

Programmmanagement als Grundlage zur Umsetzung von Stadtentwicklungskonzepten

Max Gebhard Haug

(Dipl.-Ing. Architekt, M.Eng, MBA Max Gebhard Haug, Karlsruher Institut für Technologie, KIT/ IESL/ StQP , max.haug@kit.edu)

1 ABSTRACT

Die aktuellen Herausforderungen der Stadtentwicklung in Deutschland sind komplex und vielseitig: Digitalisierung und Energiewende, Strukturwandel und Zuwanderung, Wohnraumknappheit und demografischer Wandel, um nur einige zu nennen. Mit ihren Verwaltungen haben Kommunen eine Schlüsselfunktion zur Bewältigung dieser Herausforderungen inne. Zu viele Behörden dienen jedoch als reine Abwicklungsapparate und können selten eigenständig Innovationen anstoßen oder größere Wagnisse zur Bewältigung der Herausforderungen eingehen. Aktuell werden unter anderem Ansätze zu nachhaltigen resilienten Smart Cities, ob blau oder grün, diskutiert und erprobt. Die Förderlandschaft fokussiert somit auf vorherrschenden Zeitgeist und verleitet Kommunen dazu, auf gewisse Trends aufzuspringen. Aus dieser Grundkonstellation heraus stellt sich die Frage, wie für Städte langfristig und nachhaltig Handlungsoptionen entwickelt werden können, um die resiliente Stadtentwicklungsplanung agil und innovativ zu bewältigen.

Untersucht wurde der Zusammenhang zwischen erfolgreicher nachhaltiger Stadtentwicklung und der organisatorischen, strukturellen und prozessualen Leistungsfähigkeit von Mittelstädten in Deutschland. Hierzu wurden gemischte Methoden angewendet, die sowohl deduktive als auch induktive Ansätze verfolgen. Wie für gemischte Ansätze üblich, ist die Forschungsarbeit problemorientiert aufgestellt und zieht Rückschlüsse aus verschiedenen Blickwinkeln.

Verknüpfung zu Wissenschaft und Forschung, Kooperationen zwischen Städten, Netzwerke mit der Wirtschaft, Austausch mit der Bevölkerung, sowie interne Kommunikation und Wissenstransfer sind die entscheidenden Faktoren, die untersucht wurden. Festgefahrene und veraltete Strukturen sind daher aufzubrechen und Städte auf diesen Wandel vorzubereiten, um mit innovativen und agilen Impulsen aufzuschlagen und die Stadtentwicklung kontinuierlich voranzutreiben.

Zu einzelnen Herausforderungen der Stadtentwicklung liegt eine Vielzahl an Forschungsarbeiten vor, jedoch fehlen Anknüpfungspunkte zu den Alltagsrealitäten der Verwaltungen. Es gilt also, die interdisziplinäre Lücke zu schließen und eine Methodik zu entwickeln, welche die Anpassungsfähigkeit hinsichtlich Stadtentwicklung nachhaltig und kontinuierlich verbessern kann. Demzufolge darf der Fokus nicht auf die planerische Lösung der Probleme selbst gerichtet werden, sondern muss auf die Erneuerung der Rahmenbedingungen von Stadtentwicklungsmanagement gelenkt werden: strukturell, organisatorisch und prozessual.

Die Studie startet mit dem klassischen Top-Down-Ansatz, also einer deduktiven These. Diese These gründet auf dem Meinungsbild aus nichtwissenschaftlichen Quellen, welche Aufschluss über das Lager der Kritiker geben und die Daseinsberechtigung der Arbeit begründen. Nach intensiver Literaturrecherche erfasste eine erste Impulsphase die vorherrschenden Bedingungen in teilnehmenden Kommunen der „Zukunftsstadt“. Anschließend erfolgte eine Feldforschung in vier Untersuchungsräumen (kommunale Planungsämter), um eine stichhaltige Grundlage zur Beweisführung zu erhalten und die Relevanz von nachhaltigem Stadtentwicklungsmanagement zu unterstreichen.

Der folgende induktive Ansatz erschien zunächst weniger strukturiert als der deduktive, weshalb hier der Standard für Programmmanagement¹ des Project Management Institute (PMI) zur Strukturierung unterstützend verwendet wurde. Durch die angewendete Szenariotechnik wurde den untersuchten Kommunen ein großer Freiraum überlassen, denn die persönlichen Erfahrungsschätze der Gesprächspartner flossen in die Analyse ein und ergaben eine dichte qualitative Datenerhebung. Hier waren deshalb widersprüchliche und paradoxe Ergebnisse möglich. Methodisch wurden neben semi-strukturierten Interviews, Dokumentenanalysen, Fallbeispiele und Observationen pandemiebedingt virtuelle Workshops durchgeführt. Mit Beobachtungen zu strukturellen, organisatorischen und prozessualen Rahmenbedingungen in der Stadtentwicklung wurde das Wechselspiel zwischen Ursache und Wirkung weiter herausgearbeitet und mündete in einen resilienten und nachhaltigen Leitfaden für Stadtentwicklungsmanagement.

¹ Der Standard für Programmmanagement (Vierte Ausgabe Aug., 2019), Project Management Institute (PMI).

Keywords: Anpassungsfähigkeit, Stadtentwicklungsmanagement, Programmmanagement, Stadtentwicklung, Begleitforschung

2 EINLEITUNG

2.1 Ausgangspunkt

Die Städte in Deutschland gehen mit den einzelnen Herausforderungen sehr unterschiedlich um. Es ist davon auszugehen, dass einzelne Städte konkrete Treiber haben und in den örtlichen Schwerpunkten auf hohem Niveau performen. Flächendenkend kann jedoch nicht von einer gleichmäßig hohen Qualität ausgegangen werden. Aktuelle Forschungsprojekte, beispielsweise die vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) durchgeführte „Stadt von Übermorgen“ (Petrin, Köhler, Ackermann, Da Costa, & Sibum, 2022) geben konkrete Arbeitshilfen zur Umsetzung von Zukunftsdiskursen, die den Städten helfen können, ihre Stadtentwicklungskonzepte aufzusetzen oder zu überarbeiten.

Bereits nach der ersten Recherchephase ließ sich feststellen, dass die Stadtentwicklung gegenüber den Schwester-Disziplinen Architektur/ Hochbau/ Tiefbau deutlich besser vernetzt ist. Der höhere Vernetzungsgrad lässt sich durch das größere politische Interesse und vermeintlich weniger Expertentum erklären. Dennoch war festzustellen, dass trotz guter Strukturen und Vernetzungen, die Ämter der Kommunen dem Rhythmus, der auf Bundesebene angeschlagen wird, nur schwer folgen können. Die Umsetzung der großen Agenden (Charta von Aalborg 1994, Neue Charta von Athen 1998, Leipzig Charta 2007, Marseille Statement 2008, Toledo-Deklaration 2010, Zukunftsstadt 2015, Pakt von Amsterdam 2016 (New Urban Agenda), Smart City Agenda 2017) werden lediglich in Pilotprojekten ausreichend unterstützt. Jedoch werden nicht ausreichend nachhaltige Ansätze zur Verstetigung der Prozesse innovativer Stadtentwicklungsprojekte verankert.

