



Klaus Wermker

# Teilhabe von Bürgerinnen und Bürgern an Quartiersentwicklung und Stadtumbau

**Die Stadt Essen reagierte bereits Anfang der 1980er Jahre mit ihrer integrierten Stadtentwicklungsarbeit auf die sich abzeichnenden sozialräumlichen Folgen des wirtschaftlichen Strukturwandels von der Montan- zur Dienstleistungswirtschaft. Im besonders von diesem Umbruch betroffenen Stadtteil Essen-Katernberg wird im Rahmen des Quartiersmanagements die Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Akteuren erfolgreich organisiert. Die Funktionsbereiche Stadtverwaltung und federführendes Amt für Stadtentwicklung wirken mit der intermediären Organisation ISSAB der Universität Essen und den Trägern der Stadtteilarbeit zusammen. Für den Erfolg der hier vorgestellten Stadtteilprojekte war die Einbindung der Bewohnerinnen und Bewohner Katernbergs unerlässlich. Der Beitrag macht deutlich, unter welchen Voraussetzungen die Teilhabe der Bürger in der Stadtteilentwicklung gelingen kann.**

## Das Beispiel Essen-Katernberg

„Städtische Quartiere sind die gesellschaftlichen Orte, an denen es gelingen kann, sowohl lebensweltliche Teilaspekte als auch komplexe räumliche Gemengelagen in Entwicklungs-, Aushandlungs- und Planungsprozessen unter Beteiligung möglichst vieler Akteurinnen und Akteure zu berücksichtigen und Mitwirkungsbereitschaft zu mobilisieren. In Quartieren ist Demokratie sinnlich erfahrbar, lebbar und gestaltbar.“ (Grimm 2004: 89)

## Aufgabe, Situation und Beteiligte

In Essen war Stadt(teil)entwicklungsplanung bis in die 1980er Jahre wie in vielen anderen Großstädten geprägt durch große, flächenextensive Neubau- und Sanierungsvorhaben mit baulich investivem Schwerpunkt: Sanierungsgebiete Essen-Borbeck, Essen-Steele, Essen-Werden.

Anfang der 1980er Jahre gab es eine Neuorientierung – ausgelöst durch die Wahrnehmung massiver Folgen des wirtschaftlichen Strukturwandels von der Montanwirtschaft zur Dienstleistungswirtschaft.

In Essen-Katernberg begann 1983 eine integrierte Stadtteilentwicklungsarbeit – ressortübergreifend, partizipativ und kooperativ. Auslöser war die Zunahme von Alltagskonflikten mit Ausländern, vornehmlich zwischen Türken und Deutschen. Hierzu kooperierten – angestoßen durch die Ortspolitik – die Stadt Es-

sen, die Universität Essen (ISSAB – Institut für Stadtteilbezogene Soziale Arbeit und Beratung) und die Arbeiterwohlfahrt Essen; später kam noch die evangelische Kirche Katernberg dazu.

Seit 1986 gibt es einen zeitlich unbefristeten Kooperationsvertrag zwischen der Universität Essen (ISSAB) und der Stadt Essen, in welchem dem ISSAB die Funktion einer intermediären Organisation zugewiesen wird.

In der realen Situation des Quartiers ging es darum, Bürgerinnen und Bürger sowie die örtlichen Institutionen dabei zu unterstützen, die je eigenen Belange zu erkennen, zu artikulieren und zu verfolgen sowie bei Bedarf zwischen den Akteuren zu vermitteln.

Zu Beginn der Arbeit gab es keinen Plan, keine expliziten Ziele, auch keine Idee von „integrierter Stadtteilentwicklung“. Es ging allen Beteiligten schlicht um Reaktionen auf aktuelle Probleme – Machen, Anpacken, Resignation oder Depression gar nicht erst aufkommen lassen, die sich mit dem Ende der Montanwirtschaft durchaus gelegentlich einstellte.

