

Herausforderungen und Maßnahmen bei der Bewohner*innenbeteiligung und -aktivierung durch das Quartiersmanagement – eine vergleichende Analyse von zwei Quartieren des Städtebauförderungsprogramms „Soziale Stadt“ in Köln

1. Thematische Einordnung und wissenschaftliche Relevanz

„Weder Staat und Politik noch Wirtschaft können anstehende gesellschaftliche und urbane Veränderungsprozesse in den Städten allein bewältigen. Eine entscheidende Voraussetzung für eine gerechte, sozial integrierende Stadtgesellschaft ist, dass sich Bürgerinnen und Bürger in ihren Städten wiederfinden.“ (BMVBS 2008, zit. nach SINNING 2013: 13)

Mit diesen Worten beschreibt die Nationale Stadtentwicklungspolitik die Notwendigkeit der Beteiligung an öffentlichen Planungs- und Entwicklungsprozessen durch die Bewohner*innen eines Quartiers. Insbesondere in städtebaulich, wirtschaftlich und sozial benachteiligten Stadtquartieren stellen partizipative Maßnahmen einen entscheidenden Handlungsansatz dar, um der Gefahr einer zunehmenden sozialen Segregation aufgrund eines wachsenden Armutsrisikos sowie hoher Anteile einkommensschwacher Haushalte entgegenzuwirken. So können partizipative Beteiligungsprozesse an der städtebaulichen Gestaltung in den sogenannten „Problemquartieren“ die aktive Mitwirkung der Bevölkerung zur Verbesserung des eigenen Lebensumfelds bewirken (SINNING 2013: 13; BMI o.J.). Insgesamt betrachtet kann durch eine ziel- und zielgruppenbezogene Einbindung der Bewohner*innen mit Hilfe passender Beteiligungsformate folglich ein Mehrwert für das Quartier generiert werden (STROHMEIER et al. o.J.: 2).

Auch das im Jahr 1999 von Bund, Ländern und Gemeinden aufgelegte Städtebauförderungsprogramm „Soziale Stadt – Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf“ hat Partizipation von Anfang an als festen Bestandteil des Programms vorgesehen (SINNING 2013: 13; WALTHER 2007). Als Leitprogramm der Stadtentwicklung hat die „Soziale Stadt“ die Stärkung des sozialen Zusammenhalts in den Städten und Nachbarschaften und damit die Stabilisierung der Quartiere zum Ziel. Hierfür sind insbesondere integrierte Ansätze wie die Verzahnung von Städtebau und Stadtentwicklung mit Arbeitsmarkt, Bildung und Gesundheitsprävention von zentraler Bedeutung. Das Programm nimmt die benachteiligten Quartiere als Ganzes mit all ihren Herausforderungen in den Blick und setzt dabei einen besonderen Fokus auf die Einbindung der Bewohnerschaft vor Ort (BMUB 2016: 4f).

Eine entscheidende Rolle bei der Umsetzung und Durchführung dieser integrierten Maßnahmen spielt das Quartiersmanagement. Das Instrument wurde 2015 in 82 % der Programmgebiete angewendet und sorgt durch kooperierende und steuernde Maßnahmen wie Beteiligung, Aktivierung, Kommunikation und Vernetzung in den benachteiligten Stadtteilen für eine sozial gerechte Quartiersentwicklung (BMUB 2016: 4; QUAESTIO FORSCHUNG & BERATUNG 2016: 3). Als Koordinierungsstelle mit Vor-Ort-Büros im Stadtteil vernetzt das Quartiersmanagement zwischen der Verwaltung und dem Quartier, indem es die

Bedarfe und Wünsche aus diesem erfasst und dabei informiert, aktiviert und die Bewohnerschaft beteiligt. Darüber hinaus wird den Bewohner*innen in umgekehrter Richtung das Verwaltungshandeln vermittelt, wodurch das Quartiersmanagement folglich eine Position zwischen Verwaltung und dem Quartier einnimmt (QUAESTIO FORSCHUNG & BERATUNG 2016: 24).

