

Perspektiven der Stadtplanung beim Aufbau von Verwaltungsnetzwerken

Marco BRUNZEL

(Marco Brunzel, Institut für Stadt- und Regionalplanung, TU Berlin, Sekr. RO 216c, D-13629 Berlin, Rohrdamm 20-22
email: mbrunzel@gp.tu-berlin.de / Home: <http://www.snafu.de/~marco.brunzel>)

1 INTRO / THESEN

Stadtmanagement im Kontext neuer Steuerungsanforderungen

Aufgrund vielfältiger gesellschaftlicher Entwicklungstendenzen hat sich in den letzten Jahren der Druck auf die Reform des öffentlichen Sektors ungeheuer verstärkt. Häufig zitierte Schlagwörter wie Globalisierung, Modularisierung, Nachhaltige Entwicklung oder Individualisierung stehen dabei für komplexe Teilaspekte eines gesellschaftlichen Wandels, der insgesamt ein sehr hohes Maß an Veränderungsdynamik besitzt. Der rasanten Entwicklung und breiten Anwendung moderner Informationstechnik kommt dabei eine besondere Bedeutung zu.

Diese Vorboten einer sich abzeichnenden Informationsgesellschaft (bzw. „Interaktionsgesellschaft“?) treffen in Staat und Verwaltung auf Strukturen und Arbeitsmethoden, die weitgehend in einer langen bürokratischen Tradition stehen und sich oft als praktikable Lösungen der entwickelten Industriegesellschaft herausgebildet haben und kontinuierlich verfeinert wurden. Städte und Gemeinden besitzen durch ihren unmittelbaren Kontakt zu den gesellschaftlichen Akteuren i.d.R. ein feines Gespür für solche Veränderungsprozesse und durch ihren Kostendruck den nötigen Druck sich mit Alternativen zur bestehenden Verwaltungspraxis zu beschäftigen. Auch im Bereich der Verwaltungsmodernisierung bilden sie im Prinzip seit den 70er Jahren die treibende Kraft.

Der Beitrag beschäftigt sich mit diesem Prozeß aus der Sicht der Stadtplanung. Vertieft werden dabei im wesentlichen die Schnittstellen zwischen Stadtplanung und Fragen der Verwaltungsmodernisierung, dem Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien (IuK) und dem gesellschaftlichen Wandel. Dabei soll untersucht werden, welche (veränderten) inhaltlichen Ziele und Erwartungen heute mit den Begriffen Stadtplanung, Stadtentwicklung oder Stadtmanagement verbunden werden bzw. wie und von wem diese zu erfüllen sind. Die Frage lautet: Was bedeutet Stadtmanagement im Kontext neuer Steuerungsanforderungen?

These 1 Die vielfältigen und komplexen Transformationsprozesse unserer Zeit sollten gerade von uns interdisziplinär ausgebildeten Planerinnen und Planern als eine enorme gesellschaftliche Herausforderung für unser Wissen, für unsere Fähigkeiten und unsere Kreativität bei der Gestaltung unserer Umwelt begriffen werden ("Krise als Chance").

These 2 Vor dem Hintergrund immer komplexer werdender ökonomischer, ökologischer und sozialer Anforderungen sowie deren Interdependenzen und Zielwiderprüchlichkeiten bildet derzeit der Aufbau integrierter Stadtmanagementsysteme eine Kernaufgabe der Verwaltungsmodernisierung ("Prinzip Nachhaltigkeit").

These 3 Die inhaltliche Mitwirkung von Planern beim Aufbau von Verwaltungsnetzwerken ist dabei fachlich sowie strategisch unverzichtbar. Um das im folgenden skizzierte Aufgabengebiet des zukünftigen Stadtmanagements fachlich besetzen zu können, bedarf es einer Revision des Berufsbildes sowie der Ausbildung in den Bereichen Ökonomie, Verwaltungs-wissenschaften und Informatik.

2 AKTUELLE HERAUSFORDERUNGEN FÜR DEN ÖFFENTLICHEN SEKTOR

2.1 Wirtschaftlicher Wandel

Globalisierung der Märkte

Unter dem Schlagwort "Globalisierung" werden im alltäglichen Sprachgebrauch zahlreiche verschiedene Entwicklungen subsumiert, die größtenteils Aspekte der volkswirtschaftlichen Veränderung betreffen. Die Entwicklung der Informations- und Logistiktechnologien beförderte eine bisher ungeahnte Flexibilität und

Globalität der Wirtschaftsprozesse, die sich in einem zunehmenden globalen Standortwettbewerb um Produktionskosten und Absatzmärkte niederschlagen¹.

Diversifizierung und Modularisierung der Wirtschaft

Die zunehmende (globale) Konkurrenz bzw. die steigenden Renditeanforderungen der privaten Kapitalmärkte bewirkten die schnelle Verbreitung zahlreicher betriebswirtschaftlicher Optimierungsstrategien. Begriffe wie Business Process Reengineering (BPR), Outsourcing oder Contracting stehen dabei synonym für Verfahren, die häufig auf eine Abnahme der Fertigungstiefe bei steigender Produktivität hinauslaufen (Lean Production). Tendenziell ergibt sich daraus eine starke Diversifizierung und Modularisierung der Wirtschaftsprozesse, deren komplexes Zusammenspiel ohne die Möglichkeiten der modernen Informationstechniken kaum denkbar wäre. Ob bei Aspekten der Kundenorientierung (-bindung), der Einführung neuer Arbeitsformen und Managementmethoden oder dem Design von Contracting-Modellen, kommt der wirtschaftswissenschaftliche Background oft von der Neuen Institutionenökonomik (NIÖ). Die Senkung von Transaktionskosten, Image und Kundenbindung, sowie die Beschleunigung von (neuen) Produktzyklen (Time to market) sind zu Schlüsselgrößen für den Unternehmenserfolg geworden.