Ohne Einbindung in ein kontinuierliches einfassendes Stadtentwicklungsmanagement bleibt zu befürchten, dass auch nach Durchführung der Zukunftsdiskurse eine Verstetigung der Herangehensweise in den Stadtplanungsämtern ausbleibt. Ein übergeordnetes Umdenken zur Einordnung und Verknüpfung von Stadtentwicklung im Gesamtkontext zwischen Portfolio einer Stadt und den einzelnen stadtplanerischen Projekten ist dringend erforderlich.

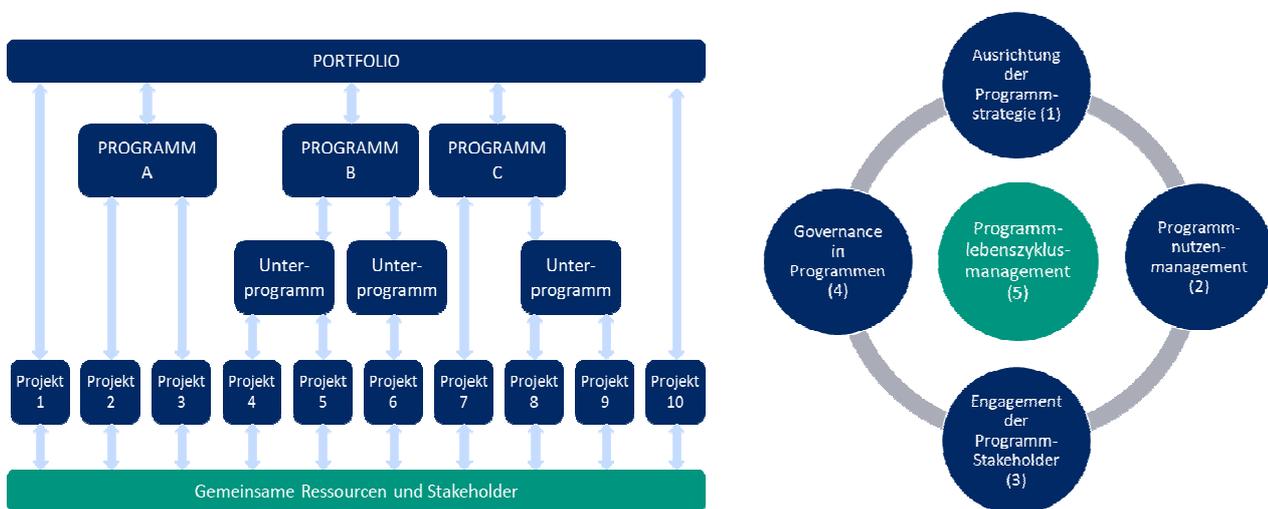


Fig. 1, li.: Zusammenhänge von Portfolio, Programmen und Projekten, gemäß dem Standard für Programmmanagement, PMI. Fig. 2, re.: Leistungsbereiche im Programmmanagements, gemäß dem Standard für Programmmanagement, PMI.

Ohne auf die städtebaulichen Inhalte konkret einzugehen, stellt sich die Frage, ob die allgemeinen Rahmenbedingungen in den Verwaltungen die gleichen sind. Ist es erstrebenswert, eine Vergleichbarkeit herzustellen? Ist es überhaupt möglich, eine Vergleichbarkeit herzustellen? Strukturell, finanzstrategisch, organisatorisch und prozessual lassen sich durchaus Maßstäbe ansetzen und vergleichen, da in anderen Branchen bereits mehrere Reifegradmodelle entwickelt worden sind. Zu vergleichen wären für den Fall der Stadtentwicklung neben Kompetenzen und Kapazitäten auch der Grad der Vernetzung zu Wissenschaft und Forschung, Kooperationen mit anderen Städten, Verknüpfungen zur Wirtschaft, der Austausch mit der Bevölkerung, die interne Kommunikation, sowie der Umgang mit Risiken und Wissensaustausch.

Somit ist klar, dass die Herausforderungen in den Stadtplanungsämtern sich stark gewandelt haben und auch weiter stark verändern werden. Meistens haben Mitarbeiter und Führungskräfte in Stadtplanungsämtern einen planerischen Hochschulabschluss und selten weitere Zusatzqualifikationen, die eigentlich erforderlich wären, um den gewandelten Anforderungen gerecht zu werden. Auch herkömmliche Ansätze für Projektmanagement sind dabei nicht mehr ausreichend, da es um weit mehr geht als Termine-Kosten-Qualitäten.

2.2 Aktuelle Beobachtungen und Tendenzen (akademisch)

Bisherige Ansätze, wie die städtischen Gesellschaften die Aufgaben der Zukunft lösen sollen, werden durch Agenden und Experten teilweise zwar aufgezeigt, aber in der Umsetzung nur bedingt weiterverfolgt (Schubert, 2015). Die Erfahrung und das generierte Mehrwissen aus Untersuchungsräumen wird nicht nachhaltig dokumentiert und transferiert. Folgende Probleme sind festzustellen

- Verschärfung der aktuellen Probleme: Zu den bekannten Herausforderungen ist mittelfristig eine weitere Verschärfung zu prognostizieren. Dies lässt sich an den Beispielen Zuwanderung, Digitalisierung, Klimawandel oder Verkehr und Mobilität deutlich vor Augen führen: Es ist zu erwarten, dass wir in allen drei Beispielen momentan nur mit der Spitze des Eisbergs konfrontiert sind. Es ist kaum vorstellbar, wie unsere Städte eine wirkliche Mobilitätsrevolution oder eine größere Flüchtlingswelle als 2015 oder aktuell aus der Ukraine stemmen sollen. (BBSR, Aktuelle städtische Herausforderungen, 2017).
- Faktor Unbekanntes - neue Herausforderungen: Die Plattform „Zukunftsstadt“ formuliert, dass „die grundlegenden Bedingungen für die Entwicklung der Städte (...) sich in den kommenden Jahrzehnten deutlich verändern“ werden. (BMBF, 2015) Hierzu werden integrierte und kontinuierlich geführte Vulnerabilitäts- und Risikoanalysen erforderlich werden, die eine vernetzte Struktur der Städte voraussetzt.
- Verschärfung der Geschwindigkeit: Zu beobachten ist ein immer schneller werdender Wandel und verstärkte Gleichzeitigkeit von Trends und neuen Herausforderungen. Dies führt bei gleicher Personalstärke zu Verwässerung von Themen oder Nichtabschließen von Maßnahmen und Aktivitäten.
- Kluft zwischen Theorie und Praxis: Der Kluft zwischen politischer Willensbekundung und der Umsetzung der theoretischen Agenden in den einzelnen Städten ist enorm groß. Es könnte auch heißen: Kluft zwischen Politik und Verwaltung oder zwischen Strategie und Operative oder zwischen Vision und Mission.
- Vernachlässigte Konsultative: Gemäß Leggewie und Nanz in „Die Konsultative“ (2016), könnten sogenannte Zukunftsräte aus Bürgerinnen und Bürgern beratend, konfliktbearbeitend und zukunftsorientiert wirken. Sie könnten Werte, Prinzipien und Visionen vieler Menschgruppen repräsentieren und damit klassische demokratische Strukturen um eine Vierte Gewalt ergänzen.
- Dokumentenschwemme: Die Förderlandschaft bei Stadtplanung und Stadtentwicklung generiert bei Kommunen eine unkoordinierte Produktion an Dokumenten, welche nicht zusammengeführt und rückverankert werden.
- Forschungsdilemma: Die wissenschaftliche Forschung zu Stadtentwicklung erfolgt selten über die Kommunen selbst. In den meisten Fällen werden sie in laufenden Förderprogrammen von außen evaluiert. Hierbei wollen sich die Städte aus nachvollziehbaren Gründen im guten Licht präsentieren. Der Erkenntnisgewinn und die Selbstreflektion werden vernachlässigt.

