

Studie



Technische
Hochschule
Georg Agricola

Städtebaulich-strategisches Projektmanagement für Stadtquartiere

Jürgen Brüggemann



Impressum

Berichte zum Nachbergbau

Heft 3: Jürgen Brüggemann:
Städtebaulich-strategisches Projektmanagement
für Stadtquartiere.

Herausgeber

Prof. Dr. rer. nat. Christian Melchers
Forschungszentrum Nachbergbau,
Technische Hochschule Georg Agricola (THGA)

Anschrift

Technische Hochschule
Georg Agricola
Herner Straße 45
44787 Bochum

Dieses Werk ist urheberrechtlich
geschützt. Alle Rechte vorbehalten.
© Selbstverlag der Technischen Hochschule
Georg Agricola, Bochum 2021

ISBN 978-3-949115-03-5

ISSN 2698-8925

Die Technische Hochschule Georg
Agricola (THGA) ist eine staatlich
anerkannte Hochschule der DMT-
Gesellschaft für Lehre und Bildung
mbH, Bochum (Trägerin). Sie wird
durch den Präsidenten vertreten.

Redaktion:

Martha Poplawski
Carmen Tomlik

Abbildung auf dem Cover:

Oktober Kommunikationsdesign GmbH, Bochum
Umgestaltung: Carmen Tomlik





Technische
Hochschule
Georg Agricola

Studie

Städtebaulich-strategisches Projektmanagement für Stadtquartiere

Jürgen Brüggemann

Technische Hochschule Georg Agricola (THGA)
Forschungszentrum Nachbergbau
Herner Str. 45, 44787 Bochum

Berichte zum Nachbergbau Heft 3

Selbstverlag der Technischen Hochschule Georg Agricola (THGA), Bochum 2021

Inhalt

1. Einleitung	10
2. Anforderungen an die Entwicklung von Stadtquartieren	14
2.1 Gesellschaftlicher Rahmen	14
2.2 Immobilienwirtschaft	17
2.3. Herausforderungen der Quartiersentwicklung	21
3. Planungsinstrumente der Kommune	24
3.1 Stadtplanung	24
3.2 Bauleitplanung	28
3.3 Fachplanung	31
4. Beteiligungen der Bürger	34
4.1 Informelle Beteiligungen	34
4.2 Formelle Beteiligung	37
5. Management der Projektentwicklung	39
5.1 Strategisches Management	39
5.2 Projektmanagement	46
6. Städtebaulich-strategisches Projektmanagement	56
6.1 Modellverständnis	56
6.2 Methoden der Quartiersentwicklung	66
6.2.1 Prozessbildung durch strategy mapping	66
6.2.2 Leitbildentwicklung durch Balanced Scorecard	68
6.2.3 Möglichkeitsräume durch Szenarienbildung	70
6.2.4 Wirkungsanalyse über eine Uncertainty-Impact-Matrix	74
7. Zusammenfassung	77
8. Literaturhinweise	81

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Exemplarische Flächenentwicklungen in Deutschland	20
Tabelle 2: Struktur der Stadtplanung	25
Tabelle 3: Stadtplanung und Bauleitplanung	29
Tabelle 4: Entscheidungsstrukturen in der Quartiersentwicklung	37
Tabelle 5: Projektsteuerung im Projektmanagement	52

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im Folgenden auf die Verwendung verschiedener Geschlechtsformen verzichtet. Die jeweils gewählte Form beinhaltet die unterschiedlichen Geschlechtsformen.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Ausgangssituation der Projektentwicklung nach Bone-Winkel et al. (2008)	18
Abbildung 2: Städtebauliche Entwicklung	25
Abbildung 3: Akteure in der städtebaulichen Planung	26
Abbildung 4: Ökonomieorientierte Stadtplanung	27
Abbildung 5: Produkt: Fertig erschlossene, bauplanungsrechtlich gesicherte Baugrundstücke	30
Abbildung 6: Planungsphasen nach BMVI (2015)	32
Abbildung 7: Auswirkungen von Änderung auf Kosten im Verhältnis zu Projektphasen nach BMVI (2015)	32
Abbildung 8: Trilaterale Kooperation nach BBR (2015)	35
Abbildung 9: Kommunale Akteursstruktur	36
Abbildung 10: Planungsprozesse in der Stadtplanung und im strategischen Management nach Feldmann (2009)	40
Abbildung 11: SWOT-Analyse, Normstrategie	41
Abbildung 12: Strategisches Management nach Horváth (2006)	42
Abbildung 13: Trichtermodell in der Szenario-Technik nach Welge und Al-Laham (2017)	43
Abbildung 14: Uncertainty-Impact-Matrix nach Welge und Al-Laham (2017)	44
Abbildung 15: Bewusste und herausbildende Strategie nach Ungericht (2012)	44
Abbildung 16: Historische Entwicklung des Projektmanagements	48
Abbildung 17: Magisches Projektsteuerungsdreieck	49
Abbildung 18: Zuordnung AHO-Projektstufen zu HOAI nach AHO (2014)	51
Abbildung 19: Managementstruktur Projektentwicklung	53
Abbildung 20: Module einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit nach BMVI (2015)	54
Abbildung 21: Projektmanagementtraute	58
Abbildung 22: Interessenorientierte Projektmanagementtraute	59
Abbildung 23: Städtebauliches Projektmanagementdreieck	60

Abbildung 24: Produkterstellungsphasen als Planungsmodelle	60
Abbildung 25: Produktplanungsmodell mit städtebaulich-strategischem Projektmanagement	61
Abbildung 26: Produktfokussierung im Möglichkeitsraum	62
Abbildung 27: Städtebauliche Fokussierung im Möglichkeitsraum	63
Abbildung 28: Projektphasen der Quartiersentwicklung	64
Abbildung 29: Städtebaulich-strategisches Projektmanagement in der Entwicklungsphase	64
Abbildung 30: Strategie-, Planungsprozess in der Quartiersentwicklung	67
Abbildung 31: Balanced Scorecard in der Quartiersentwicklung	69
Abbildung 32: Städtebaulicher Möglichkeitsraum mit Bewertungsscheiben	70
Abbildung 33: Szenarienmodell im Möglichkeitsraum	71
Abbildung 34: Städtebaulicher Entwurf – Petrisberg nach Bundesstiftung Baukultur (2019a)	72
Abbildung 35: Raumschichten-Petrisberg, nach Bundesstiftung Baukultur (2019b)	73
Abbildung 36: Uncertainty-Impact-Matrix der städtebaulichen Elemente in einer Raumschicht nach Welge und Al-Laham (2017)	74
Abbildung 37: Interessenorientierte städtebauliche Nutzwertanalyse	75
Abbildung 38: Möglichkeitsraum in der Bauleitplanung	76

Abkürzungsverzeichnis

AHO	Ausschuss der Verbände und Kammern der Ingenieure und Architekten für die Honorarverordnung e.V.
BauGB	Baugesetzbuch
BBauG	Bundesbaugesetz
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BSC	Balanced Scorecard
CREM	Corporate Real Estate Management
DCF	Discounted Cash-Flow
DIN	Deutsches Institut für Normung e.V.
EFRE	Europäische Fonds für regionale Entwicklung
FEB	Fertig erschlossenes Baugrundstück
HOAI	Verordnung über die Honorare für Architekten- und Ingenieurleistungen
IBA	
Emscherpark	Internationale Bauausstellung Emscherpark
PESTEL-Analyse	Political, economic, social, technological, environmental, legal analysis
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats
SSP	Städtebaulich-strategisches Projektmanagement
UIM	Urban Information Modeling

1. Einleitung

In der Nachbergbauforschung zu Reaktivierung und Transition spielt u.a. die Entwicklung von Stadtquartieren vormaliger Bergbaukommunen eine bedeutende Rolle; aus wissenschaftlicher Sicht stellt sich insbesondere die Frage, wie ein städtebaulich-strategisches Projektmanagement dafür zu gestalten ist – damit befasst sich der folgende Beitrag.

Nach der Wiedervereinigung verlor die etablierte Montanindustrie Kohle und Stahl sowohl im Westen als auch im Osten der Republik sehr stark an Bedeutung, was der städtebaulichen Entwicklung eine besondere Dynamik verlieh. Gleichzeitig wurden Hafenanlagen- und Bahnanlagen sowie eine große Anzahl von Konversionsflächen aufgegeben. Große Standorte wurden ihrer Funktion enthoben und ließen Brachen in den Städten und Stadtteilen zurück. Die Gemeinden hatten die Aufgabe neue Nutzungen für diese Standorte zu entwickeln. Die Option Freiraum zu schaffen war nur begrenzt möglich, während neue Nutzungen sich sicher der Umgebung anpassen konnten. So entstanden in den 1990er Jahren in den strukturschwachen Regionen neue Quartiere und Gewerbegebiete auf alten Industriestandorten. Diese Entwicklung sollte den Strukturwandel in den industriell geprägten Regionen unterstützen, um für ehemalige Mitarbeiter, z. B. aus der Montanindustrie, neue Arbeitsplätze zu schaffen.

Die Stadtentwicklungen hatten mit ihren unterschiedlichen Quartieren, Wohnsiedlungen und Gewerbegebieten unterschiedliche Herausforderungen. Es waren weniger monofunktionale Siedlungen, wie Wohnsiedlungen, als vielmehr multifunktionale Quartiere und neue Stadteile mit einem Schwerpunkt in der Gestaltung des öffentlichen Raums gefragt. Mit zunehmender Komplexität der Entwicklungsmaßnahmen erhöhten sich die Ansprüche der betroffenen Bürger. Dazu mussten im großen Umfang städtebauliche Planungen der Gemeinden und eigenwirtschaftliche Interessen der Grundstückseigentümer koordiniert werden. Um diese neuen komplexen Entwicklungsmaßnahmen zu begleiten, wurden für diese Regionen öffentliche Fördermittel der Länder, des Bundes und der europäischen Union zur Verfügung gestellt.¹

Bei der Internationalen Bauausstellung Emscher Park (IBA Emscher Park) im Ruhrgebiet und dem Aufbauprogramm Ost standen in den 1990er Jahren Infrastrukturförderungen, wie z. B. EFRE, zur Verfügung. Die öffentlichen Fördermittel wurden

¹ Vgl. Leick et al. (2020), 250 f.

vielfach durch Kapital von privaten Gesellschaften ergänzt, sodass zwischen öffentlicher Hand und Kapitalmittelgeber Einvernehmen erzielt werden musste.²

Eine Erschwernis sind die bauplanerischen Prozesse und die planerischen Methoden und Instrumente, die ihren Ursprung in den 1980er Jahre hatten.

Projektmanagement oder Projektsteuerung standen zu dieser Zeit als eigenständige Leistung nicht zur Verfügung. Die städtebauliche Planung mit den notwendigen Ingenieurplanungen wurde in die Hände von Fachplanern gelegt, die ihre Leistungen an der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) orientierten. Mit den Methoden der Baubetriebswirtschaftslehre führten die Baufirmen ihre Baustellen. Das jeweilige Management lag bei den Führungskräften der öffentlichen Hand und der Grundstückseigentümer und wurde operativ an Stadtplaner und Fachingenieure delegiert. Die Bauleitplanung mit den Beteiligungsprozessen führten parallel die Kommunen durch.³

Mit zunehmender fachlicher Komplexität von städtebaulichen Entwicklungen, mit Rückbau der Industrieanlagen, Altlastensanierung, Baugrundplanung, Umweltrecht und Bauleitplanverfahren wurden in den 1990er Jahren erste Schritte in Richtung Projektsteuerung unternommen. Dies wurde durch zunehmend leistungsfähigere IT-Systeme unterstützt. Mit ihnen bestand die Möglichkeit, umfangreiche Daten zu erfassen, zu strukturieren und auszuwerten. CAD-Systeme ermöglichten schnelle Massenermittlungen, sodass die Quantifizierung von Leistungen mit Zeit und Kosten schnell durchgeführt werden konnte. Die quantifizierende Projektsteuerung stand dem koordinierenden, qualifizierenden Städtebau im Rahmen der öffentlich-rechtlichen Verfahren gegenüber. 1996 veröffentlichte der Ausschuss der Ingenieurverbände und Ingenieurkammern für Honorarordnung e. V. (AHO) das Heft 9 „Projektsteuerung“ in ihrer Schriftenreihe, die die bis dahin unterschiedlichen Auslegungen des § 31 der HOAI vereinheitlichen sollte.⁴ Die Vielzahl der Standort- und Quartiersentwicklungsprojekte, die teilweise Stadtteilgröße erzielen, wurde jeweils mit individuellen Managementkonzepten geführt, die auf den Methoden und Instrumenten der damaligen Projektsteuerung aufbauten. Die Projektsteuerung ging von definierten Zielen mit überschaubaren Zeiträumen von bis zu drei Jahren aus. Die Erfahrungen aus den unterschiedlichsten Projekten wie Europaviertel in Frankfurt, das Rieselfeld in Freiburg und Ewald in Herten zeigten, dass diese Bedingungen nicht erfüllt werden konnten. Sich verändernde städtebauliche Konzepte mit Laufzeiten von über 10 Jahren ließen ein vereinfachtes

² Vgl. Van de Loo/Brüggemann (2021), 127 ff.

³ Vgl. Brüggemann et al. (2013), 3 ff.

⁴ Vgl. AHO (1998), S. 4.

Managementkonzept nur bedingt zu. Dem standen die unterschiedlichen Verantwortungen zwischen Immobilienwirtschaft mit ihren betriebswirtschaftlichen Interessen und der öffentlichen Hand mit ihren rechtlich gesicherten Prozessen und dem Anspruch einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung (§ 1(5) BauGB) gegenüber. Das Management von Entwicklungsprojekten musste darauf antworten und so fanden erste Projektmanagementkonzepte Eingang in die unterschiedlichen Entwicklungsprozesse.

In den 2000er Jahren zeigten sich Defizite bei den Projekten in der städtebaulichen Entwicklungsphase gegenüber den Projekten, die sich in der Bauphase befanden. In der Entwicklungsphase war die Leistungsfähigkeit der Projektsteuerung stark eingeschränkt, da die Projektsteuerung mit unkalkulierbaren Zeiten, offenen städtebaulichen und ökonomischen Zielsystemen und mehrdimensionalen Verantwortungen arbeiten musste. Im Jahr 2004 wurde das Heft 9 der AHO umfassend überarbeitet und die Projektsteuerung um das Projektmanagement in der Bau- und Immobilienwirtschaft erweitert.⁵ Die Ziele des Projektmanagements orientierten sich an den Interessen der Immobilienwirtschaft, die in diesem Sinne Projektträger war. Die öffentlich-rechtlichen Verfahren wurden im Handlungsbe- reich Organisation, Information, Koordination und Dokumentation als Grundleistung „Mitwirken bei Genehmigungsverfahren“ aufgenommen.⁶ Die öffentlich-rechtlichen Verfahren waren, als externe Prozesse, nicht Bestandteil des Projektmanagements.

Die zunehmende gesellschaftliche Dynamik veränderte die städtebaulichen Ent- wicklungen und die Anforderungen an Kommunen und Immobilienwirtschaft. Die Stadtplanung, Bauleitplanung und Fachplanung mussten im Rahmen von begrenz- ten Ressourcen, komplexen öffentlich-rechtlichen Entscheidungsprozessen und zunehmendem Einfluss der bürgerlichen Gesellschaft neue Wege entwickeln. Die Trennung der ökonomischen Verantwortung der Immobilienwirtschaft von der öf- fentlich-rechtlichen der Kommunen wurde bei dieser neuen Auflage nicht aufge- hoben. Dies führte im Beteiligungsverfahren bei den Bürgern häufig zu Irritationen, da sie von einer einheitlichen, städtebaulichen Zielsetzung ausgingen. Bei städte- baulichen Quartiersentwicklungen, die mit einer größeren Anzahl von Eigentümern, Entwicklern, Bürgern und Politiker umzusetzen sind, erhöht sich die Komplexität durch die Vielzahl der unterschiedlichen Interessen. *„Stadtentwicklung und Städte- bau wurden häufig nur noch auf zentrale Großprojekte fokussiert. Der Verzicht auf strategisches Handeln, auf Koordinierung der unterschiedlichen Handlungsfelder und auf Abstimmung von quartiersbezogenen und gesamtstädtischen Planungen,*

⁵ Vgl. AHO (2004).

⁶ Vgl. AHO (2004), S. 11.

bedeutete aber nicht selten Fehlentwicklung und Ressourcenverschwendung – und damit das Gegenteil von wirtschaftlichem Handeln.“⁷ Ein zukünftiges städtebauliches Projektmanagement müsste sich dieser Situation stellen. Es hat die Interessen der Akteure zu integrieren und sollte dafür transparent, veränderungsbereit und trotzdem zielorientiert sein. Hierfür ist ein städtebauliches Projektmanagementmodell zu identifizieren bzw. zu entwickeln.

Das städtebauliche Projektmanagement ist aus der städtebaulichen Projektsteuerung abzuleiten, genauso wie sich bereits das klassische Projektmanagement aus der Projektsteuerung entwickelt hat. Dieser Herausforderung hat sich die Wissenschaft zu stellen.

Im Kapitel 2 werden die Anforderungen an die Entwicklung von Stadtquartieren bezogen auf ihren gesellschaftlichen Rahmen, auf die öffentliche Hand und auf die Verantwortlichkeiten der Immobilienwirtschaft im Projekt und die Herausforderungen, die sich aus der Quartiersentwicklung ergeben, beschrieben. Das Kapitel 3 stellt die unterschiedlichen Planungsinstrumente der Kommune von Bauleitplanung sowie Stadt- und Fachplanung gegenüber. Kapitel 4 zeigt die Möglichkeiten auf, die die informellen und formellen Beteiligungen der Bürger in der Bauleitplanung haben. So zeigen sich bei langfristigen städtebaulichen Projekten strategische Strukturen, für die angepasste Modelle und Instrumente des strategischen Managements identifiziert werden müssen. Dies geschieht im Kapitel 5, in dem sowohl das strategische Management als auch das Projektmanagement beschrieben werden. In Kapitel 6 werden die Möglichkeiten des Projektmanagements und des strategischen Managements mit den Möglichkeiten der Planungsleistungen zum städtebaulichen, strategischen Projektmanagement verschränkt. Ziel ist ein abgestuftes Managementmodell, das die öffentlich-rechtlichen Verfahren, die privatwirtschaftlichen Interessen und die Belange der Öffentlichkeit zusammenführt und den Beteiligten eine transparente Entscheidungsgrundlage für alle möglichen unterschiedlichen Interessen bietet.

⁷ www.brd.nrw (2019), S. 5.

2. Anforderungen an die Entwicklung von Stadtquartieren

2.1 Gesellschaftlicher Rahmen

Mit der Wiedervereinigung 1989 schlug in den montanindustriellen Regionen West- und Ostdeutschlands der Strukturwandel in voller Härte zu. In den Kohleregionen wurden Produktionsstandorte geschlossen, 10.000 Beschäftigte verloren ihren Arbeitsplatz. Die aufgegebenen Standorte mussten schnell einer neuen produktiven Nutzung zugeführt werden. Die Strukturveränderungen in anderen Industriezweigen, bei der Deutschen Bundesbahn und den Kasernenstandorten des Bundes und der Nato-Partner führten zusätzlich im gesamten Bundesgebiet zu großflächigen Standortangeboten. Diese waren bis dahin geschlossene Räume, die dem Immobilienmarkt nicht zur Verfügung standen und auch von den Städten in ihrer langfristigen Stadtentwicklungsplanung nicht überplant werden durften. Diese Potenziale waren zu heben.

Der Strukturwandel in den schrumpfenden Regionen wurde ab den 1990er Jahren durch öffentliche finanzielle Unterstützung abgefedert und ermöglichte aktive Planungen in unterschiedlichen Dimensionen. Diese baute auf die Förderungen der Steinkohle Regionen (Ruhr-, Saar-, Aachener und Ibbenbürener Revier) auf, die schon seit 1960 mit zwar energie- oder sozialpolitischer Begründung subventioniert wurde, aber strukturwirksamen Auswirkungen hatte. Mit der internationalen Bauausstellung IBA Emscher Park wurde ein städtebauliches Experimentierfeld möglich. Im großen Maßstab wurden Industriestandorte und Brachen gemeinsam mit den institutionellen Grundstückseigentümern entwickelt. Modellhaft wurden Wohn-, Mischgebiete, Gewerbe- und Industrieflächen entwickelt. Die Planungsmethoden der Stadtplanung sowie Architekten- und Ingenieurplanungen wurden verfeinert und integriert. Gleichwohl stießen die unterschiedlichen Interessen von Gemeinden und den industriellen Grundstückseigentümern aufeinander. Die wirtschaftlichen Interessen mussten mit den Gemeinwohlinteressen vereinbart werden und wurden häufig in der breiten Öffentlichkeit kritisch diskutiert.

In Ostdeutschland und besonders auch im Ruhrgebiet konnte die Neustrukturierung von schwachen Stadtgebieten die Stadtentwicklung nicht immer positiv beeinflussen. Besonders die wirtschaftliche Situation in den schwachen Regionen wurde nicht positiv verändert. Es entstanden entwickelte Flächen, die in vielen Fällen vom Markt nur zögerlich nachgefragt wurden. Die schlechte wirtschaftliche Situation zu Beginn der 2000er Jahre in Gesamtdeutschland führte zur Verabschiedung der Agenda 2010 im Jahr 2003, die den Arbeitsmarkt dynamisieren sollte. In

dem folgenden Aufschwung brach die Weltwirtschaft ab 2007 mit der Finanzkrise ein. Am 15. September 2008 meldete die Investmentbank „Lehman Brothers“ ihre Insolvenz an. Die folgenden wirtschaftlich schwachen Konjunkturphasen und die hohen Verschuldungsgrade von einzelnen Volkswirtschaften in der Europäischen Union führten zu massiven Senkungen des Leitzinses in der Eurozone, der von 2011 mit 1,0 % im Jahr 2014 auf 0,05 % und seit 2016 auf 0,0 % sank.⁸ Die geringen Erträge bei Spareinlagen und die Volatilität am Kapitalmarkt führten zu einem immensen Druck auf den Immobilienmarkt, der geringe, aber gesicherte Erträge ermöglichte. Durch die langfristig niedrigen Zinsen steigerte sich der Effekt.

Die zukunftsorientierten Regionen in Süddeutschland stabilisierten sich und konnten in vielen Teilen stetig gut wachsen. Bezogen auf die Bundesländer Bayern und Baden-Württemberg konnte das BIP je Einwohner von 1998 bis 2018 um 7 % im Durchschnitt pro Jahr wachsen, in Nordrhein-Westfalen dagegen nur um 5,5 %. Damit lag Nordrhein-Westfalen gegenüber Bayern und Baden-Württemberg um 10 % niedriger.⁹ Dieses allgemeine Wachstum erhöhte die Nachfrage nach Gewerbeimmobilien im produzierenden und besonders im Dienstleistungsgewerbe. Die Digitalisierung des Warenverkehrs in den letzten 10 Jahren erzeugte eine erhöhte Nachfrage für Verteil- und Logistikzentren.

Die Nachfrage nach Wohnbauflächen folgte der Gesamtentwicklung. Bundesweit verliefen zwei Entwicklungen parallel. Die Entwicklung der Wohnflächenquote je Einwohner sollte von ca. 38 m² im Jahr 1998 auf prognostizierte 45 m² im Jahr 2010 ansteigen. Im Jahr 2016 lag der Wert bei 46,5 m² je Einwohner.¹⁰ Es gab gleichzeitig Zuwanderungen in die Zentren der Metropolen, die heute zu Spannungen auf dem Wohnungsmarkt führen. Besonders deutlich wurde dies in Nordrhein-Westfalen. Während Städte wie Köln, Bonn und Düsseldorf langfristig wuchsen, wurde die Entwicklung der Städte im Ruhrgebiet als rückläufig prognostiziert. Der wirtschaftliche Aufschwung, die Veränderung der Wohnflächenquote und das sehr niedrige Zinsniveau veränderten die Situation am Immobilienmarkt. Die Engpässe im Wohnungsbereich führten zu umfangreichen städtebaulichen Neuentwicklungen in den Städten. Gleichzeitig waren der „normale Betrieb“ und das gesamte städtische Leben aufrecht zu erhalten.

Die Gesamtnachfrage nach Wohn- und Gewerbeimmobilien stieg kontinuierlich und führte zu einem stetigen Druck auf die Städte. Dies erfolgte nicht nur in den strukturstarken, sondern auch in den strukturschwachen Kommunen.

⁸ Vgl. www.finanzen.net (2019).

⁹ Vgl. www.deutschlandin zahlen.de (2019).

¹⁰ Vgl. Cox/Reicher (2017), S. 59.

Damit wurden Industriebrachen, Konversionsflächen und sonstige brachgefallenen Flächen als Stadtentwicklungspotenziale respektive neue Stadtquartiere identifiziert, die marktgängig zu entwickeln sind.

2.2 Immobilienwirtschaft

Die Immobilienwirtschaft hat eine tragende Bedeutung für die deutsche Volkswirtschaft. Rund 18 % der Bruttowertschöpfung fielen 2016 auf die immobilienbezogene Wirtschaft. Keine Nutzung lässt sich ohne Immobilien umsetzen. Ende des Jahres 2015 lebten in Deutschland rund 82,5 Millionen Menschen in gut 41,4 Millionen Wohnungen und 19,4 Millionen Gebäuden mit einer Wohnfläche von rund 3,79 Milliarden Quadratmetern. Dabei arbeiteten die Menschen z. B. auf rund 426 Millionen Quadratmetern Bürofläche, 2,8 Milliarden Quadratmetern Industrie- und Logistikfläche oder 123,7 Millionen Quadratmetern Verkaufsfläche im Einzelhandel (geschätzt zum Jahresanfang 2015). Mit großer Sicherheit lässt sich dies jedoch nicht sagen, da insbesondere der Bestand an Wirtschaftsimmobilien von der öffentlichen Statistik nur sehr unzureichend abgebildet wird. Die Bauwirtschaft ist ein eigener Wirtschaftszweig, der nicht in den dargestellten Kennzahlen berücksichtigt wird.¹¹

Die Immobilienwirtschaft hat gegenüber anderen Wirtschaftszweigen spezifische Anforderungen. „Der Begriff „Immobilie“ ist jedoch nicht einheitlich definiert - weder im Sprachgebrauch noch in diversen Wissenschaftsdisziplinen, die sich mit der Immobilie mittelbar oder unmittelbar beschäftigen.“¹² Im § 94 BGB¹³ ist dies rechtlich konkretisiert. Dort heißt es: *„Zu den wesentlichen Bestandteilen eines Grundstücks gehören die mit dem Grund und Boden fest verbundenen Sachen, insbesondere Gebäude, sowie die Erzeugnisse des Grundstücks, solange sie mit dem Boden zusammenhängen. Samen wird mit dem Aussäen, eine Pflanze wird mit dem Einpflanzen wesentlicher Bestandteil des Grundstücks. Zu den wesentlichen Bestandteilen eines Gebäudes gehören die zur Herstellung des Gebäudes eingefügten Sachen.“* Der Begriff Immobilie findet dementsprechend im Rechtsraum keine Anwendung. Die Immobilie wird im Bestand auf der Eigentümerseite zur Liegenschaft. Das Management der Liegenschaft führt die wirtschaftliche Entwicklung des Grundstücks im rechtlichen Sinne durch und erweitert dies um die Funktionen Bauleitplanung (BauGB), Markt (Wirtschaftsförderung), bewegliche Sachen und Sicherheitsübereignung. Im privaten Bereich wurde das Corporate Real Estate Management (CREM) als Führungskonzept des Immobilienvermögens eingeführt.¹⁴ Dabei ist die Bauleitplanung dem Geltungs- und Entscheidungsbereich des Eigentümers entzogen und lässt sich auch in seiner Verantwortung nicht führen.