Ende der klassischen Arbeitsgesellschaft

In vielen Branchen hat sich durch den enormen wissenschaftlich-technischen Fortschritt, bei abnehmender Fertigungstiefe und zunehmender Miniaturisierung bzw. Entmaterialisierung der Güter (Telefon, Telematik), die Substitution von menschlicher Arbeit durch Kapital (Technik) weiter beschleunigt. Unter Bezeichnungen wie "Jobless growth" oder "Ende der Arbeitsgesellschaft" deutet sich eine Entwicklung an, die die (Lohn-)Arbeitsstrukturen am Ende der Industriegesellschaft nachhaltig verändern wird. Wenngleich die Prozesse von wirtschaftlicher Globalisierung und Substitution der industriellen Erwerbsarbeit durch Technik eine starke Belastung für unsere Volkswirtschaft darstellen, sind sie nicht nur negativ zu beurteilen. Folgt man dem Marktmechanismus, bewirkt zunehmende Globalität tendenziell eine weltweite Angleichung der Lebensverhältnisse, Substitutionsprozesse sind oft mit Effizienzsteigerungen verbunden und selbst die Drosselung der Industrieproduktion (-arbeit) ist aus Ressourcengründen eigentlich mehr als geboten. Welche Auswirkungen solche Entwicklungen indes für das Leben in unseren Städten und Gemeinden haben werden, soll hier nicht weiter überlegt werden. Sicher ist, daß hier auf die Stadt(entwicklungs)planung wohl einiges zukommen wird.

Informationsgesellschaft

Viele Anzeichen sprechen dafür, daß wir uns am Ende des Jahrhunderts vor einer wirklich epochalen Zeitwende befinden. Zahlreiche Soziologen, Ökonomen und Politologen sind sich darin einig, daß nicht die "Dienstleistungsgesellschaft" sondern die "Informationsgesellschaft" extrem weitreichende gesellschaftliche Veränderungen bewirken wird. Und selbst viele der derzeit häufig diskutierten Trends und Themenfelder verdanken ihre Wahrnehmung und Aktualität sowie die ihnen gewidmeten (knappen) „Aufmerksamkeit“ (FRANCK) letztlich der "Informationsrevolution".

2.2 Gesellschaftlicher Wandel

Für Städte und Gemeinden stellen sich viele Teilprozesse und Themenfelder des gesellschaftlichen Wandels - unabhängig ihrer philosophischen Metaebene - als unmittelbare Herausforderungen dar. Aufgefordert und motiviert, die örtliche Entwicklung in „eigener Regie“ (Art. 28 GG) zu gestalten, erforderte in der Vergangenheit auf der (kommunalen) Handlungsebene bereits oft neue Strategien und Instrumente zur Bewältigung komplexer gesellschaftlicher Entwicklungen, während auf der höheren Ebene der Gebietskörperschaften die Diskussion noch nicht einmal ernsthaft begonnen hatte. (Öffentliche Haushalte, Bevölkerungsentwicklung, Sozialhilfe, Arbeitslosigkeit).

Exemplarisch für die verschiedenen Teilbereiche des gesellschaftlichen Wandels möchte ich an dieser Stelle kurz auf die Entwicklung, die mit dem Begriff Nachhaltige Entwicklung verbunden ist sowie auf einige

¹ Hinweis: Aus Platzgründen wurde in dieser Textversion auf alle Fußnoten (Quellen, Anmerkungen, etc.) verzichtet. Diese finden sich ebenso wie zahlreiche weiterführende Links auf der meiner Homepage unter <http://www.snafu.de/~marco.brunzel/>

Aspekte von Individualisierung und neuen (sozialen) Bindungen verweisen, da diese sehr eng mit unserer Arbeit als Planerinnen und Planern in Beziehung stehen.

Komplexität - Nachhaltigkeit als neues Paradigma

Neben der zunehmenden Erkenntnis von Globalität und den damit verbundenen Tendenzen der „Transnationalität“ (BECK) kennzeichnet für mich die Debatte um Nachhaltigkeit oder Zukunftsfähigkeit eine neue und ganz wesentliche Etappe der gesellschaftlichen Entwicklung. Denn hinter den Diskussionen um dieses Thema steht (bei aller verständlichen Begriffsmüdigkeit) mehr als nur die Neuauflage der „ökologischen Perspektive“ der 80er Jahre. Neu daran ist m.E. vor allem die Dimension der Wahrnehmung - von Komplexität, Endlichkeit der Ressourcen und verschiedenster funktionaler Interdependenzen. Alle Argumente möglicher Entwicklungen „gegeneinander und untereinander abzuwägen“ erscheint als die zeitgemäße Forderung nach ganzheitlichen Problemlösungen, die in erster Linie als eine Kampfansage gegen „Eindimensionalität“ und an Fundamentalisten jeglicher Couleur zu verstehen ist. Für uns Planer ist ein solches „Abwägungsgebot“ indes freilich nicht neu, sondern seit jeher im Baugesetzbuch verankerte Handlungsmaxime (§5 BauGB).

Prinzip Oikos - Denken in Ressourcen

Der vielleicht wichtigste Effekt des Nachhaltigkeits-Paradigmas ist, neben der Erkenntnis und Akzeptanz von Komplexität und Ganzheitlichkeit, das Denken in (meist begrenzten) Ressourcen. Dazu zählen aus Sicht der Stadt heute eben nicht mehr nur die klassischen Umweltgüter wie Luft, Wasser und Boden, sondern auch Infrastrukturbestand, Vermögen und Beteiligungen, Finanzmittel oder Personal. Ein sehr schönes Beispiel für begriffliche Integration von „Finanzmitteln“ in den allgemeineren Begriff der Ressourcen ist der programmatische Titel einer Broschüre der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGST) „Vom Geldverbrauchs- zum Ressourcenverbrauchskonzept ...“ (Köln, 1995). Die effizientere Nutzung von Ressourcen ist das Ziel nahezu aller Aspekte von Modernisierungsbestrebungen und Technikeinsatz in den öffentlichen Verwaltungen. Vor allem durch die Dezentralisierung der „Ressourcenverantwortung“ wird diesem Prozeß zusätzliche Schubkraft vermittelt. Dem Begriff des Haushalten (griech. oikos), in dem Ökonomie und Ökologie ihre gemeinsame etymologische Basis haben, kommt bei der Integration beider Disziplinen zugunsten einer zukunftsfähigen Entwicklung neue Bedeutung zu.

