmung ihrer Arbeit zusammengeschlossen hatten.³⁸ Zudem waren Teile des Gebiets 1985 (Koloniestraße) bzw. 1995 (Soldiner Straße) als Sanierungsgebiet festgelegt worden. Die Quartiersmanager, die zuvor vor allem im Bereich der Jugendhilfe tätig waren, suchten nach Aufnahme ihrer Arbeit schnell den Kontakt zu lokalen Akteuren, zu den Verwaltungen, Initiativen und Vereinen, Schulen, Moscheen und Kirchen.³⁹ Sie verstanden sich als „Gemeinwesenarbeiter“ mit der Aufgabe, „bestehende Angebote zu unterstützen und weiter zu entwickeln“ und widmeten – ihrem

38 Während die „Plattform Marzahn“ als ExWoSt-Projekt eher „von oben“ durch die Planungsverwaltung eingesetzt worden war, kam der Impuls zur Lokalen Partnerschaft Wedding aus dem Kommunalen Forum Wedding e.V., also eher „von unten“. Relativierend ist anzumerken, daß viele Beteiligte Auftragnehmer im Sanierungsgeschehen waren (vgl. Sandner 1998; zur „oben-unten-Diskussion“ in der Stadterneuerung siehe auch Schmitt 2004).

39 Die Informationen beziehen sich auf ein Gespräch mit einem Mitarbeiter des QM Soldiner Straße am 6.8.2004.

Unternehmensprofil entsprechend – den Problemen von Jugendlichen im Kiez besondere Beachtung (L.I.S.T. 1999: o.S.).⁴⁰

Nachdem das Verfahren im April 1999 begonnen hatte, wurde am 19.5.1999 ein „Quartiersladen“ als Sitz des QM im Gebiet eröffnet, wo nach wenigen Wochen verschiedene Beratungsangebote in Zusammenarbeit mit lokalen Initiativen und Vereinen angeboten wurden: Jugendberatung durch Streetworker, Sprechstunde der Jobagentur, Hausaufgabenhilfe, offene Mieterberatung und Sozialhilfeberatung (durch Mitarbeiter von L.I.S.T.) und Gewerbeberatung (durch den Verein für Gegenseitigkeit e.V.) (vgl. ebd.: o.S.).⁴¹ Mit der örtlichen Volkshochschule wurde ein Deutschkurs veranstaltet, und in Absprache mit dem Bezirksamt wurden erste bauliche Projekte wie die Umgestaltung eines Spielplatzes und eines Schulhofs entwickelt, in Zusammenarbeit mit den sozialen Trägern im Gebiet wurden Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen konzipiert. Gemeinsam mit dem Nachbarschaftshaus Prinzenstr. 58 wurde im Sommer 1999 eine aktivierende Befragung durchgeführt, bei der verschiedene Bewohner des Gebiets als Interviewer agierten. Die Ergebnisse wurden im September öffentlich vorgestellt und diskutiert. Im Herbst erschien auch die erste Ausgabe einer vom QM herausgegebenen Kiezzeitung. In den ersten Monaten waren allerdings, so blickt das QM-Team selbstkritisch zurück, die Träger und Initiativen schneller eingebunden als die Bewohner und Gewerbetreibenden im Gebiet, deren Haltung eher „skeptisch bis abwartend positiv“ war (vgl. ebd.: o.S.).

Ein formalisiertes integriertes Handlungskonzept oder ein Leitbild wurde in den ersten Monaten nicht erstellt. Vielmehr wollte das QM-Team zunächst gute Projekte und über diese auch tragfähige Partnerschaften entwickeln, ein Handlungskonzept sollte eher anschließend das, was gemacht wurde, dokumentieren.⁴² Nach einem knappen halben Jahr zogen die Quartiersmanager über ihre ersten Schritte und den von ihnen gewählten projektbetonten Weg folgende Bilanz:

„Die Strategie der Entwicklung von beispielhaften Projekten, einer intensiven Öffentlichkeitsarbeit und der persönlichen Ansprache von Bürgern, zu denen bereits Kontakt besteht, erscheint uns für die Erreichung der angestrebten

40 Allerdings wurde in der Öffentlichkeit auch kritisiert, dass der Anspruch, keine Parallelangebote zu entwickeln, sondern auf vorhandenen Strukturen aufzubauen, nicht ganz eingelöst wurde und gerade in der Beratung von Jugendlichen eine „unnötige Doppelung“ und Konkurrenz zu von Kürzungen bedrohten Vereinen hergestellt wurde (vgl. Müller 2000).

41 Der Quartiersladen wurde mietfrei von der Wohnungsbaugesellschaft DEGEWO zur Verfügung gestellt.

42 Gespräch mit einem Mitarbeiter des QM Soldiner Straße am 6.8.2004.

Ziele richtig. Projekte und Aktionen schaffen Anlässe für konkrete Beteiligung. Dabei ist die Anzahl der Bürger, die zu einer kontinuierlichen Mitarbeit bereit sind, noch zu erhöhen“ (vgl. ebd.: o.S.).

Kottbusser Tor

Auch am Kottbusser Tor in Kreuzberg stützte sich das QM in seiner Arbeit auf die bestehenden Gremien, die im Rahmen der bisherigen Stadterneuerungsverfahren etabliert waren. Mit „Straßenschlachtung“ und „behutsamer Stadterneuerung“ gilt seine bewegte Sanierungskarriere als besonders symbolträchtig, eine typische Darstellung lautet etwa so:

„Am Kottbusser Tor wurde alles ausprobiert, was irgendwann einmal als Sanierung galt – man hat abgerissen und neu gebaut, zerstört und repariert, modernisiert und verschönert, mal brachial, mal behutsam. Nirgendwo sonst in Deutschland lassen sich die verschiedenen Phasen, Philosophien und Strategien von Stadtsanierung mitsamt allen Irrwegen und in Beton verewigten Paradigmenwechseln auf so engem Raum erleben“ (Molitor 2003: o.S.).

Bei einem solchen Hintergrund stellte sich die Positionierung innerhalb der bestehenden Stadterneuerungskulisse und Initiativenlandschaft als eine besondere Herausforderung für das Quartiersmanagement dar. Die Aufnahme des Quartiers als „Modellgebiet“ in die intensive so genannte „Programmbegleitung-vor-Ort“ (PvO) durch das DIFU erhöhte die fachöffentliche Aufmerksamkeit noch zusätzlich.

Träger des Verfahrens wurde das Sozialpädagogische Institut Berlin (SPI), das als treuhänderischer Sanierungsträger des Landes anerkannt und schon projektbezogen im Gebiet im Rahmen der Wohnumfeldmaßnahmen für Großwohnanlagen tätig war.⁴³

Schon in der „Vorlaufphase bis zur Beauftragung“ führten die Manager in spe Gespräche mit Initiativen, Einrichtungen und Eigentümern im Gebiet, um sich ein Bild der Situation zu verschaffen und sich über das kommende Verfahren zu verständigen (vgl. SPI 1999: o.S.). Neben zahlreichen Gutachten, die zum Kottbusser Tor über bisherige Stadterneuerungsprogramme vorlagen, war eine zentrale Arbeitsgrundlage für das Team ein vom SPI selbst im Vorlauf zum QM-Verfahren erstelltes Handlungskonzept:⁴⁴

43 Die langjährige Erfahrung des Trägers im Gebiet zeigt sich auch in den einzelnen Mitarbeitern. Eine Quartiersmanagerin hat mit Unterbrechungen seit 1965 in dem Gebiet gearbeitet (vgl. Sonnenberg 1999).

44 Dieses Konzept ist jedoch nie veröffentlicht worden.

„Nicht zuletzt hat das SPI eine Konzeption für das QM am Kottbusser Tor vorgelegt. Aufgrund eigener Gebietskenntnisse, die aus der Zeit der IBA, den Diskussionen um die ‚Strategien für Kreuzberg‘, Wohn- und Arbeitserfahrungen von QM-Mitarbeiterinnen sowie der Analyse neuerer Untersuchungen und Veröffentlichungen sind Ziele und Handlungsfelder [...] für ein QM formuliert worden. Dieses Konzept diente zunächst als Planungs- und Handlungsgrundlage. Ziel ist es jedoch, mit den Bewohnern/innen und anderen lokalen Akteuren zu einem gemeinsam erarbeiteten und vereinbarten Handlungs- und Maßnahmenkatalog zu gelangen“ (vgl. ebd.: o.S.).

Die vier Mitarbeiter des QM-Teams teilten sich von Beginn an vier Aufgabenschwerpunkte, die sie mit ihrem Auftraggeber als wesentliche Handlungsfelder festgelegt hatten:

- Koordination der QM-Tätigkeit und Vernetzung der lokalen Akteure;
- Organisation von Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen, vor allem im Zusammenhang mit wohnumfeldverbessernden Maßnahmen;
- „Akquisition“ von Ausbildungsplätzen und
- Unterstützung der lokalen Ökonomie (mit diesem Bereich wurde die Unternehmensberatung mpr beauftragt) (vgl. ebd.: o.S.).

