Berichte aus Forschung und Praxis

Herbert Schubert, Holger Spieckermann und Katrin Hänschke

Organisationsmodell für das Quartiermanagement

Organisational model for the management of urban quarters

Kurzfassung

Das Quartiermanagement ist ein neues Instrument der raumbezogenen Entwicklungssteuerung (insbesondere: soziale Stadterneuerung). Damit es die intendierten Wirkungen erzielen kann, sind Steuerungsfunktionen zu institutionalisieren, die nach dem Gegenstromprinzip von der lokalen Handlungsebene über die Steuerungsebene der Stadtverwaltung bis zur normativen Zielsetzung durch die Kommunalpolitik reichen. Auf der Grundlage aktueller Forschungsergebnisse wird ein idealtypisches Organisationsmodell für das Quartiermanagement skizziert, in dem formale Entscheidungs- und Informationswege zwischen der örtlichen und der gesamtstädtischen Ebene sowie informelle Netzwerkstrukturen vor Ort kombiniert werden.

Abstract

The management of urban quarters is a new instrument of space-related development governance (in particular social urban renewal). In order to help it to achieve the intended impacts, governance functions must be institutionalised that reach, according to the principle of countercurrents, from the local policy level via the governance level of urban administrations to the normative definition of goals by municipal policy. On the basis of current research results, an ideal organisational model for the management of urban quarters is outlined, in which formal decision-making and information procedures between the local level and the level of the entire city as well as informal network structures are combined locally.

In der Tradition früherer Jahrzehnte wurde die Stadterneuerung auf räumlich-materielle und investive Maßnahmen beschränkt. Die Auswirkungen des Globalisierungsprozesses verstärkten gegen Ende des 20. Jahrhunderts den gesellschaftlichen und ökonomischen Wandel und veränderten tiefgreifend soziale und räumliche Strukturen in den Städten. In einem neueren Verständnis von Stadtumbau und Stadterneuerung werden deshalb die sozialen, ökonomischen und kulturellen Dimensionen in die städtebaulichen

Revitalisierungs- und Entwicklungsprozesse einbezogen. Über investive Projektfinanzierungen hinaus sollen Selbsthilfe sowie Eigeninitiative in der Bevölkerung geweckt und unterstützt werden, damit die Entwicklung von Stadtteilen zukünftig durch die endogenen lokalen Potenziale erfolgen kann.

Um diesem anspruchsvollen Handlungsansatz gerecht werden zu können, sind angemessene neue Organisationsformen erforderlich. Die Diskussion darum

wurde schon in den 80er Jahren geführt, als die institutionelle Einbettung ortsnaher Beratungs- und Kommunikationsstellen als organisatorischer Baustein der Städtebauförderung erörtert wurde (Schnepf-Ort/Staubach 1989). Es geht darum, dass im Quartier geeignete flexible und kooperative administrative Strukturen geschaffen werden müssen, um die beabsichtigte Integration von Maßnahmen der Mobilisierung und Revitalisierung aus dem Zuständigkeitsbereich unterschiedlicher Ressorts organisatorisch bewältigen zu können. Dieses Instrumentarium zur systematischen Entwicklung von Stadtquartieren wird heute im Allgemeinen mit dem Schlüsselbegriff des „Quartiermanagements“ bezeichnet (vgl. Austermann/Zimmer-Hegmann 2000).

Vorbilder und Vorläufer für den neuen sozialräumlichen Managementansatz sind in europäischen Nachbarländern und in der innovativen Weiterentwicklung der Städtebauförderung in Deutschland zu finden. Beispielsweise ist das Instrument des „Stadtvertrages“ in der Quartierserneuerung in Frankreich zu nennen. Darin werden die Ziele der Stadtteilpolitik, die geplanten Maßnahmen, die finanzielle Unterstützung, die Kooperationsformen zwischen den Akteuren und die Überprüfung der Zielerreichung festgeschrieben (Kemper/Schmals 2000). In den niederländischen Programmen der sozialen Stadterneuerung wurden zum Beispiel schon frühzeitig Erfahrungen mit Quartiersfonds bzw. Quartierbudgets gesammelt, deren Vergabe in den Händen von Bürgergremien und lokalen Akteuren liegt (Rosemann 2001). Dieses partizipative Instrument zeigte positive Effekte, um die Mitverantwortung auf lokaler Ebene zu stärken und selbst tragende Strukturen zu aktivieren (Stratmann 2000). Auch in Großbritannien wurde relativ früh ein integrierter Ansatz verfolgt (Froessler 2000; Social Exclusion Unit/Cabinet Office 2000; dies. 2001). Das dort implementierte Konzept des „Neighbourhood Managements“ entspricht in der inhaltlichen Ausrichtung dem deutschen Verständnis von integriertem Quartiermanagement, dessen erste Formen im Förderprogramm „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ des Landes Nordrhein-Westfalen erprobt wurden (MSKS 1998). Für die Organisation der Prozesse in den Erneuerungsstadtteilen spielten intermediäre Instanzen eine Rolle, die die Initiativen vor Ort koordinieren und zwischen den beteiligten Akteuren vermitteln. Im Jahr 1999 wurde die deutsche Bund-Länder-Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ gestartet. In den „Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf“ – es handelt sich einerseits um innerstädtische oder innenstadtnahe (oft gründerzeitliche) Quartiere in benachteiligten Regionen mit nicht modernisierter Bausubstanz und deutlich unterdurchschnittlicher Um-

weltqualität, aus denen ökonomisch aufstrebende jüngere Haushalte abwandern und Haushalte mit sehr begrenzter ökonomischer Leistungsfähigkeit sowie mit geringem Integrationsvermögen nachrücken, und andererseits um große Wohnsiedlungen aus der Nachkriegszeit mit wenig individueller Architektur – werden die Ressourcen in integrierten Handlungskonzepten zusammengefasst. Zur Gesamtkoordination des Entwicklungsprozesses eines Stadtquartiers wird in der Regel die Aufbauorganisation eines Quartiermanagements realisiert.

