

zu ihrem Erfolg bedarf, und zum anderen um zu betrachten, wo die Stärken und Schwachstellen der zu erzählenden Geschichte im Hinblick auf den Kreis der vorhandenen Akteur_innen liegen. Beide Aspekte bleiben wiederum zwei Seiten derselben Medaille: der Diskussion eines erfolgreichen Projektprozesses.

8.2 Verwaltungsrenaissance, oder: Der Marsch durch die Instanzen

Auf der Grundlage, dass Bund, Länder und Kommunen Souverän staatlichen Handelns sind, stellt sich die Frage, wie Governancewissen verstärkt in Governmentstrukturen überführt werden und hier Wirkung entfalten kann. Dieser Fragestellung galt in dieser Untersuchung zwar nicht das vorrangige Interesse, doch sie stellt sich mit logischer Dringlichkeit. Die Autoren der Untersuchung »Urban Catalyst«, in welcher Projekte der Stadtentwicklung auch auf ihre (politischen) Ökosysteme hin betrachtet sind, umreißen die Problemlage und Herausforderung dabei auch im Hinblick auf einen fundamentalen Widerspruch:

»Als Ermöglicher und Unterstützer informeller Nutzungen sehen sich Kommunen häufig mit einem doppelten Dilemma konfrontiert: Die bestehenden Steuerungs- und Planungsinstrumente sind auf eine Maximierung von Kontrolle und Festlegung ausgerichtet, während die Förderung nutzerorientierter Projekte Offenheit, Eigendynamik und Abgabe von Kontrolle verlangt. So kommt es häufig dazu, dass sich Verwaltungen – aus Angst vor diesem Widerspruch – erst gar nicht auf die Rolle des Ermöglichers einlassen.«²

Während die Autoren hierin ein »Paradox der Steuerung«³ erkennen, werden die hier folgenden Handlungsvorschläge mit der Perspektive unterbreitet, dass zumindest bestimmte Prinzipien und Werte der »governance« dem »government« einschreibbar sind.

Politik (Legislative) ist gefragt und gefordert, vor allem auf gesetzlicher Ebene Voraussetzungen zu verbessern, um Akteur_innen und Spezialist_innen agilen, innovativen, intersektoralen Arbeitens verstärkt als Beschäftigte

2 Oswald, Philipp/Overmeyer, Klaus/Misselwitz, Philipp: Urban Catalyst. Mit Zwischenutzungen Stadt entwickeln, Berlin 2013, S. 221.

3 Ebd.

in Verwaltungen oder als Fördermittelempfänger_innen auch institutionalisiert in Verantwortung zu bringen. Auch Verwaltungen (Exekutive) können hierzu beitragen.

Soweit Gestaltungsmöglichkeiten durch die Politik betroffen sind, ist erstens eine Evaluation der so genannten Förderkulissen wünschenswert. Der Kreis der Akteur_innen, die für öffentliche Fördermittel der Stadt- und Regionalentwicklung antragsberechtigt sind, kann geweitet werden. Zum Beispiel besitzen für die diversen Programme unter dem Dach der Bund-Länder-Städtebauförderung ausschließlich Gemeinden eine Antragsberechtigung.⁴ Eine derartige Engführung scheint im Kontext der sich gewandelten Öffentlichkeiten und zunehmenden Kompetenzen zu Fragen der Stadt- und Regionalentwicklung in vielen Bevölkerungsgruppen nicht mehr zeitgemäß. Die Weitung der Förderkulisse – zum Beispiel auf gemeinnützige Träger – bietet sich an.

Ein zweitens sicherlich nochmals mächtigeres, aber auch widerspenstigeres Handlungsfeld bildet der Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes (TVöD). Er bevorzugt Beschäftigte monetär, wenn diese langjährig auf ihren Stellen verharren, weil sie hier mit der wachsenden kalendarischen Dauer ihres Beschäftigungsverhältnisses automatisierte und deutliche Gehaltsaufwächse erhalten. Dem gegenüber fallen die Bezüge beruflicher Neuanfänger oder die angebotenen Gehälter für berufserfahrenes Personal, das in den öffentlichen Dienst aus fachlichem Interesse durchaus wechseln würde, deutlich geringer aus. Eine neu zu besetzende Stelle mag sich also drei oder vier Gehaltsgruppen über einer anderen Stelle bewegen und deutlich höhere Leistungsanforderungen formulieren – auf dem Gehaltszettel fällt der Verdienst des neuen Stelleninhabers oder der neuen Stelleninhaberin jedoch geringer aus als auf den deutlich niedriger eingruppierten, jedoch bereits langjährig besetzten Stellen. So schmälert der öffentliche Dienst seine Attraktivität für Berufsanfänger, vor allem aber auch für berufserfahrene Expert_innen (gegebenenfalls aus der Privatwirtschaft kommend), die sich mit wertvollem Fachwissen

