

Administrative Resilienz als Schlüsselkompetenz zur Umsetzung städtebaulicher Entwicklungskonzepte

*Prinzipien des Programmmanagements
als Grundlage zur Entwicklung eines
reifegradbasierten Referenzmodells*

Zur Erlangung des akademischen Grades eines
Doktors der Ingenieurwissenschaften (Dr.-Ing.)

von der KIT-Fakultät für Architektur
des Karlsruher Instituts für Technologie (KIT)

genehmigte

Dissertation

von

Max Gebhard Haug

Tag der mündlichen Prüfung: 27.06.2025
Erster Gutachter: Prof. Dipl.-Ing. Markus Neppl
Zweiter Gutachter: Prof. Dr.-Ing. Stefan Siedentop

Kurzfassung

Städtebauliche Entwicklungskonzepte resultieren mehrheitlich aus aufwendig und sorgfältig vorbereiteten Erstellungsprozessen. Unabhängig davon, wie unterschiedlich die Konzepte hinsichtlich ihrer thematischen Ankerpunkte ausgestaltet sind, lassen sich trotz diverser Leitfäden große Unterschiede bei der tatsächlichen Umsetzung und Nachverfolgung feststellen. Vor dem Hintergrund dieser schwankenden Umsetzungsfähigkeit wurden in einer umfassenden Literaturrecherche die Grundlagen städtebaulicher Entwicklung und relevante Managementansätze zusammengetragen. Ziel dieser Arbeit ist es, dazu beizutragen, die Forschungslücke zwischen Managementlehre und städtebaulicher Entwicklung zu verkleinern. Um die organisatorischen, strukturellen und prozessualen Rahmenbedingungen zu verbessern, wurde das *Programmmanagement* als adäquate Aggregationsebene identifiziert. Zur Beleuchtung des Spannungsfelds zwischen städtebaulicher Entwicklung und Management, wurden vier Laborräume ausgewählt. Die Datenerhebung startete mit offenen Gesprächen und semistrukturierten Interviews, fokussierte über problemzentrierte Interviews und konfrontierte in digitalen Workshops.

Kontinuierliches Management städtebaulicher Entwicklung (MSE) wird als Schlüssel zur Entlastung von Stadtplanungsämtern in Städten mittlerer Größe erachtet. Implementierung von MSE in deutschen Mittelstädten kann aufgrund von Ressourcenmangel nicht mit eigenem Personal abgedeckt werden. Hinzu kommt, dass Monitoring und Evaluation als zeitintensive Pflichtaufgaben im Kontext der Förderprogramme wahrgenommen werden. Sie werden nur selten zur Selbstreflexion genutzt, um eigene Arbeits- und Herangehensweisen zu hinterfragen. Um einen Reflexionsrahmen herzustellen, gilt es, Abstand zu gewinnen von den inhaltlich stadtplanerischen Themen, vielmehr soll angestrebt werden, die wesentlichen Merkmale des Programmmanagements zu erkennen und den Reifegrad anhand der vier Ausprägungen des Referenzmodells nachzuweisen und kontinuierlich zu verbessern: 1) Strategische Ausrichtung, 2) Mehrwert, 3) Einbindung der Akteure und 4) Governance.

Das entwickelte Referenzmodell stellt eine Modifikation des Standards für Programmmanagements des PMI dar (Project Management Institute, 2019), welche aus den Erkenntnissen der Laborräume und der Literaturrecherche erarbeitet wurde. Bewertet werden klassische Managementpraktiken unter Berücksichtigung von Innovations- und Anpassungsfähigkeit, um die Leistungsfähigkeit und den Leistungsfortschritt hinsichtlich der Rahmenbedingungen städtebaulicher Entwicklung aufzuzeigen.

Schlagwörter: *Stadtplanung, Städtebauliche Entwicklung, Stadtentwicklung, Programmmanagement, Reifegradmodell, Innovationsmanagement, Anpassungsfähigkeit, Governance, administrative Resilienz, Städtebaulicher Entwicklungskonzepte.*

Abstract

Urban development concepts are predominant results of complex and carefully prepared participation processes. Regardless of how differently the concepts are designed in terms of their thematic focuses, significant differences can be observed in their actual implementation and follow-up. In a comprehensive literature review, the fundamental principles of urban development and relevant management approaches were systematically collected. To enhance organisational, structural, and procedural frameworks, *Programme Management* was identified as the key approach for addressing the research question. Four pilot administrations were selected to examine the interplay between urban planning and management, with data collection methods evolving from an open discussion and semi-structured interviews to problem-centred interviews and digital workshops.

Continuous Management of Urban Development (Management Städtebaulicher Entwicklung, MSE) is positioned as a critical mechanism to overcome administrative burdens on local planning authorities in medium-sized towns in Germany. However, implementing MSE faces major challenges: Most towns lack dedicated personnel for sustained programme management (resource constraints) and monitoring and evaluation are often stated as bureaucratic obligations tied to funding requirements rather than tools for self-reflection or process optimisation.

To address these issues, the study advocates a refocus on programme management principles, distancing from purely urban planning content. The proposed framework evaluates maturity across four dimensions of the PMI-standard: *Strategic Alignment*, *Benefits Management*, *Stakeholder Engagement* and *Governance*. The developed *Maturity Model* assesses traditional management practices through distinct lenses including innovation and agility capacities.

Given resource limitations in public administrations, the study proposes mandatory scientific accompaniment as a funding prerequisite for urban development. This approach offers systemic advantages: The maturity-based model serves as a blueprint for consistent data collection. It creates a centralised repository of comparable data studies from similarly sized towns and enables local authorities to derive insights from anonymised, generalised data across the network. Scalable knowledge generation through peer-learning automation could generate a tremendous added value.

The model emphasises cyclical refinement to transform existing monitoring from a compliance exercise into a reflective practice. This shift could help medium-sized towns balance competing priorities like environmental sustainability, social equity, and economic growth while maintaining administrative resilience. By bridging urban planning theory with adaptive management systems, this framework demonstrates how programme management principles can enhance both the effectiveness and efficiency of municipal development processes.

Keywords: *Urban planning, urban development, programme management, maturity models, innovation, agility, governance, resilience, urban development concepts.*

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	xv
Abstract.....	xvii
Inhaltsverzeichnis	xix
Abbildungsverzeichnis	xxiii
Tabellenverzeichnis	xxvii
Abkürzungsverzeichnis.....	xxix
Vorwort.....	xxxi
1 Einleitung	1
1.1 Problemstellung.....	1
1.2 Forschungslücke und Zielsetzung	4
1.2.1 Prämissen und Annahmen	4
1.2.2 Zielsetzung.....	6
1.2.3 Forschungslücke	7
1.2.4 Forschungsansätze	9
1.3 Forschungsfragen und Eingrenzung	10
1.3.1 Hypothesen	10
1.3.2 Zentrale Forschungsfragen.....	11
1.3.3 Fokus durch Eingrenzung	12
1.4 Einordnung der Arbeit	14
1.4.1 Taktgeber städtebaulicher Entwicklung.....	14
1.4.2 Bezugsrahmen Stadtentwicklung	22
1.4.3 Zusammenfassende Einordnung	30
1.5 Leitplanken der Arbeit	32
1.5.1 Methodische Vorgehensweise	32
1.5.2 Struktur und Gliederung.....	37
2 Diskurs allgemeiner Grundlagen	39
2.1 Perspektiven des Managements	39
2.1.1 Ebenen des Managements	41
2.1.2 Programmmanagement	44
2.1.3 Merkmale und Besonderheiten	47
2.1.4 Programmperspektive im Kontext städtebaulicher Entwicklung.....	51
2.2 Ergänzende Managementansätze	52
2.2.1 Resilienz.....	52
2.2.2 Agilität	54
2.2.3 Innovation.....	58

2.2.4 Governance.....	61
2.2.5 Reifegradmodelle.....	64
2.2.6 Schlussfolgerungen.....	69
2.3 Kontextualisierung	71
2.3.1 Resilienz im Kontext städtebaulicher Entwicklung.....	74
2.3.2 Agilität im Kontext städtebaulicher Entwicklung	76
2.3.3 Innovation im Kontext städtebaulicher Entwicklung.....	78
2.3.4 Resilienz durch Governance und Reifegradbewertung	86
2.4 Transfer zur städtebaulichen Entwicklung.....	93
2.4.1 Ausrichtung städtebaulicher Entwicklung	94
2.4.2 Nutzen städtebaulicher Entwicklung.....	100
2.4.3 Stakeholder städtebaulicher Entwicklung	107
2.4.4 Governance städtebaulicher Entwicklung	111
2.4.5 Zyklusmanagement städtebaulicher Entwicklung.....	116
2.5 Zusammenfassung und Einordnung.....	117
2.5.1 Erkenntnisse	119
3 Überprüfung in Laborräumen.....	121
3.1 Auswahl der Laborräume.....	121
3.1.1 Mittelstädte als Laborräume	121
3.1.2 Unterschiede und Gemeinsamkeiten.....	122
3.1.3 Vorgehensweise zur Datenerhebung	125
3.2 Interviewphase Laborräume	127
3.2.1 Laborraum A	127
3.2.2 Laborraum B	130
3.2.3 Laborraum C	135
3.2.4 Laborraum D	138
3.2.5 Erkenntnisse aus der Interviewphase.....	141
3.3 Werkstattphase Laborräume	146
3.3.1 Werkstattdesign	146
3.3.2 Werkstatt Labor A.....	148
3.3.3 Werkstatt Labor B.....	153
3.3.4 Werkstatt Labor C.....	157
3.3.5 Werkstatt Labor D.....	159
3.4 Ergebnisse aus der Werkstattphase.....	165
3.4.1 Ausrichtung.....	168
3.4.2 Mehrwert.....	172
3.4.3 Akteure	176
3.4.4 Governance.....	179
3.4.5 Zusammenfassende Übersicht der Ergebnisse der Workshops	183
3.5 Nachbetrachtung und Kontrastierung	184
3.5.1 Prinzipien	185
3.5.2 Grundlagen	191

3.5.3 Unterstützende Elemente	201
3.5.4 Übersicht der Prinzipien, Grundlagen, unterstützenden Elemente	206
4 Reifegradbasiertes Referenzmodell	207
4.1 Strategische Ausrichtung	212
4.1.1 Robustheit Konzepts städtebaulicher Entwicklung	214
4.1.2 Status des Konzepts städtebaulicher Entwicklung	214
4.1.3 Robustheit des Auftrags MSE	215
4.1.4 Status des Auftrags MSE	216
4.1.5 Anwendung des Referenzmodells	217
4.2 Mehrwert durch administrative Resilienz	218
4.2.1 Reflexion der Risiken und Chancen (Reflexionsfähigkeit)	219
4.2.2 Agilität durch pro-aktiven �nderungsradar (Anpassungsfähigkeit)	220
4.2.3 Interdisziplinarität durch interne Netzwerke (Kooperationsfähigkeit)	221
4.2.4 Innovation durch Methodenbewusstsein (Innovationsfähigkeit)	222
4.2.5 Kompetente Einbindung von Stakeholdern (Interaktionsfähigkeit)	223
4.3 Einbindung und Pflege externer Akteure	225
4.3.1 Beteiligung von Bildung, Sport und Kultur	226
4.3.2 Expertise durch Konsultative	227
4.3.3 Vernetzung mit Einzelhandel, Industrie und Wirtschaft	228
4.3.4 Interkommunale Zusammenarbeit	229
4.3.5 Verknüpfung mit Wissenschaft und Forschung	230
4.4 Governance	232
4.4.1 Strukturen der Entscheidungsfindung	234
4.4.2 Wandlungsbereitschaft (Transformationsoffenheit)	234
4.4.3 Netzwerkkultur (Innovationsoffenheit)	235
4.4.4 Fort- und Weiterbildungskonzept (Personalentwicklung)	236
4.4.5 Sicherstellung von Ressourcen und Fördergeldern	237
4.5 Abschließender Überblick	238
5 Reflexion und Diskussion	239
5.1 Zentrale Erkenntnisse	239
5.1.1 Bezug zu den Hypothesen	240
5.1.2 Methodische Reflexion zur Annäherung an die Forschungslücke	241
5.1.3 Antworten auf die Forschungsfragen	245
5.1.4 Zusammenfassung	250
5.2 Diskussion ausgewählter Aspekte	252
5.2.1 Robustheit bei Ausrichtung und Strategie	252
5.2.2 Fokussierung auf Wissenstransfer	254
5.2.3 Verh��ltnism��igkeitsprinzip bei Einbindung von Akteuren	256
5.2.4 Paradigmenwechsel bei Governance und Steuerung	261
5.2.5 Balance bei Umsetzung und Verstetigung	265
5.2.6 Zusammenfassende Schlussfolgerung	268

5.3	Anwendung und Nutzen	269
5.3.1	Einschränkungen.....	269
5.3.2	Verallgemeinerungsfähigkeit.....	270
5.3.3	Relevanz und Anwendbarkeit.....	271
5.3.4	Bedeutung für Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft	272
5.3.5	Mögliche Kritik.....	274
5.4	Ausblick: Fragen und Empfehlungen	276
5.4.1	Mittelgroße Kommunen	276
5.4.2	Bund und Länder.....	277
5.4.3	Externe Unterstützung.....	278
5.4.4	Weiterführende Schritte und aufbauende Forschungsfelder	279
5.5	Epilog.....	283
Anhang	285
A)	Literaturverzeichnis	287
B)	Expertengespräche	301
C)	Fragenkataloge aus Theorietransfer	303

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 Herangehensweisen zur Erstellung von ISEK, nach Kurth, 2017	1
Abbildung 2 Überblick über den Ablauf des Forschungsprojekts Urban Catalyst und Ramboll Management Consulting, Quelle: Urban Catalyst.....	10
Abbildung 3 Ausgewählte europäische Agenden ab 1992, eigene Darstellung	16
Abbildung 4 Einordnung zwischen Planung und Management, eigene Darstellung.....	21
Abbildung 5 Städtebauliche Entwicklung als eine von mehreren Missionen, um die gesamtstädtische Vision zu erreichen.....	27
Abbildung 6 Begriffsabgrenzung Stadtentwicklung/städtebauliche Entwicklung, eigene Darstellung	29
Abbildung 7 Management Städtebaulicher Entwicklung im Kontext vorliegender Literatur, eigene Darstellung.....	30
Abbildung 8 Rollen und Aufgaben der Wissenschaft im Reallabor, angepasste Darstellung von Hilger, Rose, Wanner.	33
Abbildung 9 Ablauf der methodischen Datenerhebung, eigene Darstellung.....	35
Abbildung 10 Übersicht, Struktur und Gliederung.....	37
Abbildung 11 Ebenen des Managements, gemäß Kerzner, Drucker	41
Abbildung 12 Phasen des klassischen Projektmanagements	42
Abbildung 13 Beziehungen zwischen Komponenten: Projekte, Programme und Portfolio.....	45
Abbildung 14 Unterscheidungsmerkmale gegenüber Projekten, eigene Darstellung... ..	47
Abbildung 15 Unterscheidungsmerkmale gegenüber Portfolios, eigene Darstellung... ..	48
Abbildung 16 Besonderheiten von Programmen, eigene Darstellung	50
Abbildung 17 Komponenten der Resilienz, eigene Darstellung.....	54
Abbildung 18 Abgrenzung von Governance zu Management, Bundesministerium des Innern und für Heimat, Quelle: www.orghandbuch.de	63
Abbildung 19 Transformationsprozess im RGM	64
Abbildung 20 Historische Entwicklung ausgewählter Modelle, Quelle: ISPRI-Bericht (Ahlemann & Teuteberg, 2005).....	67
Abbildung 21 Komponenten administrativer Resilienz, eigene Darstellung	69
Abbildung 22 Übertragung der Grundlagen in den Kontext.....	70
Abbildung 23 Innovation als Treiber von Stadtentwicklung, eigene Darstellung	72
Abbildung 24 Fünfstufige Bewertung der Anpassungsfähigkeit, "Stresstest Stadt".....	90
Abbildung 25 Einordnung Programmmanagement, Innovation und Agilität gegenüber MSE, eigene Darstellung.....	92

Abbildung 26 Darstellung zur Umsetzung von PrgMgt bezogen auf seine Leistungsbereiche, gemäß PMI.....	93
Abbildung 27 Komponenten des Strategieplans, gemäß PMI	94
Abbildung 28 Abstrakte Darstellung von Komponenten einer Roadmap des MSE, eigene Darstellung.....	97
Abbildung 29 Umfeldanalysen: Mikro/Makro, PESTEL, SWOT	98
Abbildung 30 Zusammenspiel der strategischen Ausrichtung mit den restlichen Ausprägungen, eigene Darstellung.....	99
Abbildung 31 Komponenten des Nutzenmanagements, gemäß PMI	100
Abbildung 32 Identifikation von Mehrwert, eigene Darstellung	101
Abbildung 33 Analyse zur Planung von Mehrwert, eigene Darstellung.....	102
Abbildung 34 Erzeugung von Mehrwert, eigene Darstellung	104
Abbildung 35 Zusammenspiel des Mehrwertmanagements mit den restlichen Ausprägungen, eigene Darstellung.....	106
Abbildung 36 Komponenten der Stakeholdereinbindung, gemäß PMI	107
Abbildung 37 Grundlagen der Stakeholderanalyse, eigene Darstellung	108
Abbildung 38 Klassische Stakeholdermatrix, eigene Darstellung	109
Abbildung 39 Zusammenspiel der Stakeholdereinbindung mit den restlichen Ausprägungen, eigene Darstellung.....	110
Abbildung 40 Beziehungen zwischen Stadtplanungsprojekten, MSE und gesamtstädtischem Portfolio, eigene Darstellung abgeleitet aus PMI-Standard	113
Abbildung 41 Zusammenspiel von Governance mit den restlichen Ausprägungen, eigene Darstellung.....	115
Abbildung 42 Der Programmzyklus für MSE, eigene Darstellung	116
Abbildung 43: Vision und Mission im Kontext städtebaulicher Entwicklung.....	118
Abbildung 44 Einwohnerzahlen der Laborräume	122
Abbildung 45: Regionalstatistische Raumtypen 2018 (RegioStAR), Quelle BBSR	123
Abbildung 46 Gesamtflächen der Laborräume	124
Abbildung 47 Datenerhebung in den Laborräumen, eigene Darstellung	126
Abbildung 48 Interviewpartner im Organigramm Labor A	128
Abbildung 49 Interviewpartner im Organigramm Labor B.....	131
Abbildung 50 Interviewpartner im Organigramm Labor C.....	136
Abbildung 51 Interviewpartner im Organigramm Labor D	138
Abbildung 52 Robustheit der Konzepte, eigene Darstellung	142
Abbildung 53 Verortung der städtebaulichen Entwicklung in den Laborräumen	144

Abbildung 54 Zuordnung der Erkenntnisse zu den Ausprägungen des Programmmanagements.....	165
Abbildung 55 Erkenntnisdichte aus den Laborräumen.....	165
Abbildung 56: Komponenten und Prozess zum Programmmanagementplan, eigene Darstellung gemäß PMI	168
Abbildung 57: Schematische Darstellung Flächenterminplan	172
Abbildung 58 Komponenten des Nutzenmanagements	173
Abbildung 59 Schematische Darstellung von Erkenntnisgewinn aus Komponenten gemäß PMI, eigene Darstellung	174
Abbildung 60 Schematische Darstellung von Erkenntnisgewinn in Bezug auf Umsetzungszeitraum gemäß PMI, eigene Darstellung	176
Abbildung 61: Komponenten und Dokumente der Stakeholdereinbindung	177
Abbildung 62 Mögliche Stakeholder der städtebaulichen Entwicklung	179
Abbildung 63 Governanceaufgaben gemäß PMI, eigene Darstellung	181
Abbildung 64 Einfluss von Governance, eigene Darstellung	182
Abbildung 65 Nachbetrachtung über Prinzipien, Grundlagen und unterstützende Elemente, eigene Darstellung	184
Abbildung 66 Trennung von Management und Inhalt, eigene Darstellung.....	188
Abbildung 67 Unterstützer und Ermöglicher, eigene Darstellung.....	190
Abbildung 68 Erkenntnisgewinn aus allen Komponenten durch Management von Risiken, Änderungen, Akteure, Innovationen, eigene Darstellung	192
Abbildung 69 Komponenten des Risikomanagements, eigene Darstellung.....	192
Abbildung 70 Exemplarisches Risikoradar, eigene Darstellung	193
Abbildung 71 Risikomatrix, eigene Darstellung	193
Abbildung 72 Symptome für Widerstände, eigene Darstellung	195
Abbildung 73 Durch Änderungsmanagement zu Anpassungsfähigkeit, eigene Darstellung	196
Abbildung 74 Grundlagen der Stakeholderanalyse und Stakeholdermatrix, eigene Darstellung	197
Abbildung 75 Dokumentation der Analyse der Stakeholder	198
Abbildung 76 Intensität der Einbindung, eigene Darstellung	198
Abbildung 77 Register zum Akteursmanagement, eigene Darstellung	199
Abbildung 78 Komponenten des Innovationsmanagements, eigene Darstellung	200
Abbildung 79 Datenerhebung und Überführung in Referenzmodell	209
Abbildung 80 Beispiel für „Reifegrad 4“ bei stufenweiser Bewertung, eigene Darstellung	211

Abbildung 81 Beispiel für „Reifegrad 2“, Bewertung der Anzahl zutreffender Eigenschaften, eigene Darstellung	211
Abbildung 82 Referenzmodell mit vier Hauptausprägungen, eigene Darstellung.....	211
Abbildung 83 Entwickeltes Referenzmodell mit Einzelkriterien, eigene Darstellung..	238
Abbildung 84 Mischung von deduktivem und induktivem Ansatz.....	242
Abbildung 85 Phasen der Datenerhebung	243
Abbildung 86 Datenerhebung und Erkenntnisgewinn für Entwicklung des Referenzmodells	244
Abbildung 87 Exemplarische Abbildung von Reife (fiktiv)	251
Abbildung 88 Schritte der Modellentwicklung, eigene Darstellung abgeleitet aus (Altuntas & Uhl, 2016, S. 133)	266
Abbildung 89 Zentralität der Planungsämter.....	268

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Vergleichsübersicht von Projekt-, Programm- und Portfoliomanagement gemäß PMI-Standard	117
---	-----

Abkürzungsverzeichnis

ISEK	Integrierte Städtebauliche Entwicklungskonzepte
MSE	Management Städtebaulicher Entwicklung
RGM	Reifegradmodell
PrgMgt	Programmmanagement
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung

BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
BMI	Bundesministerium des Innern und für Heimat
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMDV	Bundesministerium für Digitales und Verkehr
BMWSB	Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur

1 Einleitung

1.1 Problemstellung

Stadtentwicklungskonzepte werden in der Leipzig Charta der EU¹, im § 1 (6) BauGB² und in den Städtebauförderrichtlinien ausdrücklich als übergeordnetes Planungsinstrument gefordert, um die Leitziele und Prioritäten für die künftige Stadtentwicklung zu formulieren. Dabei gibt es keinen festgelegten Verfahrensweg, sondern unterschiedliche Herangehensweisen. Die Stadtentwicklungsplanung hat sich von einem klassischen „Top-Down“-Verfahren (1960er und 70er-Jahre) immer mehr zu einem partizipativen Verfahren entwickelt. Grundsätzlich können deshalb drei Herangehensweisen bei Stadtentwicklungskonzepten unterschieden werden: A) Planerisch, räumlich orientiert, deduktiv oder B) thematisch, projektorientiert, induktiv oder C) planerisch-partizipativ, also als Kombination der beiden erstgenannten Ansätzen.

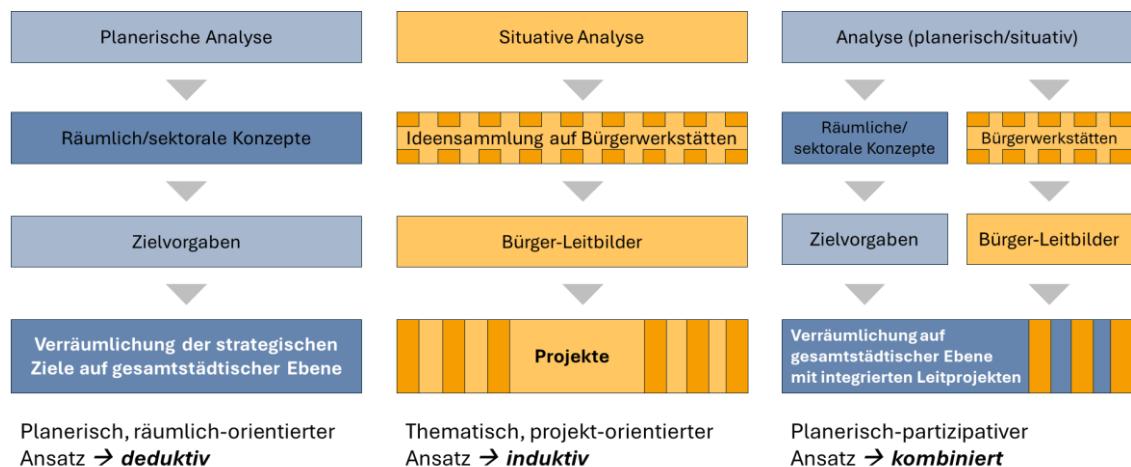


Abbildung 1 Herangehensweisen zur Erstellung von ISEK, nach Kurth, 2017

Bevor die Erstellung eines städtebaulichen Entwicklungskonzepts Fördergrundlage für sämtliche Programme der Städtebauförderung (StBF) wurde, gab es unterschiedliche Auslöser und Anlässe für die Erarbeitung: durch Auftrag des Stadt- und Gemeinderates (Politik), durch Auftrag der Verwaltungsspitze (Verwaltung) oder auf Eigeninitiative der Verwaltung. Entsprechend unterschiedlich können die beteiligten Akteure, ihre Rollen und die Struktur der Erstellungsprozesse sein. Auch bei der Namensgebung kursierten lange Zeit unterschiedliche Begrifflichkeiten: Der Begriff des integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzeptes (ISEK) ist synonym mit Begriffen

¹ Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt, angenommen anlässlich des Informellen Ministertreffens zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt, in Leipzig am 24./25. Mai 2007.

² § 1 (6) BauGB: Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind insbesondere zu berücksichtigen: 11. die Ergebnisse eines von der Gemeinde beschlossenen städtebaulichen Entwicklungskonzeptes oder einer von ihr beschlossenen sonstigen städtebaulichen Planung.

wie integriertes Handlungskonzept (IHK) oder integriertes Entwicklungskonzept (IEK), die in den unterschiedlichen Bundesländern oft gleichberechtigt verwendet wurden. Prinzipiell können städtebauliche Entwicklungskonzepte durch die Verwaltung selbst oder durch beauftragte externe Büros entwickelt werden. Eine verbindliche Legitimation kann allerdings nur durch die politische Entscheidungsebene (Stadt-/Gemeinderat) erfolgen. Trotz diverser Leitfäden zur Erstellung von städtebaulichen Entwicklungskonzepten gibt es vielfältige Aspekte, weshalb in der Praxis die Konzepte unterschiedlich ausgeprägt sind: Unterschiedliche Ersteller, Zeithorizonte, Governance-Formen, Handlungsfelder und Ressorts, Akteure und Organisationsstrukturen, sowie unterschiedliche Ausrichtung aufgrund der Vielzahl an privaten und öffentlichen Finanzierungs- und Förderinstrumenten.

Unabhängig davon, wie unterschiedlich die Konzepte hinsichtlich ihrer thematischen Ankerpunkte ausgestaltet sind, resultieren sie mehrheitlich aus aufwendig und sorgfältig vorbereiteten Erstellungsprozessen. Gemäß der Arbeitshilfe für Kommunen des BBSR (Schulten, 2016) zur Entwicklung von städtebaulichen Entwicklungskonzepten von 2016 sind ISEK gebietsbezogene Planungs- und Steuerungsinstrumente für lokal angepasste Lösungsansätze und können deshalb keine universell gültigen Patentrezepte darstellen. Als Parallelen und Gemeinsamkeiten sollen die Bearbeitungsweise, Strukturiertheit, Darstellungsform, Kommunikationsfähigkeit ablesbar sein, zusätzlich ist ein zeitlicher Rahmen grundsätzlich zu hinterlegen. Die Arbeitshilfe des BBSR bezieht sich allerdings nicht nur auf den Handlungsstrang der Erstellung, sondern auch auf die **Umsetzung städtebaulicher Entwicklungskonzepte** und beschreibt mahnend, dass diese Steuerung hohe finanzielle und personelle Anforderungen an die verantwortlichen Akteure stelle.

„In jedem Fall empfiehlt sich eine klare Steuerung mit Zuweisung von Verantwortung und Aufgaben. Diese kann von der Verwaltung übernommen oder an einen externen Dienstleister (...) übertragen werden.“ (Schulten, 2016, S. 34)

Der hohe Grad an Ungewissheit hinsichtlich Termine und Kosten sowie die Unbeständigkeit der Fördertatbestände und Akteure illustriert die hohe Bedeutung einer kontinuierlichen Prozesssteuerung (Schulten, 2016, S. 34). Es wird deshalb die Empfehlung ausgesprochen, dem etablierten Steuerungsteam der Erarbeitungsphase die Kompetenzen für die Umsetzung zu übertragen. Das Steuerungsteam sei zentraler Anlaufpunkt für Kooperationen und bürgerschaftliches Engagement und bleibe so auch in der Umsetzung das Gesicht des ISEK-Prozesses.

Das identifizierte Problem ist, dass durch die seit 2012 geltende *Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung*³ der Antrieb, ein Konzept städtebaulicher Entwicklung zu erstellen, zwar stark erhöht wurde, jedoch die **Beibehaltung des etablierten Steuerungsteams der Erarbeitungsphase** (Empirica, 2023, S. 46) schwierig umzusetzen ist. Timo Munzinger beschreibt dies trefflich im Ausblick der „Planungspraxis deutscher Städte“ der TU Darmstadt: „*Gemessen an den ideal-typischen Zielvorstellungen in den (...) Konzepten hält die Realität einem Vergleich leider oftmals*

³ Die verfassungsmäßige Grundlage der Städtebauförderung ist Artikel 104b Grundgesetz (GG), welche die Erstellung eines ISEK als Fördergrundlage für sämtliche Programme der Städtebauförderung voraussetzt.

nicht Stand.“ (TU Darmstadt, DST, BBSR, 2016). Während Großstädte aufgrund der Größe ihres eigenen Verwaltungsapparats über eigenständige Ämter oder Stabstellen die Aufgabe annehmen können, liegt die Vermutung nahe, dass in mittelgroßen Städten die Umsetzung der Konzeptinhalte auf die Projektebene der Stadtplanungsämter übertragen werden, ohne dass die Gelder für kontinuierlich arbeitende Teams hinterlegt werden können.

Der Deutsche Städtetag mahnt zudem an, dass die Verwaltungen ohnehin der **zunehmenden Schnelllebigkeit** und dem ständigen Wechsel der Herausforderungen ausgesetzt sind. „*Wachsende Prognoseunsicherheit und immer schnellere Veränderungen globaler und regionaler Rahmenbedingungen erfordern mehr und mehr anpassungsfähige Konzepte und Planungsprozesse.*“ (DST, 2013, S. 11) Hinzu kommt, dass **Evaluierung und Monitoring** seitens der Städtebauförderung eingefordert werden, welche ohne zusätzlich Ressourcen durch die Belegschaft der Stadtplanungsämter geleistet werden sollen, (Gödecke-Stellmann, Kaupert, & Kaschowitz, 2023, S. 6). Der in der Städtebauförderung hinterlegte Ansatz des Monitorings und der Evaluierung fokussiert auf die Frage, ob und in welchem Maße die Ziele mit den bereitgestellten Fördermitteln erreicht werden konnten. Es dient also als Verwendungsnachweis und der Rechtfertigung der Auszahlung von Finanzhilfen⁴ und nur bedingt der Reflexion innerhalb der Kommunen.

Das gesamte Verfahren zur **Nachweisführung gegenüber der Städtebauförderung** (Konzepterstellung, Evaluierung und Monitoring) bindet erhebliche Ressourcen. Die Fördermittel sind jedoch ausschließlich maßnahmengebunden einzusetzen, wodurch die strategische Nachverfolgung und Steuerung der teilweise vorbildlich entwickelten Konzepte nicht ausreichend berücksichtigt werden können. In Ihrem Beitrag „*Planung ist, was Planer tun?*“ blicken Mackrodt und Lerch auf die „*problematischen Folgen zunehmender Projektförderungen für die Kommunalverwaltungen*“ (Mackrodt & Lerch, 2017, S. 23). Sollten keine wirkungsvollen konkreten Maßnahmen zur Entlastung von Stadtplanungsämtern gefunden werden, so lassen diese Einschätzungen erwarten, dass sich die Belastungen durch den immer schnelleren Wandel weiter verstärken und sich auf die Motivation und Leistungsfähigkeit der Belegschaft auswirken (Mackrodt & Lerch, 2017, S. 21). Unter diesem Brennglas der sich selbst verschärfenden Problemstellung stellt sich dementsprechend die Frage, wie die Umsetzung von städtebaulichen Entwicklungskonzepten in Mittelstädten langfristig verbessert werden kann. Welche Ansätze können in Ergänzung zu den bislang vorliegenden Handlungsempfehlungen zur Umsetzung von Konzepten (Schulten, 2016, S. 34-40) überprüft werden? Können strukturelle, prozessuale und organisatorische Bedingungen gefunden werden, um Stadtplanungsämter resilenter zu machen, um die Herausforderungen der Zukunft zu bewältigen?

⁴ Die Finanzhilfen sind nach §7 der Bundeshaushaltsoordnung (BHO) an den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auszurichten.

1.2 Forschungslücke und Zielsetzung

1.2.1 Prämissen und Annahmen

Die vorliegende Arbeit bewegt sich im komplexen Spannungsfeld zwischen politischen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und planerischen Überlegungen. Dieser vielschichtige Hintergrund bedingt es, dass vor der eigentlichen Bearbeitung im Sinne einer „Was wäre, wenn...“-Betrachtung einige Annahmen zu treffen und diese als Grundlage für das weitere Vorgehen als Prämissen voranzustellen sind.

- (1) Annahme zu Komplexität: Konzeptionelles Denken beruht auf dem Grundsatz, dass Denkmodelle, Schablonen, Vereinfachungen und Visualisierungen angewendet werden, um Komplexitäten herunterzubrechen. „*Die bekannten Instrumente der strategischen Planung (...) sind solche modellhaften Vereinfachungen der Realität und erleichtern das Treffen richtungsweisender Entscheidungen*“ (Grohganz, 2024, S. 25). Es kann sich dabei nur um Annäherungen an die Wahrheit handeln. **Es ist anzunehmen, dass es möglich ist, eine Blaupause aufzustellen, um flächendeckend und kontinuierlich die Denk- und Herangehensweise zur Umsetzung von städtebaulichen Entwicklungskonzepten zu vereinheitlichen und zu verbessern.**
- (2) Prämissen zu Management: „*Die Managementfunktionen sind keine neue Entdeckung und die Basistheorien (...) der Wissenschaft seit vielen Jahren bekannt. Dennoch entsteht der Eindruck, dass die (...) beschriebenen Theorien in der Praxis zu wenig Beachtung finden und deutlich bekannter sein müssten.*“ (Germer, 2021, S. 9). Die Prämissen 1 lautet: **Die Entwicklung von Managementansätzen** ist nicht ausschließlich privatwirtschaftlicher Natur, sondern gelten generell für jegliche Art von Organisation – unabhängig der Zugehörigkeit zum privaten oder öffentlichen Sektor (Germer, 2021, S. 6-7). „*Ein erfolgreich gestaltetes und auf die Besonderheiten öffentlicher Verwaltungsstrukturen abgestimmtes Management sollte die meisten vergleichbaren Probleme in der öffentlichen Verwaltung zielführender adressieren.*“ (Germer, 2021, S. 8)
Prämissen 2 lautet daher: **Durch kontinuierliches strategisches Management die Wahrscheinlichkeit erhöht wird, dass die Qualität in Projekten und Produkten zunimmt, (Ahlemann & Teuteberg, 2005, S. 24) und eine Entlastung der Belegschaft erzeugt wird.**
- (3) Annahme zur Bedeutung von Mittelstädten: Die sogenannten Ober- und Unterzentren, auf die sich die Arbeit beziehen wird, befinden sich in ihrer Funktion zwischen Großstadt und Land in stetigem Wandel und stehen vor ständig wechselnden Herausforderungen und enormen Zerreißproben. Die Bewohnerschaft vereint städtische und ländliche Bedürfnisse, die sich teils unvereinbar gegenüberstehen. Die zentralen Fragen unserer Zeit (Demografischer Wandel, Wohnungsmangel, Digitalisierung, Wellen von Geflüchteten, Europaskepsis, Mobilitätswende, Klimawandel und Pandemien und weitere) werden in den heterogenen und kontroversen Bevölkerungsgruppen deutscher Mittelstädte besonders hart zu verhandeln sein. Auf der einen Seite werden Mittelstädte „*als*

*Stabilisatoren ländlich, peripherer Räume*⁵ betrachtet, auf der anderen Seite seien Mittelstädte innerhalb der Großstadtregionen wichtig, „um Wachstumsprozesse auf sich zu lenken und einer stadtregionalen Zersiedlung entgegenzuwirken“⁶. Insbesondere die unterschiedlichen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und ökologischen Standpunkte zwischen Stadt und Land erzeugen politische Spannung und enormen Handlungsdruck. **Die formulierte Problemstellung verschärft sich durch die Annahme, dass auf Mittelstädte in Deutschland eine tragende Rolle im Spagat zwischen Großstädten und ländlichen Gebieten zukommen wird.** „Darüber hinaus seien Planungsämter in Mittelstädten häufig Anlaufstellen für alle möglichen städtischen Angelegenheiten, die sich innerhalb der Verwaltungsstruktur nicht eindeutig zuordnen lassen.“ (BBSR-Analysen KOMPAT 10/19)

- (4) Annahme zur Bereitschaft zum Wandel: Die scheinbar unüberwindbaren Zielkonflikte städtebaulicher Entwicklung stehen sinnbildlich auch für die Konflikte unserer Gesellschaft. Es gilt also, diese sowohl mit Weitsicht, Sachkunde und Führungsqualität, als auch unter Einbindung der Beteiligten auszuhandeln und Einverständnis zu erzeugen. Städtebauliche Entwicklung ist ein zentrales Handlungsfeld, um den erwarteten gesellschaftlichen Spannungen entgegenzutreten. **Die Annahme besteht deshalb darin, dass Mittelstädte aufrichtig und kontinuierlich daran interessiert sind, ihre Wirksamkeit bei der Umsetzung städtebaulicher Entwicklungskonzepte zu verbessern.** Dies schließt die Bereitschaft ein, Transparenz und Offenheit (Henze-Sakowsky, Jasperneite, & Seick, 2022, S. 280) gegenüber Forschenden herzustellen, was spätestens seit dem Pakt von Amsterdam⁷, als Grundvoraussetzung verstanden werden sollte: „Europäische, nationale, regionale und lokale Strategien sollten den notwendigen Rahmen schaffen, in dem (...) städtische Behörden ihre drängendsten Herausforderungen angehen können, unterstützt von Wissenseinrichtungen.“

Ausgehend von den vorgenannten Prämissen zu Komplexität, Management, Bedeutung von Mittelstädten und Bereitschaft zum Wandel kann die Anwendung eines einheitlichen Standards zur Steigerung administrativer Resilienz den Kern einer zielführenden Lösungsstrategie darstellen. Zweifelsohne kann städtebauliche Entwicklung auch erfolgreich sein, ohne zugehöriges Management aufgesetzt zu haben. Dies ist dann der Fall, wenn außergewöhnlich gute Köpfe führen, hervorragende externe Planer tätig sind, überdurchschnittliches Personal im Stadtplanungsamt tätig ist, eine ungewöhnlich hohe Strahlkraft von einem Leuchtturmprojekt ausgeht oder Wirtschaft und/oder Bürgerschaft außerordentlich sachdienlich ihren Eintrag bringen. Alle fünf Fälle stellen jedoch die Ausnahme dar und beruhen auf dem Prinzip Hoffnung. Keinesfalls sollte dies als Argument gegen die wissenschaftliche Auseinandersetzung herangezogen werden, denn von den obigen Annahmen ausgehend, können alle Akteure aus Forschungsarbeiten profitieren und langfristig Vertrauen in die städtischen Verwaltungen aufbauen.

⁵ DFG-Forschungsprojekt „Mittelstädte als Stabilisatoren ländlich, peripherer Räume“, 06/2014 – 07/2018.

⁶ BBSR-Analysen KOMPAT 10/2019, „Bevölkerungsdynamik und Innenentwicklung in Mittelstädten“.

⁷ Der Pakt von Amsterdam ist das Gründungsdokument der Urbanen Agenda für die EU vom 30. Mai 2016.

1.2.2 Zielsetzung

Grundhypothese ist, dass durch gutes Management die Leistungsfähigkeit flächendeckend verbessert werden kann. Diese Annahme wurde bereits 2004 durch den Deutschen Städtetag im Positionspapier „*Zukunftssicherung durch integrierte Stadtentwicklungsplanung und kooperatives Stadtentwicklungsmanagement*“ (DST, 2004) zum II. Nationalen Städtebaukongress⁸ aufgezeigt. Herausgestellt wird das „*Management von Interdependenzen*“, die Autoren beziehen sich dabei auf kooperatives Prozess- und Projektmanagement innerhalb der Verwaltung. Sie fordern dauerhafte Kooperationsformen mit internen und externen Akteuren, die systematische Entwicklung von Innovationen, „*Bereitschaft zum kontrollierten Experiment und zu notwendigen Korrekturen an Leitlinien, Konzepten und Verfahrensweisen*“, „*Kooperation zwischen den Städten, Kreisen und Gemeinden*“ und empfehlen eine fundierte Chancen- und Risikenbetrachtung. All diese Ausführungen sollen vertieft, ergänzt und so erweitert werden, dass ein Übergang vom Manifest-Charakter des Positionspapiers in den Alltag der Kommunen gelingen kann. Analog muss es deshalb Ziel sein, durch flächendeckende Sensibilisierung für Management fruchtbaren Boden für erfolgreiche Stadtplanung zu schaffen. Gutes Management stellt also den Nährboden guter Planung städtebaulicher Entwicklung und somit für gute Stadtplanung und guten Städtebau dar.

„*Nur mit einer selbstbewussten, politisch und finanziell starken kommunalen Selbstverwaltung und mit einer verbindlichen interkommunalen Zusammenarbeit in den Stadtregionen besteht eine Chance, diese Herausforderungen erfolgreich zu bestehen. Integrierte Stadtentwicklungsstrategien sind die geeigneten Werkzeuge dafür.*“ (DST, 2004, S. 321)

Wie die oben genannte Publikation belegt, sollen unsere Stadtplanungsämter ermächtigt werden, Strategien zu entwickeln, um selbstbewusst, zukunftsfähig und resilient die Herausforderungen zu bewältigen. Dies erfordert einen erhöhten Stellenwert der Zusammenarbeit und Vernetzung, Wissenstransfer, Chancen- und Risikomanagement und impliziert die Antizipation von sogenannten schwarzen Schwänen⁹, also Ausreißern, die außerhalb des Erfahrungsbereichs liegen, als Grundhaltung strategischer Ausrichtung von städtischen Verwaltungen. Aus diesem grundsätzlichen Verständnis heraus wird versucht, die Vorteile der Ansätze aus der Managementlehre zu nutzen und durch die Laborräume auf Anwendbarkeit im Kontext der städtebaulichen Entwicklung zu überprüfen.

Erforderlich wird aus diesen Gründen eine Art Betriebsanleitung oder Leitfaden, wie man Management städtebaulicher Entwicklung in Mittelstädten in Deutschland installieren könnte. Unsere Stadtplanungsämter sollen somit befähigt werden, die Vielzahl ihrer vorliegenden

⁸ Der II. Nationale Städtebaukongress wurde vom Deutschen Städtetag und dem Deutschen Städte- und Gemeinbund (DStGB) vom 10. bis 11. Mai 2004 in Bonn ausgerichtet.

⁹ Als „Schwarze Schwäne“ werden zufällige und unerwartete Ereignisse mit geringer Eintrittswahrscheinlichkeit, aber hohem Wirkungsgrad, bezeichnet. Sie finden Berücksichtigung im Krisenmanagement und sind Gegenstand der Wahrscheinlichkeitstheorie.

Dokumente in ein Instrument städtebaulicher Entwicklung zu überführen, um vom Verwalten zum Steuern städtebaulicher Entwicklung zu kommen.

Wenn also diese Prämissen aus Unterkapitel 1.2.1 zutreffen, stellt sich die Frage, welche Merkmale solch eine Betriebsanleitung zur Umsetzung städtebaulicher Entwicklungskonzepte aufweisen sollte und mit Hilfe welcher Implementierungsstrategie dies zum Einsatz gebracht werden könnte. Bei der Entwicklung des **Leitfadens, welcher im Folgenden als Referenzmodell bezeichnet wird**, handelt es sich um einen perspektivisch neuen Ansatz, weshalb es vermessens erscheint, im Rahmen dieser Arbeit eine abschließende Lösung des Problems zu erwarten, die alle Unwägbarkeiten abdeckt. Dennoch wird der Versuch unternommen, die wesentlichen Voraussetzungen und Parameter für ein Werkzeug zur resilienten Steuerung der Umsetzung von Konzepten herauszuarbeiten und mit diesem Beitrag einen Anknüpfungspunkt anbieten zu können, auf dem Stadtplanungsämter aufbauen können.

1.2.3 Forschungslücke

Die Zahl der Dissertationen zur städtebaulichen Entwicklung steigt seit 2007 stetig an, dies wurde durch Carlow 2014 festgestellt und kann bis heute bestätigt werden: „*Ich nehme die Forschungslandschaft im Bereich Stadtentwicklung in Deutschland als stark anwendungs- und handlungsorientiert wahr, insofern als die gesetzten, großen gesellschaftlichen Fragen behandelt werden: nachhaltige Entwicklung, demografischer Wandel, Energiewende.*“ (Carlow, 2014)

Dabei lässt sich feststellen, dass vor allem zwei Herangehensweisen vorherrschen: Entweder werden (A) über Fallstudien und Pilotprojekte punktuell Planungsthemen, Handlungsfelder oder soziale Aspekte bearbeitet, welche die städtebauliche Entwicklung beeinflussen, jedoch werden dabei die Rahmenbedingungen lediglich peripher erwähnt. Betrachtungsschwerpunkt ist der Projekterfolg. Rückkopplung, Verstetigung und Übertragbarkeit des Erkenntnisgewinns werden nicht ausreichend beleuchtet. Ein Beispiel hierfür ist die Publikation des Deutschen Städtetags in Zusammenarbeit mit dem BBSR und der TU Darmstadt „*Planungspraxis deutscher Städte – Neue Materialien zur Planungskultur*“ (TU Darmstadt, DST, BBSR, 2016). Oder es werden (B) übergeordnete Themen aus strategischer Sicht bearbeitet, die Rückkopplung in die Realität der Verwaltungen und die Probleme in der Umsetzung kommen dabei zu kurz. Beispielsweise wird Verwaltungsmodernisierung (Organisationsstrukturen, Digitalisierung, Werkzeuge, Prozesse) allgemein betrachtet ohne konkreten Bezug zum Thema städtebaulicher Entwicklung. Stellvertretend hierfür stehen die zwei aktuellen Bücher „*Die innovative Kommune*“ (Habbel, Robers, & Stember, 2022) und zum anderen „*Prozessmodernisierung in der öffentlichen Verwaltung*“ (Ferreira da Costa, 2023). Beide geben sich praxisnah und versuchen über Leitfäden und Anwendungsbeispiele die Brücke in den Alltag zu schlagen. Praxisbezogene Anwendungsmöglichkeiten zur Umsetzung städtebaulichen Entwicklungskonzepte gelingen deshalb nur punktuell. Wenn Forschungsergebnisse zur *Prozessmodernisierung in der öffentlichen Verwaltung* vorliegen, dann sprechen diese eine andere wissenschaftliche Sprache, welche für die als Planer ausgebildeten Fachkräfte in Stadtplanungsämtern schwierig zu dechiffrieren ist und deshalb der Einzug in das Tagesgeschäft der städtebaulichen Entwicklung schwerfällt. Die konkrete Überlagerung

von Prozessmanagement und städtebaulicher Entwicklung bleibt auch in den Positionspapieren des Deutschen Städetags (2004, 2013, 2015) im Manifest-Charakter stecken. Praxisbezogene Umsetzungswerzeuge zur langfristigen Verstetigung sind nicht ausfindig zu machen. Grundle-
gend wird das Verwaltungs-Forschungs-Dilemma durch Becker u.a. in der Forschungslandkarte „Prozessorientierte Verwaltung“ zusammengefasst: „Für die Mitarbeiter in Unternehmen und Verwaltungen ist es so gut wie unmöglich, alle für sie relevanten Forschungsergebnisse zu identifizieren. Problemlösungen, die gegebenenfalls schon entwickelt wurden, kommen so nicht zu einem flächendeckenden und schnellen Einsatz.“ (Becker, et al., 2012, S. 62) Wissenschaftliche Arbeiten verwenden oftmals andere Begrifflichkeiten und somit sind die Erkenntnisse für die betroffenen Verwaltungen schwer auffindbar, wenn sie nicht selbst aktiv in der Forschung tätig sind, regelmäßig Veranstaltungen besuchen oder die aktuellen Entwicklungen über Netzwerke verfolgen:

„Auch in der Wissenschaft besteht die Gefahr, dass aufgrund der getrennten Begriffswelten und Publikationskulturen bereits erzielte Arbeitsergebnisse unbekannt bleiben. Die mehrfache Entwicklung ähnlicher Problemlösungsansätze und die Durchführung redundanter empirischer Untersuchungen sind die Folge. **Synergiepotenziale von Arbeitsgruppen unterschiedlicher Disziplinen bleiben ungenutzt, interdisziplinäre Ansätze werden erschwert.**“ (Becker, et al., 2011, S. 62)

Die Forschungslandkarte „Prozessorientierte Verwaltung“ verdeutlichte auch, dass der „Mangel an einem disziplinenübergreifenden Überblick über Ergebnisse der prozessorientierten Verwaltung“ es erschwere, „bestehende Lücken in der Forschungsagenda und im Vergleich dazu übermäßig bearbeitete Schwerpunkte der Forschung gezielt zu identifizieren.“ Während die Mehrheit der Forschungsergebnisse mit Prozessverbesserungen und oftmals auch mit deren Umsetzung beschäftigt sei, erschienen Aspekte der Langfristigkeit und Kontinuität des Prozessmanagements in der Menge der Forschungsergebnisse unterrepräsentiert. (Becker, et al., 2011, S. 62) Es gibt nach Kenntnisstand 2017 von Selle, Ginski, Thissen, & Zalas „keine Darstellungen von Stadtentwicklungsprozessen aus der **Governanceperspektive**, mit denen (...) beschrieben wird, wie **Handlungsfähigkeit entsteht**, wer mit wem, wie die Planungs- und Entwicklungsprozesse gestaltet“ (Selle, Ginski, Thissen, & Zalas, 2017, S. 31)

Die Forschungslücke besteht also zwischen Planung, Management und Verwaltung. Um diese zu bewältigen, sind gemeinsame Begrifflichkeiten und Herangehensweisen zu erarbeiten, um in der Schnittmenge der Disziplinen zu einem Schulterschluss zu gelangen. Die Alltagsrealität der Stadtplanungsämter muss genauso einfließen, wie die Erkenntnisse theorielastiger Forschung aus den Bereichen von Management und Verwaltung, denn wie aus der Studie „Planungspraxis deutscher Städte“ hervorgeht: „Die offensichtlich schwierige Aufgabenstellung macht es erforderlich, **erprobte Instrumente und Vorgehensweisen auf den Prüfstand zu stellen** und neu zu denken.“ (TU Darmstadt, DST, BBSR, 2016, S. 263)

1.2.4 Forschungsansätze

Ausgangspunkt der Analyse ist die BBSR-Arbeitshilfe für Kommunen aus dem Jahr 2016 (Schulten), zu der zwischenzeitlich eine überarbeitete aktuelle Ausgabe aus dem Jahr 2023 vorliegt. Die bestehenden Ansätze von 2016 werden punktuell durch weitere Aspekte ergänzt, welche die Konflikte bei der Verfestigung und Umsetzung von Konzepten nachweisen: Erstmalig wird von einer erforderlichen Entwicklungsstrategie gesprochen, welche mehr umfasst, „*als die reine Entwicklung eines Zielsystems und beinhaltet auch das Maßnahmen- und Umsetzungskonzept. Die Entwicklungsstrategie bildet die Klammer zwischen Zielformulierung und Umsetzungskonzept.*“ (Empirica, 2023, S. 34). Des Weiteren wird der Verfestigung mehr Platz eingeräumt und die beispielhafte Kosten- und Finanzierungsübersicht wurde deutlich komplexer abgebildet.

Dass die Ausführungen zu Umsetzung und Verfestigung trotz der Überarbeitung der Arbeitshilfe nicht den Alltagsrealitäten der Kommunen gerecht werden und Erklärungsbedarf besteht, wird durch die Publikation „*Handlungsempfehlungen für die Umsetzung integrierter Stadtentwicklungskonzepte*“ des BBSR, welche 2022 von Ramboll Management Consulting und Urban Catalyst erstellt wurde, offensichtlich: „*Die Arbeitshilfe gibt in Form eines praxisnahen Handlungsfadens entscheidende Impulse zur Qualitätssicherung, Wirksamkeits- und Akzeptanzerhöhung des wichtigen informellen Planungsinstruments.*“ (Urban Catalyst & Ramboll, 2023, S. 8)

Aus dem Blickwinkel der Stadtplanung wurde also durch ein Projekt des Forschungsprogramms „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt)“¹⁰ eine weitere **Annäherung an das identifizierte Problem** bei der Umsetzung von städtebaulichen Entwicklungskonzepten angestoßen. Arbeitsauftrag war, Erfolgsstrategien und Hemmnisse bei der Umsetzung integrierter Stadtentwicklungskonzepte herauszuarbeiten. Relevante **Erfolgsfaktoren und Hemmnisse** für die Umsetzung wurden aufbereitet und kompakte Empfehlungen für sechs Handlungsfelder formuliert: Prozessgestaltung, Thematische Schwerpunktsetzung, Integriertes Arbeiten, Beteiligung und Kooperation, Finanzierung und Monitoring. Die Datenerhebung erfolgte zeitgleich zur vorliegenden Forschungsarbeit und ähnelt auch in der methodischen Herangehensweise.

Obwohl die eingeladenen Kommunen als Preisträger aus einem Bundeswettbewerb hervorgingen, konnten nicht alle Stadtverwaltungen die erforderlichen zeitlichen Ressourcen für die bundesweite Auftragsforschung bereitstellen. Von den 24 prämierten Modellkommunen aus dem Jahr 2013 beteiligten sich lediglich 15 an den durchgeführten Interviews. Die Teilnehmerzahl der nachfolgenden Workshops unter Coronabedingungen wurde dann anhand von geografischen und inhaltlichen Kriterien auf zehn Klein-, Mittel- und Großstädte reduziert. (Urban Catalyst & Ramboll, 2023, S. 12 und 15)

¹⁰ Das Forschungsprogramm „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt)“ wird vom BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) im Auftrag des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) durchgeführt.



Abbildung 2 Überblick über den Ablauf des Forschungsprojekts Urban Catalyst und Ramboll Management Consulting, Quelle: Urban Catalyst

Im Unterschied zur BBSR-Studie konnte nicht auf einen Pool von Preisträgerkommunen zugegriffen werden. Gleichwohl konnten vier Kommunen für die Untersuchung gewonnen werden, die alle dem Profil von Mittelstädten entsprechen. (Die Auswahl der Laborräume wird in Unterkapitel 3.1 dargelegt.) Wesentliches Unterscheidungsmerkmal der vorliegenden Arbeit ist, dass durch Ergänzung der Managementperspektive und Verwendung von Managementstandards eine Schablone mit hohem Anwendungsgrad entwickelt werden soll. Trotz des gleichen Zeitraums der Datenerhebung und des vergleichbaren methodischen Ansatzes, werden durch die abweichende Perspektive andere Erkenntnisse erzielt. Zur Beantwortung eingangs gestellter Frage, wie die Umsetzung städtebaulicher Entwicklungskonzepte langfristig verbessert werden kann, wird also die **Lehre des Managements** herangezogen, um passende Antworten für die planende Belegschaft der Stadtplanungsämter zu erzeugen. Die Anwendung von Managementstandards auf Konzepte städtebaulicher Entwicklung wurde bislang noch nicht akademisch verfolgt und soll die beschriebene Forschungslücke zwischen Planung und Management verkleinern.

1.3 Forschungsfragen und Eingrenzung

Über die aufgestellten **Hypothesen (1.3.1)** werden die zentralen **Forschungsfragen (1.3.2)** herausgearbeitet. Um den Fokus des Forschungsgegenstands zu schärfen, erfolgt eine **Eingrenzung (1.3.3)** des Bearbeitungsfeld in räumlich-geografischer, maßstäblicher, thematischer und sachlicher Hinsicht.

1.3.1 Hypothesen

Ausgehend von der Frage nach einer zielführenden Managementstrategie im Kontext ständig und immer schneller wechselnder Herausforderungen deutscher Mittelstädte wurde folgende Hypothese entwickelt:

- Unter Berücksichtigung der geeigneten **Managementprinzipien** können die Belegschaften von Stadtplanungsämtern entlastet, die Rahmenbedingungen resilenter aufgebaut und die Leistungsfähigkeit bei der Umsetzung von städtebaulichen Entwicklungskonzepten erhöht werden.

Diese Hypothese dient als Ausgangspunkt für die im folgenden Abschnitt formulierten zentralen Forschungsfragen. Die Hypothese stellt somit einen wichtigen Zwischenschritt auf dem Weg zu wissenschaftlichen Erkenntnissen dar. Dabei ist es Ziel dieser Forschungsarbeit, konkret nutzbare Ergebnisse für die praktische Anwendung zu entwickeln und stellt in diesem Sinne eine Gratwanderung zwischen Theorie und Praxis dar, weshalb Zwischenschritte zur Veranschaulichung erforderlich werden. Aus diesem Grund wird die Hypothese nicht auf die Frage einer möglichen Verifizierung oder Falsifizierung durch ein empirisches Vorgehen reduziert, sondern vielmehr durch eine breite Basis bestätigender Beobachtungen in den Laborräumen gestützt, um dabei stets einen Bezug zur Anwendung aufzuzeigen. Im Rahmen dieser Arbeit soll daher durch Beantwortung der im folgenden Abschnitt dargestellten Forschungsfragen (1.3.2) geklärt werden, wie das zukünftige Management städtebaulicher Entwicklung (MSE) aussehen kann. Dabei gilt es, die gewonnenen Erkenntnisse aus Fachliteratur und Veröffentlichungen mit den Interviews und Workshops in den Laborräumen zu verknüpfen und in einen konkreten Lösungsansatz zur Entwicklung eines Referenzmodells zur Unterstützung des MSE sowie Ansätze zur Implementierung zu übersetzen.

Ergänzende untergeordnete Hypothesen sind deshalb:

- Ein **Referenzmodell** kann die Stärken eines individuellen städtebaulichen Entwicklungskonzepts mit den Prinzipien des Managements vereinen und administrative Resilienz fördern.
- Eine neu interpretierte **Governance**, die Innovations- und Anpassungsfähigkeit, sowie die entsprechende Einbindung der Akteure kombiniert, unterstützt und ermöglicht, kann durch Entkopplung von schnelllebigen Treibern, nachhaltigen Mehrwert erzeugen und das dynamische Umfeld langfristig steuern.

1.3.2 Zentrale Forschungsfragen

In Bezug auf die beschriebene Problemstellung, Zielsetzung und Forschungslücken lauten die übergeordneten Fragestellungen der vorliegenden Arbeit:

- Wie kann den ungeregelten dynamischen Herausforderungen und Treibern städtebaulicher Entwicklung begegnet werden?
- Wie können Managementprinzipien in der Verwaltungsstruktur und Arbeitskultur der Stadtplanungsämter integriert werden, ohne eine weitere Belastung für die Belegschaft darzustellen?
- Wie können operative Projektarbeit und übergeordnete Leitlinien in einer Aggregationsebene vereint werden?

Wie aus den Hypothesen hervorgeht, wird im Rahmen dieser Dissertation als Prämissen davon ausgegangen, dass es grundsätzlich möglich ist, ein Referenzmodell städtebaulicher Entwicklung aufzustellen, welches sich an Grundsätzen des Managements orientiert. Um diesen übergeordneten Forschungsfragen gerecht zu werden, sind weitere **Fragestellungen für die Desktop-Recherche** zur Grundlagenermittlung erforderlich:

- Welches sind die geeigneten Managementprinzipien, um die Leistungsfähigkeit bei der Umsetzung städtebaulichen Entwicklungskonzepten zu erhöhen?
- Was zeichnet ein Referenzmodell zur Bemessung administrativer Resilienz bei der Umsetzung städtebaulicher Entwicklungskonzepte aus?

Diese Fragen bilden die Herleitung zum eigentlichen Kern der Arbeit, welche in den Laborräumen verifiziert werden sollen. Die ergänzenden übergeordneten **Ausgangsfragen an die Laborräume** lauten deshalb:

- Wie sieht die Alltagsrealität bei der Umsetzung städtebaulicher Entwicklungskonzepte aus? Wie ist die Umsetzung städtebaulicher Entwicklungskonzepte organisatorisch aufgesetzt? Welche Automatismen sind der Umsetzung städtebaulicher Entwicklungskonzepte hinterlegt? Wo entstehen die Druckpunkte für die Belegschaft bei der Umsetzung städtebaulicher Entwicklungskonzepte? Wie erfolgt der Wissenstransfer innerhalb der Belegschaft?
- Welche Konsequenzen hätte eine Anwendung von Managementprinzipien für die Verwaltungsstruktur und Arbeitskultur der Stadtplanungsämter?

Zur Definition der wesentlichen Merkmale des Referenzmodells wird das theoretische Konzept des Managements als Grundlage ausgesucht und hinterlegt. Das daraus resultierende Modell basiert auf den Eckpfeilern von Steuerung und Governance, strategischer Ausrichtung, Wissens- und Mehrwertmanagement und Stakeholdermanagement.

1.3.3 Fokus durch Eingrenzung

Um das weite Forschungsfeld einzuschränken und zu schärfen, sind klare Abgrenzungen und Eingrenzungen festzulegen. Die Problemstellung bezieht sich auf die beobachtete Ohnmacht bei der Umsetzung von städtebaulichen Entwicklungskonzepten in Deutschland. Bereits im Vorfeld der Bearbeitung fand daher eine Abwägung zwischen ländlichem Raum, Groß-, Mittel- und Kleinstädten statt. Letztlich wurde Ausrichtung auf Ober- und Mittelzentren der Arbeit der Vorzug gegeben, da die schiere Informationsvolumen in Großstädten für eine Einzelperson eine kaum lösbarer Aufgabe gewesen wäre. Ländliche Räume oder Kleinstädte wiederum können personell nicht ausreichend Daten liefern und die Ansprechpartner sahen sich auch der Aufgabe als Untersuchungsraum nicht gewachsen. Gegenstand der Betrachtung wurden mittelstädtische Laborräume mit unterschiedlicher Ausrichtung, damit ein diverses Bild möglicher Lösungsstrategien entstehen kann. Eine Eingrenzung der Thematik erfolgt in räumlich-geografischer, maßstabslicher, thematischer und sachlicher Hinsicht:

Räumlich-geografisch: Auch wenn auf europäischer, teilweise sogar auf internationaler Ebene Vereinbarungen und Empfehlungen zu städtebaulicher Entwicklung vorliegen, sind die nationalen Grundlagen von Land zu Land sehr unterschiedlich: Förderlandschaften, Befugnisse und Kompetenzen der Verwaltungen und gesetzliche Rahmenbedingungen variieren sehr stark. Um den Umfang der Arbeit einzukreisen und nationale Besonderheiten auszuklammern, erfolgt eine Einschränkung des Untersuchungsraums auf Deutschland. Es ist deshalb trotzdem nicht ausgeschlossen, dass die gewonnenen Erkenntnisse auch außerhalb Deutschlands zum Einsatz gebracht werden können.

Maßstäblich: Die Forschungsarbeit beschränkt sich bewusst auf die Mittelstädte Deutschlands, da in Großstädten bereits von den Stadtplanungsämtern losgelöste Einheiten zur Stadtentwicklung gebildet wurden und dadurch die Verwaltungen in puncto Governance abweichend aufgestellt sind. Trotz aller regionalen und kulturellen Eigenheiten sind die strukturellen Voraussetzungen bei mittelgroßen Städten besser vergleichbar und dadurch ist ein besserer Verallgemeinerungsgrad der Arbeit zu erwarten. Gegenstand sind also Kommunen zwischen 20.000 und 100.000 Einwohnern, was der Definition von Mittelstädten in Europa entspricht. In Deutschland gibt es gemäß statistischem Bundesamt, Stand 2018, über 600 Mittelstädte, die in diese Kategorie fallen und somit in Summe über 22 Millionen Einwohner haben (ca. 26 % der Gesamtbevölkerung). Die Einwohnerzahl aller Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern liegt insgesamt bei über 26 Millionen (31%). Wie bereits in den Prämissen beschrieben, ist zu erwarten, dass insbesondere aufgrund der unterschiedlichen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und ökologischen Standpunkte zwischen Stadt und Land, Städte mittlerer Größe einer besonders starken Konfrontation ausgesetzt sein werden.

Thematisch: Die Einmaligkeit jeder einzelnen Stadt ist zu groß, um über statistischen Zahlen eine generelle Verallgemeinerung und Erkenntnisgewinn herzustellen. Grundlegend von höchster Bedeutung ist deshalb, dass die vorliegende Arbeit nicht das Produkt (gebaute Umwelt) analysiert, sondern den Prozess, den Rahmen und die Organisation. Beurteilungen von umgesetzten Stadtplanungsprojekten nach architektonischen oder stadtplanerischen Kriterien sind nicht Gegenstand dieser Forschungsarbeit. Bei der Analyse der Laborräume werden deshalb keine Projekte hinsichtlich ihrer städtebaulichen Qualität beurteilt, sondern neue Attribute untersucht, um administrative Resilienz bei der Umsetzung von ISEK zu bemessen.

Sachlich: Ebenso von grundlegender Bedeutung ist, dass sich die Forschungsarbeit auch von aktuellen Trends entkoppelt. Es werden keine Antworten gesucht, um die aktuellen Probleme und Herausforderungen zu meistern. Im Gegenteil: Die Arbeit versucht über die Veränderungen der Herangehensweisen und Rahmenbedingungen vor allem die Handlungsfähigkeit hinsichtlich noch unbekannter neuer Herausforderungen sicherzustellen. Die Resilienz der Stadtverwaltungen soll durch Anpassungs- und Innovationsfähigkeit gestützt und gestärkt werden.

1.4 Einordnung der Arbeit

In diesem Unterkapitel wird eine theoretische Einordnung vorgenommen, um das Umfeld und die Zusammenhänge zwischen Problemstellung, Zielsetzung, Forschungsfragen und Hypothesen darzustellen. Zu Beginn werden die wesentlichen **Taktgeber städtebaulicher Entwicklung (1.4.1)** vorgestellt. Im darauffolgenden Abschnitt wird der übergeordnete **Bezugsrahmen der Stadtentwicklung (1.4.2)** herausgearbeitet, um abschließend eine **zusammenfassende Einordnung in den Gesamtkontext (0)** abzubilden.

1.4.1 Taktgeber städtebaulicher Entwicklung

Entwicklung europäischer Manifeste

Europäische Manifeste zur Stadtentwicklung existieren seit 1933 mit der Charta von Athen. Zeitlich eingeschränkt wird die Literaturrecherche jedoch auf die letzten 35 Jahre, sodass die „Agenda 21“ resultierend aus der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro von 1992 als übergeordnete Ausgangssituation bezeichnet werden kann.

Auf europäischer Ebene folgte die Charta von Aalborg, 1994 als Startpunkt weiterer Entwicklungen. Der Titel der Agenda „*Charta der Europäischen Städte und Gemeinden auf dem Weg zur Zukunftsbeständigkeit*“ inkludiert bereits die Themen der Nachhaltigkeit, Anpassungsfähigkeit und Resilienz, welche zukünftig die Stadtentwicklung dominieren werden. Als Ergebnis wurden die Erkenntnisse aus Rio „Agenda 21“ in die „*Lokale Agenda 21*“ überführt, welches als kommunales Handlungsprogramm für Zukunftsbeständigkeit betitelt wurde. Darauf aufbauend kamen Vertreterinnen und Vertreter von Städten, Gemeinden und Kreisen aus ganz Europa im Oktober 1996 in Lissabon anlässlich der zweiten Europäischen Konferenz zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden zusammen. Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit anderen europäischen Kommunen in gemeinsamen Projekten wurden erörtert. Die Ermittlung der Bedürfnisse der Kommunen, die in Lokale-Agenda-Prozesse eingetreten sind, stand im Vordergrund, um den Aktionsplan „*Von der Charta zum Handeln*“ zu kommen. Schon 1996 wurde den kommunalen Verwaltungen die zentrale Aufgabe zugeschrieben:

„*Unsere Kommunalverwaltung sollte ihre hoheitliche Haltung ablegen und eine vermittelnde Rolle einnehmen. Sie soll dem Prozess den notwendigen Anstoß geben, (...) Personalkapazität und finanzielle Mittel bereitstellen, eine Stelle für die professionelle Moderation und Mediation einrichten und den Prozess anleiten, aber nicht dominieren.*“ (ICLEI, 1998)¹¹

¹¹ ICLEI – *Local Governments for Sustainability* ist ein weltweiter Verband von Städten, Gemeinden und Landkreisen, der sich für Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung einsetzt. Der Verband wurde 1990 gegründet und 2003 in ICLEI umbenannt.

Bezogen auf die Stadtplanung wurde 1998 eine „Neue Charta von Athen“ erarbeitet, welche von den nationalen Stadtplanerverbänden und -instituten des ECTP¹² erarbeitet wurde. Die deutsche Perspektive zur „Vision der Vernetzten Stadt“ wurde bei den europäischen Agenden vor allem durch die Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung (SRL) erarbeitet.

*„Unter derart veränderten Bedingungen spielt der **Stadtplaner als kompetenter Koordinator und Moderator** eine entscheidende Rolle. Hauptgegenstand der neuen Charta soll die umfassende Beschäftigung mit den Stadtstrukturen und den gesellschaftlichen Verhältnissen sein. Der Stadtplaner hat dabei weniger die Rolle des Großmeisters. Er soll Entwicklungen ermöglichen und steuernd begleiten.“* (Charta von Athen (ECTP), 1998)

Somit wurde auch für den Bereich der Stadtplanung die **koordinierende, moderierende, steuernde und ermögliche Funktion** zugeschrieben und nicht die planende. Die Aufgabe des Stadtplaners sei dabei, „*Visionen für die Zukunft der Städte zu entwickeln und den Bewohnern von morgen Anregungen und Motivation zu bieten*“. Mit der Überarbeitung oder Ergänzung von „Die Neue Charta von Athen“ 2003 wurde erkannt, dass auch Rahmenbedingungen für die Umsetzung entscheidend sind. Das Berufsbild der Planer wird erweitert *als Wissenschaftler, als Entwerfer und Visionär, als politischer Berater und Vermittler und als Stadtmanager*. Hinsichtlich Stadtentwicklung entstanden unter französischer Ratspräsidentschaft das Aktionsprogramm von Lille (2000), unter niederländischer der Rotterdam *“Urban Acquis”* (2004), unter britischer der *“Bristol Accord”* (2005) und schließlich unter deutscher Ratspräsidentschaft die *“Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt”* (2007).

Alle genannten Veröffentlichungen sind politische Papiere und verfolgen das Ziel, die nachhaltige Entwicklung der europäischen Städte voranzutreiben. Der Blickwinkel weitet sich dabei von der Stadtplanung auf die Stadtentwicklung im Allgemeinen mit dem Ziel, „*eine politische Initiative (...) zu starten, wie die Grundsätze und Strategien (...) zur nachhaltigen europäischen Stadt in nationale, regionale und lokale Entwicklungspolitiken integriert werden können*“. Hierbei wird erstmalig von einem *Instrument der integrierten Stadtentwicklung* gesprochen und **Governance-Strukturen** werden Gegenstand der Diskussion. Somit rücken bereits 2007 die Rahmenbedingungen auf den nationalen Ebenen in den Vordergrund, das Schlagwort der *Stadtentwicklungs-politik* entsteht.

2008 folgte das „Marseille Statement“ mit dem Ziel der Umsetzung der Leipzig Charta zugunsten einer integrierten und nachhaltigen urbanen Entwicklung. *Urbane Statistiken und vergleichbare Indikatoren* werden gefordert, um über *Städteaudits* Portraits der Städte anzufertigen und Vergleiche anzustellen. Weiter wird vorgeschlagen, „*zugunsten der Verbesserung der Kenntnisse über die Stadt zu wirken und das Wissen und die Kompetenzen der Akteure durch die Bildung und in Verbindung mit den Berufsorganisationen zu stärken*“. Gefordert wurde zu diesem Zweck, dass sich sämtliche Akteure der Stadtpolitiken, einschließlich der Vertreter der Städte,

¹² Der europäische Rat der Stadtplaner (ECTP) bestand 1998 aus elf Mitgliedsstaaten der Europäischen Union: Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Niederlande, Portugal und Spanien.

europäischen Institutionen, NGOs und insbesondere der **Netzwerke der Städte, der wissenschaftlichen und technischen Einrichtungen und Fachverbände**, an einem gemeinsamen und offenen Prozess zu beteiligen.

Über die Toledo Deklaration von 2010 wird die Bedeutung der mehrdimensionalen Governance nochmals herausgestellt, indem das ineinandergreifen der europäischen, nationalen, überregionalen, zwischenregionalen und lokalen Ebenen mit Top-Down- und Bottom-Up-Ansätzen erkannt und als entscheidend für die Umsetzung der Leipzig Charta definiert wird. In logischer Konsequenz wurde der *Pakt von Amsterdam* im Mai 2016 beschlossen. Dieser sollte einen methodischen Rahmen für die Stadtentwicklung in Europa bieten. Das erklärte Ziel der Mitgliedstaaten der EU war es, durch den Pakt die Zusammenarbeit zwischen EU-Kommission, Mitgliedstaaten und Städten zu verbessern. Es wurde unter anderem erkannt, dass die Förderlandschaft auf den verschiedenen Ebenen besser in Einklang zu bringen sind. „*Städtische Behörden zählen zu den größten Nutznießern europäischer Fördermittel. Der Zugang zu bestehenden Förderkonzepten ist allerdings teilweise mit erheblichem bürokratischem Aufwand verbunden. Die Städteagenda zielt darauf ab, die Zugänglichkeit und Koordinierung bestehender Fördermöglichkeiten zu verbessern und zu ihrer Vereinfachung beizutragen.*“ (Pakt von Amsterdam, 2016) Auch das Problem des mangelnden Austausches generierten Wissens wurde identifiziert und sollte durch den Pakt begegnet werden: „*Das Wissen darüber, wie sich städtische Gebiete entwickeln, ist fragmentiert; Erfahrungen mit Erfolgsmodellen können besser verwertet, verbreitet und umgesetzt werden. Vor diesem Hintergrund verfolgt die EU-Städteagenda das Ziel, die Wissensbasis zur Städtepolitik und den Austausch bewährter Praktiken zu verbessern und zu stärken.*“ (Pakt von Amsterdam, 2016)

Die dritte wesentliche Erkenntnis aus dem Pakt von Amsterdam ist die erforderliche Unterstützung durch Wissenseinrichtungen: „*Für die Bewältigung der immer komplexeren Herausforderungen, (...), müssen städtische Behörden mit lokalen Gemeinschaften, zivilgesellschaftlichen Organisationen, Unternehmen und Wissenseinrichtungen zusammenarbeiten. Gemeinsam bilden sie die wichtigsten Triebfedern für die Gestaltung einer nachhaltigen Entwicklung im Interesse der Stärkung des ökologischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Fortschritts städtischer Gebiete. Europäische, nationale, regionale und lokale Strategien sollten den notwendigen Rahmen schaffen, in dem Bürger, Nichtregierungsorganisationen, Unternehmen und städtische Behörden ihre drängendsten Herausforderungen angehen können, unterstützt von Wissenseinrichtungen.*“ (Pakt von Amsterdam, 2016)



Abbildung 3 Ausgewählte europäische Agenden ab 1992, eigene Darstellung

Die inhaltlichen Vorgaben der Manifeste spiegeln sich auch in der Landschaft der Förderprogramme wider, welche integrative Strukturen und partizipative Prozesse voraussetzen. Die „Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ als grundlegendes EU-Strategiepapier zur Stadtentwicklung fordert beispielsweise vertikale Kooperation zwischen Europäischer Union, Bund, Ländern und Kommunen als auch durch horizontale Zusammenarbeit zwischen den lokalen Ressorts der Verwaltungen. „*Damit nehmen Förderprogramme Einfluss auf die Organisation der öffentlichen Verwaltung.*“ (Mackrodt & Lerch, 2017, S. 23)

Fazit: Zusammenfassend lässt festhalten, dass sich die europäischen Manifeste weiterentwickeln und jede Generation Stadtentwicklung mit neuen Aspekten anreichert und verhandelt. Trotzdem lassen sich über den Verlauf der letzten zirka 35 Jahre Tendenzen und Entwicklungen festhalten: Erstens werden koordinierende, moderierende, steuernde und ermögliche Fähigkeiten von den lokalen Verwaltungen erwartet. Zweitens werden Städte zum Netzwerken mit wissenschaftlichen Einrichtungen aufgefordert, um das Wissen und die Kompetenzen zu stärken. Drittens soll die Verbesserung der Zugänglichkeit und Koordinierung bestehender Fördermöglichkeiten erreicht werden. Viertens sind Governancestrukturen fortlaufend Gegenstand der Diskussion.

Stadtentwicklung in Deutschland

Die Historie der Stadtentwicklung im Nachkriegsdeutschland wurde in der Schriftenreihe „Information zur Raumentwicklung“ 2010 im Artikel „Integrierte Stadtentwicklung in deutschen Kommunen - eine Standortbestimmung“ durch Franke und Strauss vom Deutschen Institut für Urbanistik zusammengefasst. Demnach erlebten integrierte Ansätze der Stadtentwicklung bereits in den 1960er, vor allem aber den 1970er Jahren eine erste Hochphase. „*Zwischen Ende der 1970er und Anfang der 1990er Jahre waren sie relativ bedeutungslos, bis sie Ende der 1990er Jahre zunehmend wieder gefragt wurden*“ (Franke & Strauss, 2010). Die sogenannte Renaissance der Stadtentwicklungskonzepte erfolgte allerdings unter stark veränderten Rahmenbedingungen und grundlegend anderen Zielsetzungen als in den Jahrzehnten zuvor. Zugpferd der Neuausrichtung war der Vorsitzende der Fachkommission Stadtentwicklungsplanung des Deutschen Städtebundes Stephan Reiß-Schmidt, der trotz der Neuausrichtung nach wie vor eine Diskrepanz zwischen den hohen Zielsetzungen und der zum Teil weit dahinter zurückbleibenden tatsächlichen Umsetzung auf kommunaler Ebene attestiert: „*Im Gegensatz zur Stadtentwicklungsplanung der 1960er und 1970er Jahre ist sie heute wesentlich projekt- und umsetzungsorientierter, gesamtstädtisch und/oder teilräumlich ausgerichtet, eher an der Verknüpfung sektoraler Ziele in einem integrativen Umfeld orientiert und von einer Vielzahl unterschiedlicher „Governance“-Formen geprägt. Die integrierte Stadtentwicklungsplanung ist somit einer Vielfalt neuer integrierter Ansätze gewichen.*“ (DST, 2013)

Der Bund verfolgt seit langem das Ziel einer nachhaltigen und integrierten Stadtentwicklung. Beide Begriffe, sowohl der der Nachhaltigkeit, als auch der der Integriertheit, sind in Ihrer Definition sehr divers anwendbare und heterogen auslegbare Definitionen. Die Interpretation ist daher für Stadtplanungssämter sehr flexibel und nicht immer unterstützend in der Alltagsrealität. Der Deutsche Bundestag hat deshalb mit Beschluss vom 15. Juni 2005 die Bundesregierung

aufgefordert, dem Bundestag alle vier Jahre über die Stadtentwicklung in Deutschland zu berichten. Aktueller Bericht ist der „Stadtentwicklungsbericht der Bundesregierung 2020“ (BMI, 2021), welcher die aktuelle Situation deutscher Städte und Gemeinden beschreibt, die Aktivitäten des Bundes im Bereich der Stadtentwicklungspolitik in den letzten vier Jahren dokumentiert, die Herausforderungen benennt, vor denen die Städte und die Stadtentwicklungspolitik stehen und Optionen für eine zukünftige Politik zur Förderung der Kommunen zeigt.

Auch wenn seitdem umfangreiche Bemühungen und Angebote auf Bundesebene angestoßen wurden, ist eine Verkleinerung der Kluft zwischen den definierten Zielen des Bundes und den Alltagsrealitäten der Kommunen durch vierjähriges Berichtswesen nicht grundlegend zu erkennbar. Eine angesetzte weitere Initiative zur Überwindung der beschriebenen Kluft ist die Einführung der Nationalen Stadtentwicklungspolitik. Diese ist eine Gemeinschaftsinitiative von Bund, Ländern und Kommunen, die seit 2007 mit den Partnern Deutscher Städtetag, Deutsche Städte- und Gemeindebund und der Bauministerkonferenz der Länder, die Ziele der „*Leipzig-Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt*“ (2007) und inzwischen „*Neue Leipzig-Charta – die transformative Kraft der Städte für das Gemeinwohl*“ (2020) umsetzen will. Bei der Umsetzung sind darüber hinaus Kammern und Verbände, zivilgesellschaftliche Akteure sowie Wirtschaftsvertreter, Wissenschaft und Forschungseinrichtungen beteiligt.

Fazit: Auch wenn sich die Programmpunkte im zweijährigen Rhythmus erweitern und neue Trends aufgenommen werden, steht ein Großteil der Kongressthemen im Zusammenhang mit der Städtebauförderung. Es stellt sich deshalb die Frage, wie die Kernprobleme der administrativen Zukunftsfähigkeit der lokalen Akteure in planenden Verwaltungen stärker in den Fokus gerückt werden könnten.

Nationaler Taktgeber BBSR

Die politischen Agenden auf europäischer Ebene formulieren Ziele und versuchen, einen gemeinsamen Rahmen für unterschiedliche nationale Strukturen aufzugeleisen. Im nächsten Schritt werden deshalb die Akteure auf nationaler Ebene zusammengetragen, um die Taktgeber in Deutschland zu identifizieren. Als zentraler Treiber lässt sich das *Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung*, kurz BBSR, herausheben. Das BBSR kann als Nadelöhr für die Stadtentwicklung in Deutschland bezeichnet werden, denn hier laufen die Fäden der Forschungsaufträge aus unterschiedlichen Ministerien zusammen¹³. Zusätzlich zu den Ministerien bündelt das BBSR auch Informationen aus Bundesämtern, wie dem Umweltbundesamt (UBA) oder dem Amt für Bauwesen und Raumordnung (BBR). In der aktuellen Konstellation verantwortet das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) zwei weitere zentrale Organe: Zum einen die *Städtebauförderung*, die als zentrales Element in der Förderlandschaft gilt,

¹³ Das BBSR kann Forschungsaufträge aus unterschiedlichen Ministerien vorweisen: Bundesministerium der Finanzen (BMF), Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI), Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) und Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB), sowie nicht mehr existierenden Ministerien: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) und Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI).

zum anderen die *Nationale Stadtentwicklungspolitik*, die sich resultierend aus der Leipzig Charta seit 2007 als Impulsgeberin für integrierte Stadtentwicklung in Deutschland bezeichnet und dabei versucht, die Aspekte von Bund, Länder und Kommunen in Einklang zu bringen.

Privatwirtschaftliche Begleitung

Das BBSR setzt zahlreiche Publikationen selbst auf, wie beispielsweise die BBSR-Analysen im *KOMPAKT*-Format oder die Schriftenreihe „*Zukunft bauen*“ zur Forschungsinitiative Zukunft Bau und nicht zuletzt das Magazin *stadt:pilot*, welches mit der Nationalen Stadtentwicklungspolitik herausgegeben wird. Bei der Begleitung von Pilot- und Forschungsprojekten, der Durchführung von Werkstattgespräche und Evaluierungen und bei der Entwicklung von Arbeitshilfen und Arbeitsmaterialien setzt das BBSR auf privatwirtschaftliche Unterstützung. Die Einbindung erfolgt über Vergabeverfahren zu den einzelnen Bearbeitungs- und Forschungsfeldern. Außerhalb der öffentlichen Institutionen können somit privatwirtschaftliche Akteure auf Grundlage der Literaturrecherche als Influencer identifiziert werden. Die Dienstleister bedienen gleichzeitig auch den Markt auf kommunaler Ebene, sodass Synergieeffekte aus den einzelnen Kommunen in die Veröffentlichungen einfließen können. Für diese Arbeit konnten folgende Unternehmen als relevant herausgearbeitet werden:

Das Unternehmen *Plan und Praxis* aus Berlin führte 2014 für das BMUB und das BBSR die Werkstattgespräche durch, welche im Rahmen der programmübergreifenden Begleitforschung zur Städtebauförderung veranstaltet wurden. Die Werkstattgespräche im Jahr 2019 wurden von *STEG Stadtentwicklung* aus Stuttgart durchgeführt. Für BBSR und BBR leitete das Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (IfS) 2018 die erkenntnisreiche Zwischenevaluierung des Programms "Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke" an. In Vorbereitung auf die Überarbeitung der Leipzig Charta beauftragte das BBSR 2020 die *Urban Management Systems* aus Leipzig in Kooperation mit der Technischen Universität Cottbus, um einen „Überblick zu europäischen Stadtentwicklungstrends und -strategien“ zu erarbeiten.

2016 wurde unter der Führung von *Schulzen Stadt- und Raumentwicklung* eine Arbeitshilfe für Kommunen zur Erstellung von integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepten (ISEK) entwickelt, welche 2023 in einer zweiten Fassung durch *empirica* aktualisiert und weiterentwickelt wurde. Die aktuellen BBSR-Veröffentlichungen „Die Stadt von Übermorgen“ (erarbeitet mit *Urbanista*) und „Handlungsempfehlungen für die Umsetzung integrierter Stadtentwicklungskonzepte“ (erstellt mit der *Ramboll Management Consulting* und *Urban Catalyst*) ergänzen diese maßgebliche Arbeitsgrundlagen für Kommunen.

Eingerahmt werden die Studien des BBSR durch die Analyse der kommunalen Förderlandschaft durch das in Berlin ansässige Unternehmen *PD – Berater der öffentlichen Hand*, welches für das BMF im Rahmen eines Investitionsberatungsauftrags 2021 tätig war.

Institutionelle gemeinnützige Einrichtungen

Auf nationaler Ebene gibt es weitere Akteure, welche die Diskussion und Ausrichtung von Stadtentwicklung in Deutschland stark beeinflussen; hierzu gehören *gemeinnützige Verbände, Vereine, Akademien, Stiftungen und Gesellschaften* mit beschränkter Haftung (gGmbH).

Während des Bearbeitungszeitraum erschien die bemerkenswerte „Berliner Erklärung“ der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung e.V. (DASL), in welcher ein *Transformationsprozess* eingefordert wird, um institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen im städtebaulichen Kontext zu verändern. Auch die Forschungsgruppe „Stadtentwicklungspolitiken“ am Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung (IRS) e.V. befasst sich mit zukünftig erforderlichen Änderungen und stellt die Anforderungen an die *Governancestrukturen* in den Vordergrund. Mit ihren Untersuchungen will die Forschungsgruppe einen Beitrag zur Weiterentwicklung von *Steuerungsformen* in der Stadtentwicklungspolitik leisten: „*Der Ausgangspunkt der Forschung ist die Diagnose, dass die Steuerungskapazitäten kooperativer, netzwerkartiger und partnerschaftlicher Arrangements in der Stadtentwicklung zunehmend in Frage gestellt werden.*“¹⁴ Bei den Veröffentlichungen der SRL¹⁵ sticht das Positionspapier „*Statement zur Städtebauförderung*“ von 2017 heraus. Hier wird angemahnt, dass die Gemeinwohlorientierung und die zunehmende Diskussion um den Sozialraum nicht allein auf den Städtebau abgewiegt werden können. Gefordert wird eine Bündelung von Fördergeldern unterschiedlicher Ressorts. Weiter wird die *interkommunale Kooperation* als unabdingbar für Kommunen erkannt und eine Verfestigung der Zusammenarbeit gefordert. Das Verständnis des „*lernenden Programms*“ wird als Anspruch für die Städtebauförderung definiert und eine stärkere *Verknüpfung mit Forschung* appelliert (SRL, 2017). Eingebunden in unterschiedliche Initiativen sind der Deutsche Städte- und Gemeindebund e.V. (DStGB), der Verband Deutscher Landkreistag (DLT) und der Verband Deutscher Städtetag (DST). Hervorzuheben sind die resultierenden Veröffentlichungen der Bertelsmann Stiftung „*Der Stand der Umsetzung der Agenda 2030 in den deutschen Kommunen*“ und „*SDG-Indikatoren für Kommunen*“ in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Institut für Urbanistik (DIfU). Der Deutsche Städtetag unterstützte auch die „*Analyse der kommunalen Förderlandschaft*“, welche 2021 von PD-Berater der öffentlichen Hand publiziert wurde. Darüber hinaus sind für diese Forschungsarbeit auch die eigenständigen Positionspapiere des Städtetags von 2010, 2013 und 2015 hinsichtlich *Stadtentwicklungsmanagement* relevant.

Lehrstühle und prägende Professoren in Deutschland

Der akademische Diskurs seit Anfang der 2000er Jahre ist gegenüber den europäischen Agenden, den Veröffentlichungen der Ministerien und der privatwirtschaftlichen Akteure deutlich diverser und problemorientierter. Die Forschenden generieren die Themen aus **planungstheoretischen Reflexionen**. Diese lassen sich in allgemeine Grundlagen und Spezialthemen unterteilen. **Prof. Dr. Johann Jessen**¹⁶ arbeitet sich an den *Leitbild-Diskussion* von Städten ab und leistet

¹⁴ Zitat vom Internetauftritt des IRS zur Forschungsgruppe „Stadtentwicklungspolitiken“, abgerufen am 06.02.2025, <https://leibniz-irs.de/forschung/forschungsschwerpunkte/politik-und-planung/stadtentwicklungspolitiken>.

¹⁵ SRL: Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung e.V., Berlin.

¹⁶ Städtebau-Institut, Leitung Fachgebiet Orts- und Regionalplanung, 1992-2016, Universität Stuttgart.

damit Grundlagenforschung in einem eher theoretisch-historischen Kontext, allerdings ohne konkrete Handlungsempfehlungen für die Alltagsrealitäten zu liefern. **Prof. Dr. Detlef Kurth**¹⁷ setzt durch die Analyse von städtebaulichen Entwicklungskonzepten grundsätzliche Maßstäbe zum Erstellungsprozess und analysiert die unterschiedlichen Herangehensweisen und Verortung innerhalb kommunaler Verwaltungen. Darauf aufbauend setzen sich andere Professoren und Lehrstühle mit resultierenden Phänomenen und beobachteten Problemen auseinander, zum Beispiel mit der Festivalisierung und Eventisierung oder Innovation und Wissensgenerierung durch **Prof. Dr. Oliver Ibert**¹⁸. Anpassungsfähigkeit wird durch **Prof. Dr. Uwe Altrock**¹⁹ beleuchtet und zur Informalisierung und Einbindung prägt **Prof. Dr. Klaus Selle**²⁰. Teilweise schreiben diese auch gemeinsame Beiträge oder führen Kongresse und Seminare zusammen durch. In der Publikation „*Alltag der Stadtplanung - Ein Werkstattgespräch über den kommunalen Beitrag zur Entwicklung der Siedlungsflächen*“ des Forschungsverbunds „Steuerung im Städtebau“ (SteVe) des Lehrstuhls für Planungstheorie an der RWTH Aachen schreiben Autoren, wie Selle, Ibert und Altrock.

