

„What is planning for?“ Die Evaluation von strategischer Stadtentwicklungsplanung am Beispiel Wohnen

Judith Bornhorst

(Dipl.-Ing. Judith Bornhorst, Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover, Deutschland, Bornhorst@ARL-net.de)

1 ABSTRACT

Die strategische Stadtentwicklungsplanung gewinnt seit einigen Jahren (wieder) an Bedeutung – in der Praxis ebenso wie in der Wissenschaft. Auch im Bereich Wohnen werden „clevere Lösungen“ gesucht, die Herausforderungen wie lokale Schrumpfungs- oder Wachstumsprozesse, eine zielgruppengerechte Ausdifferenzierung des Wohnungsangebotes und weitere Veränderungen auf dem Wohnungsmarkt meistern sollen. Unter Einbeziehung der lokalen Wohnungsmarktakteure werden vor allem in größeren Städten Konzepte erarbeitet und Strategien entworfen, die verstärkt einen planerischen Charakter aufweisen. Die Frage ist jedoch, welche Bedeutung die strategische Stadtentwicklungsplanung im Handlungsfeld Wohnen für die Steuerung von Stadtentwicklung und Stadtproduktion besitzt. Welchen Einfluss hat sie auf die räumliche Entwicklung einer Stadt, auf die Stadtentwicklungsprozesse oder das Handeln der unterschiedlichen Akteure? Was bewirkt sie wirklich, und insbesondere wie wirkt sie?

Das vorliegende Paper „What is Planning For?“¹ beschäftigt sich mit der Suche nach den Effekten strategischer Stadtentwicklungsplanung und ihren Einflussfaktoren – aufgezeigt am Beispiel des Handlungsfeldes Wohnen. In der Literatur gibt es mehrere Hinweise auf die Wirkungen von strategischer Stadtentwicklungsplanung, die empirisch jedoch näher zu erforschen und reflektieren sind. Die Einbeziehung theoretischer Ansätze zur strategischen Planung und zur Evaluation von Planung bieten das Potenzial, die methodische Herangehensweise an eine Evaluation der Komplexität ihres Gegenstandes anzupassen. Dadurch könnten fundierte Kenntnisse über die Wirkungen der strategischen Stadtentwicklungsplanung im Bereich Wohnen gewonnen werden.

Das Paper erörtert die Charakteristika und theoretischen Grundlagen der strategischen Stadtentwicklungsplanung im Handlungsfeld Wohnen, ihre vermeintlichen Wirkungen wie auch die Herausforderungen und methodischen Ansätze ihrer Evaluation.

2 STRATEGISCHE STADTENTWICKLUNGSPLANUNG AM BEISPIEL WOHNEN

2.1 Das Aufleben der strategischen Stadtentwicklungsplanung im Handlungsfeld Wohnen

Im Handlungsfeld Wohnen, einer klassischen Aufgabe der Stadtentwicklungsplanung, haben die Veränderungen auf dem Wohnungsmarkt zu einer zunehmenden Weiterentwicklung des kommunalen Steuerungsinstrumentariums geführt. Seit einigen Jahren ist vor allem in Großstädten ein Wandel der Wohnungspolitik „von der sozialen Wohnraumversorgung zu einer strategischen Planungsaufgabe“ (Borchard 2012: 18) zu erkennen. Von der öffentlichen Hand werden insbesondere in größeren Städten kommunale Konzepte zum Thema Wohnen erarbeitet, z. B. kommunale Wohnraumversorgungskonzepte, Handlungskonzepte „Wohnen“ oder Wohnungsmarktkonzepte, um anstehende Aufgaben wie Wohnungsknappheit, sozialräumliche Polarisierungen und die Bereitstellung von preiswerten Wohnraum zu meistern. Die Entwicklung der vermeintlichen Strategie vollzieht sich häufig mithilfe einer intensiven Prozessgestaltung unter Einbeziehung der Wohnungswirtschaft und gesellschaftlicher Akteure. Die Konzepte basieren auf fachlich-analytischen Grundlagen, die Entwicklungstendenzen auf dem lokalen Wohnungsmarkt aufzeigen. Darauf aufbauend werden Zielstellungen für die künftige Wohnungsmarktentwicklung, konzeptionelle Aussagen und unter Umständen auch Maßnahmen zu ihrer Umsetzung formuliert. Ziel ist, zum einen das eigene, kommunale Handeln zu steuern, aber bestenfalls auch, das Handeln weiterer Akteure des Wohnungsmarktes zu beeinflussen. Mancherorts werden sogar Bündnisse geschlossen oder die Zusammenarbeit über Arbeitskreise verstetigt, wie in Münster. Befördert wird das Aufleben der strategischen Stadtentwicklungsplanung im Bereich Wohnen durch die Förderpolitiken der Bundesländer (Borchard 2012, GEWOS GmbH 2010).

¹ Alexander 2009: 234. Dieses Paper ist in Verbindung mit dem laufenden Dissertationsprojekt der Autorin an der HafenCity Universität Hamburg entstanden.

Das Beispiel Wohnen ist als strategisches Handlungsfeld so interessant, weil eine Vielzahl unterschiedlicher öffentlicher wie privater Akteure am Wohnungsmarktgeschehen beteiligt sind. Neben den kommunalen Wohnungsunternehmen sind maßgeblich die freien Wohnungsunternehmen, Investoren und Projektentwickler sowie eine Vielzahl privater Einzeleigentümer für die Bewerkstellung von Wohnungsneubau und Bestandsentwicklung zuständig. Um einen strategischen Einfluss auf das räumliche Entwicklungsgeschehen im Bereich Wohnen nehmen zu können, müssen besondere Bemühungen seitens der Kommune unternommen werden.