Die Lage wurde schwieriger mit der Schließung der Zeche Zollverein 1986 und der Kokerei Zollverein 1992. Ein Stadtraum, der durch die Montanwirtschaft geschaffen wurde und durch die spezifische Organisation bis tief in das Alltagsleben der Stadtteilbewohner hinein wirkte, verlor sein tragendes ökonomisches Fundament. Dass damit die Integrationsfunktion des Stadtteils erheblich geschwächt wurde, muss hier erwähnt werden.

1993 wurde der Stadtteil Katernberg in das NRW-Landesprogramm „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ aufgenommen (heute: Soziale Stadt). Dadurch gab es einerseits zusätzliche Finanzmittel vom Land (besonders wirksam sind die relativ „beweglichen“ Pauschalmittel). Andererseits gab es eine Formallegitimation für die Arbeitsformen integrierter, ressortübergreifender Stadtteilentwicklung durch die Stadtpolitik. Eine zusätzliche Unterstützung wie Legitimation zahlreicher Aktivitäten im Stadtteil erfolgte seit 1989 durch die zeitgleich wirkende IBA (Internationale Bauausstellung Emscherpark).

## Gestaltung der Kommunikation

Die Kommunikation wurde/wird im Rahmen des Quartiersmanagements organisiert, indem die Funktionsbereiche Stadtverwaltung/federführendes Amt für Stadtentwicklung mit der intermediären Organisation ISSAB und den Trägern der Stadtteilarbeit zusammenwirken (ausführlich dazu Grimm 2004: 160 ff.).



Andere Partner aus dem Stadtteil und der Gesamtstadt werden in diese Arbeit eingebunden, wie im Folgenden an einigen ausgewählten Beispielen skizziert werden soll.

## ■ Schulhofumbauten

Impulsgeber waren Leiterinnen einiger Schulen im Stadtteil, die sich vom Umbau ihrer Schulhöfe eine Verbesserung des Schulklimas erhofften und auch erreichten.

Schülerinnen und Schüler, Eltern, Lehrerinnen und Lehrer entwickelten unter Anleitung einer freiberuflichen Planerin Konzepte für die insgesamt elf Schulhöfe. Die Realisierung erfolgte unter Einbindung von Qualifizierungsmaßnahmen des Arbeitsamtes und unter Einsatz von Selbsthilfeaktivitäten der Schulgemeinden.

## Neubau von insgesamt 25 Wohnungen im sozialen Wohnungsbau durch einen Investor (LEG NRW) unter Einbeziehung von Qualifizierungsmaßnahmen

Die Durchführung erfolgte durch ein privatwirtschaftliches Bauunternehmen – ein Projekt des „Essener Konsens“ (siehe dazu Stadt Essen 2004: S. 65). Der „Essener Konsens“ ist ein informelles Bündnis wichtiger Akteure auf dem Arbeitsmarkt (Industrie- und Handelskammer, Kreishandwerkerschaft, Stadt Essen, Deutscher Gewerkschaftsbund, Berufsförderungszentrum, Wirtschaftsförderungsgesellschaft, Essener Verkehrs-AG, Agentur für Arbeit), die seit mehr als zehn Jahren Projekte unterstützen, erfinden, realisieren, bei denen Verbesserungen der Infrastruktur mit Berufsvorbereitung, Qualifizierung und anderen arbeitsmarktlichen Maßnahmen verbunden werden.

## ■ Umbau einer ehemaligen Zechenimmobilie (Zollverein IV/XI) zu einem Zentrum für kleine und mittlere Unternehmen in Form einer Aktiengesellschaft (Triple Z AG)

Hier ging der Impuls vom „Essener Konsens“ aus. Die Rechtsform AG wurde gewählt, um auch Einzelpersonen aus dem Stadtteil die Gelegenheit zu geben, Anteilseigner zu werden (wir sagen gerne, hier wurde die kapitalistische Version einer Genossenschaft gewählt).