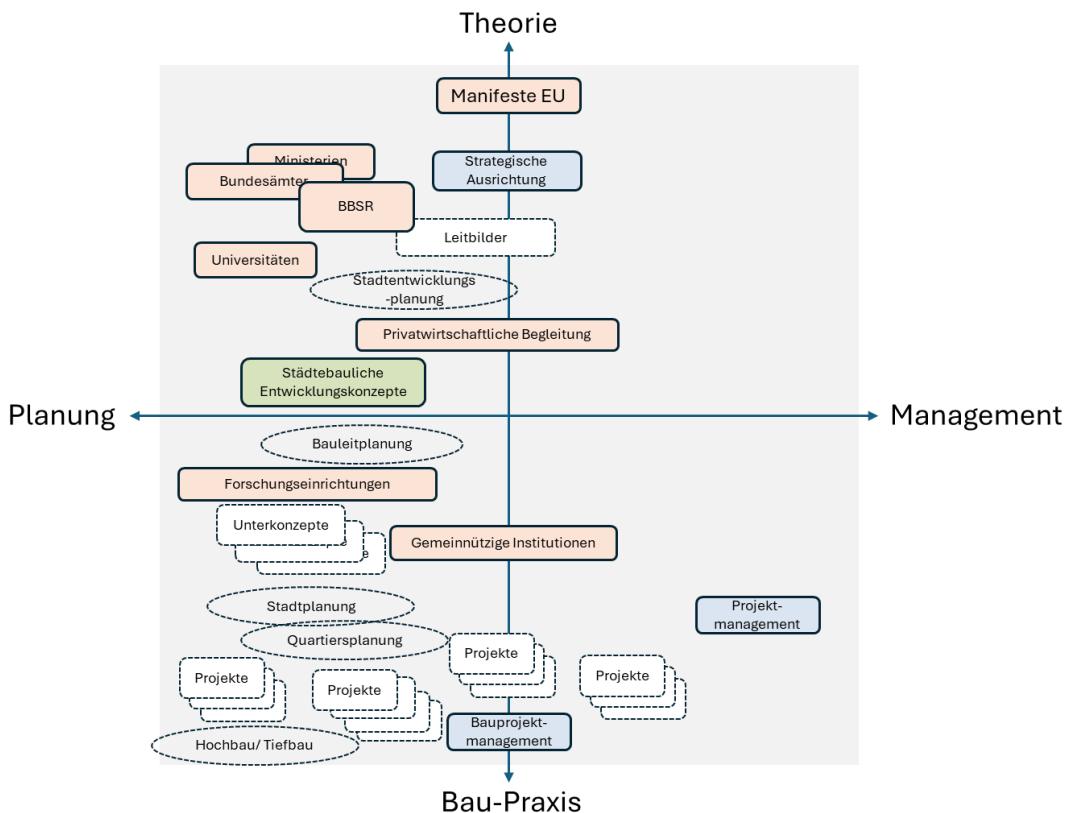


Abbildung 4 Einordnung zwischen Planung und Management, eigene Darstellung

¹⁷ Lehrstuhl Stadtplanung, RPTU Kaiserslautern.

¹⁸ Raumbezogene Transformations- und Sozialforschung, Technischen Universität Cottbus-Senftenberg.

¹⁹ Fachgebiet Stadtterneuerung und Planungstheorie, Universität Kassel.

²⁰ Lehrstuhl Planungstheorie und Stadtentwicklung an der Fakultät Architektur der RWTH Aachen, 2011 bis 2018.

1.4.2 Bezugsrahmen Stadtentwicklung

In sämtlichen Publikationen des BBSR (Schulten, 2016; Empirica, 2023; Urban Catalyst & Ramboll, 2023) werden ISEK als erfolgreiche **Instrumente** bezeichnet. Die Hemmschwellen bei den ressourcenintensiven Erstellungsprozessen wurden 2012 durch die Kopplung mit der Städtebauförderung gemindert. Was in Rückschluss bedeuten müsste, dass inzwischen alle Fördergeldempfänger städtebauliche Entwicklungskonzepte erarbeitet haben. Diese können individuell aufgestellt werden, obwohl durch die Handlungsempfehlungen bereits grundlegende Elemente, wie ein Gebietsbezug, Ziel- und Maßnahmenkatalog, Finanzierungskonzept, Öffentlichkeitsbeteiligung und Zeithorizont sowie „*Aussagen zur langfristigen Verstetigung erfolgreicher Maßnahmen über den Förderzeitraum hinaus*“ als Voraussetzung zur Förderfähigkeit festgelegt wurden (Empirica, 2023, S. 18-19). „*Vor allem die Verknüpfung von Strategie und Umsetzung ist es, die eine neue Generation von Stadtentwicklungskonzepten auszeichnet*“ (DST, 2013, S. 11). Allerdings erfolgt die Qualitätsüberwachung der ISEK einzig bei Antragstellung für Fördergelder durch die Länder. Es werden dabei nicht die Entwicklungskonzepte zurückgewiesen, sondern die Anträge zur Städtebauförderung. Um zu unterbinden, dass die intensiv und ausführlich erarbeiteten städtebaulichen Entwicklungskonzepte in Schubladen verschwinden und ausschließlich als Dokument der Fördergeldakquise verwendet werden, wurde 2014 ein Monitoring- und Evaluierungskonzept seitens der Städtebauförderung aufgesetzt. Dabei stellen die geförderten Kommunen gemäß den Bestimmungen der *Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung*²¹ die erforderlichen Daten bereit, welche über die Länder an den Bund weitergeleitet werden. Das BBSR analysiert diese Daten, erstellt Berichte sowie wissenschaftliche Analysen und verwendet sie zur Politikberatung des Bundes (www.staedtebaufoerderung.info).

„*Das ISEK fungiert demnach nicht nur als Grundlage für den Zugang zu Fördermitteln, sondern es erfordert auch den Nachweis der Gewährleistung der zweckentsprechenden Mittelverwendung durch entsprechende Erhebungen.*“ (Urban Catalyst & Ramboll, 2023, S. 53)

Die Ziele der Städtebauförderung umfassen die Stärkung von Innenstädten und Ortszentren unter Berücksichtigung des Denkmalschutzes, die Schaffung nachhaltiger Strukturen in Gebieten mit Funktionsverlusten wie Wohnungsleerstand oder Brachflächen sowie Maßnahmen zur Behebung sozialer Missstände. Zur Verwirklichung dieser Förderziele hat der Bund 2020 seine bislang sechs Programme auf drei reduziert:

- Lebendige Zentren - Erhalt und Entwicklung der Orts- und Stadtkerne
- Sozialer Zusammenhalt – Zusammenleben im Quartier gemeinsam gestalten
- Wachstum und nachhaltige Erneuerung – Lebenswerte Quartiere gestalten

²¹ Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund, vertreten durch das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, und Länder, vertreten durch die für die Städtebauförderung zuständigen Minister/Ministerinnen und Senatoren/Senatorinnen.

Doch auch trotz der Umstrukturierung der Städtebauförderung bestehen weiterhin Zweifel, ob die angewendete Förderpraxis den aktuellen Herausforderungen gerecht werden kann. Die Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL)²² beschreibt 2022 treffend in „*Unsere Städte und Regionen: Was sich ändern muss – Wie wir uns ändern müssen. Berliner Erklärung der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung*“, dass das Bau-, Planungs- und Umweltrecht im föderalen System institutionell komplex verbunden und seit 60 Jahren unverändert im BauGB verankert sei. Hingegen weisen die Autoren darauf hin, dass sich die Regelungsdichte durch zahlreiche Novellierungen erheblich erhöht habe.

*„Im BauGB verankert ist eine ausgeprägte Polarität zwischen einer starken kommunalen Bauleitplanung auf der einen Seite und einer schwachen Regionalplanung auf der anderen Seite, ergänzt um ein **komplexes System der Städtebauförderung**, das seit einem halben Jahrhundert gleichen Linien folgt. Dieser über lange Zeit stabile institutionelle und rechtliche Rahmen der Planung (...) hat sich in der Vergangenheit bewährt, kann aber dem gegenwärtigen Transformationsprozess nicht mehr gerecht werden. **Die Verfahren sind dafür zu schwerfällig, überdifferenziert, und oft in sich widersprüchlich.** Wir fordern eine grundlegende Reform des institutionellen Kontexts und des rechtlichen Rahmens der räumlichen Planung, die die Verfahren vereinfacht, beschleunigt und für Experimente öffnet.“* (DASL, 2022)

Die vom DASL angemahnte **Schwerfälligkeit** und **Widersprüchlichkeit** des komplexen Systems der Städtebauförderung wird auch durch die aktuelle Studie „*Analyse der kommunalen Förderlandschaft*“ der Partnerschaft Deutschland (PD) und des Deutschen Städtetags (DST) bekräftigt. Die Analyse zeigt auf, dass benötigte Fördermittel oftmals nicht durch die Kommunen abgerufen werden. PD empfiehlt zur Reform einen Acht-Punkte-Plan für eine erfolgreiche Ausgestaltung für bedarfsgerechte Förderprogramme. Gemäß dieser Erhebung (DST & PD, 2021) gaben fast 60 Prozent der kommunalen Verwaltungen an, bereits auf Beantragungen von verfügbaren Fördermitteln verzichtet zu haben. Grund hierfür ist, dass es für deutsche Kommunen **fast 900 unterschiedliche Förderprogramme von verschiedenen Förderstellen** gibt. Neben der zu großen Auswahl an Förderprogrammen seien vor allem der Personalmangel und der hohe Arbeitsaufwand für die Antragsstellung die Ursachen. Indirekt wird dies durch das BBSR auch in der Arbeitshilfe von 2023 bestätigt, denn die Verfügbarkeit finanzieller Mittel (u.a. Eigenmittel der Kommune) sei für die Erarbeitung und Umsetzung von ISEK von zentraler Bedeutung (Empirica, 2023, S. 26). **Die Ressourcenfrage stellt somit das größte Hemmnis bei der Umsetzung von städtebaulichen Entwicklungskonzepten dar.** Die Bertelsmann Stiftung (BMS) und das Deutsche Institut für Urbanistik (DIfU) bestätigen in ihrer aktuellen Veröffentlichung „*Halbzeitbilanz zur Umsetzung der Agenda 2030 in deutschen Kommunen*“ den Missstand: EU, Bund und Länder unterstützten die Kommunen in ihren Nachhaltigkeitsbemühungen mit einer kaum mehr zu überschauenden Zahl

²² Die DASL trägt drei Institute: Dass Institut für Städtebau Berlin (ISB) und das Institut für Städtebau und Wohnungswesen in München (ISW) widmen sich der Fortbildung praktisch tätiger Planer, während das „Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster“ (ZIR) sich auf die Forschung, insbesondere auf dem Gebiet des planungsrelevanten Rechts, konzentriert.

an Förderprogrammen: „*Die Vielfalt und Komplexität dieser Förderprogramme stellt gerade mit Blick auf die Erreichung der Nachhaltigkeitsziele der Agenda 2030 zunehmend eine Herausforderung dar. Denn oft stehen sie einer ganzheitlich-strategischen Herangehensweise der Kommunen entgegen, da die Durchführung entsprechender Maßnahmen oft eher erratisch nach „Programmlage“ und den damit von Bund und Ländern vordefinierten Investitionsschwerpunkten folgt.*“ (BMS & DIFU, 2023, S. 10)

Gestaltungsspielräume für die Entwicklung und Umsetzung der städtebaulichen Maßnahmen werden gemäß DIFU und BMS durch die unübersichtliche Fördermittelsituation **ausgebremst**. Die zunehmende Zahl an Förderoptionen überfordern die Kommunen und verwässern die eigene Logik des erstellten Maßnahmenkatalogs einer Stadt. „*(...) mit Blick auf das Zusammenspiel, die Komplementarität und Abgrenzbarkeit der Programme stellt sich die Frage der politisch-strategischen Kohärenz und Konsistenz.*“ (BMS & DIFU, 2023, S. 10) Hinzu kommt, dass auch die inhaltlichen Vorgaben der Programme, wie die Einführung integrativer Strukturen, zu einer potenziellen Überforderung der Kommunalverwaltungen beitragen. (Mackrodt & Lerch, 2017, S. 23)

Nicht nur die Städtebauförderung selbst, sondern auch die angebundene Evaluation der Maßnahmen steht in der aktuellen Kritik. Das BBSR selbst schreibt in der eigenen BBSR-Berichtsreihe KOMPAKT in der Ausgabe 01/2023, dass die Evaluierung auf den aktuellen Stand der Evaluationsforschung weiterentwickelt werden muss und konkrete Lernfragen zu entwickeln seien.

„*Die wichtigste Empfehlung lautet, nicht den Versuch zu unternehmen, die Städtebauförderung in ihrer Gesamtheit zu evaluieren, sondern im Austausch mit allen involvierten Ebenen (Bund, Länder, Kommunen) konkrete Lernfragen zu entwickeln, mit denen Teilbereiche der Städtebauförderung untersucht werden. Für ein gemeinsames Verständnis kann eine Evaluationsstrategie inklusive Wirkungsmodell entwickelt werden. In ein solches Modell fließen die gemeinsamen Vorstellungen über die Funktion und den Nutzen der Städtebauförderung ein.*“ (Göddecke-Stellmann, Kaupert, & Kaschowitz, 2023)

Das Grundgesetz (Art. 104b Abs. 2)²³ legt die Evaluierungspflicht für Bund-Länder-Programme der Städtebauförderung fest. Den regelmäßigen Programmevaluierungen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene wird zunehmend Bedeutung beigemessen. Urban Catalyst und Ramboll Management schreiben, dass die „*Sinnhaftigkeit einer Evaluierung*“ von den untersuchten Kommunen grundsätzlich bestätigt werde, in der Praxis bestünden jedoch „*häufig Kapazitätsprobleme für die Durchführung einer umfassenden Evaluierung bzw. eines prozessbegleitenden Monitorings*“. Wichtig sei daher, dass „*angepasste Verfahren genutzt werden, die für die jeweilige Kommune handhabbar*“ seien. (Urban Catalyst & Ramboll, 2023, S. 53)

²³ GG Art. 104b Abs. 2: „*(...) Zur Gewährleistung der zweckentsprechenden Mittelverwendung kann die Bundesregierung Bericht und Vorlage der Akten verlangen und Erhebungen bei allen Behörden durchführen. (...)*“.

Ein weiteres identifiziertes Problem der Städtebauförderung ist, dass integrative Strukturen gefordert werden, die gemäß den Untersuchungen von Mackrodt und Lerch paradoxerweise zu Parallelstrukturen führen, „*das heißt, in dem politischen Integrationsbemühen, das verinselte Handeln in Projekten zu überwinden, werden erneut parallele Strukturen geschaffen. Denn diese Integrationsbemühungen werden sowohl vonseiten der Planungssphäre als auch vonseiten der Wirtschaftssphäre unabhängig voneinander betrieben*“ (Mackrodt & Lerch, 2017, S. 28)

Wie bereits erwähnt, ist die Verfügbarkeit finanzieller für die Erarbeitung und Umsetzung des ISEK von zentraler Bedeutung (Empirica, 2023, S. 26) und steht der chronischen Ressourcenknappheit konträr gegenüber. Dieses Dilemma betrifft vor allem finanziell schwächere Kommunen, für welche Förderprojekte die „*eine der wenigen verbleibenden Möglichkeiten*“ darstellen, um der zunehmenden Ressourcen- und Personalknappheit zu trotzen und handlungsfähig zu bleiben. Für die Kommunen stellt sich deshalb die Frage, ob sie am großen Topf der Städtebauförderung teilnehmen, der mit viel Aufwand für ISEK-Erstellung, Evaluierung und Monitoring verbunden ist, oder ob sie den Weg des geringsten Widerstands über andere Förderprogramme gehen. Angesichts schwacher finanzieller Situation der Kommunen stellt jedoch „*die Einwerbung von Fördermitteln eine der wenigen verbleibenden Optionen für die betroffenen Kommunen zur Wahrung ihrer Handlungsfähigkeit dar.*“ (Mackrodt & Lerch, 2017, S. 23)

Zusätzlich zu den Programmen der Städtebauförderung gibt es weitere Förderstrukturen, die erheblichen Einfluss auf die kommunalen Planungsämter haben. Exemplarisch sind auf europäischer Ebene unter anderem die Strukturfonds EFRE²⁴ und ESF²⁵ zu nennen. Diese fördern zwar andere Ressorts, strahlen aber spürbar auf die städtebauliche Entwicklung einer Kommune ab (Mackrodt & Lerch, 2017). Kontraproduktiv wird es dann, wenn Stadtplanungsämter so stark beeinflusst werden, dass sie von anderen Ressorts getrieben werden. Im Extremfall findet „*Planerisch relevantes Handeln*“ auch außerhalb der Planungsämter statt – „*ohne deren Beteiligung und teilweise ohne deren Wissen*“ (Mackrodt & Lerch, 2017, S. 21). **Das grundsätzliche Problem besteht darin, dass eine ressortgebundene Kommunalverwaltung auf eine nachzuweisende integrative Projektabwicklung trifft.** Dies wird durch unterschiedlichsten Projektförderungen noch verstärkt. Die integrative, Förderlogik von Projekten trifft dann „*auf die versäulte, hierarchische Logik von Verwaltungen. Das bedeutet, dass eine funktionierende horizontale Kooperation zwischen den verschiedenen Verwaltungsressorts für einen nachhaltigen Projekterfolg entscheidend ist*“ (Mackrodt & Lerch, 2017, S. 23). Allerdings wird genau dieser verwaltungsinterne Mehraufwand mit den Fördergeldern nicht abgedeckt und stellt im Kontext der Ressourcen- und Kapazitätsknappheit der Kommunen eine enorme Herausforderung dar. Mackrodt und Lerch gehen sogar noch einen Schritt weiter und behaupten, dass **die Umsetzung vermeintlich integrativer Förderprojekte eine zunehmende sektorale Desintegration begünstige**. Ursache für mangelnde horizontale Kooperation innerhalb der Verwaltungen seien in politischen und

²⁴ Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE): In Deutschland koordiniert auf Bundesebene das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie die EU-Strukturpolitik und -fonds.

²⁵ Europäischer Sozialfonds (ESF): Die 25 ESF-Förderprogramme des Bundes werden unter Federführung des BM für Arbeit und Soziales, BM für Wirtschaft und Energie, BM für Bildung und Forschung, BM für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sowie BM für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit umgesetzt.

ressortbedingten Konkurrenzen, was sich im innerstädtischen Kampf um Personal, Ressourcen und Meinungshoheit abbildet (Mackrodt & Lerch, 2017, S. 27). Die Autorinnen sprechen in diesen Fällen von „**unverbundenen Parallelstrukturen**“ innerhalb der Verwaltungen, welche „*dem Ansatz einer integrativen Planung*“ zuwiderlaufe.

Das resultierende Problem ist, dass die gesamtstädtische übergeordnete und ressortübergreifende Stadtentwicklung immer Auswirkungen auf planungsspezifische städtebauliche Entwicklung im Handlungsbereich der Stadtplanungsämter mit sich bringt. Eine **Einordnung der Begrifflichkeiten und Schnittstellenklärung** ist deshalb von hoher Bedeutung hinsichtlich der Governancestrukturen einer Kommune. Eine Klärung der Begrifflichkeiten und Zuständigkeiten ist von grundlegender Relevanz und sollte definieren, wer zu welcher Fördermaßnahme führt, und wer zu welchem Programm untergeordnet zuarbeitet. In seinem Buch „*Stadtplanung in der Wissensgesellschaft*“ setzt sich Bernd Streich ausführlich und aufschlussreich mit den Begrifflichkeiten auseinander: „*Einer der zentralen und wohl am häufigsten verwendeten Begriffe der Stadtplanung ist Stadtentwicklung*“ (Streich, 2011, S. 515). Er stellt heraus, dass bei genauerem Hinschauen sich die Frage stellt, wann und wofür der Begriff Stadtentwicklung verwendet wird. Er hegt Zweifel an der Klarheit und Eindeutigkeit und attestiert zunächst ein diffuses Bild mit „*schillernder Vielschichtigkeit*“. Und beschreibt eine „*Beliebigkeit, fast in Richtung eines Begriffs-Hoppings*“. Der Begriff Stadtentwicklung werde auch abstrakt im Sinne eines prozessualen Vorgangs verwendet, „*egal, worum es sich auch immer handeln möge*“. Seiner Meinung nach führt allerdings gerade diese Abstraktion verstärkt zu inhaltlicher Deutung und Interpretation, „*wodurch die Tendenz zur Beliebigkeit der Begriffsverwendung*“ noch weiter befeuert werde (Streich, 2011, S. 518).

Zur Definition und Abgrenzung von gesamtstädtischer, übergeordneter und ressortübergreifender Stadtentwicklung und planungsspezifischer städtebaulicher Entwicklung muss deshalb etwas weiter ausgeholt werden, um im Folgenden auch den richtigen Ansatz des Managements definieren zu können: Stadtentwicklung, verstanden als die Entwicklung urbaner Strukturen, kann grundsätzlich auf zwei Arten betrachtet werden: retrospektiv, also in Bezug auf die Vergangenheit, sowie prospektiv, also mit Blick auf die Zukunft: „*Die retrospektive Sicht ist gleichbedeutend mit stadtbaugeschichtlichen Untersuchungen bzw. dem Beantworten der Fragestellung, wie sich die Entwicklung einer Stadt oder die Gesamtheit städtischer Systeme in Struktur und Gestalt vollzogen hat. Prospektive Betrachtungen hingegen zielen auf Entwicklungserwartungen städtischer Systeme für die Zukunft, gleich ob planerisch beeinflusst oder nicht.*“ (Streich, 2011, S. 524)

Im Kontext der Planung fließen sowohl die *retrospektiven* als auch die *prospektiven Betrachtungen* in aktive Planungshandlungen ein. Der Fokus dieser Arbeit bezieht sich jedoch auf die Ausrichtung der zukünftigen Leistungsfähigkeit bei der Umsetzung von städtebaulichen Entwicklungskonzepten, damit rücken die Entwicklungserwartungen städtischer Systeme aus der prospektiven Betrachtung in den Vordergrund. Wie sich eine Stadt entwickelt, wird also nicht einer zufällig verlaufenden Entwicklung überlassen, sondern wird durch die Disziplin der Stadtentwicklungsplanung als aktivem Planungs- und Veränderungsprozess besetzt.

Stadtentwicklungsplanung ist somit als Einflussnahme und Steuerung der zukünftigen gesamtstädtischen und ressortübergreifenden Stadtentwicklung zu verstehen. Stadtentwicklung als alleinstehender Begriff steht also ressortübergreifend nicht nur für stadtplanende, technische und bauspezifische Dezernate, sondern auch für Ressorts wie Wirtschaft, Soziales, Bildung, Kultur, Sport oder Gesundheit. „Eine wohlverstandene Stadtentwicklungsplanung beschränkt sich deshalb nicht nur auf Teilbereiche einer Stadt oder Teilespekte städtebaulicher Aufgaben, sondern hat die komplexe Verzahnung aller Aspekte einer Stadt im Blick.“ (Streich, 2011, S. 540) Exemplarisch stehen hierfür beispielsweise die Bauleitplanung in Gestalt der Flächennutzungsplanung; die Verkehrsplanung in Form eines Verkehrsentwicklungsplans; die Aufstellung eines Schulentwicklungsplans; die mittelfristig Finanz- und Haushaltsplanung einer Stadt.

In Abgrenzung dazu steht die **spezifische Planung städtebaulicher Entwicklung**, welche im Hoheitsgebiet der technischen Dezernate liegt. Die Begrifflichkeiten in der Literatur werden oftmals durcheinandergeworfen und missverständlich eingesetzt. Der Deutsche Städtebau- und Raumordnungstag spricht beispielsweise von Stadtentwicklungsplanung und -konzepten (DST, 2013, S. 10). Er bezieht sich inhaltlich aber auf planungsspezifische Ansätze und müsste anstatt von Stadtentwicklungsplanung und -konzepten von Planung städtebaulicher Entwicklung und städtebaulichen Entwicklungskonzepten sprechen. Auch Streich bemängelt die unsauberer Begrifflichkeiten und benennt, dass im BauGB „*Stadtentwicklungskonzepte*“ gefordert werden, obwohl hier im Sinne ein städtebaulicher Rahmenplan gemeint sei (2011, S. 541).

Gegenüber der gesamtstädtischen, ressortübergreifenden Stadtentwicklungsplanung arbeitet die **Planung städtebaulicher Entwicklung** im Kontext von städtebaulichen Gestaltungsmöglichkeiten über informelle Instrumente auf eine spätere Aufstellung von Bauleitplänen hin.

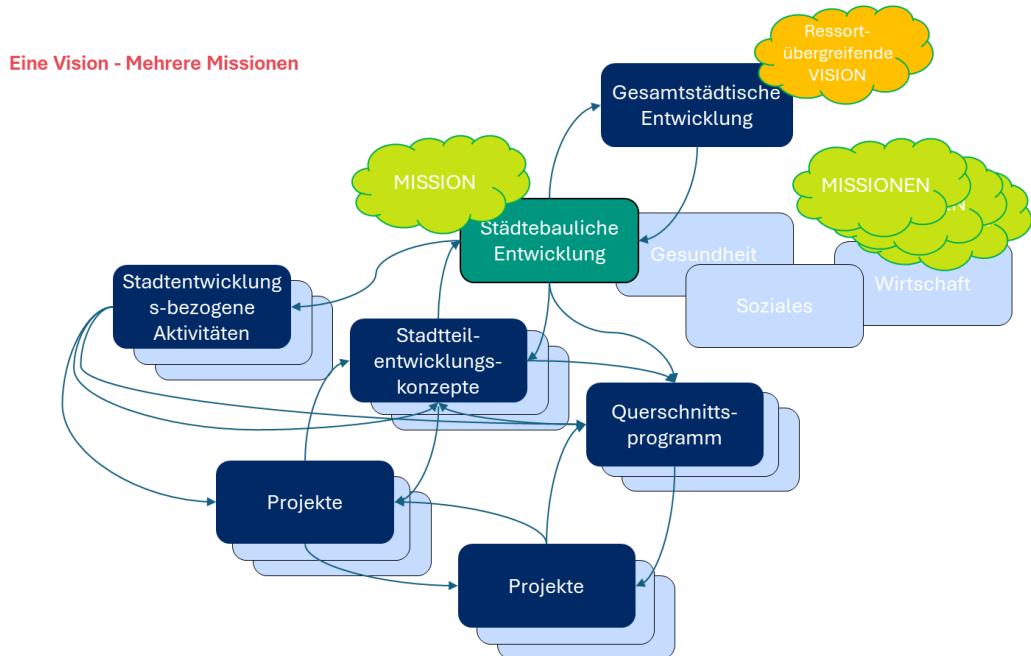


Abbildung 5 Städtebauliche Entwicklung als eine von mehreren Missionen, um die gesamtstädtische Vision zu erreichen.

Stadtentwicklungsplanung und Planung städtebaulicher Entwicklung stellen also zwei unterschiedliche Planungsdisziplinen dar. Sie beschreiben die Gesamtheit aller raumwirksamen Planungsprozesse einer Stadt mit jeweils unterschiedlichen Schwerpunkten. In Abgrenzung zur Planungsdisziplin der Stadtplanung bezieht sich die Stadtentwicklungsplanung nicht konkret auf die baulich-räumliche Realisierung von Stadt, mit den zentralen Aufgabenfeldern der örtlichen Raumplanung, der Bauleitplanung und der städtebaulichen Ordnung. Unter **Stadtentwicklungsplanung** wird die **Steuerung der Gesamtentwicklung** verstanden, die auch die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, ökologischen und kulturellen Belange beinhaltet. Für die Stadtentwicklungsplanung steht das Erarbeiten von Szenarien, Leitlinien und Schlüsselprojekten im Vordergrund. Die wesentlichen Ziele und Ausprägungen können dabei von Stadt zu Stadt stark variieren. Stadtentwicklungsplanung verlangt eine interdisziplinäre, ineinander greifende zukunftsgerichtete Vorgehensweise, sowie die Planung der Planung. Gemäß Jessen und Reiß-Schmidt befasst sich Stadtentwicklungsplanung (STEP) mit der Zukunft von Städten und hat dabei das Ziel, die reale Entwicklung von Städten im Sinne des Gemeinwohls zu steuern und zu gestalten. „*Sie setzt einen Ziel- und Handlungsrahmen und gibt Entwicklungsrichtungen vor, ohne diese aber im Detail festlegen zu wollen und zu können*“ (Jessen & Reiß-Schmidt, 2020). Ziel ist also die Umsetzung und Befriedigung **übergreifend** und **gesamtheitlich** betrachteter **sozialer Bedürfnisse**. Stadtentwicklung muss dementsprechend übergeordnet und losgelöst vom planerischen Maßstab betrachtet werden. In der Charta von Athen wird Stadtentwicklung folgendermaßen umrissen: „*Ihr Handlungsfeld (Anmerkung: der Stadtentwicklung) ist aber im Vergleich zu anderen Disziplinen weitaus größer und einzigartig. Sie arbeitet unmittelbar mit den häufig im Konflikt stehenden Kräften der städtischen Gesellschaft. Sie funktioniert am effektivsten bei der Erkennung von Problemfeldern und bei der Förderung von Kommunikation zwischen professionellen Fachleuten, der Bevölkerung und einzelnen Gruppen und Interessen.*“ (Charta von Athen (ECTP), 1998)

Das Bundesumweltamt (UBA) beschreibt auf seiner Homepage, dass Stadtentwicklung das übergeordnete Ziel habe, Städte lebenswerter zu machen, indem soziale und kulturelle Bedürfnisse befriedigt werden sollen. Irritierend ist jedoch die Beschreibung auf der Internetseite des Amtes, auf welcher die Bauleitplanung als Werkzeug von Stadtentwicklung definiert wird: „*Ein zentrales Instrument der Stadtentwicklung ist die Bauleitplanung. Auf dieser Planungsebene werden die baulichen und sonstigen Flächennutzungen in einer Gemeinde vorbereitet und geleitet.*“ (UBA, 2017). Die **Unschärfe bei der Abgrenzung** von Stadtentwicklung, städtebaulicher Entwicklung und Stadtplanung selbst auf Bundesamtsebene offenbart den Bedarf der Begriffs- und Schnittstellenklärung.

Im Gegensatz zur Stadtplanung mit ihren **formellen Instrumenten** der Bauleitplanung ist die Planung städtebaulicher Entwicklung die Domäne **informeller Planungsinstrumente**. Dabei sollte sie sich zunächst auf das Gesamtgebiet der Stadt beziehen. Zur Bewältigung des gesamtstädtischen Umfangs und der Integration der vielen Fachthemen ist eine weitere Unterteilung in handierbare Arbeitspakete zu tätigen. Dies kann über teilräumliche Betrachtung (Stadtteilentwicklungspläne) erfolgen oder über zentrale Sektoren der Stadtentwicklung (Unterprogramme zu Sozialem, Kulturellem, Nachhaltigkeit, Bildung, Wohnen, Verkehr etc.). Es geht bei der

städtebaulichen Entwicklung *nicht* um die Anwendung der stadtplanerischen Werkzeuge der Bauleitplanung, sondern um Herstellung der adäquaten Rahmenbedingungen zur erfolgreichen Stadtplanung. Stephan Willinger²⁶ hinterfragt deshalb in seinen Ausführungen im Heft 14 des Stadt:Pilot, warum die Lehre diesen Aspekt der Kommunikation vernachlässigt: „*Noch immer verstehen Stadtplaner sich oft als Ingenieure, die unsere Städte durch das Umsetzen von Plänen entwickeln wollen*“ (Willinger, 2018). Dabei wäre aus Willingers Sicht Stadtentwicklung ein idealer Anlass, um gesellschaftliche Diskussionen zu führen. Weitere Quellen lassen sich für die Definition von städtebaulicher Entwicklung jenseits des Bauleitplanungsprozesses heranziehen: Ein grundlegendes Missverständnis ist in vielen Kommunen zu beobachten, wo die Aufgaben der Stadtentwicklung mit den Instrumenten der Stadtplanung bearbeitet werden (UBA, 2017), obwohl spätestens seit der Charta von Athen 1998 ein geändertes Rollenverständnis angewiesen wurde (Charta von Athen (ECTP), 1998). Es bestehen Unklarheiten in der Definition zwischen Stadtentwicklung und städtebaulicher Entwicklung, Stadtentwicklungsplanung und Planung städtebaulicher Entwicklung, sowie Stadtentwicklungsmanagement und Management für städtebauliche Entwicklung. Das **Management städtebaulicher Entwicklung (MSE)** steht im Fokus dieser Arbeit und ist im Kontext dieser Begriffskonstellationen einzuordnen: Es ist insofern klar definiert, dass es in den technischen Dezernaten anzusiedeln ist und **aus der Perspektive der Planung** interdisziplinär einbindet. Abschließend lässt sich resümieren, dass in Bezug auf MSE nicht die Gilde der Stadtplaner im Vordergrund steht, sondern trotz planerischer Perspektive interdisziplinär zu verstehen ist und in der zeitlichen Abfolge als Voraussetzung für Stadtplanung zu implementieren ist.

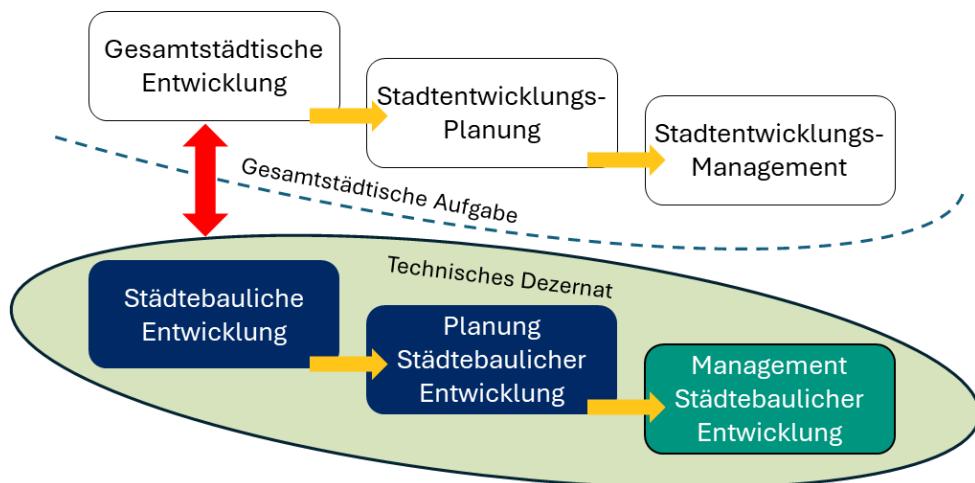


Abbildung 6 Begriffsabgrenzung Stadtentwicklung/städtebauliche Entwicklung, eigene Darstellung

²⁶ Stephan Willinger ist Mitarbeiter im Referat RS 2 „Stadtentwicklung“ des BBSR.

1.4.3 Zusammenfassende Einordnung

Die identifizierte Forschungslücke wurde durch die taktgebenden Akteure, deren Veröffentlichungen, Begriffsklärungen und über den übergeordneten Bezugsrahmen eingebunden in die aktuelle Situation hinsichtlich Umsetzung städtebaulicher Entwicklungskonzepte. Die Ausführungen weisen die Neuentwicklungen rund um den Forschungsgegenstand aus und unterstreichen die Aktualität und Relevanz. Mit diesem Unterkapitel 1.4 erfolgte neben der Begriffsklärung auch die Einordnung der Arbeit in den Kontext bisheriger Publikationen im Themenspektrum zwischen Planung und Management sowie Theorie und Bau-Praxis.

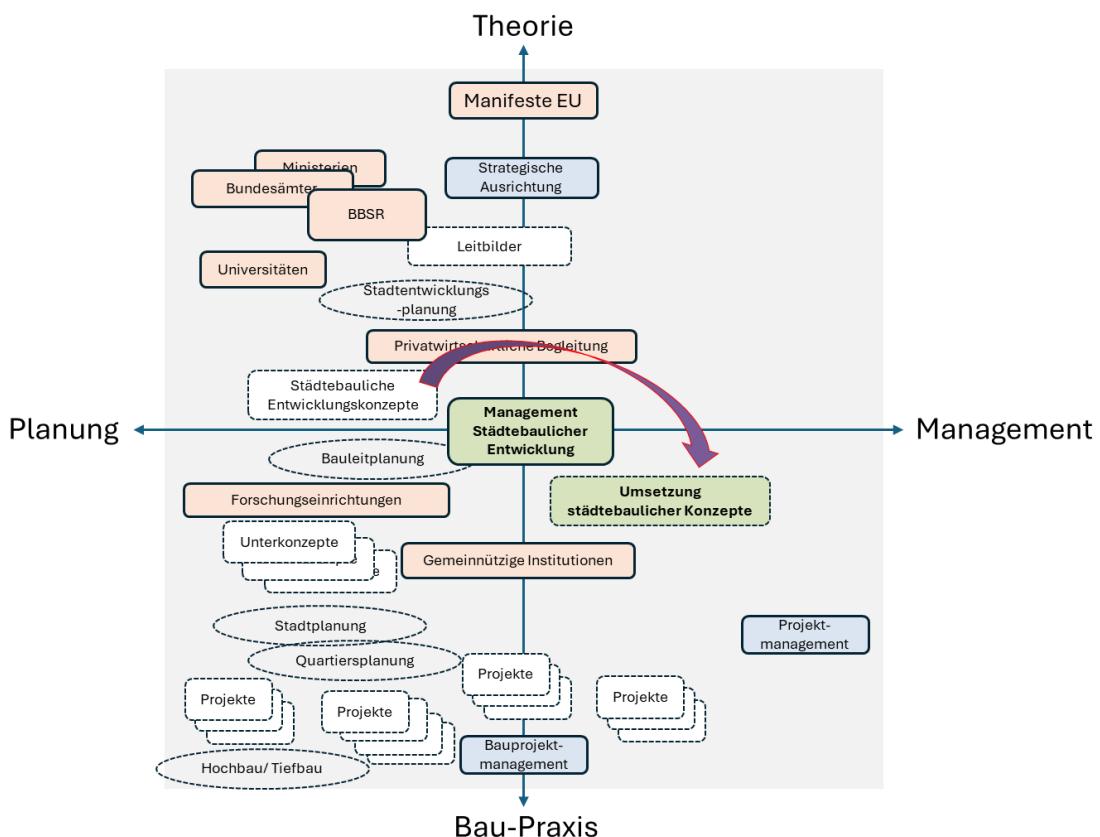


Abbildung 7 Management Städtebaulicher Entwicklung im Kontext vorliegender Literatur, eigene Darstellung

Die bestehenden Kritikpunkte lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- 1) Die europäischen Manifeste entwickeln sich weiter und jede Generation verhandelt Stadtentwicklung unter neuen Gesichtspunkten. Trotzdem lassen sich Tendenzen und Entwicklungen festhalten: Es werden **koordinierende, moderierende, steuernde und ermöglichende Fähigkeiten** von den lokalen Verwaltungen erwartet. Weiter werden Städte zum **Netzwerken mit wissenschaftlichen Einrichtungen** aufgefordert, um **Wissen und Kompetenzen zu stärken**.

- 2) Die großen Agenden fordern auch die Verbesserung der Zugänglichkeit und Koordinierung bestehender Fördermöglichkeiten. Es bestehen Zweifel, ob die **angewendete Förderpraxis** den aktuellen Herausforderungen gerecht werden kann (siehe Berliner Erklärung der DASL, 2022). Dies wird auch durch die aktuelle Studie „*Analyse der kommunalen Förderlandschaft*“ der *Partnerschaft Deutschland (PD)* und des Deutschen Städtetags bekräftigt und mit fast 900 unterschiedlichen Förderprogrammen von verschiedenen Förderstellen hinterlegt. Die Bertelsmann Stiftung und das Deutsche Institut für Urbanistik bestätigen in ihrer aktuellen Veröffentlichung „*Halbzeitbilanz zur Umsetzung der Agenda 2030 in deutschen Kommunen*“ den Missstand und sehen durch die unübersichtliche Fördermittelsituation die Gestaltungsspielräume eingeschränkt (BMS & DIFU, 2023). Das größte Hemmnis bei der Umsetzung von städtebaulichen Entwicklungskonzepten stellt die Ressourcenfrage dar (DST & PD, 2021).
- 3) Auch die angebundene **Evaluation** und das **Monitoring** stehen in der aktuellen Kritik, denn auch hier stellen die Kapazitätsprobleme der Kommunen (Urban Catalyst & Ramboll, 2023) einer gründlichen Reflexion gegenüber. Das Konzept der lernenden Verwaltung wird durch das bestehende Wirkungsmodell nicht abgebildet. (Göddecke-Stellmann, Kaupert, & Kaschowitz, 2023).
- 4) Die Förderprogrammvielfalt führt zu **Parallelstrukturen und Konkurrenzkampf** innerhalb der Verwaltungen und fördert eher sektorale Desintegration als Integration. (Mackrodt & Lerch, 2017) Die Governancestrukturen sind deshalb auch fortlaufend Gegenstand der europäischen Agenden.
- 5) Die **unscharfen Begrifflichkeiten** (Streich, 2011) erzeugen unklare Schnittstellen zwischen Stadtentwicklung und städtebaulicher Entwicklung, Stadtentwicklungsplanung und Planung städtebaulicher Entwicklung, sowie Stadtentwicklungsmanagement und Management für städtebauliche Entwicklung und führen zu **konkurrierenden Zuständigkeiten in den Verwaltungen** (Mackrodt & Lerch, 2017).

Abgesehen von der Bauleitplanung haben Kommunen Handlungsfreiheit bei der Umsetzung ihrer Konzepte und scheinen aufgrund fehlender Reflexion des eigenen Handelns auch überfordert zu sein, was durch Urban Catalyst & Ramboll grundlegend aufbereitet und nachgewiesen wurde (Handlungsempfehlungen für die Umsetzung integrierter Stadtentwicklungskonzepte - Eine Arbeitshilfe für Kommunen, 2023). Die Agenden und Förderprogramme der Europäischen Union und seitens des Bundes fokussieren auf Integration durch Partizipation der Bevölkerung. Die Unterstützung zielt auf die planerisch-inhaltlichen Probleme der gebauten Umwelt und vernachlässigen dabei die administrativen Probleme bei der Umsetzung auf kommunaler Ebene. Zur Bewältigung des Problems wurde das **Heranziehen der Lehre des Managements** und die **Projektion von Managementstandards** auf die Umsetzung städtebaulicher Konzepte bislang noch nicht wissenschaftlich untersucht. Durch den Ansatz der Problemverschiebung, also der Verschiebung des Blickwinkels, weg von den *Was-Fragen* der baulichen Umsetzung und deren Wirkung, hin zu den *Wie-Fragen* zur Entlastung und Befähigung der Stadtplanungsämter, soll die **Entwicklung eines Referenzmodells** zur Verkleinerung der beschriebene Forschungslücke zwischen Planung und Management im städtebaulichen Maßstab beitragen.

1.5 Leitplanken der Arbeit

In diesem Unterkapitel wird der methodische Ansatz über die **Methodologie**, die grundlegende **Methodik** und einzelne **Methoden** erläutert (1.5.1). Anschließend werden **Aufbau** und **Gliederung** der Arbeit dargestellt (1.5.2).

1.5.1 Methodische Vorgehensweise

Die Methodologie gilt als die Lehre von Methoden und wissenschaftlichen Verfahren. Als solche ist Methodologie eine Metawissenschaft und Unterdisziplin der Wissenschaftstheorie. Sie liegt somit allen Wissenschaftsfeldern zugrunde und kurz als theoretische Methodenlehre zu bezeichnen. Methodenlehre ist die formale Aussage, wie wissenschaftliches Arbeiten ablaufen soll, und welche Methoden bei welcher wissenschaftlichen Disziplin anwendbar sind.

Übergeordnet liegt der Dissertation die philosophische Forschungshaltung des pragmatischen Konstruktivismus zugrunde. Die Grundannahme ist dabei, dass Wissen nicht passiv aufgenommen, sondern aktiv vom erkennenden Subjekt konstruiert wird (Kratochwil & Peltonen, 2022). Die Wahrnehmung der Realität ist subjektabhängig und basiert auf individuellen Erfahrungen und Interpretationen, denn philosophisch existiert für Konstruktivisten nicht die eine objektive Realität, sondern nur eine vom Beobachter abhängige. Konstruktivistische Forschung konzentriert sich deshalb eher auf eine Annäherung an Wahrheiten über die Prozesse der Wissensbildung als auf die Suche nach der absoluten Wahrheit selbst (Saunders, Lewis, & Thornhill, 2023). Der Forschende nimmt die Rolle des Beobachters ein, die er selbstkritisch reflektiert, da er nicht als unabhängig von der Erkenntnis angesehen werden kann. Schlussfolgernd liegt die Annahme zugrunde, dass eine Pluralität von Perspektiven vorliegt, was bedeutet, dass die Vielfalt möglicher Wirklichkeitsauffassungen berücksichtigt und untersucht wird. Für die methodologische Implikationen bedeutet dies, dass konstruktivistische Forschung qualitative Methoden bevorzugt, die die subjektiven Erfahrungen und Interpretationen der Teilnehmenden erfassen können.

Im Weiteren wird die Methodologie für das Themenfeld der städtebaulichen Entwicklung erörtert. Es stellt sich dabei die Frage, in welcher Wissenschaft diese eingeordnet werden kann, denn sie wird im Allgemeinen vorschnell der Planungswissenschaft zugeordnet. Die Planungswissenschaft umfasst einerseits Planungstheorie, also die Untersuchung von Regelmäßigkeiten in tatsächlich stattfindenden Planungsprozessen; andererseits die Planungstechnologie, die bedingte Empfehlungen für die Gestaltung von Planungsprozessen aufstellt. Unter diesen Gesichtspunkten lassen sich tatsächlich Raumplanung, Regionalplanung, Stadtplanung und klassische Tief- und Hochbauplanung erschlagen. Städtebauliche Entwicklung hingegen öffnet das Feld für eine höhere Interdisziplinarität und die Planungswissenschaft nimmt einen wesentlich geringeren Anteil ein, denn die Herangehensweise ist wesentlich politischer, strategischer und noch langfristiger als bei den genannten Planungsdisziplinen. Schlussfolgernd stellt sich die Frage, welche methodologische Strategie für städtebauliche Entwicklung geeignet erscheint. Der Ansatz für diese Forschungsarbeit ist die Verortung zur Ethnologie/Anthropologie.

Zu Deutsch bedeutet Ethnologie Völkerkunde, Anthropologie Menschenkunde, welche vor allem aus der Analyse der sozialen und politischen Organisation, der Wirtschaftsweise und der Rechtsvorstellungen besteht. Übertragen auf die vorliegende Forschungsarbeit, sollen, anstatt unterschiedlicher Milieus, Stämme oder Nationen, unterschiedliche Städte quasi als Mikrokosmen der städtebaulichen Entwicklung betrachtet werden. Das ethnografische Vorgehen (Ethnografie) lässt sich in die Welt der städtebaulichen Entwicklung übertragen und bildet damit die methodologische Grundlage für das weitere Vorgehen. Zur Überprüfung des Alltagsrealität hinsichtlich der Umsetzung von städtebaulichen Entwicklungskonzepten werden **Reallabore** ausgewählt. Reallabore bieten geschützte Rahmen für **Information, Austausch, Kooperationen** sowie **Reflexion** innerhalb eines gemeinsamen Ziels (Henze-Sakowsky, Jasperneite, & Seick, 2022, S. 277). Rollen und Aufgaben der Wissenschaft im Reallabor wurden untersucht und in vier Kategorien zusammengefasst. (Hilger, Rose, & Wanner, 2018)

Rolle	Aufgaben
Reflektierende:r Forscher:in	Akteure und Prozesse im Reallabor analysieren und reflektieren; Vorhandenes Wissen analysieren und zur Anwendung bringen
Facilitator	Prozesse initiieren, ermöglichen, unterstützen und moderieren; Vermittlung zwischen den verschiedenen Interessen der Beteiligten
Change Agent	Akteure motivieren, befähigen und beraten; Formen der Zusammenarbeit festigen
Selbstreflexive:r Forscher:in	Bewusstmachen eigener normativer Haltungen und existierender Machtstrukturen; Auswertung der Beobachtungen

Abbildung 8 Rollen und Aufgaben der Wissenschaft im Reallabor, angepasste Darstellung von Hilger, Rose, Wanner.

Im Verlauf der Datenerhebung in den Laborräumen entwickelte sich die Rolle vom reflektierenden Forscher über den Facilitator und Change Agent, zum selbstreflexiven Forscher. „*Im Reallabor treffen gelebte Praxis vor Ort und Forschung zusammen. Im Zentrum steht die Lösungsfindung für Probleme (...) und die gemeinsame Gestaltung und Erprobung von Lösungen*“ (Henze-Sakowsky, Jasperneite, & Seick, 2022, S. 277)

Methodik “Dichte Beschreibung“

Die Methodik ist eine Gesamtheit von Methoden oder auch die Lehre von angewandten Methoden in der Wissenschaft. „Methodik“ ist zu unterscheiden von „Methodologie“, der theoretischen Reflexion über Methoden eines Fachgebiets. In englischer Sprache ist diese Unterscheidung jedoch nicht möglich, was leider auch in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung zu Verwirrungen und Verwischungen der Begriffe auch im Deutschen zur Folge hat. (siehe <http://www.dennis-oswald.de/BLOG/?p=20>)

Ausgehend von der Einordnung der städtebaulichen Entwicklung in die Ethnologie und Anthropologie, ergeben sich Ableitungen zur Methodik dieser Arbeit. Ethnographie ist damit die zugehörige Methodik der Völker- und Menschenkunde, welche versucht, die soziale und politische

Organisation, die Wirtschaftsweise, die Rechtsvorstellungen und die kulturellen Ausprägungen einer abgegrenzten Zielgruppe aus den Blickwinkeln ihrer Beteiligten zu beschreiben und zu verstehen. Historisch betrachtet, lebten Völkerkundler hierzu während ihrer Feldforschung eng mit der örtlichen Bevölkerung zusammen und lernten deren Alltag kennen. Dieser Ansatz soll in diese Forschungsarbeit übertragen werden. Einer der akademischen Stellvertreter der Dichten Beschreibung ist Clifford Geertz, der klar dafür einsteht, dass es keine reinen Daten gibt, sondern in diese Daten schon immer unsere Erwartungen und unser Hintergrundwissen eingeflossen sind. „*Zwar sammelt der Ethnologe sehr viele Daten, jedoch darf nicht der Eindruck entstehen, dass das Sammeln von Daten die Hauptaufgabe des Ethnologen ist, dies ist vielmehr die Interpretation dieser Daten und Artefakte.*“ (Geertz, 2003, S. 30) Seinen Ausführungen folgend, gibt es hierbei also eine logische Abfolge der wissenschaftlichen Dokumentation und Analyse: Beschreiben – Verstehen – Deuten, was auch dem philosophischen Grundgedanken des Konstruktivisten entspricht.

Die ethnologische Herangehensweise an ein soziales Phänomen soll nicht zur Theoriefindung führen, sondern zu einer exakten Deutung eines Phänomens. Aus dem einzelnen Untersuchungsraum sind verallgemeinernde Vermutungen und Einschätzungen zu erarbeiten. Die Datensammlung muss deshalb nicht in einer großen Monografie münden, sondern kann auch in verschiedenen Essays angesammelt werden. Durch die Ansammlung sich ergänzender (essayartiger) Dokumente verdichtet sich das Bild auf das Gesamtphänomen. Die ausgewählte Methodik für diese Forschungsarbeit ist somit die, der Dichten Beschreibung der einzelnen Laborräume. Durch ein umfängliches Bild aus vier unterschiedlichen Kommunen sollen die Umsetzungspraktiken von städtebaulichen Entwicklungskonzepten erfasst werden. Durch Überlagerung unterschiedlicher Einzelmethoden entsteht ein engmaschiges Bild. Durch die ergebnisoffene Herangehensweise werden durchaus auch konträre Ergebnisse zu erwarten sein. Grundlage zur dichten Beschreibung ist eine Mischung von unterschiedlichen Einzelmethoden, hierbei können sowohl qualitative als auch quantitative Datenerhebungen herangezogen werden. Durch die Methodenvielfalt wird eine Triangulierung sichergestellt. Übertragen in die Stadtentwicklung spricht man heute auch von ethnografischer Stadtforschung (Stadtanthropologie), welche sich mit Fragen des Städtevergleichs, in denen Unterschiede, Gemeinsamkeiten und Verflechtungen von Städten herausgearbeitet werden, beschäftigt. Als wesentliche Methoden werden gemischte Interviewformen (Verweis) und die Szenario-Technik (verweis) herangezogen, welche in den folgenden Abschnitten noch detaillierter erläutert werden.

Methode „Gemischte Interviews“

Die Datenerhebung der Arbeit erfolgt in einem inkrementellen Prozess, d.h. die durchgeführten Interviewreihen bauen aufeinander auf. Mit steigendem Erkenntnisgewinn werden unterstützend unterschiedliche Interviewformen herangezogen.

Die Technik der *offenen Gesprächsführung* überlässt die Inhalte dem Interviewpartner, der Forcher sammelt zunächst die Informationen. Der Erkenntnisgewinn erfolgt explorativ, dies bedeutet „erforschend“, „erkundend“ oder „untersuchend“. Die Interviewtechnik dient dazu, sich das Wissen und die Expertise des Gegenübers anzueignen, neue Quellen zu entdecken,

Querverbindungen herzustellen, aber auch um Äußerungen auf ihren Gehalt im Nachgang zu überprüfen. Bei offenen Gesprächen können Probleme entdeckt und noch unbekannte Zusammenhänge hergestellt werden.

- Angewendet wurde die offene Gesprächsführung (1) in der ersten Interviewreihe, um die einzelnen Stadtplanungsämter kennenzulernen.

Auch bei *semi-strukturierten Interviews* erfolgt der Erkenntnisgewinn explorativ, jedoch werden die Fragen auf die Interessen des Forschers gelenkt, sodass die zentralen Themen durch den Gesprächspartner erläutert werden können. Die Expertise bleibt beim Interviewten und es werden subjektive Informationen zusammengetragen (Saunders, Lewis, & Thornhill, 2023). Die semi-induktive Strategie gibt dem Forscher die Möglichkeit, die Interviews thematisch zu führen, jedoch inhaltlich nicht zu beeinflussen. Dies erfolgt, indem nur wenige, jedoch offene Fragen gestellt werden und die Interviewpartner berichten lässt.

- Nach Analyse der städtischen Verwaltungsstrukturen und Einordnung der städtebaulichen Entwicklung wurden semi-strukturierte Interviews (2) verwendet, um das Forschungsfeld auf die städtebauliche Entwicklung der Laborräume einzuschränken.

Problemzentrierte Interviews fokussieren auf die seitens des Forschers identifizierten Probleme. Die Interviewpartner werden zu den konkreten Problemen, Phänomenen oder wissenschaftlichen Studien befragt. Es ist davon auszugehen, dass bei problemorientierten Interviews zumeist keine neuen wissenschaftlichen Quellen entdeckt werden, sie zielen vielmehr auf eine möglichst unvoreingenommene Erfassung des subjektiv Erlebten der Gesprächspartner ab. Der Erkenntnisgewinn ist durch den Forscher stark gelenkt und die Ergebnisse eher beschreibend.

- Nach Überprüfung der städtebaulichen Entwicklungskonzepte und der vorliegenden Ansätze zur Umsetzung, konnte gezielt auf die Vorgehensweisen der einzelnen Labore eingegangen und problemzentrierte und auch kritische Fragen (3) gestellt werden.

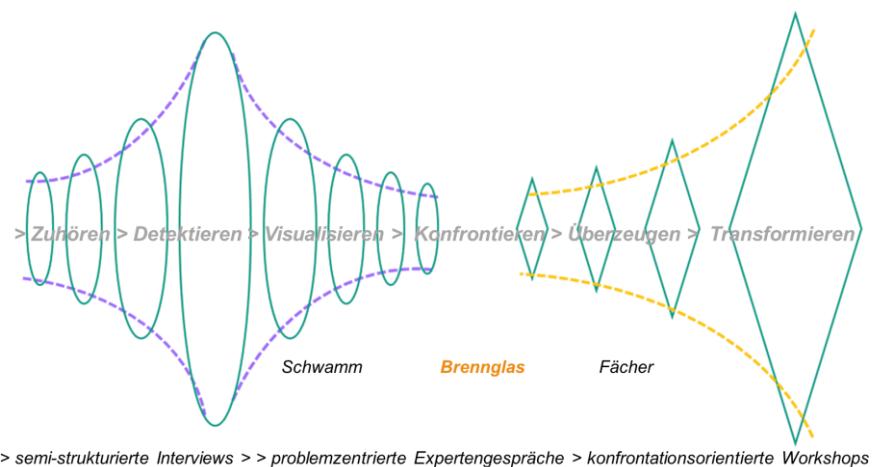


Abbildung 9 Ablauf der methodischen Datenerhebung, eigene Darstellung

Methode "Szenario-Technik"

Die Szenariotechnik wird in unterschiedlichen Bereichen eingesetzt: in Politik und Wirtschaft, aber auch in der Wissenschaft. Sie wird bei Mediation und Vermittlung praktiziert, aber auch zur strategischen Planung verwendet, um mit fiktiven Szenarien das Denken außerhalb der gewöhnlichen Erwartungen herauszukitzeln. Bewusst wird mit extremen, ja sogar übertriebenen Utopien und Dystopien gearbeitet, um Best-Case- und Worst-Case-Szenarien zu beschreiben. Die fiktive Übertreibung erzielt dabei nützliche Ergebnisse und ist ein besonderer Treiber für gute Erkenntnisse. Besonders effektiv wird die Anwendung der Methode für Konstruktivisten, wenn unterschiedliche Beteiligte ihre Fiktionen einbringen können, das heißt, sowohl Experten wie auch Amateure, direkt Betroffene wie auch vollkommen Unabhängige und sowohl erfahrene wie auch unerfahrene Akteure. Ziel ist dabei, mögliche zukünftige Entwicklungen zu analysieren und zusammenhängend darzustellen, um zur vielseitigen Betrachtung der Realität des Konstruktivismus zu gelangen. Alternative Zukunftssituationen werden beschrieben und die Voraussetzungen und Möglichkeiten abgebildet, die zu diesen zukünftigen Situationen führen. „Wenn..., dann...“- Überlegungen münden somit meistens zu „Weg von..., hin zu...“- Ansätzen. Eine effektive Variante der Szenariotechnik ist es, sich in fiktive Rollen zu versetzen oder innerhalb der Teilnehmenden die Rollen zu tauschen: „Was würde ich veranlassen, wenn ich in dieser Rolle säße?“ Durch den Beitrag „Die Szenariotechnik als Methode der Experten- und Stakeholdereinbindung“ wird durch Kosow und León im Buch „Methoden der Experten- und Stakeholdereinbindung in der sozialwissenschaftlichen Forschung“ von Niederberger und Wassermann beschrieben, welche Vorteile die Methode mit sich bringt:

*„Szenarien stellen hypothetische Folgen von Ereignissen auf, um auf kausale Prozesse und Entscheidungsmomente aufmerksam zu machen. Neben der Darstellung, wie eine **hypothetische Situation in der Zukunft** zustande kommen kann, werden Varianten und Alternativen dargestellt und aufgezeigt, welche Möglichkeiten es in jedem Stadium für verschiedene Akteure gibt, um den weiteren Prozess zu steuern.“ (Kosow & León, 2015)*

Entsprechend findet die Szenario-Technik auch im Milieu von Stadtplanung und Städtebaulichen Entwicklung bereits ihren Einsatz bei Beteiligungsprozessen. Die Szenariotechnik gilt als Methode zur Experten- und Akteurseinbindung in zweierlei Hinsicht: Einerseits ist Experten- und Akteurseinbindung sinnvoll, um **Szenarien zu konstruieren (a)**. Experten und Akteure speisen ihr Wissen und ihre Bewertungen zu unsicheren, komplexen und ambivalenten zukünftigen Entwicklungen ein. Diese Informationen werden über die Szenariotechnik synthetisiert und somit wird umfassendes Systemwissen erzeugt. Andererseits ist die Szenariotechnik auch eine Methode, um **Experten und Akteure zu beteiligen (b)**. Sie dient nicht nur dazu, divergierende Problemsichten explizit sichtbar zu machen, sondern auch dazu, sich anzunähern und kommunikativ-diskursive sowie strategiebildende Prozesse zu unterstützen. Die Anwendung der Szenario-Technik für diese Forschungsarbeit wird mit beiden Vorteilen begründet.

- Das Konstrukt a) wurde deshalb in den Werkstätten angewendet, da es dringend erforderlich war, die Mitarbeiter der Kommunen aus ihrem alltäglichen Umfeld zu führen und die Sachverhalte und Denkkonstrukte auf neutralem Terrain durchzuspielen.

Somit waren sie wesentlich offener für neue Gedankenspiele. Da die Werkstätten nacheinander stattfanden, konnte der Forscher sogar Erkenntnisse, die bereits aus Werkstätten generiert wurden, in das fiktive Denkkonstrukt anderer Laborräume einfließen lassen.

- Die zweite Argumentation b) konnte das gegenseitige Vertrauen in die jeweilige Expertise steigern. Der Forscher wurde als Managementexperte anerkannt, die Teilnehmenden konnten auf ungewohnte Konfrontationen eingehen und fühlten sich bei innovativen Ansätzen nicht vor den Kopf gestoßen. Die Annäherung auf kommunikativ-diskursiver Augenhöhe hat somit maßgeblich zum Erfolg der Werkstätten beigetragen.

Der für diese Methode notwendige Diskurs ist zeitintensiv, da der Umgang mit fiktiven Extremszenarien nicht unserem gewohnten Arbeitsalltag entspricht. Der Erkenntnisgewinn erfolgt in der Szenariotechnik somit schrittweise annähernd, also iterativ.

1.5.2 Struktur und Gliederung

Struktur und Gliederung der vorliegenden Arbeit erfolgt über insgesamt fünf Kapitel: Anknüpfend an die Einleitung (1) erfolgt der Diskurs (2), in welchem die allgemeinen Grundlagen aus Stadtentwicklung, Verwaltung und Management zusammengetragen werden und im Kontext der städtebaulichen Entwicklung betrachtet werden. Die Erkenntnisse werden in den Laborräumen (3) überprüft und münden in der Entwicklung eines Referenzmodells (4), um abschließend in der Diskussion (5) reflektiert zu werden. Diese logische Gliederung der Arbeit bildet nicht den tatsächlichen Verlauf des Erkenntnisgewinns ab, denn dieser erfolgte über mehrfache Schleifen zwischen Theorie und Praxis: Fortlaufende Überprüfungen, Rückkopplungen, Ergänzungen und Ausdünnungen waren erforderlich, um die Erkenntnisse auf das Wesentliche zu reduzieren.

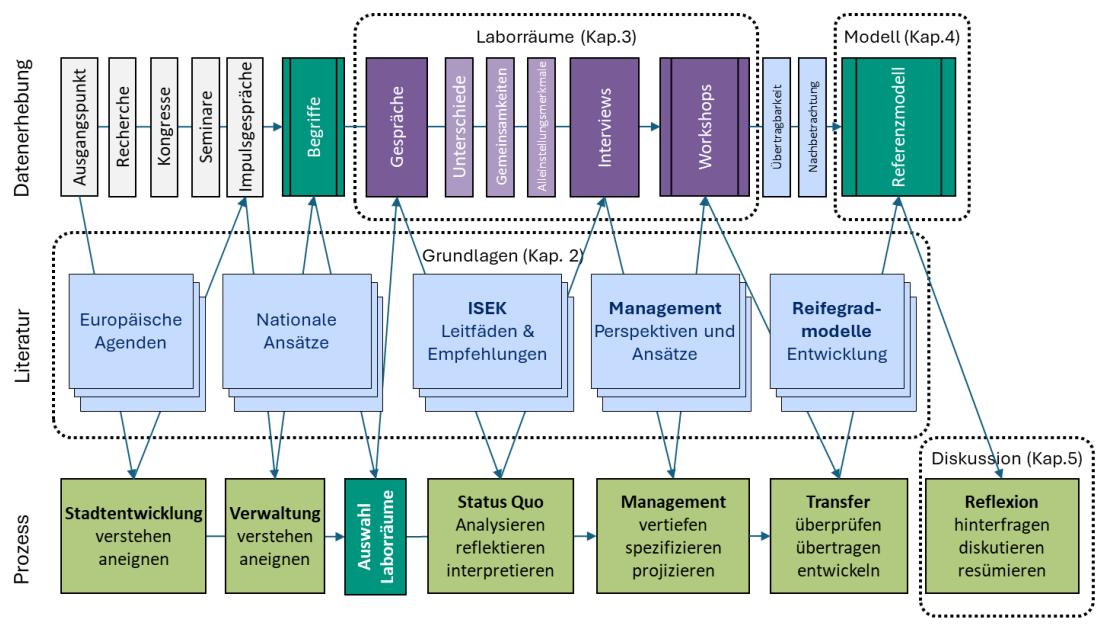


Abbildung 10 Übersicht, Struktur und Gliederung

2 Diskurs allgemeiner Grundlagen

Ausgehend von der Hypothese, dass gezieltes Management die Umsetzung von städtebaulichen Entwicklungskonzepten verbessern kann, liegt der Schwerpunkt in diesem Kapitel der allgemeinen Grundlagen auf dem Spannungsverhältnis von Management und städtebaulicher Entwicklung. Zunächst werden die **Perspektiven des Managements (2.1)** vorgestellt und die Besonderheiten des Programmmanagements erläutert. **Ergänzende Managementansätze (2.2)** werden über Innovation, Agilität, Governance und Reifegradmodelle erörtert, welche im Folgekapitel im städtebaulichen **Kontext (2.3)** betrachtet werden, um in einem **Theorietransfer (2.4)** zu münden. Die Erkenntnisse werden im abschließenden Unterkapitel **zusammengefasst und eingeordnet (2.5)**.

2.1 Perspektiven des Managements

Zur Stadtentwicklung liegen vermeintlich bereits Ansätze des Managements vor. „*Stadtplanung – Stadtentwicklung – Stadtmanagement*“ ist der Titel von Prof. Sinnings Beitrag (Sinning, 2007, S. 303), in welchem sie unterstreicht, dass zu Stadtmanagement nicht nur das „*„Pläne machen“* oder das „*„Entwickeln von Konzepten“*“ gehöre, sondern auch die **Kommunikation und Kooperation** der beteiligten Akteure sowie die **Umsetzung** der Konzepte und Pläne. Zentrales Merkmal des sogenannten Stadtmanagements sei „*in erster Linie eine methodische Konzeption*“ (S.304) und setze auf „*ein prozessuales Verständnis städtischer Entwicklung*“ (S.305). Weiter soll das integrative und ressortübergreifende Verständnis durch die „*Zusammenschau der verschiedenen Ressorts*“ gegenseitige Beeinträchtigungen vermeiden und Synergien erzielen. Stadtmanagement erreiche eine zusätzliche Qualität, wenn Stadtentwicklungsplanung mit Elementen des strategischen Managements kombiniert werde (S.305). Nach Sinnings Ausführungen zu Governance, hänge die Zukunftsfähigkeit einer Kommune davon ab, ob sie in der Lage ist, „*mit verschiedensten Akteuren aus Verwaltung, Politik, Wirtschaft und Bürgerschaft tragfähige Visionen zu entwickeln*“. Von besonderer Bedeutung seien dabei die Belange der Bewohnerinnen und Bewohner (Sinning, 2007, S. 305). Weiter beschreibt Sinning, dass „*Schnittstellenmanagement durch Kommunikation*“ erfolge, **intrakommunale** und **interkommunale Kooperationen** seien dafür entscheidend (S.306). Wie der Begriff vermuten lässt, bezieht sich das genannte Stadtmanagement auf die gesamtstädtische Ausrichtung und Koordination eines städtischen Gesamtgefüges. Antworten darauf, wie diese oben genannten Punkte auf Stadtplanungsämter wirken, können dem Beitrag nicht entnommen werden.

Ein zweiter untersuchter Ansatz stammt vom Deutschen Städtetag, der seit 2004 mehrere Positionspapiere (DST, 2004; DST, 2013; DST, 2015) entwickelt hat, welche die Bedeutung von Stadtentwicklungsmanagement erkennen lassen. Auch hier wird hervorgehoben, dass integrierte Stadtentwicklungsplanung sich nicht auf das „*„Pläne machen“* beschränken könne (DST, 2013, S.

18). „*Zu Ihrer Umsetzung ist ein strategisches und kooperatives Stadtentwicklungsmanagement notwendig*“ (Reiß-Schmidt, et al., 2013). Deshalb werden die Ansätze vertieft betrachtet: Zunächst fällt auf, dass der Deutsche Städtetag von Stadtentwicklungsmanagement und nicht von Management Städtebaulicher Entwicklung (MSE) spricht. Es gilt deshalb zu identifizieren, welche Perspektive der Deutsche Städtetag zwischen Stadtentwicklung und städtebaulicher Entwicklung eigentlich einnimmt. Unter der Leitung von Reiß-Schmidt (*Integrierte Stadtentwicklungsplanung und Stadtentwicklungsmanagement – Strategien und Instrumente nachhaltiger Stadtentwicklung*, 2013) hält der Deutsche Städtetag Stadtentwicklungsmanagement auf den verschiedenen Stufen des Planungsprozesses ressort- und akteursübergreifend für erforderlich (DST, 2013, S. 19): Es werden „**Planungsprozessmanagement** zur **Koordination und Vernetzung**“, „**Projekt- und Umsetzungsmanagement** zur **Koordination des Realisierungsprozesses**“ und „**Qualitätsmanagement** zur **Optimierung von Qualitäten und Wirkungen**“ herausgestellt, welche sich klar auf die Tätigkeiten der technischen Dezernate beziehen. Hingegen bezieht sich der Punkt „**Informations- und Kommunikationsmanagement** zur **Steuerung aller planungs- und umsetzungsbezogenen Kommunikationsvorgänge der Stadtentwicklungsplanung bzw. des strategischen Stadtmarketings**“ klar auf eine gesamtstädtische Betrachtung. Neben der Einbeziehung von Stadtmarketing wird auch durchgängig der Bezug zu gesamtstädtischen Leitlinien und Leitbildern mit planungsfernen Schwerpunkten (Bildung, sozialer Zusammenhalt, Kultur, Freizeit und Sport) in den Vordergrund gestellt (DST, 2013, S. 5,10,14,16,19,22). Die Linien zwischen gesamtstädtischen Aufgaben und städtebaulicher Entwicklung sind unscharf und können vor allem in den Governancestrukturen von mittelgroßen Städten so, wie manifestiert, nicht abgebildet werden, denn die technischen Dezernate können diesem Umfang mit ihren bestehenden Möglichkeiten nicht gerecht werden (*BBSR-Analysen KOMPAKT 10/19*, S.3).

Die identifizierten unscharfen Begrifflichkeiten (Streich, 2011) und konkurrierenden Zuständigkeiten in den Verwaltungen (Mackrodt & Lerch, 2017) setzen sich also bei der Managementbetrachtung fort. Die unterschiedlichen Befunde zu Ansätzen von Management in der Stadtentwicklung oder städtebaulichen Entwicklung (DST, 2013; Sinning, 2007) sind zudem maßstäblich nur für Großstädte anwendbar und geben Anlass, **grundsätzliche Managementperspektiven** genauer aufzuschlüsseln, um eine Zuordnung gemäß **Begriffsklärung** in Unterkapitel 1.4.2 für MSE in Mittelstädten zu identifizieren.

Wie im einführenden Teil beschrieben, sollen Konzepte und Praktiken des Managements als Grundlage zur Umsetzung von städtebaulichen Entwicklungskonzepten herangezogen werden. Hierfür wird in diesem Unterkapitel der theoretische Überbau aus Managementperspektive zu den unterschiedlichen **Ebenen des Managements (2.1.1)** kompakt zusammengestellt, sowie eine vertieftere Betrachtung des **Programmmanagements (2.1.2)** und dessen **Merkmale und Besonderheiten (2.1.3)** dargestellt.

2.1.1 Ebenen des Managements

Management wird auf unterschiedlichen Ebenen von Organisationen eingesetzt, um Planung, Organisation, Führung und Kontrolle auszuüben. Umgangssprachlich wird meist unterschieden zwischen Top-Management, mittlerem und unterem Management. Die Aktivitäten erstrecken sich von strategischer Planung der Ausrichtung, über Vermittlung und Umsetzung der strategischen Ziele in normative Pläne, hin zur operativen Umsetzung und Koordination der täglichen Arbeitsabläufe (Kerzner¹, Drucker, Malik²).

Die Zusammenstellung von **Portfolios** erfolgt durch strategische Zielvorgaben. Die Projekte und Programme des Portfolios müssen nicht unbedingt unmittelbar verknüpft oder durch wechselseitige Abhängigkeiten gekennzeichnet sein. So stellen strategische Zielvorgaben ein Portfolio zusammen, das aus einer Mischung von Projekten (und/oder Programmen) unterschiedlicher Bereiche besteht: **Operatives Kerngeschäft, Marketing, Personalwesen, Produktion, Wissensmanagement, neue Geschäftsbereiche etc...** Aus dieser Mischung kann das Unternehmen miteinander verwandte Projekte auswählen und diese als ein individuelles Programm managen. Nahezu alle Projekte können in Programmen zusammengefasst werden und sind nur in Ausnahmefällen alleinstehend (PMI, 2019). Deshalb werden sämtliche Programme immer wesentliche Bestandteile des Portfolios eines Unternehmens sein. Als Portfoliomangement bezeichnet man die zentralisierte Leitung eines Portfolios oder auch mehrerer Portfolios zur Erreichung des strategischen Ziels oder mehrerer strategischer Ziele. Portfoliomangement fokussiert sich auf das

Sicherstellen der Überprüfung von Projekten und Programmen, um die **Einteilung von Ressourcen anhand von Prioritäten** vorzunehmen und so die Leitung des Portfolios in Einklang mit der Strategie des Unternehmens zu bringen. Die Abwicklung von Projektportfolios bedarf der Definition übergreifender Leistungen in allen Handlungsbereichen, die Abhängigkeiten zwischen den Einzelprojekten sowie bereichsübergreifender Systeme aufzeigen, um rechtzeitig Steuerungsmaßnahmen auslösen zu können.



Abbildung 11 Ebenen des Managements, gemäß Kerzner, Drucker

Ein **Projekt** hingegen ist ein zeitlich begrenztes Vorhaben, das unternommen wird, um ein einzigartiges Produkt, eine einzigartige Dienstleistung oder ein einzigartiges Ergebnis zu erstellen, also ein **einmaliges Vorhaben**, bei welchem Handlungen geplant und umgesetzt werden. Das

¹ Harold Kerzner ist Autor zahlreicher einflussreicher Bücher über Projektmanagement, darunter der Bestseller "Project Management: A Systems Approach to Planning, Scheduling, and Controlling". Er gilt als globaler Experte für Projekt-, Programm- und Portfoliomangement sowie strategische Planung.

² Fredmund Malik ist ein renommierter österreichischer Ökonom und Managementexperte und gilt als einer der einflussreichsten Managementdenker im deutschsprachigen Raum.

Vorhaben hat einen konkreten Beginn und ein definiertes Ende. Das Project Management Institute³ (PMI, 2021) unterstreicht die Elemente "Einmaligkeit" und "Zielvorgabe" und konkretisiert sie durch die Forderung nach einem zu erstellenden Werk in Form eines Produkts, einer Dienstleistung oder eines Ergebnisses. Zur Umsetzung von Projekten werden meist Projektgruppen als zeitlich begrenzte Organisationsform gebildet. Zumeist ist die Einbindung von Akteuren aus unterschiedlichen internen Unternehmensbereichen und externen Unternehmen Zulieferern erforderlich. Der Erfolg von Projekten wird deshalb an den vereinbarten Zielsetzungen bezüglich **Termine, Kosten und Qualitäten** gemessen. (Andersen, Rethinking Project Management - An Organisational Perspective, 2008)

Projekte dienen zur Erzeugung von Ergebnissen, die von Programmen benötigt werden, innerhalb festgelegter Limitierungen durch Budget, Zeit, Inhalt, Umfang und Qualität. **Nahezu alle Projekte dienen einem übergeordneten Programm und den Zielen von Programmen und Portfolios.** Im Allgemeinen werden vor allem *Termine, Kosten und Qualitäten* im Projektmanagement in den Vordergrund gestellt, jedoch umfasst Projektmanagement weit mehr Wissensbereiche als meist angenommen (Andersen, Rethinking Project Management - An Organisational Perspective, 2008). Das PMI definiert das klassische Projektmanagement (PMI, 2021) mit zehn Handlungsfeldern bzw. Wissensbereichen:

- Integrationsmanagement
- Umfang-/ Abgrenzungsmanagement
- Terminmanagement
- Kostenmanagement
- Qualitätsmanagement
- Personalmanagement
- Kommunikationsmanagement
- Risikomanagement
- Beschaffungsmanagement
- Akteursmanagement

Alle Projekte durchlaufen die klassischen Projektphasen Initiierung, Planung, Ausführung und Abschluss, denen Prozesse der Überwachung und Steuerung hinterlegt sind. Dieser fünfphasige Ansatz ist *Common Sense* in den gängigen Standards des Projektmanagements (DIN, ISO, PMI).



Abbildung 12 Phasen des klassischen Projektmanagements

Eine komplexere Form des Projektmanagements ist das **Multiprojektmanagement**: Werden mehrere Projekte im gleichen Kontext erarbeitet, also mit den gleichen organisatorischen Voraussetzungen, wie gleicher Auftraggeber, vergleichbare oder gleiche Akteure, gleichen, überschappenden oder verknüpften Terminrahmen, gleiche oder vergleichbare Budget- und Kostenstrukturen, einheitliches Qualitätsmanagement, so spricht man von Multiprojektmanagement.

³ Das Project Management Institute (PMI) ist eine weltweit führende Organisation im Bereich Projektmanagement, die 1969 in den USA gegründet wurde und eine vom American National Standards Institute (ANSI) als Standard Developing Organisation (SDO) anerkannt ist.

Zusammenfassende Abgrenzung

Aus verschiedenen Standards (DIN⁴, ISO⁵, PMBoK⁶) bildet sich die Beziehung zwischen Portfolios, Programmen und Projekten wie folgt ab: **Ein Portfolio ist** eine Sammlung von Projekten, Programmen, untergeordneten Portfolios und Betriebsabläufen, die im Hinblick auf die Verwirklichung der strategischen Ziele als Gruppe gemanagt werden. **Ein Programm besteht aus** zusammenhängenden Projekten, untergeordneten Programmen und programmbezogenen Aktivitäten, die koordiniert gemanagt werden, weil sich auf diese Weise Vorteile ergeben, die bei einem getrennten Management nicht erzielt werden könnten. Programme sind typische Elemente von Portfolios und werden durchgeführt, um die strategischen Ziele einer Organisation zu erreichen. **Projekte sind** zeitlich begrenzte einzelne Vorhaben, die zur Erzeugung einmaliger Produkte, Dienstleistungen oder Ergebnisse durchgeführt werden, unabhängig davon, ob sie eigenständig oder im Rahmen eines Programms angelegt sind. Multiprojektmanagement umfasst die übergreifende Planung, Überwachung, Koordination und Steuerung mehrerer Projekte durch eine Organisationseinheit oder durch deren Leitung. **Portfolio-, Programm- und Projektmanagement unterscheiden sich in ihrem Fokus und in der Art, wie sie zur Umsetzung strategischer Ziele beitragen** (Keßler & Höhle, 2002; Dobiéy, Köplin, & Mach, 2004).

Portfoliomanagement ist die zentralisierte Leitung eines oder mehrerer Portfolios zur Erreichung strategischer Ziele. Portfoliomanagement konzentriert sich auf das Aufstellen und Verwenden bewährter Praktiken bei der Wahl von Programmen oder Projekten, die beauftragt werden sollen, priorisiert ihre Ziele und Arbeiten und stellt dabei sicher, dass sie angemessen mit Ressourcen ausgestattet werden können.

Programmmanagement ist die Anwendung von Wissen, Fähigkeiten und Grundsätzen auf ein Programm, um die Ziele des Programms zu erfüllen sowie Vorteile und Kontrolle zu erhalten, die sich bei einem getrennten Management der einzelnen Programmbestandteile nicht ergeben würden. Programmmanagement konzentriert sich auf die koordinierte und wirksame Lieferung von Nutzen, der sich aus der Verfolgung einer Gruppe von Projekten und anderen Programmen mit zusammenhängenden Ergebnissen ergibt.

Projektmanagement ist das Anwenden von Wissen, Fähigkeiten, Werkzeugen und Methoden auf Vorgänge des Projekts, damit die Anforderungen des Projekts erfüllt werden. Im Fokus des Projektmanagements steht die effiziente Lieferung der Ergebnisse, die von Organisationen im Rahmen festgelegter Vorgaben wie Zeit, Kosten und Qualitäten benötigt werden. (PMI, 2019)

Zur besseren Nachvollziehbarkeit wurden die Merkmale und Ausprägungen des Portfoliomanagements, des klassischen und des Multiprojektmanagements anhand von Einsatz- und Wissensbereichen in diesem Abschnitt kompakt zusammengefasst. Diese Grunddefinitionen sind Voraussetzung zur Abgrenzung der einzelnen Managementebenen. Eine treffende Definition liefern Keßler und Höhle in ihrem Beitrag „Werkzeuge für das Programmmanagement“ (Keßler

⁴ DIN 69909-2: Multiprojektmanagement, Management von Projektportfolios, Programmen und Projekten.

⁵ ISO 21500 – 21505: Leitlinien Projektmanagement, Programmmanagement, Portfoliomanagement, Governance.

⁶ PMBOK Guide: Project Management Body of Knowledge des Project Management Institute (PMI).

& Hönle, 2002, S. 165): „*Dem Programmmanagement obliegt die Führung und Steuerung aller Projekte im Unternehmen. Es stellt die Brücke zwischen allen Projekten und den anderen gleichzeitig laufenden betrieblichen Prozessen dar. Zwischen den Projekten und insbesondere zwischen den Linienfunktionen und Projekten bestehen permanente Konflikte um die Ressourcen, insbesondere um den Zugriff auf die tüchtigen Mitarbeiter und Leistungsträger. Über das Programmmanagement erfolgt das generelle Schnittstellenmanagement zwischen allen Projekten und allen Linienfunktionen.*“ Zur präzisen Abgrenzung können weitere Veröffentlichungen^{7,8} des PMI herangezogen werden, die den unterschiedlichen Umgang in Projekten, Programmen und Portfolio weiter unterstreichen.

Die Alleinstellungsmerkmale des Programmmanagements werden aufgrund ihrer Bedeutung für diese Arbeit im nachfolgenden Unterkapitel aus konsistenzgründen ausschließlich analog dem **Standard für Programmmanagement des PMI** (PMI, 2019) betrachtet.

2.1.2 Programmmanagement

Dobiéy, Köplin und Mach beschreiben in ihrem Buch „*Programm-Management: Projekte übergreifend koordinieren und in die Unternehmensstrategie einbinden*“, dass Programmmanagement indirekt zur Qualitätserhöhung in Projekten beitragen kann, da es eine bessere Planung und Steuerung ermöglicht. „*Durch die Koordination mehrerer Projekte innerhalb eines Programms können Ressourcen effizienter genutzt und Synergien zwischen Projekten geschaffen werden*“ (Dobiéy, Köplin, & Mach, 2004). Die Grundlagen des Programmmanagements (PrgMgt) werden deshalb in diesem Abschnitt ausführlicher analysiert, um zu überprüfen, ob diese im Kontext der städtebaulichen Entwicklung als die passende Managementform betrachtet werden können. Das PrgMgt ist üblicherweise die **strategische Steuerung** einer Gruppe zusammenhängender Projekte und Unterprogramme. Es umfasst zentralisierte und koordinierende Vorgänge zur Erreichung dieser Ziele. Es grenzt sich gegenüber Multiprojektmanagement insofern ab, dass die Projekte und Aktivitäten innerhalb eines Programms unterschiedlich verortet und in Struktur und Organisation heterogen sind, während das Multiprojektmanagement sämtliche Projekte in der gleichen homogenen Organisationsform und mit einheitlichen Standards abwickelt. „*Programmmanagement ist die Anwendung von Wissen, Fähigkeiten, Werkzeugen und Methoden auf ein Programm, um die Anforderungen des Programms zu erfüllen und Vorteile bzw. Kontrolle zu erhalten, die bei einem getrennten Management einzelner Projekte nicht zur Verfügung stehen würden.*“ (PMI, 2019)

Entscheidendes wesentliches Merkmal von Programmen ist, dass sie nicht nur eine Ansammlung von Projekten beinhalten, sondern weitere programmbezogene Aktivitäten (PMI, 2019). Was sind dann also andere *programmbezogene Aktivitäten*? Darunter versteht man beispielsweise Prozesse und Aktivitäten, die im Zusammenhang stehen mit den Rahmenbedingungen für alle

⁷ Practice Guide: Risk Management in Portfolios, Programs, and Projects (PMI, 2024).

⁸ Governance of Portfolios, Programs, and Projects: A Practice Guide (PMI, 2016).

Unterprojekte eines Programms, z.B. Aus- und Weiterbildung, Berichtswesen, Standard- und Qualitätskontrolle, Wissenstransfer, Koordination und Kommunikation zwischen den Unterprojekten und Ressourcenverwaltung und vielem mehr. Es sind also Aktivitäten, welche nicht direkt operativ in den Einzelprojekten platziert sind, aber Auswirkungen auf das übergeordnete Programm haben. Programme sammeln die Ergebnisse einzelner Projekte und Unterprogramme, sichten diese und verteilen die neuen aktualisierten Erkenntnisse an alle anderen Teilprojekte und Unterprogramme. Somit liegt ein wichtiger Teil des Programmmanagements in der Erkennung von **Schnittstellen, Gemeinsamkeiten und Abhängigkeiten**, welche durch **Qualitätskontrolle, Kommunikation, Risiko- und Wissenstransfer** verknüpft werden (Dobiéy, Köplin, & Mach, 2004). Diese Bestandteile des PrgMgts sind der **Mehrwert**, der als Grundlage für ein agiles Nachjustieren in den einzelnen Teilprojekten und Unterprogrammen dient. Da das PrgMgt eine zentrale Rolle für dies Arbeit einnehmen wird, werden die verwendeten Schlüsselbegriffe gemäß PMI definiert: **Komponenten, Phasen und Leistungsbereiche**.

Komponenten

Das Alleinstellungsmerkmal von Programmen ist, dass sie aus heterogenen Bestandteilen bestehen, diese werden als Komponenten bezeichnet: Zum einen Teilprojekte, Unterprojekte, Einzelprojekte, des weiteren Unterprogramme, Teilprogramme, Einzelprogramme und zuletzt programmbezogene Aktivitäten. Im Idealfall werden die Zusammenhänge vor Aufsetzen der einzelnen Komponenten erkannt und durch ein Programmmanagement verknüpft.

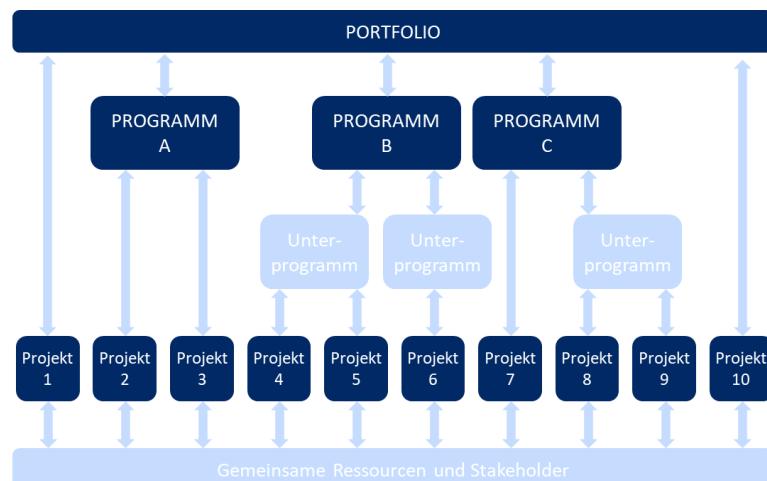


Abbildung 13 Beziehungen zwischen Komponenten: Projekte, Programme und Portfolio

Prinzipiell gilt: „*Programme zur Verfolgung neuer Ziele oder Strategien beginnen, bevor die Arbeiten an ihren Projekten und Unterprogrammen aufgenommen werden. Diese Programme werden in der Regel zur Unterstützung neuer strategischer Ziele eingeleitet und erlauben einer Organisation, ihre Vision und ihre Mission zu verfolgen*“ (PMI, 2019). Programme können jedoch

auch eingerichtet werden, wenn eine Organisation feststellt, dass ihre laufenden Projekte, Programme und andere Aktivitäten zusammenhängen, weil sie gemeinsame übergeordnete Ergebnisse, Fähigkeiten, Ziele oder Nutzen verfolgen. „*Diese Programme werden oft eingerichtet, wenn eine Organisation feststellt, dass der Nutzen für die Organisation durch die Zusammenlegung laufender Initiativen in ein Programm effektiver realisiert werden kann*“ (PMI, 2019). Wenn also Synergieeffekte zwischen vermeintlich unabhängigen Aktivitäten identifiziert werden, können diese trotz ihrer Heterogenität durch eingesetztes Programmmanagement verknüpft werden.

Phasen des Programmzyklus

In Projekten werden die einzelnen Phasen nacheinander abgewickelt. Der Abschluss einer Phase ist streng genommen sogar die Voraussetzung für den Start der nächsten Phase, auch wenn es in der operativen Realität zu Überlappungen einzelner Prozesse aus unterschiedlichen Phasen kommt. In Abgrenzung zum Projektmanagement erfolgt die Leistungserbringung bei Programmen in kontinuierlichen Prozessen über sämtliche Phasen. Aufgrund der Heterogenität und dem zeitlichen Versatz der unterschiedlichen Komponenten eines Programms, erfolgt die **Leistungserbringung und Mehrwertgenerierung fortlaufend**. Trotzdem lassen sich grundlegend drei Phasen benennen, denn Programme können in Abgrenzung gegenüber Portfolios terminlich definiert und somit zum Abschluss gebracht werden: Definitionsphase (Formulierung + Planung), Ausführungsphase, und Abschlussphase. Das Management von Programmen unterscheidet sich in der Abwicklung dementsprechend grundlegend von der Herangehensweise in Projekten: **Die Abwicklung erfolgt** nicht anhand von abgeschlossenen Programmphasen, sondern **anhand der Leistungsbereiche**.

Leistungsbereiche

Das Programmmanagement schafft zwar zusätzliche Aufgaben, wie zum Beispiel die Analyse von Abhängigkeiten und die Identifikation von Schnittstellen zwischen den Projekten innerhalb des Programms. Der Mehrwert besteht jedoch in darauf aufbauenden **Steuerungsfähigkeit**, eine optimierte **Ressourcenauslastung** zu gewährleisten und zum Beispiel Doppelbearbeitung auf Projekt Ebene zu vermeiden. Die Resultate (Teilergebnisse/Erkenntnisse) können zu weiteren Teilprojekten, Unterprogrammen und programmbezogenen Aktivitäten führen (Innovation) oder laufende Projekte und Prozesse verändern oder sogar abrupt beenden (Agilität). Die Leistungsbereiche für Programme definiert das PMI über Ausrichtung der Programmstrategie (1), Programmnutzenmanagement (2), Engagement mit Programmstakeholdern (3), Governance im Programm (4) und Programmlebenszyklusmanagement (5).