4 Die Verfahrensmodalitäten der Städtebauförderung sind auf Länderebene geregelt und festgeschrieben. Der Freistaat Thüringen zum Beispiel sieht als Zuwendungsempfänger ausschließlich Gemeinden vor: »Zuwendungsempfänger ist die Gemeinde«, in: »Richtlinien zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen« (Thüringer Städtebauförderungsrichtlinien, ThStBauFR, S. 12), https://infrastruktur-landwirtschaft.thueringen.de/fileadmin/Bau_Baurecht/Staedtebau/Staedtebauforderung/Foerderrichtlinien_Formulare_TH/2021_01_01_ThStBauFR.pdf, abgerufen am 21.6.2021, 08:33 Uhr.

und vielfältigen Erfahrungshorizonten zur öffentlichen Prozessgestaltung in Verwaltungsabläufe einbringen könnten.

Sofern die Stellung von Führungspersonal im öffentlichen Dienst betroffen ist, erscheinen die gängigen befristeten Beschäftigungsverhältnisse (vier oder fünf Jahre) kritisch: denn nicht selten schafft diese strategische Schwächung des Führungspersonals Vorschub für die Phantasie, dass neuen Anforderungen durch Aussitzen in Verwaltungsstrukturen begegnet werden könnte. Die Durchsetzungsfähigkeit einer neuen Führungskraft in Projekten der Stadt- und Regionalentwicklung mit üblichen Zeithorizonten von zehn und mehr Jahren ist dadurch von vornherein geschwächt.

In dieselbe Kerbe der Defizite von Personalentwicklung im öffentlichen Dienst schlägt die Struktur freiwilliger Altersvorsorge öffentlich Bediensteter: die jährlich gezahlten Zuwendungen des Arbeitgebers im öffentlichen Dienst (Bund, Länder, Gemeinden) kommen den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes als Rentenleistungen erst zu Gute, wenn diese eine bestimmte Mindestanzahl von Jahren Angehörige des öffentlichen Dienstes sind oder waren. Häufig handelt es sich hierbei um einen Zeitraum von mindestens fünf Jahren. Erneut wird hier die langjährige Zugehörigkeit zum öffentlichen Dienst positiv sanktioniert, es werden Spezialist_innen mit sich wandelnden Berufsbiografien (und Wechseln von Arbeitgebern zum Beispiel auch aus der Privatwirtschaft heraus) jedoch abgestraft. Dieser Umstand erscheint umso mehr aus der Zeit gefallen, als private Altersvorsorge spätestens seit den Maßnahmen der Regierung Schröder nachrückenden Berufsgeneration verstärkt übertragen ist.

Ein weiteres Handlungsfeld bildet, drittens, die Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI). Der Bund der deutschen Architekten hat in der Veröffentlichung »Vom Wert der Planung«⁵ auf die Bedeutung und die Funktion informeller Planungsaufgaben für die ebenso erfolgenden, aber mitunter besser honorierten formellen Planungsschritte nachdrücklich hingewiesen. Hier bleiben auch Honorarsätze weiter anzugleichen.

Viertens kann »governance« durch Prozessanpassungen der Raumplanung auf kommunalen Ebenen gestärkt werden. Insbesondere in der so genannten Planungsphase Null lassen sich Dialogräume intensivieren und diversifizieren. Vertreter_innen der Politik sind gerade auf kommunaler Ebene im Bereich der gesellschaftlichen Gestaltung von »Gemeinschaft« Gestaltungsmöglichkeiten eingeräumt. Artikel 28, Absatz 2 des deutschen

5 Vgl. Abschnitt 4.1 »Unser Drang, die Dinge auf den Begriff zu bringen«.

Grundgesetzes hält fest: »Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung.« Bundes- und Landesgesetzgebungen sehen gerade auf diesem Handlungsfeld eine hohe Autonomie der Kommunen vor. Es kann auch von politischer Seite, in diesem Fall Gemeinde- und Stadträten, auf die verstärkte Nutzung dieser Spielräume für breitgestaffelte, nachhaltige Dialogsprozesse in der Konzeption und Umsetzung von Infrastruktur- und Baumaßnahmen gedrungen werden.⁶

