

Martin Schönberg

Empowerment im Quartiersmanagement von Berlin - Ideologie und Wirklichkeit eines sozialpolitischen Konzeptes

Empirische Untersuchung am Beispiel der
Bürgerbeteiligungsverfahren "Planungszelle" und "Open
Space Technology"

Diplomarbeit

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek: Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de/> abrufbar.

Dieses Werk sowie alle darin enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsschutz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen, Auswertungen durch Datenbanken und für die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronische Systeme. Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe (einschließlich Mikrokopie) sowie der Auswertung durch Datenbanken oder ähnliche Einrichtungen, vorbehalten.

Copyright © 2000 Diplomica Verlag GmbH
ISBN: 9783832427320

Martin Schönberg

Empowerment im Quartiersmanagement von Berlin - Ideologie und Wirklichkeit eines sozialpolitischen Kon- zeptes

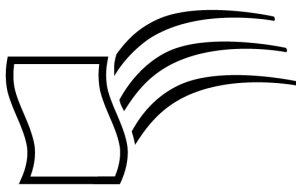
**Empirische Untersuchung am Beispiel der Bürgerbeteiligungsverfahren
"Planungszelle" und "Open Space Technology"**

Martin Schönberg

Empowerment im Quartiersmanagement von Berlin - Ideologie und Wirklichkeit eines sozialpolitischen Konzeptes

*Empirische Untersuchung am Beispiel der
Bürgerbeteiligungsverfahren "Planungszelle" und "Open
Space Technology"*

Diplomarbeit
an der Freien Universität Berlin
Fachbereich Soziologie
Mai 2000 Abgabe



Diplomarbeiten Agentur

Dipl. Kfm. Dipl. Hdl. Björn Bedey
Dipl. Wi.-Ing. Martin Haschke
und Guido Meyer GbR

Hermannstal 119 k
22119 Hamburg

agentur@diplom.de
www.diplom.de

ID 2732

Schönberg, Martin: Empowerment im Quartiersmanagement von Berlin - Ideologie und Wirklichkeit eines sozialpolitischen Konzeptes: Empirische Untersuchung am Beispiel der Bürgerbeteiligungsverfahren "Planungszelle" und "Open Space Technology" / Martin Schönberg - Hamburg: Diplomarbeiten Agentur, 2000
Zugl.: Berlin, Universität, Diplom, 2000

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechtes.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, daß solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Die Informationen in diesem Werk wurden mit Sorgfalt erarbeitet. Dennoch können Fehler nicht vollständig ausgeschlossen werden, und die Diplomarbeiten Agentur, die Autoren oder Übersetzer übernehmen keine juristische Verantwortung oder irgendeine Haftung für evtl. verbliebene fehlerhafte Angaben und deren Folgen.

Dipl. Kfm. Dipl. Hdl. Björn Bedey, Dipl. Wi.-Ing. Martin Haschke & Guido Meyer GbR
Diplomarbeiten Agentur, <http://www.diplom.de>, Hamburg 2000
Printed in Germany



Diplomarbeiten Agentur

Wissensquellen gewinnbringend nutzen

Qualität, Praxisrelevanz und Aktualität zeichnen unsere Studien aus. Wir bieten Ihnen im Auftrag unserer Autorinnen und Autoren Wirtschaftsstudien und wissenschaftliche Abschlussarbeiten – Dissertationen, Diplomarbeiten, Masterarbeiten, Staatsexamensarbeiten und Studienarbeiten zum Kauf. Sie wurden an deutschen Universitäten, Fachhochschulen, Akademien oder vergleichbaren Institutionen der Europäischen Union geschrieben. Der Notendurchschnitt liegt bei 1,5.

Wettbewerbsvorteile verschaffen – Vergleichen Sie den Preis unserer Studien mit den Honoraren externer Berater. Um dieses Wissen selbst zusammenzutragen, müssten Sie viel Zeit und Geld aufbringen.

<http://www.diplom.de> bietet Ihnen unser vollständiges Lieferprogramm mit mehreren tausend Studien im Internet. Neben dem Online-Katalog und der Online-Suchmaschine für Ihre Recherche steht Ihnen auch eine Online-Bestellfunktion zur Verfügung. Inhaltliche Zusammenfassungen und Inhaltsverzeichnisse zu jeder Studie sind im Internet einsehbar.