2.1.3 Merkmale und Besonderheiten

Unterscheidungsmerkmale zwischen Projekt und Programm

Gemäß PMI (PMI, 2019) sind wesentliche Unterscheidungsmerkmale zwischen Projekten und Programmen Unsicherheit, Änderungsmanagement und Komplexität.

Unsicherheit:

Es kann davon ausgegangen werden, dass der Grad der Ungewissheit in Programmen deutlich höher ist als in Projekten. Im Verlauf von Projekten nimmt der Unsicherheitsfaktor stetig ab. Im Verlauf eines Programmes werden Inhalt und Umfang laufend fortgeschrieben und überarbeitet, die Ausrichtungen können sich also ständig ändern. Mit dieser Ungewissheit umzugehen, ist ein Merkmal des Programmmanagements, einhergehend mit einem ausgeprägten Risikomanagement.

Komplexität:

Aus der Vielseitigkeit der Projekte, Teilprogramme und programmbezogenen Aktivitäten ergeben sich beim Programmmanagement automatisch heterogener Akteure als bei Projekten. Die Abhängigkeiten untereinander verstärken diese Komplexität. Die Verfügbarkeit von Ressourcen ist in Programmen weniger überschaubar. Die Auswirkungen von Änderungen sind weitreichender und Risiken schlagen bei Eintritt in komplexerer Art und Weise durch, da sie in unterschiedlichen Projekten, Teilprogrammen und programmbezogenen Aktivitäten unterschiedlich verarbeitet werden müssen. Dies erfordert einen höheren Grad an Kommunikation zur Sicherstellung des Austausches und der aktuellen Entwicklungen und Erkenntnisse aus allen Programmkomponenten.

Gleichzeitigkeit:

Die Abwicklung von Programmen erfolgt über die permanente Nutzengenerierung in den Leistungsbereichen und nicht über den Abschluss einzelner Phasen wie bei Projekten. Dies erfordert einen höheren Grad an Änderungsbereitschaft, Innovationsoffenheit und Anpassungsfähigkeit.

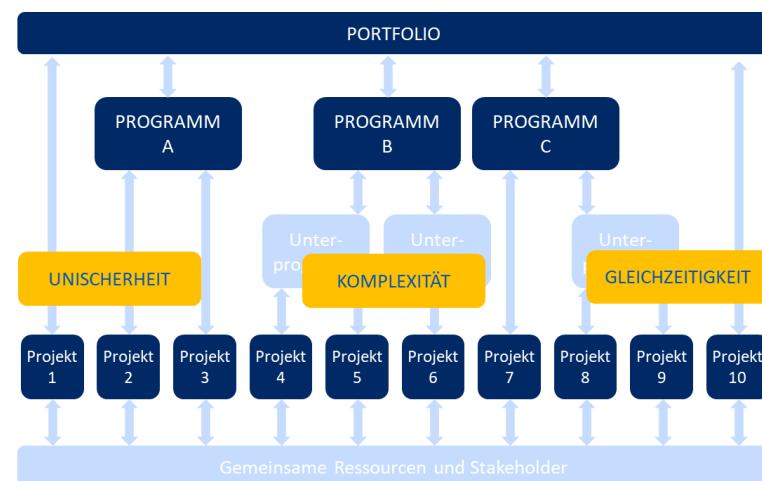


Abbildung 14 Unterscheidungsmerkmale gegenüber Projekten, eigene Darstellung

Unterscheidungsmerkmale zwischen Portfolio und Programm

Wesentliche Unterscheidungsmerkmale zwischen Portfolios und Programmen sind Bezogenheit, Verknüpftheit und der zeitliche Bezug (PMI, 2019).

Inhaltlicher Bezug:

Innerhalb eines Portfolios können alleinstehende Projekte ohne Anknüpfungspunkt zu anderen Projekten oder Programmen stehen - innerhalb eines Programmes nicht. Die verschiedenen Initiativen und Arbeitselemente, die innerhalb von Portfolios definiert werden, müssen zueinander nicht in direktem Bezug stehen und sind bei der Generierung von Nutzen nicht voneinander abhängig. Die einzelnen Zweige eines Portfolios können unabhängig betrachtet und überwacht werden. Dies erfordert einen höheren Grad an Kommunikation zur Sicherstellung des Austausches der aktuellen Änderungen. Ein pro-aktives Änderungsmanagement ist erforderlich, um die Entwicklungen und Erkenntnisse aus allen Programmkomponenten hinsichtlich Chancen und Risiken, Terminen, Akteuren, usw. im Blick zu behalten und den neuen Informationsstand in die einzelnen Programmkomponenten einfließen zu lassen.

Zeitlicher Bezug:

Auch wenn Programme über mehrere Jahre oder Jahrzehnte laufen können, sind sie dadurch gekennzeichnet, dass sie klar definierte Anfangs- und Endpunkte haben. Die Ergebnisse sind konkret, erzeugen einen Mehrwert und dienen spezifischen Nutzen. Der zeitliche Aspekt in Programmen (wie in Projekten) ist begrenzt und Programme enthalten das Konzept Zeit als eine Ressource. Ergebnisse und Nutzen sind während des Programmverlaufs zu erzielen. Obwohl auch Portfolios aus Gründen der Entscheidungsfindung regelmäßig überprüft werden, unterliegen sie nicht den Einschränkungen eines spezifischen Enddatums. „*Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sich Programme in zwei wesentlichen Punkten von Portfolios unterscheiden. (...) Programme enthalten zudem das Konzept Zeit und beinhalten Terminpläne, mit denen die Erreichung bestimmter Meilensteine gemessen wird.*“ (PMI, 2019)

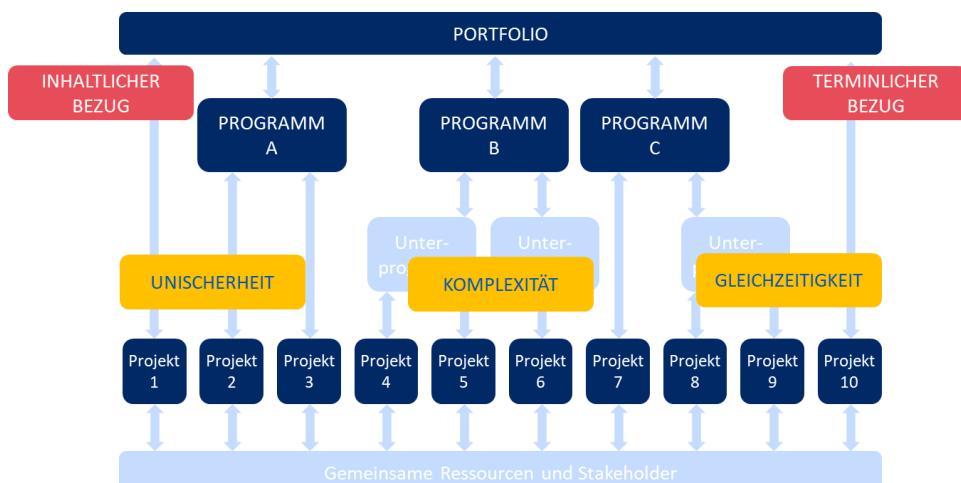


Abbildung 15 Unterscheidungsmerkmale gegenüber Portfolios, eigene Darstellung

Besonderheiten des Programmmanagements

Pro-aktives Änderungsmanagement:

Änderungen in einem Projekt beziehen sich meist auf die operative Ebene. Die Änderungen in Programmen beeinflussen hingegen verstärkt den Mehrwert auf strategischer Ebene. Ein maßgeblicher Unterschied liegt im Umgang mit Änderungen, denn eine erhöhte Aufmerksamkeit liegt bei Programmen auf externen Änderungen. In Programmen werden Änderungen erwartet, in Projekten hingegen vermieden. Ein Merkmal von erfolgreichem Programmmanagement ist deshalb ein pro-aktiver Umgang mit Änderungen, weshalb ein ausgeprägter Änderungsmanagementplan bereits bei Aufsetzen des Programms erforderlich ist. Das pro-aktive Änderungsmanagement ist erforderlich, um die Entwicklungen und Erkenntnisse aus allen Programmkomponenten hinsichtlich Chancen und Risiken, Terminen, Akteuren, etc. im Blick zu behalten und den neusten Informationsstand in die einzelnen Komponenten rückfließen zu lassen.

Pro-aktives Risiko- und Chancenmanagement

In der Projektarbeit wird über das Risikomanagement versucht, Gefahren frühzeitig zu erkennen, Maßnahmen zu ergreifen und vom Projekt abzuhalten. Hier konzentriert sich das Risikomanagement auf spezifische, klar definierte Ziele und Aufgaben innerhalb eines begrenzten Zeitrahmens. Risiken sind oft einfacher zu identifizieren und zu managen, da sie sich auf ein einzelnes Projekt beschränken. Das Risikomanagement ist daher meist taktisch ausgerichtet und konzentriert sich darauf, das Projekt innerhalb des festgelegten Zeitrahmens und Budgets abschließen. Da Programme aus mehreren miteinander verbundenen Projekten bestehen, die zusammen ein übergeordnetes Ziel verfolgen, muss das Risikomanagement die Wechselwirkungen und Abhängigkeiten zwischen den Projekten berücksichtigen, was die Komplexität erhöht. Der Umgang mit Risiken in Programmen erfordert ein flexibles Denken in verschiedenen Szenarien, denn was für das eine Projekt ein Risiko darstellt, kann für ein anderes Projekt innerhalb eines Programmes eine Chance darstellen. Hier ist das Risikomanagement also stärker strategisch orientiert. Es geht darum, sicherzustellen, dass die Gesamtheit der Projekte im Programm die langfristigen strategischen Ziele der Organisation unterstützt.

Pro-aktives Akteursmanagement

In Projekten werden externe Akteure als potenzielles Risiko wahrgenommen, welche die Projektziele gefährden können. Der Umgang mit externen Akteuren ist in Projekten ein notwendiges Übel, um Störfeuer zu vermeiden und Gefahren vom Projekt abzuwenden. Interne Akteure werden in Projekten taktisch nach Kompetenzen und Kapazitäten beurteilt, denn auch hier steht die Vermeidung von Konflikten und Problemen im Vordergrund. Die Anzahl der Stakeholder ist in der Regel überschaubar und die Beziehungen sind oft direkter.

In Programmen hingegen zählt das Einbinden von Akteuren zu einem wesentlichen Merkmal. Die Schwarmintelligenz aus vielen Projekten und Unterprogrammen hilft, das Programm resilenter zu machen. Der in Projekten ungeliebte Umgang mit externen Akteuren kann über das Programm detaillierter betrachtet werden. Es können Rückschlüsse aus Einzelkomponenten zusammengetragen, analysiert und verarbeitet werden und der Erkenntnisgewinn im Umgang mit Akteuren kann allen Einzelprojekten eines Programms als eine Erleichterung zurückgespielt

werden. Unterschiedliche Formate, Methoden und Ansätze zur Einbindung von Akteuren können **strategisch aufbereitet** und zur Verfügung gestellt werden. Aufgrund der größeren inhaltlichen und terminlichen Reichweite ist die Koordination umfangreicher und stellt gleichzeitig den komplexeren Informations- und Kommunikationsfluss sicher.

Pro-aktives Programmnutzenmanagement

Portfolios definieren Nutzen über Mission und Vision. Portfolios setzen die Leitplanken und Ziele für den Mehrwert einer Organisation. (strategisch) Projekte hingegen zeichnen sich im Normalfall dadurch aus, dass sie einen direkten Mehrwert produzieren, ohne im Kontext der Gesamtorganisation eine Weiterverarbeitung oder Bereitstellung erzeugen zu müssen. (operativ)

„Programme umfassen Arbeiten (Projekte, untergeordnete Programme und Programmaktivitäten), die in einem Zusammenhang stehen und gemeinsam zur Verwirklichung der Ergebnisse und des angestrebten Nutzens des Programms beitragen.“ (PMI, 2019)

Nutzen und Mehrwert sicherzustellen und nachzuhalten ist eine Aufgabe, die in der Programm-ebene verankert ist. **Nutzenmanagement ist deshalb das Alleinstellungsmerkmal** von Programmen, da hier die aus verschiedenen Projekten generierten Nutzen zusammengetragen, analysiert und verarbeitet werden können, um dann wiederum unterstützend in andere Projekte, Programme oder Portfolios überführt werden zu können. (normativ, operativ, strategisch)

Der Mehrwert von Programmen kann während der gesamten Programmdauer kontinuierlich, schrittweise und/oder nach Abschluss des Programms gezogen werden: kontinuierlich annähernd (iterativ), schrittweise (inkrementell) oder nach Abschluss. Der Mehrwert aus Programmen besteht vor allem auch aus immateriellen Elementen. „*In einem Programm wird von der iterativen Ausführung von Komponenten erwartet, Ergebnisse und Erkenntnisse kontinuierlich zu liefern, die zum Nutzen der Organisation beitragen.*“ (PMI, 2019)

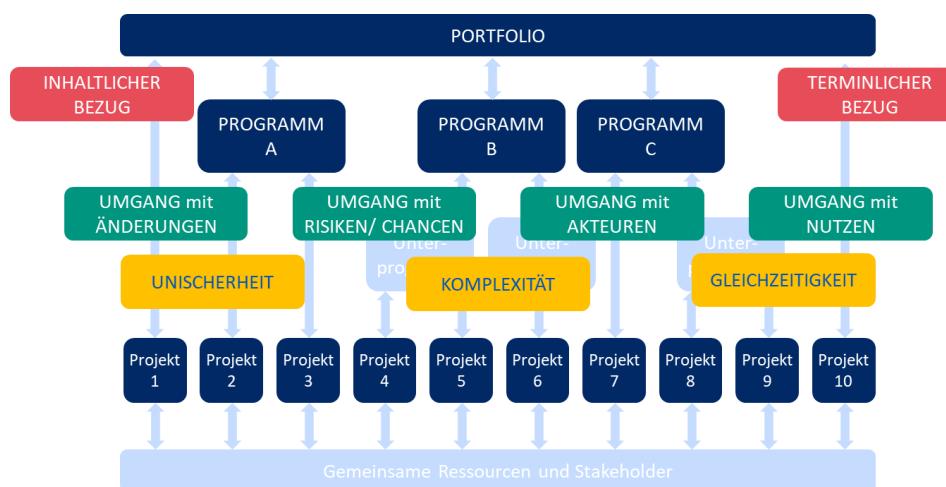


Abbildung 16 Besonderheiten von Programmen, eigene Darstellung

2.1.4 Programmperspektive im Kontext städtebaulicher Entwicklung

Auf Grundlage der vorangestellten Ausführungen zu den Unterscheidungsmerkmalen der drei Managementdefinitionen von Portfolio, Programm und Projekt, lässt sich nun die Brücke zur Umsetzung städtebaulicher Entwicklungskonzepte schlagen, denn die Anzahl und Vielseitigkeit der vorliegenden Dokumente aus der vorangestellten Internetrecherche zu Mittelstädten lässt erkennen, dass es sich nicht um ein singuläres Projekt mit "einfachem" Projektmanagement handelt. Die Heterogenität der Projekte und die Integration unterschiedlichster Unterprogramme schließt ein Multiprojektmanagement ebenso aus.

Teilprojekte, Unterprogramme und programmbezogene Aktivitäten begründen die Zuordnung zur Definition eines Programmes. Städtebauliche Entwicklung beinhaltet konkrete Bauprojekte, Unterprogramme können **territorial auf Stadtteil- und Quartierebene** oder **sektorale Querschnittsprogramme**, wie zum Beispiel Hochwasserschutzkonzepte, Mobilitätskonzepte oder ähnliche identifiziert werden. **Programmbezogene Aktivitäten** können beispielsweise durch Bürgerbeteiligungen, Sozialerhebungen, statistische Erhebungen etc. nachgewiesen werden.

Die entscheidenden Merkmale für ein Programm gegenüber einem Portfolio sind inhaltliche und terminliche Verknüpftheit (PMI, 2019). Anwendbare ISEK müssen unausweichlich diese beiden Komponenten ausweisen. ISEK ohne Aussage zur zeitlichen Abfolge und ohne Verknüpfung der einzelnen Komponenten (Teilprojekte, Unterprogramme und programmbezogenen Aktivitäten), genügen nicht den Empfehlungen des BMU (Schulten, 2016) und des BBSR (Empirica, 2023).

Die Vorabrecherche in diversen Internetauftritten von Mittelstädten hat gezeigt, dass ein Missverständnis in vielen Kommunen vorliegt: Obwohl das BBSR von einem Instrument spricht, (Empirica, 2023), wird das städtebauliche Entwicklungskonzept als Projekt und Dokument verstanden, anstatt als Instrument oder Programm. Dieses Dokument wird verwendet, sobald es um eine repräsentative Außendarstellung gegenüber Stakeholdern geht: entweder zur Unterstützung des Stadtmarketings (Sinning, 2007; DST, 2013) oder zur Akquirierung von Fördergeldern. Hier spielen die städtebaulichen Entwicklungskonzepte eine zentrale Rolle, weil sie zwischenzeitlich geforderter Nachweis (Dokument) für die Städtebauförderung sind (Schulten, 2016; Empirica, 2023).

Der hohe Grad an **Unsicherheit** und **Komplexität** von ISEK unterstreichen den Programmcharakter. Ob hingegen die Unterscheidungsmerkmale des **pro-aktiven Änderungsmanagements** und der **Verknüpftheit** gemäß Programmdefinition des PMI ausreichend verankert sind, wird in der vorliegenden Arbeit überprüft, denn sie gelten als Grundlage, um der Definition eines Instruments gerecht zu werden.

Fazit: Im Kontext von Management entsprechen die Rahmenbedingungen städtebaulicher Entwicklungskonzepte den Besonderheiten und Alleinstellungsmerkmalen von Programmen.

Städtebauliches Entwicklungskonzept = Städtebauliches Entwicklungsprogramm

2.2 Ergänzende Managementansätze

Nachdem Programmmanagement im vorausgehenden Unterkapitel als grundlegende Perspektive identifiziert wurde, gilt es nun weitere Aspekte des Managements herauszuarbeiten, um konkrete Praktiken bei der Umsetzung städtebaulicher Entwicklungskonzepte anwenden zu können. Bei der Umsetzung wird **Resilienz (2.2.1)** der zuständigen Verwaltungen als grundlegendes Merkmal zur Bemessung der Leistungsfähigkeit betrachtet. In diesem Unterkapitel werden deshalb **Schlüsselbegriffe aus dem Management** herangezogen, die wesentlicher Inhalt von aktuellen Untersuchungen und Gegenstand der aktuellen akademischen Diskussion rund um resilientes Management sind. Es liegt die Annahme zugrunde, dass auch bei der Umsetzung von städtebaulichen Entwicklungskonzepten diese Schlüsselthemen der Resilienz einen hohen Stellenwert einnehmen: **Agilität (2.2.2) und Innovation (2.2.3), welche über Governance (2.2.4) hergestellt** und über einen **Reifegrad (2.2.5)** bemessen werden können.

2.2.1 Resilienz

„Resilienz ist die Fähigkeit einer Organisation, eines Teams oder einer Person, potenzielle Bedrohungen zu antizipieren, effektiv mit kritischen Ergebnissen umzugehen und aus ihnen zu lernen, um gestärkt daraus hervorzugehen“ (Franken & Franken, 2023, S. 440)

Resilienz stammt vom lateinischen Wort „resilire“ ab, und bedeutet abprallen, zurückspringen. Der Begriff kann mit den deutschen Worten Robustheit oder Widerstandsfähigkeit interpretiert werden. Um den Begriff der Resilienz weiter einzugrenzen, sollte auch der Begriff der Vulnerabilität herangezogen werden. Vulnerabilität leitet sich aus dem Lateinischen von *vulnus* „Wunde“ bzw. *vulnerare* „verwunden“ ab; somit bedeutet der Begriff übersetzt „Verwundbarkeit“ oder „Verletzbarkeit“. Er findet in verschiedenen wissenschaftlichen Fachrichtungen Verwendung. Die Begriffe unterscheiden sich also dahingehend, dass Resilienz positiv konnotiert ist, also Stärke ausdrückt, Vulnerabilität ist negativ konnotiert und vermittelt Schwäche.

Auch im Management lässt sich eine grundsätzliche Gemeinsamkeit ausmachen: Vulnerabilitätsmanagement und Resilienzmanagement sind zwei eng miteinander verbundene Konzepte, die darauf abzielen, die Widerstandsfähigkeit von Unternehmen gegenüber Bedrohungen, Krisen und Katastrophen zu stärken. Das Vulnerabilitätsmanagement konzentriert sich auf die Identifikation, sowie das Bewerten und Reduzieren von Schwachstellen innerhalb einer Organisation. Die Hauptprinzipien und die Herangehensweise gleichen den Prinzipien des klassischen Risikomanagements (Buchholz & Knorre, 2019, S. 186). Zunächst ist die Identifikation von Schwachstellen erforderlich, diese sind im nächsten Schritt auf potenzielle Auswirkungen und Eintrittswahrscheinlichkeiten zu bewerten (BMBF, 2015, S. 15). Maßnahmen zur Risikominderung werden dann durch Implementierung von Strategien und Maßnahmen festgelegt, um die identifizierten Schwachstellen zu beheben oder zu minimieren (Proprojekt & Kaufmann, 2021, S. 94). Vulnerabilitätsmanagement mündet in einen kontinuierlichen Prozess fortlaufender Überprüfung und Anpassung der Maßnahmen. Das Resilienzmanagement (Urbanizers, 2023) hingegen geht über das reine Schwachstellenmanagement (Risikomanagement) hinaus und zielt pro-aktiv

darauf ab, die Fähigkeit einer Organisation zu stärken, sich an Veränderungen und Störungen anzupassen, sich davon zu erholen und darüber hinaus daran zu wachsen und sich weiterzuentwickeln (Universität Bonn; Empirica; Gaiac; , 2018, S. 14). Es geht also nicht nur darum, Fähigkeiten zu entwickeln, um Störungen frühzeitig zu erkennen, um Schäden zu minimieren, sondern auch darum, sich schnell und effizient von Störungen zu erholen, sich an veränderte Bedingungen und neue Bedrohungen anzupassen und sich grundlegend zu verändern und zu verbessern, um zukünftige Bedrohungen besser zu bewältigen. **Widerstandsfähigkeit** (Robustheit), **Erholungsfähigkeit** (Rekonstruktion) und **Transformationsfähigkeit** (Wandel) sind die Qualitätsmerkmale, die Resilienz auszeichnen. Resilienz ist somit der proaktive Ansatz zur Verminderung der Vulnerabilität (Urbanizers, 2023, S. 31).

Die wachsende Bedeutung von Resilienz wird immer häufiger unter der Konzeption VUCA⁹ betrachtet (Mack, Khare, Krämer, & Burgartz, 2016, S. 5). Die **Volatilität**, also die beständig schwankende **Schnelllebigkeit**, schlägt sich in der Planung nieder, da die Zukunft immer unvorhersehbarer wird. Die Verwaltung kann gesellschaftliche Herausforderungen nicht mehr in der direkten „Wenn-Dann“-Logik (Meister, 2022, S. 186) lösen, da die Probleme vielfältiger werden. Das Risiko steigt und die Kontextfaktoren sind nicht mehr beständig. Fortlaufende Veränderung wird zur Konstante in der öffentlichen Verwaltung. Die **Unsicherheit** schlägt sich insofern nieder, dass zuverlässige Prognosen sich immer schwieriger gestalten, was die traditionelle bürokratische Verwaltung untergräbt, (Meister, 2022, S. 187). Das unberechenbare Umfeld beeinträchtigt die Problemlösungskompetenz der Verwaltungsapparate enorm. Gesellschaftliche Probleme sind komplex und übergreifend, sie folgen in Ihrer Logik nicht den Strukturen behördlicher Organigramme (Meister, 2022, S. 187). Die **Komplexität** (*Complexity*) der Herausforderungen nehme zu und beeinflusse und verstärke sich gegenseitig. Die Einflussfaktoren seien so zahlreich und interdependent, dass es keine klare Wirkungskette mehr gebe. Daher sind Probleme nicht mehr eindeutig abgrenzbar. Zur Problemlösung müssten verschiedene Perspektiven gleichzeitig berücksichtigt und das Gesamtbild immer einbezogen werden. Eine Verwaltung, die von strikten Zuständigkeiten und Arbeitsteilungen geprägt ist (Meister, 2022, S. 187), stehe vor der Herausforderung, diese neuen Kontextfaktoren zu bewältigen. Das Festhalten an starren Zuständigkeiten und Verharren im Silodenken kann dazu führen, dass der Wirklichkeit verzerrt oder ausgetauscht wird. Die **Mehrdeutigkeit** (*Ambiguity*) für jedes politische oder gesellschaftliche Problem stelle gemäß Meister ein Problem dar. Die Frage ist, wie hinsichtlich städtebaulicher Entwicklung aus verschiedenen Perspektiven betrachtet und erklärt werden kann. Der Kampf um die Deutungshoheit ist in Zeiten, in denen der Populismus und *Social Media* die Debatten dominieren, kaum zu beeinflussen und eindeutige und widerspruchsfreie Lösungen (Meister, 2022, S. 187) sind nicht mehr zu erzielen.

⁹ Das Akronym VUCA steht für Volatility (Volatilität), Uncertainty (Unsicherheit), Complexity (Komplexität) und Ambiguity (Mehrdeutigkeit).

Gedankenschluss: Im Kontext der VUCA-Welt stellt sich die Frage, wie sich Verwaltungen darauf vorbereiten können, mit wechselnden Zielkonflikten und Widersprüchen umzugehen, ohne sich dabei im eigenen Handeln ständig erklären zu müssen.

Die von Franken und Franken im Eingangszitat beschriebene Fähigkeit wird im Kontext dieser Arbeit als **administrative Resilienz** bezeichnet, obwohl unterschiedliche Autoren abweichende Begriffe für die gleiche konzeptionelle Sichtweise verwenden, wie z.B. *kulturelle Resilienz* (Haidukiewicz, 2022) oder *organisationale Resilienz* (Buchholz & Knorre, 2019). Wie kann also diese Fähigkeit der administrativen Resilienz her- und sichergestellt werden? Buchholz und Knorre beschreiben (2019, S. XIII), dass es eine Reihe von Faktoren gebe, die es Organisationen ermöglichen, krisenhafte Situationen zu überstehen und sogar gestärkt aus ihnen hervorzugehen. „*Einer dieser Faktoren ist die Eigenschaft der Agilität, also die Beweglichkeit und Wendigkeit, mit der eine Organisation in der Lage ist, auf neue Situationen zu reagieren.*“ (Buchholz & Knorre, 2019, S. XIII) Agilität sei definiert als Fähigkeit zu schnellen Richtungswechseln, um einerseits Krisen abfedern zu können und andererseits „*unvorhergesehene Opportunitäten reaktionsschnell zu ergreifen.*“ (Buchholz & Knorre, 2019, S. XIII) Link (2014) bezeichnet diese dynamischen Fähigkeiten als „*wesentliche Quelle der Innovationsfähigkeit von Unternehmen und deren Anpassungsfähigkeit an sich ändernde Bedingungen, indem sie Ressourcen koordinieren, externe Partner einbinden und so den Eintritt in neue Geschäftsfelder ermöglichen und steuern.*“ (Link, 2014, S. 69) Um wachsenden systemischen Risiken und schwierigen Rahmenbedingungen proaktiv zu begegnen, erachten Habbel, Robers und Stember, die **Diskussionen um Resilienz** als ebenso wünschenswert wie *Evaluationen bestehender Programme hinsichtlich ihrer Zukunftsähigkeit.* (Habbel, Robers, & Stember, 2022, S. 381)

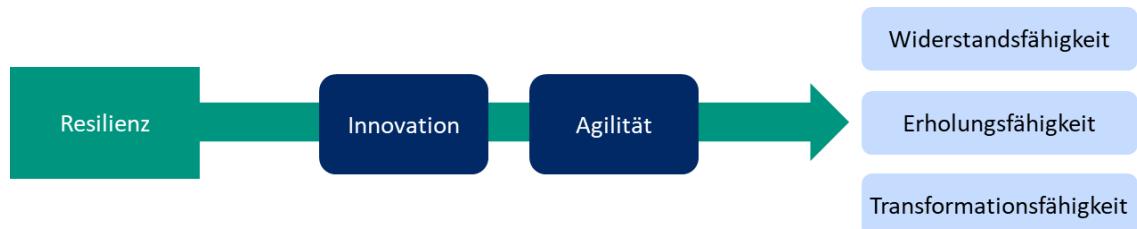


Abbildung 17 Komponenten der Resilienz, eigene Darstellung

Gedankenschluss: Zusammenfassend lässt sich aus den obigen Quellen ableiten, dass Innovation und Agilität zwei **Wesenszüge von administrativer Resilienz** darstellen. Demzufolge werden in den nächsten beiden Abschnitten Innovation und Agilität aus Managementperspektive betrachtet.

2.2.2 Agilität

Als zweiter Schlüsselbegriff für Resilienz wird in diesem Unterkapitel eine Annäherung an den Begriff der Agilität unternommen.

„Die Agilität ist kein Konzept, (...), **vielmehr handelt es sich um einen Entwurf**, der originär als theoretischer Lösungsansatz zur Behebung einer wirtschaftlichen Stagnation entwickelt wurde.“ (Förster & Wendler, 2012)

Das Wort „agil“ wird vom lateinischen „agilis“ hergeleitet, das für „leicht zu führen, beweglich; geschäftig“ steht. In der Alltagssprache werden die Begriffe Agilität und Flexibilität oft synonym verwendet. Eine klare Abgrenzung ist tatsächlich schwierig, denn beide Begriffe bedeuten im Kern „Anpassungsfähigkeit“. Synonyme Bedeutungen zu Agilität werden mit Gewandtheit, Vitalität, Wendigkeit gelistet. Der Unterschied zwischen Agilität und Flexibilität lässt sich in der Art der Anpassung definieren: re-aktiv oder pro-aktiv. Flexibel wäre demnach eine reaktive Anpassung, hingegen gilt als agil, dass darüber hinaus proaktiv, antizipativ und initiativ agiert wird, um notwendige Veränderungen einzuführen.

In der akademischen Welt lassen sich zu Agilität vier Phasen aus der Literatur entschlüsseln (Förster & Wendler, 2012): Bereits seit den 1950er-Jahren wurde in den Sozialwissenschaften Modelle der Agilität erarbeitet (Beispiel AGIL-Modell¹⁰) und in den 1970erJahren in den Erziehungswissenschaften angewendet. Jedoch erst Anfang der 1990er-Jahren wurde Agilität als grundlegendes Forschungsfeld entdeckt. Eine Verquickung von Agilität mit der Organisationslehre wurde mit dem Lehigh Report¹¹ aus dem Jahr 1991 erstellt, um den damaligen Entwicklungen in der US-Wirtschaft gegenzusteuern und neue Impulse zu setzen: *"A manufacturing system with extraordinary capability to meet the rapidly changing needs of the market place. A system, that can shift quickly among product models or between product lines, ideally in real-time response to customer demand"* (Lehigh Report, 1991)

Aufgrund der Entwicklung neuer computerbasierter Technologien, Kommunikationskanäle und Produktionsweisen schlussfolgert der Lehigh Report, dass ein Umdenken im Umgang mit materiellen, menschlichen und wissensorientierten Ressourcen erforderlich wird. Darauf aufbauend wurde dann am Iacocca Institute (Lehigh University) das Agile Manufacturing Enterprise Forum (AMEF) gegründet, das mit dem Namen „Agility Forum“ das ursprüngliche Konzept der Agilität weiterentwickeln sollte. Infolge des Lehigh Reports ist eine starke Zunahme der wissenschaftlichen Aufsätze zum Thema der Agilität zu festzustellen (Haidukiewicz, 2022; Förster & Wendler, 2012). Durch die vielen Arbeitsdefinitionen zur Agilität ist ein Wandel des Agilitätsbegriffes feststellbar, der vor allem durch die IT-Branche und die Wirtschaftswissenschaften vorangetrieben wurde. Die neuen Definitionen heben sich dadurch ab, dass sie das Konzept der Agilität als individuelle Agilität (Arbeitskräfte) oder **organisationale Agilität (Unternehmensorganisation)** begreifen (Haidukiewicz, 2022, S. 67). Es existieren darauf aufbauend jeweils vielschichtige Standpunkte, sowohl die theoretische Auseinandersetzung als auch die praktische Anwendung der Agilität stellen ein interessantes Forschungsgebiet dar. Inhaltlich zeige sich, so Haidukiewicz,

¹⁰ Talcott Parsons System zur Selbsterhaltung von Talcott Parsons: Adaptation (Anpassung), Goal Attainment (Zielverwirklichung), Integration (Integration), Latency (Latentmuster-Erhaltung).

¹¹ Der Lehigh Report von 1991, offizieller Titel „21st Century Manufacturing Enterprise Strategy Report“, wurde vom Iacocca Institute der Lehigh University erstellt(Roger N. Nagel, Rick Dove). Er umfasst eine Reihe von Publikationen Steven Goldham, Kenneth Preiss) zu Strategien und Visionen für die Zukunft der amerikanischen Fertigungsindustrie.

„wie stark sich der anfänglich deutlich produktionsorientierte Agilitätsbegriff über die Zeit immer mehr zu einem auf die **gesamte Organisation** bezogenen Phänomen emanzipiert“ habe (Haidukiewicz, 2022, S. 70).

Gedankenschluss: Unter diesem Aspekt besteht die Herausforderung für diese Arbeit darin, den Bezug zur und den Stellenwert für städtebaulichen Entwicklung herzustellen. Dabei kann es nicht darum gehen, eine allumfassend und für immer geltende Lösung zu entwickeln, denn laut Haidukiewicz gelingt es auch den Experten und Spezialisten der Agilitätsforschung nicht, beständige Systematisierungsansätze aufzustellen (Haidukiewicz, 2022, S. 90). Es kann sich dementsprechend nur um einen Entwurf der Annäherung handeln.

Eine umfängliche Sammlung an englischsprachigen Definitionen zur Agilität wurde von der TU Dresden zusammengetragen und 2012 in den Dresdner Beiträgen zur Wirtschaftsinformatik publiziert (Förster & Wendler, 2012). Selbst wenn man die Definitionen außen vorlässt, die überwiegend aus der agilen Softwareentwicklung und des agilen Projektmanagements kommen, bleibt die Fülle der Definitionen enorm. Trotzdem sei eine Definition zur Agilität den weiteren Ausführungen vorangestellt: „*Agilität kann (...) als höchste Form der Anpassungsfähigkeit verstanden werden. Ein agiles Unternehmen hat die Fähigkeit Veränderungen möglichst rechtzeitig zu antizipieren und dabei der Konkurrenz möglichst zwei Schritte voraus zu sein. Sie reagieren nicht nur auf Rahmenbedingungen, sondern sind selbst innovativ. Sie sind fähig als Organisation ständig zu lernen und dieses Wissen allen relevanten Personen zur Verfügung zu stellen. So wird Agilität zu einem essenziellen Faktor für den Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit und damit für das Überleben eines Unternehmens*“ (Fischer, 2016). Aus dieser Definition von Agilität lässt sich die Korrelation zu und der hohe Stellenwert von Innovations- und Wissensmanagement ableiten.

Agile Management

Mit den Definitionen der letzten Forschungswelle ab den 2000er-Jahren rückt die Prozessorientierung in den Vordergrund, wobei dies nicht nur auf einen Produktionsprozess beschränkt, sondern beispielsweise auch für Entwicklung, Beschaffung, Marketing, und *Wissensmanagement* anwendbar ist (Förster & Wendler, 2012). Entscheidend sei dabei – neben der grundsätzlichen Wahrnehmungsfähigkeit – die integrierte Fähigkeit, das Beobachtete auf Basis von Erfahrungen und akkumuliertem Wissen einzuordnen und zu antizipieren (Haidukiewicz, 2022, S. 106). Im *Transformationsprozess* wird das **proaktive Handeln** in den Vordergrund gestellt, welches an den zugrunde liegenden Charakteristika Flexibilität, Innovation, Schnelligkeit, Qualität und Profitabilität gemessen wird.

Die Prinzipien des Agilen Manifests¹² sind darauf ausgerichtet, nicht in starren Rahmenbedingungen zu verharren, sondern kundenorientiert fortlaufend den Status quo der Rahmenbedingungen zu hinterfragen und weiterzuentwickeln. Die Merkmale, die bei agilem Management im

¹² Unter dem Namen „The Agile Alliance“ entwickelten 17 führende Softwareentwickler 2001 Prinzipien des Agilen Manifests, welches den Beginn der modernen agilen Bewegung markiert und sich seitdem zu einem grundlegenden Bestandteil vieler agiler Methoden entwickelt hat.

Vordergrund stehen, sind recht einfach zu begreifen, und zeichnen sich insgesamt durch das *Ermöglichen* und nicht durch das *Einschränken* aus.

- **Individuen und Interaktionen** zählen mehr als Prozesse und Werkzeuge
- **Funktionierende Software** ist wichtiger als umfassende Dokumentation
- **Zusammenarbeit mit dem Kunden** bedeutet mehr als nur Vertragsverhandlung
- **Reagieren auf Veränderung** ist wichtiger als das Befolgen eines Plans

Wie auch im Programmmanagement (PMI, 2019) sind Änderungen der Anforderungen jederzeit willkommen, auch in späten Phasen. Die **Willkommenskultur hinsichtlich Änderungen** ist der entscheidende Unterschied in der Denkweise und Haltung, um Anpassungsfähigkeit zu entwickeln. Haidukiewicz beschreibt diese Governanceaufgaben für agiles Management in der **Herstellung der Rahmenbedingungen** anhand von vier Überschriften: 1) Strategie, 2) Leadership und Organisationskultur, 3) Organisationale Routinen und 4) Reflexionen zu interner Organisationskommunikation und Struktur. Insgesamt gehe es kulturell vor allem um positive Haltung gegenüber dem erforderlichen strategischen Wandel einerseits – sowie um „*Resilienz-implizierende Sub-Kulturansätze*“ andererseits (Haidukiewicz, 2022, S. 108). Hinsichtlich Kommunikation erfordert agiles Management hohe Fähigkeiten und agile Projekt- und Programmgruppen bedürfen **hohe Freiheitsgrade** (Haidukiewicz, 2022, S. 99ff). Gleichzeitig muss die **Fähigkeit zur Selbstorganisation** stark ausgeprägt sein (Buchholz & Knorre, 2019, S. 103). Da nur motivierte Individuen den geänderten Rhythmen und Schwerpunkten außerhalb von Standardabwicklung – „*Das haben wir schon immer so gemacht*“ – Stand halten können (Ferreira da Costa, 2023, S. 135), müssen Verantwortliche in agilen Projekten und Programmen umfangreiche Unterstützung aus dem Umfeld erhalten (Governanceaufgabe). Das Erstreben bei agilem Management ist, auf möglichst viele Prozesse aus der Standardabwicklung zu verzichten. Die *Reduktion auf das Minimum* und die *Reduzierung auf Einfachheit* werden als Schlüssel zu Erfolg betrachtet. Die Kunst, die Menge nicht getaner Arbeit zu maximieren, gilt bei Anhängern des agilen Managements als essenziell¹³. Förster und Wendler (Theorien und Konzepte zu Agilität in Organisationen, 2012) resümieren „*(...) dass sowohl in der Untersuchung der theoretischen Grundlagen als auch in den Ausprägungen der Agilität in der Praxis ein interessantes Forschungsgebiet darstellt, was sich in der Fülle der Literatur niederschlägt. Dabei handelt es sich um ein Modell, das in der Veränderung begriffen ist und welches mit Interesse die Ergebnisse künftiger Forschungsbeiträge erwarten lässt*“ (Förster & Wendler, 2012, S. 33).

Gedankenschluss: Die Anwendung von agilen Prinzipien bedarf einer reflektierten und ausgewogenen Herangehensweise, um der Überagilisierung entgegenzutreten, denn folgt man den einschlägigen Veröffentlichungen, dann scheint „*Agilität die einzige Wunderformel zur Lösung der aktuellen Probleme in Organisationen*“ (Gergs, Linke, & Lakeit, 2018, S. 186) zu sein. Dennoch wird der Ansatz für die Umsetzung städtebaulicher Entwicklung aufgenommen verbunden mit der Frage, wie **Raum für Reflexion, Willkommenskultur für Änderungen, Kommunikationsfähigkeit, sowie hohe Freiheitsgrade** und **Fähigkeit zur Selbstorganisation** als Grundsteine der

¹³ <https://agilemanifesto.org>: „*Simplicity – the art of maximizing the amount of work not done – is essential*“.

Anpassungsfähigkeit in das MSE übertragen werden können. In der Herstellung dieser Rahmenbedingungen lässt sich die Verbindung zu den *Governanceaufgaben des Programmmanagements* herstellen.

2.2.3 Innovation

Innovationsfähigkeit gilt als Kernkompetenz, um Resilienz herstellen zu können (Link, 2014; Habbel, Robers, & Stember, 2022; Haidukiewicz, 2022; Buchholz & Knorre, 2019), weshalb Innovation und Innovationsmanagement ein Abschnitt mit grundlegenden Ausführungen gewidmet wird.

*Wörtlich bedeutet Innovation „Neuerung“ oder „Erneuerung“ und ist vom lateinischen Verb *innovare* (erneuern) abgeleitet. Umgangssprachlich wird der Begriff im Sinne von neuen Erfindungen und Ideen und für deren wirtschaftliche Umsetzung verwendet.*

Im zwanzigsten Jahrhundert wurde erstmalig Innovation mit Wissenschaft und Industrie in Verbindung gebracht. Der österreichische Wirtschaftswissenschaftlers Joseph Schumpeter definierte 1939 *Erfindung* als einen Akt intellektueller Kreativität, der ohne Rücksicht auf seine mögliche wirtschaftliche Bedeutung durchgeführt wird. Hingegen findet nach seiner Definition *Innovation* statt, wenn ein Unternehmen mithilfe einer Erfindung das Geschäftsmodell weiterentwickelt. Schumpeters Idee der *Schöpferischen Zerstörung*¹⁴ beschreibt, wie Innovationen die bestehenden Strukturen in Frage stellen und deshalb fortlaufend neue erschafft. Diese Haltung der *Schöpferischen Zerstörung* fordert dazu auf, proaktiv auf Veränderungen zu reagieren, indem es sie dazu ermutigt, kontinuierlich neue Ideen zu generieren, zu bewerten und umzusetzen. **Bestehende Strukturen sind deshalb permanent in Frage zu stellen.** Von Innovation kann erst dann gesprochen werden, wenn eine **Verschiebung des Gleichgewichtszustandes** bezüglich Marksituation, Struktur oder Prozess stattfindet. Nach Definition aus dem Buch „*Innovationsmanagement*“ (Müller-Prothmann & Dörr, 2009, S. 7) resultieren Innovationen erst dann aus Ideen, wenn diese in neue Produkte, Dienstleistungen oder Verfahren umgesetzt werden, „*die tatsächlich erfolgreiche Anwendung finden und den Markt durchdringen.*“ Die Autoren sprechen dann von der *Entscheidenden Diffusion*¹⁵. Dies offenbart, dass es für Unternehmen von hohem Interesse sein muss, die aufgestellten Innovationen bei der Markteinführung zu lenken und zu steuern. Dieses Lenken und Steuern, von der ersten Idee bis zur Durchdringung des Marktes, ist Kern des Innovationsmanagements.

Innovationsmanagement

Eine Innovation liegt also erst dann vor, wenn sie sich ausbreitet und auf dem Markt durchsetzt, ansonsten bleibt sie ein Prototyp oder Testlauf. Entscheidende Diffusionen (Marktdurchbrüche)

¹⁴ Der Begriff der "schöpferischen Zerstörung" wurde von Joseph Schumpeter erstmals in seinem Werk "Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie" aus dem Jahr 1942 eingeführt.

¹⁵ Die Theorie „Diffusion of Innovations“ geht auf das gleichnamige Buch von Everett Rogers aus dem Jahr 1962 zurück.

finden in unregelmäßigen Wellen statt (Müller-Prothmann & Dörr, 2009). Die **Aufgabe des Innovationsmanagements** in Organisationen ist es, in kreativen oder disruptiven Prozessen **Nährboden für neue Produkte oder Prozesse zu schaffen**, welche wirtschaftlich genutzt werden können und langfristig Wettbewerbsvorteile sichern.

Smolinski und Smolinski beschreiben, dass „*die praktische Relevanz (...) des Innovationsmanagements*“ zu zahlreichen Artikeln und Studien in wissenschaftlichen Fachzeitschriften geführt habe. Franken & Franken ergänzen, dass diverse Studien und Praxiserfahrungen die Frage nach den „*Einflussfaktoren auf die Innovationsfähigkeit unterschiedlich*“ beantworten (Franken & Franken, 2023, S. 416). Die Vielzahl dieser Forschungsergebnisse stelle Praktiker jedoch vor die „*Herausforderung, den Überblick über die neuesten Erkenntnisse zu behalten und sich über aufkommende Trends auf dem Laufenden zu halten*“ (Smolinski & Smolinski, 2024, S. 4). Nach den Ausführungen von Ploss könne die gesamte Innovationsmanagement-Landschaft „*als chaotisch, fragmentiert und verwirrend charakterisiert werden*“ (Ploss, 2024, S. 52). Zudem stellt Robers fest, dass Innovationsstrategien für den öffentlichen Sektor noch weniger entwickelt seien als die für den Unternehmenssektor, denn „*Innovationen werden eher durch Probleme und Nachfrage getrieben*“ (Robers, 2022, S. 40, 43). Auch Schuster beklagt, dass Innovation im öffentlichen Sektor nach wie vor weniger analysiert und diskutiert werde als im Privatsektor (Schuster, 2022, S. 364). Als Hemmnisse werden „*institutionelle oder organisationale Gründe, Risikoaversion, mangelnde Strategie und die Komplexität der Leistungen*“ angeführt (Robers, 2022, S. 44). Auch im privatwirtschaftlichen Sektor werden „*statt einer klaren Innovationsstrategie mehr oder minder willkürlich Innovationsinstrumente und -methoden*“ eingesetzt, denn Innovationsmanagern stünden eine Fülle von trendigen Instrumenten und Methoden zur Auswahl (Ploss, 2024, S. 52). Nichtsdestotrotz führt Robers aus, dass zukünftig „*Innovationen im öffentlichen Sektor eine größere Rolle einnehmen müssen, damit die Verzahnung von privatwirtschaftlichem, gesellschaftlichem und staatlichem Fortschritt*“ gelänge (Robers, 2022, S. 48). Auch wenn die Innovationsmanagementlandschaft sehr heterogen erscheint, bleibt festzuhalten, dass die Probleme von heute nicht mit den Methoden von gestern gelöst werden können (Höher & Pawelke, 2024, S. 402). Wie die Methoden von morgen aussehen könnten, liefert der Beitrag von Naranjo-Valencia und Calderón-Hernández im Buch „*Organizational Culture*“. Die Autoren haben ein Kulturmodell für Innovation erarbeitet. Dieser Studie zufolge wird eine innovationsfördernde Organisationskultur unter anderem an **Handlungsspielraum, Risikobereitschaft, Diversität, konstruktivem Umgang mit Änderungen, Fehlern und Konflikten** ausgemacht. (Naranjo-Valencia & Calderon-Hernández, 2018)

Trotz der immer noch bestehenden Unklarheiten wurde mit dem Aufsetzen einer DIN zu Innovation und Innovationsmanagement versucht, grundlegende Definitionen festzulegen. Die zugehörige DIN ISO 56000¹⁶ versucht dabei über Definitionen und Aufgaben zu sortieren. Gemäß DIN „*stellen die Fähigkeit zur Innovation und zum Management von Innovationsaktivitäten die Schlüsselfaktoren des Erfolgs und häufig Notwendigkeiten für die meisten Organisationen dar*.

¹⁶ DIN ISO 56000 (Innovationsmanagement – Grundlagen und Begriffe), 2021.

*Diese streben danach **fortlaufend Wert zu schaffen**, indem sie neue oder veränderte Produkte, Dienstleistungen, Prozesse, Modelle, Verfahren oder andere Arten von Innovationen einführen.“* Die zentrale Bedeutung des fortlaufenden Werts stellt eine Parallele zum „Nutzen“ des Programmmanagements (PMI, 2019) dar.

Das Engagement für Innovationsaktivitäten sei daher ein Weg für eine Organisation, zukunftsorientiert zu sein und ihre Gesamtziele der Sicherung der Prosperität, Nachhaltigkeit und langfristigeren Bedeutung und des Weiterbestehens wirksam zu erfüllen. Die Aussage der DIN zu Innovationsmanagement, dass man die Festlegung von Politiken und Zielen sowie Strategien, Prozessen, Strukturen, Rollen und Verantwortlichkeiten und sonstiger Unterstützung einschließen könne, um die Ziele durch Planung, Betrieb und Leistungsbewertung zu erreichen, können mit den Governanceaufgaben des Programmmanagements des PMI (PMI, 2019) in Einklang gebracht werden durch a) Sicherstellung, dass „*die Innovationsaktivitäten und -initiativen in Einklang mit der strategischen Ausrichtung der Organisation stehen, einschließlich Ressourcenzuteilung, Indikatoren und Nachverfolgung;*“ b) Sicherstellung, dass „*Innovationsstrategie und -ziele flexibel und anpassungsfähig (...) sind;*“ c) Förderung einer „*Kultur zur Unterstützung der Innovationsaktivitäten*“; d) „*Beseitigen von Hemmnissen für Innovationsinitiativen*“. (DIN56000)

Trotz der Veröffentlichung der DIN im Jahr 2021, kann nicht von standardisierten Managementsätzen gesprochen werden. Dennoch lässt sich ein Muster ableiten, welches aus unterschiedlichsten Methoden ablesbar wird und in Grundzügen mit dem Buch „*Wissen, Lernen und Innovation im digitalen Unternehmen*“ (Franken & Franken, 2023) übereinandergelegt werden kann: Zum Aufsetzen von Innovationsmanagement bedarf es einer **Innovationsstrategie** (Franken & Franken, S.325/DIN: 3.3.4.1). Die Innovationsstrategie legt die Ziele, Prioritäten und den Rahmen für die Innovationsaktivitäten einer Organisation fest. Sie sollte eng mit den übergeordneten Unternehmenszielen und der strategischen Ausrichtung verbunden sein und seitens des Governanceboards beschlossen werden. Die Innovationsstrategie definiert somit, wie sie zur Wertschöpfung des Unternehmens beitragen sollen (Governance, Schnittstelle zu Portfolios). Um fortlaufend Innovationen generieren zu können, ist ein **Ideenmanagement** (Franken & Franken, S.371/DIN: 3.6.3) aufzusetzen, welches sich mit der systematischen Erfassung, Bewertung und Weiterentwicklung von Ideen innerhalb der Organisation befasst. Es entwickelt Mechanismen zur Generierung von Ideen aus verschiedenen Quellen, wie z. B. Mitarbeitervorschläge, Kundenfeedback, Marktanalysen und Forschungsergebnisse. Ein effektives Ideenmanagement ermöglicht es, vielversprechende Ideen zu identifizieren und zu priorisieren, um sie in erfolgreiche Innovationen umzusetzen (Programmebene). Grundsätzliche Voraussetzung zur Installation von Testläufen und Prototypen ist die **Bereitstellung von Ressourcen** und die Sicherstellung einer **Innovationskultur** (Franken & Franken, S.429ff) im Sinne von Innovationsoffenheit und Innovationsbereitschaft innerhalb des Unternehmens. Dies bedeutet, dass finanzielle, zeitliche und personelle Ressourcen für Innovationsprojekte zur Verfügung gestellt werden und dass eine Wagnisbereitschaft als Innovationskultur zugrunde gelegt wird. Eine offene, kollaborative und experimentierfreudige Kultur ermutigt Mitarbeiter dazu, neue Ideen einzubringen, Risiken einzugehen und kreative Lösungen zu entwickeln. Die Innovationskultur spielt eine entscheidende Rolle dabei, das Innovationspotenzial einer Organisation zu entfalten und zu stärken (Die

Ressourcenbereitstellung und Sicherstellung der Kultur definiert die DIN als Aufgabe des Managements, nach PMI und Franken & Franken ist dies Aufgabe des Governanceboards.) Die Umsetzung und Skalierung von Innovationen – also der Weg vom Testläufer zum Standard – bedarf eines gesamtheitlichen Lernprozesses (Franken & Franken, 2023, S. 438) von der Konzeption bis zur Markteinführung eines neuen Produkts, einer Dienstleistung oder eines Geschäftsmodells. Dieser Prozess erfordert eine klare Projektplanung, ein effektives Management und die Fähigkeit, Innovationen über die Pilotphase hinaus zu skalieren, um einen breiteren Markt zu erreichen und langfristigen Erfolg nachhaltig zu gewährleisten. Auch dieser Schritt lässt sich mit der Schnittstelle zwischen Programmen und Projekten des Standards des PMI vereinen.

Gedankenschluss: Innovationsstrategie, Ideenmanagement, Innovationskultur und -bereitschaft, sowie Umsetzung und Skalierung sind die Grundsteine, welche *Innovationsfähigkeit* auszeichnen. Es lassen sich zu mehreren Ausführungen **Querverbindungen zum Programmmanagement** herstellen: *Governance* (Schnittstellen, Ressourcen, Rollen und Verantwortlichkeiten) und fortlaufende Generierung von übergeordnetem *Mehrwert*.

2.2.4 Governance

Wie aus den vorangestellten Abschnitten hervorgeht, sind die Rahmenbedingungen für Innovation und Agilität von höchster Bedeutung, um Resilienzfähigkeit herzustellen (Link, 2014; Habbel, Robers, & Stember, 2022; Haidukiewicz, 2022; Buchholz & Knorre, 2019). Sowohl beim Innovations- als auch beim Agilitätsmanagement konnte dies bereits als Governanceaufgabe identifiziert werden. Der Begriff der **Governance** wird über unterschiedliche Normen definiert und taucht in unterschiedlich abweichender Form in vielen weiteren Standards auf. Die „Leitlinien zu Governance“ des Deutschen Instituts für Normung (DIN ISO 21505) definieren innerhalb der Schriftenreihe zu Projekt-, Programm- und Portfoliomanagement den Begriff der Governance über „**Prinzipien, Richtlinien und Rahmenwerk, nach denen eine Organisation ausgerichtet und gesteuert wird**“. Gemäß DIN soll durch die Einführung eines *Governance-Rahmenwerks* die Ausrichtung einer Organisation festgelegt werden. Hierzu wird gemäß DIN die Einrichtung eines **Governance-Gremiums**, inklusive Vorstand und Geschäftsleitung erforderlich, um die Organisation zu lenken und die Ziele aus Vision und Mission zu erreichen. Wichtig für konsistente Governance ist, dass die Ziele von Portfolio, Programmen und Projekten in Einklang stehen (PMI, 2019). Governance wird immer in einem Mehrebenensystem verhandelt (PMI, 2016). Die Kommunikation zwischen Management und Governance muss im Rahmenwerk vereinbart werden und sicherstellen, dass sich die Funktionen von Management und Governance nicht vermischen.

Governance in Programmen ist der Leistungsbereich, der die Entscheidungsfindung in Programmen ermöglicht und ausführt, Praktiken zur Unterstützung des Programms festlegt und die Lenkung und Überwachung über das Programm aufrechterhält: „*Governance in Programmen umfasst das Rahmenwerk, die Funktionen und die Prozesse, mit denen ein Programm überwacht, gemanagt und unterstützt wird, damit es die strategischen und operativen Ziele der Organisation erfüllt. Im Fokus der Governance in Programmen steht die Erzeugung von Programmnutzen. Dazu werden Systeme und Methoden aufgestellt, nach denen ein Programm und seine Strategie*

*von der Auftraggeberorganisation festgelegt, bewilligt, überwacht und unterstützt werden. Ein gut gestaltetes Rahmenwerk zu Governance in Programmen enthält **Praktiken zur effektiven Entscheidungsfindung** und sorgt dafür, dass das Programm auf angemessene Weise gemanagt wird.“ (PMI, 2019) Ein Governanceboard (oder Lenkungskreis) sollte dementsprechend aus der Vogelperspektive die Aktivitäten beobachten und den effektiven Nutzen eines Programmes beurteilen. Bezuglich des **zentralen Stellenwerts von Nutzen** in Governance-Rahmenwerken sind sich die Standards und Normen einig, denn auch die DIN misst dem Nutzen einen hohen Stellenwert ein: „(Diejenigen) Governance-Elemente einer Organisation (...) sollten so ausgelegt sein, dass sie den **Nutzen optimieren**, der durch den Ressourceneinsatz in ausgewählten Projekten, Programmen und Portfolios entsteht.“ (DIN ISO 21505)*

Abgrenzung von Management und Governance

Auch bezüglich der Trennung von Management und Governance und der erforderlichen Transparenz stimmen die Standards und Normen überein: „**Die Governance (...) begrenzt den Handlungsspielraum des Managements**“ (DIN ISO 21505). Gute Governance trifft also *effektive* Entscheidungen und legt die Rahmenbedingungen fest, sodass das Management *effizient* den geforderten Nutzen erzeugen kann (Top-Down-Perspektive). Das PMI beschreibt dies in seinem Standard für Programmmanagement aus der Perspektive des Managements aus der Bottom-Up-Perspektive folgendermaßen: „*Der Programmmanager stellt kraft seiner Managementverantwortung sicher, dass das Programm innerhalb des Rahmenwerks zu Governance läuft, und betreut gleichzeitig die alltäglichen Programmaktivitäten. Der Programmmanager sollte dafür sorgen, dass das Programmteam die Verfahren und zugrunde liegenden Prinzipien von Governance versteht und befolgt.*“ (PMI, 2019) Für Lenkungskreise von Programmen steht also die Effektivität, im Sinne von *doing-the-right-things* im Vordergrund, also das Aufsetzen und Steuern der Rahmenbedingungen, wohingegen im Management von Programmen die Effizienz in den Einzelkomponenten Vorrang hat (*doing-the-things-right*).

- ➔ Effizienz durch *Doing-the-things-right (Management) bottom-up*
- ➔ Effektivität durch *Doing-the-right-things (Governance) top-down*

Unabhängig vom Fokus auf Effizienz oder Effektivität sollten alle Beteiligten von Governance und Management proaktiv am Erreichen der Organisationsziele arbeiten. Management-Funktionen können dabei auf verschiedenen Ebenen und in verschiedenen Teilen der Organisation ausgeführt oder sogar an Dritte delegiert werden; dabei sollte die **Gesamtverantwortung** immer beim Governance-Gremium verbleiben (PMI, 2019). Grundlegend ist deshalb ein **klares Rollenverständnis** der einzelnen Beteiligten, zu welchem der Programmmanager, das Governanceboard und andere Stakeholder gehören.

Auch seitens des BMI sind über das www.orghandbuch.de sowohl die Unterschiede zwischen Governance und Management hinterlegt, dabei werden auch die unterschiedlichen Managementperspektiven Portfolio, Programm und Projekt berücksichtigt:



Abbildung 18 Abgrenzung von Governance zu Management, Bundesministerium des Innern und für Heimat, Quelle: www.orghandbuch.de

Gedankenschluss: Rollen und Verantwortlichkeiten erfordern eine klare Definition, wer für was innerhalb des Programms verantwortlich ist. Maßgeblich ist die **eindeutige Abgrenzung** der Entscheidungsfindung zwischen *Governance* (Aufsicht und strategische Planung) und *Management* (tägliche Betriebsführung). Es ist frühzeitig zu vereinbaren und zu etablieren, dass Entscheidungen auf der richtigen Ebene getroffen und die entsprechenden Personen einbezogen werden. Es gehört zum Kern der Governance, die entscheidenden **Weichen zu stellen, Leitplanken zu setzen** und dabei das richtige Maß zwischen *Hands-on-* und *Hands-off*-Mentalitäten mit dem verantwortlichen Management abzustimmen und zur Generierung von Nutzen die geeigneten Werkzeuge und Prozesse auszuwählen (PMI, 2016). Effektive Programm-Governance sorgt somit für Effizienz, reduziert Risiken und sorgt für **Verantwortlichkeit und Konsistenz** in der Kommunikation und Entscheidungsfindung.

Da diese weitsichtigen und steuernden Fähigkeiten stark an individuelle Begabung, Motivation und Erfahrung geknüpft zu sein scheinen, drängt sich die Frage auf, ob und wie resiliente Governance überprüfbar und bewertbar gemacht werden kann. Ein Ansatz zur Überprüfung von Fähigkeiten stellt der Einsatz von sogenannten Reifegradmodellen dar, welche aus diesem Grund im Folgeabschnitt genauer betrachtet werden.

2.2.5 Reifegradmodelle

Um zu einem späteren Zeitpunkt zu überprüfen, ob administrative Resilienzfähigkeit für die Umsetzung städtebaulicher Entwicklungskonzepte anhand eines Reifegradmodells bemessen werden kann, werden in diesem Abschnitt die allgemeinen Grundlagen von reifegradbasierter Evaluierung zusammengetragen.

Evaluierung und Visualisierung von Reife

Ein Reifegradmodell (RGM) umfasst typischerweise vier **Hauptmerkmale** (Lahrmann, Marx, Winter, & Wortmann, 2010, S. 4): **Ausprägungen, Reifegrade, Reifeprinzip und Bewertungskriterien** (*dimensions, levels, maturity principles, assessment*). Ein RGM besteht aus mehreren Reifegraden sowie einer Anzahl von strukturierenden Ausprägungen. Diese Ausprägungen repräsentieren spezifische Fähigkeitsgebiete, die das Themenfeld gruppieren und ordnen. Jeder Reifegrad enthält eine detaillierte Beschreibung der entsprechenden Bewertungskriterien. Das Reifeprinzip eines Modells kann entweder kontinuierlich oder gestuft sein: In gestuften RGM müssen alle Spezifika eines Levels erfüllt werden, um den nächsten Reifegrad zu erreichen, während in kontinuierlichen Modellen eine Punktzahl durch das Erfüllen einzelner Aktivitäten auf unterschiedlichen Stufen ermittelt und daraus ein Reifegrad abgeleitet wird. Somit können in verschiedenen Ausprägungen unterschiedliche Reifegrade erreicht werden. Als Bewertungskriterien kommen schließlich entweder qualitative Beschreibungen oder quantitativ-statistische Indikatoren zum Einsatz. Die geläufigste Darstellung von Reife erfolgt in **fünf Stufen** (Ahlemann & Teuteberg, 2005). Die Definition der einzelnen Stufen hängt vom Schwerpunkt des jeweiligen Modells ab, verallgemeinert lassen sich die Überschriften jedoch zusammenfassen: Stufe I Unsicherheit, Stufe II Erwachen, Stufe III Erkenntnis, Stufe IV Verständnis und Stufe V Sicherheit, Kontinuität und Nachhaltigkeit. Alle Modelle versuchen den Grad der Reife abzubilden, hierbei werden von unterschiedlichen Anbietern verschiedene Darstellungsformen verwendet, um die Annäherung an Perfektion darzustellen: **Ampeln, Stufenleitern oder Spinnennetze**. Bei aller Verschiedenheit haben Maturitätsmodelle einen gemeinsamen Kern: Sie stellen in Reifegradstufen grafisch dar, wie Organisationen aufgrund ihrer Fähigkeiten und ihres Verhaltens performen. Die organisatorische Effizienz und Effektivität der Prozesse und Praktiken wird berücksichtigt, um die Gesamtleistung eines Unternehmens zu verbessern und die Unternehmensstrategie anzupassen. Jedes Modell erfordert Bewertungen zu mehreren Ausprägungen.



Abbildung 19 Transformationsprozess im RGM

RGM stellen den Versuch dar, über Vereinfachung komplexe Realitäten abzubilden und begreifbar zu machen (Lahrmann & Marx, Systematization of Maturity Model Extensions, 2010, S. 523). Ziel ist es, in verschiedenen Bereichen von einem Zustand zum nächsten zu gelangen. Es handelt sich beim Bemessen eines Reifegrads also immer um einen Transformationsprozess.

Unabhängig vom eingesetzten Reifegradmodell (RGM) wird laut Röglinger und Kamprath in der Praxis in Übereinstimmung mit dem Ziel der Prozessverbesserung in der Regel eine Reifegraderhöhung angestrebt. (Prozessverbesserung mit Reifegradmodellen – Eine Analyse ökonomischer Zusammenhänge, 2012, S. 2) Am Beispiel von Pflanzen lässt sich dies von der Blüte, über die Bestäubung und Transformation zur Frucht in ein reifes Obststück veranschaulichen. RGM bestehen typischerweise aus einer Reihe von Entwicklungsstadien, die als Reifegrade bezeichnet werden. Diese Modelle beschreiben einen vorausschauenden, gewünschten oder charakteristischen Entwicklungspfad, der vom Anfangsstadium bis zur „vollständigen Reife“ reicht (Röglinger & Kamprath, 2012, S. 4). RGM werden typischerweise verwendet, um den aktuellen Entwicklungsstand zu erfassen (*deskriptiv*), Verbesserungsmaßnahmen abzuleiten (*präskriptiv*) und Vergleiche durchzuführen (*komparativ*).

Reifegrad in Unternehmen

Das Bereitstellen eines systematischen Rahmens für die Ermittlung, Klassifizierung und Bewertung der Leistungen von Unternehmen ist das Ziel des internen Benchmarkings. Ein übliches Mittel, welches Unternehmen oftmals anwenden, ist das Messen der eigenen Produkte und Services gegen Benchmarks aus der Branche. Jedoch ist das Problem des benchmark-bezogenen Verbesserungsbemühens, dass dabei nicht prozessual und strukturell analysiert wird. Angesichts des harten Konkurrenzkampfes reicht es nicht mehr aus, lediglich die Produkte und Services zu verbessern. Um am Markt wettbewerbsfähig zu bleiben, ist ein kontinuierliches Optimieren der eigenen Strukturen und Prozesse erforderlich. Andersen und Jessen (Andersen & Jessen, Project maturity in organisations, 2003) übertragen deshalb das Prinzip der Reife auf Unternehmen: Reife wird in Bezug gestellt zum imaginären perfekten Zustand eines Unternehmens, um ihre Ziele zu erreichen. Projektreife ist dementsprechend der Bezug auf den Zustand einer Organisation, um Projekte perfekt abzuwickeln (Andersen & Jessen, 2003). Die Vorbereitung und Umsetzung von Programmen zur Verbesserung des Reifegrads kann Unternehmen helfen, die gewünschten Ergebnisse zu erzielen. Diese Modelle zeigen auf, welche Aktivitäten auf den einzelnen Reifegraden zu entwickeln sind, damit die Organisation eine kontinuierliche Verbesserung erreichen und nachweisen kann. Eine tatsächliche Verbesserung kann jedoch nur erreicht werden, wenn nach jedem Statuslevel reflektiert, das Bewusstsein geschärft und auch Maßnahmen getroffen werden. Maßnahmen zu ergreifen, ist demnach eine einhergehende Grundvoraussetzung bei der Anwendung von Reifegradmodellen. Andersen und Jessen messen hierzu die Anpassungsfähigkeit der Mitarbeiterschaft anhand drei Kategorien (Project maturity in organisations, 2003): **(1) Wissen** über die Fähigkeit zur Ausführung verschiedener Aufgaben, **(2) Motivation und Bereitschaft** zur Verbesserung und zuletzt die **(3) Umsetzung** der Maßnahmen. Die Entwickler dieses RGM bemessen den Reifegrad dabei in drei Dimensionen, welche sie auf drei Ebenen des Managements definieren: (A) Projektmanagement, (B) Programmmanagement und (C) Portfoliomanagement, womit der Bogen zur Einführung der Managementebenen hergestellt ist.

Die Idee für eine Evaluierung des Reifegrads entspringt aus dem Quality Management in der Softwareindustrie. Seit der Entwicklung des prominentesten Vertreters, das CMM¹⁷, wurden mehr hunderte von Reifegradmodellen vorschlagen und entwickelt. Jede Organisation soll ihre eigenen Prozesse und Ergebnisse reflektieren und herausfinden, an welchen Stellen sie mit zunehmender Projektreife Gewinnmaximierung erzielen kann. Auch seitens des PMI gibt es einen Ansatz zur Überprüfung des Reifegrads (OPM3¹⁸), es besteht aus den drei Kernelementen „Knowledge“ (Best Practices und Capabilities), „Improvement“ und „Assessment“. Dabei stellt das OPM3 keinen Zertifizierungsansatz dar, sondern reflektiert eine strukturierte Wissensbasis für den Bereich des Projektmanagements. Die Anwendung sei gemäß PMI **auf verschiedenen Branchen anpassbar** und Röglinger und Kamprath stellen dazu fest, dass es keine konkreten Empfehlungen seitens des PMI gebe, welche Reifegrade priorisiert werden sollen und nach welchen Kriterien dies entschieden werden solle. Sie empfehlen deshalb für die Anpassung des Modells eine „*an den Unternehmenszielen ausgerichtete Nutzung von Reifegradmodellen*“ (2012, S. 2), die anhand relevanter Einflussgrößen und Wirkungszusammenhänge zu identifizieren seien. Entsprechend schlagen sie ein Optimierungsmodell vor, das auf den Erkenntnissen der Werteorientierung einer Organisation aufbaut.

Gedankenschluss: Für die Entwicklung eines RGM städtebaulicher Entwicklung stellt sich die Frage, welche Werteorientierung den Verwaltungen zugrunde liegt.

Aktuell gibt es viele Modelle für Verbesserungen, Reife oder Exzellenz auf dem Markt. Eine Auswahl der RGM mit dem höchsten Verbreitungsgrad ist in der folgenden Tabelle dargestellt.

PMMM	Project Management Maturity Model	PM Solutions (USA)
PEMM	Process and Enterprise Maturity Model	Michael Hammer (USA)
PEM	Project Excellence Model	GPM (deutsch)
OPM3	Organizational Project Management Maturity Model	PMI (USA)
KPM3	Kerner's Project Management Maturity Model	Kerzner (USA)
P3M3	Portfolio, Programme and Project Management Maturity Model	Alexos (GB)
CMMI	Capability Maturity Model Integration	SEI (USA: IT-Branche)
P2MM	Prince2 Maturity Model	Prince2 (GB)

Untersuchungen des ISPRI¹⁹ von 2005 haben prognostiziert, dass die Entwicklung von RGM rasant zunimmt und weiter zunehmen wird (Ahlemann & Teuteberg, 2005, S. 24). Eine Zunahme an Reifegradmodellen kann ab der Jahrtausendwende durch Projektmanagementorganisationen festgehalten werden, begleitet von zunehmenden empirischen Untersuchungen seitens Forschungsinstitutionen (Röglinger & Kamprath, 2012, S. 5).

¹⁷ Das CMM (Capability Maturity Model) wurde vom Software Engineering Institute (SEI) 1991 entwickelt.

¹⁸ Das OPM3 (Organizational Project Management Maturity Model) wurde vom PMI erstmalig 2003 veröffentlicht.

¹⁹ ISPRI: Forschungszentrum für Informationssysteme in Projekt- und Innovationsnetzwerken, Universität Osnabrück.

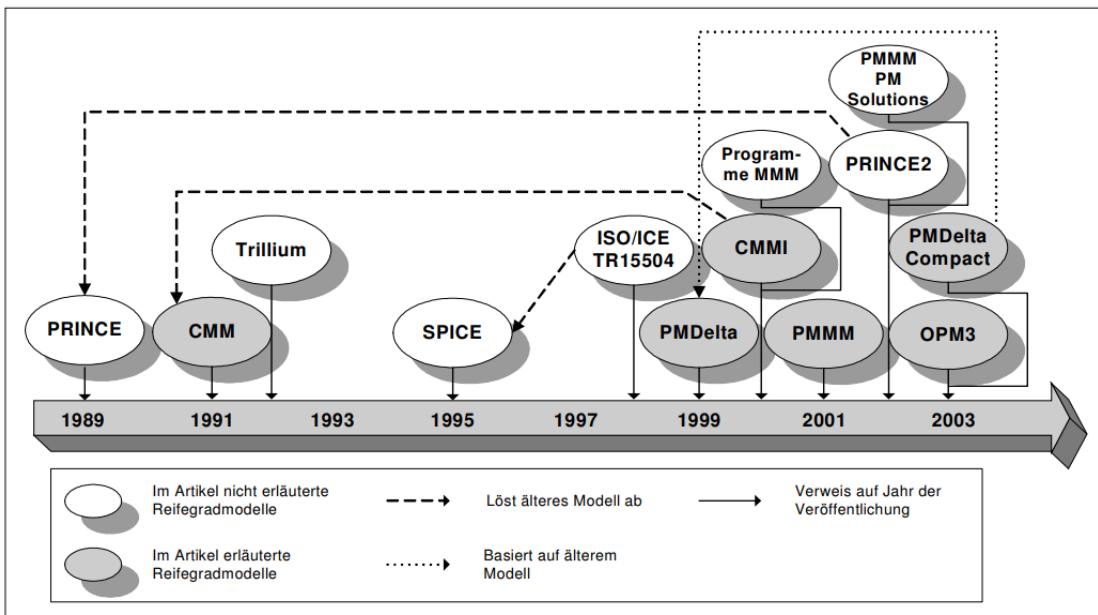


Abbildung 20 Historische Entwicklung ausgewählter Modelle, Quelle: ISPRI-Bericht (Ahlemann & Teuteberg, 2005)

Vorteile von Reifegradmodellen

Eine der Stärken von Reifegradmodellen ist die Möglichkeit, **klare Entwicklungsziele** zu formulieren. Die Einteilung in verschiedene Reifegrade oder Stufen **bietet Orientierung**, um eine **Roadmap der Verbesserung** zu entwickeln und gegebenenfalls terminlichen Zielen zu verknüpfen. Entwicklungsziele können transparent gemacht und visualisiert werden und ermöglichen den Vergleich zu anderen Organisationen, die sich an denselben Kriterien messen lassen wollen. Durch die Anwendung gleicher Indikatoren ermöglichen Reifegradmodelle eine **objektive Bewertung** der Leistung einer Organisation (Ahlemann & Teuteberg, 2005). Dies erleichtert fundierte Entscheidungsfindungen und Identifizierung von Schwachstellen und Stärken. Der Einsatz von Reifegradmodellen kann die **Qualität und Effizienz** steigern, indem bewährte Praktiken und Prozesse hinterfragt und auf den **Prüfstand** gestellt werden. Eine **Kultur der kontinuierlichen Verbesserung** ist dafür Voraussetzung, um Prozesse regelmäßig zu überprüfen und zu optimieren, um wettbewerbsfähig zu bleiben und sich den ständig ändernden Anforderungen anzupassen. (Becker, et al., 2025)

Kritik an Reifegradmodellen

Obwohl Reifegradmodelle klare Vorteile bieten, sind sie nicht ohne Herausforderungen. Ein Kritikpunkt ist, dass die meisten Reifegradmodelle sich auf die Reihenfolge der zu durchlaufenden Entwicklungsstufen und den Zustand *vollkommener Reife* konzentrieren, anstatt auf Einflussgrößen und Wirkungszusammenhänge einzugehen (Röglinger & Kamprath, 2012, S. 5). Nach Haidukiewicz besteht die Gefahr einer theoretischen Überfrachtung, welche die Anwender überfordere und es sei deswegen zu berücksichtigen, „*dass die meisten Messmodelle daran scheitern, ein schwer fassbares, häufig nur theoretisch entwickeltes Konstrukt in ein (...) Messmodell zu transferieren, was dazu führt, dass algorithmische Modelle und komplexe Ursache-*

Wirkungsgefüge sowie inverse Messsysteme konkurrieren, aber letztlich nicht wirklich praxisnah erscheinen“ (Haidukiewicz, 2022, S. 93). Ebenso wird kritisiert, dass wichtige Faktoren der Unternehmenskultur nicht abgebildet werden (Lahrman, Marx, Mettler, Winter, & Wortmann, 2011, S. 176). Und auch innerhalb der Managementinstitutionen gibt es Kritik an Reifegradmodellen. Die APM²⁰ stellt beispielsweise kein eigenes Reifegradmodell bereit, hat hingegen im Jahr 2007 einen Vergleich von sechs gängigen RGM veröffentlicht. Der Verband betont, dass diese Instrumente nicht auf Einzelpersonen anwendbar sind und die persönlichen Kompetenzen von Projektmanagern nicht ersetzen können. Die Autoren des APM erklären, dass die Schwerpunkte dieser Modelle sehr unterschiedlich seien, jedoch eine Gemeinsamkeit aufweisen: Sie müssen mit **großem Aufwand** eingesetzt werden, wobei die **monetäre Belastung** schwer zu prognostizieren sei. Weiter sei die Bereitschaft der gesamten Belegschaft entscheidend, denn wenn die Modelle nicht gründlich und ganzheitlich angewendet werden, versagen die Verbesserungswerzeuge mit hoher Wahrscheinlichkeit (APM, 2007).

Kritiker von Reifegradmodellen monieren also, dass die Implementierung eines Reifegradmodells zu viel **Zeit und Ressourcen** erfordert und damit enorme Folgekosten verursacht. Die Schulung von Mitarbeitern, die Überarbeitung von Prozessen und die Einführung neuer Praktiken, Methoden und Werkzeuge seien kostspielig und belaste die finanziellen Ressourcen einer Organisation. Wie bereits erwähnt, kann die Einführung eines RGM auf Widerstand stoßen, insbesondere, wenn die Belegschaft Veränderungen skeptisch gegenübersteht. In größeren Unternehmen können die Überfrachtung und Dominanz eines Reifegradmodells dazu führen, dass Mitarbeiter sich mehr auf die Erreichung eines Reifegrads konzentrieren als auf ihre eigentliche Arbeit. In einem solchen Fall könnten die Ergebnisse einer Beurteilung als „Bürokratie“ oder „Platitüde“ aufgefasst werden, und es ist kein substanzialer Nutzen zu erwarten (Lahrman, Marx, Mettler, Winter, & Wortmann, 2011, S. 178). Die Trennung des Monitorings von operativen Tätigkeiten ist ein Ansatz für Abhilfe, der andere ist, klarzustellen, dass es sich nicht um eine Zertifizierung, sondern um einen Reflexionsmöglichkeit handelt.

Gedankenschluss: Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Reife von Unternehmen in der Wirtschaft bereits in verschiedenen Modellen gemessen wird. Gemeinsam haben sie, dass unterschiedliche Reifegradstufen erreicht werden können und eine ganzheitliche Anwendung innerhalb des Unternehmens auf allen Ebenen des Managements erforderlich ist. Die Ausprägungen eines Modells müssen spezifisch an die Branche angepasst werden. Die Anwendung von Reifegradmodellen stellt keine Zertifizierung dar, sondern dient der Reflexion.

²⁰ APM: Association for Project Management, Buckinghamshire.

2.2.6 Schlussfolgerungen

Aus den vorbeschriebenen Abschnitten 2.2.1 bis 2.2.5 lässt sich erschließen, dass **Innovation** und **Agilität** Resilienz erzeugen und deshalb immer Ergebnis guten Managements sein sollten. Hierzu gibt es eigene Schwerpunkte, Facetten und Sichtweisen, die durch **Governance** geprägt werden, um gute Rahmenbedingungen zu ermöglichen. Trotz der Kritik an Reifegradmodellen liegt dieser Arbeit die Annahme zugrunde, dass auch bei der Umsetzung von städtebaulichen Entwicklungskonzepten durch **Monitoring anhand eines Reifegradmodells** **Innovationsfähigkeit** und **Anpassungsfähigkeit** visualisiert und damit transparent gemacht werden könnten. Darauf aufbauend kann durch Managementansätze gelenkt, gesteuert und durch Anwendung von Praktiken ein kontinuierlicher **Verbesserungsprozess** angestoßen werden. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob durch die Transparenz von Managementprinzipien eine **Vergleichbarkeit zwischen Kommunen** hergestellt werden kann, die bislang hinsichtlich städtebaulicher Entwicklung nicht darstellbar ist.

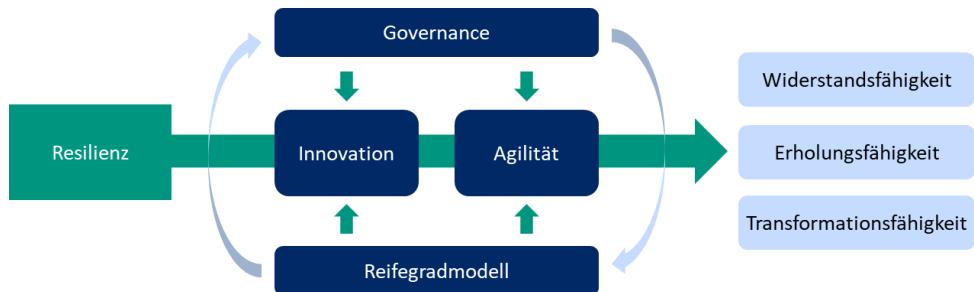


Abbildung 21 Komponenten administrativer Resilienz, eigene Darstellung

- (1) Es liegt die Annahme zugrunde, dass die **Anpassungsfähigkeit** bei der Umsetzung städtebaulicher Entwicklungskonzepte eine hohe Priorität genießen muss, um aktuellen Tendenzen und Herausforderungen im Kontext des immer schneller werdenden Wandels gerecht zu werden, ohne ständig neue Konzepte entwickeln zu müssen.
- (2) Es liegt die Annahme zugrunde, dass auch bei der Umsetzung städtebaulicher Entwicklungskonzepte die Prinzipien aus dem **Innovationsmanagement** von hoher Bedeutung sind.
- (3) Schlussfolgernd liegt die Annahme zugrunde, dass auch zur erfolgreichen Umsetzung städtebaulicher Entwicklungskonzepte **exzellente Governance** als elementare Voraussetzung anzusetzen und sicherzustellen ist.
- (4) Trotz der Vorbehalte liegt die Annahme zugrunde, dass auch zur erfolgreichen Umsetzung von städtebaulichen Entwicklungskonzepten ein **Reifegradmodell** eine Option darstellt, um Resilienz durch Visualisierung von Innovations- und Anpassungsfähigkeit sichtbar zu machen.

Aus der Literaturrecherche lässt schlussfolgern, dass bei den drei Schlüsselbegriffen Resilienz, Agilität und Innovation eine anhaltende Diskussion aus unterschiedlichsten Perspektiven

stattfindet und weiter anhalten wird. Analog zu festgestellter Heterogenität der kaum mehr überschaubaren Ansätze des Innovationsmanagements (Smolinski & Smolinski, 2024), resümieren Förster und Wendler auch, “(...) *dass die Agilität ein Thema mit vielfältigen Sichtweisen ist*” (Förster & Wendler, 2012, S. 33). Unter der Annahme, dass Resilienz als abstrakter Managementbegriff zugrunde gelegt wird, bedingen sich die drei Begriffe sehr stark und werden wechselseitig in den Definitionen eingebunden.



Abbildung 22 Übertragung der Grundlagen in den Kontext

Im nächsten Schritt wird untersucht, wie die theoriebezogenen Erkenntnisse aus der Managementlehre in akademischen Veröffentlichungen der Planung diskutiert werden. Dementsprechend werden die Schlüsselbegriffe in gängigen Fachzeitschriften, wissenschaftlichen Journals, sowie Fachliteratur untersucht, um Anknüpfungspunkte zu Resilienz, Anpassungsfähigkeit Innovation, Governance und Reifegradbewertung im Kontext städtebaulicher Entwicklung zu finden.

2.3 Kontextualisierung

„Nur eine Stadt, in der die Menschen gerne leben, auf deren Plätzen sie sich gerne aufhalten, durch deren Straßen sie gerne zu Fuß gehen, kann eine nachhaltige Stadt sein. Deshalb sind Planungs- und Baukultur unverzichtbar für eine zukunftsfähige Stadtentwicklung. Es geht dabei um die Einheit von Gebrauchsfähigkeit, Schönheit, Dauerhaftigkeit und Spar- samkeit im Verbrauch von Boden, Energie und Wasser“ (DST, 2004, S. 323).

Im vorigen Unterkapitel wurden die Managementansätze zu Innovation, Agilität, Governance und Reifegrad zur Erzeugung von Resilienz kompakt beleuchtet. Um das Programmmanagement anzuwenden und ein Referenzmodell zu entwickeln, gilt es, daraus Rückschlüsse für Kommunen hinsichtlich städtebaulicher Entwicklung zu ziehen. Im nächsten Schritt werden deshalb die Schlüsselbegriffe im Kontext der aktuellen Diskussion städtebaulicher Entwicklung untersucht.

„Städte befinden sich in kontinuierlichen Wandlungsprozessen“ und seien einem damit verbundenen verschärften „**Standortwettbewerb**“ ausgesetzt (Sinning, 2007, S. 303). Der Deutsche Städtetag erkennt: „*Bei verschärfter Standortkonkurrenz wird Qualität zum entscheidenden Erfolgsfaktor*“ (DST, 2004, S. 323). Rein stadtplanerische Herangehensweisen sind für moderne Stadtentwicklungsplanung nicht mehr ausreichend und „*öffentliche Verwaltungen stehen unter einem wachsenden Druck, zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von Städten und Regionen auch auf Methoden der Unternehmenssteuerung zurückzugreifen.*“ (Wiechmann, 2018, S. 2611). Aus diesem Grund werden Netzwerke und Kooperationen mit Wirtschaftsorganisationen, Kultur- und Sportinstitutionen und Bildungseinrichtungen immer bedeutender.

Wissenschaftler wie Richard Florida²¹ und Charles Landry²², attestieren mit ihren „*Creative*“ Konzepten den vermeintlich weichen Standortfaktoren eine zentrale Bedeutung für wirtschaftliche Kontinuität und Aufschwung, und somit Lebensqualität für alle. Durch die Globalisierung hat sich der internationale Konkurrenzkampf der Städte und Regionen stark zugespitzt. Neben den rein wirtschaftlichen Faktoren rücken vermeintlich weichere Faktoren in den Vordergrund: Kultur und Freizeit, Bildung und Wissenschaft, Innovationsfähigkeit und Kreativpotenzial. Der Kampf um die Talente hat deshalb einen hohen Stellenwert für Städte erreicht. „*Kommunen mit innovativen Projekten leisten aktiv Beiträge zur Zukunftsgestaltung, sichern ihre Wirtschaftsleistung, sind dadurch im Standortwettbewerb kompetitiv und resilient im Hinblick auf den demographischen, ökologischen und technologischen Strukturwandel.*“ (Meister, 2022, S. 188)

In der Zusammenarbeit mit Verwaltungen findet ein Umdenken in der Wirtschaft statt, da erkannt wird, dass der Kampf um die Talente und der damit einhergehenden Innovationskraft unmittelbar mit dem Standort zusammenhängt. Städte müssen attraktiv bleiben, um innovative Köpfe anzulocken. Durch die gesteigerten Anforderungen an das Standortprofil, wächst der

²¹ Richard Florida: US-amerikanischer Ökonom, der das Konzept "Creative Class" entwickelte, siehe creativeclass.com.

²² Charles Landry: Britischer Stadtentwickler und Kulturberater, der die Konzepte „Creative City“ und „Creative Bureaucracy“ verantwortet, siehe charleslandry.com.

Druck zur Kooperation zwischen Kommunen und Wirtschaft, um langfristige und strategisch sinnvolle Stadtentwicklung voranzutreiben. „*Kooperationen zwischen Wirtschaft und Wissenschaft ermöglichen Firmen und Universitäten, kommerzielle Anwendungen innovativer Technologien frühzeitig zu berücksichtigen und zusammen an der Entwicklung und Verbesserung von Produkten und Dienstleistungen zu arbeiten. Diese Kooperationen bieten Unternehmen wertvolle Erkenntnisse über wegweisende Technologien und können einen erheblichen Wettbewerbsvorteil bieten.*“ (Smolinski & Smolinski, 2024, S. 8)

Neben der Zusammenarbeit mit Firmen und Universitäten, stehen weitere Akteurskonstellationen im Fokus der städtebaulichen Entwicklung. Nach Selle sind Akteure „*Menschen, Gruppen, Organisationen etc., die über sehr unterschiedliche Möglichkeiten verfügen, ihre Bedürfnisse und Interessen in den Prozess der Stadtentwicklung einzubringen.*“ (Selle, <http://www.pt.rwth-aachen.de/>, 2011): Bürger, Stadtproduzenten/Marktakteure und öffentliche/kommunale Akteure. Auffallend ist, dass Selle die **Planer und Ingenieure** außen vorlässt, was den neuen Blickwinkel auf Stadtentwicklung aufzeigt, das aktuelle Verständnis zur Bedeutung von Beteiligung untermauert (Selle, Ginski, Thissen, & Zalas, 2017, S. 27) und die Annahme unterstreicht und bestärkt, dass zunächst die Stadtentwicklung den Rahmen für die Stadtplanung schafft.