Die deutliche Schwerpunktsetzung im ökonomischen Bereich erklärt sich daraus, dass mit dem Verfahren auf die bestehenden und vom Träger ebenfalls betreuten baulichen Maßnahmen aufgesetzt werden konnte und mit dem Auftraggeber angesichts der hohen Arbeitslosigkeit im Quartier eine bewusste Akzentuierung vereinbart wurde.⁴⁵

Nach dem offiziellen Beginn des Verfahrens wurden als Auftaktveranstaltungen unter Federführung des Bezirksbürgermeisters zwei Bürgerforen veranstaltet, eines für das nördliche (16.2.1999) und eines für das südliche Teilgebiet (17.2.1999). Allerdings war die Beteiligung eher mäßig, da nach vielen unerfüllt gebliebenen Versprechen in den 1990er Jahren der „Frust und die Unlust“ an Bürgerveranstaltungen groß waren

45 In einem Überblick über den „Stand der Maßnahmen, Projekte und Aktionen in den verschiedenen Aufgabenfeldern“ im selben Dokument wird die Aufteilung der Handlungsfelder etwas anders nuanciert: 1) Bewohneraktivierung und -beteiligung, 2) Öffentlichkeitsarbeit, 3) Einbindung der lokalen Initiativen, Aufbau von Netzwerken bzw. lokalen Kooperationen, 4) Einbindung des lokalen Gewerbes, Maßnahmen zur Stärkung der lokalen Wirtschaft, 5) Maßnahmen der Arbeitsförderung: Ausbildungsplätze, Maßnahmen zur Beschäftigung und Qualifizierung, 6) Leitbildentwicklung, Entwicklungskonzepte, Handlungs- und Maßnahmenkatalog, Mittelakquirierung, konkrete Projekte (vgl. SPI 1999: o.S.).

(vgl. ebd.: o.S.). Daher wurden in der Folge verstärkt Verfahren der projektbezogenen Beteiligung in Kooperation mit den örtlichen Vereinen gesucht, insbesondere mit dem Nachbarschafts- und Gemeinwesenverein am Kottbusser Tor, Kotti e.V., einem 1986 im Zuge der Behutsamen Stadterneuerung entstandenen Verein, der mit etwa 75 Beschäftigten ein wichtiger Träger der lokalen sozialen Infrastruktur war (vgl. Fritsche 2003: 57). Als Schlüsselprojekte galten die Umgestaltung des Platzes Kottbusser Tor, ein Schularbeitszirkel, ein gemeinsames Projekt mit dem Stadtteilmuseum, die Einrichtung eines Sicherheitsdienstes für das Wohngebäude des Neuen Kreuzberger Zentrums sowie die Veranstaltung „QuartiersRap Kotti“ (vgl. Beer/Musch 2002: 65).

Dieses Vorgehen über öffentlichkeitswirksame, symbolische Projekte vor allem im Wohnumfeld steht in deutlichem Kontrast zur klaren Prioritätensetzung in der Aufstellung des QM-Teams, so dass im Zwischenbericht der offiziellen Evaluation eine fehlende Zielorientierung bemängelt wird (vgl. Empirica 2001: 116ff). Kritisch fällt auch die Einschätzung von Fritsche aus. Für sie ist es „deutlich, dass die Quartiersmanager am Kottbusser Tor ihre Arbeit weder auf konkrete Leitbilder, noch auf konkrete Ziele oder Handlungsfelder beziehen, sondern ihr Augenmerk auf einzelne Projekte richten.“ „Von einer strategisch-programmatischen Ausrichtung der QM-Arbeit“, so fährt die Politologin fort, „kann aus diesem Grund keine Rede sein“ (Fritsche 2003: 60).⁴⁶ Die Quartiersmanager selbst mussten in ihrem ersten Zwischenbericht feststellen:

„dass in der Öffentlichkeit durch das enorm große Interesse der Medien am QM der Eindruck erweckt wurde, dass die Quartiersteams ‚alle Probleme‘ beheben könnten. Damit wurde anfangs eine scheinbare Konkurrenzsituation aufgebaut. Die bisherigen Akteure verstanden nicht selten das QM-Team als inhaltliche Konkurrenz zu ihrer laufenden Arbeit. Dieses ‚Grummeln‘ aufzulösen – und noch ist es nicht ganz vorbei – kostete viel Energie“ (vgl. SPI 1999: o.S.).

Eine Erklärung für dieses Dilemma findet sich in der Selbsteinschätzung des QM-Teams:

46 Man könnte dieser Bewertung entgegenhalten, dass die spezifische Situation am Kottbusser Tor, so wie sie von den Quartiersmanagern wahrgenommen wurde, nämlich „veranstaltungsmüde“ Bewohner einerseits und eine deutliche Unterrepräsentanz der türkischen Anwohner bei strategie-orientierten Veranstaltungen andererseits, ein aus Sicht der Planer zwar aktionistisch anmutendes, aber dafür viele Leute vor Ort erreichendes Handeln in dieser frühen Phase nahe legen.

„Einerseits waren die gebietsbezogenen Ziele noch nicht differenziert und mit stadtentwicklungspolitischen Zielen und Leitlinien kritisch betrachtet und abgeglichen worden, noch mit den örtlichen Trägern, Initiativen und Vereinen über die Aufgabenfelder tiefergehend gesprochen und Projekte abgestimmt worden, da begannen bereits die ersten Maßnahmen, weitere Förderanträge mussten aufgrund von Verwaltungssachzwängen beantragt werden. So vorzugehen war einerseits notwendig, um relativ schnell Vertrauen im Quartier in unsere Arbeit aufzubauen und um mit ersten Maßnahmen Präsenz zu zeigen. Andererseits gerieten die QM-Akteure schnell in zeitliche und sachliche Zwänge“ (vgl. ebd.: o.S.).

Die Ausweitung und Aufweichung der Handlungsfelder wurde schließlich auch befördert durch die Aufnahme des Gebiets in das Förderprogramm „Stadtweite Maßnahmen“ im April 1999. Damit war eine gut zugängliche und vor allem auch abrechenbare Mitfinanzierungsmöglichkeit für einzelne Projekte geschaffen, die sich auch in der Schwerpunktsetzung niederschlug. Im strategischen Handlungskonzept vom April 2000 wurde dann auch entsprechend ein erweitertes Tätigkeitsspektrum präsentiert:

- „Koordination und Vernetzung“,
- „Stärkung der lokalen Ökonomie“,
- „Verbesserung von Beschäftigung und Qualifizierung“,
- „Erhöhung der Ausbildungschancen“,
- „Aktivierung und Beteiligung der Bewohner“,
- „Öffentlichkeitsarbeit und Imageaufwertung“,
- „Verbesserung der Wohn- und Wohnumfeldqualität, Rückgewinnung des öffentlichen Raums“,
- „bedürfnisgerechte Weiterentwicklung der Infrastruktur unter besonderer Berücksichtigung der Jugendlichen“ (vgl. Beer 2002: 81).

Zusammenfassend lässt sich der Stellenwert eines integrierten Handlungskonzepts in den ersten Jahren des QM am Kottbusser Tor als ungeklärt und nachrangig beschreiben, so auch die Beobachtung der Projektbegleitung vor Ort (ebd.: 74ff). Der erste Zwischenbericht im August 1999 lese sich als ein „Resümé bisheriger Tätigkeiten“, und das integrierte Handlungskonzept vom Frühjahr 2000 sowie seine Fortschreibung hätten den „Charakter eines Rechenschaftsberichts gegenüber der Verwaltung“ (ebd.: 83). Der „Dokumentationsaspekt und die projektorientierte Erfolgskontrolle“, so heißt es weiter, seien entgegen der von der Senatsverwaltung formulierten Absicht vor allem aufgrund des „damit verbundenen Arbeitsaufwandes“ reduziert worden und der „Dialoganspruch in den Hintergrund“ getreten (ebd.: 83). Die Akteure im Gebiet

wie Wohnungsbaugesellschaften, Bewohner und selbst die lokale Politik waren nicht oder nur marginal an der Erstellung beteiligt:

„Zwar finden seit Jahren Gespräche und Diskussionen zu bestimmten Problemen statt (Drogen etc.), doch im Rahmen des Integrierten Handlungskonzepts fand keine breite Diskussion zu den Zielen und den Strategien der Umsetzung (Welche Strategien der Integration, im Umgang mit Drogen, Armut?) oder eine Zusammenführung schon bestehender Konzepte statt. So entwickelte die GSW [Gemeinnützige Siedlungs- und Wohnungsbaugesellschaft Berlin mbH, S.G.] eine eigenes ‚Quartierskonzept‘ für das Gebiet (bauliche Maßnahmen, verstärkter Mieterservice); auch für das Zentrum Kreuzberg liegt ein solches vor. Der GSW und anderen Akteuren ist das Handlungskonzept ‚Soziale Stadt‘ und seine Fortschreibung nicht bekannt [...]. Auch wurden im Rahmen des Strategischen Handlungskonzepts Gespräche mit Vertreter/innen der politischen Gremien und Parteien des Bezirks geführt, doch gab es auch auf dieser Ebene keine gemeinsamen Bewertungen und Diskussionen über die lokale Gebietsperspektive, Ziele und Maßnahmen sowie deren bezirkliche und gestadtstädtische Einbindung [...]. Ein politischer Beschluss des Bezirks und eine Selbstbindung liegen zum Integrierten Handlungskonzept nicht vor [...]. Auch die Ressorts und Planer der Bezirksverwaltung spielten bei der Entwicklung und Fortschreibung des Strategischen Handlungskonzepts keine aktive Rolle“ (ebd.: 83).

