



Prof. Dr. Oliver Fehren

Amphibische Wesen: die intermediäre Anreicherung des Quartiersmanagements



Als Quartiersmanagement bezeichnet man das zentrale Steuerungs- und Organisationsmodell für die integrierte Entwicklung vornehmlich von benachteiligten Stadtteilen, in Deutschland überwiegend im Kontext des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“. Mit der Etikettierung Quartiersmanagement schwingt dabei vielfach der Glaube an eine Steuerbarkeit von Quartieren und Stadtteilen mit, der in naiver Weise die Komplexität der Aufgabe unterschätzt. Die intermediäre Ergänzung der Funktionsweisen des Quartiersmanagements lässt diese schlichteren Vorstellungen einer Steuerbarkeit des „Systems Stadtteil“ hinter sich und bringt die Interessenlagen auf der Stadtteilebene in ein produktives Spannungsverhältnis mit gesamtstädtischer Planung und Politik.¹

Der Clou und gleichzeitig auch die wesentliche Herausforderung für Quartiersmanagement liegt im Anspruch des integrierten Handelns. Die Bedeutungssteigerung von integrierten Strategien der Stadtteilentwicklung lässt sich im Kern zurückführen auf:

- die gestiegene Komplexität der Problemlagen in den Stadtteilen: Kommunen und Wohnungswirtschaft machten die Erfahrung, dass den Problemen in den marginalisierten städtischen Teilgebieten mit eindimensionalen Lösungsstrategien nicht beizukommen ist, weil die Problemlagen in diesen Stadtteilen eine komplexe Vielfalt verschiedener Handlungsfelder gleichzeitig betreffen: Wirtschaft, Soziales, Integration, Bildung, Gesundheit, Wohnen und Infrastruktur;
- den Rückgang politischer und finanzieller Handlungsspielräume der Kommunen: Die sich verschärfende Finanz- und Steuerungskrise der Kommunen machte kommunales „Durchregieren“ unwahrscheinlich und bewegte die kommunale Politik und Verwaltung zu vermehrter Kooperation mit Bürgern und institutionellen lokalen Akteuren.

Integrierte Stadtteilentwicklung setzt auf die Bündelung verschiedener Akteure und Professionen bei der Gestaltung benachteiligter Stadtteile: Bürgergruppen, Fachämter der kommunalen Verwaltung, lokaler Einzelhandel, die Wohnungswirtschaft etc. Die Logik des integrierten Handelns macht folglich Schluss mit der Vorstellung, dass viele Köche den Brei verderben.

Als Steuerungsmodell integrierter Stadtteilentwicklung steht Quartiersmanagement vor der Aufgabe, sowohl Bürgerinteressen als auch Institutioneninteressen zu erkunden und für die Stabilisierung und Entwicklung des Stadtteils nutzbar zu machen. Eine vorläufige Antwort auf diese Aufgabenstellung war für einige Quartiersmanagements die Bildung von Tandems, die aus einer Person aus dem Bereich der (kommunalen) Stadtentwicklung oder Stadtplanung und aus der Gemeinwesenarbeit bestanden. Darüber sollte einerseits die Integration der verschiedenen kommunalen Fachämter und Ressorts geleistet werden und andererseits durch die Gemeinwesenarbeit die lokalen Interessen auf Stadtteilebene parteilich erkundet, gebündelt und unterstützt werden. Aus dieser Zweigliedrigkeit hat sich eine dritte, sogenannte intermediäre Funktionsebene im Quartiersmanagement herausgebildet.

Zur Entwicklung intermediärer Funktionen

Sowohl in der Stadtentwicklung (Selle 1991) als auch in der Gemeinwesenarbeit (Hinte 1991) wurde bereits Anfang der 1990er Jahre damit begonnen, die Funktionsweisen professioneller intermediärer Vermittlungsinstanzen bei der Erneuerung städtischer Quartiere auszuarbeiten. Hinte war im Rahmen dieses Prozesses maßgeblich inspiriert durch Joseph Huber, der nach Auswegen und Perspektiven für die sich zunehmend verschleißende Alternativbewegung Ende der 1970er Jahre suchte. Huber definiert intermediäre Akteure als Drehpunktpersonen, „die sowohl mit dem Establishment als auch mit einer Subkultur in Interaktion stehen. Wichtig dabei ist, dass es sich nicht um reine Sozialisationsagenten des Establishments handelt, sondern dass sie die Instabilität zwischen Establishment und Subkultur in ihrer Person austragen. (...) Sie finden Gehör und Anerkennung in beiden Milieus, und sie erscheinen beiden als die relevanten Ansprechpartner und