¹¹ Vgl. Just et al. (2017), S. 19.

¹² Schulte et al. (2008), S.5.

¹³ BGB (2019)

¹⁴ Vgl. Brockhoff/Zimmermann (2008), S. 901.

Gegebenenfalls können VE-Pläne, städtebauliche Verträge oder PPP-Modelle eine formelle Mitwirkung bei der Entscheidungsvorbereitung ermöglichen.

Die Projektentwicklung im Hochbau baut nach Bone-Winkel et al. auf die drei Ausgangssituationen Standort, Nutzung und Kapital auf und ergänzt diese um den Faktor Zeit (siehe Abbildung 1).¹⁵ Obwohl die Immobilie theoretisch unbegrenzt genutzt werden kann, unterliegt sie doch den sich zeitlich sich ändernden Einflüssen von Markt, Kapital und dazu der Entwicklungsphase von Politik und Verwaltung.

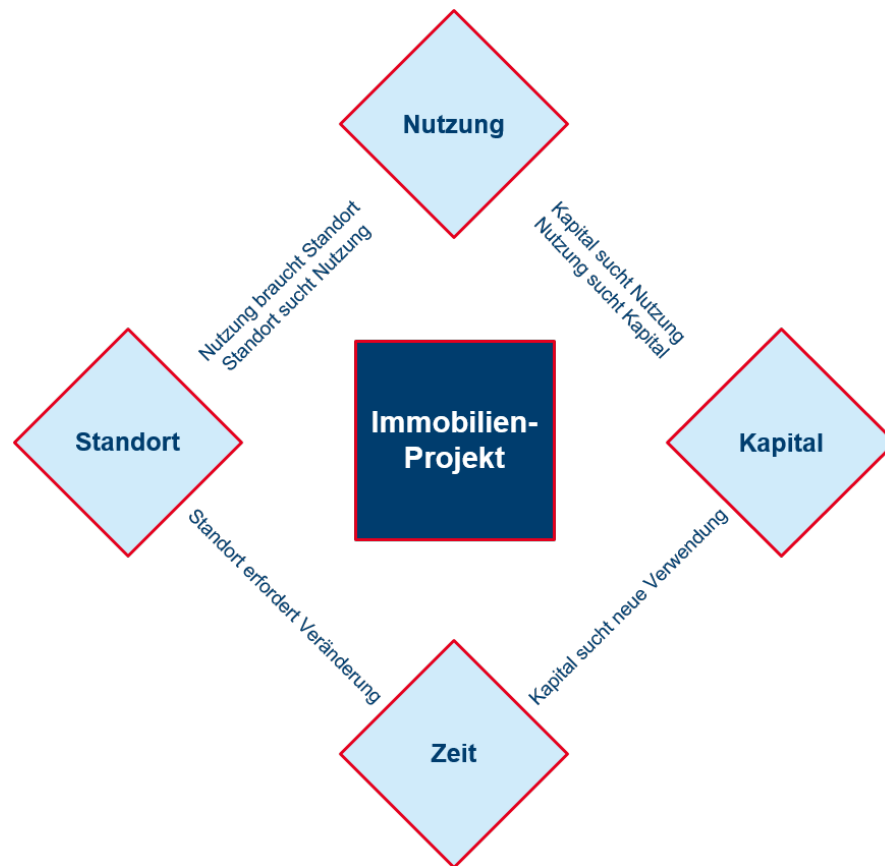


Abbildung 1: Ausgangssituation der Projektentwicklung nach Bone-Winkel et al. (2008)

Gleichwohl wird die Projektentwicklung von Investoren verantwortet. Ein Standort wird entsprechend der zukünftigen Nutzungen mit notwendigem Kapitaleinsatz identifiziert. In der Entwicklungsphase bestehen die Möglichkeit, Nutzung und Kapital variabel einzusetzen. Die Investoren sind frei in ihrer Entscheidung, die Ausführung einzuleiten.

¹⁵ Vgl. Bone-Winkel et al. (2008), S. 233 ff.

Die Entwicklung eines ehemaligen Industriestandortes bzw. eines Quartiers hat die Einschränkung, dass der Standort vorgegeben ist. Er ist als Grundstück nicht veränderbar. Er hat historische, großflächige Nutzung und ist physisch, wenn nicht auch psychisch, vorbelastet. Deshalb sind ausschließlich geeignete Nutzungen und entsprechendes Kapital zu finden. Die Alternative ist, wenn Nutzungen und Kapital nicht zur Verfügung stehen, dass das Grundstück brach fällt. Eine Konzentration auf eine der fünf typischen Immobiliennutzer¹⁶, den Industrieunternehmer, Dienstleistungsunternehmer, Handelsunternehmer, Non-Profitunternehmer und private Haushalte, ist nicht möglich. Der Faktor Zeit bekommt aufgrund der hohen Anforderungen eine besondere Bedeutung. *„Dies gilt besonders für Quartiere, die aus sozialgeografischer Sicht (...) [als] ein kontextuell eingebetteter, durch externe und interne Handlungen sozial konstruierter, jedoch unscharf konturierter Mittelpunkt-Ort alltäglicher Lebenswelten und individueller sozialer Sphären zu verstehen [sind], deren Schnittmengen sich im räumlich identifikatorischen Zusammenhang eines überschaubaren Wohnumfelds abbilden.“*¹⁷ Damit geht ein Quartier weit über die immobilienwirtschaftlichen Rahmenbedingungen hinaus. Betrachtet man das Quartier insgesamt als Investitionsobjekt, so ist es sinnvoll, zunächst zwischen dem Bestandsquartier und dem Neubauquartier zu unterscheiden. Hierbei ist das Neubauquartier aus der immobilienwirtschaftlichen Sicht aktuell, da in den letzten Jahren in Deutschland vermehrt große Neubauvorhaben im Quartiersmaßstab entstanden sind. Dafür sind privatwirtschaftliche Entwickler aufgetreten, die die Entwicklung eines Quartiers, in Form einer Projektentwicklung, in einem viel größeren Maßstab als bisher üblich umsetzen.¹⁸ Ziel der Quartiersentwicklung ist es, dem Markt fertig erschlossene Grundstücke zur Verfügung zu stellen, die rechtlich durch einen Bauleitplan gesichert sind. Durch das Beteiligungsverfahren ist die Akzeptanz in Politik und Bevölkerung grundsätzlich gegeben (siehe Kapitel 4). Das Risiko, die Erlöse aus den Grundstücksverkäufen zu erzielen, liegt bei den Investoren. Bisher wurde Quartiersmanagement von der öffentlichen Hand eingesetzt, um ein Quartier insgesamt sozial aufzuwerten und den Eigentümer im Rahmen der Bestandssicherung zu beraten. Da das Quartiersmanagement durch Förderprogramme finanziert wird, ist es zeitlich begrenzt. Die langfristige Entwicklung des betroffenen Quartiers obliegt dann Eigentümern und sozialen Gruppen. Eine nachhaltige Sicherung gerade im ökonomischen Bereich ist im Management nicht vorgesehen.

¹⁶ Vgl. Walzel (2008), S.119.

¹⁷ Schnur et al. (2008), S. 13 f.

¹⁸ Vgl. Spars (2014), S. 35.

Zukünftig werden sich die Zyklen der gewerblichen und industriellen Nutzungen verkürzen. Die Anlagen der Montanindustrie hatten eine Nutzungsdauer von über 100 Jahren, das Automobilwerk Opel in Bochum wurde nach 50 Jahren aufgegeben und Logistikstandorte, die heute entwickelt werden, haben sicherlich einen noch zeitlich noch kürzeren Lebenszyklus. Diese Veränderungspotenziale, die dem Markt kurzfristig zur Verfügung gestellt werden müssen, stoßen auf einen langfristigen Prozess der informellen und formellen Bauleitplanung. So differenziert die unterschiedlichen Entwicklungsprojekte in ihren Eigentumsverhältnissen, Größenordnungen und Entwicklungszielen sind (siehe Tabelle 1), betragen alle Entwicklungen Zeiträume von über 10 Jahren.

Tabelle 1: Exemplarische Flächenentwicklungen in Deutschland

Projekt	Gemeinde	Konversion	Größe ha	Eigentümer	Entwicklung	Volumen Mio. €
Blücher-Kaserne	Aurich	Kaserne	40	Bundesanstalt für Immobilienaufgaben	Infrastruktur	9
Blücher-Kaserne	Hemer	Kaserne	30	Kommune	Infrastruktur/ Hochbau	/
Europa-viertel	Frankfurt	Eisenbahnbrache	145	Projektgesellschaft	Infrastruktur/ Hochbau	4000
Ewald	Herten	Industriebrache	52	Privateigentümer	Infrastruktur	30
Hafen City	Hamburg	Industriebrache	157	Kommune	Infrastruktur/ Hochbau	3000
Krupp-Gürtel	Essen	Industriebrache	250	Privateigentümer	Infrastruktur/ Hochbau	1400
Neue Bahnstadt	Leverkusen	Eisenbahnbrache	72	Projektgesellschaft	Infrastruktur/ Hochbau	120
Petrisberg	Trier	Kaserne	72	Entwicklungs- gesellschaft	Infrastruktur/ Hochbau	/
Rieselfeld	Freiberg	Freiraum	70	Kommune	Infrastruktur/ Hochbau	145
Steinmüller Areal	Gummersbach	Eisenbahnbrache	18	Projektgesellschaft	Infrastruktur/ Hochbau	/
Zeche Zollverein	Essen	Industriebrache	100	Projektgesellschaft	Infrastruktur/ Hochbau	350

In den Projekten sind städtebauliche Entwürfe mit Leitbildern, Zielkonzepten und Maßnahmen entwickelt worden, die über den langen Zeitverlauf den Entwicklungen anzupassen waren. Dabei spielten externe Einflüsse aus Politik, Zivilgesellschaft und Wirtschaft unterschiedliche, aber entscheidende Rollen. Die Prozesse der Bauleitplanung mit der Fachplanung führten zu langfristigen Projekten. Für die mittelfristig denkende Immobilienwirtschaft waren diese langfristigen Entwicklungszeiten kritisch. Das Spannungsverhältnis zwischen den öffentlichen und privaten Akteuren ist kritisch zu hinterfragen.

Die Gemeinden mit Verwaltungen und Politik sind aufgrund der rechtlichen und organisatorischen Strukturen mit den komplexen Bearbeitungs- und Entscheidungsprozessen zeitlich schwer steuerungsfähig. Traditionelle städtebauliche

Verfahren erfordern förderorientiertes Handeln, um Projekte mit fehlenden finanziellen Mitteln schneller umzusetzen. Eingezwängt zwischen den rechtlichen Rahmenbedingungen, dem förderorientierten Handeln, den Ansprüchen der Bürger und den Wünschen des Kapitalmarktes sind den politischen Entscheidungsträgern Instrumente zur Verfügung zu stellen, die ihren Entscheidungsprozess transparent gestalten. Gleichzeitig sind Investoren, die ziel- und kapitalorientiert aufgestellt sind, mit diesen offenen Verfahren überfordert und können auf keine adäquaten Managementkonzepte zurückgreifen. *„Integrierte Stadtentwicklungsplanung und -management ist eine wichtige Schnittstelle zwischen unterschiedlichen Akteuren und Ebenen, insbesondere zwischen Politik/Verwaltung, privaten Marktakteuren und den Bürgerinnen und Bürgern. Das früher teilweise verfolgte Konzept einer durchgängig „top-down“ gesteuerten Stadtentwicklung findet seine Grenzen sowohl in der Dynamik gesellschaftlicher und politischer Prozesse als auch in der Komplexität einer meist nur in Ausschnitten prognostizierbaren bzw. modellierbaren städtischen Realität. Anstelle hierarchischer und formalisierter Planungsschritte und -ebenen bewährt sich heute in der Stadtentwicklungsplanung eine von Werten und Leitbildern gesteuerte Strategie der kleinen Schritte in flexiblen und offenen Steuerungskreisläufen.“*¹⁹

Obwohl die immobilienwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zwischen der Standortentwicklung und der Quartiersentwicklung unterschiedlich sind, haben sie jedoch das gemeinsame Ziel, dem Markt langfristig erschlossene Baugrundstücke, die planungsrechtlich gesichert sind, zur Verfügung zu stellen. Dabei sind die ökonomischen, sozialen und ökologischen Bedingungen gleichwertig zu bewerten. Politik, Verwaltung, Eigentümer und Bürger müssten gemeinsames Interesse an einer langfristigen Entwicklung von aufzuwertenden Quartieren und Standorten entwickeln.

2.3. Herausforderungen der Quartiersentwicklung

Städte und Quartiere unterliegen einem ständigen Wandel. Mit integrierten Handlungskonzepten sind strategische Planungs- und Steuerungsinstrumente in Deutschland geschaffen worden, die die Stadtentwicklung unterstützen sollen.²⁰ Bis 2013 wurde im Wesentlichen zu den Themen Image, soziale Stadt, Klima, Architektur und Demografie geforscht. Auf der Managementebene wurde allein das Thema Eigentümergemeinschaft bearbeitet. Handbücher gehen auf Inhalte, rechtliche

¹⁹ DST (2015), S. 10.

²⁰ Vgl. MWEBWV NRW (2012), S. 1 ff.

Grundlagen und Umsetzung und nur im geringen Umfang auf die Managementanforderungen ein.

*„So wichtig, wie eine ausreichende Finanzierung des Programms ist die Bereitstellung ausreichender Ressourcen für die Programmsteuerung, um eine erfolgreiche Umsetzung der Gesamtmaßnahme zu ermöglichen.“*²¹ Gleichwohl werden nur geringe Hilfen zur organisatorischen Umsetzung gegeben.

Während in der Projektentwicklung das Projektmanagement umfassend wissenschaftlich und praktisch beschrieben ist, ist für die Standortentwicklung kein einheitliches Modell erkennbar. Es werden vielmehr jeweils situationsbedingte Managementmethoden entwickelt. Die Individualität von Quartiers- und Standortentwicklungen hat einige organisatorische, inhaltliche und prozessuale Handlungsoptionen, die von grundsätzlicher Bedeutung sind. Wenngleich die im Detail fallbezogen anzupassen sind. Gleichwohl könnte ein Modell zur „strategischen Quartiersentwicklung“ mit darin angewandten Methoden bestehen.²² Dieses Modell erweitert die kurzfristige Projektentwicklung um den strategischen Aspekt, der bei den langfristigen Quartiersentwicklungen dringend eingefügt werden musste.

Dazu können Großstädte mit ihrer hohen Anzahl an Stadtteilen und entsprechenden Quartieren einen wesentlichen Beitrag liefern, um besondere und innovative Immobilieninvestitionen neu zu entwickeln. Gewachsene Quartiere können verdichtet und untereinander gestärkt werden. Aufgegebene Standorte von Industrieunternehmen können in neue Nutzungen überführt werden. Dies erfordert ein langfristiges, integriertes Handeln, das die Akteure in der Stadtentwicklung vor besondere strategische Aufgaben stellt. Für diese städtebaulichen Aufgaben sind die bestehenden Methoden und Verfahren des kommunalen und privaten Managements zu überprüfen und anzupassen.

So steht die ökonomische Orientierung der Immobilienwirtschaft in Konkurrenz zur öffentlich-rechtlichen Zielsetzung und den Verfahren. Die langfristigen Bauleitplanverfahren mit ihren intensiven Umweltbetrachtungen erzeugen Planungszeiträume von weit über drei Jahren. Informelle städtebauliche Wettbewerbsverfahren erzeugen Bilder, die im langfristigen Bauleitplanverfahren und der unterstützenden Fachplanung angepasst werden müssen. Bauleitplanung, Stadtplanung und Fachplanung sind sequenziell aufgestellt. Damit sind Kommunikationsplattformen zwischen den Akteuren nur bedingt zu etablieren.

Der Einfluss der Immobilienwirtschaft auf den Entwicklungsprozess wird in der Öffentlichkeit und auch in der Politik kritisch gesehen und führt zu einer fehlenden

²¹ MWEBWV NRW (2012), S. 39.

²² Vgl. Feldmann (2009), S. 312 f.

Akzeptanz der Immobilienwirtschaft als „Lösungsmotor“. Der Zwang, Einvernehmen mit der Kommune erzielen zu müssen, führt zu gegenseitigem Misstrauen und zu Konflikten. Wenn diese entstehen, hat die Kommunikation versagt und Vertrauen muss mit viel Aufwand erzeugt werden.

Es ist ein Projektmanagementmodell zu identifizieren, dass das Produkt „fertig erschlossene Baugrundstücke“, die bauplanungsrechtlich gesichert sind, effizient mit den beteiligten Akteuren aus Politik, Verwaltung, Immobilienwirtschaft und Bürgern entwickelt.

Gemeinwohl und ökonomische Sicherheit einer Quartiersentwicklung sind gleichwertig zu betrachten. Die langen Entwicklungszeiträume benötigen einen strategischen Ansatz im Projektmanagement. Dieser muss die unterschiedlichen Interessen und die Organisation der Akteure mittelfristig zulassen und transparent gestalten. Der Zwang, Einvernehmen mit den Gemeinden zu erzielen, ist mit einem städtebaulichen, strategischen Projektmanagement in ein kooperatives Verfahren zu überführen. Dies muss die Einzelverantwortung der Akteure auf ein gemeinsames Ziel ermöglichen. Ziel sind schnelle Entwicklungsprozesse, die eine beschleunigte Realisierung ermöglichen.

3. Planungsinstrumente der Kommune

3.1 Stadtplanung

„Seit dem 19. Jahrhundert bietet die Stadt mit ihren Problemen für die Planung ein relevantes Interventionsfeld, das einen ordnenden, gestaltenden Zugriff herausfordert. Ein (fiktives) Gemeinwohl stand dabei hinter den planerischen Interventionen und Handlungskonzepten. Städtebau und Stadtplanung galten als Signal für Fortschritt, wenngleich vielfach mit paternalistischen Ideologien verbunden und überhöhten Hoffnungen überfrachtet.“ „In Reaktion auf dieses Massenwachstum der Stadt im 19. Jahrhundert mit ihren sozialen politischen und Hygieneproblemen begannen nun neue technokratische und planerische Gegenentwürfe die alte Stadt neu, vor allem ahistorisch, zu gestalten, radikal umzubauen.“²³ Daraus entwickelte sich der moderne Städtebau, so geht es für die Planung der Stadt insgesamt darum, mit den räumlichen Ressourcen hauszuhalten und die notwendigen Festlegungen so zu begrenzen, dass der Handlungsspielraum für die Zukunft offenbleibt – während die auf Herstellung, Neubau und Umbau gerichtete Planung zwangsläufig Ressourcen festlegt. In der Überlagerung dieser beiden Arten von Planung, die eine mehr der großräumigen Landesplanung und Raumordnungspolitik verwandt, die andere der Architektur, dem Bauen, liegt ein kennzeichnender Wesenszug der Stadtplanung.²⁴

Reicher sieht Städtebau in diesem Sinne als eine gestaltende Stadtplanung bis hin zur architektonischen Planung des Raums – vom Stadtquartier bis zur Stadtregion. Die Planung und Umsetzung obliegt den Gemeinden und kann von Planern und Architekten unterstützt werden.²⁵ Nach Albers entwickelt sich die Stadtplanung zunehmend als „Bestandteil einer „integrierten“ Planungspolitik mit dem Ziel, die Gesamtentwicklung der Gesellschaft auf der Grundlage politischer Entscheidungen zu steuern; Wirtschafts- und Sozialpolitik sollten dem gleichen Ziel dienen.“²⁶ Parallel dazu wuchs das Interesse der Bürgerbeteiligung an Planungsfragen, das schon 1971 eine Rechtsgrundlage im Bundesbaugesetz (BBauG) erhielt. Mit dem Aufkommen einer breiteren bürgerlichen Gesellschaft stand die hoheitliche Planung unter Druck, da diese sich in den Planungsprozess einbringen wollte.

²³ Böhme (2010), S. 19.

²⁴ Vgl. Handbuch der Raumordnung (2005).

²⁵ Vgl. Reicher (2013), S. 2 f.

²⁶ Albers/Wèkel (2017), S. 28.

Tabelle 2: Struktur der Stadtplanung nach Albers (2017) und Reicher (2013)

Strukturebene	Nutzungsgefüge	Stadtplanung
Stadtteil	dynamisch	Entwicklungsplan zielorientiert
Quartier	sehr komplex	Rahmenplan sehr flexibel
Standort	komplex	städtebl. Entwurf flexibel
Grundstück	einfach	Fachplanung fix

Im Weiteren wird der Begriff der Stadtplanung als informelle Planung, d. h. ohne gesetzliche Rahmgebung, genutzt. Sie versuchte sich eine Struktur zu schaffen, die von den Stadtplanern grundsätzlich angewandt werden konnte. Die Arbeitsweise der Stadtplanung ist in der verkürzten Form nach Albers Bestandsaufnahme und -analyse, Planerstellung und die Verwirklichung des Plans.²⁷ Wenn Albers und Reicher zu Grunde gelegt werden, gliedert sich die Stadtplanung in Strukturebenen und Nutzungsgefüge (siehe Tabelle 2). Der Entwicklungsplan eines Stadtteils ist im übergeordneten Maßstab zielorientiert, mit ihm kann ein dynamisches Nutzungsgefüge mit Hilfe von Leitbildern o. ä. koordiniert werden. Die vertiefte räumliche Konkretisierung erfolgt auf Quartiersebene mit ihrem sehr komplexen Nutzungsgefüge und ist flexibel zu gestalten. Der Standort mit seinem Nutzungsgefüge wird im städtebaulichen Entwurf umsetzungsfähig geplant und im Bebauungsplan planungsrechtlich gesichert. Das Quartier ist multifunktional in Nutzungs- und Eigentümerstruktur, der Standort weist ein bis zwei unterschiedliche Nutzungen aus.²⁸

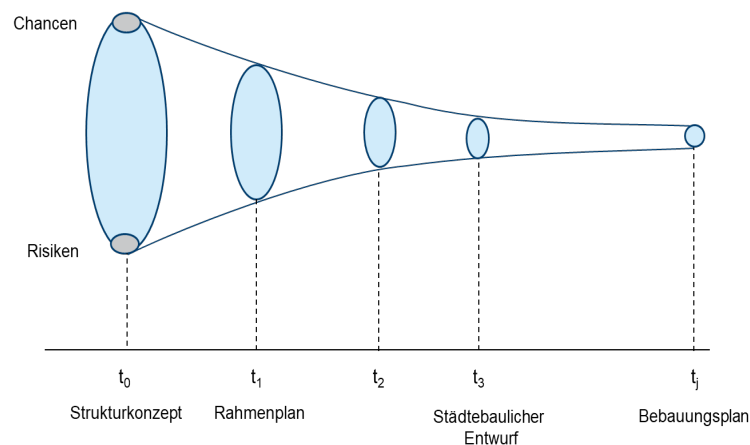


Abbildung 2: Städtebauliche Entwicklung

²⁷ Vgl. Albers (2017), S. 29.

²⁸ Vgl. Albers (2017), S. 41 ff., Reicher (2013), S. 144 ff.

Diese Struktur wird in verschiedene stadtplanerische Schichten gegliedert, die chronologisch aufgebaut sind (siehe Abbildung 2). Über die verschiedenen stadtplanerischen Schichten werden nach Reicher²⁹ die zukünftigen räumlichen Nutzungen so konkretisiert, dass die planerischen Ziele der Akteure weitestgehend zur Deckung gebracht werden können. Dabei sind Risiken zu minimieren und Chancen zu optimieren. Während zu Beginn der städtebaulichen Planung das Strukturkonzept sehr flexibel mit entsprechenden Chancen und Risiken ist, reduzieren sich Chancen und Risiken im weiteren Planungsprozess. Die städtebaulichen Ziele konkretisieren sich dann im städtebaulichen Entwurf. Im Rahmen des Bauleitplanverfahrens führen die gewonnenen Kenntnisse aus Bürgerbeteiligung und Fachplanung zu einer weiteren Optimierung der Planung, in der Chancen genutzt und Risiken minimiert worden sind. Der städtebauliche Entwurf stellt das stadtplanerische Ergebnis dar. Im Ergebnis sind gestalterische, nutzungsbezogene, umweltpolitische und weitere fachliche und politische Erkenntnisse formalisiert im Bauleitplanungsprozess abgewogen worden.

Die betreffenden Akteursgruppen lassen sich in drei Systemen zusammenfassen (siehe Abbildung 3). Es sind die Akteurssysteme öffentliche Hand mit Politik und Verwaltung, Bürger mit ihren individuellen und Wirtschaft mit ökonomischen und standortbezogenen Interessen. Diese Systeme wirken auf allen Ebenen der Kommune von der Stadtentwicklung bis hin auf die Ebene eines Grundstücks.³⁰ Wie die Akteure zusammenwirken und welcher Einfluss und Verantwortung möglich ist, wird in Kapitel 4 dargestellt.

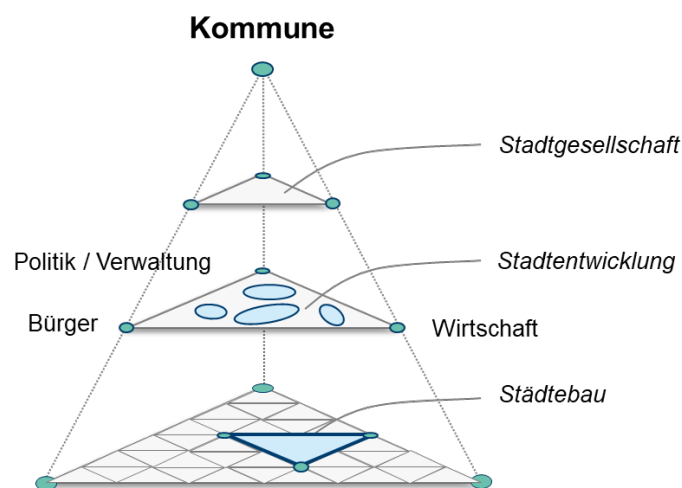


Abbildung 3: Akteure in der städtebaulichen Planung

²⁹ Vgl. Reicher (2013), S. 174 ff.

³⁰ Vgl. Kyrein (2009), S. 46 ff.

Die Planerstellung erfolgt in der Praxis in unterschiedlichen Tätigkeitsschwerpunkten, wie Klärung der Wertmaßstäbe, Abgrenzung der planerischen Handlungsfelder und Abwägen der Alternativen. Dies ist kein eindeutig linearer Vorgang, sondern bedeutet immer wieder eine Rückkopplung, also Rückgriff auf frühere Phasen.