Eine Erklärung dafür, dass „der Zielfindungsprozess am Kottbusser Tor auf das Quartiersmanagement und einige Vor-Ort-Akteure begrenzt“ (ebd.: 84) war, sehen die Beobachter der Programmbegleitung-vor-Ort in verschiedenen Faktoren, die nicht nur seitens der Quartiersmanager sondern auch bei der Verwaltung, im politischen Prozess und in der Natur der zu behandelnden Probleme liegen. Sie nennen vier „strukturelle Hemmnisse“, die einem weniger exklusiven Formulierungsverfahren entgegenstanden:

- „Vorgegebene Berichts- und Konzeptstruktur“: Die Vorgaben von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung ließen nur geringen Spielraum und wurden kontrovers diskutiert. Eine Vereinheitlichung kam später mit den Empfehlungen der Programm-Evaluation;
- „Umbrüche in Politik und Verwaltung“: Der Beginn der QM-Verfahren fiel in die Zeit einer Verwaltungsreform, in der die bisherigen 23 Bezirke in Berlin zu 12 neuen Bezirken fusioniert wurden, was personelle Änderungen, Stellenstreichungen, Umzüge etc. mit sich brachte. Dazu kommen Veränderungen in den politischen Gremien, wie etwa der Wechsel von Stadträten;
- „verschiedene Entscheidungs- und Zuständigkeitsebenen“: Die Zuständigkeiten in den Handlungsfeldern liegen auf unterschiedlichen

Ebenen und lassen sich vor Ort nur schwer koordinieren. Als besonders schwer zu koordinierende Felder werden „Drogen, Verkehr und Schule“ genannt;

- „praktische Schwierigkeiten in der Durchführung“: Das Interesse an der Entwicklung eines „Quartiers“ bzw. eine „Quartierssicht“ kann nicht von allen angesprochenen Akteuren und schon gar nicht von allen Bewohnern vorausgesetzt werden: „Wie beteiligt man 6.000 Menschen an der Entwicklung des Leitbildes, des Handlungs- und Maßnahmenkatalogs?“ (vgl. ebd.: 86).

Diese Aspekte lassen sich auch auf die anderen Quartiere übertragen. Sie belegen, dass nicht nur der Stellenwert der integrierten Handlungskonzepte, sondern auch die Bedeutung und Einschätzung der gesamten QM-Verfahren zu Beginn völlig unklar waren. Am Kottbusser Tor hat sich diese Unklarheit in den ersten Jahren zu deutlichen Zielkonflikten ausgewachsen: Nach drei Jahren gab es noch keinen Konsens über die Richtung oder das Ziel der Gebietsentwicklung, vielmehr entzündeten sich Konflikte an Einzelfragen und -projekten wie einem Moscheebau oder einem Gewerbekonzept. Diese Zielkonflikte werden noch überlagert mit Umsetzungsproblemen durch fehlende oder nicht passfähige Ko-Finanzierung vor allem für die Pflege und Wartung von realisierten Projekten (vgl. ebd.: 98f). Inwiefern lokale Akteure für die Beteiligung an dem neuen System „Quartiersmanagement“ zu gewinnen waren, war in erheblichem Maße von der schon bestehenden Einbindung und Akzeptanz der Manager abhängig, die mit ihren Analyse-, Konsultations- und sonstigen Beteiligungsmethoden und insbesondere mit ihren Interpretationen der so erhobenen Daten und Impressionen die Leerstellen in den zugleich vagen und überladenen Zielvorgaben ausfüllten. Insofern ist es nicht überraschend, dass die integrierten Handlungskonzepte – als Ergebnis dieser recht kontingenten Prozesse – von eher additiven Maßnahmenaufreihungen bis zu komplexen integrierten Strategieentwürfen reichen (vgl. für eine bundesweite Einschätzung mit ähnlichem Befund Sauter 2002).

Formulierung und Stellenwert von integrierten Handlungskonzepten: Varianz und Ähnlichkeiten

Der Weg zu einem integrierten Handlungskonzept und die Bedeutung, die Quartiersmanager und Verwaltungen ihnen beimessen, fallen sehr unterschiedlich aus. Die (Stadterneuerungs-) Geschichte und die soziale, ökonomische und bauliche Charakteristik des Gebiets spielen dabei gewiss eine wesentliche Rolle. Neben den Besonderheiten jedes Quartiers

schlägt ebenso die Auswahl der Verfahrensträger auf den jeweiligen Prozess durch. Ihre Kompetenzen und ihr Aufgabenverständnis beeinflussen den Formulierungsprozess und die Schwerpunktsetzungen. Ein Organisationsberater wird einer formalen Strategieformulierung einen höheren Stellenwert einräumen als ein Sozialarbeiter, und das Instrument der „Open Space Technology“ ist ihm eher geläufig als die „aktivierende Befragung“, wie sie seit Jahrzehnten zum Repertoire der Gemeinwesenarbeit zählt. Wenn der Träger schon über bisherige Arbeiten mit dem Quartier und seinen Akteuren vertraut ist, geht es in den ersten Monaten weniger um ein „Beschnuppern“ als um ein Setzen von Zeichen, um sich im „Initiativendschub“ sichtbar zu machen. Der geringste Spielraum kam den Verfahrensträger der Gemeinschaftsinitiativen URBAN I und URBAN II zu. Im einen Fall ging es im Wesentlichen darum, die Interessen und Projekte der verschiedenen Verwaltungen additiv zusammenzustellen (URBAN I), bei URBAN II war der Träger an der Formulierung des Operationellen Programm nur am Rande beteiligt, er wurde erst im Anschluss eingesetzt.

Trotz ihrer Unterschiedlichkeit im Detail lässt sich doch für alle Verfahren in Berlin eine Parallelstrategie von Selbstfindung, Projektinitiation und Strategieentwicklung feststellen (vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin 2001: 4f).⁴⁷ Mit der Konsultation von Bewohnern und Vereinen, mit Gebietsanalysen und unter Berücksichtigung von Förderrichtlinien steckten die Quartiersmanager ihren Handlungsraum ab und konkretisierten die vertraglich festgelegten Aufgabenbereiche. Mit anderen Worten: Sie konstruierten und organisierten auf diese Weise ihr Feld. Dabei stießen sie in unterschiedlichem Maße auf Zustimmung und Konsens, auf Skepsis oder Ablehnung der von ihnen angesprochen und „beteiligten“ Akteure im Quartier. Diese Form der Feldkonstitution erinnert an die Politikformulierung auf nationaler und insbesondere auf europäischer Ebene, wo parallel zur Beauftragung von Gutachten Pilotprojekte

47 Im Sommer 2004 gewährten mir zwei Mitarbeiter der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Akteneinsicht in sämtliche vorliegenden Zwischenberichte der Stadtteilverfahren, bei der sich diese Einschätzung festigte. Beispielfhaft etwa ein Zitat aus dem ersten Zwischenbericht des QM am Magdeburger Platz: „Der bereits bekannte Widerspruch zwischen einem grundlegenden ‚Empowerment‘ der Quartiersbevölkerung und den Erfordernissen der QM-Arbeit, die zumindest in Teilen auch ‚von oben‘ erfolgen muß (Jahresprogramm, Fördermittelanträge, erste schnelle Maßnahmen und Konzepte etc.), legt ein paralleles Vorgehen und ein ‚aufeinander zuarbeiten‘ in den beiden Ansätzen nahe“ (Quartiersmanagement Magdeburger Platz 1999: 13). Da hier aber keine umfassende Evaluation der Verfahren sondern eine illustrierende Darstellung verschiedener Konstruktionstechniken von „Quartier“ vorgenommen werden soll, sehe ich von einer breiteren Darstellung ab.

mit Demonstrationscharakter finanziert wurden und zugleich mit der Förderung von Netzwerken zukünftige Partner in der Städtepolitik etabliert wurden.

Vertreter aus Politik, Verwaltung und Politikberatung bezeichneten das Ergebnis dieser ersten Schritte schnell als erfolgreiche Schaffung einer „Aufbruchstimmung“ (vgl. ebd.: 12). Damit konnten gewiß nicht alle Gebiete gemeint sein. Gerade in den Reibungen und Konflikten lag aber auch ein Potenzial, eingefahrene, verkrustete Strukturen zu hinterfragen und aufzubrechen. Die vertragliche Einbettung der Quartiersmanager bot ihnen in diesem Setting jedoch nur geringen Spielraum. Hier stellt sich die Frage, inwiefern die geforderte Integrationsleistung, die Koordinierung von Handlungsfeldern, Akteuren und Ressourcen, die „Stadtteilkoordination“, von einem Träger, einem personalisierten und erkennbaren „Institutional Entrepreneur“ zu leisten ist, oder ob nicht alternative Formen der Netzwerksteuerung hier erfolversprechender erscheinen (vgl. Güntner 2004, Kickert/Koppenjan 1999). Die bisherigen Formen der Programmbegleitung und Evaluation stellen diese Frage nur bedingt, sie hatten im Wesentlichen eine Prozessoptimierung zum Ziel und qua Auftrag nicht die Distanz zu ihrem Untersuchungsgegenstand, um nach alternativen Strukturen zu suchen. Diese Restriktion machte sich im weiteren Politikprozess bemerkbar, der zwar in einer Modifikation, aber nicht in einer grundsätzlichen Überarbeitung der Verfahren mündete – auch wenn dieser Schritt von der Senatsverwaltung als „grundsätzliche Neuausrichtung“ kommuniziert wurde. Die Änderungen bezogen sich zudem im Wesentlichen auf neu einzurichtende und weniger auf die bestehenden Verfahren (vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin 2005a).