Individueller Service – Gerne senden wir Ihnen auch unseren Papierkatalog zu. Bitte fordern Sie Ihr individuelles Exemplar bei uns an. Für Fragen, Anregungen und individuelle Anfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung. Wir freuen uns auf eine gute Zusammenarbeit

Ihr Team der Diplomarbeiten Agentur

Dipl. Kfm. Dipl. Hdl. Björn Bedey —
Dipl. Wi.-Ing. Martin Haschke —
und Guido Meyer GbR —

Hermannstal 119 k —
22119 Hamburg —

Fon: 040 / 655 99 20 —
Fax: 040 / 655 99 222 —

agentur@diplom.de —
www.diplom.de —

Inhaltsverzeichnis

1. EINLEITUNG	3
THEMATISCHE EINGRENZUNGEN UND HINTERGRÜNDE	5
2. QUARTIERSMANAGEMENT	5
2.1. ALLGEMEIN	5
2.2. QUARTIERSMANAGEMENT IN BERLIN	9
3. BÜRGERAKTIVIERUNG UND EMPOWERMENT	15
4. ZWEI QUARTIERSMANAGEMENTS	24
4.1. WRANGELKIEZ (KREUZBERG)	24
4.2. BOXHAGENER PLATZ (FRIEDRICHSHAIN)	25
5. BÜRGERBETEILIGUNGSVERFAHREN	26
5.1. PLANUNGSZELLEN (WRANGELKIEZ)	27
5.2. OPEN SPACE TECHNOLOGY (BOXHAGENER PLATZ)	30
FRAGESTELLUNG, ZIELSETZUNG UND METHODEN	33
6. FRAGESTELLUNG UND ZIELSETZUNG DER DIPLOMARBEIT	33
7. METHODEN DER ERHEBUNG	35
7.1. ALLGEMEIN	35
7.2. TEILNEHMENDE BEOBACHTUNG	37
7.3. LEITFADENINTERVIEW	40
8. ZUR AUSWERTUNG DER LEITFADENINTERVIEWS	46
DARSTELLUNG DER ERGEBNISSE	48
9. ZUR ORGANISATION DER ERGEBNISDARSTELLUNG	48
10. ERFOLG UND MISSEERFOLG: OPEN SPACE TECHNOLOGY UND PLANUNGSZELLEN	49
11. DIE BÜRGERBETEILIGUNGSVERFAHREN UND DIE FRAGE NACH EMPOWERMENT	52

11.1. THEORETISCHE ORIENTIERUNG	52
11.2. BESCHRÄNKUNG IN DER PLANUNGSZELLE	59
11.2.1. ORGANISATORISCHE HINTERGRÜNDE	59
11.2.2. DESKRIPTION UND BEWERTUNG	61
11.3. ENTFALTUNG IM OPEN SPACE	71
11.3.1. ORGANISATORISCHE HINTERGRÜNDE	71
11.3.2. DESKRIPTION UND BEWERTUNG	71
<u>12. KRITISCHE PERSPEKTIVEN</u>	<u>84</u>
12.1. EMPOWERMENT UND VERWALTUNG: IDEOLOGISCHE DISKREPANZEN UND IHRE FOLGEN	84
12.2. EMPOWERMENT IM QUARTIERSMANAGEMENT: DAS PARADOX UND SEINE DEUTUNG	91
<u>13. ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE</u>	<u>104</u>
<u>14. SCHLUSS UND ANSCHLUSS</u>	<u>109</u>
 <u>ANHANG</u>	
<u>1. KARTEN</u>	<u>115</u>
<u>2. DAS PROJEKT FÜR DIE SENATSVERWALTUNG FÜR STADTENTWICKLUNG, UMWELTSCHUTZ UND TECHNOLOGIE (AUSZUG)</u>	<u>116</u>
<u>3. EIN INTERVIEWLEITFADEN</u>	<u>117</u>
<u>4. ÜBERSICHT ZU DEN INTERVIEWTEN TEILNEHMERN DER BÜRGERBETEILIGUNGSVERFAHREN</u>	<u>120</u>
4.1. PLANUNGSZELLEN (WRANGELKIEZ)	120
4.2. OPEN SPACE TECHNOLOGY (BOXHAGENER PLATZ)	123
<u>5. EIN INTERVIEWPROTOKOLL</u>	<u>125</u>
INTERVIEW MIT GUDRUN BRENDEL, 24.01. 2000, 18.30-20.30 UHR	125

1. Einleitung

Die vorliegende empirische Arbeit ist in drei Blöcke unterteilt. Im Folgenden möchte ich diese Systematik mit der Forschungschronologie in Verbindung setzen.