¹ Dieser Artikel fußt in Teilen auf dem bereits publizierten Beitrag: Fehren, Oliver (2013): Soziale Arbeit und Stadtentwicklung aus einer intermediären Perspektive. In: Drilling, M. / Oehler, P. (Hrsg.): Soziale Arbeit in der Quartiers- und Stadtentwicklung. Forschungsperspektiven, Handlungstraditionen, Strategische Herausforderungen. Wiesbaden, S. 57-69.



Vermittler, wenn es darum geht, mit den anderen in Kontakt zu treten.“ (Huber 1980, S. 97).

Die intermediäre Funktion bot sich als Antwort für die folgenden Lernerfahrungen in der Arbeit in und mit benachteiligten Stadtteilen an:

- Selbst da wo es gelang, die Bürgerinnen und Bürger auf Stadtteilebene gut zu organisieren, blieben die Chancen dieser bürgerschaftlichen Assoziationen mit ihren Anliegen wahrgenommen zu werden gering. Jürgen Habermas formulierte: „Solche Assoziationsverhältnisse bilden gewiss nicht das auffälligste Element einer Öffentlichkeit, die von Massenmedien und großen Agenturen beherrscht, durch Institutionen der Markt- und Meinungsforschung beobachtet und mit der Öffentlichkeitsarbeit, Propaganda und Werbung der politischen Parteien und Verbände überzogen wird.“ (Habermas 1998, S. 444) Aufgrund dieser ‚vermachteten Öffentlichkeit‘ machte er das Gedeihen der zivilgesellschaftlichen Teilhabe „nicht von einer kollektiv handlungsfähigen Bürgerschaft abhängig, sondern von der Institutionalisierung entsprechender Verfahren und Kommunikationsvoraussetzungen sowie vom Zusammenspiel der institutionalisierten Beratungen mit informell gebildeten öffentlichen Meinungen.“ (ders., S. 362)
- Nicht nur die Bürger, sondern auch die institutionellen Akteure halten wichtige Ressourcenpotenziale für das lokale Gemeinwesen bereit. Immer stärker stellte sich als Aufgabe für Quartiersmanagements heraus, die Wechselwirkungen zwischen der „Welt der Institutionen“ und den „Lebenswelten der Bürger“ zu bearbeiten. Damit wurde der Erkenntnis Rechnung getragen, „dass die ‚Lebenswelt‘ so weitgehend von den Organisationen der ‚funktionalen Teilsysteme‘ durchdrungen ist, dass es keinen Sinn macht, streng ‚lebensweltorientiert‘ im Sinn von ‚alles geht von den Betroffenen aus‘ oder ‚die Bewohner sind die Experten‘ zu arbeiten“ (Maier/Sommerfeld 2001, S. 35).
- Für ein geregeltes Nebeneinander im Quartier benötigt man im Stadtteil „neben einem bunten, vernetzten und vernetzenden Patchwork bewohnergetragener Interessengruppen im Backstagebereich der vorhandenen institutionellen, partizipativen und politischen Gremien eine gut funktionierende, im wesentlichen informelle Verhandlungsinfrastruktur zwischen Personen, Organisationen und Institutionen, die im Konfliktfall auf dem kurzen Dienstweg und auf Zuruf mobilisiert werden kann [...].“ (Preis 2014, S. 100)
- Ressourcen für die Stadtteilentwicklung können und müssen auch außerhalb des lokalen Gemeinwesens für dieses aktiviert werden. Das lokale Gemeinwesen, seine Bewohner und Institutionen sind immer Teil eines größeren Gemeinwesens. Die gesamtstädtische Administration hat einen nicht unbedeutenden Einfluss auf die Lebensbedingungen im Stadtteil. Quartiersmanagements müssen daher auch die gesamtstädtische Ebene erreichen und dürfen mit ihren Handlungsstrategien nicht im Lokalen stehen bleiben.

