

Quartiersmanagement in der Sozialen Stadt

Juliane Wagner

Das Quartiersmanagement ist im Städtebauförderungsprogramm Soziale Stadt ein zentrales Instrument, das dazu beitragen soll, Lebens- und Wohnbedingungen in sozial benachteiligten Quartieren zu verbessern. Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit hat 2015 zusammen mit dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung die Studie »Quartiersmanagement Soziale Stadt – ein Ansatz für integriertes Handeln« aufgelegt. Das Unternehmen Quaestio – Forschung und Beratung führte die Studie durch. Sie wurde Ende 2016 abgeschlossen. Ziel war es, das Quartiersmanagement mit Blick auf die zukünftigen Aufgaben und Anforderungen weiterzuentwickeln, um weiterhin und künftig verstärkt den integrierten, sozial-raumorientierten Ansatz des Städtebauförderungsprogramms Soziale Stadt umzusetzen. Um das Instrument anzupassen, untersuchte die Studie, wie sich das Quartiersmanagement im Verlauf der Programmumsetzung der Sozialen Stadt seit 1999 entwickelt hat. Neben rechtlichen Rahmenbedingungen ging es um Aufgaben, Ziele und die Umsetzung des Instruments Quartiersmanagement in den Programmgebieten der Sozialen Stadt, die zum Teil vor sehr unterschiedlichen Herausforderungen stehen.

Das Ergebnis der Studie ist eine Arbeitshilfe, die Akteure vor Ort bei der Umsetzung von Quartiersmanagements unterstützt. Sie richtet sich an Vertreterinnen und Vertreter von Kommunen sowie an Quartiersmanagerinnen und -manager.

Methodisches Vorgehen

Für die Studie wertete das Projektteam Literatur und Dokumente aus und führte Experteninterviews mit Vertreterinnen und Vertretern von Landesministerien sowie mit Trägerbüros von Quartiersmanagements. Zentraler Baustein waren fünf Fallstudien in den Soziale-Stadt-Gebieten Berlin Schöneberger Norden, Dortmund Nordstadt, Magdeburg Südost, Raunheim Ringstraße und Elmshorn Hainholz. In zwei Expertenworkshops mit Vertreterinnen und Vertretern der Bundesländer, der Bundestransferstelle Soziale Stadt, den Netzwerken und Arbeitsgemeinschaften auf Länderebene, Kommunen und Quartiersmanagerinnen und -manager wurden Zwischenergebnisse reflektiert. Die Ergebnisse der Studie wurden im September 2016 auf einer Konferenz in Berlin vorgestellt und diskutiert.

Zentrale Forschungsfragen waren:

- Wie setzen Quartiersmanagements die städtebaulichen Maßnahmen der Sozialen Stadt um?
- Wie genau koordinieren und bündeln Quartiersmanagements die Maßnahmen vor Ort?
- Welche Schritte sind notwendig für eine erfolgreiche Bürgerbeteiligung?

- Was sind die Erfolgsfaktoren und wo liegen die Grenzen von Quartiersmanagement? Und was lässt sich verbessern?
- Wie werden in der Praxis gesamtstädtische Entwicklungsziele mit quartiersbezogenen Strategien verzahnt?