Wohnungspolitik und Stadtentwicklung werden wieder stärker miteinander verknüpft (Borchard 2012, Kurth, Wiezorek 2012, GEWOS GmbH 2010). Wohnungspolitik gilt – zumindest in Deutschland – seit Jahrzehnten als entstaatlicht und liberalisiert. Durch die Belebung des Wohnungsmarktes seit 2006 ist jedoch der erneute Bedarf nach einer stärkeren gemeinwohlorientierten Wohnungspolitik erkennbar, die auch preiswerten, energieeffizienten und altersgerechten Wohnraum bereitstellt und in einem stadtplanerischen Kontext integriert ist (Kurth, Wiezorek 2012).

2.2 Verständnis von strategischer Stadtentwicklungsplanung

In der heutigen Stadtplanungspraxis existieren aufgrund des informellen Charakters und lokalspezifischer Prägungen von strategischer Stadtentwicklungsplanung eine Vielfalt von Ansätzen, Konzepten, Leitbildern, etc., die eine einheitliche Definition, Charakterisierung und Namensgebung in der Planungswissenschaft schwierig machen.

Nach Kühn wird strategische Stadtplanung oftmals als „Synthese von Integrierter Entwicklungsplanung (These) und Inkrementalismus (Antithese)“, also als Kombination von „großen Plänen“ und „kleinen Schritten“ verstanden. Im Gegensatz zum perspektivischen Inkrementalismus werden diverse Widersprüche im Modell der strategischen Planung gleichwertig vereint: das Ganzheitliche, die flächendeckende Steuerung und Langfristigkeit der integrierten Entwicklungsplanung und die Kleinteiligkeit, Flexibilität und Kurzfristigkeit des Inkrementalismus (Kühn 2008).

Viele Autoren aus dem deutschsprachigen Raum bringen folgende Charakteristika mit strategischer Planung in Verbindung: klare Zielorientierung, diskursive Methodik im kooperativen Prozess, mehrstufiges Verfahren zur Konkretisierung der Programmierung, lernorientierte Kontrolle der Umsetzung, Öffentlichkeitsbeteiligung als Ressource (Fürst 2012).

Um ein konkreteres Bild zu erhalten, was eine Strategie in der Praxis in unterschiedlicher Weise auszeichnen kann, werden folgende idealtypische Elemente angeführt, die auch im Handlungsfeld Wohnen zu finden sind:

- „Leitbild, gemeinsame ‚Vision‘ der zentralen Akteure
- Positivität, Optimismus in einem chancenorientierten Ansatz
- ‚Probleme‘ oder ‚Schwächen‘ werden lösungsorientiert dargestellt
- festgelegte Schwerpunkte, Handlungsfelder
- darin definierte strategische Ziele (Richtung, Schritte)
- Maßnahmenprogramme zur Umsetzung
- strategische Projekte als Impulsgeber für Umsetzung
- Benennung verantwortlicher Akteure der Umsetzung (in Selbstverpflichtung bzw. ‚Übereinkunft‘)
- Partnerschaften (u. a. öffentlich-private Partnerschaft)
- Ausweisung benötigter Ressourcen
- Zeitraum der Umsetzung
- Erfolgsindikatoren
- Monitoring, Evaluierung“. (Pirhofer 2005: 11f.)

Die theoretischen Grundlagen zur strategischen Planung werden bei Wiechmann und Hutter in der Management- und Organisationstheorie insbesondere aus dem angelsächsischen Raum gesehen (Wiechmann 2008, Wiechmann, Hutter 2008). In der Strategieforschung wird zwischen dem linear, rationalistischen und

dem adaptiv, inkrementalistischen Strategieverständnis unterschieden. Das linear, rationalistische Strategieverständnis versteht Strategie als Plan, d.h. vorausblickend und bewusst. Das Handeln erfolgt absichtsvoll und trägt zur Erreichung der gesetzten Ziele bei (Mintzberg et al. 1999). Das lineare Strategieverständnis entspricht der klassisch traditionellen Definition von räumlicher Planung im synoptisch-rationalen Sinne. Neben dem Verständnis „Strategie als Plan“ gibt es in der Managementtheorie auch die Definition der „Strategie als Muster“. Man blickt zurück und erkennt dabei ein Muster, das sich aus unterschiedlichen Handlungen ergibt. Die Strategie bildet sich erst heraus, sie ist emergent („bottom-up“-Prinzip). Tatsächlich realisierte Strategien gelten in den Managementwissenschaften als Ergebnis der absichtsvollen Planung und den emergenten Entwicklungen. In der Realität ist demzufolge immer eine Kombination der unterschiedlichen Denkrichtungen der beiden Strategiemodelle ablesbar (Mintzberg et al. 1999).

Im Gegensatz zu den Managementwissenschaften beschäftigt sich die Wissenschaft der räumlichen Planung bislang kaum mit ihren Umsetzungs- und Realisierungsprozessen (Krüger 2007). Die Einbindung von Ansätzen der Managementwissenschaften stellt deshalb ein großes Lernpotenzial dar (Krüger 2007, Wiechmann, Hutter 2008).

2.3 Vermeintliche Effekte

„Räumliche Entwicklung resultiert aus dem Handeln vieler. Kein zentraler Plan vermag vorzugeben, wohin die Entwicklung geht.“ (s. Selle 2013: 4)

Das Zitat verdeutlicht, dass der Steuerungsanspruch, den Stadtentwicklungsplanung im traditionellen Verständnis erhebt, angesichts der veränderten Planungs- und Beteiligungskultur zu hinterfragen ist (Fürst 2004). Als informelles Steuerungsinstrumentarium ist strategische Stadtentwicklungsplanung nicht rechtsverbindlich. Es besteht kein Anspruch auf eine Umsetzung. Das direkte Steuerungspotenzial von strategischer Stadtentwicklungsplanung sei deshalb gering. Die Entscheidungsprozesse der Wirklichkeit seien durch Dynamik und Emergenz gekennzeichnet (Wiechmann 2010). Deshalb käme den strategischen Plänen mittlerweile „weniger [eine] Lenkungs- als Thematisierungswirkung“ zu (Altrock 2008: 72).