Neben der inhaltlichen Schwerpunktsetzung ist die Institutionalisierung von Steuerungsfunktionen eine entscheidende Erfolgsbedingung für das Quartiermanagement. Besonders an den Schnittstellen zwischen kommunaler Politik, Verwaltungsadministration auf Stadt- und Quartiersebene, Quartiersakteuren und Bürgern muss ein integriertes Managementsystem ansetzen, um einen reibungsfreien Informationsaustausch bzw. Entscheidungsablauf sicherzustellen und bei Bedarf neue Kooperationsformen zu etablieren. Es ist eine Kombination von formalen Entscheidungs- und Informationswegen sowie informellen Netzwerkstrukturen erforderlich, indem einerseits neue Gremien bzw. Arbeitsgemeinschaften geschaffen werden und andererseits ein zielorientiertes Netzwerkmanagement erfolgt. Die Formulierung von Standards des Quartiermanagements wurde erst vereinzelt vorgenommen (vgl. Bertelsmann-Stiftung/Böckler-Stiftung/KGST 2002). Auf der Grundlage aktueller Forschungsergebnisse (Schubert/Spieckermann/Franzen 2002) wird hier versucht, ein idealtypisches Organisationsmodell für das Quartiermanagement zu skizzieren.

1 Zum Profil des Quartiermanagements

Quartiermanagement wird allgemein als strategischer Ansatz zum systematischen Aufbau von selbst tragenden und nachhaltig wirksamen personellen sowie materiellen Strukturen in einem Stadtquartier definiert. Durch den gezielten Einsatz kommunaler Ressourcen und eingebettet in eine gesamtstädtische Entwicklungsstrategie wird das Quartier unter Anwendung eines Ressorts übergreifenden Prozesses zu entwickeln versucht (vgl. z.B. Becker et al. 1998). Zum Ende der initiierten Entwicklung soll sich das Quartiermanagement schrittweise zurückziehen und durch Kooperationsnetze lokaler Kräfte ersetzt werden. Vor diesem Hintergrund wird die *Strategie des Quartiermanagements* von folgendem Profil geprägt:

- Verbindung der Ressorts zu einem abgestimmten konzertierten Handeln im Quartier;

- Vernetzung der kommunalen Fachbereiche mit freien Trägern und lokalen Diensten, Einrichtungen, Vereinen, Verbänden und Initiativen im Quartier;
- Aufstellen integrierter Budgets für Maßnahmen im Quartier;
- Aktivierung von Bewohner/innen und Akteuren der lokalen Wirtschaft zur Mitwirkung im Netz des konzentrierten Handelns;
- Einsatz von Organisations- und Managementformen, die die Ziele einer solchen Strategie erreichbar machen;
- Initiieren des Prozesses einer dauerhaften Entwicklung im Quartier, aufgeteilt in eine von den Akteuren des Quartiermanagements ausgelöste Impuls- und Förderungsphase und in eine von den lokalen Potenzialen eigenständig fortgeführte Konsolidierungsphase.

Während der Begriff des Quartiermanagements in einer engeren Definition auf sozialkulturelle Strategien der Gemeinwesenarbeit zum Aufbau von Kommunikationsstrukturen im Stadtteil, zur Aktivierung der Bewohner und des Bildens von Strukturen der Selbstorganisation beschränkt wird (vgl. Bertelsmann-Stiftung/Böckler-Stiftung/KGSt 2002), sprechen viele Gründe dafür, die Bedeutung des Begriffes auf den gesamten Integrationsvorgang von Handlungen der beteiligten Institutionen und Professionen zu beziehen, also auf den gesamten Prozess des Integrierens programmatischer Aktivitäten auszuweiten (Schubert 2000).

Das Quartiermanagement kann deshalb auch nicht als alleinige Aufgabe eines einzelnen Akteurs aufgefasst werden. In „überforderten Nachbarschaften“ (GdW 1998) sind viele professionelle Akteure in der Regel bereits mittelfristig in der Bearbeitung der lokalen Probleme engagiert, aber ihre Kapazitäten sind erschöpft und ihre Kompetenzen begrenzt, so dass für das „Missing Link“ ein Quartiermanagement gebraucht wird. Auch wenn der bzw. die „Quartiermanager/in“ zentrale Entwicklungs-, Koordinations- und Vernetzungsaufgaben in einem solchen System wahrnimmt, darf das Anforderungsprofil nicht auf diese Person reduziert werden. Für den Erfolg der sozialen Quartiersneuerung in einem Quartier ist das gesamte Geflecht der beteiligten Akteure als sozialräumliches Handlungssystem verantwortlich (Spieckermann 2002; vgl. auch Fürst/Schubert 2001).

