

Prof. Dr. Manfred Rolfes
Dipl. Geogr. Jan Lorenz Wilhelm



Evaluation integrierter Stadtentwicklung in Brandenburg.
Entwicklung von Evaluationsstandards bzw. Evaluationsmodulen
zur verbesserten Umsetzung von Förder- und Entwicklungsmaßnahmen
auf der Quartiers-/Stadtteilebene

Ein Forschungsprojekt im Auftrag des



Ministerium für Infrastruktur
und Raumordnung

Universität Potsdam
Institut für Geographie
Karl-Liebknecht-Str. 25/26
14478 Potsdam
Tel.: (0331) 977-2305 oder -2283
E-Mail: Mrolfes@uni-potsdam.de
jwilhelm@uni-potsdam.de

Potsdam, Juli 2005

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	1
1 Einleitung	4
2 Problembeschreibung, Projektplanung und Projektverlauf	5
2.1 Ausgangssituation	5
2.2 Projektziele und Projektplanung	7
2.3 Projektverlauf	9
2.3.1 Auswahl der Untersuchungsgebiete	9
2.3.2 Auswahl und Einteilung der studentischen Arbeitsgruppen	9
2.3.3 Aktivitäten im Rahmen des Projektseminars	10
2.3.4 Präsentation der Projektziele und von Zwischenergebnissen	11
3 Analyse der kommunalen Steuerungsstrukturen und -prozesse	13
3.1 Systematisierende Vorüberlegungen	13
3.2 Organisationsstrukturen und Steuerungsprozesse in den Fallbeispielen	16
3.2.1 Durchführungs- und Entscheidungsebene sowie Organisationsstrukturen.....	16
3.2.2 Planungen: Analyse und Beschreibung der Ausgangssituationen, Zielfestlegungen, Projektauswahl	19
3.2.3 Dokumentation der Programm-/ Projektverläufe	21
3.2.4 Bewertung der Programm-/ Projektverläufe	22
3.2.5 Zusammenfassung der Ergebnisse	24
3.3 Good Practices für kommunale Evaluationen und Monitoring	27
3.3.1 Durchführungs- und Entscheidungsebene sowie Organisationsstruktur.....	27
3.3.2 Planungen: Analyse und Beschreibung der Ausgangssituationen, Zielfestlegungen, Projektauswahl	28
3.3.3 Dokumentation der Programm-/ Projektverläufe	29
3.3.4 Bewertung der Programm-/ Projektverläufe	30
3.4 Anstelle einer Zusammenfassung der empirischen Ergebnisse: Grundlagen und Ansätze für übertragbare Evaluationsmodule	31
4 Evaluationsstandards und Handlungsempfehlungen	33
4.1 Standards für ein Evaluationssystem	34
4.2 Handlungsempfehlungen zur Implementierung von Evaluationssystemen	38
5. Resümee und Ausblick	40
6. Literatur und Quellen	41

Zusammenfassung

Während Evaluationen integrierter Stadtentwicklungsprogramme auf der Bundes- und Landesebene in der Regel regelmäßig und systematisch durchgeführt werden, stellen Evaluationen dieser Programme auf der kommunalen Ebene eher eine Ausnahme dar. Als Ursachen für dieses Defizit können angeführt werden: die *komplexen kommunalen Rahmenbedingungen* unter denen die Programmumsetzung stattfindet, die sehr *unterschiedlichen Anforderungen*, die von verschiedenen Seiten an Evaluationen gestellt werden und schließlich die oftmals nur *unzureichenden Evaluationskonzepte mit überwiegend quantitativer Orientierung*. Diese mehrschichtige Problemlage wirft die Frage auf, wie Evaluationen auf der kommunalen Ebene methodisch angelegt werden müssen, damit sie für alle Beteiligten den größtmöglichen Nutzen bringen. In diesem bisher wenig bearbeiteten, unübersichtlichem Forschungsfeld sprechen viele Argumente für ein exploratives Vorgehen mit offenen, qualitativen Untersuchungsmethoden.

In dem Projekt „Evaluation integrierter Stadtentwicklung in Brandenburg. Entwicklung von Evaluationsstandards bzw. Evaluationsmodulen zur verbesserten Umsetzung von Förder- und Entwicklungsmaßnahmen auf der Quartiers-/Stadtteilebene“ standen Evaluations- und Steuerungsprozesse auf der kommunalen Ebene im Mittelpunkt des Forschungsinteresses. Das Projekt wurde von September 2004 bis Mai 2005 durchgeführt. Das Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung des Landes Brandenburg (Referat 25) beauftragte hierzu die Arbeitsgruppe Regionalwissenschaften des Instituts für Geographie der Universität Potsdam. In fünf Untersuchungsgebieten wurde die organisatorische Umsetzung integrierter Stadtentwicklungsprogramme analysiert. Zunächst mussten die kommunalen Entscheidungs-, Steuerungs- und Durchführungsebenen sowie das lokale Programm- und Projektmanagement identifiziert und analysiert werden. Im zweiten Schritt wurde aus den Ergebnissen abgeleitet, inwieweit und in welcher Weise Prozess begleitende Evaluationen und Monitoringinstrumente zur Steuerung und kontinuierlichen Erfolgskontrolle der Programmumsetzung genutzt werden könnten bzw. bereits genutzt wurden. Darauf basierend sollten Mindeststandards und Module für die Evaluation von integrierten Stadtentwicklungsprogrammen auf der kommunalen Ebene entwickelt werden.

Die Untersuchungen wurden in Cottbus Sachsendorf/Madlow (Soziale Stadt), Luckenwalde (URBAN II), Potsdam Am Stern/Drewitz (Soziale Stadt), Fürstenwalde Nord (Soziale Stadt) und Brandenburg a. d. Havel (ZiS) durchgeführt. Mit der Auswahl der Untersuchungsgebiete sollte eine möglichst große Streubreite von städtischen Problemlagen und kommunalen Steuerungs- und Managementstrukturen abgedeckt werden. Die Erhebungen und ein Teil der Auswertungen zu diesem Forschungsprojekt fanden im Rahmen eines Projektseminars im Wintersemester 2004/05 an der Universität Potsdam statt. Der qualitativ-empirischen Grundorientierung folgend, wurden im Rahmen dieses Projektes 36 Expertinnen und Experten befragt (vor allem Quartiermanager, Verantwortliche aus der kommunalen Planungsverwaltung, Politikvertreter aus den kommunalen Parlamenten oder Beiräten, Vertreter der an den Managementaufgaben beteiligten Consultingbüros, Verantwortliche von Wohnungs- und Sanierungsunternehmen, Vertreter sozialer Akteure sowie Bürgerinnen und Bürger aus den Untersuchungsgebieten). Darüber hinaus sind nahezu 1000 Seiten Dokumente gelesen und ausgewertet worden (insbesondere Integrierte Handlungskonzepte, Projektanträge, Evaluations- und Jahresberichte, Abschlussberichte, Sitzungsprotokolle).

Die Auswertungen der Expertengespräche und Dokumente erfolgte systematisch. Sie orientierten sich an den folgenden vier Managementbereichen oder Handlungsfeldern integrierter Stadtentwicklungsprogramme:

- Durchführungs- und Entscheidungsebene sowie Organisationsstruktur,
- Planung von Programm-/Projektschritten und Zielfestsetzungen,

- Dokumentation des eigenen Handelns und der erzielten Ergebnisse/Erfolge und
- Bewertung der Programm-/Projektaktivitäten und Folgen für das weitere Handeln.

Auch die Ergebnisdarstellung folgte dieser Logik. Für jeden der vier Bereiche wurden aus den qualitativen Daten sowohl die positiven Aspekte als auch die stark verbesserungsfähigen Aspekte herausdestilliert. Ergebnisse sind in der nachfolgenden Kurzübersicht stichwortartig zusammengestellt worden. Die positiven Ansatzpunkte wurden mit einem (+) und die negativen Beispiele mit einem (-) versehen. Eine dreistufige, ordinale Häufigkeitsangabe soll zumindest näherungsweise Hinweise darauf geben, wie oft die genannten Aspekte in den untersuchten Kommunen identifiziert wurden:

Fünf ausgewählte Stadtquartiere in Brandenburg unter der Lupe – Was funktioniert gut? Wo gibt es Verbesserungsmöglichkeiten? (Ergebnisübersicht)

Untersuchter Aspekt	Häufigkeits- einstufung
Durchführungs- und Entscheidungsebene sowie Organisationsstruktur	
(+) Klare Zuständigkeiten und schlanke Entscheidungsstrukturen	eher selten
(+) Funktionierende Abstimmungsprozesse zwischen Politik, Verwaltung u. Projektträgern	teils/teils
(+) Systematische und engagierte Bürgerbeteiligung	eher selten
(-) Komplexe und bürokratische Vorgaben und Richtlinien	häufig
(-) Kooperations- und Kommunikationsdefizite	eher selten
(-) Mangelhafte Organisationsstruktur	teils / teils
Planungen: Beschreibung/Analyse der Ausgangssituationen, Zielfestlegungen	
(+) Zielorientiertes solides Integriertes Handlungskonzept (IHK)	häufig
(+) Konsequente Anwendung des Integrierten Handlungskonzepts	eher selten
(+) Aktuelle Maßnahmen- und Durchführungskonzepte	teils / teils
(-) Unzureichende Anwendung und Wertschätzung des Integrierten Handlungskonzepts	häufig
(-) Bilaterale, informelle Planungen	teils / teils
(-) Mangelnde Abstimmung mit anderen Stadtentwicklungsprozessen	eher selten
Dokumentation der Programm-/ Projektverläufe	
(+) Erstellen von Jahresberichten	teils / teils
(+) Anlegen und Führen einer Projektdatenbank	eher selten
(+) Kooperationen zur Verbesserung der Datengrundlagen	teils / teils
(+) Zusätzliche Datenerhebung	eher selten
(-) Mangelhafte Auswertung statistischer Daten	teils / teils
Bewertung der Programm-/ Projektverläufe	
(+) Fortschreibung der Integrierten Handlungskonzepte	eher selten
(+) Jahresberichte und Projektberichte	eher selten
(+) Etablierung und Nutzung einfacher Bewertungsschemata	eher selten
(-) Informelle, undokumentierte Evaluationen „aus dem Bauch heraus ...“	teils / teils
(-) Fehlende Methodenkompetenz für Evaluationen	häufig
(-) Externe Maßnahmenüberprüfung ohne Feedback für die Betroffenen	teils / teils
(-) Nicht-Berücksichtigung von Evaluationsergebnissen	teils / teils

Auf der Grundlage dieser Auswertungen sollten dann so genannte Evaluationsmodule erarbeitet werden. Diese hätten dann als eigenständige Programm- oder Projektkomponenten an die existierenden Stadtentwicklungsprogramme oder -projekte angeschlossen werden können und eine objektive Bewertung des Programms oder von Teilen des Programms ermöglicht. Wie die Untersuchungen gezeigt haben, war dies auf Grund der oft sehr spezifischen kommunalen Rahmenbedingungen und Voraussetzungen nur eingeschränkt möglich. Programmmanagement und Projektsteuerungsprozesse waren in den meisten Untersuchungsgebieten nicht in einer Weise strukturiert und organisiert, dass Evaluationsmodule friktionsfrei und Erfolg versprechend angepasst werden konnten.

Trotzdem haben einige Untersuchungsgebiete bereits eine gute Basis für Evaluationen gelegt und können dafür konstruktive Ansatzpunkte liefern. Die nachfolgende Zusammenstellung stellt solche Grundlagen und Ansätze für „Evaluationsmodule“ vor. In der Auflistung sind zunächst Grundlagen und Bedingungen aufgeführt, die geschaffen werden müssen, um Evaluationen ertragreich einsetzen zu können. Im zweiten Teil sind dann Programm- und Managementbestandteile aufgeführt, die im weitesten Sinne als Module verstanden werden können.

Notwendige Grundlagen und konstruktive Ansätze für Evaluation in den fünf Untersuchungsgebieten (Ergebnisübersicht)

Grundlagen für Evaluations- und Monitoringaktivitäten auf der Durchführungs-, Entscheidungs- und Planungsebene

Erstellung eines zielorientierten soliden Integrierten Handlungskonzept, z.B. mit Analyse der Ausgangssituation und der Durchführung von gruppenspezifischen Zielworkshops

Systematische und motivierende Zielgruppenbeteiligung in unterschiedlichen Programmphasen (z.B. Bürger/innen, soziale Akteure, private Wirtschaft)

Konsequente Orientierung des Projektmanagements an den Handlungsstrategien und Zielvorgaben des Integrierten Handlungskonzepts

Aufbau und Führung von aktuellen Maßnahmen- und Durchführungskonzepten sowohl für investive wie auch für nicht-investive Maßnahmen

Erarbeitung und Institutionalisierung von transparenten Kooperations- und Kommunikationsstrukturen der Programmbeteiligten

Erarbeitung und Institutionalisierung von transparenten Kooperations- und Kommunikationsstrukturen

Evaluationsmodule in den Bereichen Programmdokumentation und -bewertung

Zielorientierte Fortschreibung der Integrierten Handlungskonzepte

Zielbezogene Erstellung von Jahres- und Projektberichten, die für Bewertungszwecke nutzbar sind

Aufbau und Nutzung einfacher Bewertungsschemata bei der Projektsteuerung, z.B. durch Anlegen und Führen einer Projektdatenbank

Systematische Recherchen zur Verbesserung der Datengrundlagen sowie Nutzung vorhandener Daten anderer Akteure und Institutionen

Regelmäßige, unmittelbare und zeitnahe Rückmeldung von Evaluationsergebnissen an die Programm- und Projektbeteiligten

Projektbezogene Datenerhebungen für Bewertungen (Beobachtungen, Zählungen, Befragungen,...)

Aufbau von Methodenkompetenz für (Selbst-)Evaluationen und Datenauswertung mittels professioneller Unterstützung

Das Kooperationsprojekt zwischen dem Ministerium, den Kommunen und der Universität Potsdam wird fortgesetzt. Im nächsten Schritt soll mit Hilfe der Gemeinden festgestellt werden, inwieweit die erarbeiteten Evaluationsansätze mit einem vertretbaren Arbeitsaufwand umsetzbar sind. Diese Untersuchungen werden auch Aufschluss darüber geben, wann qualitativen und wann quantitativen Evaluationselementen der Vorzug zu geben ist.

1 Einleitung

Zwischen dem Institut für Geographie der Universität Potsdam und dem Referat 25 des Ministeriums für Infrastruktur und Raumordnung (MIR) wurde für den Zeitraum von September 2004 bis Mai 2005 das Kooperationsprojekt „Evaluation integrierter Stadtentwicklung in Brandenburg. Entwicklung von Evaluationsstandards bzw. Evaluationsmodulen zur verbesserten Umsetzung von Förder- und Entwicklungsmaßnahmen auf der Quartiers-/Stadtteilebene“ vereinbart. Anlass des Projekts waren die nur geringen bzw. die verbesserungsfähigen Anwendungen von Evaluations- und Monitoringmethoden bei der Umsetzung integrierter Stadtentwicklungsprogramme auf kommunaler Ebene im Land Brandenburg. Auf Seiten der Arbeitsgruppe Regionalwissenschaften/Angewandte Humangeographie (vertreten durch Prof. Dr. M. Rolfes und Dipl. Geogr. J. L. Wilhelm) am Institut für Geographie der Universität Potsdam liegen bereits umfangreiche Erfahrungen im Bereich formativer Evaluationen und Quartiermanagement vor (insbesondere durch die wissenschaftliche Begleitung von Sanierungsprozessen im Rahmen des Projekts „Die soziale Stadt“ in Niedersächsischen Kommunen). Diese Erkenntnisse sowie die Ergebnisse des gemeinsamen Kooperationsprojektes sollen für die Quartiere und Kommunen in Brandenburg nutzbar gemacht werden. In den nachfolgenden Ausführungen werden die Ergebnisse dieses Projektes dargestellt.

Die Erhebungen und ein Teil der Auswertungen zu diesem Forschungsprojekt fanden im Rahmen eines Projektseminars im Wintersemester 2004/05 an der Universität Potsdam statt. Darüber hinaus wurden zusätzliche Recherchen und Dokumentenauswertungen durchgeführt.

Der Abschlussbericht gliedert sich in 5 Kapitel. Nach dieser Einleitung erfolgt im Kapitel 2 zunächst eine allgemeine Problembeschreibung, Hinweise auf die Projektplanung und den Projektverlauf. Das 3. Kapitel beinhaltet die Ergebnisse der Analyse der kommunalen Steuerungsstrukturen und der Steuerungsprozesse in den Untersuchungskommunen. Hier werden zudem ausgewählte Beispiele für gute Monitoring- und Evaluationspraxen vorgestellt. Darauf basierend werden dann im Kapitel 4 Evaluationsstandards und -module sowie Handlungsempfehlungen dargestellt. Der Abschlussbericht endet mit einem Ausblick und einem Resümee im Kapitel 5.