Auf der Ebene des Städtebaus werden zur Konkretisierung der unterschiedlichen Interessen die planerischen Schichten vom Leitbild bis städtebaulichen Entwurf herangezogen. Mit der Entwicklung des Leitbildes ist eine erste Renditeberechnung mittels städtebaulicher Kennziffern möglich. Mit dem Rahmenplan und dem folgenden städtebaulichen Entwurf lassen sich die Berechnungen verfeinern. Mit einer Berechnung der DCF-Rendite ist eine Investitionsentscheidung möglich (siehe Abbildung 4).³¹

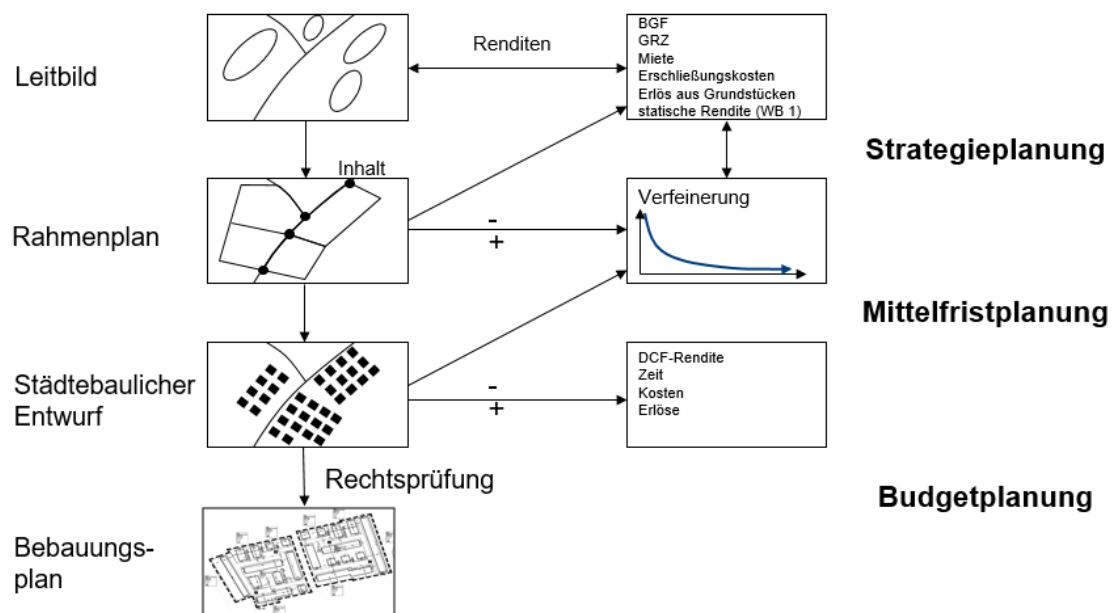


Abbildung 4: Ökonomieorientierte Stadtplanung

Die öffentlich-rechtliche Umsetzung des Bebauungsplans hat damit eine begleitende ökonomische Betrachtung erfahren, sodass eine Realisierung gewährleistet werden kann. Schon mit Beginn der städtebaulichen Planung sind somit erste Renditeaussagen möglich, die ein ökonomisches Gerüst für die städtebauliche Entwicklung sein sollten.

³¹ Müller&Weber (2002), S. 65

3.2 Bauleitplanung

1960 schuf die Bundesregierung das Bundesbaugesetz als regelndes Instrument der Stadtentwicklung. *„Mit dem Bundesbaugesetz wurden 1960 die wesentlichen Grundlagen des Städtebaurechts gesetzt, deren Elemente sind: Vorbereitung und Leitung der baulichen und sonstigen Nutzung durch die Bauleitplanung in der Zuständigkeit der Gemeinden, die bauplanungs-rechtliche Zulässigkeit unterteilt nach Gebieten mit Bebauungsplänen, im Zusammenhang bebauten Ortsteilen und dem Außenbereich, die Bodenordnung, das Enteignungsrecht und das Erschließungsrecht. Diese Elemente des Städtebaurechts wurden bei der nachfolgenden Gesetzgebung bis heute beibehalten, auch wenn das Städtebaurecht in wichtigen Bereichen fortentwickelt wurde.“*³² In § 1 Absatz 5 des Baugesetzbuches (BauGB) sollen die Bauleitpläne eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung, die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen miteinander in Einklang bringt, und eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozial gerechte Bodennutzung gewährleisten.

Damit war ein Instrumentarium geschaffen worden, das für die Innenentwicklung der Gemeinden ein hohes Zielsystem anlegte. Das Bauplanungsrecht entwickelte sich seit dem ersten Baugesetzbuch von 1960 regelmäßig aus unterschiedlichen Entwicklungslinien: *„[...] dem politischen Wunsch nach Beschleunigung und Erleichterung von Verfahren und Vorhaben, einer steten Bedeutungszunahme europarechtlicher Vorgaben, insbesondere zum Umweltschutz, eine Verlagerung des Schwerpunktes auf neue Aufgaben, zum Beispiel auf den Stadtumbau, verbunden mit einem einhergehenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturwandel sowie sich verstärkende Deregulierung und Privatisierungstendenzen angesichts knapper Finanzmittel der öffentlichen Hand. Neu hinzugekommen ist auch das Leitbild einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung, an der sich die Bauleitpläne der Gemeinden orientieren soll.“*³³ *„Mit dem Änderungsgesetz von 1976 wurden im Wesentlichen die Planungsbefugnisse der Gemeinde verbessert und die Bürger intensiver und frühzeitiger an Planungsgeschehen beteiligt.“*³⁴ Die Integration des Städtebauförderungsgesetzes in das Bundesbaugesetz führte 1986 zum Baugesetzbuch. *„Die Bauleitplanung ist demnach maßgebliches Planungsinstrument des Städtebaurechts, d. h. die städtebauliche Planung erfolgt durch Bauleitplanung*

³² Söfker (2016), S. XI.

³³ Albers/Wékel (2017), S. 66.

³⁴ Söfker (2016), S. XIII.

nach dem BauGB. Eine Ausdehnung der Eingriffstatbestände durch gesetzlich nicht formulierte Befugnisse ist nicht möglich. Die sog. informellen städtebaulichen Planungen, wie z. B. städtebauliche Entwicklungspläne und Rahmenpläne, gehören nicht zur Bauleitplanung im Sinne des § 1 Absatz 1; sie dienen im Wesentlichen der internen Entscheidungsvorbereitung und sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen (§ 1 Absatz 6 Nummer 11). Ebenso sind planersetzende öffentlich-rechtliche Verträge unzulässig.“³⁵ Mit ihr werden die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde nach Maßgabe des BauGB vorbereitet und geleitet. Das Bauleitplanverfahren wägt öffentliche und private Belange ab, die im Katalog des § 1 BauGB festgesetzt sind. Aus der Ist-Situation ist die zukünftige Entwicklung zu prognostizieren. Grundsätzlich ist sie eher der Daseinsvorsorge als einer kurzfristigen Renditeoptimierung verpflichtet.

Die Komplexität der Bauleitplanung und die Art der Einbindung der informellen Planung erfordern eine hohe fachliche Kompetenz bei den Planern. Dies ist in der umfangreichen Fachliteratur und Kommentierung intensiv ausgeführt und durch richterliche Beschlüsse konkretisiert worden.

In der Praxis führt die Übertragung der informellen Stadtplanung in die formelle Bauleitplanung oft zu Schwierigkeiten. Für fachfremde Akteure muss der Übergang von dem flexiblen informellen dreistufigen Verfahren in das zweistufige Bauleitplanverfahren mit Flächennutzungsplan und Bebauungsplan nachvollziehbar dargestellt werden (siehe Tabelle 3).

Tabelle 3: Stadtplanung und Bauleitplanung

Strukturebene	Nutzungsgefüge	Stadtplanung	Bauleitplanung
Stadtteil	dynamisch	Entwicklungsplan zielorientiert	Flächennutzungsplan
Quartier	sehr komplex	Rahmenplan sehr flexibel	./.
Standort	komplex	städtebl. Entwurf flexibel	Bebauungsplan
Grundstück	einfach	Fachplanung fix	Baugenehmigung

Während die Maßnahmen auf Quartiers- oder Standortebeine langfristige Entwicklungszeiträume erfordern, sind besonders bei der Rahmenplanung z. T. noch sehr flexible Festlegungen erforderlich (siehe Tabelle 3). Das bedarf für die zeichnerische Darstellung und deren Kommunikation eine besondere Herausforderung der Verantwortlichen (siehe Kapitel 4.1). Der Bebauungsplan gibt der Stadtplanung den rechtlichen Rahmen, in dem sich die Akteure bewegen dürfen.

³⁵ Söfker (2016), S. XXXVII f.

Die Bauleitplanung integriert die Fachplanung und Stadtplanung. Nach Schlarmann ist die Bauleitplanung als Gesamtplanung anzusehen. Die Gesamtplanung koordiniert eine unbestimmte Vielzahl künftiger raumbedeutsamer Maßnahmen. Die Fachplanungen, wie Naturschutz, Straßen- und Gewässerbau, Abfallbeseitigungsanlagen etc., unterscheiden sich von der Bauleitplanung vor allem durch die systematische Vorbereitung und Durchführung von Maßnahmen. Die Fachplanungen müssen sich grundsätzlich in die Bauleitplanung einfügen.³⁶ Für bauliche Maßnahmen von überörtlicher Bedeutung aufgrund von Planfeststellungsmaßnahmen nach § 38 sind §§ 29 bis 37 BauGB nicht anzuwenden und nicht Gegenstand dieser Arbeit. Die Stadtplanung wird zur Vorbereitung der Bauleitplanung, ähnlich wie bei der Architekturplanung, als eigenständige Planung verstanden, die aus der umsetzungsorientierten Fachplanung hervorgehoben ist.³⁷

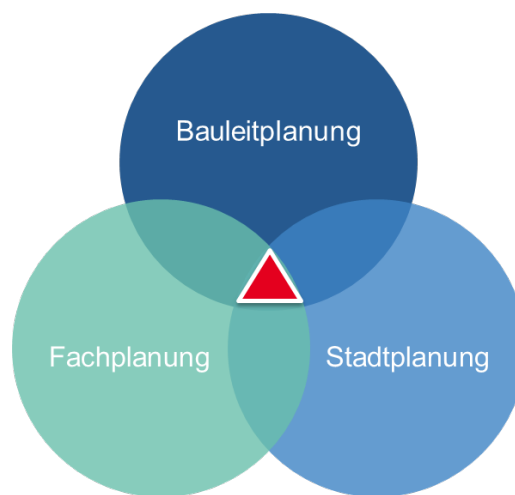


Abbildung 5: Produkt: Fertig erschlossene, bauplanungsrechtlich gesicherte Baugrundstücke

Das fertig erschlossene Baugrundstück ist ein Produkt aus Stadtplanung, Bauleitplanung und Fachplanung, welches den Investoren von Immobilien eine rechtssichere Entwicklung ermöglicht. Mit einem rechtskräftigen Bebauungsplan sind die Baugrundstücke bauplanungsrechtlich gesichert, die öffentlich-rechtlichen Anforderungen formuliert und die notwendige Infrastruktur festgelegt (siehe Abbildung 5). Die technische Umsetzung ist durch die Fachplanung zu sichern (siehe Kapitel 3.3). Die möglichen Erlöse aus den entwickelten Grundstücken ergeben sich aus der bauplanungsrechtlichen Nutzung des Grundstücks entsprechend des ortsüblichen Marktpreises.

³⁶ Vgl. Schlarmann (1980), S. 9 ff.

³⁷ BVM (2015), S. 12.

3.3 Fachplanung

Die Entwicklung eines immobilienwirtschaftlichen Standortes benötigt, ergänzend zu den städtebaulichen Leistungen, zusätzliche Fachplanungen.

Der Begriff Fachplanung nach Schlarmann wird als die systematische Vorbereitung und Durchführung von Maßnahmen des Ingenieurwesens und der Architektur verstanden. In diesem Sinn ist sie als sequenzielle Planung zu verstehen. Die Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) bietet einen grundsätzlichen Überblick dieser Leistungen. Ziel der HOAI ist die Festlegung der Honorierung für Leistungen, die durch Architekten und Ingenieure erbracht werden können. Mittels Werkverträge sind die honorierten Leistungen zwischen Auftraggebern und Auftragnehmern vertraglich zu sichern. Die für die Honorare zu erbringenden Leistungen sind in Leistungsbereichen und diese in Leistungsphasen beschrieben. Die Beschreibung hilft, die einzelnen Planungen grundsätzlich gegeneinander abzugrenzen. Kernbereiche sind Landschaftsplanung, Gebäude- und Innenraumplanung, Freianlagenplanung, Planung von Ingenieurbauwerken, Verkehrsanlagen, Tragwerksplanung und Technische Ausrüstung. Alle übrigen Leistungen, wie Umweltverträglichkeitsstudien, Bauphysik, Ingenieurvermessung, vermessungstechnische Leistungen u. a. sind nicht in der HOAI enthalten.³⁸ Die Bauleitplanung als koordinierende Planung ist in Kapitel 3.2 behandelt.

Mit den Projektphasen der HOAI von der Leistungsphase 0 - Bedarfsplanung bis zur Leistungsphase 8 - Bauüberwachung werden die Kostenstadien gemäß DIN 276 immer konkreter konsolidiert (siehe Abbildung 6). Besonders die Risiken, die das Resultat aus Gefahren und Chancen entsprechend der Abbildung 6 sind, sind zu Beginn hoch einzuschätzen. Unbekanntes, wie Steuerungen und Restrisiken, belasten die Genauigkeit der Kostenermittlung. Aus den gewonnenen Planungskenntnissen können die Kostenstadien nach DIN 276 ermittelt werden, so dass somit Kostenschätzungen bzw. Kostenberechnungen möglich sind.

³⁸ Werner/Pastor (2015), S. XXXVII.

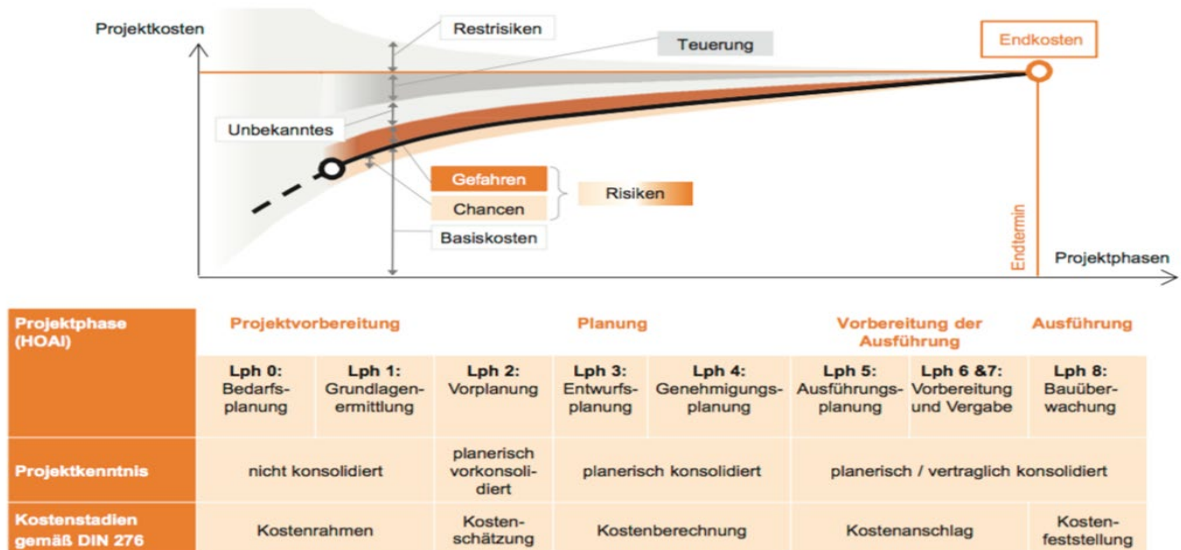


Abbildung 6: Planungsphasen nach BMVI (2015)

Die Leistungsphasen der Fachplanung nach HOAI bauen auf Zielen, Vorgaben und Anforderungen auf, die spätestens nach der Vorplanung festgelegt werden sollten. So sind eine planerische Vorkonsolidierung und Kostenschätzung möglich. Die Kostenberechnung dient als Grundlage zur Finanzierungs- bzw. Investitionsentscheidung, der Kostenanschlag zur Vergabeentscheidung, sodass nach Vergabe die Kostenkontrolle möglich ist. Mit der Fortschreibung des Kostenanschlages erfolgt über den tatsächlich entstandenen Kosten die Kostenfeststellung.³⁹

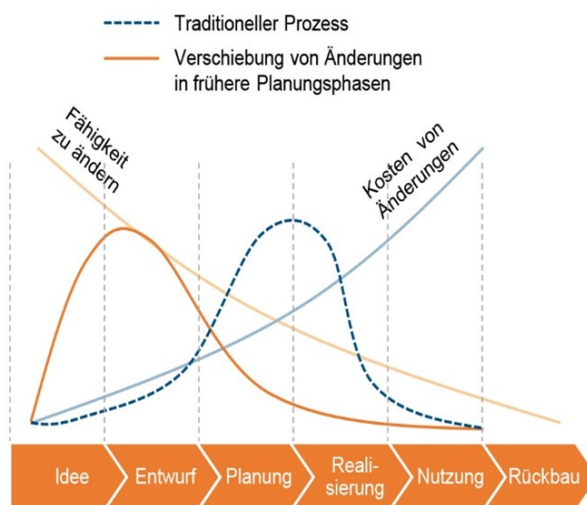


Abbildung 7: Auswirkungen von Änderung auf Kosten im Verhältnis zu Projektphasen nach BMVI (2015)

³⁹ Vgl. BMVI (2015), S. 25 ff.

Dieser traditionelle Planungsverlauf der blau gestrichelten Linie geht davon aus, dass eine Kostenberechnung nach einer fachlich richtig durchgeführten Planung erfolgt und somit Grundlage für die abschließenden Entscheidungen sein kann (siehe Abbildung 7). Dieses Vorgehen setzt voraus, dass auch zum Beispiel bei Kostenänderungen am Ende der Planung die notwendigen Mittel zur Verfügung gestellt werden können. Bei zu Beginn des Projektes festgelegten Ressourcen ist das Vorgehen nicht optimal, da zu einem späten Zeitpunkt Kosten- oder Zeitüberschreitungen nur schwer darstellbar sind. Um diesem Umstand gerecht zu werden ist eine Verschiebung notwendiger Änderungen in frühere Planungsphasen vorzusehen. Koordination, Kommunikation sowie technologiegestützte Analyseverfahren sind optimal in den früheren Projektphasen möglich.⁴⁰ Dafür benötigen die Fachplaner frühzeitige Entscheidungen, die bei den langfristigen, komplexen Projekten mit ihren flexiblen städtebaulichen Planungen nur bedingt gegeben werden können. Mit der geringen Genauigkeit einer frühen Kostenschätzung sind betriebswirtschaftliche Entscheidungen über städtebauliche Varianten nur eingeschränkt möglich. Gleichzeitig müssen frühzeitig Rahmenbedingungen für die Fachplanung festgelegt werden, die nur bedingt verändert werden können. Die Identifikation von fixen und weichen Strukturen und deren Kommunikation zwischen den Akteuren käme den oben genannten Forderungen entgegen.

⁴⁰ Vgl. BMVI (2015), S. 22.

4. Beteiligungen der Bürger

4.1 Informelle Beteiligungen

„Die Rahmenbedingungen für die Bürgerbeteiligung haben sich gegenüber der Zeit ihrer breiten Einführung in den Jahren nach 1970 verändert: Eine weiter emanzipierte Gesellschaft und neue Formen der Kommunikation verändern Formen und Ansprüche von Bürgerbeteiligung. Neue Fragen sind z. B.: Was für Raum bleibt für die planerische Abwägung, wenn Entscheidungen in zivilgesellschaftliche Prozesse eingebunden sind? Kann die Beteiligung auf die Planung beschränkt bleiben? Kann die Bürgerbeteiligung durch die Einschaltung professioneller Mediatoren erweitert werden?“⁴¹ Ist die Bürgerbeteiligung ein zu enger Begriff?

Die stark ausgereiften Planungsprozesse und die weitergehenden rechtlichen Möglichkeiten derjenigen, die mit Planungsergebnissen unzufrieden sind, bestrafen denjenigen Vorhabenträger, der durch Verdrängung oder Geheimniskrämerei versucht, konfliktträchtige Projekte durchzusetzen. Entscheidend bleibt, dass ein Projekt am Ende eines transparenten Planungsprozesses eine größtmögliche Akzeptanz erfährt und die Belange der Allgemeinheit nicht gefährdet werden.⁴² Die Gesetzgebung führte mit der Reform der Kommunalverfassungen u. a. Bürgerfragestunden, Akteneinsicht, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide ein. Im Bauplanungsrecht wurden formelle Beteiligungsformen in den Entscheidungsprozess integriert. Parallel zu den formellen Beteiligungen entwickelten sich informelle, gesetzlich nicht gefasste Beteiligungen.⁴³ Diese bürgerschaftlichen informellen Beteiligungsprozesse, die nicht im Rahmen der Beteiligung der Öffentlichkeit nach § 3 BauGB erfolgen, haben nur einen indirekten Einfluss auf die Inhalte, die im Rahmen des Stadtplanungsrechts formuliert worden sind. Denn trotz der formellen Beteiligungsformen hat ein offensichtlich zunehmender Teil der Bevölkerung den Eindruck, dass Entscheidungen über die Köpfe vieler Menschen hinweg getroffen werden. Für eine erfolgreiche Bürgerbeteiligung ist es unerlässlich, die Beteiligungs- und gleichzeitig auch die Planungskultur unter Einbezug aller Akteure weiterzuentwickeln.⁴⁴ Die Bündelung der Interessen durch eine systemische Aufarbeitung stößt an ihre Grenzen, wenn Unbehagen oder Ängste über die Zukunft eine wesentliche Rolle in der Interessenfindung haben. Angst vor Veränderungen im Wohnumfeld,

⁴¹ Krautzberger (2013), S. 1.

⁴² Vgl. Fischer (2013), S. 43.

⁴³ Vgl. Hehn (2015), S. 165 ff.

⁴⁴ Vgl. Articus (2013), S. 64.

Angst durch Veränderungen des Umfeldes führen zu spontaner Bündelung von Interessen einzelner Bevölkerungsteile.



Abbildung 8: Trilaterale Kooperation nach BBR (2004)

Hinzu kommt die Individualisierung der Bevölkerung. Ob dies durch die neuen Medien erfolgte oder die Medien durch die vorhandene Individualisierung die Erfolgskurve hatten, führt in der Realität zum gleichen Ergebnis. Sie ermöglichen eine schnelle Bündelung von Einzelinteressen in einem scheinbaren oder realen Krisenfall. Das bedeutet jedoch nicht, dass die Einwände unberücksichtigt bleiben dürfen. Um ein Vertrauen aufzubauen, sind sie in den Abwägungsprozess mit aufzunehmen.

Diese Erfahrungen haben zu einem Gutachten des BBR in Bonn geführt. Als Erfolgsfaktor bei der Realisierung wurde die gemeinsame Akzeptanz der unterschiedlichen Interessen der Stakeholder (Politik, Verwaltung, öffentlichen und privaten Investoren, Bürgern, Wirtschaft) identifiziert. Daraus entstand „3stadt2 – Neue Kooperationsformen in der Stadt-entwicklung“, die als trilaterale Kooperation bezeichnet wurde (siehe Abbildung 8).⁴⁵

Die Interessenlage der öffentlichen Hand wird durch zwei Akteure, der Politik und Verwaltung mit unterschiedlicher Interessenlage, gekennzeichnet. Politik als politische Vertretung, Verwaltung als rechtshandelndes Organ, Bürger als ökonomisch nicht direkt betroffene und Wirtschaft als ökonomisch handelnde. Dabei können Personen gleichzeitig in den verschiedenen Systemen mitwirken, können aber mit der jeweiligen Gruppe unterschiedliche Interessen haben.

⁴⁵ Vgl. BBR (2004), S.12 f.

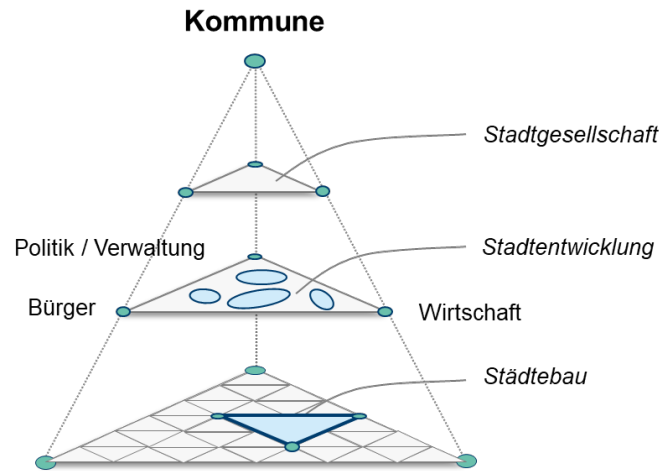


Abbildung 9: Kommunale Akteursstruktur

Bezogen auf die städtebauliche Entwicklung bleibt dieses System über alle Hierarchien konstant. Von der Leitbildentwicklung auf Stadtteilebene bis zum Bebauungsplan auf Quartiersebene ist dieses System stabil. Zur Fokussierung wurde der Akteur Wirtschaft auf Investoren der Immobilienwirtschaft eingeeengt. Die betroffenen wirtschaftsorientierten Akteure, Unternehmen, Dienstleister etc. sind im Prozess der Stadtplanung mit Bauleitplanung dem System der Akteure „Bürger“ zugeordnet (siehe Abbildung 9). Die durchaus unterschiedlichen Interessen von Politik und Verwaltung erfordern es, die Akteure der trilateralen Kooperation, um ein viertes Akteurssysteme zu erweitern. Damit lassen sich die unterschiedlichen Interessen eindeutiger zuordnen.

Bei der informellen Planung stellt sich in der Kommunikation mit den Beteiligten die geringe Akzeptanz von langfristigen Lösungen heraus. Besonders die abstrakten Ziele des Gemeinwohls sind gegenüber den konkreten Eigeninteressen von Beteiligten schwer fassbar zu machen. „Kommunikation wird als Sammelbegriff für die vielen Einzeltätigkeiten der Vermittlungsarbeiten in Planungsprozessen verstanden. Information, Koordination, Partizipation/Beteiligungen und Kooperation werden dabei als vier zentrale Bestandteile des Begriffs unterschieden.“⁴⁶ Dies konstruktiv in der Kommunikation zu gestalten, erfordert eine langfristige Transparenz über die unterschiedlichen Entscheidungswege und Entscheidungsergebnisse. In der Kommunikation bildet deshalb eine Akzeptanz von Eigeninteressen, die Transparenz von Prozessen und von Entscheidungen die Basis für eine erfolgreiche Projektdurchführung. Damit werden Zielkonflikte minimiert sowie Zeit und Kosten optimiert werden. Die informelle Planung trägt einen wesentlichen Beitrag zur Zielsicherung im Projekt bei.

⁴⁶ BBR (2005), S. 1.

4.2 Formelle Beteiligung

Die Bürgerbeteiligung im Rahmen der Bauleitplanung ist in zwei Stufen differenziert. Mit der frühzeitigen Beteiligung ist die Öffentlichkeit gemäß § 3 Absatz 1 BauGB über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung zu unterrichten und Gelegenheit zur Äußerung und zur Stellungnahme zu geben. In der zweiten Stufe werden nach § 3 Absatz 2 BauGB die Entwürfe der Bauleitpläne mit Anlagen und Stellungnahmen für die Dauer eines Monats öffentlich ausgelegt. Die fristgemäß abgegebenen Stellungnahmen sind zu prüfen; die Ergebnisse mitzuteilen. Die Behörden und sonstige Träger öffentlicher Belange werden nach § 4 Absatz 1 und 2 BauGB analog beteiligt.