2.3 Ansatzpunkt

2.3.1 Absicht und Ziele

Die Absicht der Arbeit ist es, Wege für Städte und Gemeinden herauszuarbeiten, um die neuen Herausforderungen der Stadtentwicklung agil und innovativ zu bewältigen. Das Promotionsvorhaben soll die Notwendigkeit wissenschaftlicher Arbeit mit, durch und über öffentliche Vertreter unterstreichen. Wenn Städte und Gemeinden an der Verbesserung ihrer Leistungsfähigkeit in der Stadtentwicklung wirklich

aufrichtig interessiert sind, dann sind neue Impulse durch die politischen Entscheider zu setzen, um für die anstehenden Aufgabengewappnet zu sein.

„Darüber hinaus benötigen einige Forschungsziele, wie beispielsweise die Einführung von Wissensmanagement oder die Förderung der Innovationsfähigkeit, ein kontinuierliches Prozessmanagement als Basis. Da für den nachhaltigen Erfolg von Projekten im Bereich der prozessorientierten Verwaltung das Prozessmanagement langfristig aufgestellt sein muss, besteht hier ein dringender Bedarf, die Strategieentwicklung im Bereich des Prozessmanagements sowie das vor allem sehr wichtige Verstetigen des Prozessmanagements zu vertiefen.“ (Becker, et al., 2012)

Veränderungsbereitschaft und das Vertrauen in Forschung und Innovation sind der Schlüssel für eine erfolgreiche Zukunft. Die nationalen PlattformZukunftsstadt unterstreicht diesen Missstand:

„Rechtliche, finanzielle, organisatorische und prozessuale Rahmenbedingungen müssten entsprechend gestaltet und Erfahrungsaustausche organisiert werden.“ (BMBF, 2015) und weiter:

„Für die langfristige Planung und Begleitung der Umsetzungsprozesse müssen neue Grundlagen geschaffen werden. Mit der Einbeziehung des Wissens aller relevanten Akteure wird eine neue Basis geschaffen.“ (BMBF, 2015).

Ziel ist es, Grundlagen zu schaffen, um die vorliegenden Stadtentwicklungskonzepte (Dokumente) in ein Stadtentwicklungsmanagement (Instrument) zu überführen. Hierbei werden die Grundsätze des Programmmanagements herangezogen.

2.3.2 Forschungslücke

Die Forschungsarbeit platziert sich im Spannungsfeld zwischen Planungs-, Verwaltungs-, Politik- und Wirtschaftswissenschaft. Die aktuellen Themen der Stadtentwicklung sind allseits erkannt und Herausforderungen identifiziert. Zu den Planungsthemen liegen eine Vielzahl an Forschungsarbeiten und Untersuchungen vor, jedoch fehlen nachhaltige Ansätze zur Verstetigung der Prozesse innovativer Stadtentwicklungsprojekte für die Verwaltungen. Die Forschungsaufgabe besteht darin, die interdisziplinäre Lücke zwischen Management, Verwaltung und Planung zu schließen und nach Möglichkeit eine Methodik zu entwickeln, welche die Leistungsfähigkeit aller deutschen Mittelstädte nachhaltig verbessern kann.

Zentrale Fragen

Wie können Kommunen dem immer schneller werdenden Wandel und dem immer schnelllebigeren Erscheinen neuer Trends und Herausforderungen gerecht werden? Wie können Städte und Gemeinden ihren Wirkungsgrad und ihre Schlagkräftigkeit in der Stadtentwicklung verbessern? Wie kann dabei Innovation und Agilität flächendeckend sichergestellt werden? Wie können Städte ermutigt, ermächtigt und befähigt werden, um vom Reagieren zum Agieren, vom Passiv zum Aktiv und vom Verwalten zum nachhaltigen Erschaffen zu kommen?

2.3.3 Fokus

Die Forschungsarbeit fokussiert sich demzufolge nicht auf die inhaltliche Lösung der Probleme selbst, sondern auf die Analyse und Erneuerung der Rahmenbedingungen: strukturell, organisatorisch und prozessual. Neben planerischem Verständnis sind Projekt- und Programmmanagementfähigkeiten in den Ämtern grundlegende Voraussetzung zur Umsetzung von neuen Ansätzen. Die Literatur zeigt, dass seit 2000 Projektmanagementexperten die Standards des PMI oder APM hinterfragen und neu überdenken. Vor allem Wissensmanagement, „Organisational Learning“ und Programm- und Portfoliomanagement sind neue Herausforderungen für eine sogenannte Rethinking Generation (Andersen, 2008). Limitiert ist die Arbeit auf Städte und Gemeinden mittlerer Größe in Deutschland.

3 ABLAUF UND ERGEBNISSE DER DATENERHEBUNGSPHASE

3.1 Auswahl der Untersuchungsräume

Die Forschungsarbeit beschränkt sich bewusst auf die Mittelstädte Deutschlands, da in Großstädten bereits von den Stadtplanungsämtern losgelöste Einheiten zur Stadtentwicklung gebildet wurden und dadurch die Verwaltungen in puncto Governance abweichend aufgestellt sind. Eine Vergleichbarkeit ist bei Mittelstädten wesentlich höher und dadurch der Verallgemeinerungsgrad der Arbeit deutlich besser.

Der Radius auf Baden-Württemberg beschränkt. Es wurden acht Städte angeschrieben, die bezüglich Stadtentwicklung unterschiedliche Ausprägungen erwarten lassen. Vier Laborräume konnten zur Untersuchung ausgewählt und zur Kooperation überzeugt werden. Die Laborräume werden in der Arbeit anonym behandelt und werden im Folgenden als Stadt B, E, G, und T benannt. Je Laborraum wurde die Datenerhebung mit verschiedenen Akteuren innerhalb der Verwaltung über einen längeren Zeitraum hinweg angesetzt.

3.2 Ablauf der Datenerhebung

Die Datenerhebung erfolgte in drei Phasen von September 2019 bis Juli 2021. Die Vertiefung erfolgte schrittweise über semi-strukturierte Interviews, problemzentrierte Expertengespräche und abschließenden konfrontationsorientierten Workshops, die pandemiebedingt virtuell erfolgten.

