

Katja Adelhof

Quartiersräte und Aktionsfonds-Jury in Berlin

Beteiligungsmodelle im Programm »Sozialer Zusammenhalt«

Quartiersmanagement in Berlin

Ziel des Berliner Quartiersmanagements ist es, die Lebensbedingungen in benachteiligten Stadtquartieren zu verbessern. Der soziale Zusammenhalt in der Stadt soll gestärkt werden, indem lokale Probleme gebietsbezogen, partnerschaftlich und fachübergreifend gelöst werden. Wichtig dabei ist, dass sich verschiedene Bevölkerungsgruppen im Quartier aktiv beteiligen können. Die Aktivierung und Beteiligung der Kiez-Bewohner/innen geschieht durch vielfältige Formate – von Gremienarbeit im Quartiersrat über die Aktionsfonds-Jury und Aktionen des freiwilligen Engagements bis zu niedrigschwelligen Angeboten für unterschiedliche Zielgruppen. Es handelt sich hier ausschließlich um informelle Beteiligungsverfahren, die nicht in Gesetzen geregelt sind.

Quartiersräte – Beteiligung im Kiez

Der Quartiersrat steht seit 2005 für mehr Mitbestimmung im Quartier

In allen Berliner Gebieten des Programms »Sozialer Zusammenhalt« (ehemals »Soziale Stadt«) wird mit der Einrichtung von Quartiersräten ein besonderes Modell der Bürgerbeteiligung praktiziert: Bürger/innen diskutieren, beraten und entscheiden in einem Gremium gemeinsam mit lokalen Akteuren wie Vertreter/innen sozialer und kultureller Einrichtungen, der lokalen Wirtschaft oder Vereinen über die Entwicklung ihres Kiezes. Hierdurch können die Kiez-Bewohner/innen und auch weitere lokale Akteure direkt mitbestimmen. Ihre Bedürfnisse werden aufgegriffen und fließen in die Entwicklung des Quartiers und in Projektideen ein. Im Umkehrschluss werden Projektideen stärker akzeptiert und anerkannt.

Als Interessenvertretung aller im Quartier wohnenden oder arbeitenden Menschen sind die Quartiersräte ein Partner für

die Quartiersmanagement-Teams und für die Verwaltung. Sie verfügen über lokales Wissen zu Potentialen und Problemen in ihrem Quartier. Daraus formulieren sie Erwartungen, Vorstellungen und Schwerpunktsetzungen für eine zukünftige Quartiersentwicklung.

Im Quartiersrat engagieren sich Bewohner/innen ehrenamtlich und kontinuierlich, oft über einen langen Zeitraum. Für die meisten im Quartier lebenden Menschen ist es eine große Motivation, über die Verwendung von Fördermitteln mitentscheiden zu können. Sie werden angehört, Entscheidungen einvernehmlich zu treffen. Im Fokus steht dabei nicht das Eigeninteresse Einzelner, sondern die positive Entwicklung des Quartiers für alle dort lebenden Menschen. Quartiersräte übernehmen Verantwortung für ihren Kiez und können ihr Lebensumfeld direkt beeinflussen. Dies führt dazu, dass sie sich stärker als ein Teil des Wohngebietes und der Nachbarschaft fühlen.

Durch die Kommunikation im Quartiersrat werden neue Kontakte zwischen Bewohner/innen und zu Institutionen geknüpft. Es entsteht ein lokales Netzwerk, das dazu beiträgt, dass alle an einem Strang ziehen und sich genau für die Projekte einsetzen, die das Quartier am nötigsten braucht.

Mitentscheiden über strategische Schwerpunkte der Quartiersentwicklung und die Verteilung des Budgets

Der Quartiersrat hat unterschiedliche Mitentscheidungsmöglichkeiten auf Quartiersebene. Sie reichen von der langfristigen Quartiersentwicklung bis hin zur Entwicklung konkreter Projektideen und zur Verteilung finanzieller Mittel. Der Quartiersrat ist beschlussfähig, wenn mindestens die Mehrheit der QR-Mitglieder anwesend sind und zwei Drittel der Anwesenden bei Abstimmungen mit »ja« stimmen. Entscheidungsvorlagen können, soweit zwischen den QR-Sitzungen wichtige Entscheidungen zu treffen sind, im Umlaufverfahren zur Verfügung gestellt werden. Die Zustimmung des QR zu Projekten muss fristgerecht erfolgen, ansonsten geht die entsprechende Entscheidungshoheit vom QR an die verwaltungsinterne Steuerungsrunde. So wird verhindert, dass bereitgestellte Mittel verfallen.