In der Literatur gibt es viele Hinweise auf die Wirkungen oder Nicht-Wirkungen von strategischer Stadtentwicklungsplanung. Diese sind jedoch eher normativ geprägt. Auch für das Handlungsfeld Wohnen gibt es bislang nur vereinzelt wissenschaftliche Erkenntnisse über die Wirkungsweise von Strategien wie kommunalen Konzepten zum Wohnen (ausgewählte Studien: IfS 2008 mit Bezug auf kommunale Wohnungsmarktkonzepte in Schleswig-Holstein, GEWOS GmbH 2010). Die Defizite in der empirischen Implementations- und Wirkungsforschung aktueller Stadtplanung und insbesondere von strategischer Stadtentwicklungsplanung werden von vielen Autoren angemerkt (u. a. Altrock 2004, Pirhofer 2005, Fürst 2012, Selle 2013).

2.3.1 Direkte Wirkung

Eine direkte Wirkung werde über so genannte „Leuchtturmprojekte“ oder Großprojekte erzeugt, die mit den Strategien verknüpft und so „in einen strategischen Rahmen gesetzt“ würden. Großprojekte dienen dazu, die Leitziele der Stadtentwicklungsplanung zu verdeutlichen und greifbar zu machen (Dangschat et al 2008, Kühn 2008). Beispiele hierfür stellen die Großprojekte der Hamburger Stadtentwicklung, die HafenCity und die kürzlich stattgefundene Internationale Bauausstellung in Wilhelmsburg, dar, die für den „Sprung über die Elbe“ – das Leitziel der „wachsenden Stadt“ Hamburg – stehen.

Eine direkte Steuerungswirkung entfalte strategische Stadtentwicklungsplanung darüber hinaus, wenn ihre Elemente, zum Beispiel Leitbilder oder strategische Konzepte, mit formellen Planwerken wie die Flächennutzungsplanung und Fachplanungen verknüpft würden (Spiekermann 2000). So werden die Erkenntnisse und strategischen Überlegungen der Konzepte zum Wohnen teilweise bereits für andere Fachplanungen und integrierte Stadtentwicklungskonzepte in den Kommunen genutzt (IfS 2008).

2.3.2 Indirekte Wirkungen

Strategische Stadtentwicklungsplanung kennzeichnet sich durch eine starke Prozess- und Akteursorientierung aus. Indirekte Steuerungspotenziale könnten über Kommunikation, Aushandlung und Diskurs erreicht werden. Durch eine intensive Beteiligung unterschiedlicher Akteure bestehe die Möglichkeit, nicht nur die Legitimität der jeweiligen Strategie zu erhöhen, sondern auch die Mobilisierung

der Akteure zu erleichtern und ihre feste Einbindung zu erreichen. Die Komplexität von Stadtentwicklung werde reduziert und vereinfachende, handhabbare Strategien abgestimmt (Dangschat et al. 2008, Kuder 2008, Redaktionsgruppe des AK Städtebau der SRL 2013). Dadurch ließe sich die Strategie mediengerecht aufbereiten und sogar einer größeren Zielgruppe näherbringen (Frey et al. 2003).

Durch eine derartige Gestaltung der Strategieentwicklung könnten Bezugspunkte für eine Orientierung des Handelns der Akteure geliefert werden. Über gemeinsame Lernprozesse werde ein kohärentes Verhalten der Akteure bewirkt und eine „Koordination raumwirksamen Handelns“ ermöglicht (Dangschat et al. 2008: 354ff., Wiechmann 2008). Für den Bereich des Wohnens wurde teilweise bereits nachgewiesen, dass viele Kommunen das Konzept zum Wohnen als Orientierungs- und Argumentationshilfe für weitere Projekte und Planungen nutzen. Auch gibt es Hinweise darauf, dass die Konzeptentwicklung und -umsetzung weitere Prozesse und Kooperationen anschieben sowie überfachlichen Austausch innerhalb der Verwaltung und mit Bezug auf andere Akteure bewirken könne (IfS 2008).

2.3.3 Einflussfaktoren

Die Wirksamkeit strategischer Planung hänge allerdings nicht nur von der Gestaltung ihrer Prozesse und Strukturen ab, sondern auch von den Rahmenbedingungen, die sie umgibt, unter anderem dem politischen Willen (Albrechts 2004). Die Kurzfristigkeit des politischen Geschehens stehe dabei durchaus im Widerspruch zu den langfristig angelegten Zielen der Stadtentwicklungsplanung (Altrock 2008).

In der Alltagswelt sind Einschränkungen der Wirkungen strategischer Stadtentwicklungsplanung sichtbar. Der ideale Prozess der Strategieentwicklung bringe bestimmte (unrealistische) Anforderungen mit sich wie eine vollständige Information der Beteiligten, eine „machtfreie Kommunikation“ und eine „gleichberechtigte Aushandlung“ (Kuder 2008: 185) ohne die Durchsetzung dominierender Partikularinteressen. Eine weitere Herausforderungen bei der Realisierung von strategischer Stadtentwicklungsplanung stelle insbesondere „die ungebrochene Eigenlogik und -dynamik“ (Selle 2013: 8) der Fachressorts in der öffentlichen Verwaltung dar, aber sicherlich auch die anderer Akteure. Im Handlungsfeld Wohnen sind beispielsweise Interessenkonflikte und divergierende Handlungslogiken zwischen den betroffenen Bürgern, der vermeintlich gemeinwohlorientierten öffentlichen Hand, den offensichtlich kurzfristig denkenden Politikern, den oftmals verkaufsunwilligen Grundstückseigentümern sowie den durchaus renditeorientierten Investoren denkbar (vgl. auch Spiekermann 2000).

