

„Früherkennung, Entscheidung und Kontrolle zur Steuerung und Kommunikation im Urban Management“

Beate GINZEL, Christian STRAUß, Silke WEIDNER

(Universität Leipzig, Institut für Stadtentwicklung und Bauwirtschaft, Jahnallee 59, 04109 Leipzig, ginzelt@wifa.uni-leipzig.de, cstrauss@wifa.uni-leipzig.de, weidner@wifa.uni-leipzig.de)

1 AUSGANGSSITUATION UND RAHMENBEDINGUNGEN

Räumlich-bauliche Qualität unter Berücksichtigung vielfältiger ökonomischer, ökologischer und sozialer Rahmenbedingungen ist das Fundament für eine erfolgreiche Regional-, Stadt- und Projektentwicklung. Dies zu erreichen, erfordert allerdings ein sehr komplexes Prozessverständnis, das unter den gegenwärtig diskutierten Transformations- und Schrumpfungsbedingungen nicht nur die raumbeeinflussenden, sondern auch die raumstrukturellen Größen umfasst. Die Komplexität der Entwicklung ist u. a. auf die Gegensätzlichkeit der Verläufe von Wachsen und Schrumpfen innerhalb des städtischen Systems zurückzuführen.

Mit der daraus resultierenden Notwendigkeit für einen neuen planerischen Handlungsrahmen geht die Entwicklung neuer Leitbilder, Strategien und Instrumente einher. Ausgangspunkt für die Gestaltung lebenswerter und attraktiver Städte ist eine frühzeitige Analyse der Gegenwart und eine realistische Einschätzung der künftigen Möglichkeiten.⁹⁶ Demzufolge ist es notwendig, noch vor der Konzeptionierung sowie Maßnahmenumsetzung eine fundierte Grundlage über die derzeitige funktionale und räumliche Struktur in der Stadt zu schaffen.

1.1 Urban Management als Herausforderung und Aufgabenfeld

Die intensive Beleuchtung und damit die Kenntnis komplexer Zusammenhänge sollte demnach zur Grundlage jedes stadt- und regionalplanerischen Handelns gemacht werden. Hier setzt Urban Management an: Im Erkennen und Analysieren der Gegebenheiten, Aussichten und Interessen. Und im konstruktiven, ganzheitlichen, kooperativen, planerischen – hier kann auch der Weg das Ziel sein – Umgang mit Stadt.

Planung im engeren Sinn kann definiert werden als überwiegend konzeptioneller Ansatz, der auf dem Analyseelement aufbaut. Im weiteren Sinne beinhaltet Planung als „ein systematisches Vorgehen zur Entwicklung von Handlungszielen und -abfolgen über einen längeren Zeitraum“⁹⁷ die Analyse. Am weitesten greift Urban Management resp. Stadtmanagement, bei dem Planung im weiteren Sinne noch um den Vollzug ergänzt wird. Das Urban Management profitiert und agiert kontinuierlich von und mit einem strukturierten „Informationsmanagement“ (vgl. Abbildung 1).

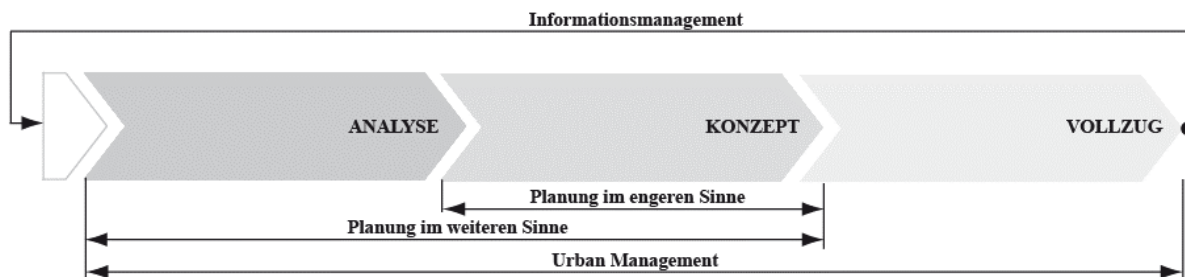


Abbildung 5: Elemente des Urban Management: Analyse, Konzept, Vollzug (eigene Darstellung)

Urban Management nimmt damit eine aktive Schnittstellenfunktion ein und benötigt Kompetenzen zur strategischen Steuerung und integrierenden Betrachtung. In diesem Verständnis ist auch die Unterscheidung zur Philosophie und Vorgehensweisen früherer klassischer Entwicklungsplanungen bzw. dem Ansatz „Projekte statt Pläne“ zu erkennen.⁹⁸

⁹⁶ Vgl. STIENS (2004), S. 10.

⁹⁷ FÜRST; RITTER (2005), S. 765.

⁹⁸ Eine Gegenüberstellung von Planungsphilosophien und Ansprüchen in verschiedenen Epochen findet sich z.B. bei: WEIDNER (2005), S. 114-117, 124.

1.2 Dimensionen von Stadt

Das implizierte Aufgabenverständnis lässt sich über die zwei Wortteile des Urban Management herleiten: Betrachtet man zunächst die Begrifflichkeit „Stadt“, kristallisieren sich für Urban Management⁹⁹ im Sinne des Städtischen mehrere Stränge heraus:

- Die Stadt als *Organismus* bzw. *Gegenstand* des Handelns. Als Basis und Zielebene des raumbezogenen Handelns besteht sie aus zwei Dimensionen, der gebauten Hülle – also dem physischen Element - und der gelebten Stadt als Lebens-, Arbeits- und Wirtschaftsraum. Beide funktionieren in engem Wechselverhältnis, eingebettet in einen Verflechtungsraum.
- Die Stadt als *Organisationsform*, herunter gebrochen auf die *Stadtverwaltung* als handelndem Akteur sowie *Stadtpolitik* als verantwortliche Instanz. Bei Erstgenanntem meint Urban Management – auch im Sinne der ressortübergreifenden Zusammenarbeit – vorwiegend Steuerungsaufgaben wie Verwaltungsmanagement, Akteurskoordinierung, integrierte Konzepterarbeitungen bis hin zur Ermöglichung von Mischfinanzierungen unter Verwendung komplexer auf interdisziplinäre Kräftebündelung ausgelegter Förderprogramme. Aufgrund der Neuartigkeit von Rahmenbedingungen aber auch von Handlungsnotwendigkeiten und -ansätzen in Transformationszeiten (vgl. Kap. 1), geht es hier aber auch um interne Vermittlung. Stadtpolitik fungiert über den Stadt- oder Gemeinderat als Synapse nach Außen. Sie fasst Selbstbindungsbeschlüsse und geht über informelle Instrumente Verabredungen ein – intern, aber auch gegenüber Dritten – und schafft durch die Verabschiedung von formellen Instrumenten Recht, im Sinne der städtebaulichen Ordnung und Entwicklung sowie dem Wohl der Allgemeinheit.
- Stadtentwicklungsplanung als *Vorgehensweise* mit entsprechendem „Instrumentenkoffer“ steht für die Gestaltung der Aufgabe, die Steuerung des Prozesses und die Kooperation mit Partnern. Der Begriff Stadtentwicklung, nicht -planung, verweist ein Stück weit auf ein immer komplexer werdendes Aufgaben- und Tätigkeitsfeld mit aufeinander aufbauenden Verfahrensansätzen und begleitender Prozesssteuerung.

1.3 Management

In den Raumwissenschaften ist die Identifikation mit dem Begriff „Management“ im Kontext von Stadt- und Regionalplanung nicht unumstritten. Manchen Wissenschaftlern erscheint er zu sehr ausgerichtet auf technische und effizienzbezogene Fragen, zu wenig Bezug nehmend auf kreative und visionäre Momente.¹⁰⁰ Beim Urban Management im hier dargelegten Sinne, lässt sich der zweite Wortteil jedoch sehr gut in das inhaltliche Verständnis einordnen: Management ist abgeleitet aus dem lat. *manum agere* und bedeutet „an der Hand führen“.¹⁰¹

In der Kopplung der Wortteile „Stadt“ bzw. „Urban“ und „Management“ ist damit das definiert, was als Handlungserfordernis analysiert und erkannt ist. Insbesondere in Ostdeutschland wird dieses Prozessverständnis auch bereits praktiziert. Es beinhaltet die Einbeziehung von Akteuren, Verantwortlichen wie „Betroffenen“ (an die Hand nehmen) sowohl auf inhaltlicher als auch auf organisatorisch koordinierender Ebene. Die kreative Planung stellt dabei ein wichtiges Teilelement dar.

Damit steht Urban Management als wichtige Aufgabe zwischen normativer Werterfüllung und operativer bzw. sogar pragmatischer Umsetzung mit dem Ziel der attraktiven und lebenswerten Quartiere, Städte und Regionen. Es bedarf deshalb bei allen aufgeführten Strängen innovativer Instrumente und Vorgehensweisen, die in Summe ihrer Anwendung eine fundierte Informationsbasis, Kommunikationsplattform sowie Entscheidungshilfe darstellen. Es gewinnen insbesondere solche Themen an Bedeutung, die Zukunft imaginieren sowie ungesteuerte bzw. manipulierte Entwicklungen erkennen und kontrollieren. Darauf zielen die folgenden Erläuterungen der beiden Forschungsfelder ab. Zum einen mit der Entwicklung eines sehr stringenten datenseitig basierten Instruments (stark quantitative Ausrichtung) und zum anderen mit der Entwicklung von deskriptiven und alternativen Szenarien. Diese können auf kommunaler Ebene zur

⁹⁹ Eine umfangliche Auseinandersetzung zum Aufgabenverständnis und den Strategien des Urban Management resp. Stadtmanagement findet sich in: SINNIG (2006).

¹⁰⁰ Vgl. die Diskussion des Begriffes z.B. bei: DAVY, Benjamin (1998): S. 95-96.

¹⁰¹ <http://de.wikipedia.org/wiki/Management>.

ermöglichen. Neben der amtlichen Statistik, einer Bevölkerungsumfrage und einer Begehung durch das Planungsamt ist die Auswertung von Daten Dritter (z. B. Infrastrukturanbieter, Wohnungsgenossenschaften etc.) ein wichtiger Informationslieferant, um die planerische Konzeption zur zukünftigen räumlichen Entwicklung auf ein festes Fundament zu stellen.

Daher ist ein kooperatives Instrument notwendig, das zentral alle relevanten Daten sammelt, diese auswertet und den Akteuren aufbereitete analytische Aussagen als Handlungsgrundlage zur Verfügung stellt. Neben Fragen an den Prozess¹⁰³ ergeben sich dabei Anforderungen an die Aufbereitung und Auswertung der Daten. Um einen ersten fundierten Überblick über die räumliche Entwicklung zu erhalten, ist es erforderlich, flächendeckend für alle Stadtteile Daten aufzubereiten.

Trotz allgemeiner Schrumpfungstendenzen und -probleme einer Stadt insgesamt unterscheiden sich die Quartiere im Vergleich untereinander erheblich, auch in den als „Schrumpfungskommunen“ erachteten ostdeutschen Gemeinden.¹⁰⁴ Eine fundierte Analyse kann aber auch zu neuen Erkenntnissen und zu einigen Überraschungen führen. Denn es kann sich herausstellen, dass die als „erheblich“ eingestuften Stadtteile derzeit nicht als Fördergebiet ausgewiesen sind und damit bislang keine vertiefende Untersuchung unterzogen wurde. Neuere Entwicklungen können auch hier zum Handeln zwingen. Und im Vergleich zu den anderen Quartieren kann sich ein Fördergebiet möglicherweise wesentlich besser entwickelt haben, weshalb es aus der Förderung entlassen werden kann.