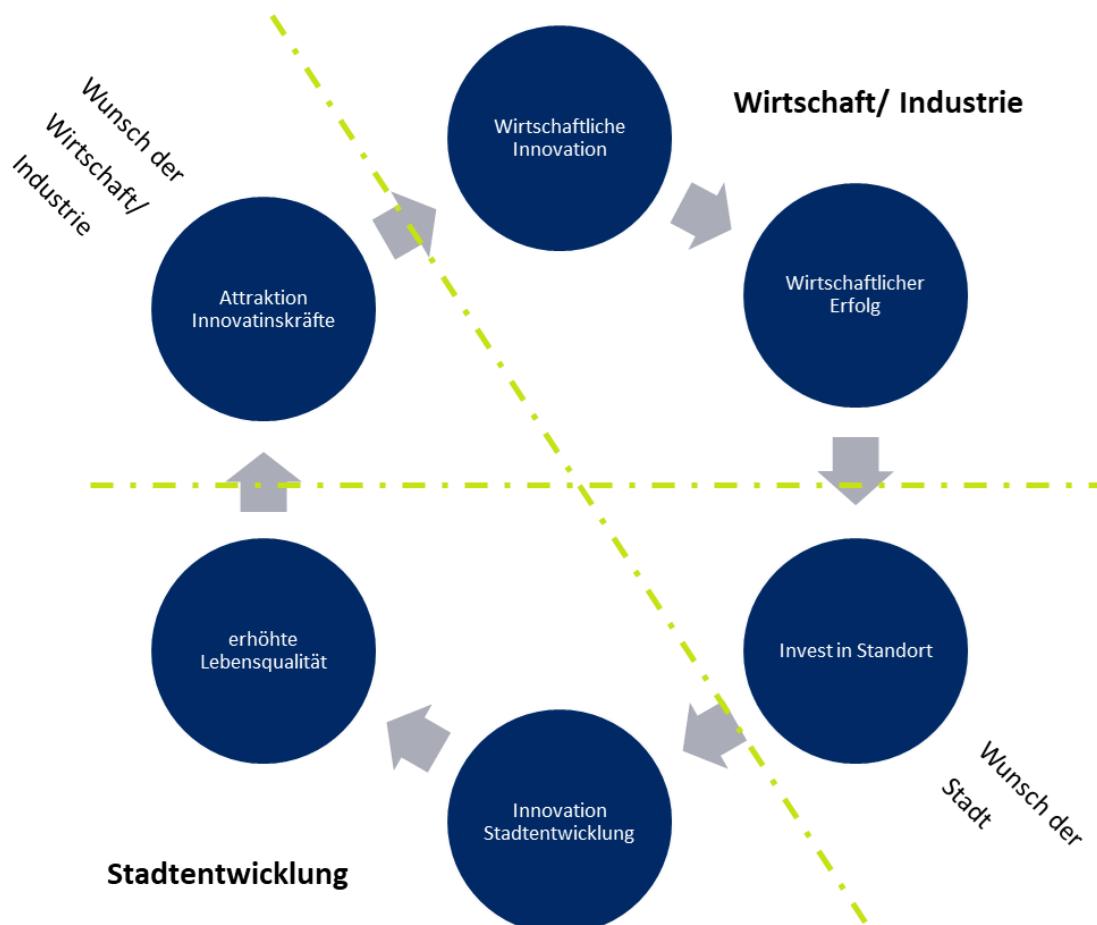


Abbildung 23 Innovation als Treiber von Stadtentwicklung, eigene Darstellung

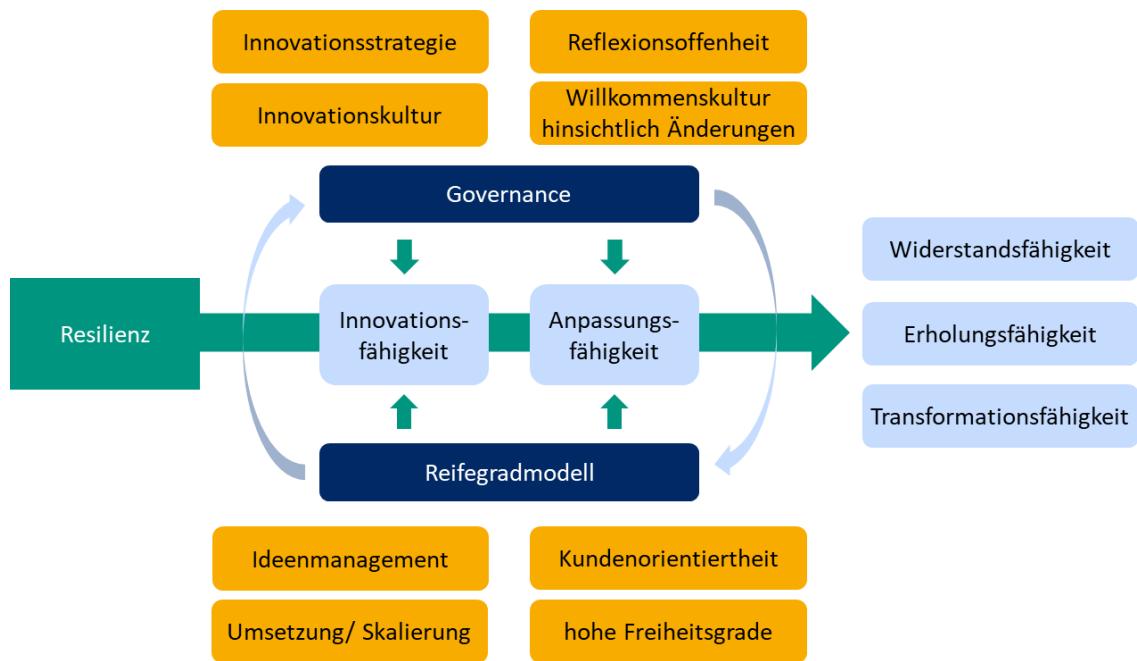
Hauptakteur der städtebaulichen Entwicklung ist die Belegschaft der **städtischen Verwaltungen in unterschiedlichen Konstellationen** (Selle, Ginski, Thissen, & Zalas, 2017, S. 27). Dennoch könnten öffentliche Akteure in Kommunen „nicht mit einem zentralen Plan vorgeben, wohin die Entwicklung der Städte und Räume geht.“ Aber sie vermögen wesentlich zur Entwicklung einer Stadt beizutragen: „Sie planen, steuern, entwickeln – als Akteure unter anderen, aber mit besonderen Aufgaben und einer Rolle, in der sich hoheitliche, koordinierende und kooperierende Funktionen mischen“ (Selle, <http://www.pt.rwth-aachen.de/>, 2011). Die Stellung der Stadtentwicklungsplanung im Organigramm der Verwaltungen ist in deutschen Großstädten unterschiedlich geregelt. Es lassen sich drei Grundvarianten der Zuordnung feststellen (DST, 2013, S. 17): a) *zur Verwaltungsspitze, integriert in einer Stabsstelle oder in einem eigenen Amt/einer eigenen Abteilung, z. T. zusammen mit Statistik und Stadtforschung oder auch kombiniert mit zentralen Aufgaben der Verwaltungssteuerung (Controlling); b) zum Fachbereich Stadtplanung, ggf. in Kombination mit Stadtsanierung oder Flächennutzungsplanung; oder c) zum Fachbereich Wirtschaft oder Wirtschaftsförderung.* Beispiele für wirkungsvolle und fachlich funktionierende Stadtentwicklungsstellen können in allen drei Organisationsformen ausfindig gemacht werden, jedoch lassen sich Vor- und Nachteile feststellen:

	Vorteile	Nachteile
Veraltungsspitze	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zugriff auf die gesamte Verwaltung 	<ul style="list-style-type: none"> - Starke Abhängigkeit von Persönlichkeit, - Starke Ausrichtung nach Legislaturperioden
Stadtplanungsamt	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Langfristige Ausrichtung ▪ Konkrete Verknüpfung zu rechtlich bindenden Bauleitplanung 	<ul style="list-style-type: none"> - Mangelnde Managementfähigkeit - Planer-Mentalität nicht hilfreich: Lösung durch planerische Antwort gesucht
Wirtschaft/Wirtschaftsförderung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Schneller agiler Bezug auf aktuelle Bedürfnisse 	<ul style="list-style-type: none"> - Fokus auf wirtschaftliche Belange, Gemeinwohl tritt in den Hintergrund

Vergleichbare oder konkurrierende Städte als Akteure tauchen in Selles Betrachtungen nicht auf, hingegen sieht das IfS²³ „(...) die überörtliche Kooperation als erfolgsversprechende Form der Bewältigung der neuen Herausforderungen“ (IfS, 2018). Auch in der Städtebauförderung existiert das Programm „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“, allerdings fördert dieses die Zusammenarbeit von benachbarten Kommunen zur Umsetzung von überörtlichen Projekten. Es stellt sich die Frage, ob zur Sicherung ihrer Leistungs- und Handlungsfähigkeit die Zusammenarbeit von vergleichbaren oder konkurrierenden Kommunen gelenkt werden sollte. „Die Bereitschaft zu Kooperationen setzt eine neue Sichtweise und die Überwindung von Konkurrenzdenken voraus“ (IfS, 2018). Sinning sieht „interkommunale und Stadt-Umland-Kooperationen“ als „strategische Varianten“, die maßgeblich seien (Sinning, 2007, S. 306).

²³ Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik, Berlin.

Gedankenschluss: Um im mehrfach hervorgehobenen Standortwettbewerb von Mittelstädten Resilienz zu erzeugen, sind entscheidende Akteure und Netzwerke zu berücksichtigen: Städtische Verwaltungen, Bürgerschaft, Wirtschaft, Universitäten, Forschungseinrichtungen, Planer und Ingenieure sowie vergleichbare oder konkurrierende Städte. Daraus resultiert die Notwendigkeit zu ergründen, wie das Rollenverständnis und der Einflussgrad der Akteure (Mitwirkungskompetenz, Mitwirkungskapazität und Mitwirkungsbereitschaft) in einem RGM entkoppelt von den verschiedenen Organisationsformen abgebildet werden können.



2.3.1 Resilienz im Kontext städtebaulicher Entwicklung

„Resiliente Organisationen können auf Veränderungen reagieren und sich daran anpassen, zukünftige Bedrohungen und Chancen antizipieren sowie eigene Schwachstellen erkennen und korrigieren.“ (Urbanizers, 2023, S. 6)

Während das Vulnerabilitätsmanagement darauf abzielt, Schwachstellen zu meiden und zu mindern, stellt das Resilienzmanagement sicher, dass eine Organisation durch Schwachstellen und Bedrohungen sich entwickelt und präventiv wachsen kann (Kurth, 2021, S. 13). Ein hoher Grad an Resilienz ist entscheidend für die langfristige und nachhaltige **Wettbewerbsfähigkeit** von Kommunen, welche zunehmend in ungewissen und dynamischen Rahmenbedingungen (VUCA) agieren. Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass der Begriff der Resilienz auch im Bereich der Stadtplanung und städtebaulichen Entwicklung angekommen ist. Und so beschreibt das BBSR in seinem 2018 veröffentlichten Stresstest: „Dieser Perspektivenwechsel verleiht dem

Resilienzansatz beispielsweise gegenüber dem Ansatz der Vulnerabilität eine erhöhte Attraktivität und erklärt seine Hochkonjunktur in wissenschaftlichen Diskursen zahlreicher Disziplinen“ (Universität Bonn; Empirica; Gaiac; , 2018, S. 13). Auch in Bezug auf städtebauliche Entwicklung setzt sich die Differenzierung zwischen Vulnerabilität und Resilienz durch.

„Richtet sich der Blick bei der ‘Vulnerabilität’ in erster Linie auf die potentielle Verwundbarkeit, auf jene potentiellen Schwachstellen, die ggf. zur Bedrohung werden können, so steht bei der ‘Resilienz’ die darauf bezogene Widerstands- oder Bewältigungsfähigkeit im Mittelpunkt.“ (Altrock, Huning, Kuder, & Nuissl, Editorial, 2014) Vulnerabilität wird zumeist auf die tatsächliche Verwundung durch Anschläge, Naturkatastrophen oder Kriegszustände verwendet. In der weiteren Bearbeitung werden diese Szenarien nicht schwerpunktmäßig bearbeitet und deshalb wird der Begriff der Vulnerabilität weitgehend ausgeblendet. Demgegenüber steht Resilienz in direkter Abhängigkeit zu einem Prozess, der sich auf das Widerstehen und Bewältigen von Herausforderungen bezieht, um sich einer sozial konstruierten Bedrohung zu widersetzen und sich weiterzuentwickeln. Gemäß Altrock und anderen ist die Widerstandsfähigkeit gegenüber Bedrohungen nicht allgemein für eine Stadt definierbar, sondern wird immer gegen Einzelszenarien gemessen. „Der Begriff der Resilienz lässt sich im Zusammenhang mit Entwicklungs- und Veränderungsprozessen, wie sie in den Städten und Regionen allgegenwärtig sind, mit **Widerstandsfähigkeit** umschreiben.“ (Altrock, Huning, Kuder, & Nuissl, Editorial, 2014) Exemplarisch kann eine Stadt sehr robust gegen die Bedrohung des demografischen Wandels aufgestellt sein, gleichzeitig aber große Schwierigkeiten mit den Herausforderungen der Globalisierung oder der Energiewende haben. **Das Dilemma der allgemeinen Resilienzfähigkeit ist also die Messbarkeit.** Altrock und andere zweifeln sogar an der Tauglichkeit des Begriffs in Bezug auf städtebauliche Entwicklung, denn, “(...) ob Resilienz als Denkansatz, mit ihrer einseitigen Fokussierung auf eine bestimmte Herausforderung oder Bedrohung bei in der Regel hochkomplexen und interdependenten Problemstellungen z.B. der Stadtentwicklung, nicht womöglich in eine falsche, weil eindimensionale Richtung zu führen droht (der Bewältigung der spezifischen Bedrohung), an Stelle von eindeutig zu bevorzugenden integrierten Sichtweisen und umfassenden Lösungsansätzen.“ (Altrock, Huning, Kuder, & Nuissl, Die Anpassungsfähigkeit von Städten, 2014) Angesichts dessen lässt sich fragen, wie umfassende Lösungsansätze aussehen und im RGM bewertet werden können.

Bisherige Vorschläge zu administrativer Resilienz (auch *kulturelle Resilienz* (Haidukiewicz, 2022) oder *organisationale Resilienz* (Buchholz & Knorre, 2019)) kommen aus den Ansätzen zu Smart Cities und der damit verbundenen Digitalisierung. Die Agentur Urbanizers hat für die *Nationale Dialogplattform Smart Cities*²⁴ Leitlinien für die Entwicklung resilenter Städte im digitalen Zeitalter unter der Überschrift „Beschleunigter Wandel und Resilienz“ (Urbanizers, 2023) entwickelt. Sie setzen auf den *Einsatz digitaler Instrumente zur Vorbereitung, Koordination, Umsetzung und Kommunikation von Stadtentwicklungsprozessen*, da dies die Prozesse angeblich übersichtlicher, schneller und leichter koordinierbar mache (Urbanizers, 2023, S. 11). Es stellt sich die Frage, wie

²⁴ Nationale Dialogplattform Smart Cities

diese vereinfachte Sichtweise angesichts der allgegenwärtigen Probleme der öffentlichen Verwaltungen bezüglich Digitalisierung in Einklang zu bringen ist. Es ist an diesem Ansatz bemerkenswert, dass versucht wird, den Begriff der Resilienz durch technische Innovationen gerecht zu werden. Die gesetzten Impulse (*Modellgestützte Bauantragsprüfung, Digitale Bauakte, Dürremonitor, digitaler Liegenschaftskataster, Digitale Planungstische, Digitale Zwilling, Intelligente Verkehrsführung, Monitoring von Umweltmedien, Echtzeitbasierte Stadtgebietsanalysen für Starkregen gefährdung, und weitere*) können zwar als Innovationen bezeichnet werden, jedoch stellt sich die Frage, ob über den Einsatz tatsächlich Entlastung und Resilienz für die Technischen Dezernate erzeugt wird oder ob diese eher das Gegenteil bewirken und zur Überlastung der Ämter beitragen, denn „*gerade im Zeitalter der digitalen Transformation wird eine Verwaltung, die ausschließlich schematisch und routinebezogen arbeitet, nicht mehr in der Lage sein, notwendige Innovationen zu generieren, die zur Lösung komplexer gesellschaftlicher Probleme beitragen.*“ (Meister, 2022, S. 187)

Gedankenschluss: **Widerstandsfähigkeit** (Robustheit) und **Erholungsfähigkeit** (Rekonstruktion) beziehen sich demnach auf Einzelbedrohungen, die auf Vulnerabilität abzielen und denen mit Risiko- oder Schwachstellenmanagement begegnet werden kann. Wirklich nachhaltige administrative Resilienz kann mit **Anpassungsfähigkeit** und **Transformationsfähigkeit** aufgesetzt werden. Diese beziehen sich nicht auf Einzelbedrohungen, sondern sollten sich im Schwerpunkt mit Struktur, Organisation und Prozessen auseinandersetzen. Dabei ausschließlich den Blick auf innovative, digitale Instrumente zu lenken (Urbanizers, 2023), wird jedoch nicht ausreichen und ist aufgrund des permanenten, technischen Wandels auch zu hinterfragen. Abgesehen vom Dilemma der technischen Schnelllebigkeit und der Grundsatzfrage, ob Werkzeuge überhaupt eine Antwort auf Resilienz darstellen können, kann in Bezug auf städtebauliche Entwicklung ein logischer **Zusammenhang von Resilienz und Agilität** abgeleitet werden.

2.3.2 Agilität im Kontext städtebaulicher Entwicklung

„*Wachsende Prognoseunsicherheit und immer schnellere Veränderungen globaler und regionaler Rahmenbedingungen erfordern mehr und mehr anpassungsfähige Konzepte und Planungsprozesse.*“ (DST, 2013)

Wie durch den Deutschen Städettag beschrieben, ist städtebauliche Entwicklung fortlaufend einem Wandel ausgesetzt. Hierfür gibt es unterschiedliche Ursachen, die hier in aller Kürze und lediglich exemplarisch aufgezählt werden: Zum einen werden durch **politische Veränderungen** Anpassungen in der städtebaulichen Entwicklung erforderlich. Beispiele hierfür wären die Energiewende oder die Bildungspolitik. Zum anderen sind es **technische Errungenschaften**, die das Stadtleben und den Lebensrhythmus verändern, aber auch die Abläufe städtebaulicher Entwicklung selbst verändert haben. Das eindringlichste Beispiel hierfür wäre die fortlaufende Digitalisierung, aber auch die medizinische Versorgung (demografischer Wandel) und Smart-City-Ambitionen können hier eingeordnet werden. Ein weiterer Aspekt ist der **Zeitgeist**, der sich in städtebaulichen Entwicklungskonzepten niederschlägt. Das gestiegerte Sicherheitsbedürfnis (Terror), das gewandelte Demokratieverständnis (Wutbürger), das geänderte Konsumverhalten

(Versorgung) und der gesteigerte Mobilitätsbedarf (Verkehrswende) sollen stellvertretend genannt werden.

Die meisten dieser Einflussfaktoren stehen nicht im direkten Einflussbereich von Städten und Gemeinden, weshalb diese den aktuellen Tendenzen und Herausforderungen in ihrer städtebaulichen Entwicklung hinterherhinken, und nur *re-aktiv* reagieren, anstatt *pro-aktiv* zu antizipieren, „*zudem sind es in solchen dynamischen Zeiten meistens nicht die bekannten, sondern es sind ganz neue Herausforderungen, die es zu bewältigen gilt.*“ (Altrock, Huning, Kuder, & Nuissl, Die Anpassungsfähigkeit von Städten, 2014)

Stadtverwaltungen en gros und Stadtplanungsämter im konkreten sind trotz neuer Tendenzen (Urbanista, 2022) nach wie vor konservativ aufgestellt. Die Beschreibungen von Gehrckens aus seinem Buchbeitrag ‘*Agilität im Kontext der digitalen Transformation – Kernanforderung an die Organisation von morgen*’ (Gehrckens, 2016) treffen vorzüglich: „*Bisherige Organisationsansätze sind stark durch Hierarchie, Trennung von Denken und Handeln, Komplexitätsmanagement mittels Kontrollspannendenken, Steuerung über Top-down Budget- und Planungsprozesse und den damit verbundenen Zielsystemen sowie einer Fehlervermeidungskultur geprägt.*“ Mangelndes Wettbewerbsverhalten in Verwaltungen verschärft die Problematik der städtebaulichen Entwicklung, allerdings entgegnet Gehrckens auch, dass durch das **Drehen an einer überschaubaren Anzahl von Stellschrauben** (er spricht dabei von ‘**Agilitäts-Enabler**’) Organisationen deutlich an Agilität und damit Wettbewerbsfähigkeit gewinnen könnten (Gehrckens, 2016, S. 79). Die größte Herausforderung bleibe – wie bei anderen Veränderungsprozessen auch – der Mensch. Auch für die Implementierung von Agilitätsprinzipien in der städtebaulichen Entwicklung ist der **Mensch als zentraler Faktor** im Bewusstsein des Deutschen Städtebaus realisiert worden: „*Stadtentwicklungsdienststellen müssen mit wissenschaftlich qualifizierten, verwaltungs- und berufserfahrenen Fachleuten aus unterschiedlichen Disziplinen besetzt sein. Das Spektrum reicht von Architektur, Raum- oder Stadtplanung über Landschafts- bzw. Umweltplanung und Geografie bis zu Sozial-, Politik-, Rechts-, Verwaltungs- und Wirtschaftswissenschaften. Auch ‘Grenzgänger’ mit anderen beruflichen Erfahrungen können eine Bereicherung sein.*“ (DST, 2013, S. 18)

Ein wesentlicher Aspekt, der also eingefordert wird, um agile Anpassungsprozesse zu ermöglichen, ist Vielfalt (Altrock, Huning, Kuder, & Nuissl, 2014). Die Fähigkeit zur **Generierung von Vielfalt** sei in dieser Lesart ein zentrales Erfordernis, um eine Anpassungsfähigkeit (Agilität) einer Stadt an den gesellschaftlichen Wandel sicherzustellen. „*Nur die Generierung einer großen Vielfalt an unterschiedlichsten Aktivitäten erlaubt es, dass (...) sich auch innovative Vorhaben in Verbindung mit neuen Akteuren und Netzwerken erfolgreich durchsetzen können und die Chance auf eine baldige Regenerierung und eine neue wirtschaftliche Prosperität in einer Stadt oder Region deutlich erhöhen.*“ (Altrock, Huning, Kuder, & Nuissl, 2014) Eine Möglichkeit zum Generieren von Vielseitigkeit ist also die Einbindung von Bürgern durch partizipative Verfahren und Bürgerbeteiligungen, aber auch das Ausnutzen der vollen Bandbreite an Möglichkeiten bei der Erstellung und Umsetzung von städtebaulichen Entwicklungskonzepten.

Unabhängig vom konkreten fachlichen Hintergrund zählen Kommunikations-, Moderations- und Managementfähigkeiten zu den grundlegenden **Schlüsselqualifikationen**, die auch bereits in

den großen europäischen Agenden eingefordert wurden (*siehe Kapitel 1.4.1 Taktgeber städtebaulicher Entwicklung*). Managementkompetenzen seien unabhängig von eventuellen Trends oder Modernisierungseinflüssen bisher stets gültig gewesen und würden es aller Voraussicht nach auch bleiben. (Germer, 2021, S. 107) Offenheit, Flexibilität, Kreativität, Belastbarkeit und soziale Kompetenz erfordern eine pro-aktive selbstinitiierte Agilität in den Verwaltungen (Urbanista, 2022, S. 72). Zu hoch scheint das Thema der städtebaulichen Entwicklung über den Köpfen zu schweben. Grundvoraussetzung, um mit den Entwicklungen (politische Veränderungen, technische Errungenschaften, Zeitgeist) Schritt zu halten, ist eine flexible und agile Haltung (Urbanista, 2022, S. 72), um mit bestehenden Strukturen und Prozessen die neuen Herausforderungen (Empirica, 2023, S. 11-14) trotzdem zu bewältigen. Denn die Strukturen könnten oftmals gar nicht so schnell verändert werden, wie Bedarf bestünde.

Wie dem Deutschen Städtetag fällt es auch Altrock schwer, tatsächlich den Begriff der Agilität zu formulieren; er bevorzugt den Begriff der **Anpassungsfähigkeit**. „*Eingebettet in ein komplexes Zusammenspiel unterschiedlicher gesellschaftlicher Handlungs- und Strukturebenen*“, so in Heft 22 seiner ‘Planungsrundschau’ mit dem Titel „**Die Anpassungsfähigkeit von Städten: Zwischen Resilienz, Krisenreaktion und Zukunftsorientierung**“, ziele Anpassungsfähigkeit „*auf die strukturelle (Lern-) Fähigkeit sowohl zur andauernden Veränderung als auch zur erforderlichen Selbstorganisation*“. Gemeint sei dabei keinesfalls ein „*einseitiges, reaktives Verständnis, kein Hinterherlaufen gegenüber einer hochdynamischen Entwicklung („the trend is your friend“), sondern genauso eine gegenüber gesellschaftlichen Veränderungsprozessen und Notwendigkeiten hochsensible Weichenstellung für die Zukunft, eine Herstellung von Zukunftsähigkeit, die als zentrale Grundvoraussetzung eine strukturelle Anpassungsfähigkeit der Städte voraussetzt.*“ (Altrock, Huning, Kuder, & Nuissl, 2014) Gemeint sei damit vor allem die **strukturelle Fähigkeit der Akteure**, sich auf Prozesse des Wandels, gewandelten Bedarfen und Bedürfnisstrukturen oder veränderten Handlungslogiken städtischer Akteure, einzustellen und gerecht zu werden.

Gedankenschluss: Grundlage zur strukturellen und prozessualen Anpassungsfähigkeit sind die **Fähigkeit zur Selbstanalyse**, der **Wille zur kontinuierlichen Verbesserung**, **Lernbereitschaft** und die **Befähigung zur Selbstorganisation**, entsprechend dem Motto „Wer aufgehört hat besser werden zu wollen, hat aufgehört, gut zu sein“. Dies führt zu der Überlegung, wie die angesprochene **Vielfalt** (Altrock, Huning, Kuder, & Nuissl, 2014) und die **Fehlerfreundlichkeit** (Gehrckens, 2016) im RGM bemessen werden können.

2.3.3 Innovation im Kontext städtebaulicher Entwicklung

Der bedeutende Managementforscher Drucker²⁵ geht davon aus, dass die Managementtheorie dem Grundsatz nach für alle Organisationen unabhängig von der Zielorientierung anwendbar sei, was auch in aktuellen Ansätzen unterstrichen wird (Germer, 2021, S. 5-10). Ansätze aus der Lehre des Managements werden deshalb aktuell in die Verwaltungstheorie übertragen,

²⁵ Peter F. Drucker war österreichisch-amerikanischer Managementexperte, der heute als Pionier der modernen Managementlehre gilt: „Management by Objectives“, „The Effective Executive“, „The Practice of Management“.

beispielsweise bezüglich Prozesse (Ferreira da Costa, 2023) und Innovationen (Habbel, Robers, & Stember, 2022), dabei haben sie immer den gesamten Verwaltungsapparat im Blick. Dennoch können wesentliche Punkte aus beiden Büchern herausgestellt werden, da sie übergeordnet auch für die Stadtplanungsämter von hoher Relevanz sind: Zum einen wird der Umgang mit Veränderung und der **Widerstand gegen Veränderung** (Ferreira da Costa, 2023, S. 135ff; Habbel, Robers, & Stember, 2022, S. 17) betrachtet, zum anderen die **mangelnde Innovationsfähigkeit** und die **zugrundliegenden Hemmnisse, wie Ressourcen-, Fach- und Führungskräftemangel** (Habbel, Robers, & Stember, 2022, S. 377; Ferreira da Costa, 2023, S. 4), und nicht zuletzt die allgegenwärtige **Digitalisierung** (Habbel, Robers, & Stember, 2022, S. 378; Ferreira da Costa, 2023, S. 1).

Seit 2020 existiert der Internetauftritt der Bundesregierung www.verwaltung-innovativ.de²⁶, unter dem Slogan „Digitale Verwaltung 2020“. Demzufolge scheint in den kommunalen Verwaltungen das Thema der Digitalisierung das alles überstrahlende Thema zu sein. Die Bevölkerung sehnt sich nach mehr digitalen Anwendungen und Oberflächen, um zeitlich unabhängig öffentliche Dienstleistungen in Anspruch nehmen zu können. Die Digitalisierung wird durch den Druck der Endkunden getrieben und ist auf den Komfort des Individuums ausgerichtet (Buchholz & Knorre, 2019, S. 23). Sie als einzigen Innovationstreiber zu betrachten, wird der Definition von Innovation nach Schumpeter jedoch nicht gerecht. Zudem verdichtet sich der Eindruck, dass hinsichtlich digitaler Innovationen das Gemeinwohl aktuell im Hintergrund steht.

Bezogen auf Verwaltungsapparate beschreibt Hermann Hill im Magazin *Innovative Verwaltung*²⁷ (Ist Effizienz noch zeitgemäß?, 2018), dass „*Maßnahmen zur Lockerung des Effizienzdenkens*“ erforderlich sind. Er fordert hierbei die **Öffnung von Denk- und Spielräumen** ein, die sich bei der Ideenfindung, bei der Bereitstellung von Ressourcen, aber auch im Handeln und Entscheiden anbieten. Erfahrungs- und Erlebnisräume sollen geöffnet und gedehnt werden, Prozesse unterbrochen und Wagnisse eingegangen werden, etwa durch Experimente. „*Die Öffnung des Denkraums geschieht etwa durch Zulassung einer Vielfalt, ja eines Überflusses von Ideen und Ansätzen. Sie dürfen nicht zu früh wegen Ineffizienz ausgeschlossen werden. Manchmal können Umwege, Modifikationen oder Kombinationen langfristig zum Erfolg führen. Hilfreich kann auch die Öffnung des Systems durch Open Data oder Open Space sein, um Open Innovation zu ermöglichen*“ (Hill, 2018, S. 21). Neben dem Ruf nach digitaler *Open Innovation* fordert Hill ein **Brechen mit Routinen** und **disruptives Denken** (2018, S.22), um vermeintliche Effizienzvorteile zu hinterfragen. Seiner Meinung nach könnten Abstand und Auszeiten die Ergebnisse verbessern und deshalb sehr effektiv sein. Im Hinblick auf Handeln und Entscheiden zieht er deshalb **Versuche, Experimente und Prototypen** in Betracht. Nach strikten Effizienzkriterien würden diese ausscheiden, da sie bewährte Abläufe ja infrage stellten. „*In inhaltlicher Hinsicht geht es um Adaption und Revisibilität statt effizienzorientierter abschließender Lösungen. Insofern führen*

²⁶ www.verwaltung-innovativ.de, Impressum: Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI).

²⁷ Das Fachmagazin "Innovative Verwaltung" vom Springer Verlag existiert bereits seit über 40 Jahren in Deutschland und ist das führende Magazin für modernes Verwaltungsmanagement und informiert Entscheider im öffentlichen Sektor über Strategien, Lösungskonzepte und Best Practices für eine zukunftsweisende Verwaltungsorganisation.

*Anschlussfähigkeit und Interoperabilität zu **Entwicklungsoffenheit und Veränderungsfähigkeit**. Dagegen wird bei reinem Effizienzdenken Veränderung zumeist wegen des damit verbundenen Aufwands und der Risiken in der Regel nicht als opportun angesehen. Ziel ist es also, Komplexität nicht zu reduzieren, sondern sie als Ressource für Vielfalt und Ideenreichtum zu nutzen. Auch die Neigung zu **Fehlerfreundlichkeit** wird dabei als **Chance zum Lernen** und zur Innovation verstanden.“ (Hill, 2018, S. 21). Hill sieht also **Fehler als Chance zum Lernen**, im Sinne eines „produktiven Scheiterns“ sind sie für ihn sogar dringend erforderlich, denn Mehrfachbefassung und „Schleiflernlernen“ öffnen neue Denkräume. Erkenntnisse können in rück-, quer- und vorausblickendem Zusammenhang neu bewertet werden und so den Potenzial- und Innovationsraum erweitern. (Hill, 2018, S. 21) Eine Lösung, die kurzfristig bewertet nicht effizient ist, kann langfristig durchaus effektiv sein, beispielsweise bei Investitionen in die städtebauliche Entwicklung, die möglicherweise erst langfristig Früchte tragen. Effizienz muss also immer im Zusammenhang mit Effektivität gesehen werden.*

Gedankenschluss: Die Messbarkeit des Mehrwerts und des Nutzens kann also nur langfristig betrachtet werden. Legt man nun die Blickwinkel (Wirtschaft, Verwaltung) übereinander, bedeutet dies, dass die oberste Führungsriege (CEOs, Bürgermeister) dem mittleren Management (Projektmanager, Amtsleiter) mehr Freiheiten einräumen sollte (Stichwort Governance), um nicht nur effizient zu arbeiten, sondern langfristig tatsächlich effektiv werden zu können. Folglich ist zu überlegen, wie in einem RGM die Aspekte von Effizienz und Effektivität bei der Messbarkeit von Mehrwert sinnvoll angelegt werden können.

Nach Hills Ausführungen zur allgemeinen Anwendbarkeit von Innovationsmanagement innerhalb öffentlicher Verwaltungen, gilt es, die Übertragung auf die städtebauliche Entwicklung zu überprüfen. Die neunte Ausgabe der Zeitschrift „*Planungsrundschau*“²⁸ befasste sich bereits 2004 mit dem spezifischen Aspekt von Innovation im Zusammenhang mit Stadt-, Regional- und Raumplanung. Klaus Selle leistete hier einen Beitrag, der sich mit Neuerungen in der Planung auseinandersetzt, (Innovationen: Fragezeichen. Klärungsbedarf bei der Diskussion um und der Erzeugung von Neuerungen in der Planung, 2004). Er hinterfragt den Innovationsbegriff und stellt Fragen zur Definition von Innovation in der Planung. Die präzise Abarbeitung an der Begrifflichkeit führt Selle zu dem Schluss, dass ein für Aufgaben der Stadt- und Regionalentwicklung passender Innovationsbegriff erheblich einzuschränken sei. Selle bevorzugt den **Begriff des Lernens der Planung**. Er hinterfragt den Innovationshype und unterstellt in Teilen sogar Marktschreierei. Für ihn hängen „Produkte“, also die final gebauten Ergebnisse der räumlichen Planung und Entwicklung, eng mit den Prozessen zusammen. **Die eigentliche Innovation bestehe aber nicht aus dem Sichtbaren, sondern aus dem Prozess, welcher die eigentlich wesentliche Vorwärts-Entwicklung beinhaltet**, (Selle, 2004). Bei den komplexen Aufgabenstellungen räumlicher Planung und Entwicklung müsse der Innovationsgehalt immer wieder grundlegend ortsbezogen bestimmt und erarbeitet werden. Ein schlichtes Nachmachen sei bei der

²⁸ Die Planungsrundschau versucht, im deutschsprachigen Raum eine Lücke im Spektrum der bestehenden Zeitschriften zu schließen, indem sie ihren besonderen Schwerpunkt auf den Bereich der Planungstheorie legt. Redaktion unter der Federführung von Prof. Uwe Altrock, Universität Kassel, www.planungsrundschau.de.

Stadtentwicklungsplanung nicht möglich. Die Mehrzahl von Erneuerungen in der städtebaulichen Entwicklung sei deshalb situationsgebunden: Was in Stadt A entwickelt wurde, kann in Stadt B erst nach einem Anpassungsprozess unter Einbindung der neuen und lokal abweichen den Akteure zur Anwendung kommen. „*Aber ist die Neuigkeit auf Insel A schon eine Innovation - nur weil man von Insel B nichts weiß?*“ Innovationen seien ohne Bezug zum örtlichen Konstrukt nicht möglich, und es werden neuerliche Anpassungsprozesse erforderlich (Selle, 2004).

Gedankenschluss: Dies führt zu der Überlegung, ob sich Innovationsfähigkeit über die Betrachtung der Prozesse auch **ortsunabhängig** bemessen lässt?

Zu berücksichtigen sei, so Gündner in derselben Ausgabe der Planungsrundschau, dass unter besonderen Vorzeichen entstandene innovationsorientierte Planungsansätze nicht in die Alltagsbedingungen übertragbar seien, (Gündner, 2004). Bereits im Vorwort erfasst er das **Dilemma der „Veralltäglichung des Außeralltäglichen“**. Darauf aufbauend vertieft Oliver Ibert (Zu Arbeitsweise und Reichweite innovationsgenerierender Planungsverfahren, 2004) anhand der außeralltäglichen Beispiele IBA Emscherpark und EXPO Hannover, dass innovationsorientierte Planung durch die Art, wie sie funktioniere, eine wellenhafte Verbreitung nicht zulasse und es deshalb nicht zur *Entscheidenden Diffusion* komme, welche als Grunddefinition für tatsächliche Innovation erforderlich wäre (Rogers „*Diffusion of Innovations*“, S.54). Aus diesen Ausführungen von Ibert resultiert die Frage, warum die zu den Ausführungen von IBA, BUGA, EXPO installierten Innovationen sich nur so behäbig auf andere städtebauliche Entwicklungsszenarien umsetzen lassen. Selle ergänzt dazu in seinen Ausführungen, dass **unzureichend “fruchtbare Boden”** eine Ursache der mangelnden Diffusion sei. (Selle, Innovationen: Fragezeichen. Klärungsbedarf bei der Diskussion um und der Erzeugung von Neuerungen in der Planung, 2004).

Die *Entscheidende Diffusion* von innovationsorientierten Ansätzen in außeralltäglichen Leuchtturmprojekten der Stadtentwicklung (IBA, BUGA, EXPO, etc.) gelinge nur selten. Somit verbleibt die Frage, wie die tatsächliche **Diffusionsfähigkeit** von Ansätzen herbeigeführt werden könnte. In den Worten von Klaus Selle ist zu erforschen, wie mehr **“fruchtbare Boden”** in den Städten erzeugt werden kann, um Best Practice in den Alltag zu bringen. Ein Brückenschlag zu mehr fruchtbarem Boden stellt das Policy Paper „*Wissenstransfer als kritische Infrastrukturierung: Vier Thesen zur Gestaltung von Wissenstransfer als Zusammenspiel von Wissenschaft und gesellschaftlicher Innovationsfähigkeit*“ des IRS²⁹ dar. Die Autoren befassen sich mit dem Thema des mangelnden Wissenstransfers aus Hochschulen in die Gesellschaft. Ausgehend von den Ergebnissen des Forschungsprojekts „Innovation Hub13“³⁰, schlussfolgern die Autoren (Rottleb & Schmidt, 2023, S. 3), dass das etablierte Verständnis von Wissenstransfer dem eigentlichen Potential nicht gerecht werde und dass **Wissenstransfer in kooperierende Prozesse der Wissensgenerierung eingebettet** werden müsse.. Rottleb und Schmidt sind sich sicher, dass Hochschulen von regionaler Expertise und umgekehrt Regionen vom Spezialwissen an

²⁹ Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung

³⁰ Forschungsprojekts „Innovation Hub13“: Das IRS war zwischen 2018 und 2022 mit dem Teilprojekt „Open Region“ Partner der innovativen Hochschule Innovation Hub13 – fast track to transfer, ein gemeinsamer Verbund der Technischen Hochschule Wildau und der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus-Senftenberg.

Wissenschaftseinrichtungen profitieren könnten, wenn vorhandene Kompetenzen sichtbar werden würden. „*Es braucht daher einen **Monitoring-Mechanismus** mit entsprechender Finanzierung, der dazu beiträgt, dass regionale Herausforderungen mit potenzieller Lösungskompetenz verbunden werden können.*“ (Rottleb & Schmidt, 2023, S. 9)

Gedankenschluss: Es stellt sich die Frage, wie über einen **Monitoring-Mechanismus**, Prozesse bemessen werden können und dadurch **mehr „fruchtbare Boden“** in den Städten erzeugt werden kann, um das Innovationsfähigkeit und die **Lösungskompetenz** zu steigern. (Rottleb & Schmidt, 2023; Selle, 2004)

Ibert, Selle und Günter beziehen sich in ihren Aussagen in der Planungsrundschau auf die damals dominierende Rückbetrachtung der Großereignisse IBA, BUGA, EXPO. Festzustellen ist, dass die Diskussion um Innovation damit aber erst begonnen hat und bis heute anhält. Das Forschungsprojekt InnoPlan³¹ wurde über „*Innovationen in der räumlichen Planung*“ (Ibert, Jessen, Christmann, & Walther, 2015; IRS, 2016) und „*Wie kommt Neuartiges in die räumliche Planung?*“ (Christmann, Ibert, Jessen, & Walther, 2016) veröffentlicht. Ansatzpunkte zur Umsetzung und räumlichen Verbreitung waren hier sowohl Schumpeters *Schöpferischen Zerstörung* als auch Rogers *Entscheidende Diffusion*: „*Entscheidende Bedingung dafür, dass Neuerungen als soziale Innovation gelten können, ist ihre erfolgreiche Durchsetzung in der Praxis – entsprechend dem Markterfolg einer wirtschaftlichen Innovation.*“ (Ibert, Jessen, Christmann, & Walther, 2015, S. 173) Grundlegend wurde auch zwölf Jahre nach Selles Zweifel an der Tauglichkeit des Begriffs der Innovation im Planungskontext durch das Forschungsprojekt bestätigt und lassen sich durch die Aussagen von Healey (IRS, 2016, S. 7) zusammenfassen. Sie stellt klar, der Begriff der Innovation sei *sehr komplex und im Zusammenhang mit räumlicher Planung womöglich irreführend*. Vielmehr sei zu reflektieren, ob **Veränderungen des alltäglichen Handelns** die Prozesse nicht passfähiger beschreiben als das Konzept der Innovation. Neben der philosophischen Betrachtung wurde anhand von Handlungsfeldern versucht, Innovationsprozesse zu rekonstruieren: Raumpioniere und Zwischennutzungen, Quartiersmanagement sowie Planung und Bau neuer Stadtteile (IRS, 2016, S. 4). Exemplarisch werden hieraus die zwei ersten Innovationen ausgewählt, welche für die Umsetzung städtebaulicher Konzepte als diskussionswürdig betrachtet werden, um deren Ursprünge zu detektieren:

Beispiel Quartiersmanagement: Das vorgestellte Konzept von InnoPlan ist an der sozialwissenschaftlich orientierten Innovationsforschung ausgerichtet und wird auf die räumliche Planung übertragen (Ibert, Jessen, Christmann, & Walther, 2015, S. 171). Die Ursprünge des Quartiersmanagements kommen dementsprechend aus der Sozialforschung. Es handele sich dabei um eine Querschnittsaufgabe zwischen städtebaulicher Sanierungspraxis und urbaner Sozialpolitik (Koczy, 2015, S. 273). Der Ursprung des Quartiersmanagements entstammt bottom-up aus Stadtteilläden, die von Stadtteilaktivisten als ortsnahen Beratungs- und Kommunikationsstellen

³¹ InnoPlan: Das Forschungsprojekt „Innovationen in der Planung: Wie kommt Neuartiges in die räumliche Planung?“ wurde von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) finanziert. Wissenschaftler des IRS, der TU Berlin und der Universität Stuttgart waren daran beteiligt.

entwickelt wurden. Colomb resümiert im IRS aktuell (IRS, 2016, S. 9) „*Die sozialwissenschaftliche Perspektive auf Planungsinnovationen hat sich als sehr wichtig erwiesen, hier müssen wir uns als Wissenschaftler – in Bezug auf unsere Rolle in Innovationsprozessen, aber auch in Bezug auf unsere eingesetzten Methoden – selbstkritisch hinterfragen*“. In Ergänzung zu Koczy (Koczy, 2015, S. 273) konstatieren Eltges und Kocks, dass das innovative Quartiersmanagement seinen Weg in das Instrumentarium der Stadtentwicklungspolitik gefunden habe (Eltges & Kocks, 2015, S. 287). Die Auflage im Städtebauförderungsprogramm „Soziale Stadt“ habe zur *Entscheidenden Diffusion* geführt.

Beispiel Zwischennutzungskonzepte: Das Konzept der Zwischennutzung wurde von der aus dem studentischen Milieu und der alternativen Gastronomie- und Freizeitszene entwickelt, zurückzuführen auf die Hausbesetzerszene in West-Berlin in den 1980er-Jahren. So beschreibt Honeck den Weg von „*alternativen Lebensentwürfen zu Verfahren der räumlichen Planung*“ (Honeck, 2015; IRS, 2016, S. 13-14) als soziale Innovation, der sich letztendlich etabliert habe in das Planungsverständnis in Deutschland. „*Unter anderem entwickelte sich das Planungsinstrument aus Raumaneignungen durch Stadtbewohner, die zuvor von Planern und Verwaltungen weitgehend unterbunden worden waren.*“ (Ibert, Jessen, Christmann, & Walther, 2015, S. 180)

Zu den beiden Beispielen aus InnoPlan, wird eine dritte Innovation ergänzt, das **Beispiel Konzeptverfahren:** Durch die systematische Analyse zehn unterschiedlicher Modelle wurden durch das BBSR im Rahmen des Forschungsprojekts Baukultur für das Quartier³² Erfahrungswerte zusammengetragen (Temel, 2020). Absicht war es, die bis dahin eher als Fleckenteppich zu bezeichnende Erkenntnisse gegenüberstellend zusammenzutragen und eine Systematisierung aufzubauen. „*Vorläufer der heutigen Verfahren waren Verfahrenstypen, wie sie etwa in Tübingen seit den 1990er Jahren eingesetzt wurden*“ oder „*die 1995 in Wien eingeführten Bauträgerwettbewerbe, bei denen anhand von vier Kriterien (Architektur, Ökonomie, Ökologie, soziale Nachhaltigkeit) gleichzeitig über den Verkauf eines Grundstücks und eine Förderzusage für die Wohnbauförderung entschieden wird.*“ (Temel, 2020, S. 6). Leitfäden aus Hessen, Reinland-Pfalz und der Stadt Köln wurden ergänzend analysiert. Festzustellen ist, dass die Innovation der Konzeptverfahren noch nicht die *Entscheidende Diffusion* erreicht hat, jedoch vor dem Durchbruch zu stehen scheint. Grundlegende Veränderungen werden durch Berliner Erklärung des DASL diesbezüglich gefordert: „*Damit diese Projekte (Anmerkung: der Konzeptverfahren) ihre besondere transformatorische Kraft entfalten können, braucht es flexiblere Genehmigungsverfahren, eine einfachere Steuerung der Bodennutzung und oft auch finanzielle Unterstützung durch die öffentliche Hand.*“ (DASL, 2022) Der Antrieb und die Idee zu neuen Modellen der Grundstückvergabe stammen aus genossenschaftlichen Vereinigungen oder in Form von Baugruppen. (Temel, 2020, S. 7)

Gedankenschluss: Alle drei gewählten Beispiele vergegenwärtigen, dass die Innovationen nicht aus der Innovationskraft der Verwaltungen entstanden sind, sondern von anderen Akteuren

³² Das Projekt des Forschungsprogramms „Allgemeine Ressortforschung“ wurde vom BBSR im Auftrag des BMI durchgeführt.

entwickelt wurden. Auch Ibert bestätigt dies im Heft *IRS aktuell*, denn auffallend sei, „*dass der Impuls zur Innovation immer von außen kam*“ (IRS, 2016, S. 5) Eine Erkenntnis die Selle wiederum bereits 2004 attestierte: „*Öffentliche Dienststellen, die „Planung“ im Namen tragen, sind - aus den oben genannten Gründen - nur in Ausnahmefällen Motoren von Innovationsprozessen*“ (Selle, 2004). Wenn also Innovationen vor allem von außen an Kommunen herangetragen werden, stellt sich die Frage, wie Verwaltungen **mehr Innovationsoffenheit** generieren können, so dass innovative Ansätze **schnellere Verbreitung** finden?

Um den Fragen und Gedankenschlüssen weiter nachzugehen, werden allgemeine Ansätze aus dem aktuellen Buch „*Innovationsmanagement auf kommunaler Ebene*“ (Habbel, Robers, & Stember, 2022) aus dem Jahr 2022 herangezogen, welches so viele aktuelle Aufschlüsse bietet, dass mehrere Beiträge im Folgenden betrachtet werden. Grundsätzlich konstatieren die Autoren, dass der **Druck**, neue, agile, innovative und noch nicht abschließend evaluierte Problemlösungen auszuprobieren und umzusetzen, **auf kommunaler Ebene ungleich höher sei als auf Landes- oder Bundesebene** (Innovationsmanagement auf kommunaler Ebene – eine Zusammenfassung in 12 Thesen, 2022, S. 377). Die eingangs beschriebene Kluft zwischen theoretischen Grundlagen auf Bundesebene und praxisbezogener Umsetzung auf kommunaler Ebene wird dadurch bestätigt. Verschärft wird die Verschiebung des Innovationsdrucks auf die Kommunen auch durch das VUCA-Konzept. Es verdeutlicht, warum die öffentliche Verwaltung *neue Wege* (Meister, 2022, S. 187) braucht, um aktuelle Herausforderungen lösen zu können. „*Eine solche innovative Problemlösungsfähigkeit ist dringend geboten. Die heutigen öffentlichen Herausforderungen im Bereich der Verwaltung, Daseinsvorsorge und Infrastruktur setzen eine gänzlich neue Innovationsfähigkeit in der Verwaltung voraus. Das gilt insbesondere für die Kommunen*“ (Meister, 2022)

Ansatz Innovationseinheiten: Zunächst geht Ferdinand Schuster davon aus, dass die Ausbildung von **Innovationseinheiten** der grundsätzliche Ansatz im kommunalen Kontext darstellt, (Schuster, 2022). So divergierend diese in der Praxis auch aufgebaut sein können, bestünden ähnliche Herausforderungen und Probleme: Zum einen seien sie als temporäre Einheiten mit geringem Budget aufgesetzt. Man erwarte von jungen Kreativen, dass sie als kleine, fluide Organisationseinheiten externe Finanzmittel einwerben und mit externen Kräften zusammenarbeiten. Die Kommunen möchten auf die kommunikativen Fähigkeiten und informellen Netzwerke zugreifen. Schuster beschreibt das Dilemma, dass auf der einen Seite die strukturelle Trennung von der Mutterorganisation notwendig sei, um Autonomie zu bewahren. Auf der anderen Seite beklagten die Einheiten das Leid, dass sie ihre Innovationen immer anpreisen müssen, obwohl man in direkter Abhängigkeit von „*konstanter, hochrangiger Unterstützung aus Politik und/oder Verwaltung*“ stünde. Die Entscheider in den Verwaltungen erwarteten aufgrund der eigenen **Fehlervermeidungskultur** eine hohe Effektivität, was Innovationsformel „*Lernen durch Fehler*“ komplementär gegenüberstehe. „*Die möglicherweise schwerwiegendste Herausforderung ist offenbar der Umgang mit dem grundsätzlichen kulturellen Unterschied zwischen Innovationseinheit und der typischen Organisation der öffentlichen Verwaltung.*“ (Schuster, 2022, S. 366) Die dynamische Start-up-Kultur mit Mitbestimmung, flexiblen Arbeitszeiten und schnellen Entwicklungszyklen stünden oft im Widerspruch zur hierarchischen Struktur der öffentlichen

Verwaltung. Schuster formuliert deshalb „*Sechs Empfehlungen für Innovationseinheiten in Verwaltungen*“ (Schuster, 2022, S. 367-371). Er fordert die Schaffung von kleinen interdisziplinären Teams, die sich zunächst das Verständnis der Verwaltungskultur aneignen müssen. Er unterstreicht die Bedeutung der richtigen Distanz der Einheit zur Mutterorganisation. Die Arbeitsweise betrachtend empfiehlt er „*Experimentieren und aus Fehlern lernen*“, wobei er die schnelle Problemidentifikation mit „*nutzerorientierten Lösungen*“ koppelt. Um Wirkung zu erzielen, seien messbare Erfolge aufzuzeigen und zu kommunizieren, denn „*Wissensweitergabe und Implementierung in der Verwaltungsorganisation sind entscheidend*“.

Auch Sabine Junginger und Caroline Paulick-Thiel (Junginger & Paulick-Thiel, 2022, S. 137-152) bestätigen in ihrem Buchbeitrag die Ausführungen von Schuster: In der Praxis stehen Innovationseinheiten vor der Herausforderung, **hohen und abstrakten Erwartungen** gerecht zu werden, während sie gleichzeitig mit **begrenzten Ressourcen** und Mandaten operieren. Erkannt wird eine problematisch hohe Abhängigkeit vom politischen Tagesgeschäft. Während die politische Unterstützung Möglichkeiten eröffnet und Prozesse beschleunigen kann, bestehe bei politischen Veränderungen die Gefahr abrupt wegfallender Unterstützung bis hin zur Beendigung laufender Aktivitäten. Trotzdem benennen sie auch positive Effekte: „*Auch wenn ein temporär eingerichtetes Innovationslabor nicht die unsichtbaren Kulturebenen einer Behörde verändert, kann es durch sichtbare Impulse und der Möglichkeit des Erlebens einen Diskurs anstoßen, der interne Bereitschaft mobilisiert, in größere Vorhaben zu investieren*“ (Junginger & Paulick-Thiel, 2022, S. 147).

Gedankenschluss: Aus dieser Betrachtung heraus ist zu klären, ob trotz der beschriebenen Schwierigkeiten der Ansatz über **Innovationseinheiten** auch in der städtebaulichen Entwicklung erfolgsversprechend sein könnte.

Ansatz Rahmenbedingungen: Um Innovationsfähigkeit greifbar zu machen, schlagen Junginger und Paulick-Thiel vor, öffentliche Innovationseinheiten systematisch zu evaluieren und Standards für öffentliche Innovationen einzuführen (Junginger & Paulick-Thiel, 2022, S. 143-144). „*Einen wichtigen Beitrag zur Innovationsfähigkeit der/n Eigentümerorganisation/en leisten Innovationseinheiten erst dann, wenn sie die „Art und Weise, wie wir das hier machen“ in Frage stellen, Irritationen erzeugen und Vorschläge für die Verbesserung von routinierten, aber ineffektiven internen Verfahren machen dürfen. Dafür ist das Management unterschiedlicher Geschwindigkeiten, Perspektiven und Bedürfnisse (organisatorische Ambidexterität) von entscheidender Bedeutung und sollte bei der Ressourcenplanung mitbedacht werden. Um die Innovationskultur strategisch auszubauen, ist es maßgeblich, dass Leitungsebenen selbst neue Standards für den Umgang mit Komplexität, Misserfolgen und offener Kommunikation vorbildhaft leben.*“ (Junginger & Paulick-Thiel, 2022, S. 148). Gemäß Junginger und Paulick-Thiel lassen sich sechs Schwerpunkte festhalten, die für die Rahmenbedingungen zur weiteren Förderung innovativer Kommunen in Deutschland notwendig sind (Junginger & Paulick-Thiel, 2022, S. 149-151). Erstens gelte es, **Netzwerkaufbau wissenschaftlich voranzutreiben**, zweitens die **personelle Diversität zu erhöhen** und flexibler zu rekrutieren. Drittens müssten etablierte Förder- und Vergabeprozesse angepasst werden. Viertens sei die **Aneignung von Kompetenzen**

dringend zu beschleunigen. Fünftens müssten neue Anreizstrukturen geschaffen werden, um einen **Kulturwandel** zu erreichen und sechstens sei die **Innovationsfähigkeit strukturell zu fördern**.

Gedankenschluss: Welche Rolle spielen beim **Kulturwandel** zur strukturellen Innovationsfähigkeit städtebaulicher Entwicklung **wissenschaftlicher Netzwerkaufbau** (Rottleb & Schmidt, 2023), **personelle Diversität** (Hill, 2018), **Anpassung der Förder- und Vergabeprozesse** (DST & PD, 2021; BMS & DIFU, 2023), **Beschleunigung von Kompetenzaneignung** und **neue Anreizstrukturen** (Junginger & Paulick-Thiel, 2022)?

Am Ende des Buches „Innovationsmanagement auf kommunaler Ebene“ werden zwölf Thesen zusammengefasst (Habbel, Robers, & Stember, 2022, S. 378-383), aus denen hervorgeht, wie aus akademischer Sicht Innovationsfähigkeit auf kommunaler Ebene hergestellt werden kann: Der *Weg* für Innovationen sei in die Fläche zu ebnen und ein *Transfer* zu organisieren. Deshalb solle eine *systematische Organisation* hergestellt werden, um *Voraussetzungen* für Innovationen zu schaffen und zu verbessern. Als ein Lösungsansatz wird das *Integrative Innovationsmanagement* vorgeschlagen: Hierfür sei eine *Innovationskultur* zu erschaffen, welche durch unterschiedliche Komponenten generiert solle: *kommunikatives Ambiente*, *Personalentwicklung* und *kontinuierliches Lernen*, *kooperative Paten- und Partnerschaften* und Ausbau und Weiterentwicklung von *Kooperationen mit Hochschulen*. Unterstützend sie wachsenden *systemischen Risiken* und *schwierigen Rahmenbedingungen* proaktiv begegnen und im Zuge der Digitalisierung mit *Open Data* zu operieren. Entstandene Innovationen seien nachhaltig intern und extern zu pflegen und zu fördern.

Gedankenschluss: Auch in dieser Quelle (Habbel, Robers, & Stember, 2022, S. 378-383) ist der Manifest-Charakter durch die formulierten Thesen nicht abzusprechen. Es stellt sich wiederum die Frage, ob und wie diese zwölf Thesen im MSE integriert werden können.

2.3.4 Resilienz durch Governance und Reifegradbewertung

Aus den vorstehenden Abschnitten lässt sich festhalten, dass in der akademischen Diskussion um städtebauliche Entwicklung die ausgewählten Aspekte der *Lernenden Organisation* (Innovation) und *Anpassungsfähigkeit* (Agilität) bereits in den letzten 20 Jahren Gegenstand der Diskussion sind. Es verbleiben jedoch offene Fragen hinsichtlich derer Umsetzung und Messbarkeit, weshalb sowohl *Governance* wie auch *Reifegradbewertung* als besondere Aspekte zur Erreichung von Resilienz hinzukommen. In den gesammelten Gedankenschlüssen spielen *Governance-Strukturen* eine zentrale Rolle bei der Absicht, Agilität und Innovation in der städtebaulichen Entwicklung zu platzieren. Weitere Ausführungen zu *Governance* in der städtebaulichen Entwicklung folgen deshalb in diesem Abschnitt:

Bei der Übertagung von *Governance* auf städtebauliche Entwicklung ist zu beachten, dass in Kommunen und Verwaltungen der Widerstand gegen die Übertragung von privatwirtschaftlichen Erfolgsrezepten sehr groß ist (Germer, 2021, S. 22). „*Derartige Vorbehalte gegen eine*

Anwendung betriebswirtschaftlicher Ansätze, Modelle und Managementinstrumente in der öffentlichen Verwaltung können schnell entkräftet werden.“ (Germer, 2021, S. 23) Es liege in der Natur der Sache, dass Organisationen immer eigene strukturelle Besonderheiten aufweisen. Dass die öffentliche Verwaltung eine Sonder- oder sogar Ausnahmerolle bei der Umsetzung von Managementgrundlagen einnehmen soll, sei daher nicht nachvollziehbar. Im Glossar „Gemeinwohlorientierte Stadtentwicklung“ des BBSR (Team stadtstattstrand, 2020, S. 81) liest sich folgende Definition:

„Der Begriff Governance wird für zeitgemäße Formen des gesellschaftlichen Aushandelns und Entscheidens genutzt. Er weist darauf hin, dass das hoheitliche Steuern und Regieren des Staates (Government) nur eine mögliche Form der Entscheidungsfindung ist. In der Realität der Städte finden davor, daneben und dahinter vielfältige weitere Verhandlungen statt, zum Teil gewünscht (Duldung), zum Teil ungewollt (Korruption). Der Begriff Governance beschreibt also, dass sich die Regelung, Wahrnehmung und Finanzierung öffentlicher Aufgaben wandelt. Er fokussiert auf eine verteilte Verantwortung für städtisches Handeln. Deshalb wirft der Begriff Governance viele Fragen zur Machtverteilung in Stadtentwicklungsprozessen auf. Die Governance-Perspektive ist hilfreich, um Stadtentwicklungsprozesse zu verstehen, in denen der Staat als „Steuermann“ durch vielfältige Kooperationen von Gesellschaft und Staat in den Hintergrund tritt oder sogar ersetzt wird. Governance zeigt sich in Prozessen, in denen viele Akteure sich abstimmen und Regelungen vereinbaren. Die Schnittstellen vervielfachen sich, Übersetzungen werden nötig und neue Akteure entstehen als Vermittler“ (Team stadtstattstrand, 2020, S. 81)

Die aufgeworfenen Fragen des BBSR hinsichtlich Governance sollen in dieser Arbeit verhandelt werden und ihren Platz im zu entwickelnden Reifegradmodell finden. Die durch das Team Stadtstattstrand beschriebene Teilhabe und Beteiligung an Stadtentwicklungsprozessen sind ohne Zweifel *Stand der Technik* und auch wünschenswert (Selle, Ginski, Thissen, & Zalas, 2017). Jedoch den Rückschluss daraus zu ziehen, dass Governance durch beteiligte Bürgerschaft, Wirtschaft oder Belegschaft „ersetzt“ wird, ist bei dieser Textpassage kritisch zu betrachten. Durchaus können Prozesse und Entscheidungen an Dritte delegiert werden, jedoch ersetzt dies kein Governance-Rahmenwerk, die Entscheidungshoheit bleibt am Governance-Gremium (PMI, 2019). Die **Linie zwischen Beteiligung und Governance** wird abzuwägen sein und ist auch im Kontext der später empfohlenen Begleitforschung zu berücksichtigen. Selle, Ginski, Thissen, & Zalas (2017, S. 27) schreiben hierzu, dass eine Differenzierung von Governance durchaus hilfreich sei, denn die vielfältigen Prozesse der Stadtentwicklung würden dies erforderlich machen. Es gäbe Handlungsfelder, „*in denen Staat und Kommunen a) einen prägenden Einfluss haben (etwa Schule/Bildung, Flächenentwicklung), b) lediglich Rahmen setzen (z.B. große Teile der Umweltpolitik, Wohnungsmarkt überall dort, wo die öffentlichen Akteure nicht mehr über eigene Unternehmen verfügen), und c) Akteure unter vielen sind (lokale Kultur, Integration etc).*“

Aus der Betrachtung im *Stresstest Stadt* (Universität Bonn; Empirica; Gaiac; , 2018, S. 20) geht hervor, dass *Governanceansätze mit kooperativen Steuerungsformen für die Funktionsfähigkeit der organisatorischen Strukturen einer Stadt eine besondere Rolle*“ spielten, jedoch wird auch

hervorgehoben, dass das **Zusammenführen von Entscheidungskompetenzen** ausschlaggebend für Handlungsfähigkeit sei: „*Im Hinblick auf Resilienz wird eine offene Risikokommunikation zwischen Staat, Unternehmen und Bürgern sowie die Zusammenarbeit aller relevanten Akteure immer wichtiger. Eine intensive vertikale und horizontale Kooperation fördert die Fähigkeiten einer Stadt zur Bewältigung negativer Stress- und Krisensituationen. Diesen informellen Strukturen und Netzwerken wird eine wesentliche positive Bedeutung für die Resilienzeigenschaften einer Stadt beigemessen, weil das Zusammenführen von Entscheidungskompetenz über klassische politisch-administrative Sektorengrenzen hinweg auch die Handlungsfähigkeit in Krisen verbessert.*“ (Universität Bonn; Empirica; Gaiac; , 2018, S. 20)

Die beschriebene Einbindung der Akteure aus *Stresstest Stadt, Glossar* und der *RWTH* (Selle, Ginski, Thissen, & Zalas, 2017; Universität Bonn; Empirica; Gaiac; , 2018; Team stadtstattstrand, 2020) ist unbestritten ein richtiges und wichtiges Element moderner Governance und auch des Programmmanagements (Dobiéy, Köplin, & Mach, 2004; Keßler & Höhle, 2002). Welches Konzept der Entscheidungsfindung in der Alltagsrealität bevorzugt wird, soll in den Laborräumen und weiter thematisiert werden. Die simple Forderung nach „*mehr Kommunikation*“ würde nach Einschätzung des Lehrstuhls für Planungstheorie und Stadtentwicklung an der RWTH Aachen in Sackgassen führen (Selle, Ginski, Thissen, & Zalas, 2017, S. 34). Um städtebauliche Entwicklung als Governanceprozess zu verstehen und gestalten zu können empfehlen die Autoren der RWTH Aachen (Selle, Ginski, Thissen, & Zalas, 2017, S. 27), von Handlungsfeldern bzw. Aufgaben auszugehen, nach den Akteuren zu fragen, die in diesen Feldern tätig oder von den Maßnahmen betroffen sind, um dann die **Interdependenzen** und deren Gestaltung in den Blick zu nehmen. „*So lassen sich Akteurskonstellationen sinnvoll abgrenzen, wechselseitige Bezüge identifizieren sowie der je spezifische Steuerungsmix verstehen*“ (Selle, Ginski, Thissen, & Zalas, 2017, S. 27). Diese aufgaben- und akteursbezogene Vorgehensweise sei am ehesten in der Lage, „*Prozesse der Stadtentwicklung in ihrer Komplexität angemessen abzubilden*“.

Gedankenschluss: Der Fokus der Diskussion zu Governance liegt auf der Einbindung der Akteure und Netzwerke. Wie dies konkret in den Verwaltungen abgebildet werden soll, geht auch aus der Analyse der drei genannten Perspektiven nicht hervor. Der Aspekt der Entscheidungsfindung steht im Vordergrund, hingegen scheint die Governanceaufgabe des **Ermöglichens durch adäquate Rahmenbedingungen** für die technischen Dezernate unterrepräsentiert. Der Deutsche Städtetag konstatiert, dass man vom Idealbild der *ermöglichenden Verwaltung* in der kommunalen Praxis weit entfernt sei. (Beteiligungskultur in der integrierten Stadtentwicklung, 2013, S. 12-13) Resultierende Fragen: Wie kann eine Reifegradbewertung von Governance bezüglich städtebaulicher Entwicklung erfolgen? Welche Faktoren außer der Forderung nach Einbindung von Akteuren und Netzwerken müssen noch berücksichtigt werden? Die COVID-19-Krise ab 2020 und die Flüchtlingsströme haben gezeigt, dass ein „*Weiter so*“ nicht das Gebot der Stunde ist (Meister, 2022, S. 188). Um in der städtebaulichen Entwicklung in Zukunft resilient aufgestellt zu sein, sind neue Ideen und Umsetzungen erforderlich, die auch **radikale Veränderungen in der Kommunalverwaltung und deren Governancestrukturen** (Meister, 2022, S. 187) nicht ausschließen, denn die städtebauliche Entwicklung ist Schmelziegel zur Beantwortung der Fragen

der zentralen kommunalen Treiber wie Bildung, Mobilität, Gesundheit, Zivilgesellschaft oder Umwelt (Empirica, 2023).

Um die gemeinwohlorientierten Transformationsprozesse zu meistern, sind also in puncto Governance neue innovative Wege zu beschreiten (Meister, 2022, S. 188). Konkrete bauliche Maßnahmen und Stadtplanungsprojekte überzeugen durch klare Schnittstellen und Entscheidungskompetenzen, die aus den Ansätzen der formellen Planung resultieren. Bei informellen und komplexeren Prozessen, wie es die städtebauliche Entwicklung darstellt, sind die Aufteilung der Kompetenzen und die Wege der Entscheidungsfindung nicht per se definiert und müssen je nach Ausprägung auch immer wieder neu verhandelt werden. Es stellt sich die Frage, welches Amt das geeignete ist, um die Anforderungen durch MSE zu bearbeiten. Weil die städtebauliche Entwicklung in Stadtplanung übergehen sollte, erscheint die Übertragung des MSE an Stadtplanungsämter als eine naheliegende Option. Die Fäden der städtebaulichen Entwicklung könnten dann in den Stadtplanungsämtern zusammenlaufen, denn anzunehmen ist, dass kein anderes Amt die Übersetzungsleistung von sozialen Anforderungen in Planung besser leisten kann. Um die identifizierten externen Treiber, welche mutmaßlich als hauptsächliche Stressfaktoren auf Stadtplanungsämter wirken, zu minimieren, sollte die Führungsrolle von Stadtplanungsämter in Betracht gezogen werden, **um nicht zum Spielball Dritter zu werden** (*Resilienz* gegenüber Bürgerschaft, Wirtschaft, andere Ämter, Politik). Vor diesem Hintergrund gilt es zu klären, ob durch administrative Resilienz robuste Rahmenbedingungen hergestellt und die Messbarkeit dieser trotz aller Kritik anhand eines Reifegradmodells (RGM) transparent und vergleichbar gemacht werden können, unabhängig von der jeweiligen Einmaligkeit der örtlichen Situation.

Die direkte Anwendung von existierenden RGM aus der Managementlehre, wie beispielsweise das OPM3 des PMI, wird in den Ämtern aufgrund der unterschiedlichen Begriffswelten nicht umsetzbar sein und auch die Aspekte der Planung nicht berücksichtigen (*siehe Forschungslücke*, S.7). Wie bereits in der Einführung zu RGM ausgeführt (2.2.5), wird empfohlen die Ausprägungen eines Modells spezifisch an eine Branche anzupassen (Röglinger & Kamprath, 2012, S. 2). Über die Entwicklung eines RGM für MSE könnte die spezifische administrative Resilienz sichtbar gemacht werden. Ein *Reifegradmodell* im Kontext städtebaulicher Entwicklung, welches sich auf die Leistungsfähigkeit von Stadtplanungsämtern bezieht, konnte nicht ausfindig gemacht werden. Im erweiterten Themenfeld konnte allerdings ein bereits existierendes RGM recherchiert werden, welches sich insbesondere im Bereich der Smart Cities³³ fokussiert. „Der Kompass für Smart Cities – das Smart City-Reifegradmodell“ (Jaekel, 2015) unterstützt Städte dabei, ihren Entwicklungsstand zu bewerten und zu verbessern. Dieses Modell hilft Städten, ihre Fortschritte in verschiedenen Bereichen wie Infrastruktur, Technologie und Nachhaltigkeit zu messen und zu vergleichen. In der Dokumentation der TU Darmstadt „*Planungspraxis deutscher Städte*“ bemängelt Munzinger, dass dabei „*die gesellschaftlichen und politischen Dimensionen der Stadtentwicklung ausgeblendet und technologieorientierte Geschäftsmodelle als Blaupausen nachhaltiger Stadtentwicklung angeboten*“ werden. Eine Einbindung der Ansätze unter dem Dach der

³³ Das Reifegradmodell ist Teil des Buches „Smart City wird zur Realität“, 2015.

integrierten Stadtentwicklung sei daher dringend notwendig. Gefordert werden „*Methoden und Instrumente eines systematischen, durch Indikatoren und Daten gestützten Monitorings (...) sowie eines umfassenden aktiven, kooperativen und transparenten Qualitätsmanagements*“. (TU Darmstadt, DST, BBSR, 2016, S. 262)

Ein weiterer interessanter Ansatz wurde durch die Leuphana Universität Lüneburg, in enger Zusammenarbeit mit den Stadtverwaltungen aus Freiburg und Lüneburg sowie dem Institut für den öffentlichen Sektor e.V.³⁴, aufgesetzt: „*Kommunale Verwaltung nachhaltig gestalten - ein Ansatz zur Entwicklung einer kommunalen Nachhaltigkeitssteuerung*“ (Heinrichs, et al., 2015). Das Handbuch stellt zwar kein Reifegradmodell dar, macht sich aber stark für den Einsatz von Indikatoren und die Schaffung von **Transparenz durch Visualisierung**. Es stellt **Kommunikation**, **Reflexion** und **Lernprozess** in den Vordergrund.

Einen dritten nennenswerten Ansatz hat das BBSR 2018 zur Resilienz erarbeiten lassen, welcher durch die Universität Bonn, Empirica AG und Gaiac³⁵ bearbeitet wurde. Die Veröffentlichung „*Stresstest Stadt – wie resilient sind unsere Städte?*“ (Universität Bonn; Empirica; Gaiac; , 2018) versucht, Unsicherheiten der Stadtentwicklung zu identifizieren, zu analysieren und zu bewerten. Prinzipiell stehen auch **hier Visualisierung, Transparenz und Vergleichbarkeit** im Fokus. Dabei werden 54 statistische Indikatoren festgelegt, welche mit kategorischen „Gibt es...“-Fragen ergänzt werden. Diese beziehen sich auf Bevölkerungsstruktur, Technische Infrastruktur, Soziale Infrastruktur, Wirtschaftsstruktur, Wohnungsmarkt, Umwelt und Sozialkapital. Die Bewertung der Anpassungsfähigkeit in fünf Stufen.

Kriterien der Anpassungsfähigkeit	Antwortmöglichkeiten	Bewertungsskala
Reaktionsfähigkeit	Konzept und/oder Institution nicht auf der Agenda	1
	Konzept und/oder Institution in Planung	2
	Konzept und/oder Institution vorhanden	3
Umsetzungsfähigkeit	Konzept und/oder Institution bewährt	4
Innovationsfähigkeit	Konzept und/oder Institution bewährt, evaluiert und fortgeschrieben	5

Quelle: empirica/gaiac/Universität Bonn

Abbildung 24 Fünfstufige Bewertung der Anpassungsfähigkeit, "Stresstest Stadt"

Auffallend sind dabei die Begrifflichkeiten, die bei steigender Anpassungsfähigkeit von Reaktions-, über Umsetzungs- bis hin zur Innovationsfähigkeit definiert werden. Ob die beschriebene „*bewährte Evaluation und Fortschreibung*“ der Definition von Innovationsfähigkeit aus Abschnitt (2.2.3) tatsächlich gerecht werden, ist jedoch fraglich.

³⁴ Das Institut für den öffentlichen Sektor e.V. ist ein Think Tank mit Sitz in Berlin, der sich auf Public Management und Public Corporate Governance konzentriert. Es wurde 2005 gegründet und wird von KPMG Deutschland gefördert.

³⁵ Gaiac: Forschungsinstitut für Ökosystemanalyse und -bewertung e.V. an der RWTH Aachen.

Hinsichtlich Resilienz fehlt in der Stadtforschung trotz der Ausführungen aus Abschnitt (2.3.1) ein systematischer **Ansatz, der über die Abwehr von Einzelbedrohungen und statistische Kategorisierung hinausgeht**. Eine Anwendbarkeit für den Gesamtapparat der Verwaltung (Portfolioebene) mag sinnvoll sein, für Stadtplanungsämter ist der „Stresstest Stadt“ (Universität Bonn; Empirica; Gaiac; , 2018) nur von untergeordneter Bedeutung. Die Frage ist also nicht, wie die Anpassungsleistung zu einer konkreten Bedrohung (Projektebene) erfolgt, sondern: Wie hoch ist die Fähigkeit eines Stadtplanungsamts, sich auf ändernde Szenarien einzustellen und integrierte Lösungsansätze und Anpassungsleistungen zu generieren?

Hinsichtlich Innovationsfähigkeit gilt es zu untersuchen, ob in den Laborräumen bezüglich Innovationsmanagement die Schlüsselthemen aufgesetzt sind: Innovationsstrategie (*Governance*), Ideenmanagement (Innovationsoffenheit), Ressourcenbereitstellung und Innovationskultur (Innovationsbereitschaft), sowie ein Konzept zur Umsetzung und Skalierung. Das grundsätzliche Dilemma besteht in den unterschiedlichen Perspektiven: Der Ansatz, dass kreative Planung städtebauliche Entwicklung voranbringt, steht dem Ansatz innovationsoffener Prozesse und Strukturen vermeintlich komplementär und unvereinbar gegenüber. Jedoch sind nach Einschätzung des Forschers beide Ansätze erforderlich, um die Herausforderungen der Zukunft zu meistern: Auf Seite der Kommunen müssen *innovative* Rahmenbedingungen geschaffen werden, welche es den Planern ermöglicht, *kreative* Antworten über Planung zu generieren, die den langfristigen, strategischen Anforderungen städtebaulicher Entwicklung gerecht werden.

Grundlegend entscheidend für Innovationsoffenheit und Anpassungsfähigkeit wird die Auslegung der Governancestrukturen sein. Treffend beschreibt Stephan Willinger, als Mitarbeiter im BBSR, zur „Governance des Informellen“ in Heft 2 der Informationen zur Raumentwicklung aus dem Jahr 2014: „*Noch scheinen Planungsverwaltungen hin- und hergerissen zwischen den widersprüchlichen Anforderungen von Kreativität und Ordnung, Ausprobieren und Absichern, Freiheit und Kontrolle, ...*“ (Willinger, 2014, S. 147)

Gedankenschluss: Wie Strukturen und Entscheidungen bezüglich städtebaulicher Entwicklung agil und innovativ aufgestellt werden sollen, bleibt trotz vielschichtiger Betrachtung in der Literatur undefiniert. Hinweise und Verbesserungsvorschläge erfolgen für Einzelfälle oder Einzelthemen, welche nicht konkret an Stadtplanungsämter gerichtet sind, sondern sich entweder an konkrete Planung (Projektebene) oder an das Gesamtkonstrukt Stadt (Portfolio) wenden. Die resultierende Frage ist deshalb: *Können die beschriebenen vorliegenden Erkenntnisse aus Resilienz, Agilität und Innovation durch die Anwendung der Prinzipien des Programmanagements besser beleuchtet werden?*

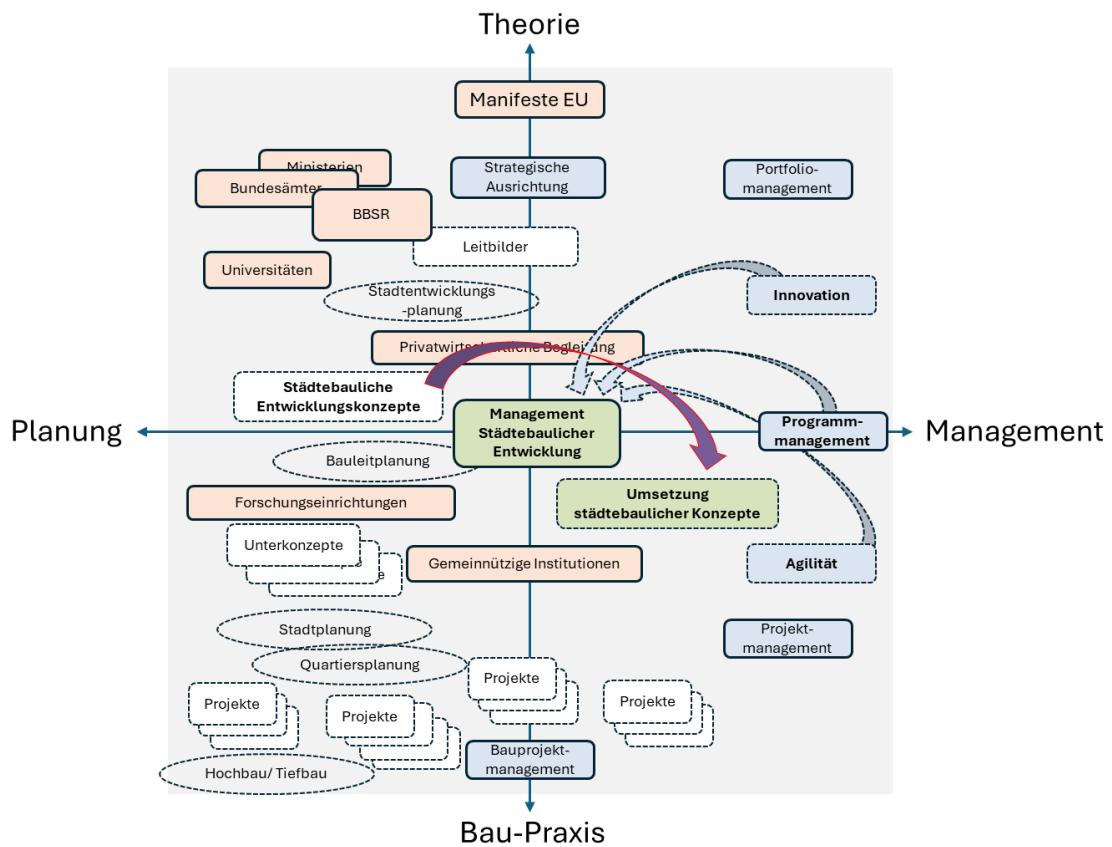


Abbildung 25 Einordnung Programmmmanagement, Innovation und Agilität gegenüber MSE, eigene Darstellung

2.4 Transfer zur städtebaulichen Entwicklung

Aufbauend auf den Unterkapiteln zu Programmmanagement (2.1), den ergänzenden Managementthemen (2.2) und dem Kontext städtebaulicher Entwicklung (2.3) wird in diesem Kapitel ein **theoretischer Transfer** vom allgemeinen Standard für Programmmanagement des PMI auf die Umsetzung von städtebaulicher Entwicklung abgebildet. Die Quintessenz aus den vorausgegangenen Ausführungen ist, dass sich der Begriff „Städtebauliches Entwicklungskonzept“ mit dem Begriff „Städtebauliches Entwicklungsprogramm“ gleichsetzen lässt (siehe Abschnitt 2.1.4). Die Struktur des Standards zum Programmmanagement (PMI) ist gleichzeitig die Struktur des gesamten Unterkapitels: Beginnend bei der Ausrichtung der Programmstrategie werden die grundlegenden Voraussetzungen für die Strategie städtebaulicher Entwicklung (2.4.1) übertragen. Programmnutzenmanagement wird zu Mehrwertmanagement (2.4.2), Engagement mit Programmstakeholdern wird überführt zu Einbindung der Stakeholder (2.4.3) und Führung und Aufsicht im Programm wird zu Governance (2.4.4). Abschließend wird der Transfer vom Zyklusmanagement zur Umsetzung städtebaulicher Entwicklung (2.4.5) vorgestellt.



Abbildung 26 Darstellung zur Umsetzung von PrgMgt bezogen auf seine Leistungsbereiche, gemäß PMI

Präambel: Das Unterkapitel ist ein theoretisches Konstrukt, bei dem der Standard als Schablone dient, um eine pure Projektion aus Managementperspektive zu erzeugen. Dieser Transfer erfolgt am Schreibtisch, ohne Einbindung weiterer Expertise. Die Überprüfung der Machbarkeit und die Nachjustierung erfolgt dann über den Abgleich mit den Laborräumen (Kapitel 3). Es werden Fragen für die Konfrontation in den vier Untersuchungsräumen herausgearbeitet und die erwarteten Herausforderungen identifiziert. Die Ausführungen dieses Kapitels dienen somit als Grundlage für die Workshops. Im Folgenden wird immer die Perspektive eingenommen, dass städtebauliche Entwicklung im Stadtplanungsamt und nicht auf gesamtstädtischer Ebene oder in Funktion einer interdisziplinären Stabstelle organisiert ist.

2.4.1 Ausrichtung städtebaulicher Entwicklung

Bei der **Ausarbeitung der Strategie** durchläuft eine Stadt in der Regel einen ersten Bewertungs- und Auswahlprozess. Der Standard für PrgMgt des PMI beschreibt die Ausrichtung der Programmstrategie dabei als einen Prozess, bei dem die Programmziele und -vorgaben mit den strategischen Zielen der Kommune in Einklang gebracht werden. Die Ausrichtungsprozess beinhaltet fünf Komponenten: *Business Case* des Programms, *Programmauftrag*, *Programm-Roadmap*, *Bewertung des Umfelds* und *Risikomanagementstrategie* des Programms.

Schlussfolgernd, dass Managementtheorien dem Grundsatz nach für alle Organisationen unabhängig von der Zielorientierung anwendbar sind, (Germer, 2021, S. 5-10), können die Prinzipien des PrgMgt auf Stadtplanungsämter angewendet werden. Im vorliegenden Kontext wird der *Business Case* transferiert zum *Antrag zur Umsetzung des städtebaulichen Entwicklungskonzepts* (I), welcher eine allgemeine Übersicht aufzeigt, wie das Konzept strategisch ausgerichtet sein sollte, um den größtmöglichen Mehrwert für die Kommune zu erzielen. Der *Programmauftrag* (II) überträgt Managementaufgaben an das zuständige Stadtplanungsamt für die Umsetzung des Konzepts und installiert damit die erforderliche Programmmanagementperspektive (MSE-Auftrag). *Die Roadmap* (III) visualisiert die Einflussfaktoren in einem zeitlichen Horizont. Gemäß PMI sollen die Bedürfnisse und Erwartungen des *Umfelds* (IV) berücksichtigt werden, um Unterstützung und Engagement für die Umsetzung des Konzepts städtebaulicher Entwicklung zu sichern. Die Strategie zum *Umgang mit Risiken* (V) soll in abstrakter Form frühzeitig aufgesetzt werden und soll in eine Haltung hin zum Chancenmanagement überführt werden.



Abbildung 27 Komponenten des Strategieplans, gemäß PMI

Die Implementierung dieser fünf Schritte überschreitet die üblichen Praktiken von Kommunen. In den Leitfäden des BBSR wird zwar der Beschluss des Konzepts als entscheidende Grundlage hervorgehoben (Empirica, 2023; Urban Catalyst & Ramboll, 2023), die Ausführungen des PMI-Standards (PMI, 2019) gehen allerdings über den reinen Konzeptbeschluss hinaus. Dieser Ansatz des PMI, die Ausrichtung auf ein breiteres Fundament von Verbindlichkeit zu setzen, erscheint plausibel und daher überprüfungswert.

I. Antrag zur Umsetzung des städtebaulichen Entwicklungskonzepts (Business Case)

Durch die Aufstellung eines *Business Cases*, also eines Geschäftsmodells, wird innerhalb privatwirtschaftlicher Unternehmen ein neuer Geschäftszweig erschlossen oder ein bestehender überarbeitet und neu ausgerichtet. Übertragen auf das Organigramm einer Kommune, sind **Vision und Zweck** der geplanten städtebaulichen Entwicklung zu erarbeiten, um – analog zur Privatwirtschaft – Klarheit zu schaffen bei der **Einordnung in übergeordnete strategische Ziele** einer Stadt (Portfolio). Hierzu dient das Geschäftsmodell, welches an die Entscheider adressiert ist, um formal die **übergeordnete Verbindlichkeit** einzuholen. Es handelt sich also um einen **Antrag zur Umsetzung des städtebaulichen Entwicklungskonzepts**, der vom Stadtplanungsamt an die Portfolioebene gestellt wird. Die Absichten und Ziele sind im Idealfall dem erstellten Konzept zu entnehmen und bilden den Zweck der städtebaulichen Entwicklung ab, welcher im Einklang mit der gesamtstädtischen Vision der Stadtentwicklung stehen muss.

Ausgehend von den resultierenden Prämissen aus dem gesamtstädtischen Leitbild oder den Leitlinien (Portfolio) sind die **Alleinstellungsmerkmale** und die **Erfolgskriterien** des Konzepts abzubilden und die **kritischen Schlüsselprojekte, Querschnittskonzepte und konzeptbezogene Aktivitäten** hervorzuheben. Die Auswirkungen auf die **Organisation des Stadtplanungsamts** sind zu formulieren, um die erforderlichen Ressourcen zu rechtfertigen, indem der direkte und der indirekte Mehrwert des umgesetzten Konzepts aufgezeigt wird. Aktuelle **Tendenzen und Treiber**, gesellschaftlicher Bedarf und auch treibende Stakeholder können ausschlaggebend sein. Hierzu kann es hilfreich sein, die übergeordneten Risiken und Chancen städtebaulicher Entwicklung durch utopische oder dystopische Überspitzung zu verdeutlichen:

- Dystopie: ohne Konzept, ohne Beschluss, ohne Auftrag zur Umsetzung
- Utopie: mit Konzept, mit Beschluss, mit Auftrag zur Umsetzung

Die resultierenden **weiteren Nutznießer** neben dem Stadtplanungsamt sollen unbedingt zu benannt werden: 1) Verwaltungssitze und politische Entscheider 2) andere Ämter 3) Zivilgesellschaft.

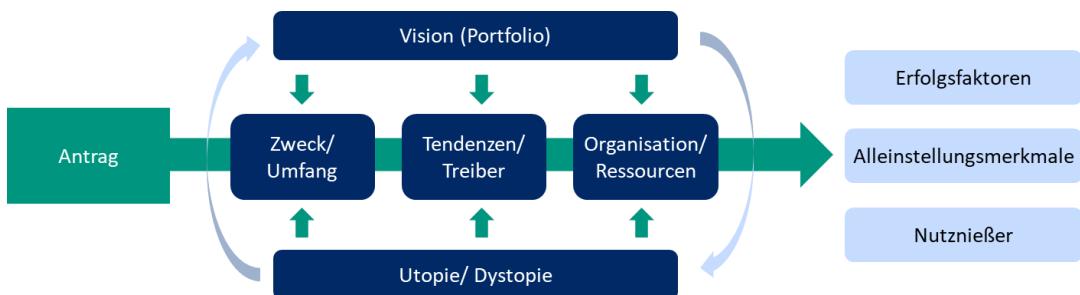


Figure 1 Komponenten zum Antrag zur Umsetzung, eigene Darstellung

Grundsätzlich gilt es in diesem ersten Schritt darum, das Warum zu beantworten. Gleichzeitig ist bereits im Antrag ein klares Abstecken des Umfangs gegenüber anderen Akteuren von höchster Bedeutung, um falschen Erwartungen vorzubeugen.

II. Auftrag zu Management städtebaulicher Entwicklung (MSE-Auftrag)

Der Auftrag zum Management städtebaulicher Entwicklung (MSE) ist ein **vom Antrag abgeleitetes Dokument**, das die Programmleitung benennt und befugt. Außerdem definiert es **Inhalt und Umfang sowie Zweck** eines vorgeschlagenen Konzepts, welches dem Governanceboard (Lenkungskreis) zur Genehmigung, Finanzierung und Autorisierung vorgelegt wird. Der **Auftrag zum MSE** soll vom führenden Dezernat in Zusammenarbeit mit dem Stadtplanungsamt ausgehandelt werden. Die Inhalte richten sich an das Stadtplanungsamt selbst, jedoch sollte der Programm-auftrag final auch von den politischen Entscheidern (Portfolio) beschlossen werden.

Gegenüber dem Antrag müssen die **Verbindlichkeiten** und **Verantwortungsbereiche** herausgearbeitet werden. Das bedeutet, dass genau abzugrenzen ist, was der Aufgabenbereich des Amts für Stadtplanung sein wird. Hierbei sind die Planungen für die Umsetzung der drei Ausprägungen **Nutzen, Stakeholder und Governance** vorzustellen. Dies gelingt durch das Herausarbeiten der **Chancen und Risiken** für alle drei Bereiche. Entscheidend ist dabei, den **zeitlichen Bezug** über eine Roadmap herauszuarbeiten.

- Plan, **wie Nutzen** generiert werden soll
- Plan, **wie Stakeholder** eingebunden werden sollen
- Plan, **wie Entscheidungen** getroffen werden sollen

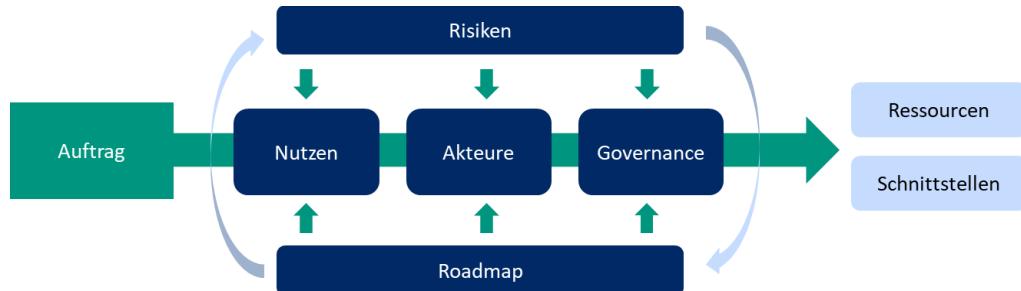


Figure 2 Komponenten des Auftrags zum MSE, eigene Darstellung

Die Beauftragung des MSE bildet also die **Mission des Stadtplanungsamts** ab, die definiert, *was, wie, wann und von wem* erwartet wird, um die Absichten und Ziele des MSE zu erreichen. Diese sind im Unterschied zum Antrag nicht mehr aus dem Konzept zu entnehmen, sondern müssen aus dem **Mehrwert des Managements** abgeleitet werden. Die Definition des Nutzens von MSE ist grundlegend erforderlich und stellt die erste Hürde dar. Die Argumente des Mehrwerts definieren die Mission des MSE und stellen gleichzeitig die Rechtfertigung der erforderlichen Ressourcen dar.

Der Auftrag stellt das **Ergebnis eines Aushandlungsprozesses** zwischen Amtsleitung, Dezernatsleitung und städtischer Führungsspitze dar.

III. Programm-Roadmap

Die Roadmap ist das Pendant zu einem Rahmenterminplan eines Einzelprojektes und soll so knapp wie möglich dargestellt werden. Der Abstraktionsgrad ist hierbei entscheidend, denn die Roadmap sollte so groß wie nötig und so kompakt wie möglich sein. Adressiert ist dieses Dokument an die Sponsorenebene, das heißt, stadtintern die Kämmerei und die städtischen Entscheidungsebene, und weitere externe bewilligende Institutionen von Fördergeldern. Die Abwicklung der Teilprojekte, Unterprogramme und programmbezogenen Aktivitäten rutschen in den Hintergrund, die Paralleleffekte und Zusammenhänge für „Das große Ganze“ sollen vermittelt werden. Anders als in den terminlichen Annahmen in städtebaulichen Konzepten sollen neben den geplanten baulichen Aktivitäten auch die vier Besonderheiten von Programmen abgebildet werden: Pro-aktives Änderungsmanagement, pro-aktives Risiko- und Chancenmanagement, pro-aktives Akteursmanagement und pro-aktives Programmnutzenmanagement.

- Plan, **wann Nutzen** generiert werden soll
- Plan, **wann Stakeholder** eingebunden werden sollen
- Plan, **wann Änderungen** (aus Risiko/Chancen) erwartet werden

Roadmaps können und sollen neben den Kernkomponenten auch peripheren Ereignisse und Tätigkeiten mit Einfluss auf städtebauliche Entwicklung aufnehmen. Sie sollen in chronologischer Darstellung abstrakt abgebildet werden, unter Einbindung der wichtigsten Treiberprojekte, Treiberaktivitäten und treibenden Stakeholdern. Abhängigkeiten zwischen wichtigen Meilensteinen und Entscheidungspunkten sollen transparent und nachvollziehbar gemacht werden, unter Berücksichtigung der Vorgänge auf Portfolioebene, wie beispielsweise Wahlen oder Großereignisse. Vervollständigt wird das Bild über die Darstellung der Meilensteine der Zielerreichung von avisierten Mehrwerten, also von Erkenntnisgewinn und Wissenstransfer, gekoppelt mit der geplanten Einbindung der Stakeholder (Pilot-Anwendungen, Aneignungsphasen, Werkstätten, Verteilphasen, Implementierung).