Bewohner/innen diskutieren im Quartiersrat zusammen mit lokalen Akteuren, dem Quartiersmanagement-Team und der Verwaltung Strategien und erarbeiten Schwerpunkte für die Entwicklung des Quartiers. Diese grundsätzlichen und langfristigen Planungen werden in einem Konzept, dem Integrierten Handlungs- und Entwicklungskonzept (IHEK), verbindlich festgehalten.

Konkrete Projektideen werden zusammen mit dem Quartiersrat aus dem IHEK entwickelt. Dazu zählen Ideen, die weit in die Zukunft wirken und für einen großen Teil der Bewohner/innen des Quartiers soziale und wirtschaftliche Ungleichheiten beheben sollen. Das IHEK ist die Grundlage für die Finanzierung und Umsetzung von Projekten im Quartier. Außerdem berät der Quartiersrat darüber, welche Bauprojekte am dringlichsten sind. Die Verwaltung prüft, ob die entwickelten Projektideen den Gesetzen, Verordnungen und Programmzielen entsprechen und somit förderfähig sind. Ein Quartiersratsmitglied kann als Projektpate einzelne Projekte intensiv begleiten und unterstützen.

Die Vielfalt der im Gebiet lebenden und arbeitenden Bevölkerung soll sich im Quartiersrat widerspiegeln

Die Quartiersräte bestehen aus jeweils 15 bis 25 Personen. Mindestens 51 % davon sind Anwohner/innen. Die übrigen Mitglieder werden z.B. von Vereinen, Schulen, Kitas, Religionsgemeinschaften oder Wohnungsunternehmen entsandt. Entscheidend ist, dass alle größeren Gruppen des Quartiers vertreten sind: Frauen und Männer, alte Menschen und Jugendliche, Menschen verschiedener Herkunft, Zugezogene und Alteingesessene. Alle Interessen und Belange der Menschen sollen berücksichtigt werden.

Die Mitglieder des Quartiersrats arbeiten partnerschaftlich auf sozialräumlicher Ebene des Quartiersmanagement-Gebietes zusammen.

Öffentliche Wahlen: Bewohner/innen entscheiden über die Zusammensetzung des Quartiersrats

Die Mitglieder des Quartiersrats werden in der Regel alle zwei Jahre in öffentlichen Veranstaltungen von den Bewohner/innen gewählt. Das Vor-Ort Büro des Quartiersmanagements wirbt bei den Bewohner/innen dafür, sich für die Quartiersratswahlen aufzustellen. Jeder, der im Quartier wohnt und mindestens 16 Jahre alt ist, ist wahlberechtigt oder kann als Mitglied in den Quartiersrat gewählt werden. Besondere Kenntnisse sind für die Mitarbeit nicht nötig. Das Quartiersmanagement-Team informiert die Bürger/innen auf den Internetseiten und im öffentlichen Raum über die Wahlen und kontaktiert und bewirbt lokale Akteure.

Bürgerschaftliches Engagement für die Zukunft stärken

Die ehrenamtlichen Quartiersräte übernehmen bereits heute an vielen Stellen Verantwortung. So haben sie Sprecher/innen benannt, die ihre Anliegen nach außen vertreten. Viele nehmen an Fortbildungen teil, lernen z.B., wie man durch Sponsoring Gelder einwirbt. Sie vernetzen sich über den jährlich stattfindenden Quartiersräte-Kongress und lernen voneinander. So können sich Engagierte auch nach dem Ende der Förderung aus dem Programm »Sozialer Zusammenhalt« mitverantwortlich fühlen für die weitere Entwicklung ihres Quartiers.