Doch in der Planungspraxis bleibt trotz der neueren Bemühungen um eine stärker informationsbasierte Erarbeitung des Konzepts eine umfassende und zugleich handhabbare Analyse aus. Monitoring und Evaluation werden in der Regel lediglich innerhalb der bereits ausgewiesenen Förderkulissen durchgeführt.¹⁰⁵ Daher ist ein Instrument erforderlich, mit dem kleinräumliche Aussagen getroffen werden können, die frühzeitig raumbeflussende und raumstrukturelle Entwicklung aufzeigt. Es gilt, das „Erkennen“ zu optimieren.

2.1 Erkennen in dreifacher Form

Für das Informationsmanagement sind drei Phasen des „Erkennens“ identifizierbar: die Phasen „Früherkennung“ und „Schwerpunktanalyse“, die beide dem „Analyse“-Element im Planungsprozess zuzuordnen sind, und darüber hinaus die Phase „Kontrolle“, die periodisch, in der Stadtentwicklung nach einem Jahr¹⁰⁶, erfolgt. Sie kann systemisch der „Phase“ Früherkennung zugeordnet werden, da sich aus der Kontrolle auch früherkennende Aussagen ergeben. Diese drei Phasen werden im Folgenden erörtert.

Phase „Früherkennung“

Der Begriff Früherkennung ist derzeit Gegenstand vieler Forschungsansätze und Vorhaben. Neben den Naturwissenschaften, die sich aufgrund von auftretenden Naturkatastrophen vermehrt mit der Reflexion von Gefahren beschäftigen, sind seit der Auseinandersetzung mit der „Risikogesellschaft“¹⁰⁷ auch andere Disziplinen in die Diskussion einbezogen. In der Stadtentwicklung belegen die Folgen zu spätem Reagierens vor allem in ostdeutschen Städten, z. B. hohe Leerstandszahlen, Flächenexpansion trotz Nachfragerückgang sowie verstärkte Segregationstendenzen, die Notwendigkeit zum frühzeitigen Erkennen, noch bevor konzeptionelle Aussagen getroffen werden können. Mit der Zielstellung „Agieren statt Reagieren“, sollen Kommunen befähigt werden, abweichende Entwicklungen zeitnah zu erkennen und entsprechend im eigentlichen Planungsprozess prophylaktisch zu handeln.

Aus methodischer Sicht ist die Früherkennungsfunktion grundsätzlich auf zwei verschiedenen Wegen zu erreichen. Zunächst ergibt sich die Möglichkeit, mithilfe einer Trendverlängerung und von Szenarien frühzeitig auf die mögliche zukünftige Entwicklung aufmerksam zu machen (vgl. Kap 4).

Die zweite Möglichkeit bezieht sich auf die früherkennende Funktion einer ex-post- und einer Status-quo-Analyse, die den folgenden Ausführungen zugrunde liegt. Eine derartige Auseinandersetzung kann nur

¹⁰³ Vgl. z.B.: BERNT, Matthias (2005).

¹⁰⁴ Vgl. für Leipzig: LÜTKE DALDRUP (2004), S. 99.

¹⁰⁵ Vgl. z.B. die neueren Monitoringsansätzen bei den Bund-Länderprogrammen „Stadtumbau Ost“ (z.B.: BUNDESTRANSFERSTELLE (2006)) und „Stadtumbau West“. Dort werden neben der Gesamtstadt lediglich die Fördergebiete einer detaillierten Analyse unterzogen.

¹⁰⁶ Ein einjähriger Rhythmus erscheint sinnvoll, da die amtliche Statistik in der Regel einmal im Jahr Daten liefert und zudem unterjährig Daten saisonalen Schwankungen unterliegen.

¹⁰⁷ Vgl. BECK (1986).

erfolgen, wenn die Analyse flächendeckend betrieben wird, weil die Werte der einzelnen Quartiere miteinander verglichen werden. Daraus ergibt sich aber der Vorteil, dass für alle Quartiere in der Stadt eine früherkennende Aussage vorliegt. Um dennoch ein handhabbares Instrument bereitzustellen, ist eine Begrenzung der Zahl der Indikatoren, aber auch des Erhebungsaufwandes¹⁰⁸ notwendig. Die Auswahl der geeigneten Indikatoren sollte sich demnach auf solche konzentrieren, die im Zentrum eines Wirkungsgefüges stehen oder einen Prozess vor Erreichen eines physisch wahrnehmbaren Zustandes beschreiben (performance-orientierte Indikatoren – „early bird“). Veranschaulichen lässt sich das an der Kausalität zwischen der Unzufriedenheit mit dem Wohnumfeld und dem Wohnungsleerstand. Wenn Bewohner eines Stadtviertels aus verschiedenen Gründen mit ihrem Umfeld bzw. mit ihrer Wohnsituation unzufrieden sind, entsteht meist der Wunsch nach einem Umzug. Lassen es zudem die sozioökonomischen Voraussetzungen zu, dann wird dieser Wunsch in die Tat umgesetzt. Bei einem bereits durch Nachfrageausfälle geprägten Wohnungsmarkt sind in der schrumpfenden Stadt Wohnungsleerstände und eventuell Abriss die Folge.

Mit Hilfe der erörterten Methodik können von einer Kommune periodisch für alle Stadtteile sowohl ein räumlicher Vergleich zwischen Quartieren als auch eine Untersuchung des zeitlichen Verlaufes innerhalb eines Quartiers oder der Gesamtstadt unternommen werden. Im Ergebnis entsteht ein differenziertes Bild der Stadt: Es werden die Stadtteile mit der größten Erheblichkeit im zeitlichen und im räumlichen Vergleich identifiziert.

Phase „Schwerpunktanalyse“

Die Schwerpunktanalyse dient als Untersuchung für diejenigen Quartiere, in denen durch die Früherkennung eine Erheblichkeit indiziert wurde. Dafür wird ein erweitertes Indikatorenset hinzugeschaltet. Aufgrund der häufig geringen Datendichte in Kleinstädten sind hierfür weniger komplexe Verfahren, wie etwa multivariate Regressionen, sondern vielmehr bivariate Korrelationen zielführend.