Policy Networks - Individualisierung und neue Bindungen

Fast ebenso wie die gesamte Organisation des öffentlichen Sektors stellt der gesellschaftliche Wandel auch das politische System vor neue Anforderungen. Die mit dem Ende der Industriegesellschaft verbundene Auflösung fester Klassen- und Bindungsstrukturen (Gewerkschaften, Parteien), entzieht unserer Parteiendemokratie zunehmend die (personellen) Grundlagen. Soziologen und Politologen sprechen von der „Pluralisierung der Lebensstile“ (BECK), in deren Wertesystemen sich vor allem Selbstverwirklichungsideale finden. Schon einkommensbedingt entstehen „Patchwork-Lebensläufe“ und „Bastelbiografien“, deren politische Intentionen zumeist „Jenseits von Links und Rechts“ einzuordnen sind und deren soziale Beziehungen am ehesten als „Wahlverwandschaften“ (GOEHTE, BECK-GERNSHEIM) bezeichnet werden können.

Zu den „funktionalen“ Wahlverwandschaften gehören Policy Networks. Darunter sind freiwillige Zusammenschlüsse und Kooperationen zu zählen, deren gemeinsames Handeln und Interagieren zumeist zielgerichtet ist und damit auf eine Veränderung der Gegenwart hinwirkt (Bürgerinitiativen, Kampagnen, FoodCoops). Diese konkurrierenden „Initiativen“ sind durchaus als Ansätze moderner projektorientierter Politikstile zu verstehen, deren Entstehung und Arbeitsweisen ebenfalls in enger Wechselwirkung mit Informations- und Kommunikationstechnologien stehen (Shell-Boykott, Protestfaxe, FoodCoops).

2.3 Neue Interaktionserfordernisse

Mit zunehmender wirtschaftlicher Dynamisierung und individueller Pluralisierung wachsen in allen gesellschaftlichen Teilbereichen (Ökonomie, Politik, Verwaltung) die Anforderungen an deren Anpassungsfähigkeit. Mit dem schwindenden Einfluß starrer Systeme und dem Bedeutungszuwachs von eher flexiblen Strukturen und Methoden steigt die Bedeutung der Kommunikation.

Im Gegensatz zur Dominanz der früheren sektoralen Facharbeit, in der sich die Kombination des Fachwissens weitgehend aus der Organisationsstruktur eines Unternehmens bzw. einer Verwaltung ergab, bedarf es entwickelter kommunikativer Fähigkeiten, um den zunehmend kunden- oder projektorientierten Aufgabenstellungen gerecht zu werden. Dazu gehört nicht nur das Argumentieren und Visualisieren, um mit Fakten und Wissen zu überzeugen, sondern auch die Fähigkeit zu verhandeln und abzuwägen (Zielhierarchie, Ressourcen) sowie die Beherrschung von Techniken der Moderation und Mediation. Denkt man an das konfliktrträgliche Aufgabenfeld einer Stadtverwaltung, das sich in der Außenwirkung zunehmend als Akzeptanzmanagement von Nutzungsregelungen und Verteilungsentscheidungen darstellt, kann man diese Fähigkeiten nicht hoch genug einschätzen.

2.4 Bedeutung der Städte

So abstrakt und wissenschaftlich sich die skizzierten gesellschaftlichen Entwicklungen auch anhören mögen, sie spielen sich letztlich alle in unseren Städten und Gemeinden ab. Und das sogar ziemlich konkret. Der deutsche Städtetag weist von Jahr zu Jahr dringlicher daraufhin, daß Städte und Gemeinden in vieler Hinsicht die größte Last gesellschaftlicher (oder auch gesetzlicher) Veränderungen zu tragen haben (Beispiel: Sozialhilfe). Der Ausweitung der Aufgaben und Anforderungen stehen auf der kommunalen Ebene immer enger werdenden finanzielle Spielräume gegenüber, die kaum noch eigene Handlungs-, geschweige denn Gestaltungsspielräume ermöglichen. Andererseits werden die kommunalen Gebietskörperschaften durch den unmittelbaren Kontakt zum (Steuer-) Bürger, immer öfter an ihren grundgesetzlich verankerten Gestaltungsauftrag erinnert („Value for money“).

2.5 Rolle der Stadtplanung

Durch die enge Verzahnung der Stadtplanung mit der sozioökonomischen Entwicklung im allgemeinen und den Finanzspielräumen der öffentlichen Haushalte im Besonderen, ist es für Stadtplanerinnen und Stadtplaner unverzichtbar, sich intensiv mit den gesellschaftlichen Transformationsprozessen zu beschäftigen. Im Prinzip besteht für die Stadtplanung nach §5 BauGB sogar eine „gesetzliche Zukunftspflicht“, wenn es gilt, im Flächennutzungsplan „die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen darzustellen“.

Dazu bedarf es der kontinuierlichen Analyse von Daten verschiedenster Herkunft. Der Sinn dieser Projektionsfunktion ist wiederum der in §1 BauGB formulierte Auftrag, kontinuierlich mit geeigneten Instrumenten der Wohlfahrt der Bürger im Sinne einer „nachhaltigen Entwicklung“ zu dienen. Wenn dabei in Zukunft dem „Ressourcen- bzw. Akzeptanzmanagement“ eine vordringliche Bedeutung zukommt, sind Stadtplanerinnen und Stadtplaner wohl quasi dazu verpflichtet, sich als „Stadt-manager“ auch den damit verbundenen komplexen Steuerungsanforderungen anzunehmen. Die Verwaltungsmodernisierung gerät damit ins Blickfeld der Planer.

3 VERFAHREN UND INSTRUMENTE DER VERWALTUNGSMODERNISIERUNG

3.1 Verwaltungswissenschaft als Reformwissenschaft

Um sich als Planer im Theoriegebäude der Verwaltungsmodernisierung zurechtzufinden, ist m.E. ein kurzer Blick auf die verschiedenen fachlichen Bausteine, deren historische Quellen und das Zusammenspiel der einzelnen Disziplinen sehr hilfreich. Bei näherer Betrachtung zeigt sich, daß sich die Verwaltungswissenschaft in den letzten 30 Jahren zu einem „interdisziplinären Arbeitsgebiet“ (JANN) entwickelt hat, das gesellschaftsbedingt mit einem kontinuierlichen Wandel der Forschungsschwerpunkte, Methoden und Werkzeuge verbunden ist.