2 Problembeschreibung, Projektplanung und Projektverlauf

2.1 Ausgangssituation

Im Bundesland Brandenburg befinden sich derzeit verschiedene integrierte Stadtentwicklungsprogramme in der Umsetzung (im Rahmen von ZiS, URBAN, Soziale Stadt). Insgesamt werden über 20 Städte mit ca. 30 Quartieren gefördert. Diese integrativen Förderprogramme stellen einen neuen bzw. wieder belebten Ansatz in der Stadtentwicklung dar. Sie sollen genutzt werden, um neue Politikstrategien und Vorgehensweisen der Stadtentwicklung zu entwickeln und umzusetzen. Der experimentelle Charakter der Programme und das „Betreten von Neuland“ in der Stadtentwicklung, erfordert eine regelmäßige kritische Auseinandersetzung mit der Programmumsetzung und den Programmzielen. Bei der Evaluation dieser Programme muss zwischen verschiedenen Maßstabebenen unterschieden werden: der Bundes- oder auch EU-Ebene, der Landesebene und der kommunalen Ebene (vgl. die Beiträge in Rolfes/Weith, 2005). Während Evaluationen auf der Bundes- und Landesebene in der Regel regelmäßig und systematisch durchgeführt werden, stellen Evaluationen auf der kommunalen Ebene eher eine Ausnahme dar. Als Ursachen für dieses Defizit können angeführt werden: a) die *komplexen kommunalen Rahmenbedingungen* unter denen die Programmumsetzung stattfindet, b) die sehr *unterschiedlichen Anforderungen*, die von verschiedenen Seiten an Evaluationen gestellt werden und schließlich c) oftmals nur *unzureichende Evaluationskonzepte mit überwiegend quantitativer Orientierung*.

a) Komplexe Rahmenbedingungen für kommunale Evaluationen

Eine wichtige kommunale Rahmenbedingung, die den Einsatz systematischer Evaluationen erschwert, ist die *Vielschichtigkeit und Gleichzeitigkeit* der kommunalen Aktivitäten und Prozesse im Bereich der Stadtentwicklungsplanung. Viele Maßnahmen, Projekte und Programme werden in den Kommunen gleichzeitig und mit einer Vielzahl von beteiligten Akteuren umgesetzt. Das ohnehin bestehende Kausalitätsproblem (Welche Wirkungen lassen sich auf welche Aktivitäten zurückführen?) wird durch die Vielschichtigkeit und Gleichzeitigkeit bei den Projektumsetzungen verstärkt. Die mit der Programmumsetzung beauftragten Personen (Management des Quartiers) verfügen *nicht* über *ausreichend Zeit und/oder Kenntnisse* detaillierte Evaluationen durchzuführen. Das Quartiermanagement¹ muss immer neue Aufgaben und Projekte bei gleich bleibenden Zeit- und Personalressourcen umsetzen. Dies führt dazu, dass schnelle und nicht dokumentierte mündliche Managementverfahren und Kommunikationsprozesse einen hohen Stellenwert haben. Der oftmals hohe Zeitdruck während der Umsetzung von sozialen und städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen bei gleichzeitig nur begrenzten Zeit- und Personalressourcen erfordert rasche Entscheidungs- und Bewertungsprozesse.

Darüber hinaus verfügt jede Kommune bzw. jedes Quartier über *unterschiedliche Ausgangssituationen und Problemfelder*. Das hat zur Konsequenz, dass sinnvolle kommunale Evaluationen nicht nach einem einheitlichen Muster aufgebaut sein können. Evaluationsdesigns sind im Gegenteil sehr individuell, da sie möglichst optimal auf die jeweiligen kommunalen Rahmenbedingungen zugeschnitten werden müssen.

b) Unterschiedliche Anforderungen an kommunale Evaluationen

Eine weitere Problematik, die sich bei der Durchführung von Evaluationen auf der kommunalen Ebene abzeichnet, stellen die sehr unterschiedlichen Erwartungen an die Ziele und Zwecke von Evaluationen dar.

¹ Zum Quartiermanagement werden alle Personen und Gremien gezählt, die zentrale Steuerungsfunktionen in der Programmumsetzung wahrnehmen.

Aus der Sicht der Kommune bzw. des Quartiermanagements sind vorwiegend solche Evaluationen zielführend, die an die kommunalen Rahmenbedingungen individuell angepasst sind. Erst dann sind sie sowohl als *Evaluations- und auch als Steuerungsinstrumente für die Kommunen und das Quartiermanagement* produktiv nutzbar. Fokus oder Maßstab einer solchen Evaluation ist eine auf den kommunalen Einzelfall bezogene, *individuale Bezugsnorm*. Die an kommunalen Bedarfen ausgerichteten Evaluationen liefern im Idealfall valide Hinweise auf Weiterentwicklungen und Programmfortschritte für die kommunalen Träger und Akteure. Weiterhin sind Ergebnisse zur Verbesserung des Projektmanagements sowie zur Effektivität bzw. Effizienz der Projekt- und Programmdurchführung zu erwarten. All dies hat zweifellos für die Kommune ein hohes Potenzial für Qualitätssteigerungen und Verbesserungen.

Aus der Perspektive der überregionalen Fördermittelgeber (Land, Bund, EU) sind solche, aus Evaluationsprozessen resultierende Veränderungs- und Verbesserungsprozesse kommunaler Projekte und Programme durchaus erwünscht. Schließlich können aus den Ergebnissen und Erfahrungen u.a. Konsequenzen für die zukünftige Programmumsetzungen gezogen werden. Gleichwohl wird aus überregionaler Sicht immer auch *Vergleiche zwischen Kommunen und Quartieren* angestrebt. Eine *komparative Bezugsnorm* der Bewertung hat somit für Land, Bund und EU sicherlich einen ebenso hohen Stellenwert wie eine *individuale Bezugsnorm*. Evaluationen sollen aus Sicht der Fördermittelgeber gerade zeigen, welche lokalen oder internationalen Entwicklungskonzepte erfolgreicher waren und welche Kommunen einen *effizienteren und effektiveren Mitteleinsatz* betrieben haben. Aus diesen Gründen orientiert sich eine „von oben“ verordnete, vermeintlich objektive und vergleichbare Programm- oder Projektfortschrittskontrolle in den meisten Fällen an komplexen und quantitativen Maßzahlen und Indikatoren. Diese verwischen aber oftmals die individuellen Unterschiede oder bauen solche auf, die der Realität in den Quartieren nur eingeschränkt gerecht werden.

Die unterschiedlichen Anforderungsprofile an Evaluationen, solche mit individueller Bezugsnorm auf Seiten der Kommune und solche mit komparativer Bezugsnorm seitens der überregionalen Mittelgeber, stellen sehr hohe, wenn nicht sogar uneinlösbare Anforderungen an kommunale Evaluationskonzepte. Einerseits sollen Kommunen von solchen Evaluationen lernen und profitieren sowie Verbesserungsprozesse einleiten. Andererseits sollen gleichzeitig transparente und valide Informationen für die überregionalen, genehmigenden oder fördernden Ebenen anfallen. Diese Informationen sollen zudem einen Vergleich der Programmfortschritte in unterschiedlichen Kommunen und Quartieren ermöglichen.

c) Unzureichende Evaluationskonzepte mit überwiegend quantitativer Orientierung

Nach den bisherigen Ausführungen ist es wenig überraschend, dass es an solchen praktikablen Evaluationskonzepten fehlt. Die Komplexität der kommunalen Arbeitsaufgaben und die Vielschichtigkeit der Anforderungen verhindern bisher die Entwicklung einfacher Evaluationskonzepte. Von kommunaler Seite werden kaum Evaluationsansätze erarbeitet. Die Fördermittelgeber präferieren aus den eben genannten Gründen vorwiegend sehr stark quantitativ ausgerichtete Evaluationskonzepte und setzen diese im Kontext der Fördermittelvergabe in den Kommunen durch. Indikatoren und Maßzahlen stehen im Vordergrund. In der Regel liefern diese Indikatorensysteme nur ein sehr unvollständiges Bild von Projekt-/Programmverlauf und -erfolg. Die vielschichtigen Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge lassen sich auch mit einem noch so komplexen Indikatorenansatz oder einem „ausgetüftelten“ Monitoringsystem nur unzureichend und unzuverlässig abbilden. Diese *Aussageunzuverlässigkeit* schränkt gleichzeitig die gewünschte bzw. erhoffte objektive „Messung“ des Fortschritts oder der Erfolge integrierter Stadtentwicklungsprogramme erheblich ein. Indikatoren und auf Maßzahlen basierende interkommunale Vergleiche, schon gar auf

internationaler Ebene, sind selten valide und erzeugen in erster Linie ein unvollständiges, verzerrendes Bild der Realität. Dies ist in der Regel auch den Vertretern auf der kommunalen Ebene bewusst. Deshalb wird einer komparativen Projektbewertung auf der Basis dieser Zahlen wenig Vertrauen entgegen gebracht. Für eine Evaluation und Optimierung der kommunalen Projekt- und Programmmanagementstrukturen sind diese Indikatoren kaum zu gebrauchen.

Dennoch stehen quantitativ-orientierte Evaluationsansätze u.a. auf Grund der komparativen Bezugsnorm nach wie vor hoch im Kurs. Qualitative Prozesse werden demgegenüber tendenziell vernachlässigt, obwohl auch in Brandenburg dazu bereits positive Erfahrungen vorliegen.² Die qualitativen Evaluationsansätze orientieren sich in der Regel an der individuellen Bezugsnorm und berücksichtigen die kommunalen Rahmenbedingungen sehr viel stärker. Diese finden in den bisherigen, quantitativ orientierten Evaluationskonzepten keine ausreichende Berücksichtigung. So werden beispielsweise in vielen Fällen weder die unterschiedlichen Ausgangssituationen, noch das spezifische Arbeitsumfeld des Quartiermanagement ausreichend berücksichtigt.

Tab. 1: Probleme und Anforderungen bei Evaluationen auf der kommunalen Ebene

Komplexe Rahmenbedingungen für kommunale Evaluationen:

Problematik der Kausalität und der Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge von Maßnahmen und Interventionen, komplexe Arbeitsanforderungen und -bedingungen

Unterschiedliche Anforderungen an kommunale Evaluationen:

Problematik der schwer zu vereinbarenden individuellen und komparativen Bezugsnorm bei Evaluation und Monitoring

Unzureichende Evaluationskonzepte mit überwiegend quantitativer Orientierung:

Problematik der fehlenden Methodenkompetenz und der Indikatoren basierten Evaluationsverfahren

Die vorangegangenen Ausführungen legen dar, dass im Hinblick auf die Entwicklung praxisnaher und nützlicher Evaluationskonzepte sowohl Handlungs- als auch Forschungsbedarf besteht. Ziel muss daher sein, die fortlaufenden Steuerungs- und Bewertungsprozesse der Programmumsetzung in den Kommunen zu unterstützen. Insbesondere müssen die schnellen Entscheidungs- bzw. Managementprozesse erfasst, aufgegriffen und gestärkt werden. Qualitätssicherung muss nicht als etwas Neues begriffen werden, sondern kann gezielt an bestehenden Qualitätssicherungsmaßnahmen und -schritten ansetzen.

2.2 Projektziele und Projektplanung

Vor dem Hintergrund dieser Ausgangssituation wurden für das Forschungsprojekt die folgenden Projektziele formuliert:

Ziel 1: Analyse verschiedener Fallbeispiele (Quartiermanagements) in Brandenburg

In den Quartieren und in den Kommunen sollten die organisatorische Umsetzung der integrierten Stadtentwicklungsprogramme analysiert werden. Im Mittelpunkt standen die Identi-

² Im Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung des Landes Brandenburg sowie dem Brandenburgischen Landesamt für Bauen und Verkehr wurden bereits qualitative Evaluationsansätze verfolgt. Beispiele für überwiegend qualitative Erhebungen sind die Evaluationen der Bund-Länder-Programme „Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen“ sowie „Städtebaulicher Denkmalschutz. Im Jahr 2004 wurde im Rahmen des ZiS-Monitoringkonzept ebenfalls eine ausgeprägte qualitative Komponente geplant. Hier sollten beispielsweise Befragungen von lokalen Experten durchgeführt sowie strukturierte Beobachtungen vorgenommen werden. Aus Zeitgründen wurde dies dann aber nicht mehr umgesetzt.

fizierung der kommunalen Entscheidungs-, Steuerungs- und Durchführungsebenen sowie das lokale Programm- und Projektmanagement.

Ziel 2: Identifizierung der Management-/ Bewertungsinstrumente und -verfahren

Aus den erzielten Analyseergebnissen sollte abgeleitet werden, inwieweit und in welcher Weise Evaluationen und Monitoringinstrumente zur Steuerung und kontinuierlichen Erfolgskontrolle der Programmumsetzung genutzt wurden bzw. genutzt werden könnten. Im Fokus standen dabei sowohl die kommunale Ebene als auch die Quartier- und Projektebene. Auf der Grundlage dieser Analyse sollte dann im weiteren Projektverlauf für die jeweiligen Fallbeispiele aufgezeigt werden, welche Potenziale formative Evaluationen für integrierte Stadtentwicklungsprogramme haben könnten.

Ziel 3: Erarbeitung von Evaluationsstandards, -modulen und Handlungsempfehlungen

Aus den Analysen der Fallbeispiele sollten Mindeststandards für die Evaluation von integrierten Stadtentwicklungsprogrammen auf der kommunalen Ebene entwickelt werden. Ein wichtiges Kriterium für die Entwicklung solcher Evaluationsstandards, -module und Empfehlungen war ihre Umsetzbarkeit für das Quartiermanagement und die Kommunen.

Ziel 4: Qualitative Validierung der Evaluationskonzepte

Im Anschluss an die eigentliche Projektphase gilt es nun zukünftig zu prüfen, inwieweit diese Evaluationsmodule bzw. -standards einerseits auf der kommunalen Ebene, andererseits auf den überregionalen Ebenen einzusetzen sind. Insbesondere ist zu prüfen, ob die Widersprüche zwischen individueller und komparativer Bezugsnorm zumindest in Ansätzen aufgelöst werden können.

Für die Planung und Umsetzung der Projektziele ergaben sich verschiedene Aufgabenbereiche und Untersuchungsphasen. Die nachfolgende Tabelle 2 stellt die zentralen Projektaufgaben und -phasen dar.

Tab. 2: Projektplanung: Zeitplan und Aufgaben

Zeitplanung	Aufgabenbeschreibung
Aug. bis Sep. 2004	<ul style="list-style-type: none"> • Auswahl der Untersuchungsgebiete • Spezifizierung der Projektziele und -rahmenbedingungen
Okt. und Nov. 2004	<ul style="list-style-type: none"> • Auswahl und Einteilung studentischer Arbeitsgruppen für die empirischen Erhebungen und Auswertungen • Schulung der studentischen Arbeitsgruppen in den Bereichen integrierte Stadtteilentwicklungsprogramme sowie Evaluation und Prozessmanagement.
Dez. 2004 bis März 2005	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse und Evaluation der Entscheidungs-, Steuerungs- und Durchführungsebenen in 5 ausgewählten Fördergebieten, Expertengespräche und Dokumenten-/Datenanalyse • ggfls. Präsentation von Zwischenergebnissen
März bis Juni 2005	<ul style="list-style-type: none"> • Nacherhebungen: zusätzliche Expertengespräche sowie Dokumenten- und Datenanalysen • Erarbeitung von Evaluationsstandards, Evaluationsmodulen und Handlungsempfehlungen zur verbesserten Umsetzung integrierter Stadtteilentwicklungsprogramme • Abschlusspräsentation und Abschlussbericht

2.3 Projektverlauf

2.3.1 Auswahl der Untersuchungsgebiete

Wichtige Voraussetzung für das Gelingen des Projektes war ein möglichst umfassender und vielfältiger Einblick in die Projekt- und Programmverläufe sowie die Evaluations- und Monitoringansätze und -erfahrungen auf der kommunalen und der Quartierebene. Deshalb wurde bei der Auswahl der Untersuchungsgebiete eine so genannte *kontrastive Stichprobe* gezogen. Die Auswahl der Untersuchungsgebiete erfolgte nach folgenden Kriterien:

- Es sollte möglichst aus jedem der drei in Brandenburg implementierten integrierten Stadtentwicklungsprogramme (ZiS, Soziale Stadt und Urban) ein Untersuchungsgebiet ausgewählt werden.
- Die Untersuchungsquartiere sollten im Hinblick auf die sozialen, ökonomischen und städtebaulichen Problemlagen möglichst unterschiedlich sein.
- Die Organisationsformen, insbesondere die Zuständigkeiten/Verantwortlichkeiten und Aktivitäten auf den Entscheidungs-, Steuerungs- und Durchführungsebenen sollten eine möglichst große Bandbreite aufweisen.
- Die verantwortlichen Akteure in Verwaltung und Politik der Kommunen/Quartiere sollten eine gewisse Bereitschaft und Offenheit an den Tag legen, sich an dem Projekt zu beteiligen.

Auf der Grundlage dieser Kriterien erfolgten im Juli und August 2004 Besichtigungen ausgewählter Untersuchungsquartiere im Land Brandenburg (Cottbus, Luckenwalde, Potsdam Drewitz/Am Stern). Nach diesen Ortsterminen fand dann die endgültige Auswahl der Untersuchungsgebiete in enger Kooperation mit dem Referat 25 des Ministeriums für Infrastruktur und Raumordnung statt. Entsprechend der o.g. Kriterien wurden schließlich folgende Quartiere bzw. Kommunen ausgewählt:

- Cottbus Sachsendorf/Madlow (Soziale Stadt)
- Luckenwalde (URBAN II)
- Am Stern/Drewitz, Stadt Potsdam (Soziale Stadt)
- Fürstenwalde Nord (Soziale Stadt)
- Brandenburg a. d. Havel (ZiS)

Anfang Oktober wurden die fünf Untersuchungsgebiete von Seiten des Ministeriums für Infrastruktur und Raumordnung gebeten, Projektanträge, Zwischen- und Abschlussberichte und weitere Dokumente zur Vorbereitung der empirischen Untersuchungen und zur Analyse durch die fünf Arbeitsgruppen zur Verfügung zu stellen. Innerhalb von drei Wochen wurden die entsprechenden Materialien dem Institut für Geographie zugestellt. Teilweise waren die erforderlichen Materialien auf der Homepage <http://www.sozialestadt.de> oder den Internetseiten der jeweiligen Kommunen verfügbar. Bei zwei Kommunen musste Mitte November nochmals nachgefragt werden, weil nicht alle notwendigen Materialien zur Dokumentenanalyse zugesendet wurden.

2.3.2 Auswahl und Einteilung der studentischen Arbeitsgruppen

Es wurde bereits in der Einleitung darauf hingewiesen, dass die empirischen Erhebungen und ein Teil der Auswertungen im Rahmen eines Projektseminars des Instituts für Geographie an der Universität Potsdam durchgeführt wurde. Für das Projektseminar hatten sich 30 Interessenten/innen gemeldet. Die Teilnehmer/innenzahl wurde allerdings auf 21 Studierende begrenzt. Bei den Teilnehmer/innen handelte es sich um Studierende im Hauptstudi-

um (5. Semester und höher). Sie waren überwiegend eingeschrieben in die Studiengänge Magister Humangeographie sowie BSc oder MSc Regionalwissenschaften.