Die Unterteilung der Untersuchung von Quartieren ermöglicht, sich bei der Früherkennung auf wenige Indikatoren zu beschränken, um einen ersten Überblick über die Quartiere zu erhalten. Im zweiten Schritt werden bei der Schwerpunktanalyse einzelner Quartiere mehr Indikatoren herangezogen und gegebenenfalls auch weitere Daten zusammengestellt. Das Ergebnis der Untersuchung umfasst eine detaillierte Auseinandersetzung mit dem Quartier, indem aufgezeigt wird, welche Abhängigkeiten zwischen Indikatoren nahe liegen. Er erhält damit eine Interpretationsgrundlage für eine weitere Bewertung und Ergründung der Wirkungszusammenhänge und darüber hinaus Hinweise auf die Handlungsfelder, auf die die Planung eingehen sollte.

Phase „Kontrolle“

Eine „Kontrolle“ ist als Erfolgskontrolle als Grundlage für eine Evaluation, etwa einer Fördermittelkontrolle denkbar. Wegen der Komplexität der Wirkungszusammenhänge einer Stadt bedarf es hierfür aber erneut vieler Daten. Vorrangig sollte daher eine einfache Form der Kontrolle verwendet werden. Nach Ablauf einer Untersuchungseinheit, in der Regel nach einem Jahr, werden die aktuell erhobenen Daten sowie die aktuellen Indikationen mit den Ergebnissen des vorherigen Zeitpunktes verglichen.

2.2 Forschen für die Praxis¹⁰⁹

Das Verbundprojekt „FKS“ hat ein Instrument für die früherkennende, vertiefend analytische und kontrollierende Phase des Informationsmanagements entwickelt. Neben der wissenschaftlichen Auseinandersetzung ging es vor allem um die Entwicklung einer Software, die unter dem Namen „umacs[®]“ nun in der Praxis den stadtverantwortlichen Akteuren zur Verfügung steht.¹¹⁰ Das Instrument verfolgt eine stark quantitative Ausrichtung. Es ist zwar möglich, qualitative Daten für die Analyse heranzuziehen, doch wird keine Bewertung der Untersuchungsergebnisse vorgenommen. Damit handelt es sich um ein Instrument, das als Grundlage für die Ausrichtung strategischer Steuerung in der Stadt herangezogen werden kann.

¹⁰⁸ Demgegenüber sollen die z.B. Förderkommunen in dem Forschungsprojekt „Stadtumbau West“ u.a. die „Qualität des Gaststättenangebotes“ erfassen.

¹⁰⁹ Die folgenden Erkenntnisse sind das Ergebnis eines dreijährigen interdisziplinären Verbundprojektes „Entwicklung eines Früherkennungs- und Kontrollsystems zur Unterstützung einer flexiblen Stadtentwicklungsplanung (FKS)“, das durch das Ministerium für Bildung und Forschung der Bundesrepublik Deutschland gefördert wurde. Verbundpartner waren die Universität Leipzig, der Firma innova AG und die beiden kommunalen Praxispartner Forst (Lausitz) und Selb.

¹¹⁰ Vgl. www.fks-stadtentwicklungsplanung.de.

Bei der Ausgestaltung der Software wurde gezielt auf die kommunalen Anforderungen sowie die bisherigen Erfahrungen mit Monitoring- und Kontrollinstrumenten zurückgegriffen. Der im Mittelpunkt der Zielgruppe stehende Stadttypus der Kleinstädte ist am meisten von den sich vollziehenden Schrumpfungsprozessen in Ost- und Westdeutschland betroffen. Zugleich verfügt dieser Typus nur über geringe Ressourcen in Verwaltung und Politik zur Bewältigung der anstehenden Aufgaben in der Anpassung der Raumstruktur an mögliche Transformationstendenzen.

Für ein Informationssystem resultieren daraus Maßgaben der Handhabbarkeit, einer leichten Verständlichkeit sowie der Reduzierung raumbezogener Analysen auf einfache Fragen – eine Gratwanderung bei komplexen Themen. Schließlich liegen die für eine Indikation notwendigen Daten in einer Kleinstadt nur in begrenztem Maße vor und können wegen der häufig unterbesetzten und gering ausgestatteten Statistikstelle nicht oder nur bedingt ergänzt werden. Daher sind umfangreiche Ansätze, wie sie etwa bei den im Aufbau befindlichen Monitoringsystemen der Bundesländer zum Stadtumbau verfolgt werden, für Kleinstädte nicht geeignet.

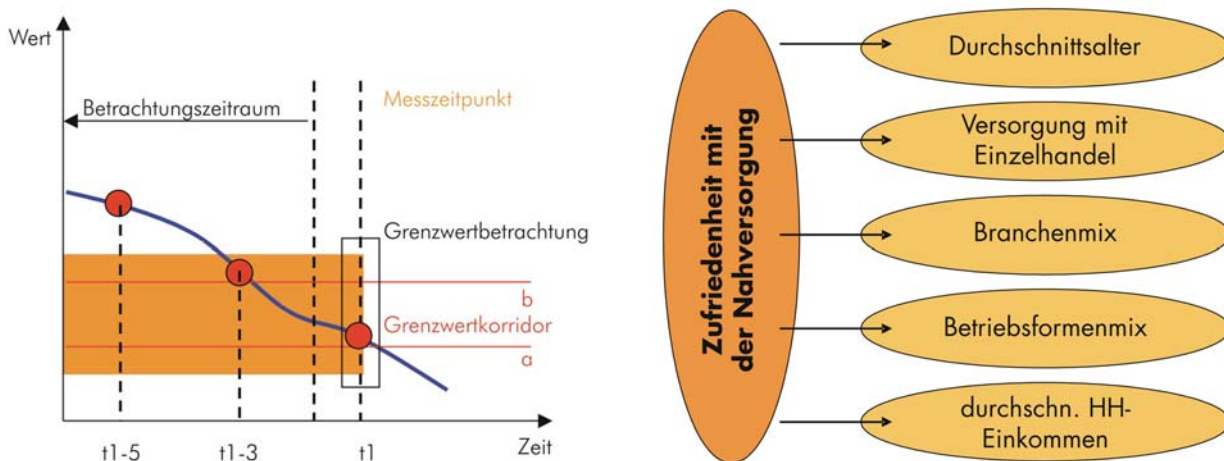


Abbildung 7: Ermittlung relationaler Grenzwerte und bivariater Zusammenhänge (eigene Darstellung)