Foto 1: Neu entstandenes Wohngebäude in Essen-Katernberg unter Einbeziehung von Qualifizierungsmaßnahmen

Bis heute wurden in diesem Projekt mehr als 50 Unternehmen mit ca. 350 Arbeitsplätzen angesiedelt – die Expansion geht weiter. Zwar wurde die durch das Land NRW finanzierte Investition nicht erwirtschaftet, aber das Betriebsergebnis zeigt seit 1994 schwarze Zahlen.

Dieses Top-down-Projekt ist in allen Phasen von der Planung an intensiv mit Bürgerinnen und Bürgern aus dem Stadtteil kommuniziert worden.

## ■ Neubau einer Moschee

Hier gelang es, das im Stadtteil anfänglich feindlich betrachtete Vorhaben durch eine Reihe von offenen „Runden Tischen“, die von der Moscheegemeinde, den beiden großen ethnischen Gemeinden und der intermediären Partner organisiert wurden, zu einem allgemein akzeptierten Ergebnis zu führen.

## ■ Aufbau der kriminalpräventiven Arbeit im Stadtteil

Das ISSAB, der Arbeitskreis Schule, das Jugendhilfenetzwerk unter Moderation der AWO, die Moscheegemeinden, die Jugendgerichtshilfe und die Essener Polizei haben es gemeinsam geschafft, durch enge Kommunikation raumorientiert – im Gegensatz zum üblichen fallorientierten Vorgehen – das Kriminalitätsniveau des Stadtteils auf das der Stadt zu drücken.



Umgebaute Zeche Zollverein mit dem Zentrum für kleine und mittlere Unternehmen Triple Z AG

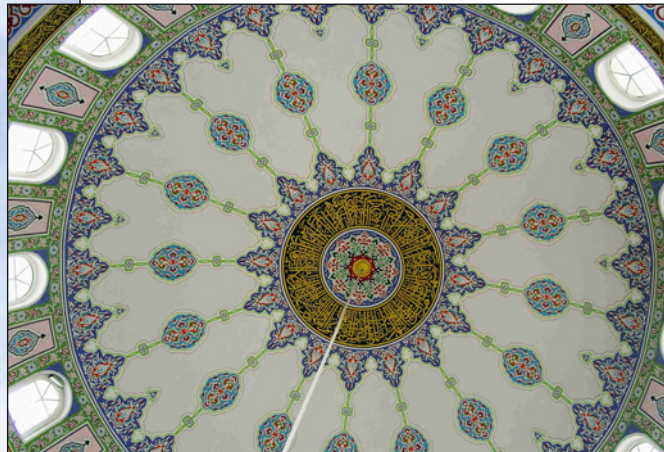


Foto 3: Türkische Fatih Moschee in Essen-Katernberg

Eine wichtige Bühne für die Kommunikation im Stadtteil bildet die so genannte Katernberg-Konferenz, die auf Initiative der örtlichen Werbegemeinschaften der drei Stadtteile Katernberg, Stoppenberg und Schonnebeck, die gemeinsam den Stadtbezirk VI ausmachen, 1994 gegründet wurde.

Drei- bis viermal im Jahr finden jeweils an einem Sonntag für jedermann zugängliche Konferenzen statt, auf denen die wichtigen Themen der Stadtteilentwicklung erörtert werden. Bislang waren nie weniger als 100 Besucher anwesend; häufiger auch mehr.

Die Konferenz wird organisiert und finanziert durch die örtlichen Werbegemeinschaften, moderiert vom Verfasser dieses Beitrags. Die Themen reichen von der Entwicklung des Weltkulturerbes Zollverein bis hin zur Erörterung von Bildungsfragen im Stadtteil. Drogen-, Kriminalitätsprobleme oder auch Folgen der Privatisierung der Wohnungsbestände werden nicht ausgespart. Natürlich sind auch die eben skizzierten Projekte intensiv diskutiert worden.

Unseres Erachtens hat diese Veranstaltung einen wesentlichen Beitrag zur „Klimaverbesserung“ in diesem Stadtraum geleistet.