Die eingegangenen Stellungnahmen der Öffentlichkeit und sonstigen Träger öffentlicher Belange sind in einer rechtlich sicheren Abwägung den Beteiligten mitzuteilen. Die Komplexität der Abwägung und die eingearbeiteten Ergebnisse der informellen Planung schaffen eine Komplexität, die die politischen Entscheidungsträger und die beteiligte Öffentlichkeit überfordern kann. So reduziert sich die Kommunikation oft auf scheinbar kritische Teile und lässt den Zusammenhang außen vor. Die Nachvollziehbarkeit der Abwägung ist kaum möglich und schwer zu kommunizieren. Sie ist jedoch Bestandteil des demokratischen Entscheidungsprozesses. Stadträte, Stadtbezirksparlament sowie Ortsvorsteher sind gefordert, die Entscheidungen der Öffentlichkeit erklären zu können. Dies ist nur bedingt möglich.

Dazu kommt ein Entwicklungsprozess, der über einen längeren Zeitraum erfolgt und zeitweise in der Öffentlichkeit keine Wahrnehmung hat. Erst mit den Baumaßnahmen werden die Auswirkungen real. Gleichzeitig verändern sich die Verantwortlichkeiten in dem Projekt.

Tabelle 4: Entscheidungsstrukturen in der Quartiersentwicklung

Akteure	Entwicklungsphase		Umsetzungsphase	
Politik	beschließt	formell	unterstützt	informell
Verwaltung	wägt ab	formell informell	entscheidet	informell
Investor	schlägt vor	Informell	entscheidet	informell
Bürger	Beteiligt	formell informell	interessiert	informell
Städtebauliches Projektmanagement			Projektmanagement	

Fertig erschlossene Baugrundstücke

So gliedert sich die Quartiersentwicklung in Entwicklungs- und Umsetzungsphase, in denen die Akteure ihre unterschiedlichen formellen und informellen Entscheidungsmöglichkeiten haben (siehe Tabelle 4). Grundsätzlich verantwortet die Politik das Bauleitplanverfahren und die Verwaltung unterstützt die Politik bei der Entscheidungsfindung. Mit dem rechtskräftigen Bauleitplan ist die Entwicklungsphase formell abgeschlossen. Die Verwaltung wägt die Stellungnahmen der formellen Beteiligung öffentlich-rechtlich ab und legt den Bebauungsplan zur Entscheidung dem Rat der Gemeinde vor. Der Rat der Gemeinde beschließt den Bebauungsplan. Die Bürger und mögliche Investoren sind als Öffentlichkeit in diesem Prozess sowohl informell bei der städtebaulichen Planung als auch formell im Bebauungsplanverfahren beteiligt.

In der Umsetzungsphase wechselt die Verantwortung auf Verwaltung und Investor. Der Investor hat mit dem rechtskräftigen Bebauungsplan seinen öffentlich-rechtlichen Handlungsrahmen und benötigt zur Realisierung der geplanten Baumaßnahmen die Baugenehmigungen der Gemeinde. Dort entscheidet die Fachverwaltung über die rechtliche Zulässigkeit der Maßnahmen. Während die Städte primär im Städtebau und der Bauleitplanung formelle planungsrechtliche Risiken tragen, trägt ein beteiligter Investor schon in der Entwicklungsphase ein nicht unerhebliches ökonomisches Risiko. Trotz seiner eingeschränkten informellen Möglichkeiten muss er in den Planungsprozess investieren. Die Akzeptanz der Akteure frühzeitig einen ökonomischen Rahmen zu finden, ist eine Grundlage auch für eine formelle Beteiligung.

In der Umsetzungsphase mit Baureifmachung und Erstellung der Infrastrukturen entscheidet der Investor über sein ökonomisches Risiko. Die Politik trägt ein sekundäres Risiko in Form von politischem Imageverlust, wenn sich ein angekündigtes Projekt nicht umsetzen lässt. Ein gemeinsames Risiko entsteht durch die Interdependenz von Bauplanungsrecht und Investition. Ohne Bauplanungsrecht ist eine Quartiersentwicklung nicht möglich, ohne Investitionen nicht realisierbar. Dabei sind die Risiken der Akteure, Kommunen und Investor, unterschiedlich verteilt, jedoch nur gemeinsam zu minimieren. Im Entwicklungsprozess des Projekts Stuttgart 21 kam es trotz formaler frühzeitiger Beteiligung zu Störungen durch Bürgerinitiativen und Teile der Bevölkerung. Wesentlich erscheint der Umstand, dass zwischen dem Abschluss des Raumordnungsverfahrens und dem Beginn der Baumaßnahmen rund 15 Jahre vergingen; der Mehrwert der frühen Bürgerbeteiligung ging so in Teilen wieder verloren. Der lange Planungsvorlauf war nicht förderlich für die Akzeptanz aller Beteiligten.⁴⁷

⁴⁷ Vgl. Valée (2019), S. 135.

5. Management der Projektentwicklung

5.1 Strategisches Management

Um Unternehmen eine langfristige Sicherheit zu geben und zukunftsfähig zu führen, ist die Ausrichtung an strategischen Zielen notwendig. Dies gilt besonders bei zunehmender Komplexität und Dynamik der gesellschaftlichen und technologischen Entwicklung sowie neueren Informations- und Kommunikationstechnologien. Eine strategische Unternehmensführung erfüllt damit Aufgaben, wie Verminderung des Risikos von Fehlentscheidungen, Erweiterung von strategischen Handlungsspielräumen, Aufbau und Erhaltung von Erfolgspotenzialen, frühzeitiges Erkennen von strategischen Chancen und Risiken sowie Rationalisierung der Informationsgewinnung.⁴⁸ *„Im Kern geht es bei der strategischen Unternehmensführung darum, die langfristige Zielkonzeption bzw. die strategische Stoßrichtung des Immobilienunternehmens zu bestimmen, durch konkrete Strategien umzusetzen und die Trends und Annahmen der Langfristplanung zu überprüfen und in Frage zu stellen.“*⁴⁹

Die langfristigen Prognosen werden u. a. durch die Analyse von Einflüssen im Unternehmen und aus der Umwelt ergänzt, um daraus langfristige Erfolgspotenziale zu identifizieren. So werden die zukünftigen Chancen und Risiken in der Umwelt mit den Stärken und Schwächen im Unternehmen ermittelt, aus denen die Ziele abzuleiten sind. Daraus lassen sich auf der Grundlage des bestehenden Portfolios eines Unternehmens die Strategien entwickeln.⁵⁰

Feldmann hat für immobilienwirtschaftliche Unternehmen umfassend die strategische Planung im Kontext von Management und stadtplanerischer Planung dargestellt. Er differenziert zwischen den Prozessen des strategischen Managements von Steinmann/Schreyögg und stellt die Prozesse der Stadtplanung von Albers (Stadtplanung) und Steinmann/Schreyögg (Management) gegenüber (siehe Abbildung 10).⁵¹

⁴⁸ Vgl. Schulte (2008), S. 955.

⁴⁹ Schulte (2008), S. 955.

⁵⁰ Bea/Haas (2005), S. 12 ff.

⁵¹ Vgl. Feldmann (2009), S. 14ff., s. dort Abb. 5, S. 57.



Abbildung 10: Planungsprozesse in der Stadtplanung und im strategischen Management nach Feldmann (2009)

Dabei geht er von einem rationalen Entwicklungsprozess in der Strategieentwicklung aus, der pragmatische Prozesse, das Schließen von Kompromissen und das Aushandeln von unterschiedlichen Interessen unberücksichtigt lässt.

Diese generellen Prozesse benötigen unterstützende, standardisierte Prozesse, wie PESTEL- und SWOT-Analyse. Mit der PESTEL-Analyse (political, economical, social, technological, ecological, legal) sollen sehr detailliert die Einwirkungen der Umwelt auf ein Unternehmen identifiziert werden, die bedrohliche oder nutzbare Trends erkennen lassen. Die potenziellen Einflussfaktoren, die einen Bezug zum Unternehmen haben, werden für die Segmente Politik, Ökonomie, Soziokultur, Technik, Ökologie und Politikrecht festgestellt. Die wichtigsten Faktoren, bei denen die Konsequenzen auf das Unternehmen und mögliche Anpassungsstrategien festgestellt werden können, werden vertieft. Die identifizierten Trends werden dokumentiert und der weiteren Beobachtung im Unternehmen unterworfen. Zur Gewichtung der Faktoren kann zum Beispiel eine Issue-Impact-Matrix herangezogen werden, die den Einfluss auf das Unternehmen und die Wahrscheinlichkeit des Eintrittes bewertet.⁵² Dieses qualifizierende Bewertungsverfahren kann bei unterschiedlichen Akteuren zu differenzierten Ergebnissen führen, die Interessenlagen der Akteure transparent machen und damit zu unterschiedlichen Szenarien führen.

Die Ergebnisse der Umweltanalyse mit ihren Chancen und Risiken werden mit den Stärken und Schwächen des Unternehmens abgeglichen. Dabei werden die Leistungs- und Führungspotenziale mit den Anforderungen der Unternehmensumwelt abgestimmt. Im Ergebnis lassen sich strategische Erfolgspotenziale ableiten,

⁵² Vgl. Ungericht (2012), S. 104 ff.

die sich aus der Kombination von Chancen und Risiken mit Stärken und Schwächen ergeben (siehe Abbildung 11).



Abbildung 11: SWOT-Analyse, Normstrategie

In Kombinationen der Instrumente können sich strategische Ziele aus den Einflussfaktoren der vier Felder identifizieren. So können unterschiedliche Szenarien abgebildet werden, die sich aus den Fähigkeiten des Unternehmens und der Umwelt ergeben.

Um die subjektive Einschätzung transparent zu gestalten, ist sie mit unterschiedlichen Akteuren des Unternehmens durchzuführen. Die unterschiedlichen Ergebnisse lassen sich in einem Scoring-Modell zusammenfassend darstellen.⁵³

Für die Umsetzung und Führung der Strategie wird von Schulte die Balanced Score-card (BSC) „als geeignetes Instrumentarium (für Immobilienunternehmen) zur Umsetzung der Vision und Strategie sowie zur Durchführungskontrolle angesehen.“⁵⁴ Die BSC ist ein Managementkonzept, das die verschiedenen Perspektiven eines Unternehmens betrachtet. Sie geht über die traditionellen finanztechnischen Kennzahlen hinaus und bildet ergänzend die Perspektiven der Kunden, die internen Geschäftsprozesse sowie die Lern- und Entwicklungsperspektiven der Mitarbeiter ab. Die Perspektiven leiten sich aus einer Vision mit entsprechender Strategie ab und sind mit Teilzielen, Kennzahlen, Vorgaben und Maßnahmen konkretisiert. Sie ist

⁵³ Vgl. Bea (2005), S. 111 ff.

⁵⁴ Schulte (2008), S. 970

eine Managementmethode, die über die Implementierung einer Strategie hinausgehen kann.⁵⁵

Horváth konkretisiert die Einführung einer Balanced Scorecard (BSC) als ein strategisches Managementsystem und ergänzt diese um das Strategy Mapping. Sie soll die Durchgängigkeit von Strategieentwicklung und Überleitung in kurzfristige operative Prozesse ermöglichen (siehe Abbildung 12). Der Ansatz des Strategy Mapping besitzt ein wesentliches Potenzial: Es eignet sich wie kaum ein anderes Instrument zur Kommunikation der Strategie. Mit einem Chart kann Mitarbeitern, Analysten, Aufsichtsrat und anderen Stakeholdern die Richtung erläutert werden, in die sich das Unternehmen (oder der Unternehmensteil) bewegen soll. Es spielt als Kommunikationsunterstützung eine zentrale Rolle im gesamten Prozess.⁵⁶



Abbildung 12: Strategisches Management nach Horváth (2006)

Der dargestellte Strategieprozess geht von der strategischen Analyse bis zur Verankerung und dem notwendigen Controlling und wird um ein Strategy Mapping ergänzt. Mit dem Strategy Mapping sind die wesentlichen strategischen Zielsetzungen in grafischer Form darzustellen. Es handelt sich also um die Verknüpfung der strategischen Ziele mit der Balanced Scorecard um die Wirkungen aufeinander gezeigt wird.

Die in dem Prozess angewandte BSC trennt die Strategieentwicklung von der Umsetzung. Mit dem Strategy Map-Konzept sollen Entwicklung und Umsetzung zusammengeführt werden. Dazu liefert das Strategy Map-Konzept eine nützliche und durchgängige Strukturierungshilfe. Anhand von Templates werden die strategischen Schwerpunkte in den einzelnen Perspektiven und für einzelne generische Strategien überprüft. So wird sichergestellt, dass zu allen wesentlichen Strategieelementen Aussagen getroffen wurden. Dies hilft bei der Strukturierung des Diskussionsprozesses.⁵⁷

⁵⁵ Vgl. Bea/Haas (2005), S. 200 f.

⁵⁶ Vgl. Horváth (2006), S. 155 ff.

⁵⁷ Vgl. Horváth (2006), S. 154.

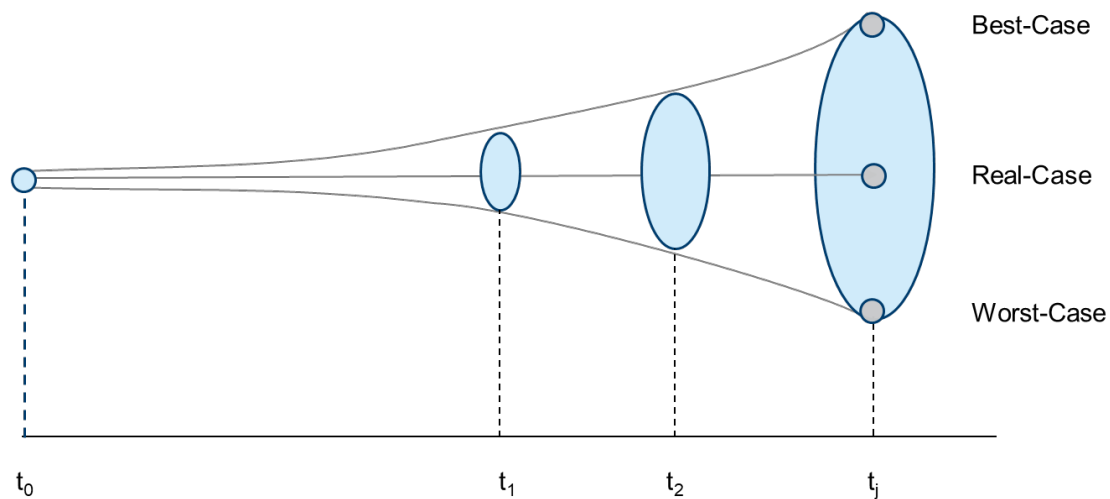


Abbildung 13: Trichtermodell in der Szenario-Technik nach Welge und Al-Laham (2017)

„Die Analyse-Instrumente haben das Ziel, aus der gegenwärtigen Situation mit den Beteiligten ein möglichst einvernehmliches Bild über die Zukunft zu erhalten. Dabei können je nach Interessenlage und Perspektiven unterschiedliche Szenarien entstehen. Für die Darstellung verschiedener Entwicklungsszenarien und deren Überprüfung ist das Trichtermodell von Welge und Al-Laham entwickelt worden.“⁵⁸

Mögliche Szenarien werden einem sehr positiven Szenario mit optimistischen Einflussfaktoren (Best-Case) und einem sehr negativen mit pessimistischeren Einflussfaktoren (Worst-Case) gegenübergestellt. Der Real-Case bildet das möglichste Szenario ab (siehe Abbildung 13).

Hieraus entsteht bezogen auf die Ist-Situation t_0 ein Bereich in der Zukunft t_i zwischen einem negativen Extremszenario und einem positiven Extremszenario eine Raumstruktur, die vereinfacht als Trichter dargestellt wird. Zwischen diesen Szenarien wird sich in der Zukunft das Unternehmen entwickeln. Das Unternehmen in der Ist-Situation ist eindeutig und lässt kein Szenario zu. Mit zunehmender Zeitdistanz werden wahrscheinliche Szenarien möglicher und aus diesem Grund die Flächen der Raumscheiben größer. Die Varianz für unterschiedliche Szenarien wächst. Vorteil dieses Modells ist es, alle Einflussfaktoren zuzulassen und die Unsicherheit für die Zukunft abzubilden. Die Auswahl der zukünftigen Szenarien ist abhängig von den unterschiedlichen Interessen der Akteure (siehe Abbildung 13).

⁵⁸ Ungericht (2012), S. 129.

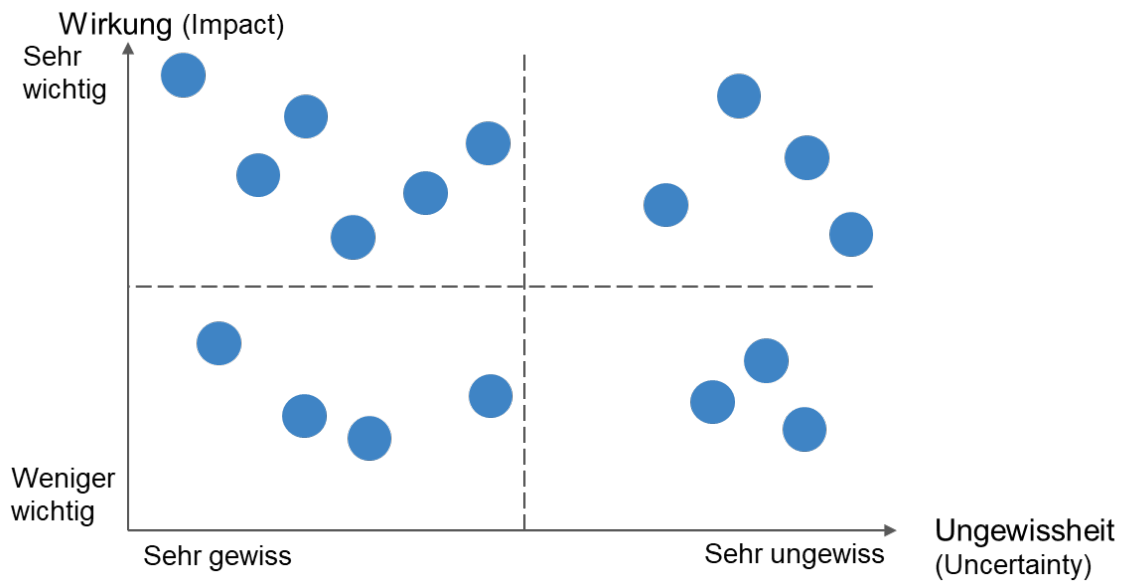


Abbildung 14: Uncertainty-Impact-Matrix nach Welge und Al-Laham (2017)

So sind die unterschiedlichen Einflussfaktoren auf die Strategie in ihrer Wertigkeit nicht gleich und können je nach Interessenlage unterschiedlich bewertet werden. Die notwendige Transparenz kann mit einer Uncertainty-Impact-Matrix nach Welge und Al-Laham handhabbarer gemacht werden. In ihr werden je nach Wichtigkeit und zukünftiger Gewissheit die Faktoren bewertet und in der Matrix geclustert. Die Art der Bewertung obliegt den Akteuren der Strategieentwicklung (siehe Abbildung 14).

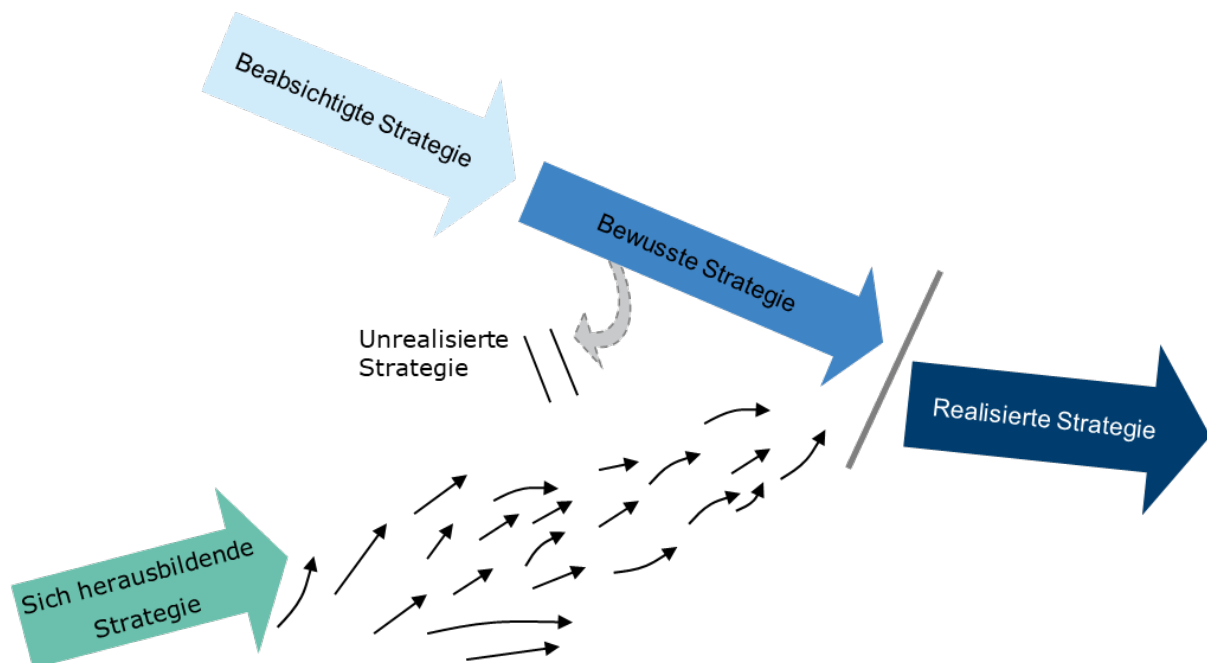


Abbildung 15: Bewusste und herausbildende Strategie nach Ungericht (2012)

Grundannahme der Szenarien ist, dass die zukünftige Entwicklung nicht eindeutig ist und sie auf vergangene Strategien und Erfahrungen aufbaut. Dieses historische Wissen lenkt die Analysen und Prognosen, auf die die Strategie aufbaut und kann auch nicht alle zukünftigen Ereignisse vorhersagen. Die empirische Forschung deutet darauf hin, dass sich Strategien eher inkrementell herausbilden.⁵⁹ Das klassische Strategieverhältnis geht von einer formalen rationalen Planung aus. Die Strategie führt aus einer Reihe von verschiedenen Einzelentscheidungen aus einem historischen Konstrukt zu Aussagen, die zu einer zukünftigen Positionierung eines Unternehmens führt. So wird die Strategie nach den Stärken und Schwächen des Unternehmens und dessen Positionierung zur Umwelt mit deren Chancen und Risiken festgestellt (siehe auch Abbildung 16). Ziel sind operative Maßnahmen, die sich aus der Politik und den Ressourcen der Unternehmen ableiten lassen.⁶⁰ Die empirische Forschung deutet darauf hin, dass sich Strategien eher herausbilden.⁶¹

Die Schule von Mintzberg greift die Kritik sehr frühzeitig auf. Danach leiten sich Strategien grundsätzlich nicht nur rationell ab, sondern haben ein breites Umfeld, das auf die Strategie einwirkt. So entwickelte Mintzberg ein Grundmuster, das von empirisch, beobachteten Strategien, das heißt beabsichtigten (geplanten) Strategien, zu beabsichtigten, nicht realisierten (verworfenen) Strategien führen kann, die die durchdachte (bewusste) Strategie von nicht beabsichtigter (ungeplanter) beeinflusst (siehe Abbildung 15).⁶²

Die städtebauliche Entwicklung mit ihrer formellen und informellen Planung erfordert eine Integration von rationalen und additiven Strategiemodellen. Strategische Planung im Städtebau „geht es sowohl um einen rationalen Suchprozess nach Mitteln, die von einer gegebenen Ausgangssituation zu einem gegebenen Ziel führen, als auch um das Besetzen von Themen, um die Lenkung öffentlicher Wahrnehmung.“⁶³ Der rationale Suchprozess nach Mitteln, die von einer gegebenen Ausgangssituation zu einem geplanten Ziel führen, müssen Strategiethemen besetzen, um öffentliche Wahrnehmung lenken zu können. Bewusst gewählte Strategien werden von externen Ereignissen bedrängt und verändern sich. Unter diesen Bedingungen ist ein Weg zu finden, der mit den klassischen Instrumenten auf unterschiedlichen Interessen von Akteuren eingehen kann.

⁵⁹ Vgl. Ungericht (2012), S. 78.

⁶⁰ Vgl. Welge (2017), S. 18 ff.

⁶¹ Vgl. Ungericht 2012, S. 78

⁶² Vgl. Welge (2017), S.21; Wiechmann (2018), S. 2615

⁶³ Wiechmann (2018), S. 2620

5.2 Projektmanagement

*„Manager; Leiter, Geschäftsführer. Bei J. Burnham („The Managerial Revolution“, 1942) diejenige Minderheit, die über die staatlichen und privaten Großunternehmen, ohne eigentumsmäßig an ihnen beteiligt zu sein, kraft ihrer leitenden Tätigkeit und Sachkenntnis tatsächlich verfügt, z. B. sowohl in den Vereinigten Staaten (New Deal), wie in der Sowjetunion. Der Begriff samt Folgerungen sind umstritten.“*⁶⁴ Noch 1952 wurde das Management in Unternehmen kritisch gesehen, es setzte sich in der Auseinandersetzung von unterschiedlichen Führungsmethoden ebenfalls in Deutschland durch.

In den 1960er Jahren wurden die klassischen Managementmodelle von Taylor, Fayol Weber kritisch gesehen, aber ihre Grundkonzeption unter anderem von Maslow und Herzberger weiterentwickelt. Maslow und Herzberg betrachten den Menschen weiterhin, wie im klassischen Ansatz beschrieben, als ein Wesen mit der Fähigkeit zu Reaktionen; sie weisen zusätzlich nach, dass die Arbeitsleistung von Mitarbeitern eng damit zusammenhängt, wie in den Betrieben durch die Führung auf die inneren Bedürfnisse der Arbeitnehmer eingegangen wird.⁶⁵

Der Leiter, der Manager als Führungsperson erhielt eine herausgehobene Rolle. *„So gesehen besteht die Aufgabe des Managers darin, den Mitarbeitern absichtsvolle, bewusste und zielgerichtete Verhaltensanweisungen zu erteilen, die bei den Unternehmensmitgliedern nach entsprechender Prüfung zu unterschiedlichen Entscheidungen führen. Des Weiteren hat der Manager die Aufgabe, die für den Entscheidungsprozess notwendigen Kommunikationsnetze aufzubauen und zu gewährleisten, und er muss die Unternehmensziele festlegen.“*⁶⁶

Dieser Ansatz geht von der Entscheidungsfähigkeit des Menschen aus, die Grundlage des Projektmanagements ist. Nicht die Linienorganisation, sondern eine geführte Gruppe mit definierten Rollen soll ein festgelegtes Ziel erreichen. Bei den technisch orientierten Produkten und Baumaßnahmen stand das Ergebnis, das auch gleich das Ziel war, im Wesentlichen fest. Die ingenieurmäßigen Leistungen ließen wenige Abweichungen zu. Wenn der Umfang der Leistungen oder der Leistungsgruppen so hoch war, dass einfache Steuerungsinstrumente nicht ausreichten, wurde die Netzplantechnik herangezogen, die den Ablauf der Bearbeitung mit Kosten und Zeit nachvollziehbar gestalten und kontrollieren kann.

⁶⁴ Brockhaus (1952), S. 68.

⁶⁵ Vgl. Steigert (2013), S. 9 ff.