Entstehung von Quartiersmanagement

Das Quartiersmanagement ist eng verbunden mit dem Städtebauförderprogramm Soziale Stadt, existiert jedoch schon länger. Die Grundlagen des Vorortbüros wurden in den 1960er Jahren im Diskurs um integrierte Stadtentwicklung und der Forderung einer stärkeren Beteiligung der Betroffenen in der Planung gelegt. In den 1970er Jahren, mit dem Aufkommen der Gemeinwesenarbeit, rückte die Soziale Arbeit von der Fokussierung auf den Einzelfall ab. Vernetzung, Koordinierung und Aktivierung mit Orientierung auf das Lebensumfeld gewann an Bedeutung. In den 1980er Jahren gründeten lokale Aktivisten Stadtteilläden, die heute als Vorläufer der Quartiersmanagements gelten (1). Einige Bundesländer haben die Notwendigkeit der Vorortbüros erkannt und in Förderprogramme integriert. Im ersten Leitfaden der ARGEBAU zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt waren Stadtteilmanagements als Maßnahme in Form eines Stadtteilbüros vorgesehen (2). Das Stadtteilmanagement wurde als unerlässlich angesehen, um die Bürgerbeteiligung sowie die Mitwirkung lokaler Akteure und der Wirtschaft zu sichern. Auf dieser Grundlage entwickelte sich das Quartiersmanagement zum zentralen Instrument für die Programmumsetzung der Sozialen Stadt.

Quartiersmanagements von 1999 bis heute

Das Programm Soziale Stadt nutzt Quartiersmanagements seit 1999. Das Instrument ist eine Anlaufstelle im Quartier und wichtiges Bindeglied zwischen Quartier und Kommune. Es begleitet die Aktivitäten der Kommune, um sozial benachteiligte Quartiere zu stabilisieren und um Bewohnerinnen und Bewohner sowie Stadtteilakteure zu aktivieren und zu vernetzen.

Die rechtlichen Rahmen des Quartiersmanagements sind auf Bundesebene die Verwaltungsvereinbarung zur Städtebauförderung und auf Länderebene die entsprechenden Richtlinien. Die Länder empfehlen das Instrument, in manchen ist es verpflichtend. Die Ausgestaltung erfolgt jedoch auf kommunaler Ebene. Das betrifft die Themen und Aufgaben sowie die Festlegung des Umfangs. 82 Prozent der Programmkommunen haben ein Quartiersmanagement eingerichtet (3). Es ist mittlerweile in allen Bundesländern förderfähig. Ausnahme bildet das Land Baden-Württemberg, wo das Quartiersmanagement über ein gesondertes Programm für nicht-investive Maßnahmen gefördert werden kann.

Im Laufe der letzten 18 Jahre gab es immer wieder Veränderungen in der Umsetzung des Programms Soziale Stadt, Ziel und grundsätzliche Ausrichtung des Quartiersmanagements sind jedoch gleich geblieben. Eine wesentliche Veränderung war die stärkere Ausrichtung des Programms Soziale Stadt auf investive und investitionsbegleitende Maßnahmen und die Einstellung der Modellvorhaben in der Sozialen Stadt 2011. Dies wirkte sich insofern auf das Quartiersmanagement aus, als soziale Projekte einen geringeren Stellenwert bekamen und die Akquise zusätzlicher Mittel an Bedeutung gewann.

Was zu Beginn der Sozialen Stadt weitgehend ein Experimentierfeld war, hat sich heute konsolidiert und professionalisiert. Veränderungen in den Quartieren und in den politischen Diskursen verändern das Themenspektrum der Quartiersmanagements jedoch immer wieder. Beispielsweise führen der Zuzug neuer Migrantengruppen oder der demographische Wandel zu neuen Arbeitsschwerpunkten wie dem Aufbau von Bildungslandschaften, Wohnen im Alter oder Gesundheitsförderung.

Diese Flexibilität des Instruments Quartiersmanagement ist eine Stärke, stellt jedoch auch enorme Anforderungen an die Quartiersmanagerinnen und -manager – sowohl fachlicher als auch persönlicher Natur.