Zu Beginn des Projektseminars wurden die Veranstaltungsteilnehmer/innen den fünf Untersuchungsgebieten zugeordnet. Hierbei wurden die Präferenzen der Studierenden berücksichtigt. Schließlich verfügten einige Studierende über einschlägige lokale Kenntnisse oder hatten Zugang zu Schlüsselpersonen in den Kommunen und Quartieren. Diese günstigen Voraussetzungen wurden dementsprechend bei der Festlegung und Zusammensetzung der Arbeitsgruppen berücksichtigt. An diesem Projektseminar waren folgende Personen beteiligt:

Projektleitung und -koordination:

Prof. Dr. Manfred Rolfes, Dipl. Geogr. Jan Lorenz Wilhelm

Cottbus Sachsendorf/Madlow (Soziale Stadt)

Rayk Friese, Sandra Grunow, Chris Krupke, Anke Mölles

Luckenwalde (URBAN II)

Martin Drews, Esther Isensee, Marietta Michna, Kai Rückewold, Fabian Schramme

Am Stern/Drewitz (Stadt Potsdam) (Soziale Stadt)

Anja Pöttsch, Mandy Scheffler, Felix Schickedanz, Judith Schimmat

Fürstenwalde Nord (Soziale Stadt)

Till Hoffmann, Enrico Rima, Ina Rohrbacher

Brandenburg a.d. H. (ZiS)

Constanze Görlich, Claudia Mier, Yvonne Schönemann, Patrick Schweitzer, Karolin Stirn

2.3.3 Aktivitäten im Rahmen des Projektseminars

Zu Beginn der Lehrveranstaltung wurde zunächst ein intensiver Schulungsblock zu den integrierten Stadtentwicklungsprogrammen Soziale Stadt, ZiS und URBAN II im Land Brandenburg durchgeführt. Im Mittelpunkt standen die wesentlichen Merkmale dieser Programme (z.B. Handlungskonzepte, Quartiermanagement) sowie die Analyse der Durchführungs-, Steuerungs- und Entscheidungselemente. In diesen Teil der Veranstaltung wurden auch Mitarbeiter vom Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung integriert. Nach diesem Schulungsblock mussten sich die Arbeitsgruppen intensiv mit Fragen und Problemen der Evaluation sowie der Durchführung und Auswertung von Expertengesprächen auseinandersetzen. Dieser methodische Schulungsblock diente der Vorbereitung der unmittelbar bevorstehenden empirischen Erhebungen in den fünf Untersuchungsgebieten.

Im Zeitraum von Dezember 2004 bis zum März 2005 fanden die Untersuchungen und Beobachtungen in den fünf Untersuchungsgebieten statt. Die Studierenden führten insgesamt 36 Leitfadengestützte Experteninterviews. Vorwiegend interviewt wurden Quartiermanager, Verantwortliche aus der kommunalen Planungsverwaltung (vorwiegend Stadtplanung und Soziales), Politikvertreter aus den kommunalen Parlamenten oder Beiräten, Vertreter der an den Managementaufgaben beteiligten Consultingbüros, Verantwortliche von Wohnungs- und Sanierungsunternehmen, Vertreter sozialer Akteure sowie Bürgerinnen und Bürger aus den Untersuchungsgebieten. Hinzu kamen teilnehmende und strukturierte Beobachtungen von Sitzungen und Koordinierungstreffen (z.B. an Sitzungen der Sanierungsrunden, von Beiräten oder anderen öffentlichen Sitzungen).

Grundsätzlich legten die Verantwortlichen aus allen Kommunen eine hohe Kooperationsbereitschaft an den Tag. Fast durchweg wurde ein großes Interesse an dem Thema Evaluation bekundet.

Trotz dieser positiven Grundeinstellung wurde der Forschungsprozess durch unterschiedliche Selektionsfilter und Hemmnisse beeinträchtigt, die in einigen Fällen die Aussagekraft der Ergebnisse einschränken:

- So waren die Verantwortlichen in den Quartieren in sehr unterschiedlichem Ausmaß dazu bereit, so genannte Betriebsgeheimnisse zu offenbaren. Diesbezügliche Zurückhaltung trat insbesondere dann auf, wenn es um Kommunikationsprobleme, Schuldzuweisungen oder Kompetenzstreitigkeiten zwischen den beteiligten Akteuren ging.
- Eine systematische Auswertungsarbeit wurde auch dadurch beeinflusst, dass einige Untersuchungsgebiete den Arbeitsgruppen umfassende Einsicht in interne Dokumente gewährten (z.B. Protokolle von Lenkungsrounden oder Sanierungsbeiräten), während andere Kommunen nicht einmal Bereitschaft zeigten, Protokolle öffentlicher Sitzungen zur Verfügung zu stellen.
- Schließlich muss auch attestiert werden, dass die studentischen Arbeitsgruppen in unterschiedlichem Ausmaß zu einer konstruktiven Gesprächsführung mit den Experten in der Lage waren. Trotz der gemeinsamen inhaltlichen Vorbereitungen offenbarten auch die Studierenden ein unterschiedliches Verständnis von kommunaler Evaluation. Diese Defizite konnten im Zuge der Auswertung der Interviewmitschriften und -transkripte sowie durch zusätzliche Recherchen (A8) weitgehend ausgeglichen werden.

Diese drei Aspekte haben allerdings zur Konsequenz, dass nicht für alle fünf Untersuchungsgebiete von einer gleich guten Informations- und Materiallage ausgegangen werden kann. Für die Hauptzielrichtung des Projektes ist dies allerdings nicht schädlich, da kein systematischer Vergleich der Untersuchungsgebiete auf allen Programmebenen angestrebt wird.

2.3.4 Präsentation der Projektziele und von Zwischenergebnissen

Das Netzwerk Integrierter Programme und Projekte (NIPP) in Brandenburg lud am 24. November 2004 zu einem Netzwerktreffen ein. Die Tagesordnung setzte sich aus den beiden Themenblöcken Evaluation und Quartiermanagement zusammen. Im Rahmen dieses Netzwerktreffens wurde von Herrn Prof. Dr. Rolfes die Möglichkeit wahrgenommen, in einem Vortrag das Kooperationsprojekt vorzustellen. Es wurden der Projekthintergrund, die Ziele und die Projektdurchführung erläutert. Im Anschluss an den Vortrag fand eine kurze Diskussion statt.

Am 14. April 2005 führte das Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung des Landes Brandenburg ein Workshop zum Thema „Zwischenevaluierung des Bund-Länder-Programms „Die soziale Stadt, in Brandenburg“ durch. An diesem Workshop nahmen nur Kommunen teil, die aus diesem Programm Fördermittel erhalten. In der Veranstaltung wurden zuvorderst die Ergebnisse der Zwischenevaluierung des Programms „Die soziale Stadt“ präsentiert. Die Zwischenevaluierung wurde von der Fa. Isoplan (Dr. Schreiber) und FIRU (Herr Schultz) durchgeführt und vorgestellt. Im Anschluss an diese Präsentation konnte Herr Prof. Dr. Rolfes die Gelegenheit nutzen, erste Zwischenergebnisse des Kooperationsprojekts darzustellen. Die ersten Auswertungsergebnisse und der in groben Zügen angesprochene gemeindeorientierte Evaluationsansatz wurden überwiegend zustimmend zur Kenntnis genommen.

Insgesamt kann die Resonanz auf das Projekt seitens der kommunalen Vertreter als positiv bezeichnet werden. In einzelnen Diskussionsbeiträgen wurden allerdings deutliche Vorbehalte gegen vergleichende, an quantitativen Indikatoren orientierte Evaluationen artikuliert. Insbesondere der qualitative Ansatz, dem tendenziell eher eine individuelle Bewertungsnorm zugrunde liegt, wurde als viel versprechend angesehen. Herr Rolfes kündigte an, auf

einem zukünftigen NIPP-Treffen die Ergebnisse der Analyse zu präsentieren und zu diskutieren. Es wurde auch vorgeschlagen, mit den an der Untersuchung direkt beteiligten Kommunen einen Ergebnisworkshop zu veranstalten. Dieser soll dazu dienen, die erarbeiteten Evaluationskonzepte kritisch zu diskutieren und eventuelle Alternativen zu entwickeln (qualitative Validierung der Evaluationskonzepte).

3 Analyse der kommunalen Steuerungsstrukturen und -prozesse

3.1 Systematisierende Vorüberlegungen

Zunächst soll dargestellt werden, nach welcher Systematik die Äußerungen der Experten sowie die analysierten Dokumente eingeordnet, ausgewertet und bewertet wurden. Dazu ist es notwendig, zunächst auf einem allgemeinen Niveau die Voraussetzungen für Evaluationen und die Prozessabläufe bei der Programmumsetzung zu strukturieren. Daran anschließend kann erläutert werden, wie die Bestandteile eines zu implementierenden Evaluationsystems aussehen könnten und welche Steuerungsbereiche es beeinflussen würde.

Evaluationsvoraussetzungen

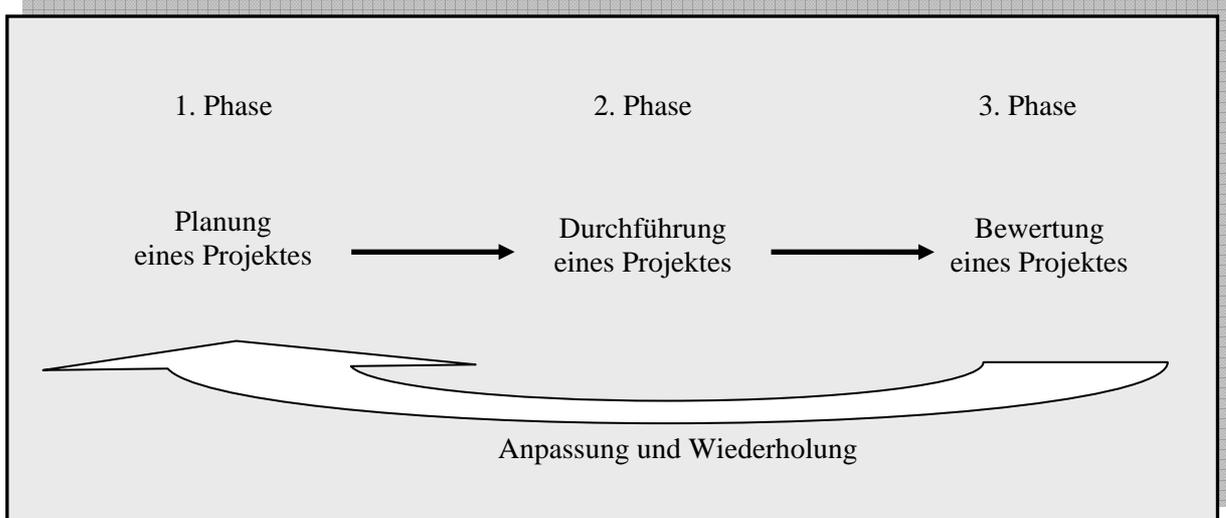
Damit Programmabläufe oder Projektumsetzungen auf kommunaler Ebene evaluiert werden können, sind verschiedene Voraussetzungen bzw. Umsetzungsschritte notwendig.

1. Schritt: *Beschreibung der Ausgangssituation und der Ziele:* Um evaluieren zu können, muss herausgestellt werden, welche Ziele (Verbesserungen, Veränderungen) ausgehend von der Ausgangssituation (Nullpunktanalyse) erreicht werden soll(t)en. Dazu ist es notwendig, die Ausgangssituation bzw. die Problemlage möglichst detailliert festzuhalten und die beabsichtigten Veränderungen oder Verbesserungen in Form von Zielen zu formulieren und darzustellen.
2. Schritt: *Diskussion und Bestimmung von Indikatoren:* Indikatoren müssen festgelegt werden, anhand derer eine Zielerreichung ermittelt bzw. abgeschätzt werden kann. Dies müssen nicht notwendigerweise nur quantitativ orientierte Indikatoren sein. Der Indikatorenbegriff wird in diesem Bericht bewusst sehr weit gefasst.
3. Schritt: *Datenerfassung* (sowohl quantitative als auch qualitative): Mit Hilfe verschiedenster Datenerhebungsmethoden und -quellen müssen die festgelegten Indikatoren ermittelt werden. Damit wird eine valide Bewertungsgrundlage geschaffen.
4. Schritt: *Bewertung:* Analyse der erhobenen Daten und der Indikatoren im Hinblick auf das in Schritt 1 formulierte Ausmaß der Zielerreichung.

Prozessabläufe

Zur Umsetzung und Steuerung der integrierten Förderprogramme in den Kommunen werden in der Regel Lenkungsrunden, Arbeitsgruppen und Stadtteil- bzw. Quartiermanagements implementiert. Aber was bedeutet Steuerung? Wie steuern die beteiligten Gremien und Personen? Zur Vereinfachung können die Steuerungs- bzw. Managementprozesse in drei unterschiedliche Bereiche bzw. immer wiederkehrende Phasen gegliedert werden (vgl. Abbildung 1). In der *Planungsphase* werden Programme oder einzelne Projekte geplant und konzipiert. Während der Planung werden Handlungsbedarfe ergründet und Handlungsschritte abgeleitet. In der *Umsetzungsphase* werden dann die Planungen umgesetzt. Während oder nach der Umsetzung erfolgt eine mehr oder weniger detaillierte Bewertung der Programm- oder Projektumsetzung. Wo sind bei der Umsetzung der Planungen Probleme aufgetreten? Was war gut und was könnte besser laufen? Diese gewonnenen Erkenntnisse wirken sich dann auf die fortlaufenden Umsetzungen von Projekten und Programmen aus. Der Umfang des fortlaufenden Lernens und die daran anschließende Anpassung der Programmumsetzung variieren stark.

Abb. 1: Managementprozesse bzw. -phasen bei Programmen und Projekten



Quelle: Wilhelm, 2005, S. 65.

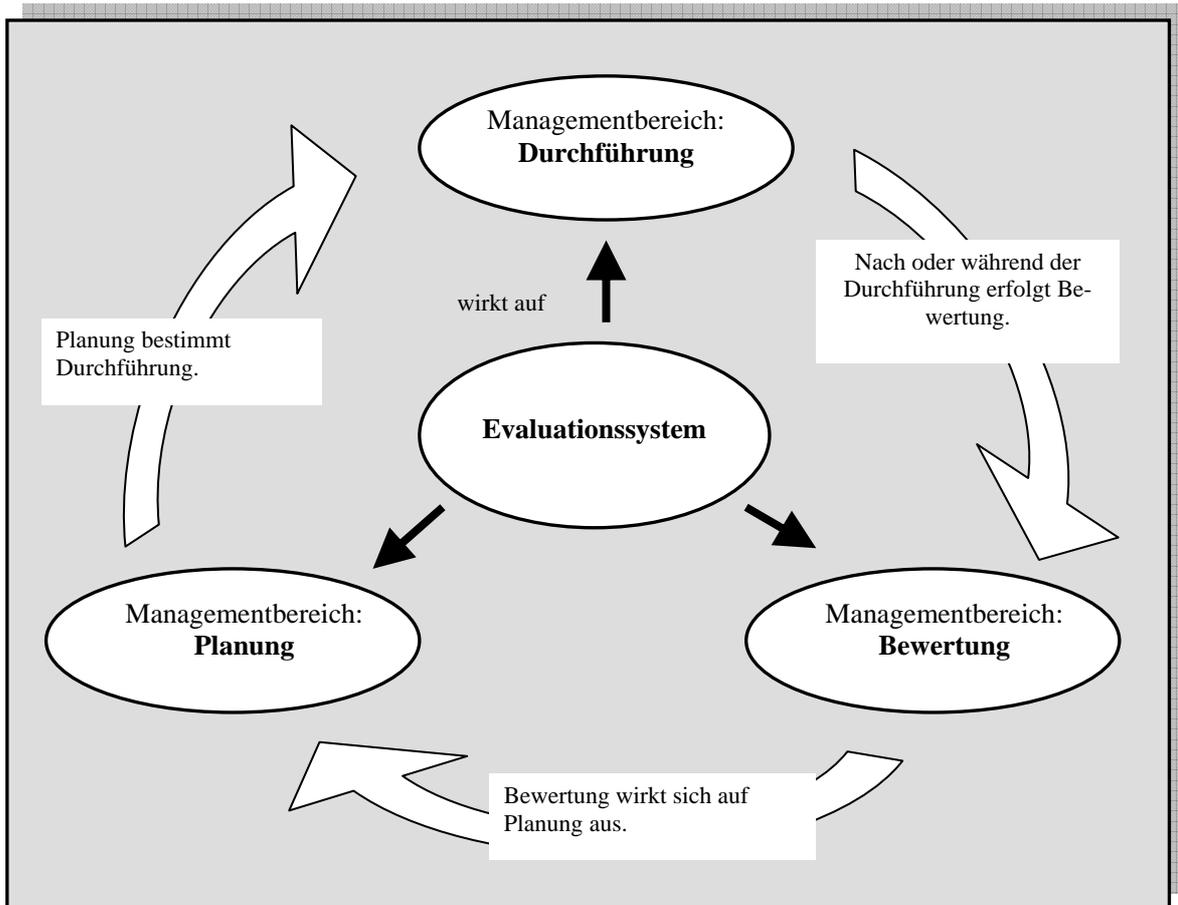
Evaluationssystem

Wenn Evaluationen als ein kontinuierliches Hilfsinstrument für die Programmbeteiligten eingesetzt werden sollen, dann bedeutet dies, dass die drei Managementbereiche Planung, Durchführung und Bewertung unter evaluatorischen Gesichtspunkten ausgerichtet und angepasst werden müssen (vgl. Abbildung 2). D.h. die Ausgestaltung der Managementbereiche sollte so erfolgen, dass die Voraussetzungen für Evaluationen gegeben sind und ggfls. jederzeit durchgeführt werden können.

Um diese Voraussetzungen für die Etablierung eines Evaluationssystems sicherzustellen, müssen die folgenden Aspekte bedacht werden:

- Für die *Planung* einer Programmumsetzung oder einer Maßnahme müssen demnach die intendierten Ziele festgehalten werden. Darauf aufbauend sind Indikatoren zur Überprüfung der Zielerreichung festzulegen. Vor der Umsetzung eines Programms oder einer Maßnahme ist eine Nullpunktanalyse notwendig, die den Ausgangszustand des durch eine Intervention zu verändernden Sachverhaltes festhält.
- Während der *Durchführung* der Programme und Projekte konkretisiert sich das Evaluationssystem darin, dass anhand von Datenerfassungen – z.B. in Form von Interviews, Statistiken und oder Bürgerbefragungen – die Aktivitäten, Entwicklungen und Veränderungen in Erfahrung gebracht und dann dokumentiert werden. Diese *Dokumentation* und Ergebnisfixierung ist ein wesentlicher Pfeiler der nachfolgenden Bewertung. Der Dokumentation wird daher in dieser Studie ein besonderer Stellenwert zugemessen.
- Im Bereich der *Bewertung* muss auf Grundlage der formulierten Ziele und der dokumentierten Aktivitäten, Entwicklungen und Ergebnisse eine Zielerreichungsanalyse stattfinden.