Weiterentwicklung der integrierten Stadtteilverfahren (2000–2005)

Die integrierten Stadtteilverfahren waren als Pilotvorhaben für eine Dauer von zunächst drei Jahren angelegt, die auf fünf Jahre ausgedehnt wurde. Im Verlauf dieser Phase hat die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung mehrere Instrumente eingeführt, die für die weitere Entwicklung des Quartiersmanagements von hoher Bedeutung waren. Mit dem Aktionsfonds und dem Quartiersfonds wurde ein Teil der Fördermittel und damit auch die Festsetzung von Prioritäten und Handlungsschwerpunkten in die Verantwortung von Quartiersbewohnern und lokalen Initiativen übergeben. Neben dieser Erweiterung wurden die laufenden Verfahren von einer Evaluation begleitet, die insbesondere zu einer Sys-

tematisierung der Ziele und Aufgaben von Quartiersmanagement führte. Schließlich wurde das Stadtraum-Monitoring zur Beobachtung sozial-räumlicher Entwicklungen in der Stadt verstetigt und zweijährlich fortgeschrieben. Auf Grundlage der ersten Fortschreibung wurden zwei neue Gebiete aufgenommen und einzelne in ihrem Zuschnitt leicht modifiziert. Im Ergebnis führten vor allem die Befunde der Fortschreibung 2004 in Verbindung mit den Handlungsvorschlägen der Evaluation zu einer strategischen Neuausrichtung des gesamten Verfahrens im Frühjahr 2005. Die wesentlichen Weiterentwicklungen des Quartiersmanagement-Ansatzes – Aktions- und Quartiersfonds, die Strukturierung der Handlungskonzepte im Zusammenhang mit der Evaluation und die strategische Neuausrichtung – stelle ich nun vor.

Aktionsfonds und Quartiersfonds

Ein bedeutendes Instrument zur Beteiligung und Aktivierung stellte in allen Gebieten die Einrichtung eines Aktionsfonds in Höhe von DM 30.000 dar, über dessen Verwendung ein „bewohnernahes Gremium“ entscheiden konnte (vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin 2001). Nach etwa einem Jahr beschloss der Senator für Stadtentwicklung, diesen Topf für die Jahre 2001/2002 um einen weit umfangreicheren „Quartiersfonds“ (1 Million DM) zu ergänzen, für den eine Quartiersjury ins Leben gerufen wurde, die sich zu mehr als 50% aus Bewohnern rekrutierte, die per Zufallsverfahren über das Einwohnerregister ermittelt wurden (vgl. Kast 2005). Vertreter lokaler Organisationen und Initiativgruppen komplettierten das Gremium. Mit diesen Instrumenten wurde die Einbindung der lokalen Bewohnerschaft, lokaler Gruppen und Initiativen in das QM-System auf neue Füße gestellt und eine wichtige Vertrauensbasis bei den Quartiersbewohnern geschaffen. In diesen Juries mussten die etablierten, organisierten Akteure hinter den neuen Beteiligten zurückstehen. Zugleich äußerte sich jedoch auch und gerade in diesen Gremien der Bruch zwischen lokalen Bedürfnissen und sektoraler Verwaltungslogik. Immer wieder wurden die bürokratischen Probleme mit der Abwicklung der in diesen Zusammenhängen entstandenen Projekte bemängelt.⁴⁸ Mit Blick auf die Zusammensetzung und das mit diesen Gremien verbundene Ziel des „Empowerments“, der „Befähigung“ marginalisierter Gruppen und ihre Einbindung in die Quartiersentwicklung, kommt die Soziologin Alexandra Kast in ihrer Analyse zu einem ambivalenten Ergebnis:

48 Dieses Thema wurde durchgängig bei Gesprächen, die ich mit Quartiersmanagern zur Bewertung ihrer Handlungskonzepte im Sommer 2004 geführt habe, angesprochen.

„Die Bürgerjury hat zwar wieder nur die Bürger erreicht, die traditionell zu den Engagierten gehören, bei denen ein Minimum an Artikulations- und Handlungsfähigkeit vorausgesetzt werden kann. Sie hat ihnen mit dem Quartiersfonds jedoch ein innovatives Instrument mit real verbesserten Einflussmöglichkeiten an die Hand gegeben. Besonders die Entscheidungsgewalt über finanzielle Ressourcen erweitert den Handlungsspielraum der Beteiligten“ (ebd.: 83).⁴⁹

Ein wichtiges Element dieser Bürgerjurs war das Budget, über das sie entscheiden konnten. Nach Auslaufen dieser Möglichkeit vererbten die Ansätze der weiteren Vernetzung der ehemaligen Jurymitglieder in einigen Quartieren (vgl. ebd.). Im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung des Quartiersmanagements wurde dieser Aspekt intensiv diskutiert. Ein für die gesamten Verfahren typisches Problem zeigte sich auch bei der Einführung des Quartiersfonds: Aktionismus, Zeitdruck und Unsicherheit bei den Akteuren äußerten sich in verschiedenen Widersprüchen, wie sie insbesondere in den Auswahlverfahren zutage traten. Einer auffällig starken Betonung der Repräsentativität des Auswahlverfahrens, die für die Legitimierung der in den Jurs getroffenen Entscheidungen von hoher Bedeutung schien, stand die in einigen Quartieren zu beobachtende Praxis entgegen, beim „Auffüllen“ der Jurs – wenn sich entweder nicht genügend Interessierte gemeldet hatten oder sich ein von den Quartiersmanagern als nicht ausreichend repräsentativ angesehenes Bild abzeichnete – die Berücksichtigung einzelner Bewohnergruppen, insbesondere der Migranten, besonders zu forcieren (vgl. ebd.: 62).⁵⁰ Form und Mittel der Ansprache (schriftlich oder mündlich, in deutscher oder einer anderen Sprache, formell oder informell, gewählte Inhalte) stellen neben bei den Bewohnern liegende Motivationen ein Selektionsmerkmal dar. Die Legitimation der Jurs durch Repräsentation ist somit nicht gänzlich abgesichert. Das muss für die Arbeit der Gremien und die Qualität ihrer Entscheidungen nicht unbedingt problematisch sein. Die Stärkung der „Kiez-Elite“, wie Kast die Vertreter in den Jurs nennt, kann ein effektives Mittel sein, um gerade diese – latent mit Wegzug

49 Mit den traditionell Engagierten meint Kast einen Personenkreis, den ein Quartiersmanager beschreibt als: „die Gebildeten, das sind Leute, die da auch einen Spaß dran haben, sich zu treffen und irgendwie über irgendwas zu reden“ (zitiert nach Kast 2005: 68).

50 Die Ausführungen von Kast beziehen sich insbesondere auf das Gebiet Soldiner Straße. Dort hatte sich beispielsweise kein einziger Bewohner mit migrantischem Hintergrund auf das erste Anschreiben der Quartiersmanager hin gemeldet (vgl. Kast 2005: 62). Informelle Gespräche mit Quartiersmanagern aus fast allen Gebieten im Rahmen der Auswertung der Handlungskonzepte stützen die These, dass dieses Problem durchaus typisch – auch für alle anderen Beteiligungsverfahren – ist.

drohende – Bewohnergruppe und somit die „soziale Mischung“ in den Quartieren zu erhalten. Allerdings wäre dann die Legitimation der Gremienteilnehmer gerade nicht über Repräsentativität zu begründen.

Evaluation und Angleichung der Handlungskonzepte

Begleitend zur Umsetzung des Quartiersmanagements wurde das Forschungsinstitut Empirica mit der Evaluation der Verfahren beauftragt. Die Evaluation bezog sich auf den Zeitraum zwischen 1999 und 2002. Sie verfolgte zwei Ziele: die Optimierung der laufenden Prozesse und die Erarbeitung einer Grundlage für die Entscheidung über eine Fortführung nach der Pilotphase (vgl. Empirica 2001: 1). Methodisch wurden drei Analyseebenen miteinander verbunden:

- Die Zielanalyse betrachtete den Zusammenhang zwischen Zielstellungen und Problemkonstellationen,
- in der Verfahrensanalyse („Prozessevaluation“) wurde geprüft, inwieweit „die sich etablierenden Umsetzungsstrukturen zur Erreichung der formulierten Ziele beitragen“,
- in der Wirkungsanalyse („Ex-Post-Evaluation“) ging es darum, „inwieweit aufgrund des Verfahrens Quartiersmanagement Veränderungen in den Gebieten wahrnehmbar werden“ (ebd.: 1).