Basierend auf diesen Erfahrungen wurde eine neue intermediäre Funktionsebene im Quartiersmanagement herausgearbeitet, die vornehmlich vertikale Vernetzung betreibt. Während sowohl die klassische Gemeinwesenarbeit eher horizontal vernetzt (indem sie auf der Quartiersebene Bürger aktiviert, ermutigt, organisiert) und auch auf Verwaltungsebene die ämterübergreifende Vernetzung und Steuerung als horizontal begriffen werden kann, besetzen die intermediären Instanzen eine vertikale Vernetzungsfunktion zwischen Stadtteil und Gesamtstadt sowie zwischen Lebenswelt und System. Intermediäre organisieren somit vor allem den Backstagebereich des Quartiersmanagements. Manifestiert hat sich die Ausdifferenzierung dieser drei Funktionsebenen in der Entwicklung eines Organisations- und Steuerungsmodells für Quartiersmanagement – dem „Essener Modell Quartiersmanagement“ – durch die gemeinsamen Arbeiten des Instituts für Stadtteilentwicklung, Sozialraumorientierte Arbeit und Beratung (ISSAB) und des Deutschen Instituts für Urbanistik (DifU) (Franke/Grimm 2002; Grimm et al. 2004).

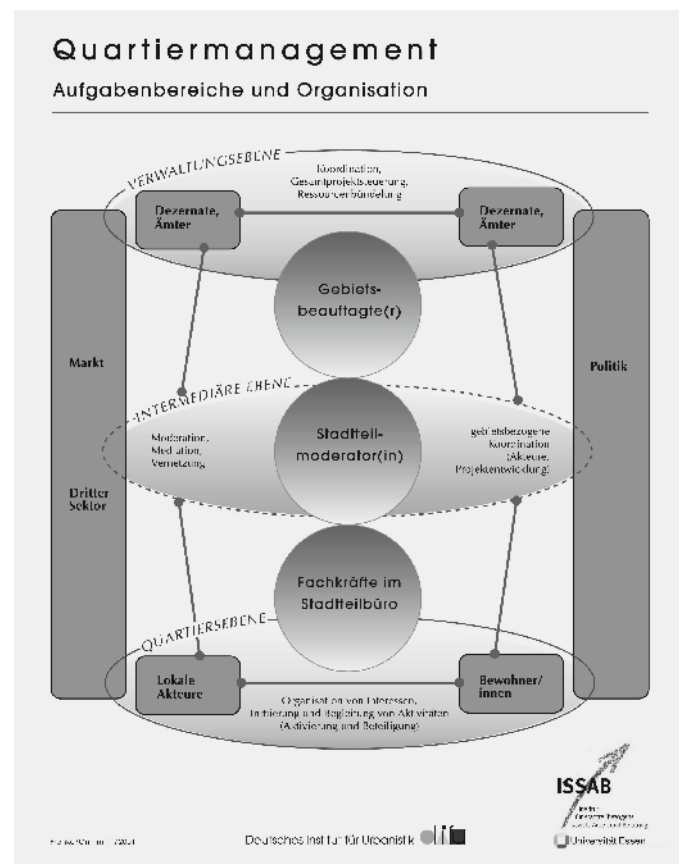


Abb. 1: Quartiersmanagement – Aufgabenbereiche und Organisation

In diesem Drei-Ebenen-Modell stellt die intermediäre Instanz eine gesonderte professionelle Handlungsebene dar, die systematisch andere Aufgaben und Funktionen erfüllt als die Gemeinwesenarbeit bzw. Stadtteilarbeit auf der Quartiersebene. Intermediarität entsteht hier nicht mehr als Nebenprodukt, sondern wird zu einer eigenständigen professionellen Kernaufgabe. Die Fachkräfte im Stadtteil (s. untere Ellipse in



Abb. 1) bleiben in diesem Modell stark der Rationalität der Bewohner verpflichtet, während die Funktion der Gebietsbeauftragten (als Vernetzung auf der Ebene der kommunalen Ämter, s. obere Ellipse in Abb. 1) wesentlich der Verwaltungsperspektive verhaftet bleibt. Im Vergleich dazu sind die Stadtteilmoderatoren auf der intermediären (mittlere Ellipse in Abb. 1) „amphibische Wesen“, die sowohl in der Sphäre der Lebenswelten im Stadtteil wie auch in der Sphäre institutionell geprägter Welten lebens- und kommunikationsfähig sind.