Die Verwaltungswissenschaft, die ihre Wurzeln um 1880 in Amerika hat, galt als progressive Reformwissenschaft bis zum 2. Weltkrieg und als „Königin der Politikwissenschaft“ (JANN).

Beziehung zu den Wirtschaftswissenschaften

Die moderne Verwaltungswissenschaft erhielt vor allem in jüngerer Zeit zahlreiche Impulse aus Disziplinen der neueren Wirtschaftswissenschaften. Dazu zählen vor allem die Forschungsergebnisse im Bereich

„scientific management“ zur Effizienz von Arbeitsabläufen, die zunächst als Grundlage für die effiziente Arbeitsteilung nach den Modellen von Charles Taylor und Henry Ford galten. Seit jeher war die Entwicklung der Verwaltungswissenschaft eng verbunden mit der modernen Managementlehre, deren Ergebnisse sich heute weitgehend in den vorherrschenden Prinzipien und Techniken des Controlling wiederfinden.

Dabei galt die bereits oben angesprochene zunehmende Aktualität der Neuen Institutionenökonomik für die Betriebswirtschaft ebenso (vielleicht sogar in stärkerem Maße) für die modernen Verwaltungswissenschaften. Das Theoriegebäude der NIÖ hat mit seinen dezidierten Aussagen über die Bedeutung von Transaktionskosten und Verhandlungslösungen (Principal-Agent-Theorie) gerade für Verwaltung- und Managementprozesse eine hohe Relevanz. („Vom Verwaltungs zum Verhandlungsstaat“ (HEINELT), siehe Abschnitt 3.2) Im Bereich der Organisationsentwicklung (Change Management) schlugen sich, vor allem in Bezug auf die politischen Schnittstellen, auch verschiedene Einflüsse der Neuen Politischen Ökonomie (Public Choice) nieder.

Aktualität des New Public Management

Unter dem auch in der deutschen Literatur sehr populären des New Public Management (NPM) versteht man nach WOLLMANN „ein Bündel verwaltungsspezifischer Reformstrategien, die überwiegend von einer betriebswirtschaftlichen Interpretation des Verwaltungshandelns geleitet werden.“ Entsprechend der Auslegung des Effizienzbegriffs (kosten- oder leistungsorientiert) zeigen sich in der Zielstellung jedoch zwei verschiedene Strategien des NPM. In der von Konservativen dominierten Zeit (Reagan/Thatcher) galt grob vereinfacht der Slogan "Roll back the government“: Privatisierung, Leistungskürzungen und Einnahmensteigerungen standen dabei im Vordergrund der Reformbestrebungen.

Demgegenüber orientierte sich die deutsche Version des NPM eher an einer (kontinuierlichen) Verbesserung der Effizienz des Verwaltungshandels. Inzwischen hat dieses Leitbild („Reinventing Government“, OSBORNE und GAEBLER, 1992) auch in den USA stark an Bedeutung gewonnen. Mit dem Bericht des US-Vizepräsidenten AL GORE als Abschlußbericht („National Performance Review“) einer mit äußerst qualifizierten Experten besetzten Regierungskommission, wurde das Thema Verwaltungsreform in den USA weit oben auf die politische Agenda gesetzt.

Grundlagen des Neuen Steuerungsmodells

Fast synonym entspricht in Deutschland das Konzept des New Public Management in neuerer Zeit dem Begriff des Neuen Steuerungsmodells (NSM). Die inhaltliche Intention dieses Begriffs wurde seit 1993 weitgehend von der KGST geprägt. Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Fragen der Verwaltungsreform hat auch in der Bundesrepublik eine lange Tradition. Bis in die 80er Jahre waren die Ergebnisse jedoch stark sektoral, es gab kaum "integrative Ansätze" (JANN).

Als wichtigste Grundlage der Entwicklung des NSM gilt die Institutionalisierung der Praxiserfahrungen innerhalb der kommunalen Spitzenverbände (KGST, DIFU, Deutscher Städtetag, etc), und deren Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit (BANNER). Das so erarbeitete und kontinuierlich weiterentwickelte Handlungskonzept für die umfassende Modernisierung der öffentlichen Verwaltungen gilt als Antwort auf die organisierte Binnenkritik und wurde deshalb mitunter auch als „Revolution der Chefs“ bezeichnet (JANN).

Vordergründiges Ziel des NSM war und ist (im Gegensatz zur lediglich finanziellen Effizienz, oder gar dem „Rückzug des Staates“) mit den verfügbaren Ressourcen, eine höhere Effektivität auf der Leistungsseite (Outputsteuerung) zu erreichen. Dazu wurden vor allem „Steuerungslücken“ ausgemacht, die es durch neue Strukturen (Dezentrale Führung), Methoden (Kundenorientierung, Wettbewerb) und Werkzeuge (KLR, Controlling) zu schließen gilt.

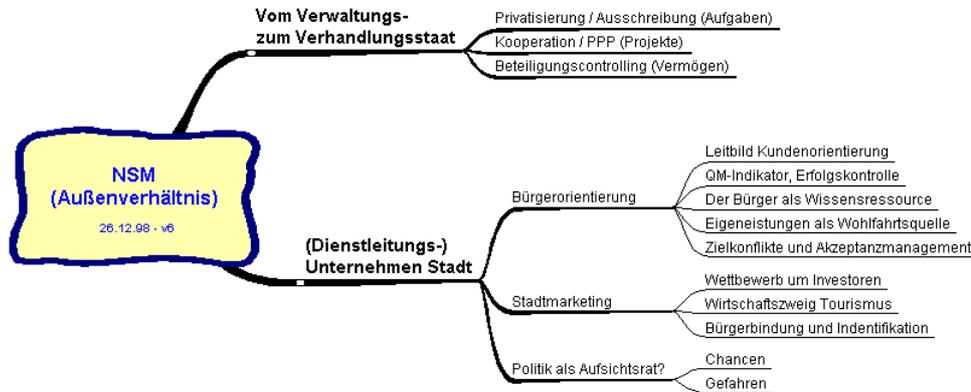
3.2 Strategieebene: Leitbild Neues Steuerungsmodell

Außenverhältnis

Wesentliches Element des NSM ist die Überwindung der Binnenperspektive der öffentlichen Verwaltung. Dabei geht es darum, schrittweise die vorherrschende vorgangsorientierte und bürokratische

Betrachtungsweise zugunsten einer kunden- bzw. projektorientierten abgelösen. Abgesehen von der damit beabsichtigten Modernisierung und Flexibilisierung des Verwaltungshandels lassen sich vielfältige Ressourcen nur durch bessere Kommunikation und Kooperation erschließen. So sind fast alle Reformaspekte der Verwaltungsmodernisierung in irgendeiner Form eng an die Veränderung der grundlegenden Leitbilder und Strategien der Verwaltung gekoppelt.