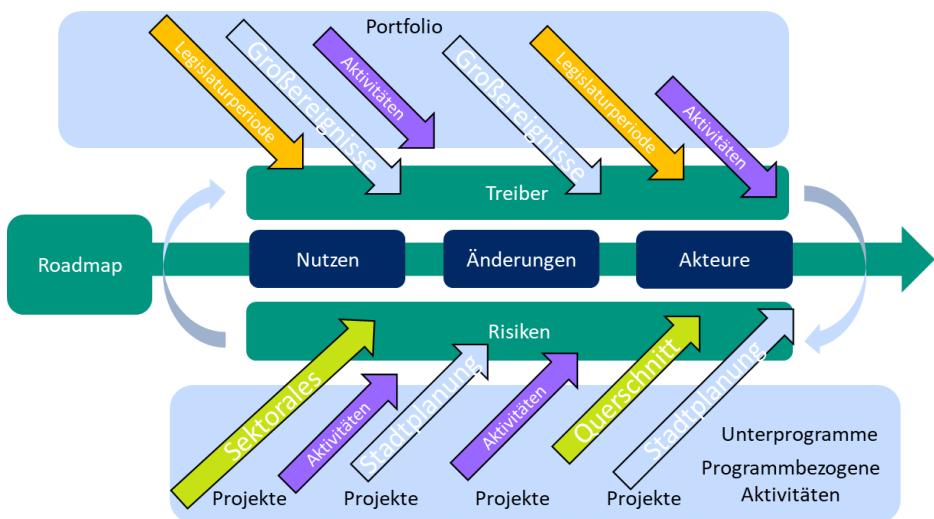


Abbildung 28 Abstrakte Darstellung von Komponenten einer Roadmap des MSE, eigene Darstellung

IV. Bewertung des Umfelds

Zur Bewertung des Umfelds können klassische Analyse-Werkzeuge herangezogen werden. Die Analyse sollte dabei möglichst breit angelegt sein und auch vermeintliche Randthemen außerhalb des Wirkungsbereiches der Stadtplanung berücksichtigen. **Schulterblicke** zu anderen **Disziplinen und Akteuren** sind dabei grundsätzlich förderlich. **Alleinstellungsmerkmale** der jeweiligen Stadt sollen herausgearbeitet werden, gleichzeitig soll aber auch das Bewusstsein geschärft werden, zu welchen Themen es Parallelen zu anderen Mittelstädten in Deutschland gibt. Weiteres grundlegendes Ziel der Analyse ist es, sich die bestehenden Netzwerke zur vergegenwärtigen und mögliche zukünftige Netzwerke herauszuarbeiten. Prinzipiell können alle gängigen Analysewerkzeuge verwendet werden: SWOT-Analyse, PESTEL-Analyse, Annahmeanalyse (Was-wäre-wenn-Analyse), sowie die Analyse historischer Daten und Machbarkeitsstudien.

Die nach innen gerichtete Bewertung sollte vor allem Strukturen, Beziehungen und Verhältnisse der Stadtverwaltung sichtbar machen, was bedeutet, dass die Faktoren nicht nur anhand von **Positionen** (Ämterstruktur, Verwaltungsmodell) erörtert werden sollen, sondern auch die **Peripherie** berücksichtigt werden muss. Hierzu gehören zum Beispiel Regulierungen und Gesetzgebung, Finanzierung und Förderbasis, Technologie und interne Infrastrukturen, Ressourcen (Personal, Ausstattung und Wissen), Gesundheit, Sicherheit und Umwelt.

Bei der Untersuchung der externen Faktoren stehen die Verhältnisse zu **Politik und Gesellschaft** im Vordergrund. Es sollte darauf geachtet werden, dass keine Allgemeinplätze entwickelt werden, sondern wirklich die **ortspezifischen Besonderheiten und Alleinstellungsmerkmale** abgebildet werden. Die Analyse stadtplanerischer Themen sollte bereits über das Konzept erarbeitet worden sein und sollten deshalb bei der Strategiebetrachtung keine Rolle mehr spielen. In Abgrenzung zum später erfolgenden Stakeholdermanagement, ist hier ein Gesamtbild des Umfelds aufzustellen ohne die qualitative Bewertung, Planung und Einbindung in Betracht zu ziehen. Vordergründig ist die Vollständigkeit der Erfassung, weshalb auch der Blick in die **Region und Nachbarkommunen** empfohlen wird. Eine Einordnung, wie stark die regionalen und überregionalen Planungsprozesse auf die eigene Stadt wirken, ist unausweichlich, um aufkommende Änderungen und Risiken frühzeitig antizipieren zu können.

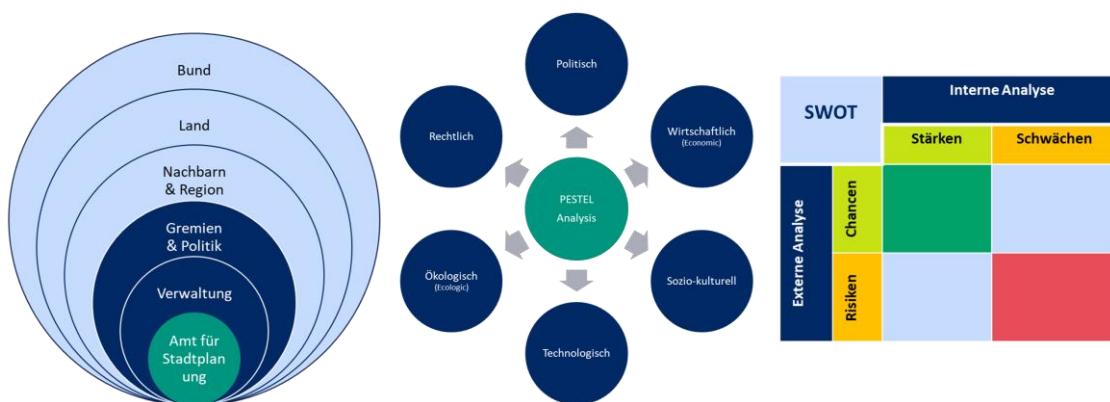


Abbildung 29 Umfeldanalysen: Mikro/Makro, PESTEL, SWOT

V. Strategie vom Risiko- zum Chancenmanagement

Der unterschiedliche Umgang mit Änderungen, Risiken und Akteuren ist der wesentliche Unterschied zwischen Projekt- und Programmmanagement. Entsprechend ist der Umgang mit Risiken frühzeitig zu klären und die Strategie des Risikomanagements zu erarbeiten. Risiken zu minimieren und abzuwehren ist Zielsetzung im Projektmanagement. Hingegen ist die **Überhöhung und Visualisierung der Risiken** im Programmmanagement erwünscht: Pro-aktiver Umgang mit Änderungen und Akteuren sind wesentliche Merkmale, die aus einer ausgefeilten Risiko-Bearbeitung hervorgehen. Aufbauend auf der Umfeld-Bewertung aus dem vorausgehenden Absatz IV lassen sich die Risiken ableiten. Sie können extern und intern in Erscheinung treten und sowohl positive wie negative Einflüsse auf die städtebauliche Entwicklung haben. Ein aus einer Komponente herangetragenes Risiko, kann für eine andere Komponente eine Chance darstellen.

Die **Strategie zur Bewältigung der Risiken** ist gemäß PMI von zentraler Bedeutung. Die geänderte Haltung im PrgMgt ist herauszuarbeiten und sicherzustellen, indem Grundhaltungen verankert werden. Bereits im ersten Schritt der Ausrichtung der Strategie ist also dafür Sorge zu tragen, dass eine Risikoanalyse abstrakter Ebene durchgeführt wird, mit Verknüpfung zu Antrag, Auftrag und Roadmap. Zu überlegen ist, wie das Risikomanagement nicht nach Bedarf und auf Sicht, sondern institutionalisiert durch Festlegung von Zuständigkeiten, Instrumenten, Kanäle und Rhythmus des Austauschs angegangen werden kann. Diese Rahmenbedingungen ermöglichen die **Filter zwischen Projekt, Programm und Portfolio** aufzubauen, die sowohl bottom-up wie top-down Risiken bündeln und nach Möglichkeit in Chancen überführen. Risikoschwellen des Konzepts werden durch die initiale Bewertung der zentralen Treiber (Projekt/Akteure/Aktivitäten) erstmalig aufgesetzt.

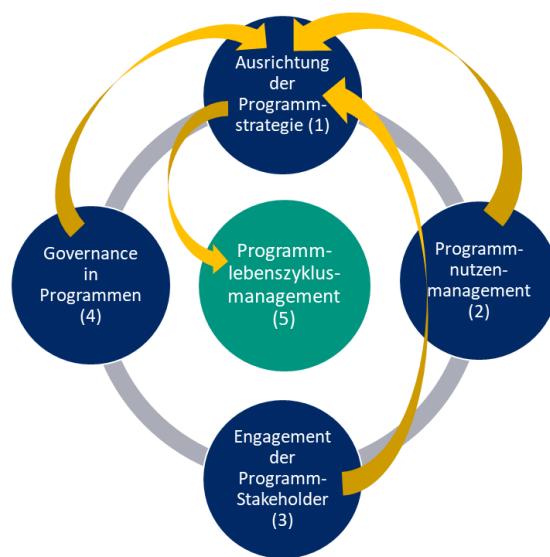


Abbildung 30 Zusammenspiel der strategischen Ausrichtung mit den restlichen Ausprägungen, eigene Darstellung

2.4.2 Nutzen städtebaulicher Entwicklung

Das Programmnutzenmanagement sorgt dafür, dass der Nutzen, der durch die Investition der Stadt in das Management städtebaulicher Entwicklung (MSE) erbracht wird, auch nach Abschluss des Programms erhalten bleibt und der Mehrwert für jede Stadt sichtbar wird und kontinuierlich überprüft werden kann. „*Programmnutzenmanagement erfordert während der gesamten Programmdauer eine kontinuierliche Interaktion mit den anderen Leistungsbereichen. Interaktionen sind wiederkehrend und laufen in der Regel in den frühen Phasen des Programms top-down und in den späteren Phasen bottom-up.*“ (PMI, 2019) Im Kern geht es um Monitoring und Evaluierung von Prozessen, Strukturen und Organisation, ergänzt mit Werkzeugen und Techniken. Das PMI unterteilt die Tätigkeiten in fünf Arbeitsschritte, die in den folgenden Unterkapiteln analysiert und auf den **Mehrwert des Managements städtebaulicher Entwicklung** übertragen werden.

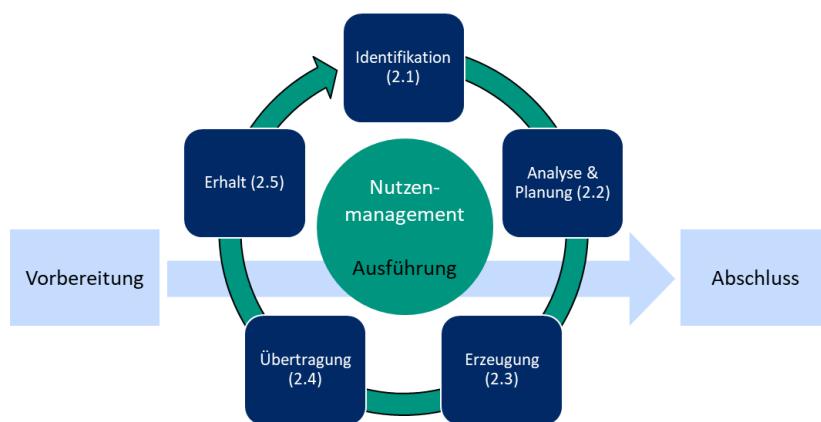


Abbildung 31 Komponenten des Nutzenmanagements, gemäß PMI

Übergeordnet soll sich der Mehrwert des MSE durch die **Entlastung der Mitarbeitenden** auf Projektebene ausdrücken. Hierzu müssen Gemeinsamkeiten aus den verschiedenen Komponenten des Programms herausgearbeitet werden, um mögliche Synergien zu identifizieren. Gemeinsamkeiten können bestehen **aus ähnlichen Herausforderungen, Anforderungen und Problemen**, die sich weiter begründen in gleichen Verfahren, gleichen Methoden, gleichen Akteuren, gleichen rechtlichen Anforderungen, gleichen terminlichen Herausforderungen, gleichen Abläufen sowie gleichen Förderprogrammen. Der **Mehrwert des MSE** ist das entscheidende Argument, um MSE in den Städten zu verankern. Eine saubere und gründliche Aufbereitung ist dringend erforderlich, **um die eigene Daseinsberechtigung zu überprüfen und aufrechtzuerhalten**. Das Aufsetzen und Überwachen des **Programmmehrwerts** kann durch die Stadt selbst durchgeführt werden, es empfiehlt sich jedoch alternativ externe Institutionen oder Experten einzubinden, da bei der Bewertung die **Abstraktion der Vorgänge** von hoher Bedeutung ist, was bei Be trachtung durch interne Mitarbeiter aus der Operativen schwerer fällt und eigene Defizite oder Verbesserungspotenziale ungern benannt werden.

I. Nutzenidentifikation

Der zu generierende Mehrwert sollte sich immer an der Entlastung des Amts für Stadtplanung orientieren. Durch die Verbesserung der Situation der Mitarbeitenden des Stadtplanungsamts profitieren sämtliche Projektbeteiligte, denn die Motivation jeder einzelnen Projektleitung strahlt auf weitere Nutznießer aus und erleichtert die Erfüllung deren Erwartungen durch Steigerung von Akzeptanz, Überzeugung, Sicherheit, Engagement, Verbundenheit, Einverständnis, Zufriedenheit, bis hin zum Stolz.

Seitens der Verantwortlichen des MSE ist also im Zuge der Identifikation sicherzustellen, dass alle Programmkomponenten einbezogen werden, um ein vollständiges Bild der möglichen Mehrwerte zu erfassen. Die geeignete Methode zum Start der Erfassung ist mutmaßlich über die Herangehensweise „*Problems first!*“, da es erfahrungsgemäß allen Mitarbeitenden leichter fällt, Probleme zu identifizieren als gute Erfahrungen zu formulieren, die tendenziell als selbstverständlich wahrgenommen werden (Ferreira da Costa, 2023, S. 68). Es sei „*sehr hilfreich, wenn diese ganzheitliche Betrachtung durch eine Person erfolgt, die nicht selbst an der Abwicklung der Vorgänge beteiligt ist*“ (Ferreira da Costa, 2023, S. 68).

Welche sind die angesprochenen ähnlichen **Herausforderungen, Anforderungen und Problemen**? Sie sind im Schulterschluss mit den Einzelprojekten zu ergründen und können aus gleichen Verfahren, Methoden, Akteuren, rechtlichen Anforderungen, terminlichen Herausforderungen, Abläufen sowie gleichen Förderprogrammen bestehen. Hilfreich erscheint hierzu ein Abgleich mit den **Erfolgsfaktoren** und **Hemmnissen**, die von Urban Catalyst und Ramboll (2023) erarbeitet wurden.

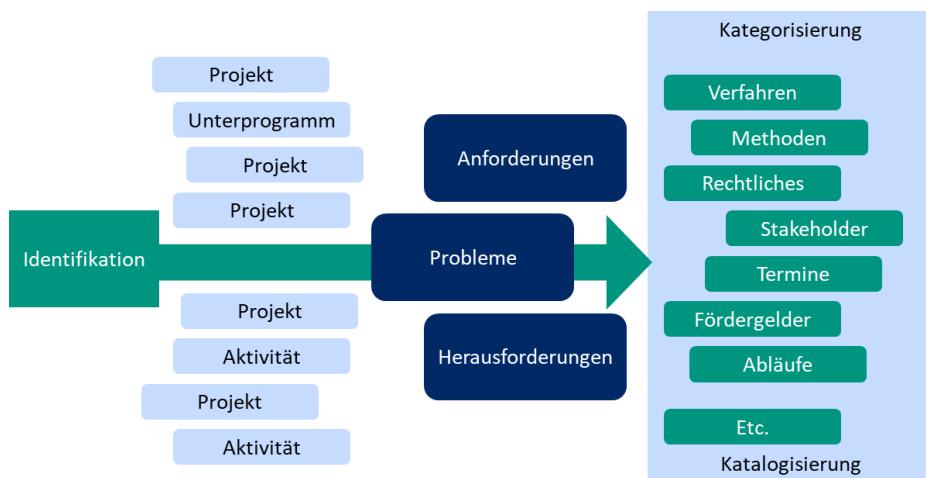


Abbildung 32 Identifikation von Mehrwert, eigene Darstellung

Zum Abschluss der Identifikation sollen die Punkte **Kategorien** zugeordnet werden, um eine geeignete Ausgangslage für die anschließende Analyse und Planung zu haben.

II. Nutzenanalyse und -planung

Die Nutzenplanung und -analyse ist Grundvoraussetzung zur Entwicklung des Nutzenmanagementplans als Planungsinstrument des **Erkenntnisgewinns** (Qualitätssicherung/Innovationstreiber) und dessen Dokumentation und Kommunikation. Durch die Identifikation in den einzelnen Komponenten (Projekte, Unterprogramme, Aktivitäten) werden Kategorien gebildet (Verfahren, Methoden, Akteure, rechtlichen Anforderungen, terminlichen Herausforderungen, Abläufe, Förderprogramme, etc.), mit dem Ziel **Synergien** abzubilden. Das bedeutet, dass herausgearbeitet werden soll, wann welche Erfahrungswerte (Probleme, Anforderungen, Herausforderungen) für andere Komponenten interessant werden könnten. Dementsprechend sollte aus inhaltlichen Überschneidungen ein zeitlicher Bezug hergestellt werden, um einen Mehrwert planen zu können. Folglich soll abgeleitet werden, welche Aufwände, Parallelen, Abhängigkeiten und Risiken bestehen, um ein Gerüst zu erhalten, aus dem hervorgeht, welche Kompetenzen, Kapazitäten und sonstigen Ressourcen erforderlich werden, um einen Erkenntnisgewinn erneut einzusetzen. Anhand eines Beispiels wird die Vorgehensweise anschaulicher:

Im Zuge der Identifikation können aus unterschiedlichen Projekten unterschiedliche Verfahren einer Quartiersentwicklung ermittelt werden. Neben diversen anderen Verfahren wurde in einem Projekt die Konzeptvergabe³⁶ angewendet. Das Projekt wurde baulich erfolgreich umgesetzt und das gewählte Verfahren soll in Zukunft öfters angewendet werden. Den Erkenntnisgewinn aus diesem Projekt zu analysieren, liegt im Aufgabenbereich des Mehrwertmanagements des MSE: Die Erfahrungswerte, sprich die aufgetretenen Probleme, die speziellen Anforderungen und besonderen Herausforderungen werden dokumentiert und die erforderlichen Kompetenzen, Kapazitäten und sonstigen Ressourcen, die seitens des Stadtplanungsamts zur Verfügung gestellt werden mussten, festgehalten.

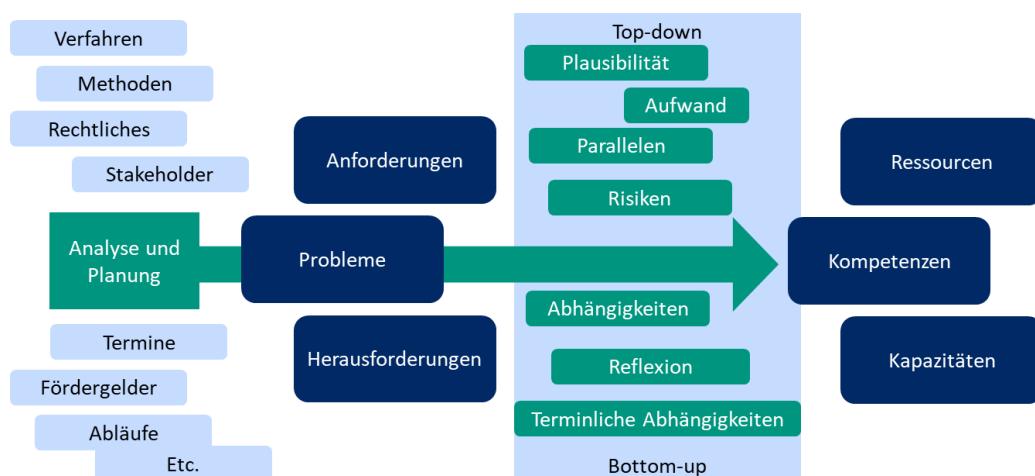


Abbildung 33 Analyse zur Planung von Mehrwert, eigene Darstellung

³⁶ Diese Verfahren legen den Fokus auf die Qualität des vorgelegten Konzepts und nicht auf den Preis, was sie von anderen Vergabeverfahren unterscheidet. Öffentliche Grundstücke werden dabei im Erbbaurecht vergeben.

Zur Analyse und Planung des Erkenntnisgewinns ist falschen Erwartungen vorzubeugen, indem hinterfragt wird, was die jeweilige Programmkomponente leisten kann und was nicht. Denn nicht jeder generierte Mehrwert ist beliebig auf andere Komponenten anwendbar. Was beispielsweise in einer Bürgerbeteiligung als Erfolgsrezept galt, muss nicht eins zu eins in einem anderen Quartier zum Erfolg führen. Herauszuarbeiten sind die Modifikationen, die von Projekt zu Projekt erfolgen. Durch diese Weiterentwicklungen können Vor- und Nachteile entstehen, die erfasst und ausgewertet werden, um sie in neuen, angepassten Varianten wieder einzusetzen. Dadurch kann Anpassungsfähigkeit (Ferreira da Costa, 2023) gezeigt werden und es können durch kleine Impulse Innovationen entstehen. (Habbel, Robers, & Stember, 2022; Franken & Franken, 2023).

III. Nutzenerzeugung

Die Erzeugung von Mehrwert findet **fortlaufend und unregelmäßig** zu jedem Abschluss einer Programmkomponente statt (*Nutzen und Programmkomponenten gemäß Kapitel 4.3.1 PMI*). Es geht also um die **Validierung des Leistungsversprechens** jeder einzelnen Komponente.

Die neuen Erkenntnisse und neu erlernte Fähigkeiten sollten regelmäßig den unterschiedlichen Akteuren der städtebaulichen Entwicklung zur Verfügung gestellt werden (*Open-Cards-Philosophy*³⁷). Dies dient als Leistungsnachweis, ob die Programmkomponenten und auch das städtebauliche Entwicklungskonzept als Ganzes noch machbar sind und unterstreicht gleichzeitig die Daseinsberechtigung von MSE (*Nutzen und Governance gemäß Kapitel 4.3.2 PMI*).

Das PMI beschreibt die Nutzenerzeugung als iterativen und agilen Prozess, weil „*(...) möglicherweise (...) Komponenten geändert werden (müssen), damit die erwarteten Programmereignisse weiterhin mit den strategischen Zielen der Organisation übereinstimmen. Die Notwendigkeit von Korrekturmaßnahmen kann sich auch aus einer Bewertung der Programmrisiken und wichtiger Leistungskennzahlen ergeben. Änderungen an Komponenten können aufgrund der Leistung im Zusammenhang mit Finanzen, Compliance, Qualität, Sicherheit bzw. Zufriedenheit der Stakeholder im Programm erforderlich sein. Diese Korrekturmaßnahmen erfordern möglicherweise, während der Nutzenerzeugungsphase Programmkomponenten hinzuzufügen, zu ändern oder zu beenden.*“ (PMI, 2019) Deshalb ist das **Abfragen und Aktuellhalten** der Erkenntnisse und Fähigkeiten und das Hinterfragen der Sinnhaftigkeit fortlaufend notwendig: abändern, streichen, ergänzen, wenn sich grundlegende Anforderungen ändern. Die erforderliche Abstraktion, Anonymisierung, Übersetzung und Verallgemeinerung kann auf Projektebene geleistet werden und die Installation eines MSE erscheint deshalb von enormer Bedeutung.

Streng genommen handelt es sich um klassisches Monitoring, denn neue Erkenntnisse und Fähigkeiten werden gesammelt, abgeglichen und fortlaufend auf Anwendbarkeit überprüft. Entscheidend bei der Erzeugung des Mehrwerts ist die Visualisierung von Zusammenhängen und Abhängigkeiten, die aus Projektperspektive gar nicht erbracht werden kann. Die Anstöße des

³⁷ Open-Cards-Philosophy: Gemeint ist eine Verwaltungstransparenz zielt darauf ab, beteiligten Stakeholdern Einblick und Durchblick in Entscheidungen und Vorgänge der Verwaltung zu gewähren.

IRS zu Kooperationen mit Hochschulen zum verbesserten Wissenstransfer (Rottleb & Schmidt, 2023) können in diesem Zusammenhang unterstützend herangezogen werden. Durch **Weiterentwicklungen** von Methoden, Techniken und Werkzeugen können Vor- und Nachteile entstehen, die erfasst und ausgewertet werden, um sie in neuen, angepassten Varianten wieder einzusetzen. Dadurch kann Anpassungsfähigkeit (Ferreira da Costa, 2023) gezeigt werden und es können durch kleine Impulse Innovationen entstehen. (Habbel, Robers, & Stember, 2022; Franken & Franken, 2023).

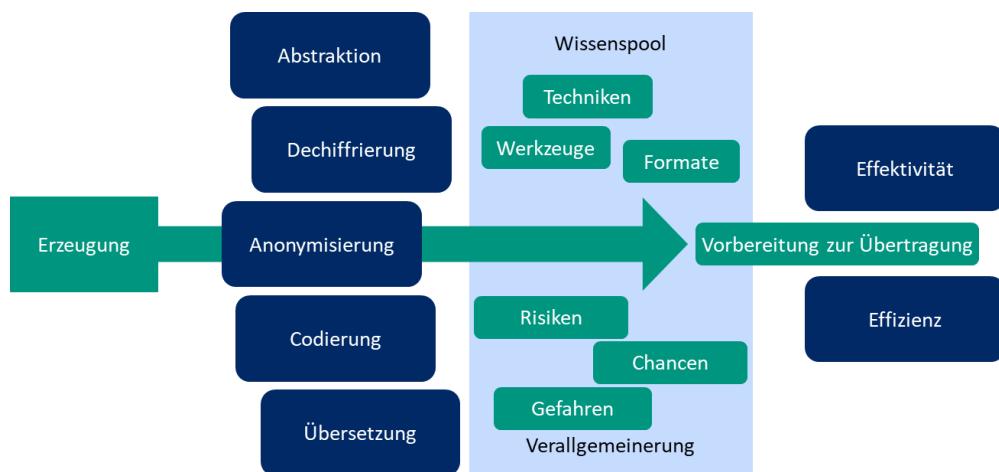


Abbildung 34 Erzeugung von Mehrwert, eigene Darstellung

IV. Nutzenübertragung

In der vorauslaufenden Phase der Mehrwerterzeugung wurde durch Abstraktion, Übersetzung, Anonymisierung, Codierung eine Verallgemeinerungsfähigkeit hergestellt. In der Mehrwertübertragungsphase soll nun der erlangte Erkenntnisgewinn und angereicherte Wissenspool allen beteiligten Akteuren der städtebaulichen Entwicklung zur Verfügung gestellt werden. Hierzu gehört die **Auswahl der richtigen Kanäle, die Zusammenstellung der Unterlagen und das Aufsetzen von Aktivitäten**, die mit der Verbesserung der Akzeptanz der angeeigneten Erkenntnisse und Fähigkeiten zu tun haben. Hierzu gehören **pro-aktive Integrationsmaßnahmen**, wie beispielsweise **Workshops, Meetings, Schulungen** und ähnliches, die helfen, eine Innovationsdiffusion zu erreichen. Dabei gilt die Attitüde „*Tue Gutes und rede darüber*“, um die **Innovationsbereitschaft der Empfänger** sicherzustellen. Auch die **Chancen, Gefahren und Risiken** des neuen Ansatzes werden übertragen und eine Abwägung von Aufwand, Ressourcen und Mehrwert vorgenommen. Ansätze des Nutzenmanagements liegen bei städtebaulicher Entwicklung bereits vor, denn laut BBSR Arbeitshilfe „braucht es eine **klare Koordinierungsstelle**, in der die Fäden der Einzelmaßnahmen zusammenlaufen. Diese Koordinierungsstelle übernimmt wichtige Aufgaben wie die Prozessgestaltung oder die Organisation der integrierten Strukturen und **des Wissenstransfers**. Außerdem hilft eine übergeordnete Koordination dabei, Ressourcenengpässe oder neue Zielkonflikte frühzeitig zu identifizieren und entsprechend gegensteuern zu können.“ (Urban Catalyst & Ramboll, 2023, S. 25)

V. Nutzenerhaltung

Im Kern des Erhalts von Mehrwert geht es um Anpassungsfähigkeit im Prozess des **Erkenntnisgewinns**. Die Anwendung der Grundsätze des agilen Managements (siehe Abschnitt 2.2.2) sind grundlegende Voraussetzungen, um das Mehrwertmanagement insgesamt **kompakt und schmal** zu halten. Unnötige und überflüssige Prozesse müssen **ausgedünnt oder verbessert** werden. Die Aufgabe des Mehrwertmanagements besteht darin, den nachhaltigen Nutzen und die langfristigen Vorteile der durchgeführten Maßnahmen sicherzustellen. Dies beinhaltet die kontinuierliche Überprüfung und Anpassung der Strategien, um sicherzustellen, dass die gesetzten Ziele erreicht und die Ressourcen effizient genutzt werden. Zudem wird es wichtig sein, den erzielten Mehrwert regelmäßig zu kommunizieren und transparent darzustellen, um das Vertrauen und die Unterstützung aller Beteiligten zu gewährleisten.

Die Aktivitäten in der Mehrwerterhaltung umfassen die Sicherstellung, dass Veränderungen, die das Konzept städtebaulicher Entwicklung betreffen, fortlaufend erfasst werden. Insbesondere sind die Planung und Integration der fortlaufenden **Veränderungen bei den externen Akteuren**, die zeitgeistliche, strukturelle, personelle, finanzielle, soziokulturelle und rechtliche Aspekte betreffen, sowie **deren sich ändernde Positionen gegenüber der städtebaulichen Entwicklung** zu integrieren (PMI, 2019). Zudem soll die Überführung von Prozessen im Wissensmanagement verankert werden. Die **Anpassungsfähigkeit** sollte unter dem Gesichtspunkt der **Zuverlässigkeit und Verfügbarkeit** nachgewiesen und der Informationsaustausch proaktiv geführt werden, sowohl intern als auch extern. Ein fortlaufender Abgleich der Sinnhaftigkeit und Eignung des städtebaulichen Entwicklungskonzepts erfolgt durch **proaktive Rückkopplung mit den externen Akteuren** (PMI, 2019). Dass Vielfalt die Innovations- und Anpassungsfähigkeit auch im Kontext städtebaulicher Entwicklung steigert, konnte in vielen Quellen nachgewiesen werden (Hill, 2018; Altrock, Huning, Kuder, & Nuissl, 2014; DST, 2013; Naranjo-Valencia & Calderon-Hernández, 2018; Junginger & Paulick-Thiel, 2022). Neue Anforderungen und Verbesserungsvorschläge stadtinterner und externer Dritter sollen deshalb aufgenommen, auf Sinnhaftigkeit und Anwendbarkeit überprüft und gegebenenfalls Testläufe initiiert werden.

„Das Nutzenmanagement ist ein iterativer Prozess. Insbesondere Nutzenanalyse und -planung sowie Nutzenerzeugung haben eine zyklische Beziehung. Nutzenanalyse und -planung können bei Änderung der Umstände immer wieder neu durchlaufen werden.“ (PMI, 2019)

Regelmäßiges Reporting an das Governanceboard zur Freigabe aller damit zusammenhängenden Ressourcen erfolgt über den **Nachweis des Mehrwerts**. Es soll somit sichergestellt werden, dass die amtsinterne Unterstützung verfügbar bleibt. Ebenso ist es Aufgabe des Programmanagements, zu gewährleisten, dass die Rahmenbedingungen innerhalb der Stadtverwaltung verfügbar bleiben, durch entsprechende **Verknüpfungen, Vernetzungen und Kooperationen**. Die abschließende Aufgabe des Mehrwertmanagements umfasst die **Vorbereitung der Neuauflage** des Konzepts städtebaulicher Entwicklung, indem „fruchtbarer Boden“ für Anpassungsfähigkeit und Innovationsbereitschaft generiert wird. Darüber hinaus beinhaltet sie die **Neuaufsetzung des Managements** und dessen Überführung in die neue strategische Ausrichtung, was eine

Überarbeitung und Aktualisierung von Antrag, Auftrag und Roadmap (siehe Abschnitt 2.4.1) erfordert.

Bei allen Tätigkeiten des Nutzenmanagements wird offensichtlich, welche Abhängigkeiten zu den anderen Leistungsbereichen des PrgMgt bestehen:

- Die **Rahmenbedingungen** für Nutzenmanagement herzustellen ist *Governanceaufgabe*.
- Die **Einbindung** interner Netzwerke und externer Stakeholder ist die Grundlage, um Wissen abzuschöpfen, Nutzen zu generieren und damit die Belegschaft zu entlasten.
- Der tatsächliche Nutzen ist fortlaufend zu überprüfen und mit der übergeordneten Ausrichtung der **Strategie in Einklang** zu bringen, über den Abgleich von Antrag, Auftrag, Roadmap, Risiko- und Umfeldbewertung.

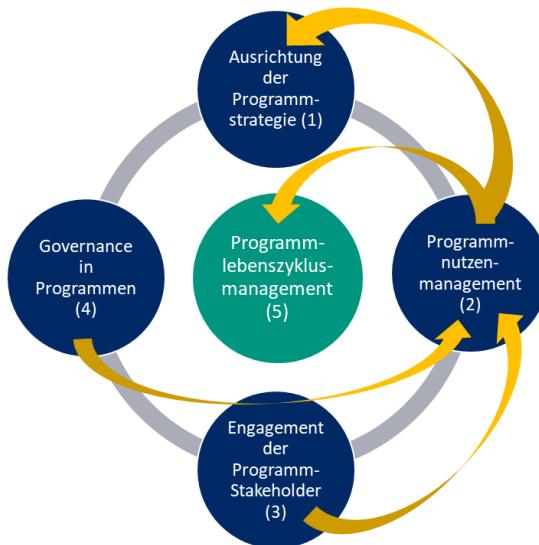


Abbildung 35 Zusammenspiel des Mehrwertmanagements mit den restlichen Ausprägungen, eigene Darstellung

Ob durch das Aufsetzen von Programm-nutzenmanagement bereits von einer Innovationseinheit im Verständnis von Schuster (Sechs Empfehlungen für Innovationseinheiten in Verwaltungen, 2022) gesprochen werden kann, wird in nach der Überprüfung in den Laborräumen diskutiert.

Der Ansatz, über Rahmenbedingungen einen Kulturwandel herbeizuführen (Junginger & Paulick-Thiel, 2022) und dadurch ein verbessertes Nutzenmanagement deckt sich mit dem Ansatz über PrgMgt eine Aggregationsebene zur Entlastung einzuführen. Auch dieser Aspekt soll in den Laborräumen untersucht werden.

2.4.3 Stakeholder städtebaulicher Entwicklung

Der Umgang mit Akteuren und der Umgang mit Risiken haben vergleichbare Voraussetzungen: Risiken und Akteure selbst können nicht gemanagt werden, jedoch die Erwartungen und Erwartungshaltungen der Akteure und die Bewältigung mit Risiken. Beide eint, dass sie extern und intern in Erscheinung treten und sowohl positive wie negative Einflüsse auf städtebauliche Entwicklung haben (PMI, 2019).

Aufgrund der hohen Komplexität und Verknüpftheit von Programmen (siehe Abschnitt 2.1.3), ist ein pro-aktives Einbinden der Akteure noch wichtiger als bei der Abwicklung von einzelnen Projekten. Demzufolge erfordert PrgMgt einen erhöhten Aufwand für die Planung zur Einbindung der Akteure und eine sorgfältige Vorbereitung der Kommunikation unter besonderer Berücksichtigung der Kommunikationsform und -kanäle. Es ist zu erwarten, dass für die meisten Akteure die Umsetzung eines städtebaulichen Entwicklungskonzepts, ein Verlassen der Komfortzone bedeutet. Widerstand gegen Veränderungen ist ein erwarteter Reflex, den es einfühlsam zu überwinden gilt. (Franken & Franken, 2023, S. 283)

Zentrale Figur im Engagement der Akteure ist die des Programmmangers, der im Kern Kommunikation und Entscheidungsfähigkeit aufrechterhalten und pro-aktiv steuern soll. Der Prozess des Stakeholdermanagements lässt sich in drei Tätigkeiten nachweisen:

Identifizierung (I), Analyse (II) sowie Planung der Einbindung (III).

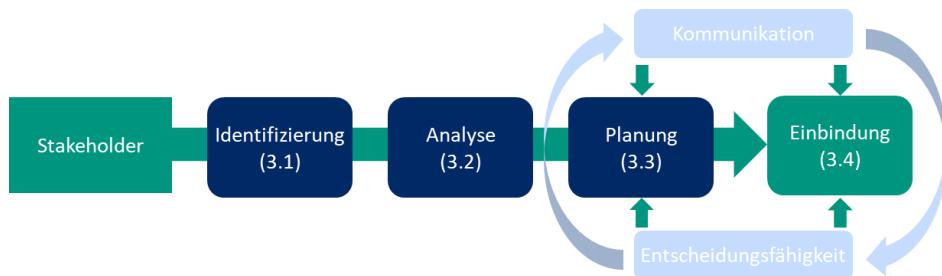


Abbildung 36 Komponenten der Stakeholdereinbindung, gemäß PMI

Dass die Einbindung von Stakeholdern von hoher Bedeutung ist, wird als *Common Sense* in der akademischen Betrachtung städtebaulicher Entwicklung bestätigt (Urban Catalyst & Ramboll, 2023; Empirica, 2023; Urbanista, 2022; Selle, 2010; Rottlob & Schmidt, 2023; Jessen & Reiß-Schmidt, 2020; DST, 2013).

In diesem Zusammenhang ist zu untersuchen, wie diese Einbindung erfolgt und ob aus Perspektive der Managementlehre ergänzende Ansätze und Praktiken existieren. Für diese Betrachtung ist von Bedeutung, ob die Einbindung durch Stadtplanungsämter selbst oder durch andere Ämter oder Stabstellen erfolgt. Es gilt in diesem Zusammenhang zu überprüfen, welche Alternative zu Entlastung oder Belastung in den Laborräumen führt.

I. Identifizierung der Akteure

Um Resilienz zu erzeugen, ist **Diversität bei der Auswahl der Akteure** von grundlegender Relevanz. Dies wurde bereits im Abschnitt des Nutzenmanagements dargelegt. (Hill, 2018; Altrock, Huning, Kuder, & Nuissl, 2014; DST, 2013; Naranjo-Valencia & Calderon-Hernández, 2018; Junginger & Paulick-Thiel, 2022) Die Identifizierung kann über Listen erfolgen, es erscheint jedoch zielführender ein Brainstorming anzuwenden, unterstützt mit Mindmapping-Tools.

Die **Vollständigkeit der Erfassung** aller Akteure ist oberstes Ziel. Dabei ist zu berücksichtigen, dass auch Akteure, die eine aktive Einbindung nicht zulassen oder verweigern, in der Planung, Analyse und Kommunikation immer eingebunden werden sollen. Die Identifikation der Akteure sollte im Stadtplanungsamt selbst, im gesamtstädtischen Verwaltungsapparat, in der politischen Landschaft, in der Wirtschaft und in der Bürgerschaft erfolgen. Darüber hinaus sollten die regionalen und überregionalen Instanzen erfasst werden, sowohl im Bereich der Förderlandschaft als auch im nachbarschaftlichen Kontext. Zusätzlich können Forschungseinrichtungen und berufsständische Institutionen berücksichtigt werden.

II. Analyse der Akteure

Nach der vollständigen Erfassung aller Akteure im Akteursregister, ist für die effektive und effiziente Einbindung eine einschätzende Bewertung erforderlich, denn die Akteure sind nicht gleich und nicht gleichwertig zu behandeln. Das klassische Stakeholder Mapping bildet dies grafisch über den Grad des Einflusses und das Interesse in einer Matrix ab. Jedoch sollten bei der Akteursanalyse in Programmen weitere wesentliche Faktoren in die Bewertung einfließen (PMI, 2019), um pro-aktiv die Einbindung voranzutreiben, da der Umgang mit Änderungen, Risiken und Ungewissheit wesentlicher Charakterzug des Programmmanagements ist.

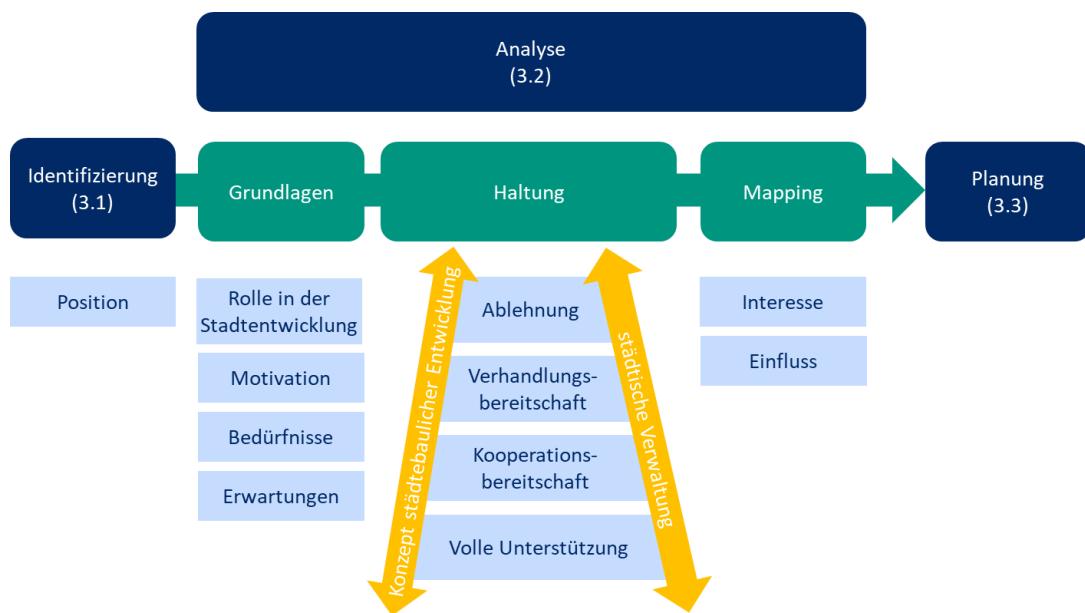


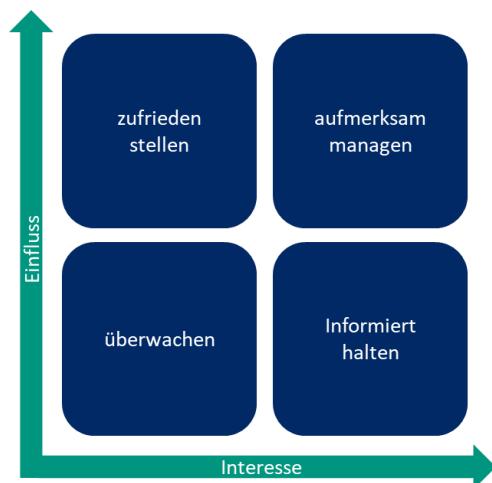
Abbildung 37 Grundlagen der Stakeholderanalyse, eigene Darstellung

Ziel der Akteursanalyse im MSE ist es, über **Einfluss** und **Interesse** hinaus, **Bedürfnisse** und **Verhandlungs-** und **Kooperationsbereitschaft** einzuschätzen. Dazu gehört auch die grundsätzliche **Haltung** gegenüber der städtischen Verwaltung und dem städtebaulichen Entwicklungskonzept herauszufinden. Um die Planung der Einbindung adäquat aufzusetzen, ist die Ermittlung von Motivation und Bereitschaft zur Veränderung essenzielle Grundlage. Abschließend sollte versucht werden, die Erwartungen an das MSE in Erfahrung zu bringen.

Vorbereitend sind folgende Schwerpunkte aus dem PMI-Standard zu herauszuarbeiten:

- Organisationskultur und Akzeptanz von Veränderungen,
- Einstellungen zu städtebaulicher Entwicklung und zur Verwaltung,
- Erwartung der Leistungserbringung des Managements städtebaulicher Entwicklung,
- Grad der Unterstützung oder Ablehnung des Stadtentwicklungskonzepts,
- Fähigkeit, das Ergebnis des Managements städtebaulicher Entwicklung zu beeinflussen.

III. Planung der Einbindung der Akteure



Um die Einbindung der Akteure zu planen, ist die vorangestellte Ausführung zur Analyse der Akteure von grundlegender Bedeutung. Denn erst wenn eine vollständige Erfassung und Einschätzung der Akteure erfolgt ist, kann die Einbeziehung effizient und effektiv geplant werden. Einfluss und Interesse, aber vor allem die Bereitschaft zu Veränderung sind maßgebliche Parameter, denn die Planung der Einbindung der Akteure bedeutet gleichzeitig die Planung des Umgangs mit **Risiken, Änderungen, Komplexität und Ungewissheit**.

Abbildung 38 Klassische Stakeholdermatrix, eigene Darstellung

Absicht der Planung der Einbindung ist es, die Entscheidungsfähigkeit über gesicherte Vereinbarungen sicherzustellen. Hierzu sind Kommunikations- und Dokumentationsform von hoher Bedeutung, welche über folgende Dokumente nachweisbar ist

- Katalog der Formate zur Einbindung
- Einbindungslandschaft
- Sitzungskalender
- Entscheidungskompetenzmatrix
- Dokumentationsvereinbarung
- Terminplan zur Einbindung

Gemäß PMI-Standard sind die jeweiligen Erwartungen der Akteure abzustimmen, dazu gehört das Aushandeln der Ziele, die Einigung über den angestrebten Nutzen, Vereinbarung zu Verpflichtungen, Verantwortungsbereichen und Schnittstellen, Übergabe und Nutzungsvereinbarungen, sowie die Übereinkunft zur fortlaufenden Unterstützung des Managements städtebaulicher Entwicklung. (PMI, 2019) Angesichts der Literaturrecherche zu agilen Managementpraktiken (Buchholz & Knorre, 2019; Ferreira da Costa, 2023; Franken & Franken, 2023) stellt sich die Frage, **wie formell oder informell** die Steuerung der Einbindung erfolgen soll. Der Überagilisierung steht die Überformalisierung konträr gegenüber. In den Laborräumen ist deshalb zu erkunden, in welcher Balance und Intensität das Stakeholdermanagement praktiziert wird.

Bei allen Tätigkeiten des Stakeholdermanagements wird offensichtlich, welche Abhängigkeiten zu den anderen Leistungsbereichen des PrgMgt bestehen:

- Die **Rahmenbedingungen** für Stakeholdermanagement herzustellen ist *Governanceaufgabe*.
- Die **Einbindung** von internen Netzwerken und externen Stakeholdern ist die Grundlage, um Wissen abzuschöpfen, Nutzen zu generieren und damit die Belegschaft zu entlasten.
- Die tatsächlichen Akteure sind **fortlaufend** zu überprüfen und mit der übergeordneten Ausrichtung der **Strategie in Einklang** zu bringen, über den Abgleich von Antrag, Auftrag, Roadmap, Risiko- und Umfeldbewertung.

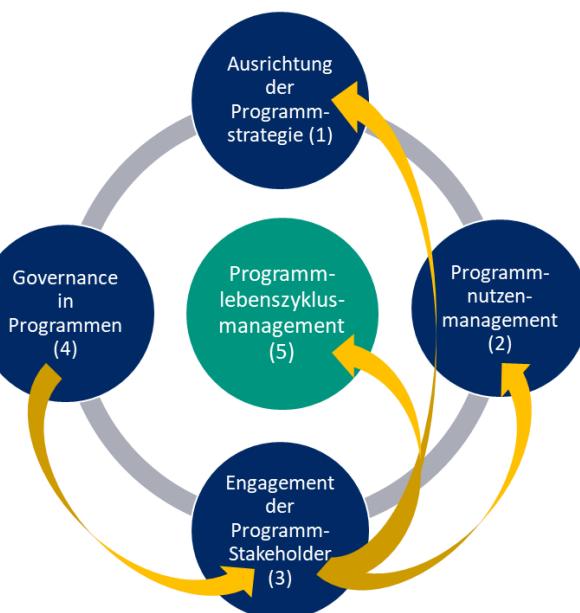


Abbildung 39 Zusammenspiel der Stakeholdereinbindung mit den restlichen Ausprägungen, eigene Darstellung

2.4.4 Governance städtebaulicher Entwicklung

Dieser Abschnitt erörtert drei Ausprägungen analog zum PMI-Standard: **I) Rollen, II) Praktiken zur Ausgestaltung und Implementierung**. Zunächst sind die Verantwortlichkeiten und Aufgaben rund um das MSE zu klären. Diese erfolgen in jedem Programm teils top-down, teils bottom-up, weshalb die Praktiken zur Steuerung ermittelt werden müssen, um auch die Tätigkeiten des Governanceboards zu fixieren. Darauf aufbauend können die Governancestrukturen festgelegt werden. „*Governance in Programmen wird von der Governance innerhalb der Organisation beeinflusst – einer strukturierten Methode zur Vorgabe von Steuerung, Leitung und Koordination mittels Mitarbeiter, Vorschriften und Prozessen, zur Erreichung strategischer und operativer Ziele. In der Regel ist Governance in Portfolios die Hierarchiestufe, auf der Investitionen in das Programm bewilligt werden.*“ (PMI, 2019)

Die beschriebenen übergeordneten Strukturen des Portfolios sind in jeder Kommune leicht abweichend, weshalb gemäß PMI (2019) **keine Allgemeinformel zur Governance** aufgestellt werden kann. Die Besonderheiten jeder Stadt finden sich somit auch in der Governancestruktur der städtebaulichen Entwicklung wieder. Um die diversen übergeordneten Strukturen des Portfolios jeder Kommune zu berücksichtigen, müssen die Ziele der städtebaulichen Entwicklung an der strategischen Vision, den operativen Fähigkeiten und den zugesagten Ressourcen der Stadt ausgerichtet bleiben. Sowohl **Antrag auf Umsetzung des Konzepts** als auch **Auftrag zum Management städtebaulicher Entwicklung (MSE)** müssen **bestätigt, befürwortet und initiiert** werden, und die Finanzierung durch die Stadt muss gesichert sein.

Es sollen klare, wohlverstandene Vereinbarungen darüber etabliert werden, wie die Stadt das MSE beaufsichtigen wird und welche Kompetenzen das Stadtplanungsamt zur Verfolgung dieser Ziele erhält (PMI, 2019). Die Verantwortlichen im Stadtplanungsamt müssen unterstützt und befähigt werden, indem klare Erwartungen hinsichtlich ihrer Rechte und Pflichten aufgestellt werden, und dies in Zusammenarbeit mit aufsichtführenden Entscheidungsträgern und den Schlüsselakteuren bei der Umsetzung des Konzepts städtebaulicher Entwicklung (siehe Antrag und Auftrag, Abschnitt 2.4.1). Hierzu ist ein **Umfeld für Kommunikation** zu schaffen, welches die **Risiken und Unsicherheiten** sowie die **Chancen und Probleme** berücksichtigt. Im Idealfall kann auch eine physische Plattform oder ein **Möglichkeits- oder Ermöglichungsraum zum Austausch** geschaffen werden. **Agilität und Innovationsoffenheit** sollten dadurch gefördert werden (Buchholz & Knorre, 2019, S. 100). Das MSE sollte deshalb befähigt werden, insbesondere für das Mehrwertmanagement Prozesse aufzusetzen, die innovative neue Ansätze zulassen und fördern. Zur **Qualitätssicherung** muss gemäß PMI ein Sicherungsprozess gestaltet und bewilligt werden, der punktuelle Prüfungen ausweist, um den erwarteten Mehrwert zu erzeugen. Dabei sollen verschiedene Formen und Zeitpunkte der Prüfung zum Einsatz kommen, nicht nur zu Meilensteinen, sondern auch unregelmäßig zu Abschlüssen von Einzelkomponenten (Unterprogramme, Projekte, konzeptbezogene Aktivitäten). Die Fortschrittskontrolle muss also durch **kleine, aber agile Quality Gates** erfolgen.

I. Rollen und Aufgaben

Grundlage für ein klares Rollenverständnis sind drei Funktionen, die hinsichtlich städtebaulicher Entwicklung eingerichtet werden sollten:

- Programm-Governanceboards → Städtebau-Ausschuss
- Programmmanager → Leitung der städtebaulichen Entwicklung
- Programmbüro → Managementteam städtebaulicher Entwicklung

Programmgovernancegremien setzen sich in der Regel aus Akteuren auf Führungsebene zusammen, die aufgrund ihrer strategischen Perspektiven, ihres technischen Wissens, ihrer funktionalen Verantwortlichkeiten, ihrer operativen Verantwortlichkeiten, ihrer Verantwortlichkeiten für die Verwaltung des Stadtportfolios und ihrer Fähigkeit, wichtige Stakeholdergruppen zu vertreten, ausgewählt wurden (PMI, 2019). Hohe Entscheidungskompetenzen und die Vertrautheit mit städtischen Verwaltungsstrukturen sind von hoher Bedeutung. Dabei stellt sich die Frage, wieviel externe Expertise im Governanceboard abgebildet sein sollte (*Stichwort Vielfalt/Diversität*).

Alternativ könnte abgewogen werden, wie bereits in der Einführung zur *vernachlässigen Konkurrenz* beschrieben, ob im Rahmen der Entwicklung von Governancestrukturen externe Experten konsultativ zur Qualitätssicherung installiert werden sollten, analog zu den zwischenzeitlich etablierten Gestaltungsbeiräten im Hochbau. Allerdings empfiehlt das PMI die Einrichtung eines einzigen Programmgovernancegremiums, weil dies als das effizienteste Mittel zur Bereitstellung einer effektiven und agilen Governance-Überwachung angesehen wird, eine Aufteilung in „Vorstand & Beirat“, also Ausschuss und Gestaltungsbeirat wird seitens PMI nicht empfohlen. Eine **durchmischte Zusammensetzung** des Ausschusses aus Gemeinderats- und Verwaltungsmitgliedern und privatwirtschaftlichen Experten erscheint daher zielführender.

Um die entscheidenden Grundlagen zu klären und einzurichten, müssen die Verantwortlichkeiten des Städtebauausschusses festgelegt werden. Es ist notwendig, die Beziehung und den Abgleich zwischen der Governance der städtebaulichen Entwicklung (Programm) und den allgemeinen städtischen Governancestrukturen (Portfolio) zu definieren. Die gemeinsamen und individuellen Rollen im Zusammenhang mit der Steuerung der städtebaulichen Entwicklung sowie der Steuerung einzelner Komponenten der städtebaulichen Entwicklung müssen geklärt werden. Zudem sollten weitere Governanceaktivitäten identifiziert werden, die die städtebauliche Entwicklung unterstützen.

Die vorherrschende Sichtweise auf Governance im Kontext städtebaulicher Entwicklung in Deutschland ist stark abweichend von der Perspektive der Managementlehre und wird auch in verschiedenen Publikationen diskutiert (DST, 2013; Selle, Ginski, Thissen, & Zalas, 2017). Demzufolge ist abzuwägen, welcher der beiden Blickwinkel der Entlastung der Verwaltung dienlicher erscheint oder ob das Beste aus beiden Welten für MSE herausgearbeitet werden kann.

Die Abbildung veranschaulicht die Beziehungen zwischen Stadtplanungsprojekten, städtebaulichem Entwicklungskonzept und gesamtstädtischem Portfolio und unterscheidet zwischen Top-Down-, Bottom-Up- und Peer-to-Peer-Konstellationen:

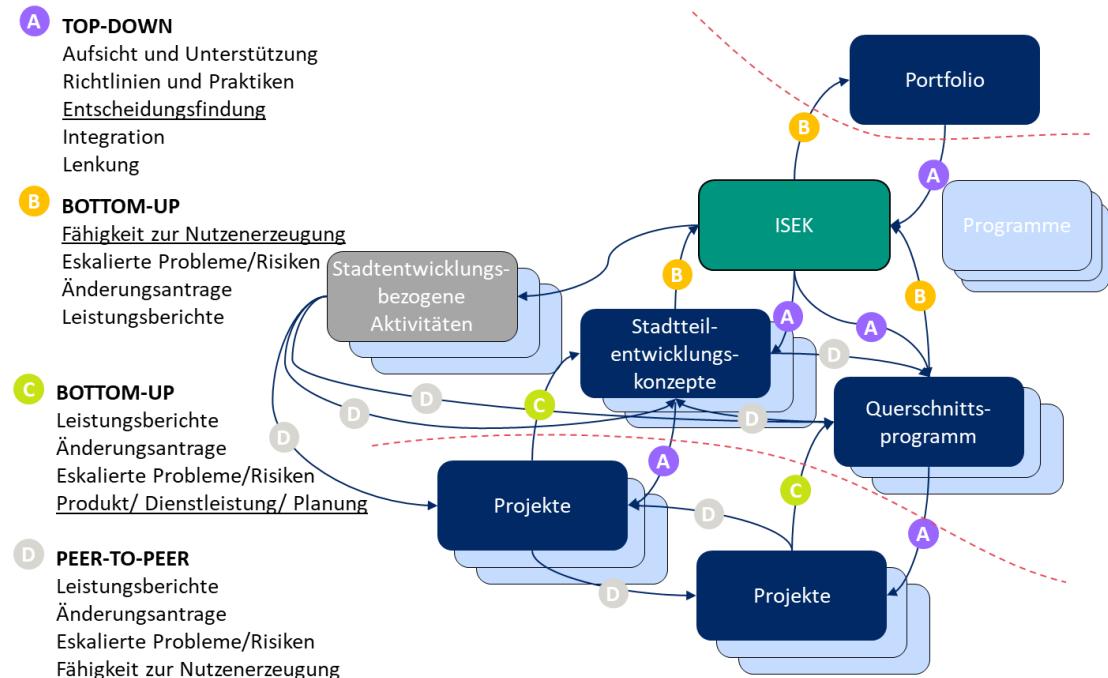


Abbildung 40 Beziehungen zwischen Stadtplanungsprojekten, MSE und gesamtstädtischem Portfolio, eigene Darstellung abgeleitet aus PMI-Standard

Aus der Abbildung geht hervor, dass Governance in der städtebaulichen Entwicklung sowohl nach oben (Portfolio) als auch nach unten (Projekte, untergeordnete Programme und programmbezogene Aktivitäten) wirken soll. In diesem Kontext ist die Durchlässigkeit der Governancestrukturen in den Untersuchungsräumen dementsprechend zu analysieren. Die Machbarkeit des Strategieplans und das dafür notwendige Ausmaß an Unterstützung sollten bewertet werden. Dabei müssen die Auswahl, Befürwortung und **Ermöglichung** der Durchführung sämtlicher Programmkomponenten (Projekte, untergeordnete Konzepte und andere Aktivitäten) getroffen werden. Das PMI betont, die Integration von drei Aspekten zu berücksichtigen:

- **Terminlicher Aspekt:** Entscheidungen zum Übergang zwischen einzelnen Phasen der Umsetzung (Aufsetzen, Durchführung, Abschluss) müssen getroffen werden.
 - **Prozessueller Aspekt:** Ein Rahmenwerk muss bereitgestellt werden, welches an den Richtlinien und Prozessen der städtischen Governancestrukturen auf gesamtstädtischer Portfolioebene ausgerichtet ist, jedoch Handlungsspielraum zulässt.
 - **Formaler Aspekt:** Es ist notwendig, die Berichts- und Steuerungsprozesse einzuhalten und durchzusetzen, die zur Unterstützung dieser Ausrichtung erforderlich sind.

Diese drei Aspekte führen über zu den Praktiken der Governance.

II. Anwendung: Praktiken zur Ausgestaltung und Implementierung

Die Vision und die Ziele der Stadt bilden die Grundlage für ein strategisches Konzept städtebaulicher Entwicklung, welches der Initiierung des MSE zugrunde liegt.

Es liegt in der Verantwortung des **Städtebau-Ausschusses** (Programmgovernanceboard) sicherzustellen, dass die Ziele des MSE mit den Zielen des Stadtplanungsamts übereinstimmen und sich gegenseitig effektiv unterstützen. In den meisten Organisationen übernimmt das Programmgovernanceboard auch die Verantwortung für den Beschluss und das Aufsetzen der Programm- und Organisationsziele sowie für die Genehmigung des Einsatzes von Ressourcen zur Unterstützung sämtlicher Komponenten. Diese Genehmigungen erfolgen vor Programmbeginn oder zu Beginn der Programmdefinitionsphase. Demzufolge sollten nach allgemeinem Beschluss zur Umsetzung des städtebaulichen Entwicklungskonzepts und der Beauftragung des MSE (inklusive Einrichtung des Governanceboards und der Besetzung des Programmbüros) keine weiteren Entscheidungen über den Gemeinderat erfolgen müssen.

1) Genehmigung des Konzepts städtebaulicher Entwicklung (Programmcharta)

Das Programmgovernanceboard, also der Ausschuss für städtebauliche Entwicklung, trägt Sorge, dass das Konzept städtebaulicher Entwicklung politisch genehmigt wird.

2) Beschluss der Umsetzung des Konzepts auf Grundlage des Antrags

Der Ausschuss für städtebauliche Entwicklung trägt auch Sorge dafür, dass das Geschäftsmodell (Antrag zur Umsetzung des städtebaulichen Entwicklungskonzepts) genehmigt wird. Es dient als formelle Projektion des Mehrwerts, den das Programm voraussichtlich liefern wird, und als Begründung für die Ressourcen, die für die Bereitstellung des Programmmagements aufgewendet werden.

3) Beauftragung des Managements städtebaulicher Entwicklung (MSE)

Das Programmgovernanceboard veranlasst, dass der Antrag zur Umsetzung des Konzepts über den Auftrag zum MSE beschlossen wird. Dies ermächtigt das Programmmangementteam, und das Konzept mit seinem Antrag und den strategischen Prioritäten der Organisation zu verknüpfen und die organisatorischen Ressourcen zur Umsetzung des Konzepts zu verwenden.

4) Sicherstellung der Finanzierung des Programms

Eine wichtige Rolle des Programm-Governanceboards besteht darin, sicherzustellen, dass die städtebaulichen Programme in dem Umfang finanziert werden, der zur Unterstützung des genehmigten Programmplans (Umsetzung des ISEK) erforderlich ist. Die Programmfinanzierung erfolgt häufig über einen Haushaltsprozess, der von einem Verwaltungsrat (hier Gemeinderat) kontrolliert wird, welcher für die Überwachung mehrerer Programme verantwortlich ist. In diesen Fällen wird laut PMI die Programmfinanzierung in einer Weise bereitgestellt, die den Programmanforderungen und organisatorischen Prioritäten entspricht, die

durch die Portfoliomangementprozesse der Organisation definiert werden können. „*Die Art und Häufigkeit der Aktivitäten in Governance werden von der Governance in Portfolios und von Leitungsgremien festgelegt. Das Portfolio gibt den Programmen innerhalb der Portfoliostruktur Funktionen und Prozesse zu Richtlinien, Aufsicht, Steuerung, Integration und Entscheidungsfindung zu Governance vor.*“ (PMI, 2019)

In Zeiten, in denen die Finanzierung der städtebaulichen Entwicklung aus externen Quellen sichergestellt werden muss, liegt es in der Verantwortung des Ausschusses städtebaulicher Entwicklung, eine solche Finanzierung zu erhalten. In diesen Fällen ist die Governance im Allgemeinen dafür verantwortlich, geeignete Vereinbarungen zu treffen, die erforderlich sind, um die erforderliche Unterstützung zu erhalten. Die Finanzierung kann Einschränkungen unterliegen, die ihre Verwendung aufgrund von Gesetzen, Vorschriften oder anderen Limitierungen einschränken. Die vielseitigen Fördergeldoptionen zur städtebaulichen Entwicklung bedürfen besonders starker Sondierung, um Synergieeffekte auszunutzen.

5) Erstellung des Programmgovernanceplans

Die Steuerung städtebaulicher Entwicklung beginnt mit der Festlegung organisatorischer Prozesse und struktureller Handhabe, die vom Ausschuss städtebaulicher Entwicklung und dem Programmmanager in Zusammenarbeit mit Stadtplanungsamt und Programmbüro implementiert werden. Es wird erwartet, dass die Einbindung von weiteren stadtinternen beteiligten Ämtern in diesen Prozess erforderlich wird. Zu definieren sind die spezifischen Erwartungen, das Rollenverständnis, die Schnittstellen und Verantwortlichkeiten. In jedem Fall sollte das Stadtplanungsamt versuchen, Prozesse zu hinterlegen, welche die stadtweite Verfolgung der Programmziele durch das Programmbüro ermöglichen.

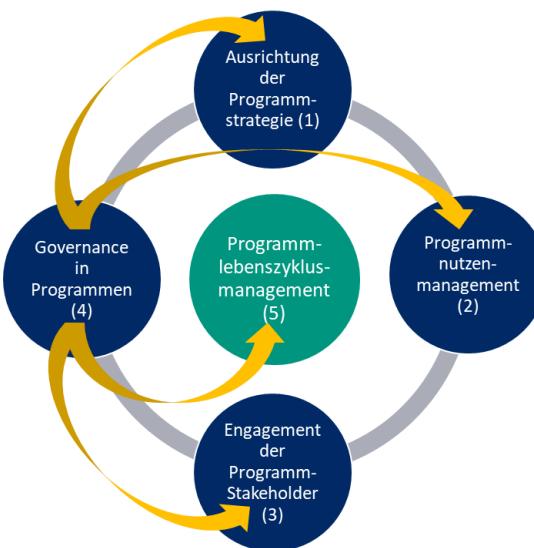


Abbildung 41 Zusammenspiel von Governance mit den restlichen Ausprägungen, eigene Darstellung

2.4.5 Zyklusmanagement städtebaulicher Entwicklung

Im Falle der Stadtentwicklung kann keine Rede davon sein, dass ein Programm auf einem weißen Blatt beginnt oder von einem Zeitpunkt null startet. Unabhängig davon, ob bereits ein ISEK vorliegt oder nicht, sind in jeder Kommune stadtplanerische Tätigkeiten im Gange. Deshalb greift die Erläuterung des Standards für Programmmanagement des PMI (2019):

„Programme können auch eingerichtet werden, wenn eine Organisation feststellt, dass ihre laufenden Projekte, Programme und anderen Arbeiten zusammenhängen, weil sie gemeinsame Ergebnisse, Fähigkeiten, Ziele oder Nutzen verfolgen. (...) Diese Programme werden oft eingerichtet, wenn eine Organisation feststellt, dass der Nutzen für die Organisation durch die Zusammenlegung laufender Initiativen in ein Programm effektiver realisiert werden kann. Unterstützung für diese Programme kommt von Programmmanagementaktivitäten, sobald einige oder alle Projekte initiiert wurden.“ (PMI, 2019)

Dieser fünfte Teil des Leitfadens zur Umsetzung des Programmmanagements wird nicht Teil der Workshophase mit den Laborräumen, wird aber im Kapitel zu Reflexion und Diskussion ausführlicher betrachtet.

Phasen des Programmzyklus

Ein oftmals beobachtetes Dilemma in den Alltagsrealitäten von Mittelstädten in Deutschland ist, dass Konzepte städtebaulicher Entwicklung als Dokument und nicht als Instrument verstanden werden, dass es also nicht zum entscheidenden Einsatz von MSE kommt. Grundlegend für das Verständnis von Programmmanagement ist, dass Programme aufgesetzt, durchgeführt und abgeschlossen werden. Dies bedeutet für MSE, dass auch wenn die Konzepte mit ihren einzelnen Komponenten nicht vollständig umgesetzt werden, sie zum Abschluss gebracht werden müssen. Es sollte also bei der Erstellung des Konzepts grundsätzlich eine konkrete Terminschiene hinterlegt werden, welche die drei charakteristischen Phasen zur Umsetzung von Programmen ausweist: eine Definitions- und Erfassungsphase, eine Ausführungsphase, in welcher die Mehrwerte aus den Komponenten abgeschöpft und in das Mehrwertmanagement übertragen werden, und eine Abschlussphase.

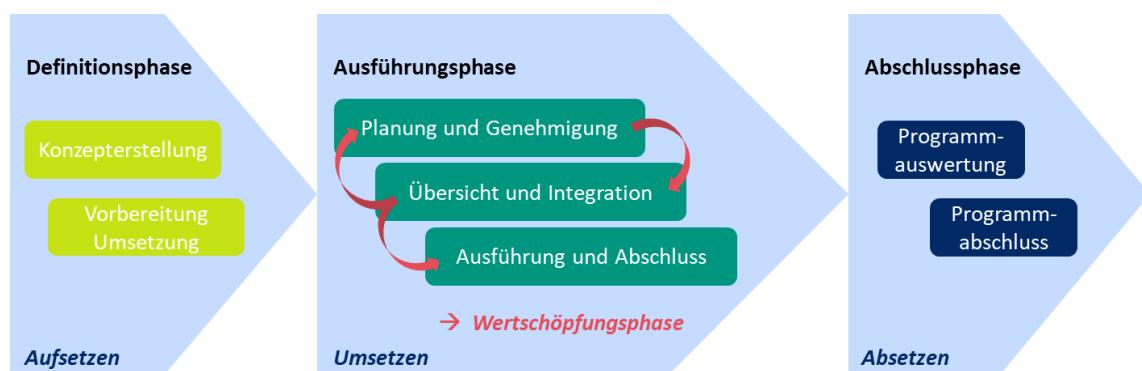


Abbildung 42 Der Programmzyklus für MSE, eigene Darstellung

2.5 Zusammenfassung und Einordnung

Widerstandsfähigkeit, Innovationsfähigkeit und Anpassungsfähigkeit sollten Ergebnis guten Managements und Grundlage für die Messbarkeit städtebaulicher Entwicklung sein. Zu allen vier Schlagwörtern gibt es eigene Schwerpunkte, Facetten und Sichtweisen, welche durch klare Governance Leitplanken erhalten und spezifisch geprägt werden. Da es sich bei städtebaulichen Entwicklungskonzepten gemäß Argumentationslinie in Abschnitt (2.1.4) aus Managementperspektive um **städtebauliche Entwicklungsprogramme** handelt, werden die Prinzipien des Programmmanagements zugrunde gelegt, um diese in den Laborräumen auf Übertragbarkeit zu überprüfen. Unter besonderer Berücksichtigung des **abweichenden Umgangs** mit Änderungen, Risiken, Akteuren und Nutzen wurden die **vier Ausprägungen** Strategie, Governance, Stakeholder und Mehrwert auf städtebauliche Entwicklung theoretisch projiziert.

Tabelle 1: Vergleichsübersicht von Projekt-, Programm- und Portfoliomanagement gemäß PMI-Standard

	Projekte	Programme	Portfolios
Inhalt und Umfang	Projekte haben definierte Ziele. Inhalt und Umfang werden während des gesamten Projektlebenszyklus fortschreitend ausgearbeitet.	Programme haben einen größeren Inhalt und Umfang und bieten erheblichen Nutzen.	Portfolios haben einen organisationsweiten Inhalt und Umfang, der sich mit den strategischen Zielen der Organisation ändert.
Änderung	Projektmanager erwarten Änderungen und implementieren Prozesse, um das Management und die Kontrolle über die Änderungen zu behalten.	Programmmanager erwarten Änderungen sowohl von innerhalb des Programms als auch von außen und sind auf das Management der Änderungen vorbereitet.	Portfoliomanager überwachen kontinuierlich Änderungen in der weiteren internen und externen Umgebung
Planen	Projektmanager arbeiten während des gesamten Projektlebenszyklus fortschreitend Informationen auf hoher Ebene in detaillierte Pläne aus.	Programmmanager entwickeln den Programmplan im Allgemeinen und erarbeiten umfassende Pläne für die Anleitung	Portfoliomanager erarbeiten und pflegen die erforderlichen Prozesse und Kommunikationen in Bezug auf das Gesamtportfolio.
Management	Projektmanager managen das Projektteam für das Erreichen der Projektziele.	Programmmanager koordinieren die Programmmitarbeiter und die Projektmanager; sie bieten die Vision und Führung allgemein.	Portfoliomanager können Portfoliomanagement-MA managen oder koordinieren, oder Programm-mitarbeiter und Projekt-mitarbeiter, die gegenüber dem Gesamtportfolio berichtspflichtig sind.
Erfolg	Erfolg wird nach Produkt- und Projektqualität gemessen, sowie nach Termineinhaltung, Budget, Einhaltung von Gesetzen und Vorschriften und dem Grad der Kundenzufriedenheit	Erfolg wird danach gemessen, inwieweit das Programm die Bedürfnisse und den Nutzen befriedigt, für die es eingerichtet wurde.	Erfolg wird an der Anlageperformance des Programms die Bedürfnisse und den Nutzen befriedigt, für die es eingerichtet wurde.
Überwachung	Projektmanager überwachen und steuern die Arbeit des Erstellens der Produkte, des Erbringens der Dienstleistungen oder des Erzielen der Ergebnisse, zu deren Erzielung das Projekt eingerichtet wurde.	Programmmanager überwachen den Fortschritt der Programm-komponenten, um sicherzustellen, dass die Ziele und der Nutzen erreicht und die Terminpläne und Budgets eingehalten werden.	Portfoliomanager überwachen strategische Änderungen sowie die Ressourcenallokation, Leistungsergebnisse und Risiken des Portfolios insgesamt.

Im Kontext städtebaulicher Entwicklung soll in den Laborräumen das Grundverständnis für Projekt, Programm und Portfolio überprüft werden. Die Zuordnungen der Vision zur politischen Führung und der Mission zur umsetzenden Verwaltung ist grundlegend für das Verständnis von klaren Governancestrukturen, sprich Konzeptbeschluss, sowie Antrag und Auftrag zur Umsetzung.

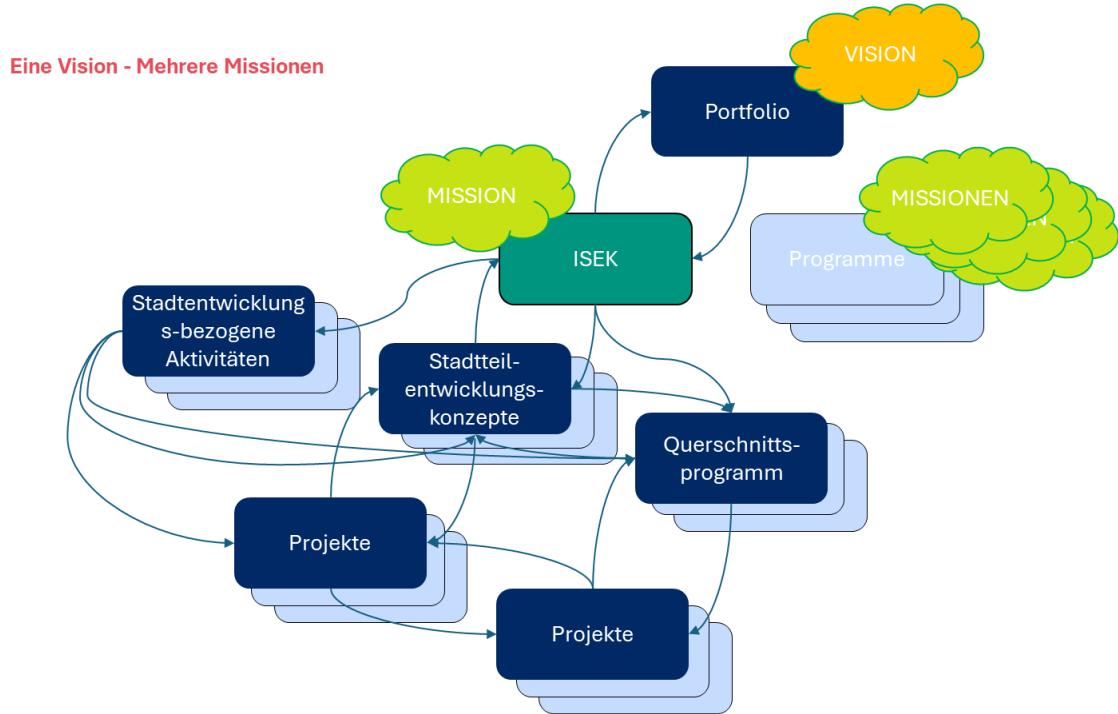


Abbildung 43: Vision und Mission im Kontext städtebaulicher Entwicklung

Wie begegnen Stadtplanungsämter den Merkmalen **Unsicherheit, Komplexität und Gleichzeitigkeit?** Werden die theoretischen Ausführungen der unterschiedlichen Trendsetter, wie Ibert, Reiß-Schmidt, Altrock, Willinger und Selle bezüglich **Innovationsfähigkeit und Anpassungsfähigkeit** in den Stadtplanungsämtern aufgenommen und angewendet? Wie haben die Laborräume ihre Governancestrukturen aufgebaut? Könnten über ein **Reifegradmodell** die Ausprägungen des Programmmanagements sichtbar gemacht und somit gelenkt und gesteuert werden? Bevor am Schreibtisch ein Reifegradmodell für städtebauliche Entwicklung ausgearbeitet wird, soll die Sinnhaftigkeit und Daseinsberechtigung anhand von vier Laborräumen überprüft werden.

In den anschließenden Abschnitten werden die **Erkenntnisse aus der Literatur und Theorie transfer (2.5.1)** kompakt zusammengefasst und **resultierende Fragen (2.5.2)** zum Auftakt mit den Laborräumen hinsichtlich Programmmanagement, Innovations- und Anpassungsfähigkeit formuliert.

2.5.1 Erkenntnisse

Erkenntnis	Schlüsselbegriffe
A) Es bestehen Unklarheiten in der Definition von Stadtentwicklung, städtebaulicher Entwicklung, Stadtentwicklungsplanung, Stadtentwicklungsmanagement und <i>Management der städtebaulichen Entwicklung</i> .	Definition Schnittstellen
B) Städtebauliche Entwicklung entspricht einem <i>Programm</i> .	Programm
C) Management der städtebaulichen Entwicklung entspricht <i>Programmmanagement</i> .	Programmmanagement
D) Bislang wurden gemäß Literaturrecherche noch keine Programmmanagementgrundlagen zur <i>Umsetzung von städtebaulichen Entwicklungskonzepten</i> angewendet.	Umsetzung/Indikatoren
E) VUCA-Herausforderungen machen administrative Resilienz erforderlich.	Resilienz
F) Städtebauliche Entwicklung erfordert andere <i>Schlüsselqualifikationen</i> als Stadtplanung.	Schlüsselqualifikationen
G) Langfristige <i>Effektivität</i> hat einen höheren Stellenwert als kurzfristige Effizienz.	Effektivität
H) <i>Innovationsoffenheit</i> wird durch Brechen mit Routinen und disruptives Denken gefördert.	Innovation
I) Die <i>Governance</i> hinsichtlich städtebaulicher Entwicklung in Mittelstädten unterscheidet sich gegenüber Großstädten.	Governance
J) Klare <i>Governance</i> schafft die Voraussetzung für Management der städtebaulichen Entwicklung und die Rahmenbedingungen für Nutzen/Mehrwert.	Struktur/Organisation/ Entscheidungsfähigkeit
K) <i>Anpassungsfähigkeit</i> in Programmen kann gefördert werden durch <ul style="list-style-type: none"> - pro-aktives Akteursmanagement - pro-aktives Chancen- und Risikomanagement - pro-aktives Änderungsmanagement und - pro-aktives Nutzenmanagement. 	Anpassungsfähigkeit
L) Durch Reflexion kann der <i>Reifegrad</i> ermittelt und <i>Verstetigung</i> aufgebaut werden.	Reifegrad/Verstetigung
M) Zur <i>Reflexion</i> sind Grundlagen sicherzustellen und <i>Indikatoren</i> festzulegen.	Reflexion/Indikatoren
N) Zur Reflexion der Leistungsfähigkeit hinsichtlich städtebaulicher Entwicklung werden aktuell <u>keine Managementindikatoren</u> zur Messung herangezogen. Gemäß der Arbeitshilfen werden zu <i>Evaluation</i> und <i>Monitoring</i> von ISEK oder Projekte der <i>Städtebauförderung</i> sozialstatistische oder planerische Indikatoren empfohlen (Bevölkerungsstruktur und -entwicklung, Soziale Lage, Infrastruktur/Daseinsvorsorge, Bildung, Umwelt und Klima, Beschäftigung, Bauliche Situation und Nutzungen, Wohnumfeld und Flächennutzung). Oder es werden die 17 SDG (Sustainable Development Goals) herangezogen.	Indikatoren/Evaluation/ Monitoring/Städtebauförderung

3 Überprüfung in Laborräumen

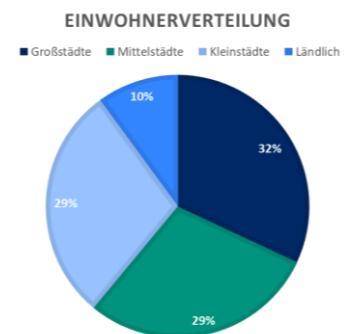
Die theoretisch erstellte Projektion von Management städtebaulicher Entwicklung (MSE) auf Grundlage des Programmmanagementstandards des PMI aus dem vorangestellten Kapitel wird unter Berücksichtigung der ergänzenden Managementthemen in vier Laborräumen überprüft. Zunächst wird die **Auswahl der Laborräume** erläutert, Gemeinsamkeiten und Unterschiede herausgearbeitet und die Vorgehensweise zur Datenerhebung dargestellt (3.1). Im anschließenden Kapitel (3.2) werden die vier Laborräume auf Grundlage der **Interview-Phase** anhand Verwaltungsstruktur, der vorliegenden Portfolios und Programme zur städtebaulichen Entwicklung und dem angewendeten Wissensmanagement vorgestellt. Das Unterkapitel 3.3 stellt die Beobachtungen und Erkenntnisse aus den **digitalen Werkstätten** vor, die resultierenden Schlussfolgerungen werden in einer **Zusammenfassung** formuliert (3.4).

3.1 Auswahl der Laborräume

Im Auswahlprozess hat sich offenbart, dass größere Städte, die über eigenständige Ämter für Stadtentwicklung verfügen, wenig Interesse an begleitender Forschung aus Managementperspektive zeigten. Über Netzwerke wurden deshalb sechs Kommunen vorausgewählt, die aufgrund der beruflichen und akademischen Referenzen und Empfehlungen mehr Kooperationsbereitschaft signalisierten. Via Internetrecherche wurden diese anhand von öffentlich zugänglichen Unterlagen analysiert. Anschließend wurden die vier Laborräume ausgewählt, die aufgrund von statistischen und sozioökonomischen Vergleichsdaten bezüglich städtebaulicher Entwicklung unterschiedliche Ausprägungen und Ergebnisse erwarten ließen.

3.1.1 Mittelstädte als Laborräume

In die Auswahl der Laborräume wurden Städte zwischen 20.000 und 100.000 Einwohnern genommen, was der Definition von Mittelstädten in Deutschland entspricht. In Deutschland gibt es gemäß statistischem Bundesamt, Stand 2018, über 600 Mittelstädte, die in diese Kategorie fallen und somit in Summe über 23 Millionen Einwohner vereinen (ca. 29 % der Gesamtbevölkerung). Die Einwohnerzahl aller Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern liegt insgesamt bei über 26 Millionen (32%). Die restlichen Einwohner können dem ländlichen und Kleinstädten zugeordnet werden. Die Forschungsarbeit beschränkt sich bewusst auf die Mittelstädte Deutschlands, da in Großstädten bereits von den Stadtplanungsämtern losgelöste Einheiten zur Stadtentwicklung gebildet wurden und dadurch die Verwaltungen in puncto Governance abweichend



aufgestellt sind. Eine Vergleichbarkeit ist bei Mittelstädten wesentlich höher und dadurch der Verallgemeinerungsgrad der Arbeit deutlich besser.

Da je Laborraum eine Interviewreihe mit verschiedenen Akteuren innerhalb der Verwaltung über einen längeren Zeitraum hinweg angesetzt wurde, beschränkte sich der Radius auf Baden-Württemberg. Es wurden sechs Städte angeschrieben, die bezüglich städtebaulicher Entwicklung unterschiedliche Ausprägungen erwarten lassen. Vier Laborräume konnten zur Untersuchung ausgewählt und zur Kooperation überzeugt werden. Die Laborräume werden in der Arbeit anonym behandelt und werden im Folgenden als Stadt B, A, C, und D benannt.

3.1.2 Unterschiede und Gemeinsamkeiten

Die untersuchten mittgroßen Kommunen haben in ihrer Organisationsstruktur kein eigenständiges Amt für Stadtentwicklung und befinden sich im Pendlereinzugsgebiet der Landeshauptstadt und stellen gleichzeitig eigene Unterzentren dar, dabei handelt es sich um drei Mittelzentren und ein Oberzentrum. Die Einwohnerzahlen weichen entsprechend voneinander ab und die Kulturlandschaft ist daher unterschiedlich ausgeprägt, so gibt nur in zwei Kommunen Landesbühnen. Die restliche Kulturlandschaft beruht auf dem privaten Sektor, der von städtischer Seite subventioniert wird. Ebenso sind wesentliche Unterschiede in der Bildungslandschaft auszumachen, denn die Auswahl erstreckt sich vom Standort ohne höhere Bildungseinrichtung über Hochschulstandort, Hochschulstadt bis hin zur Universitätsstadt. Die städtebaulichen Entwicklungskonzepte sind unterschiedlichen Alters, unterschiedlich strukturiert, mit unterschiedlichen Beschlussständen und auf unterschiedlichem Entwicklungs-/Bearbeitungsstand.

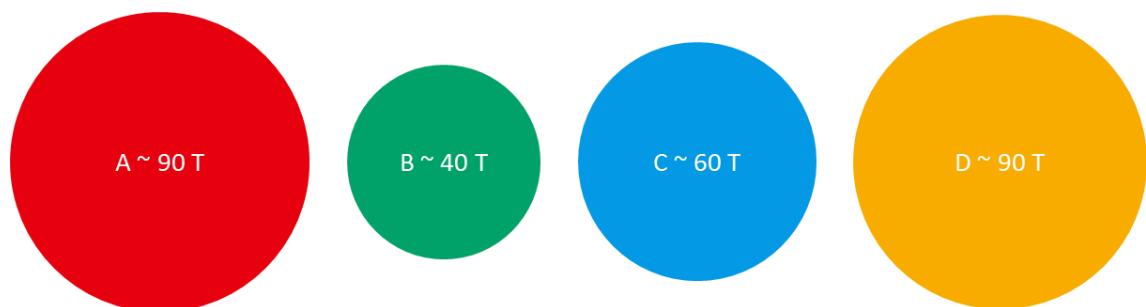


Abbildung 44 Einwohnerzahlen der Laborräume

Gemäß Aufstellung des BBSR können Mittelstädte sowohl metropolitanen (rot) und regiopolitischen (orange) Stadtregionen als auch stadtregionsnahen ländlichen (blau) und peripheren ländlichen (grün) Regionen zugeordnet werden. Die Auswahl der vier Laborräume konnte so getroffen werden, dass alle vier regionale Kategorien abgedeckt werden.

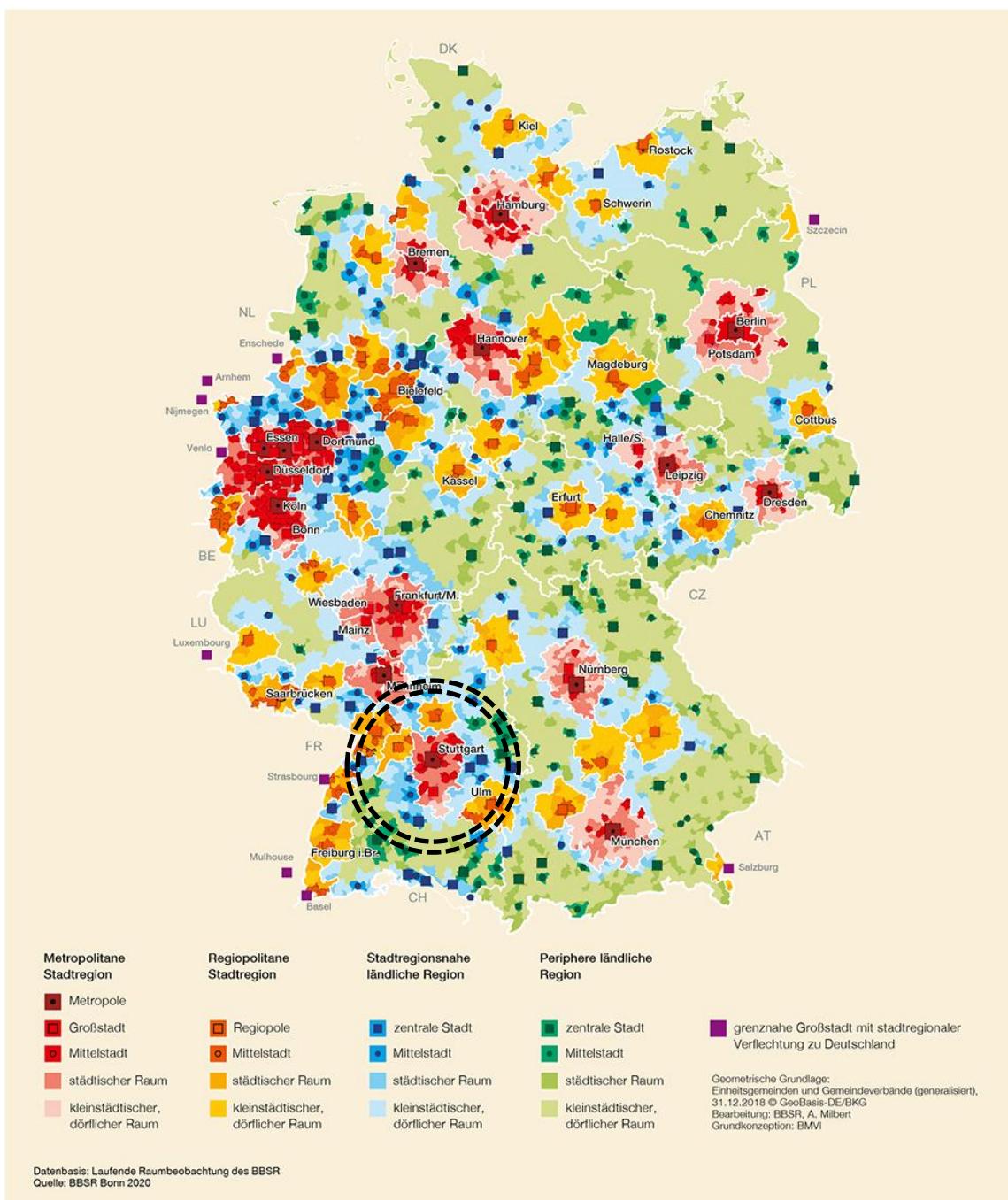


Abbildung 45: Regionalstatistische Raumtypen 2018 (RegioStAR), Quelle BBSR

Aus der statistischen Flächenverteilung des statistischen Landesamtes Baden-Württemberg, Stand 2015, lassen sich im Vergleich der vier ausgewählten Städte folgende Rückschlüsse ziehen:

- Je größer die Stadt, desto kleiner der Anteil an Landwirtschaftsfläche.
- Je größer die Stadt, desto größer der Anteil an Waldfläche.
- Je größer die Stadt, desto größer der Anteil an Wasserflächen.
- Je größer die Stadt, desto größer der Anteil an Erholungsflächen.