Abb. 2: Evaluationssystem und Managementbereiche



Quelle: Wilhelm, 2005, S. 67.

Forschungsfragen zur Systematisierung der Analysen

Aus diesen allgemeinen Erläuterungen ergeben sich für die Analyse und die Systematisierung der untersuchten Fallbeispiele die folgenden Forschungsfragen. Diese Forschungsfragen leiten die Auswertung und strukturieren die Darstellung der erzielten Ergebnisse.

- Welche Organisationsstrukturen der Programmumsetzung liegen vor (Quartiermanagement, Sanierungsbeirat, Lenkungsrunde, etc)?
- Wie detailliert werden vor Programm- oder Projektbeginn die jeweiligen Ausgangssituationen (Probleme/Potenziale) beschrieben?
- Wird deutlich bzw. sind sich die Programm-/Projektinitiatoren darüber bewusst, welche Ziele/Veränderungen erreicht werden sollen?
- Auf welche Art und Weise werden Programm- oder Projektdurchführungen festgehalten/dokumentiert?
- Welche Formen von Programm- oder Projektbewertungen können ermittelt werden und auf welcher Grundlage erfolgen sie?
- Können Strukturen oder Problemlagen identifiziert werden, die systematische Evaluationen erschweren oder gar verhindern?

3.2 Organisationsstrukturen und Steuerungsprozesse in den Fallbeispielen

In diesem Abschnitt werden die Ergebnisse der Auswertungen der befragten Experten in den 5 Untersuchungsquartieren dargestellt. Die 36 Interviews wurden transkribiert und systematisch danach ausgewertet, wo Äußerungen zu Organisationsstrukturen, Steuerungsprozessen oder Evaluationen gemacht wurden. Nachfolgend werden nun die Ergebnisse der Recherchen und Analysen zu den Organisationsstrukturen und den Steuerungsprozessen der fünf kommunalen Fallbeispiele dargestellt. Ein weiterer wesentlicher Fokus lag dabei stets auf der grundsätzlichen Evaluierbarkeit dieser Strukturen und Prozesse sowie ihrer Potenziale für Prozess begleitende Evaluationen.

In Analogie zu den theoretischen Grundüberlegungen und Forschungsfragen des vorangegangenen Abschnitts orientieren sich die Interviewauswertungen und die nun folgende Darstellungen und Analysen an den vier Bereichen:

- Durchführungs- und Entscheidungsebene sowie Organisationsstruktur,
- Planungen und Zielfestsetzungen,
- Dokumentation und
- Bewertung.

Der Bereich „Dokumentation“ wurde hierbei gesondert ausgewiesen, weil dieser für Evaluationen eine wesentliche Grundlage bildet. Dokumentation ist zwar kein expliziter Schritt im Projektmanagement, aber im vorliegenden Untersuchungszusammenhang eine wichtige Analyseebene.

Für jeden dieser vier Bereiche werden auf der Grundlage der Auswertungen der Expertengespräche sowie der Analyse der Informations- und Dokumentationsmaterialien sowohl die positiven Aspekte (Was läuft in diesem Bereich bereits gut?) als auch die stark verbesserungsfähigen Aspekte hervorgehoben. In den nun folgenden Auflistungen sind die positiven Ansatzpunkte mit einem (+) und die negativen Beispiele mit einem (-) versehen. Eine Häufigkeitseinstufung zu jedem positiven oder negativen Aspekt soll zumindest näherungsweise Hinweise darauf geben, wie oft die genannten Aspekte in den untersuchten Kommunen identifiziert wurden. Dabei wird lediglich zwischen drei ordinalen Abstufungen unterschieden: *häufig*, *teils/teils* und *eher selten*.

3.2.1 Durchführungs- und Entscheidungsebene sowie Organisationsstrukturen

(+) *Klare Zuständigkeiten und schlanke Entscheidungsstrukturen*

In einigen Untersuchungsgebieten oder Teilbereichen der Programmgebiete existiert eine klare Aufgabenteilung zwischen den Programmbeteiligten. Dies verhindert eine Überschneidung von Kompetenzfeldern. Entscheidend ist, dass die Programmbeteiligten gleichzeitig über ausreichende Entscheidungsbefugnisse verfügen bzw. „ein guter Draht“ zu den Entscheidungsträgern besteht. Die mit derartigen Kompetenzen und Entscheidungsbefugnissen ausgestatteten Akteure können kompetent und schnell entscheiden und dementsprechend ihr Handeln gut steuern und bewerten.

Häufigkeitseinstufung: eher selten

(+) *Funktionierende Abstimmungsprozesse zwischen Politik, Verwaltung und Projektträgern*

Schlanke Entscheidungsstrukturen funktionieren in den Untersuchungsquartieren dann besonders, wenn gleichzeitig ein guter Informationsfluss und funktionierende Kommunika-

tionsbedingungen zwischen allen Beteiligten vorliegen. Daneben fördert ein gutes Arbeitsklima mit etablierten informellen Kontaktmöglichkeiten die Abstimmungsprozesse erheblich. „Wenn ich eine Frage oder ein Problem habe, dann rufe ich kurz bei der Kollegin an ...“.³ Die Abstimmungsprozesse müssen aber nicht nur innerhalb der Verwaltung oder zu den beauftragten Projektträgern funktionieren. Gute Programmverläufe waren in aller Regel auch durch eine breite politische Unterstützung der Programmumsetzung und gegenseitiges Vertrauen zwischen Politik und Verwaltung gekennzeichnet. Die Verwaltung zeigt sich dabei offen für Ideen und Ratschläge der politischen Akteure. Diese wiederum akzeptieren die Kompetenzen der Verwaltung. In einem solchen sozialen Milieu sind Evaluationen und Monitoring gut durchzuführen und ergänzen bzw. unterstützen das Programmmanagement und die Programmsteuerung konstruktiv.

Häufigkeitseinstufung: teils/teils

(+) Systematische und engagierte Bürgerbeteiligung

Die für integrierte Stadtentwicklungsprogramme verausgabten Finanzmittel sollen schwerpunktmäßig die Lebenssituation der Bürgerinnen und Bürger in den Stadtvierteln/Städten verbessern. Damit müssen diese als wichtige Zielgruppen der Fördermittel Ernst genommen werden. Dies wird in einigen Quartieren entsprechend berücksichtigt: „Insgesamt muss der Bürger die Projekte annehmen...“,⁴ sonst gehen die Projekte und Maßnahmen an den Bürgern vorbei. Eine systematische Bürgerbeteiligung erhöht die Identifikation der Bürger/innen mit der Gemeinde oder dem Quartier. Diese erhöhte Identifikation kann einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, die Abwanderungstendenzen zu verringern. Die permanente Einbindung der Bürger/innen in die Planungs- und auch die Bewertungsprozesse zeigen ihnen, dass ihre Meinung zählt und Ernst genommen wird. „Wir tun es für die Bürger und nicht für den runden Tisch.“⁵ Die Bürger sind insbesondere dann zur Mitarbeit zu motivieren, wenn ihnen auch tatsächliche Entscheidungskompetenzen übertragen werden. Bürgerbeteiligung ermöglicht und erfordert Evaluation und Monitoring.

Häufigkeitseinstufung: eher selten

(-) Komplexe und bürokratische Vorgaben und Richtlinien

Sehr häufig wurden von den befragten Experten in den Untersuchungsgebieten die Förderrichtlinien als ausgesprochen bürokratisch kritisiert. Berichtet wird von einem Gefühl der Überforderung, gleichzeitig wird die unzureichende Betreuung seitens des Landes bemängelt. Die Folge ist, dass nach Auskunft der befragten Experten ein enormer Zeit- und Abstimmungsaufwand der beteiligten Akteure notwendig ist, damit Fördergelder akquiriert und adäquat verausgabt werden können. Diese Bürokratieranforderungen führen nicht nur dazu, dass grundsätzlich Personalressourcen zur Gewährleistung und Steuerung einer effektiven Mittelverwendung fehlen. Die zeitlichen Bindungen erschweren es darüber hinaus, die Projekt- und Programmläufe an eventuell gewonnenen Erkenntnissen aus Evaluations- und Monitoringprozessen flexibel anzupassen.

Häufigkeitseinstufung: häufig

³ Interview mit einer Verwaltungsmitarbeiterin.

⁴ Interview mit einem Arbeitsgruppenleiter in der Verwaltung.

⁵ Interview mit einer Projektbeauftragten aus einem Consulting-Büro

(-) Kooperations- und Kommunikationsdefizite

Aus der Analyse der fünf Fallbeispiele geht hervor, dass Kooperations- und Kommunikationsdefizite einen geregelten und zielorientierten Projektablauf erheblich beeinträchtigen. Kennzeichen für derartige Defizite sind zum Beispiel nur unregelmäßig stattfindende Treffen wichtiger Akteure. Auch horizontale und vertikale Kooperations- und Kommunikationssperren, beispielsweise zwischen den kommunalen Verwaltungsabteilungen, zwischen Politik und Verwaltung sowie innerhalb von kommunalen Fachabteilungen wurden identifiziert. Teilweise sind die Defizite auch die Folge von fehlenden oder nicht effektiv arbeitenden Gremien. Evaluationen können in einem solchen Umfeld ihre Potenziale nur eingeschränkt entfalten.

Häufigkeitseinstufung: eher selten

(-) Mangelhafte Organisationsstruktur

Mangelhafte Organisationsstrukturen können sich zum einen darin äußern, dass (zu) viele Gremien mit sich überschneidenden Kompetenzen existieren. Die befragten Programmteilnehmer beklagen oftmals den sehr hohen Zeitaufwand, der durch die Gremienarbeit entsteht. Zudem nehme der Informationsgehalt solcher Gremien mit deren Größe ab. Auch wurde beklagt, dass in großen Gremien das Treffen von Entscheidungen und damit die (flexible) Handlungsfähigkeit nochmals komplizierter würden. „Es wird zu viel Zeit für Diskussionen verwendet.“⁶ Defizite in der Programmumsetzung und Steuerung können aber nicht nur als Folge von zu vielen, sondern auch von zu wenigen Gremien entstehen. Kritisiert wurde in diesem Zusammenhang unter anderem, dass nicht ausreichend über die Programmumsetzung informiert wird und dass wichtige Akteure (teils bewusst, teils aus Unachtsamkeit) an Entscheidungsprozessen nicht beteiligt werden. Bei unzureichenden Organisationsstrukturen bleiben Evaluation und Monitoring oft wirkungslos, weil sowohl die Zuständigkeiten für die Durchführung von Evaluationen nicht gegeben sind als auch der Adressatenkreis für die Diskussion und Berücksichtigung der Ergebnisse von Bewertungsprozessen diffus ist.

Häufigkeitseinstufung: teils / teils

(-) Unterschiedliche Gewichtung großer (investiver) und kleiner (nicht-investiver) Projekte

Grundsätzlich hat es sich in den untersuchten Kommunen als sinnvoll erwiesen, Projekte mit einem großen Finanzvolumen (oftmals investive Maßnahmen) nach anderen Bewertungskriterien und mit anderen Steuerungsinstrumenten umzusetzen als Projekte mit geringem Finanzvolumen (so genannte nicht-investive Maßnahmen). Das Potenzial kleinerer Projekte darf jedoch nicht unterschätzt werden. In einigen Kommunen entfällt die evaluative oder steuernde Begleitung und Bewertung der nicht-investiven Maßnahmen fast vollständig. Mit der Bereitstellung kleiner Finanzbeträge endet die Projektbetreuung. Teilweise orientiert sich die Auswahl der nicht-investiven Projekte zudem nur unzureichend an den im Integrierten Handlungskonzept erarbeiteten Problemfeldern und Handlungsstrategien.

Häufigkeitseinstufung: eher selten

⁶ Interview mit dem Mitglied eines Beirates

(-) Mangelhafte Bürgerbeteiligung

Bürgerbeteiligung wird von einigen Akteuren als „lästige“ Pflichtaufgabe im Rahmen der Programmumsetzung und weniger als Chance begriffen. Eine Reihe von Programmverantwortlichen betrachtet die Notwendigkeit einer systematischen Bürgerbeteiligung sehr kritisch und sehen bei der Projektumsetzung weniger die Bürger als vielmehr die Akteure in Verwaltung und Planungsbüros „als zu Beteiligende“ gefordert. „Projekte gestalten müssen eigentlich diejenigen, die die Projekte umsetzen.“⁷ Auch das Verständnis von Bürgerbeteiligung ist teilweise stark eingeschränkt. Die durchgeführte Bürgerbeteiligungsaktivitäten haben stärker einen informierenden und weniger einen aktivierenden Charakter. „Wenn feststeht, was gemacht wird, wird dies den Bürgern mitgeteilt. Die haben dann zwei Wochen Zeit, um sich dazu zu äußern oder Einspruch einzulegen usw.“⁸ Evaluation und Monitoring werden in diesem Denkschema eher als Bürgerbeteiligung denn als Steuerungsinstrument des Gesamtprogramms verstanden.

Häufigkeitseinstufung: teils / teils

3.2.2 Planungen: Analyse und Beschreibung der Ausgangssituationen, Zielfestlegungen, Projektauswahl

(+) Zielorientierte solide Integrierte Handlungskonzepte (IHK)

In fast allen untersuchten Programmgebieten wurden zielorientierte und solide Handlungskonzepte erstellt. Sie beinhalten in aller Regel eine umfassende und gründliche Problem- und Beteiligtenanalyse. Die Ergebnisse dieser Analysen werden in Form einer Beschreibung der Ausgangssituation im Quartier festgehalten. Daran anknüpfend werden Handlungsfelder und Ziele abgeleitet sowie ein Handlungsprogramm zur Erreichung dieser Ziele aufgestellt. Die aufgestellten Handlungsprogramme greifen dabei in vielfältiger Weise die Fähigkeiten und die Programmatik der lokalen Akteure auf.

Häufigkeitseinstufung: häufig

(+) Konsequente Anwendung des Integrierten Handlungskonzepts (IHK)

Es gibt einige Kommunen, in denen das Integrierte Handlungskonzept konsequent als wichtiges Instrument für stadtteil- oder quartierbezogene Steuerungs- und Abstimmungsprozesse herangezogen wird.⁹ Dies äußert sich beispielsweise darin, dass die Programmkoordinatoren die im IHK dokumentierten Analyseergebnisse kennen und danach Auswahl und Planung der von ihnen zu realisierenden Projekten ausrichten. Ein solches, systematisches Vorgehen erleichtert eine Evaluation und das Monitoring erheblich, da sich die Bewertungen an den aufgestellten Zielen und Maßnahmen orientieren können.

Häufigkeitseinstufung: eher selten

(+) Aktuelle Maßnahmen- und Durchführungskonzepte

In einigen Programmgebieten werden Maßnahmen- und Durchführungskonzepte geführt. Diese Konzepte beinhalten beispielsweise einen Finanzierungsplan der in einem definierten Zeitraum umzusetzenden Projekte. Teilweise sind dort auch Prioritäten für die Reihen-

⁷ Interview mit einem Fachdienstleiter aus der Planungsabteilung

⁸ Interview mit einem Programmkoordinator

⁹ Diese positive Bilanz kann nicht für alle Stadtteile gezogen werden. Die Zwischenevaluation des Programms „Die Soziale Stadt“ zeigte, dass die Projekte in den Integrierten Handlungskonzepten überwiegend nicht analytisch hergeleitet wurden und Entwicklungsziele vernachlässigt wurden (vgl. isoplan/FIRU, 2005, S. 19).

folge der Projekt- und Maßnahmenumsetzung aufgeführt. Für ein systematisches Monitoring des Programmablaufes sind solche Maßnahmen- und Durchführungsübersichten unentbehrlich. Diese Maßnahmen- und Durchführungskonzepte können extrem einfache Übersichten der bisher durchgeführten und zukünftig geplanten Projekte sein.

Häufigkeitseinstufung: teils/teils

(-) Unzureichendes Integriertes Handlungskonzept

Wenn im Zuge der Erstellung des Integrierten Handlungskonzeptes

- keine detaillierte Problemanalyse stattfindet,
- die Analyse der notwendigen Handlungsprogrammatisierung defizitär ist und
- die Analyse der Organisationsstrukturen und der Arbeitsfeldbeschreibung der Programmteilnehmer unzureichend ausfällt,

wird eine erfolgreiche Programmumsetzung deutlich erschwert. Die Folge kann sein, dass Projekte umgesetzt werden, für die der Handlungsbedarf nicht richtig eingeschätzt wird. Als Beispiel kann eine Kindergartensanierung angeführt werden, die ohne Kenntnis der Entwicklung der Kinderzahlen in einem Wohnquartier durchgeführt wurde. Eine frühzeitige Auswertung vorliegender Daten hätte zu einer fundierteren Entscheidungsgrundlage der Sanierung und vermutlich zu einem veränderten Maßnahmenkatalog geführt. Insgesamt erschweren unzureichende Integrierte Handlungskonzepte die Konsensfindung während der Programmumsetzung. Zudem sind Evaluationen auf Grund fehlender Zielvorgaben nicht sinnvoll möglich.

Häufigkeitseinstufung: eher selten

(-) Unzureichende Anwendung und Wertschätzung des Integrierten Handlungskonzeptes

Es ist festzustellen, dass bei der Programmumsetzung mitunter auch sehr detailliert ausgearbeitete Handlungskonzepte nicht ausreichend zur Steuerung der Programmumsetzung eingesetzt werden. Dies bedeutet beispielsweise, dass die Auswahl von Projekten nicht konsequent den Problemanalysen folgt. Stellenweise wird das Integrierte Handlungskonzept auch nur unzureichend herangezogen, um anvisierte Zielerreichungen (oder Veränderungen der Ausgangssituationen) zu ermitteln. Damit aber (weitere) Fördermittel akquiriert werden können, muss ein Integriertes Handlungskonzept als Steuerungs- und Orientierungsinstrument konzipiert werden. In einigen Programmgebieten war festzustellen, dass das Integrierte Handlungskonzept nicht vorwiegend dem Ziel diene, einen kommunalpolitischen Konsens mit sinnvollen Entwicklungsstrategien für den jeweiligen Stadtteil darzustellen. Vielmehr wurde das Integrierte Handlungskonzept primär so formuliert und ausgestaltet, dass es optimal den Förderrichtlinien entsprach. Mit der Erstellung der Integrierten Handlungskonzepte wurden häufig externe Planungsbüros beauftragt, die dann diese so formulierten und strukturierten, wie es die Richtlinien zur Fördermittelvergabe erforderten. Wenn die Handlungskonzepte aus einer derart pragmatischen Perspektive geschrieben werden, verlieren natürlich die festgehaltenen Ausgangssituationen und die formulierten Entwicklungsziele ganz erheblich an Steuerungswert, Evaluations- und Monitoringsysteme verfügen dann über keine systematischen Ansatz- und Zielpunkte.

