

Kluge Organisationsstruktur und intensive Bürgerbeteiligung

Integriertes Innenstadtkonzept der Stadt Dorsten



Die Stadt Dorsten, gelegen zwischen Münsterland und Ruhrgebiet, ist Teil der Metropolregion Rhein-Ruhr. Seit 2016 setzt die flächenmäßig größte der zehn Städte im Kreis Recklinghausen das integrierte Innenstadtkonzept „Wir machen MITte – Dorsten 2020“ um. Die Konzeptionierung wie auch die Umsetzung der 48 Einzelmaßnahmen zur baulichen und sozialen Stadtentwicklung umfassenden Mammutaufgabe mit einem finanziellen Gesamtvolumen von 40 Millionen Euro erforderte aufseiten der Kommune ein neues Denken und Handeln, vor allem im Bereich der Organisationsstrukturen innerhalb der Verwaltung. Insgesamt liefert die Stadt Dorsten damit anderen Kommunen eine inspirierende Blaupause für eine integrierte Stadtentwicklungs- und Sozialplanung unter Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger.

Nicht leicht zu entscheiden auf den ersten Blick, welches der drei Elemente für die besondere Qualität des Dorstener Stadterneuerungsprojekts „Wir machen MITte“ verantwortlich ist: die ausdifferenzierte Organisationsstruktur des Projekts aufseiten der kommunalen Verwaltung, die vielfältigen im Projektzeitraum umgesetzten Maßnahmen oder die durchgängige Bürgerbeteiligung über den gesamten Prozess. Doch schnell wird klar: Es ist die Kombination der drei Erfolgsfaktoren, wobei die Maßnahmen Resultat des gelungenen Zusammenspiels von Organisationsstruktur und Bürgerbeteiligung sind.

Aber der Reihe nach, denn das Stadterneuerungsprojekt hat eine Vorgeschichte. Zugrunde liegt ihm die Erkenntnis eines permanenten Wandels der 76.000 Einwohnerinnen und Einwohner zählenden Stadt mit all seinen Stärken und Schwächen: positiv sichtbar an der historischen Stadtstruktur oder beim neu gebauten Einkaufszentrum, negativ hingegen beim denkmalgeschützten, aber leer stehenden Bahnhofsgelände.

Weitaus schwieriger zu erkennen sind indes sukzessive Veränderungen, die oft erst nach Jahren und genauerer Analyse in Gesellschaft und Stadtstruktur auffällig

werden. So zum Beispiel der hohe Altersdurchschnitt in der Innenstadt lebender Menschen oder der stetig steigende Anteil der hier Wohnenden mit Transferleistungsbezug.

Zwar stellte Dorsten-Mitte zu keinem bisherigen Zeitpunkt ein soziales Problemgebiet dar, „allerdings“, so die gleichermaßen realistische wie vorausschauende Einschätzung der kommunal Verantwortlichen vor fünf Jahren, „treten bereits heute Erscheinungen auf, die auf zukünftige Problemlagen hinweisen.“

Vor diesem Hintergrund hatte sich die Stadt Dorsten vor fünf Jahren mit dem integrierten Innenstadtkonzept „Wir machen MITte – Dorsten 2020“ um Fördermittel aus dem Bund-Länder-Programm Soziale Stadt NRW beworben, ergänzt um Mittel etwa aus den Europäischen Strukturfonds im Rahmen des Projektauftrags „Starke Quartiere – starke Menschen“. Besonders lobt dabei die Stadtverwaltung die konstruktive Betreuung durch die Bezirksregierung Münster sowie die zuständigen Landesministerien (heute: Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen; Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales



Bürgermeister Tobias Stockhoff,
Stadt Dorsten

des Landes Nordrhein-Westfalen. „Weniger Aufsicht, stattdessen mehr Begleiter“, fasst es der Bürgermeister zusammen.

Die Stadtspitze entschied sich, das Konzept in Form eines Projekts zu realisieren, und entwickelte dazu – entgegen der üblichen, hierarchisch gegliederten Linienorganisation in der kommunalen Verwaltung – eine innovative Organisationsstruktur, die bei allen Einzelmaßnahmen des Projekts eine ressortübergreifende Zusammenarbeit ermöglicht. Nur folgerichtig also, dass die Stadt im Projektverlauf die Stabsstelle Integrierte Strategische Sozialplanung einrichtete, inklusive ihres Ansatzes der Entwicklung lebenslauforientierter „Präventionsketten“.