2. Forschungsfragen und Ziel der Arbeit

Aufgrund der Tatsache, dass Partizipation meist dort am schwierigsten gelingt, wo sie am dringendsten benötigt wird (vgl. STROHMEIER et al. o.J.: 3), liegt der Fokus dieser Arbeit auf den Maßnahmen und dabei entstehenden Herausforderungen, die von Quartiersmanagements in benachteiligten Quartieren umgesetzt und bewerkstelligt werden. Beispielhaft wird für diese Arbeit das Integrierte Handlungskonzept (IHK) „Starke Veedel – Starkes Köln“ der Stadt Köln herangezogen. Das IHK hat in diesem Zusammenhang elf Sozialräume ausgewiesen, „in denen der Bedarf an unterstützenden Angeboten kontinuierlich besonders hoch ist“ (STADT KÖLN 2015: 4). Die im IHK vorgestellten Maßnahmen zielen darauf ab, die „erkannten Lücken in der Präventionskette zu schließen und Menschen gezielt an Hilfen heranzuführen“ (STADT KÖLN 2015: 4). Unter dem Motto „Wir gestalten“ soll der integrierte Ansatz der Stadtentwicklung umgesetzt werden, um die von sozialer Benachteiligung betroffenen Kölner Stadtquartiere sowie den dortigen sozialen Zusammenhalt zu stärken, Armut zu bekämpfen und die Lebenssituation der ansässigen Bevölkerung zu verbessern (STADT KÖLN 2015: 13). In drei der Sozialräume wird die Maßnahme „Büro für Quartiersmanagement und Aktivierung“ bereits umgesetzt, in zwei weiteren befindet sie sich in Vorbereitung (vgl. STADT KÖLN o.J.). Um differenzierte Ergebnisse zu erhalten, ist eine Untersuchung zweier Sozialräume aus unterschiedlichen Sozialraumtypen geplant.

Das Ziel der Forschungsarbeit ist es somit, herauszufinden, mithilfe welcher Strategien die Beteiligung und Aktivierung der Bürgerschaft durch das Quartiersmanagement in den zwei ausgewählten Kölner Sozialräumen erfolgt. Im Zuge dessen sollen die in den zu untersuchenden Sozialräumen entstehenden Herausforderungen der Bewohner*innenbeteiligung und -aktivierung aufgezeigt werden. Da es sich um eine vergleichende Analyse handelt, soll insbesondere herausgearbeitet werden, inwiefern sich die Strategien und Maßnahmen in den beiden Sozialraumtypen „Großwohnsiedlungen der 1960er und 1970er Jahre“ (Sozialraum Blumenberg, Chorweiler und Seeberg-Nord) sowie „Innerer, gründerzeitlicher, industrialisierter Vorortgürtel“ (Sozialraum Mülheim-Nord und Keupstraße) unterscheiden und in welchem der Sozialräume ein verstärkter Handlungsbedarf besteht (vgl. STADT KÖLN 2015: 23f).

Die übergeordnete Forschungsfrage dieser Arbeit lautet daher wie folgt:

*Inwiefern unterscheiden sich die Maßnahmen und Herausforderungen bei der Bewohner*innenbeteiligung und -aktivierung durch das Quartiersmanagement in den zwei ausgewählten Kölner Sozialraumtypen?*

3. Die Untersuchungsräume

Aufgrund der Tatsache, dass sich die elf Sozialräume hinsichtlich ihrer siedlungsräumlichen Einordnung, historischen Entwicklung sowie ihrer Funktion im gesamtstädtischen Siedlungsgefüge stark unterscheiden, erfolgte im IHK eine Typisierung des Programmgebiets in drei Sozialraumtypen: Während der linksrheinische Sozialraum „Blumenberg, Chorweiler und Seeberg-Nord“ dem Typ „Großwohnsiedlungen der 1960er und 1970er Jahre“ zugeordnet werden kann, ist der rechtsrheinische Sozialraum „Mülheim-Nord und Keupstraße“ typisch für den inneren, gründerzeitlich industrialisierten Vorortgürtel. Als dritter Sozialraumtyp werden die „Zwischenstadtteile des zweiten Vorortgürtels“ definiert; dieser Typ wird in der Arbeit jedoch nicht weiterführend betrachtet (STADT KÖLN 2015: 23f).