3 EVALUATION IN DER STADTENTWICKLUNG

Stadtentwicklungsplanung war schon immer mit dem Thema Evaluation verknüpft. Als Voraussetzung für die Handlungsfähigkeit des Steuerungsinstrumentariums galt in früheren Zeiten die Existenz eines Rückmeldesystems, das über nicht-planmäßige Abweichungen im Handlungsablauf berichtete (Hellstern, Wollmann 1984a). Obwohl auch heute noch Evaluation und Monitoring ein Element der strategischen Stadtentwicklungsplanung darstellen (siehe Kapitel 2.2.), scheinen viele Herausforderungen und Anwendungsschwierigkeiten damit verbunden zu sein – insbesondere, wenn nicht nur quantitative, sondern auch qualitative Effekte festgestellt werden sollen.

3.1 Herausforderungen der Evaluation

Umfassende Evaluationen werden in der Raumentwicklung im Allgemeinen eher selten durchgeführt. Die Beurteilung von Plänen und Programmen basiere meist auf „Vermutungen und Vorurteilen“ und kaum auf systematischen empirischen Untersuchungen (Einig 2012). Evaluationen und speziell Wirkungsanalysen werden vor allem dann eingesetzt, wenn es darum geht, die Effekte von Förderprogrammen zu beurteilen. Die Implementation formeller Planungen wie auch informeller Entwicklungspläne, insbesondere Stadtentwicklungspläne, werde allerdings kaum untersucht (Kühn 2004). Auch im Handlungsfeld Wohnen gibt es nur wenige empirische Studien aus den letzten Jahren, die sich mit den Wirkungen von kommunalen Konzepten zum Wohnen beschäftigen (siehe Kapitel 2.3). Dafür gibt es viele Gründe. Der zeitliche und finanzielle Aufwand für die Durchführung von Evaluationen ist generell hoch. Darüber hinaus sind Evaluationen von Plänen generell unbeliebt, da die Planverantwortlichen sich nicht gerne mit dem Erfolg oder Misserfolg ihres Steuerungsbestrebens auseinandersetzen (Einig 2012). Eine Evaluation ist auch ein politisches Handlungsmittel, das durchaus einen „Störenfried vorhandener Macht- und Vorteilsverteilung“ (Hellstern, Wollmann 1984b: 46f.) darstellen kann.

Die Durchführung von Evaluationen besitzt bislang erhebliche theoretische, methodische und anwendungsbezogene Mängel (Kühn 2004; Einig 2012). Besonders strategische Stadtentwicklungspläne, so auch kommunale Konzepte zum Wohnen, beinhalten meistens offene, nicht operationalisierte Ziele. Die Adressaten, Umsetzungs- und Finanzierungsinstrumente werden eher selten bestimmt. Darüber hinaus zeichnet sich strategische Planung – verstanden als sozialer Prozess – durch eine hohe Komplexität aus. Die Messbarkeit von nicht-intendierten Wirkungen, prozessbezogenen Effekten und qualitativen Veränderungen erscheint generell eher schwierig (Kühn 2004). Die Erkenntnisse aus bisherigen Studien zu den Wirkungen von kommunalen Konzepten zum Wohnen bestätigen zum Großteil diese Problematik (IfS 2008, GEWOS 2010). Insbesondere die methodische Herangehensweise und daraus folgende Stichhaltigkeit der Aussagen erscheint forschungswürdig.

3.2 Funktionen der Evaluation

Definiert wird Evaluation als „systematische Untersuchung des Nutzens oder Wertes eines Gegenstandes“ (Deutsche Gesellschaft für Evaluation 2002: 13 nach Sedlacek 2004). Evaluationen besitzen unterschiedliche Funktionen, die je nach Kontext und Gewichtung Evaluationsdesign und -ablauf bestimmen (Stockmann 2010). Es wird zwischen vier Funktionen unterschieden:

- „Gewinnung von Erkenntnissen
- Ausübung von Kontrolle
- Auslösung von Entwicklungs- und Lernprozessen
- Legitimation der durchgeführten Maßnahmen, Projekte und Programme“ (Stockmann 2010: 73)

Gerade der Lerneffekt von Evaluationen kommt einer strategischen Stadtentwicklungsplanung zugute, da der gemeinsame Lernprozess hier im Vordergrund steht (siehe Kapitel 2.3.). Das gemeinsame Lernen der beteiligten Akteure hat an Bedeutung gewonnen, während früher die Erfolgskontrolle im Vordergrund stand. Evaluationen hätten sich dadurch deutlich an die Alltagspraxis der Akteure angenähert. Die Rahmenbedingungen für das Handeln der Akteure, aber auch die Handlungen selbst, das Wissen und die Erfahrungen der evaluierten Akteure geriete in den Fokus der Betrachtung. Dadurch werde das Handeln der Akteure nicht nur „reflektierbar“, sondern auch „reformierbar“ (Sedlacek 2004). Der Einsatz von Evaluationen kann demnach die Prozesse der strategischen Stadtentwicklungsplanung befördern.

Evaluation wird in diesem Zusammenhang auch als ein Handlungsmittel der Politik angesehen, das den Handlungsspielraum erweitere (Hellstern, Wollmann 1984b). "Tatsächlich wird hier [...] überwiegend an einem Politikkonzept festgehalten, wonach politische Entscheidungen und ihre Durchführung insofern ‚rational‘ anzuleiten sind, als im Entscheidungsprozeß die unterschiedlichen Folgen, Nutzen und Kosten verschiedener Entscheidungsvarianten und Handlungspfade empirisch fundiert abgeschätzt und während und nach dem Verwirklichungsprozeß (Implementation) Wirkungsverläufe und Ergebnisse beobachtet und erfasst werden sollten, sei es, um korrigierend eingreifen zu können, sei es, um weitere Politikschritte empirisch fundiert vorzubereiten." (s. Hellstern, Wollmann 1984b: 46f.). Evaluationen seien bedeutend für die (politische) Entscheidungsfindung, gerade wenn es sich um komplexe Problemlagen handle (Oliveira, Pinho 2011). Da der politische Wille für die Umsetzung von strategischer Stadtentwicklungsplanung auch im Handlungsfeld Wohnen mitentscheidend ist, können Evaluationen unterstützend wirken.