Auf Verwaltungsebene lässt sich, fünftens, mit den ihr zur Verfügung stehenden Instrumenten ebenfalls dazu beizutragen, die Voraussetzungen intersektoralen Arbeitens und der entsprechenden Ökosysteme zu verbessern. Stellenprofile und auch der Wortlaut von Stellenausschreibungen ermöglichen es, bereits hier Handlungsanforderungen und Zielvorgaben der »Planungsphase Null« hervorzuheben⁷. Das in Verwaltungen bereits tätige Personal sollte in Moderations-, Kreativitäts- und Dokumentationstechniken verstärkt fortgebildet werden, wie das Einüben solcher Techniken auch in Ausbildungsgängen zum Beispiel von Verwaltungsfachwirt_innen verstärkt verankert werden sollte. Räumliche Voraussetzungen in Rathäusern oder Landratsämtern lassen sich verbessern, um schwellenarme Zusammenkünfte zu ermöglichen, Kreativprozesse einzuleiten und zu dokumentieren. Nach Personalentwicklung und Raumsituation lassen sich auch strategische Ziele von Verwaltungen auf ihr Optimierungspotenzial befragen: Intersektorale, häufig mit Fördermitteln angeschobene Projekte werden nicht so häufig, wie es wünschenswert wäre, aus Verwaltungen heraus entwickelt und initiiert. Drittmiteleinwerbungen sind, etwa in Forschung und Wissenschaft, inzwischen ein – auch im institutionellen Vergleich (Ranking) diskutierter – Ausweis von Exzellenz. Warum sollte Derartiges nicht auch für Kommunen und ihre Verwaltungen gelten? Es wäre wünschenswert, dass Bürgermeister_innen, Landrät_innen und Dezernent_innen den Erfolg ihrer Verwaltungen auch auf die Einwerbung von Drittmitteln verstärkt abstellen. Weiterhin ist als Teil

6 Vgl. zu kommunaler Selbstverwaltung einführend: Freiraumfibel. Wissenswertes über die selbstgemachte Stadt!, hg. vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, 3. Auflage, Bonn Juli 2016, S. 28ff.

7 Vgl. Abschnitt 4.4 »Wer sind eigentlich die Teilhabenden?«.

der Compliance für Abhängigkeiten in Verwaltungen zu sensibilisieren, die möglicherweise hemmend auf transparente, diverse, experimentierfreudige Handlungsstrukturen wirken. Hierzu gehören auffallende Dopplungen der Parteizugehörigkeiten von Verwaltungsspitze und den Beschäftigten von Verwaltungen, außerdem Verwandtschaftsverhältnisse zwischen Beschäftigten in identischen oder eng verzahnten Abteilungen. Schließlich können Verwaltungen auch im Hinblick auf Arbeitskulturen von intersektoralen Arbeitsprozessen lernen: Fehlertoleranz, Experimentierfreude, lebenslanges Lernen und Wertschätzung werden hier häufig vorbildlich gelebt. Verwaltungsdebatten sind hingegen auch durch Angst rhetoriken geprägt. Die Vermeidung eines möglichen Risikos wird häufig der Aussicht auf eine Vielzahl von Chancen geopfert.

8.3 Schützende öffentliche Hand

Die Feldstudien haben gezeigt, wie fragil Dialogprozesse intersektoralen Handelns sich darstellen. Während eine weitere Erforschung der Prozesse oder auch Anpassungen von Verwaltungsstrukturen in zeitlich umfassenderen Zyklen zu denken sind, sind auch unmittelbare und kurzfristige Stützungen möglich, welche hier mit dem Stichwort der »schützenden öffentlichen Hand« umrissen sein sollen.⁸ Bereits punktuelle symbolische Hilfestellungen durch Vertreter_innen in Politik und Verwaltung können große Wirkung zeigen, um Ökosysteme intersektoraler Projekte zu unterstützen. Dabei geht es nicht darum, dass diese verstärkt operativen Zugriff auf diese Projekte nehmen – dieses widerspräche ja dem Grundprinzip intersektoralen Arbeitens. Sondern es geht darum, intersektorales Tun grundsätzlich zu befördern oder in Momenten der Krise zu verteidigen und demonstrativ als einen richtigen Weg zu bekräftigen.

Eine solche aktive Bestärkung kann zum Beispiel darin bestehen, wenn – an dieser Stelle lässt sich der unmittelbare Bezug zur Akteurstypologie vor-

8 Vgl. unter dem Stichwort des »ermöglichenden Staates« auch Oswalt, Philipp/Overmeyer, Klaus/Misselwitz, Philipp: »Es geht dabei ausdrücklich nicht um millienschwere Förderprogramme, sondern um den intelligenten Einsatz staatlicher Instanzen und existenter Ressourcen sowie um die Aktivierung bisher nicht genutzter Potenziale.« (Urban Catalyst. Mit Zwischennutzungen Stadt entwickeln, Berlin 2013, S. 220)