Allgemeingültige Grenz- und Zielwerte, wie sie in den 1960er und 1970er Jahren im Zusammenhang mit kybernetischen Modellen formuliert wurden,¹¹¹ sind heute nicht mehr identifizierbar. Aber auch lokalspezifische kleinräumliche Ziel- und Grenzwerte in der schrumpfenden Stadt sind schwer zu definieren und liegen im Regelfall nicht vor. Weil die räumliche Entwicklung in Deutschland heterogen verläuft, bedarf es aber relativer Grenzwerte. Mit Hilfe einer statistischen Auswertung, die im Kern auf der Verwendung der Standardabweichung basiert, werden bei umacs® entsprechend lokalspezifisch obere und untere Grenzwerte berechnet, die als Leitplanken fungieren. Damit gelingt es, signifikante Veränderungen der zeitlichen Entwicklung und Erheblichkeiten im räumlichen Vergleich hervorzuheben.

Soll eine handhabbare Software entwickelt werden, ist nicht die wissenschaftlich am besten geeignete Methode, sondern ein Mittelweg zwischen theoretisch notwendiger inhaltlicher Aussage und praktischer Erhebbarkeit von Daten einzuschlagen. Demzufolge hat sich das Verbundprojekt den Anforderungen aus der Praxis verpflichtet.

2.3 Erkennen ist mehr als Monitoring

Im Ergebnis können mit umacs® diejenigen Stadtteile erkannt und herausgestellt werden, für die eine vertiefende Untersuchung vorgenommen und eine planerische Konzeption angefertigt sollen. Regelmäßig durchgeführte Untersuchungen ermöglichen eine kontinuierliche Kontrolle der Entwicklungsverläufe in den Quartieren einer Stadt. Mit umacs® wurden früherkennende Indikatoren identifiziert und in das System implementiert, und es wurde ein neuartiges statistisches Verfahren erarbeitet. Das Instrument ist damit mehr als Monitoring.

Den Erkenntnissen aus der Auseinandersetzung mit Urban Management folgend, wurde mit umacs® ein kooperatives Informationsinstrument entwickelt. Denn neben der öffentlichen Hand ist es auch den anderen stadtverantwortlichen Akteuren möglich, mit erweiterten oder eingeschränkten Zugriffsrechten Zugang zu dem System und in einer neuen Qualität Informationen über die Struktur des Quartiers und die Gesamtstadt

¹¹¹ Vgl. z.B.: ADERHOLD (1975).

zu erhalten. Schließlich kann die Standardversion von umacs[®] jeweils an die lokalspezifischen Fragestellungen angepasst werden.

Mit der Anwendung des beschriebenen Systems ist noch keine Konzeption erfolgt, noch befindet sich der stadtverantwortliche Akteur im Element der Analyse. Durch den neuartigen Erkenntniszuwachs *vor* der Konzeption kann der Aufwand der stadtverantwortlichen Akteure im Planungs- und Vollzugsprozess effizient reduziert, Fehlallokationen können vermieden werden. Um den Wissensstand zu erweitern, kann der Akteur nun, aufbauend auf diesen Erkenntnisgewinn, sich des zweiten Instrumentes bedienen, das nun vorgestellt wird.

3 STEUERUNG DER QUARTIERSENTWICKLUNG – SZENARIEN ALS ENTSCHEIDUNGSHILFE

Mit dem wachsenden Bewusstsein für die Komplexität aktueller Stadtentwicklungsprozesse und für die begrenzte Reichweite räumlicher Planung sowie den ermittelten Handlungsbedarfen, in einzelnen Stadtteilen zu agieren (vgl. Kap. 3), steigt die Nachfrage nach der Formulierung von Leitbildern und Handlungsprinzipien ohne die Festlegung von Endzuständen. Diese sollten möglichst auf kommunikativen und kooperativen sowie auf Konsens und Reflexion angelegten Prozessen basieren.¹¹² Für die Diskussions- und Entscheidungsphase zur Leitbildentwicklung kann die Untersuchung alternativer Entwicklungsmöglichkeiten in Form von Szenarien eine wichtige Grundlage bilden. Im Rahmen einer Schwerpunktanalyse als Basis für die Konzeption und Leitbildentwicklung sind kommunale Entscheidungen und strategische (Neu-)Ausrichtungen in erster Linie dann erforderlich, wenn durch Instrumente der Früherkennung und Kontrolle die Quartiere aus dem gesamtstädtischen System identifiziert wurden, in denen problematische Entwicklungen zu erwarten sind oder bereits ablaufen.

3.1 Szenariotechnik als Instrument

Im Unterschied zu anderen zeitlich vorausschauenden Denkweisen und Zukunftsphantasien (bspw. science fiction-Literatur) ist die in Szenarien angedachte und modellierte Zukunft auf Plausibilität überprüfbar. Die Szenariotechnik ist im Spannungsfeld zwischen der visionären Planungsphilosophie zu Beginn des 20. Jahrhunderts (bspw. „Charta von Athen“) und dem „planungspessimistischen Inkrementalismus“ der 1970- und 1980er Jahre angesiedelt. Diese Methodik berücksichtigt zwar die Vorteile beider Planungsphilosophien (bspw. die Anerkennung und Optimierung bestehender Strukturen unter Beachtung perspektivischer Entwicklungspotentiale und -ideale), eliminiert aber gleichzeitig deren Nachteile (bspw. die fehlende Konzeption einer Schritt-für-Schritt-Strategie).¹¹³ Die seit den 1970er Jahren bereits vielfach erprobte und nur wenig modifizierte Szenario-Methode arbeitet mit prognostischen Aussagen, bietet gegenüber der reinen Prognose aber die Möglichkeit, die Komplexität von Stadtentwicklungsprozessen in Wenn-Dann-Annahmen abzubilden. Dies ist gerade auch dadurch möglich, weil sowohl qualitative als auch quantitative Faktoren in einer Stadt in den Untersuchungsrahmen einbezogen werden können.