2 „Drei-Ebenen-Modell“ für die Organisation des Quartiermanagements

Der Erfolg des Quartiermanagements hängt im Wesentlichen davon ab, ob die Strategie und die örtliche Umsetzung in eine geeignete Organisationslogik übertragen werden. Der im Rahmen des Quartiermanagements verfolgte *Ansatz der Sozialraumorientierung* beinhaltet eine Organisationsentwicklung, bei der die Verwaltungsstrukturen nach der Logik des Neuen Steuerungsmodells angepasst werden (vgl. Schubert 2001). Voraussetzung für die erfolgreiche Anwendung von Quartiermanagement ist es danach, Querschnittsaufgaben in der „versäulten“ Verwaltung für konkrete Stadtgebiete zu verbinden und die entstehenden Synergieeffekte für die Quartiersentwicklung zu nutzen. Auf der Basis von Erfahrungen in verschiedenen deutschen Städten (vgl. Austermann/Zimmer-Hegmann 2000; Stadt Berlin 2001) und auf der Basis von Forschungsergebnissen (Schubert/Spieckermann/Franzen 2002) erfordert das Quartiermanagement ein *Organisationsmodell mit drei Ebenen* (vgl. Abb. 1):

(1) Normative Managementebene

Auf der normativen Ebene muss durch den *Stadt-/Gemeinderat* ein Orientierungsrahmen der Quartiersentwicklung gesetzt werden, indem er den Auftrag zu Voruntersuchungen erteilt. Dies sollte auf der Grundlage von Sozialraumanalysen erfolgen (vgl. dazu Riege/Schubert 2002). Anschließend – häufig eingebettet in die Verfahrensabläufe der Städtebauförderung nach BauGB – müssen die Einrichtung des Quartiermanagements durch den Gemeinderat beschlossen, das Handlungskonzept eines Quartiers verabschiedet, normative Ziele formuliert und die Ausführung und Kontrolle dieser Aufgaben an die Verwaltung delegiert werden. Der kontinuierliche Einbezug der kommunalpolitischen Akteure in den Entwicklungsprozess eines Stadtquartiers kann nach allen Erfahrungen als eine wichtige Erfolgsbedingung bezeichnet werden. Dazu gehört vor allem ein regelmäßiger Rückfluss an Informationen, Entscheidungsvorbereitungen und Erkenntnissen von der operativen (Vor-Ort-Ebene) über die strategische (Verwaltung) auf die normative Ebene der Kommunalpolitik.

(2) Strategische Managementebene

Auf der strategischen Ebene soll eine *Dezernate übergreifende Lenkungsgruppe* unter Vorsitz des Oberbürgermeisters für die Umsetzung des normativen Orientierungsrahmens der Quartiersentwicklung sorgen. Mitglieder der Lenkungsgruppe sind alle Dezernent-

innen und Dezernenten. Punktuell können die Amts- bzw. Fachbereichsleitungen beteiligt werden, deren Ressorts für die Entwicklung der Teilräume eine wichtige Rolle spielen. Die Funktion des Gremiums liegt in der strategischen Weiterentwicklung und Konkretisierung der durch den Gemeinderat normativ vorgegebenen Ziele. Die Lenkungsgruppe delegiert die Ausführung der strategischen Beschlüsse *über eine Koordinationsstelle* weiter an eine *Dezernate übergreifende Arbeitsgruppe*, in der die Sachbearbeitungen der verschiedenen Ämter bzw. Fachbereiche zusammenarbeiten. Die Dezernate übergreifend ausgerichtete Arbeitsgruppe bildet die Schnittstelle zwischen den Fachressorts und den Quartieren. Sie unterstützt das Quartiermanagement aus fachlicher Perspektive und stellt die Integration der fachspezifischen Sichtweisen in der Stadtverwaltung sicher. Dabei wird das fachspezifische Einzelwissen der Dezernate und Ämter zu einem integrierten Handlungswissen gebündelt und ganzheitlich in die Quartiere transportiert.

Die Funktion der Koordination innerhalb der Stadtverwaltung leistet die *Geschäftsstelle Koordination Quartiermanagement* (Akronym KOQ). Sie berichtet einerseits der Lenkungsgruppe, koordiniert andererseits die Arbeit der integriert arbeitenden fachbezogenen Arbeitsgruppe und leistet drittens den Transfer von der strategischen Verwaltungsebene zur Umsetzungsarbeit im Quartier. Die Geschäftsstelle KOQ trägt damit Verantwortung für die Umsetzung der normativen und strategischen Vorgaben in der operativen Quartiersarbeit, indem sie ein differenziertes Kontraktmanagement betreibt. Dazu gehören die Prozessbegleitung im Quartier, die Überwachung der Umsetzungsqualität und die Entscheidung über die Erreichung von Zielvereinbarungen. Im Gegenstromprinzip ist es die Aufgabe von KOQ, die Informationen aus dem Quartier zu bündeln, evaluativ aufzubereiten und den Gremien auf der strategischen und normativen Ebene zuzuleiten.