Die Quartiersräte sind ein besonderes Modell für mehr Mitbestimmung und damit auch ein Beispiel dafür, dass Politik und Verwaltung Entscheidungsmacht abgeben. Dabei heißt »entscheiden« nicht, sich machtvoll durchzusetzen, sondern gemeinsam für alle befriedigende Lösungen zu finden. Dafür braucht es auch zukünftig aktive Menschen, die Lust haben, sich einzumischen und sich für ihr Quartier zu engagieren.

In den Quartieren, in denen das Programm »Sozialer Zusammenhalt« beendet wurde, ist es gelungen, über die Aktivierung und Beteiligung der Bewohner/innen die Voraussetzungen zur Selbstorganisation zu schaffen. Es haben sich Bürgergremien etabliert, welche sich weiter für die Entwicklung des Quartiers einsetzen, bspw. indem sie als neu gegründeter Verein oder als Initiative Ideen für eine Platzgestaltung formulieren.

Aktionsfonds-Jury: Kleine Projekte mit großer Wirkung

Eine Bewohner/innen-Jury entscheidet über kleinteilige Projekte und Aktionen. Ähnlich wie beim Quartiersrat bestimmt auch hier ein Gremium über die Quartiersentwicklung mit. In der Aktionsfonds-Jury wird über kurzfristige und schnell sichtbare Aktionen von Bewohnerinnen und Bewohnern und lokalen Initiativen entschieden.

Bewohner/innen, die eine gute, schnell umsetzbare Idee haben, werden vom Quartiersmanagement-Team bei der Antragstellung beraten. Unterstützt werden Aktionen des freiwilligen Engagements, die von Bewohner/innen oder lokalen Initiativen vorgeschlagen und durchgeführt werden, um das Zusammenleben im Kiez zu fördern oder das Wohnumfeld zu verschönern. Solche Initiativen sollen den Respekt füreinander stärken und der Anonymität im Quartier entgegenwirken. Ein Straßenfest, die Anschaffung von Gesellschaftsspielen für einen Jugendtreff, ein Volleyballturnier, das gemeinsame Gärtnern oder die Durchführung eines Kinderflohmarkts sind Beispiele für solche kleinteiligen Aktionen.

Gefördert werden Aktionen bis zu einer Summe von zurzeit 1.500 Euro, die für Sachmittel ausgegeben werden können. Momentan stehen dafür jährlich mindestens 10.000 Euro pro Quartier zur Verfügung.

Niedrigschwellige aufsuchende Beteiligung – Ergänzende Beteiligungsformate für neue Zielgruppen und Milieus erproben

Das Berliner Quartiersmanagement sammelt seit Jahren Erfahrungen mit Mitbestimmung und budgetbezogenen Beteiligungsansätzen. Quartiersgremien (Quartiersrat und Aktionsfonds-Jury) und moderierte Beteiligungsverfahren (Workshops, Diskussionsveranstaltungen oder Stadtteilkonferenzen) zeigen eindrücklich, wie gemeinsam mit Bewohner/innen die Quartiersentwicklung gestaltet werden kann.

Mit diesen Beteiligungsansätzen kann ein Großteil der Bewohner/innen erreicht und angesprochen werden. Jedoch setzt diese

Form der Beteiligung die Bereitschaft voraus, unbezahlt Zeit zu investieren und Verantwortung zu übernehmen. Die Beteiligung zielt auf eine übergreifende strategische Entwicklung des gesamten Gebietes ab und weniger auf die alltäglichen Probleme im Kiez. In den Quartieren zeigt sich, dass vor allem besser gebildete Bewohnerinnen und Bewohner an den formalisierten Beteiligungsformaten teilnehmen.

Die Quartiersmanagement-Teams erweitern die Palette der Beteiligungsformate deshalb kontinuierlich und differenzieren sehr genau nach den unterschiedlichen Bedürfnissen und Interessen der Bewohner/innen. Auf diese Weise gelingt es, sowohl die vielfältigen Interessen bei der Quartiersentwicklung zu berücksichtigen, als auch die Ergebnisse der aufsuchenden Beteiligung in die langfristige Strategie der Gebietsentwicklung einzubeziehen.