Die Außenwirkungen des NSM lassen sich in zwei wesentliche Hauptbereiche unterscheiden.



Vom Verwaltungs- zum Verhandlungsstaat

Der Stärkung kooperativer und kommunikativer Elemente des Verwaltungshandels steht in engem Zusammenhang mit den oben skizzierten Tendenzen des gesellschaftlichen Wandels. Besonders vor dem Hintergrund veränderter wirtschaftlicher Rahmenbedingungen (Standortwettbewerb, Krise der öffentlichen Haushalte) gilt, es neue Handlungsmöglichkeiten zu finden.

Dazu zählen vor allem Formen der Privatisierung und Ausschreibung, neue Instrumente, projektorientierte Zusammenarbeit sowie ein professionelles Vermögens- und Beteiligungscontrolling (Make it or buy it). Die uns bekannten „neuen städtebaulichen Instrumente“ (Städtebaulicher Vertrag, PPP, Entwicklungsmaßnahme) sind konkrete Formen dieser Reformbestrebungen, die bei der Entwicklung „kooperativer Rechtsformen“ (an der „Grenze zwischen Kooperation und Korruption“) (HEINELT, SPANNOWSKY) eine juristische Vorreiterfunktion hatten. Praktisch hängt der Erfolg kooperativer Formen jedoch nicht nur von der juristischen Lösbarkeit ab, sondern in starkem Maße auch von Fähigkeiten des Argumentierens und Verhandeln. An dieser Stelle wird noch einmal deutlich, welchen Bedeutungszuwachs - neben den steigenden fachlichen Anforderungen - die „kommunikative Kompetenz“ für die öffentliche Verwaltung hat.

(Dienstleistungs-) Unternehmen Stadt

Konsequente Bürgerorientierung ist nicht nur ein wichtiges Ziel der Verwaltungsmodernisierung, sondern gleichzeitig auch eines ihrer tragenden Instrumente. Eng damit verbunden ist die neue leistungsorientierte Betrachtungsweise (Outputsteuerung). Der Bürger ist dabei Ansatzpunkt der Aufgabenkritik und Erfolgsindikator zugleich. Durch die Konzentration von Serviceleistungen (Bürgerbüros) und Formen des aktiven Beschwerdemanagements (Funktion eines kostenlosen Unternehmensberaters) können Interessenlage und Kundenzufriedenheit vielfach besser evaluiert werden. Ein offensives Stadtmarketing dient nicht nur dem Wettbewerb um Investoren und Touristen, sondern fördert ebenfalls die Identifikation und Motivation der Bürger mit bzw. für ihre Stadt. Nicht zuletzt verbindet ein intaktes Gemeinwesen zugleich zahlreiche soziale und wirtschaftliche Vorteile (Ehrenamt, freie Träger, lokale Ökonomie).

Wenn der Bürger bei komplexen Verwaltungsprozessen derzeit noch weitgehend die ämterübergreifende Koordinationsfunktion selbst übernimmt und sich mit wechselnden Zuständigkeiten, Ansprechpartnern, Telefonnummern etc. herumschlagen muß, könnte er in Zukunft vielleicht alle Verwaltungsaktivitäten via Bürgerbüro, Call-Center oder Internet stets mit seinem persönlichen Sachbearbeiter in der Verwaltung klären.

Die mit der veränderten Außenwirkung des NSM verbundene stärkere Bedeutung und Ausdifferenzierung von Verhandlungs- und Kooperationsformen (Kontrakte), verändert nicht nur die Beziehung zu Bürgern und wirtschaftlichen Akteuren, sondern stellt auch das Zusammenspiel zwischen Verwaltung und Politik vor neue Herausforderungen. Das Bild der Verwaltung als Dialog- und Verhandlungspartner und effizienter „Leistungsmanager“ (nicht unbedingt mehr Erbringer) erfordert größere Handlungsspielräume. Den

politischen Einfluß (von Parlamenten) auf das „Was?“ und nicht auf das „Wie?“ zu fokussieren, ist dabei bisher noch vielfach umstritten (soziale Effekte, Rückholrechte).

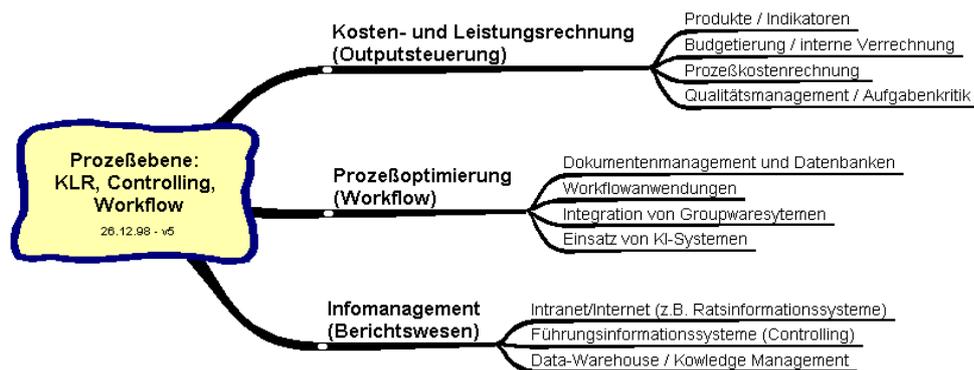
Binnenverhältnis

Um die Zielstellungen der Verwaltungsmodernisierung zu erreichen, ist auf der strategischen Ebene auch das Binnenverhältnis grundlegend zu reformieren. Kernelemente des NSM sind dabei die Dezentrale Ressourcenverantwortung und das Management über Ziele (Kontrakte). Beide Elemente des NSM sind eng mit dem Aufbau neuer Arbeitsstrukturen sowie dem Einsatz neuer Methoden und Werkzeuge verbunden, wobei die modernen Informations- und Kommunikations-techniken vor allem auf der Prozeßebene eine besondere Rolle spielen. Aus der konsequenten Umsetzung der Prinzipien dezentraler Führung und Organisation ergibt sich tendenziell eine Konzernstruktur der Verwaltung ("Unternehmen Stadt"). Zur Organisation der weiter notwendigen Gesamtsteuerung (Gefahr der Fragmentierung) bedarf es entwickelter Steuerungs- und Kontrollinstrumente (Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling, Berichtswesen).