Faktisch antizipierte die Stadt Dorsten damit Ziele der 2020 verabschiedeten Neuen Leipzig Charta (wir berichteten hierüber in der vorangegangenen Ausgabe), einem auf EU-Ebene ausgehandelten Rahmenwerk für die europäische Stadtentwicklungspo-

litik, dass die Stärkung einer integrierten, gemeinwohlorientierten Stadtentwicklung sowie die Verbesserung der Lebensqualität in allen Städten und Gemeinden Europas intendiert und der Ausgrenzung benachteiligter Stadtgebiete entgegenwirken will.

„Ziel war“, sagt Bürgermeister Tobias Stockhoff, „frühzeitig Strategien zur Gestaltung und Bewältigung bekannter beziehungsweise zu erwartender gesellschaftlicher, ökonomischer und ökologischer Veränderungen in den verschiedenen Lebens-, Wohn- und Arbeitsräumen unserer Innenstadt zu entwickeln.“

Ausdifferenzierte Organisationsstruktur

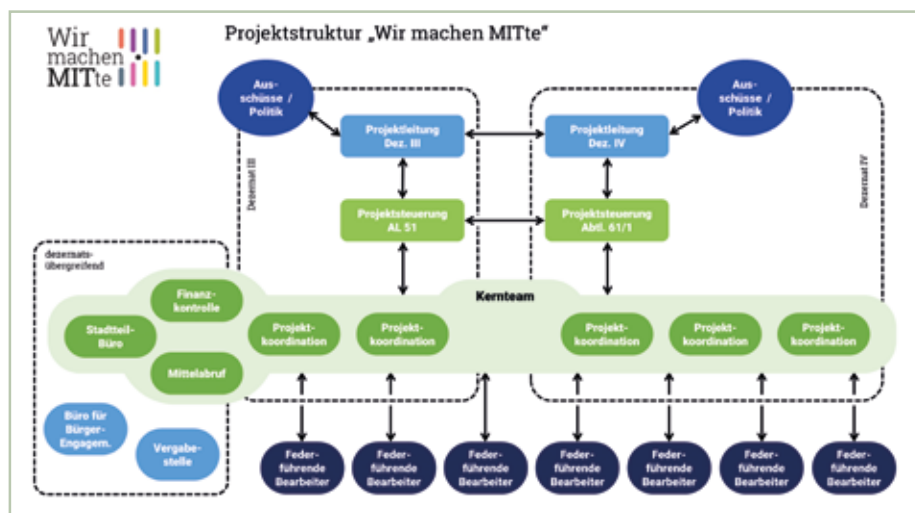
Der mehrdimensionale Anspruch des Stadterneuerungsprojekts korrespondiert mit einer eigens dafür geschaffenen Organisationsstruktur unterschiedlicher Funktionsbereiche mit jeweils klar zugewiesenen Aufgaben und Verantwortlichkeiten.

Von Beginn an legte die Stadtspitze hohen Wert auf eine ressort- und institutionsübergreifende Zusammenarbeit, denn für Bürgermeister Tobias Stockhoff „ist das Zusammenwirken von Partnern, die unterschiedliche Kompetenzen und Ressourcen mitbringen, der Schlüssel zur Lösung vieler Herausforderungen.“ Das bedeutete eine enge Kooperation zwischen dem Dezernat III (zu ihm gehören das Ordnungs- und Rechtsamt, die Feuerwehr, das Sozialamt, das Amt für Familie und Jugend, das Amt für Schule und Weiterbildung sowie das Jobcenter) und dem Dezernat IV (zu ihm zählen unter anderem das Planungs- und Umweltamt, das Bauordnungsamt, das Vermessungsamt, das Tiefbauamt und das Zentrale Gebäudemanagement).