Als zentrales Instrument für die Steuerung braucht die Geschäftsstelle Koordination Quartiermanagement ein *Monitoringsystem*: Es besteht aus einer Systematik von Indikatoren zur Beobachtung von Quartiersstrukturen und Quartiersentwicklungen. In Zusammenarbeit mit den zuständigen Fach- und Dienststellen, insbesondere Statistik (Raumbeobachtung GIS) und Sozialplanung, müssen kontinuierlich Daten zur Gebietsbestimmung und Gebietscharakterisierung (Bestandsanalyse), zur Beobachtung von Veränderungen (Fortschreibung) und zur Bewertung und kontinuierlichen Überprüfung von Veränderungsprozessen (Evaluation, Erfolgskontrolle) generiert werden. Für die Implementation und Anwendung sind die Daten-

bereiche des kommunalen Verwaltungs- und Leistungsvollzugs kleinräumig, zeitnah und kontinuierlich im Rahmen einer geeigneten EDV-Unterstützung verfügbar zu machen.

(3) Operative Managementebene

Auf der operativen Ebene übernehmen Fachkräfte des Quartiermanagements – die so genannte Quartiermanagerin bzw. der Quartiermanager – die konkrete Umsetzung der Quartiersentwicklung. In der Praxis haben sich *Teams von Quartiermanager/innen* bewährt, die aus zwei oder mehr Personen unterschiedlicher fachlicher Disziplinen bestehen. Klassisch ist die „Tandemlösung“, die aus der Besetzung des Quartiermanagements mit einer Person aus dem Bereich Architektur/Raumplanung und einer Person aus dem Bereich Sozialarbeit/(Sozial-)Pädagogik/Gemeinwesenarbeit besteht, wenn einerseits ein Bedarf an (städte-)baulichen Erneuerungsmaßnahmen bei der Verbesserung der Gebäude- und Wohnsituation sowie des Wohnumfeldes besteht und andererseits Maßnahmen zur Bearbeitung der sozialen Probleme, zur Förderung der Nachbarschaft oder zur Koordination lokaler Aktivitäten und Initiativen notwendig sind.

Eine zentrale Aufgabe der Quartiermanager/innen besteht in der Beteiligung von Bürger/innen und in der Aktivierung von lokalen Potenzialen. Für diese Netzwerkarbeit müssen feste Gremienstrukturen geschaffen werden: (1) der Quartierbeirat und (2) die Bürgerjury.

Quartierbeirat

(1) Der *Quartierbeirat* ist ein Gremium, das die Interessen der Bürger vertritt. Er sollte sich aus Schlüsselpersonen des öffentlichen Lebens im Quartier zusammensetzen. Neben engagierten Bürger/innen kommen als weiterer Akteurskreis Vertreter/innen der Felder (Kommunal-)Politik, Verwaltung, Wirtschaft und freie Träger in Betracht, die eine Multiplikatorfunktion zur Informationsverbreitung haben und ein loses Netzwerk bilden. Die freien Träger stellen die Schnittstelle zu den Bürgern her, da in ihren Einrichtungen, die konkreten Probleme und Anliegen der Anwohner gelöst werden müssen.

Die Aufgaben des Quartierbeirates bestehen darin, Informationen weiterzuleiten, gemeinsame Projekte zu entwickeln und umzusetzen. Dieses Bürgergremium darf eine arbeitsfähige Größe nicht überschreiten, damit die Sitzungen nicht reine Informationsveranstaltungen sind und die Handlungsfähigkeit eingeschränkt wird. Zielsetzung ist die aktive Einbindung der Akteure in den Quartiersentwicklungsprozess.

Bürgerjury

(2) Die Aufgaben der *Bürgerjury* bestehen in der Entscheidung über die Vergabe von Mitteln aus einem Quartierfonds. Die Mehrheit soll von Bewohnerinnen und Bewohnern des Quartiers gestellt werden, die über eine Zufallsstichprobe aus dem Einwohnermeldekataster gewonnen werden können. Darüber hinaus können auch Vertreterinnen und Vertreter der freien Träger und Institutionen in der Jury (minderheitlich) vertreten sein. In einem öffentlichen Ausschreibungsverfahren können alle, die den Entwicklungszielen entsprechende Ideen für das Quartier haben, Projektvorschläge machen. Angesprochen sind Bewohnerinnen und Bewohner, Initiativen, Vereine, Eigentümer, Gewerbetreibende, Betriebe und deren Arbeitnehmerschaft. Die Anträge werden von der Bürgerjury verhandelt, bewertet und nach einer Prioritätenliste für eine Projektförderung aus dem Quartierfonds ausgewählt. Dabei werden sie von dem/r Quartiermanager/in und der Dezernate übergreifenden Arbeitsgruppe beraten.

Budgetstruktur

Das Organisationsmodell erfordert eine *Budgetstruktur*, die dem Postulat der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung nach dem neuen Steuerungsmodell gerecht wird. Dazu sind Budgets zur Verfügung zu stellen, die das Quartiermanagement in die Lage versetzen, die angestrebten Ziele zu erreichen:

Im *kommunalen Haushalt* sind die *Grundkosten des Quartiermanagements* zu sichern (Personal, Stadtteilbüro, technische Ausstattung, Sachmittel, Gemeinkosten usw.). Für die Umsetzung von Projekten nach dem integrierten Handlungskonzept benötigt das Quartiermanagement einen *Quartierfonds*. Zur Unterstützung der organisatorischen Abläufe des Quartiermanagements muss ein *Aktionsfonds* eingerichtet werden. Diese Mittel können beispielsweise für Informationsarbeit (Plakate, Flyer usw.) und für die Durchführung von Veranstaltungen im Quartier genutzt werden. Für die *strategische Koordination* und für die Entwicklung neuer Quartiermanagement-Projekte ist die *Geschäftsstelle Koordination Quartiermanagement* (KOQ) mit einem *Koordinationsfonds* auszustatten. Die Festlegung des finanziellen Rahmens für den Koordinationsfonds muss in Relation zu den gesteckten Zielen und zu leistenden Aufgaben für das Haushaltsjahr erfolgen. Für größere strukturpolitische, investive Maßnahmen ist ein zentrales Budget erforderlich. Es kann als *zentraler Investitionsfonds* von der Dezernate übergreifenden Lenkungsgruppe bewirtschaftet und über den zentralen Haushalt der Stadtverwaltung abgewickelt werden.