⁶⁶ Steigert (2013), S. 11.

Mit der Entwicklung der IT-Systeme verfeinerte sich das Verfahren. In Deutschland wurde die Netzplantechnik mit der DIN 69900 vom Deutschen Institut für Normung e. V. normiert (siehe Abbildung 16). Die technisch orientierte Netzplantechnik wurde mit Projektmanagement gleichgesetzt.⁶⁷ *„Aufgrund des formalisierten Erstellungsprozesses beinhalten Normen in der Regel nicht den innovativsten Stand eines Anwendungsgebiets. Sie schreiben vielmehr die durch praktische Bewährung allgemein anerkannten Regeln eines bestimmten Anwendungsbereiches fest. Insofern werden Normen häufig – ggf. von externen Gutachtern – herangezogen, um festzustellen, ob Sorgfaltspflichten eingehalten wurden.“*⁶⁸ Dies kann sinngemäß ebenfalls für die Normierungen durch die AHO gelten, die ihre Leistungs- und Honorarordnung als Vertragsvorschläge sieht.⁶⁹

Gleichwohl steigen mit zunehmender Komplexität durch technische und gesellschaftliche Trends die Anforderungen an die Organisationen der Unternehmen. Die Projektorganisation bot hierfür Lösungen an, mit der Umwelt und Kunden adäquat bedient werden konnten. In unterschiedlichen Studien wird die Projektwirtschaft als Lösungsmöglichkeit erkannt.⁷⁰ Mit zunehmenden Erfahrungen in der Umsetzung des ingenieurmäßigen Projektmanagements kam die Funktion des Projektleiters in den Fokus. *“Tatsächlich handelt ein mit Vollmachten ausgestatteter Projektleiter wie ein Kleinunternehmer. Dementsprechend häufig wird dieses Konzept unterlaufen. Der Projektleiter erhält oftmals nur einen viel zu geringen Teil der erforderlichen Vollmachten.“*⁷¹

⁶⁷ Vgl. Bea et al. (2011), S. 2.

⁶⁸ Klotz (2015), S. 10.

⁶⁹ AHO (2014), S. 9.

⁷⁰ Vgl. Bea et al. (2011), S. 4.

⁷¹ Madauss (1994), S. 17.

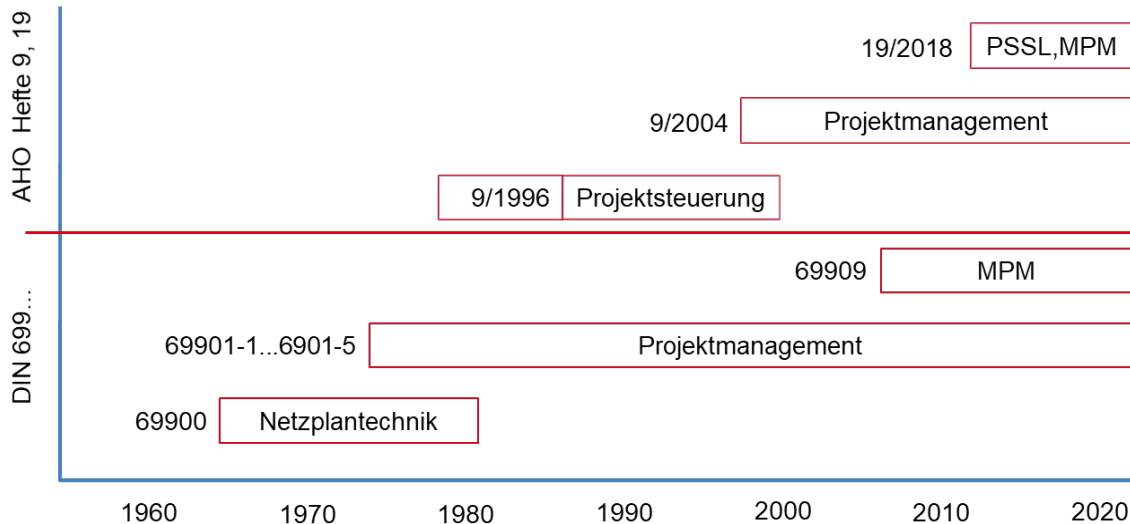


Abbildung 16: Historische Entwicklung des Projektmanagements

Die Entwicklung des Projektmanagements begann in den 1960er Jahren mit der DIN 69900 Netzplantechnik. Mit der Weiterentwicklung des Projektmanagements wurde sie grundsätzlich überarbeitet und um die DIN 69901, Teil 1 bis 5 ergänzt. In der historischen Betrachtung ist zu erkennen, dass sich die Normierung der DIN den wechselnden Verhältnissen anpasste. Die DIN-Normen des Projektmanagements von DIN 69900 Netzplantechnik, DIN 69901-1 Grundlagen, DIN 69901-2 Prozesse, DIN 69901-3 Methoden, DIN 69901-4 Datenmodell bis DIN 69901-5 Begriffe wurden im Laufe der Jahre fortgeschrieben (siehe Abbildung 16).

Grundsätzlich umfasst das Projektmanagement die zielorientierte Initiative, Planung, Realisierung, Diagnose, Steuerung und Führung von Projekten. Das Zielsystem setzt sich aus Produkt, Kosten und Zeit zusammen. Somit wird das „magische Dreieck der Projektsteuerung“ als Produkt aus Leistung mit Qualitäten und Quantitäten, Kosten und Zeit gebildet.⁷² Das klassische Projektmanagement geht von einem geschlossenen Zielsystem, kurz- bis mittelfristiger Laufzeit und eindeutiger Organisation aus. Woraus sich das magische Projektsteuerungsdreieck ableitet. (s. Abbildung 17)

⁷² Vgl. Bea et al. (2011), S. 41.

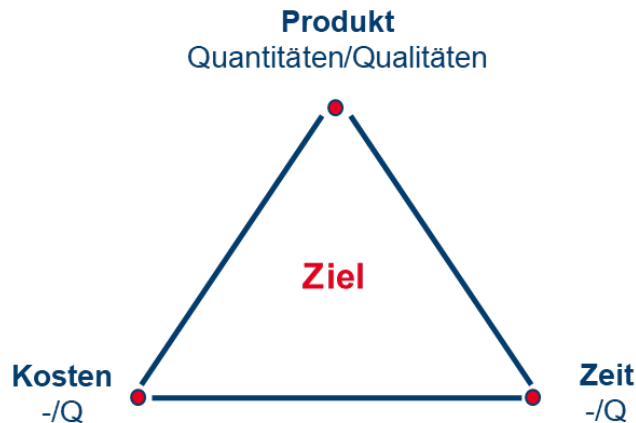


Abbildung 17: Magisches Projektsteuerungsdreieck

Das Produkt wird mit seinen qualitativen und quantitativen Elementen beschrieben. Unter der Bedingung der knappen Ressourcen werden Kosten und Zeit als Quantitäten zu wesentlichen Rahmenbedingungen. Jedoch kann ohne eine konkrete Produktidee ein Projekt nicht umgesetzt werden.

Nach DIN 69901-5 ist das Projektmanagement verantwortlich für die „*Gesamtheit von Führungsaufgaben, -organisation, -techniken und -mitteln für die Initiierung, Definition, Planung, Steuerung und den Abschluss von Projekten.*“⁷³ Damit geht die DIN über Steuerungsfunktion hinaus, es entstand der Anspruch die Führung, das Management für ein Projekt zu übernehmen. In der Praxis wurde den Projektleitern die Verantwortung für die Projektorganisation von der verantwortlichen Linie nicht übergeben. So übernahm die AHO den Führungsanspruch des Projektleiters nicht in ihr Leistungsbild.⁷⁴ Die große Anzahl von Projekten in einzelnen Unternehmen stieg und erforderte ein neues Führungsinstrument, mit dem die Linienorganisation die unterschiedlichen Projekte im Unternehmen führen kann. „*Die DIN 69909 richtet sich in ihren beiden Teilen auf das Multiprojektmanagement. Die Relevanz wird in der Norm mit dem hohen Anteil von über 50 % begründet, den die Projektarbeit heute in vielen Unternehmen an der Wortschöpfung hat. Als Multiprojektmanagement wird das Management von Projekten, Programmen oder Projekt-portfolios verstanden.*“⁷⁵ Die praktische Umsetzung brachte eine große Anzahl von berufsständigen Organisationen hervor, die die Erfahrungen im Projektmanagement bündelten. Genannt sei hier die Deutsche Gesellschaft für Projektmanagement e. V.

⁷³ DIN 69901-5 (2009).

⁷⁴ Vgl. AHO (2014), S. 23.

⁷⁵ Klotz (2015), S. 23.

sowie AHO mit ihrer großen Anzahl von fachspezifischen Empfehlungen und Veröffentlichungen. Dabei ist festzustellen, dass die klassischen Modelle des Projektmanagements sich bis heute nicht verändert haben. Sie *„konstruieren einen linearen Ablauf, der Planvorgaben zum Liefergegenstand, seinen Kosten, Fertigstellungsterminen und Qualitäten zielgerichtet in ein echtes Produkt mit entsprechenden Parametern überführt. Das Projekt wird initiiert, definiert, geplant, ausgeführt, kontrolliert und (hoffentlich erfolgreich) beendet. Es wurde gezeigt, dass diese Methodik mit ihrer mechanischen und monokausalen Struktur und einem allein forderungsbezogenen Ansatz gegenüber den Akteuren an Grenzen gerät, wenn Projekte in Bezug auf ihre Kontingenzen, Interdependenzen und ihre soziale Eigendynamik bestimmte Grenzen überschreiten.“*⁷⁶ Diese Kritik kann auf die Projekte der Immobilienwirtschaft übertragen werden.

Mit der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) trat 1977 eine Vorschrift des Bundes in Kraft, die die Honorierung der Leistungen von Architekten und Ingenieuren regelte (siehe Abbildung 16). In ihr ist im § 31 HOAI die Projektsteuerung aufgenommen worden. Da die HOAI auf einer werkvertraglichen Grundlage aufbaut, ist für die Projektsteuerung ebenfalls von einem Werkvertrag ausgegangen worden. Diese Auffassung ließ sich in der Praxis nicht immer durchhalten, da auch die Stabsfunktion des Projektleiters auf die Steuerung übertragen wurde. Der § 31 HOAI war 2009 nicht mehr Bestandteil der HOAI. Grundsätzlich ist damit die Leistung der Projektsteuerung und analog der Projektleitung frei zu vereinbaren. Die sehr knappe Leistungsbeschreibung des § 31 HOAI veranlasste den AHO Ausschuss der Ingenieurverbände und Architekten für die Honorarordnung e. V. 1996 mit dem Heft 9 ihrer Schriftenreihe die Projektsteuerungsleistungen detaillierter zu beschreiben und eine Empfehlung zur Honorierung auszusprechen (siehe Abbildung 16). *„Der mit der ersten Auflage November 1996 geschaffene puristische Ansatz der DVP/AHO war notwendig, um nach den heterogenen und diffusen Entwicklungen des Projektmanagements in Deutschland seit etwa 1968 eine klare und allseits nachvollziehbare Basis und damit Messlatte für individuelle Vertragsvereinbarungen in der Bau- und Immobilienwirtschaft zu schaffen. Den veränderten Anforderungen des Marktes soll mit dieser Fortschreibung zur sechsten Auflage entsprochen werden.“*⁷⁷

Die Überarbeitung des Heftes Nr. 9 (2014) erfasst die Komplexität immobilienwirtschaftlicher Projekte und die Veränderungen in den Leistungsbildern der HOAI.

⁷⁶ Lucht (2019), S. 247.

⁷⁷ AHO (2004), S. 2.

Mit dem Heft 19 (2017) erfolgt *“eine Anpassung an ganz besonders komplexe Anforderungen, wie sie etwa bei der Realisierung von Großprojekten anzutreffen sind“*.⁷⁸ Dabei bauen die besonderen Projektmanagementleistungen auf die Leistungsbeschreibungen des Heftes Nr. 9 auf bzw. ergänzen sie.

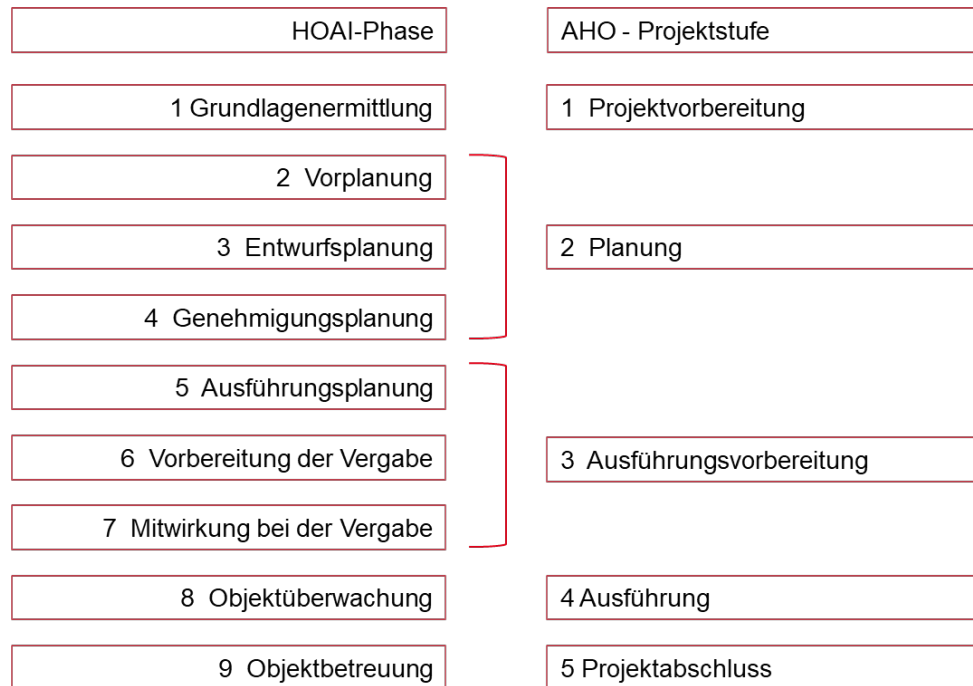


Abbildung 18: Zuordnung AHO-Projektstufen zu HOAI nach AHO (2014)

Die Projektstufen des Projektmanagements der AHO orientieren sich an den Phasen der Ingenieurplanung der HOAI (siehe Abbildung 18), um die phasenorientierten, ingenieur-mäßigen Planungsabläufe managen zu können. Die Projektmanagementleistungen gliedern sich in die Funktionen Leitung und Steuerung. Der Projektleiter nach AHO verantwortet die folgenden Grundleistungen, wie rechtzeitiges Herbeiführen bzw. Treffen von erforderlichen Entscheidungen, mit dem Durchsetzen der erforderlichen Maßnahmen und abschließend das Vollziehen der Verträge. Weiterhin hat er das Konfliktmanagement zur Ausrichtung der unterschiedlichen Interessen in der Projektbeteiligten zu verantworten. Einheitliche Projektziele, das Leiten von Projektbesprechungen auf Geschäftsführungs- bzw. Vorstandsebene, Führen von Verhandlungen für den Auftraggeber, das Wahrnehmen der zentralen Projektanlaufstelle und das Wahrnehmen von Repräsentationspflichten sowie die

⁷⁸ AHO (2018), S. VII.

Koordination der Nutzer sind Grundleistungen der Projektleitung.⁷⁹ Sie hat zum Beispiel die disziplinarische Verantwortung für die Projektsteuerer, die vom AHO nicht aufgenommen worden ist.

Tabelle 5: Projektsteuerung im Projektmanagement (eigene Darstellung nach AHO Heft 9)

Projekt- steuerung	Projekt- vorbereitung	Planun- g	Ausführungs- vorbereitung	Aus- führung	Projekt- abschluss
A Organisation Information	Organisationsvorgaben mit Projektstrukturplanung Entwicklung und Abstimmung				
Koordination Dokumentation	Grundlagen erstellen, analysieren, bewerten und abstimmen, Management aufbauen	Pläne, Kosten, Termine prüfen, analysieren, fortschreiben, steuern, Management umsetzen			Management abschließen, Projektdokumentation, Berichtswesen abschließen
B Qualitäten Quantitäten					
C Kosten Finanzierung					
D Termine Kapazitäten Logistik					
E Verträge Versicherungen					

Die Projektsteuerung unterstützt die Projektleitung mit der Organisation der fachlich Beteiligten, dem Prüfen, Analysieren, Fortschreiben und, wenn notwendig, Steuern der fachlich Verantwortlichen. Dabei werden die quantifizierbaren Elemente, wie Kosten Finanzierung, Termine, Kapazitäten, Logistik, Versicherung und Verträge, zugrunde gelegt.⁸⁰ (Siehe Tabelle 5) „Das Standardleistungsbild des AHO geht grundsätzlich davon aus, dass der Bedarf und die Projektziele feststehen und

⁷⁹ Vgl. AHO (2014), S. 23.

⁸⁰ Vgl. AHO (2014), S. 12 ff.

der Projektsteuerer bei deren abschließender Verabschiedung und Dokumentation mitwirkt.“⁸¹

Die Leistungsbeschreibung für die Projektleitung lässt einen Hinweis auf die Führung des Projekts, wie in der DIN 69901-5 definiert, vermissen. Im AHO Heft 9 wird auf das „*Konfliktmanagement zur Ausrichtung der unterschiedlichen Interessen der Projektbeteiligten auf einheitliche Projektziele*“⁸² hingewiesen sowie den Aufbau eines Projektkommunikationssystems im Rahmen der Projektsteuerung.⁸³ Dies erfolgt allein in fachlicher Verantwortung, die Führung der Maßnahmen obliegt dem Auftraggeber.

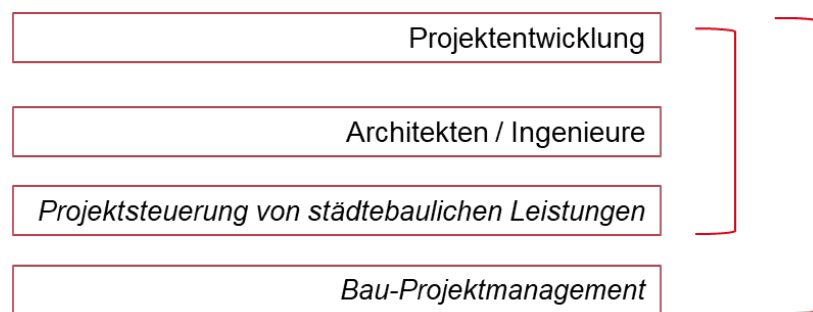


Abbildung 19: Managementstruktur Projektentwicklung

Ergänzend zu den Projektmanagementleistungen (Bau-Projektmanagement) sind für ganz besondere komplexe Anforderungen wie Großprojekte und städtebauliche Entwicklungen ergänzende Leistungsbilder im Projektmanagement der Bau- und Immobilienwirtschaft beschrieben worden. Diese sind die Leistungsbilder Projektentwicklung Neubau, Projektsteuerung von städtebaulichen Leistungen, Stakeholdermanagement, Multiprojektmanagement, Risikomanagement sowie die Funktion eines Koordinators im Rahmen des Bau-Projektmanagements für Infrastrukturmaßnahmen.⁸⁴

Die besonderen Leistungsbilder ergänzen die Maßnahmen, die nicht bei Architekten und Ingenieuren beschrieben sind. Diese Maßnahmen sind handlungsorientiert und entsprechen Angaben, die werkvertraglichen Charakter besitzen wie u.a. Kommunikation und Liegenschaften. Gleichwohl bleibt der Blickwinkel auf den Hochbau bestehen, die Baulandentwicklung wird mit der städtebaulichen Projektsteuerung unterstützt (siehe Abbildung 19). Die ergänzenden Leistungen sind eher als

⁸¹ AHO (2014), S. 6.

⁸² AHO (2014), S. 23.

⁸³ Vgl. AHO (2014), S. 39.

⁸⁴ Vgl. AHO (2018)

Bausteine gedacht, die der Projektsituation entsprechend zusammengefügt werden müssen. Daraus ergibt sich die Projektmanagement-struktur.

Projektmanagement beinhaltet Kommunikationsmanagement, um den Austausch von Informationen im Rahmen eines Projektes zu realisieren. „Erfolgreiche Großprojekte sind vielfach durch eine partnerschaftliche Projektzusammenarbeit gekennzeichnet. Eine solche Zusammenarbeit erfordert Verständnis der unterschiedlichen Ziele von Auftraggebern und Auftragnehmern: Auftraggeber möchten das Projekt in dem zur Verfügung stehenden Kosten- und Zeitrahmen fertigstellen. Auftragnehmer möchten durch die Vertragserfüllung ihren Ruf festigen und den kalkulierten Gewinn erwirtschaften. Die Akzeptanz dieser unterschiedlichen Ziele ist Voraussetzung für die Entwicklung eines gegenseitigen Vertrauens.“⁸⁵ Partnerschaftliche Zusammenarbeit führt in der Regel zu besseren und schnelleren Entscheidungen, zu einem wirtschaftlicheren Ressourceneinsatz und einem leistungsorientierteren Vorgehen.⁸⁶

Die Reformkommission Bau von Großprojekten des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur BMVI stellte 2015 fest, dass es kein einheitliches Model zur partnerschaftlichen Zusammenarbeit gibt, sondern sie Module vorschlägt, die ein partnerschaftliches Zusammenarbeiten ermöglichen können (siehe Abbildung 20).

Themen	Bausteine / Elemente			
Projektkultur	Vereinbarung gemeinsamer Projektziele (Projektcharta)	Schaffung von Transparenz / Kommunikation	Gemeinsame Projektbüros	Gemeinsame Nutzung einer Datenplattform
Vergabe- und Vertragsmodelle	Vergabe an den besten, nicht den billigsten Bieter	Einbeziehung des Baus in die Planung	Nutzung von Verhandlungsverfahren	Zulassung von Nebenangeboten
Anreizmechanismen	Beschleunigungsprämie	Prämie für Kostenoptimierungen	Zielpreisvertrag	
Konfliktlösung	Mediation / Schlichtung	Adjudikation	Schiedsgutachten / Schiedsgericht	Interne Konfliktlösungen (Eskalationsschritte bzw. -szenarien)

Abbildung 20: Module einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit nach BMVI (2015)

⁸⁵ BMVI (2015), S. 51.

⁸⁶ Vgl. BMVI (2015), S. 53.

„Zusammenfassend sei der Schluss erlaubt, dass weder der Versuch, ein komplexes Projekt in das Korsett eines strikten Prozessmodells zu zwingen, noch unreflektierte Agilität zum Ziel führen. Einfache Aufgaben, die auch noch einfach gekoppelt sind, verlangen schon aus Kostengründen zu ihrer Bearbeitung rationelle Prozesse. Für Entscheidungssituationen mit einer hohen Zahl und Verschiedenheit der Alternativen sowie vielfältiger Interdependenzen gibt es keine einheitlichen Verfahren. Dort ist Kreativität gefragt. Und es kommt noch eins dazu: Je mehr Wissen über ein Projekt gewonnen wird, desto mehr Kontingenzen tauchen auf. Dann verliert das Projektmanagement seine ‘transssituative Verbindlichkeit’ und wird zum Gegenstand kreativer Manipulation (Makropoulos 2004, 373).“⁸⁷

Die zunehmende Komplexität, die besonders bei Immobilienprojekten und verschärft bei Quartiersentwicklung auftritt, zeigen dem klassischen Projektmanagement seine Grenzen auf.

⁸⁷ Lucht (2019), S. 259.

6. Städtebaulich-strategisches Projektmanagement

6.1 Modellverständnis

Das Modell eines städtebaulich-strategischen Projektmanagements soll Voraussetzungen für eine langfristige Quartiersentwicklung schaffen, die transparent und nachvollziehbar gestaltet werden kann. In diesem Modell werden die Ziele qualitativ und quantitativ messbar und in ihrer Interessenlage nachvollziehbar. Sie sind durch eine einmalige räumliche Lage gekennzeichnet, komplex in ihren Strukturen und benötigen systembedingt zur Zielerreichung eine lange Projektlaufzeit. Eine große Anzahl Akteure haben jeweils besonderes Interesse an den Zielen der Entwicklung.

Der Nutzen des städtebaulich-strategischen Projektmanagements liegt in der Fortschreibung des klassischen Projektmanagements, um die lange Entwicklungszeit durch die Fokussierung auf Strategie und Kommunikation steuerbar zu machen. Es soll Vertrauen zwischen den Akteuren und Transparenz zwischen den verschiedenen Interessen schaffen. Es optimiert die Projektziele mit ihren weichen und harten Elementen, indem eine gemeinsame Strategie entwickelt wird, aus der das zukünftige Quartiersbild kooperativ entstehen kann. Durch die Minimierung von Zielkonflikten können Zeit und Kosten optimiert sowie die Realisierung entscheidend beschleunigt werden.

Es müssen Voraussetzungen zwischen den Akteuren geschaffen werden, die auf einem gemeinsamen Projektverständnis aufbauen. Es ist eine Fokussierung auf einen bestimmten Quartiersraum notwendig. Konfliktvermeidung mittels Kommunikation dient der Konfliktvermeidung und wird als Projektkultur akzeptiert. Der Zwang Einvernehmen mit Politik und Verwaltung in der Kommune zu erzielen, wird aufgrund der gesetzlichen Rahmenbedingungen anerkannt. Defizite werden zeitnah zur Klärung angeboten. Es werden Stadtplanung, Bauleitplanung und Fachplanung als integraler Bestandteil des Projekts verstanden. Im Projektmanagement wird die Entwicklungsphase eher prozessorientiert geführt, während die Umsetzungsphase gemanagt wird.

Daraus ergeben sich folgende Anforderungen an das städtebaulich-strategische Projektmanagement:

- Interessenorientierte Zielsysteme der Akteure sind transparent zu gestalten und mittelfristig zuzulassen.
- Die Akteure werden systemisch in Politik und Verwaltung in der Kommune, Bürger als Bewohner und Gewerbetreibende etc. sowie immobilienwirtschaftliche Investoren gegliedert.
- Unterschiedliche Unternehmens- und Organisationsformen der Akteure sind zu berücksichtigen und zu integrieren.

- Die differenzierten Entscheidungsabläufe sind zu akzeptieren.
- Die langfristigen Projektzeiten bis zur Zielerreichung sind zu gesellschaftlichen Rahmenbedingungen systembedingt.
- Ein Übergang von der Entwicklungsphase zur Umsetzungsphase ist zu gewährleisten.
- Städtebaulich-strategisches Projektmanagement (SSP) ist projektbegleitend einzusetzen und sichert in der Umsetzungsphase mit klassischem Projektmanagement die strategischen Ziele.
- Die Transparenz wird über die Verknüpfung der Stadtplanung mit den strategischen Zielen ermöglicht.
- Städtebauliche Strukturen und Elemente können von den Akteuren unterschiedlich bewertet werden.
- Der Umgang mit Wandel und Komplexität in der Gesellschaft ist zu gewährleisten.
- Strategische Planung unterstützt die langfristige Grundstücksentwicklung.
- Die städtebauliche Planung und Kommunikation sind den Anforderungen aus der Strategieentwicklung anzupassen.
- Die Kommunikation zwischen den Akteuren der städtebaulichen Entwicklung hat das Ziel, weitestgehend den Interessenausgleich zu ermöglichen.