Die Funktionsebene der klassischen parteilichen Gemeinwesenarbeit (GWA) auf der Quartierebene ist und bleibt als Bestandteil dieses integrierten Stadtteilentwicklungsmodells bedeutsam, weil gerade sie als antizyklische Korrekturbewegung dafür sorgen kann, dass nicht allein ein für das Quartier erlassener Top-down-Programmkatalog bestimmt, was vor Ort diskutiert werden kann und was nicht. Der spezifische Wert der GWA auf Stadtteilebene liegt darin, dass sie mithilfe von Bewohnerversammlungen, Hinterhofgesprächen, Info-Ständen und Treppenhausmeetings die Diskussion für unerwartete und nicht allein am aktuellen Leitbild der Stadtteilentwicklung orientierte Forderungen der Menschen im Stadtteil offenhält: In wessen Interesse und für welche Bevölkerungsfraktionen soll Stadtteilentwicklung betrieben werden – und für wen nicht? Wer hat die Definitionsmacht, im Stadtteil ein Problem zu benennen? Ist das Leitbild der Stadtteilentwicklung die Soziale Stadt oder die Unternehmerische Stadt?

Die über diese klassische GWA hinausreichende Funktion intermediärer Instanzen besteht hingegen in der Organisation und Verbesserung des Aufeinandertreffens der informell oder weniger formell gebildeten Meinungen im Stadtteil (diese Meinungsbildung erfolgt z.B. beim Seniorenfrühstück im Bürgerladen, auf dem Stadtteiffest oder auf der Bürgervereinsitzung) mit den stark institutionalisierten kommunalen Entscheidungsprozessen in Politik, Verwaltung und Wirtschaft (vgl. Fehren 2006). Im Sinne eines Dialogmanagements stellen Intermediäre Übersetzungsleistungen für die unterschiedlichen Handlungsrationalitäten zwischen Lebenswelt und System bereit, um die Resonanz bei institutionellen Akteuren für die auf Stadtteilebene gebildeten Interessen zu erhöhen. Gleichzeitig tragen intermediäre Instanzen dazu bei, die mit Stadtteilentwicklungsprozessen verbundenen Planungen und Ressourcen möglichst passgenau im Stadtteil zu implementieren. Durch vielfältige Rückkopplungsschleifen zwischen Top-down- und Bottom-up-Prozessen wird so der Ansatz der integrierten Stadtentwicklung weg von einer expertendominierten richtigen Lösung hin zum lernenden System gestützt (Franke/Strauss 2010).

Gegen die Fixierung auf lokale Nahräume und Lebenswelten und der damit einhergehenden Gefahr, „im Lokalen stecken zu bleiben“, steht die intermediäre Funktion zudem für eine fortwährende Einbettung der quartiersbezogenen Themen und Handlungskonzepte in gesamtstädtische und regionale

Verantwortungs- und Verursachungszusammenhänge. Intermediäre Instanzen schützen in ihrer Funktion davor, dass nahräumliche Handlungsansätze der Stadtteilentwicklung auf reine „Arme-Leute-Ansätze“ reduziert werden.

Intermediäre als amphibische Wesen

Die Handlungskompetenz intermediärer Instanzen beruht auf ihren Kenntnissen und Zugängen zum lokalen Gemeinwesen wie auch zur gesamtstädtischen Ebene. Sie benötigen eine Legitimations- und Vertrauensbasis sowohl „von unten“ (der privaten Lebenswelt der Bürger) als auch „von oben“ (dem politisch-administrativen Komplex). Intermediäre Instanzen müssen in der Lage sein, Konflikt, Kompromiss und Verständigung zwischen Personen, Institutionen und Akteursebenen zu initiieren, die es nicht gewohnt sind, in einen gemeinsamen Dialog zu treten, sich aufgrund verschiedener Handlungsrationaltäten und Sinnzusammenhänge nicht mehr verständigen können oder gar eine tiefe Aversion gegeneinander hegen. Als professionelle „Übersetzer“ besteht die Aufgabe der Intermediären darin, die unterschiedlichen Handlungslogiken, Kommunikationsmodi, Arbeitsgeschwindigkeiten und Sachzwänge zu verstehen und anschließend in einer Weise zu transportieren, die diese „fremden“ Rationalitäten für die Akteure in System und Lebenswelt nachvollziehbar werden lassen.