Konkret sah die entscheidend vom Bürgermeister unter Einbezug unterschiedlicher Verwaltungsebenen und vor allem im Dialog mit dem damaligen Ersten Beigeordneten Lars Ehm und seiner Nachfolgerin Nina Laubenthal (seit April 2019 Erste Beigeordnete und Leiterin Dezernat III) und Holger Lohse (Technischer Beigeordneter und Leiter Dezernat IV) entwickelte Organisationsstruktur für die Planung und Umsetzung des integrierten Innenstadtkonzepts so aus:

Zunächst zu nennen sind da auf Arbeitsebene die „federführend Verantwortlichen“. Sie sind autorisiert für die selbstständige, fachliche Bearbeitung, Umsetzung und den Abschluss der ihnen zugewiesenen Teilmaßnahmen und intern zugleich Hauptansprechpartner für die jeweilige Maßnahme. Unterstützung finden sie bei der Prüfung und Umsetzung, der Bürgerinformation und -beteiligung durch das Büro für Bürgerengagement und Ehrenamt.

Abb.: Projektstruktur der Verwaltung für Wir machen MITte



Quelle: Stadt Dorsten

Zur Seite gestellt ist ihnen zudem jeweils ein Projektkoordinator aus dem sogenannten Kernteam. Mit ihm sind Projektkoordination, Finanzkontrolle und Mittelabruf in einer Organisationseinheit zusammengefasst. Mitglieder der Projektkoordination beraten die federführend Verantwortlichen hinsichtlich der Einbettung ihrer Tätigkeit in die Gesamtmaßnahme und sind ihnen gegenüber projektbezogen weisungsbefugt. Ein wesentlicher Tätigkeitsschwerpunkt der Projektkoordinatorinnen liegt in der Mittelakquise sowie der förderrechtlichen Abwicklung.

Auf der Basis eines anfangs gemeinsam mit den „federführenden Bearbeitern“ erstellten Projektplans gleicht das Kernteam kontinuierlich den erzielten Projektfortschritt mit der Projektplanung ab. So lassen sich frühzeitig etwaige Risiken wie Verzögerungen, Kostenerhöhungen oder Qualitätseinbußen erkennen und Vorschläge zu erforderlichen Steuerungs- beziehungsweise Gegenmaßnahmen vorbereiten, über die von der Projektsteuerung oder Projektleitung entschieden wird.

Angesprochen sind damit zwei weitere Instanzen der Organisationsstruktur. Da ist zum einen das operative Steuerungs- und Entscheidungsgremium (Projektsteuerung). Ihm obliegen die Steuerung und Überwachung der vom Kernteam zusammengestellten Informationen zum Fortschritt der Teilmaßnahmen. „Das Gremium trifft wesentliche Entscheidungen im Rahmen der Prozesssteuerung und Maßnahmenumsetzung und stellt so die dezernatsübergreifende Zusammenarbeit sicher.“

An der Spitze der Organisationsstruktur – so viel Hierarchie muss sein – steht das strategische Steuerungs- und Entschei-



v. l.: Holger Lohse (Technischer Beigeordneter), Joachim Thiehoff (Büro für Bürgerbeteiligung, Ehrenamt und Sport), Claudia Brüggemann (Sozialplanerin), Bernd Lehmann (Abteilungsleitung 61.1 Stadtplanung), Nina Laubenthal (Erste Beigeordnete)

dungsgremium als leitendes Organ des Gesamtprojekts (Projektleitung), das zugleich als oberste Kontrollinstanz fungiert. Hier werden die Rahmenbedingungen formuliert und Richtungsentscheidungen getroffen. Bei zentralen Fragestellungen, wesentlichen Entscheidungen und tiefgreifenden Problemen ist die Beteiligung des Bürgermeisters obligatorisch.