3.3 Analyseperspektiven der Evaluationsforschung

Es gibt unterschiedliche Analyseperspektiven, die im Rahmen einer Evaluation eingenommen werden können und die Konzeption des Evaluationsansatzes bestimmen. Im Allgemeinen wird zwischen Ex-ante-Evaluationen im Vorfeld von Programmen und Projekten (u. a. Ziel- und Mittelwahl, Chancen der Zielerreichung), on-going bzw. begleitende Evaluationen (u. a. Dokumentation der Umsetzung) sowie Ex-post-Evaluationen nach oder als Abschluss von Programmen und Projekten (u. a. Erfolgskontrolle) unterschieden (Gornig/Toepel 1998 nach Sedlacek 2004).

Darüber hinaus bieten weitere Evaluationsansätze der räumlichen Planung aus dem angelsächsischen Raum interessante Analyseperspektiven, die im Rahmen dieser Forschungsarbeit angewendet werden. Es bestehen zwei maßgebliche Evaluationsdimensionen, die die on-going und ex-post-Dimension aufgreifen: die Konformität („Conformance“) und die Leistungsfähigkeit („Performance“). Hinzu kommt die Ex-ante-Rationalität des Plans als dritte Dimension (Alexander 2009, Alexander, Faludi 1989, Oliveira, Pinho

2010/2011). Die unterschiedlichen Perspektiven spiegeln die grundlegenden planungstheoretischen Denkrichtungen und Strategieverständnisse (linear, rational und emergent, inkrementalistisch) wider, die im Rahmen von strategischer (Stadtentwicklungs)Planung eine Rolle spielen (Wiechmann 2008). Dadurch eignen sie sich in besonderem Maße für die Bewertung der Effekte von strategischer Stadtentwicklungsplanung im Rahmen einer Evaluation.

Das Prinzip der Konformität („Conformance“) überprüft die Übereinstimmung der auf den Plan folgenden Entscheidungen, Planungen und realen Veränderungen im Raum mit den Planzielen. Die Kontrollfunktion steht hier im Vordergrund, weshalb in diesem Zusammenhang auch häufig der Begriff Erfolgskontrolle verwendet wird (Zweck-Mittel-Logik) (Alexander 2009, Oliveira, Pinho 2010). Das Prinzip der Konformität ist dem linearen Strategieverständnis („Strategie als Plan“) zuzuordnen, in dem das absichtsvolle Handeln die Erreichung der formulierten Ziele gewährleistet.

Das Prinzip Leistungsfähigkeit („Performance“) versteht Planung als einen Bezugsrahmen für operative Entscheidungen und bewertet diese entsprechend ihrer Nützlichkeit und Qualität als ein solcher. „[...] The quality of strategic plans must be measured in terms of the performance of plans in facilitating decision making.“ (Faludi 2000:305). Diese Form der Evaluation ist explizit für strategische Pläne konzipiert, bei denen Planung insbesondere als sozialer Prozess des Lernens verstanden wird (Faludi, Altes 1994). Das Prinzip der Leistungsfähigkeit spiegelt das emergente, inkrementalistische Strategieverständnis („Strategie als Muster“) wider, in dem sich Strategien erst herausbilden.

Die Evaluation der Ex-ante-Rationalität fokussiert sich auf das Potenzial eines strategischen Plans, umgesetzt und angewendet zu werden und die gesetzten Ziele zu erreichen. Es geht um die Rationalität, aber auch die Qualität des Plans, die mit seiner Entstehung und Ausgestaltung zusammenhängen.

4 EVALUATIONSANSATZ FÜR STRATEGISCHE STADTENTWICKLUNGSPLANUNG AM BEISPIEL WOHNEN

4.1 Kombination der Analyseperspektiven

Um die Wirkungen von Strategien zum Wohnen in der Stadt hinreichend untersuchen zu können, sollte ein Evaluationsansatz genutzt werden, der die unterschiedlichen Analyseperspektiven (Konformität, Leistungsfähigkeit, Ex-Ante-Rationalität) miteinander kombiniert. Es wird angenommen, dass die Verknüpfung der unterschiedlichen Evaluationsansätze innovative Potenziale der Evaluation von strategischer Stadtentwicklungsplanung bietet und die beiden wesentlichen Sichtweisen, Konformität und Leistungsfähigkeit, so voneinander profitieren können (vgl. auch Oliveira, Pinho 2011). Die Charakteristika und Besonderheiten der strategischen Stadtentwicklungsplanung – ihre zweiseitige, lineare und emergente Ausrichtung – werden dabei berücksichtigt.

4.2 Evaluationskriterien

Es gibt eine Vielzahl von Untersuchungs- und Bewertungskriterien, die mit den drei Analyseperspektiven verbunden sind. Die Gewichtung der Kriterien hängt allerdings stark mit der exakten Fragestellung im Rahmen der Evaluation zusammen. Für das gewählte Thema, die Evaluation von Strategien zum Wohnen, sind folgende Kriterien relevant:

Die Prüfung der Zielerreichung (u. a. Vergleich wesentlicher Indikatoren der Bevölkerungs- und Wohnungsmarktentwicklung) und der Übereinstimmung der nachfolgenden Entscheidungen und Aktivitäten mit der Strategie (u. a. teilträumliche Wohnungsentwicklungskonzepte, Wohnungsbauprogramme) sind wesentliche Bewertungsaspekte der Konformität.