Intermediäre Instanzen dienen als Informationsinstanz und Frühwarnsystem sowohl für den politisch-administrativen Komplex als auch für die Lebenswelt. Als „Gatekeeper der Bürgergesellschaft“ (Beck 2014, S. 248) sind sie „nicht Sprachrohr der Bürger, aber helfen, ihre Stimme zu erheben. Sie sind nicht der verlängerte Arm der Verwaltung, aber sie helfen der Verwaltung, ihre Aufgabe bürgernäher und damit effektiver zu gestalten.“ (Hinte 2001, S. 174). Die Intermediären transportieren „[...] kooperativ aber deutlich – Hinweise auf Handlungsbedarfe seitens der Kommune [...]“ (Grimm et al. 2004, S. 60). Dabei haben intermediäre Instanzen keine Macht, sondern bestenfalls geliehenen Einfluss. Sie versuchen nicht, das System direkt zu verändern (dann würde es sich den Intermediären verweigern), aber sie können sich durch ihren Reichtum an wertvollen und seriösen Informationen Einfluss erarbeiten, der es ihnen gestattet, das System zu irritieren und Impulse für Veränderungen zu geben.

Doppelte Aktivierungsrichtung

Die Erweiterung des Quartiersmanagements um eine intermediäre Funktion steht für eine doppelte Aktivierungsrichtung:

- **Aktivierung der Bürger:** In der Stadtteilentwicklung darf es nicht allein um die Konservierung und Stabilisierung des Stadtteils gehen. Im Vordergrund muss auch die Entwicklung des Menschen zum Bürger stehen. Damit verbunden ist die Befähigung der benachteiligten Bevölkerungsgrup-



pen zu mehr zivilgesellschaftlicher Teilhabe. Das bedeutet die Erhöhung der Kommunikations- wie auch der Konfliktfähigkeit der Quartiere nach innen und außen.

- **Aktivierung der Institutionen:** Langfristig liegt die Aufgabe des Quartiersmanagements darin, eine kooperativ-konflikthaft verbesserte Anpassung des zuständigen institutionellen Gefüges an die realen Anforderungen der Menschen im Stadtteil zu erreichen. Wenn die Regelinstitutionen der sozialen Dienstleister den Bedarfen ihrer Nutzer nicht gerecht werden und es ihnen an lebensweltlicher Sensitivität mangelt, nehmen sich Intermediäre dieser Themen an, um die Regelstrukturen zu den notwendigen Anpassungsleistungen zu aktivieren. Dabei agieren intermediäre Instanzen als ressortunspezifischer „Troubleshooter“. Sie greifen insbesondere Querschnittsthemen, wie z.B. Beschäftigung, Bildung oder Integration, auf. Gerade diese Handlungsfelder werden von System-Akteuren oftmals unzureichend bearbeitet, da sie quer zur „versäulten Apparatelogik“ der Bürokratie liegen und über die Zuständigkeitsgrenzen einzelner Ressorts hinausreichen

Voraussetzungen für Intermediarität im Quartiersmanagement

Für die Stadtteilentwicklung können die Chancen eines intermediär ergänzten Quartiersmanagements dann realisiert werden, wenn es den intermediären Instanzen gelingt, sich mit hoher konzeptioneller Klarheit, fundierter sozialpolitischer Analyse und einem gut kalibrierten fachlichen Kompass immer wieder genau in das Spannungsverhältnis von Systeminteressen und Lebensweltinteressen zu begeben. Die Grundvoraussetzung dafür bildet die Gewährleistung intermediärer Funktionen durch einen entsprechenden politischen Auftrag und nachhaltige Finanzierung.

Um ihre vermittelnde Funktion zwischen der Sphäre der Privatheit (Lebenswelt) und dem Bereich von Ökonomie und Staat (System) wahrnehmen zu können, sollten die Intermediären ausreichende Autonomie gegenüber diesen Sphären besitzen. Intermediarität lebt von einer starken Verbindung mit und gleichzeitiger Unabhängigkeit von den verschiedenen Akteurebenen. Für die Etablierung von Intermediarität sind Trägerkonzeptionen notwendig, die größtmögliche Unabhängigkeit mit gesellschaftlicher Legitimation und damit auch mit einer einflussreichen Position kombinieren (Fehren 2008, S. 210 f.).