Häufigkeitseinstufung: häufig

(-) Bilaterale, informelle Planungen

Bilaterale, informelle Planungs- und Kommunikationsprozesse sind immer dann von Vorteil, wenn sie dabei helfen, schnelle Problemlösungen zu ermöglichen und offene Fragen

rasch zu klären. Sie können aber von Nachteil sein, wenn sie nämlich ergänzend oder parallel zu den „offiziellen“ Entscheidungsfindungsprozessen und Kommunikationskanälen verlaufen. Oftmals werden und wurden diese bilateralen, informellen Planungen, die implizit stets auch Zielvereinbarungen beinhalten, entweder gar nicht oder nur unzureichend festgehalten oder kommuniziert.

Häufigkeitseinstufung: teils/teils

(-) Mangelnde Abstimmung mit anderen Stadtentwicklungsprozessen

In fast allen Untersuchungsgebieten wurden parallel Maßnahmen und Projekte aus unterschiedlichen Stadtentwicklungsprogrammen durchgeführt (z.B. ZiS, Soziale Stadt oder andere kommunale Entwicklungsprojekte). In Einzelfällen wurde beklagt, dass die einzelnen Programmgruppen nicht optimal miteinander vernetzt sind. Eine mangelnde Integration der einzelnen Stadtentwicklungsprogramme unter dem Dach eines gesamtstädtischen Entwicklungskonzepts wurde kritisiert. Wenn mehrere Projekte und Maßnahmen oder sogar ganze Programmgruppen gleichzeitig in einer Kommune implementiert werden, so wird die Analyse und Bewertung der interessierenden Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge vergleichsweise schwierig. Wenn Ziele nicht projektscharf formuliert und spezifischen Maßnahmenkomplexen zugewiesen werden, ist kaum mehr einschätzbar, welche Intervention welche Wirkungen und Ergebnisse nach sich zieht.

Häufigkeitseinstufung: eher selten

3.2.3 Dokumentation der Programm-/ Projektverläufe

(+) Erstellen von Jahresberichten

In einem Teil der Untersuchungsquartiere werden in so genannten Jahresberichten die Aktivitäten der Programmbeteiligten im Kontext der integrierten Stadtentwicklungsprogramme festgehalten und dokumentiert. Diese Dokumente dienen in der Regel der Rechenschaftsablegung und Öffentlichkeitsarbeit der Programmakteure. Solche Jahresberichte eignen sich in vielen Fällen aber auch sehr gut, um dem Projektmanagement Informationen über Erfolge und Misserfolge des zurückliegenden Förderzeitraums zu liefern. Die analysierten Dokumente bedürften nur an einigen Stellen einer stärkeren Fixierung auf die in den Integrierten Handlungskonzepten niedergelegten Zielstellungen und Entwicklungsperspektiven.

Häufigkeitseinstufung: teils/teils

(+) Anlegen und Führen einer Projektdatenbank

Einige Projektkoordinatoren führen und aktualisieren eine so genannte Projektdatenbank. Darin werden realisierte, umgesetzte und sich in der Planung befindende Projekte in der Kommune festgehalten. Diese Einzelprojekte werden nach wenigen Kriterien aufgeschlüsselt (z.B. Finanzvolumen, Projektverantwortliche, Priorität, Start- und Endzeitpunkt,...) und zusammengestellt. Eine solche Projektdatenbank verbessert die Übersicht über bestehende Aktivitäten und vereinfacht eine Projektkategorisierung und Projektsteuerung. Sie können konstruktive Ansatzpunkte für ein Projektmonitoringsystem sein.

Häufigkeitseinstufung: eher selten

(+) Kooperationen zur Verbesserung der Datengrundlagen

Viele für die Quartiersentwicklung und ein formatives Quartiermanagement aussagekräftige Daten müssen nicht neu erhoben werden. Eine Reihe sozialstatistischer Daten wurden in den Untersuchungsgebieten beispielsweise von Wohnungsbaugesellschaften, Schulbehörden oder Hochschulen erhoben. Die notwendigen Datensätze konnten dabei über Kooperationen von Programmverantwortlichen oder Quartiermanagern mit anderen sozialen Akteuren und Institutionen vergleichsweise einfach erschlossen werden.

Häufigkeitseinstufung: teils/teils

(+) Zusätzliche Datenerhebung

Vereinzelt wurde festgestellt, dass explizit neue Daten erhoben wurden, um die Wirkungen von Maßnahmen zu bewerten. Einige Experten gaben an, dass sie zum Zwecke der Bewertung ihrer Projekte entweder auf der Projektebene (Teilnehmeranalyse) oder auch auf der kommunalen oder Quartiersebene (Analyse von Sekundärstatistiken) die erforderlichen Daten ermitteln. So wurden beispielsweise über einfache Strichlisten die Entwicklung von Teilnehmerzahlen oder die Frequentierung von Quartiereinrichtungen ermittelt. Anderenorts fanden Erhebungen über die Entwicklungen und Veränderungen der Anzahl von Touristen statt.

Häufigkeitseinstufung: eher selten

(-) Mangelhafte Auswertung statistischer Daten

Aus einem Teil der Expertengespräche ging hervor, dass durchaus adäquate Daten für eine Bewertung der Maßnahmen vorliegen, diese aber unzureichend ausgewertet werden. Oftmals aus Zeitgründen oder auf Grund fehlender methodischer Kenntnisse werden vorliegende oder verfügbare Daten nicht hinreichend ausgewertet oder gar nicht erst erschlossen (z.B. Daten der Wohnungsbaugesellschaften oder Schulbehörden). Fehlende methodische Kenntnisse und zeitliche Zwänge verhindern darüber hinaus auch eine gesonderte Erhebung von Daten. Grundsätzlich zeigen allerdings viele Programmbeteiligte wenig Engagement und Kreativität im Hinblick auf die Erhebung und Auswertung von Daten.

Häufigkeitseinstufung: teils/teils

3.2.4 Bewertung der Programm-/ Projektverläufe

(+) Fortschreibung der Integrierten Handlungskonzepte

Die Fortschreibung eines Integrierten Handlungskonzeptes führt, basierend auf einer fundierten Datenanalyse, zur Ergänzung und Neubewertung des bestehenden Handlungsprogramms. Eine Fortschreibung bietet die Möglichkeit, die bisherige Programmumsetzung systematisch zu reflektieren und aus dem Umgesetzten zu lernen. Eine regelmäßige Fortschreibung ist sinnvoll. Inwieweit und in welchem Umfang die möglichen Lernprozesse bei den Programmbeteiligten eintreten, hängt von der Organisation und den Beteiligungsmöglichkeiten an der Fortschreibung ab. Oftmals ist zu beobachten, dass das Lernpotenzial einer Fortschreibung durch die Programmbeteiligten, auch bedingt durch die Vergabe an externe Planungsbüros, nicht ausreichend ausgeschöpft wird.

Bisher wurden in den untersuchten Fallbeispielen nur in seltenen Fällen Handlungskonzepte fortgeschrieben. Breit angelegte Fortschreibungen der Integrierten Handlungskonzepte werden derzeit in verschiedenen Kommunen geplant. Anhand von Bürgerbefragungen und

einer Fortschreibung der vor Programmbeginn erhobenen Daten soll der bisher eingeschlagene Handlungsweg überprüft und gegebenenfalls ergänzt werden.

Häufigkeitseinstufung: eher selten

(+) Jahresberichte und Projektberichte

In den Jahres- oder Projektberichten werden sämtliche umgesetzte Aktivitäten eines Programms bzw. eines Projektes aufgeführt. Dabei wird auf eingetretene Besonderheiten eingegangen und die Auswirkungen der Interventionen analysiert und bewertet. Entscheidend ist, dass in den Berichten nicht die Darstellung oder Rechtfertigung der geleisteten Arbeit im Fokus stehen, sondern vielmehr die erzielten Effekte und die Beitrag der Arbeit zur Entwicklung eines Stadtteils aspektreich und nachvollziehbar dargestellt werden. Die Projektarbeit dient keinem Selbstzweck, sondern soll die Quartierentwicklung fördern. In diesem Sinne ist es wichtig, dass in den Berichten eine Überprüfung der Erreichung der aufgestellten Ziele stattfindet. Inwieweit hat sich eine Veränderung bzw. Verbesserung der Ausgangssituation im Quartier eingestellt? In welchen Bereichen sind die Programm- bzw. Projekterwartungen erfüllt bzw. enttäuscht worden und warum? In einem Abschlusskapitel kann es sinnvoll sein, weiteren Handlungsbedarf aufzuzeigen und die erforderlichen Anpassungen der Programmumsetzung zu erläutern.

Häufigkeitseinstufung: eher selten

(+) Etablierung und Nutzung einfacher Bewertungsschemata

Das Erstellen und Führen von Projektdatenbanken erleichtert nicht nur die Planung (s.o.), sondern stellt auch eine gute Grundlage für das Monitoring und Bewerten des Programmmanagements dar. Von einigen Quartiermanagern und Projektkoordinatoren werden beispielsweise sehr einfache Bewertungsschemata erstellt. Daraus geht u.a. hervor,

- ob die Kosten für die Projekte und Maßnahmen eingehalten wurden,
- wie die Zusammenarbeit mit den Projektbeteiligten bewertet wird,
- nach welchen Verfahren die Projekte/Maßnahmen abgerechnet wurden,
- wie groß die Zufriedenheit der Projektbeteiligten mit der Projektrealisierung ist und
- inwieweit die Projekttermine eingehalten wurden.

Häufigkeitseinstufung: eher selten

(-) Informelle, undokumentierte Evaluationen „aus dem Bauch heraus ...“

Die Bewertungen von Projekten und der Programmumsetzung verlaufen in den untersuchten Kommunen oftmals wenig systematisch und nicht nach formellen Kriterien. Die Regel sind vielmehr spontane und flexibel über Telefonate und Vor-Ort-Besichtigungen erzielte Bewertungen. Diese Form des fortlaufenden Feedbacks und der Bewertungen finden nur in seltenen Fällen ihre schriftliche Fixierung, beispielsweise in Form von Protokollen oder Jahres-/Projektberichten. Diese Evaluationen „Aus dem Bauch heraus...“ führen dazu, dass von den Programmverantwortlichen Ergebnisse und Erkenntnisse über Projekterfolge und -wirkungen nur unregelmäßig und unsystematisch eingefordert werden. Ein Projektträger brachte dies in folgendem Zitat zum Ausdruck: „Die Stadt selber holt sich kein Feedback, sondern ich muss es an die Stadt herantragen.“¹⁰

Häufigkeitseinstufung: teils/teils

¹⁰ Interview mit einer Projektbeauftragten aus einem Consulting-Büro

(-) Fehlende Methodenkompetenz für Evaluationen

Während der Untersuchung wurde immer wieder von den verschiedenen Gesprächspartnern bestätigt, dass Evaluationen sinnvoll seien. In den Gesprächen über Evaluation und als Gesamtergebnis dieser Analyse wurde jedoch deutlich, dass es zum einen sehr unterschiedliche Auffassungen von Evaluation gab und zum anderen, dass die verschiedenen Potenziale und konkreten Anwendungsmöglichkeiten von Evaluationen weitestgehend unbekannt sind. Die Methode der Evaluation wird oftmals schlaglichtartig mit hohen Kosten, viel Bürokratie und geringem Nutzen in Verbindung gebracht. Dass die vielen bereits umgesetzten Schritte und Strukturen der Programme bereits zahlreiche Ansatzpunkte für Evaluationen bieten, wurde nur selten erkannt. Auch wird nicht gesehen, dass Evaluationen prinzipiell auch in Selbstorganisation durchgeführt werden können und notwendig sind, um darauf basierend eine systematische Programmsteuerung zu organisieren. Folgendes Zitat unterstützt die Feststellungen. „Es ergibt sich aus der täglichen Arbeit, ob etwas funktioniert oder nicht. Evaluation ist eher wichtig für Außenstehende, nicht jedoch wichtig für den Projekterfolg.“¹¹

Häufigkeitseinstufung: häufig

(-) Externe Maßnahmenüberprüfung ohne Feedback für die Betroffenen

Kritisiert wurde von einzelnen befragten Experten, dass durchaus Evaluationen und Bewertungen durchgeführt werden, diese aber häufig nicht in die Programm- und Projektsteuerung zurückfließen. So wurden Fälle genannt, dass zwar Evaluationsergebnisse oder für ein Monitoring nutzbare Resultate erzielt wurden, diese aber nicht an die betroffenen kommunalen Akteure in den Projekten weitergeleitet würden. „Studien werden erstellt, vorgestellt und wandern in die Schublade.“¹² Eine mangelhafte Nutzung von Evaluationsergebnissen ist oftmals das Ergebnis unzureichender Kommunikationsstrukturen.

Häufigkeitseinstufung: teils / teils

(-) Nicht-Berücksichtigung von Evaluationsergebnissen

Durchgeführte Evaluationen oder Bewertungen werden von den Programmverantwortlichen nur unzureichend zur Kenntnis genommen und beeinflussen nur unwesentlich den weiteren Programmverlauf.

Häufigkeitseinstufung: teils / teils

3.2.5 Zusammenfassung der Ergebnisse

Die nachfolgende Tabelle 3 zeigt die Ergebnisse der Stärken-Schwächen Analyse in Kurzform. Genannt werden die jeweils untersuchten Aspekte (geordnet nach Managementebenen) und die Häufigkeit ihres Auftretens.

¹¹ Interview mit einer Projektbeauftragten aus einem Consulting-Büro

¹² Interview mit einer Projektbeauftragten aus einem Consulting-Büro

Tab. 3: Häufigkeiten des Vorkommens von positiven wie negativen Aspekten

Untersuchter Aspekt	Häufigkeits- einstufung
Durchführungs- und Entscheidungsebene sowie Organisationsstruktur	
(+) Klare Zuständigkeiten und schlanke Entscheidungsstrukturen	eher selten
(+) Funktionierende Abstimmungsprozesse zwischen Politik, Verwaltung und Projektträgern	teils/teils
(+) Systematische und engagierte Bürgerbeteiligung	eher selten
(-) Komplexe und bürokratische Vorgaben und Richtlinien	häufig
(-) Kooperations- und Kommunikationsdefizite	eher selten
(-) Mangelhafte Organisationsstruktur	teils / teils
(-) Unterschiedliche Gewichtung investiver und nicht-investiver Projekte	eher selten
(-) Mangelhafte Bürgerbeteiligung	teils / teils
Planungen: Analyse und Beschreibung der Ausgangssituationen, Zielfestlegungen, Projektauswahl	
(+) Zielorientiertes solides Integriertes Handlungskonzept (IHK)	häufig
(+) Konsequente Anwendung des Integrierten Handlungskonzepts	eher selten
(+) Aktuelle Maßnahmen- und Durchführungskonzepte	teils / teils
(-) Unzureichendes Integriertes Handlungskonzept	eher selten
(-) Unzureichende Anwendung und Wertschätzung des Integrierten Handlungskonzepts	häufig
(-) Bilaterale, informelle Planungen	teils / teils
(-) Mangelnde Abstimmung mit anderen Stadtentwicklungsprozessen	eher selten
Dokumentation der Programm-/ Projektverläufe	
(+) Erstellen von Jahresberichten	teils / teils
(+) Anlegen und Führen einer Projektdatenbank	eher selten
(+) Kooperationen zur Verbesserung der Datengrundlagen	teils / teils
(+) Zusätzliche Datenerhebung	eher selten
(-) Mangelhafte Auswertung statistischer Daten	teils / teils
Bewertung der Programm-/ Projektverläufe	
(+) Fortschreibung der Integrierten Handlungskonzepte	eher selten
(+) Jahresberichte und Projektberichte	eher selten
(+) Etablierung und Nutzung einfacher Bewertungsschemata	eher selten
(-) Informelle, undokumentierte Evaluationen „aus dem Bauch heraus ...“	teils / teils
(-) Fehlende Methodenkompetenz für Evaluationen	häufig
(-) Externe Maßnahmenüberprüfung ohne Feedback für die Betroffenen	teils / teils
(-) Nicht-Berücksichtigung von Evaluationsergebnissen	teils / teils

Bei einer zusammenfassenden Betrachtung der Analyse der Steuerungsprozesse und Organisationsstrukturen in den ausgewählten Fallbeispielen werden folgende Aspekte deutlich:

1. Managementebenen greifen nicht konstruktiv ineinander

Auch wenn auf den verschiedenen Analyseebenen viel versprechende Ansatzpunkte für übergreifende Managementprozesse identifiziert wurden, so ist dennoch hervorzuheben, dass zurzeit in den meisten Untersuchungsgebieten die verschiedenen Managementbereiche nicht ausreichend miteinander in Beziehung stehen. Dies bedeutet beispielsweise, dass in den Projektplanungsphasen die Erfordernisse der Dokumentation, der Projektumsetzung und der anschließenden Bewertungsphase nicht ausreichend berücksichtigt werden.