Das Management über Ziele setzt die Abstimmung von Teilzielen voraus (Zielpyramide, Abwägung!) und stellt hohe Anforderungen an Führungspersönlichkeiten und Mitarbeiter.

3.3 Prozeßebene: Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling, Workflow

Der Erfolg des NSM hängt im wesentlichen von der Umsetzung von Reformen auf der Prozeßebene ab. Hier liegen im allgemeinen die größten Effizienzpotentiale. Da viele Teilprojekte der Verwaltungsmodernisierung eng miteinander verzahnt sind, erfordert die Umsetzung meist ein gut vorbereitetes abgestimmtes Vorgehen.



Kosten- und Leistungsrechnung (Outputsteuerung)

Die dezentrale Ressourcenverantwortung sowie die beabsichtigte Outputsteuerung (Management über Ziele) setzen eine umfangreiche Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) voraus. Zentrales Element sind dabei „Produkte“ – im wesentlichen als meßbare Ergebnisse eines Verwaltungsprozesses - denen sukzessive alle Kosten/Ressourcenverbräuche zugeordnet werden. Mit Kosten verbundene Produkte sind vielfältig quantifizierter (Menge, Qualität, Zielgruppe) und fördern Elemente der Innovation (Kostensenkung) und des Wettbewerbes (interkommunaler Vergleich), die wiederum wichtige Inputs für den Reformprozess (Aufgabenkritik, TQM) darstellen.

Wichtigster Zweck der Einführung der KLR sind neben der Ergänzung der Kameralistik um die Leistungsseite, die Möglichkeiten der Budgetierung und internen Verrechnung. Nachdem die KLR die Beziehung zwischen Kosten (Aufwand) und Leistungen (Erträgen) deutlich gemacht hat, zielt die Integration betriebswirtschaftlicher Instrumentarien in der Verwaltung tendenziell auf die Verbesserung der Haushaltseffizienz auf Basis einer umfangreichen Prozeßkostenrechnung.

Handlungsschwerpunkte der Prozeßoptimierung sind derzeit vor allem:

- ?? Dokumentenmanagement (DMS) und Datenbanken
- ?? Workflowanwendungen (Automatisierung starrer formaler Abläufe, Massenverfahren)
- ?? Integration von Groupwaresystemen (Unterstützung projektorientierter Zusammenarbeit)
- ?? Einsatz von (geographischen) Informationssystemen (GIS/KIS, Intranet/Internet)

?? Einsatz von KI-Systemen (Berechnungsmodelle, intelligente Agenten, etc.)

Veränderungen im Bereich der Prozeßoptimierung sind vielfach mit neuen Arbeitsformen und Technikeinsatz verbunden und stellen daher hohe Anforderungen an die Integration. Dabei lassen sich im wesentlichen zwei Strategien ausmachen. Eine möglichst behutsame kontinuierliche Verbesserung der Prozesse durch die Mitarbeit aller Beteiligten (Kaizen, Qualitätszirkel) oder eine kompromißlose schnelle Umsetzung neuer Methoden und Arbeitsabläufe (BPR).

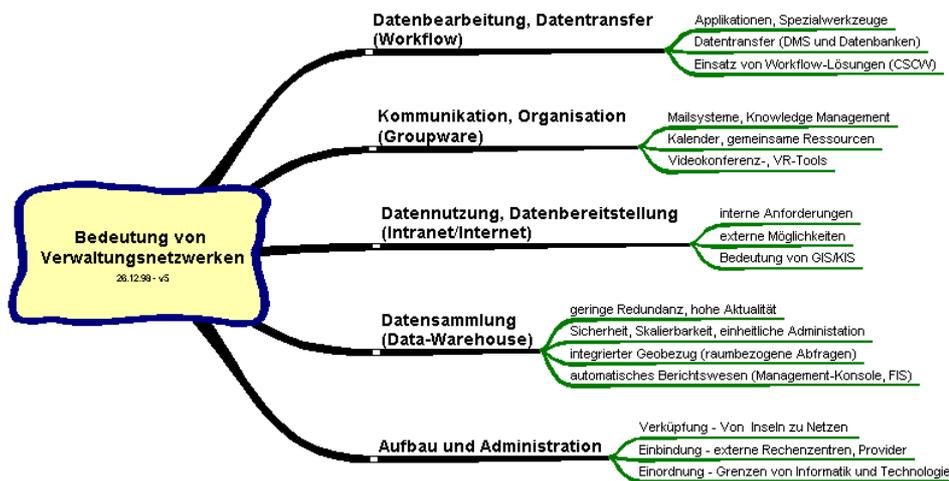
Infomanagement (Berichtswesen)

Als Planerinnen und Planer wissen wir ziemlich gut, daß Planung und Steuerung vor allem mit Informationsmanagement zu tun hat. (z.B. FNP-Prozeß). Nicht von ungefähr wird auch in der betriebswirtschaftlichen Literatur Planung und Controlling häufig synonym verwendet (z.B. HORVATH). Ob zur konkreten Entscheidungsvorbereitung oder zur kontinuierlichen Beobachtung/Steuerung von Prozessen, stets bedarf es aussagekräftiger (aggregierter) Daten, deren institutionalisierte Form i. A. mit dem Begriff Berichtswesen bezeichnet wird. Konkret kann dies weitgehend automatisiert realisiert werden (Monitoring). Für die (möglichst intuitive) Visualisierung von komplexen Daten wird dabei in Zukunft vor allem den Geographischen Informationssystemen, eine wachsende Bedeutung zugemessen (Raumbezug von Daten).

Durch ein entwickeltes Berichtswesen soll nach den Zielen des NSM eine möglichst hohe Transparenz der Verwaltung erreicht werden. Diese soll sowohl als Grundlage für Qualitätssicherung und Wettbewerb dienen, als auch das Verwaltungshandeln im Sinne einer zu sichernden Rechtsstaatlichkeit nachvollziehbar machen.