## Fazit/Nächste Schritte

Die in Essen-Katernberg geleistete Arbeit ist nach weitgehend gemeinsamer Überzeugung aller dort handelnden Personen geeignet, „in Serie“ zu gehen. Wir glauben, sie sollte mindestens auf Stadtteile ähnlichen Typs übertragen werden. Was die kommunale Selbstverwaltung angeht, reden wir seit längerem davon, die „Raumorientierung der Verwaltung“ (siehe Grimm et al. 2001) einzuführen. Die Diskussion in unserer Verwaltung dazu läuft.

Wenn Katernberg aus dem Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ herausgenommen wird, wird es Aufgabe sein, die – unseres Erachtens erfolgreiche – integrierte Stadtteilentwicklungsarbeit nachhaltig fortzusetzen. Dieser Stadtteil hat wie viele vergleichbare Stadtteile bundesweit vor allem die Funktion, Integrationsarbeit zu leisten. Dazu müssen diese Stadtteile angemessen ausgestattet sein und bleiben. Das heißt: Die Kommunikations- und Kooperationsstrukturen müssen personell und finanziell gesichert werden. Das ist eine Aufgabe für die Länder – vor allem im Bildungsbereich – und die Kommunen. Ich meine, unsere Überlegungen zur „Raumorientierung der Verwaltung“ sollten mindestens experimentell erprobt werden.

Unter anderem der Erfahrungsaustausch, den wir im Civitas-Prozess erleben durften, hat uns zusätzlich darin bestärkt, den Weg zur „Bürgerkommune“ weiterzugehen. So haben wir in Essen mit starker Unterstützung aus der Bürgerschaft eine Ehrenamtagentur eingerichtet ([www.ehrenamtessen.de](http://www.ehrenamtessen.de)). Darüber hinaus haben wir seit 2004 das Thema „Bürgerorientierung“ in das betriebsinterne Führungsfortbildungsangebot der Stadtverwaltung Essen aufgenommen.

## Erfahrungen und Empfehlungen

Wenn Teilhabe von Bürgerinnen und Bürgern im Sinne des Eingangszitates von Gaby Grimm gelingen soll, müssen meines Erachtens mehrere Voraussetzungen erfüllt sein:



- Das politisch-administrative System – bzw. die darin handelnden Personen – müssen lernen, dass die Stadt den Bürgerinnen und Bürgern „gehört“ und dass die Legitimationskrise – ein Indiz dafür ist die sehr niedrige Wahlbeteiligung vor allem bei den Kommunalwahlen – dadurch bekämpft werden kann, dass Bürgerinnen und Bürgern Entscheidungsspielräume über den Wahlakt hinaus eröffnet werden. Die bereits praktizierte Arbeitsweise muss kommunalpolitisch nicht nur formal legitimiert werden. Sie darf nicht nur zugelassen werden, sie muss aktiv von den Führungskräften des Systems eingefordert werden. Die kommunale Selbstverwaltung muss also in ihren Schlüsselpositionen ein deutliches Bekenntnis zur „Bürgerkommune“ abgeben. Ein explizites Leitbild oder Konzernziel könnte hilfreich sein oder auch die Einrichtung einer Stabsstelle beim Oberbürgermeister.
- Eine notwendige Ergänzung wäre die systematische Aus- bzw. Weiterbildung/Personalentwicklung der Führungskräfte aller Ebenen wie auch der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit direktem Arbeitskontakt zu den Bürgerinnen und Bürgern. Ihr Fach-/Expertenwissen muss ergänzt werden durch Methodenkenntnisse der Bürgerbeteiligung in einem weiteren Sinn – dazu gehören auch die richtige Wahl der Verhandlungsorte, des Zugangs zu den Bürgerinnen und Bürgern, die Wahl der Verwaltungstechniken etc. – und vor allem durch kommunikative Fähigkeiten (Moderation, Mediation). Hierzu gehört auch die Entscheidung über den Einsatz von neutralen Vermittlern/intermediären Instanzen.
- Notwendig ist es vor Beginn von Beteiligungsprozessen, die Handlungsspielräume von Bürgerinnen und Bürgern zu definieren und die Ergebnisse von Entscheidungen – sei es unter Berücksichtigung der Positionen von Bürgerinnen und Bürgern, sei es bei Entscheidungen gegen diese – kurzfristig an die Bürgerinnen und Bürger zu vermitteln. „Bewegliches“ Geld ist eine fast zwingende Voraussetzung für rasches Reagieren auf Impulse aus der Bürgerschaft.
- Die Mandatsträger müssen ihre „Angst vor Enteignung“ ihres Mandats überwinden. Sie müssen den Bürgerinnen und Bürgern klar machen, dass sie, die Politiker, die Entscheidung treffen, sofern städtische Ressourcen benötigt werden, dass sie aber gleichwohl die Meinungen der Bürgerinnen und Bürger respektieren. Denkbar wäre auch, in genau definiertem Maße den Bürgerinnen und Bürgern Entscheidungen über städtische Ressourcenwünsche zu überlassen: Zum Beispiel werden 50.000,- Euro zur Gestaltung von Grünflächen im Bezirk zur Verfügung gestellt, die aktive Bürgerschaft entscheidet darüber. Beispiele dafür gibt es.
- Ein weit verbreitetes Missverständnis gilt es zu beseitigen, nämlich dass nur gemeinwohlorientierte quasi altmystische Bürgerbeteiligung gute Beteiligung ist. Die Bürgerinnen und Bürger haben das Recht, ihre eigenen Interessen zu vertreten. Das Anknüpfen an den jeweiligen Interessen aller beteiligten Partner ist selbstverständlich, und so sind auch die Zugänge zu den benötigten Partnern zu finden. Im Beteiligungspro-