Ziel und Aufgabenspektrum des Quartiersmanagements

Die Aufgaben von Quartiersmanagements unterscheiden sich je nach Problemen und thematischen Schwerpunkten im Quartier. Das hauptsächliche Ziel ist jedoch, die Maßnahmen des Städtebauförderprogramms Soziale Stadt umzusetzen. Die baulichen Maßnahmen steuern die Kommunen unterschiedlich. Häufig übernimmt das Quartiersmanagement hierbei eine begleitende Rolle. Es vermittelt zwischen der Verwaltung und dem Quartier. Bedarfe und Wünsche der Bewohnerschaft und Stadtteilakteure werden erfasst und in den Prozess Soziale Stadt eingespeist. Das Quartiersmanagement sichert die Umsetzung der Maßnahmen unter Mitwirkung der Bürger/innen und Akteure. Zugleich vermittelt es ihnen das Verwaltungshandeln. Es informiert sie über die Maßnahmen, Abläufe und Planungen auf seiner Internetseite, in der Stadtteilzeitung und durch allgemeine Pressearbeit. Es beantwortet Fragen, nimmt Beschwerden auf und ist damit wie eine Art Außenstelle der Verwaltung.

Das Quartiersmanagement aktiviert Bewohnerinnen und Bewohner, vor allem jene Teile der Bewohnerschaft, die bisher nicht erreicht wurden. Es soll auch ihr Interesse an einer Beteiligung wecken. Das Instrument organisiert die Bürgerbeteiligung bei der Umsetzung konkreter Projekte und baulicher Maßnahmen, zum Teil auch bei der Erstellung des integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzeptes. Durch die Bürgerbeteiligung sollen die Bedarfe und Interessen der Bewohnerschaft im Prozess berücksichtigt werden.

Darüber hinaus sollen Bewohnerinnen und Bewohner auch selbst aktiv werden. Daher unterstützt das Quartiersmanagement bürgerschaftliches Engagement. Dies ist wichtig, damit der Prozess der Stabilisierung des Quartiers nachhaltig ist. Denn das Quartiersmanagement ist ein temporäres Instrument, das mit Ablauf der Sozialen Stadt beendet wird. Die engagierten Bewohnerinnen und Bewohner bleiben jedoch im Quartier und können sich weiterhin dafür einsetzen. Das Quartiersmanagement muss sich quasi überflüssig machen und selbsttragende Strukturen aufbauen. Dies ist eine ebenso wichtige wie schwierige Aufgabe: Vor allem Bewohnerinnen und Bewohner von sozial benachteiligten Quartieren sind mit komplexen Problemlagen konfrontiert, sodass für ein Engagement zum Teil die Kapazitäten fehlen. Bei der Aktivierung und Beteiligung der Bewohnerschaft spielen Verfügungsfonds eine wichtige Rolle, da mit ihnen Projekte finanziert werden können, die von den Bewohnerinnen und Bewohnern getragen werden.

Um das integrierte Handeln auf Quartiersebene zu erreichen, hat die Netzwerkarbeit beim Quartiersmanagement einen großen Stellenwert. Es vernetzt Akteure, Institutionen und Einrichtungen aus unterschiedlichen Bereichen, soziale Einrichtungen und Träger, Unternehmen und Gewerbetreibende, Immobilieneigentümer sowie Vereine, damit ihr Handeln auf die Quartiersinteressen abgestimmt werden kann. Zudem identifizieren Quartiersmanagerinnen und -manager doppelte Angebote sowie Angebotslücken, auf die reagiert werden kann.

Die Aufgaben von Quartiersmanagements sind vielfältig (siehe Abbildung) und hängen stark von der spezifischen Aufgabenteilung zwischen Kommune und dem Quartiersmanagement ab. In den letzten Jahren sind vor allem die Akquise von zusätzlichen finanziellen Mitteln und Berichtspflichten hinzugekommen.



Abbildung 1: Aufgabenvielfalt von Quartiersmanagements

Quelle: StadtRaumKonzept, Bergische Universität Wuppertal, ILS 2015; bearbeitet durch Quaestio

Erfolgsfaktoren und Hemmnisse

Damit Quartiersmanagerinnen und -manager als Vermittler zwischen Quartier und Kommune im Quartier wirken, Maßnahmen begleiten und Projekte initiieren können, sollte die Zusammenarbeit zwischen ihnen und der jeweiligen Kommune eng und partnerschaftlich erfolgen. Politik und Verwaltung müssen das Quartiersmanagement wollen.