Die Beurteilung des Quartiersmanagements durch die Evaluation war in erster Linie positiv:

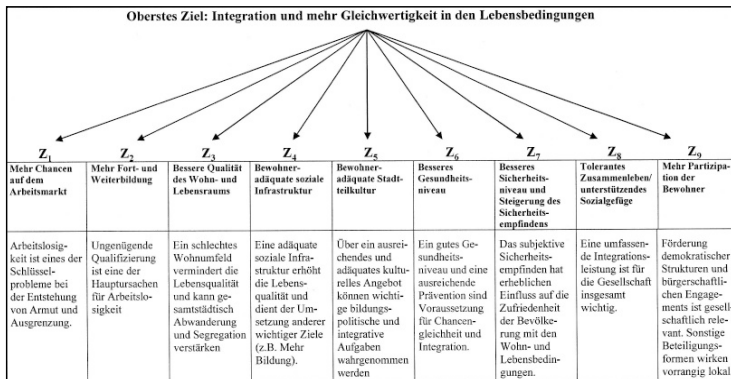
„Das Programm Quartiersmanagement ist grundsätzlich dazu geeignet, in einem zentralen und zunehmend bedeutenden Politikfeld (Soziale Stadtentwicklung) effizient und wirkungsvoll bestehenden Defiziten zu begegnen [...]. Gemessen an der Laufzeit des Programms und den zur Verfügung stehenden Ressourcen sind die bislang erzielten Erfolge beachtlich, was neben dem zusätzlichen Mitteleinsatz nicht zuletzt auf die neue Organisationsstruktur – insbesondere auf die intensive Arbeit der Quartiersmanager selbst – zurückzuführen ist“ (Empirica 2003a: 2).

Zur Optimierung des Ansatzes wurden zwei „Grundsatzempfehlungen“ formuliert: die Stärkung des integrativen Ansatzes und die Stärkung des lokalen Ansatzes. Dem Ziel des integrierten Handelns, so die Gutachter, stünden „vor allem fehlende politische Entscheidungen über die Rolle des Quartiersmanagements im Zusammenhang mit insgesamt in der Stadt vorhandenen Problemen wie Arbeitslosigkeit, Integration, Bildung und Sozialhilfeabhängigkeit“ entgegen (Empirica 2003a: 22). Das neue System war in seiner Pilotphase noch nicht umfassend in die politischen und administrativen Strukturen der Stadt und in den „Mainstream“ der

öffentlichen Leistungen integriert.⁵¹ Empfohlen wurden daher eine stärkere Beteiligung der relevanten Fachressorts auf Landes- und bezirklicher Ebene in der Verfahrenssteuerung und insbesondere eine intensivere Einbindung der Bezirke in die Erstellung der integrierten Handlungskonzepte. In einem Modellprojekt mit dem Bezirk Mitte wurde im Sommer 2004 ein erster Schritt in diese Richtung getan.

Eine wichtige Konsequenz für die bestehenden Quartiersmangements brachte der von empirica mit den Quartiersmanagement-Teams erarbeitete „Zielbaum“ (siehe Abb. 12). Mit der Festlegung eines „obersten Ziels“ – „soziale und ethnische Integration und mehr Gleichwertigkeit in den Lebensbedingungen“ – und der Zuordnung von Handlungsfeldern zu neun „strategischen Zielen“ wurde ab der Fortschreibung der Handlungskonzepte im Frühjahr 2002 eine neue, einheitliche Struktur vorgegeben.

Abbildung 12: Zielbaum für das Quartiersmanagement in Berlin



(Quelle: Empirica 2003a: 78)

Strategische Neuausrichtung im Sommer 2005

Im Frühjahr 2005 beschloss der Senat dann eine „grundlegende strategische Neuausrichtung des Berliner Quartiersmanagements“. Drei Eckpunkte dieser Modifizierung sind:

51 Neben diesen grundsätzlichen Empfehlungen enthält der Evaluationsbericht für jede der Analyseebenen einen Katalog an Maßnahmen zur Optimierung.

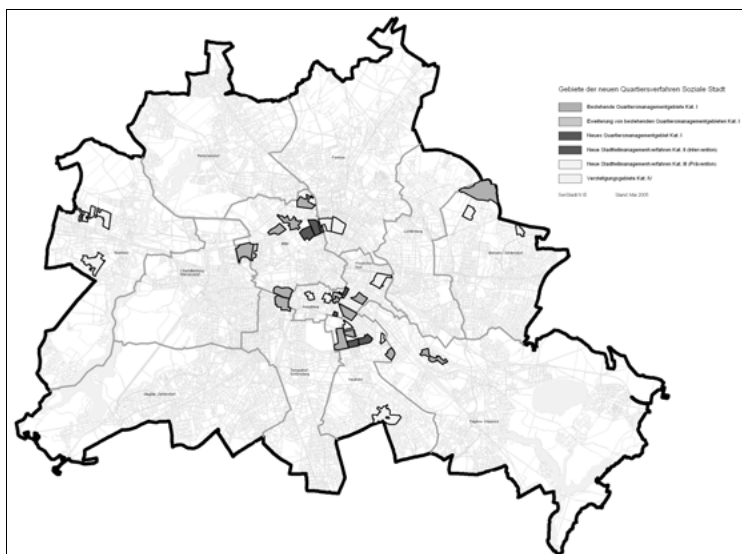
- eine wesentliche Erweiterung der Gebietskulisse auf 30 Quartiere mit der Neuaufnahme von 16 und dem Auslaufen bzw. der Übergabe in „bewohnergetragene Verfahren“ von drei der bisher 17 Gebiete;
- eine inhaltliche Fokussierung auf die Handlungsfelder Integration, Bildung und Arbeit; sowie
- eine enge Zusammenarbeit der Quartiersmanager mit so genannten „starken Partnern“ im Gebiet, wie etwa Wohnungsbaugesellschaften oder Schulen (vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin 2005a).

Für die Neuausrichtung wurden acht Grundsätze formuliert. Ihre Formulierung fand in der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung statt, die Quartiersmanager oder die breitere Öffentlichkeit waren daran nicht beteiligt. Im Einzelnen sehen sie folgendes vor (alle kursiv gesetzten Zitate aus Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin 2005a):

- *„Quartiersbeauftragter mit zentraler Managementrolle im Gebiet“*: Als Ergebnis der bisherigen Pilotphase wird festgestellt, dass „es effektiv und sinnvoll ist, einen externen beauftragten mit einem Vor-Ort-Büro im Gebiet zu etablieren“. Damit bleiben Quartiersmanager auch in den neuen Verfahren die zentrale Instanz der *„Stadtteilkoordination“*.
- Zielhorizont und Zielbestimmung zur integrierten Gebietsaufwertung: Auch hier wird der bisherige Ansatz bestätigt, dass nur *„mit einem breiten, ressortübergreifenden Zielhorizont auf die komplexen Problemlagen in den Gebieten reagiert werden“* könne.
- Aufstellung integrierter Handlungs- und Entwicklungskonzepte: Der zentrale Stellenwert der integrierten Handlungskonzepte für die *„Stadtteilkoordination“* wird bestätigt und gestärkt: *„In ihre Erarbeitung und Aufstellung werden die bezirklichen Fachämter, die lokalen Projekte, Initiativen und Vereine sowie die Bewohnerinnen und Bewohner des Quartiers eng einbezogen“*.
- Bewohneraktivierung und Befähigung zur Selbsthilfe (*„Empowerment“*): Auch in diesem Punkt liest sich die *„grundsätzliche Neuorientierung“* eher wie eine Bestätigung der laufenden Verfahren. *„Empowerment“* bedeutet im Quartiersmanagement-Zusammenhang: *„Es gilt jene zu erreichen und deren Mitwirkungsbereitschaft zu wecken, für die sich die Lebensverhältnisse im Quartier durch den Stabilisierungs- und Aufwertungsprozess nachhaltig verbessern sollen. Sie sollen befähigt werden, ihr lokales Gemeinwesen mitzugestalten“*.
- Einrichtung eines Bewohnerfonds: Das bisherige Modell der Bürgerjury soll weitergeführt werden.