3.4 Technikenebene: Bedeutung von Verwaltungsnetzwerken

Die technischen Vorteile von Verwaltungsnetzwerken (Intranets) darf ich wohl weitgehend als bekannt voraussetzen. Gerade Planer, die mit den technologischen Möglichkeiten von GIS/KIS-Systemen vertraut sind, kennen die Vorteile, Daten netzbasiert zu transportieren, zu nutzen, zu bearbeiten und zu speichern. Ich möchte an dieser Stelle etwas näher auf die Veränderungen im Arbeitsablauf und in der Arbeitsorganisation beim Einsatz von Netztechnologien eingehen und vor allem die Frage klären, welche Rolle Stadtplanerinnen und Stadtplaner beim Aufbau der Verwaltungsnetze spielen könnten und sollten.



Im Bereich **Datenbearbeitung/Datentransfer** kommt es darauf an, die Vorteile der Netze für die bereits erwähnte Optimierung der (Verwaltungs-) Prozesse einzusetzen. Für starre massenhafte Verfahren können dabei auch weitgehende automatisierte Workflowmanagementsysteme entwickelt und eingesetzt werden. Für die Mehrzahl der Prozesse gilt es jedoch erst einmal, den Datentransfer zwischen den einzelnen Arbeitsplätzen (i.d.R. ausgestattet mit Office-Produkten und Fachanwendungen) ohne Systembruch zu gestalten sowie Datenverlusten vorzubeugen. Dazu sind Dokumente und Daten digital zu erfassen und möglichst in einer zentralen Datenbank zu speichern (Dokumentenmanagementsysteme).

In Anbetracht der steigenden Anforderungen an Flexibilität und Interoperabilität, dürfte auch in der Verwaltung die Bedeutung von hoch entwickelten **Groupware-Systemen** stark zunehmen. Denkt man z.B.

an projektorientierte Aufgabenstellungen wie komplexe Trägerbeteiligungen oder Entwicklungsmaßnahmen wird deutlich, daß hier reine Mailsysteme oder starre Workflowlösungen kaum praktikabel erscheinen.

Neben der prozessualen Nutzung eines Verwaltungsnetzwerkes, bietet ein solches Intranet vielfältige Arten der temporären **Datennutzung**. Die einfache und problemlose Nutzung von Datenbeständen bildet einen wesentlichen Ansatzpunkt für die nötige Akzeptanz und Motivation beim Aufbau von Verwaltungsnetzwerken. Eine bedeutsame Rolle spielt dabei die Tatsache, daß so gut wie alle Mitarbeiter einer Verwaltung innerhalb ihres Arbeitsprozesses i. d. R. mehr fremde Daten nutzen, als sie selbst anderen bereitstellen. Das gilt auch und sogar in zunehmenden Maße für Daten aus dem Internet (Vereine, Metawissen, usw.). Im Gegenzug ermöglichen Webserver mit einem aktuellen Informationsangebot eine hohe Transparenz, die Verminderung von Routineauskünften (Arbeitsstände) und ggf. sogar die Einbindung des Bürgers in die Prozeßkette (Formulare, Digitale Unterschrift). In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, daß die elektronische Post (Email) durch ihre Pufferwirkung zahlreiche Vorteile gegenüber der Adhoc-Kommunikation mit dem Bürger hat.

Es spricht vieles dafür, die Datenhaltung zentral zu organisieren (**Data-Warehouse**). Das kann durchaus bedeuten, die Daten (schon aus Sicherheitsgründen) dezentral zu verteilen. Alle für die Verwaltungsprozesse wichtigen Daten können so gemeinsam administriert (Rechte, Sicherheit) und prinzipiell von jedem Arbeitsplatz (incl. Telearbeitsplätze) datenbankgestützt, textbasiert oder geographisch (Ortsbezug der Sachdaten) editiert werden. Der Sinn eines Data-Warehouses liegt in der geringeren Redundanz (weniger Versionskonflikte) und einer hohen Aktualität (Replikationsmechanismen) bei meist geringeren IT-Gesamtkosten (TCO). Darüber hinaus können aus zentralen Datenbeständen relativ einfach und automatisiert Berichte mit verschiedenen Inhalten generiert werden (Webserver, Management-Konsole).

Aus datenschutzrechtlichen Überlegungen muß zum Thema Data-Warehouse angemerkt werden, daß zwischen der theoretischen und technischen Verknüpfungsfähigkeit von Daten heute kaum noch eine Differenz besteht. Schon aus diesem Grund erscheint es um so bedeutsamer, Fragen von Datensicherheit, Zugriffsrechten und Datenschutz zentral zu administrieren (Backup, Skalierbarkeit, USV, Firewalls, etc.). Es versteht sich von selbst, daß Geodaten ein zentraler Bestandteil der zentralen Datenspeicher sein werden.

Mit dem rasant fortschreitenden Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnologien in der Verwaltung erhalten die Datennetze eine extrem hohe Bedeutung. Nicht nur datentechnisch, sondern auch in Bezug auf die Arbeitsabläufe (Modularisierung, Workflow) werden die Verwaltungsnetzwerke zur entscheidenden (geschäftskritischen) Infrastruktur (zum Rückgrat) der Verwaltung. Technisch denkbar ist sogar die komplette Sprach- und Bildkommunikation (Voice over IP, Videokonferenz) in ein standortübergreifendes Verwaltungsnetzwerk einzubinden (Corporate Network). Deshalb kommt dem professionellen Aufbau und einer konfliktfreien Administration enorme Bedeutung zu. Welche Aufgaben dabei externe Rechenzentren oder private Unternehmen übernehmen können ist sorgfältig zu prüfen. Wichtig erscheint mir, daß ein hohes Maß an IT-Kompetenz erhalten bleibt, um zu verhindern, daß aus der einst bürokratischen „organisierten Unverantwortlichkeit“ (BANNER) ein System „organisierter Undurchsichtigkeit“ wird. Die Verantwortung darüber sollte m. E. im Bereich Stadtmanagement/Controlling angesiedelt werden, deren kontinuierliche Aufgabe es sein muß, den Technikeinsatz entsprechend der gesellschaftlichen Bedingungen und Zielstellungen kritisch zu hinterfragen (Bürgerorientierung), zu verbessern oder ggf. auch wieder zurückzuentwickeln (Grenzen von Informatik und Technologie).