Projektmanagement nach DIN 69901 benennt das Führen des Projekts als wesentliche Aufgabe des Managements. In der Literatur wird die Projektsteuerung auf das „Magische Projektsteuerungsdreieck“ reduziert. Hier stehen die Dimensionen Leistung, Kosten und Zeit im Vordergrund. Dementsprechend hat sich der AHO beim Stichwort Projektleitung auf wesentliche operative Aufgaben beschränkt und die Führungsaufgabe des Projektleiters nicht vertieft ausgeführt (siehe Kapitel 6.1).

Für ein Quartiersentwicklungsprojekt sind unterschiedlichste operative Leistungen, die für die Produktrealisierung notwendig sind, erforderlich, sodass das Ergebnis mehr ist als die Summe aller Einzelleistungen. Unter der Bedingung beschränkter Ressourcen werden Kosten und Erlöse als Rendite zur Steuerung hinzugezogen. Bei langfristigen Projekten ist der Organisation des Projekts nach DIN 69901 besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

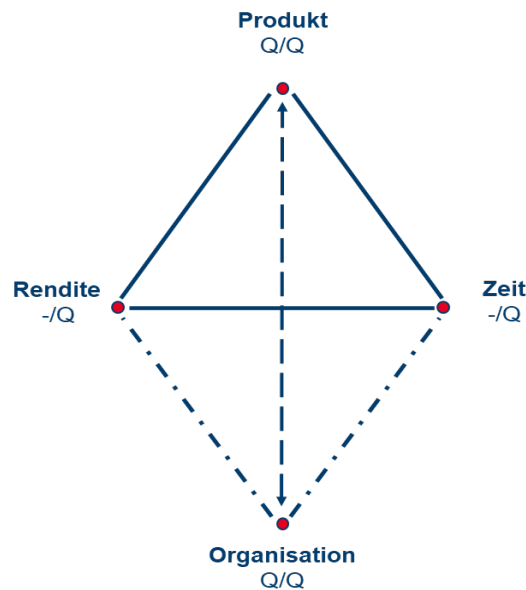


Abbildung 21: Projektmanagementraute

Um der Organisation gerecht zu werden, werden die Dimensionen Produkt, Rendite und Zeit, die im „Magischen Projektsteuerungsdreieck“ abgebildet sind, um die Dimension Organisation ergänzt, die unter qualitativen und quantitativen Aspekten bewertet werden können. Dabei entsteht eine Raute, die das Projektmanagement umfassend abbildet (siehe Abbildung 21). Der vertikale Pfeil betont, dass allein mit einer Organisation ein Produkt erstellt werden kann. Um es fachlich planen und ausführen zu können, müssen unter begrenzten Ressourcen entsprechende finanziellen Mittel und Zeitbudget zur Verfügung gestellt werden.

Um die Komplexität der Raute zu verringern, werden im folgenden Schritt die Dimensionen Zeit und Rendite, die rein quantitative Größen sind, zur Dimension Kapital zusammengefasst (siehe Abbildung 21). Bei Projekten, die gleichzeitig von verschiedenen Institutionen mit ihren eigenen Organisationen zu verantworten sind, ist ein Führungsanspruch durch eine Organisation im Projekt nicht möglich. Deshalb wird die Kommunikation zwischen den Institutionen und den Akteuren zur Erreichung des Projektziels eine wesentliche Aufgabe in der Projektrealisierung.

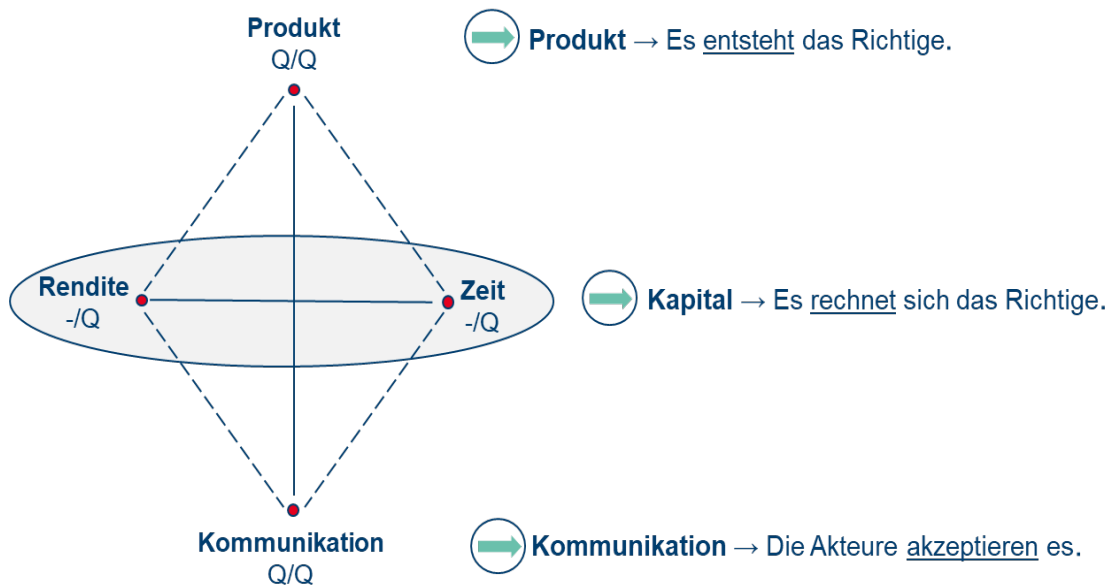


Abbildung 22: Interessenorientierte Projektmanagementtraute

So entsteht ein richtiges Produkt, das sich rechnet und von den Akteuren akzeptiert wird (siehe Abbildung 22).

Die Dimensionen Produkt, Kommunikation und Kapital lassen sich wie folgt definieren:

- Produkt besteht aus den Teilleistungen Infrastruktur, Umwelt, Städtebau etc., die durch die Funktionen Stadtplanung, Fachplanung und Bauleitplanung erbracht werden.
- Kapital besteht aus den Elementen Investition, Finanzierung, Betrieb von qualitätssichernden Investitionen und Förderlandschaft der öffentlichen Hand.
- Kommunikation betrifft die internen Leistungserbringer und die externen Akteure.

Das städtebauliche Projektmanagement umfasst somit das Produkt aus fertig erschlossenem, rechtlich gesichertem Baugrundstück (FEB), Kommunikation und Kapital. Die grafische Darstellung ergibt das städtebauliche Projektmanagementdreieck (siehe Abbildung 23).

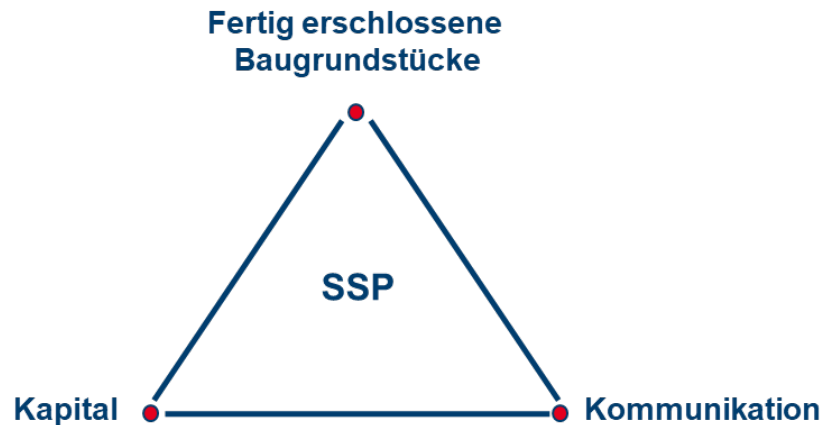


Abbildung 23: Städtebauliches Projektmanagementdreieck

Die Stadtplanung, Fachplanung und Bauleitplanung haben eigenständige Methoden und Prozesse, wie in Kapitel 3 dargestellt. Gleichwohl gliedern sie sich in zwei große Phasen, die Entwicklungs- und Planungsphase, hier Entwicklungsphase, und der Umsetzungsphase. Mit einem rechtskräftigen Bebauungsplan endet die Entwicklungsphase. Die Umsetzungsphase endet mit der Abnahme der Maßnahmen durch den Bauherrn.

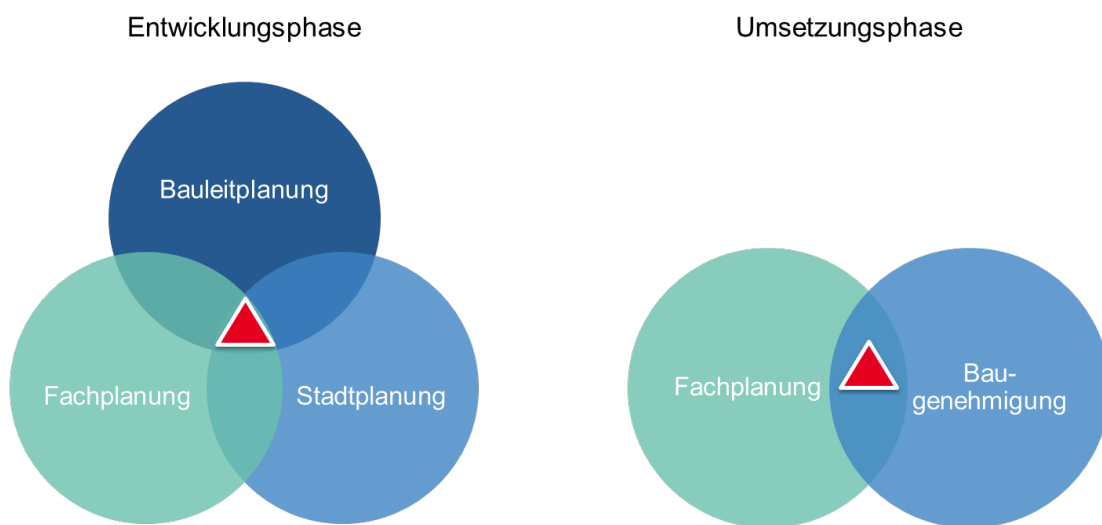


Abbildung 24: Produkterstellungsphasen als Planungsmodelle

Es entstehen bei der Produkterstellung zwei Planungsmodelle (siehe Abbildung 24). In der Entwicklungsphase ist es geprägt durch Stadtplanung, Fachplanung und Bauleitplanung, die in ihrer Schnittmenge das Produkt entwickeln, das als graues Dreieck dargestellt ist. Im zweiten Planungsmodell, der Umsetzungsphase, werden mittels der Fachplanung mit ihrer operativen Bauleitung und -überwachung die ausführenden Firmen geführt. Grundlage sind die Baugenehmigungen, die durch die

öffentliche Verwaltung erteilt werden. Die Umsetzungsphase endet mit den fertig erstellten und bauplanungsrechtlich gesicherten Grundstücken.

Das Produktplanungsmodell zeigt einen integrativen Ansatz. Jedoch haben Fachplanung, Bauleitplanung und Stadtplanung unterschiedliche Freiheitsgrade, d. h. limitierende Bedingungen. Diese sind bei der Fachplanung technische Regelwerke und Verordnungen, die nur bestimmte Lösungen zulassen. In der Bauleitplanung ist es der rechtliche Rahmen des Städtebaurechts mit Rechtsprechungen und nachgeordneten Verordnungen.⁸⁸ Die Stadtplanung hat höhere Freiheitsgrade, die mehrere Lösungen zulassen, wenn diese der Zielsetzung entsprechen. Gleichzeitig kann die Stadtplanung durch informelle Beteiligung der Öffentlichkeit zum Diskurs gestellt werden.

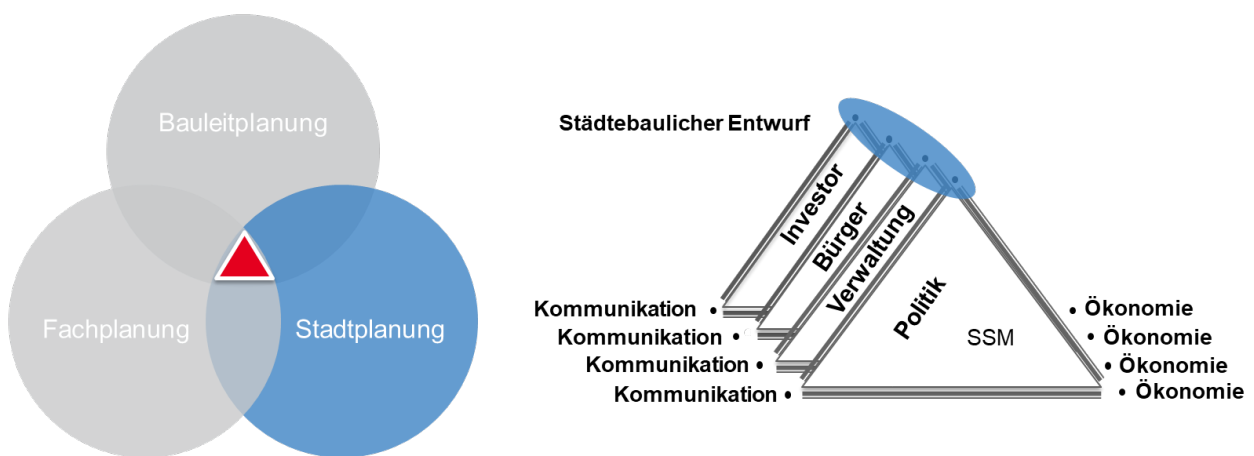


Abbildung 25: Produktplanungsmodell mit städtebaulich-strategischem Projektmanagement

Die Interessen der Systempartner bei einer städtebaulichen Entwicklung sind abzugleichen. Geschieht dies nicht, würden sich andere Lösungen ergeben, die mit den Interessen eines oder mehrerer Systempartner nicht einvernehmlich sind. Jeder Systempartner hat dabei eigene projektbezogene Interessen für Ökonomie und Kommunikation. Diese sind abhängig von seinen politischen, wirtschaftlichen, sozialen u.a. Rahmenbedingungen.⁸⁹

Deshalb ist die Zielerreichung mittels Interessenausgleiches zwischen den Akteuren wünschenswert. Es werden die unterschiedlichen Zielvorstellungen von Politik, Verwaltung, Bürgern und Investor(en) durch einen mehrdimensionalen Interessenausgleich in Abwägung gebracht. Aufgrund der Freiheitsgrade in der Stadtplanung bietet sich an, für alle Akteure (Systempartner) eigene Vorstellungen

⁸⁸ Vgl. Kyrein (2009), S. 44 f.

⁸⁹ Kyrein (2009), S. 50.

über einen definierten Raum zu entwickeln, die ihren Interessen angemessen sind (siehe Abbildung 25).

Dabei bedient sich die städtebauliche Planung der klassischen Planungsphasen, mit Strukturplan, Rahmenplan, städtebaulichem Entwurf, die von einer groben bis zu einer feinen Struktur führen. Im Gegensatz zum Szenarienmodell von Welge und Al-Laham steht bei der städtebaulichen Planung kein Unternehmen im Vordergrund, sondern ein städtebauliches Produkt, das in der Zukunft zu entwickeln ist. Gleichwohl haben die Akteure in der frühen Entwicklungsphase für die städtebauliche Figur konkrete jedoch möglicherweise unterschiedliche Vorstellungen. Die Chancen und Risiken haben so zu Beginn eine große Spreizung mit unterschiedlichsten Möglichkeiten. Gleichwohl bildet sich bei jedem Akteur schon frühzeitig eine städtebauliche Lösung. Das gespiegelte Szenarienmodell bildet diese Situation ab.

Von mehreren Möglichkeiten im Ist fokussiert sich im Verlauf der Entwicklung die städtebauliche Planung (siehe Abbildung 26). Die Möglichkeiten werden zum Modell des Möglichkeitsraums. Der Möglichkeitsraum umfasst bei einem längeren Planungsprozess die Fokussierung in Intervallen auf das sich herausbildende Ziel.

Mit der Kommunikation, die eine hohe Transparenz im Verfahren benötigt, kann auf unterschiedliche städtebauliche Vorstellungen eingegangen werden. Es müssen Veränderungen, die zwischen den Zeitpunkten t_1 und t_i entstanden sind, für alle Akteure nachvollziehbar sein.

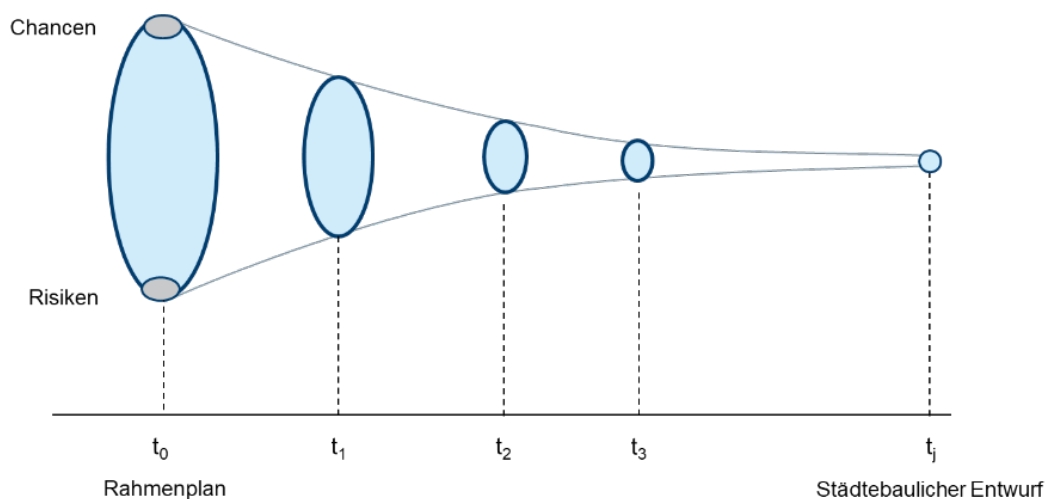


Abbildung 26: Produktfokussierung im Möglichkeitsraum

Deshalb hat die Überleitung zwischen Zeitscheiben transparent zu erfolgen, was für die Planungen im Planungs- und Managementmodell eine besondere Herausforderung an die Methoden bedeutet (siehe Kapitel 6.2). Die städtebauliche Fokussierung

in der Entwicklungsphase erfolgt in der Dimension Produkt des Projektmanagements (siehe Abbildung 28).

Die Interessen der Akteure bezogen auf die Dimensionen Kommunikation und Kapital lassen sich nicht deckungsfähig gestalten (siehe Kapitel 4.1). Die unterschiedlichen Interessen, Anforderung und die sich ergebenden unterschiedlichen Positionen sind, wenn möglich, in die Stadtplanung aufzunehmen.

Wenn somit Kapital und Kommunikation im SSP von den Akteuren eigenständig geführt werden, muss das Produkt aus Bauleitplanung eine gemeinsame Basis bieten können. Da Bauleitplanung und Fachplanung gesetzlichen Regelungen und Normen unterliegen, bietet die Stadtplanung eine freigestaltbare Flexibilität. Die Aufgabe des SSP besteht im Verlauf des Projektes darin ein gemeinsames Verständnis für einen städtebaulichen Entwurf zu finden. Darüber ist auch ein gemeinsames Verständnis für die Kapitaleseite und der Kommunikation zu finden. Der Städtebau wird fokussiert und die interessengetriebenen Projektteile überlappen sich immer stärker (siehe Abbildung 26). Aufgabe des städtebaulichen Projektmanagements ist, dies proaktiv zu betreiben.

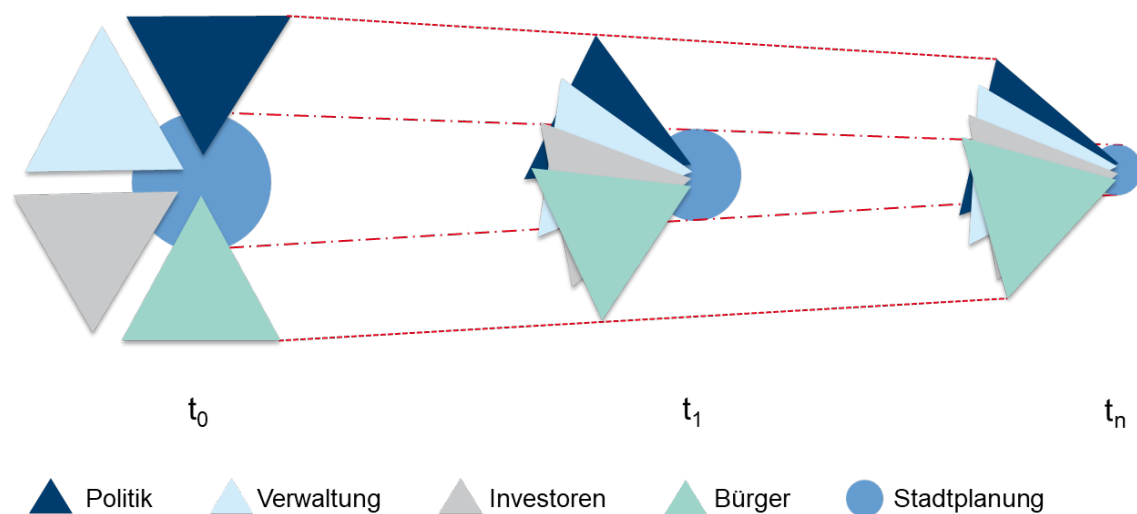


Abbildung 27: Städtebauliche Fokussierung im Möglichkeitsraum

Der langfristige Entwicklungszeitraum benötigt zwischen Management und Produkt aufeinander abgestimmte Phasen. Das städtebaulich-strategische Projektmanagement (SSP) führt mit Strategieentwicklung und Strategieumsetzung in der Entwicklungsphase die städtebauliche Entwicklung mit Strukturkonzept und Rahmenplan sowie Bauleitplanung mit städtebaulichem Entwurf.



Abbildung 28: Projektphasen der Quartiersentwicklung

Dabei bedient es sich der Dimensionen Kommunikation und Kapital zur Einordnung von unterschiedlichen Szenarien. Das Strategie Mapping stellt die unterschiedlichen Dimensionen und Pläne dar und zeigt Veränderungen auf, die im Möglichkeitsraum entstanden sind. Es ist Grundlage für die Kommunikation des Managements mit den Akteuren. Es ist einfach und nachvollziehbar zu gestalten (siehe Abbildung 28). Voraussetzung ist, dass die Akteure mit ihren Verantwortlichkeiten sich diesem kooperativen Verfahren stellen.

Der Entwicklungsprozess bis zur rechtskräftigen Bauleitplanung greift mit seiner strategischen Orientierung auf Methoden des strategischen Managements von Unternehmen zurück und koppelt sie mit den Prozessen der städtebaulichen Planung (siehe Kapitel 3).



Abbildung 29: Städtebaulich-strategisches Projektmanagement in der Entwicklungshase

Das Produkt des städtebaulich-strategische Projektmanagement (SSP) ist eine Bauleitplanung, die umsetzungsfähig im Hinblick auf Stadt- und Fachplanung ist. Die Kapitalerwartungen und die Akzeptanz durch Kommunikation sind Bestandteil der fachlichen Abstimmung. Das städtebaulich-strategische Projektmanagement nutzt neben den klassischen Methoden ergänzende Methoden aus dem strategischen Management (siehe Abbildungen 28 und 29). Die Methoden werden im folgenden Kapitel dargestellt.

6.2 Methoden der Quartiersentwicklung

6.2.1 Prozessbildung durch strategy mapping

Das städtebaulich-strategische Projektmanagement mit den Dimensionen Produkt, Kapital, Kommunikation erfordert für die Umsetzung des Managementmodells und Planungsmodells eine Anpassung bekannter Methoden aus der Stadtplanung, dem Projektmanagement und dem strategischen Management. Für die einzelnen Dimensionen stehen entsprechende Methoden zur Verfügung, wie z. B. Projektstrukturplan und Stakeholdermanagement, die von einer singulären Entscheidungsgewalt ausgehen. Für die mehrdimensionale Entscheidungsstruktur in der Entwicklungsphase der Quartiersentwicklung müssen ergänzende Methoden angewandt werden. In Anlehnung an die Systematik von Horváth und Feldmann wird der Strategieprozess in Management und Produkt gegliedert.

Der von Feldmann (s. Kapitel 6.1) dargestellte Planungsprozess wird damit um die Umsetzungsphase erweitert. Aus der Stadtplanung wird deshalb das Produkt als „fertig erschlossenes, planungsrechtlich gesichertes Grundstück“ (siehe Abbildung 30). Die Strategieumsetzung wird mittels des städtebaulichen-strategischen Projektmanagements in die Realisierungsphase gezogen. Die strategischen Ziele, die über den formalen Bebauungsplan hinausgehen, werden dadurch gesichert. Die kursiv dargestellten Methoden der Management- und Produktebene – städtebauliche Balanced Scorecard, Funktionsmodell, Schichtenplan, Szenarienpläne, Möglichkeitsraum – werden im Weiteren dargestellt. Das städtebaulich-strategische Projektmanagement initiiert und organisiert das Projekt zu Beginn. Parallel zum Produktprozess werden in der Analyse- und Strategieentwicklungsphase die kommunikativen und kapitalorientierten Rahmenbedingungen erhoben. Mit den Ergebnissen der SWOT-Analyse wird die SWOT-Strategie erstellt. Diese Ergebnisse sind Grundlage für eine projektspezifische Balanced Scorecard (BSC), die im weiteren Verlauf den Strategieprozess steuert.

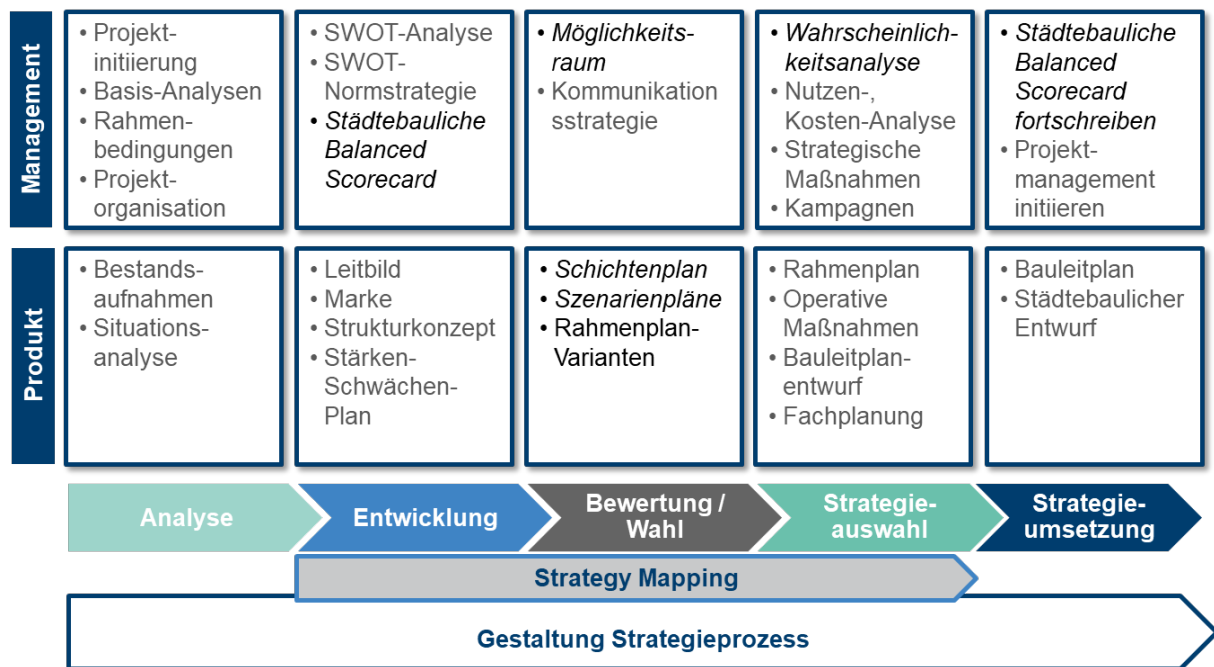


Abbildung 30: Strategie-, Planungsprozess in der Quartiersentwicklung

Der Produktprozess beginnt nach der Projektinitiierung mit einer Bestandsaufnahme und Analyse der Rahmenbedingungen, aus der ein Leitbild mit Marke entwickelt wird. Die Kenntnisse aus der SWOT-Analyse und der abgeleiteten SWOT-Strategie werden in einen räumlichen Schwächen-Stärkenplan übertragen.