3 Örtliche Organisation des operativen Quartiermanagements

Es gibt nicht *das* Quartiermanagement als Standardmodell und -verfahren; denn der Handlungsansatz muss immer auf den jeweiligen Stadtteil und seine Situation zugeschnitten werden. Unterschiedliche örtliche Problemlagen, soziale Ausgangsbedingungen und Bedürfnisse erfordern ein Quartiermanagement, das der sozialen, wirtschaftlichen und baulichen Situation im Quartier gerecht wird. Quartiermanagement muss dabei auf bereits vorhandene Potenziale aufbauen, sie unterstützen und aktivieren. Es gibt aber eine Reihe von *Kernaufgaben*, die erfahrungsgemäß in jedem Gebiet, in dem ein Quartiermanagement etabliert werden soll, bearbeitet werden müssen. Es sind:

- die Einrichtung einer Anlaufstelle im Quartier,
- der Netzwerkaufbau und
- die Formulierung eines integrierten Handlungskonzepts zur zielbezogenen Initiierung von Entwicklungsprojekten.

Anlaufstelle im Quartier

Zum Standardverfahren des Quartiermanagements gehört die Einrichtung einer *Anlaufstelle für die Bewohner im Quartier*. Sie kann sich Quartierbüro, Stadtteilladen oder Stadtteilcafé nennen und ist entweder in vorhandenen Einrichtungen, wie Stadtteilzentren, untergebracht, oder es werden Ladenflächen angemietet. Die Öffnungszeiten differieren je nach personeller Ausstattung. Die meisten Anlaufstellen sind zu den üblichen Bürozeiten geöffnet. Das Büro ist Arbeitsplatz sowie Kontaktstelle für Bewohner und steht Initiativen oder Aktivitäten von Bewohnern zur Verfügung. Die Funktion des Quartiermanagements besteht einerseits in der Aktivierung des intermediären Bereiches und hat andererseits aber die Aufgabe, die Schnittstelle zu den Bürgern zu bilden und diese am Entwicklungsprozess zu beteiligen.

Netzwerkaufbau

Der bzw. die „Quartiermanager/in“ nimmt zentrale Entwicklungs-, Koordinations-, Beteiligungs- und Vernetzungsaufgaben im lokalen System wahr. Allerdings muss sich das Quartiermanagement als Kern eines Akteursnetzwerkes sehen, als Motor eines *sozialräumlichen organisationalen Handlungssystems*. Dabei lassen sich drei Typen von Akteuren unterscheiden: Neben (1) den *Schlüsselpersonen des Quartiermanagements* – meistens mit Verwaltungserfahrung, die Koordinationsfunktionen haben und für die Handlungsprogramme auf der operativen Ebene verantwortlich

Abbildung 1
Organisationsstrukturen und Steuerungsebenen des Quartiermanagements

sind (die „Quartiermanager/innen“) gibt es (2) *professionelle Projektakteure*, die einzelne Maßnahmen und Bausteine der Handlungskonzepte auf der operativen Ebene realisieren und damit für das Erreichen von Einzelzielen und für einzelne Zielgruppen Verantwortung tragen. Sie gehören teilweise der Stadtverwaltung an, teilweise sind sie bei freien Trägern beschäftigt. Und schließlich sind noch (3) *ehrenamtliche Unterstützungsakteure* zu nennen, die einerseits als Kommunalpolitiker, Wirtschaftsvertreter oder institutionelle Rollenträger das lokale Handlungsfeld auf Leitungs- und Einflusssebenen sichern und andererseits als engagierte Bürgerinnen und Bürger das „Sozialkapital“ des Quartiers repräsentieren.

Das Quartiermanagement ist nicht für sich leistungsfähig, sondern nur in der wirkungsvollen Einbettung in das gesamte lokale Akteursnetzwerk. „Top down“ vollzieht sich in diesem Netz der Informations- und Abstimmungsfluss von der strategischen Handlungsebene der Stadtverwaltung in das Quartier hinein und „bottom up“ findet die Initiierung und Generierung von Projekten aus den lokalen Potenzialen heraus statt. Das Quartiermanagement hat dabei steuernde Kanalisierungsfunktionen, aber es ist die netzförmige Arbeitsweise und Kooperation der Akteure im Stadtquartier, die – kaskadenförmig – Folgevernetzungen unter der Bewohnerschaft und unter den intermediären Kräften im Quartier auslöst (vgl. Fürst/Schubert 2002).