Ganz leicht waren Entwicklung und Umsetzung der projektbezogenen Organisationsstruktur nicht, räumt Dezernatsleiterin Nina Laubenthal ein: „Wir standen zu Beginn vor der Herausforderung, die für die Verwaltung typische Linienorganisation, bei der alle – etwas überspitzt formuliert – mit Scheuklappen und Fachbrille nur ihren Bereich bearbeiten, zu durchbrechen. Das integrierte Projekt, das war uns klar, konnte aber nur gelingen, wenn alle über ihre jeweiligen Fachbereiche hinausdenken und Querbeziehungen zwischen den einzelnen Ämtern entstehen. Eine eigens dafür entwickelte Projektstruktur mit verbindlich festgelegten Verantwortlichkeiten und Kommunikationsflüssen, das war ein Novum.“

Ganz ähnlich die Bewertung von Dezernatsleiter Holger Lohse: „Integrierte Stadterneuerungsmaßnahmen stellen eine sehr komplexe und personalintensive Herausforderung dar. Wir haben bereits in den vergangenen Förderperioden gute Erfah-

rungen mit einer integrierten Zusammenarbeit in den Programmen Stadtumbau West (im Stadtteil Wulfen) und Soziale Stadt (Hervest) gemacht und wollten darauf aufbauen. Mit der neuen Organisationsstruktur haben alle (dazu)gelernt, sich mehr in die Lage, Denkweise und Sprache der jeweils anderen Fachbereiche hineinzuversetzen. Miteinander reden heißt auch aufeinander hören. Für unser Projekt war das ein Riesengewinn. Wir werden diese Projektstruktur, angepasst an die jeweiligen Herausforderungen und Bedarfe, zukünftig auch auf andere Strukturprojekte übertragen.“

Vielfältige Maßnahmen mit durchgängiger Bürgerbeteiligung

Als „Riesengewinn“ sollte sich auch eine zweite strukturbildende Überlegung im Vorfeld erweisen: die angestrebte umfassende Bürgerbeteiligung. Doch „um gute Lebensbedingungen für alle Bürgerinnen und Bürger zu schaffen“, war sich Bürgermeister Tobias Stockhoff von Beginn an sicher, „brauchen wir die sozialen Akteure, freien Träger und das Engagement der Bürgerinnen und Bürger, die in einer solidarischen Gemeinschaft Mitverantwortung tragen.“

Auch der politisch gewollte Bedeutungszuwachs einer systematischen und um-

Der Bürgerbahnhof für Dorsten,
Perspektivansicht Stadt Dorsten



fassenden Bürgerbeteiligung an der Planung und Umsetzung des integrierten Innenstadtkonzepts spiegelt sich organisatorisch wider: im städtischen Büro für Bürgerbeteiligung, Ehrenamt und Sport.

Mit einem hohen Maß an Bürgerbeteiligung verschiebt sich nach Überzeugung des Bürgermeisters der Fokus „von der Angebotsplanung zur Nachfrageplanung“: „Ein Kerngeschäft von Verwaltungen ist Abwägung. Kosten, Ansprüche, Ziele und Zielgruppen müssen bei Entscheidungen betrachtet werden. Natürlich werden wir auch weiterhin über viele Entscheidungen nicht abstimmen lassen können. Aber wie wir auf dem Weg zu dieser Entscheidung Argumente und Aspekte gewichten –, dabei können uns die Bürgerinnen und Bürger wertvolle Hinweise geben.“

Nach seiner Ansicht ist die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger immer dann am wichtigsten, wenn Projekte konkret gestaltet werden, also in der Planungsphase. Schon das Grundprogramm und seine Bausteine wurden deshalb gemeinsam mit ihnen erarbeitet: „Hier gab es neben einem Online-Beteiligungsformat Spaziergänge und Streifzüge, Werkstätten in größerer Runde und Gespräche mit Schlüsselpersonen im Quartier.“

So organisatorisch vorbereitet, wurden im Rahmen des integrierten Innenstadtkonzepts „Wir machen MITte“ acht Handlungsfelder festgelegt. Erstens: Stadtstruktur und Stadtgestaltung. Zweitens: Wohnen und Wohnumfeld. Drittens: Lokale Ökonomie. Viertens: Freiraum und Umwelt. Fünftens: Verkehr und Mobilität. Sechstens: Soziales Miteinander. Siebentens: Bildung, Arbeit und Qualifizierung. Achtens: Stadtteilmanagement.