Zur Bewertung und Auswahl der Strategie für eine Quartiersentwicklung wird ein Möglichkeitsraum aufgebaut, der auf der Produktebene durch räumliche Funktionsschichten mit ihren Elementen definiert ist und qualitativ und quantitativ bewertet werden kann. Nach Horváth soll der Möglichkeitsraum die qualitativen und die quantitativen strategischen Teilziele in der Umsetzung sichern und transparent gestalten.⁹⁰ Daraus werden Szenarien abgeleitet, die sich je nach den Interessen der Akteure von Politik, Verwaltung, Bürgern und Investoren des Projektes in Teilen unterscheiden können. Die Kommunikation BSC und des Möglichkeitsraums mit den städtebaulichen Schichten-, Szenarien- und Variantenplänen ist durch die Kommunikationsstrategie zu gewährleisten. Die Kommunikation der BSC in Verbindung mit den städtebaulichen Plänen wird durch eine Strategy Map unterstützt. Sie beinhaltet die strategischen Ziele mit ihren Ursachen- und Wirkungsbeziehungen und den zugeordneten räumlichen Plänen.

Aufgrund des offenen Zielsystems ist durch die langfristige Produktentwicklung der Strategieprozess im städtebaulichen Projektmanagement anzupassen und neu zu bewerten. Die Instrumente der Produktentwicklung sind dann zu bewerten und

⁹⁰ Finke/Heinecke (2006), S. 381.

abzustimmen. Die strategischen Maßnahmen und die städtebauliche Planung mit ihren operativen Maßnahmen sind eventuell zu konkretisieren und anzupassen. Die BSC wird nach dem zeitlichen Verlauf des Projektstands fortgeschrieben und die Strategy Map angepasst. Mit dem städtebaulichen Entwurf wird die Quartiersentwicklung fixiert und formal in einem Bauleitplan rechtlich gesichert.

6.2.2 Leitbildentwicklung durch Balanced Scorecard

Die BSC hat als Grundidee, „dass die kapitalgeberbezogenen Zielsetzungen mit den Leistungs-perspektiven hinsichtlich Kunden, interner Prozesse sowie dem Lernen strategie- und visions-fokussiert verbunden werden. Die Leistung einer Organisation wird als Gleichgewicht („Balance“) aus vier Perspektiven auf einer übersichtlichen Anzeigetafel („Scorecard“) abgebildet – daher der Name „Balanced Scorecard. Die Perspektiven sind Mitarbeiter-Lernen, Kunden, Kapitalgeber und Geschäftsprozesse. Zwischen den vier Perspektiven der BSC wird eine Ursache-Wirkungs-Beziehung angenommen (Intra-Scorecard-Hierarchie), wobei die kapitalgeberbezogene Perspektive den ersten Rang einnimmt.“⁹¹ Es werden monetäre und nicht monetäre Kennzahlen identifiziert und aufgenommen.

Grundsätzlich galt in der Vergangenheit, dass BSC kein Konzept ist, um die richtige Strategie zu entwickeln, sondern eine vorhandene Strategie zu implementieren. Das Strategy Mapping spielt dabei eine zentrale Rolle im gesamten Prozess, während die BSC als Steuerungsinstrument vor allem im Strategie-Controlling zum Zuge kommt. Gleichwohl unterstützt das BSC die Leitbildentwicklung in der Frühphase des Projektes.

Als zweites wichtiges Element des organisatorischen Rahmens gelten die Regeln eines bewährten Projektmanagements, d. h. Projektorganisation, Projektablauf, Informations- und Kommunikationskonzept, Methodenstandards und kritische Erfolgsfaktoren müssen bestimmt und vereinbart sein.⁹² Diese Methode des BSC wird von Bone-Winkel (vgl. Kapitel 2.2) für Immobilienunternehmer empfohlen. Die Implementierung eines Nachhaltigkeitskonzeptes in ein bestandshaltendes Wohnungsbauunternehmens ermöglicht die Übertragung der strategischen Ziele in die operative Umsetzung und deren nachhaltige Steuerung.⁹³

⁹¹ Horváth et al. (2006), S. 140.

⁹² Vgl. Horváth et al. (2006), S. 161 f.

⁹³ Vgl. Ebrecht (2020), S. 195 ff.

Wenn Projekte der Quartiersentwicklung als temporäre Unternehmen mit einer Lebensdauer von über 10 Jahren angesehen werden können, ist bei ihnen die Balanced Scorecard als strategische Steuerungsmethode innerhalb der Projekte möglich. Die multiplen Verantwortlichkeiten, von der die BSC nicht ausgeht⁹⁴, benötigen jedoch eine Anpassung. Diese Methode des Möglichkeitsraums schafft Transparenz über die städtebauliche Planung zwischen Akteuren und ermöglicht das Lernen und Entwickeln der Projektkultur, Führungssysteme und Organisationsstrukturen. Kapitalgeber und Finanzen werden im weitesten Sinne von den Akteuren im Entwicklungsprozess dargestellt, die Interesse an Themen wie Steigerung der Grundstückserlöse, Kostenoptimierung haben können. Die internen Prozesse, wie Strategie- und Planungsprozess können im Rahmen von Qualitätssteigerung, kundenorientierter Ausrichtung etc. überprüft werden. Die Zielgruppe der Kunden könnte mittels Überprüfung der Marktsituation, Durchführung von Konkurrenzanalysen etc. optimiert und gesteuert werden (siehe Abbildung 31).⁹⁵

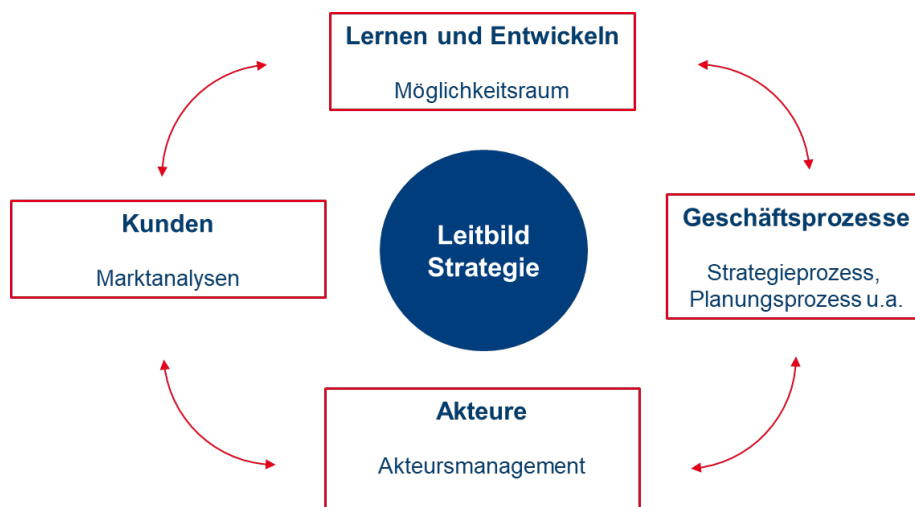


Abbildung 31: Balanced Scorecard in der Quartiersentwicklung

Die BSC könnte den ökonomischen Hintergrund mit den besonderen Anforderungen an die städtebauliche Planung steuern und der Entwicklungsphase eine strategische Orientierung geben.

⁹⁴ Vgl. Ebrecht (2020), S. 197

⁹⁵ Vgl. Bea (2011), S. 564.

6.2.3 Möglichkeitsräume durch Szenarienbildung

Der Möglichkeitsraum baut auf das Szenarienmodell auf. Wenn im strategischen Management von der Gegenwart in die Zukunft projiziert wird, d. h. auf den verschiedenen möglichen Pfaden in die Zukunft, entstehen mit den Szenarien Zukunftsbilder.

Diese Zukunftsbilder haben naturgemäß eine hohe Unschärfe und dienen der Orientierung im Unternehmen. In den ersten Schritten in der Stadtplanung wird zu Beginn ein abgegrenzter Raum definiert, in dem je nach Akteur unterschiedliche Interessen mit unterschiedlichen Schärfegraden entstehen. Grundsätzlich wäre es möglich, bei großer Übereinstimmung aller Akteure, einen städtebaulichen Entwurf zu erarbeiten und umzusetzen.

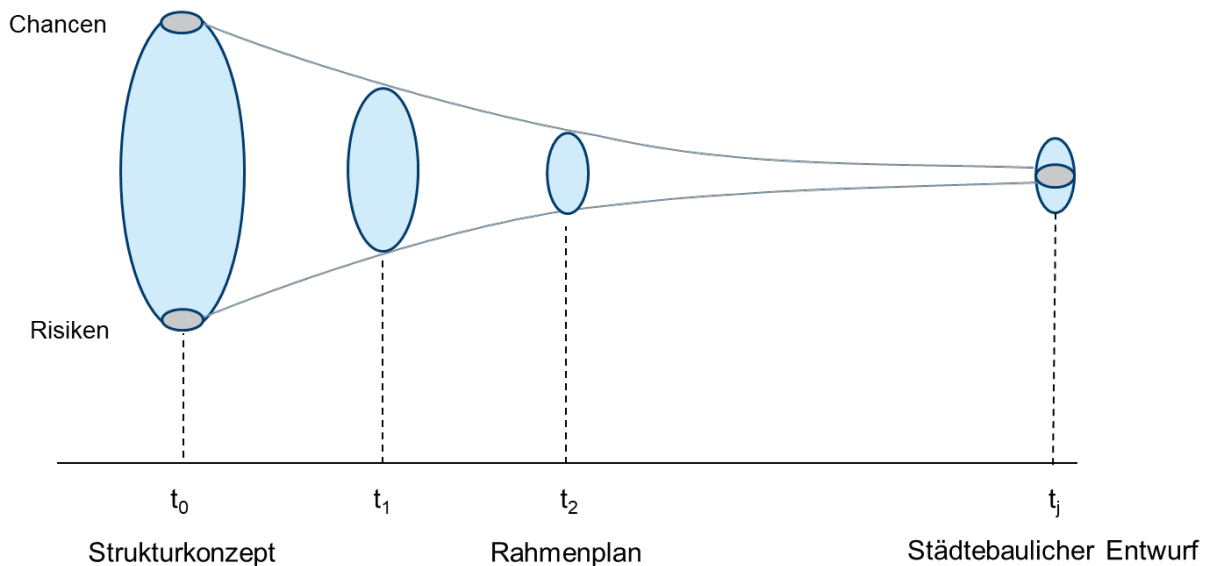


Abbildung 32: Städtebaulicher Möglichkeitsraum mit Bewertungsscheiben

Deshalb lässt der Möglichkeitsraum unterschiedliche Ziele entsprechend der unterschiedlichen Interessen zu (siehe Abbildung 32). Ein Möglichkeitsraum bildet diese ab, um einzelnen Akteursgruppen eine individuelle Einschätzung zu ermöglichen. Im laufenden Prozess sind über Wahrscheinlichkeitsanalysen Ziele zu identifizieren und in Plangrafik umzusetzen. Damit wird nachweisbar, wie sich im laufenden Prozess die städtebaulichen Pläne in den einzelnen Perioden konkretisieren, indem sie sich an neue Gegebenheiten, Erkenntnisse und Interessen anpassen.

Die bestehenden und verursachenden Elemente werden in den Perioden von den Akteuren neu in einem Möglichkeitsraum bewertet (siehe Abbildung 33). Die individuelle Bewertung der Akteure erfordert je städtebaulicher Schicht eine transparente Gestaltung der Strategie- und der Produktentwicklung. Mit dem städ-

städttebaulich-strategischen Projektmanagement ist eine transparente Dokumentation und die Anpassung der laufenden städtebaulichen Planung möglich. Die Komplexität des städtebaulichen Plans ist dafür zu reduzieren. Die städtebaulichen Schichten nach Reicher werden über einzelne Funktionsschichten, wie Freiraum, Infrastruktur etc. konkretisiert. In ihr wird der jeweilige städtebauliche Plan in Schichten gleicher Kriterien gegliedert. Bei CAD-Plänen sind dies einzelne Layergruppen.

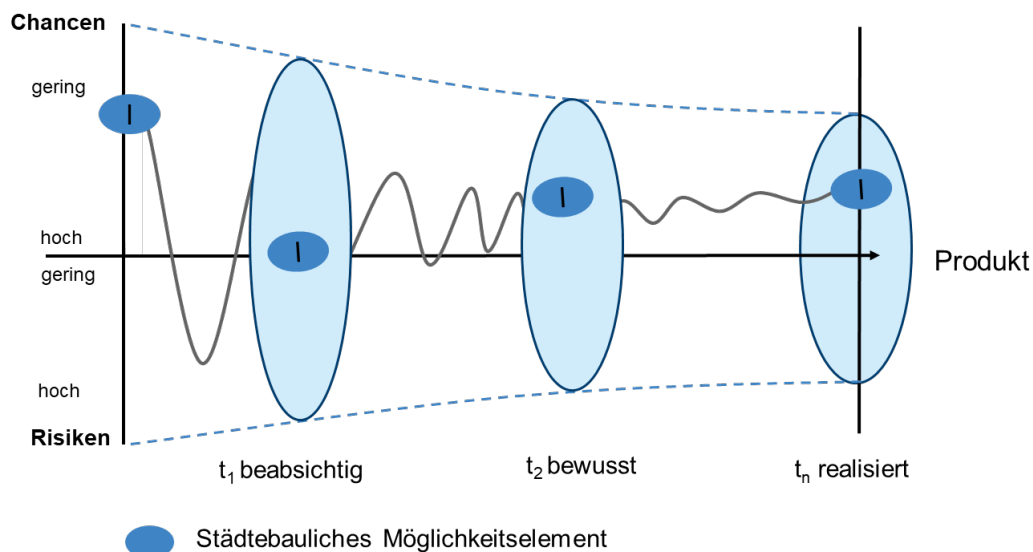


Abbildung 33: Szenarienmodell im Möglichkeitsraum

Am Beispiel des Projektes Petrisberg in Trier, in dem die Konversion einer ehemaligen Kaserne zu einem Quartier mit Wohnen, Gewerbe und Bildung umgesetzt wurde, erfolgte dies in sechs Schichten, von Nutzung über Bebauung, Retentionsystem, Freiraum, Erschließung bis Bestand. Diese Gliederung ist nachvollziehbar, kann aber je nach Projekt ergänzt oder ausgetauscht werden.

Der städtebauliche Entwurf zeigt die Gesamtheit der städtebaulichen Entwicklung in Form eines Gestaltungsplans, wie in Abbildung 34 für den Petrisberg dargestellt ist. Er ist ein Vorschlag für die Bildung einer Gesamtstruktur, die die strukturellen, räumlichen und gestalterischen Elemente zu einem Ganzen zusammenfasst.⁹⁶

⁹⁶ Vgl. Reichert (2013), 176.



Abbildung 34: Städtebaulicher Entwurf – Petrisberg nach Bundesstiftung Baukultur (2019a)

Die Darstellungen der Bebauung, der Freiräume, der Erschließung, der Retentionsflächen, sind in ihrem Zusammenhang dargestellt. Besondere Aussagen, wie der Gebäudebestand, die unterschiedlichen Nutzungen, das System der Retentionsflächen lassen sich aus dem städtebaulichen Entwurf nicht erkennen.

Mit Hilfe der Raumschichten sind diese unterschiedlichen Elemente auseinandergezogen und in Form einer Explosionszeichnung thematisch gefasst worden. Mit diesen Schichten sind die unterschiedlichen Akteure in der Lage, die Elemente zu identifizieren und entsprechend ihrer Interessenlagen unterschiedlich zu beurteilen. Beispielhaft sind in der Abbildung 35 in der Freiraumschicht besondere Details in der Freiraumstruktur durch Raum-elemente, die blau markiert sind, hervorgehoben worden. Damit sind sie über die Schicht Freiraum mit einer durchlaufenden Gliederung eindeutig beschreibbar und diskutabel.

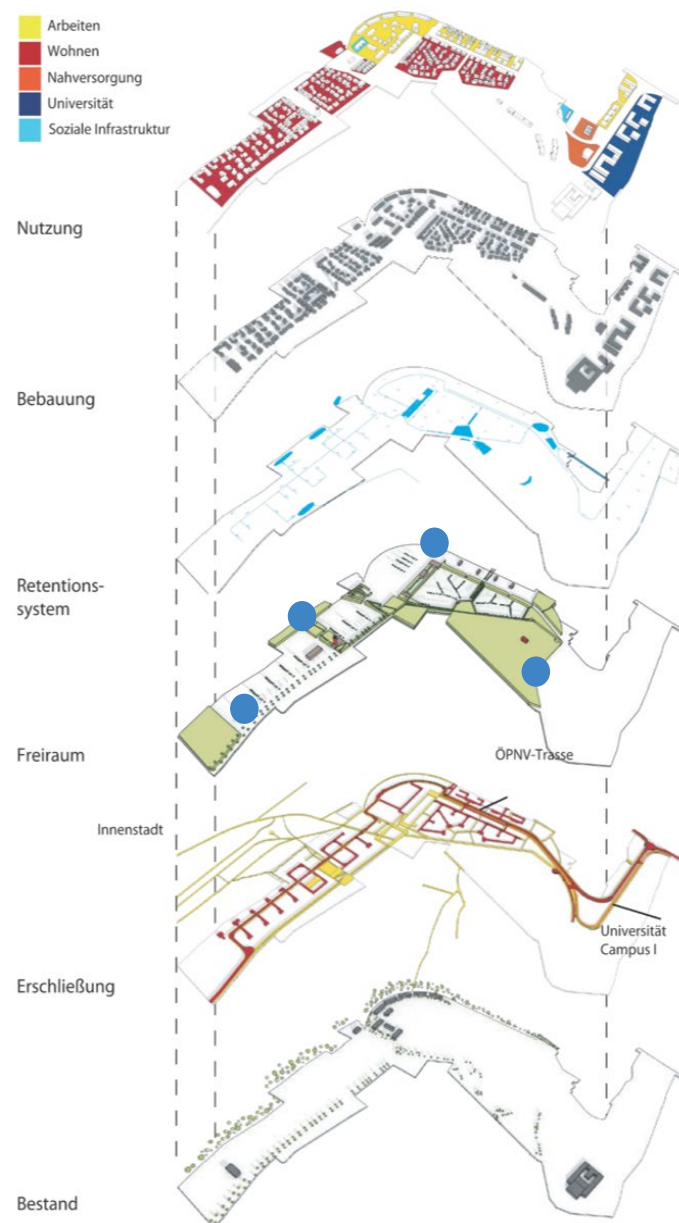


Abbildung 35: Raumschichten-Petrisberg, nach Bundesstiftung Baukultur (2019b)

Mit diesen einzelnen Definitionen, wie die vier Raumelemente im Freiraum, sind hierfür wesentliche Kenntnisse über die Interessenlagen der Akteursgruppen zu erfahren. Die Beurteilung der identifizierten Raumelemente in der jeweiligen Raumschicht ist Grundlage für die folgende Wirkungsanalyse. Im Möglichkeitsraum werden die städtebaulichen Pläne in Form von Szenarienpläne der Akteure in den einzelnen Perioden gesichert und die neuen Gegebenheiten, Erkenntnisse und Interessen dokumentiert. Entsprechende Datensätze sind aufzubauen und stehen weiteren Analysen zur Verfügung.

6.2.4 Wirkungsanalyse über eine Uncertainty-Impact-Matrix

Die Wirkungsanalyse setzt sich aus der Uncertainty-Impact-Matrix und der Nutzwertanalyse zusammen. Die Uncertainty-Impact-Matrix bewertet die städtebaulichen Raumelemente einer Raumschicht zuerst nach ihrer Wichtigkeit und danach zu ihrer Ungewissheit über den zukünftigen Entwicklungszeitraum. Die Einflussfaktoren der Bewertung sind abhängig von den Interessen der einzelnen Akteursgruppen und dienen der Bewertung der städtebaulichen Szenarien.⁹⁷

Die erste Bewertung der Raumelemente entsprechend der Matrix durch die Akteure führt zu einer Einordnung der Elemente in einem der Quadranten (vgl. Abb. 36).

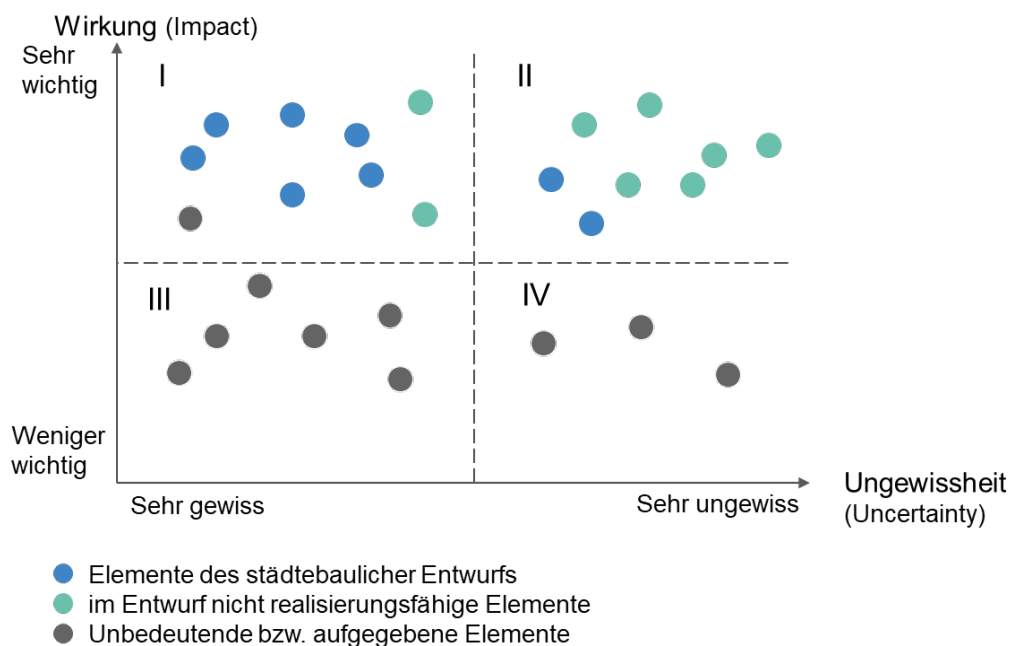


Abbildung 36: Uncertainty-Impact-Matrix der städtebaulichen Elemente in einer Raumschicht nach Welge und Al-Laham (2017)

Wichtig und stets gewiss sind Elemente, die den städtebaulichen Plan tragen. Elemente, die weniger wichtig und dabei noch zwischen sehr gewiss bzw. sehr ungewiss liegen, sind im Plan unbedeutend oder können aufgegeben werden. Wesentlich in der Betrachtung können Elemente sein, die sehr wichtig sind, aber im Moment sehr ungewiss. Diese Elemente können bei einem längeren Projektzeitraum, bei dem sich technologische oder gesellschaftliche Gegebenheiten verändern können, wichtig werden und in den aktiven Quadranten wechseln. Diese sind mit grünen

⁹⁷ Vgl. Welge und Al-Laham (2017), S. 432

Punkten dargestellt. Dies gilt gleichwohl für Elemente, die von gewiss in ungewiss wechseln.

Die wichtigen Elemente der Quadranten I und II werden in den folgenden Perioden von den Akteuren jeweils neu bewertet. Hinzukommende Elemente werden in das Bewertungssystem aufgenommen und gekennzeichnet. Die sich daraus ergebenden Inhalte von einzelnen Raumschichten werden im städtebaulichen Plan dokumentiert und gekennzeichnet (siehe Abbildung 36). Somit ist eine chronologische Versionierung der städtebaulichen Entwicklung gesichert, die zu einem transparenten und nachvollziehbaren Planungsprozesse führt.

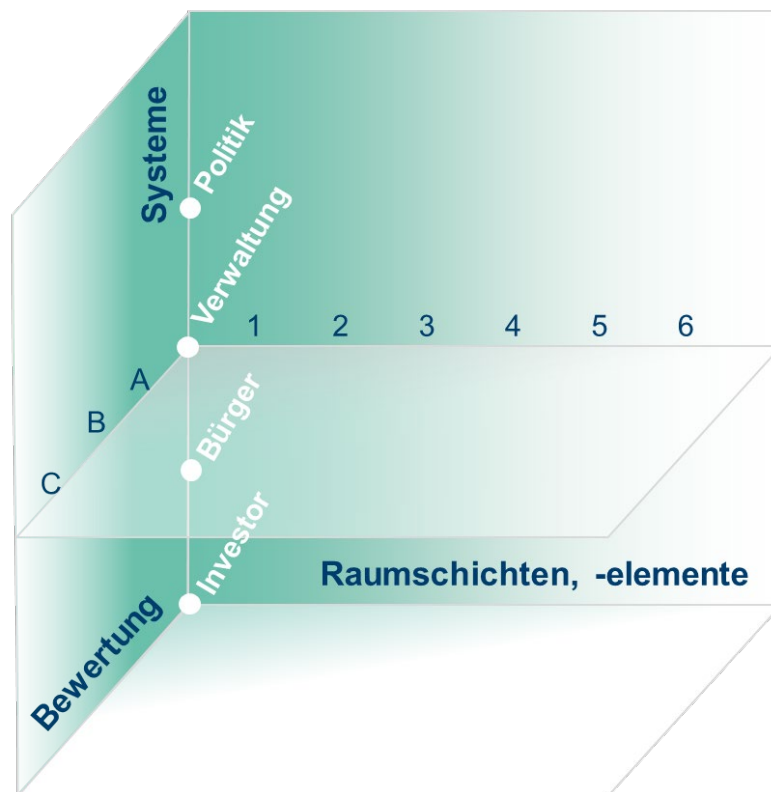


Abbildung 37: Interessenorientierte städtebauliche Nutzwertanalyse

Die Bewertung jedes Elementes erfolgt nach der Festlegung in einer UIM. Die Elemente des Planquadranten I, die wichtig und gewiss sind, entsprechen damit einer sehr hohen bzw. hohen Priorität (A). Die Elemente der Planquadranten I und II, die wichtig, aber gewiss und ungewiss sind, werden entsprechend ihrer Innovation (B) von sehr gering bis hoch bewertet, womit hier die Wahrscheinlichkeit einer zukünftigen Realisierung erkennbar sein soll. Als weitere Bewertung wird das technische, ökologische und ökonomische Risikopotenzial (C) für die zukünftige Umsetzung zu bewerten sein.

Daraus wird analog zur Methodik der Nutzwertanalyse jeweils ein Score für den städtebaulichen Plan je Akteursgruppe berechnet. Dies schafft, wie in Abbildung 37

dargestellt, für die jeweiligen Akteursgruppen eine nachvollziehbare Bewertung des städtebaulichen Plans. Mit zunehmender Entwicklungszeit werden sich die Bewertungen der Akteure annähern, sodass die Anzahl der divergierenden Elemente bei einer hohen Akzeptanz durch alle Akteure gering sein wird.