Integriertes Handlungskonzept zur Initiierung von Entwicklungsprojekten

Die Agenda des Quartiermanagements resultiert aus einem *integrierten Handlungskonzept* für das jeweilige Quartier. Es wird als erster Schritt des Quartiermanagements unter der Beteiligung örtlicher Kräfte ausgearbeitet. Der normative Orientierungsrahmen des Gemeinderates und der strategische Zielrahmen der Stadtverwaltung liegen dem integrierten Handlungskonzept zu Grunde. Darin werden die Problemlagen im Quartier skizziert und in der Form von Zielen Prioritäten für die Aufgaben des Quartiermanagements bzw. für die Quartierentwicklung formuliert.

Auf der Grundlage des integrierten Handlungskonzeptes entwickelt das Quartiermanagement einen Handlungsansatz zur Aktivierung der Bewohnerschaft und zum bürgerschaftlichem Engagement in Entwicklungsprojekten. Die aus dem integrierten Handlungskonzept abgeleiteten Projekte müssen immer unter Einbindung der Bewohnerschaft bzw. örtlicher Kräfte entwickelt werden, um eine hohe Akzeptanz und um einen breiten Nutzen daraus zu ziehen. Das Quartiermanagement soll die Projekte nicht selbst durchführen, sondern in der Anfangsphase im Sinne einer Initiierung fördern. Im Zusammenwirken mit lokalen Akteuren in den Gremien des Quartierbeirates und der Bürgerjury sollen Projektideen zur Quartiersentwicklung generiert werden. Danach ist ihre Realisierbarkeit zu überprüfen und in einem Umsetzungskonzept unter Einbindung des lokalen Netzwerkes zu klären, wer Verantwortung für die Umsetzung übernimmt.

Ziele als Grundlage des integrierten Handlungskonzepts

Für die Umsetzung des integrierten Handlungskonzepts hat sich das Instrument des Kontraktmanagements bewährt. So wie die strategische Ebene mit den Trägern des Quartiermanagements Verträge über deren Aufgaben, Leistungen und die darüber notwendigen Mittel abschließen kann, so kann das Quartiermanagement auch mit lokalen Akteuren im Quartier Kontrakte vereinbaren. Das Kontraktmanagement hat sich zur Organisation eines komplexen Netzwerkes verschiedenster Einrichtungen und Träger bewährt. Mit den Trägern werden Vereinbarungen getroffen, um Verbindlichkeiten und gemeinsame Handlungsgrundlagen herzustellen. Die Kontrakte sollten präzise definierte quantitative und qualitative Zielformulierungen sowie zeitliche Festlegungen beinhalten. Die Vereinbarungen müssen überprüfbar sein und die Ergebnisse dokumentiert werden. Die Einhaltung der getroffenen Kontrakte wird während und nach Abschluss der Maßnahmen durch das Lenkungsremium bewertet.

Das integrierte Handlungskonzept bildet den „roten Faden“ im Abstimmungsprozess zwischen der normativen, der strategischen und der operativen Ebene des. Der Prozess seiner Erstellung beginnt auf der normativen Ebene und wird über die strategische bis zur operativen Ebene herunter fortgesetzt:

- Auf der normativen Ebene der Entscheidungen des Gemeinderats werden die Orientierungsziele formuliert und die zu ihrer Erreichung notwendigen Ressourcen im Haushalt bereitgestellt.
- Auf der strategischen Ebene wird der normativ vorgegebene Orientierungsrahmen weiterentwickelt. An Hand von gebietsbezogenen Strukturdaten wird eine Ist-Analyse der Situation im Quartier vorgenommen. Auf dieser Grundlage werden die Orientierungsziele konkretisiert, die zur Zielerreichung erforderlichen organisatorischen Rahmenbedingungen geschaffen und in Zusammenarbeit mit lokalen Akteuren messbare Umsetzungsziele, Prioritäten und Handlungsschritte für das Quartiermanagement im Quartier vereinbart.
- Auf der operativen Ebene wird der Zielkatalog in konkrete Maßnahmen umgesetzt.

Mit zunehmender Konkretisierung der Ziele von der normativen bis zur operativen Ebene soll sich ihre Formulierung an den *Smart-Kriterien für Zielformulierungen* orientieren (Schiersmann/Thiel, 2000), d.h. die Ziele sollen spezifisch, messbar, akzeptabel, realistisch und terminiert formuliert werden:

- Die Ziele sollen nicht allgemein formuliert, sondern auf die spezifischen Rahmen- und Arbeitsbedingungen in den jeweiligen Einrichtungen oder das jeweilige Projekt abgestimmt sein.

- Für die Ergebniskontrolle müssen die Ziele messbar sein. Es müssen Verfahren und Indikatoren entwickelt werden, an denen sich die Erreichung oder Nichterreichung der Ziele auch für Außenstehende ablesen lässt.
- Die Akzeptanz eines Zieles zeichnet sich dadurch aus, dass ein weitgehender Konsens unter der Mitarbeiterschaft bzw. zwischen den beteiligten Organisationen über die konkrete Zielausprägung herrscht.
- Ziele sollen nicht trivial sein, indem sie einen Zustand beschreiben, der unabhängig vom Projektablauf ohnehin zu erwarten ist, sondern eine realistische Perspektive entwickeln. Das schließt vor allem utopische, also nicht erreichbare Vorstellungen aus, die unter gegebenen politischen oder finanziellen Rahmenbedingungen unrealistisch sind.
- Für die Erreichung der Ziele muss eine Zeitperspektive bestimmt und eine konkrete Terminierung gesetzt werden. Das ist eine der Grundvoraussetzungen für effektives Projektmanagement und schafft eine Verbindlichkeit bei der Aufgabenverteilung unter den Beteiligten.