- Ressortübergreifendes Handeln und Vernetzen der beteiligten Verwaltungsebenen: Die Forderung, *„die unterschiedlich ressortierten Politik- und Verwaltungsbereiche untereinander zu vernetzen und auf ressortübergreifendes Handeln zu verpflichten“*, bekräftigt die entsprechenden Appelle, die zu Beginn der Pilotverfahren ausgesprochen wurden.
- Zusammenarbeit mit den Bezirken: *„Von Beginn der Quartiersverfahren an werden die betroffenen Bezirke (in Zusammenarbeit mit den Quartiersbeauftragten) die Durchführung der Quartiersverfahren übernehmen. Dazu gehören u.a. die Steuerung der Quartiersbeauftragten, die Durchführung der Bürgerbeteiligung und -aktivierung, die Aufstellung von integrierten Handlungskonzepten, Projektentwicklung und Projektabrechnung sowie die Einrichtung ressortübergreifender Arbeitsgruppen und Steuerungs- bzw. Lenkungsgruppen auf Bezirksebene“*. Mit diesem Schritt zur Dezentralisierung ist eine wesentliche Verfahrensänderung eingeleitet, die auf die Kritik reagiert, mit den QM-Verfahren werde die Kompetenz der Bezirke beschnitten.
- „Starke Partner“ als strategische Verbündete: In dieser Entscheidung kann eine weitere wesentliche Modifizierung des Ansatzes gesehen werden. Das wird in folgender Passage deutlich: *„Sollen die Stabilisierungs- und Aufwertungsprozesse langfristige und nachhaltige Wirkung erzielen, so sind bereits frühzeitig die in den einzelnen Gebieten präsenten Institutionen oder Unternehmen in den Quartiersentwicklungsprozess einzubinden. Dabei gilt es, vor dem Hintergrund des gemeinsamen Interesses an der Gebietsaufwertung die jeweils vorhandenen finanziellen und personellen Ressourcen in bezug auf die Quartiersentwicklung zu mobilisieren und entsprechende Maßnahmen und Projekte in enger Kooperation gemeinsam zu entwickeln und umzusetzen“*. Als mögliche Partner werden Wohnungsunternehmen, Stadtteilzentren, Schulen sowie Gewerbe- und Einzelhandelsunternehmen genannt. Wie aber die Einbindung dieser Partner ausgestaltet werden soll, bleibt in den Vorgaben der Senatsverwaltung offen. Insofern wird mit diesem Aspekt die Tradition der „Unschärfe in der Zielvorgabe“ fortgeschrieben, die immer auch Gefahr läuft, „in der Zieldefinition vor Ort nicht aufgebrochen, sondern eher reproduziert“ zu werden (vgl. Bernt/Fritsche 2005: 206).

Abbildung 13: Förderkulisse „Soziale Stadt“ in Berlin 2005



(Quelle: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin Referat IV B)

Aufbauend auf diesen Grundsätzen kommen in den nunmehr 29 Gebieten vier unterschiedliche Verfahren zum Einsatz. Sie richten sich nach einer Kategorisierung der Quartiere, wie sie in der Fortschreibung 2004 des Stadtraum-Monitorings vorgenommen wurde.

Verfahren der *Kategorie I* werden weiterhin als „Quartiersmanagementverfahren“ bezeichnet. Dies bezieht sich auf vierzehn der bestehenden Verfahren, dazu wird ein Gebiet neu ausgewiesen (Richardplatz-Süd in Neukölln) und zwei Gebiete werden in ihrer geographischen Ausdehnung erweitert. Als „fünf Strukturmerkmale des Quartiersmanagements“ werden 1) ein Team vor Ort, 2) Steuerungsrunden, 3) Empowerment/Bürgerbeteiligung, 4) integriertes Handlungskonzept und 5) Beteiligungs-/Aktivierungsfonds festgehalten (vgl. Vernes 2005: 22).

Unter *Kategorie II* werden so genannte „Stadtteilmanagementverfahren Intervention“ gefasst, die in fünf neu ausgewiesenen Gebieten zum Einsatz kommen werden. In diesen Verfahren sollen die fünf Strukturmerkmale des QM gelten, dabei aber „starken Partner“ eine zentrale Funktion zukommen. Zudem werden für jedes Quartier ein „Integrationsfonds“ mit einem jährlichen Budget von 100 000 Euro und ein mit 150 000 Euro ausgestatteter Interventionsfonds eingerichtet.

Als *Kategorie III* gelten neu einzurichtende „Stadtteilmanagementverfahren Prävention“. In zehn Quartieren, die im Stadtraum-Monitoring

als „problematische Gebiete“ ausgewiesen werden, werden diese Verfahren installiert. Auch hier gelten die fünf Strukturmerkmale des QM, und auch hier kommt den „starken Partnern“ eine wichtige Rolle zu. Sie sollen den Interventionsfonds verwalten, einen Integrationsfonds gibt es für diese Quartiere nicht.

Kategorie IV bezieht sich auf „Bewohnergetragene Verfahren“. Damit wird ein schrittweiser Rückzug aus drei bestehenden Verfahren (Boxhagener Platz, Falkplatz, Helmholtzplatz) vorgenommen (vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin 2005a, Vernes 2005).

Eine Einschätzung dieser Neuausrichtung muss ambivalent ausfallen. Einerseits wird an den wesentlichen Prinzipien des Quartiersmanagements festgehalten, zugleich wird andererseits mit der Strategie der Stärkung der Bezirke, der Einbeziehung „starker Partner“, einer inhaltlichen Fokussierung und einer Verstetigung der Beteiligungsfonds ein wesentlicher Schritt zu einer besseren Integration und Verankerung der zunächst artifiziellen, temporären Systeme im Quartiersleben vorgenommen. Mit diesem Schritt geht jedoch eine entsprechend geringere finanzielle und personelle Ausstattung der Verfahren einher. Neben den Beteiligungsfonds sind keine investiven Mittel mit den Verfahren verbunden. Die Auswahl und Legitimation dieser Jurys stellt zudem einen wichtigen Test für die Frage dar, wie ernst es dem Senat mit der Dezentralisierung ist – die handwerklichen Fehler, die unter hohem Zeitdruck bei der ersten Generation der Verfahren gemacht wurden und der Gestaltungsspielraum der Quartiersmanager (bzw. fehlende Kontrollmechanismen der lokalen Bevölkerung über ihre Entscheidungen) hatten diesen Verfahren heftige Kritik eingebracht (vgl. u.a. Kast 2005, Vernes 2005).

Zwei weitere Dilemmata, die den Quartiersmanagement-Ansatz von Beginn an begleitet hatten, werden mit der Neuausrichtung fortgeschrieben und bleiben ungelöst: Auch wenn nunmehr 29 Quartiere in der Stadt in die Förderkulisse fallen, kann von einem gesamtstädtischen Ansatz noch keine Rede sein. Und die grundlegenden Mechanismen sozialer Ungleichheit und Ausgrenzung werden mit einer Strategie, die sich auf die soziale Integration, auf Fragen des Zusammenlebens und der Wohnumfeldgestaltung beschränkt, ausgeblendet. So sinnvoll einzelne Aspekte der Kursänderung, insbesondere die Dezentralisierung, erscheinen, so sehr ist die neu gestaltete Politik angewiesen auf ein gesellschaftspolitisches Konzept zur Bekämpfung von Armut – das sie nicht ersetzen kann, das aber angesichts der jährlich zunehmenden sozialen Polarisierung in der Stadt dringend geboten ist.

Quartiersmanagement als dreifache Konstruktion

Mit diesen Ausführungen habe ich den Dreischritt der lokalen Ausgestaltung der sozialen Stadtpolitik nachvollzogen: die Auswahl der Gebiete, die Definition von Quartiersmanagement durch die entsprechenden Dienstleistungsverträge und schließlich die Ausgestaltung der Vorgaben in der Praxis mit dem Ergebnis eines Handlungskonzepts. Mit diesen Verfahren wurden Quartiere und Manager als temporäre Instanzen geschaffen und quasi in den Raum geschrieben, deren weitere Existenz mit der Betonung des Prozesscharakters der Verfahren und ihrer Kontrolle durch ein begleitendes Monitoring- und Evaluationssystem offen gehalten wurde. Mit diesen Elementen – Quartier, Management, Konzept – stellt das „installierte“ Quartiersmanagement selbst eine – temporäre – Institution im Sinne der oben gegebenen Definition dar: als konstruierter, „de facto integrierter“ Erwartungszusammenhang (Berger/Luckmann 2000: 69). In der Begründung der Neuorientierung und Fortschreibung durch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und in der Formulierung der „Grundsätze“ wird dies bestätigt. Zugleich verdeutlicht aber das Auslaufen von drei Management-Systemen, dass diese Institution auf Zeit angelegt und durch ihre einseitige Ressourcenausstattung auch einseitig kündbar ist.

Im einleitenden Teil dieser Arbeit habe ich auf den zentralen Stellenwert dieser Übersetzung der Politik in einen Handlungszusammenhang und in integrierte Handlungskonzepte vor Ort im Prozess des Policy-Making hingewiesen. Nach dem kursorischen Blick auf diesen Prozess, wie er in Berlin stattgefunden hat, sollen hier noch einmal die wesentlichen Aspekte der drei Konstruktionen festgehalten werden, um schließlich herauszuarbeiten, inwiefern der im Vorfeld gelaufene Politikprozess und die Policy Institutionen die Entscheidungen der beteiligten Akteure geprägt haben, wo Entscheidungsspielräume lagen und wie diese genutzt wurden.

Quartier

Die Auswahl der Gebiete dient der Verwaltung zur Organisation ihrer Tätigkeit. Sie konstruiert einen „abstrakten Raum“, eine zweidimensionale Repräsentation des Raums, um auf dieser Grundlage Entscheidungen zu treffen (vgl. Gottdiener 1997: xiv, Lefebvre 2001). Die Ausweisung von Gebieten und ihre scharfe Abgrenzung vom umgebenden Stadtraum ist ein grundlegendes, unverzichtbares Prinzip der sozialen Stadtpolitik. Bei der Frage, wie und auf welcher Grundlage die Kontu-

rierung vorgenommen wird, besteht allerdings ein Gestaltungsspielraum. In allen Fällen wurden die Kriterien von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung festgelegt. Selbst beim rigiden System der Gemeinschaftsinitiative URBAN II bestand Spielraum, indem aus einem vorgegebenen Katalog einzelne Indikatoren gewählt und zudem um eigene ergänzt werden konnten. Die Verwaltung hat in einer Kombination von quantitativen und qualitativen Daten ein Beobachtungssystem aufgebaut, das zweijährlich fortgeschrieben wird und die wesentliche Entscheidungsgrundlage für den Einsatz von Fördermitteln für „Quartiersverfahren“ darstellt. Dieses System wurde nicht nur bei den Quartiersmanagementgebieten, sondern auch bei der Suche nach einem passenden Gebiet für die GI URBAN II eingesetzt. Es ist davon auszugehen, dass auch in der Ausgestaltung zukünftiger Programme (URBAN+) dieses Instrument zum Einsatz kommen wird.