zess gilt es, konfligierende Interessen zu verhandeln und Erfolge aller Partner auch öffentlich zu inszenieren.

- Eine eher technische Voraussetzung für gelingende Bürgerbeteiligung sind angemessene Arbeitszeitregelungen unter Beteiligung der Personalvertretung für die städtischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Denn: Beteiligung ist zeit- und arbeitsintensiv. Und: Da Prozesse einen langen Atem brauchen, ist personelle Kontinuität hilfreich.
- Prinzipiell sind alle Bevölkerungsgruppen beteiligungsfähig. Den traditionell schwerer zu aktivierenden Gruppen der sozial schwachen deutschen wie ausländischen Bevölkerung muss mit angemessenen Methoden begegnet werden: Übersetzungshilfe, Einsatz mobilisierender Befragungen, die deutlich machen, dass auch ihre Meinung gefragt ist und respektiert wird, Ansetzen an ihren unmittelbaren Interessen, Mobilisierung von Schlüsselpersonen aus den jeweiligen Communities, evtl. auch Stellung von „Advokaten“ (z. B. der intermediären Instanz).

Klaus Wermker

Diplom-Sozialwissenschaftler, Leiter des Büros Stadtentwicklung der Stadt Essen

## Literatur:

- Stadt Essen – Der Oberbürgermeister (Hrsg.) (2000): Der Essener Konsens. Kooperation als Philosophie und Methode.
- Grimm, G., Micklinghoff, G., Wermker, K. (2001): Raumorientierung der Verwaltung. In: Difu, Soziale Stadt, Heft 6.
- Grimm, G.; Micklinghoff, G.; Wermker, K. (2001): Quartiermanagement: das Essener Modell. In: Difu, Soziale Stadt, Newsletter zum Bund-Länder-Programm, info 5.
- Grimm, G. (2004): Stadtteilentwicklung und Quartiermanagement. Essen: Klartext.
- Stadt Essen – Der Oberbürgermeister (Hrsg.) (2004): 10 Jahre Essener Konsens für Qualifizierung, Beschäftigung und Stadtentwicklung.



**vhw-Fortbildung**

- Stadtplanung
- Städtebaurecht
- Immobilienwirtschaft
- Kommunale Organisation und Wirtschaft

**Informieren Sie sich über neue Seminare, Tagungen und Symposien des vhw und melden Sie sich online an:**

<http://www.vhw.de/seminar>