Alle Evaluationsverfahren orientieren sich an den im Rahmen des Handlungskonzepts enthaltenen Zielen und messen daran den Erfolg des Quartiermanagements. Ohne die Formulierung von klaren Zielen auf der operativen Ebene sind eine Qualitätssicherung und eine fundierte Evaluation der Projekte und Maßnahmen nicht möglich.

Für die *Zielüberprüfung* im Rahmen der Erfolgskontrolle kommen verschiedene Methoden der qualitativen und quantitativen Bewertung von Maßnahmen und Projekten im Stadtteil in Frage: z.B. kontinuierliche Erhebungen ausgewählter sozialer Indikatoren, schriftliche Befragungen zum Umsetzungsstand der Entwicklungsfortschritte und Projektverläufe, regelmäßige Befragungen von Schlüsselpersonen zur Bewertung der Stadtteilentwicklung und zu Veränderungen des Gebietsimages. Die Ergebnisse sollten in einem *jährlichen Bericht zum Umsetzungsstand im Quartier* zusammengefasst werden. Eine derartige Berichterstattung gibt Hinweise, ob Handlungsschwerpunkte zu verändern sind, ob ein Anpassungsbedarf vorliegt oder ob Ziele im Rahmen des Handlungskonzepts bereits erreicht worden sind.

4 Prozesssteuerung des Quartiermanagements

Die *zeitliche Organisation des Quartiermanagements* umfasst eine durchschnittliche Dauer von ca. fünf Jahren. Es wird eine Untergliederung in drei Phasen empfohlen (vgl. Abb. 2): Nach einer bis zu einjährigen

Abbildung 2

Modell für den Verfahrensablauf des Quartiermanagements

Verfahren für die zeitliche Organisation des Quartiermanagements

Impulsphase, die der Konkretisierung des Orientierungsrahmens dient sowie Raum für suchendes Experimentieren lässt, ist eine mindestens zweijährige *Entwicklungsphase* vorzusehen, in der die Handlungsziele konkretisiert werden und ihre Umsetzung zielkonform realisiert wird. In der abschließenden *Konsolidierungsphase* von ebenfalls mindestens zwei Jahren sollte das Quartiermanagement die endogenen Kräfte des Quartiers bereits so weit mobilisiert haben, dass die Quartiersentwicklung schrittweise wieder der lokalen Eigendynamik überlassen werden kann.

Für das *Vorgehen* bietet es sich an, je Quartier die Ziele zu Beginn der Impulsphase zu erarbeiten und zu Beginn der Entwicklungsphase die Zielvereinbarungen zwischen der Lenkungsgruppe und dem Quartiermanagement abzuschließen. Nach einem Raster festgelegter Beobachtungszeitpunkte wird die Zielerreichung an Hand eines zuvor vereinbarten Indikatorenrasters prozesshaft dokumentiert und somit überprüfbar.

Zur Sicherung einer angemessenen Prozesssteuerung ist das Verfahren der *Aufstellung eines integrierten Handlungskonzeptes* konsequent voran zu stellen. Für die Erarbeitung der Grundlagen des integrierten Handlungskonzeptes eines Quartiers hat sich die Durchführung von „Zielwerkstätten“ bewährt, in denen die Akteure der verschiedenen Gremien, Dezernate und lokalen Organisationen zusammenkommen. Analog zu Methoden der „Perspektivenwerkstatt“ wird die Stufenfolge von den zentralen Leitzielen über die strategischen Ergebnisziele bis hin zu den konkreten operativen Umsetzungszielen definiert (vgl. Zadow 1995).

Anschließend werden die Ziele im Rahmen eines *Kontraktmanagements* zwischen der Stadtverwaltung sowie dem Quartiermanagement vereinbart. Das Quartiermanagement trifft weitere *Zielvereinbarungen* mit (1) lokalen Akteuren und mit (2) projektbezogenen Gremien. Diese Vereinbarungen werden im integrierten Handlungskonzept überprüfbar dokumentiert.

In diesem Prozess werden die jeweiligen Handlungsbedarfe ermittelt und über eine Prioritätenliste bestimmt, welche Projekte und Maßnahmen im Quartier umgesetzt werden sollen. Dabei müssen die bereits bestehenden Gremien, Arbeits- und Projektgruppen gezielt einbezogen werden. Mit der Formulierung von Leit- und Handlungszielen im Sinne einer Zielhierarchie und mit der abschließenden Festlegung von konkret operationalisierten und überprüfbaren Zielen bekommt der Erneuerungsprozess im Quartier eine klare strategische und operative Ausrichtung.

Im Programmverlauf werden sich Veränderungen und Anpassungen des Handlungskonzeptes ergeben, so dass auch eine kontinuierliche Fortschreibung des integrierten Handlungsprogramms Bestandteil der Evaluierung ist.