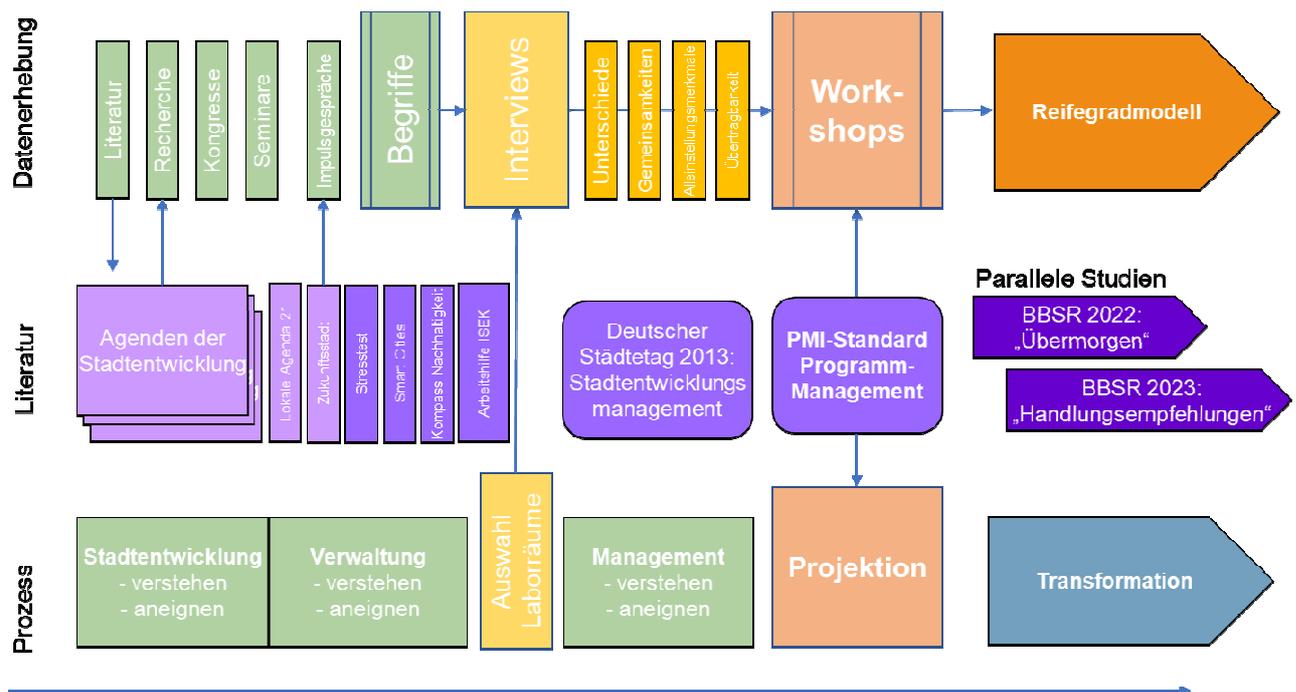


Fig. 3: Schema zu Methodik und Prozess der Datenerhebung, eigene Darstellung.

Bereits in den ersten beiden Phasen konnten einige Missstände detektiert werden: Dokumentenschwemme, Kapazitätsengpässe/ Überlastung, Kampf um gute Köpfe, Arbeitsmarktsituation, Frustration durch Haushaltskürzungen, Austragung von Konflikten auf Projektebene, Frustration, sich als Einzelkämpfer zu fühlen, Hinterherlaufen bei Zukunftsthemen, resultierender Aktionismus, Mehraufwand aus mangelnder Transparenz gegenüber Dritten, fehlende Verlinkung der Projekte, fehlende Wissensgenerierung, Gefühl des Ausgeliefertseins aufgrund von Willkür und Zufall, Partizipation als Stressfaktor, Feigenblatt oder Alibiveranstaltung, fehlende Werkzeugkiste Partizipation.

Die folgenden Workshops erfolgten nach dem Prinzip der Szenariotechnik, d.h. die Experten wurden aufgefordert, sich in die Lage einer vergleichbaren fiktiven Mittelstadt in Deutschland zu versetzen, in der noch kein(e) Stadtentwicklungskonzept(e) aufgestellt wurde(n) und noch keine kanalisierten Strukturen zur Stadtentwicklung in der Verwaltung hinterlegt wären. Die Aufgabenstellungen der Workshops bezogen sich somit auf den fiktiven Idealfall, wie Stadtentwicklung platziert und aufgezogen werden sollte. Dadurch sollten auf neutralem Terrain die Erfahrungswerte der Experten einfließen und eine kritische Auseinandersetzung mit dem eigenen Umfeld erfolgen. Im Diskurs wurde die vorausgegangene akademische Analyse zum eigentlichen Untersuchungsraum herangezogen und in Vergleich gesetzt. Zusätzlich konnten auch die Erkenntnisse des Forschers aus den anderen Untersuchungsräumen in den Diskurs mit einfließen.

Zur Anleitung des Diskurses dienen dem Forscher die Erkenntnisse aus der Arbeitshilfe des BBSR, die Positionspapiere des Deutschen Städtetags, sowie die Workshopberichte der städtebaulichen Begleitforschung der Städtebauförderung.

Die Untersuchungsräume sollten im Szenario das gewohnte Umfeld verlassen und sich außerhalb der Komfortzone auf die gezielten Konfrontationen des Forschers Lösungen für einen Idealfall entwickeln. Sie wurden somit zu einer Reflektion und zum Schulterblick geleitet. Durch die Durchführung der Szenario-Technik in allen vier Untersuchungsräumen wurden aus den unterschiedlichen lokalen Situationen heraus die Erfahrungswerte abgeschöpft, ohne einen Untersuchungsraum für Misserfolge oder Fehlentwicklungen bloß zu stellen. Das Übereinanderlegen und Vergleichen der unterschiedlichen Erkenntnisse aus den vier Workshopsituationen erzeugte eine Bündelung der relevantesten Sichtweisen und Perspektiven und generierte ein verdichtetes Bild zur idealen Entwicklung von Stadtentwicklungsmanagement.

Zur Überprüfung der theoretischen Ansätze des Programmmanagements des PMI wurden weitere Dokumente aus dem Bereich der Stadtentwicklung analysiert und in Kontext gesetzt:

- Arbeitshilfe zur Erstellung von Stadtentwicklungskonzepten
- Positionspapiere des Deutschen Städtetags
- Evaluations- und Monitoringberichte der Städtebauförderung

3.3 Ergebnisse aus der Interviewphase

3.3.1 Diversität der sogenannten Stadtentwicklungskonzepte

Die Stadtentwicklungskonzepte der untersuchten Städte sind sehr unterschiedlich einzustufen. Stadt G überzeugt durch ein Stadtentwicklungskonzept, das sowohl im Prozess als auch im formalen Ergebnis und den hinterlegten Handlungsperspektiven den Anforderungen gerecht wird. Es ist ein publiziertes Heft, welches auch der Öffentlichkeit zugänglich ist. Untersuchungsraum E hingegen hat das sogenannte Stadtentwicklungskonzept selbst verwaltungsintern erarbeitet, genügt aber nicht den Ansprüchen gemäß Leitfaden des BBSR (BBSR, 2016). Es ist der Öffentlichkeit nicht zugänglich und dient eher dem verwaltungsinternen Überblick zwischen der Vielzahl an Portfolio-Dokumenten, Unterprogrammen und Einzelprojekten. In den Kommunen B und T liegen keine Stadtentwicklungskonzepte vor. Im Stadtraum T überzeugt die vorbildliche integrierte Umsetzung auf der Ebene der Unterprogramme, die Leitfäden auf Portfolioebene sind hingegen veraltet und überholungsbedürftig. Der Laborraum B wird versuchen über den aufgesetzten IBA-Prozess eine Verstetigung zu entwickeln und perspektivisch Grundlagen für ein Stadtentwicklungskonzept zu erzeugen.

3.3.2 Dominanz von spezifischen Unterprogrammen

In allen Untersuchungsräumen ist zu konstatieren, dass Unterprogramme die Gesamtkonzepte überstrahlen, sei es durch dominante Stadtteilkonzepte, durch starke Einzelunterprogramme (Mobilität, Klima, Hochwasser, Einzelhandel etc.) oder durch einzelne Stadtplanungsprojekte (Leuchtturmprojekte).