Im Rahmen der Leistungsfähigkeit werden beispielsweise die Einflussfaktoren für Entscheidungen (z. B. Änderung gesetzlicher Regelungen wie Mietpreissbremse), die Bezugnahme nachfolgender Entscheidungen und Aktivitäten auf die Strategie (z. B. in Begründungen der Bebauungsplanung) sowie die Selbstbindung der Akteure (z. B. Einbeziehung der Wohnungsunternehmen in Strategieentwicklung, Haltung der Akteure zu den Strategien) beleuchtet.

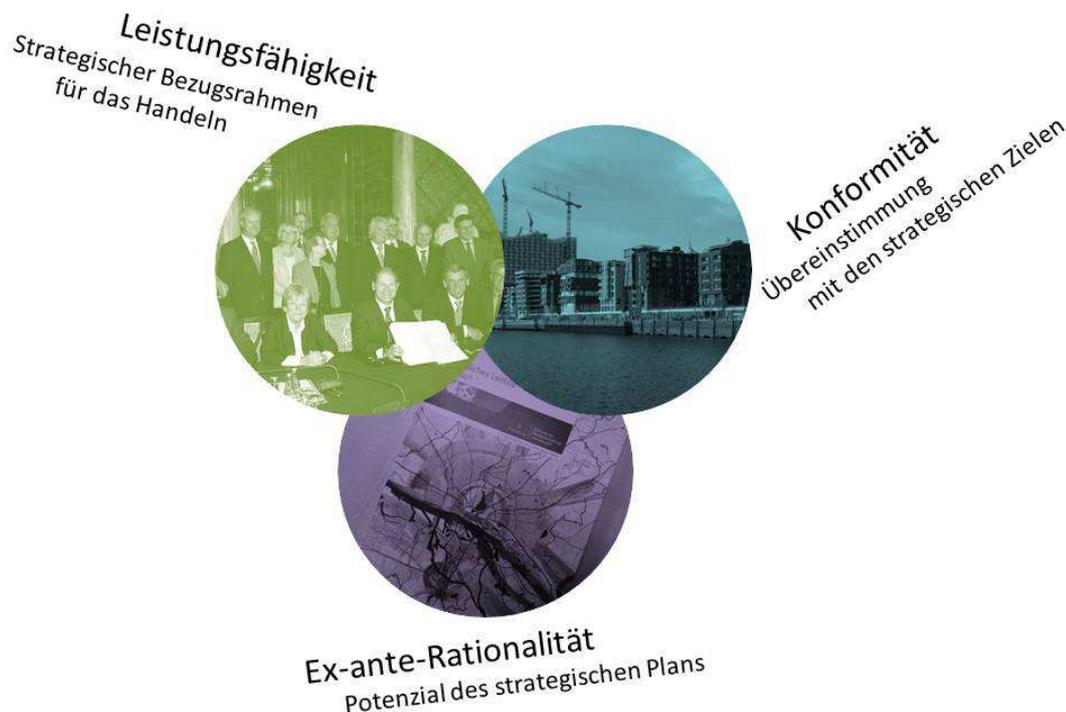


Abb. 1: Kombination der Evaluationsperspektiven, Quelle: eigene (Bild rechts, Bild unten), verändert nach FHH 2011 (Bild links)

Mit der Perspektive Ex-ante-Rationalität sind unter anderem die Erwartungen der Akteure an den Plan (z. B. Chance oder „Papiertiger“), die Zielsetzungen (u. a. Steigerung des Wohnungsbaus, zielgruppenspezifische Qualifizierung des Wohnungsbestandes), die Relevanz und Verhältnismäßigkeit der Planung (z. B. Zielgruppen und -größen im Abgleich mit Bevölkerungsentwicklung), der Entstehungsprozess (u. a. Beteiligungsmöglichkeiten der wohnungsmarktrelevanten Akteure wie Wohnungswirtschaft oder Interessenvertretungen der Bürger) und die strategische Qualität des Plans (z. B. Ausweisung prioritärer Wohnungsbauprojekte im Rahmen einer Gesamtstrategie).

4.3 Bedeutung eines Methoden-Mixes

Um allen drei Analyseperspektiven – Konformität, Leistungsfähigkeit und Ex-ante-Rationalität – gerecht zu werden, wird im Rahmen der Evaluation von strategischer Stadtentwicklungsplanung im Handlungsfeld Wohnen eine Mischung aus qualitativen und quantitativen Methoden (Methoden-Mix). Nur so kann ein weitreichendes Verständnis der Wirkungen und Wirkungszusammenhänge erreicht werden. Zudem erhöht ein Methoden-Mix die Stichhaltigkeit der Aussagen, weil die Wirkungen aus unterschiedlichen Perspektiven betrachtet werden (Triangulation). Strategische Stadtentwicklungsplanung ist ein sozialer Prozess, der sich nicht ausschließlich mit quantitativen Methoden darstellen lässt, sondern auch qualitative Methoden erfordert. Um Effekte und ihre Einflussfaktoren hinreichend beurteilen zu können, müssen die Methoden der Komplexität von Planung gerecht werden (Kühn 2004). Eindeutige Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge abzubilden, ist allerdings auch bei dem vorliegenden Ansatz schwierig. Gewisse Grenzen der einzelnen Methoden bleiben trotz ihrer Kombination und Ergänzung bestehen.