Das städtebaulich-strategische Projektmanagement steuert den städtebaulichen Prozess innerhalb eines Möglichkeitsraums, in dem eine sich herausbildenden Strategie zu entwickeln ist (siehe Abbildung 38). Der bisherige eher lineare Prozess im Städtebau, der von einer frühen Festlegung im Planungsprozess ausgeht, wird ersetzt durch einen flexibleren und transparenteren Prozess, der die Möglichkeiten der unterschiedlichen Akteure steuert, um daraus eine akzeptierte Strategie zu bilden.

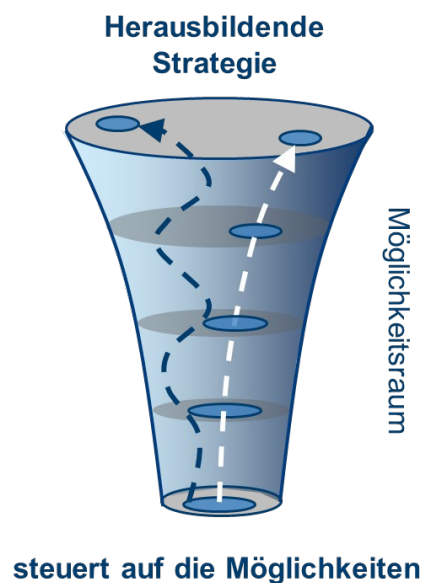


Abbildung 38: Möglichkeitsraum in der Bauleitplanung

Die sich resultierende informelle Strategie, die Grundlage für den städtebaulichen Entwurf und der integrierten Fachplanung ist, kann durch die Beschlüsse im Bauleitplanverfahren eine rechtliche, formale Grundlage erhalten. Damit wären die politischen Gremien in der Lage, über Art und Maß hinaus auch Aussagen über die strategische Ausrichtung der zukünftigen Bebauung zu machen. In der Umsetzungsphase könnte so eine zusätzliche Qualität für die fertigen, bauplanungsrechtlich gesicherten Grundstücke gesichert werden. Die Akzeptanz der beteiligten Akteure könnte hierdurch gesichert oder sogar erhöht werden.

7. Zusammenfassung

Die Gesamtnachfrage nach Wohn- und Gewerbeimmobilien stieg in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich und führte zu einem stetigen Druck bei der Nachfrage nach nutzbaren Flächen in den Städten. Dies erfolgte nicht nur in den strukturstarken, sondern auch in den strukturschwachen Kommunen. Damit wurden Industriebrachen, militärische Konversionsflächen und sonstige brachgefallenen Flächen als Stadtentwicklungspotenziale respektive neue Stadtquartiere identifiziert, die marktgängig zu entwickeln sind. Deren Entwicklung wird damit in Zukunft eine hohe Relevanz haben. In dem selben Zeitraum verstärkte sich das Engagement der Bürger bei der Entwicklung von städtischen Räumen. Gerade bei einer neuen Entwicklung von Quartieren wird das Umfeld stark beeinflusst, was von den Bürgern nicht immer positiv aufgenommen wird.

Die bürgernahen Prozesse entsprechen nicht immer den städtebaulichen Abwägungsprozessen und den rechtlichen Notwendigkeiten. Die Ziele der Kommune mit Politik und Verwaltung, den Interessen der betroffenen Bürger und die eigenwirtschaftlichen Interessen von Investoren sind miteinander abzugleichen. Die Transparenz der unterschiedlichen Ziele und die Nachvollziehbarkeit der Entwicklungsschritte werden von den Akteuren gefordert.

Die Transparenz und Dynamik von langfristig ausgerichteten, großen städtebaulichen Entwicklungsprojekten sollen sowohl transparent als auch dynamisch geplant und gesteuert werden. Die unterschiedlichen Interessengruppen sind aktiv in den Entwicklungsprozess einzubinden. Dafür ist ein langfristiges und strategisches Management erforderlich, das durch das klassische Projektmanagement nicht gewährleistet werden kann. Ein städtebaulich-strategisches Projektmanagement mit seinem integrierten Planungsmodell soll diesen besonderen Anforderungen gerecht werden.

Das Ziel einer städtebaulichen Entwicklung ist es, ein bebauungsfähiges, baurechtlich gesichertes Grundstück zu erstellen, das vom Bürger und damit vom Markt akzeptiert wird. Um dies zu gewährleisten ist über den langen Entwicklungszeitraum ein städtebaulicher Entwurf in einen rechtsfähigen Bebauungsplan zu überführen. Die unterschiedlichen Interessen der Akteure erfordert dazu ein hohes Verständnis und eine hohe Kompromissbereitschaft bei allen Beteiligten.

In den Jahren der städtebaulichen Planung sind die unterschiedlichen Interessen mit den sich daraus ergebenden Anforderungen zu integrieren, wobei Interessen von beteiligten Investoren dominant wirken können. Die Verantwortung für die rechtlich wirkende Bauleitplanung liegt jedoch in der Hand des kommunalen Parlaments, dass die Interessen der Akteure abzuwägen hat. Mit der Entscheidung des Parlamentes

über einen Bebauungsplan wird die städtebauliche Entwicklung rechtlich gesichert, womit die Entwicklungsphase endet und die Umsetzung beginnen kann.

In der Umsetzungsphase werden durch private, beziehungsweise öffentliche Unternehmen auf den Standorten die notwendigen Baumaßnahmen wie Erschließung, Infrastrukturen und Freiflächen realisiert. Die Verantwortung für die unterschiedlichen Maßnahmen liegt je nach Zuständigkeit bei der öffentlichen Hand beziehungsweise bei einem privaten Investor. Die Ordnungsbehörden genehmigen und überprüfen diese Maßnahmen nach ihrer baurechtlichen Zulässigkeit. Mit der eindeutigen fachlichen und ökonomischen Verantwortung für die Realisierung sind die Methoden und Instrumente des klassischen Projektmanagements anwendbar.

Das städtebauliche Projektmanagement für den Entwicklungszeitraum hat umfassendere Führungs- und Steuerungsaufgaben zu lösen, um den Entwicklungsprozess erfolgreich zu gestalten. Während das klassische Projektmanagement einen verantwortlichen Auftraggeber hat, hat das städtebauliche Projektmanagement mehrere eigenverantwortliche Akteure, die mit einem dynamischen Zielsystem zu führen sind. Das Zielsystem wird von unterschiedlichen Interessen und Verantwortlichkeiten im städtebaulichen Abwägungsprozess geprägt und muss bürgerschaftliches Engagement mit ökonomischen Interessen und Zielen der städtischen Daseinsvorsorge flexibel führen. Die Langfristigkeit der städtebaulichen Entwicklungsprojekte erfordert eine strategische Orientierung, aus der sich ein städtebaulich-strategisches Projektmanagement ableitet.

Es sind die langfristigen, unterschiedlichen Ziele der öffentlichen Daseinsvorsorge, der immobilienwirtschaftlichen Investitionen und den bürgerschaftlichen Interessen in einem strategischen Prozess zu integrieren. Es hat diese Akteure zu beraten, zu koordinieren, zu steuern und zu führen. Bürgerbeteiligung und Stakeholdermanagement werden gleichwertig durch eine angepasste Kommunikationsstrategie unterstützt. Grundsätzlich müssen die Elemente der Strategie über den gesamten Entwicklungszeitraum transparent sein, um bei Veränderungen von technologischen Entwicklungen, Nutzungsanforderungen sowie sozialen Strukturen die städtebauliche Entwicklung mit den Akteuren anzupassen.

Das städtebaulich-strategische Projektmanagement managt proaktiv die Kommunikation zwischen den Akteuren, dem Kapital mit seinem positiven Projektabschluss und die städtebauliche Entwicklung, um ein fertiges, rechtlich gesichertes Grundstück als Produkt zu gewährleisten. Das städtebaulich-strategische Projektmanagement managt somit das Produkt, die Kommunikation und das Kapital, was symbolisch als Dreieck zusammengefasst werden kann. Hieraus ergeben sich folgende Grundsätze:

- Interessengegensätze von Daseinsvorsorge, Investitionen und Bürgerwillen müssen konsensual gelöst werden.
- Differenzierung zwischen städtebaulich-strategischem Projektmanagement und Planungsmethodik mit Stadtplanung, Fachplanung. Dies schafft Transparenz zwischen einer stabilen Strategie und einer dynamischen städtebaulichen Planung.
- Das städtebaulich-strategische Projektmanagement hat die Gleichwertigkeit der unterschiedlichen Interessen zu ermöglichen.

Die unterschiedlichen Ziele sind offen darzustellen, um Kongruenz oder Konflikte herauszuarbeiten. Deren Integration oder auch Aufgabe ist methodisch transparent zu gestalten. Dies sichert eine differenzierte interne und externe Kommunikation.

Das Management überführt den Strategieprozess in die Produktentwicklung. Ergänzend zu den klassischen Methoden wie SWOT-Normstrategie, Leitbildentwicklung, Stärken-Schwächen-Plan wurde der Möglichkeitsraum mit seiner Wirkungsanalyse entwickelt.

Als Grundlage für den Möglichkeitsraum dient die städtebauliche Planung, die entsprechend des Planungsstandes in Raumschichten gegliedert wird. In den einzelnen Raumschichten werden relevante Raumelemente entsprechend der unterschiedlichen Interessenslage identifiziert. Jedes Raumelement kann je nach Interessenslage der Akteursgruppe unterschiedlich bewertet werden. Mit der Wirkungsanalyse erfolgt eine numerische, qualifizierte Bewertung, die die Interessenslage der Akteure transparent und diskutabel gestaltet. Bei Variantenuntersuchungen sind z.B. die unterschiedlichen Entwürfe bis auf einzelne Raumelemente vergleichbar.

Das städtebaulich-strategische Projektmanagement kann Abweichungen vom Zielsystem identifizieren und Entscheidungen vorbereiten. Politische Entscheidungen, die auf dieser qualitativen Analyse beruhen, wären in der öffentlichen Diskussion transparent und lassen interessensgeprägte Konflikte deutlich machen.

Dem Modell liegen einfache Algorithmen zugrunde, die in Datenbankstrukturen für den Möglichkeitsraum gesichert sind. Parallel können die städtebaulichen Szenarien mit ihren Varianten in GIS-Systemen zu einem dynamischen Modell geformt werden.

Die Transparenz des städtebaulich-strategischen Projektmanagements mit dem integrierten Planungsmodell ermöglicht fachlich nicht versierten Akteuren den stadtplanerischen Prozess aktiv mitzugestalten. Die geforderten Diskurse können damit ziel- und interessen-orientiert durchgeführt werden und gehen über die formale Bürgerbeteiligung im Bauleitplanverfahren hinaus. Neue, größere Quartiers-

und Stadtteilprojekte können transparent und dynamisch abgebildet werden, so dass sich eine Nachvollziehbarkeit und eine zeitliche und ökonomische Sicherheit ergeben können. Die heutigen geografischen Informationssysteme für die städtebauliche Planung, ergänzt um die Elemente des städtebaulich-strategischen Projektmanagement, führt zu einem qualitativen Urban Information Modeling (UIM). Zur Umsetzung des städtebaulich-strategischen Projektmanagements ist eine entsprechende Projektorganisation notwendig, die sich aus einem modifizierten Multiprojekt- bzw. Programmmanagement ergeben kann. Die Diskussion hierüber wird in einer weiteren Veröffentlichung zu führen sein.

Die Integration von Strategie, Projektmanagement und Planungsmodell ergibt das städtebaulich-strategische Projektmanagement, welches Politik, Verwaltung, Bürgern und Investoren eine langfristige Planungs- und Ressourcensicherheit geben soll.

8. Literaturhinweise

Albers, Wékel (2017): Stadtplanung, Darmstadt.

Articus (2013): Bürgerbeteiligung in der Stadtentwicklung. In: ZIA Zentraler Immobilien-ausschuss e. V. (Hrsg.), Bürgerbeteiligung in der Projektentwicklung, Köln, 62-71.

Bea, Haas (2005): Strategisches Management, Stuttgart.

Bea/ Scheuner/ Hesselmann (2011): Projektmanagement, 2. Auflage, Wien.

Bone-Winkel/Blüml/Gerstner (2008): Immobilien-Projektentwicklung im Kontext der Stadtplanung. In: Schulte (Hrsg.), Immobilienökonomie, Band III, Stadtplanerische Grundlagen, München, 751-782.

Böhme (2010): Stadterbe – Grundelemente der europäischen Stadtentwicklung. In: Daniel-zyk/Pesch/Sahnen/Trommer (Hrsg.), Perspektive Stadt, Essen, 1-24.

Brockhaus (2015): Der kleine Brockhaus, Zweiter Band, Wiesbaden.

Brüggemann/ Noll/ Renetzki/ Ruprecht (2013): Die Wiedernutzbarmachung von Montanflächen. In: IAT-Institut Arbeit und Technik (Hrsg.), Forschung Aktuell 05 / 2013, Gelsenkirchen.

Brockhoff/ Zimmermann (2008): Public Real Estate Management. In: Schulte (Hrsg.), Immobilienökonomie, Band I, Betriebswirtschaftliche Grundlagen, München, 901-920.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2004): Ex Wost-Informationen „3stadt2 – Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung, Werkstatt: Praxis, Nr. 36, Bonn.

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) (2015): Reformkommission Bau von Großprojekten – Endbericht, Berlin.

Deutscher Städtetag (2015): Integrierte Stadtentwicklungsplanung und Stadtentwicklungsmanagement, Berlin, Köln.

Cox/ Reicher (2017): Wohnkultur und Siedlungsstruktur gestalten. In: Polivka/ Reicher/ Zöpel: Raumstrategien 2035+, Dortmund, 59-89.

Diederich (1994): Grundlagen der Projektentwicklung, Teil 1. In: Bauwirtschaft, 38. Jg., Heft 11

Diederich (2006): Immobilienmanagement im Lebenszyklus, 2. Auflage, Berlin“.
Ebrecht (2020): Implementierung eines ganzheitlichen Nachhaltigkeitskonzeptes – „Von der Unternehmensstrategie zur Operationalisierung auf Quartiersebenen“, Dortmund

Feldmann (2009): Die strategische Entwicklung neuer Stadtquartiere, Köln.

Finke/ Heineke (2006): Die Balanced Scorecard mit dem Zielsystem verbinden. In: Hahn/Taylor: Strategische Unternehmensplanung – Strategische Unternehmensführung, 9. Auflage, Berlin, 375-394.

Fischer (2013): Frühzeitige Beteiligung der Bürger in Planungsverfahren erleichtert und stärkt Planungsprozesse. In: ZIA Zentraler Immobilienausschuss e. V. (Hrsg.), Bürgerbeteiligung in der Projektentwicklung, Köln, 43-45.

Frank (2008): Stadtentwicklung durch die EU: Europäische Stadtpolitik und URBAN-Ansatz im Spannungsfeld von Lissabon-Strategie und Leipzig Charta. In: Raumforschung und Raumordnung, Nr. 2, 107-117.

Hehn (2000): Postfossile Stadtentwicklung, Marburg.

Horváth/ Gaiser/ Vogelsang (2006): Quo vadis Balanced Scorecard? Implementierung und Anregung zur Weiterentwicklung. In: Hahn/Taylor, Strategische Unternehmensplanung – Strategische Unternehmensführung, 9. Auflage, Berlin, 151-174.

Jukowski (2005): Effizientere Stadtentwicklung durch Kooperation. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), Werkstatt: Praxis, Heft 36, Bonn.

Just/Voigtländer/Eisfeld/Henger/Hesse/Toschka (2017): Wirtschaftsfaktor Immobilien 2017, Berlin.

Klotz (2015): Projektmanagement-Normen und -Standards, SIMAT Arbeitspapiere, No. 07-15-029, Fachhochschule Stralsund, Stralsund Information Management Team (SIMAT), Stralsund, <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0226-simat07150299> (20.09.2019).

Krautzberger (2013): Wie steht es mit der Bürgerbeteiligung im Planungsrecht – braucht es neue Anstöße? In: Flächenmanagement und Boden, 2013, Heft 2, Bonn, 1-3.

Kyrein (2009): Interdisziplinäre, stakeholder- und prozessorientierte Immobilienentwicklung, Wiesbaden.

Leick/ Hesse/ Becker (2020): Vom „Projekt im Projekt“ zur „Stadt in der Stadt“? In: Raumforschung und Raumordnung / Spatial Research and Planning, Vol. 78.2020 (3), Köln, 249 - 265

Lucht (2019): Theorie und Management komplexer Projekte, Wiesbaden.

Madauss (1994): Handbuch Projektmanagement, 5. Auflage, Stuttgart.

Makropoulos (2004): Kontingenz. Aspekte einer theoretischen Semantik der Moderne. In: European Journal of Sociologie, 45/3, Cambridge, 369-399.

Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr NRW (MWEBWV) (2012): Integrierte Handlungskonzepte in der Stadtentwicklung, Düsseldorf.

Müller/ Weber (2002): Städtebauliche Projektentwicklung: Optimierung der Wirtschaftlichkeit durch Methoden der Immobilienökonomie. Volkswirtschaftliche Schriften 24. Transfer-Verl.

Oswald/ Baccini (2003): Netzstadt: Einführung in das Stadtentwerfen, Basel, Bastei, Berlin.

Petzina (1990): Wirtschaft und Arbeit im Ruhrgebiet 1945 – 1985. In: Köllmann et al., Das Ruhrgebiet im Industriezeitalter, Band 1, Düsseldorf, 592-599.

Reicher (2013): Städtebauliches Entwerfen, 2. Auflage, Wiesbaden.

Siebel (2010): Die europäische Stadt – Ort der Integration, nicht Ausgrenzung. In: Daniel-zyk/Pesch/Sahnen/Trommer (Hrsg.), Perspektive Stadt, Essen, 25–32.

Schlarmann (1980): Das Verhältnis der privilegierten Fachplanungen zur kommunalen Bauleitplanung, Münster.

Schnur/ Drilling/ Niermann (Hrsg.) (2014): Zwischen Lebenswelt und Renditeobjekt – Quartiere als Wohn- und Investitionsstandorte, Wiesbaden.

Schubert (2014): Sozialer Städtebau zwischen Ansprüchen und Realisierten. In: Schubert/Seifert/Völlmar (Hrsg.), Die Reform der Großstadt, Berlin, 5–16.

Schulte/ Anton/ Eder/ Kolb (2008): Unternehmensführung und Controlling. In: Schulte (Hrsg.): Immobilienökonomie, Band 1, 2. Auflage, München.

Söfker (2016): Baugesetzbuch, Einführung. In: Beck-Texte, 48. Auflage, München, X-XLIX.

Spars (2014): Quartiere als Investitionsobjekte. In: Schnur/Drilling/Niermann (Hrsg.): Zwischen Lebenswelt und Renditeobjekt – Quartiere als Wohn- und Investitionsstandorte, Wiesbaden, 941-982.

Steigert/ Lippmann, (Hrsg.) (2013): Handbuch Angewandte Psychologie für Führungskräfte, 4. Auflage, Berlin.

Steiner (2006): Bundesrepublik und DDR in der Doppelkrise europäischer Industriegesellschaften – Zum sozialökonomischen Wandel in den 1970er-Jahren. In: Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History 3, Göttingen, 342-362.

Szyszka/ Dürig (Hrsg.) (2008): Strategische Kommunikationsplanung, Konstanz.

Ungericht (2012): Strategiebewusstes Management, München.

Van de Loo/Brüggemann (2021): Post-Mining Research on Reactivation and Transition. In: Mining Report Glückauf 157, No. 2, Essen, 127-138

Valée (2019): Stuttgart 21: Bahnknoten und Flughafenbindung. In: Panebianco/ Reitzig/ Domhardt/ Vallée (Hrsg.): Raumordnungsverfahren - Grundlagen, Beispiele, Empfehlungen, Hannover, 27-136.

Welge/ AL-Laham/ Eulerich (2017): Strategisches Management, Grundlagen-Prozess-Implementierung, 7. Auflage, Wiesbaden.

Wiechmann (2018): Strategische Planung. In: ARL-Akademie für Raumordnung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumplanung, Hannover, 2609-2621

Walzel (2008): Unterscheidung nach Immobilienarten. In: Schulte (Hrsg.), Immobilienökonomie, Band I, Betriebswirtschaftliche Grundlagen, München, 901-920.

Werner/Pastor (2015): VOB und HOAI, Einführung. In: Beck-Texte, 48. Auflage, München. IX-XLVIII.

Gesetze und Verordnungen

Baugesetzbuch (BauGB) (2017): In der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585), Berlin.

Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) (2019): in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 31. Januar 2019 (BGBl. I S. 54) geändert.

Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) (2013): in der Fassung vom 10. Juli 2013 (BGBl. I S. 2276)

Normen

AHO e. V. (1998): Untersuchung zum Leistungsbild des § 31 HOAI und zur Honorierung für Projektsteuerung. In: Schriftenreihe des AHO, Nr. 9, Berlin.

AHO e. V. (2004): Untersuchung zum Leistungsbild, zur Honorierung und zur Beauftragung von Projektmanagementleistungen in der Bau- und Immobilienwirtschaft. In: Schriftenreihe des AHO, Nr. 9, Berlin.

AHO e. V. (2014): Leistungsbild und Honorierung – Projektmanagementleistungen in der Bau- und Immobilienwirtschaft. In: Schriftenreihe des AHO, Nr. 9, Berlin.

AHO e. V. (2018): Leistungsbild und Honorierung – Ergänzende Leistungsbilder im Projektmanagement für die Bau- und Immobilienwirtschaft. In: Schriftenreihe des AHO, Nr. 19, Berlin.

DIN 69900 a, Deutsches Institut für Normung e. V. (Hrsg.) (1987a): DIN 69900 Teil 1 Netzplantechnik – Begriffe, Berlin.

DIN 69900 b, Deutsches Institut für Normung e. V. (Hrsg.) (1987b): DIN 69900 Teil 2 Netzplantechnik – Darstellungstechniken, Berlin.

DIN 69901, Deutsches Institut für Normung e. V. (Hrsg.) (1987): DIN 69901 Begriffe der Projektwirtschaft, Berlin.

DIN 69902, Deutsches Institut für Normung e. V. (Hrsg.) (1987): DIN 69902 Projektwirtschaft – Einsatzmittel – Begriffe, Berlin.

DIN 69903, Deutsches Institut für Normung e. V. (Hrsg.) (1987): DIN 69903 Projektwirtschaft – Kosten und Leistung, Finanzmittel – Begriffe, Berlin.

DIN 69904, Deutsches Institut für Normung e. V. (Hrsg.) (2000): DIN 69904 Projektwirtschaft – Projektmanagementsysteme – Elemente und Strukturen, Berlin.

DIN 69905, Deutsches Institut für Normung e. V. (Hrsg.) (1997): DIN 69905 Projektwirtschaft – Projektabwicklung – Begriffe, Berlin.

ISO 10006, Deutsches Institut für Normung e. V. (Hrsg.) (2004): DIN-Fachbericht ISO 10006: Qualitätsmanagementsysteme – Leitfaden für Qualitätsmanagement in Projekten, Deutsche Fassung von ISO 10006, Berlin.

Internetquellen

GPM, Deutsche Gesellschaft für Projektmanagement e. V. (2019): Kompetenzbasiertes Projektmanagement (PM4): Handbuch für Praxis und Weiterbildung im Projektmanagement, Buch & media, 2019. ProQuest Ebook Central,

<https://ebookcentral.proquest.com/lib/dortmundtech/detail.action?docID=5675128>.

https://www.brd.nrw.de/planen_bauen/staedtebaufoerderung/pdf/11Integrierte_Handlungskonzepte.pdf (15.10.2019)

https://www.bundesstiftung-baukultur.de/sites/default/files/medien/1/projekte/dokumente/gesamtkonzept_petriskberg_0.pdf (20.10.2019 a)

https://www.bundesstiftung-baukultur.de/sites/default/files/medien/1/projekte/dokumente/uebersicht_petriskberg_0.pdf (20.10.2019 b)

<https://www.finanzen.net/zinsen/leitzins/historisch> (15.10.2019)

<https://www.deutschlandinzahlen.de/tab/bundeslaender/volkswirtschaft0/bruttoinlandsprodukt/bruttoinlandsprodukt-je-einwohner> (15.10.2019)

Über den Autor



Diplomingenieur und Stadtplaner Jürgen Brüggemann ist am Forschungszentrum Nachbergbau der Technischen Hochschule Georg Agricola (THGA) im Forschungsschwerpunkt Reaktivierung und Transition als Senior Consultant tätig. Hier untersucht er die Auswirkungen des Nachbergbaus auf die Regionalentwicklung und die Wiedernutzbarmachung ehemaliger Industrieflächen. Im Schwerpunkt konzentriert er sich auf die entsprechenden Unternehmensentwicklungen und dem städtebaulich-strategischen Projektmanagement. Vor seinem Diplom als Raumplaner arbeitete er als Diplomingenieur der Vermessung an der Baugrunderkennung Bochum. Bei der Internationalen Bauausstellung Emscher Park hat er leitend an der Entwicklung verschiedener

Projekte mitgewirkt, unter anderem an Prosper 3 in Bottrop. Seit seiner Akkreditierung als Stadtplaner NRW war er für die Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbau-Verwaltungsgesellschaft mbH Berlin (LMBV) in den neuen Bundesländern tätig, wo er in verschiedenen Forschungsvorhaben die Möglichkeit bekam, Innovation in die dortigen Projekte einzubringen. Das Ruhrgebiet ist der langjährige Wirkungskreis, in dem er in verantwortlicher Position tätig sein konnte. Besonders der Übergang von der Stadtplanung zur Betriebswirtschaft bei der Reaktivierung von Industriebrachen hat ihn als Unternehmensentwickler bei der RAG Montan Immobilien herausgefordert. Gleichzeitig ist er Lehrbeauftragter für Flächenentwicklung, Immobilienmanagement und städtebauliches Projektmanagement an der THGA, der Technischen Universität Dortmund sowie der Goethe Business School in Frankfurt.

Berichte zum Nachbergbau

Über die Schriftenreihe

In der Schriftenreihe „Berichte zum Nachbergbau“ veröffentlicht das Forschungszentrum Nachbergbau seine eigenen Studien und Projektberichte.

Bisher erschienen sind folgende Ausgaben:

Heft 1:

MELCHERS, C.; WESTERMANN, S.; REKER, B. (2019):

Evaluierung von Grubenwasseranstiegsprozessen – im Ruhrgebiet, Saarland, in Ibbenbüren sowie weiteren deutschen Steinkohlenrevieren und dem angrenzenden europäischen Ausland. Projektbericht. - 129 S., 60 Abb., 5 Tab.; Bochum: Selbstverlag des Deutschen Bergbau-Museums Bochum (Berichte zum Nachbergbau, 1).

ISBN 978-3-937203-87-4

ISSN 2698-892

(engl. Version:) Evaluation of Mine Water Rebound Processes

ISBN 978-3-937203-89-8

ISSN 2698-892



Heft 2:

WESTERMANN, S. (2020): Modellbasierte

Sensitivitätsanalyse systembestimmender Faktoren eines Grubenwasseranstiegs in Untertagebergwerken mittels statistischer Versuchsplanung. - 220 S., 50 Abb., 45 Tab.; Clausthal-Zellerfeld: Papierflieger Verlag (Berichte zum Nachbergbau, 2).

ISBN 978-3-86948-776-2

ISSN 2698-892



Selbstverlag der Technischen Hochschule Georg Agricola (THGA), Bochum 2021

ISBN 978-3-949115-03-5

ISSN 2698-8925