Mehrere zur Verfügung stehende Szenariotypen (Trendsznarien, Leitbild- oder Strategie-Szenarien und alternative Szenarien) erfüllen verschiedene Einsatz- oder Aufgabenarten und bieten die Möglichkeit zur Beobachtung von einer Bandbreite gesellschaftlicher sowie räumlicher Entwicklungen und unterschiedlicher Wirkungszusammenhänge.¹¹⁴ De Haan nennt sechs Funktionen von prozessualen Leitbildern und Szenarien: Orientierungs-, Integrations-, Motivations-, Kommunikations-, Abgrenzungs- sowie Differenzierungs- und Lernfunktion.¹¹⁵ Sie verdeutlichen, welche hohen Erwartungen an die Anwendung von Szenarien und den anschließenden Erkenntnisgewinn geknüpft sind. Zusammengefasst sollten Szenarien als Impulsgeber fungieren, Kommunikation unterstützen und Orientierung bieten.

¹¹² Vgl. BOTT; FRICKE; JESSEN (2006), S. 87.

¹¹³ Vgl. GÖSCHEL (2006), S. 7-9.

¹¹⁴ Vgl. STIENS (2004), S. 2.

¹¹⁵ Vgl. DE HAAN (2002).

3.2 Entwicklungsspielräume für Quartierstypen¹¹⁶

Vor der Zielstellung, für Kommunen ein Hilfsmittel zur Entscheidungsfindung und Strategieentwicklung sowohl für quartiersbezogene Maßnahmen als auch zu deren Einordnung in die gesamtstädtische Relation zu entwickeln, untersucht und dokumentiert das ISB mehrere Szenarien für verschiedene Quartierstypen.

Die vier Quartierstypen Gründerzeitquartier, Großwohnsiedlung, Mehrfamilienhaussiedlung der 1950 und 1960er Jahre sowie Einfamilienhausgebiete sind beispielhafte Ausschnitte aus der Siedlungsstruktur einer Stadt und der alltäglichen Erfahrungswelt ihrer Akteure.¹¹⁷ Die Fokussierung auf die Quartierstypen ermöglicht eine Übertragbarkeit und Anwendbarkeit der Szenarien auf eine Vielzahl von Stadttypen in unterschiedlicher Größe, administrativer Funktion oder geografischer Lage. Beeinflusst hat die Auswahl dieser Typen auch, dass aus den Quartierstypen „Gründerzeit“ und „Großwohnsiedlung“, die bereits als „klassische“ Stadtumbaubereiche in (Ost-)Deutschland gelten, zahlreiche Erfahrungen für die Szenariobeschreibung herangezogen werden können. Dem gegenüber sind die Wohnsiedlungen der 1950er und 1960er Jahre und die Einfamilienhausgebiete für das Forschungsvorhaben von Interesse, da sie zunehmend von Transformationen betroffen sein werden. Anhand der Szenarien sollen Kommunen für diese beiden Quartierstypen langfristig strategische Entscheidungen treffen und die Entwicklung bereits frühzeitig steuern können.

Als möglichst unterschiedliche Entwicklungsrichtungen für Quartiere mit kritischem Leerstand oder unklarer Entwicklungsperspektive im Stadtumbau wurden folgende Varianten definiert und mit Annahmen für die Visualisierung über einen Untersuchungszeitraum von 15 Jahren versehen: „Liegenlassen“, „Renaturieren“, „Nischen und Nester“ sowie „Stabilisieren“. Mit diesem Zeithorizont lassen die Szenarien ausreichend Raum für die Abbildung vielfältiger Entwicklungen. Mit Blick auf die Kommunikationsfunktion von Szenarien ist die Zeitspanne jedoch kurz genug, um mögliche Ereignisse und deren Risiken in einem für alle Akteure überschaubaren Zeitraum abschätzen zu können. Die Überlagerung von Szenarien und Baustukturtypen soll den Kommunen eine Bandbreite möglicher Strategien und deren Auswirkungen mittels multimedialer Visualisierung aufzeigen und gleichzeitig bewusst machen, welche Aufgabenstellung und Anforderungen mit der Entscheidung für bzw. gegen eine bestimmte Strategie verbunden sind.

Die Szenarien „Liegenlassen“ und „Nischen und Nester“ gehen davon aus, dass die Kommune nicht steuernd in die Entwicklung des Quartiers eingreift. Trotzdem unterscheiden sich die Annahmen zur Situation im Quartier am Ende des Untersuchungszeitraums stark: der dynamisch steigende Leerstand im Szenario „Liegenlassen“ führt in allen Quartierstypen zu einem fortschreitenden Imageverlust aufgrund zunehmender Verwahrlosung, zu einer Verschärfung sozialer Konflikte und trotz des Laufenlassens zu einem Anstieg der finanziellen Belastung für die Kommune. Grund dafür sind steigende Infrastrukturkosten sowie unvermeidbarer Sicherheits- und Ordnungsmaßnahmen. Im Gegensatz zu „Liegenlassen“ werden im Szenario „Nischen und Nester“ die Potenziale bürgerschaftlichen Engagements in den Vordergrund gestellt. Es wird untersucht, in welchen Quartierstypen und mit welcher Bevölkerungsstruktur eine Konsolidierung eines Gebietes ohne kommunale Steuerung, aber aufgrund der Initiative und Organisation aus der Bewohnerschaft möglich ist.