Die gebietsbezogenen Beteiligungskonzepte aus dem Jahr 2014 haben gezeigt, auf welche Weise möglichst viele und unterschiedliche Gruppen im Quartier beteiligt werden können. Die Beteiligungsarbeit wird seitdem noch stärker durch niedrigschwellige, aufsuchende Ansätze ergänzt. In vielen Quartiersmanagement-Gebieten gelang es, bislang wenig erreichte Zielgruppen wie Kinder und Jugendliche, Frauen mit Migrationsgeschichte, Geflüchtete oder Senioren gezielt anzusprechen und zu aktivieren. Auch die milieubezogene Ansprache und Aktivierung wird erprobt.

Unbürokratische Verfahren, eine respektvolle Kommunikation und die Bildung von Vertrauen durch Beziehungspflege sind einige Grundprinzipien einer nicht-formalisierten Beteiligung. Der Kreis der Bewohner/innen, die sich für das Quartier engagieren, vergrößert sich. Zu den aufsuchenden niedrigschwelligen Beteiligungsformaten gehören Frauenfrühstücke, aktivierende Befragungen, Gespräche auf Stadtteilstellen, mobile Quartiersmanagement-Teams im öffentlichen Raum, der »Peer-Group-Ansatz« für Jugendliche oder die Arbeit von Kulturvermittlerinnen und -vermittlern.

Spielräume von Teilnehmungsmodellen im Berliner Quartiersmanagement

Spielräume für eine kooperative lokale Demokratie

Die Teilnehmungsmodelle im Städtebau-Förderprogramm »Sozialer Zusammenhalt« stärken die lokal gelebte und erlebte Demokratie. Gemeinsame demokratische Werte bilden die Grundlage für ein kooperatives und vorurteilsfreies Zusammenleben in einer pluralen Nachbarschaft. Die Berliner Quartiersmanagement-Gebiete sind geprägt durch einen hohen Anteil von Nicht-EU-Ausländern, sie können nicht an den Kommunalwahlen teilnehmen. Diese Menschen haben über das Programm »Sozialer Zusammenhalt« die Möglichkeit, sich an demokratischen Aushandlungsprozessen zu beteiligen. In etwa der Hälfte aller QM-Quartiere liegt der Migrationsanteil bei über 60%. Sprach- oder kulturelle Barrieren verhindern möglicherweise, dass sich Migrant/innen politisch aktiv in die Gesellschaft einbringen. Niedrigschwellige Teilnehmungsangebote wie die Aktionsfonds-Jury können den Mut und das (Selbst-)Vertrauen stärken. Dies gilt im Übrigen auch für andere soziale Milieus, die über das Programm »Sozialer Zusammenhalt« an niedrigschwellige demokratische Aushandlungsprozesse herangeführt werden können.

Eine Befragung von Bewohner/innen zu ihren Erfahrungen im Quartiersrat ergab, dass anfänglich die persönlichen Wünsche für das Quartier dem Verwaltungshandeln und den Programmabläufen konträr gegenüberstanden. Dies führte zu enttäuschten Erwartungen und Bürokratieverdrossenheit. Als Teil des Aushandlungsprozesses erhielten die Quartiersratsmitglieder aber auch gute Einblicke in Verwaltungsabläufe (»Ich verstehe besser, woran Dinge scheitern«). Die Erfahrungen im Quartiersrat und in der Aktionsfonds-Jury können den Blick öffnen – weg von persönlichen Fragestellungen hin zum Sozialraum. Bewohner/innen politisieren sich aus ihren alltäglichen Lebensbezügen heraus und beginnen, sich für demokratische Aushandlungsprozesse zu begeistern. Einzelne Bewohner/innen haben sich über die Mitarbeit im Quartiersrat soweit politisiert, dass sich ihr Engagement auf Kommunalparlamente ausgeweitet hat (Bezirksverordnetenversammlung). Dafür ist es sicherlich

hilfreich, dass die Quartiersräte i.d.R. mindestens für zwei Jahre gewählt werden. Die Langfristigkeit des Engagements führt zu einer nachhaltigen Form der Bürgerbeteiligung und der lokalen Demokratieerfahrung.