Der Einsatz von qualitativen Methoden wie Experteninterviews in Fallstudien trägt dazu bei, „Wirkungsprozesse detailliert herauszuarbeiten und hierbei das Handlungswissen und die Erfahrungen der Akteure selbst intensiv zu nutzen“ (Hellstern, Wollmann 1984b: 40). Insbesondere für die Begutachtung der Leistungsfähigkeit von Planung, der Entscheidungsprozesse und Handlungspraxis (siehe Kapitel 3.3) ist dies von Bedeutung. Geeignete Interviewpartner stellen Vertreter/innen der am Wohnungsmarkt beteiligten Akteure dar, die den drei „Sphären“, Markt, Staat (Politik und Verwaltung) und Gesellschaft angehören (Selle 2012).

Der Einsatz quantitativer Methoden wie die Erhebung und Auswertung statistischer Daten, die unter anderem für die Prüfung der Konformität genutzt werden, ist in der strategischen Stadtentwicklungsplanung und insbesondere auch im Bereich Wohnen verbreitet. Viele Kommunen pflegen ein Monitoring im Bereich Stadtentwicklung und Wohnen (u. a. mit den Indikatoren Baugenehmigungen und -fertigstellungen,

Wohnungsbestand, Miet- und Kaufpreise). Teilweise werden auch Bevölkerungsbefragungen (z. B. zur Wohnzufriedenheit oder zu den Wanderungsmotiven) durchgeführt, die repräsentative Informationen aus Sicht der Nutzer/innen liefern. Auch diese können in die Evaluation einfließen.

5 FAZIT UND AUSBLICK

Strategische Stadtentwicklungsplanung im Handlungsfeld Wohnen kann eine Rolle für das Handeln unterschiedlicher Wohnungsmarktakeure und für die reale Entwicklung in der Stadt spielen. Die Frage ist allerdings, welchen Beitrag sie in der Praxis leisten kann. Das Paper hat gezeigt, dass es für eine systematische Untersuchung der realen Effekte hilfreich ist, die theoretischen Ansätze zum Forschungsgegenstand und zur Evaluation selbst in die Entwicklung des Untersuchungsdesigns miteinzubeziehen. Es wurde ein Evaluationsansatz erarbeitet, der drei Analyseperspektiven berücksichtigt – die Konformität, Leistungsfähigkeit und Ex-ante-Rationalität. Allerdings ist noch eingehend zu prüfen, welche Möglichkeiten und Grenzen die Anwendung des Evaluationsansatzes bietet. Es zeigt sich bereits, dass der umfassende Kriterien- und Methodeneinsatz einen hohen Arbeitsaufwand bedeutet, der, wie dargestellt, grundsätzlich ein Hemmnis für die Durchführung von Evaluationen darstellt. Der Mehrwert einer solchen Herangehensweise wie eine potenziell höhere Stichhaltigkeit der Erkenntnisse über die Wirkungszusammenhänge wird sich noch herausstellen. Sicher ist, dass die Auseinandersetzung mit den Effekten strategischer Stadtentwicklungsplanung dazu beitragen kann, die Umsetzungs- und Anwendungschancen in der Planungspraxis zu erhöhen sowie die planungstheoretischen Ansätze in diesem Forschungsfeld weiterzuentwickeln.

6 QUELLEN

- ALEXANDER, E.: Dilemmas in evaluating planning, or back to basics: What is planning for? In: *Planning Theory & Practice* 10 (2), S. 233–244, 2009.
- ALEXANDER, E.; FALUDI, A.: Planning and plan implementation: notes on evaluation criteria. In: *Planning and Design* (16), 127–140, 1989.
- ALBRECHTS, L.: Strategic (spatial) planning reexamined. In: *Planning and Design* (31), S. 743–758, 2004.
- ALTROCK, U.: Anzeichen für eine "Renaissance" der strategischen Planung? In: Uwe Altrock und Deike Peters (Hg.): *Perspektiven der Planungstheorie*. Berlin: Leue (Reihe Planungsrundschau, 10), S. 221–238, 2004.
- ALTROCK, U.: Strategieorientierte Planung in Zeiten des Attraktivitätsparadigmas. In: Alexander Hamedinger (Hg.): *Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 61–86, 2008.
- BORCHARD, S.: Kommunale Wohnraumkonzepte, Weiterentwicklung des wohnungspolitischen Steuerungsinstrumentes. In: *PlanerIn*, Heft 6, 18-20, 2012.
- EINIG, K.: Evaluation in der Regionalplanung. Einführung. In: *Informationen zur Raumentwicklung* (1/2.2012), S. I–IV., 2012.
- FALUDI, A.: The Performance of Spatial Planning. In: *Planning Practice & Research*, Vol. 15, No. 4, pp. 299–318, 2000 15 (4), S. 299–318, 2000.
- FALUDI, A.; ALTES, W.K.: Evaluating communicative planning: A revised design for performance research. In: *European Planning Studies* (2:4), S. 403–418, 1994.
- FHH Freie und Hansestadt Hamburg: Mehr Wohnungsbau für Hamburg, Senat und Bezirke unterzeichnen „Vertrag für Hamburg“. Pressestelle des Senats / Maria Jakob, 2011. Download unter: <http://www.hamburg.de/image/2962756/Wohnungsbau+Vertrag+f%25C3%25BCr+Hamburg.jpg?width=690&height=518&keepRatio=true>
- FÜRST, D.: Mentalitäts- und Paradigmawechsel in der Stadtentwicklungsplanung. In: *Neues Archiv für Niedersachsen*, Heft 1, 67–83. Hannover, 2004.
- FÜRST, D.: Internationales Verständnis von "Strategischer Regionalplanung". In: Dirk Vallée (Hg.): *Strategische Regionalplanung*. Hannover: ARL (237), S. 18–30, 2012.
- FÜRST, D.; RITTER, E.-H.: Europäische Raumentwicklungspolitik. Inhalte, Akteure, Verfahren, Organisation. Detmold: Rohn, 2009.
- FREY, O.; KELLER, D. A.; KLOTZ, A.; KOCH, M.; SELLE, K.: Rückkehr der grossen Pläne? Ergebnisse eines internationalen Workshops in Wien. In: *disP* 153, S. 13–18, 2003.
- GEWOS GMBH: Kommunale Konzepte: Wohnen. Ein Projekt des Forschungsprogramms "Kommunale Konzepte: Wohnen" des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), betreut vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR). Unter Mitarbeit von Renate Szameitat. Bonn: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), 2010.
- HELLSTERN, G.-M.; WOLLMANN, H.: Entwicklung, Aufgaben und Methoden von Evaluierung und Evaluierungsforschung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hg.): *Wirkungsanalysen und Erfolgskontrolle in der Raumordnung*. Hannover: Vincentz, S. 7–27, 1984a.
- HELLSTERN, G.-M.; WOLLMANN, H.: Evaluierung und Erfolgskontrolle auf der kommunalen Ebene. Ein Überblick. In: Hellmut Wollmann und Gerd-Michael Hellstern (Hg.): *Evaluierung und Erfolgskontrolle in Kommunalpolitik und -verwaltung*. Basel: Birkhauser, S. 10–57, 1984b.
- IFS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH: Wohnungsmarktkonzepte und Monitoring. Fortschreibung der vergleichenden Auswertung von Wohnungsmarktkonzepten und Einbeziehung des Handlungsfelds Energieeinsparung