Mit einem umfassenden gesteuerten Rückbau von Bausubstanz bzw. von Infrastruktur im Szenario „Renaturieren“ wird die nachhaltige Umgestaltung eines Stadtquartiers mit dem Ziel der dauerhaften Kosteneinsparung bei der technischen und sozialen Infrastruktur sowie der Stärkung erhaltenswerter Bausubstanz an anderer Stelle verfolgt. Bei diesem Szenario kann auf die

¹¹⁶ Das ISB bearbeitet im Auftrag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) im Rahmen des Forschungsfeldes „Stadtquartiere im Umbruch“ (Experimenteller Wohnungs- und Städtebau des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung der Bundesrepublik Deutschland und des BBR) Arbeitsbaustein D: „Szenarien und Modellrechnungen zur Entwicklung von Quartieren im Stadtumbau“.

¹¹⁷ Vgl. BOTT; FRICKE; JESSEN (2006): S. 89.

zahlreichen Erfahrungen mit großflächigem Rückbau in ostdeutschen Großwohnsiedlungen zurückgegriffen werden.

Das Szenario „Stabilisieren des Quartiers“ beschreibt die besonders erfolgreiche Umsetzung von Stadtumbaustrategien unter Einbeziehung realer Vollzugsinstrumente. Die Maßnahmen, die im Rahmen dieser Entwicklungsrichtung angewendet werden, erfordern ein hohes Maß der Steuerung durch die Kommune und die Investition von öffentlichen Geldern – mindestens als Anschub. Das Szenario zeigt eine Bandbreite an stabilisierenden Maßnahmen auf, um deren Konsequenzen für das Quartier, aber auch für die Entwicklungsarbeit der Kommune darzustellen.

Das folgende Ablaufschema für das Szenario „Stabilisieren“ in dem Baustrukturtyp „Großwohnsiedlung“ verdeutlicht die Komplexität, aber auch die Aussagekraft von Szenarien.

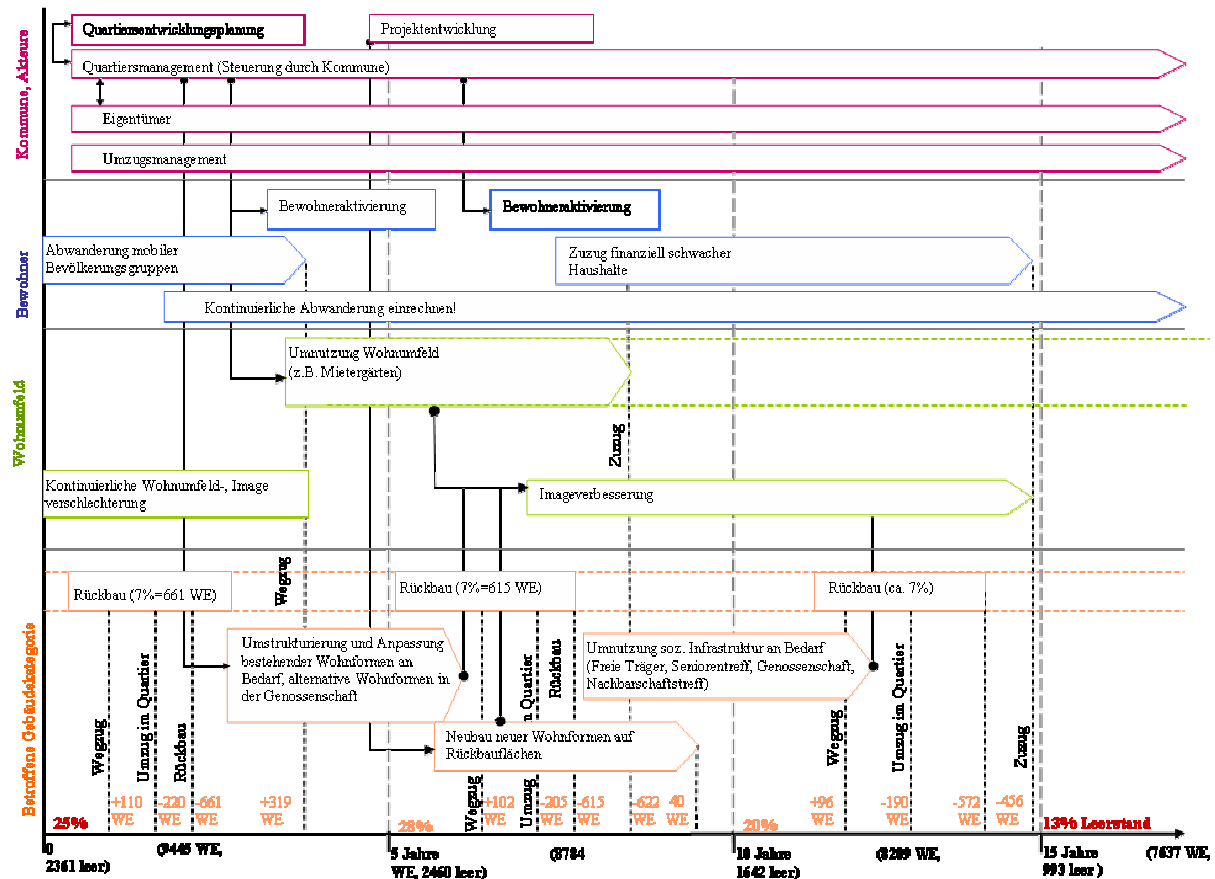


Abbildung 8: Ablaufschemen für das Szenario „Stabilisieren“ einer Großwohnsiedlung (eigene Darstellung)

Anhand der Quartierstypen und der Bestimmung von Indikatoren im Vorfeld wurde der Organismus Stadt in seine einzelnen Handlungsebenen und -felder aufgesplittet. Gleichzeitig wird erst mit der Aufteilung des komplexen städtischen Systems in einzelne Bausteine eine transparente Untersuchung und Bewertung der Szenarien möglich. Die ausgewählten Indikatoren Bevölkerungs-, Eigentümerstruktur, Gebäudebestand, soziale, technische, gewerbliche Infrastruktur und Wohnumfeld dienen darüber hinaus als Stellschrauben, die in ihrer Reichweite und ihrer Wirksamkeit auch im Bezug aufeinander sowie in ihrer Abhängigkeit zur Baustruktur in den Szenarien untersucht wurden.