Der Sozialraum „Blumenberg, Chorweiler und Seeberg-Nord“ ist mit seinen weiten Teilen an Großwohnsiedlungen der 1960er und 1970er Jahre als Stadtteil an der nördlichen Peripherie von einem hohen Anteil öffentlich geförderter Geschosswohnungen geprägt (STADT KÖLN 2015: 244). Mit 27.068 Einwohner*innen (Stand: 2013), von denen 74,5 % einen Migrationshintergrund haben (STADT KÖLN 2015: 27), zählt der Sozialraum zu einem der einwohnerstärksten des Programmgebiets. Der Sozialraum ist zudem von einer jungen Bevölkerungsstruktur sowie einem hohen Anteil an SGB II-Bezieher*innen geprägt. Der Sozialraum gilt darüber hinaus als „Ankunftsstadtteil“ mit einem umfassenden Beratungs- und Hilfsangebot durch eine Vielzahl sozialer Akteure (STADT KÖLN 2015: 245 f). Als Handlungsbedarfe im Sozialraum sieht das IHK u.a. die Optimierung präventiver integrierter Angebotsstrukturen, einen verbesserten Zugang zu Bildungsangeboten, Aktivierung und Empowerment (insb. von SGB II-Bezieher*innen und Langzeitarbeitslosen), die Sicherung und Teilhabe von jungen und älteren Menschen sowie die Stärkung des intergenerativen Zusammenlebens vor (STADT KÖLN 2015: 250).

Der Sozialraum „Mülheim-Nord und Keupstraße“ hingegen ist als gründerzeitlich industrialisierter Stadtteil seit dem Strukturwandel im Industriebereich in den 1980er Jahren von tiefgreifenden Veränderungen geprägt und im Zuge dessen aufgrund des Wegfallens von Arbeitsplätzen durch eine Abwärtsentwicklung der Quartiere gekennzeichnet. Im Rahmen des Strukturförderprogramms „MÜLHEIM 2020“ hat die Verwaltung bereits Erfahrungen bei der Umgestaltung der Nahversorgungsstrukturen, Freizeitflächen sowie des Stadtteilzentrums sammeln können. Der Sozialraum ist von einer überdurchschnittlich hohen Anzahl einkommensschwacher Haushalte, einem hohen Migrationsanteil bei einer vergleichsweise jungen Bevölkerungsstruktur sowie einer hohen Quote von auf Transferleistungen angewiesener Personen geprägt (STADT KÖLN 2015: 396ff). Als Handlungsbedarfe im Sozialraum benennt das IHK u.a. die Optimierung präventiver integrierter Angebotsstrukturen, die Verbesserung und Sicherung der Teilhabechancen (insb. von Älteren), einen verbesserten Zugang zu Bildungsangeboten, Aktivierung und Empowerment (insb. von SGB II-Bezieher*innen und Langzeitarbeitslosen), die Optimierung der Angebots- und Informationsstrukturen für junge Erwachsene im Übergang zur Ausbildung und Beruf sowie eine aktive, aufsuchende Ansprache der vor Ort ansässigen Unternehmer*innen (STADT KÖLN 2015: 401).

4. Empirische Vorgehensweise

Als methodischer Einstieg für die Arbeit ist eine Online-Kurzbefragung aller im Rahmen des Programms „Soziale Stadt“ NRW eingesetzten Quartiersmanagements bzw. Stadtteilbüros geplant. Auf diese Weise sollen die gängigen Beteiligungsverfahren durch Quartiersmanagements generiert werden, um einen ersten Überblick zu erhalten. Ergänzt wird die Abfrage um eine ausgiebige Literaturrecherche von Beteiligungsverfahren durch Quartiersmanagements im Rahmen der „Sozialen Stadt“.