- im Bereich Wohnen. Unter Mitarbeit von Thomas Thrun und Jürgen Vesper. im Auftrag des Innenministeriums des Landes Schleswig-Holstein. Berlin, 2008.
- KRÜGER, T.: Alles Governance? Anregungen aus der Management-Forschung für die Planungstheorie. In: RaumPlanung, Heft 132/133, 125-130, 2007.
- KUDER, T.: Leitbildprozesse in der strategischen Planung. In: Hamedinger, Alexander; Frey, Oliver; Dangschat, Jens S.; Breitfuss, Andrea (Hrsg.): Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat, 178-192. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH, 2008.
- KURTH, D.; WIEZOREK, E.: Wohnen im Wandel. Wohnungspolitik als Planungsaufgabe. In: PlanerIn (6), S. 3-4, 2012.
- KÜHN, M.: Wirkungsanalysen in der Stadt- und Regionalplanung. Chancen und Probleme der Evaluation. In: Sedlacek (Hrsg.): Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung, 39-46. Wiesbaden, 2004.
- KÜHN, M.: Strategische Stadt- und Regionalplanung. In: Raumforschung und Raumordnung (RuR), Heft 3, 230-243. Berlin, Heidelberg: Springer, 2008
- MINTZBERG, H.; Ahlstrand, B.; Lampel, J.: Strategy Safari. Eine Reise durch die Wildnis des strategischen Managements. Wien, 1999.
- OLIVEIRA, V.; PINHO, P.: Evaluation in Urban Planning: Advances and Prospects. In: Journal of Planning Literature (24), S. 343-361, 2010.
- OLIVEIRA, V.; PINHO, P.: Bridging the gap between planning evaluation and programme evaluation: The contribution of the PPR methodology. In: Evaluation (17), 293-307, 2011.
- PIRHOFER, G.: Strategische Planung in europäischen Städten. In: Klotz et al. (Hrsg.): Verständigungsversuche zum Wandel der Stadtplanung, Dokumentation des Internationalen Workshops "Rückkehr der großen Pläne" (Wien, 15. bis 17. November 2001), 10-36. Wien: Springer, 2005.
- REDAKTIONSGRUPPE DES AK STÄDTEBAU DER SRL: Einleitung. In: Redaktionsgruppe des Arbeitskreises Städtebau der SRL (Hg.): Der grosse Plan. Aktuelle Beiträge zum Städtebau. Berlin: SRL - Vereinigung für Stadt- Regional- und Landesplanung (SRL-Schriftenreihe, 56), S. 5-9, 2013.
- SEDLACEK, P.: Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung. Herausforderungen für Wissenschaft und Praxis. In: Sedlacek (Hrsg.): Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung, 11-26. Wiesbaden, 2004.
- SELLE, K.: Stadtentwicklung aus der "Governance-Perspektive", Eine veränderte Sicht auf den Beitrag öffentlicher Akteure zur räumlichen Entwicklung - früher und heute. In: Altrock, U. (Hrsg.): Wer entwickelt die Stadt?, 23-48. Bielefeld: transcript, 2012.
- SELLE, K.: Stadtentwicklungsplanung 2.0 – bleibt alles anders? Sechs Thesen zu Entwicklung und Stand der Kunst. pnd|online 1|2013., 2013.
- SPIEKERMANN, K.: Räumliche Leitbilder in der kommunalen Planungspraxis. In: Archiv für Kommunalwissenschaften (II), S. 289-311, 2000.
- STOCKMANN, R.: Evaluation. Eine Einführung. Opladen: Budrich, 2010.
- WIECHMANN, T.; HUTTER, G.: Die Planung des Unplanbaren – Was kann die Raumplanung von der Strategieforschung lernen? In: Hamedinger; Frey; Dangschat; Breitfuss (Hrsg.): Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat, 102-121. Wiesbaden, 2008.
- WIECHMANN, T.: Planung und Adaption, Strategieentwicklung in Regionen, Organisationen und Netzwerken. Dortmund: Rohn, 2008.
- WIECHMANN, T.: Warum Pläne nicht ausreichen – Zur Übertragbarkeit von Managementansätzen auf regionale Governanceprozesse. In: Wiechmann, Hutter (Hrsg.): Strategische Planung, Zur Rolle der Planung in der Strategieentwicklung für Städte und Regionen. Reihe Planungsrundschau, Ausgabe 18. Kassel: Universität, Fachgebiet Stadtumbau, Stadterneuerung, 2010.