3.3.3 Unverknüpfte Dokumente aus Unterprogrammen und Projekten

Die Vielzahl der vorliegenden Dokumente ist in allen Kommunen gleichermaßen erschlagend und in Gänze kaum erfassbar. Ein Großteil der erarbeiteten Dokumente ist älter als 10 Jahre und überarbeitungswürdig. In den seltensten Fällen sind die angestoßenen Prozesse rückverankert in das Gesamtkonzept. Selbst wenn die Dokumente in Prozesse oder Projekte überführt wurden, sind die Erfahrungen unzureichend dokumentiert und können deshalb nicht in die Fortschrittsmessung oder in ein Wissensmanagement für Stadtentwicklung übertragen werden. Die Mehrwertgenerierung und Rückverankerung ist also stark vernachlässigt.

3.3.4 Risikomanagement und Änderungsmanagement

In keinem der vier Untersuchungsräume ist ein Risikomanagement oder Änderungsmanagement für Stadtentwicklung systemisch aufgesetzt.

3.3.5 Wissensmanagement

In keiner der vier untersuchten Kommunen ist eine Wissensgenerierung systemisch aufgesetzt. Die Verwaltungen verlassen sich auf den internen Flurfunk. In einzelnen Fällen wurde zwar in Projekten Lessons-Learnt-Protokolle erstellt, jedoch beziehen sich diese auf planerische Schwerpunkte und weniger auf Struktur, Organisation oder Prozess.

3.3.6 Stakeholdermanagement

Ein pro-aktives Akteursmanagement für sämtliche Beteiligte ist systemisch/ konzeptionell in keinem Untersuchungsraum aufgesetzt. In einzelnen Untersuchungsräumen (Städte E/T) erfolgen partizipative Prozesse ausschließlich über eigens geschaffene Stabfunktionen.

Beteiligungsprozesse mit der Bürgerschaft sind in allen vier Untersuchungsräumen angekommen. Die Ausprägung und Umsetzung von Beteiligungen erstreckt sich von Information über Mitwirken bis hin zur Mitentscheidung. Beteiligung von weiteren Akteuren erfolgt in deutlich geringerem Umfang.

Auch wenn die Vielzahl an möglichen Formen der Beteiligung hinlänglich bekannt sind, werden in den untersuchten Kommunen bei Weitem nicht alle Werkzeuge verwendet. Weder konzeptionell flächendeckend, noch mit einem Wissenspool rückverankerte Mehrwertgenerierung ist hinsichtlich Stadtentwicklung zu erkennen.

Peer-Kooperationen mit vergleichbaren Städten und Vernetzung mit Wissenschafts- und Forschungseinrichtungen konnten nicht identifiziert werden.

3.4 Projektion von Programmmanagement auf Stadtentwicklung

Zur Klärung von Tätigkeiten und Aktivitäten von Stadtentwicklungsmanagement wurde als grundlegender Ansatz das Prinzip des Programmmanagements gemäß PMI zugrunde gelegt.

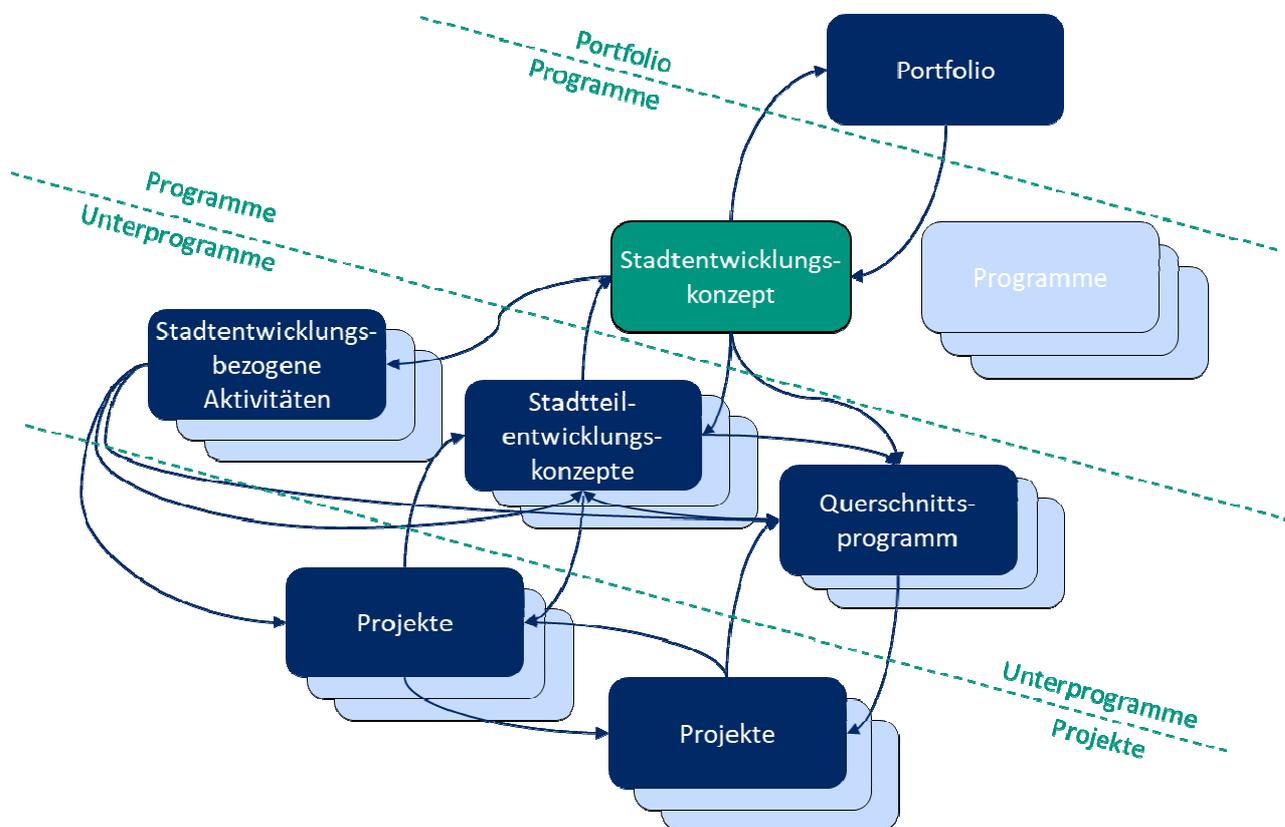


Fig. 4: Projektion von Portfolio, Programm, Projekte auf Stadtentwicklung, analog dem Standard für Programmmanagement, PMI.

Die Verknüpfung des Stadtentwicklungsprogramms mit den Leitlinien und Leitbildern der Stadt ist ein grundlegendes Merkmal um übergeordnete Ziele stadtplanerisch einzufangen. Entscheidend ist eine klare Definition, was über die Stadtentwicklung im Bereich der Stadtplanung umgesetzt werden kann.

3.5 Ergebnisse aus der Workshopphase

3.5.1 Definitions- und Schnittstellenklärung

Das Verständnis für Projekt, Programm und Portfolio ist dringend in allen Untersuchungsräumen zu schärfen, denn in allen Untersuchungsräumen lässt sich feststellen, dass das Verständnis für diese Aufteilung sehr unklar ist. Das hat zur Folge, dass auch die Schnittstellen zwischen Portfolio, Programm und Projekt nicht geklärt sein können. Logischerweise folgt ein Zuständigkeitsproblem zwischen Politik und Verwaltung

und auch zwischen den einzelnen Ämtern. Dementsprechend ist die Aufgabenteilung und die Aufgabenverteilung sehr schwammig. Tendenzen zu Konkurrenzkampf und Aktionismus in den einzelnen Ämtern sind die Folge.