Anschließend ist eine fundierte Akteursanalyse mit leitfadengestützten Interviews in den ausgewählten Sozialräumen „Blumenberg, Chorweiler und Seeberg-Nord“ sowie „Mülheim-Nord und Keupstraße“ geplant, um die durchgeführten Strategien und Maßnahmen der Bewohner*innenbeteiligung und -aktivierung sowie dabei entstehende Herausforderungen zu erfragen. Neben den vor Ort ansässigen Quartiersmanagements sollten hierbei weitere Akteure wie die Sozialraumkoordination, vor Ort ansässige Institutionen sowie von Bürger*innen getragene Vereine und Initiativen befragt werden. Aber auch Lehrer*innen, Erzieher*innen oder Wohnungsunternehmen können als mögliche Ansprechpartner*innen dienen. Aufgrund der aktuellen Situation bezüglich der Corona-Pandemie werden die Interviews vorerst als Telefon-Interviews geplant.

Da es sich um eine vergleichende Analyse handelt, ist es von besonderem Interesse, auf der Akteurs-ebene in den Sozialräumen vergleichbare Ansprechpartner*innen zu finden, um die gesammelten Ergebnisse im Anschluss besser auswerten zu können.

5. Literaturangaben

(BMI) BUNDESMINISTERIUM DES INNERN, FÜR BAU UND HEIMAT (O.J.): Soziale Stadt. Online abrufbar unter: https://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/SozialeStadt/soziale_stadt_node.html (zuletzt aufgerufen am: 16.04.2020)

(BMUB) BUNDESAMT FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ, BAU UND REAKTORSICHERHEIT (HRSG.) (2016): Quartiersmanagement Soziale Stadt. Eine Arbeitshilfe für die Umsetzung vor Ort. Online abrufbar unter: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/bauen/wohnen/soziale-stadt-quartiersmanagement.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (zuletzt aufgerufen am: 14.04.2020)

QUAESTIO FORSCHUNG & BERATUNG (2016): Quartiersmanagement Soziale Stadt – Ein Ansatz für integriertes Handeln. Endbericht. In: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.). Online abrufbar unter: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Stadtentwicklung/Staedtebaufoerderung/Forschungsprogramme/SozialeStadt/Projekte/Quartiersmanagement/endbericht-quartiersmanagement.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (zuletzt aufgerufen am: 14.04.2020)

SINNING, PROF. DR. H. (2013): Partizipation in der sozialen Stadtentwicklung. Daueraufgabe für öffentliche Hand und Wohnungswirtschaft. In: vhw - Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. (Hrsg.): vhw FWS 1 / Januar - Februar 2013. Online abrufbar unter: https://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/08_publikationen/verbandszeitschrift/2000_2014/PDF_Dokumente/2013/1_2013/FWS_1_13_Sinning.pdf (zuletzt aufgerufen am: 14.04.2020)

Stadt Köln (o.J.): Starke Veedel – Starkes Köln. Maßnahmenübersicht. Online abrufbar unter: <https://www.stadt-koeln.de/politik-und-verwaltung/stadtentwicklung/starke-veedel-starkes-koln/massnahmenuebersicht> (zuletzt aufgerufen am: 16.04.2020)

STADT KÖLN (2015): Starke Veedel – Starkes Köln. Integriertes Handlungskonzept. In: Amt für Stadtentwicklung und Statistik (Hrsg.). Online abrufbar unter: <https://www.stadt-koeln.de/politik-und-verwaltung/stadtentwicklung/starke-veedel-starkes-koln/integriertes-handlungskonzept> (zuletzt aufgerufen am: 14.04.2020)

STROHMEIER, PROF. DR. K. P. et al. (o.J.): Partizipationsansätze im Quartier. Eine Arbeitshilfe für Wohnungsunternehmen. In: Familiengerechte Kommunen e.V. (Hrsg.): Generationengerechtes Wohnen im Quartier. Online abrufbar unter: https://www.familiengerechte-kommune.de/wp-content/uploads/2017/07/Broschur_Partizipationsans%C3%A4tze-im-Quartier_eine-AH-f%C3%BCr-WU.pdf (zuletzt aufgerufen am: 14.04.2020)

WALTHER, U.-J. (2007): Das Programm „Die Soziale Stadt“. In: Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) (Hrsg.). online abrufbar unter: <https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/stadt-und-gesellschaft/64444/einfuehrung> (zuletzt aufgerufen am: 16.04.2020)