Literatur

Austermann, Klaus; Zimmer-Hegmann, Rolf (2000): Analyse des integrierten Handlungsprogramms für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf. In: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung NRW, Bd. 166. – Dortmund

Becker, Heidede; Franke, Thomas; Löhr, Rolf-Peter; Sander, Robert; Strauss, Wolf-Christian (1998): Städtebauförderung und Ressourcenbündelung. Expertise zur Vorbereitung eines Forschungsfeldes „Stadtteile mit Entwicklungspriorität“ im Experimentellen Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt). – Berlin

Bertelsmann Stiftung; Hans-Böckler-Stiftung; KGSt (Hrsg.) (2002): Quartiermanagement – Ein strategischer Stadt(teil)entwicklungsansatz. Organisationsmodell und Praxisbeispiele. – Hannover

Froessler, Rolf (2000): Britische Erfahrungen mit der Erneuerung benachteiligter Stadtquartiere. Ein Überblick über Programme und Politiken der Quartierserneuerung. In: Jahrbuch Stadterneuerung 2000. – Berlin, S.105–126

Fürst, Dietrich; Schubert, Herbert (2001): Regionale Akteursnetzwerke zwischen Bindungen und Optionen. Über die informelle Infrastruktur des Handlungssystems bei der Selbstorganisation von Regionen. In: Geographische Zeitschrift, 89.Jg., H. 1, S. 32–51

GdW; Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen (Hrsg.) (1998): Überforderte Nachbarschaften. Zwei sozialwissenschaftliche Studien über Wohnquartiere in den alten und den neuen Bundesländern. In: GdW Schriften 48. – Köln, Berlin

Kemper, Stephan; Schmals, Klaus M. (2000): Steuerungsinstrumente der sozialintegrativen Stadtentwicklung. – Dortmund

Kürpick, Susanne; Zimmer-Hegmann, Ralf (1997): Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf. Integriertes Handlungskonzept des Landes Nordrhein-Westfalen und Ansätze vor Ort. In: Inform. zur Raumentwickl., H. 8/9, S. 607–620

MSKS; Ministerium für Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes NRW (Hrsg.) (1998): Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf. Ressortübergreifendes Handlungsprogramm der Landesregierung Nordrhein-Westfalen. – Düsseldorf

Riege, Marlo; Schubert, Herbert (Hrsg.) (2002): Sozialraumanalyse – Grundlagen, Methoden, Praxis. – Opladen

- Rosemann, Jürgen: Soziales Stadtmanagement in den Niederlanden. In: Schader-Stiftung (Hrsg.) (2001): Politische Steuerung in der Stadtentwicklung. – Darmstadt, S.75–90
- Schiersmann, Christiane; Thiel, Heinz-Ulrich (2000): Projektmanagement als organisationelles Lernen. Ein Studien- und Werkbuch (nicht nur) für den Bildungs- und Sozialbereich. – Opladen
- Schnepf-Orth, Marita; Staubach, Reiner (1989): Bewohnerorientierte Stadterneuerung. Erfahrungen aus Beispielfällen ortsnaher Beratungs- und Kommunikationsstellen. In: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung, Bd. 26. – Dortmund
- Schubert, Herbert (2000): Von der AGENDA 21 zur sozialen Stadt. Integrierte Perspektiven für die soziale Arbeit beim Stadtteilmanagement. In: neue praxis, S. 286–296
- Schubert, Herbert (Hrsg.) (2001): Sozialmanagement. Zwischen Wirtschaftlichkeit und fachlichen Zielen. – Opladen
- Schubert, Herbert; Spieckermann, Holger (2002): Zum Aufbau von Netzwerken als Kernaufgabe des Quartiermanagements. In: Uwe-Jens Walther (Hrsg.): Soziale Stadt – Zwischenbilanzen. Ein Programm auf dem Weg zur Sozialen Stadt? – Opladen, S. 147–164.
- Schubert, Herbert; Spieckermann, Holger; Franzen, Dominik (2002): Stadtteil- und Quartiermanagement – Handlungsgrundlagen für Management und Organisation der sozialen Stadterneuerung. Abschlussbericht Forschungsprojekt „Integriertes Stadtteilmanagement“. – Köln
- Social Exclusion Unit; Cabinet Office (Hrsg.) (2000): National Strategy for Neighbourhood Renewal: A Framework for Consultation. – London
- Social Exclusion Unit; Cabinet Office (Hrsg.) (2001): A New Commitment to Neighbourhood Renewal. National Strategy Plan. – London
- Spieckermann, Holger (2002): Konstruktion sozialer Räume durch Netzwerke. In: Marlo Riege; Herbert Schubert (Hrsg.): Sozialraumanalyse – Grundlagen, Methoden, Praxis. – Opladen, S. 295–307
- Stadt Berlin (2001): Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Soziale Stadtentwicklung in Berlin: Erfahrungen mit dem Quartiersmanagement. – Berlin
- Stratmann, Eva-Maria (2000): In eigener Verantwortung: Quartierbudgets in den Niederlanden: Ein Vorbild für die Entwicklung deutscher Stadtteile? In: Jahrbuch Stadterneuerung 2000. – Berlin, S. 71–90
- Zadow, Andreas von (1997): Perspektivenwerkstatt. Hintergründe und Handhabung des „Community Planning Weekend“. – Berlin

Prof. Dr. Herbert Schubert
Holger Spieckermann M.A.,
Dipl.-Päd. Katrin Hänschke
Fachhochschule Köln
Fakultät für Angewandte Sozialwissenschaften
Forschungsschwerpunkt SOZIAL RAUM MANAGEMENT
Mainzer Straße 5
50678 Köln
E-Mails: herbert.schubert@dvz.fh-koeln.de
holger.spieckermann@fh-koeln.de
katrin.haenschke@dvz.fh-koeln.de