Aus Sicht des Beobachters lässt sich feststellen, dass ein gewisser Handlungsdruck auf den Amtsleitern wirkt, in regelmäßigen Abständen mit neuen Überschriften und Dokumenten aufzuschlagen, um zu zeigen: wir haben da was Neues aufgesetzt, wir arbeiten da dran. Wenn allerdings die einzelnen Dokumente (meist Querschnittsprogramme) nicht rückverankert und integriert werden durch ein Stadtentwicklungsmanagement, werden sie nicht in ein Instrument überführt. Die festgestellte Dokumentenschwemme in allen Untersuchungsräumen ist also eine Ursache dafür, dass die meisten Produkte nicht über den Status eines Dokuments hinauskommen. Gestärkt wird diese Beobachtung durch die vielschichtige Förderlandschaft, welche viele Einzeldokumente provoziert.

Am meisten überrascht die Unklarheit der Schnittstellen ausgerechnet in dem Untersuchungsraum, wo rein formal die Stadtentwicklung am stärksten im Organigramm abgebildet ist. Dieser Untersuchungsraum E hat das Dilemma, dass das eigene sogenannte Stadtentwicklungskonzept, trotz angeschlossener Überarbeitungsphase nach drei Jahren, keinen Beschluss und damit keinen ordentlichen Auftrag erhalten hat.

Der Prozess ist mit Erstellung des Stadtentwicklungskonzepts nicht abgeschlossen. Das Programmmanagement kann erst ab Auftragserteilung durch den Gemeinderat starten. Die Erstellung des Dokuments namens Stadtentwicklungskonzept ist ohne ein hinterlegtes Stadtentwicklungsmanagement von geringem Wert. Meist ungeklärt bleibt die Frage, was ein Stadtentwicklungskonzept leisten kann und was nicht. Die resultierende Anschlussfragen daher:

Was leistet Stadtentwicklungsmanagement? Und was leistet Stadtentwicklungsmanagement nicht?

Zu Umfang und Schnittstellen von Stadtentwicklungskonzept und Stadtentwicklungsmanagement ist grundlegend mit allen Beteiligten das gleiche Verständnis zu erzeugen.

Die Analyse der Laborräume zeigt auf, dass aufgrund der fehlenden Rückverankerung in ein zentrales Instrument oft nicht möglich ist, da entweder a) ein aktueller Treiber alle Nebenschauplätze in den Schatten stellt oder b) es schlicht zu viele Dokumente aus Unterprogrammen vorliegen, welche eine Verknüpfung nahezu unmöglich erscheinen lassen.

3.5.2 Fortschrittsmessung

Im Untersuchungsraum T wird die Programmebene vollständig vermisst. Der Sprung erfolgt direkt von Portfolioebene (Leitbild) auf Unterprogramme (Quartiere). Im Verständnis des Untersuchungsraums T könnte die Programmebene/ Stadtentwicklungsmanagement die fehlende Fortschrittsmessung ausfüllen. Über das Portfolio wurden keine Indikatoren festgelegt und somit sei keine Erfolgsgeschichte kommunizierbar. „... das ist übrigens, was dem Leitbildprozess von 2003 gefehlt hat: Es waren keine Indikatoren erkennbar, es war alles schön, aber man konnte es nie messen.“ (Untersuchungsraum T, 26.05.2021) Man würde sich selber gerne an den gesteckten Leitplanken orientieren: „Haben wir es nun erreicht oder nicht? Oder befinden wir uns auf dem richtigen Weg oder driften wir ab?“.

Das eigentliche Ziel von Stadtentwicklungsmanagement sei nach Aussage der Teilnehmer aus Untersuchungsraum G die Entwicklung der Ziele unter Einbindung der verschiedenen Akteure. Kommune G machte sich stark für ein Stadtmonitoring, das gekoppelt sein müsste mit gewissen Indikatoren, die statistisch erfassbar sein sollten. Man könne sich vorstellen, dass ein Teil des Stadtentwicklungsmanagements das Nachhalten dieser Kennzahlen beinhaltet. „Das heißt, wenn man das Wort Ziele in den Mund nehmen möchte, (...) dann braucht es sogar auch die Entwicklung eines Zielsystems.“ (Untersuchungsraum G, 08.06.2021) Gleichzeitig gibt man auch zu bedenken, dass eine zu starke Ausrichtung an Statistik in anderen Städten einen Graben zwischen Stadtentwicklung und Stadtplanung aufgeworfen hat.

3.5.3 Finanzierung/ Fördergelder

Seitens zweier Untersuchungsräume (G und B), wurde die Verknüpfung des Stadtentwicklungsmanagements mit Finanz- und Kostenmanagement als zentrales Argument für die Daseinsberechtigung von Programmmanagement, denn die Förderlandschaft sei sehr divers.

Untersuchungsraum B zielt speziell auf die Verknüpfung der Förderlandschaft und die enge Zusammenarbeit mit der Kämmerei ab. Die klare Forderung alles der Städtebauförderung unterzustellen und alle restlichen

Förderoptionen nur dann zu beantragen, wenn diese zeitlich und kapazitiv mit dem Prozess der Städtebauförderung in Einklang gebracht werden können.

Im Kontext der Fördergelder noch strategischer zu denken und quasi ein koordiniertes Fördergeldmanagement zu optimieren könnte ein wesentlicher Mehrwert des Stadtentwicklungsmanagements darstellen. Es ist vielleicht die einzige Möglichkeit, den chronischen Ressourcenmangel in den Stadtplanungsämtern zu entgegnen.

Untersuchungsraum G hingegen setzt darauf, dass ein Stadtentwicklungsmanagement die Einsparpotenziale monetär aufzeigen müsste. Zum einen könnte die Daseinsberechtigung sich darüber bestätigen, dass man alle unnötigen Tätigkeiten entferne (1). Dies bedeutet, der Mehrwert von Stadtentwicklungsmanagement müsste sich abbilden, indem man aufzeigt, welche Tätigkeiten im Alltag der Mitarbeiter im Stadtplanungsamt dadurch effizienter gestaltet werden könnten. Die Prinzipien des Lean Managements könnten hier ihre Anwendung finden. Zum anderen sollte man sich die Einsparungen durch Priorisierung und agiles Umschichten von Haushaltsgeldern herausarbeiten und den Mehrwert und damit die Daseinsberechtigung von Stadtentwicklungsmanagement ersichtlich machen (2).

3.5.4 Begleitforschung

Die in allen Untersuchungsräumen geäußerte Ressourcenknappheit lässt kaum Spielraum, sich mit der eigenen Performance auseinanderzusetzen. Es stehen weder ausreichend finanzielle Mittel noch personelle Kapazitäten zur Verfügung, um analytisch an der eigenen Organisation, an den Strukturen und Prozessen zu arbeiten.