Aus der Fülle an mehr als vierzig den jeweiligen Handlungsfeldern zugeordneten Einzelmaßnahmen – sie reichen von der funktionalen sowie städtebaulichen Gestaltung der Fußgängerzone über die Neugestaltung von Spielflächen- und Bewegungsräumen und die Einrichtung von Verfügungsfonds bis hin zur Maßnahmen mit dem Ziel der ökologischen Revitalisierung. Hier nur zwei Beispiele zur Illustration: Die Umgestaltung des leerstehenden, denkmalgeschützten Bahnhofsgebäudes im Handlungsfeld „Soziales Miteinander“ sowie das Qualifizierungsprojekt „Eine Aak für Dorsten“ im Handlungsfeld „Bildung, Arbeit und Qualifizierung“.

Die Erneuerung des Bahnhofs und seiner Umgebung, wesentlich unterstützt von einer „Bahnhofsfamilie“ genannten informellen Vereinigung engagierter Vereine, Bürgerinnen und Bürger, ist zweifellos das größte Projekt in der Aufwertung der Dorstener Innenstadt. „Die hohe Bedeutung“, sagt Bernd Lehmann, Leiter der Stadtplanungsabteilung im Planungs- und Umweltamt, „ergibt sich zum einen aus der historischen Wertschätzung für das Gebäude, zum anderen aus der Lage im Stadtgefüge für die unterschiedlichen Wegeverbindungen und Verkehrsflüsse. Dabei umfasst die Aufwertung des Bahnhofs die Erneuerung des Gebäudes, die Gestaltung des Bahnhofsumfelds, die Neuausrichtung einer Radstation, die Erneuerung der Bahnsteige und Gleisanla-

gen durch die Deutsche Bahn sowie die Gestaltung eines dauerhaften öffentlichen Lebens im Bürgerbahnhof Dorsten.“

Betrieben wird der Bürgerbahnhof nach Neueröffnung von der gemeinnützigen Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaft Dorstener Arbeit gGmbH. Im Mittelpunkt der Nutzung steht die Einrichtung einer barrierefreien Gaststätte als Ausbildungsgastronomie, die allen Besucherinnen und Besuchern des Gebäudes zur Verfügung steht. Joachim Thiehoff, Leiter des Büros für Bürgerbeteiligung, Ehrenamt und Sport: „Mit dem Betrieb des Bürgerbahnhofs werden Beschäftigungs- und Qualifizierungsmöglichkeiten in Kooperation mit dem Jobcenter angestrebt. Daneben plant die Dorstener Arbeit ergänzende Bildungsangebote in den neu eingerichteten Büro- und Schulungsräumen. Die neuen Räumlichkeiten bieten auch der Bürgerschaft und den Vereinen die Möglichkeit, sie für ihre sozialen und kulturellen Aktivitäten zu nutzen – also ein breit gefächertes Nutzungsspektrum des restaurierten Gebäudes.“

Ebenfalls einen Beitrag zur Quartiersentwicklung im Projektgebiet Dorsten-Mitte, zugleich aber auch zur nachhaltigen Verbesserung der Beschäftigungschancen Jugendlicher und damit zur präventiven Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung, leistete das Qualifizierungs- und Bildungsprojekt „Eine Aak für Dorsten“.

Hier lernten und arbeiteten insgesamt 48 Teilnehmende gemeinsam am Nachbau eines für die Region typischen Handelsschiffs im Maßstab eins zu eins. Im begehbaren Laderaum des etwa 20 Meter langen und 4,5 Meter breiten Schiffs, der „Dorstener Aak“, hat ein kleines Museum seinen Platz. Gemeinsam mit dem Emscher-Lippe-Verband hat der Verein für Orts- und Heimatkunde eine Ausstellung erarbeitet, die die Tradition der Dorstener Schiffsbauer und die Verwandlung der Lippe im Lauf der Jahrhunderte beleuchtet. Sie wurde im Sommer 2019 eröffnet und bereichert seither sichtbar das Quartier.

Claudia Brüggemann, Sozialplanerin der Stadt und Projektkoordinatorin: „Mit dem Bau des Schiffs haben die Teilnehmenden sowohl moderne Fachkenntnisse in der Holzverarbeitung als auch historische Handwerkskunst gelernt. In Kombination mit einem anschließenden Praktikum in der Wirtschaft wurden ihnen neue Perspektiven zur Arbeitsmarktintegration aufgezeigt.“

Wichtig bei all dem: Die vorgestellten Aktivitäten sind – wie eingangs dargestellt – keine Solitäre, sondern integrale Bestandteile einer strategisch ausgerichteten Stadt- und Sozialplanung. Sie, aber auch die Organisationsstruktur des Projekts zeigen Wirkung, erzeugen offensichtlich die Bereitschaft zu einem dauerhaften bürgerschaftlichen Engagement.