Verkehrsflächen gegenüber Gebäude- und Freiflächen verhalten sich in allen vier Laborräumen ähnlich. Einziger relevanter Ausreißer im Flächenvergleich weist Stadt A als metropolitane Stadt-kategorie aus. Sie besitzt gegenüber allen anderen Städten prozentual weniger Wald- und Landwirtschaftsflächen, der Anteil an Siedlungs- und Verkehrsfläche erscheint prozentual dementsprechend hoch. Die absolute Gesamtfläche ist im Vergleich zur Einwohnerzahl die auffällig kleinste. Auf den landwirtschaftlichen Flächen lastet dementsprechend ein noch höherer Nutzungsdruck als in den anderen Kommunen.

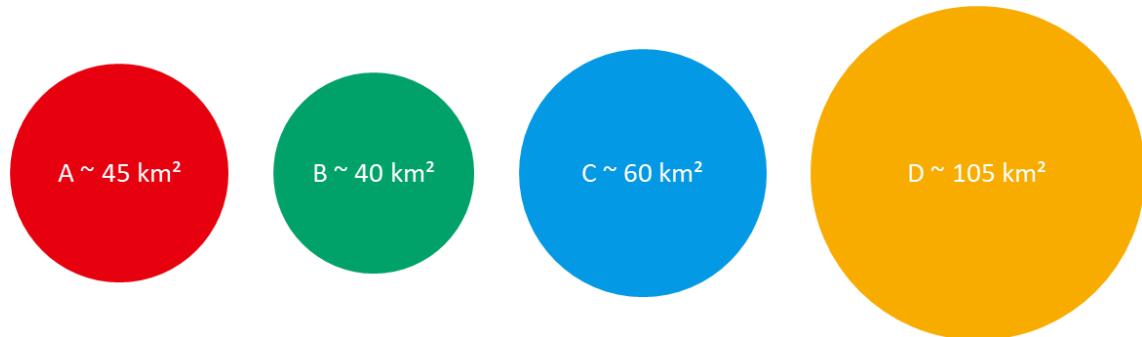


Abbildung 46 Gesamtflächen der Laborräume

Gemeinsamkeiten	Unterschiede
Kategorische Gemeinsamkeit: Mittelstädte (zwischen 20.000 und 100.000 Einwohner)	Kategorischer Unterschied: - metropolitane Stadtregion (rot) - regiopolitane Stadtregion (orange) - stadtregionsnahen ländliche (blau) - peripheren ländlichen Region (grün)
Geografische Gemeinsamkeit: Baden-Württemberg, eigenständige Unterzentren	3 Mittelzentren und 1 Oberzentrum, Unterschiedliche Kultur- und Bildungslandschaft
Organisatorische Gemeinsamkeit: Stadtentwicklung nicht als eigenständiges Amt	Unterschiedliche Organisation im Organigramm der Verwaltungen
	Isek unterschiedlichen Alters, unterschiedlich strukturiert, unterschiedliche Beschlussstände und auf unterschiedlicher Bearbeitungsstand

3.1.3 Vorgehensweise zur Datenerhebung

Die allgemeine methodische Vorgehensweise wurde in Abschnitt (1.5.1) der Einleitung bereits erläutert. Die Datenerhebung erfolgt anhand von aufeinander aufbauenden Interviews, wobei die Gesprächsführung von *hands-off* schrittweise in *hands-on* verschoben wird, das heißt, die Expertise wandert sukzessive auf die Seite des Forschenden. Die Datenerhebung erfolgte in drei Phasen von September 2019 bis Juli 2021. Die Vertiefung lief schrittweise über semi-strukturierte Interviews, problemzentrierte Expertengespräche und abschließenden konfrontationsorientierten Werkstätten ab, die pandemiebedingt virtuell erfolgten.

Terminliche Übersicht der Datenerhebung in drei Phasen:

	Bürgermeister	Amtsleitung	Abteilungs-/Team-/Projektleiter			(gemischte Teilnehmer)	
	semi-strukturiert		problemzentriert			konfrontationsorientiert	
	Interviews		Expertengespräche			Werkstätten	
Labor A		20.08.2019		22.01.2020	21.04.2021	25.05.2021	30.07.2021
Labor B		13.09.2019		10.03.2020		11.05.2021	
Labor C	24.09.2019	02.12.2019		23.01.2020		08.06.2021	
Labor D		08.10.2019	27.11.2019	05.02.2020		26.05.2021	19.07.2021

Semi-strukturierte Interviews auf Amtsleiter-Ebene

Semi-strukturierte Interviews wurden aufbereitet, um subjektive Informationen zu sammeln (Saunders, Lewis, & Thornhill, 2023, S. 450). Durch den semi-strukturierten Stil der Interviews sollten die Amtsleiter und Amtsleiterinnen möglichst frei die subjektive Wahrnehmung und persönliches Wissen teilen. Die semi-induktive Strategie gab dem Forscher die Möglichkeit, die Interviews thematisch zu führen, jedoch inhaltlich nicht zu beeinflussen. Dies gelang, indem nur wenige offene Fragen gestellt wurden und die Interviewpartner berichteten. Die gewonnenen Informationen wurden digital aufgezeichnet, transkribiert und ausgewertet.

Unterstützt wurde die Gesprächsführung durch vorbereitete Mindmapping-Grundlagen zur Begriffsdefinition und Abgrenzung von Forschungsinhalten. Einheitliche Checklisten dienten zur Erfassung des interpretierten Umfangs von Stadtentwicklung, Arbeitsauftrag des zuständigen Amtes und der Schnittstellen gegenüber anderen Beteiligten. Informationen, welche im Gesprächsverlauf nicht geklärt werden konnten, wurden per E-Mail nachträglich eingeholt.

Problemzentrierte Interviews auf Team- und Projektleiterebene

Die problemorientierten oder problemzentrierten Interviews zielten auf eine möglichst unvoreingenommene Erfassung des subjektiv Erlebten und individueller Verarbeitungsweisen gesellschaftlicher Realitäten ab. Die Interviewpartner wurden zu den Ergebnissen der Recherche aus den Handlungsempfehlungen (Lokale Agenda, Zukunftsstadt, Stresstest, Stadtentwicklungsmanagement) und den Empfehlungen der Literatur befragt. Die Daten wurden den Kategorien zugeordnet, um dann weitere detaillierte Unterthemen und Konzepte zu entwickeln. Ähnlichkeiten und Beziehungen wurden herausgearbeitet und trianguliert. Mindmaps zur Kategorisierung

und Zuordnung in Projektmanagement-Wissensbereiche unterstützten die Gesprächsführung. Kurzfragebögen zur Ermittlung von kategorischen Daten wie Alter, Bildungsgrad und Art der Ausbildung wurden eingesetzt, um die Vergleichbarkeit der Interviews in den unterschiedlichen Laborräumen sicherzustellen.

Werkstattphase/Echoräume

Die Vorstellung der theoretischen Projektion des Programmmanagementstandards des PMI (2019) auf städtebauliche Entwicklung erfolgte in virtuellen Werkstätten. Über die Szenariotechnik erfolgt eine Auseinandersetzung mit der abstrakten Projektion des Forschers gegenüber den Alltagsrealitäten der Laborräume. Gemeinsamkeiten und Besonderheiten werden nochmals herausgearbeitet und mit den verschiedenen Handlungsoptionen abgeglichen. Wie erwartet, sind die in den vier Laborräumen erhobenen Daten variierend, da die unterschiedlichen persönlichen Erfahrungen und Arbeitsumfelder trotz Szenariotechnik nicht auszublenden sind. Die digitalen Werkstätten produzierten trotz gleicher Ausgangssituation unterschiedliche Schwerpunkte.

Datenerhebung	Labor A	Labor B	Labor C	Labor D
Konzepte	Intern	-	Beschluss	Portfolio (Leitlinien)
Gespräche	offen	offen	offen	offen
Interviews	strukturiert	strukturiert	strukturiert	strukturiert
Workshops	problemzentriert	problemzentriert	problemzentriert	problemzentriert



Abbildung 47 Datenerhebung in den Laborräumen, eigene Darstellung

Auswertung

Die gesammelten Daten aus den einzelnen Laborräumen weisen unterschiedliche Ausprägungen auf, sie triangulieren und ergänzen sich dadurch. Das diskutierte Grundgerüst des Programmmanagements wird auf seine Anwendbarkeit für städtebauliche Entwicklung überprüft und entsprechend den Werkstatt-Ergebnissen ertüchtigt, ausgedünnt oder ergänzt. Die anonymisierte und abstrahierte Auswertung der Gespräche soll als Grundlage zur Entwicklung eines Referenzmodells dienen, welches Stadtplanungämter in die Lage versetzen soll, die eigene Leistungsfähigkeit hinsichtlich der Umsetzung von städtebaulichen Entwicklungskonzepten zu überprüfen.

3.2 Interviewphase Laborräume

3.2.1 Laborraum A

Laborraum A besteht aus insgesamt 24 Stadtteilen und hat eine sehr differenzierte städtebauliche Grundstruktur: In der Tallage hochverdichtete Wohnquartiere aus verschiedensten städtebaulichen Phasen (historische Altstadt, gründerzeitliche Stadterweiterung, Quartiere der Vor- und Nachkriegszeit), in den Höhenlagen heterogen bebaute Siedlungslagen. Die Stadt ist geprägt durch die lineare Zäsur des Flusses und der Hauptverkehrsachsen der Bahntrasse sowie der Bundesstraße. Sie besitzt einen ausgeprägten polyzentralen Charakter mit einer kompakten Kernstadt in der Tallage und verschiedenen über die gesamte Stadt verteilten Versorgungskernen. Trotz der langen Industriegeschichte ist Laborraum A heute aus regionalplanerischer Sicht kein überregional bedeutsamer Schwerpunkt für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungseinrichtungen mehr. Stadt A hat gemäß den regionalplanerischen Vorgaben eine mittelzentrale Funktion. Die Polyzentralität ist vorrangig der ausgeprägten Topographie geschuldet und besitzt hinsichtlich der Wohnqualität erhebliche Vorteile: sie sorgt für eine lange Außenkante des Siedlungskörpers und damit für einen engen Bezug zum umgebenden Freiraum für viele Menschen. Gleichzeitig macht die polyzentrale Grundstruktur aber auch den Siedlungskörper unwirtschaftlich, führt zu Nachteilen hinsichtlich der Verkehrserschließung und trägt so auch zu starken Belastungssituationen an vielen Straßen bei. Die Stadt A ist verkehrlich sowohl regional als auch überregional sehr gut angeschlossen.

Verwaltungsstruktur Laborraum A

Im Laborraum A sind im Dezernat II „Technischer Bereich“ vier Ämter und zwei Eigenbetriebe beheimatet: Baurechtsamt (1), Stadtplanungsamt (2), Tiefbauamt (3), Grünflächenamt (4) sowie die Eigenbetriebe für Städtische Gebäude (5) und Stadtentwässerung (6). Das Stadtplanungsamt ist unterteilt in vier Fachabteilungen: Stadtentwicklung, Städtebauliche Planung, Informationsdesign und Gutachterausschuss. Prinzipiell wird der Aufgabenbereich des Stadtplanungsamtes nur als ein Teilbereich der Stadtentwicklung gesehen. Die Fachabteilung Stadtentwicklung ist mit zwei Sachgebietsleitern und 13 weiteren Stellen umfangreich aufgestellt. Jedoch ist tatsächlich nur 1 Stadtentwicklerin in diesem Fachbereich tätig, alle anderen sind Spezialisten für z.B. Verkehrsplanung. Der Austausch zwischen den Fachabteilungen und Sachbereichen wird gefordert. Diesbezüglich hemmend war jedoch, dass die Stelle der Abteilungsleitung für Stadtentwicklung über lange Strecken des Untersuchungszeitraums (2019 – 2021) nicht besetzt war.

Vor allem seitens der Abteilungsleitung „Städtebauliche Planung“ wird der Taktgeber seitens Stadtentwicklung vermisst. „*Stadtentwicklung soll vorgeben, was zu tun ist*“ (Abteilungsleiter Städtebauliche Planung, Labor A). Verwaltungsorganisatorisch wurde das Stadtgebiet im Stadtplanungsamt in vier Gebiete für die Bauleitplanung aufgeteilt. Die räumliche Anordnung des gesamten Bauverwaltung unter einem Dach fördert den informellen Austausch zwischen den Fachabteilungen und Sachbereichen. Die einzige Stadtentwicklungsplanerin kann jedoch aktuell nicht die erwünschte Grundlagenaufbereitung für die Projektarbeit der Stadtplanung leisten,

weshalb die Projektleiter der Abteilung Städtebauliche Planung projektspezifisch in puncto Stadtentwicklung aktiv sein müssen. Ein konzertiertes einheitliches Handeln kann somit nicht gewährleistet werden, da die Strukturen und Kapazitäten fehlen.

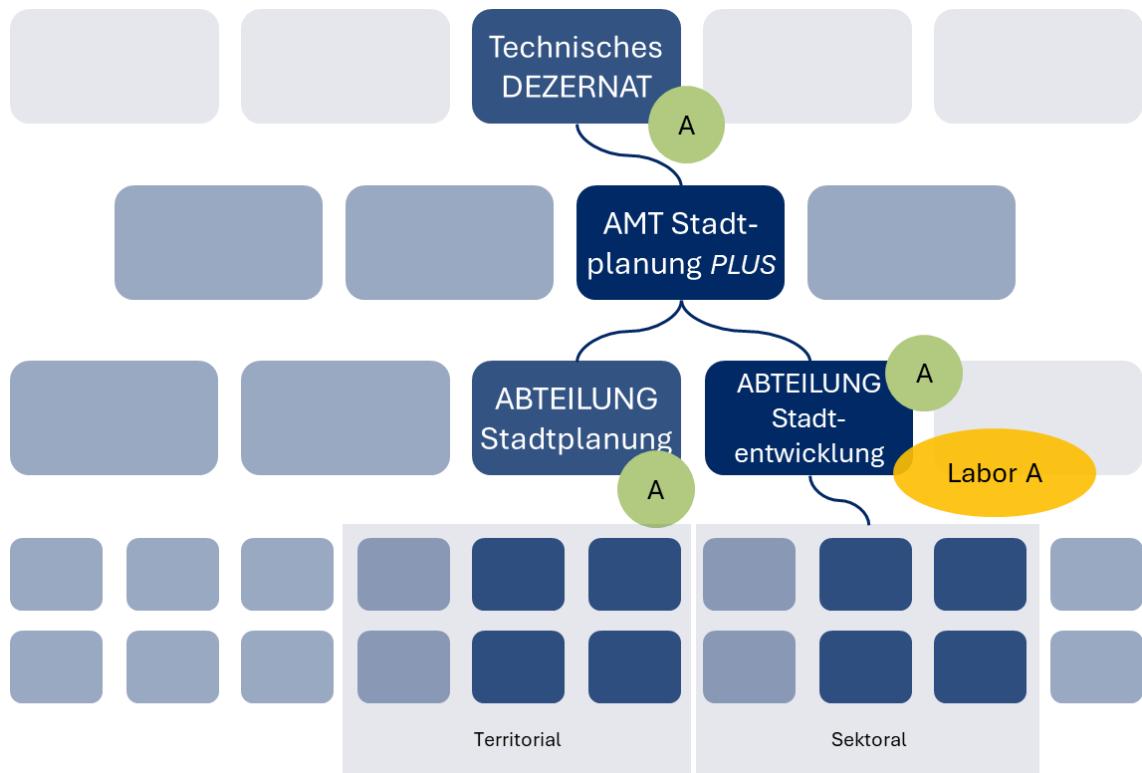


Abbildung 48 Interviewpartner im Organigramm Labor A

Die Priorisierung von **übergeordneten Zukunftsthemen** findet in regelmäßigen Abständen (ca. alle 5 Jahre) zwischen den Bürgermeistern, Dezernatsleitern und Amtsleitern statt und erfolgt in auswertigen Klausuren mit externen Moderatoren.

„Er trommelt in regelmäßigen Abständen seine kreativen Amtsleiter zusammen und lässt die dann in der Klausur Zukunftsthemen erkennen und diskutieren, und zwar möglichst auch mit offenem Ergebnis, aber nicht konsensorientiert. Es dürfen also unterschiedliche Schwerpunkte dastehen, um zu verdeutlichen: das sind die Herausforderungen, mit denen wir uns beschäftigen müssen und hier gibt es Reibungen.“ (Stadtplanungsamtsleiter, Laborraum A)

Das Format fordert den offenen Meinungsaustausch und befördert neue Zielsetzungen der einzelnen Ämter, jedoch werden hier keine Zielkonflikte ausgehandelt, sondern lediglich sichtbar gemacht. Der Bürgermeister erhält dadurch ein vertieftes Meinungsbild von seinem Verwaltungsapparat und der aktuellen Probleme und Herausforderungen. Es bleibt jedoch bei einer Dokumentation der Klausur, und jeder Amtsleiter zieht seine eigenen Schlüsse. **Eine direkte Priorisierung von Programmen, Projekten oder programmbezogenen Aktivitäten bezüglich städtebaulicher Entwicklung findet in nicht statt.**

Im Laborraum A wurde im Jahr 2007 ein Managementkreislauf für die gesamte Verwaltung und ein Zielsystem verabschiedet. Das Ergebnis sei ein einheitliches, integriertes Zielsystem für die Stadtentwicklung, das in den strategischen Managementkreislauf der Stadt eingebunden sei. Auf Nachfrage konnte aber eine **Anwendung dieses Modells im Stadtplanungsamt nicht nachgewiesen** werden. Vermutlich handelt es sich um Hintergrundprozesse, die bereits zur Routine geworden sind.

Ein Projektmanagement-Leitfaden zur Abwicklung von Stadtplanungs- oder Stadtentwicklungsprojekten liegt in Laborraum A nicht vor. Die für das jeweilige Projekt erforderliche Projektstruktur legt jeder Projektleiter/in individuell fest. Einheitliche Checklisten oder Vorlagen zum Aufsetzen und Abwickeln von Stadtplanungsprojekten liegen nicht vor. Dies bedeutet, dass die jeweiligen Dokumente **von Projekt zu Projekt unterschiedlich** aussehen und abhängig sind von den Erfahrungswerten des zuständigen Mitarbeiters. Eine Wissensgenerierung in Form von gesammelten Best-Practice-Erfahrungen wird nicht verfolgt. Auch Schnittstellen zu anderen Ämtern, Bürgern oder weiteren Akteuren werden von Projekt zu Projekt neu aufgesetzt.

„Aufgrund der Vielzahl der Projekte auf wenigen Schultern, gibt es überhaupt keine Zeit sich mit diesen übergeordneten Themen wie Wissensmanagement zu beschäftigen.“ (Zitat Abteilungsleiter Städtebauliche Planung)

Hausinterne Schulungen zur Projektabwicklung werden nicht angeboten, ein Input von außen wird jedoch als sinnvoll erachtet. Fortbildungen der Mitarbeiter laufen über die verpflichtenden Seminare der Architektenkammer, welche auch die Stadtplaner einschließt. Über die Auswahl der Seminare und den Fortbildungsbedarf der einzelnen Mitarbeiter wird hingegen kein Meinungsbild eingeholt, sondern jeder Mitarbeiter ist für seinen eigenen Fortbildungsprozess selbst verantwortlich. „*Wir kochen im eigenen Saft und können uns vor Arbeit in den eigenen Projekten kaum retten*“, weshalb die Versuche des vorigen Amtsleiters, allgemeine Standards für Weiterbildung und Wissensmanagement aufzusetzen, nicht von Erfolg gekrönt waren.

Städtebauliche Entwicklung Stadt A

Eine kontinuierliche Auseinandersetzung mit der Zukunftsfähigkeit der Stadt und somit auch der Stadtentwicklung ist im Laborraum A bereits vor 2004 auszumachen. Ab 2004 wurde dann eine 16-köpfige Arbeitsgruppe gebildet, die das Dokument „Definition kommunaler Ziele“ erarbeitet hat. Ziel des Projektes war, eine Aufarbeitung der Situation in den 12 Politikfeldern zu erreichen und die Zukunft (Vision 2015) zu definieren. Das Abschlusspapier sollte der Expertenebene, der politischen Entscheidungsebene als Diskussions- und Entscheidungsgrundlage dienen. Darauf aufbauend wurde ein Strategieprozess für die Zukunftsfähigkeit durchgeführt. Die Erarbeitung erfolgte im Zeitraum von 2007 bis 2009 mit weiteren Bürgerforen, daraus resultierend ging das Dokument zur „Stadtstrategie 2027“ hervor. Auch hier bleiben die **Formulierungen auf abstrakter Ebene** und sind Handlungsempfehlungen zur strukturellen Änderung für die gesamtheitliche Zukunftsfähigkeit der Stadt (Portfolioebene).

Konkretisiert wurden die gesammelten Punkte dann durch die Erstellung des „nachhaltigen städtebaulichen Entwicklungskonzept“ in der ersten Fassung von 2013. Durch einen weiteren

Bürgerdialog zur Stadtentwicklung 2014/15 wurde dieses ergänzt und 2016 in der zweiten Version fertiggestellt (Programmebene). Das nachhaltige städtebauliche Entwicklungskonzept vermeidet bewusst das vorgestellte Wort „Integriertes“. Das Stadtplanungsamt hat beschlossen, einen anderen Weg zu gehen: „*Das vorliegende Dokument hat nicht den Anspruch, ein bis ins Detail ausgearbeiteten, wissenschaftlichen Ansprüchen genügendes Gesamtkonzept zu sein, das in einem Dokument alle Themen und Fragestellungen der Stadtentwicklungsplanung behandelt und Handlungserfordernisse aufzeigt.*“ Vielmehr solle das Konzept „*in pragmatischer Art und Weise die strategischen Zielsetzungen der räumlichen Stadtentwicklung mit den Aufgabenbereichen und Aktivitäten des Stadtplanungsamtes zusammenbringen und damit nicht nur bereits durchgeführte Maßnahmen und Planungen, sondern vor allem auch künftige Aufgaben und geplante Maßnahmen in einen Gesamtzusammenhang stellen.*“

Der selbst auferlegte Anspruch, die relevanten Themen miteinander zu verknüpfen und die vielfältigen Zusammenhänge der Handlungsbereiche der Stadtentwicklungsplanung abzubilden, gelingt nur ansatzweise. Bislang gleicht es noch einer **Katalogisierung der angesammelten Beschlüsse, Projekte und Unterprogramme** und hinterlässt den Eindruck, dass es aufgestellt wurde, um der eigenen innerstädtischen **Dokumentenschwemme** Herr zu werden. Das selbst auferlegte Ziel, in Zukunft das nachhaltige städtebauliche Entwicklungskonzept zu einem immer wieder aktualisierten und sich weiterentwickelnden Instrument für die Stadtentwicklungsplanung werden zu lassen, ist der genau richtige Ansatz, jedoch existiert **kein Managementplan**, welcher konkret aufzeigt, wie dies umgesetzt werden soll.

Die Bekundung, dass das nachhaltige städtebauliche Konzept als **interaktives digitales Dokument** vorgehalten wird, das kontinuierlich ergänzt, aktualisiert und gepflegt wird, reicht nicht aus, um aus einem Dokument tatsächlich ein Instrument zu machen. Es stellt vielmehr die Ausgangssituation für eine kontinuierliche Aufgabe dar. Das Dokument ist mit vielen stadtinternen Links versehen, sodass innerhalb der Verwaltung in den einzelnen Komponenten nachgeschlagen werden kann. Dem Programm ist **keine Fortschrittsmessung hinterlegt, zeitliche Abfolgen oder Priorisierungen sind nicht abgebildet**. Das Dokument ist **für die Bürgerschaft nicht zugänglich**, was die Vermutung nahelegt, dass man intern zwar Willens ist, aufzuräumen, aber sich nach außen **nicht transparent** macht. Das Ziel, als Instrument zu wirken, das auch andere Akteure einbindet, wird dadurch nicht erreicht.

3.2.2 Laborraum B

Die Industrialisierung begünstigte zunächst die Ansiedlung von Unternehmen der Textilbranche im Laborraum B, darunter zu nennen Gerberei, Weberei, Spinnerei und Strickerei. Nachdem die Weberei als erstes einen Aufschwung genommen hatte, wurde die Lederindustrie zur führenden Branche. Noch heute spricht man von der Gerberstadt, obwohl die großen Fabriken seit Langem geschlossen beziehungsweise abgerissen worden sind. Heute ist die Stadt als Wirtschaftsstandort im Verdichtungsraum Stuttgart wirtschaftlich eng verflochten mit den Leitbranchen der Region, dem Automobil- und Fahrzeugbau sowie dem Maschinenbau. So liegt die Stadt B wie alle anderen Laborräume im Pendlereinzugsgebiet von Stuttgart.

Die Bevölkerungsentwicklung ist seit Jahren stabil und wird dem Statistischen Landesamt zu folge auch in den nächsten Jahren insgesamt stabil bleiben. Zwischen dem Stuttgarter Ballungsraum und den Wäldern, Hügeln und Tälern der geografischen Begebenheiten sind viele Vorteile verbunden. Der Wirtschaftsstandort verfügt über eine gute Verkehrsanbindung und verspricht mit seiner gewachsenen Kulturlandschaft Ruhe und Erholung in unmittelbarer Nähe. Investoren und Unternehmen finden hier attraktive Gewerbevlächen und Immobilien für die unterschiedlichsten Anforderungen. Die historische Textilbranche hat sich die Flächen entlang des Flusses angeeignet, heute besteht ein starkes Bedürfnis, den Fluss mit seiner Lebensqualität im urbanen Sinn zu reaktivieren.

Verwaltungsstruktur Laborraum B

In Stadt B ist für die Belange der Stadtentwicklung kein eigenständiges Amt oder eine Stabstelle eingerichtet. Im Baudezernat sind vier Ämter und einen Eigenbetrieb angesiedelt: Bauverwaltungs- und Baurechtsamt (1), Stadtplanungsamt (2), Hochbauamt (3), Tiefbauamt (4) und der Eigenbetrieb Stadtentwässerung (5). Das Stadtplanungsamt ist unterteilt in vier Aufgabenbereiche: Bauleitplanung, Grün- und Umweltplanung, Mobilitätsplanung, Denkmalpflege. Der Aufgabenbereich Datengrundlagen/GIS befindet sich im Aufbau. Innerhalb des Stadtplanungsamtes ist die Stadtentwicklung nicht explizit besetzt.

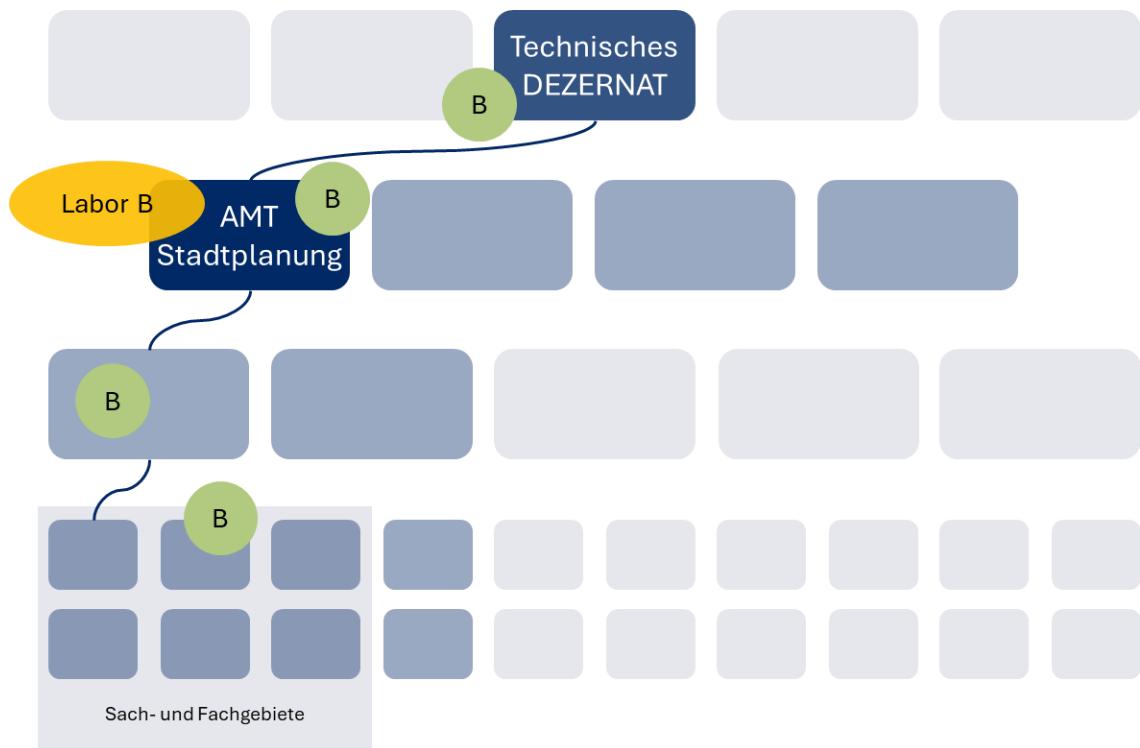


Abbildung 49 Interviewpartner im Organigramm Labor B

Die Verwaltung überzeugt durch kurze Wege und flache Hierarchien. Der Austausch zwischen den Ämtern im Baudezernat wird gefordert und gefördert. Die räumliche Anordnung des gesamten Bauverwaltung in zwei Nachbargebäuden, quasi unter einem Dach, dient dieser Haltung und

fördert den informellen Austausch zwischen den vier Ämtern. Somit werden durch die Ämter pragmatische Umsetzungen vorgelebt, was bedeutet, dass **stark projektorientiert** über die Stadtplanung an die Stadtentwicklung herangegangen wird. Die städtebauliche Entwicklung ist unmittelbar mit Stadtplanungsprojekten verknüpft und wird nicht als eigenständiges Programm aufgefasst, sondern wird als Begleiterscheinung behandelt und ist beim Amtsleiter übergeordnet installiert. Es existiert **kein städtebauliches Entwicklungskonzept**.

Das Stadtgebiet des Laborraums B beinhaltet die Kernstadt plus sechs Stadtteile, im Stadtplanungsamt ist das Gebiet zur Bearbeitung in vier Bereiche aufgeteilt. Insgesamt sind im Stadtplanungsamt 13 Personen tätig, jedoch einige davon in Teilzeit: Amtsleitung (1), Vorbereitende Bauleitplanung (1), Verbindliche Bauleitplanung (3), Grün- und Umweltplanung (2), Mobilitätsplanung (1), Denkmalpflege (1), Datengrundlagen/GIS im Aufbau (1) und unterstützende Organisation und Zeichnen (3).

Der Wissensaustausch mit den anderen Ämtern läuft recht informell und ist nur mit wenigen Ressorts institutionalisiert. Nach eigener Einschätzung der Amtsleitung müsste ein Regelaustausch mit allen Ämtern eingeführt werden und einmal jährlich mit dem Gemeinderat in Klausur gegangen werden.

*„Es gibt den regelmäßigen Austausch der Dezeranten, jedoch ohne Agenda, ohne Protokoll, ... das **dient dem Austausch, aber nicht der Steuerung.**“*

Es lässt sich festhalten, dass eine Steuerung und Verfestigung von **Kommunikations- und Wissensmanagement vermisst** wird und dass man sich verwaltungsintern eigentlich **Reflexionspausen** wünscht. Darüber hinaus müsste auch **kontinuierliches Coaching-Format** für die Organisationsentwicklung eingeführt werden. Ein **Wandel von Kompetenzen** der Belegschaft des Stadtplanungsamts wird prognostiziert und gleichzeitig als eigenes Defizit identifiziert:

*„Geschwindigkeit und Komplexität hat zu genommen! Das kann eine Verwaltung nicht mehr leisten. Aufgrund der hohen Komplexität und Geschwindigkeit erfolgt eine Verschiebung der Anforderungen an Verwaltungen, von inhaltlicher Fachkompetenz **zu anderen Kompetenzen: Kommunikation, Moderation, Mediation.**“*

Es lässt sich festhalten, dass der Wandel der Anforderungen zwar erkannt wird, **jedoch keine aktiven Maßnahmen zur Schulung und Weiterbildung** konkret hinterlegt sind.

Eine Einbindung oder Kooperation mit Wissenschaft und Forschung ist nicht platziert. Es besteht jedoch das Verständnis, dass eine kontinuierliche Zusammenarbeit mit einer Hochschule zielführend wäre. Hauptansatzpunkt sollte sein, den angestoßenen IBA'27-Prozess zu nutzen, diesen **wissenschaftlich zu begleiten** und die Erkenntnisse aus dem Sonderformat zu verstetigen und in den Arbeitsalltag der Stadtentwicklungsplanung zu überführen.

Konzept städtebaulicher Entwicklung Stadt B

Ein integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept liegt im Laborraum B nicht vor. Ein Dokument aus dem Jahr 2009 mit dem Titel „Stadtentwicklungskonzept“ weist lediglich in Steckbriefen die 15 relevanten Stadtplanungsprojekte aus, welche in Zukunft bearbeitet werden sollten.

Ein weiteres, sehr überschaubares Entwicklungskonzept liegt für einen Außenbezirk vor, welches jedoch in Form, Detailtiefe und Umfang nicht den Anforderungen eines STEK genügt. Im Herbst 2016 wurde zur Vorbereitung eines Ortschaftsratsbeschlusses eine priorisierte Maßnahmenliste erstellt, welche diesem Entwicklungskonzept entspricht. Für die Gesamtstadt sind unterschiedliche Leitlinien und Programme erarbeitet, jedoch kann nicht auf einem übergeordneten integrierten Stadtentwicklungskonzept aufgebaut werden, Green City Konzept, Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum, Einzelhandelskonzept, Biotopverbund sind die aktuell in Bearbeitung befindlichen. Eine Sonderstellung nimmt der Prozess zur Internationalen Bauausstellung 2027 der Region Stuttgart ein. **Die Verknüpftheit und Verbindlichkeit der Programme und Projekte sind im Laborraum nicht hinterlegt.**

Der Abteilungsleiter ist neu im Amt und hat das Gefühl, dass die Stadt jahrzehntelang geschlummert habe, weil sie den Strukturwandel (ehemals starke Textilbranche) lange nicht verkraftet hätte. In den letzten 10 Jahren sei jedoch eine Aufbruchstimmung ablesbar. Jedoch überschlagen sich dadurch die Ereignisse und aufgrund der Entwicklungsdynamik im Großraum Stuttgarts liefen „*gefühlt alle Prozesse gleichzeitig*“ ab. Offensichtliche Probleme aufgrund des nichtvorliegenden Gesamtkonzeptes konnten detektiert werden:

- **Übergeordnete Planfeststellungsverfahren hemmen** die Stadtentwicklung (Beispiel Ausbau Bundesstraße), weil man Änderungen an diesen zeitintensiven Verfahren scheut, aktuelle neue Impulse schließen sich dadurch oftmals aus.
- **Teilprogramme dominieren** die städtebauliche Entwicklung: Das Konzept des Hochwasserschutzes müsste mit neuen Erkenntnissen aus einem Gesamtkonzept in Einklang gebracht werden, denn gesamtkonzeptionell überlegt man, wie der Fluss in die Stadtentwicklung integriert werden kann komplett kontrovers. Die Ansätze und Anliegen sind aber nicht dokumentiert. Ein weiteres Beispiel ist die hohe Priorisierung des Arten- schutzgutachtens, welches Entwicklungsprozesse lähmt.
- **Private Investoren treiben** die Stadt vor sich her: In der Erstellung des FNP wurde die Überarbeitung der Flächennutzung für private Grundstücke wegen mangelndem Interesse seitens Stadt und Grundstückeigner einfach ausgespart. Die enorme Entwicklungsdynamik erfordert heute aber akut Handlungsbedarf, und die Stadt hat kein Konzept „in der Schublade“. So muss nun ad hoc unter hohem Termindruck mit privaten Investoren verhandelt werden und städtebauliche Qualitäten können oftmals nicht mehr durchgesetzt werden. Auch die gewünschte Mehrfachbeauftragung kann dann rückblickend meist nicht vereinbart werden.

Das Fehlen des übergeordneten Konzepts (Programmebene) ist bekannt, aber in absehbarer Zeit wird es nicht zur Erstellung eines ISEK kommen.

„Ein ISEK ist erfolgreich, wenn es von der Verwaltungsspitze mitgetragen wird, wenn es initiiert wird und ins Zentrum der Aktivitäten gestellt wird.“ (Labor B)

Aus diesem Zitat lässt sich indirekt ableiten, dass die Verwaltungsspitze aktuell kein Stadtentwicklungskonzept wünscht, da lieber „**auf Sicht**“ gefahren wird, als sich über langfristige Konzepte zu binden. Die „**Kultur des stetigen Austauschs und des integrierten Denkens**“ sei **wichtiger als Konzepte mit theoretischen Vorgaben**. Darüber hinaus sei die Dynamik der Entwicklung zur groß und die Änderungen des Zeitgeists und der damit einhergehenden ständig neuen Herausforderungen zu schnell. Ebenso existiert die Meinung, dass zur Abwicklung der großen Leitplanken (Flächennutzungsplan und Landschaftsplan), die aktuell abgearbeitet werden, ein ISEK nicht erforderlich sei. Die großen Leitplanken kämen aus den sektoralen oder regionalen Konzepten und vor allem der **Flächennutzungsplan** wird als **zentrales formelles Planungsinstrument** der städtebaulichen Entwicklung betrachtet.

Anstatt über ein Gesamtkonzept die städtebauliche Entwicklung aufzuspannen, wird versucht, über das Sonderformat eines IBA-Projektes, welches eine verhältnismäßig große Fläche einnimmt, einen **Masterplan** zu entwickeln, der quasi den Anforderungen eines Stadtteilentwicklungskonzepts genügen soll. Die Fokussierung auf einen komprimierten Raum erzeugt ein integriertes Vorgehen durch **Einbindung sämtlicher Experten** und durch Berücksichtigung der vorliegenden Teilkonzepte. Der Leiter des Stadtplanungsamtes kann sich vorstellen, dass man darauf aufbauend die richtigen Schlüsse zur Entwicklung eines ISEK schließen könne. Das Interesse an der Forschungsarbeit ist dementsprechend hoch.

Vorteil der Herangehensweise der Abwicklung einer Quartiersentwicklung über das Sonderformat IBA ist das hohe Interesse der Bevölkerung zum einen und zum anderen beinhaltet der Maßstab des Quartiers den machbare Abstraktionsgrad, um den Prozess direkt in den Prozess der IBA'27 einzubinden und dadurch schneller Verbindlichkeiten erzielt werden können. Der Masterplan muss aufgrund des Sonderformats direkt umsetzbar sein, und kann nicht wage bleiben. Darüber hinaus ist der **Reflexionsraum** im IBA'27-Netzwerk ein geschätztes Instrument, um die eigene Bevölkerung mitzunehmen, die eigene Leistung zu überprüfen und externe Experten einzubinden. Der Nachteil dieser Herangehensweise liegt auf der Hand: Andere Teilprojekte, Unterprogramme oder programmbezogene Aktivitäten, die für die städtebauliche Entwicklung von hoher Bedeutung wären, geraten in den Hintergrund. Dies birgt Risiken, welche der Stadt zu einem späteren Zeitpunkt in einem Bumerangeffekt auf die Füße fallen könnten.

*„Unsere Schwierigkeiten momentan liegen nicht darin, den Gesamtüberblick zu bewahren, aber die Gesamtentwicklung in der Verwaltung und der Umsetzung von Projekten zu implementieren, da haben wir eher die Schwierigkeiten. Abarbeitung bis zur Bordsteinkante, **Vernetzung der Informationen, integrierte Planungsprozesse, da haben wir ein Defizit aufgrund der Komplexität.**“*

Vernetztheit und Verknüpftheit, sowie hohe Komplexität und Gleichzeitigkeit bestätigen den Ansatz des Forschers, dass städtebauliche Entwicklungskonzepte als Programme zu verstehen sind und Management auf den Grundlagen des Programmmanagements aufzubauen.

3.2.3 Laborraum C

Das Stadtgebiet des Laborraums C gliedert sich in die Kernstadt und sieben Stadtbezirke, welche hohen Bevölkerungs- und Flächenanteil besitzen. Die Stadtbezirke sind dadurch wichtige Bestandteile der Siedlungsentwicklung und qualifizieren sich insbesondere durch ihre Lage in einer attraktiven Landschaft. Prägend im Laborraum C ist vor allem der klassizistische Grundriss der Innenstadt, welcher aufgrund von Standbränden und dem damit verbundenen Wiederaufbau ermöglicht wurde. Erwähnenswert ist darüber hinaus das Entwicklungspotenzial auf dem Gelände des ehemaligen amerikanischen Militärstützpunkts am Stadtrand, wo neue Arbeitsplätze und ein vielfältiges Wohnungsangebot am Entstehen sind. Stadt C ist eine traditionsreiche Industrie- und Dienstleistungsstadt in der potenzen Wirtschaftsregion mit ursprünglichem Schwerpunkt im Maschinenbau. Die Gewerbe entwickelten sich zunächst der Infrastrukturachsen Fluss, Bundesstraße und Bahnlinie. Die Flächennutzungsplanung der Verwaltungsgemeinschaft geht trotz einer insgesamt stagnierenden wirtschaftlichen Prognose nach wie vor von weiterem Gewerbebedarf aus, um Raum zu schaffen für eine Fortsetzung des Strukturwandels im produzierenden Sektor.

Verwaltungsstruktur Laborraum C

In Laborraum C ist für die Belange der Stadtentwicklung kein eigenständiges Amt oder Stabstelle eingerichtet. Im Dezernat III der Verwaltung sind drei Fachbereiche angesiedelt: Immobilienwirtschaft inkl. Hochbauamt (1), Tiefbau, Umwelt, Verkehr und Vermessung (2), Stadtentwicklung, Stadtplanung und Baurecht (3). Zusätzlich zu den Fachbereichen werden die Stabstelle Vergabewesen, der Gutachterausschuss und die Eigenbetriebe Stadtentwässerung und Betriebshof dem Dezernat zugeordnet. Der Fachbereich „Stadtentwicklung, Stadtplanung und Baurecht“ ist unterteilt in zwei Sachbereiche: Stadtplanung & Projektentwicklung und Baurecht. Die Fachbereichsleitung wurde zu Beginn der Untersuchung gerade neu besetzt. Die Strukturierung des Sachbereichs erfolgt über Bearbeitungsinhalte: Flächennutzungsplanung, Verfahrensbetreuung, Bauleitplanung, Sanierungsgebiet, Service Stadtplanung, Übergeordnete Themen.

Die Verwaltung überzeugt durch kurze Wege und flache Hierarchien. Der Austausch zwischen den Fachbereichen und Fachabteilungen wird gefordert und gefördert. Die räumliche Anordnung des gesamten Bauverwaltung im technischen Rathaus fördert den informellen Austausch zwischen den Fachbereichen und -abteilungen. Die Themen Stadtentwicklung und Bebauungsplan sind territorial in fünf Bezirke aufgeteilt. Stadtteilentwicklung ist eng gekoppelt mit der Bebauungsplanung, somit wird projektorientiert an die Stadtentwicklung herangegangen. Die Stadtentwicklung ist deshalb unmittelbar mit Stadtplanungsprojekten verknüpft.

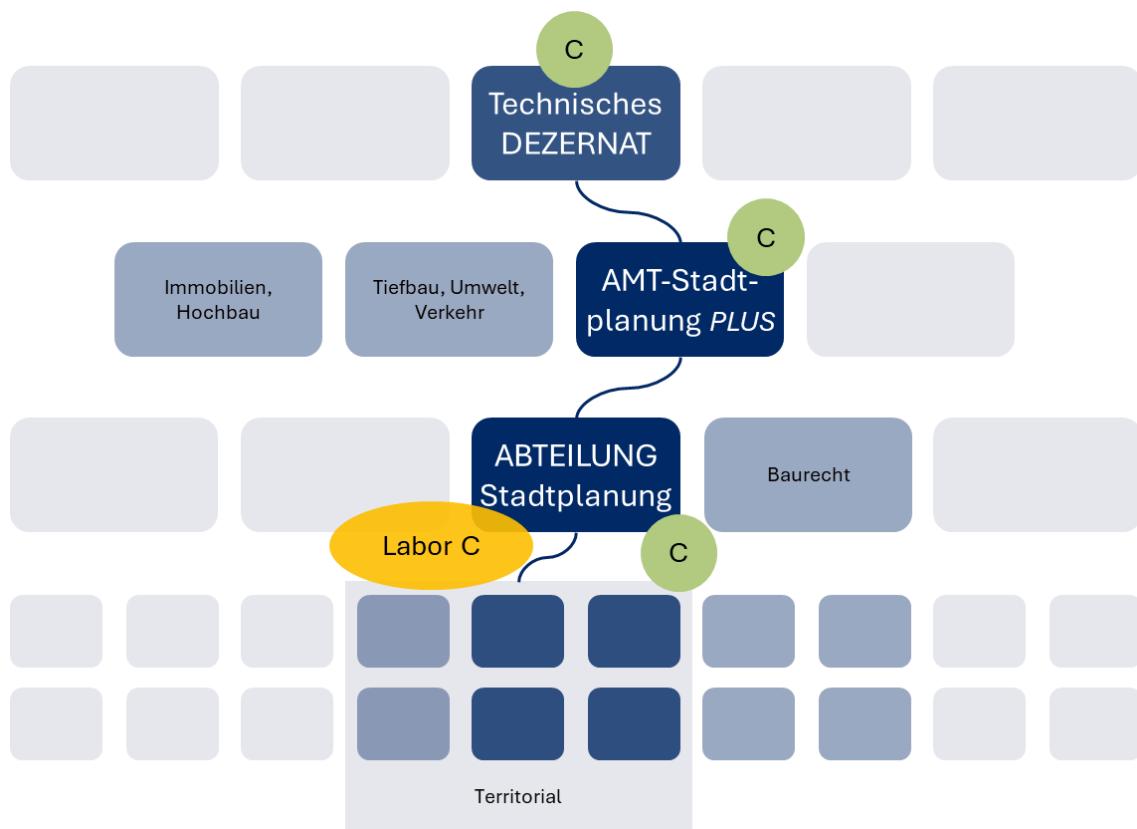


Abbildung 50 Interviewpartner im Organigramm Labor C

Städtebauliche Entwicklung Stadt C

Eine umfangreiche Sanierung und Verkehrsberuhigung des Innenstadtbereiches war 2003 ein Meilenstein in der städtebaulichen Entwicklung des Laborraums C. Letztendlich konnte, nach Rehabilitierung aufgrund der deutlichen Kostensteigerungen, hohe Akzeptanz und Zufriedenheit in der Bevölkerung erzielt werden. Dies war auch dann der Startschuss für die Entwicklung eines ganzheitlichen Stadtentwicklungskonzeptes ab dem Jahr 2008. Das Stadtentwicklungskonzept entstand 2009 mit **Unterstützung eines externen Planungsbüros** in einem **Dialog-Prozess** und wurde auch vom Gemeinderat verabschiedet.

Über die gemein bekannte Analyse und Zielsetzung von Handlungsfeldern hinaus, weist das Stadtentwicklungskonzept einen strukturierten Katalog aus, der die Erkenntnisse aus dem textlichen Konzept mit seinen Handlungsfeldern territorial herunterbricht. Hierbei sind folgende Merkmale hervorzuheben:

- Zuordnung der 7 Handlungsfelder auf die 7 identifizierte Schwerpunktgebiete
- Auflistung von stadträumlichen Zielen innerhalb der 7 Schwerpunktgebiete
- Zeitliche Einordnung für jede Herausforderung in kurz-, mittel-, und langfristig

Im Vergleich der Laborräume weist die Stadt C das reifste Stadtentwicklungskonzept aus, welches tatsächlich zur Kommunikation mit vielen Akteuren dient: Es kann politisch verwendet werden, da ein **Beschluss des Gemeinderats** vorliegt, es dient der Verwaltung über das Dezernat III hinaus als Leitfaden und Argumentationsgrundlage, es **schafft Transparenz** gegenüber Bürgern und externen Planern, und es unterstreicht die Reife und den Willen der Stadt, sich an den eigenen Zielen messen lassen zu wollen.

Konkrete Maßnahmen - also Projekte, Unterprogramme oder programmbezogene Aktivitäten - werden dabei bewusst nicht formuliert. Aus den Ausführungen lassen sich aber genaue Maßnahmen (Projekte, Unterprogramme, programmbezogene Aktivitäten) ableiten und interpretieren.

Aus Sicht des Forschers entspricht das vorliegende Dokument formal den aktuellen Anforderungen eines Stadtentwicklungskonzepts gemäß BBSR (Empirica, 2023) und wäre in dieser Form und Aussagekraft wünschenswert für alle Mittelstädte Deutschlands. Bearbeitungsweise, Strukturiertheit, Darstellungsform, Kommunikationsfähigkeit überzeugen bei diesem Konzept. Die Erstellung eines Managementplans zur Umsetzung des Stadtentwicklungskonzepts erscheint direkt machbar. Die Entwicklung eines Cockpits oder Radars mit konkreten Projekten, Unterprogrammen und programmbezogene Aktivitäten kann auf diesem Format aufgesetzt werden. Zusätzlich liegen bereits in Teilen Stadtteilentwicklungskonzepte vor, die in Form und Struktur an das ISEK anknüpfen. Eine weitere Konkretisierungsstufe wird erzielt durch:

- Identifizierung der spezifischen Orte (z.B. Straße, Platz, Teilgebiet)
- Benennung des städtebaulich erforderlichen Projekts oder Unterprogramms (Masterplan, Konzept, Wettbewerb, Sanierung, Beteiligung, Analyse)

Der Fachbereich Stadtentwicklung, Stadtplanung und Baurecht erreicht durch eine breit angelegte Öffentlichkeitsarbeit die Bürgerschaft, indem man in regelmäßigen Abständen zu Stadtspaziergängen mit dem Baubürgermeister und zum Austausch im Rahmen des Innenstadtforums 2030 einlud. Die Veranstaltungsreihe und Beteiligungsplattform Innenstadtforum 2030 habe sich als öffentliche Veranstaltung rund um die Themen der Stadtentwicklung etabliert, dabei versucht man themenbezogen unter Beteiligung von Fachleuten das Bewusstsein der Bürgerschaft zu sensibilisieren. Information und Einbindung erfolgten in der Regel über einen Impuls- vortrag von Fachleuten und eine anschließende Diskussions- und Fragerunde oder Podiumsdiskussion. Der angestoßene Dialogprozess erzeuge ein Bewusstsein für Potenziale der Innenstadt und hole die Akzeptanz für den Handlungsbedarf ein. Mittlerweile behandle man im selben Format auch gesamtstädtische Themen. Flächendeckend konnten jedoch die Gebiete des Gesamtkonzepts (ISEK) noch nicht vollständig in Stadtteilentwicklungskonzepten dargestellt werden.

3.2.4 Laborraum D

Die Stadt D ist in 23 Stadtteile eingeteilt, darunter 10 sogenannte äußere Stadtteile. Von den letztgenannten sind 8 bei der Gemeindereform in den 1970er Jahren eingegliedert worden. Innerhalb einiger Stadtteile gibt es teilweise weitere Stadtviertel, die sich im Laufe der Zeit ergeben haben. Dabei handelt es sich meist um Neubausiedlungen oder Wohngebiete, deren Grenzen auch fließend sein können. Die Topografie ist stark durch die zahlreichen Erhebungen geprägt. Die Wirtschaft ist stark vom öffentlichen Dienst geprägt. Größte Arbeitgeber sind in Wissenschaft, Lehre und Gesundheitswesen angesiedelt.

Verwaltungsstruktur Laborraum D

In der Verwaltung ist für die Belange der Stadtentwicklung kein eigenständiges Amt oder eine Stabstelle eingerichtet. Im Dezernat der Bauverwaltung sind fünf Fachbereiche angesiedelt: Vermessung und Geoinformation (1), Baurecht (2), Planen Entwickeln Liegenschaften (3), Hochbau und Gebäudemanagement (4) und Tiefbau (5). Der Fachbereich „Planen Entwickeln Liegenschaften“ ist unterteilt in vier Fachabteilungen: Stadtplanung, Projektentwicklung, Liegenschaften und Verkehrsplanung. Innerhalb der Fachabteilung Stadtplanung ist die Stadtentwicklung mit einer Person unter dem Titel „Übergeordnete Planung“ besetzt.

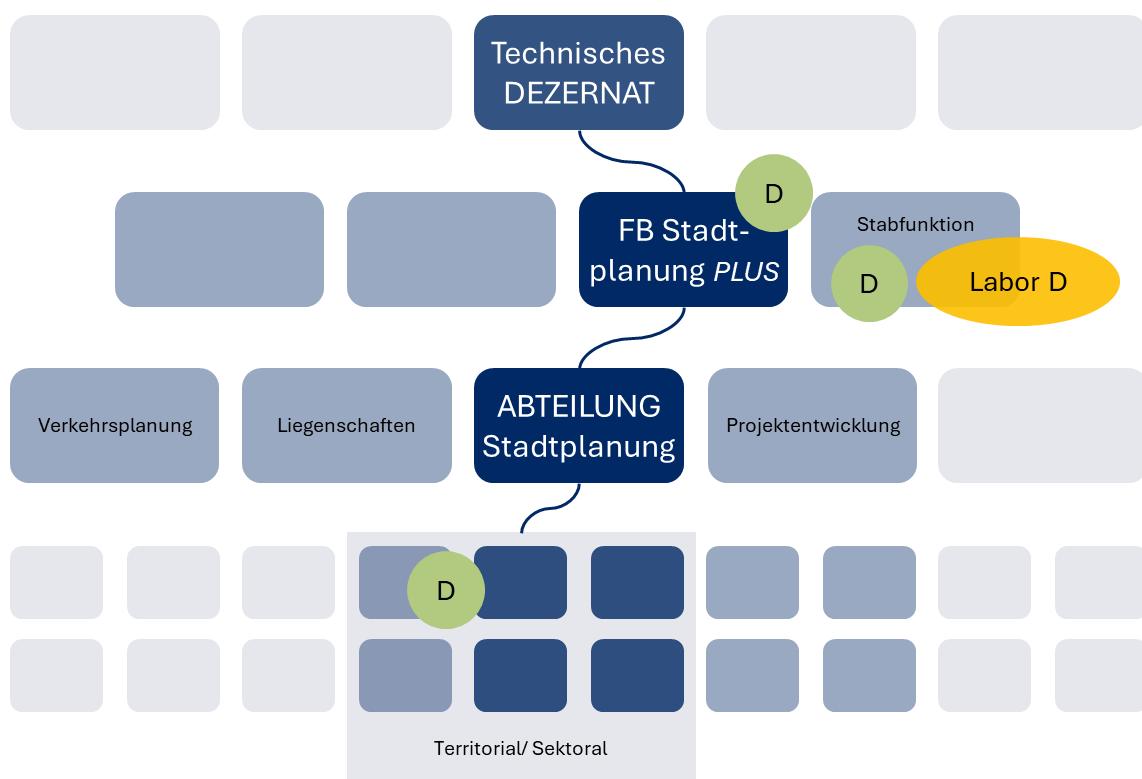


Abbildung 51 Interviewpartner im Organigramm Labor D

Die Verwaltung überzeugt durch kurze Wege und flache Hierarchien. Der Austausch zwischen den Fachbereichen und Fachabteilungen wird gefordert und gefördert. Die räumliche Anordnung des gesamten Bauverwaltung unter einem Dach dient dieser Haltung und fördert den informellen Austausch zwischen den Fachbereichen und -abteilungen. Politisch werden pragmatische Umsetzungen vorgelebt, was bedeutet, dass stark projektorientiert an die Stadtentwicklung herangegangen wird. Die städtebauliche Entwicklung ist somit unmittelbar mit Stadtplanungsprojekten verknüpft. Die Priorisierung der Projekte findet in regelmäßigen Abständen (ca. zwei Mal jährlich) zwischen den Bürgermeistern, Dezernatsleitern und Fachbereichsleitern statt. Verwaltungsorganisatorisch wurde das Stadtgebiet im Fachbereich Stadtplanung in zehn Gebiete für die Bauleitplanung aufgeteilt.

Das Weiterbildungs- und Wissensmanagement ist zentral organisiert und bedient vor allem übergeordnete Softskills, die von allen städtischen Angestellten wahrgenommen werden können. Weiterbildung zu stadtplanerischen Fachthemen werden durch das externe Angebot auf dem Markt ermöglicht. In eher seltenen Fällen wurden auch Experten zur Weiterbildung ins Haus geladen, z. B. bei Novellierungen von Gesetzen oder ähnlichen grundlegenden Neuerungen, die alle Angestellten des Fachbereichs betreffen. Eine Ausbildung zum Experten erfolgt eher durch die Alltagspraxis als durch externe Schulung und Weiterbildung. Bezuglich Projektmanagement wurde 2015 ein allgemeiner Leitfaden zum strukturierten Entscheidungsprozess und Projektmanagement aufgelegt. Die Anwendung des Leitfadens erfolgt nicht flächendeckend, sondern lediglich, wenn weitere Ämter in einem Projekt involviert sind.

Eine *Lessons-Learnt-Kultur* ist bei lediglich durch die den Leitfaden abgebildet und wird innerhalb eines Projektes dokumentiert. Die Ausprägung ist jedoch nicht ausreichend umfassend, um eine übergeordnete Auswertung mit Mehrwert für den gesamten Fachbereich zu generieren. Der Austausch über Projekterfolg und Prozesserfolg wird vor allem informell gelebt, was bedeutet, dass jeder einzelne auf das persönliche Netzwerk innerhalb des Amtes angewiesen ist.

Städtebaulicher Entwicklung Stadt D

Laborraum D genießt in der Stadtentwicklung und Stadtplanung aufgrund der umgesetzten, guten Planungsergebnisse und ihres aktiven Planungsverständnisses bundesweit Ansehen. Konsistente Planungsziele und Planungsentscheidungen sind für die guten Ergebnisse von zentraler Bedeutung. Die Stadt D hat bereits 1993 Szenarien für die Stadtentwicklung entwickelt. Die Leitlinien "D2030" von 2003 wurden durch die Verwaltung nach einem interdisziplinären Erarbeitungsprozess im Dialog erarbeitet, jedoch durch den Gemeinderat **nicht beschlossen**. Bei der Erarbeitung wurde die Verwaltung durch **externe Experten** unterstützt, um Format, Struktur und Prozesse zu begleiten und die Dokumentation zu erstellen.

"D2030" hat seine Schwerpunkte auf Nachhaltigkeit, Ökologie, Soziales, Kultur, Vielfalt und Flächeneinsparung gelegt, das Quartier und die Region werden betont, die Zivilgesellschaft wird herausgestellt. Mit geringerer Bedeutung werden die Themen Wohnen und Mobilität sowie Wirtschaft jeweils gemeinsam behandelt. Nur wenige Aussagen werden zu Baukultur, zum Wohnen und zu stadträumlichen Fragestellungen gemacht. Seit Verabschiedung von "D2030" ist an

der Umsetzung der Leitlinien gearbeitet worden. In Teilen existieren für die einzelnen Stadtteile gute Stadtteilentwicklungskonzepte, jedoch nicht flächendeckend für das gesamte Stadtgebiet. **Es fehlt das Bindeglied zwischen Leitlinien (Portfolio) und Stadtteilen (Unterprogramme)** für die gesamtstädtische Entwicklung. Auch regionale Kooperationen und Konzepte sind vorhanden, eine Intensivierung wäre aber erforderlich.

Die Leitlinien „D2030“ aus dem Jahr 2003 lassen jedoch einen Handlungs- oder Maßnahmenkatalog gemäß Arbeitshilfen des BBSR (Empirica, 2023) vermissen, es gibt dementsprechend **keine konkreten Maßnahmen** oder Projekte, welche als Eckpfeiler für die Verwaltung dienen könnten. Ein konkreter Umsetzungsplan ist nicht hinterlegt, es werden lediglich exemplarische Projekte benannt. Es handelt sich um ein klassisches Leitbild aus den 1990er/Anfang 2000er Jahren, mit einem Schwerpunkt auf ökologische und sozialräumliche Themen sowie Partizipation. Der Bericht enthält lediglich Texte, **ohne Karten oder räumliche Verortungen**. Themen wie Nachhaltigkeit, Ökologie, Soziales, Kultur, Vielfalt und Flächeneinsparung werden grundsätzlich beschrieben, wirken jedoch austauschbar und dadurch auf jede Stadt anwendbar. Das Quartier und die Region als Handlungsebenen werden stark betont, ebenso die Rolle der Zivilgesellschaft. Themen wie Wohnen und Mobilität werden eher kurz abgehandelt.

Trotzdem wurden zahlreiche Fachkonzepte auf der Grundlage von „D2030“ erarbeitet. Im Bereich Soziales und Beteiligung, im Bereich Soziale Infrastruktur, Sport und Kultur liegen sie der täglichen Arbeit zugrunde. Eine Gewerbeblächenstrategie wird nun im Flächennutzungsplan umgesetzt, eine Einzelhandelskonzeption wird derzeit erarbeitet. Umwelt- und Mobilitätskonzepte wurden vorangebracht, für die Innenstadt und Altstadt Positionsbestimmungen vorgenommen. Eine Marken- und Tourismusstrategie aus 2014 und der Sozialbericht von 2019 behandeln auch Themen der Stadtentwicklung.

Die Auswertung der in „D2030“ benannten übergreifenden Prinzipien der nachhaltigen Stadtentwicklung ergibt, dass sie in verschiedenen Teilkonzepten umgesetzt wurden, aber sie sind noch ausbaufähig und **nicht nachvollziehbar rückgekoppelt** in die Gesamtstrategie. Die Analyse der Leitlinien ergibt, dass bereits viele Handlungsfelder geplant und umgesetzt wurden, einige befinden sich derzeit in Bearbeitung (Gewerbe, Einzelhandel, Handlungsprogramm Wohnen, Mobilität). Vernachlässigt sind in den Leitlinien bisher auch die Themenfelder Klimaanpassungsstrategien, Freiraum Gesamtkonzeption und Baukultur. Die Klimaschutzkampagne „T macht blau“ (2008) und da Handlungsprogramm „Fairer Wohnen“ (2017) wurden entwickelt und vom Gemeinderat verabschiedet.

Dem aktuell bearbeiteten Flächennutzungsplan werden die Prinzipien und Leitlinien aus „D2030“ hinterlegt. Unter Beteiligung der Öffentlichkeit an der Planung wird zudem seit 2014 laufend ein Diskurs mit der Politik und Bürgerschaft über die Stadtentwicklung geführt. Eine Fortschreibung/Überarbeitung von „D2030“ wird erst nach Abschluss der Neuaufstellung des Flächennutzungsplans für sinnvoll eingeschätzt. Die empfohlene Umsetzung im Jahr 2020 wurde jedoch nach wie vor nicht beschlossen. Bis dahin werden zu den bereits heute erkennbaren Herausforderungen an die Stadtentwicklung wie Wohnungsversorgung, Soziale Mischung,

Baukultur am Stadtrand, Smart-City, neue Mobilität und regionale Vernetzung voraussichtlich weitere Anforderungen hinzugefügt werden.

Im Laufe der Untersuchungen verdichtet sich der Eindruck, dass **politisch gewollte Einzelprogramme** stärker im Vordergrund stehen als die gesamtheitlich betrachtete Stadtentwicklung und deren Umsetzung. Da die Leitlinien von 2003 nicht mehr zur Bewerbung bei Förderprogrammen akzeptiert werden, wurde 2017 die externe Analyse der alten Leitlinien angestoßen, um zur Bewerbung bei Förderprogrammen eine Aktualität nachweisen zu können. Der **Handlungsdruck, die Leitlinien von 2003 zu überarbeiten** und ein Stadtentwicklungskonzept zu erstellen, welches mit einem Umsetzungsplan hinterlegt ist, wurde somit kurz- und mittelfristig entschärft.

3.2.5 Erkenntnisse aus der Interviewphase

Während des Untersuchungszeitraums von September 2019 bis Juli 2021 waren drei von vier Laborräumen **starken personellen Veränderungen** ausgesetzt. Außer im Laborraum D gab es Wechsel auf unterschiedlichen Leitungsebenen: Neue Sachgebiets- und Fachgebietsleitungen (Labore C und E), neue Amtsleitungen (Labore A, B und C), neue Dezernatsleitung (Labor C) und neue Oberbürgermeister (Labore A, B und C). Es kann also davon ausgegangen werden, dass fortlaufende personelle Änderungen zum Alltag der Stadtplanungsämter gehört. Wechselnde Gesprächspartner verdeutlichen, die **Notwendigkeit des politischen Beschlusses** eines städtebaulichen Entwicklungskonzept, sodass der **Handlungsrahmen auch bei Personalwechseln** definiert bleibt. Des Weiteren ist auf allen Ebenen, aber insbesondere auf Sachbearbeiterebene ein **kontinuierliches Wissensmanagement** ratsam, um Frustration bei **abwanderndem Wissen** (Mackrodt & Lerch, 2017, S. 21) vorzubeugen. Allerdings sind ausgerechnet große **Defizite hinsichtlich Wissensmanagement** in allen Laborräumen auszumachen. Die Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen sind der Belegschaft selbst überlassen.

Einigkeit besteht in allen Laborräumen über die **Ressourcenknappheit**, um den eigenen und den politischen Ansprüchen bei der Umsetzung städtebaulicher Entwicklung gerecht zu werden. Hinsichtlich der Umsetzung und Nachhaltung städtebaulicher Entwicklungskonzepte stehen **unterschiedliche Personalstärken** zur Verfügung. Im Organigramm überzeugt Labor A durch ein personell stark besetztes eigenes Sachgebiet. Nur jeweils eine Person sind in den Laboren C und D für Stadtentwicklung platziert, die jedoch stark von den Fachgebiets- und Amtsleitungen unterstützt werden. In Labor B hingegen ist es Aufgabe der Amtsleitung. Trotz der sehr unterschiedlichen Situationen waren **alle Gesprächspartner der Meinung, dass es keiner organisatorischen Veränderung bedarf**. Alle vier Laborräume kennen Mittel- und Großstädte mit **Stabstellen** für Stadtentwicklung und beurteilen dies eher skeptisch. Sie halten die Anwendbarkeit für Ihre Stadt als nicht gegeben und für **nicht erstrebenswert**.

Alle vier Laborräume eint, dass sie im erweiterten Ballungsraum der Landeshauptstadt stehen, jedoch deren Umgang mit Stadtentwicklung und die **Einbindung der Region** sehr **kritisch** betrachten. Aktueller Bezugspunkt sind die Entwicklungen rund um die Internationale Bauausstellung 2027 der Stadtregion Stuttgart (IBA27). Die pro-aktive Einbindung der Region erfolgt

allerdings nicht aus der Verwaltung Stuttgarts, sondern aus der eigens gegründeten GmbH, welche sich kurativ um die Koordination der einzelnen IBA-Projekte in der Region kümmert.

Die **städtebaulichen Entwicklungskonzepte** der untersuchten Kommunen sind **sehr unterschiedlich**. Laborraum C überzeugt durch ein Konzept für städtebauliche Entwicklung, dass sowohl im Prozess als auch im formalen Ergebnis und den hinterlegten Handlungsperspektiven den Anforderungen gerecht wird. Es ist ein publiziertes Heft, welches auch der **Öffentlichkeit zugänglich** ist. Laborraum A hingegen hat das sogenannte nachhaltige städtebauliche Entwicklungskonzept selbst erarbeitet, dieses genügt allerdings nicht den Ansprüchen gemäß Leitfaden des BBSR (Empirica, 2023). Es ist der **Öffentlichkeit nicht zugänglich** und dient eher dem verwaltungsinternen Überblick zwischen der Vielzahl an Portfolio-Dokumenten, Unterprogrammen und Einzelprojekten. Hingegen liegen in den Laboren B und D keine Konzepte städtebaulicher Entwicklung vor. Im Stadtraum D überzeugt trotzdem die **vorbildliche integrierte Umsetzung** auf der Ebene der **Unterprogramme**, die Leitfäden auf Portfolioebene sind hingegen veraltet und überholungsbedürftig. Der Laborraum B wird versuchen, über den aufgesetzten IBA-Prozess eine Verstetigung zu entwickeln und perspektivisch Grundlagen für ein Konzept städtebaulicher Entwicklung zu erzeugen.

	Konzepte	Labor A	Labor B	Labor C	Labor D
Entwicklungskonzepte	Erstellungsprozess Bezug Leitbild und Öffentlichkeit	Dark Blue	Light Grey	Dark Blue	Dark Blue
	Kosten- Finanzierungskonzept	Light Grey	Light Grey	Light Blue	Light Grey
	räumlicher Bezugsrahmen Ziele und Maßnahmen	Dark Blue	Light Grey	Dark Blue	Light Grey
	Zeithorizont und raumbezogene Roadmap	Light Grey	Light Grey	Light Blue	Light Grey
	Umsetzungskonzept Verstetigung	Light Grey	Light Grey	Dark Blue	Light Grey
	Status	Beschluss	Intern	-	Beschluss
	Beschluss	Portfolio (Leitlinien)			

Abbildung 52 Robustheit der Konzepte, eigene Darstellung

Zu beobachten ist, dass in allen Untersuchungsräumen neben den allseits bekannten Herausforderungen (Klimawandel, Mobilität, ...) weitere **lokale Zwänge und Besonderheiten** auf die Stadtplanungsämter Druck ausüben. Diese sind unterschiedlicher Ausprägung und reichen von spezifischer Klientel der **Bürgerschaft**, über **Investoren** bis hin zu **lokalpolitischen Treibern**. Ein weiterer Druckpunkt ist die **Fördergeldakquise**, die von allen Laborräumen als kapazitätsfressender Zwangspunkt innerhalb der Verwaltung bestätigt wurde. Erschwerend kam hinzu, dass im Jahr 2020, also während des Untersuchungszeitraums, die **Umstrukturierung der Städtebauförderung** erfolgte und eine gewisse Unsicherheit zu erkennen war. Die Herangehensweisen bei der Beschaffung sind sehr verschiedenartig und eine einheitliche Vorgehensweise für Mittelstädte kann nicht bestätigt werden. Alle Laborräume sind der **umfangreichen**

Fördergeldlandschaft ausgeliefert und versuchen über unterschiedlichste Fördertöpfe ihre eigentlichen Stadtplanungsprojekte querzufinanzieren. Dies hat zur Folge, dass in allen Laboren viele Konzepte für Anträge erzeugt werden. Die **Vielzahl der vorliegenden Dokumente** ist in allen Kommunen gleichermaßen erschlagend und in Gänze kaum erfassbar. Ein Großteil der erarbeiteten Dokumente ist älter als 10 Jahre und überarbeitungswürdig. Die angestoßenen Prozesse sind im Regelfall **nicht rückverankert** in das Gesamtkonzept. Selbst wenn die Dokumente in Prozesse oder Projekte überführt wurden, sind die Erfahrungen **unzureichend dokumentiert** und können deshalb nicht in eine Fortschrittsmessung oder in ein Wissensmanagement übertragen werden. Die **Mehrwertgenerierung** und **Rückverankerung** ist also stark **vernachlässigt**.

In allen Untersuchungsräumen ist zu konstatieren, dass Unterprogramme die Gesamtkonzepte überstrahlen, sei es durch dominante Stadtteilkonzepte (Labore C und D), durch starke Einzelunterprogramme (Mobilität, Klimawandel, Hochwasser, Einzelhandel etc., Labore A, B und D) oder durch einzelne Quartiersprojekte (Leuchtturmprojekte, Labor B). Diese **Dominanz von Unterprojekten** und **Unterprogrammen** erfolgt mutmaßlich als instinktive Kompensation bei *schwachen, nichtbeslossenen oder nichtvorhandenen* gesamtstädtischen Konzepten. Die Dokumente werden meist durch **politischen Druck** (starke externe Lobby, Haushaltsdiskussionen, persönliche Interessen u.a.) oder **zeitgeistlichem Interesse** (Mobilität, Hochwasser, Klimaschutz, o.ä.) akut stark gemacht. Repräsentativ steht hierfür der dominante Sozialbericht in Kommune D, welcher enormen Druck auf sämtliche Ämter innerhalb der Verwaltung ausübt. Neben dem angesprochenen IBA-Prozess beschäftigt auch der übergeordnete Landschaftsplan das Stadtplanungsamt des Labors B. In Untersuchungsraum C steht aufgrund des Personalwechsels in der Amtsleitung eine Neuausrichtung über einen Stadtkompass an, was angesichts des robusten Konzepts städtebaulicher Entwicklung durchaus als Aktionismus bewertet werden kann. In Laborraum A ist die **Dokumentenschwemme** so groß, dass nicht von einem dominanten Unterprogramm gesprochen werden kann. Die Überforderung wurde deutlich, als zu Beginn der Untersuchung ein USB-Stick mit mehreren hundert Dokumenten übergeben wurde. Ein untragbarer Zustand an Unverknüpftheit, der sich unter anderem im Versuch der Erstellung des verwaltungsinternen ISEK widerspiegelt und in der Tatsache mündet, dass mit unzähligen **unkoordinierten Beteiligungsprozessen** agiert wird. Bei starken Unterprogrammen entsteht der Folgekonflikt, dass Mitarbeitende des Stadtplanungsamts gebunden sind und die erforderliche **taktische und strategische Steuerung** nicht mehr wahrgenommen werden kann.

In Vorbereitung auf die geplanten Workshops wurde bereits in der Interviewphase der Wissensstand zu den unterschiedlichen Ebenen von Projekten, Programmen und Portfolio abgefragt. Das Verständnis hierzu ist in allen Laborräumen dringend zu schärfen, denn folglich können auch die **Schnittstellen** zwischen Portfolio, Programm und Projekt nicht geklärt sein. Dementsprechend sind die Aufgabenteilung und -verteilung unklar. Logischerweise folgt ein **Zuständigkeitsproblem** zwischen Politik und Verwaltung und auch zwischen den einzelnen Ämtern. Tendenzen zu Konkurrenzkampf und Aktionismus in den einzelnen Ämtern sind die festzustellende Folge. Ein weiteres resultierendes Dilemma ist die **Unschärfe der Begriffe** Stadtentwicklung, Stadtentwicklungsplanung, städtebauliche Entwicklung, etc. (siehe hierzu die Ausführungen in Abschnitt

1.4.1 der Einleitung), denn diese stehen in unmittelbarem Zusammenhang zum Verständnis von **Projekt, Programm und Portfolio**.

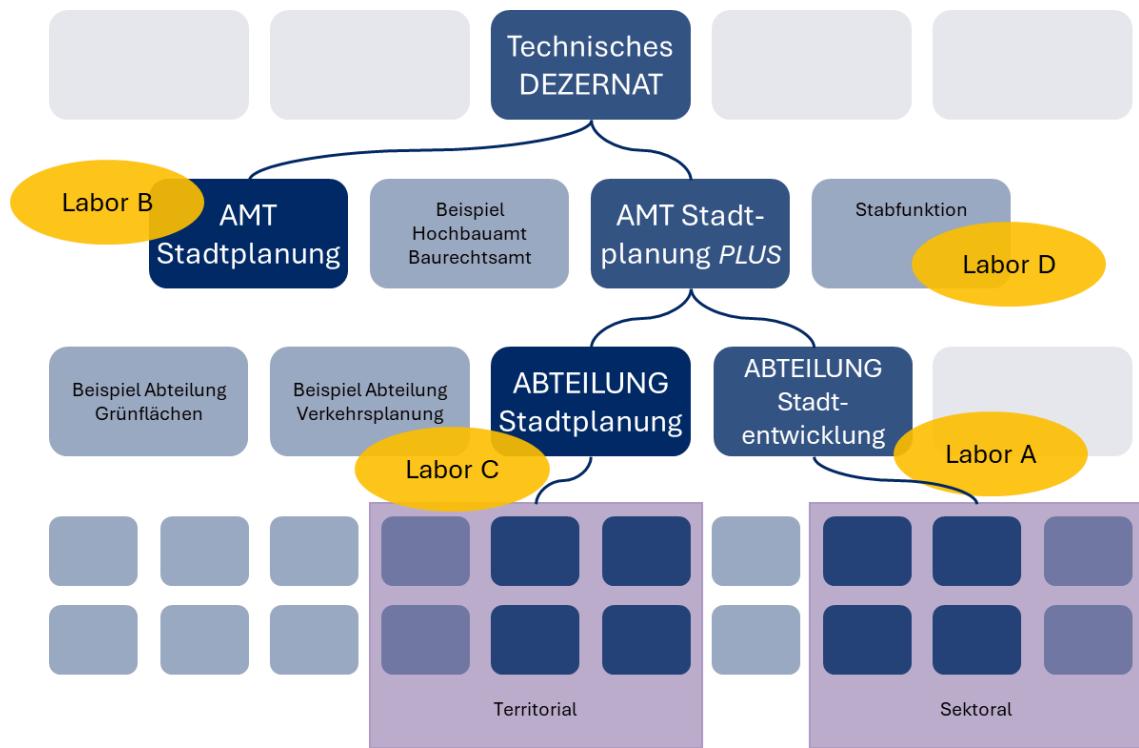


Abbildung 53 Verortung der städtebaulichen Entwicklung in den Laborräumen

Zusammenfassende Übersicht

Erkenntnisse aus den Interviews
<ul style="list-style-type: none"> - Diversität der vorliegenden Konzepte <ul style="list-style-type: none"> o Missstand: Fehlender Beschluss bzw. Auftrag zur Umsetzung o Missstand: vorliegendes Konzept nur internes Dokument o Missstand: Leitlinien (Portfolio) werden als Konzept ausgelegt o Missstand: Es liegt keinerlei Konzept vor - Diversität bei Anzahl der Mitarbeitenden - Diversität bei akademischem Hintergrund der Belegschaft - Unbeständigkeit: Häufiger Personalwechsel - Stress- und Druckpunkte durch Gleichzeitigkeit: Lokale externe Treiber, wie <ul style="list-style-type: none"> o Zivilgesellschaft o lokal dominante Ämter o Wirtschaft und Investoren o Regionale und überregionale Konzepte - Überforderung: Förderlandschaft - Missstand: Dokumentenschwemme - Missstand: Dominanz von spezifischen Unterprogrammen - Missstand: Unverknüpfte Dokumente aus Unterprogrammen und Projekten - Missstand: Defizite hinsichtlich Wissensmanagement, fehlende Verknüpftheit - Unklarheiten: Begrifflichkeiten - Unkenntnis: Projekt – Programm – Portfolio - Zuständigkeit: diverse und unklare taktische und strategische Steuerungsansätze - Diversität in den Organigrammen und Zuständigkeiten <ul style="list-style-type: none"> o Paradoxon der Einigkeit: Trotz 4 verschiedenen Organigrammen, hält jedes Labor die eigene Organisation für die richtige. <p>→ organisatorische Veränderungen unerwünscht</p>

3.3 Werkstattphase Laborräume

3.3.1 Werkstattdesign

Die Werkstätten mit den einzelnen Laborräumen erfolgen nach dem Prinzip der Szenariotechnik, d.h. die Experten werden aufgefordert, sich in die Lage einer vergleichbaren fiktiven Mittelstadt in Deutschland zu versetzen, in der noch kein(e) Stadtentwicklungskonzept(e) aufgestellt wurde(n) und noch keine kanalisierten Strukturen zur städtebaulichen Entwicklung in der Verwaltung hinterlegt sind. Die Aufgabenstellungen der Werkstatt beziehen sich somit auf den fiktiven Idealfall, wie Stadtentwicklung platziert und aufgezogen werden sollte. Dadurch sollen auf neutralem Terrain die Erfahrungswerte der Experten einfließen und eine kritische Auseinandersetzung mit dem eigenen Umfeld erfolgen. Im Diskurs wird die Analyse der Laborräume herangezogen und in Vergleich gesetzt, somit können zusätzlich auch die Erkenntnisse aus den anderen Laborräumen in die Diskussion mit einfließen.

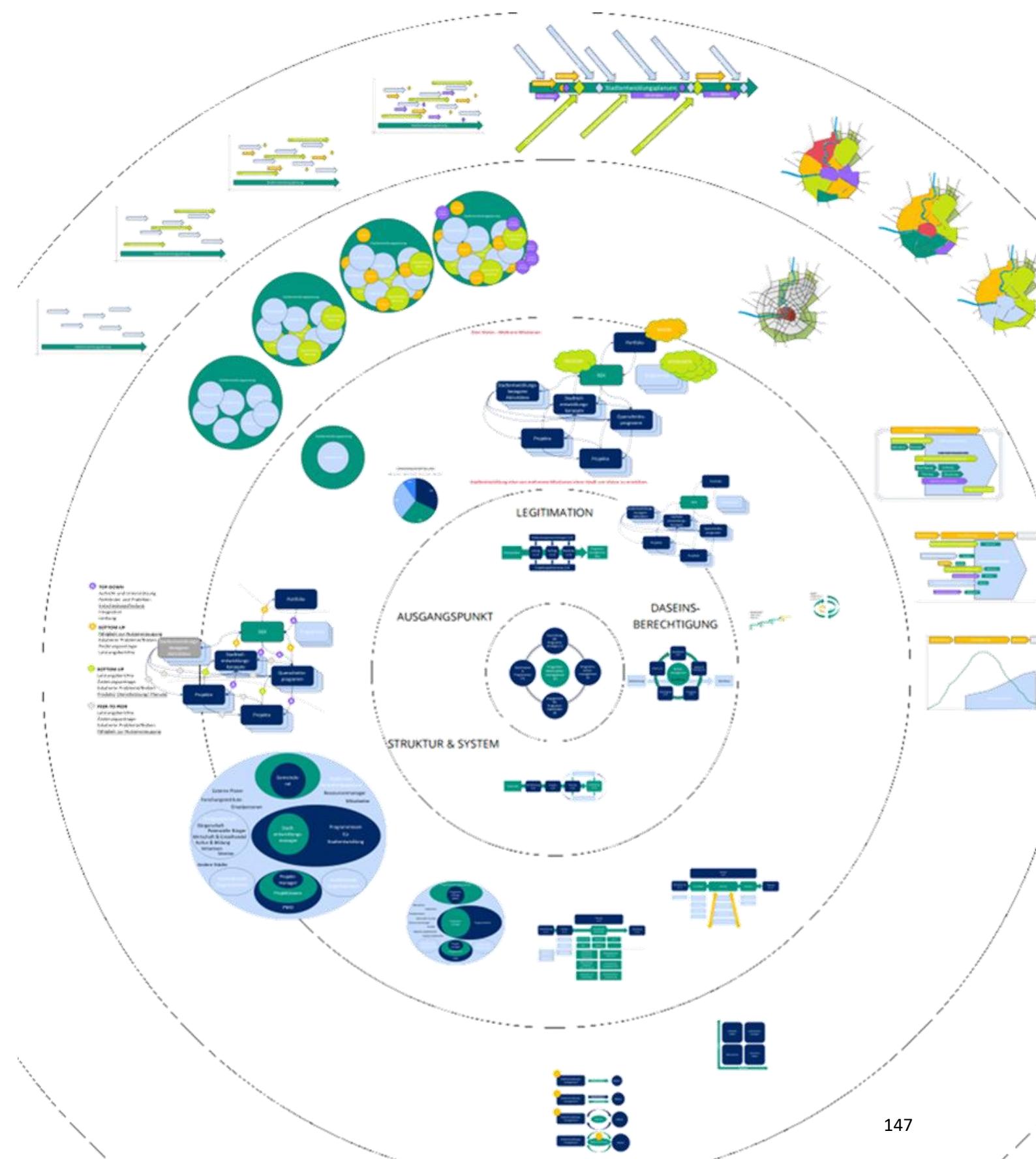
Zur Anleitung des Diskurses dienten die Erkenntnisse aus der Arbeitshilfe des BBSR (BBSR, 2016) und die Positionspapiere des Deutschen Städtetags (DST, 2004) (DST, 2013) (DST, 2015), sowie die Werkstattberichte der städtebaulichen Begleitforschung der Städtebauförderung. Die Laborräume werden somit zu einer Reflektion und zum Schulterblick geleitet. Sie sollen im Szenario das gewohnte Umfeld verlassen und sich außerhalb der Komfortzone auf die gezielten Konfrontationen Lösungen für einen Idealfall entwickeln. Durch die Durchführung der Szenario-Technik in allen vier Laborräumen werden aus den unterschiedlichen lokalen Situationen heraus die Erfahrungswerte abgeschöpft, ohne einen Laborraum für Misserfolge oder Fehlentwicklungen bloßzustellen.

Das **Übereinanderlegen und Vergleichen** der unterschiedlichen Erkenntnisse aus den vier Werkstätten soll eine Bündelung der relevantesten **Sichtweisen und Perspektiven** erzeugen und ein verdichtetes Bild zur idealen Entwicklung von MSE generieren. Zur Überprüfung der theoretischen **Ansätze des Programmmanagements des PMI** (PMI, 2019) wurden weitere Dokumente aus dem Bereich der Stadtentwicklung analysiert und in Kontext gesetzt:

- Arbeitshilfe zur Erstellung von Stadtentwicklungskonzepten (BBSR, 2016)
- Positionspapiere des Deutschen Städtetags (DST, 2004) (DST, 2013) (DST, 2015)
- Evaluations- und Monitoringberichte der Städtebauförderung (2011-2020)

Prinzipien von Agilitäts- und Innovationsmanagement wurden bewusst nicht in die Workshops einbezogen.

Auszug der Grundlagen zu den digitalen Werkstätten:



3.3.2 Werkstatt Labor A

Die Werkstätten im Laborraum A erfolgten mit zwei Mitarbeitenden, der Leitung der Fachabteilung Stadtplanung und der Leitung der Fachabteilung Stadtentwicklung. Die Werkstätten fanden während der Wahlkampfphase der Oberbürgermeisterwahl statt, da sich der amtierende OB nach 23-jähriger Amtszeit zurückzog. Das Szenario „wie überzeugt man eine neue Stadtspitze von der Daseinsberechtigung eines Stadtentwicklungsmanagements“ konnte daher realistisch durchgespielt werden. Die drohende Gefahr, dass ein neuer Oberbürgermeister Stadtentwicklung zur Chefsache macht und eine Stabstelle einsetzt, wurde tatsächlich durchgespielt und einvernehmlich nicht befürwortet.

„Wenn er es zu sich holt, dann hat er zwar eine Einheit, die die tollen Ideen entwickelt und losgelöst von den anderen Fachämtern arbeitet. Aber wenn es dann in die Umsetzungsphase geht, stehen wir auf ziemlich verlorenem Posten.“ (Labor A)

Zunächst musste die Unterteilung von Projekt-Programm-Portfolio nochmals erläutert und verinnerlicht werden, um die Unterscheidungsmerkmale auch in Bezug auf städtebauliche Entwicklung verständlich zu machen. Die Kontinuität, die ein städtebauliches Entwicklungsprogramm und ein Stadtentwicklungsmanagement mit sich brächten, wurden vor allem deshalb wertgeschätzt, da eine **Entkopplung von Wahlperioden** besser gelänge. Im eigenen städtebaulichen Entwicklungskonzept würden beide Werkstattteilnehmer deshalb einiges ändern. Vor allem werden **Verbindlichkeit der Beschlüsse** und **Priorisierung der Themen** vermisst, was die Arbeit in den Unterprogrammen und Projekten (Komponenten) erschwere.

„Bei uns ist es eben eher so eine lose Blattsammlung und wir arbeiten immer wieder mal thematisch daran. (...) Aber nicht auf der Grundlage einer konkreten Konzeption, die auch vom Gemeinderat beschlossen worden ist, sondern so wie es gerade anfällt. (...) Was auch mit dem zusammenhängt, dass unsere Verwaltungsspitze sich gar nicht in ein enges Korsett zwingen möchte, was die Stadtentwicklung angeht, sondern immer sehr situationsbezogen agieren möchte.“ (Labor A)

Dies bringe mit sich, dass somit die ganzen **Kämpfe auf der Projektebene** ausgetragen würden. Laufend müsse man mit verschiedenen Beteiligten darum kämpfen, dass die Themen, welche das Stadtplanungsamt als Ziel habe, auch von anderen so mitgetragen würden. **Es fehle auch an nötigem Weitblick in Gemeinderat und Verwaltungsspitze**, warum die **Verbindlichkeit** und die **Priorisierung** den Arbeitsalltag im Stadtplanungsamt entlasten könne. Durch ein verbindliches städtebauliches Entwicklungskonzept könne man sich wesentliche **Entlastung durch konstantere Zielrichtung** vorstellen. Denn zu oft sei man damit konfrontiert, Realität und Wunschgedanken zu entkoppeln. Exemplarisch wurde dies anhand der Verkehrswende und der Diskussion über neue Mobilitätskonzepte erörtert. Seien zunächst die Bürger zu überzeugen, dann ändere sich das Verkehrsaufkommen und dann könne man die Infrastrukturen anpassen; oder passe man zuerst die Infrastruktur an, damit sich das Verkehrsverhalten ändere, um damit die Bürgerschaft zu überzeugen? In diesem beispielhaften Henne-Ei-Kontext wünscht sich das Labor A **weniger Bürgermitsprache und mehr Expertise**, um den richtigen Weg für die Stadt einzuschlagen.

Man wolle dennoch nicht am politischen System rütteln, aber „*manchmal wundert es einen trotzdem, was eben gerade für Lösungen aufgrund des Zeitgeistes umgesetzt werden*“. Die Folgediskussion befasste sich mit der Definition von Erfolg von städtebaulicher Entwicklung und der Frage, ob durch die Einbindung von Politik, Bürgerschaft oder Expertise **nur noch Kompromisse** erzielt werden können. Stehe der Erfolg des Prozesses im Vordergrund, also sei der Weg das Ziel, bei dem alle Akteure eingebunden sind, oder sei die stringente Umsetzung eines Planes mit klarem konsistentem Ergebnis, an dem man sich messen lassen müsse, nicht der bessere Ansatz?

„*Definition von Erfolg ist auf jeder Ebene eine andere: beim Bürger, andererseits bei der Politik, und beim Planer gleich zweimal anders. ... Selbst beim Anwohner ist es anders als bei dem, der es fordert, weil der wohnt meistens gar nicht mal da. Ja, tatsächlich Irrweg Partizipation?*“ (Labor A, 26.05.2021)

Die Differenzierung der Managementdisziplinen und damit verbundenen unterschiedlichen Ansätzen für Projekt- und Programmmanagement waren im Laborraum A nicht bekannt. Auf die angesprochenen wesentlichen Unterscheidungsmerkmale zwischen Projekt- und Programmmanagement, also der Umgang mit Risiken und Änderungen (0): „*Problems first? Ja, das wollen wir eigentlich gar nicht, (lacht) weil sonst geht das Ding eigentlich den Bach runter*“ (Labor A, 26.05.2021)

Die Aussage zeigt, dass das Management in Stadtplanungsämtern auf Grundlage von Projektmanagement erfolgt, anstatt die Ansätze für Programme zu verwenden. Im Diskurs stellte sich dann aber die Erkenntnis heraus, dass man gerne verstärkt mit **Szenarien** arbeiten würde, was einem **pro-aktiven Umgang mit Änderungen und Risiken** entspräche. Man müsse Probleme formulieren, aber auch Lösungen anbieten und dadurch Vertrauen schaffen. Zu den Änderungen gehörten auch die immer schneller wechselnden Anforderungen Dritter an die städtebauliche Entwicklung. Man müsse schon auf das große Ganze schauen, gleichzeitig könne man aber natürlich nicht auf kommunaler Ebene die Probleme der Welt lösen. Genannt werden bundesweite Herausforderungen wie Klimaneutralität, Verkehrswende oder Armutsbekämpfung. Durch die **externe Erwartungshaltung** neige man dazu, die Konzepte viel zu schnell zeitlich festzunageln. Sportliche Ziele könnten zwar anspornen, aber könnten natürlich auch zu Resignation führen, wenn man sie nicht einhielte. Zielführender sei es, sich immer wieder auf dem Weg dahin **kritisch zu hinterfragen**, ob das, was man vor fünf Jahren noch als Ziel formuliert habe, noch das Richtige sei, da entstünden vielleicht auch **Zieltransformationen oder sogar Exitstrategien**.