Trotz des wachsenden politischen Selbstbewusstseins in der lokalen Gesellschaft führen die temporären Interventionen der Städtebauförderung keineswegs zwangsläufig dazu, dass sich Bewohner/innen-Gruppen selbst organisieren und auf Dauer etablieren. Hier bedarf es kommunaler Strukturen und Instrumente wie der Sozialraumkoordination und Stadtteufonds der Berliner Bezirke, welche die lokale Demokratieförderung positiv unterstützen. Bewohner/innen, die sich im Quartiersrat oder in der Aktionsfonds-Jury ehrenamtlich engagieren, erwerben Schlüsselqualifikationen, um sich an demokratischen Aushandlungsprozessen zu beteiligen; sie lernen ihre Meinung zu vertreten. Dass die Bewohnerinnen und Bewohnern mit der Verwaltung, der Politik und lokalen Institutionen zusammenarbeiten, hilft dabei, auf lokaler Ebene Hemmnisse abzubauen, Nähe aufzubauen und Standpunkte auszutauschen. Es kann neues Vertrauen in Politik und Verwaltung entstehen.

Spielräume für engagierte Bewohner/innen

Im Jahr 2017 wurden 158 Bewohner/innen, die sich im Quartiersrat und in der Aktionsfonds-Jury engagierten, nach ihren Erfahrungen befragt. Danach ist das Engagement dort groß, wo selbstbestimmt an lokalen Lösungen mitgearbeitet werden kann, um »politischen Fehlentwicklungen entgegenzuwirken«. Sich mit anderen Engagierten zu vernetzen und mit der Nachbarschaft im Kiez zu kommunizieren, erweitert die eigenen Gestaltungsmöglichkeiten und verhilft zu wichtigen persönlichen Erkenntnissen: »Gemeinsam kann man mehr bewegen und ich weiß jetzt, wie ich mich einbringen kann«. Einige der Befragten haben Vorurteile abgebaut und gesehen, wieviel Zeit Entscheidungen brauchen. Der Blick auf das Quartier hat sich positiv verändert: »Es machen mehr Leute mit, anstatt nur zu meckern«.

Die Befragten sehen aber auch die Grenzen der Beteiligung, wenn beispielsweise die Entscheidungen des Quartiersrates nicht

berücksichtigt werden können oder der Eindruck entsteht, dass die Quartiersmanagement-Teams die Spielräume der finanziellen und strategischen Mitbestimmung nicht ausreichend unterstützen. Der Blick auf bürokratische Abläufe, bspw. das Unverständnis, wie viel Zeit Entscheidungen brauchen, bleibt kritisch, ein kontinuierliches Engagement wird dadurch erschwert.

Herausforderungen von Gremienarbeit und anderen Beteiligungsmodellen

Beteiligungsgremien wie der Quartiersrat sind nicht per se niedrigschwellig. So erfordern z.B. die Arbeit in einem Gremium und die Einsprachigkeit bestimmte Kompetenzen, die mitgebracht werden müssen. Das Beispiel der gut funktionierenden Jugendparlamente in Spandau zeigt jedoch, dass es gelingen kann, Beteiligungsgremien auch mit Zielgruppen zu etablieren, die durch Beteiligungsangebote seltener erreicht werden.

Auch Beteiligungsformate mit zielgruppen- und milieuübergreifenden Ansätzen sind herausfordernd, oftmals bleiben die Zielgruppen und Milieus unter sich. Da ist es dann wichtig, die Diversitätskompetenz der Ehrenamtlichen und Hauptamtlichen zu stärken – beispielsweise durch Workshops zu Diversity und Rassismus – und Vorurteile abzubauen, so dass übergreifende Ansätze möglich werden. Das Netzwerkfonds-Projekt »Aktionsraum Öffnen« verfolgt diesen Ansatz.