Im Frühling 1999 begann ich, mich für das Berliner Sozialprogramm „Quartiersmanagement“ (2.) zu interessieren. Quartiersmanagements sind staatlich beauftragte und bezahlte Einrichtungen mitten in Stadtteilen mit großen sozialen Problemen. Die Aufgabe dieser Quartiersmanagements ist es, ihrem Gebiet neue Perspektiven zu verschaffen. – Dieses Interesse reifte schnell zur Entscheidung, eine Zentraldimension des Konzeptes zu thematisieren: „Empowerment“ (3.). Empowerment in diesem Kontext meint eine bestimmte Form der Aktivierung der Kiezbewohner durch das Quartiersmanagement. Durch diese Aktivierung sollen die Bewohner instand gesetzt werden, die Belange ihres Stadtteils auf der Grundlage eigener Strategien selbst zu vertreten. – Empowerment sollte in zwei verschiedenen Quartiersmanagements untersucht werden. Monate vergingen, ehe über ein Verwaltungspraktikum im Frühherbst 1999 festgelegt werden konnte, welche Quartiersmanagements dies sein sollten (4.) und woran Empowerment studiert werden konnte. Die Bürgerbeteiligungsverfahren „Planungszelle“ (5.1.) und „Open Space Technology“ (5.2.) der Quartiersmanagements „Wrangelkiez“ und „Boxhagener Platz“ boten eine geeignete Vergleichsmöglichkeit.

Damit war die Phase der thematischen Eingrenzungen abgeschlossen. Das Thema der Diplomarbeit stand fest: Empowerment im Quartiersmanagement am Beispiel von zwei verschiedenen Bürgerbeteiligungsverfahren in zwei Quartieren.

Für die Umsetzung des Themas galt es, eine Forschungsfrage zu formulieren und ein Ziel zu benennen (6.). Die Forschungsfrage lautet: Inwieweit sind die durchgeführten Bürgerbeteiligungsverfahren geeignet, bei den teilnehmenden Kiezbewohnern Empowermentprozesse auszulösen? Ziel ist, ausgehend von der Beantwortung der Forschungsfrage das Konzept Empowerment im Quartiersmanagement einer Kritik zu unterziehen. – Die endgültige Festlegung der Forschungsfrage beanspruchte einen Prozess, der über die Anwendung und Reflexion der

Methoden (7.) und die Auswertung der Interviews (8.) bis in die Ergebnisentwicklung hinein reichte.

Die Feldphase erstreckte sich über fast vier Monate (November 1999 bis Februar 2000). Danach konnte ich mich bis zur Abgabe der Diplomarbeit (Anfang Mai) auf die Darstellung der Ergebnisse, die letzte Phase der Forschungschronologie, konzentrieren. Sie ist folgendermaßen organisiert (9.): Zunächst wird festgehalten, wie erfolgreich die beiden Bürgerbeteiligungsverfahren im Sinne von Empowerment waren (10.). Anschließend sind dafür über theoretisch angeleitete Deskriptionen Gründe zu plausibilisieren (11.). Mit der Entfaltung kritischer Perspektiven (12.) sollte das Ziel erreicht werden.

Eine Zusammenfassung der Ergebnisse (13.) und ein Schlussteil, in dem ich Anschlussmöglichkeiten benennen möchte (14.), runden die Arbeit ab.

Die wichtigste Station in meiner Annäherung ans Feld bedeutete das Praktikum, das ich vom 30.08. bis zum 08.10.1999 in der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Verkehr absolviert habe. In der Gruppe von Hajo Bergandt und seinen Mitarbeitern erhielt ich Gelegenheit, themarelevante Akteure kennen zu lernen und eine Fülle wichtiger Informationen zu sammeln. Dafür schulde ich insbesondere Heidrun Nagel und Raimund Schmelcher Dank. – Ich hoffe, sie verstehen meine Kritik nicht als das Gegenteil.

Berlin, den 1. Mai 2000

THEMATISCHE EINGRENZUNGEN UND HINTERGRÜNDE

2. Quartiersmanagement

In 2.1. möchte ich zunächst die sozio-ökonomischen Entwicklungen und ihre lebensweltlichen Folgen darlegen, die den Hintergrund für die Einrichtung von Quartiersmanagements in der Bundesrepublik Deutschland und Europa bilden. Darauf bezogen folgt eine Beschreibung seiner allgemeinen Charakteristika und Ziele. Abschließend sollen auf Grundlage bereits vorliegender Erfahrungen mit Quartiersprogrammen einige kritische Perspektiven angesprochen werden.