„*Ich glaube, unsere Aufgabe ist es auch, die Probleme zu formulieren, sodass es an den Schnittstellen nicht zu Verwechslungen oder zu anderen Erwartungen kommt. (...) Die Problemtitulierung und die Herangehensweise oder auch die Erläuterung des Problems, die muss auf verschiedenen Ebenen transportiert werden, ja, ich glaube, das ist auch unsere Aufgabe.*“ (Labor A, 26.05.2021)

Um Transparenz und Überblick zu schaffen, wurde die Diskussion über die **Visualisierung des Ablaufs** städtebaulicher Entwicklung über einen Flächenterminplan angestoßen. Dieser Ansatz

wurde begrüßt und sogar ergänzt, dass eine Aufteilung des Stadtgebiets auch thematisch belegt werden könne. Diese **flächenorientierte Roadmap** „*würde tatsächlich voraussetzen, dass wir auch langfristig so ein Arbeitsprogramm haben über die gesamte Stadt bezogen, nicht bloß Räume sondern auch thematisch, und das ist ja das, wo ich glaube, da haben wir hier in Labor A nichts, was verbindlich ist.*“ (Labor A, 26.05.2021)

Über die allgemeine Funktion eines städtebaulichen Entwicklungsprogramms wurden sehr unterschiedliche Standpunkte zwischen Bereichsleitung Stadtplanung und Bereichsleitung Stadtentwicklung erörtert. Die Bereichsleitung der Stadtentwicklung hinterfragte, ob es vielleicht tatsächlich besser sei, dass man ein Programm eher außer Kraft setzt und abschließt und durch ein anderes ersetzt. Hingegen sei es nach Ansicht der Bereichsleitung Stadtplanung falsch, das Programm zum Abschluss zu bringen. Man könne ein Projekt zum Abschluss bringen, aber ein Programm müsse man entsprechend verändern, „*nicht nur in regelmäßigen Abständen die Programme hinterfragen, sondern wenn bestimmte Veränderungsprozesse eingetreten sind.*“ (Labor A, 26.05.2021)

Zur Einbindung von Akteuren gab es bereits Pläne des vorigen Amtsleiters, eine **Verstetigung und Vereinheitlichung** im Stadtplanungsamt aufzusetzen:

„*Was zu welchem Zeitpunkt zu tun ist, wer zu beteiligen ist innerhalb der Verwaltung, außerhalb der Verwaltung. Und das sollte aber so allgemein aufgebaut sein, dass es für alle Prozesse, die hier im Stadtplanungsamt ablaufen, anwendbar ist. (...) Nur, wir haben es damals aufgegeben, weil wir einfach nicht dazu gekommen sind, das strukturiert zu machen und irgendwann die Sache so komplex geworden ist, dass dann kein Mensch mehr sich drum gekümmert hat.*“ (Labor A, 30.07.2021)

Auch wenn das städtebauliche Entwicklungskonzept der Öffentlichkeit nicht zugänglich ist, sei man sich der Bedeutung von Transparenz und Kommunikation bewusst. Man müsse offen kommunizieren und alle Karten offen auf den Tisch legen. **Informeller Wissensaustausch** erfolge innerhalb des Amtes in zirka sechswöchigem Abstand, jedoch bedauere man sehr, dass es zwischen den Ämtern **keinen institutionalisierten Austausch** gäbe. Dabei werden intuitiv unterschiedliche Werkzeuge, Kanäle und Visualisierungen verwendet, jedoch wird das Potenzial, dieses Wissens über sämtliche Spielformen intern zu katalogisieren und zu teilen, nicht abgeschöpft und nicht übertragen. Erfahrungswerte über Form, Rhythmus und Zeitpunkt, positiv wie negativ, werden nicht festgehalten. **Offenheit für neue Innovationen** im Sinne von neuen Wegen, Methoden und Prozessen ist nur wenig erkennbar, für Denkweisen außerhalb der Komfortzone scheint es keine Zeit zu geben.

„*Vieles muss wahrscheinlich intuitiv erfolgen, weil sonst können wir das gar nicht alles abarbeiten.*“ (Labor A, 30.07.2021)

Die Projekte und Prozesse seien natürlich von Mitarbeitern gemacht, die alle unterschiedlich seien, **unterschiedliche Kenntnisse und Erfahrungsschätzungen** hätten und insofern diese Prozesse sehr individuell gestaltet würden. Immer mit dem Anspruch, das Beste zu wollen, aber jeder

mache es anders, es sei sehr individuell, wie das teilweise gemacht werde. Angesprochen auf die inhaltliche Qualitätssicherung wurde geäußert, man gehe immer davon aus, dass alle aus der Hochschule kämen oder sich mit den Fortbildungen immer wieder aktuell hielten. Ein Wissenspool dürfe nicht dazu führen, dass die Freiräume, die bisher jeder einzelne Kollege habe, beschnitten werden und dass künftig alle in ein enges Korsett gezwängt werden. Es sei wichtig, eine Linie haben, um am Ende zum Ergebnis zu kommen und zu wissen, dass man sich nicht verzettele. Entscheidend sei, dass am Ende etwas rauskäme, **aber wie man dazu gekommen ist, spielt letztlich keine Rolle.** Konträrerweise fiel dennoch im Workshop folgende Aussage: „*In der Wirklichkeit spielt sich ja was anderes ab, (...). Und das ist tatsächlich ein Thema, das regt mich jetzt auch ein bisschen zum Denken an, wenn man das alles so sieht. Das haben wir ja nicht, also das, was Sie gerade da... (aufzeigen). Das wäre aber gar nicht schlecht, dass man vielleicht tatsächlich so ein Tool mal hätte.*“ (Labor A, 30.07.2021)

Kooperationen mit Hochschulen und Universitäten gebe es, diese bezögen sich aber ausschließlich auf entwerferische Aufgaben. Wissenschaftliche Begleitung von Stadtentwicklungsprozessen habe es im Stadtplanungsamt noch nicht gegeben und sei auch fremd. Der Austausch mit anderen Städten erfolge in Arbeitskreisen und Exkursionen, der Anlass sei hierbei immer projektbezogen. Auch wenn Prozesse und Strukturen manchmal ausgetauscht würden, stünde bei den Visiten die **gebaute Umwelt im Fokus.**

Weil das sogenannte städtebauliche Entwicklungskonzept der Öffentlichkeit nicht zugänglich ist, dient es nur der eigenen Organisation und Übersicht. Das vorliegende Konzept entspricht weder den Anforderungen des BBSR noch den Standards eines Programms. Es katalogisiert lediglich die eigene innerstädtische **Dokumentenschwemme.** Dessen ist man sich im Laborraum A bewusst und ist willens, das städtebauliche Entwicklungskonzept in ein kontinuierliches Programm zu überführen.

Auffallend ist die Häufigkeit der Dokumente auf Portfolio-Ebene, die eine **Vielzahl von Visionen** produziert hat. Zum allgemeinen Portfolio „Stadtstrategie 2027“ aus dem Jahr 2009 wurde zusätzlich der Stadt-Kompass entwickelt (2019). Beide bewegen sich auf gesamtstädtischer Ebene und erstrecken sich über die gesamte Verwaltung. Die zugehörigen Missionen für die Stadtplanung und Stadtentwicklung zur Umsetzung der Visionen sind hingegen nicht verhanden. Das identifizierte Problem ist, dass den Mitarbeitern des Baudezernats **keine Hilfestellungen** gegeben werden, wie die Ziele aus der Portfolio-Ebene in den Unterprogrammen oder Einzelprojekten verknüpft werden sollen. Man vertraut auf deren Kompetenz, jedoch ohne im **Zwischenbau der Programmebene** die Rückverankerungen sicherzustellen.

Um alle Karten offen auf den Tisch zu legen, wie es die Werkstattteilnehmer als Grundvoraussetzung formuliert hatten, müsste man auch der **fehlenden Transparenz und Kommunikation** mit einem pro-aktiven Management begegnen. Ein Auftrag für MSE würde die **Priorisierung von Unterprogrammen, Projekten oder programmbezogenen Aktivitäten** erleichtern und würde auch gleichzeitig Transparenz schaffen. Strukturell sind die Weichen gestellt, um ein MSE aufzusetzen und durchzuführen, denn in keinem anderen Laborraum ist im Organigramm die Stadtentwicklung so explizit ausgewiesen und personell so stark besetzt. Umso unerwarteter war die

Unkenntnis zur Unterscheidung von Portfolio, Programm und Projekt. Die Begrifflichkeiten wurden auch in den Workshops durcheinandergeworfen.

Es besteht ein Bewusstsein, dass das Stadtplanungsamt über Kompromisse zum Erfolg kommt und somit eigentlich der **Prozess im Vordergrund** steht. Man tut sich aber aufgrund des eigenen beruflichen Hintergrunds als Planer offensichtlich schwer, nicht auf das ästhetische Ergebnis, also die materialisierte Welt, zu schauen.

Während der Werkstatt des Laborraums A wurde deutlich, dass gewisse Schlagwörter schnell konkrete Bilder bei den Teilnehmern generieren. Anhand des Beispiels der **Visualisierung von Prozessen** konnte beobachtet werden, dass durch den Begriff „Visualisierung“ der Fokus direkt auf Visualisierungen im Sinne von verräumlichten Darstellungen rutschte, also stadträumlichen Renderings. Auch die abstrakte **Darstellung von Mehrwert oder Nutzen** wurde mit inhaltlicher und emotionaler Überzeugungsarbeit der Bürgerschaft oder der Politik assoziiert, gemeint ist aber die **Wertschöpfung aus Einzelkomponenten** für das Stadtplanungsamt selbst, im Sinne von **Erweiterung des Wissensschatzes**.

Für **Begleitforschung** durch eine externe Forschungseinrichtung musste zunächst das Verständnis nochmals geschärft werden, denn die **Angst, dass die Forschungsergebnisse an die Öffentlichkeit gelangen könnten**, wurde betont. Es besteht erkennbar großer **Widerstand gegen Performancemessung**, auch wenn die Einsicht erlangt wurde, dass diese Bereitschaft Grundlage ist, um Innovationen zu schaffen. Der Standpunkt des Forschers, dass Wagnis und Experiment, Versuch und Irrtum, sowie Mut zur Reflexion Voraussetzungen sind, um Mehrwert zu erarbeiten, konnte nach längeren Ausführungen nachvollzogen werden.

Die Einbindung Externer beschränkte sich in der Wahrnehmung der Workshopteilnehmer auf die Beteiligungsprozesse, um neutrale Vermittler zwischen der Expertenhaltung des Stadtplanungsamts und der emotionalen Bürgerschaft bei Seite zu haben. Im Diskurs wurde öfters betont, dass die Ergebnisse, die man **ohne Beteiligung** von Politik und Bürgerschaft erzielen könne, wesentlich **hochwertiger** seien als das, was in der Regel in den stadtplanerischen Projekten mit Beteiligung rauskäme.

„Also das war es auch, was ich die letzten Jahre lernen musste, dass man fachlich sehr anspruchsvolle Ziele haben kann und sich da verkämpfen kann, aber am Ende etwas rauskommt, was eben nicht hundert Prozent fachlich das Beste ist, aber was zumindest dann akzeptiert wird von denjenigen, die es betrifft und die das entscheiden müssen.“ (Labor A, 30.07.2021)

Im Setting der Szenario-Technik wurde seitens Labor A empfohlen, einen **institutionalisierten Meinungsaustausch** zwischen Bürgermeistern und Amtsleitern zu pflegen. Entscheidend sei hierbei, dass die Verbindlichkeit auch vereinbart werde, sodass eine gesamtstädtische Verbindlichkeit dokumentiert ist. **Klare Handlungsstränge und Aufgaben** seien Grundlage für viele Entscheidungen, die ansonsten im Nachgang auf Projekt- oder Unterprogrammebene eingeholt werden müssten.

Die Interpretation der Ausführungen lässt den Rückschluss zu, dass die tatsächlich in Raum A durchgeführten Austauschrunden sehr wohl dienlich sind, jedoch die **Verbindlichkeit auf strategischer Ebene nicht verknüpft** wird. Der Überschlag in den operativen Alltag gelingt demnach nicht, denn die Zuständigkeiten, Schnittstellen und Leistungsumfänge werden nicht in das Stadtplanungsamt übersetzt. Im Laborraum A sieht man sich zur Steuerung von Stadtentwicklung dennoch gut aufgestellt und tatsächlich kann in puncto Organigramm (Governance-Struktur) gegenüber den anderen drei Untersuchungsräumen eine robuste Aufstellung bescheinigt werden. Das Problem in Stadttraum A liegt jedoch darin, dass das sogenannte städtebauliche Entwicklungskonzept zum einen **politisch nicht verabschiedet** ist und zum anderen **der Öffentlichkeit nicht zugänglich** ist.

3.3.3 Werkstatt Labor B

Am Workshop waren zwischen vier bis sechs Personen des Stadtplanungsamts inklusive Amtsleitung und teilweise Dezernatsleitung beteiligt. Zum Zeitpunkt der Werkstätten war bereits klar, dass der aktuell amtierende Oberbürgermeister seinen Stuhl räumen und ein neuer Kandidat das Amt antreten wird. Vor diesem Hintergrund waren die Teilnehmer entsprechend motiviert, sich auf das Szenario der Werkstätten einzulassen.

Im Laborraum B wurde im Vergleich zu den anderen Laborräumen auf hohem abstraktem Niveau gearbeitet und intensiv hinterfragt, was Stadtentwicklung überhaupt beinhaltet und wo die **Übergänge zwischen Portfolio und Programm** verliefen. Dem Gedankengang folgend, stellte sich auch die Frage, ob Stadtentwicklung im Stadtplanungsamt oder doch in einer Stabstelle zu platzieren sei. Dies war vor allem deshalb spannend, da städtebauliche Entwicklung in Labor B nicht über eine eigenständige Position im Organigramm abgebildet ist. Das Gedankenspiel, diese könne auch beim Liegenschaftsamt platziert sein, wurde angerissen. Man kam schlussendlich doch zur Erkenntnis, dass doch das Stadtplanungsamt das MSE ausführen könne, aber dafür einen eigenständigen Sachbereich benötige. Grundlage sei hierfür eine klare **Schnittstellenklärung**, denn es wurde erkannt, dass die Verwaltung **oft direkt oder indirekt von extern gesteuert** werde. Wichtig sei für die Beteiligten deshalb zu klären, was ein städtebauliches Entwicklungskonzept *nicht* leisten könne. Es sei ein Irrglaube, dass man tatsächlich lokale Wirtschaftsunternehmen über Stadtentwicklung steuern könne.

Die **Einbindung von Externen** sei dennoch von wachsender Bedeutung und sichere Qualität. Der aktuell laufende IBA-Prozess bestätige die eingeschlagene Richtung. Über a) organisatorische Neuerungen, wie zum Beispiel die Einrichtung eines Gestaltungsbeirats, oder über b) Prozesse, wie Mehrfachbeauftragungen aus Wettbewerben und Moderationsprozesse, erzeugten Externe mehr Neutralität. **Unabhängigkeit** und **Fachwissen** seien Argumentationshilfen zur Anregung und Einordnung gegenüber Investoren, Politik und Bürgerschaft. Dies erleichtere dem Stadtplanungsamt die Arbeit. Es entstünde ein **Innovationsnetzwerk**, bei dem Kompetenzen, die im Stadtplanungsamt nicht abbildbar seien, greifbar würden. Die Aufgabe des Stadtplanungsamts verschiebe sich somit weg von stadtplanerischem Inhalt, hin zu Kommunikation, Moderation, Meditation, dabei stehe die Prozessqualität zunehmend im Vordergrund, aber „*(...) das ist*

nichts, was man einfach mal so geschwind nebenher macht“ (Labor B, 11.05.2021). Die Kultur für integrierte Prozesse zum Erreichen von Zielen müsse man aber noch verinnerlichen und auch in die anderen Ämter übertragen und verstetigen.

*„Wenn man ein Verständnis hat für die Stadtentwicklung und dieses auch integriert über alle Felder unseres Handelns begreift, dann brauchen wir **Strukturen, wo ämterübergreifend an räumlichen Strukturen gearbeitet wird**, also stärker im Quartiersansatz, wo verschiedene Ämter auch zusammenkommen über Projektstrukturen.“ (Labor B, 11.05.2021)*

Im Laborraum B schaut man mit einem Auge zur benachbarten großen Kreisstadt, welche über ein sehr dominantes Stadtentwicklungskonzept verfügt. Man habe dort Zukunftskonferenzen eingeführt und alle drei Jahre als gesamtstädtischer Kristallisierungspunkt und Event zelebriert, bei dem die Politik und alle Beteiligten zu jedem Themenfeld die strategischen Ziele sofort fixierten. Jedoch hätten sich dann beim konkreten Verräumlichen die **Zielkonflikte direkt auf die Projektebene** verschoben. Das Verständnis über die Ebenen Portfolio, Programm und Projekt konnte im Gespräch herausgearbeitet und gesteigert werden und anhand der Betrachtung der benachbarten großen Kreisstadt identifiziert werden, dass die Programmebene übersprungen wurde. Es reifte somit die Erkenntnis, dass hier der Managementprozess ansetzen müsse, um die politisch formulierten Ziele zu übersetzen, bevor es in die operative Projektebene ginge.

„Ich glaube, insgesamt wird das Reißen von allen Seiten an dem, was Stadtentwickeln bedeutet, eher zunehmen, sei es von unten über Initiativen oder über den Versuch regulatorisch Dinge einzusteuern.“ (Labor B, 11.05.2021)

Der **regulatorische Rahmen** sei ein enormer Einflussfaktor, der in allen Kommunen andere städtebauliche Projekte in den Hintergrund schiebe, weil die Gelder in den Haushalten relativ kurzfristig umgeschichtet werden müssten. Die **Antizipation der Entwicklungen** sei schwierig. Hinzu käme, dass für die meisten Förderprogramme seitens der Kommunen Eigenmittel erforderlich seien.

„Und sie können noch so viel sinnvolle Milliardenprogramme auf Bund und Landesebene initiieren, so wie es auch in vielen Bereichen passiert ist. Wenn die Eigenmittel der Kommunen nicht da sind, werden diese Projekte nicht umgesetzt. Das erklärt auch, warum in vielen Förderprojekten, Gelder nicht abgerufen sind.“ (Labor B, 11.05.2021)

Ein grundlegendes Problem für mittel- und langfristige Abbildung von Stadtentwicklungsplanung über eine Roadmap, seien die **von außen herangetragenen Anforderungen**, die sich immer schneller ändern würden. Auch bürokratische Schritte seien in der **Roadmap** zu verankern und auch an Dritte zu übermitteln, denn durch über die Jahre im Voraus festgelegte Sitzungsfolgen, stolperten die privatwirtschaftlichen Investoren immer wieder und da seien „*ein paar Monate auch mal ganz schnell weg*“. Auch intern sei **Transparenz über terminliche Abhängigkeiten** herzustellen, gerade auch gegenüber politischen Entscheidern, sodass keine falschen Erwartungen zu terminlichen Abläufen entstünden, dies gelte für die eigenen städtischen Gremien, aber auch im überregionalen Kontext. Bei Erstellung der Roadmap wurde empfohlen, eine Verknüpfung zu

Mittelzuwachs und -abfluss herzustellen. Legislaturperioden sollen abgebildet werden, aber alles auf **Legislaturperioden** auszurichten, sei nicht Aufgabe des Stadtplanungsamts, man empfehle eher die **Erfassung von möglichen Wendepunkten**, wozu zum Beispiel auch neue vom Bund aufgesetzte Auflagen gehörten.

„Aber die Förderschiene läuft eigentlich völlig anders! Und die läuft immer extrem ad hoc und einzelprojektbezogen mit einzelnen Anträgen, ohne dass man irgendwie mal das Gesamtkonstrukt im Hinterkopf hat.“ (Labor B, 11.05.2021)

Ein großes Anliegen der Teilnehmer war es deshalb, in der Förderlandschaft sich mehr in Richtung Städtebauförderung zu kanalisieren und **größere Pakete über längere Laufzeiten** zu schüren. Der IBA-Prozess solle dies exemplarisch zeigen, wie die diversen Förderprogramme gebündelt werden können. Aktuell sei es die Kunst der Städte, die eigenen **gleichbleibenden Ziele in immer neue, übergeordnete Förderprojekte** zu integrieren. Beispielsweise würden eigene Ziele für die Innenstadt mit unterschiedlichen Überschriften in diversen Förderprogrammen laufen, man verfolge aber in der Materialisierung eigentlich Projekte, die schon immer da gewesen seien und man jongliere dann so mit den Fördertöpfen. Diese Vorgehensweise erklärt das beobachtete Phänomen der **Dokumentenschwemme**. Weil man immer den Fördertöpfen hinterherrenne, müsse man fortlaufend neue Dokumente erstellen, denn jedes Dokument erziele dann wieder Geld. Unterm Strich bleibe es jedoch nur ein Dokument zur Aktivierung von Fördergeldern und es entstehe nie ein Instrument zur programmativen Abarbeitung der eigentlichen Themen des Stadtplanungsamtes. Die Maßnahmen, die tatsächlich umgesetzt werden, seien eh die Dauerbrenner, die eine Stadt ohnehin seit langem im Köcher habe. Darüber hinaus sei die **zunehmende Schnelllebigkeit in der Förderlandschaft** in den Kommunen gar nicht so agil abbildbar, da man über die Haushaltsplanungen, nicht so schnell integrieren könne:

„Was von Bund und Land runterkommt, kann nur dazu führen, dass es oft dann in Enttäuschungen dahingehend mündet, dass die Gelder nicht abgerufen werden können, weil sie nicht alle zwei Jahre umsteuern können.“ (Labor B, 11.05.2021)

Man beobachte in der Förderlandschaft viel **Aktionismus** und entweder scheitere es an den Eigenmitteln, an den Ressourcen personeller Art zur Umsetzung oder an den fehlenden politischen Abstimmungen und Entscheidungen, denn allein der Rhythmus der Gremiensitzungen sei ein Hemmnis, um hier Schritt zu halten. Man müsse sich dahingehend im **Förderdschungel** zu rechtfinden, dass man die Programme ausschließe, die zu viel administrativen Aufwand auslösten oder bei welchen es keine Nachfolgefördernungen gebe.

„(...) und zwar ohne, dass Sie alle zwei Jahre Wahnsinnsberichte und Anpassungen und sonst was abliefern müssen und da ist der Bund leider, weil er kein Bauministerium hat, weil der Stadtentwicklung nicht versteht, ... ganz, ganz schlechter Fördergeber gerade.“ (Labor B, 11.05.2021)

Der Austausch mit den Wirtschaftsministerien auf Landesebene sei die wichtigste Abstimmung zur Städtebauförderung. Prinzipiell sei ein zentraler Punkt bei der Ausrichtung der

Programmstrategie die **Koordination von Fördergeldern**. Dementsprechend intensiv würde der Austausch mit der Stadtämterei gepflegt.

Die Auswahl eines Laborraums ohne städtebauliches Entwicklungskonzept und ohne personifizierte verantwortliche Position in der Organisationsstruktur hat sich als sinnvoll erwiesen, da eine große Offenheit für die strategische Herangehensweise zum Aufsetzen und Umsetzen von MSE erkannt werden konnte. Die Schwierigkeit bestand in der Abstraktion in den theoretischen und akademischen Kontext.

„Dass Verwaltungen und Kommunen alles steuern, das ist ein Irrglaube. Wir werden ja oft gesteuert ob direkt oder indirekt.“ (Labor B, 11.05.2021)

Die enge **Zusammenarbeit mit der Kämmerei** wird als Erfolgsmodell gesehen, als zentraler Punkt für Daseinsberechtigung von MSE hat sich deshalb wahrscheinlich die konsistente **Koordination von Fördergeldern** herauskristallisiert.

Ein weiterer Punkt, der von hoher Bedeutung eingeschätzt wurde, war die **Schnittstellenklärung**, was MSE *nicht* beinhaltet: exemplarisch sei genannt, dass unbedingt zu klären sei, wo ein **Quartiersmanagement** hingehöre. Der Stadtplanungsamtsleiter ist sich nicht sicher, ob dies durch das Stadtplanungsamt, durch ein anderes Amt oder durch Externe betreut werden solle. Denn die Erfahrung mit externen Dienstleistern sei aktuell in der Kommunikation nicht erfolgreich. Zur **internen Kommunikation und Transparenz** kann man sich eine **Roadmap** vorstellen, die vor allem Meilensteine und Unsicherheitsfaktoren abbilden sollte. Den **Fortschrittstatus des Entwicklungsprozesses** könne man sich mit einem **Flächenterminplan** vorstellen, der Transparenz gegenüber sämtlichen Akteuren erzeugen könnte.

Aus dem Diskurs wurde deutlich, dass Laborraum B den Nutzen aus dem angestoßenen IBA-Prozess ziehen muss. Hierfür empfiehlt sich, eine **wissenschaftliche Begleitung** zu initiieren, um den generierten Mehrwert in die zukünftige städtebauliche Entwicklung einfließen zu lassen. Programmnutzenmanagement solle dementsprechend umgehend aufgesetzt werden und eine Kooperation mit einer Hochschule vereinbart werden. Im Vordergrund stehe, **Verallgemeinerung und Verstetigung** zu erzeugen **und Schablonen und Blaupausen** zu entwickeln: organisatorisch, strukturell und prozessual. Dabei dürfe man nicht in Perfektionismus verfallen, das wäre kontraproduktiv, vielmehr ist die Amtsleitung der Meinung, die **Anforderungen für Mitarbeiter** im Stadtplanungsamt wandelten sich in Richtung **Kommunikation, Moderation und Mediation**. Eine Mitarbeiterin gab jedoch zu bedenken:

„Wir sind ja immer vorbelastet, denn so rein fachlich könnten wir auch moderieren, aber ich habe natürlich als städtischer Mitarbeiter immer eine vorgefertigte Meinung und da neutral zu sein, das funktioniert halt intern nicht.“ (Labor B, 11.05.2021)

Offensichtlich sind deshalb beide Wege parallel einzuschlagen, sowohl a) die Einbindung Externer Dritter als auch b) die Fort- und Weiterbildung der eigenen Mitarbeiter. Dennoch läuft dank des IBA-Prozesses die Einbindung sämtlicher Akteure aktuell vorbildlich. Nun gilt es, die Schlüsse daraus zu ziehen und die Ansatzweisen über ein konsequentes Mehrwertmanagement auch in

die Verstetigung zu bringen. Wenn man dem bereits genannten **geänderten Anforderungsprofil der eigenen Mitarbeiter** also gerecht wird, müsste man also nicht selbst die Innovationen setzen, sondern könnte **Innovationsoffenheit** erzeugen und die **Impulse steuern**:

*„Man bräuchte auch **Innovationsnetzwerk** als moderne Kommune, wo Sie sich über Innovationen, sozusagen unabhängig vom Vertrieb, mit Vertretern aus Technologiebranchen austauschen können. Das haben wir jetzt nicht in dem Sinne, aber das fände ich ganz gut, müsste auch vielleicht **über die Wirtschaftsförderung** lanciert sein, so etwas. Aber das würde natürlich im Sinne von Stadtentwicklungskonzept, Zukunftsfähigkeit etc. eine wichtige Funktion übernehmen können. Verwaltungen haben doch zu wenig Kompetenzen auch in vielen Bereichen.“ (Labor B, 11.05.2021)*

3.3.4 Werkstatt Labor C

Vorbemerkung: Die neue Amtsleitung sprach im Workshop von Leitlinien, obwohl das aufgesetzte Dokument ein robustes Konzept städtebaulicher Entwicklung darstellt und in allen Belangen den Anforderungen des BBSR (BBSR, 2016) entspricht und auch alle Merkmale eines Programms nach Definition des PMI (PMI, 2019) aufweisen kann. Dies legt die Vermutung nahe, dass der Teilnehmer als neu eingesetzte Leitung zunächst frischen Wind reinbringen und mit offensichtlichem Aktionismus einen neuen Kompass auf Portfolioebene installieren wollte. Der gesamte virtuelle Workshop war von wenig Kooperationsbereitschaft und Auskunftsfreudigkeit geprägt. Der Ansatz der Szenariotechnik hat unter diesen Voraussetzungen nur bedingt funktioniert.

Teilnehmer im Workshop waren die neu eingesetzte Leitung des Referats Stadtentwicklung und Stadtplanung und ein langjähriger Mitarbeiter, der im Prozess der Erstellung des Stadtentwicklungskonzepts von 2009 maßgeblich beteiligt war. Die Neubesetzung der Fachbereichsleitung und der vollzogene Wechsel an der Rathausspitze stellte zunächst eine fruchtbare Konstellation für die Interviews dar, für die virtuelle Werkstatt wurde jedoch nur ein kleines Zeitkontingent zur Verfügung gestellt. Nichtsdestotrotz konnten interessante Erkenntnisse erzielt werden.

Die neu eingesetzte Referatsleitung kann auf eine umfassende Erfahrung in Groß- und Mittelstädten zurückblicken. Bei der Implementierung von Stadtentwicklung in Mittelstädten sei „(...) alles eine Kategorie kleiner, (...) dementsprechend integrierter und nicht so ausdifferenziert“ als in Großstädten. Es sei sehr unterschiedlich in den Städten verortet und auch praktiziert. Manche Mittelstädte verknüpften tatsächlich die Stadtentwicklung stark mit der Wirtschaftsförderung, Sozialem oder Statistik. Der langjährige Mitarbeiter hingegen kann sich eine andere Ausrichtung nicht vorstellen:

„Stadtentwicklungsplanung ohne den Überbegriff Stadtplanung kann man sich gar nicht vorstellen.“ (Labor C, 08.06.2021)

Die Stadtentwicklungsplanung reduziere sich im Labor C im Grunde genommen auf einen Mitarbeiter, das sei die Person, die auch die Flächennutzungsplanung mache und die auch

Statistiken in anderen Bereichen mehr oder weniger betreut habe. Aber außerhalb der Stadtplanung Stadtentwicklung zu betreiben, das sei wahrscheinlich nicht sinnvoll und auch gar nicht möglich, auch wenn die Referatsleitung mit einer Ertüchtigung der Statistik liebäugelt. Wenn man das Leitbild richtig verstehe, also als dynamisches Leitbild, sei es erforderlich, dass man sich immer wieder verständigt auf die Ziele und Strategien. Der Prozess, dies auf die Komplexität der Stadt herunterzubrechen, sei sehr mühsam und man reduziere es dann fahrlässigerweise auf einfache Formeln oder strategische Ansätze. Durch den Wechsel im Oberbürgermeisteramt, ergebe sich möglicherweise aber ein Prozess, der von der Verwaltungsspitze in naher Zukunft anstoßen würde, unter Einbeziehung aller Ebenen (auch Arbeitsebenen) sich mit einem sogenannten Wegekompass wieder neu zu verständigen:

„Was mache Stadtentwicklung aus? Was können wir bewegen und gestalten? Wo müssen wir dringend nachsteuern? Was für Schlüsselthemen muss man aufgreifen und sagen: wir arbeiten und kommunizieren, sodass man einfach weiterkommt.“ (Labor C, 08.06.2021)

Vieles mache man intuitiv, aber vieles bleibe auch liegen, weil der Blick sehr stark auf bestimmte **priorisierte Projekte und Prozesse** fokussiert sei. Die ganze Thematik habe man im Kopf, aber man erhoffe sich, dass dieser Prozess des Wegekompasses nochmal alles einfange. Man brauche ein Koordinatensystem und diesen Kompass, weil dies etwas ganz anderes vermittele als ein starres Leitbild. Die darauf anzuschließende Programmebene sei sehr wichtig, diese komme aber bei Mittelstädten aus Kapazitätsgründen nicht selten zu kurz. Hinzu komme, dass der Markt aktuell wieder dominanter würde, und somit die Steuerungs- und Gestaltungsmacht der Städte nachlässe. Deshalb rücke das **Netzwerk innerhalb einer Stadt** immer stärker in den Fokus. Und für ein starkes **Netzwerk innerhalb einer Verwaltung** bedürfe es an starken Persönlichkeiten, die strategisches Handeln verinnerlicht haben, die in verschiedenen Phasen und Meilensteinen denken können. Dies sei erforderlich, um immer wieder Bilanz ziehen zu können. Und das wiederum ginge nur, wenn man auf Basis eines gemeinsamen Verständnisses systematisch arbeite. Man wolle deshalb zukünftig viel mehr **Netzwerken** und **Kommunikation** entwickeln.

„Da brauchen Sie natürlich Leute, die das über zehn Jahre betreiben, also Netzwerke und Kontinuität und Stabilität.“ (Labor C, 08.06.2021)

Weiter sei es wichtig, nicht nur das Stadtentwicklungskonzept per **Grundsatzbeschluss** zu vereinbaren, sondern auch in kleinen Häppchen, die Unterprogramme und Stadtteilkonzepte **über Beschlüsse zu bestätigen**, somit würde sich auch das Gesamtbild für Laien im Gemeinderat erschließen. Im Workshop wurde erkennbar, dass das Referat für Stadtplanung und Stadtentwicklung innerhalb der Verwaltung nicht so stark vernetzt ist, wie man es sich erwünscht, vor allem zu Kämmerei und zu den Liegenschaften. Man müsse die Kollegen erst überzeugen, dass man mit Risiken leben müsse und dass man im Prozess Risiken auch vertreten könne. Als Stadtentwickler müsse man zunächst vor allem die anderen **Zuständigkeitsbereiche** der Stadt, also Finanzen und Liegenschaften, davon überzeugen, dass oft der komplizierte Weg der bessere sei. Exemplarisch wurde dies anhand eines Areals erläutert, welches zunächst an einen Investor hätte verkauft werden sollen. Der Fachbereich für städtebauliche Entwicklung habe aber nach langer Überzeugungsarbeit die Gesamtverwaltung umstimmen können und eine kleinteilige

Konzeptvielfalt durchsetzen können, mit über zwanzig Akteuren in verschiedenen Rechtsformen und Trägerschaften, verschiedenen Prozessen und verschiedenen Haushaltsstrukturen. Es gelte also, in den eigenen Reihen für **Innovationsoffenheit** zu sorgen. Beratung von außen in frühen Phasen wird skeptisch gesehen, denn man wisse ja, wie beraten werde.

Im Laborraum C befindet man sich durch die personellen Wechsel an der Verwaltungsspitze und in der Referatsleitung in einer Umbruchphase. Man versucht durch den angestoßenen Prozess des Wegekompass sich auf Portfolio-Ebene neu zu finden und sich die Karten für die nächsten 15 Jahre zu legen. Da das vorliegende Stadtentwicklungskonzept von 2009 und auch der Masterplan Innenstadt von 2015 eigentlich ein sehr robustes Gerüst darstellen, wird es spannend sein, wie sich der Laborraum hinsichtlich der Programmebene entwickeln wird. Denn obwohl die Grundlagen sehr konsistent abgebildet sind, lässt sich die Programmebene in der Arbeitsstruktur und Organigramm nicht ablesen.

3.3.5 Werkstatt Labor D

Im Laborraum D erfolgten die Werkstätten mit zwei Mitarbeitenden, die Leitung der Fachabteilung Stadtplanung und ein langjähriger Mitarbeiter, der für übergeordnete Planung und somit auch innerhalb der Fachabteilung für die Themen der Stadtentwicklung zuständig ist und die Schnittstellen zu den anderen Fachabteilungen koordiniert. Darüber hinaus war dieser Mitarbeiter im Prozess der Entwicklung des Leitfadens im Jahr 2003 bereits involviert.

Die Leitlinien des Laborraums können eindeutig der Portfolio-Ebene zugeordnet werden, denn die akademischen Merkmale, die ein Programm ausmachen, sind nicht gegeben: **Verknüpftheit, Bezogenheit** durch **Verräumlichung und Verortung** oder **zeitlicher Bezug** sind nicht abgebildet. Der Prozess, wie die Leitlinien zustande gekommen sind, sei vorbildlich gewesen, aber das Ergebnis sei so hoch und abstrakt, dass man überhaupt nicht ins Konkrete komme. Zudem habe man verpasst, erkennbare **Indikatoren für eine Fortschrittsmessung** zu hinterlegen.

„Es gibt einen Anknüpfungspunkt und das sind die beispielhaften Projekte in den Leitlinien. (...) So hat man es noch versucht, irgendwie konkret zu werden. Weil jedem damals klar war, es schwebt so darüber, es kann alles sein oder auch nichts. Ob das jetzt gelungen ist, darüber kann man eine Doktorarbeit schreiben, ja.“ (Labor D, 2021)

Diese Erkenntnis wurde bereits durch Prof. Kurth im Jahre 2017 bestätigt und es liegen Handlungsempfehlungen vor, wie aus der Portfolio-Ebene in ein Stadtentwicklungsprogramm überführt werden könnte. In den Workshopdiskursen wurde jedoch die Vermutung des Forschers bestätigt, dass aktuell keine Anstrengungen gemacht werden, um ein gesamtstädtisches Programm aufzusetzen.

„Wir beachten die Leitlinien, aber die Kommentierungen von Prof. Kurth sind etwas verblasst, das gebe ich auch zu. Das verfolgen wir im Augenblick tatsächlich nicht.“ (Labor D, 2021)

Die langen und aufwändigen Prozesse binden nach Aussage der Werkstattteilnehmer viel Kapazität und man scheue sich, ein integriertes gesamtstädtisches Programm aufzusetzen, weil es dann an der Produktivität in anderen Projekten fehle, an deren Erfolg man im Gegensatz zum Gesamtprogramm gemessen werde.

Die immer schneller werdende Entwicklung, sei es durch geänderte Rahmenbedingungen oder durch sich immer schneller wandelnden Zeitgeist, binde Ressourcen innerhalb der Stadtplanung und Stadtentwicklungsplanung. **Fokussierung auf Förderprogramme** oder aktuelle Themen wie Mobilität, Zuwanderung oder Klimaschutz seien die Treiber bei der Besetzung und Zuordnung in den eigenen Reihen. Die **Aufteilung der Mitarbeiter** erfolge also **druckpunktorientiert**, das heißt, Kapazitäten würden zusammengezogen zu aktuellen Themen, dort wo auch Fördergelder fließen und dadurch nicht flächendeckend.

Die städtebauliche Entwicklung erfolgt also nicht anhand eines gesamtstädtischen Programms, sondern über die Planung und Umsetzung von Unterprogrammen, Teilprogrammen, Querschnittsprogrammen und Einzelprojekten. So gibt es beispielsweise Stadtteilentwicklungskonzepte, die auch unter Einbindung von externen Büros erarbeitet werden und in großen Teilen auch integrierte Ansätze aufweisen. Stark ausgeprägt ist die **Zusammenarbeit mit dem Fachbereich Soziales** und auch die **Einbindung der Bürgerschaft** erfolgt in teilweise vorbildlichen partizipativen Prozessen. Nichtsdestotrotz wird die gelebte **Partizipation** auch als **hemmendes Element** wahrgenommen.

„Wir vergessen dann teilweise vor lauter Integrieren und Zusammenführen, dass wir für uns auch Interessen formulieren. Aber wir sind ja das Planungsamt und nicht das Vermittlungsamt, also wir müssten eigentlich auch eigene Interessen formulieren, und genauso als Player reingehen, also wir haben deshalb eine Doppelrolle, weil wir integrieren müssen ... aber müssen auch einen eigenen Standpunkt haben.“ (Labor D, 2021)

Der Ansatz, Integration im Schwerpunkt in der Portfolio-Ebene und dann wieder in Unterprogrammen in den Vordergrund zu stellen, wurde ausführlich diskutiert. Da jedoch die Zwischen-ebene eines gesamtstädtischen Stadtentwicklungsprogramms fehlt, konnte kein final einvernehmlicher Standpunkt entwickelt werden. Es herrschte jedoch Einigkeit darüber, dass es agilere, sprich anpassungsfähigere Stadtentwicklungsprogramme bräuchte, da selbst die Leitbilder von 2003 (Portfolio) „im Grunde genommen nur noch was für das Archiv“ seien und eine **Fortschrittsmessung nicht hinterlegt** wurde. Es gelinge nicht mehr, Transparenz gegenüber der Bürgerschaft zu schaffen, über die Abarbeitung der gemeinsam festgelegten Ziele aus den Leitbildern. Somit erzeuge das Leitbild auch den Eindruck von mangelnder Verbindlichkeit gegenüber der Mitarbeiterschaft.

*„Wenn man ein großes Projekt gemeinsam verfolgen will, dann muss es dieses **Commitment auf allen Ebenen** letzten Endes geben, dann muss man mitgenommen werden. Also nicht nur die Bürgerschaft, die das zu Recht einfordert, **auch die Mitarbeiterschaft** fordert das ein.“*

Der fehlende Baustein auf gesamtstädtischer Programmebene könnte die Anforderung und den Wunsch, eine gemeinsame Haltung zu entwickeln, fördern. Das Thema des abweichenden Schulterschlusses zwischen politischer Führung und Verwaltung wurde anhand der Diskussion um Innenentwicklung und Außenentwicklung geführt. Das Amt hätte sich eine klare sachliche Meinung seitens der Politik gewünscht, um die Bürgerschaft von Verdichtungen auch in den peripheren Lagen zu überzeugen. Jedoch taucht das stadtplanerisch zentrale Thema Innen- gegenüber Außenentwicklung im zugrundeliegenden Portfolio gar nicht auf. Ein mit Beschluss verabschiedetes gesamtstädtisches Programm hätte für mehr Klarheit sorgen können und **persönliche Seilschaften der politischen Entscheider** ausbremsen können.

Die Frage, ob die Komplexität aller Prozesse, die bezüglich Stadtentwicklung am Laufen sind, überblickt werden könne, wurde wie folgt beantwortet:

„Stadtplanerische Aktivitäten, ja, da schaffen wir noch den Überblick. Die Prozesse, die in anderen Bereichen laufen, die nachher auf uns einwirken, das war zu der Zeit vor 20 Jahren, da konnte ich wirklich sagen, wo in welchem Fachbereich welcher Prozess läuft. Aber heute – vergessen Sie es – ich komme da nicht mehr hinterher!“ (Labor D, 2021)

Um der Schnelllebigkeit entgegenzuwirken und sich einen Überblick zu verschaffen, was aus anderen Fachbereichen Auswirkungen auf Stadtentwicklung und Stadtplanung habe, wurde eine **Arbeitsgruppe** Stadtentwicklungsplanung eingerichtet. Der Ansatzpunkt der Sachbereichsleitung sei hierbei sich frühzeitig einzumischen, bevor die Resultate abgeschlossen auf die Stadtentwicklung zukommen und es keine Einflussmöglichkeit mehr gebe. Dabei taucht der Begriff Stadtentwicklung im Organigramm der Fachabteilung nach wie vor gar nicht auf. Städtebauliche Entwicklung wird durch eine Person koordiniert, die sich aber für die einzelnen Komponenten (Unterprogramme, Querschnittsprogramme, Projekte, ...) die **Experten aus dem Organigramm** zieht, sowohl intern im Baudezernat wie auch aus der gesamtstädtischen Verwaltung.

Ein wesentliches Unterscheidungsmerkmal zwischen Projekt- und Programmmanagement ist der **Umgang mit Risiken und Änderungen** (Siehe Kapitel 0). Diese Differenzierung der Managementdisziplinen und damit verbundenen unterschiedlichen Ansätzen waren im Laborraum *nicht* bekannt:

„Ja, ich kann Ihnen gut folgen (...) auf der Programmebene muss ich das (Anmerkung: proaktiver Umgang mit Änderungen und Risiken) ständig denken, deswegen sind wir so gut in den Projekten und vielleicht nicht so gut in den Programmen.“ (Labor D)

Probleme und Risiken frühzeitig zu erkennen, anzusprechen und sich darüber auszutauschen, sei dennoch das erklärte Ziel, jedoch gibt es **keine koordinierte Sammlung an Problemen und Risiken**, die Auswirkungen auf sämtliche Programmkomponenten haben könnten.

Unter Corona-Bedingungen wurde ein Klimaschutzkonzept innerhalb eines Jahres aufgesetzt. Hierbei sei die Stadtplanung und Stadtentwicklung **nur in der Nebenrolle** gewesen. In Ansätzen werde dies nun in Unterkonzepten (Stadtteilentwicklungskonzepten) oder Querschnittskonzepten, wie zum Beispiel Konzepten zur E-Mobilität oder zur Schaffung von Photovoltaikflächen

aufgenommen, jedoch werden diese aktuellen Treiber nicht in einen gesamtstädtisches Stadtentwicklungskonzept übertragen. Eine **aktive Verankerung** oder **Verstetigung** erfolgt also nicht. Dabei wäre man gerne einen Schritt voraus, denn man verstehe sich als Experte und kenne durch das vorhandene Netzwerk meistens die Themen, bevor diese in der Bevölkerung oder in der Politik ankämen.

„Eigentlich bräuchten wir für uns in der Stadtplanung quasi ein Programm von Themen, die wir eigentlich nach und nach setzen wollen, weil wir diese für richtig halten. Und diese auch gut unterfüttern und argumentieren, um dann, wenn die Zeit reif ist, mit den Argumenten dann vorn beim Dezernenten oder Oberbürgermeister aufzuschlagen. Quasi ein Geheimprogramm, aber das schaffen wir nicht.“ (Labor D, 2021)

In der Realität hechele man jedoch den Themen aus Kapazitätsgründen immer hinterher. Die Auslastung der Mitarbeiter ist durch klassische Bauleitplanung und den Projekten oder Unterprogrammen mit Fördergeldverknüpfung gegeben.

„Wir haben alljährlich eine Ressourcenplanung mit dem Dezernenten und OB. Da wird anhand von konkreten Projekten berechnet, was wir an Personal und Mittel zur Verfügung haben. Und da taucht sowas regelmäßig nicht auf. Und das ist das interne Problem: da sind wir gekappt, für alles was drüber geht, gibt es keine Kapazität.“ (Labor D, 2021)

Hinsichtlich Wissensstandards wurden im Labor D allgemeine Projektleitfäden eingeführt, wie Projekte aufzusetzen sind, aber „*ob da jetzt die neusten Erkenntnisse eingeflossen sind, das wage ich zu bezweifeln, weil sich jetzt schon seit einigen Jahren niemand so richtig mehr damit beschäftigt hat*“. Neue Mitarbeiter werden über Patenschaften herangeführt, allerdings beschränke sich diese Aufgabe auf die amtsinternen Abläufe und schließt inhaltliche Themen aus. Lessons-Learnt-Prozesse werden nicht formal und flächendeckend eingesetzt. Erkenntnisse aus laufenden Komponenten (Unterprogrammen, Querprogramme, Projekte...) werden also nicht systematisch gesammelt, um Mehrwert für Folgeprojekte zu schaffen. Im Laborraum setzt man auf **informelle Kommunikation** zwischen den Mitarbeitern.

„Da haben wir letztendlich nichts formalisiert, nichts irgendwie eingerichtet, wie man das weiterbringen kann - man denkt, man redet drüber, das ist klar - man informiert auch innerhalb von Abteilungenbesprechungen, wo es große Probleme gab, aber in der Hoffnung, dass es verinnerlicht wird und beim nächsten Mal halt schon bedacht, aber so richtig formal haben wir es nicht.“ (Labor D)

Der **Umgang mit Fehlern und Misserfolg** war ein zentrales Thema in der Diskussion über Dokumentation von abgeschlossenen Komponenten. Dass es innerhalb der Verwaltung leichter falle, sich an Best-Practice zu orientieren als aus den Fehlern zu lernen, wurde konstatiert. Gleichzeitig wurde in Frage gestellt, ob man nicht aus Fehlentwicklungen eigentlich mehr lernen könne. In der Diskussion konnte überzeugt werden, dass als **Schlüssel zur Analyse die Visualisierung** von Fehlentwicklungen viel zu selten erfolgt. Dabei geht es nicht um die städtebauliche

Visualisierung, sondern die **abstrakten organisatorischen, strukturellen, prozessualen Abbildungen**, gegebenenfalls mit zeitlicher Verknüpfung.

Eine Erfahrung mit wissenschaftlicher Begleitforschung liegt im Labor D nicht vor, die Betrachtung von außen erfolgt punktuell bei Evaluierungen durch Förderprogramme. Ob eine wissenschaftliche Begleitforschung durch ein Forschungsinstitut oder eine Universität einen Mehrwert generieren könnte, wurde in Frage gestellt, da der **Aufwand an Betreuung**, den es auch für die Forschung dann bräuchte, für recht hoch eingeschätzt wird. Es wird als projektdienlicher, zielorientierter, geradliniger und schneller Weg angesehen, konkret aus Beispielen im **niederschwelligen Austausch** untereinander zu lernen: „*Da weiß jeder, wovon der andere spricht und wir können daraus Erkenntnisse ziehen. Wenn ich erst mal das Projekt beschreiben muss und das Problem beschreiben muss, um dann eine Lösung zu formulieren, das ist extrem aufwendig*“.

Der Austausch mit institutionalisierten Organisationen, wie Deutscher Städtetag, Städte- und Gemeindebund oder **Netzwerktreffen** Mittelstädte, erfolgt regelmäßig, jedoch werden die Erkenntnisse **selten** mit den eigenen Handlungssträngen **verknüpft**. Das heißt, die passive Teilnahme mündet *nicht* in pro-aktiver **Aktivierung des Netzwerkes** zum Erreichen eigener Ziele oder zum Lösen gemeinsamer Probleme. Schulterblicke, im Sinne von “wie machen es andere Städte”, erfolgen über Exkursionen. Hierbei konnte im Workshop aber herausgearbeitet werden, dass meist die gebaute Umwelt inspiert wird und die organisatorische, strukturelle und prozessuale Analyse nur peripher behandelt wird.

„*Wir haben uns natürlich auch erklären lassen, wie die Prozesse liefen, aber wenn man das so ansieht, anteilmäßig war da natürlich das Habtische das Wichtigere.*“ (Labor D)

Es kann ein **Vakuum zwischen Portfolio- und Projektbene** identifiziert werden, denn ein gesamtstädtisches Programm für städtebauliche Entwicklung existiert im Labor D nicht. Ein ISEK könnte politische Entscheider und die Verwaltung einen, die Akzeptanz von Einzelprojekten oder Unterprogrammen steigern und Einklang zu den Leitlinien erzeugen. Die Werkstattteilnehmer empfehlen den eigenen organisatorischen Ansatz, bei dem keine eigenständige Unterabteilung angelegt ist, sondern ein Koordinator für übergeordnete Themen, inklusive Stadtentwicklung. Die vorliegende enge **Verknüpfung mit dem Liegenschaftsamt** und der **Fachabteilung für Projektentwicklung** wird als positive treibende Kraft wahrgenommen. Im Zuge der Haushaltsgenehmigungen erfolgt hier tatsächlich eine Verknüpfung von Aktivitäten beider Fachbereiche, die grundlegende Auswirkung auf städtebauliche Entwicklung haben. Obwohl dies in den meisten Mittelstädten anders organisiert ist, hat man damit sehr gute Erfahrung gemacht.

Komplexität von städtebaulicher Entwicklung herunterzubrechen anhand eines **Flächenterminplans** wurde für sinnvoll gehalten, aktuell erfolgt die Gebietsaufteilung analog der Aufteilung des Baurechtsamts. Favorisiert werde bei der Stadtentwicklung aber die Aufteilung nach Sozialräumen, wie es durch die Fachabteilung für Soziales erfolgt und auch im Sozialbericht abgebildet ist. **Ressourcen** zur Aufsetzung und Durchführung von MSE stehen nicht zur Verfügung. Um dafür Überzeugungsarbeit zu leisten, müsste verstärkt der **Mehrwert herausgearbeitet** werden. Das eigene Wissensmanagement im Stadtplanungsamt wird nicht in Frage gestellt. Die

Werkstatt hat allerdings zum Nachdenken angeregt, denn die eigenen Vorlagen zum Aufsetzen von Projekten werden nicht für aktuell gehalten und haben keinen spezifischen Bezug zu Stadtplanung. Angeblich diene diese trotzdem der Verständlichkeit für die Projektumsetzung innerhalb der Verwaltung. Festzustellen ist, dass projektspezifisch gearbeitet wird und aus diesem Grund **keine programmspezifischen Fähigkeiten** vermittelt werden, sondern, wenn überhaupt, die Grundlagen des Projektmanagements. Der Vorschlag, einen **Wissenspool zur Verstetigung** von Stadtentwicklung aufzubauen, wurde angenommen. Begleitforschung war indes ein neuer Aspekt, mit dem sich die Teilnehmer noch anfreunden müssten. Der **Austausch mit anderen Kommunen und Institutionen** sei ausbaufähig und das resultierende Wissen müsse besser abgeschöpft werden.

Die umfangreiche Erfahrung mit Beteiligungsprozessen verdeutlicht Fluch und Segen der Partizipation, die Vor- und Nachteile müssten gezielt über das Mehrwertmanagement analysiert und die Vorgehensweisen verbessert werden. Nach Ansicht der Werkstattteilnehmer des Labors D, ist es entscheidend, die Themen, die absehbar kommen werden, **frühzeitig zu erkennen, bevor diese aus der Bevölkerung angestoßen werden**. Auch wenn dies aktuell nicht gelingt, wird empfohlen, zu versuchen, einen Schritt voraus zu sein, sodass die Themen von der Verwaltung platziert werden können. Hierbei gelte es zunächst, die **politischen Gremien** abzuholen, um dann mit einem **Schulterschluss auf die Bürgerschaft** zugehen zu können. Ein gesamtstädtisches Stadtentwicklungsmanagement könne die einzelnen partizipativen Prozesse verknüpfen und mit den Erfahrungswerten auch die richtigen Zeitpunkte besser detektieren. Auch die Einbindung anderer Ämter und der politischen Entscheider könnte über ein MSE deutlich **transparenter und zielgerichteter** erfolgen.

Stadtentwicklung ist nicht über das Organigramm im Dezernat abgebildet. Die Steuerung erfolgt direkt von Dezernatsleitung über vertrauensvollen jahrelangen Mitarbeiter in die Strukturen der Stadtplanung hinein. Das **Amt für Soziales** hat eine starke Rolle hinsichtlich Stadtentwicklung eingenommen und treibt die Bauverwaltung an. Ein **klarer Leistungsumfang** und **klare Schnittstellen** sind nicht definiert. Inzwischen wurde festgestellt, dass die für Stadtentwicklung relevanten Themen innerhalb der städtischen Verwaltung nicht mehr erfasst werden können. Um die **Vielzahl aller laufenden Prozesse** zu erfassen, die außerhalb der Stadtplanung auf Stadtentwicklung wirken, wurde eine Arbeitsgruppe eingerichtet. Diese dient aktuell aber lediglich dazu, die laufenden Vorgänge einzufangen und den Überblick zu halten. Eine Ertüchtigung zu einem Lenkungskreis mit **klarem Leistungsumfang, klaren Schnittstellen** und **Rollenverständnis** der Stadtentwicklung ist nicht geplant. Durch MSE könnte das **Vakuum der Zuständigkeiten** identifiziert und aufgelöst werden, jedoch müsse dringend das Programm (Stadtentwicklungskonzept) erstellt werden, sodass ein kontinuierliches Instrument aufgesetzt und umgesetzt werden kann (SE-Management). Ein **Stadtteilmanagement** wird nicht durch das Stadtplanungsamt betrieben, sondern ist im Fachbereich für Soziales angesiedelt.

3.4 Ergebnisse aus der Werkstattphase

Die Ergebnisse aus den einzelnen Workshops werden in diesem Abschnitt über die Sammelbegriffe des Programmmanagements zusammengetragen, sodass vier Unterabschnitte zu **Ausrichtung**, **Mehrwert**, **Akteuren** und **Governance** die Ergebnisse bündeln.

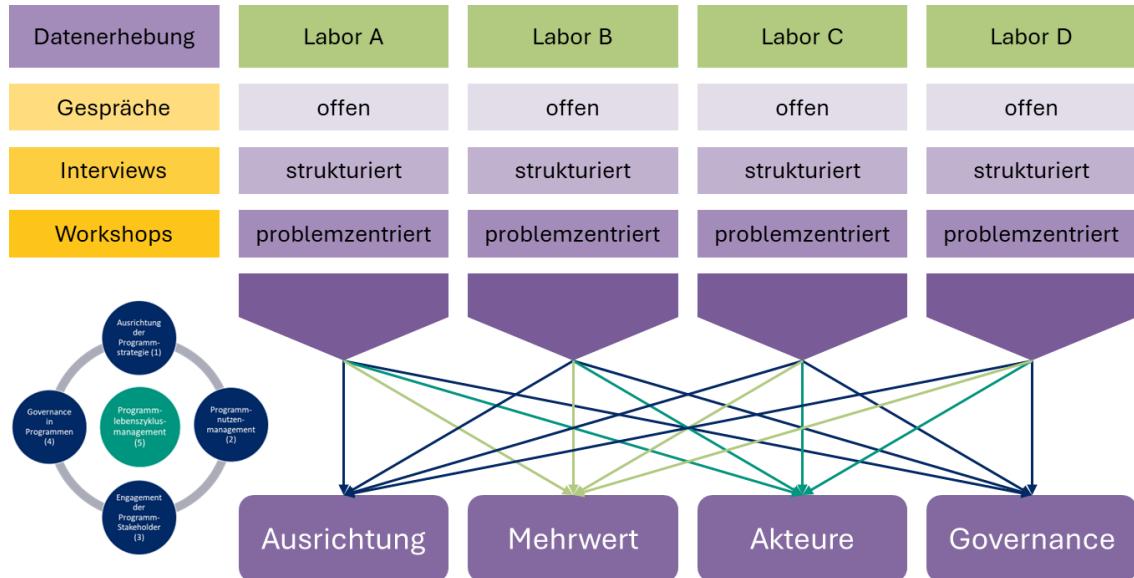


Abbildung 54 Zuordnung der Erkenntnisse zu den Ausprägungen des Programmmanagements

Die Dichte des Erkenntnisgewinns ist in den vier Laborräumen zu den vier Ausprägungen unterschiedliche gelagert, was sich zu einem diversen und dichten Bild zusammenführen lässt.

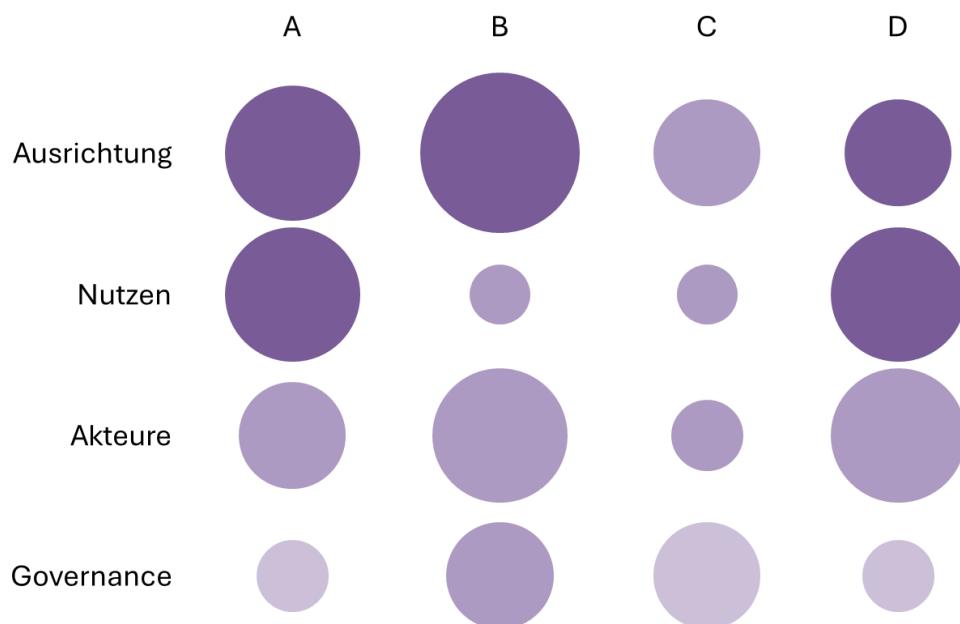


Abbildung 55 Erkenntnisdichte aus den Laborräumen

Zitate-Mindmap



müssen
und sagen:
8.06.2021)

„Das vorliegende Dokument hat nicht den Anspruch, ein bis ins Detail ausgearbeitetes, wissenschaftlichen Ansprüchen genügendes Gesamtkonzept zu sein, das in einem Dokument alle Themen und Fragestellungen der Stadtentwicklungsplanung behandelt und Handlungserfordernisse aufzeigt.“

„Es heute auf viele Fragen keine sicheren Antworten gibt. Auf Mitarbeiter wie Unternehmensleiter und auch Politiker die tragen zum Schlüssel des Erfolges werden.“ (Labor A)

„Der Stadtplanung quasi ein Programm von Themen, die wollen, weil diese für richtig halten. Und diese auch um dann, wenn die Zeit reif ist, mit den Argumenten B aufzuschlagen. Quasi ein Geheimprogramm, aber 1)

„etwas nicht.“ (Labor D, 1)

„in pragmatischer Art und Weise die strategischen Zielsetzungen der räumlichen Stadtentwicklung mit den Aufgabenbereichen und Aktivitäten des Stadtplanungsamtes zusammenbringen und damit nicht nur bereits durchgeführte Maßnahmen und Planungen, sondern vor allem auch künftige Aufgaben und geplante Maßnahmen in einen Gesamtzusammenhang stellen.“

„Es ist ja eigentlich auch die richtige Strategie, die Sie hier machen finden, finde ich schlüssig.“ (Labor A)

„Die Stadtentwicklungsplanung reduziert sich bei uns im Grunde genommen auf 1 Person, 2003 gefehlt hat: Es waren keine Personen, die auch die Flächennutzungsplanung macht, und die natürlich auch man konnte es nie messen.“ (Labor D, 2021)

„Stadtplanung Stadtentwicklung zu betreiben, das ist wahrscheinlich nicht sinnvoll und auch gar nicht möglich.“

„... man müsste den Kommunen viel mehr Freiheiten lassen mit dem Geld, das da potenziell da ist, um ihre Ziele zu verfolgen.“ (Labor B, 11.05.2021)

„Wir haben alljährlich eine Ressourcenplanung mit Dezernent und OB. Da wird anhand von konkreten Projekten berechnet, was wir an Personal und Mittel zur Verfügung haben. Und, da taucht sowas regelmäßig nicht auf. Und das ist das interne Problem: da sind wir gekappt.“ (Labor D, 2021)

„Wir brauchten eigentlich sowas wie ein Stadtmonitoring.“

„Man muss nicht nur in regelmäßigen Abständen die Programme hinterfragen, sondern wenn bestimmte Veränderungsprozesse eingetreten sind.“ (Labor A, 26.05.2021)

„Man bräuchte auch Innovationsnetzwerk als moderne Kommune, wo Sie sich über Innovationen, sozusagen unabhängig vom Vertrieb, mit Vertretern aus Technologiebranchen austauschen können. Das haben wir jetzt nicht in dem Sinne, aber das fände ich ganz gut, müsste auch vielleicht über die Wirtschaftsförderung lanciert sein, so etwas. Aber das wurde natürlich im Sinne von Stadtentwicklungskonzept, Zukunftsfähigkeit etc. eine wichtige Funktion übernehmen können. Verwaltungen haben doch zu wenig Kompetenzen auch in vielen Bereichen.“ (Labor B, 11.05.2021)

„Problems first? Ja, wollen wir eigentlich gar nicht, (lacht) weil sonst geht das Ding eigentlich den Bach runter“ (Labor A, 26.05.2021)

„Vieles machen wir intuitiv - ich glaube auch richtig, aber vieles bleibt auch liegen, weil der Blick einfach sehr stark auf bestimmte priorisierte Projekte und Prozesse fokussiert ist. Also die ganze Thematik haben wir im Kopf, aber das kann sein, dass dieser Prozess dann nochmal alles einfängt.“

„Z teilweise vor lauter Integrieren und Zusammenführen, dass wir uns kritisieren. Aber wir sind ja das Planungsamt und nicht das wo wir müssten eigentlich auch eigene Interessen formulieren, und eingehen, also wir haben deshalb eine Doppelrolle, weil wir integrieren auch einen eigenen Standpunkt haben.“ (Labor D, 2021)

„Ich glaube, insgesamt wird das Reisen von allen Seiten an dem, was Stadt entwickeln etragen werden, (...), wo eher zunehmen, sei es von unten über Initiativen oder über den Versuch darum kämpfen.“ (Labor B, 11.05.2021)

„Ziel hat, das auch von der Stadtentwickler mussten erstmal andere Zuständigkeitsbereiche der Stadt, die blich waren, ... also Finanzen, Liegenschaften... und so weiter, überzeugen, dass der zerte Weg der richtige ist.“

„Bodenpolitik, nämlich gemeinsam Boden- und Stadtentwicklungspolitik die Liegenschaften bei uns im Boot haben“ (Labor D)

„Dass Verwaltungen und Kommunen alles steuern, das ist ein Irrglaube. Wir werden ja oft gesteuert ob direkt oder indirekt.“ (Labor B, 11.05.2021)

„Erwartung, dass es für alle wir haben es zurziert zu machen mehr sich

„en wir auch moderieren, aber ich ertrage Meinung und da neutral 021)

„Also das war es auch was, was ich die letzten Jahre lernen musste, dass man fachlich sehr anspruchsvolle Ziele haben kann und sich da verkämpfen kann, aber am Ende etwas rauskommt, was eben nicht hundert Prozent fachlich das Beste ist, aber was zumindest dann akzeptiert wird von denjenigen, die es betrifft und die das entscheiden müssen.“ (Labor A, 30.07.2021)

„Stadtentwicklungsplanung ohne den Überbegriff Stadtplanung kann man sich gar nicht vorstellen.“ (Labor C, 08.06.2021)

„Das würde tatsächlich voraussetzen, dass wir auch langfristig so ein Arbeitsprogramm haben über die gesamte Stadt bezogen und alle - nicht bloß Räume sondern auch thematisch - und das ist ja das, wo ich glaube, da haben wir hier in E nichts, was verbindlich ist.“ (Labor A, 26.05.2022)

„Ich glaube, unsere Aufgabe ist es auch, die Probleme zu formulieren, sodass es an den Schnittstellen nicht zu Verwechslungen oder zu anderen Erwartungen kommt. (...) Die Problemtitulierung und die Herangehensweise oder auch die Erläuterung des Problems, die muss auf verschiedenen Ebenen transportiert werden, ja, ich glaube, das ist auch unsere Aufgabe.“ (Labor A, 26.05.2021)

„Der Grundsatzbeschluss der Stadt, nach dem kommunale Grundstücke ausschließlich im Rahmen von Konzeptverfahren ohne Preiskomponente zu vergeben wurde, wurde von der Jury als richtungweisend angesehen. Diese Ausschreibungen werden im Hinblick auf spezifische Ziele angepasst, z.B. zur Deckung von Wohnbedarf von geflüchteten Menschen. In laudiven Quartiersdialogen werden die Konzepte dann mit der Stadtgesellschaft diskutiert. Durch ihre Erfahrungen ist die Stadt ein Pionier der kooperativen Stadt.“ (Labor D)

„aber ich glaube, von der Stadtgröße her ist es schon so, dass man ein gutes Gefühl entwickelt, wie entwickelt sich diese Stadt, und da liegt man auch nicht viel daneben... Die vielen Vorgänge, das setzt sich wie ein Puzzle im Kopf zusammen und man hat auch ein gutes Gefühl für Dynamiken,“

„Geschwindigkeit und Komplexität hat zu genommen! Das kann eine Verwaltung nicht mehr leisten. Aufgrund der hohen Komplexität und Geschwindigkeit erfolgt eine Verschiebung der Anforderungen an Verwaltungen, von inhaltlicher Fachkompetenz zu anderen Kompetenzen: Kommunikation, Moderation, Mediation.“

„Aufgrund der Vielzahl der Projekte auf wenigen Schultern, gibt es überhaupt keine Zeit sich mit diesen übergeordneten Themen wie Wissensmanagement zu beschäftigen.“ (Zitat Abteilungsleiter Städtebauliche Planung)

„Am Ende kommt was raus, aber wie wir dazu gekommen sind, spielt letztlich keine Rolle.“ (Labor A, 30.07.2021)

„Da haben wir letztendlich nichts formalisiert, nichts irgendwie eingerichtet, wie man das weiterbringen kann - man denkt, man redet darüber, das ist klar - man informiert auch innerhalb von Abteilungsbesprechungen, wo es große Probleme gab, aber in der Hoffnung, dass es verinnerlicht wird und beim nächsten Mal halt schon bedacht, aber so richtig formal haben wir es nicht.“ (Labor D)

„Wir haben uns natürlich auch erklären lassen, wie die Prozesse liefen, aber wenn man das so ansieht, anteilsmäßig war da natürlich das Habitsche das Wichtigere.“ (Labor D)

„Man darf nicht in Perfectionismus verfallen, wenn Sie das tun, dann werden Sie nie wieder glücklich, wenn Sie für eine Kommune arbeiten.“ (Labor B, 11.05.2021)

„Da brauchen Sie natürlich Leute, die das über 10 Jahre betreiben, also Netzwerke und Kontinuität und Stabilität.“ (Labor C, 08.06.2021)

„Wenn Sie in einer Stadt ein Netzwerk haben, von Menschen, die da sehr gut zusammenarbeiten, dann kann es gut funktionieren.“

„In der Wirklichkeit spielt sich ja was anderes ab, (...). Und das ist tatsächlich ein Thema, das regt mich jetzt auch ein bisschen zum Denken an, wenn man das alles so sieht. Das haben wir ja nicht, also das, was Sie gerade da... (aufzeigen). Das wäre aber gar nicht schlecht, dass man vielleicht tatsächlich so ein Tool mal hätte.“ (Labor A, 30.07.2021)



3.4.1 Ausrichtung

Gemäß Leitfaden des PMI erfolgt die Ausrichtung über die Ausprägungen **Antrag, Auftrag und Roadmap**, welche durch begleitende Analysen von **Risiken und Umfeld** begleitet werden.



Abbildung 56: Komponenten und Prozess zum Programmmanagementplan, eigene Darstellung gemäß PMI

Antrag

Die Begrifflichkeiten aus dem Standard des Programmmanagements des PMI wirkten auf die Workshopteilnehmenden der Laborräume ungenau. Warum ein **Antrag** auf Einführung von Management städtebaulicher Entwicklung (MSE) zusammengestellt werden soll, erschloss sich für die Laborräume vorerst nicht direkt. Es gelang jedoch über Utopien und Dystopien an die zentralen Punkte heranzuführen. Zunächst konnte das Verständnis für **die Rolle einer übergeordneten Vision** einer Stadt über die klare Formulierung der Ziele des vorliegenden Portfolios erzeugt werden. *Welches sind die übergeordneten Herausforderungen im gesamtstädtischen Kontext und welche Erfolgskriterien werden hierfür angesetzt? Welche Prämissen resultieren aus dem Leitbild einer Stadt für das Stadtplanungsamt?* Für die Teilnehmenden waren die Fragen zunächst befremdlich, doch konnte anschließend nachvollzogen werden, dass die **Ableitungen aus dem Portfolio** von zentraler Bedeutung sind: **Übergeordnete Risiken und Chancen** der Stadtentwicklung (Utopie – Dystopie) können zur Beurteilung des gesellschaftlichen Bedarfs, von aktuellen Tendenzen und Treibern oder auch Stakeholdern ausschlaggebend sein. Erst, wenn durch klares **Abstecken der Schnittstellen** gegenüber anderen Akteuren, intern wie extern, eine **Mission definiert** wird, können Stadtplanungsämter ihren **eigenen Beitrag** und den damit zu leistenden **Mehrwert definieren**. Der Gemeinwohlgrundsatz von städtebaulicher Entwicklung macht eine monetäre Gegenüberstellung von Kosten und Mehrwert über potenziellen Gewinn und Finanzanalysen nur schwer möglich und dennoch bedarf es einer übergeordneten Begründung für eine **Investitionsentscheidung**.

- Was wollen wir als Stadtplanungsamt der gesamtstädtischen Stadtspitze als Beitrag zur Erfüllung der Portfolio-Vision anbieten? (Antrag)

Hinterlegt werden sollten Umfang und Schnittstellen, sodass das Stadtplanungsamt die Organisation dementsprechend schärfen und nachziehen kann. Hierbei geht es auch in der stadtinternen Kommunikation darum, **Ressourcen anzumelden**, was bekanntlich in allen Verwaltungen als ein Hauptproblem mehrfach unterstrichen wurde. Bereits zu diesem frühen Zeitpunkt der

jeweiligen Workshops wurde klar, welch hohen Stellenwert die **Ausarbeitung des Mehrwerts des Managements** für die Umsetzung von städtebaulichen Entwicklungskonzepten haben wird.

Da die Diversität in den Laborräumen ausgesprochen hoch war, konnte die Frage der unterschiedlichen Reife der vorliegenden Dokumente anhand der vier Beispiele diskutiert werden. Oft genug wurde hinterfragt: „*Wie ist das in den anderen Untersuchungsräumen?*“ Entlang von nur vier Beispielen konnten ausreichend Konstellationen besprochen werden, von „*ohne Konzept, ohne Beschluss, ohne Auftrag zur Umsetzung*“ bis hin zum fiktiven Ideal „*mit Konzept, mit Beschluss, mit Auftrag zur Umsetzung*“.

Auftrag

Im Kontext von Verwaltungen ist es Usus, dass ein Antrag über Freigabe quasi zu einem Auftrag wird. Dies kann auch bei der Beauftragung zur Umsetzung von MSE so gehandhabt werden. Es konnte jedoch gemeinsam herausgearbeitet werden, dass zu einem Auftrag verbindlichere Eckpfeiler ergänzt werden sollten. **Die Ziele aus Portfolios müssen überführt werden in konkrete Auftragsziele des Programms.**

➤ **Was vereinbart die Stadtspitze mit uns, dem Stadtplanungsamt, als Leistungserbringung zur Erfüllung der gesamtstädtischen Portfolio-Vision? (Auftrag)**

Anhand des Laborraums D kann abgelesen werden, was passiert, wenn dieser Schritt nicht stattfindet: Die Leitbildziele werden direkt in die Projekte und Unterprogramme gespielt, was zunächst als ressourcenarme Herangehensweise ausgelegt werden kann. Jedoch entstehen unterschiedliche und unkoordinierte Priorisierungen, die von den handelnden Einzelpersonen eigenständig festgelegt werden. Die Teilnehmenden aus Laborraum A haben dies auf Ihre Art bestätigt, da sie kein Korsett für die Mitarbeitenden bei ihrer Arbeitsweise vorgeben wollen. Ein **Verschieben von Zielkonflikten auf die Projektebene** stellten auch die Teilnehmenden der Kommune B und A reflektierend fest. Ziele, die gemäß PMI-Empfehlung auf der Programmebene ausgehandelt werden müssten, aber in vielen Einzelprojekten jedes Mal aufs Neue verhandelt werden, kosten die Belegschaft viel Zeit, Energie und Nerven. Dieser Missstand, der zumindest in drei Untersuchungsräumen nachgewiesen wurde, kann keinesfalls als ressourcenschonend bezeichnet werden. Das Verständnis für die Wichtigkeit des **Herausarbeitens einer Mission** über Ziele des Managements städtebaulicher Entwicklung, konnte mit dieser Argumentationslinie erzeugt werden. Gegenüber dem Antrag sollten im Auftrag weitere Verbindlichkeiten festgelegt werden, wie zum Beispiel die **Klärung der Schnittstellen** gegenüber anderen stadtinternen Akteuren: Ämter, Gremien, Politik. Es ist erforderlich klare **Governancestrukturen** aufzusetzen, um auf abstrakter Entscheider-Ebene Risiken und Chancen, Erfolgskriterien und Zeitrahmen zu vereinbaren, bevor diese in die operative Projektebene gehen (Labor B). Zu diesem Zeitpunkt sollten **Rollenverständnisse und Entscheidungskompetenzen** geklärt werden. Der **Mehrwert des Managements** und die **Vereinbarung von Indikatoren**, anhand denen sich das Stadtplanungsamt messen lassen soll, müssen verhandelt und vereinbart werden. Es ist darauf zu achten, dass keine statistischen Werte zur gebauten Umwelt hier einfließen, sondern Resilienz, Innovations- und Anpassungsfähigkeit betrachtet werden, um Situationen rechtzeitig antizipieren zu können.

Die zentrale Bedeutung des **Grundsatzbeschlusses zur Umsetzung** eines städtebaulichen Entwicklungskonzepts wurde von allen Beteiligten bestätigt. Vor allem Stadt A würde sich über einen verbindlichen Beschluss sehr freuen, da hier nur ein internes Dokument als vermeintliches Hilfsmittel ohne Vereinbarung erarbeitet wurde. Obwohl ein Beschluss in vollkommener Form nur in Kommune C vorliegt, gab ein Teilnehmer aus C zu bedenken, dass die Herangehensweise, über einen Auftrag zum Management zur Umsetzung des beschlossenen Konzepts, einen Perspektivwechsel bedeute, der eine Änderung der Kernaufgaben für das Stadtplanungsamt darstelle. **Organigramm und personelle Aufstellung müssten dann anders gedacht werden.** Die darauf anzuschließende Programmebene sei richtig und wichtig, diese komme aber bei Mittelstädten bislang aus Kapazitätsgründen zu kurz. Auch Stadt D sieht hier das größte Hemmnis, denn die langen und aufwändigen Prozesse des Managements bänden nach Aussage der Werkstattteilnehmer zu viel Kapazität. Jedoch steht dies auch im Widerspruch zur eigenen Aussage, dass das eigene Leitbild „*im Grunde genommen nur noch was für das Archiv*“ sei. Labor A ergänzt, dass auch die Möglichkeit von **Zieltransformationen** und sogar Exitstrategien im Auftrag vereinbart werden sollten.

Roadmap

Die Roadmap zur Abbildung von städtebaulicher Entwicklung ist ein informelles Instrument, welches in jeder Stadt auch unterschiedlich aussehen darf und soll, da die spezifischen Besonderheiten jeder Stadt abgebildet werden müssen. Nichtsdestotrotz können Mindeststandards und Kernelemente festgelegt werden, die für das Management der Umsetzung von Konzepten städtebaulicher Entwicklung wichtig sind. Zunächst wurden in den Laborräumen Darstellungsformen diskutiert: Der klassische Meilensteinplan und in Ergänzung ein Flächenterminplan.

Ein **Meilensteinplan** ist die bekannteste vertrauteste Abbildung für Planer, da zumeist Balkenpläne oder zumindest Zeitstrahlen verwendet werden. Die chronologische Darstellung ist zwar abstrakt, aber nachvollziehbar. Abhängigkeiten zwischen wichtigen Meilensteinen und Entscheidungspunkten, auch externe Ereignisse mit Einfluss können dargestellt werden. Verknüpfungen von Stadtportfolio und Konzept können abstrakt hergestellt werden.

Neuer Aspekt für alle Workshopbeteiligten war, dass eine Roadmap für städtebauliche Entwicklung die Möglichkeit bietet, terminliche Abhängigkeiten von weiteren Elementen visuell darzustellen:

- Zielerreichung des Mehrwerts, abstrakt, ausgelöst von Einzelprojekten
- Abstrakte Darstellung der Einbindung der Stakeholder
- Darstellung von Erkenntnisgewinn und Wissenstransfer
- Darstellung von Risiken und Chancen
- Darstellung von externen Erkenntnissen, zum Beispiel von statistischen Erkenntnissen

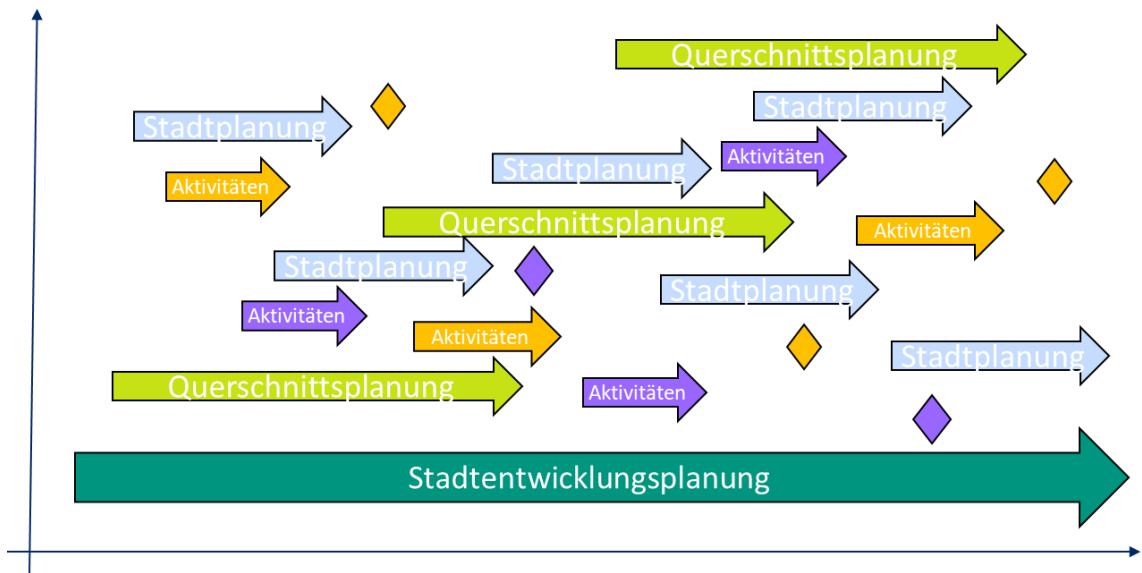


Abbildung 20: Schematische Darstellung Roadmap

Ein **Flächenterminplan** bietet die Möglichkeit weitere Komponenten abzubilden: Durch die Grundlage eines Stadtplans können Treiberprojekte, Treiberprogramme, Treiberaktivitäten und auch treibende Stakeholder grafisch verortet werden und dies in einer Art Daumenkino verständlich machen. Die flächenorientierte Roadmap wurde von allen Beteiligten als hilfreiche Visualisierung für den gesamtstädtischen Überblick bewertet. Diese „*würde tatsächlich voraussetzen, dass wir auch langfristig so ein Arbeitsprogramm haben über die gesamte Stadt bezogen, nicht bloß Räume, sondern auch thematisch, und das ist ja das, wo ich glaube, da haben wir hier in Labor A nichts, was verbindlich ist.*“ Auch Raum D bestätigt, dass es kaum noch möglich ist, alle für die städtebauliche Entwicklung relevanten Vorgänge im Blick zu behalten und schätzt den Flächenterminplan als valide Ertüchtigung ein. Das Stadtplanungsamt B wagte sich dank der Szenario-Technik sogar noch weiter auf unbekanntes Terrain und schlug vor, Transparenz über interne und externe terminliche Abhängigkeiten zu schaffen, indem Verknüpfungen zu Mittelzuwachs und -abfluss, übergeordneten Game-Changern und Legislaturperioden in der Roadmap integriert werden sollten. Weiter sei abzubilden, was zu welchem Zeitpunkt zu tun ist, wer innerhalb und außerhalb der Verwaltung zu beteiligen ist und, dass die Roadmap so allgemein aufgebaut sein sollte, dass alle übergeordneten Prozesse, die im Stadtplanungsamt zusammenlaufen, abgebildet sind.

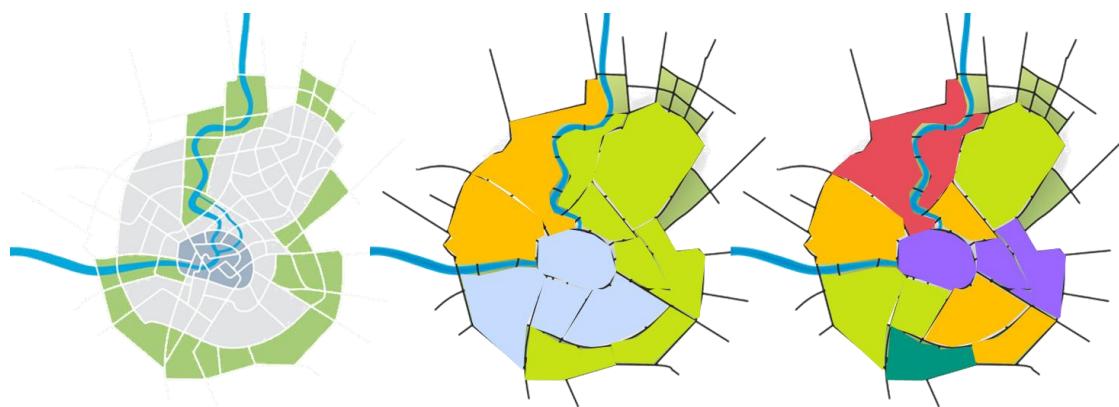


Abbildung 57: Schematische Darstellung Flächenterminplan

Ein verhältnismäßig neuer Druckpunkt ist das **Stadtteil- oder Quartiermanagement**, das auch die Stadtplanungsämter beschäftigt. Ob dies ein trendiger Zeitgeist ist, oder auf lange Sicht als Standard verankert wird, bleibt abzuwarten. Im Labor B erhofft man sich durch diese Forschungsarbeit Aufschluss über die Zuordnung der ressourcenintensiven Aufgabe. Man sieht die Verantwortung *nicht* in den eigenen Reihen, und hat zudem schlechte Erfahrungen mit Vergabe an externe Unternehmen gemacht. In Kommune D hingegen wurde dies bereits geklärt und dem Amt für Soziales zugespielt. Die Gefahr besteht dabei darin, dass Ideen und Anforderungen aufgestellt werden, die durch das bauliche Dezernat gar nicht gehalten werden können. Auch in Kommune C ist das Quartiersmanagement in Planung. Die Diskussionen der Zuordnung ähneln denen aus Labor B, denn der Druck Quartiersmanagement einzuführen ist hoch, man erwartete sich aber wenig neue Erkenntnisse aus dem ressourcenintensiven Unterfangen. Unabhängig von der Entscheidung, durch wen das Stadtteil- oder Quartiermanagement auf- und umgesetzt wird, bietet die Roadmap mit Flächenterminplan die Möglichkeit, Orte, Zeitpunkte, Akteure, Erkenntnisgewinn, sowie Chancen- und Risiken abstrakt abzubilden.

3.4.2 Mehrwert

Da die Grundlagen des Programmmanagements in den vier Untersuchungsräumen nicht bekannt oder zumindest nicht geläufig waren, war das Thema des Nutzenmanagements die große Unbekannte in den Workshops. Eine Annäherung erfolgte über die **Bedeutung von Nutzen** eines (fiktiven) städtebaulichen Entwicklungskonzepts, da dies als konkretes Dokument in allen Laborräumen nachvollzogen werden konnte: *Was ist der Nutzen eines städtebaulichen Entwicklungskonzepts?* Die unterschiedlichen Antworten der einzelnen Teilnehmenden lassen sich in etwa so zusammenfassen: „*Der Nutzen des städtebaulichen Entwicklungskonzepts ist die Bewältigung der aktuellen Herausforderungen und dient als Grundlage für Erhalt und Steigerung des Gemeinwohls.*“ Die Festlegung der Ziele und Erfolgsfaktoren des Konzepts ist also gekoppelt mit der Erfüllung der Erwartungen der Akteure hinsichtlich des Gemeinwohls. Diese können über unterschiedliche Ausprägungen bemessen werden: Akzeptanz, Überzeugung, Sicherheit, Engagement, Verbundenheit, Einverständnis, Zufriedenheit oder Stolz. Festzustellen ist, dass in keinem der vier Labore eine Grundlage übermittelt werden konnte, wie der Nutzen eines

gesamtstädtischen Dokuments mit den Nutzen der Dokumente aus Projekten und Unterprogrammen verknüpft wird. Auch wenn die einzelnen Dokumente ihren jeweiligen Nutzen erzeugen, werden diese *nicht* zusammengeführt und zu einem Gesamtbild zusammengetragen. Den Teilnehmenden erscheint dies zunächst als trivial und selbsterfüllend.

Die Herausforderung in den Workshops bestand darin, das nun erzeugte Verständnis für Nutzen auf eine noch abstraktere Ebene zu transferieren: Weg vom Nutzen eines Dokuments, hin zum Nutzen eines Instruments der Umsetzung. Die Erarbeitung des Nutzens von Management ist zentraler Punkt für die Überzeugungsarbeit der **Daseinsberechtigung** innerhalb einer Verwaltung und gegenüber politischen Entscheidern. Konkret wandelt sich die Fragestellung von „*Was ist der Nutzen eines städtebaulichen Entwicklungskonzepts?*“ zu „*Was ist der Nutzen von Management zur Umsetzung von städtebaulichen Entwicklungskonzepten?*“ Der Austausch des Begriffs „Nutzen“ durch den Begriff „Mehrwert“ erleichterte es den Teilnehmenden, sich auf das Gedankenkonstrukt einzulassen.

➤ „**Was ist der Mehrwert von Management städtebaulicher Entwicklung?**“

Von zentraler Bedeutung war die Frage nach dem **Profiteur** der ganzen Mehrwertdebatte. Zentraler Schritt für alle Beteiligten war, zu erkennen, dass, im Gegensatz zum Nutzen des Konzepts, was dem Portfolio und dem Gemeinwohl dient, das Management in erster Linie einen **Mehrwert für das Stadtplanungsamt** selbst darstellt. Es handelt sich also zunächst um eine streng reflektive Betrachtung des eigenen Tuns, aus welchem dann der Mehrwert für weitere Instanzen generiert wird (andere Ämter und Verwaltungsspitze, politische Entscheider, Bürgerschaft und Wirtschaft). Deshalb geht es im ersten Schritt um die Entwicklung adäquater **Indikatoren zur Messung von Mehrwert, inklusive Darstellungsform** (Fortschrittsanzeige, Meilensteine).

Die Erörterung erfolgte anhand **Nutzenidentifikation, Nutzenanalyse und -planung, Nutzenerzeugung, Nutzenübertragung und Nutzenerhalt**, also anhand der Schritte, die das PMI in seinem Standard aufgestellt hat.

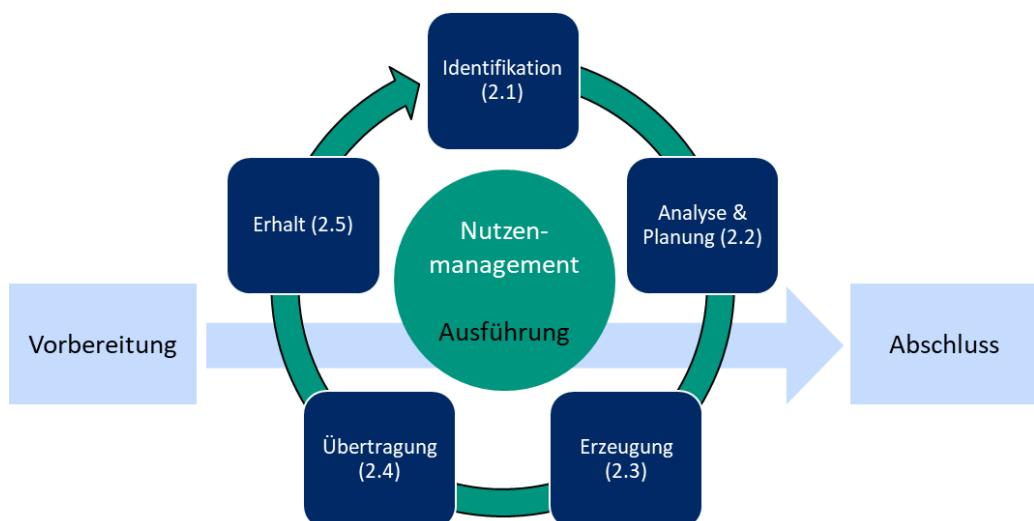


Abbildung 58 Komponenten des Nutzenmanagements

Aufgrund des laufenden IBA-Prozesses konnten die Vertreter der Kommune B sofort nachvollziehen, was gemeint ist. Die Kommune profitiert von der kurativen Begleitung durch die IBA'27 GmbH, weil diese auch die Erkenntnisse aus anderen Kommunen des IBA'27-Netzwerks visualisiert und teilt. Das bedeutet, dass nicht die Projekte anhand ihrer geplanten oder gebauten Umwelt verglichen werden, sondern anhand von unterschiedlichen Herangehensweisen und Rahmenbedingungen. Anhand des Beispiels der Einbindung von Stakeholdern ließ sich dies auch in den anderen Laborräumen erläutern. *Wer soll eingebunden werden? Wie soll eingebunden werden? Zu welchem Zeitpunkt soll eingebunden werden? Und welchen Mehrwert verspricht man sich von der Einbindung?* Eine nichtzielgerichtete Einbindung, bei der nicht vorab festgelegt ist, welchen Mehrwert die Einbindung erzeugen soll, außer der Einbindung selbst, hat keine Aussicht auf Erfolg. Dies bedeutet übersetzt auf das Mehrwertmanagement: Als Stadtplanungsamt muss man wissen, welchen Mehrwert man aus einer Einbindung (programmbezogene Aktivität) erwartet, um die richtige Methode, die richtigen Teilnehmer und den richtigen Zeitpunkt festlegen zu können.