2. Unzureichendes Programm- und Projektmanagement durch die Programmkoordination

Die in diesem Abschnitt dargestellten positiven Aspekte der drei bzw. vier Managementbereiche sind nicht zwangsläufig auf die klaren Anweisungen und Vorstellungen der jeweiligen Programmkoordinatoren in den Kommunen zurückzuführen. Vielfach resultieren sie aus individuellen und zufälligen Motivationen und Erfahrungen der an den Programmen und Projekten beteiligten Akteure. Den für das Management zuständigen Programmkoordinatoren fehlen häufig die Kenntnisse, ein auf Evaluation und Monitoring zugeschnittenes Programm- und Projektmanagement zu betreiben. Auch die Beauftragung externer Stadtteil- oder Projektmanager führt in der Regel nicht dazu, dass das Programmmanagement professioneller, d.h. insbesondere systematischer und erfolgsorientierter erfolgt. Ein externes Projektmanagement erfüllt die programmkonzeptionellen Anforderungen im Hinblick auf die Programmsteuerung und -organisation nur teilweise. Die externen Beratungsunternehmen werden vorwiegend dafür engagiert, förderfähige Projektanträge zu formulieren. „Programmmanager ist ein großes Wort, in Wirklichkeit sind sie keine Projektmanager, sondern schreiben Begründungen, um Projekte zu realisieren ...“¹³

3. Die Programmabwicklung steht stark im Vordergrund

Insgesamt ist auffällig, dass ein großer Teil der Personal- und Zeitressourcen damit gebunden ist, die Programmumsetzung zu verwalten. Im Fokus stehen die Bewilligung von Fördermitteln, die Verfassung von Projektanträgen und die Erbringung von Verwendungsnachweisen. Eine aktive inhaltliche Programm- und Projektsteuerung der Quartier- und Stadtentwicklung scheint gegenüber der reinen Verwaltungsarbeit im Rahmen der Programmumsetzung deutlich in den Hintergrund zu treten. „Projekte werden durchgeführt und Ergebnisse nicht weiter aufgegriffen und weiterverarbeitet.“¹⁴ Als Ursachen für dieses Phänomen können zum einen der hohe bürokratische Aufwand der Programmumsetzung, zum Zweiten die erheblichen Defizite im Projektmanagement seitens der Programmkoordinatoren sowie schließlich drittens die ungenügenden wirkungsorientierten Steuerungsvorgaben von Seiten des Landes angeführt werden.

4. Neue Ansätze erfordern Zeit

Bei der Umsetzung integrierter Stadtteilentwicklungskonzepte handelt es sich um neue Ansätze. Die Analyse der Fallbeispiele hat verdeutlicht, dass es zunächst viel Arbeitskraft und Experimentierfreudigkeit seitens der Programmbeteiligten bedarf, sich mit den neuen Strategien und Kooperationsformen vertraut zu machen. Es bereitet in einigen Kommunen immer noch erhebliche Schwierigkeiten, die sektoralen Zuständigkeits- und Handlungsstrukturen aufzubrechen und integrierte Projekte der Stadt- und Quartiersentwicklung querschnittsorientiert anzugehen.

¹³ Interview mit einem Fachamtsleiter

¹⁴ Interview mit einem Leiter eines städtischen Projektes

3.3 Good Practices für kommunale Evaluationen und Monitoring

In diesem Abschnitt werden für die in Abschnitt 3.2 dargestellten vier Analysebereiche (Durchführungs- und Entscheidungsebene sowie Organisationsstruktur, Planung, Dokumentation, Bewertung) positive Beispiele aus vier der fünf Untersuchungsgebiete angeführt. Auch hierbei sind wiederum die Auswertungen der Expertengespräche sowie die Analysen der bereitgestellten Dokumente die wichtigste empirische Grundlage.

Es sei darauf verwiesen, dass es für jeden der vier Analysebereiche eine Vielzahl von guten Beispielen gab. Für die Darstellung in dieser Studie wurden aber nur solche Positivbeispiele ausgewählt, die auch für andere Untersuchungsquartiere exemplarische Anregungen geben oder dort umsetzbar sind. Ziel der Darstellung der guten Beispiele ist es, verschiedene Anknüpfungspunkte für ein wirkungsorientiertes Management in den brandenburgischen Kommunen aufzuzeigen. Es soll die Aussage unterstützt werden, dass eine Prozess begleitende Evaluation grundsätzlich möglich ist. Die hier präsentierten Ansatzpunkte aus den untersuchten Kommunen sind so zu verstehen, dass sie in der Summe und auf *eine* Kommune bezogen, zu einer Programmumsetzung mit einem hohen Evaluationspotenzial führen würden.

3.3.1 Durchführungs- und Entscheidungsebene sowie Organisationsstruktur

• *Gute Organisationsstruktur und Abstimmungsprozesse in Fürstenwalde*

In der Kommune Fürstenwalde sind zwei Mitarbeiterinnen des Fachbereichs Stadtentwicklung für die Koordination des Programms „Soziale Stadt“ zuständig. Sie leiten die Koordination und Abstimmungen der Fachbereiche, sind für das Management der Projekte zuständig, stehen in engem Kontakt zu dem Landesamt für Bauen und Verkehr und organisieren die Durchführung einer Trägerrunde¹⁵. Zu ihren täglichen Aufgaben gehört es, die Plausibilität der angestrebten Projekte zu überprüfen, Rechnungen zu kontrollieren und die Durchführung und die Ergebnisse der Projekte in Erfahrung zu bringen.

In Fürstenwalde bestehen klare Entscheidungsstrukturen: Die Stadtverordnetenversammlung (SVV) verabschiedet das IHK und gibt somit den Rahmen für die Programmaktivitäten vor. Maßnahmen oder Projekte, die Kinder und Jugendliche sowie Aussiedler betreffen, werden im Kultur- und Sozialausschuss abgestimmt. Städtebauliche Maßnahmen werden im Stadtentwicklungsausschuss beschlossen. Im Vorfeld von größeren Projekten wird die SVV durch Informations- und Diskussionsrunden informiert.

Insgesamt wurde von den Interviewpartnern eine gute Zusammenarbeit zwischen allen Beteiligten attestiert und das Netzwerk zur Programmumsetzung als funktionsfähig bezeichnet. In den Gesprächen wurde immer wieder darauf hingewiesen, dass die guten informellen Kontaktmöglichkeiten die Umsetzung des Programms erleichtern. Dies äußert sich beispielsweise bei dem Ablauf einer Trägerrunde darin, dass zunächst offiziell die Tagespunkte abgehandelt werden und daran anschließend Raum und Zeit für informelle Gespräche, Informationsaustausch und Abstimmungen genutzt werden. Insbesondere den beiden Programmkoordinatorinnen wird eine große Akzeptanz entgegengebracht. Diese Akzeptanz äußert sich auch darin, dass die Projektträger sich bewusst dagegen ausgesprochen haben, Aufgaben der Programmkoordination an externe Quartiermanager (auch als Stadtteilmanager bezeichnet) zu vergeben.

¹⁵ Die Trägerrunde setzt sich aus Vertretern von Vereinen, der Caritas, Genossenschaften und Bildungsträgern zusammen.

- *Bürgerbeirat Sachsendorf-Madlow in Cottbus*

In dem Cottbuser Stadtteil Sachsendorf-Madlow wurde im Jahr 2003 ein Bürgerbeirat eingerichtet, welcher über die Hälfte des gesamten Förderetats „Soziale Stadt“ in Sachsendorf-Madlow entscheidet. Der Bürgerbeirat besteht aus 24 stimmberechtigten Mitgliedern, welche sich aus 9 ausgewählten Vertretern von Institutionen, Interessensgruppen und Minderheiten und 15 zufällig ausgewählten Bürger/innen zusammensetzt. Die wichtigste Aufgabe des Bürgerbeirates besteht darin, über Projektgestaltungen zu beraten und Projektanträge abzustimmen. Der Auswahlprozess vollzieht sich in zwei Etappen: In einem ersten Schritt werden auf einer öffentlichen Informationsveranstaltung mögliche Projekte durch die Antragssteller vorgestellt und im Anschluss daran diskutiert. Einen Monat später erfolgt die Abstimmung. Zwischen Projektvorstellung und -abstimmung verbleibt den Beiratsmitgliedern genügend Zeit, um in weiteren Gesprächen und durch eventuelle Recherchen einen Projektvorschlag zu bewerten. Über die Geschäftsordnung ist der Bürgerbeirat bei den Abstimmungen an die Ziele des Integrierten Handlungskonzeptes gebunden.

Die Gesprächspartner haben den Bürgerbeirat grundsätzlich als ein positives und gut funktionierendes Gremium dargestellt, auch wenn die Abstimmungen im Bürgerbeirat mitunter die Umsetzung von Projekten aus der Stadtverwaltung verhindert. Dass die Mitglieder des Beirates verantwortungsbewusst mit ihrer Entscheidungsbefugnis umgehen, zeigt auch die Tatsache, dass die Beigeordnete für das Bauwesen das ihr zugestandene Vetorecht bisher noch nicht anwenden musste.

3.3.2 Planungen: Analyse und Beschreibung der Ausgangssituationen, Zielfestlegungen, Projektauswahl

- *Integriertes Handlungskonzept Brandenburg*

Die Ausgangssituation (Probleme/Potenziale) wird in dem Integrierten Handlungskonzept der Stadt Brandenburg sehr ausführlich beschrieben. Das Untersuchungsgebiet ist hinsichtlich der gesamtstädtischen Bedeutung und Funktion ausgewählt, abgegrenzt sowie analysiert worden. Problemfelder werden aufgezeigt und Entwicklungspotenziale auf Basis einer Strukturanalyse benannt. Dabei fließen vorhandene Untersuchungsergebnisse, Entwicklungsprogramme, Planungen und Maßnahmen ebenfalls mit ein. Die Ziele werden aus den Zielen eines Leitbildes und den grundlegenden Zielen des Gesamtprogramms entwickelt. Dabei handelt es sich um sechs Oberziele mit zwei bis vier Unterzielen. Zur Erreichung der Ziele wurde ein Maßnahmenkatalog entworfen. Ausgehend von den allgemeinen Oberzielen erfolgt über eine Formulierung entsprechender Maßnahmen eine klare Präzisierung bis auf die Mikroebene. Dabei haben die Verfasser bewusst darauf geachtet, durchaus praxisnahe und umsetzbare Vorschläge zur Lösung der thematisierten Probleme anzuführen.

Im Integrierten Handlungskonzept wird die Gesamtleitung des Programms dem „Amt für Stadtsanierung und Denkmalschutz“ zugeschrieben. In Kooperation mit einem externen Projektmanagement bestehen die Aufgaben in der Fortschreibung des Handlungskonzepts, der Einhaltung des Zeitplans und in der regelmäßigen Berichterstattung über den Fortgang des Programms an das Land.

Bereits im IHK werden Aussagen zur Erfolgsmessung und Dokumentation der Programmumsetzung festgehalten. Es wird ein Evaluationsansatz vorgeschlagen, der sowohl quantitative als auch qualitative Aspekte berücksichtigt. Eine ausführliche Ex ante-Evaluierung vor Beginn der Programmumsetzung, soll die qualitative und quantitative statistische Basis für das Gesamtprogramm liefern. In Form einer Prozess begleitenden Evaluierung soll der Programmverlauf analysiert und damit die Grundlagen für eine flexible und angepasste Programmsteuerung geliefert werden.

- *Klärung des Handlungsbedarfs in der Trägerrunde Fürstenwalde*

Eine wichtige Rolle im Prozess der Planungsaktivitäten spielt in Fürstenwalde die Trägerrunde. In diesem Gremium, in dem Vertreter der Stadtverwaltung, der Vereinen, der Caritas, der Genossenschaften und von Bildungsträgern zusammentreffen, werden von den Trägern ihre Projektideen eingebracht und diskutiert. Insbesondere die Diskussion der Projektideen ist von großer Wichtigkeit, da dadurch schon bevor es zur Antragsstellung kommt, der Handlungsbedarf für bestimmte Projekte eingeschätzt und die Anforderungen an die Projekte ermittelt werden können.

3.3.3 Dokumentation der Programm-/ Projektverläufe

- *Datenerhebung in Brandenburg*

Ein wichtiges Ziel der ZiS-Programmumsetzung besteht in der Förderung des Wassersportes. Als mögliche Maßnahmen wurden beispielsweise Kurzzeit-Sportbootliegestellen, eine Aufwertung der Schleuse, eine Anlegestelle für Kanuten sowie ein Leitsystem für Liegeplätze intendiert. Da die Entwicklung der Anzahl der Wassertouristen als Indikator für den Erfolg der in diesem Bereich implementierten Maßnahmen eingeschätzt wird, wurde in Brandenburg damit begonnen, systematisch die Anzahl der Wassertouristen zu erfassen. Die Veränderungen dieser Zahlen liefern Hinweise auf Effizienz und Effektivität der umgesetzten Maßnahmen.

- *Projektliste Fürstenwalde*

Die Programmkoordinatorinnen in Fürstenwalde haben in einer Projektliste sämtliche Projektaktivitäten zusammengetragen. Insgesamt umfasst die Liste nahezu 100 Projekte. Die Projekte werden gemäß des Umsetzungsstatus in vier Kategorien eingeteilt: realisiert, begonnen, existiert und entfällt. Jedes Projekt wird zudem den im IHK beschriebenen Handlungsfeldern zugeordnet, die Projektansprechpartner werden aufgeführt und eine Spalte ermöglicht das Eintragen von Stichworten. Zur besseren Übersichtlichkeit wird jedes Projekt einem Themenfeld zugeordnet, so dass bei Bedarf sämtliche Projektaktivitäten zu diesem Themenfeld aufgeführt werden können (beispielsweise „altergruppenspezifische Projekte“).

- *Dokumentation der Frequentierung des Stadteilladens in Cottbus*

Zur Unterstützung von Projektträgern, Initiativen, Vereinen und Selbsthilfegruppen und als niederschwelliges Angebot für die Stadteilladensbewohner wurde in Sachsendorf-Madlow ein Stadteilladen eröffnet. Die Bürger haben die Möglichkeit, sich über verschiedene Themen und Aktivitäten zu informieren oder Anregungen und Handlungsbedarf mitzuteilen. Geleitet wird der Stadteilladen vom Stadteilmanager. Die Umsetzung des Stadteilladens kann als gutes Beispiel dafür dienen, wie Programmaktivitäten systematisch dokumentiert werden können. Alle im Stadteilladen geführten Bürgergespräche werden statistisch festgehalten. In einer Liste, die wenig zeitaufwändig zu führen ist, wird das Anliegen und das Datum des Gesprächs erfasst. Einmal im Jahr werden quartalsweise die Themenschwerpunkte und ihre jeweilige Relevanz dargestellt. Die Dokumentation dieser Arbeit hat im Wesentlichen drei Vorteile: Zum einen können systematisch der Handlungsbedarf und die Anliegen der Bürger nachvollzogen werden. Darüber hinaus können Aussagen über die Notwendigkeit des Stadteilladens leichter getroffen werden und letztendlich wird der Stadteilmanager in die Lage versetzt, seine Aktivitäten (und Erfolge) nachvollziehbar darzulegen.

- *Datenbeschaffung in Cottbus: Kooperation mit den Wohnungsgesellschaften*

Die Wohnungsgesellschaften stellen in den meisten Fördergebieten sehr bedeutende Akteure dar. Sie können insbesondere im Hinblick auf die Beobachtung der Quartiersentwick-

lung wichtige Daten zur Verfügung stellen. In Cottbus Sachsendorf-Madlow ist es gelungen, gute Kommunikationsstrukturen zwischen Programmkoordinatoren und Wohnungsgesellschaften aufzubauen und einen Daten- und Erfahrungsaustausch einzuleiten. Die Programmbeteiligten werden in regelmäßigen Abständen von den Wohnungsgesellschaften über die Entwicklung von Wohnungsleerstand und Umzugsbeweggründen informiert. Diese Angaben werden von den Wohnungsgesellschaften im Rahmen eines Umzugsmanagements erhoben. Anhand dieser Daten können Programmterfolge besser abgeschätzt und der weitere Handlungsbedarf ermittelt werden.

3.3.4 Bewertung der Programm-/ Projektverläufe

- *Dokumentation und eine in Ansätzen erfolgte Bewertung: Jahresbericht Stadtteilmanager Cottbus Sachsendorf-Madlow*

Der Jahresbericht des Stadtteilmanagers in Cottbus ist eine zusammenfassende Darstellung der Programmumsetzung unter besonderer Berücksichtigung der Arbeit des Stadtteilmanagements. Dabei wird auf die Organisation und Durchführung von Steuerungsgremien, Foren und Arbeitskreisen eingegangen. Zudem wird die Öffentlichkeits- und Netzwerkarbeit dokumentiert sowie die Unterstützung von Projektträgern, Initiativen und Bürgern erläutert. In dem Bericht werden jedoch nicht nur sämtliche Projektaktivitäten festgehalten und beschrieben, wie beispielsweise die Aufführung der verschiedenen Sitzungsthemen der Gremien, sondern es erfolgt auch ansatzweise eine Analyse und Bewertung von Projektverläufen. So werden beispielsweise Gründe für die sich verändernde Frequentierung des Stadteilladens genannt. Die bereits angesprochene statistische Erfassung der Bürgersprechstunden (s.o.) wird in dem Jahresbericht detailliert aufgeführt und um qualitative Aspekte ergänzt. Der Jahresbericht schließt mit einem Kapitel zu möglichen Programmaktivitäten im Folgeförderjahr.

- *Innenstadtmanagement Luckenwalde*

Das Innenstadtmanagement Luckenwalde hat zum Ziel, mit Hilfe verschiedenster Aktivitäten eine Attraktivitätssteigerung der Innenstadt zu bewirken. Auf Grundlage einer detaillierten Problem- und Potenzialanalyse werden konkrete Maßnahmen des Innenstadtmanagements ermittelt. Als Beispiele für umgesetzte Aktivitäten sind die Initiierung eines Stadtfestes, die Organisation eines Rabattangebotes im Einzelhandel, die Einrichtung eines Händlertreffs sowie die Teilnahme an verschiedenen, die Innenstadt betreffenden Beratungen angeführt werden. Das Gesamtprojekt beinhaltet vier, jeweils einjährige Phasen. Nach jeder abgelaufenen Phase findet eine schriftliche Selbstevaluation statt. Die Evaluation orientiert sich an den im Projektantrag festgeschriebenen Maßnahmen und intendierten Wirkungen. Detailliert wird Erreichtes und Nichterreichtes dargestellt. Wenn möglich werden getroffene Aussagen mit statistischem Datenmaterial unterstützt. Die Bürger werden, soweit möglich, in die Bewertungsschritte mit einbezogen.

Diese jährlich stattfindende systematische Selbstreflexion wird von der Projektverantwortlichen als wichtiger Schritt betrachtet, um die zukünftige Projektarbeit weiter optimieren zu können. Darüber hinaus verbessert die systematische Darstellung der Projektarbeit und der Projektwirkungen die Beantragung weiterer Fördergelder. Als Vorteil für die regelmäßige Selbstevaluation erweist es sich, dass die Maßnahmen des Innenstadtmanagements auf ein Jahr begrenzt sind und oftmals einen Eventcharakter haben. Dies bedeutet, dass eine Maßnahme unmittelbar nach der Planungsphase in einem relativ kurzen Zeitraum umgesetzt und dann bewertet werden kann. Mit den Erkenntnissen aus dieser Bewertung kann dieselbe oder eine ähnliche Maßnahme im Folgejahr in eventuell veränderter Form erneut umgesetzt werden. Die Rahmenbedingungen sind somit günstig, um ein klassisches Projekt-Cycle-Management (vgl. Abbildung 1 im Abschnitt 4.1) betreiben zu können. Die

Projektverantwortliche hob hervor, dass der Arbeitsaufwand für die Selbstevaluation sich in Grenzen hält.