Mit dieser Grundlage bezieht sich die soziale Stadtpolitik in ihrer bisherigen Form explizit nicht auf die Gesamtstadt sondern auf einzelne Quartiere. Diese Quartiere entsprechen typischerweise nicht bestehenden administrativen oder statistischen Grenzen. Sie werden mit diesen Verfahren neu (temporär) gefasst als „Programmgebiet“ oder „QM-Gebiet“. Die verschiedenen Methoden der Gebietsauswahl, darauf habe ich oben hingewiesen, sehen sich der Kritik gegenüber, dass die Modellierung des Politikproblems („Benachteiligung“) über die eingesetzten sozialstrukturellen und sozioökonomischen Indikatoren nicht möglich sei und eine fahrlässige Komplexitätsreduzierung darstelle (vgl. etwa IfS 2004: 83f): Ein „Quartierseffekt“, eine zusätzliche Benachteiligung durch die Überlagerung verschiedener Probleme, kann nicht gemessen, sondern nur unterstellt werden. Ein zweiter Kritikpunkt bezieht sich nicht auf die Indikatoren, sondern auf das Bewertungsverfahren. Wenngleich das Stadtmonitoring einen qualitativen, auf Expertengespräche gestützten Teil enthält, so beschränkt sich der Teilnehmerkreis an der Entscheidung über die Konturen der Kulisse doch auf Vertreter der Stadtplanungsverwaltung auf Landes- und Bezirksebene, Bürgermeister und einzelne Gutachter. Eine öffentliche, übergreifende Diskussion über die Gebietsauswahl findet bislang nicht statt. Eine stärkere Möglichkeit der Mitsprache verwaltungsferner Akteure würde sicherlich die Transparenz und damit die Akzeptanz der Politik erhöhen und schließlich (in Bezug auf die Handlungsräume der lokalen Initiativen, Vereine und Bewohner) auch zu „besseren“ bzw. „passenderen“ Zuschnitten führen. Für die Programmgebiete der Gemeinschaftsinitiative URBAN I und II etwa erwies sich die Gebietsabgrenzung und damit ihre Zielsetzung („Barrieren überwinden“) aus Sicht verschiedener lokaler Gruppen als „künstlich“ und problematisch, da sie gerade nicht bestehende sozioöko-

nomische Verflechtungen zum Ausgangspunkt nahm. Aus Perspektive der Stadtentwicklungspolitik und ihrer Zielstellung erschien hingegen genau der defizitorientierte Zuschnitt als erfolgversprechend, um eine bislang ausbleibende Entwicklung zu stimulieren. Eine Aushandlung zwischen diesen Positionen im Vorfeld hätte auch sicherstellen können, dass nach Auslaufen der Förderung und De-Institutionalisierung der Verfahren Strukturen – Organisationen, Vereine etc. – vorhanden sind, die als lokale Partnerschaft eine Fortführung der „Stadtteilkoordination“ gewährleisten können.

Quartiersmanagement

Der Festlegung der Förderkulisse folgte die Definition der Aufgaben der Quartiersmanager und ihre Einsetzung. Auch bei diesem Schritt waren die Vertreter des politisch-administrativen Systems unter sich. Mit der Entscheidung, externe Verfahrensträger zu beauftragen, machten sie sich allerdings abhängig vom Angebot an geeigneten Dienstleistern. Diese Entscheidung steht in engem Zusammenhang mit der Berliner Tradition der „Behutsamen Stadterneuerung“, in der „intermediäre“ Verfahrensträger zwischen Verwaltung und „Betroffenen“ vermittelten. Diese Form der Verfahrensorganisation ist inzwischen in Deutschland üblich, im europäischen Vergleich allerdings keineswegs selbstverständlich. Seit den 1980er Jahren hat sich in Berlin im Rahmen der „Behutsamen Stadterneuerung“ und auch der lokalen Arbeitsmarktpolitik eine breite Szene solcher Organisationen entwickelt, die als Sanierungsträger, Sozialplaner, Beschäftigungsträger, Servicegesellschaften etc. Erfahrungen im intermediären Bereich gesammelt und entsprechende Kompetenzen aufgebaut hatten (vgl. Eick/Grell 1996). Sie passten auf das in der Senatsverwaltung erarbeitete Anforderungsprofil und stellen heute einen Großteil der Quartiersmanager. Mit ihrem jeweiligen Hintergrund füllten sie zugleich die in der vagen Zielformulierung angelegten Ermessens- und Interpretationsräume.

Die Festlegung des Tätigkeitsprofils wurde von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung vorgenommen. Mit den Aufgaben Stadtteilkoordination, Bewohneraktivierung und Projektinitiierung wurde entschieden, die Verfahrenssteuerung vor Ort in die Hände der Träger zu legen – kontrolliert durch jeweils einen Koordinator des Bezirksamts und der Senatsverwaltung.

Die Auswahl der Träger im „Soziale Stadt“-Programm fiel bei den damals noch getrennten Senatsverwaltungen unterschiedlich aus. In der jeweiligen Handhabung der Auswahl äußern sich die spezifischen Traditionen und Aufgabenverständnisse der „Strategen“ (SenSUT) und der

„Erneuerer“ (SenBWV). Dies zog sich durch die ersten Monate der Verfahren, wo die „Strategen“ großen Wert auf umfassende Handlungskonzepte und Leitbild- bzw. Strategieüberlegungen legten, während die „Erneuerer“ für schnell sichtbare Projekte mit „Signalwirkung“ plädierten. In der Konsequenz wurden beide Ansätze parallel verfolgt, wobei den Verfahrensträgern selbst ein Ermessensspielraum, beispielsweise bei der Wahl der Beteiligungsverfahren, blieb. Die Schwierigkeiten, beides gleichzeitig zu organisieren und zu kommunizieren, schildern die Mitarbeiter der Quartiersagentur Marzahn NordWest beispielhaft:

„Jeder Entwicklungsansatz braucht Auftaktvorhaben, um Zeichen zu setzen, Vertrauen zu bilden und ein Vorbild zu geben. Die daraus folgende schnelle Initiierung von Projekten geht zumindest in der Anfangsphase teilweise auf Lasten des Bottom-Up-Prinzips. Denn die Beteiligung der Bewohner an Planung und Durchführung von Maßnahmen und Projekten bedarf in der Regel einer längeren Vorbereitungszeit“ (vgl. Quartiersagentur Marzahn NordWest 1999: 24).

Um ihr Feld kennenzulernen und zu organisieren, arbeiteten die Verfahrensträger mit vielen verschiedenen Techniken. Das zentrale Medium war neben der Sichtung von Gutachten vor allem sprachliche Kommunikation – bilaterale Gespräche und Verhandlungen mit Vertretern von kollektiven Akteuren wie Trägern, Vereinen und Fachverwaltungen zählen hierzu ebenso wie Umfragen, Bürgerversammlungen und allgemeine Öffentlichkeitsarbeit. In diesen Konsultationsprozessen haben sie Erwartungen geweckt, erfüllt oder enttäuscht, Informationen gegeben und erhalten usw. In ihrem selektiven Vorgehen war die Gefahr angelegt, die bestehenden Macht- und Ungleichheitsstrukturen im Gebiet, die es ja zu verändern galt, zu verstärken (vgl. Groeger 2002). Zugleich war dieser Prozess mit einer hohen Unsicherheit behaftet, da es sich um Pilotvorhaben handelte, die in ihrer Bedeutung unterschiedlich eingeschätzt wurden. Verbunden damit war für die Quartiersmanager die Prekarität, dass sie lediglich über Jahresverträge verfügten und somit unter einem enormen Erfolgsdruck standen.

Der in Berlin gewählte Weg der Übertragung der QM-Aufgaben auf einen intermediären Akteur ist nicht alternativlos. Andere Modelle sehen hier eine stärkere Rolle der lokalen Verwaltungsebene oder eine deutlichere Arbeitsteilung (vgl. Grimm 2004). Ebenso vorstellbar sind Modelle, bei denen die Koordination der Aktivitäten als ein Gemeinschaftsprojekt, ein Joint Venture, aller lokalen Gruppen organisiert wird (vgl. Kickert/Koppenjan 1999, Güntner 2004). Die Einbindung solcher lokaler Partnerschaften, wie etwa im Wedding, weist zwar in diese Richtung.