Die Auswertung liefert über den bereits hohen Informationsgehalt der Dokumentation der Szenarien weiterführende Erkenntnisse bspw. zu den spezifischen Funktionen und Potenzialen einzelner Indikatoren und bestimmter Vollzugsinstrumente des Urban Management in Abhängigkeit zum Quartierstyp und zum Szenario sowie den Anteil kommunaler Kosten zur Umsetzung bestimmter Strategien.

Mit der Leitbildentwicklung, die auf Basis von Szenarien erfolgen könnte, ist gleichzeitig die strategische Ausrichtung einer Kommune für einzelne Stadtquartiere verbunden. Danach müssen die ausgelösten Prozesse im Vollzug kontinuierlich überprüft und die Strategien gegebenenfalls neu justiert werden. Mit dem

Ziel einer rechtzeitigen Erfassung unerwünschter Entwicklungen, führt eine Kommune im weiteren Prozess idealerweise ein regelmäßiges Monitoring – auch im Sinne der Kontrolle (vgl. Kap. 3) – anhand von Früherkennungs- und Kontrollinstrumenten durch.

4 EINORDNUNG DER VORGESTELLTEN INSTRUMENTE IN DEN KONTEXT DES URBAN MANAGEMENT

Die beiden vorgestellten Instrumente können einen Beitrag zur Verbesserung des Steuerungsprozesses zur räumlichen Entwicklung leisten. Sie fundieren hier insbesondere das Element „Analyse“ mit den beiden Phasen „Früherkennung“ und „Schwerpunktanalyse“. Indirekt leisten sie aber auch einen Beitrag für die Elemente „Konzept“ und „Vollzug“.

„Planen ist nicht genug“ bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die konzeptionelle Vorgehensweise bei einem engeren Verständnis von Planung nicht ausreicht, um den komplexen Steuerungsbedarf in der Stadt zu befriedigen. Neben dem hier nicht weiter untersuchten Element des Vollzugs bedarf es insbesondere einer Verbesserung des Erkenntnisstandes. Diese erfolgt sowohl aus einer ex-post- und Status-quo-Perspektive auf die bisherige Entwicklung und die derzeitige Struktur der Stadt als auch aus einer ex-ante-Abschätzung der Folgen beabsichtigten Handelns oder befürchteter Entwicklung.

Dieses erweiterte Verständnis von Erkenntnismaximierung zugrunde gelegt, ist die Vorwegnahme der Auswirkungen der Elemente „Konzept“ und „Vollzug“ Bestandteil eines umfassenden Informationsmanagements. Planen ist nicht genug, aber auch planloser Aktionismus reicht nicht aus. Am Anfang steht das Wissen.

5 LITERATURVERZEICHNIS

- ADERHOLD, Dieter: Kybernetische Regierungstechnik in der Demokratie. Planung und Erfolgskontrolle. Deutsches Handbuch der Politik Band 7. München, Wien 1973
- ALBERS, Gerd: Stadtplanung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 2005, S. 1085-1092
- BECK, Ulrich: Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt a.M. 1986
- BERNT, Matthias: Stadtumbau im Gefangenendilemma, in: WEISKE, Christine; KABISCH, Sigrun; HANNEMANN, Christine (Hrsg.): Kommunikative Steuerung des Stadtumbaus. Interessengegensätze, Koalitionen und Entscheidungsstrukturen in schrumpfenden Städten. Wiesbaden 2005, S. 109-130
- BOTT, Helmut; FRICKE, Axel; JESSEN, Johann: Soziale Stadtentwicklungsperspektiven und teilräumliche Szenarien – Neue Medien als Instrumente der Partizipation in Zukunft von Stadt und Region IV, Wiesbaden 2006, S. 85-122
- BUNDESTRANSFERSTELLE STADTUMBAU OST: Stadtumbau Ost – Stand und Perspektiven. Erster Statusbericht der Bundestransferstelle. Im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung. Berlin 2006.
- DAVY, Benjamin: „Nachhaltige städtebauliche Entwicklung“. Zur Neuorientierung der deutschen Planungs- und Bodenpolitik, in: Arbeitskreis Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen und Institut für Stadt- und Regionalplanung der Technischen Universität Berlin (Hrsg.): Jahrbuch Stadterneuerung. Berlin, 1998, S. 91-107
- De HAAN, Gerhard: Leitbild Analysis – A new Method for Future Science. Presented at the Annual Conference of the World Future Society „World View 2002: Futures unlimited!“, Philadelphia 2002
- FÜRST, Dietrich; RITTER, Ernst-Hasso: „Planung“, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 2005. S. 765-769
- GÖSCHEL, Albrecht: Der Forschungsverbund „Stadt 2030“: Planung der Zukunft – Zukunft der Planung in Zukunft von Stadt und Region IV, Wiesbaden 2006, S. 7-17
- LÜTKE DALDRUP, Engelbert: Leipzig – ein urbanes Projekt, in: DOEHLER-BEHZADI, Marta; LÜTKE DALDRUP, Engelbert (Hrsg.): plusminus Leipzig 2030. Stadt in Transformation. Wuppertal 2004, S. 92-123
- SINNIG, Heidi (Hrsg.): „Stadtmanagement. Strategien zur Modernisierung der Stadt(-Region)“, Dortmund, 2006
- STIENS, Gerhard: Raumentwicklungsszenarien aus Nachbarstaaten, Informationen zur Raumentwicklung Heft 1/2, 2004, S. 1-9
- WEIDNER, Silke: „Stadtentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen – Leitfaden zur Erfassung dieses veränderten Entwicklungsmodus von Stadt und zum Umgang damit in der Stadtentwicklungsplanung“, Norderstedt, 2005
<http://de.wikipedia.org/wiki/Management>, abgerufen am 12.03.2007