Die Effektivitätsfalle für Quartiersmanagement lässt sich nur umgehen, indem den Intermediären eine langfristige Perspektive der finanziellen Förderung gewährt wird. Sonst sind sie mental nicht unabhängig genug, um dem Druck nach kurzfristig vorzeigbaren Projektergebnissen standzuhalten. Huber hat den intermediären Instanzen eindeutig ins Stammbuch geschrieben, dass das ‚Movens‘ für ein Projekt der intermediären Instanzen unter keinen Umständen von diesen selbst

kommen darf. Er weist darauf hin, dass Intermediäre zwar der ‚Türzapfen‘ im Sinne eines Dreh- und Angelpunkts sein können, aber niemals der Motor eines Projekts: „Sie sind nicht die Sache, die dreht und gedreht wird, von ihnen kommt auch nicht die Energie, die zur Drehung treibt, aber sie sind der Dreh- und Angelpunkt, um den bzw. in dessen Kreis die Sache sich bewegt [...]“ (Huber 1980, S. 97)

Prof. Dr. Oliver Fehren

Professur für Theorie und Praxis Sozialer Arbeit mit Schwerpunkt Gemeinwesenarbeit an der Alice Salomon Hochschule Berlin

Quellen:

- Beck, Sebastian (2014): Intermediäre: der Schlüssel für die Kommunikation in der Netzwerkgesellschaft? In: Forum Wohnen und Stadtentwicklung. 10/2014. S. 244-248.
- Fehren, Oliver (2006): Gemeinwesenarbeit als intermediäre Instanz: emanzipatorisch oder herrschaftsstabilisierend? In: Neue Praxis. 06/2006. S. 575-595.
- Fehren, Oliver (2008): Wer organisiert das Gemeinwesen? Zivilgesellschaftliche Perspektiven Sozialer Arbeit als intermediärer Instanz, Berlin.
- Franke, Thomas/Grimm, Gaby (2002): Quartiermanagement. In: Bertelsmann Stiftung/Hans-Böckler-Stiftung/KGSt (Netzwerkknoten Quartiermanagement Hrsg.): Quartiermanagement – Ein strategischer Stadt(teil)entwicklungsansatz. Organisationsmodell und Praxisbeispiele. Hannover. S. 5-12.
- Franke, Thomas/Strauss, Wolf-Christian (2010): Integrierte Stadtentwicklung in deutschen Kommunen – eine Standortbestimmung. In: Informationen zur Raumentwicklung. Integrierte Stadtentwicklung – politische Forderung und Praxis, 04/2010, S. 253-275.
- Grimm, Gaby/Hinte, Wolfgang/Litges, Gerhard (2004): Quartiersmanagement. Berlin: edition sigma.
- Habermas, Jürgen (1998): Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats. Frankfurt a. M. [1. Auflage 1992].
- Hinte, Wolfgang (1991): Sollen Sozialarbeiter hexen? Die veränderte Funktion von Stadtteilarbeitern als intermediäre Instanz zwischen Bürokratie und Bewohneralltag. In: Sozial Extra. 09/1991. S. 17-18.
- Hinte, W. (2001): Soziale Kommunalpolitik: soziale Räume gestalten statt Elend verwalten. In: Hinte, W./Lüttringhaus, M./Oelschlägel, D.: Grundlagen und Standards der Gemeinwesenarbeit. Münster, S. 168-178.
- Huber, Joseph (1980): Wer soll das alles ändern. Die Alternativen der Alternativbewegung. Berlin.
- Maier, Konrad/Sommerfeld, Peter (2001): Für einen konstruktiven Umgang mit professionellen Paradoxien. In: Sozialmagazin. 09/2001. S. 32-41.
- Preis, Michael (2014): „Südosteuropäische Zuwanderer“: über einige Missverständnisse sowie ein paar Vorschläge, was zu tun ist. In: Forum Wohnen und Stadtentwicklung. 02/2014. S. 97-101.
- Selle, Klaus (1991): Mit den Bewohnern die Stadt erneuern. Beiträge intermediärer Organisationen zur Entwicklung städtischer Quartiere. Beobachtungen aus sechs Ländern. Dortmund.