Eine gute Ausgangssituation liegt vor, wenn die Verwaltungsspitze hinter dem Instrument steht. Nur so kann der Bottom-up-Prozess auch Akzeptanz und Unterstützung finden. Bedarfe und Wünsche aus dem Quartier werden bei den Planungen dann berücksichtigt und die Projekte der Bewohnerinnen und Bewohner umgesetzt. Ist das nicht der Fall, kann das Quartiersmanagement schnell an Glaubwürdigkeit und Akzeptanz verlieren.

Innerhalb der Verwaltung benötigt das Quartiersmanagement einen festen Ansprechpartner, mit dem die einzelnen Maßnahmen im Quartier in einen Gesamtprozess eingebettet werden und eine gemeinsame Strategie entwickelt werden kann. Der Ansprechpartner stellt Kontakte zu anderen Verwaltungsstellen her und leitet Anliegen weiter. Zudem ist das Quartiersmanagement auf einen guten Informationsfluss bezüglich Planungen, aktuellen Umsetzungsständen und Verzögerungen angewiesen, wenn es das Verwaltungshandeln an Bewohnerinnen und Bewohnern sowie Stadtteilakteure vermittelt. Darüber hinaus kann das Potenzial von Quartiersmanagements dann ausgeschöpft werden, wenn Quartiersmanagerinnen und -manager als Experten für das Quartier auch bei Planungen, der Steuerung und Umsetzung der Maßnahmen eng eingebunden sind.

Das Quartiersmanagement ist ein flexibles Instrument der Quartiersentwicklung. Es sollte so ausgestaltet werden, dass es innerhalb seiner übergeordneten Ziele und des bestehenden Auftrags auf Veränderungen im Quartier reagieren und sein Vorgehen anpassen kann. Aber auch im Umsetzungsprozess der Sozialen Stadt verändern sich die Aufgabenschwerpunkte. Während am Anfang vor allem die Aktivierung von Bewohnerinnen und Bewohnern und Akteuren im Fokus steht, wird im Laufe der Zeit die Zusammenarbeit mit den aktivierten Bewohnerinnen und Bewohnern sowie Akteuren wichtiger. Dies muss im Rahmen des Arbeitsauftrags möglich sein. Dazu gehört auch, Präsenzzeiten im Quartiersbüro so flexibel zu gestalten, dass Quartiersmanagerinnen und -manager auch die Bewohner und Akteure dort treffen, wo diese sich aufhalten. In anderen Phasen ist wiederum die Ansprechbarkeit im Büro wichtiger.

Übertragbarkeit des Instruments

Quartiersmanagements gibt es nicht nur in den Gebieten der Sozialen Stadt. Auch in anderen Städtebauförderungsprogrammen findet das Instrument in ähnlicher Form Anwendung. Im Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren handelt es sich dabei zum Beispiel um Zentrenmanagements. Im Stadtumbau werden Quartiers- oder Stadtteilmanagements ebenfalls eingesetzt. Auch wenn sich die Themen der Programme unterscheiden, ähneln sich die Aufgaben der Vorortbüros. Sie müssen die Maßnahmen der Städtebauförderung begleiten, um die Bewohnerschaft und Stadtteilakteure zu aktivieren, zu vernetzen, zu beteiligen und zwischen Quartier und Kommune zu vermitteln. Da alle Städtebauförderprogramme mit Ausnahme des Programms Kleinere Städte und Gemeinden quartiersbezogen sind, lässt sich das Instrument Quartiersmanagement in all diesen Programmen sinnvoll anwenden.

Auch außerhalb der Städtebauförderung setzen einzelne Kommunen und zum Beispiel auch Wohnungsunternehmen Quartiersmanagements ein, um das nachbarschaftliche Zusammenleben zu stärken, Projekte umzusetzen, den Bewohnerinnen und Bewohnern eine Anlaufstelle vor Ort zu bieten und um bei kleineren städtebaulichen Maßnahmen die Bürgerbeteiligung zu organisieren.