3.4 Anstelle einer Zusammenfassung der empirischen Ergebnisse: Grundlagen und Ansätze für übertragbare Evaluationsmodule

Ein ursprüngliches Ziel dieser Studie war es, so genannte Evaluationsmodule zu erarbeiten (vgl. Teilziel der Aufgabenbeschreibung A 9 in der Tabelle 2 Projektplanung). Unter Modul wird im Allgemeinen eine in sich abgeschlossene Projekt- oder Programmeinheit verstanden, die weitgehend unabhängig von spezifischen Rahmenbedingungen und Voraussetzungen eingesetzt werden kann. Idealtypischerweise wäre dementsprechend ein „Evaluationsmodul“ eine Programm- oder Projektkomponente, die an ein existierendes Stadtentwicklungsprogramm oder -projekt angeschlossen werden kann und eine objektive Bewertung des Programms oder von Teilen des Programms ermöglicht.

Diese Teilaufgabe konnte mit dem geplanten Forschungsprogramm nur in Ansätzen erreicht werden. Dies liegt unter anderem darin begründet, dass das Programmmanagement und die Projektsteuerungsprozesse in den meisten Untersuchungsgebieten nicht in einer Weise strukturiert und organisiert sind, dass Evaluationsmodule friktionsfrei und Erfolg versprechend eingepasst werden können. Dazu und zu den daraus zu ziehenden Konsequenzen wird im anschließenden Kapitel 4 ausführlich eingegangen.

Gleichwohl haben einige Untersuchungsgebiete bereits eine gute Basis für die Einrichtung von Evaluationssystemen gelegt und können dementsprechend konstruktive Ansatzpunkte für übertragbare Evaluationsmodule liefern. In diesem letzten Abschnitt werden daher solche Grundlagen und Ansätze für „Evaluationsmodule“ vorgestellt. Da diese Grundlagen und Modulansätze in den Abschnitten 3.2 und 3.3 bereits ausführlich beschrieben wurden, werden sie in der Tabelle 4 nur noch unkommentiert zusammengestellt. In der Auflistung sind zunächst Grundlagen und Bedingungen aufgeführt, die geschaffen werden müssen, um Evaluationen ertragreich einsetzen zu können. Im unteren Teil der Tabelle sind dann Programm- und Managementbestandteile aufgeführt, die im weitesten Sinne als Module verstanden werden können. Die in Tab. 4 aufgeführten Evaluationsmodule sind isoliert und für sich genommen keine Garantie oder gar ein Ersatz für ein erfolgreiches Programm- und Projektmanagement. Sie können aber, in einem fruchtbaren und konstruktiven Programm- und Managementumfeld eingesetzt, sehr hilfreiche Hinweise für die Optimierung der Steuerungsprozesse liefern.

Schließlich ist zu bedenken, dass jede Kommune zu prüfen hat, in welcher Form die dargestellten „Evaluationsmodule“ im Zuge des kommunalen Programmmanagements und der konkreten Projektsteuerung einsetzbar sind. Die individuellen Ausgangsbedingungen in den Kommunen machen es erforderlich, dass vor der Übernahme etwaiger Evaluationsmodule geprüft wird, inwieweit die mit dessen Implementierung verbundenen Anforderungen von der Kommune oder den Programmbeteiligten leistbar sind, z.B. das Führen von Projektdatenbanken, das Erstellen von Jahresabschlussberichten oder die Beschaffung bzw. Erhebung zusätzlicher Daten (vgl. hierzu die Handlungsempfehlungen in Abschnitt 4.2).

Tab. 4: Auflistung von Grundlagen und Ansätzen für gemeindeübergreifend einsetzbare Evaluationsmodule

Grundlagen für Evaluations- und Monitoringaktivitäten auf der Durchführungs-, Entscheidungs- und Planungsebene

Erstellung eines zielorientierten soliden Integrierten Handlungskonzept, z.B. mit Analyse der Ausgangssituation und der Durchführung von gruppenspezifischen Zielworkshops

Systematische und motivierende Zielgruppenbeteiligung in unterschiedlichen Programmphasen (z.B. Bürger/innen, soziale Akteure, private Wirtschaft)

Konsequente Orientierung des Projektmanagements an den Handlungsstrategien und Zielvorgaben des Integrierten Handlungskonzepts

Aufbau und Führung von aktuellen Maßnahmen- und Durchführungskonzepten sowohl für investive wie auch für nicht-investive Maßnahmen

Erarbeitung und Institutionalisierung von transparenten Kooperations- und Kommunikationsstrukturen der Programmbeteiligten

Erarbeitung und Institutionalisierung von transparenten Kooperations- und Kommunikationsstrukturen

Evaluationsmodule in den Bereichen Programmdokumentation und -bewertung

Zielorientierte Fortschreibung der Integrierten Handlungskonzepte

Zielbezogene Erstellung von Jahres- und Projektberichten, die für Bewertungszwecke nutzbar ist

Aufbau und Nutzung einfacher Bewertungsschemata bei der Projektsteuerung, z.B. durch Anlegen und Führen einer Projektdatenbank

Systematische Recherchen zur Verbesserung der Datengrundlagen sowie Nutzung vorhandener Daten anderer Akteure und Institutionen

Regelmäßige, unmittelbare und zeitnahe Rückmeldung von Evaluationsergebnissen an die Programm- und Projektbeteiligten

Projektbezogene Datenerhebungen für Bewertungen (Beobachtungen, Zählungen, Befragungen,...)

Aufbau von Methodenkompetenz für (Selbst-)Evaluationen und Datenauswertung mittels professioneller Unterstützung

4 Evaluationsstandards und Handlungsempfehlungen

In diesem Kapitel sollen nun die Schlussfolgerungen aus den durchgeführten Untersuchungen gezogen und die daraus abzuleitenden Konsequenzen (Handlungsempfehlungen) diskutiert werden. Dies geschieht in zweifacher Hinsicht:

- Insgesamt haben die Analysen gezeigt, dass die im Rahmen dieses Projektes beobachteten Bemühungen der Kommunen bei der Durchführung von Evaluationen und Bewertungen bzw. bei der Implementierung von Evaluationssystemen sowohl in methodischer wie auch inhaltlicher Hinsicht defizitär und verbesserungsbedürftig sind. Darüber hinaus werden mit den Begriffen Evaluation und Evaluationssystem offenbar äußerst unterschiedliche Erwartungen und Inhalte verbunden, die in ihrer Gesamtheit uneinlösbar sind. Daher scheint es angemessen, in diesem Kapitel zunächst einmal grundsätzlich auf die Ziele, Grenzen und Potenziale von (Selbst-)Evaluationen bzw. einer bewertungsorientierten Programmsteuerung hinzuweisen. Dies wird auf der Basis der 24 Standards für die Durchführung von Evaluationen und den Anmerkungen für die Durchführung von Selbstevaluationen der Deutschen Gesellschaft für Evaluation (DeGEval) geschehen (vgl. DeGEval, 2003 und 2004). Die Standards werden im folgenden Abschnitt 5.1 im Hinblick auf ihre Anwendbarkeit in Rahmen von integrierten Stadtentwicklungsprogrammen umformuliert und präzisiert.
- Aus den zahlreichen positiven wie negativen Aspekten im Kontext des Programmmanagements sowie aus der Analyse der Good Practice-Beispiele wurden Ansätze für universell einsetzbare Evaluationsmodule erarbeitet. Diese Modulansätze werden in Abschnitt 5.2 übersichtlich zusammengestellt. Sie orientieren sich an den guten und erprobten Erfahrungen, die in den fünf Untersuchungsquartieren gemacht worden sind. Jede Kommune hat allerdings individuell zu prüfen, inwieweit das jeweilige Evaluationsmodul im Programmmanagement als Steuerungs- und Bewertungsinstrument einzusetzen ist. Die Liste der Evaluationsmodule ist noch nicht vollständig und bedarf noch einer qualitativen Validierung in anderen als den untersuchten Kommunen und Quartieren. Diese Evaluationsmodule münden in konkreten Handlungsempfehlungen für die Brandenburger Kommune und Quartiere sowie die betreuenden Institutionen auf Landesebene (vgl. Abschnitt 5.3).

Fasst man die im Rahmen dieses Projekts gesammelten Erfahrungen zusammen, so sind im Vorfeld der aufgeführten Evaluationsstandards und Evaluationsmodule vier Aspekte besonders hervorzuheben, die zentrale Grundvoraussetzungen für die Etablierung funktionsfähiger Evaluationssysteme sind. *Sind diese Grundvoraussetzungen nicht gegeben, können Evaluations- und Monitoringsysteme nicht systematisch greifen!*

1. Zum einen sind die hohen zeitlichen und personellen Bindungen durch Entbürokratisierung der Förderprogramme und die Klärung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten aufzulösen. Geschieht das nicht, werden auch weiterhin die notwendigen zeitlichen und personellen Freiräume fehlen, die Verantwortlichkeiten für die Durchführung von Bewertungsprozessen nicht geklärt werden können und Bewertungsergebnisse nicht hinreichend Berücksichtigung finden.
2. Zum Zweiten sind transparente Kooperations- und Kommunikationsprozesse zu schaffen, innerhalb derer Bewertungsprozesse ablaufen können. In einem offenen und transparenten Umfeld werden Frustrationen vermieden und Demotivierungen reduziert.
3. Drittens sollten die integrierten Handlungskonzepte als programmatische Elemente der integrierten Stadtentwicklung in den Kommunen aufgewertet und sehr viel intensiver und systematischer genutzt werden. Die Programmplanungsdokumente müssen als

wichtiges Instrument der Programmsteuerung und als zentraler Rahmen für eine Bewertung verstanden werden.

4. Abschließend muss sichergestellt werden, dass der für Evaluation und Monitoring zuständige Personenkreis professionell geschult wird. Dies muss sowohl die methodischen wie auch die inhaltlichen Qualifikationen umfassen, die für eine Durchführung von Evaluationen oder die Installation eines zielorientierten Monitoringsystems erforderlich sind. Hierbei sind die Kommunen auf externe Hilfe angewiesen.

4.1 Standards für ein Evaluationssystem

Auf Grund der sehr unterschiedlichen Organisations-, Programm- und Projektstrukturen der integrierten Programme ist es grundsätzlich schwierig, universell gültige Evaluationsstandards und Evaluationsmodule zu formulieren, die dann in allen Programmgebieten umgesetzt oder angewendet werden können. Hinzu kommt das bereits mehrfach thematisierte Manko, dass die kommunalen Organisations-, Programm- und Projektstrukturen nur eingeschränkt geeignet sind, zusätzlich Evaluationssysteme einzurichten. Deshalb soll in diesem Abschnitt versucht werden, ein Mindestmaß an Anforderungen festzusetzen, an denen sich Kommunen bei der Etablierung eines Evaluationssystems orientieren könnten. Die hier zusammen gestellten Mindeststandards gehen dabei auf die 24 Standards für Evaluation der Deutschen Gesellschaft für Evaluation (DeGEVal-Standards)¹⁶ zurück sowie auf die Empfehlungen zur Anwendung der Standards für Evaluation im Handlungsfeld der Selbstevaluation (Deutsche Gesellschaft für Evaluation, 2004). Die Hinweise für Selbstevaluationen wurden deshalb berücksichtigt, weil die in den Kommunen vorzusehenden Evaluationen in der Regel in Eigenregie durchgeführt werden müssen. Angesichts der in diesem Projekt erzielten Ergebnisse wurden die DeGEVal-Standards an die Situation und Evaluierbarkeit von Projekten und Programmen der integrierten Stadtentwicklung angepasst.

In diesem Zusammenhang ist insbesondere darauf hinzuweisen, dass die DeGEVal-Standards in erster Linie zur *Umsetzung von einmaligen, summativen Evaluationen* konzipiert wurden. Die Ziele der vorliegenden Studie gehen noch darüber hinaus: Die Anforderungen an einmalige Evaluationen müssen mit Zielrichtung auf die Implementierung eines formativen, Projekt begleitenden Evaluationssystems erweitert werden. Dies sollte auch schon bei der SWOT/Ex-ante-Evaluation Berücksichtigung finden. Diese Evaluationssysteme bestehen aus verschiedenen Bereichen und erstrecken sich über einen längeren Projektzeitraum. So müssen beispielsweise bereits in der Programmplanungsphase die Evaluationsstandards berücksichtigt werden, die mitunter erst Jahre später in der Programmbeurteilungsphase aufgegriffen werden.

Zudem wird in diesem Abschnitt eingeschätzt, welchen Stellenwert der jeweilige Standard für Projekte und Programme der integrierten Stadtentwicklung in Brandenburg hat. Zu beachten ist darüber hinaus, dass die DeGEVal-Standards eher an einer individualen Bezugsnorm orientiert sind.

Gemäß den DeGEVal-Standards sollen Evaluationen vier grundlegende Eigenschaften aufweisen: Nützlichkeit (N-Standards), Durchführbarkeit (D-Standards), Fairness (F-Standards) sowie Genauigkeit (G-Standards). Die Nützlichkeitsstandards sollen sicherstellen, dass sich das Evaluationssystem an den geklärten Evaluationszwecken sowie am Informationsbedarf der vorgesehenen Nutzer und Nutzerinnen orientiert. Die Durchführbarkeitsstandards geben Hinweise darauf, wie ein Evaluationssystem realistisch, gut durchdacht, diplomatisch und kostenbewusst geplant und ausgeführt werden kann. Die Fairnessstandards dienen dazu, dass bei der Umsetzung des Evaluationssystems respektvoll und

¹⁶ <http://www.degeval.de> am 13. Mai 2003

fair mit den betroffenen Akteuren und Gruppen umgegangen wird. Mit den Genauigkeitsstandards wird das Ziel verfolgt, dass das Evaluationssystem valide Informationen und Ergebnisse zu dem jeweiligen Evaluationsgegenstand und den Evaluationsfragestellungen hervorbringt und vermittelt (vgl. DeGEval, 2003).

N1 Identifizierung der Beteiligten und Betroffenen

Die am Stadt- oder Stadtteilentwicklungsprogramm beteiligten Akteure (z.B. Quartiermanager, Stadtverwaltung, diverse Fachdienste, politische oder soziale Akteure, Consulting-Büros) oder von ihm betroffenen Gruppen (z.B. die Bürger/innen, Bewohner/innen von Sanierungsgebieten, Vereine, Wirtschaftsunternehmen) müssen identifiziert oder festgelegt werden. Nur wenn festgelegt wird, um wessen Belange es bei der Evaluierung der Programmumsetzung geht, können deren Interessen geklärt und dementsprechend so weit wie möglich bei der Konzeption des Evaluationssystems berücksichtigt werden.

N2 Klärung der Evaluationszwecke

Die ist ein ganz wesentlicher Schritt bei der Umsetzung integrierter Stadtentwicklungsprogramme. Zu Beginn des Evaluationsprozesses ist unbedingt zu klären, welcher Zweck mit dem Evaluationssystem verfolgt werden soll. Hier können sehr unterschiedliche Auffassungen (z.B. seitens der Akteure auf der kommunalen Ebene oder auf Landesebene oder gar auf EU-Ebene) vorliegen. Die Festlegung des Zwecks ist aber von zentraler Bedeutung, damit sich die Beteiligten und Betroffenen darauf einstellen und Position dazu beziehen können. Insbesondere für das Evaluationsteam ist eine eindeutige Zielsetzung wichtig, damit es einen klaren Arbeitsauftrag verfolgen kann.

N3 Glaubwürdigkeit und Kompetenz des Evaluators/der Evaluatorsin

Werden im Quartier oder in der Kommune Evaluationen durchgeführt oder Evaluationssysteme eingerichtet, so sollten die damit beauftragten Personen glaubwürdig sowie methodisch und fachlich kompetent sein. Da innerhalb der Kommunen oftmals kaum entsprechend geschultes Personal existiert oder freigestellt werden kann, übernehmen solche Aufgaben häufig externe Planungsbüros oder anderen Institutionen. Bei Stadtentwicklungsprojekten in Brandenburg werden Selbstevaluationen nötig sein. Diese erfordern ein besonders hohes Maß an Transparenz, Vertrauen und die Bereitschaft zu einem konstruktiven Umgang mit Fehlern.

N4 Auswahl und Umfang der Informationen

Bei der Implementierung von Evaluationssystemen müssen Auswahl und Umfang der zu erfassenden Informationen so festgelegt werden, dass eine Behandlung der zu untersuchenden Fragestellungen zum Evaluationsgegenstand möglich ist. Dabei ist gerade bei den oft überlasteten Akteuren der Stadt- und Quartiersentwicklung zu berücksichtigen, welche Informationsbeschaffung unabdingbar und zumutbar ist.

N5 Transparenz von Werten

Neben dem Evaluationszweck ist offen zu legen, an welchen Sichtweisen, Gedankengängen und Kriterien sich die Bewertungsprozesse orientieren. Dadurch soll die Basis der Bewertung sichtbar und intersubjektiv nachvollziehbar gemacht werden.

N6 Vollständigkeit und Klarheit der Berichterstattung

Die Evaluationsberichte sollen alle wesentlichen Informationen zur Verfügung stellen. Dies beinhaltet vor allem den Kontext des Programms/Projektes, die Ziele und Fragestellungen der Evaluation, die verwendeten Verfahren und natürlich die Evaluationsergebnisse. Der Bericht soll leicht zu verstehen und nachvollziehbar sein. Schließlich sind die Adressaten nicht nur Personen aus Politik oder Verwaltung, sondern auch die Bürger/innen der Kommune.

N7 Rechtzeitigkeit der Evaluation

Alle Bereiche des Evaluationssystems (vgl. Kap. 4.1) sollen so rechtzeitig begonnen und abgeschlossen werden, dass ihre Ergebnisse in die aktuellen Entscheidungsprozesse bzw. Verbesserungsprozesse einfließen können. Erst dann können Evaluations- und Monitoringverfahren ihre volle Wirkung entfalten.