Ein Gedankengang des Forschers ist es, diesem Dilemma durch Einbindung von externen Forschungseinrichtungen entgegenzuwirken. Das Thema Begleitforschung ist jedoch in allen Untersuchungsräumen die große Unbekannte. Die bisherigen Kooperationen mit externen Fachleuten erfolgte in Untersuchungsraum G bei der Erstellung des Stadtentwicklungskonzepts. In den Untersuchungsräumen T und E wurden die Portfolioprozesse durch externe Berater, Moderatoren und Mediatoren unterstützt. In Untersuchungsraum B erfolgt aktuell eine intensive Betreuung im IBA-Prozess. Alle Untersuchungsräume lassen sich also bei Beteiligungsprozessen beraten, entweder durch installierte Stabstellen innerhalb der Verwaltung oder durch externe Konsulenten. Die Begleitung erfolgt mit dem Ziel, Neutralität zu wahren und Vorbehalte gegen die Verwaltung abzubauen. Das Produkt, welches die Beratenden meistens vertraglich schulden, ist die Dokumentation und Kommunikation des Prozesses gegenüber allen Beteiligten. Der Adressat ist dementsprechend die Öffentlichkeit.

Die Einbindung von Hochschulen und Universitäten bezog sich bislang auf a) entwerferische Arbeiten, welche b) durch Studierende erarbeitet wurden und c) sich über eine maximale Laufzeit von einem Semester erstreckten. Der Mehrwert für das Stadtplanungsamt ist dabei sehr überschaubar. Erforderlich jedoch sind

a) analytische Untersuchungen durch b) wissenschaftliche Mitarbeiter über c) einen längeren Untersuchungszeitraum von einem bis zu fünf Jahren. Die Adressierung der Erkenntnisse richtet sich ausschließlich intern an das Stadtplanungsamt. Sollten Erkenntnisse aus mehreren Städten in die Forschung einfließen, könnte anonymisiert gearbeitet werden.

In den Werkstätten wurden die Teilnehmer mit dieser Option konfrontiert und es konnte ein gemeinsames Verständnis dafür entwickelt werden, dass eine langfristige Beobachtung und Betreuung durchaus sinnvoll wäre, um eine Verstetigung in der Stadtentwicklung herbeizuführen.

Die funktionierende Verwaltung könnte durch folgende Ziele der Begleitforschung erreicht werden: Best-Practice und Lessons-Learnt institutionalisieren, am Puls der Zeit sein, Werkzeugkiste ertüchtigen, Kommunikation verbessern, Bandbreite der Kanäle erweitern, Transparenz schaffen, Netzwerk ausbauen und pflegen, Arbeitsatmosphäre verbessern, Effektivität und Effizienz steigern, Sicherheit im eigenen Tun steigern, dabei mehr zu steuern weniger zu planen.

4 FAZIT UND AUSBLICK

Die Daseinsberechtigung von Stadtentwicklungsmanagement wird über die dystopische Inversion verdeutlicht: Was wären die Folgen eines Weiterarbeitens ohne Stadtentwicklungsmanagement?

- Weiter Überlastung

- Weiter Dokumentenschwemme
- Weiter Austragung von Konflikten auf Projektebene
- Weiter den Zukunftsthemen hinterher laufen/ weiter Aktionismus
- Weiter Konsequenzen aus mangelnder Transparenz gegenüber Dritten nachlaufen
- Weiter Frustration durch Haushaltskürzungen
- Weiter Frustration, sich als Einzelkämpfer zu fühlen
- Weiter unkoordiniert Projekt für Projekt bearbeiten ohne Wissensgenerierung
- Weiter Willkür und Zufall ausgeliefert zu sein
- Weiter Partizipation als Feigenblatt/ Alibiveranstaltung

Die Leistung von Programmen ist die Verknüpfung von Portfolio-Ebene und Projekt-Ebene mit der Funktion als Bindeglied zur Überwachung, Steuerung und Evaluierung (Reflektion) zu wirken. Es geht darum Arbeitspakete zu schaffen, die zeitlichen und räumlichen Bezug haben, um Inhalte aus der Portfolio-Ebene in die Projekt-Ebene einzusteuern. Programmmanagement überwacht und evaluiert fortlaufend strukturelle, organisatorische und prozessuale Vorgehensweisen.

Als Grundlage zur Ermittlung der Robustheit des Stadtentwicklungskonzepts und der Managementfähigkeit der Stadtplanungsämter sollte eine Bestandsaufnahme über ein Reifegradmodell entwickelt werden, welches die Prinzipien des Programmmanagements (Wissens- und Leistungsbereiche) zugrunde legt.

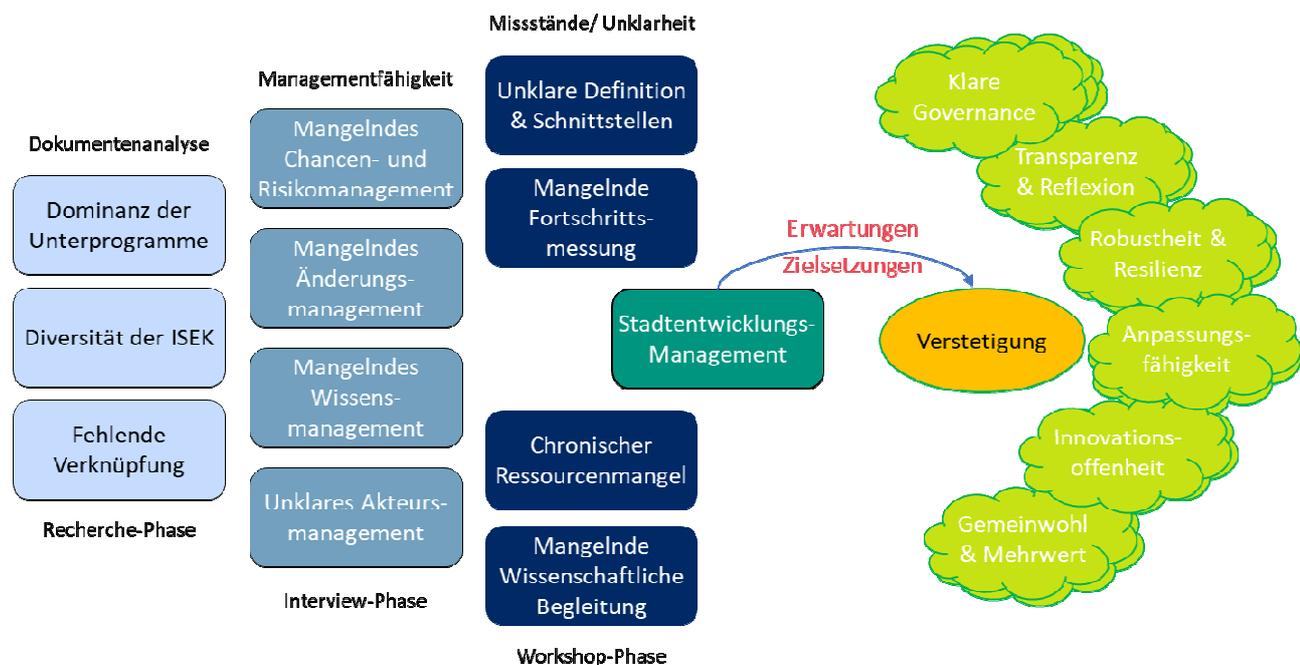


Fig. 5: Erwartungen und Zielsetzungen für die Implementierung von Stadtentwicklungsmanagement, eigene Darstellung.