Bei Stadtteilen, die keine erheblichen Probleme aufweisen, in denen sich jedoch die Gefahr einer Abwärtsspirale abzeichnet, kann das Quartiersmanagement präventiv wirken.

Quartiersmanagements können aber auch in Quartieren sinnvoll sein, die sozioökonomisch stabil sind, aber bestimmte gesellschaftliche Entwicklungen wie Überalterung zeigen. Die Vorortbüros können Vereinsamungstendenzen entgegenwirken und nachbarschaftliche Netzwerk- und Hilfsstrukturen aufbauen.

Fazit

Das Quartiersmanagement hat sich in der Sozialen Stadt etabliert, weil es eine zentrale Bedeutung im Umsetzungsprozess des Förderprogramms hat. Es stellt sicher, dass die Interessen der Bewohnerschaft berücksichtigt werden und aktiviert die Potenziale aus dem Stadtteil. Das Instrument Quartiersmanagement ist flexibel und lässt sich auf die unterschiedlichen Rahmenbedingungen in den Quartieren anpassen. Ein einheitliches Vorgehen bei der Umsetzung von Quartiersmanagement gibt es nicht. Wichtig ist, dass das Quartiersmanagement zwischen Quartier und Kommune vermitteln kann. Die aus der Studie entstandene Arbeitshilfe gibt Anregungen, wie das gelingen kann. Zudem ist das Quartiersmanagement übertragbar und lässt sich in ähnlicher Form auch in anderen Bereichen wiederfinden.

Perspektivisch könnte die ressortübergreifende Strategie Soziale Stadt das Instrument Quartiersmanagement stärken, da es bei der Koordination und Bündelung der verschiedenen (Förder-)Mittel eine zentrale Rolle spielen kann, um Projekte im Quartier zu initiieren.

Anmerkungen

(1) vgl. Koczy 2015

(2) vgl. ARGEBAU 1998

(3) vgl. StadtRaumKonzept et al 2015

Literatur

Quartiersmanagement Soziale Stadt. Eine Arbeitshilfe für die Umsetzung vor Ort

www.bmub.bund.de/N53545/

Endbericht: Quartiersmanagement Soziale Stadt – Ein Ansatz für integriertes Handeln

www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Stadtentwicklung/Staedtebaufoerderung/Forschungsprogramme/SozialeStadt/Projekte/Quartiersmanagement/01-start.html?nn=1556236

ARGEBAU (1998): Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative »Soziale Stadt«. In: Difu (1999) (Hrsg.): Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt Band 1.

Koczy, O. (2015): Neue Akteure im Stadtteil – Entstehungslinien des Quartiersmanagements. In: Informationen zur Raumentwicklung 3/2015, S. 273-285.

StadtRaumKonzept, Bergische Universität Wuppertal, ILS (2015): Grundlagen zur Evaluierung des Städtebauförderungsprogramms »Soziale Stadt – Investitionen im Quartier 2015 (unveröffentlicht)

Autorin

Juliane Wagner ist Geografin und befasst sich als Projektleiterin im Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) mit den Themenschwerpunkten »Soziale Quartiersentwicklung und Integration«, »Gesellschaftliches Engagement und Kooperation«, »Umweltgerechtigkeit, Grün in der Stadt«.

Kontakt

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)

Referat I 4 – Soziale Stadtentwicklung, Städtebauförderung

Juliane Wagner

Deichmanns Aue 31-37

53179 Bonn

Tel.: (02 28) 99 401 - 23 35

E-Mail: juliane.wagner@bbr.bund.de

Redaktion

Stiftung Mitarbeit

Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft

Eva-Maria Antz, Ulrich Rüttgers

Ellerstr. 67

53119 Bonn

E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de