3.5 Mitarbeiterebene: (Personal-) Management IT-Integration,

Das Gelingen von Reformmaßnahmen in der öffentlichen Verwaltung hängt in ganz entscheidendem Maße von der Motivation und Beteiligung der Mitarbeiter ab. Die zunehmende persönliche Verantwortlichkeit und Komplexität in den Arbeitsprofilen (dezentrale Ressourcenverantwortung) entspricht zwar durchaus den gewachsenen Anforderungen von Führungskräften und Mitarbeitern, stellt in den meisten Bereichen jedoch auch sehr hohe Ansprüche an die Qualifikation des Personals (Außenkontakte, Verhandlungsfähigkeit, Koordination).

Neben fachlichen (möglichst interdisziplinären) Fähigkeiten gewinnen kommunikative und soziale Kompetenz zunehmend an Bedeutung. Da tendenziell alle Arbeitsplätze in ein Verwaltungsnetzwerk integriert sind, sind grundlegende Kenntnisse im Umgang mit Computern unverzichtbar (jedoch auch zunehmend einfacher zu erwerben). Um in den Reformprozessen eine möglichst breite Beteiligung zu

erreichen, müssen auch in der Personalpolitik neue Wege beschritten werden (Personalnachwuchs, Weiterbildung, Anreizsysteme). Hohe Motivation und Beteiligung können erreicht werden, wenn gruppenorientierte Verfahren wie Moderation und Mediation eingesetzt werden. Dies entspricht auch der wachsenden Berücksichtigung informeller Prozesse für zur Nutzung unstrukturierter Wissensbestandteile (Knowledge Management) im Sinne lernender Organisationen.

3.6 Organisation der Verwaltungsmodernisierung (Stadtmanagement)

Die (nachhaltige) Stadt ist (und bleibt) die eigentliche Mission

Keine Reform gesellschaftlicher Institutionen kann als Selbstzweck betrachtet werden. Gerade unter Beachtung des Nachhaltigkeitsparadigmas ist die Steigerung der Wohlfahrt (aller Menschen) unter Schonung und Verbesserung der (globalen) Lebensbedingungen letztlich oberstes Ziel. Im Kontext des populären Mottos „global Denken, lokal Handeln“ werden vielerorts diese Zielstellungen auf die räumlich überschaubarere Ebene von Städten und Gemeinden übertragen (Lokale Agenda 21). Wie bereits erwähnt, ist uns Planern die interdisziplinäre Optimierungsaufgabe der „nachhaltigen oder zukunftsfähigen Stadt“ nicht neu. Wir sollen aber gerade deshalb die gegenwärtige Situation als Chance begreifen, unsere Erfahrungen, Fähigkeiten und Instrumente in den komplexen Prozeß gesellschaftlicher Veränderung (Optimierung) kreativ einzubringen.

Integriertes Stadtmanagement ist komplexe Steuerungsaufgabe

In der Zielstellung der aktuellen Reformprojekte ergibt sich oft eine starke Parallele zu Elementen der klassischen Stadtentwicklungsplanung. Auf der strategischen Ebene geht es um die Erarbeitung von Leitbildern, die Aufstellung von Zielpyramiden und eine entsprechende Politikberatung im Sinne der beabsichtigten Ergebnisse. Das Management unserer Städte und Gemeinden wird (wieder) als eine komplexe Gesamtaufgabe verstanden, wobei der vorausschauenden (Stadt-) Planung wieder erhöhte Aufmerksamkeit zukommt. Dabei geht es nicht nur um Fragen der baulich-räumlichen bzw. sozio-ökonomischen Entwicklung, sondern sehr stark auch um Finanzierungsaspekte, Organisationsentwicklung, und Möglichkeiten des Technikeinsatzes.

Perspektiven der Stadtplanung im Kontext der Verwaltungsmodernisierung (Fazit)

Bei der Realisierung eines integrierten Stadtmanagements sollten Planer eigentlich vielfältige fachliche Fähigkeiten in den komplexen Prozeß der kontinuierlichen Verwaltungsoptimierung einbringen können. Dazu zählen vor allem eine ganzheitliche (nachhaltige) Betrachtungsweise (ökologisch, wirtschaftlich, sozial, kulturell), die Kenntnis interdisziplinärer Wissensbausteine (Ingenieur- und Wirtschaftswissenschaften, Soziologie, etc.) sowie kommunikative Fähigkeiten wie Argumentation und Visualisierung, Moderation und Mediation bzw. Abwägung. Durch die Erfahrung mit ämterübergreifenden Prozessen (FNP) sowie die gleichzeitig enge Bindung an externe Akteure (Investoren), politische Institutionen (Parlament), Verwaltungsspitze und Bürger besitzen Planer i.d.R. auch ein feines Gespür für organisatorische Aspekte der Arbeitsabläufe.

Auf die Frage, ob Stadtplanung eher „Urban Design“ oder „City Management“ sei, wird auch in Zukunft wohl mit „beides“ zu antworten sein. Die baulich-räumliche Gestaltungsaufgabe wird weiter von großem Interesse sein, wenngleich die Fragen des Stadtmanagements gegenwärtig aus verschiedener Sicht (Ressourcen, Effizienz) als die wichtigeren erscheinen. Da Steuerungsaspekte und Controlling in der Stadt einen starken Raumbezug und zahlreiche soziale Effekte besitzen, bedarf es einer Symbiose des ökonomischen und planerischen Instrumentariums. So erscheint „Integriertes Stadtmanagement“ heute als komplexe Herausforderung für die Weiterentwicklung unseres Berufsbildes, den damit verbundenen Ausbildungs- und Rechtsgrundlagen und natürlich unserer eigenen Kenntnisse und Fähigkeiten.

LITERATUR / AKTEURE

Aus Platz- und Aktualitätsgründen erlaube ich mir an dieser Stelle auf meine Homepage zu verweisen, wo Sie unter <http://www.snafu.de/~marco.brunzel/diplom.htm> eine umfangreiche Sammlung von Quellen und Akteuren zu den einzelnen Abschnitten finden werden.