5 REFERENCES

- Altrock, U., & Bertram, G. (2019). Wer entwickelt die Stadt? Geschichte und Gegenwart lokaler Governance. Akteure - Strategien - Strukturen. Bielefeld: transcript.
- Altrock, U., Huning, S., Kuder, T., & Nuissl, H. (2014). Editorial. In Die Anpassungsfähigkeit von Städten: Zwischen Resilienz, Krisenreaktion und Zukunftsorientierung (S. 7-21). Berlin.
- Andersen, E. (2008). Rethinking Project Management - An Organisational Perspective. Harlow: Pearson Education.
- BBSR. (2000). Stadtentwicklung und Städtebau in Deutschland - Ein Überblick. Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.
- BBSR. (2014). Evaluierung und Selbstevaluierung - Dokumentation des Werkstattgesprächs am 13. Oktober 2014 in Berlin. Berlin: BMUB.
- BBSR. (2016). Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte in der Städtebauförderung. Berlin: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB).
- BBSR. (2017). Aktuelle städtische Herausforderungen. In Zehn Jahre Leipzig Charta - Die Bedeutung integrierter Stadtentwicklung in Europa (S. 13-15). Bonn: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.
- BBSR. (Februar 2018). Stresstest Stadt – wie resilient sind unsere Städte? Unsicherheiten der Stadtentwicklung identifizieren, analysieren und bewerten. Bonn: Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung.

- Becker, J., Hofmann, S., Jurisch, M., Knackstedt, R., Krcmar, H., Räckers, M., . . . Wolf, P. (2012). Prozessorientierte Verwaltung - Status quo und Forschungslücken. Abgerufen am 3.. 1. 2018 von Prozessorientierte Verwaltung - Status quo und Forschungslücken: <https://wi.uni-muenster.de/research/publications/74829>
- BMBF. (2015). Zukunftsstadt - Strategische Forschungs- und Innovationsagenda. Berlin: Bundesministerium für Bildung und Forschung.
- BMI. (2020). Fortschreibung von Integrierten Stadtentwicklungskonzepten (INSEK). Städtebauliche Begleitforschung, Wissenstransfer Städtebauförderung 2019, Dokumentation des Werkstattgesprächs vom 14.11.2019 (S. 16). Berlin: die STEG Stadtentwicklung GmbH.
- BMI. (2021). Stadtentwicklungsbericht der Bundesregierung 2020. Berlin: Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat.
- BSSR. (2017). Smart City Charta - Digitale Transformation in den Kommunen nachhaltig gestalten. Bonn: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.
- DST. (2004). Zukunftssicherung durch integrierte Stadtentwicklungsplanung und kooperatives Stadtentwicklungsmanagement. Positionspapier des Deutschen Städtetages zum II. Nationalen Städtebaukongress. Deutscher Städtetag.
- DST. (2013). Integrierte Stadtentwicklungsplanung und Stadtentwicklungsmanagement – Strategien und Instrumente nachhaltiger Stadtentwicklung. Berlin: Deutscher Städtetag.
- DST. (2015). Integrierte Stadtentwicklungsplanung und Stadtentwicklungsmanagement - Positionspapier des Deutschen Städtetags. Hamburg: Deutscher Städtetag.
- European Union. (2016). Urban Agenda for the EU - Pact of Amsterdam. Amsterdam: European Union.
- Franke, T., & Strauss, W.-C. (4. 2010). Integrierte Stadtentwicklung in deutschen Kommunen - eine Standortbestimmung. Informationen zur Raumentwicklung, S. 253-262.
- Hendricks, B. (November 2014). Vorwort - Forschung und Lehre für die Stadtentwicklung. (N. B. BMUB - Bundesministerium für Umwelt, Hrsg.) *stadt:pilot spezial*.
- Ibert, O. (2004). Zu Arbeitsweise und Reichweite innovationsgenerierender Planungsverfahren. In U. Altröck (Hrsg.), *Planung und Innovation*. Cottbus: BTU.
- Ibert, O. (Mai 2008). Zur Komplementarität der Diskurse um Wandel und Alltag der Planung. *Alltag der Stadtplanung*. Ein Werkstattgespräch über den kommunalen Beitrag zur Entwicklung der Siedlungsflächen, S. 67-71.
- Jessen, J., & Reiß-Schmidt, S. (2020). Stadtentwicklungsplanung zwischen Kontinuität und Innovation. In I. Breckner, A. Göschel, & U. Matthiesen, *Stadtsoziologie und Stadtentwicklung, Handbuch für Wissenschaft und Praxis* (S. 681 - 696). Baden-Baden: Nomos.
- Kurth, D. (2015). Renaissance der Stadtentwicklungsplanung. In D. Kurth, R. Bohne, M. Frinken, & J. Kalepky, *Leitbilder - Beiträge zu Stadtentwicklung und Städtebau* (S. 35-44). Berlin: SRL - Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung e.V.
- Leggewie, C. (2015). Wie tot ist die Charta von Athen? Zur Unöffentlichkeit unserer Städte. *Informationen zur Raumentwicklung* (Heft 4), S. 361-368.
- Leggewie, C., & Nanz, P. (2016). *Die Konsultative - Mehr Demokratie durch Bürgerbeteiligung*. Bonn: Wagenbach Verlag.
- Petrin, J., Köhler, B., Ackermann, C., Da Costa, P., & Sibum, D. (2022). *Die Stadt von Übermorgen - Zukunftsdiskurse und Arbeitsmaterialien*. Bonn: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR).
- PMI. (2019). *Der Standard für Programmmanagement* (Vierte Ausgabe Ausg.). Project Management Institute.
- Rauterberg, H. (2013). *Wir sind die Stadt - Urbanes Leben in der Digitalmoderne*. Suhrkamp.
- Reiß-Schmidt, S., Heinz, W., Kröger, M., Morschheuser, P., Oediger, H.-L., Thielen, H., & Wölpert, R. (2013). *Integrierte Stadtentwicklungsplanung und Stadtentwicklungsmanagement – Strategien und Instrumente nachhaltiger Stadtentwicklung*. Berlin: Deutscher Städtetag.
- Ringler, H. (2015). Stadtentwicklungsplanung: Instrumentarien seit 150 Jahren. Die Sehnsucht nach dem "großen Plan". In D. Kurth, R. Bohne, M. Frinken, & J. Kalepky, *Leitbilder - Beiträge zu Stadtentwicklung und Städtebau* (S. 21-34). Berlin: SRL - Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung e.V.
- Schauber, U. (2003). *Bedeutung informeller Planungsinstrumente und Umsetzungsstrategien für eine zukunftsfähige Stadtentwicklung und Risikovorsorge*. Hannover: Wissenschaftlicher Wettbewerbsbeitrag, Werner-Ernst-Preis 2003.
- Schubert, D. (2015). Stadtplanung – Wandlungen einer Disziplin und zukünftige Herausforderungen. In A. Flade (Hrsg.), *Stadt und Gesellschaft im Fokus aktueller Stadtforschung: Konzepte-Herausforderungen-Perspektiven* (S. 121-175). Springer.
- Selle, K. (2004). Innovationen: Fragezeichen. Klärungsbedarf beider Diskussion um und der Erzeugung von Neuerungen in der Planung. In U. Altröck (Hrsg.), *Planung und Innovation*. Cottbus: BTU .
- Willinger, S. (Heft 2 2014). *Governance des Informellen – Planungstheoretische Überlegungen*. *Informationen zur Raumentwicklung* (IzR), S. 147-156.