Eine besondere Herausforderung ergibt sich in einem Programm, das viele unterschiedliche Bürger/innen beteiligen möchte, wenn in Beteiligungsveranstaltungen antidemokratische Positionen geäußert werden. Beteiligen, einbinden, zuhören – aber gleichzeitig klare Grenzen gegen antidemokratische Äußerungen zu setzen, verlangt von den QM-Teams ein hohes Maß an Fingerspitzengefühl. Um diesem Thema zu begegnen, wurde bspw. das Projekt »Offen füreinander – ein Projekt gegen alltäglichen Rassismus« in einem Quartier initiiert.

Weiterhin stellt sich die Frage der Legitimität von Beteiligungsgremien. Der Quartiersrat setzt sich aus mindestens acht Bewohner/innen und sieben lokalen Akteuren zusammen. In Quartieren

mit mehreren tausend Bewohner/innen sind »nur« die gewählten Bewohner/innen an der Entscheidung über strategische Entwicklungen beteiligt, nur sie treffen die budgetbezogenen Entscheidungen. Ausgeglichen wird dies durch die vielfältigen Beteiligungsmodelle im Programm »Sozialer Zusammenhalt«. Hier werden weitere Zielgruppen durch aufsuchende Methoden eingebunden. Zudem ist es wichtig, die Wahl der Quartiersratsmitglieder so zu organisieren, dass viele unterschiedliche Bewohner/innen an der Wahl teilnehmen, um die Zusammensetzung des Quartiersrats möglichst repräsentativ zu gestalten.

Voraussetzungen für gute Beteiligung

Jedes Quartier ist anders und einzigartig. Gleichwohl lassen sich in unterschiedlichen Quartieren vergleichbare Ansätze und Strukturen beobachten. Sie bilden die verallgemeinerbaren Voraussetzungen für Beteiligungsmodelle im Programm »Sozialer Zusammenhalt«. Die folgende Aufzählung ist nicht abschließend.

Wichtig ist, die lokalen Organisationen der Bewohner/innen und das Engagement im Quartier einzubeziehen und das Vorhandene zu würdigen. Auch eine starke Trägerstruktur im Quartier, an die die Beteiligungsgremien nach Beendigung der Förderung andocken können, ist hilfreich. Das Engagement von Einzelpersonen ist unerlässlich für gute Beteiligung. Hier haben auch Mediator/innen, die Verantwortung übernehmen und Vertrauen stärken, eine bedeutende Rolle.

Für Berlin als wachsende Stadt ist es eine wichtige Rahmenbedingung, dass geeignete unentgeltlich nutzbare Räumlichkeiten für Bürgerbeteiligung, für den Austausch in der Nachbarschaft und für ein demokratisches Miteinander vorhanden sind. Dazu gehören Stadtteilzentren, Nachbarschaftshäuser oder andere offene Treffpunkte. Über das Programm »Sozialer Zusammenhalt« werden sogenannte räumliche Anker gefördert, die diesen Kriterien entsprechen. Dazu gehören Raumbörsen, die für alle Bewohnerinnen und Bewohner einen Überblick über das Raumangebot bieten und Mehrfachnutzungen wie die Öffnung von Schulen und Kitas.

Das Quartiersmanagement als Kümmerer vor Ort ist wesentlich für die Arbeit in Beteiligungsgremien und anderen aufsuchenden Beteiligungsmodellen. Von der Qualifikation der Teammitglieder (z.B. Planer/innen, Gemeinwesenarbeiter/innen, Geograph/innen) hängt ab, mit welchem Selbstverständnis Kommunikation und Beteiligung angegangen werden. Hierzu gehört auch das große Thema Vertrauensbildung. Auch die zeitlichen und finanziellen Ressourcen für Beteiligung sind entscheidend für ihre Qualität und Innovationsfähigkeit.

Beteiligungsmodelle im Berliner Quartiersmanagement sind das Ergebnis einer 20jährigen kontinuierlichen Weiterentwicklung. Kontinuierliches Überprüfen der Modelle und Instrumente ist für eine zukunftsweisende Beteiligung unabdingbar. Neue Quartiere und Rahmenbedingungen müssen angepasst werden, so dass Beteiligung auch weiterhin ein Laboratorium bleibt, aus dem neue Ideen und Ansätze hervorgehen.