Das Programm „Quartiersmanagement“ in Berlin beruht auf den Analysen und Empfehlungen des sogenannten „Häußermann-Gutachtens“, welches im April 1998 fertig gestellt und im Herbst darauf vorgelegt wurde (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie¹ 1998). Folglich wird in 2.2. ausgeführt, welche Überlegungen zur Erstellung des Gutachtens geführt haben, zu welchen Ergebnissen und Empfehlungen es gelangt und was anschließend durch Politik und Verwaltung geschehen ist.

2.1. Allgemein

Die zunehmende Polarisierung bzw. Ausdifferenzierung unserer Gesellschaft vor allem in Großstädten ist der Ausgangspunkt für die Einrichtung von Quartiersmanagements (Alisch 1998: 7; Häußermann 1998: 79).

Einkommen und Einkommens- und Arbeitsplatzsicherheit unterliegen einer Ausdifferenzierung, was zu einer „sozio-ökonom. Polarisierung“ führt (Alisch 1998: 7). Lebens- und Wohnformen fächern sich auf und schaffen eine „sozio-demographische Ungleichheit“. Hinzu treten sozial höchst selektive Wanderungen. „Hinter diesen strukturellen Ausdifferenzierungen ste-

¹ Im Folgenden immer nur: Senatsverwaltung.

hen“ schließlich „sozio-kulturelle Heterogenisierungen (Lebensstile, multikulturelle Ausdifferenzierungen)“, die über die sozial selektive Nachfrage nach Wohnraum eine „sozial-räumliche“ Polarisierung hervorrufen (Alisch 1998: 7).

Entscheidende Kategorie zur Analyse des Prozesses einer sozial-räumlichen Polarisierung ist die „Segregation“. Der Begriff meint die Entmischung der Bevölkerungszusammensetzung von Wohnquartieren: Ein räumlicher Sortierungsprozess der Wohnbevölkerung nach ethnischen, sozialen, oder lebensstilbedingten Differenzen (Senatsverwaltung 1998: 3). Die Entmischung führt zu einer Verstärkung bereits vorher sichtbarer Entwicklungen (Senatsverwaltung 1998: 14). In den problembehafteten Gebieten bedeutet dies eine Verschärfung der Missstände.

Es kommt zu einer Konzentration von Benachteiligten, von Menschen mit sehr wenig ökonomischem, kulturellem und sozialem Kapital (Dangschat 1998: 207ff). Dem Kiez droht Verwahrlosung sowohl der Sitten als auch des öffentlichen Raumes. Zu befürchten sind außerdem: Gewalt, vor allem in Form von Konflikten zwischen verschiedenen Ethnien, und Verarmung, d.h. ein Sinken der Kaufkraft, damit ein Sinken des Warenangebotes usw. – Durch diese Faktoren erhöht sich wiederum die Wahrscheinlichkeit, dass die Bewohner, die in der Lage wären, das Kiezniveau zu heben, auch noch wegziehen, womit sich die beschriebenen Prozesse noch verstärken. Das Quartier benachteiligt seine Bewohner und schränkt sie in ihrer Entfaltung ein.

An diese Probleme knüpfen einige quartiersbezogene Programme in der Bundesrepublik Deutschland seit den späten 80er und den 90er Jahren an. Sie heißen „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ (Nordrhein-Westfalen) oder „Armutsbekämpfung“ (Hamburg) und sind inspiriert von Programmen anderer europäischer Länder, wie z.B. Frankreich, Großbritannien und der Niederlande (Alisch 1998: 9f). Sie sollen eine neue Form der Stadtpolitik für den Umgang mit Armut in ihrer räumlichen Konzentration in bestimmten städtischen Teilgebieten darstellen. Ziel ist es, die Wohn- und Lebensbedingungen deren Bewohner nachhaltig zu verbessern (Alisch 1998: 12f). Dies zu bewerkstelligen, ist Aufgabe von Quartiersmanagements (Stadtteilmanagements).

Quartiersmanagements sind von der Kommune bezahlte, kontrollierte und zeitlich befristete Einrichtungen in einem Stadtteil.

Der Begriffsbestandteil „Management“ gibt Hinweis darauf, dass ehemals staatliche Aufgaben an eine unternehmerisch agierende Einrichtung delegiert werden. Hintergrund dafür ist ein „neues Steuerungsmodell“ der Verwaltung, das unter dem angenommenen Druck engerer finanzieller Spielräume ein Mehr an dezentraler Organisationsstruktur, Leistungstransparenz und betriebswirtschaftlicher Organisation vorsieht (Herrmann 1998: 172). Alisch bezeichnet das Stadtteilmanagement als eine moderne Kommunalpolitik, mit der versucht werde, die lokale Unfähigkeit des Staates durch betriebswirtschaftlich ausgerichtete Management-Konzepte zu kompensieren (dies. 1998: 12f).