N8 Nutzung und Nutzen der Evaluation

Planung, Durchführung und Berichterstattung eines Evaluationssystems sollen die Akteure und Betroffenen motivieren, sich aktiv mit den gewonnenen Ergebnissen und Erkenntnissen auseinander zu setzen. Dies ist in Kommunen auf Grund der oft negativen Konnotation von Evaluation und Monitoring sicherlich eine Herausforderung.

D1 Angemessene Verfahren

Evaluationen benötigen Informationen aus den Managementprozessen. Gleichwohl muss die Informationsbeschaffung so gestaltet werden, dass insbesondere die beteiligten und betroffenen Akteure durch die Informationsaufbereitung und -bereitstellung nicht zu stark belastet werden (vgl. auch N4). Die knappen zeitlichen Ressourcen sollen geschont und der Prozess der Informationsbeschaffung möglichst unterstützt werden. Der Aufwand hat in einem angemessenen Verhältnis zum erwarteten Nutzen zu stehen.

D2 Diplomatisches Vorgehen

Ein Evaluationssystem soll so geplant und durchgeführt werden, dass die Akzeptanz der verschiedenen Beteiligten und Betroffenen möglichst hoch ist. Bei Selbstevaluationen sind die unterschiedlichen hierarchischen Positionen und Interessengruppen zu berücksichtigen. Einwände und Bedenken sollten nach einem geregelten Verfahren eingezogen werden.

D3 Effizienz von Evaluation

Der Aufwand zur Durchführung des Evaluationssystems soll in einem angemessenen Verhältnis zum entstehenden Nutzen stehen. Dies ist vor allem in Zeiten knapper Ressourcen transparent darzustellen.

F1 Formale Vereinbarungen

Die Aufgaben und Zuständigkeiten der an Steuerungsprozessen beteiligten Akteure (was, wie, von wem, wann getan werden soll) sollten nach Möglichkeit schriftlich fixiert werden. Dies gilt zum Beispiel dann, wenn das Quartiermanagement die Zuständigkeit bzw. Verantwortung für die Organisation und Durchführung des Evaluationssystems erhalten soll. Dann kann die Einhaltung der Bedingungen und Vereinbarungen eingefordert werden.

F2 Schutz individueller Rechte

Evaluationsprozesse auf Quartier- oder Gemeindeebene finden innerhalb eines überschaubaren sozialen Netzwerkes statt. Dabei ist sicherzustellen, dass bei der Planung und Durchführung die Sicherheit, Würde und Rechte der in ein Evaluationssystem einbezogenen Personen geschützt sind.

F3 Vollständige und faire Überprüfung

Kommunale oder quartierbezogene Evaluationssysteme sollten in der Lage sein, die Stärken und die Schwächen des Stadt- oder Quartierentwicklungsprozesses möglichst vollständig und fair zu überprüfen und darzustellen. Das Ziel muss darin bestehen, die Stärken weiter auszubauen und die Schwachpunkte oder Problemfelder konstruktiv anzugehen.

F4 Unparteiische Durchführung und Berichterstattung

Bei der Umsetzung des Evaluationssystems ist davon auszugehen, dass die betroffenen oder beteiligten Akteure sehr unterschiedliche Sichtweisen von den Zielen und den Ergebnissen des Systems haben werden. Man denke hier z.B. an eine individuelle Bezugsnorm auf Seiten des Quartiermanagements oder eine komparative Bezugsnorm bei politischen Akteuren. Evaluationsberichte sollten daher die unparteiische Position des Evaluations-

teams erkennen lassen. Die Bewertungen sollen fair und möglichst frei von persönlichen Gefühlen getroffen werden. Bei Selbstevaluationen erfordert dies von den evaluierenden Akteuren eine permanente kritische Selbstreflexion und ein Hinterfragen der eigenen Bewertungsmaßstäbe. Eventuell auftretende Interessenkonflikte sind offen anzusprechen und deren Konsequenzen zu thematisieren.

F5 Offenlegung der Ergebnisse

Die Evaluationsergebnisse sollen allen Beteiligten und Betroffenen soweit wie möglich zugänglich gemacht werden. Dies erhöht gerade in Kommunen und Stadtquartieren die Glaubwürdigkeit der Bewertungsprozesse und ermöglicht ein vielfältiges Einfließen der Ergebnisse in das Managementhandeln im Stadt-/Quartiersentwicklungsprozess. Alle Evaluationsergebnisse sollten zunächst intern bekannt gegeben und diskutiert werden, bevor eine Weitergabe an Außenstehende erfolgt.

G1 Beschreibung des Evaluationsgegenstandes

Der zu evaluierende bzw. zu beobachtende Stadtentwicklungsprozess, insbesondere einzelne Aspekte, die als klärungs- oder verbesserungswürdig angesehen werden (beispielsweise Bürgerbeteiligungsprozesse oder einzelne investive Maßnahmen), sollen eindeutig identifiziert, dokumentiert und beschrieben werden. Wird eine Selbstevaluation durch z.B. das Quartiermanagement durchgeführt, so sind das praktische Handeln des Quartiermanagements, die dem Quartiermanagement zugrunde gelegten Ziele und Werte sowie die Handlungskonsequenzen als die zentralen Elemente der Evaluation in den Mittelpunkt zu stellen.

G2 Kontextanalyse

Bei der Etablierung eines Evaluationssystems im Rahmen eines integrierten Stadtentwicklungsprogramms muss beachtet werden, dass zahlreiche weitere kommunale Politik- und Handlungsfelder diese Entwicklungsprogramme und -projekte wesentlich beeinflussen (z.B. der kommunale Haushalt, das Verhältnis von Politik und Verwaltung, konkurrierende oder sich ergänzende Förderprogramme). Daher ist der Kontext des Evaluationsgegenstandes ausreichend detailliert zu untersuchen und zu analysieren. Hinzu kommen überregionale politische und ökonomische Rahmenbedingungen, die ebenfalls wirksam sind, deren Einflüsse aber schwer abschätzbar sind..

G3 Beschreibung von Zwecken und Vorgehen

Gegenstand, Zwecke, Fragestellungen und Vorgehen des Evaluationssystems, einschließlich der angewandten Methoden, sollen ausgehandelt, genau dokumentiert und beschrieben werden. Auf dieser Grundlage können sie im Hinblick auf ihre Effektivität und Effizienz identifiziert und eingeschätzt werden.

G4 Angabe von Informationsquellen

Die im Rahmen eines Evaluationssystems genutzten Informations- und Datenquellen sollen hinreichend genau dokumentiert und beschrieben werden. Die Offenlegung der verwendeten Daten ermöglichen eine Einschätzung der Verlässlichkeit und der Angemessenheit der gelieferten Informationen.

G5 Valide und reliable Informationen

In Evaluationssystemen sind Verfahren der Informationsgewinnung auszuwählen oder zu entwickeln, die für eine Entscheidungsfindung und Praxisoptimierung nötig sind. Die Verfahren zur Gewinnungen von Daten erfordern möglicherweise in einigen Fällen eine Weiterqualifizierung oder eine externe Methodenberatung. Die Maßstäbe für den Methodeneinsatz sollen sich an den Gütekriterien der empirischen Sozialforschung orientieren. Geschieht dies nicht, sind die Ergebnisse entsprechend leicht angreif- und anzweifelbar.

G6 Systematische Fehlerprüfung

Die in einem Evaluationssystem gesammelten, aufbereiteten, analysierten und präsentierten Informationen sollen systematisch auf Fehler geprüft werden.

G7 Analyse qualitativer und quantitativer Informationen

Für ein Evaluationssystem sollen sowohl qualitative als auch quantitative Informationen herangezogen werden. Komparative Bezugsnormen, die den Wettbewerb der Kommunen untereinander forcieren, operieren oftmals mit quantitativen Indikatoren. Qualitative Bewertungen sind bei Evaluationsverfahren demgegenüber stark unterrepräsentiert. Die Informationen und Daten sollen nach fachlichen Maßstäben angemessen und systematisch analysiert werden, damit die Fragestellungen effektiv beantwortet werden können.

G8 Begründete Schlussfolgerungen

Die aus einem Evaluationssystem zu ziehenden oder gezogenen Schlussfolgerungen und praktischen Konsequenzen sollen ausdrücklich begründet werden. Das gibt den Beteiligten und Betroffenen in Verwaltung, Politik und im Quartier die Möglichkeit, diese nachzuvollziehen und zu verstehen. Werden Selbstevaluationen durchgeführt, sind unterschiedliche Auffassungen und Interpretationen zu berücksichtigen und ggfls. zu dokumentieren.

G9 Meta-Evaluation

Die Ergebnisse von Evaluationsprozessen sind von den Programm und Projekt durchführenden Kommunen und Quartieren in geeigneter Form zu dokumentieren und zu archivieren. Auf der Grundlage dieser Dokumente kann dann auf Landesebene eine Meta-Evaluation durchgeführt werden. Diese sollte zum einen das Ziel haben, die Evaluationssysteme zu evaluieren und deren Effizienz und Effektivität für die kommunale Projekt- und Programmsteuerung zu bewerten. Zum anderen können auf dieser Informationsbasis dann für die diversen Programmgebiete im Sinne einer komparativen Bezugsnorm die spezifischen Stärken und Schwächen identifiziert und diskutiert werden.

4.2 Handlungsempfehlungen zur Implementierung von Evaluationssystemen

In diesem Abschnitt sollen Handlungsempfehlungen zur Einrichtung eines Evaluationssystems in den Kommunen erläutert werden. Dabei sind sowohl auf kommunaler wie auch auf Landesebene Maßnahmen und Projekte denkbar. Diese sollen dauerhaft die Grundlagen zur Durchführung von Evaluationen schaffen und sichern.

- *Workshop zur kommunikativen Validierung der Projektergebnisse*
Im Abschlussbericht wurde deutlich, dass sich aus den Erfahrungen in den Brandenburger Kommunen durchaus Ansatzpunkt für kommunale Evaluationssysteme ableiten lassen. In einem Workshop mit Vertretern aus Kommunen und Landesinstitutionen sollten die Ergebnisse dieses Projektes diskutiert und geprüft werden. Ein solcher Workshop scheint dringend gefordert, um für alle Seiten umsetzbare und zielführende Evaluationskonzepte zu erarbeiten. Dabei könnte auch das zentrale Problem angegangen werden, inwieweit die individuellen und komparativen Bezugsnormen einer Evaluation integriert werden könnten
- *Modellkommune in Brandenburg*
Wie die Untersuchung zeigt, gibt es in Brandenburg bisher nur sehr wenige positive Erfahrungen mit der Implementierung von kommunalen Evaluationssystemen. Kaum eine Kommune oder ein Programmgebiet kann aus Evaluationen oder Monitoring einen systematischen Nutzen für die kommunalen Programmteiligten und die Steuerungsprozesse ziehen. Dieser Forschungsbedarf könnte dadurch gedeckt werden, dass unter wissenschaftlicher Begleitung in einer Brandenburger Kommune ein modellhaftes Evaluationssystem entwickelt und aufgebaut werden könnte. Als Modellkommune sollte ein Programmgebiet ausgewählt werden, in dem bereits eine Reihe von konstruktiven An-

knüpfungspunkten identifiziert wurden. Ebenso wichtig wäre ein Interesse und eine Kooperationsbereitschaft der Programmteiligten.

- *Arbeitskreis zur Ausrichtung der zukünftigen Förderpolitik*
Die Überprüfung der Wirkungen von Maßnahmen oder Interventionen im Rahmen integrierter Stadtentwicklungsprogramme erweist sich als sehr schwierig. Es gibt kaum befriedigende Möglichkeiten, die Wirksamkeit dieser Maßnahme systematisch und wissenschaftlich valide zu überprüfen. Dennoch stehen Evaluationen bei den derzeitigen und auch zukünftigen Förderprogrammen zur integrierten Stadtentwicklung nach wie vor hoch im Kurs. Damit in zukünftigen Förderprogrammen Evaluationen zumindest im Ansatz in die Programmphilosophie systematisch integriert werden können, gilt es frühzeitig zu überlegen, wie die zukünftige Förderpolitik ausgerichtet sein muss. Wenn Klarheit darüber besteht, welche Ober-, Mittler- und Feinziele mit den zukünftigen Förderpolitiken verfolgt werden, dann kann bereits jetzt überlegt werden, wie ein angemessenes Evaluationssystem auszusehen hätte. Damit diese Evaluationen auch tatsächlich durchführbar sind, wären Diskussionen und Kooperationen zwischen Landesebene, Kommune und Wissenschaft erforderlich.
- *Reflexion über die Steuerungsstrukturen:*
Die Programmteiligten in einer Kommune sollten zunächst klären, nach welchen Kriterien, Anforderungen und Standards die Programm- bzw. Projektsteuerung erfolgen sollte. Um Prozess begleitende Evaluationen zu ermöglichen, muss zunächst ein entsprechendes, darauf zugeschnittenes Steuerungsmodell entworfen und umgesetzt werden. Dies erfordert eine vorbehaltlose Stärken-Schwächen-Analyse der bestehenden Steuerungsstrukturen. Bei dieser Analyse kann eine externe Hilfestellung notwendig werden. Eventuell wäre auch die Einrichtung eines Arbeitskreises denkbar, der sich mit den Möglichkeiten einer Optimierung der bestehenden Programmumsetzung auf kommunaler und auf Landesebene befasst.
- *Schritte zur Optimierung bestehender Steuerungsprozesse:*
Dass Programmmanagement zu optimieren, so dass Erfolge und Veränderungen deutlicher werden, heißt nicht, nun alles anders zu machen. Oftmals ist es nur erforderlich, die verschiedenen Managementebenen und Steuerungsbereiche in einen direkteren Zusammenhang zu stellen. Voraussetzung dafür ist aber, dass eine kompetente Programmkoordination die Programmteiligten entsprechend anleitet und motiviert. Eine klare Aufgabenverteilung spielt dabei eine zentrale Rolle. Wer übernimmt welche Aufgaben beim Aufbau und Umsetzung des Evaluationssystems? Das schließt ein, jemanden zu beauftragen, der die Einhaltung der Standards prüft.
- *Analyse der Anknüpfungspunkte zur Implementierung eines Evaluationssystems*
In jeder Kommune gilt es zu prüfen, welche bestehenden Elemente der Programmumsetzung sich für ein Evaluationssystem nutzen lassen. Dies kann analog zur Analyse der Steuerungsebenen (Organisationsstruktur, Planungen, Dokumentationen und Bewertungen) in der vorliegenden Studie geschehen. Um die Kommunen zu einer solchen Analyse zu befähigen, könnten z.B. unter der Verantwortung des NIPP entsprechende Qualifizierungsmaßnahmen angeboten werden.

5. Resümee und Ausblick

„Wenn Du ein glückliches Leben haben willst, verbinde es mit einem Ziel.“

A. Einstein.

Diese Aussage von Albert Einstein kann im Hinblick auf die Umsetzung und die Evaluation integrierter Stadtteilentwicklungsprogramme umgeschrieben werden. Die Aussage würde dann etwa lauten:

„Wenn Du ein wirkungsvolles Projekt haben willst, verbinde es mit einem Ziel.“

Diese Neuformulierung beinhaltet dann natürlich Überlegungen dahingehend, welche Indikatoren zur Überprüfung der Zielerreichung erhoben werden müssen und insbesondere die Absicht, nach einer bestimmten Laufzeit das Erreichte hinsichtlich der angestrebten Projektziele zu überprüfen.

Die durchgeführte Analyse hat die Schwierigkeiten einer solchen zielbewussten Projekt-, bzw. Programmsteuerung aufgezeigt. Gleichwohl konnten jedoch in den untersuchten Brandenburger Kommunen verschiedenste Anknüpfungspunkte zur Optimierung der Programmsteuerung ermittelt werden. Die Formulierung von Standards, Modulen und Empfehlungen stellt ein Versuch da, die Umsetzung integrierter Stadtteilentwicklungsprogramme durch systematische und Prozess begleitende Bewertungen weiter zu professionalisieren. Die wichtigste Intention ist dabei, für die Kommunen Arbeitserleichterungen zu schaffen.

In diesem Sinn soll an dieser Stelle das in Kapitel 2 angeführte vierte Projektziel aufgegriffen werden. Die Ergebnisse bzw. Empfehlungen dieser Analyse müssen nun im Anschluss an diese erste Projektphase in Kooperation mit kommunalen Programmbeteiligten und Vertretern des Landes überprüft, relativiert und weiterentwickelt werden. Dabei gilt es zu prüfen, ob die Widersprüche zwischen individueller und komparativer Bezugsnorm eines Evaluationssystems aufgelöst werden können. Die zentrale Forschungsfrage wird somit sein, ob es gelingen kann ein Evaluationssystem zu gestalten, das einerseits von sehr hohem Nutzen für die Stadtteilentwicklung ist und darüber hinaus den Programmverantwortlichen auf Landesebene vergleichbare Erkenntnisse über die einzelnen Veränderungsprozesse in den unterschiedlichen Kommunen liefern kann.

6. Literatur und Quellen

Deutsche Gesellschaft für Evaluation (Hrsg.)(2004): Empfehlungen zur Anwendung der Standards für Evaluation im Handlungsfeld der Evaluation. Alfter: DeGEval. (<http://www.degeval.de>)

Deutsche Gesellschaft für Evaluation (Hrsg.)(2003): Standards für Evaluation. (<http://www.degeval.de>)

isoplan/FIRU (2005): Zwischenevaluierung des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ im Land Brandenburg. Abschlussbericht. Abrufbar unter <http://www.sozialestadt.de/veroeffentlichungen/evaluationsberichte/>

Rolfes, Manfred; Weith, Thomas (Hrsg.)(2005): Evaluation in der Praxis. Aktuelle Beispiele aus der Stadt-, Regional- und Umweltplanung. Potsdam: Universitätsverlag. (Praxis Kultur- und Sozialgeographie, PKS 33).

Wilhelm, Jan Lorenz (2005): Potenziale formativer Evaluationen für das Quartiermanagement am Beispiel der Gemeinde Belm (Landkreis Osnabrück). In: Rolfes, Manfred; Weith, Thomas (Hrsg.)(2005): Evaluation in der Praxis. Aktuelle Beispiele aus der Stadt-, Regional- und Umweltplanung. Potsdam: Universitätsverlag. (Praxis Kultur- und Sozialgeographie, PKS 33), S. 61-82.