Neben der aktiven „Bahnhofsfamilie“ gab es bei der Erneuerung der Fußgängerzone einen Baustellenbeirat, darüber hinaus einen weiterhin bestehenden Akteursaustausch zur weiteren Belebung der Innenstadt, bei dem Banken, Kaufleute und Stadt kooperieren.

Der neu gegründete Bürgerparkverein Maria Lindenhof wirkt aktiv an den Planungen und der Gestaltung des gleichnamigen Parks mit. „Die Neugestaltung des Parkgeländes ‚Maria Lindenhof‘ zum Beispiel“, ergänzt Bürgermeister Tobias Stockhoff, „sowie die Installation der ‚Stadtkrone‘, einer Symbiose aus Landschaftsbauwerk und Kunstobjekt, hat tausende Menschen mobilisiert.“ Den maßgeblichen Impuls gab dabei die Dorstener Kunsthistorikerin Marion Taube.

Bei der Bürgerbeteiligung, ist er überzeugt, „kommt es grundsätzlich auf die innere Haltung an. Will ich die Menschen ernsthaft mitnehmen, dann finde ich auch eine passende Möglichkeit.“ Kaum eine Überraschung bei dieser Einstellung, dass der Rat der Stadt längst ein Grundsatzpapier beschlossen hat, damit Dorsten sich zur „Bürgerkommune“ weiterentwickelt. Diese Prozesse werden vom Büro für Bürgerengagement, Ehrenamt und Sport begleitet. Zudem gibt es mittlerweile in allen elf Stadtteilen Stadtteilkonferenzen, frequentiert mitunter von mehr als hundert Menschen.

Differenzierter Sozialbericht

Wesentlicher Baustein des durchdachten Gesamtkonzepts einer integrierten Stadt(teil)entwicklung ist zudem der jüngst vorgestellte erste, maßgeblich durch die Stabsstelle Integrierte Strategische Sozialplanung entworfene Sozialbericht mit dem Titel „Lebenslagen der Kinder und Jugendlichen und ihrer Familien in Dorsten“.

Er bietet mit seinem breiten Spektrum an Zahlen, Fachbeiträgen und Analysen umfangreiche Informationen zu allen kommunal relevanten Themenfeldern und schlägt

sozialpolitische Leitziele vor. Claudia Brüggemann, Sozialplanerin und Autorin des Berichts, sieht in ihm für die nächsten Jahre „eine wesentliche Arbeitsgrundlage für Verwaltung, Politik und weitere Akteure, um soziale Fragen in künftigen Planungen und Strategien auf Grundlage verlässlicher Fakten über reale Lebenswirklichkeiten zu berücksichtigen.“ Der fortlaufend aktualisierte und über Dezernatsgrenzen hinweg kooperativ erstellte Bericht leistet in den Augen aller kommunal Verantwortlichen „einen Beitrag zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung. Zudem liefert er wichtige Impulse für die ressortübergreifende Weiterentwicklung der Stadt Dorsten.“

ANSPRECHPERSONEN IN DER G.I.B.

Dr. Frank Nitzsche

Tel.: 02041 767157

f.nitzsche@gib.nrw.de

Tim Stegmann

Tel.: 02041 767264

t.stegmann@gib.nrw.de

KONTAKT

Stadt Dorsten

Planungs- und Umweltamt – StA 61/1

Abtl. Stadtplanung

Bernd Lehmann, Abteilungsleiter

Tel.: 02362 664956

bernd.lehmann@dorsten.de

Integrierte Strategische Sozialplanung/

Lotsin im Haus der sozialen Leistungen

Claudia Brüggemann

Tel.: 02362 664552

claudia.brueggemann@dorsten.de

AUTOR

Paul Pantel

Tel.: 02324 239466

paul.pantel@vodafonemail.de