Kennzeichnend für die Arbeit des Quartiersmanagements sind folgende Merkmale: Quartiersbezug und Bürgeraktivierung bzw. Empowerment, horizontale und vertikale Kooperation und Vernetzung (Alisch 1998: 10).

Das Merkmal Quartiersbezug ist übergeordnet. In der Einrichtung von Quartiersmanagements drückt sich eine Re-Regionalisierungstendenz aus, die den Stadtteil mit neuer Hoffnung auflädt (Häußermann 1998: 81). Das Wohnquartier als überschaubarer und gestaltbarer Lebensraum, in dem sich Lebensbewältigung, Existenzsicherung, Austausch und Teilhabe an gesellschaftlichen Institutionen vollziehen, soll eine neue gesellschaftliche Integration leisten (Alisch 1998: 7). In dieser Perspektive versuchen die Städte, mit Hilfe des Quartiersmanagements einen Ausgleich für den mangelhaften Zugang zur wichtigsten gesellschaftlichen Integrationsinstanz, dem regionalen Arbeitsmarkt, zu schaffen (Alisch 1998: 9).

Um ein *Quartiersmanagement* handelt es sich insofern, als das Management im Quartier und bezogen auf das Quartier operiert. Es sollen finanzielle, personelle, räumliche und institutionelle Potenziale erkundet und für das Quartier und seine ihm, und womöglich nur ihm eigenen Bedürfnisse fruchtbar gemacht werden (Alisch 1998: 13).

Ferner soll es die Bewohnerschaft dahingehend aktivieren, dass sie die Kiezbelange auf der Basis eigener, sich selbst tragender Strukturen zunehmend selbst in die Hand nimmt (Alisch 1998: 13f). Der Ideologie des Quartiersmanagements eignet somit die Überzeugung, die öf-

fentlichen Aufgaben müssten zwischen Staat und Bürger neu aufgeteilt werden. Die Verantwortung für die Kiezbelange muss 'nach unten', an die Bewohner, delegiert werden. Der Schlüssel zu dieser Delegierung soll lauten: Empowerment. Dieser Begriff bezeichnet den Prozess von einem Zustand der Resignation, der Depression, über die Wahrnehmung eigener Interessen, die Solidarisierung und Selbstorganisation mit Gleichgesinnten, bis hin zur Befähigung, die eigenen Interessen zu vertreten und Ziele selbständig zu erreichen (Stark 1993: 41ff). Das Quartiersmanagement soll diesen Prozess bei den Bewohnern der Stadtteile einleiten und unterstützen.

Die Aktivierung ist ein komplexes Unterfangen und vollzieht sich auf verschiedene, jeweils flexibel (lokal) auszuwählende Weisen. Die unten thematisierten Bürgerbeteiligungsverfahren sind nur ein Baustein.

Weiterhin sollen lokale Kooperationen durch die horizontale Vernetzung und Bündelung bereits auf Stadtteilebene aktiver Kräfte (Nachbarschaftsläden, Schulen, Kirchengemeinden, Mietervereine, Sportvereine, lokale Wirtschaftsbündnisse usw.) eine Rolle spielen (Hinte 1998: 160ff). Bedingung dafür kann das Aushandeln von Gegensätzen oder sogar eine Befriedung kontraproduktiver Konkurrenzen sein. In jedem Fall muss vermittelt werden, dass das Quartiersmanagement, obwohl seine Einrichtung den lokal mitunter jahrelang tätigen Akteuren aufgepropft erscheinen mag, diese übergeordnete Koordinierungsfunktion legitimerweise übernehmen darf. In der Vertikalen soll das Quartiersmanagement als Vermittler zwischen der Verwaltung bzw. der Politik und den Bewohnern agieren. Probleme sind in dieser Sicht quer zu den Politiksparten und den verschiedenen Verwaltungen als vernetzt (systemisch) zu begreifen und anzugehen.

Die nachstehend genannten Erfahrungen aus Hamburg und Nordrhein-Westfalen lehren, dass dem Ansatz Grenzen gesetzt sind. Die Ergebnisse dieser Diplomarbeit (10.–12.) können sich teilweise darauf beziehen (Alisch 1998: 10):

- Lokale Strategien bleiben oft ohne Wirkung, weil die Handlungsspielräume der Kommunen von externen ökonomischen Faktoren und institutionellen (rechtlichen und finanziellen) Rahmenbedingungen abhängig sind.