Die aktionistische Fixierung auf förderfähige Projekte steht dem jedoch ebenso entgegen wie die hektischen Auswahlverfahren der Bürgerjurs und Bürgerforen. Während es aus Perspektive der Senatsverwaltung plausibel ist, schnell sichtbare Ergebnisse vorweisen zu können, ob das ein neuer Spielplatz ist oder die Ergebnisbroschüre eines Workshops, braucht die Entwicklung eines partnerschaftlichen Verhältnisses doch einen längeren Atem und weitergehende Signale. Dass zeitgleich zur Installation der Verfahren Kürzungen bei den Fördermitteln für lokale Initiativen vorgenommen wurden, war dem ebenso wenig dienlich wie die plötzliche und ohne öffentliche Diskussion vorgenommene Änderung der Leitlinien zur Stadterneuerung im Winter 2004/5.

Integriertes Handlungskonzept

Wir haben gesehen, dass der integrierte Ansatz ein Herzstück der Politik darstellt. Er sollte in einem integrierten Handlungskonzept seinen Ausdruck finden. Wie ein solches Konzept aussieht, wer es schreibt, auf welcher Grundlage Prioritäten gesetzt werden, darüber gab es aber keinen Konsens. Für die Gemeinschaftsinitiativen URBAN I und URBAN II ist eine frühe Festlegung eines Operationalen Programms Fördergrundlage, beim Programm „Soziale Stadt“ nicht. Dort ist ein Konzept erst im laufenden Verfahren zu erstellen. Entsprechend unterschiedlich liefen dann auch die Prozesse in den Quartieren. Den Quartiersmanagern blieb, sich an ihrem Können und Gutdünken (das von bisherigen Aufträgen, Ausbildung etc beeinflusst ist) zu orientieren und das Vorgehen von ihren Auftraggebern bewilligt zu bekommen. Eine Vereinheitlichung kam dann mit der begleitenden Evaluierung und einem „Zielbaum“, an dem sich die Konzepte fortan orientierten. Auf diesem Weg ist das integrierte Handlungskonzept zu einem Konzept in erster Linie für das Quartiersmanagement geworden – und nicht für das weitere Quartier mit seinen vielfältigen Organisationen, Initiativen etc. In dieser Verengung der Konzepte auf Rechenschaftsberichte der QM-Verfahren sehe ich eine vergebene Chance. Über ein gemeinschaftlich produziertes Konzept könnte die Quartiersentwicklung tatsächlich auf mehrere Schultern gestellt werden und eine Stadtteilkoordination auf Augenhöhe erreicht werden. Die in Berlin gewählte Alternative, Manager – nicht demokratisch legitimiert und vertraglich einzig an eine Fachverwaltung gebunden – in den Mittelpunkt zu stellen, leidet an einem regulativen – und vielleicht noch bedeutender: normativ-kognitiven – Legitimationsdefizit, das ein solcher partnerschaftlicher Ansatz auflösen könnte.

Prekäre Institutionalisierung

Resümierend möchte ich den Prozess der Einschreibung der sozialen Stadtpolitik in den städtischen Zusammenhang als „prekäre Institutionalisierung“ bezeichnen. Als institutionalisiert sehe ich die Politik, da über den Begriff des „Quartiersmanagements“ ein Erwartungszusammenhang entstanden ist, der bei den beteiligten Akteuren und in der Öffentlichkeit inzwischen als „selbsterklärend“ gilt und durch das neuerliche Bekenntnis des Senats auch mittelfristig etabliert ist. Die Beibehaltung der Grundzüge der Politik trotz der Etikettierung als „strategische Neuausrichtung“, die an die Diskurspolitik Strieders 1996-1998 erinnert, ist hierfür ein weiteres Indiz.⁵² Prekär ist die Institutionalisierung allerdings, da sich das Bekenntnis nur auf Teilbereiche von Politik und Verwaltung (die indes deutlich von der Berliner Sozialdemokratie beherrscht werden) bezieht und ihm insbesondere – zumindest bislang – keine Einbindung gesellschaftlicher Gruppen auf Augenhöhe gegenübersteht, wie sie für ein partnerschaftliches Projekt nötig wäre. Mit dieser Einseitigkeit ist die Nachhaltigkeit der Politik gefährdet, wenn sie nämlich ihren sich selbst auferlegten Anspruch der „Integration“, der Verteilung der Verantwortung auf mehreren Schultern, nicht einlösen kann.

Alle drei Strukturmerkmale – Quartiere, Manager, Konzepte – beruhen auf von Politik und Verwaltung dominierten Konstruktionsleistungen: Die Ausweisung der Quartiere ist ein technisches, verwaltungsinternes Verfahren, die Manager sind vertraglich lediglich an die Verwaltungen gebunden. In der Erstellung der Handlungskonzepte werden Bewohner und lokale Gruppen zwar konsultiert, sie verfügen aber (außer in den Juries für Aktions- und Quartiersfonds) über keinerlei Vetoposition. Deutlich wird diese Prekarität in dem bislang ungelösten und jeweils von den Verfahrensträgern auszubalancierenden Widerspruch zwischen Verwaltungsrationalität und Bewohneraktivierung, der immer wieder zugunsten der Ansprüche der Verwaltung aufzulösen sein muss, da ja nur diese (letztlich über den Rechnungshof) über Sanktionsgewalt verfügt. Die Sanktionierung durch die Bewohner qua Akzeptanz oder

52 Die Betonung des „Neuen“ ist auch im Zusammenhang mit der Profilierung neuer Akteure in der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung zu sehen. Inzwischen hatte Junge-Reier (SPD) Strieder als Senatorin abgelöst, und Philipp Mühlberg, der als Büroleiter Strieders mit dieser Art der Diskurspolitik und Neueinkleidung von Handlungsansätzen betraut war, löste Monica Schümer-Strucksberg in der Leitung des Referats IV B „Soziale Stadt“ ab, die bislang immer die Kontinuität der Politik unterstrichen hatte.

Nicht-Akzeptanz der Maßnahmen oder öffentlichen Protest ist ein vergleichsweise schwaches Druckmittel. Die mit Aktions- und Quartiersfonds verbundenen Gremien und insbesondere die Einbeziehung „starker Partner“ in die Weiterentwicklung der Verfahren sind ein wichtiger und großer Schritt, diese „Schieflage“ zu überwinden, der allerdings ob der vagen Vorgaben stark von den Interpretationen der Verfahrensträger abhängig sein wird.⁵³

Das Bemühen, breitere gesellschaftliche Akzeptanz zu erreichen, zeigt sich auch in einer neuen Sprachregelung. Die „Betroffenenbeteiligung“, die in der „Behutsamen Stadterneuerung“ im Mittelpunkt stand, ist von der „Bewohneraktivierung“ abgelöst worden. Aber auch nach fünf Jahren Quartiersmanagement bleibt undeutlich, wie sich dieses neue Verständnis konkretisiert – an der Neuausrichtung der Verfahren waren Bewohner oder gesellschaftliche Initiativen, wie etwa die lokalen Agenda 21-Gruppen, nicht beteiligt.

Diese Prekarität ist indes ein grundsätzliches Problem des „aktivierenden Staates“ und der mit diesem Leitbild verbundenen Politiken, die auf eine „koproduktive Bewirkung [...] sozialpolitischer Ergebnisse“ setzen (Blanke 2001: 160). Kooperative und koproduktive Prozesse sind, hier schließe ich mich den Ausführungen von Blanke an, „derart zu institutionalisieren, daß sie vom *Eigeninteresse* der Akteure nachhaltig getragen werden“ (ebd.: 161, H.i.O). Noch ist allerdings in den dargestellten Verfahren kein kollektiver Akteur „Quartiersbewohnerschaft“ ersichtlich, der ein solches „Interesse“ entwickeln könnte. Dem stehen die bisherigen Konstruktionstechniken, so nachvollziehbar sie aus Sicht der Verwaltung auch sind, entgegen. Aus den Quartiersjursys heraus sind zwar in einzelnen Fällen Stadtteilvereine gegründet worden, die langfristig ein funktionales Äquivalent darstellen könnten, sie hätten aber mit erheblichen Legitimationsproblemen zu kämpfen. In der Konsequenz bedeutet dies m.E., dass eine wirklich nachhaltige Institutionalisierung auf eine Demokratisierung der Quartiersverfahren hinauslaufen muss. Das müsste Veränderungen nicht nur in der regulativen Dimension beinhalten, um eine breitere Legitimationsbasis zu schaffen, sondern auch mit Änderungen in der normativ-kognitiven Dimension einhergehen. Anzuregen wäre beispielsweise ein Abrücken vom verwaltungs-lastigen „Management“-Begriff oder zumindest eine Ergänzung um ei-

53 Hier schließt sich auch dahingehend ein Kreis, dass sich in Bezug auf die Auswahl der „zweiten Generation QM“ die bisherigen Träger über ihre Erfahrungen in der Pilotphase einen Wettbewerbsvorteil aufgebaut hatten und sich eine starke Berücksichtigung dieser Unternehmen abzeichnet – so setzt sich also in der Akteurskonstellation der Pfad der behutsamen Stadterneuerung fort.

nen Begriff und ein Konzept, das das Ziel der partnerschaftlichen Quartiersentwicklung besser vermitteln kann und das nicht in erster Linie mit dem Verwalten bestimmter Haushaltstitel in Verbindung gebracht wird.