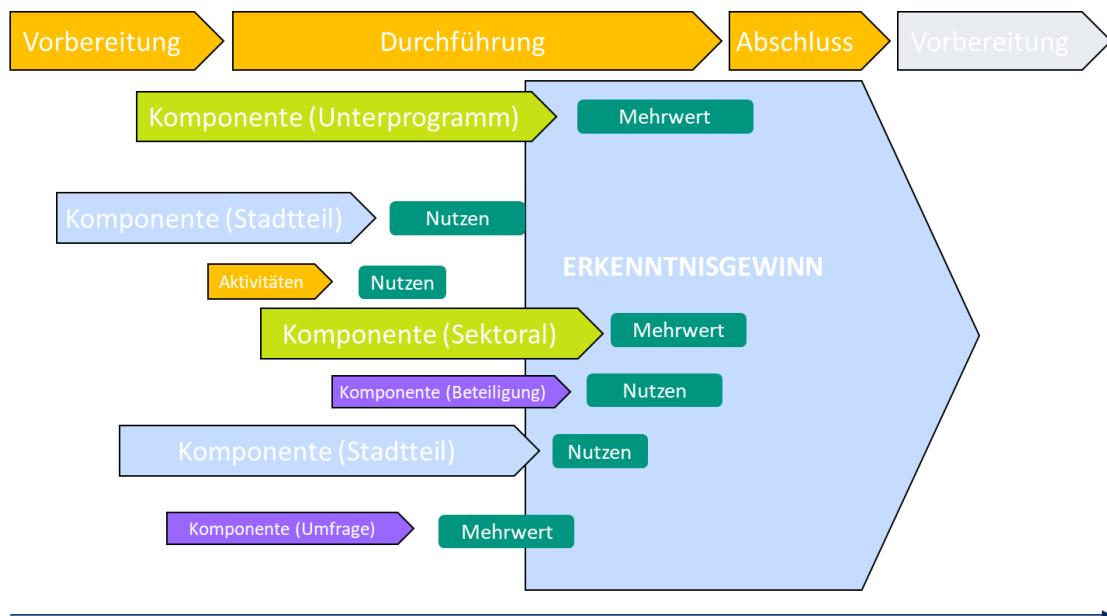


Abbildung 59 Schematische Darstellung von Erkenntnisgewinn aus Komponenten gemäß PMI, eigene Darstellung

Entscheidend ist es deshalb, zu jeder abgeschlossenen Einbindung von Stakeholdern eine Dokumentation zu erstellen. Diese Dokumentation schafft einen Mehrwert für das spezifische Projekt oder Unterprogramm. Um einen Mehrwert auf Programmebene zu erzeugen, also die Grundlage zur **Mehrwertübertragung** zu erstellen, ist eine Abstraktion des projektspezifischen Outputs durchzuführen. Dies bedeutet, dass die Zielgruppe, Zeitpunkt und Absicht der Einbindung verallgemeinert werden müssen. Wichtigster Punkt ist die Reflexion der eigenen Methoden, Prozesse, Workshopformate, Ressourceneinsatz, welche durch **Lessons-Learnt-Sessions** festgehalten werden. Nur über das Festhalten und Teilen von **Best- und Worst-Practice** kann aus einem Einzelerfolg oder -misserfolg in einem Projekt, ein nachhaltiger Mehrwert für das ganze Stadtplanungsamt auf Programmebene generiert werden (**Mehrwerterhalt**). Anhand des

Beispiels der Einbindung von Stakeholdern konnte sukzessive vermittelt werden, welchen **Mehrwert** das **Mehrwertmanagement** produziert und damit auch die Grundlage für die Argumentation zur **Bereitstellung von Ressourcen für das PrgMgt** darstellt.

Was ist in der weiteren Vorgehensweise zu tun? Zunächst erfolgt die Zuordnung aller erwarteten Mehrwerte zu den einzelnen Konzeptkomponenten und **Erstellung des Mehrwertregisters**. *Welche differenzierten Mehrwerte sollen in Summe durch das Management städtebaulicher Entwicklung festgelegt werden?* Anschließend folgt die Festlegung von Prozess, Rhythmus und Frequenz der Aktualisierung des Mehrwertregisters und Verknüpfung mit der Roadmap. *Zu welchem Zeitpunkt werden welche komponentenspezifischen Mehrwerte generiert und zu welchem Zeitpunkt kann die mit dem Erkenntnisgewinn durch die Verallgemeinerung in den Wissenspool überführt werden?*

In der Vertiefung entstehen viele Folgefragen, die im Prozess schrittweise zu erarbeiten sind. Die weitere Vertiefung der Fragen erfolgte in den einzelnen Workshops in unterschiedlichem Detaillierungsgrad. Nach Durcharbeitung des Mehrwertmanagements wurden die bereits in der Interviewphase abgefragten Praktiken der Mitarbeiterschulungen seitens der Teilnehmenden in neuem Licht betrachtet. Laborraum B bestätigte explizit, dass sich die Anforderungen an die Belegschaft wandeln werden, **weg von der Planungskompetenz**, hin zu Kommunikations-, Moderations- und Mediationsfähigkeiten. Kommune C konnte sich die Abwicklung des Mehrwertmanagements auch durch externe Begleiter vorstellen, da die Nachbereitung und Abstraktion von außen leichter gelänge und parallel zur weiterlaufenden Projektarbeit erfolgen könne. Hingegen äußerte man in Amt A Bedenken gegenüber externer Begleitung, denn es bestünde die Sorge, dass Erkenntnisse in die Öffentlichkeit gelängen. Trotzdem sei man gleichzeitig aufgeschlossen, den eigenen Widerstand gegen Performancemessung abzubauen. Auch die Teilnehmenden aus Untersuchungsraum D merkten an, dass die allgemein als deutsch geltende Fehlervermeidungskultur auch in der eigenen Verwaltung leider sehr verbreitet sei. Man wünscht sich einen anderen **Umgang mit Fehlern und Misserfolg**. Die Laborräume B und C ergänzten hingegen, dass wenn man das Mehrwertmanagement auf die Fördergeldakquise und Liegenschaften übertrage, auch eine Einbindung der Kämmerei des Liegenschaftsamts von zentraler Bedeutung sei. Stadt D merkte an, dass Mehrwert auch durch den **Austausch mit anderen Kommunen** entstehe, jedoch habe man nicht die Ressourcen, um das mitgenommene Wissen aus Exkursionen und Kongressen in einen Wissenspool zu übertragen. Gerne würde man den Mehrwert und das **Wissen aus Netzwerken** besser nutzen. Weiter fiel auf, dass auch der Wissenszuwachs durch informellen Austausch innerhalb der eigenen Stadtverwaltung zu wenig dokumentiert und gestreut werde. Probleme und Risiken im eigenen Projekt werden möglichst leise intern kommuniziert, weil diese als Schwäche ausgelegt werden könnten.

Dass auch Erkenntnisgewinn über Visualisierungen dargestellt und verfestigt werden kann, war keinem der Laborräume bewusst, siehe Ausführungen zur Roadmap.

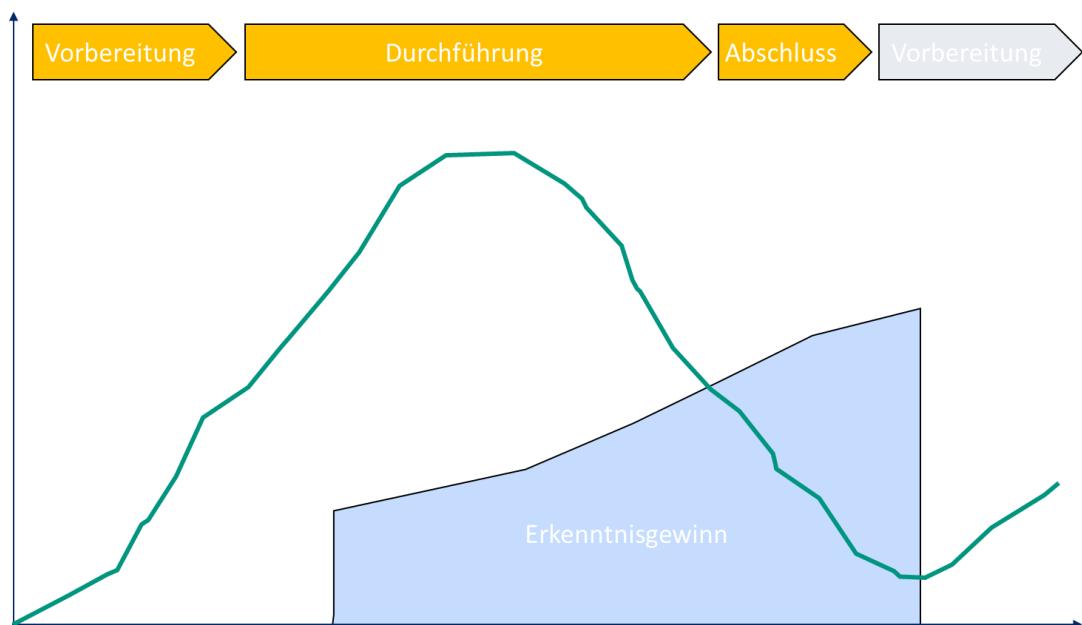


Abbildung 60 Schematische Darstellung von Erkenntnisgewinn in Bezug auf Umsetzungszeitraum gemäß PMI, eigene Darstellung

Die Erstellung des Mehrwertmanagements ist Grundlage für **effektive Handlungsfähigkeit**, denn durch eine gefüllte Toolbox können maßgeschneiderte Methoden und Praktiken, die bereits erfolgreich angewendet wurden, auf neue noch unbekannte Herausforderungen modifiziert werden. Das bedeutet, dass das konsistente **Erfassen, Planen, Analysieren, Übertragen und Nachhalten** von Mehrwert und Wissen **Innovations- und Anpassungsfähigkeit** erzeugt.

- **Welchen Beitrag leistet die einzelne Programmkomponente und was kann die Komponente nicht leisten?**

Auffallend in allen Laborräumen war, dass die Begriffe des Managements, wie Stakeholder- Änderungs- oder Risikomanagement, durchaus bekannt waren, weil sie im Grundrauschen mancher Fachdiskussion fallen. Hingegen besteht nur ein diffuses Verständnis, welche Tätigkeiten und Praktiken sich dahinter verbergen, und es konnte in keinem der genannten Laborräume eine Anwendung dieser nachgewiesen werden.

3.4.3 Akteure

Als in den jeweiligen Workshops das Thema auf die **Einbindung und Pflege von Stakeholdern** gelenkt wurde, zählten die Teilnehmenden reflexartig sämtliche Bürgerbeteiligungen der einzelnen Kommunen auf. Dass die Einbindung der Zivilgesellschaft jedoch nur einen Teil der Stakeholdergruppe ausmacht, wurde anschließend allen Beteiligten recht schnell klar und so konnte der Blickwinkel im Laufe der Workshops erweitert und das Verständnis von Stakeholdermanagement geschärft werden. Allgemein muss allerdings konstatiert werden, dass in keinem der Stadtplanungsämter die Anwendung von wirklichem Management der Stakeholder nachgewiesen

werden konnte. Dokumente zu **Identifikation, Analyse, Planung und Einbindung** liegen für die Programmebene nicht vor.

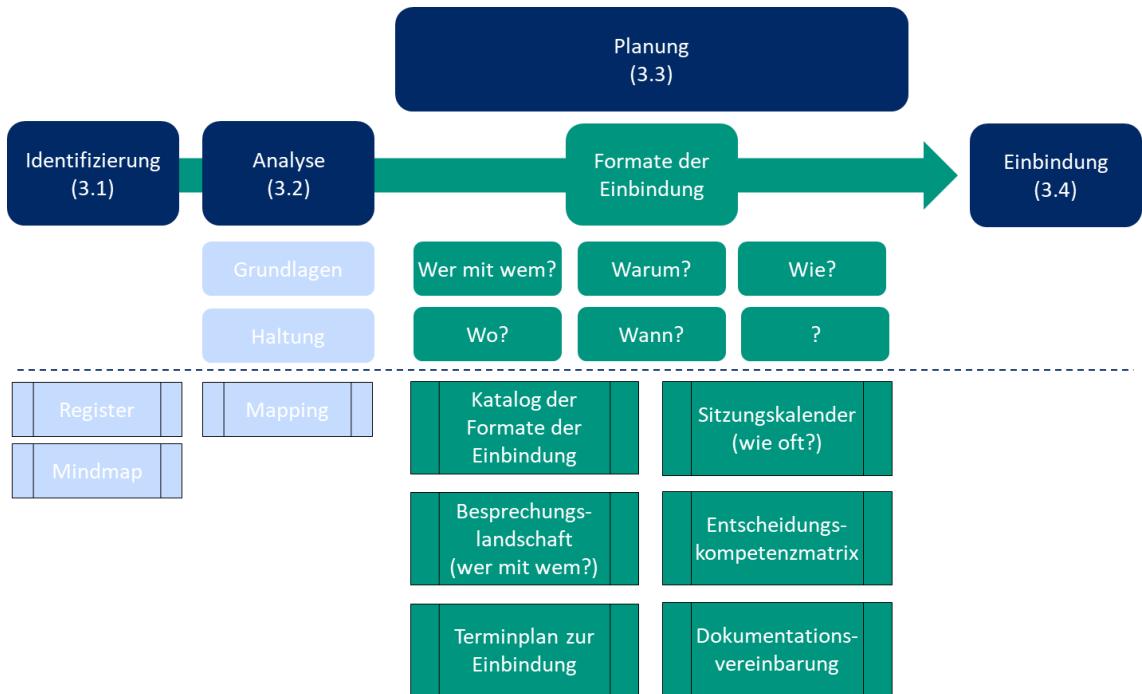


Abbildung 61: Komponenten und Dokumente der Stakeholdereinbindung

Die Erfahrungswerte aus Laborraum A sind, dass die **Einbindung der Bürgerschaft** zeitaufwendig und kompromissbehaftet ist. Ergebnisse ohne Beteiligung werden als hochwertiger eingeschätzt und können in kürzerer Zeit umgesetzt werden. Grund für die Frustration ist die überfrachtete Erwartungshaltung an partizipative Prozesse, welche zu wenig klare Zielvorgaben haben und letztendlich *mit wenig transparenten Entscheidungsfindungen* verknüpft seien (DST, 2013, S. 8). In Kommune D wünscht man sich daher ein „*Geheimprogramm*“, das Herausforderungen detektiert, bevor diese aus der Bevölkerung angestoßen werden. Formuliertes Ziel ist es also, dem Zeitgeist voraus zu sein, um die Themen frühzeitig im Amt zu erörtern und mit der Verwaltungsspitze abzustimmen. Hieraus wird ersichtlich, welche Rolle das Mehrwertmanagement einnehmen könnte, um diesen agilen und innovativen Ansatz zu unterstützen.

Einbindung der Wirtschaft ist in allen vier Kommunen erfolgt, da alle ein Einzelhandelskonzept in Zusammenarbeit mit den lokalen Akteuren erzeugt haben oder gerade dabei sind, dieses zu erstellen. Eine Einbindung über den **Druckpunkt Innenstadt** hinaus konnte jedoch nicht identifiziert werden. Es sind weitaus mehr Akteure dieser Stakeholdergruppe zugehörig. Der ungeliebte Großhandel, die Industrie und ortsspezifische Big Player wie Kliniken, Forschungseinrichtungen, Technologiebranche und weitere, sind nicht in die Konzepte eingebunden. Es bedarf also weit mehr Einbindung als es mit dem *Feigenblatt Einzelhandelskonzept* praktiziert wird. Hinzu kommt, dass in den vier Städten die Verknüpfung zum gesamtstädtischen Entwicklungskonzept schwach ausgebildet ist, was den Eindruck des Aktionismus verschärft. Ohnehin könne man lokale Wirtschaftsunternehmen nicht über Stadtentwicklung steuern, äußerte ein

Teilnehmer aus Labor B, es sei ein Irrglaube. Im selben Laborraum gab es allerdings divergierende Meinungen, denn ein weiterer Teilnehmer entgegnete, dass durch die Einbindung der Wirtschaft durchaus Innovationen für die städtebauliche Entwicklung entstehen könnten und man könne sich durch aus ein **Innovationsnetzwerk** über die Einbindung der Wirtschaftsförderung vorstellen. Vertreter des Laborraums C stellte fest, dass der Immobilienmarkt wieder dominanter werde und somit der Einfluss der Städte nachlasse.

Hinsichtlich der **Einbindung anderer Städte** konnte hingegen wieder ein einheitlicheres Bild der vier Vergleichsräume entwickelt werden. Leider kann aber kein robuster Ansatz attestiert werden. Der Austausch findet über die bekannten Verbände und Institutionen statt, gerne werden die Angebote der Netzwerktreffen wahrgenommen, die Vorträge konsumiert und der informelle Austausch zu Fachthemen genutzt. Die Beteiligung an Arbeitsgruppen stellt hingegen bereits die Ausnahme dar. Ein Dilemma der Veranstaltungen ist, dass sich die Inhalte größtenteils auf die gebaute Umwelt konzentrieren und selten Struktur, Organisation und Prozesse im Vordergrund stehen. Gezeigt werden bevorzugt Leuchtturmprojekte und Aushängeschilder einzelner Kommunen. Im besten Fall entstehen partnerschaftliche Exkursionen, um die Vorzeigeprojekte in Augenschein zu nehmen. Auf dieses Problem angesprochen, gesteht Kommune D ein: „*Wir haben uns natürlich auch erklären lassen, wie die Prozesse liefen, aber wenn man das so ansieht, anteilmäßig war da natürlich das Haptische das Wichtigere.*“ Auch die Vertreter aus A bestätigen, dass der Austausch mit anderen Städten immer projektbezogen erfolge und auch wenn Prozesse und Strukturen manchmal ausgetauscht würden, stünde bei den Visiten die materialisierte Umwelt im Fokus. Ein systematisches Arbeiten liegt auch Kommune B am Herzen, man müsse viel mehr netzwerken, kommunizieren und das angeeignete Wissen dokumentieren, analysieren und zur Anwendung zur Verfügung stellen.

Auch bezüglich der **Einbindung von Wissenschaft und Forschung** verdichtet sich ein vergleichbarer Eindruck in allen vier Untersuchungsräumen. Da der akademische Hintergrund der Belegschaft zu großen Teilen aus den Planungsdisziplinen besteht, sind auch die Kooperationen auf Studiengänge der Planung beschränkt. Dies bildet in keinem Fall die *Interdisziplinarität* von städtebaulicher Entwicklung ab. Das Resultat ist, dass es vor allem Einbindung zu entwerferischen Themen besteht. Erfahrungen mit wissenschaftlichen Forschungsthemen oder sogar langjähriger Begleitforschung liegen in keinem der Untersuchungsräume vor. Die Einbindung erfolgt also nur kurzfristig, punktuell und auf einen räumlich begrenzten Raum. Analysen zu Organisation, Struktur und Prozessen erfolgen dementsprechend gar nicht. Es bedarf großer Überzeugungsarbeit, Interdisziplinarität in Stadtplanungsämtern zu stärken, dies wurde auch an den Vorbehalten gegenüber der Managementexpertise des Forschenden verdeutlicht. Es besteht ein Widerstand, sich in die Karten schauen zu lassen. Die Andersartigkeit der Perspektive erzeugte große Zurückhaltung.

Unabhängig von den vier untersuchten Ausprägungen der Einbindung, besteht übergeordnet eine divergierende Haltung gegenüber der Beauftragung von **externen Beratern**. Zum einen erfolgt die Beauftragung druckpunktgesteuert aus Kapazitätsengpässen, zum anderen aus Gründen der neutralen Vermittlung von Sachthemen. Der eigentliche Mehrwert externer

Konsultative besteht jedoch in der Möglichkeit der Reflexion, ein Argument, das keiner der Beteiligten äußerte. Die **Reflexionsfähigkeit** der Stadtplanungsämter ist deshalb als eingeschränkt zu beurteilen. Die Reflexion wird nicht aus Eigenantrieb durchgeführt, sondern erfolgt punktuell bei den obligatorischen Evaluierungen der Förderprogramme. Dabei sieht Stadt B durchaus die Vorzüge der externen Konsultativen, was durch die aktuell laufenden IBA'27-Prozesse offensichtlich wird. Die Einbindung von Externen sei von wachsender Bedeutung und sichere Qualität, indem innovative Neuerungen eingestreut werden, die sich auf Prozesse und Strukturen auswirken.

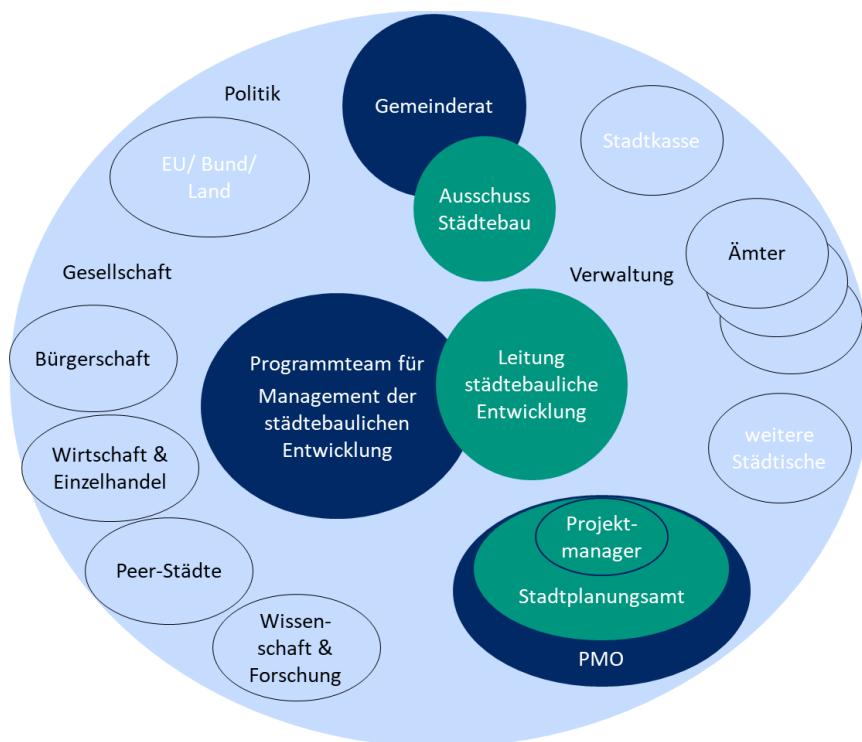


Abbildung 62 Mögliche Stakeholder der städtebaulichen Entwicklung

3.4.4 Governance

Es lässt sich feststellen, dass ein gewisser Handlungsdruck auf den Amtsleitungen wirkt, in regelmäßigen Abständen mit neuen Überschriften und Dokumenten aufzuschlagen, um zu zeigen: Wir haben da was Neues aufgesetzt, wir arbeiten da dran (siehe Aktionismus, Labor C). Wenn allerdings die einzelnen Dokumente (meist Querschnittsprogramme) nicht rückverankert und integriert werden durch MSE, werden sie nicht in ein Instrument überführt. Die festgestellte Dokumentenschwemme in allen Untersuchungsräumen ist also eine Ursache dafür, dass die meisten Produkte nicht über den Status eines Dokuments hinauskommen. Gestärkt wird diese Beobachtung durch die vielschichtige Förderlandschaft, welche die Produktion vieler Einzeldokumente provoziert. Am meisten überraschte die Unklarheit der Schnittstellen ausgerechnet in dem Laborraum, wo rein formal die Stadtentwicklung am stärksten im Organigramm abgebildet ist. Labor A hat jedoch das Dilemma, dass das eigene sogenannte Stadtentwicklungskonzept,

trotz angeschlossener Überarbeitungsphase nach drei Jahren, keinen Beschluss und damit keinen Auftrag erhalten hat.

„Jedes einzelne Projekt im Bereich der Stadtentwicklungsplanung wirkt auf das ISEK – es ist daher die Aufgabe der gesamten Abteilung Stadtentwicklungsplanung, bewusst mit diesem Instrument zu arbeiten und dieses kontinuierlich zu aktualisieren und weiterzuentwickeln.“ (Auszug aus Stadtentwicklungskonzept, Labor A, 2013/2016)

Dieser Vermerk im vermeintlichen städtebaulichen Entwicklungskonzept kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass damit keinerlei Schnittstellen geklärt sind. Das Katalogisieren der eigenen Dokumente reicht nicht aus.

Governance bedeutet in erster Linie, das Rollenverständnis der Beteiligten zu klären. Dies beinhaltet **Verantwortlichkeiten und Aufgaben** im MSE abzugrenzen. Die **Ausgestaltung und Implementierung** der Governancestrukturen im MSE zu vereinbaren, dazu gehören unter anderem die Tätigkeiten zur Lenkung durch das Governanceboard (Lenkungskreis). Governance kann nur erfolgreich nachgehalten werden, wenn Verbindlichkeit, Transparenz und Kontinuität strukturell, organisatorisch und prozessual verankert sind. Gerade hinsichtlich Governance wird die Bedeutung des Slogans „vom Dokument zum Instrument“ offensichtlich, weil die rein formale Festlegung von Austausch ohne **verknüpftes Nachhalten und Steuern** von geringem Wert ist. Grundsätzlich sind die Ausarbeitung der Strategien zur **Einbindung der Akteure** und zur **Generierung von Mehrwert** Voraussetzung, um die Governancestrukturen verbindlich aufzusetzen.

- Sicherstellung, dass die Ziele der städtebaulichen Entwicklung an der strategischen Vision, an den operativen Fähigkeiten und den zugesagten Ressourcen der Stadt ausgerichtet bleiben. **Vision-Mission**
- Zustimmung, Befürwortung und Initiierung des Managements städtebaulicher Entwicklung und Sicherung der Finanzierung durch die Stadt. **Mehrwert durch Resilienz**
- **Bereitstellung eines Rahmenwerks**, das an den Richtlinien und Prozessen der städtischen Governancestrukturen auf gesamtstädtischer Portfolioebene ausgerichtet ist, jedoch Handlungsspielraum zulässt. **Agilität und Innovation**

Auf die städtebauliche Entwicklung der einzelnen Untersuchungsräume und wirken verschiedene **Kräfte, die Druck ausüben** auf die Stadtplanungsämter und sie vor sich hertreiben. Nicht nur die Anzahl der treibenden Kräfte, sondern auch die Anzahl der Herausforderungen und die Frequenz erhöhen sich fortlaufend. Teilnehmende aus Kommune B äußerten, dass Stadtentwicklung immer direkt oder indirekt von extern gesteuert werde. Zum einen von übergeordneter Perspektive, in diesem Fall der regionale Landschaftsplan, zum anderen von unten, beispielsweise durch Investoren, welche die Bauleitplanung vor sich hertreiben. In Stadt D ist es ein starkes Amt für Soziales mit einem dominanten Sozialbericht, welcher starke Anforderungen an die gebaute Umwelt formuliert. Für die Teilnehmenden aus A existiert ein diffuses Bild an Treibern, die drängende Bürgerschaft kann aber als Hauptdruckpunkt festgehalten werden. Es bedarf deshalb den konzertierten Governanceplan, um die von außen auf die Stadtplanungsämter wirkenden Kräfte einzufangen.



Abbildung 63 Governanceaufgaben gemäß PMI, eigene Darstellung

Klare, wohlverstandene Vereinbarungen darüber, wie die Stadt das MSE beaufsichtigen wird und die Kompetenzen an das Stadtplanungsamt zur Verfolgung dieser Ziele überträgt, sind zu etablieren.

- Einhaltung und Durchsetzung der Bericht- und Steuerungsprozesse, die zur Unterstützung dieser Ausrichtung notwendig sind, (**hands-on**)
- Schaffung eines Umfelds für Kommunikation unter Berücksichtigung der Risiken und Unsicherheiten sowie Chancen und Probleme der Stadtentwicklung. Plattform schaffen/Ermöglichungsraum (**hands-off**)
- Unterstützung für das Engagement der Akteure der Stadtplanung, indem klare Erwartungen (Rechte & Pflichten) aufgestellt werden, hinsichtlich jeder Komponente der städtebaulichen Entwicklung mit aufsichtsführenden Entscheidungsträgern und wichtigen Akteuren während der Umsetzung des Entwicklungskonzepts. (**support**)

Prinzipiell ist die Ressourcenfrage das zentrale Thema in allen Laborräumen. Die Ausführungen der Teilnehmenden aus Stadt D stehen stellvertretend für alle Kommunen: Die Aufteilung der Mitarbeiter erfolgt druckpunktorientiert, das heißt, Kapazitäten werden dort zusammengezogen, wo auch Fördergelder fließen. **Dies lässt den Rückschluss zu, dass, solange der Mehrwert von Programm- oder Wissensmanagement nicht in budgetierte Stellen überführt wird, keine mehrwertgenerierenden Tätigkeiten ausgeführt werden können.** In den Verwaltungsstrukturen in C und D ist städtebauliche Entwicklung jeweils nur mit einer Person besetzt, in Untersuchungsraum B gar nicht abgebildet. Das bedeutet, wenn diese mehrwertgenerierenden Aufgaben überhaupt wahrgenommen werden, dann nur zu einem Bruchteil des eigentlich erforderlichen Umfangs. Großer Mehrwert von MSE kann deshalb also der Beschaffung zugeordnet werden, denn es sind die fehlenden Ressourcen, die ein übergeordnetes Arbeiten auf Programmebene nicht zulassen. Aufgabe des Governanceboards ist es also, die

mehrwertgenerierenden Aktivitäten zu unterstützen, indem Ressourcen bereitgestellt werden. Denn das MSE muss besondere Prozesse oder Verfahren aufsetzen, um innovative und agile Ansätze in die städtische Verwaltung zu überführen oder zu integrieren.

Aufgabe des Governanceboards ist es, die Erzeugung des erwarteten Mehrwerts durch Prüfungen sicherzustellen, hierfür ist die Gestaltung und Bewilligung des **Sicherungsprozesses** aufzusetzen (Quality Gates). Dabei sollten **verschiedene Formen** und **unterschiedliche Zeitpunkte** der Prüfung zum Einsatz kommen, zum Beispiel zu Meilensteinen oder Abschlüssen von Einzelkomponenten (Unterprogramme, Projekte, stadtentwicklungsbezogene Aktivitäten).

- Fortschrittskontrolle durch Quality Gates
- Befähigung, die Machbarkeit des Strategieplans und das dafür notwendige Ausmaß an Unterstützung zu bewerten. **Bewerten**
- Auswahl, Befürwortung und Ermöglichung der Durchführung der Programmkomponenten (Projekte, untergeordnete Programme und andere Programmaktivitäten) **Priorisieren**

Labor B reflektiert, dass Fördergelder immer extrem ad hoc und einzelprojektbezogen mit einzelnen Anträgen generiert werden und hofft, dass man zukünftig mehr in Richtung Städtebauförderung kanalisieren kann, um der eigenen Ressourcenplanung größere Pakete über längere Laufzeiten zugrunde legen zu können. Beim Entwickeln von MSE sollte der **Koordination von Fördergeldern** eine zentrale Position eingeräumt werden. Im Rahmen der Fördergeldbündelung sollte die Aufgabe des Programmmanagements auch die Ausdünnung der Dokumentenvielfalt beinhalten.

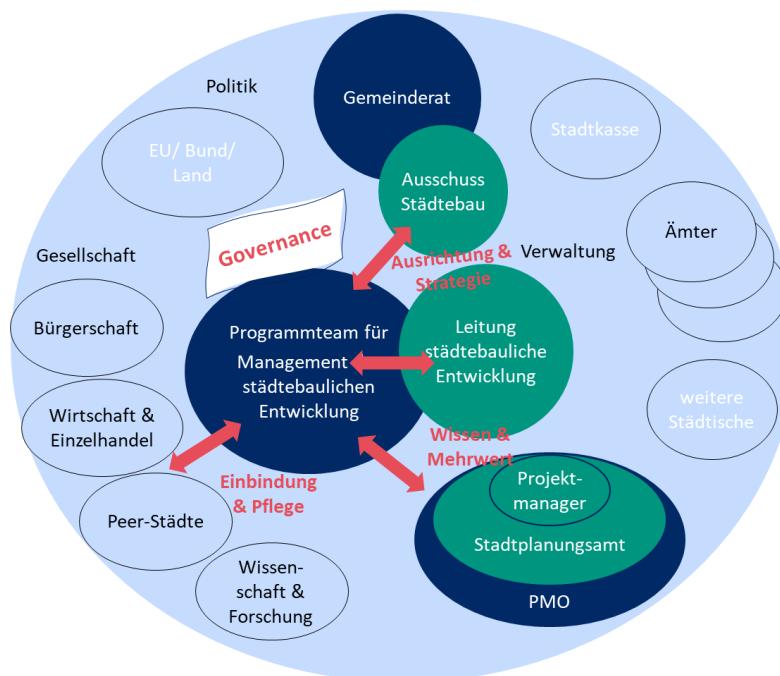


Abbildung 64 Einfluss von Governance, eigene Darstellung

3.4.5 Zusammenfassende Übersicht der Ergebnisse der Workshops

Ergebnisse der Workshops
<p>Strategie</p> <p><i>Antrag: Was wollen wir als Stadtplanungsamt der gesamtstädtischen Stadtspitze als Beitrag zur Erfüllung der Portfolio-Vision anbieten?</i></p> <p><i>Auftrag: Was vereinbart die Stadtspitze mit uns, dem Stadtplanungsamt, als Leistungserbringung zur Erfüllung der gesamtstädtischen Portfolio-Vision?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Vision: resultierende Prämissen aus dem Leitbild sind abzuleiten - Mission: Die Ziele aus Portfolios müssen überführt werden in konkrete Auftragsziele des Programms - Organigramm und personelle Aufstellung müssten anders gedacht werden. - Verschieben von Zielkonflikten auf die Projektebene verhindern. - Perspektivwechsel und Änderung der Kernaufgaben für das Stadtplanungsamt - Roadmap muss in der Hand des Amts für Stadtplanung sein. - Flächenterminplan bietet die Möglichkeit, Orte, Zeitpunkte, Akteure, Erkenntnisgewinn, sowie Chancen- und Risiken abstrakt abzubilden
<p>Mehrwert</p> <p><i>Was ist der Mehrwert von Management städtebaulicher Entwicklung?</i></p> <p><i>Erhalt und Steigerung des Gemeinwohls?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Mehrwert für Stadtplanungsamt - Weg von Planungskompetenz, hin zu Kommunikations-, Moderations- und Mediationsfähigkeiten - Reflexion der eigenen Methoden - Vergleich von unterschiedlichen Herangehensweisen und Rahmenbedingungen. - Festhalten und Teilen von Best- und Worst-Practice sowie Lessons-Learnt-Sessions - Anderer Umgang mit Fehlern und Misserfolg. - Interdisziplinäre Kooperation, sowie Austausch von Wissen aus Netzwerken
<p>Akteure</p> <ul style="list-style-type: none"> - Druckpunktbezogene Einbindung - Einbindung der Bürgerschaft überstrapaziert, fehlgeleitet - Feigenblatt Einzelhandelskonzept nicht repräsentativ - Austausch mit anderen Städten erfolgt anhand von Planung & Ausführung - Einbindung von Wissenschaft und Forschung bildet die Interdisziplinarität von städtebaulicher Entwicklung aktuell nicht ab - Die Reflexionsfähigkeit der Stadtplanungsämter ist eingeschränkt
<p>Governance</p> <p><i>Wie gelingt es, einen Schritt voraus zu sein und den Druck durch externe Treiber zu reduzieren?</i></p> <p><i>Wie lassen sich Ressourcen für mehrwertgenerierende Tätigkeiten sicherstellen?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - „vom Dokument zum Instrument“, „einen Schritt voraus sein“ - Externe Kräfte, die Druck ausüben, müssen eingefangen werden - Priorisierung der Tätigkeiten, inhaltlicher und zeitlicher Bezug herzustellen - Best-Practice hinsichtlich Fördergeldakquise zusammenführen - Solange der Mehrwert von Management nicht in budgetierte Stellen überführt wird, können keine mehrwertgenerierenden Tätigkeiten ausgeführt werden (<i>Henne-Ei</i>) - Ziel guter Governance > Resilienz durch Agilitäts- und Innovationsfähigkeit

3.5 Nachbetrachtung und Kontrastierung

Wie in der Literatur zur Entwicklung eines RGM gefordert, soll insbesondere eine *Spezifikation des Forschungsproblems* sowie dessen *Relevanz für Wissenschaft und Praxis* aufgezeigt werden. Speziell in der *Einleitung* dieser Arbeit (Kapitel 1), aber auch in der Erörterung der *Schlüsselbegriffe* und der *Kontextualisierung* im theoretischen Diskurs (Kapitel 2), wurde das Untersuchungsgebiet und dessen Bedeutung bereits erläutert sowie die Motivation für die Entwicklung eines RGM aufgezeigt, weshalb nachfolgend nicht weiter auf die Problemidentifizierung und Begründung eingegangen wird. Nicht in allen Laborräumen gelang es gleichermaßen, die Klammer der Diskussion im Rahmen des Programmmanagements zu halten. Deshalb werden in der Nachbetrachtung nochmals die Kernelemente in den Vordergrund gestellt und mit weiteren Prinzipien, Grundsätzen und unterstützenden Elementen ergänzt, um für die Entwicklung des Referenzmodells weitere vertiefte Aspekte zu platzieren. Die Erkenntnisse aus den Laborräumen wurden aus unterschiedlichen Ansätzen der Gesprächsführung generiert und den Ausprägungen des Programmmanagements zugeordnet. **Ergänzungen, Kontraste und Diskrepanzen** gegenüber der Literatur und Fachwelt werden in diesem Unterkapitel nachbetrachtet. Hierzu werden einführend die **Prinzipien** abgeglichen (3.5.1), nachfolgend **Grundlagen** veranschaulicht (3.5.2) und **unterstützende Elemente** herangezogen (3.5.3). Der abschließende Unterkapitel bildet in einer Übersichtstabelle die Kontrastierung (3.5.4) ab.

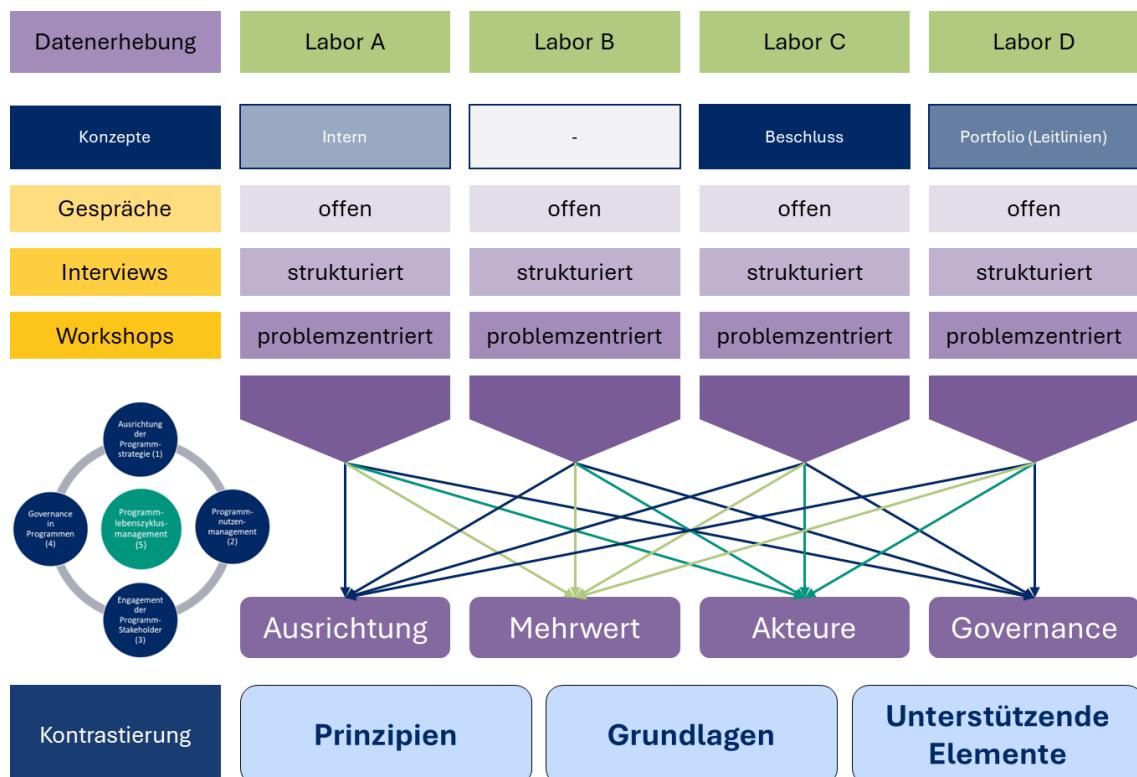


Abbildung 65 Nachbetrachtung über Prinzipien, Grundlagen und unterstützende Elemente, eigene Darstellung

3.5.1 Prinzipien

A) Perspektivwechsel

Angefangen bei den europäischen Agenden wie die Charta von Leipzig oder dem Pakt von Amsterdam, wird ein Paradigmen- und Perspektivwechsel angepriesen. In unterschiedlichen Publikationen wird vom Perspektivwechsel in der Stadtplanung verstärkt, Sinning spricht von „*Verschiebungen der strategischen Perspektive, der Aufgabenwahrnehmung, des eingebundenen Akteursspektrums sowie der institutionellen Ausgestaltung, die neue Strategien und Methoden begründen*“ (Sinning, 2007, S. 304). Der Fokus dieser Forschungsarbeit bezieht sich konkret auf die **Rolle von Stadtplanungsämtern**, welche als operatives Organ zur Anwendung von MSE in Mittelstädten geeignet sind. Eigenständige Stadtentwicklungsämter, wie sie in Großstädten meistens eingerichtet sind, arbeiten mit anderen Governancestrukturen und werden in dieser Forschungsarbeit außenvorgelassen. Auf lange Sicht stellt sich jedoch die Frage, ob durch das Aufsetzen eines kontinuierlichen Prozesses und durch die Fortschreibungen von ISEK, Elemente des Portfoliomanagements stärker in den Vordergrund rücken werden. Zumindest sind Verknüpfungen zum Portfoliomanagement einer Stadt von hoher Relevanz, jedoch kann ein Mehrwert *nur* durch ein nachhaltiges PrgMgt gewährleistet werden. Aufbauend auf dem Standard des PMI werden deshalb die Ergebnisse in ein SOLL- Programm für das Aufsetzen und Umsetzen eines städtebaulicher Entwicklungskonzepte erforderlich. Es stellt sich die Frage, ob es nicht zielführender wäre, für die stadtplanerischen Themen Experten (Planer) zu platzieren und die organisatorische, prozessuale und strukturelle Abwicklung selbst durchzuführen. Dies würde einen **Perspektivwechsel** und eine Änderung der Kernaufgaben für das Stadtplanungsamt bedeuten. Die **eigene Strukturiertheit, Darstellungsform, Kommunikationsfähigkeit** und **Bearbeitungsweise** wären demzufolge grundlegend zu reorganisieren.

B) Prinzipien agilen Manifests

Die herausgearbeiteten wesentliche Unterscheidungsmerkmale des Programmmanagements sind auch für MSE die entscheidenden Faktoren und besonders zu überprüfen: Komplexität, Gleichzeitigkeit, Unsicherheit. Prinzipien des agilen Managements können die Anpassungsfähigkeit von Stadtplanungsämter unterstützen. Gestützt wird das Prinzip auch aus dem Blickwinkel der Veraltungswissenschaften, welches in Kapitel 2 der allgemeinen Grundlagen mit der neuen VUCA-Welt beschrieben wurde (Meister, 2022): Volatility (Volatilität), Uncertainty (Unsicherheit), Complexity (Komplexität), Ambiguity (Mehrdeutigkeit).

„*Angesichts der zahlreichen dynamischen Herausforderungen, mit denen jedoch die öffentliche Verwaltung in der heutigen Zeit konfrontiert ist, stellt sich jedoch die Frage, ob ein solches traditionelles Verwaltungshandeln weiterhin geeignet ist, um zur Lösung komplexer gesellschaftlicher Probleme beizutragen. Seit einigen Jahren werden die gesellschaftlichen Herausforderungen, mit denen die öffentliche Verwaltung konfrontiert ist, immer häufiger unter der Konzeption „VUCA“ subsumiert.*“ (Meister, 2022)

Die Herausforderung bei der Entwicklung des Leitfadens zum Aufsetzen und Umsetzen von MSE ist es, ein allgemeingültiges Format zu finden, welches jedoch unter Anwendung der Grundprinzipien des *Agile Management* bewusst dosiert werden kann. Dies bedeutet, die einzelnen Kommunen müssen mit unterschiedlichen Kapazitäten am gleichen Grundgerüst arbeiten können. Die Elemente müssen so **anpassungsfähig aufgebaut** sein, dass diese je nach Personalstärke auch sinnvoll, sprich effizient *und* effektiv eingesetzt werden können. Die einzelnen Komponenten sollten also in unterschiedlicher Intensität bearbeitet werden können, beispielsweise durch eine Person, oder durch mehrere Teilprogrammleiter oder unter Einbindung von unterschiedlichen weiteren Akteuren. Es sollte jedoch Sorge getragen werden, dass Komponenten nicht vollständig entfallen, lediglich die Bearbeitungsintensität soll auf die jeweilige Kommune agil angepasst werden können. Die vier Leitsätze des agilen Manifests sollten also Berücksichtigung finden bei der Entwicklung und Anwendung des Leitfadens:

1. Individuen und Interaktionen sind wichtiger als Prozesse und Werkzeuge
2. Funktionierende Software ist wichtiger als umfassende Dokumentation
3. Zusammenarbeit mit dem Auftraggeber ist wichtiger als Vertragsverhandlung
4. Reagieren auf Veränderung ist wichtiger als das Befolgen eines Plans

Übertragen auf MSE bedeutet Punkt eins, dass Mitarbeiter in Stadtplanungsämtern sich nicht hinter Prozessen und Werkzeugen verstecken dürfen, sondern Interaktionen erzeugen müssen. Voraussetzung zum Abweichen von vereinbarten Werkzeugen und Prozessen ist, dass die Schnittstellen und Aufgaben bei jedem einzelnen Mitarbeiter klar sind und Verständnis für die übergeordnete Programmebene der Stadtentwicklung vorliegt. Nur so können die **richtigen Interaktionen** erzeugt werden. Es kommt also nicht in erster Linie auf die Einhaltung von Prozessen und Werkzeugen an, sondern auf die **Zielorientiertheit** im Gesamtkontext. Wichtiger als die umfassende Dokumentation der Einzelprojekte ist bei der Interpretation des zweiten Punktes die **Verknüpfung aus den einzelnen Komponenten** in die Gesamtperspektive des Mehrwerts. Verfestigung durch den Wissenstransfer ist entscheidender als die Dokumentation der einzelnen Komponenten. „Funktionierende Software“ aus der IT-Branche übersetzt sich somit in „**Funktionierender Wissenstransfer**“ der Erkenntnisse. Grundlegend ist hierfür, dass bereits vor Durchführung oder Umsetzung einer stadtplanerischen Maßnahme die Ziele der Mehrwertgenerierung definiert werden. (Ob dies perspektivisch tatsächlich irgendwann über eine funktionierende Software laufen wird, kann für die Folgeforschung diskutiert werden.) Punkt drei lässt sich relativ direkt auf Stadtentwicklung übertragen, indem der man die städtischen Entscheider als Auftraggeber versteht: Die **Kommunikation** mit Dezernatsleitung, Oberbürgermeister und Gemeinderat ist von grundlegender Bedeutung, um nicht Gefahr zu laufen, dass Stadtentwicklung zu einer Selbstbewehräucherung des Stadtplanungsamts oder auch von Einzelpersonen wird. Die Installierung des Governanceboards, also des Lenkungsausschusses für städtebauliche Entwicklung, ist nicht nur für Punkt drei, sondern auch für Punkt vier des agilen Manifests von Bedeutung: Nur über den ständigen Austausch über aktuelle Entwicklungen und Tendenzen in der Gesamtstadt kann das Stadtplanungsamt auf Tuchfühlung bleiben und auf Veränderungen reagieren, im besten Fall sogar **antizipativ agieren**. Die **Anpassungsfähigkeit** ist die nachhaltigste Form, um Resilienz aufzubauen.

1. **Zielorientierte Interaktionen** sind wichtiger als Prozesse und Werkzeuge
2. **Funktionierender Wissenstransfer** ist wichtiger als umfassende Dokumentation
3. **Interne Kommunikation** ist wichtiger als Pflichterfüllung
4. **Anpassungsfähigkeit** ist wichtiger als das Befolgen eines Plans

Bei der Prüfung von Geschäftsideen gilt, schnell und kostengünstig herauszufinden, ob ein Produkt am Markt funktioniert. Um das zu erreichen, bedient sich der Leitfaden zum Aufsetzen und Umsetzen von MSE agiler Entwicklungsmethoden. Diese „Beweglichkeit“ ist nicht nur auf den Leitfaden selbst, sondern auf das gesamte Geschäftsmodell der städtebaulichen Entwicklung bezogen. In der Anwendung bedeutet dies, dass bereits zu einem frühen Zeitpunkt versucht werden muss, Erkenntnisse zu evaluieren, um gegebenenfalls bei der Zielausrichtung neuer Komponenten direkt nachjustieren zu können. Weil davon auszugehen ist, dass in jeder Kommune Einzelkomponenten am Laufen sind, sollten also permanent Evaluationen zum Erkenntnisgewinn möglich sein, welche die Zielausrichtung von Folgeprojekten oder Unterprogrammen bestätigen oder verändern werden. Dieser Prozess des anpassungsfähigen Neuausrichtens und Nachjustierens ist ein **kontinuierliches Hinterfragen der Ziele** und wird auch als Validiertes Lernen bezeichnet. Eric Ries (2001) veröffentlichte hierzu das Buch „The Lean Startup“ im Jahr 2011, aus welchem sich auch die Grundlagen für das schlanke Aufsetzen bei laufenden Stadtentwicklungsaktivitäten ableiten lässt. Er fordert dazu auf, sich von perfektionistischen Vorstellungen freizumachen und „schlanker“ zu denken, anstatt einen „fertigen“, voll ausgestatteten Leitfaden zu entwickeln. Die Frage ist also: *Was wird gebraucht, um mit dem kleinstmöglichen Aufwand möglichst viel zu Mehrwert abzubilden?*

C) Programmbüros (Vier-Augen-Prinzip durch Konsultative)

Die grundlegende Klärung und Definition, was PrgMgt bedeutet, mündet im Verständnis der erforderlichen Aggregationsebene, in welcher die Fäden zwischen gesamtstädtischem Portfolio und operativer Projektarbeit zusammenlaufen. Dies bestätigt vortrefflich die Aussage von Sining, „*Zukunftsfähige Stadtentwicklungspolitik bedeutet Verantwortung abgeben*“ (Sinning, 2007, S. 306).

Programmleitung

Die Leitung für städtebaulichen Entwicklung trägt die operative Verantwortung für das städtebauliche Entwicklungsmanagement. Die Leitung wird unterstützt durch das Team, das sich aus den Teilprojektleitern der Stadtplanungsprojekte und dem Programmbüro zusammensetzt. Über die Aufgaben eines Projektleiters hinaus muss die Programmleitung die Abhängigkeiten und Schnittstellen unter den Teilprojekten identifizieren sowie diese zentral und aktiv managen.

Die Leitung für städtebauliche Entwicklung obliegt die Verantwortung für die Umsetzung des Stadtentwicklungskonzepts, das aus mehreren Teil- /Unterprojekten besteht und ist somit auch für die Ausrichtung der städtebaulichen Entwicklung verantwortlich und stellt die zentrale Schnittstelle dar

- zum Lenkungskreis städtebauliche Entwicklung (LSE)
- zum Programmmanagementbüro,

- zu anderen Ämtern,
- zu den Unterprogrammen und Projekten (amtsintern),
- zu beteiligten Dritten.

Die Leitung ist stadtintern zu besetzen, sie darf aufgrund der erforderlichen Entscheidungskompetenz nicht durch Externe besetzt werden. Sie ist auch für das spätere Nachhalten im Zyklusmanagement, also für „Umsetzung & Verstetigung“ verantwortlich, weshalb hier die Fäden zusammenlaufen.

Team 2, Externes Programmbüro

Programme verlangen nach einer intensiven Steuerung. Aufgrund der Komplexität und des Umfangs sollte dies in der Regel nur mit der Unterstützung durch eine Programmbüro erfolgen. Das Etablieren eines Programmbüros mit eigenen Ressourcen lässt sich für Mittelstädte kapazität nicht umsetzen und ist auch der wesentliche Unterschied zu Stadtentwicklungsabteilungen oder sogar eigenständigen Ämtern in Großstädten. Es ist trotzdem dringend empfohlen, ein **Programmbüro** zu etablieren, welches die Leitung bei Planung, Steuerung und Abschluss der städtebaulichen Entwicklung unterstützt. Aus den gewonnenen Erkenntnissen aus den Laborräumen und der Literatur (Empirica, 2023), empfiehlt sich hierfür eine externe Unterstützung, welche den Fokus auf Prozesse, Organisation und Struktur setzt. Hierfür werden die **Forschungseinrichtungen und Universitäten** zur langfristigen Betreuung empfohlen, alternativ kann aber auch die **Konsultative aus der freien Wirtschaft** einbezogen werden. Ob extern durch Forschungseinrichtungen oder die freie Wirtschaft unterstützt werden soll, ist im Einzelfall abzuwagen. Es sprechen jedoch viele Gründe dafür, sich in der Betrachtung der Stadtentwicklung durch Dritte begleiten zu lassen, denn ein Programmleiter kann die Anforderungen nicht alleine stemmen:

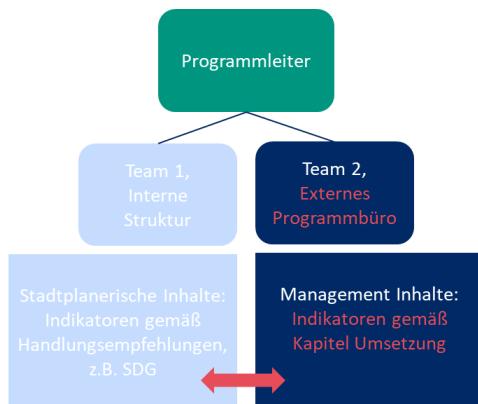


Abbildung 66 Trennung von Management und Inhalt, eigene Darstellung

Unterstützung und Zusammentragen des **Erkenntnisgewinns** hinsichtlich des Nutzen- und Mehrwertmanagements aus den Unterprogrammen und Projekten. Dabei ist sicherzustellen, dass die Einzelprojektsteuerung in den Stadtplanungsprojekten richtig funktioniert. Nur dann kann auch das Programm, sprich die städtebauliche Entwicklung funktionieren. Die Gleichzeitigkeit der vielen Informationen macht die Arbeit des Programmbüros erforderlich.

Daher ist die Vorbereitung von Steuerungssitzungen sehr aufwändig: Sie brauchen mehr Vorlauf und müssen effizienter organisiert sein, als bei „regulären“ Projekten. Kontinuierlicher Abgleich aus den Projekten in das Programm kann nur durch einen regelmäßigen Takt erfolgen. Alle Informationen müssen in der notwendig zielgerichteten Qualität zum richtigen Zeitpunkt zusammenlaufen. Der Takt sollte sinnvoll in Abhängigkeit zur Gesamt-Roadmap der Stadtentwicklung gewählt werden. Nur so lassen sich Abweichungen frühzeitig erkennen und schnell notwendige Entscheidungen an den Schnittstellen für den langfristigen Erfolg der städtebaulichen Entwicklung ableiten.

Ein zusätzlicher Mehrwert stellt deine Mehrfachbeauftragung der externen Forschungseinrichtung in mehreren Kommunen dar. Durch Anwendung von **Abstraktion, Anonymisierung, Übersetzung und Verallgemeinerung** kann ein allgemeiner Wissenspools erzeugt werden und die Erkenntnisse des erzeugten Wissens in mehreren Stadtplanungsämtern geteilt werden. Empfehlenswert ist eine zumindest teilzeitliche örtliche Präsenz, um über eine Teilnehmende Beobachtung (Geertz, 2003) tatsächlich eine forschende Perspektive in der wissenschaftlichen Begleitung einzunehmen.

Zu den Aufgaben des Programmbüros gehört es auch, eine einheitliche Projektmanagement-Methodik für die Projekte des Programms zu etablieren und ein gemeinsames Verständnis für die Einheitlichkeit der Strukturen und Definition von Meilensteinen in den Teilprojekten zu generieren, um die Übertragbarkeit in die Gesamt-Roadmap der Stadtentwicklung sicherzustellen. Die Änderungen und die Ungewissheit können somit kontinuierlich aktualisiert werden. Um nach Möglichkeiten die bisherigen Strukturen und Aufgabenbereiche in den Planungsämtern zu belassen, gehört es zu den Aufgaben des Programmmanagementbüros in alle Richtung dosiert zu unterstützen:

A) Programmleitung (Programm)

- Definieren und verbreiten der Besonderheiten des städtebaulichen Entwicklungskonzepts
- Aufbereiten von Berichten für verschiedene Gremien
- Ausarbeiten von Szenarien in Problemfällen
- Vorbereiten und Durchführen von Steuerungsmeetings

B) Team Stadtplanungsamt (Komponenten)

- Unterstützen der Projektleiter bei der Verwaltung der Projekte
- Einfordern aller Aktionen und Daten zu den Statuserminen
- Sicherstellen der Datenqualität aus den Projekten

Abhängig von Vertragsverhältnis der Begleitforschung kann das Programmbüro auch punktuell operative Unterstützung zur Verfügung stellen.



Abbildung 67 Unterstützer und Ermöglicher, eigene Darstellung

Die detaillierten Aufgaben der Leitung werden an späterer Stelle unter „Ausrichtung der Stadtentwicklung“ vertieft beschrieben:

- Portfolio – Programm – Projekt (Definition und Schnittstellenklärung)
- Startpunktdefinition (360°- Analyse, SWOT und Reflexion)
- Antrag und Auftrag zur Installation von Management der städtebaulichen Entwicklung
- Erstellen und Nachhalten von Roadmap und Kontinuitätsprinzipien

D) Beschaffungsmanagement: Kopplung von Fördergeldern

Die in allen Untersuchungsräumen geäußerte Ressourcenknappheit lässt kaum Spielraum, sich mit der eigenen Performance auseinanderzusetzen. Es stehen weder ausreichend finanzielle Mittel noch personelle Kapazitäten zur Verfügung, um analytisch an der eigenen Organisation, an den Strukturen und Prozessen zu arbeiten. Seitens zweier Laborräume (G und B) wurde die Verknüpfung des Managements städtebaulicher Entwicklung mit Finanz- und Kostenmanagement als zentrales Argument für die Daseinsberechtigung von PrgMgt. Untersuchungsraum B zielt speziell auf die Verknüpfung der Förderlandschaft und die enge Zusammenarbeit mit der Kämmerei ab. Ebenso wurde die klare Marschrute formuliert, alles der Städtebauförderung unterzustellen und alle restlichen Förderoptionen nur dann zu beantragen, wenn diese zeitlich und kapazitär mit dem Prozess der Städtebauförderung in Einklang gebracht werden können.

„Da geh ich lieber nicht in den Fördertopf, wo ich erstens dann eine Stelle schaffen muss, wo die Kämmerei die Haushaltssmittel freigeben muss, wo ich jemand einstellen muss, wo ich Berichte schreiben muss, und administrativen Aufwand habe, der mich zwei Jahre bindet von drei Jahren Laufzeit und habe inhaltlich aber kaum etwas abgearbeitet.“ (Labor B, 11.05.2021)

Im Kontext der Fördergelder noch strategischer zu denken und quasi eine koordinierte Fördergeldmanagement zu optimieren, könnte ein wesentlicher Mehrwert des Managements städtebaulicher Entwicklung darstellen. Es ist wahrscheinlich die einzige Möglichkeit, den chronischen Ressourcenmangel in den Stadtplanungsämtern zu entgegnen.

„.... man müsste den Kommunen viel mehr Freiheiten lassen mit dem Geld, das da potenziell da ist, um ihre Ziele zu verfolgen.“ (Labor B, 11.05.2021)

Labor C hingegen setzt darauf, dass MSE die Einsparpotenziale monetär aufzeigen müsste. Zum einen könnte die Daseinsberechtigung sich darüber bestätigen, indem man alle unnötigen Tätigkeiten entferne. Dies bedeutet, der Mehrwert von Management müsste sich abbilden, indem man aufzeigt, welche Tätigkeiten im Alltag der Mitarbeiter im Stadtplanungsamt dadurch effektiver und effizienter gestaltet werden könnten. Zum anderen sollten Einsparungen durch Priorisierung und agiles Umschichten von Haushaltsgeldern herausgearbeitet und den Mehrwert ersichtlich gemacht werden. Die in Laborraum B geführte Diskussion und Kritik an der bestehenden Förderlandschaft wurde trotz Neuausrichtung der Städtebauförderung durch die Studie „Analyse der kommunalen Förderlandschaft“ der Partnerschaft Deutschland (PD) und des Deutschen Städtetags (DST) im Nachgang eindrucksvoll hinterlegt und bestätigt. Ob der aufgestellte 8-Punkte-Plan für eine erfolgreiche Ausgestaltung für bedarfsgerechte Förderprogramme tatsächlich Anklang findet, kann zum aktuellen Zeitpunkt nicht gesagt werden. Auch die von Bertelsmann Stiftung und dem deutschen Institut für Urbanistik veröffentlichte Halbzeitbilanz zur Agenda 2030 fordert, dass die **Förderlogiken zu synchronisieren und auf Verstetigung auszurichten** sind. (BMS & DIFU, 2023)

3.5.2 Grundlagen

Um Resilienz aufzubauen ist ein methodischer Wissenspool zu entwickeln, der Innovations- und Anpassungsfähigkeit zu steigern. Allerdings ist in keiner der vier untersuchten Kommunen ein Wissenspool systemisch aufgesetzt. Die Verwaltungen verlassen sich auf den informellen Flurfunk. In einzelnen Fällen wurden zwar in Projekten Lessons-Learnt-Protokolle erstellt, jedoch beziehen sich diese auf planerische Schwerpunkte auf Projektebene und transportieren keine Erkenntnisse aus Struktur, Organisation oder Prozessen. Dies bürgt das Risiko, dass Wissen durch Ausscheiden von Mitarbeitern abwandert, Stichwort „Latent Knowledge“. Wegen der festgestellten hohen Personalfluktuation in den Laborräumen kann dieses Risiko nicht hoch genug eingestuft werden. Der eigentliche Missstand ist jedoch, dass in den Stadtplanungsämtern **kein Wissen über den eigenen Wissensstand** dokumentiert ist. Um die eigene Resilienz zu steigern, ist es erforderlich die eigenen Kompetenzen herauszuarbeiten, um Stärken und Schwächen erkennen zu können.

Ein beobachtetes Dilemma ist, dass die publizierten **Grundlagen des Bundes** bekannt sind, aber keine Integration in den Arbeitsalltag der Stadtplanungsämter erfahren. Das bedeutet, die eingangs vermutete Kluft zwischen Theorie und Praxis kann bestätigt werden (Habbel, Robers, & Stember, 2022, S. 377). Es mangelt an einer konkreten, im Alltag anwendbaren Schablone, die

stadtplanerische Inhalte ausblendet. Die **Reflexionsfähigkeit** der städtebaulichen Entwicklung muss gesteigert werden, was nur anhand von geeigneten Indikatoren gelingen kann. Das **Ab-schöpfen aus allen Komponenten** eines Programmes ist die erfolgsversprechende Herangehensweise, um Mehrwert für die städtebauliche Entwicklung zu erzeugen und somit **strukturelle Resilienz** aufzubauen. Gemäß den Ausführungen im Kapitel der Grundlagen (2Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.) ist der Fokus des Wissensmanagements auf die besonderen Merkmale von Programmen zu lenken: **Risiken, Änderungen, Stakeholder, ergänzt mit Innovation.**

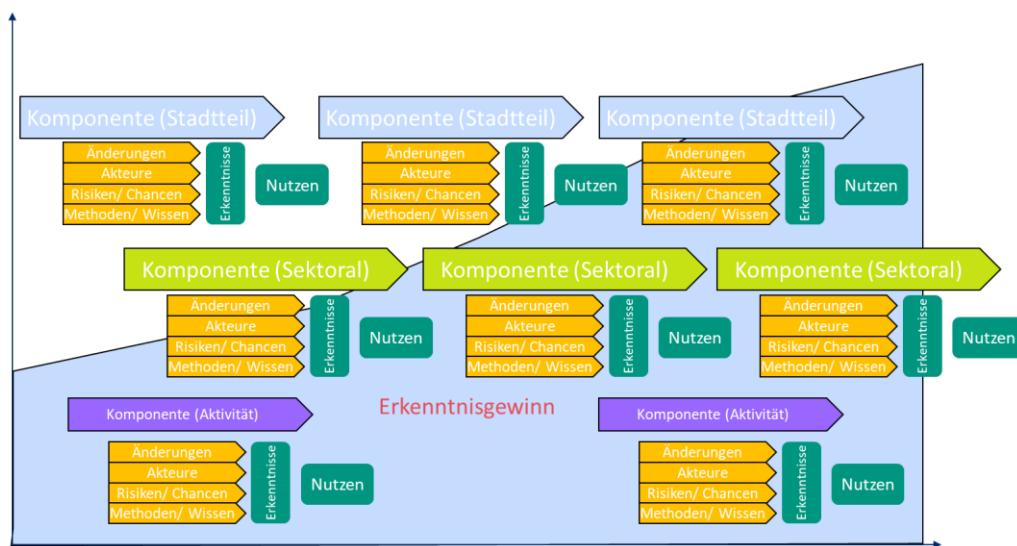


Abbildung 68 Erkenntnisgewinn aus allen Komponenten durch Management von Risiken, Änderungen, Akteuren, Innovationen, eigene Darstellung

E) Risikomanagement

In keinem der vier untersuchten Ämter ist ein Risikomanagement für städtebauliche Entwicklung systemisch aufgesetzt. Die Kernelemente des Risikomanagements umfassen mehrere systematische Schritte, die darauf abzielen, potenzielle Risiken frühzeitig zu erkennen und effektiv zu steuern. Diese sind entscheidend, um ein effektives Risikomanagement zu gewährleisten und die Widerstandsfähigkeit gegenüber potenziellen Bedrohungen zu stärken.

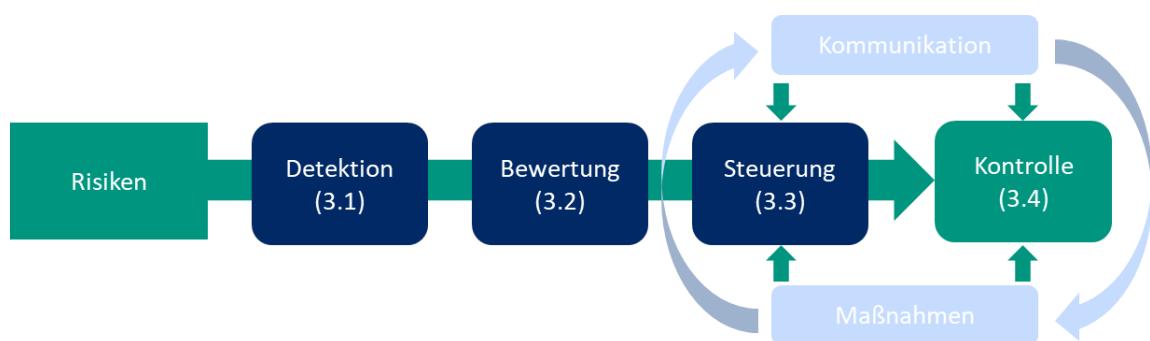


Abbildung 69 Komponenten des Risikomanagements, eigene Darstellung

Im Gegensatz zu Projekten kann in Programmen anstatt von Identifikation von **Detektion der Risiken** gesprochen werden. Über die Einzelkomponenten der städtebaulichen Entwicklung (Unterprogramme, Projekte, programmbegleitende Aktivitäten) werden Risiken aufgespürt. Hierbei sollten auch vermeintlich akzeptable oder bewältigte Risiken aufgenommen werden, da diese für andere Komponenten durchaus von Relevanz sein können, denn durch diese Erfahrungswerte kann der Mehrwert für das gesamte Programm städtebaulicher Entwicklung erzeugt werden.

Bei der Erfassung sollte direkt eine Zuordnung zu einer Kategorie erfolgen: Risiken können finanzieller, operativer, rechtlicher oder strategischer Natur sein. Zu beschreiben sind die potenziellen Auswirkungen jedes detektierten Risikos. Die Bewertung basiert auf der Einschätzung ihrer Wahrscheinlichkeit und ihrer Dringlichkeit.

Risikoidentifikation			Risikobewertung							
Risiko	Risikobeschreibung	Zuordnung	Qualitative Bewertung			Termine	Kosten	Qualitäten	Bemerkung/ Handlungsempfehlung/ Maßnahme	Zuständigkeit
			Auswirkungen	Dringlichkeit	Profil					
			A	1	A1	x	x	x		
			A	2	A2	x	x	x		
			A	3	A3					
			B	1	B1	x	x			
			B	2	B2		x	x		
			B	3	B3	x		x		
			C	1	C1	x				
			C	2	C2		x			
			C	3	C3			x		

Abbildung 70 Exemplarisches Risikoradar, eigene Darstellung

Diese Analyse von **Kategorie, Auswirkung, Dringlichkeit und Wahrscheinlichkeit** kann auch über eine Mindmap erfolgen, sollte dann aber in eine Übersicht übertragen werden, um ein vollständiges Bild zu erhalten. Eine **Bewertung der Übertragbarkeit eines Risikos** muss obligatorisch erfolgen, um den Mehrwert für das Programm zu überprüfen und sicherzustellen. Gegebenenfalls sind Transferleistungen von der Projektebene in die Programmebene zu leisten: **Abstraktion, Anonymisierung, Übersetzung und Verallgemeinerung**. Die sorgfältige Analyse sollte unter **Berücksichtigung der Relevanz** für die städtebauliche Entwicklung in eine **Risikomatrix** überführt werden, sodass die Gesamtsituation schneller erfasst werden kann.

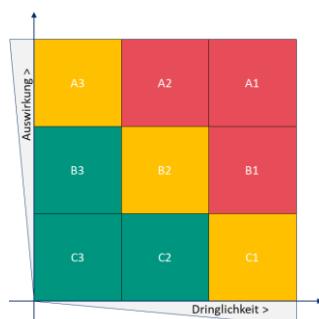


Abbildung 71 Risikomatrix, eigene Darstellung

Die erstellte Matrix ist eine grafische Visualisierung, um den Fokus auf die Risiken mit der höchsten Dringlichkeit, Auswirkung und Eintrittswahrscheinlichkeit haben. Die erfolgte **Priorisierung** dient als Grundlage zur Risikosteuerung, Überwachung und Kontrolle. In Projekten wird taktisch die Vermeidung, Reduktion von Risiken angestrebt. Im Kontext von Programmen liegt der Schwerpunkt auf **Übertragung oder Akzeptanz von Risiken**. Eingebettet ist das Risikomanagement durch festgelegte Kommunikation und Berichterstattung: Klare und transparente Kommunikation der Ergebnisse der Risikobewertung und der geplanten Maßnahmen. Dies stellt sicher, dass alle Mitarbeiter die Bedeutung und die Ziele des Risikomanagements verstehen. Laufende Aktualisierung der Risiken und **Bewertung der Wirksamkeit** der ergriffenen Maßnahmen sind die Grundlage, um Mehrwert für das gesamte Programm generieren.

Voraussetzung ist die Förderung einer Kultur, die das **Bewusstsein für Risiken** und die **Bedeutung des Risikomanagements** stärkt. Dies umfasst Schulungen und die Schaffung eines Umfelds, das proaktives Risikomanagement unterstützt. Dies zu platzieren und im Verständnis aller Mitarbeitenden in ein **Chancenmanagement** zu überführen, liegt im Aufgabenbereich des Governanceboards bzw. Lenkungskreises.

F) Änderungsmanagement

Auf Projektebene wird versucht, möglichst wenig Änderungen auf die Projektbeteiligten einwirken zu lassen. Grund ist der verbundene Mehraufwand, den es gilt vom Projekt abzuhalten, um Termin- und Kostenrahmen einzuhalten. Die Interessenlage in Programmen ist hingegen anders gelagert. Oberstes Ziel ist, die Erkenntnisse aus der Vielzahl an Projekten zu sammeln und zu bündeln, um diese in einen Mehrwert zu überführen. Die beiden Positionen stehen innerhalb eines Stadtplanungsamts vermeintlich unvereinbar gegenüber. Nachvollziehbar ist, dass die beiden Positionen deshalb nicht von einer Person ausgeübt werden sollten. Durch Kommunikation und Kooperation zwischen den beiden Ebenen kann jedoch ein sich gegenseitig befruchtendes Netzwerk aufgestellt werden, das die Erkenntnisse, wie es wann aus welchen Gründen zu Änderungen kam, verarbeitet. Dies kann gelingen, indem in erster Linie keine Schuldzuweisungen formuliert werden, sondern auf Sachebene dokumentiert wird. Ab diesem Moment übernimmt das PrgMgt und versucht über Abstraktion, Anonymisierung, Übersetzung die Daten zu verallgemeinern, sodass diese als Grundlage auf der Ebene der gesamtstädtbaulichen Entwicklung gestreut werden können.

In keinem der vier untersuchten Ämter für Stadtplanung ist ein Änderungsmanagement für städtebauliche Entwicklung systemisch aufgesetzt. Die Gründe hierfür sind vielseitig, doch an oberster Stelle steht – wie in allen Punkten, die mit den Laboren erarbeitet wurden – die Ressourcenknappheit. Allerdings liegen dem Umgang mit Änderungen weitere tiefesitzende gesellschaftliche Grundhaltungen zugrunde. Zunächst besteht die Tatsache, dass der Mensch per se Änderungen vorsichtig betrachtet und das Verlassen der Komfortzone tendenziell vermeidet. Es ist also zuerst menschlich einen gewissen Widerstand gegen Veränderungen in sich zu tragen. Auch Änderungen bezogen auf das eigene Arbeitsumfeld sind heikel, da diese schnell als persönliche Kritik wahrgenommen werden. Änderungen in Projekten sind noch heikler, da diese als mangelhafte oder unzulängliche Leistungserbringung interpretiert werden. Dabei sind es in allen drei

beschriebenen Situationen (privat, beruflich, projektspezifisch) gerade die Änderungen, die eine Verbesserungen wahrscheinlich machen. Werden Veränderungen vorgenommen oder auch nur geplant, so ergeben sich daraus häufig Widerstände bei den Betroffenen. Daher sind **das Erkennen und der Umgang mit Widerständen** eine der Hauptaufgaben des Änderungsmanagements. In der nachfolgenden Abbildung sind einige typische Symptome für Widerstände aufgelistet.

Change		Kommunikation	
		Verbal (Reden)	Nonverbal (Verhalten)
Aktion	Aktiv (Angriff)	<ul style="list-style-type: none"> • Widerspruch • Gegenargumente • Vorwürfe • Drohungen • Polemik • Sturer Formalismus 	<ul style="list-style-type: none"> • Aufregung • Unruhe • Streit • Intrigen • Gerüchte • Cliquenbildung
	Passiv (Flucht)	<ul style="list-style-type: none"> • Ausweichen • Schweigen • Bagatellisieren • Blödeln • Inns Lächerliche ziehen • Unwichtiges Debattieren 	<ul style="list-style-type: none"> • Lustlosigkeit • Unaufmerksamkeit • Müdigkeit • Fernbleiben • Innere Emigration • Krankheit

Abbildung 72 Symptome für Widerstände, eigene Darstellung

Bezogen auf die städtebauliche Entwicklung bedeutet dies, dass selbst wenn eine Änderung aufgrund unzureichender Planungsleistung hervorgeht, dies kein Grund ist, es als Makel zu bezeichnen und in Nichtkommunikation oder in Vertuschung zu verharren, sondern eher der Ansporn aus dem Missstand zu lernen und es beim nächsten Mal besser zu gestalten. Die tiefssitzende Fehlervermeidungskultur wurde auch in allen vier Laborräumen bestätigt und als verbesserungswürdig eingestuft. Dies bedeutet, ein Aufsetzen eines parallellaufenden Änderungsmanagements auf Programmebene, wäre eine willkommene Handreichung, um die eigene Fehlerkultur zu verändern. Die Bearbeitung von Änderungen in Programmen erfordert allerdings mehr Zeit und Planung, da sie die Koordination zwischen mehreren Projekten und den Abgleich mit den strategischen Zielen erfordert.

Wie bei Risiken, kann auch bei Änderungen im Gegensatz zum Projektansatz anstatt von Vermeidung von Detektion der Änderungen gesprochen werden. Über die Einzelkomponenten der städtebaulichen Entwicklung werden Änderungen aufgespürt. Hierbei sollten auch vermeintlich kleine oder irrelevante Änderungen aufgenommen werden, da diese für andere Komponenten durchaus von Relevanz sein können, und auf Programmebene sogar große Auswirkungen bis hin zur Beeinflussung der Gesamtausrichtung eines Programms. Strukturelle, prozessuale und organisatorische Veränderungen aus der Projektebene können in eigenständige (Veränderungs-) Aktivitäten überführt werden, denn gerade größere Veränderung mit größerer Gesamtauswirkung sollten geplant und gesteuert werden, um den Widerständen gegen Änderungen begegnen zu können. Bei der Erfassung sollte deshalb direkt eine Zuordnung zu einer Kategorie erfolgen: Änderungen können zum Beispiel terminlicher, finanzieller, baurechtlicher, prozessualer, organisatorischer oder taktischer Natur sein. Zu beschreiben sind die potenziellen Auswirkungen jeder detektierten Änderung mit Blick auf die Umsetzung des Konzepts städtebaulicher Entwicklung.

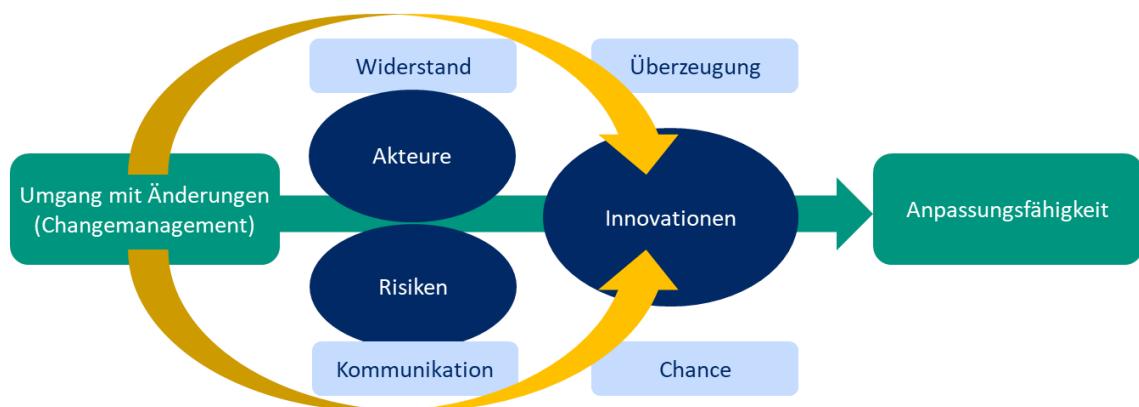


Abbildung 73 Durch Änderungsmanagement zu Anpassungsfähigkeit, eigene Darstellung

Erfasste Änderungen können durch **Überzeugung der Akteure** und **Transformation zu Chancen** in die **Ideensammlung des Innovationsmanagements** übertragen werden. Entscheidend ist also, dass Änderungen, die in den Projekten nicht als Risiko betrachtet wurden, auf Programm-ebene mit dem Chancenmanagement zu verknüpfen.

G) Stakeholdermanagement

Offensichtlich besteht ein großes Missverständnis bezüglich des Umfangs und der Strahlkraft von Stakeholdermanagement, denn außer Bürgerbeteiligungen konnte auf Nachfrage keiner der vier Laborräume Materialien des Stakeholdermanagements (Identifikation, Analyse, Planung und Einbindung, *siehe S.107*) aufzeigen.

Ein pro-aktives Akteursmanagement für sämtliche Beteiligte ist **konzeptionell** in keinem Untersuchungsraum aufgesetzt. Die Standardbürgerbeteiligung mag für Einzelprojekte noch ausreichend sein, zum umfassenden Akteursmanagement in Programmen gehört jedoch eine weit umfangreichere Betrachtung. Durch mangelndes Akteursmanagement sind die Stadtplanungsämter Getriebene von Wirtschaft, Politik oder anderen Ämtern. „*Partizipation wird in der Fachdiskussion fast durchweg noch mit „Teilhabe an öffentlichen Planungsprozessen“ gleichgesetzt. Eben das ist aber ...nur ein kleiner Ausschnitt tatsächlicher Teilhabe.*“ (Selle, 2010)

Labor B lernt aktuell durch IBA'27-Prozesse, dass zu Stakeholdermanagement mehr gehört als Bürgerbeteiligung. So sind die Einblicke in andere Projekte des IBA'27-Netzwerkes von hohem Mehrwert, weil über eine neutrale Instanz Wissenswertes transportiert wird. Die Einbindung von Stakeholdern erfolgt, weil ein Mehrwert zu erwarten ist. Sie erfolgt nicht, um die Akteure zu beruhigen oder nur eingebunden zu haben, womöglich, weil es in einem Förderprogramm vereinbart wurde. In einzelnen Untersuchungsräumen (Städte A und T) erfolgen partizipative Prozesse ausschließlich über eigens geschaffene Stabfunktionen.

„*So sollte auch von dem Bild der Stadt als Integrationsmaschine Abstand genommen werden, das etwa dem Bundesprogramm Soziale Stadt zugrunde liegt.*“ (Willinger, 2014)

Diese fehlgeleitete Partizipation – Beteiligung nur um der Beteiligung Willen – wird als hemmendes Element (Labor D) wahrgenommen und schafft, laut Kommune A, sogar die schlechtere

Qualität, da immer kompromissbehaftet Ergebnisse produziert werden. Das Gemeinwohl als Argument für umfassende Partizipation der Bevölkerung ist laut Stephan Willinger, Mitarbeiter des BBSR, ein vorgeschoenes Argument: „Das eigensinnige Handeln zivilgesellschaftlicher Akteure darf nicht mit gemeinwohlorientierten Aktivitäten gleichgesetzt werden. Es kann positive Effekte auf die Stadtentwicklung haben, muss es aber nicht, denn es erfolgt aus anderer Motivation. Die Forderung oder auch nur die Wunschvorstellung, zivilgesellschaftliches Engagement diene einem Gemeinwohl muss daher fallengelassen werden.“ (Willinger, 2014) Die vorangestellten Ausführungen von Selle und Willinger verteufern die Einbindung der Bürgerschaft keinesfalls, denn sie sind Befürworter von Einbindung, allerdings nur, wenn diese zielführend ausgerichtet ist. „Für Stadtverwaltungen ist eine solche Mitwirkung der Zivilgesellschaft an Stadtentwicklung durchaus kein Luxus, sondern **Grundlagenarbeit**. Wenn Stadtplaner bereit sind, ihr **Steuerungsverständnis zu ändern** und die Selbstorganisationskräfte der Bewohner stärker zu nutzen, kann zwischen den Inputs von institutionellen Akteuren und zivilgesellschaftlicher Einflussnahme ein **neues Gleichgewicht** entstehen. Und die Städte können an Lebendigkeit und Attraktivität gewinnen.“ (Willinger, 2014)

Zu verfolgen ist allerdings, das **Feld der Akteure** auf Programmebene zu erweitern, allerdings: „**Es ist nicht mit dem Erkennen der Akteure getan.**“ (Selle, Ginski, Thissen, & Zalas, 2017, S. 23) Die Erstellung der Dokumente der **Identifikation, Analyse, Planung und Einbindung** (siehe S.107) ist von zentraler Bedeutung (PMI, 2019), um effektiv und effizient alle Beteiligte der städtebaulichen Entwicklung zu berücksichtigen und um einen umfassenden **Mehrwert aus der Einbindung der Akteure** zu generieren. Hilfreich ist es, nicht über Tabellen, sondern über eine Mindmap zu arbeiten. Nach vollständiger Identifizierung ist in eine umfassende Analyse einzusteigen, welche dringend dokumentiert und der internen Belegschaft zur Verfügung gestellt werden muss.

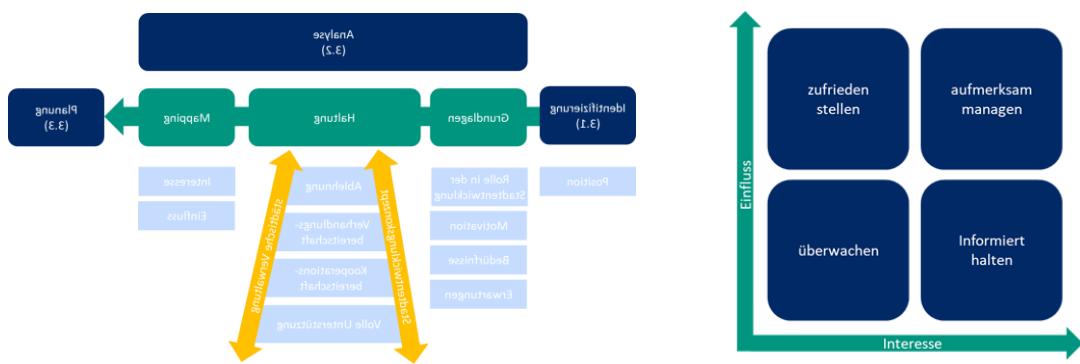


Abbildung 74 Grundlagen der Stakeholderanalyse und Stakeholdermatrix, eigene Darstellung

Die Analyse von **Rollenverständnis, Bedürfnissen, Motivation und Erwartungshaltung** kann wieder über eine Mindmap erfolgen, sollte dann aber in eine Übersicht übertragen werden, um ein vollständiges Bild zu erhalten. Eine **Bewertung der Haltung** von Ablehnung, über

Verhandlungs- und Kooperationsbereitschaft bis hin zur vollen Unterstützung muss obligatorisch erfolgen.

ANALYSE AKTEURE	STATUS	GRUNDLAGEN			HALTUNG ZUR EINBINDUNG				
		Rechtsform/ Gesellschafts- form	Position	Motivation	Bedürfnisse	Erwartungen	Ablehnung/ Zustimmung ISEK	Ablehnung/ Zustimmung Verwaltung	Verhandlungs- bereitschaft
Stadtinterne Akteure									
Entscheider									
Stadtrat, Gemeinderat,									
Lenkungskreis Stadtentwicklung									
Dezernatsleitung									
Amtintern									
Amtsleiter									
Verantwortlicher Stadtentwicklung									
Verantwortlicher Stadtplanung									
Projektleiter									
Andere Ämter									
Stadtresse, Rechnungsprüfungsamt,									
Amt A									
Amt B									
Amt C									
Externe Akteure									
Stadtgesellschaft									
Parteien									
Wirtschaftsvertretung									
Einzelhandelsvertretung									
Kulturschaffende									
Bürgerinitiativen									
Vereine									
Regional									
Andere Städte und Gemeinden									
Überregional									
Dienstleister/ Planer externe									
Verbände, Organisationen									

Abbildung 75 Dokumentation der Analyse der Stakeholder

Die sorgfältige Analyse sollte unter **Berücksichtigung von Interesse und Einflusses** in eine Stakeholdermatrix überführt werden, sodass die Gesamtkonstellation schneller erfasst werden kann.

Mit Erstellung der Matrix auf Grundlage der umfassenden Stakeholderanalyse ist der Ausgangspunkt zum eigentlichen Management geschaffen. Zwingend ist die Strategie zur Einbindungsart festzulegen. Hierzu gibt es unterschiedliche Stufenmodelle, die bis zu sieben Kategorien der Einbindung ausweisen. An dieser Stelle wird ein vierstufiges Konstrukt gemäß den Empfehlungen des BBSR und Schulten vorgeschlagen, was aber in jeder Kommune individuell gehandhabt werden kann: **Information, Anhörung, Diskurs und Mitbestimmung**.



Abbildung 76 Intensität der Einbindung, eigene Darstellung

Die weitere Planung der Einbindung kann nur beginnen, indem gemeinsam mit der einzubindenden Gruppe **Austauschformate**, **Entscheidungskompetenzmatrix**, **Dokumentationsvereinbarung** und der **Terminplan zur Einbindung** erarbeitet werden.

Analyse & Planung Akteure		MAPPING		Format	Besprechungs- und Einbindungslandschaft	PLANUNG / VORBEREITUNG EINBINDUNG			Dokumentationsvereinbarung	Terminplan zur Einbindung
		Interesse	Einfluss			Sitzungskalender	Entscheidungskompetenzmatrix			
Stadtinterne Akteure										
Entscheider										
Stadtrat, Gemeinderat, Lenkungskreis Stadtentwicklung										
Dezernatsleitung										
Amtintern										
Amtsleiter										
Verantwortlicher Stadtentwicklung										
Verantwortlicher Stadtplanung										
Projektleiter										
Andere Ämter										
Stadtkasse, Rechnungsprüfungsamt,										
Amt A										
Amt B										
Amt C										
Externe Akteure										
Stadtgesellschaft										
Parteien										
Wirtschaftsvertretung										
Einzelhändlersvertretung										
Kulturschaffende										
Bürgerinitiativen										
Verbände										
Regional										
Andere Städte und Gemeinden										
Überregional										
Dienstleister/ Planer externe										
Verbände, Organisationen										

Abbildung 77 Register zum Akteursmanagement, eigene Darstellung

Nach Abstimmung mit allen Stakeholdern entsteht eine Besprechungs- und Einbindungslandschaft mit Sitzungskalender, der gekoppelt wird mit dem Wissensmanagement und der Planung des Erkenntnisgewinns für den Wissenspool. Der resultierende Katalog über **Formate der Einbindung** und **Umgang mit Akteuren** ist durch Erfahrungswerte, Schulterblicke zu anderen Kommunen und Recherche in der einschlägigen Literatur zu Partizipation fortlaufend aktuell zu halten. (**Mehrwert durch Akteurseinbindung**)

H) Wissens- und Innovationsmanagement

In den Workshops kam die Diskussion zu Innovationen zu kurz, trotzdem können aus den Aussagen Rückschlüsse gezogen und im Nachgang die wesentlichen Merkmale von Innovationsfähigkeit beleuchtet werden. Innovationsmanagement im Kontext der städtebaulichen Entwicklung kann als ein systematischer Ansatz beschrieben werden, der darauf abzielt, neue Ideen, Prozesse und Technologien zu entwickeln und zu implementieren, um die Leistungsfähigkeit von Stadtplanungsbüros zu verbessern und nachhaltig zu verändern. Grundansatz ist, dass das Stadtplanungsamt im Mittelpunkt steht und nicht die Innovationen im Planerischen gesucht werden oder für andere Akteure Innovationen generiert werden.

Innovationsstrategie und **Innovationskultur und -bereitschaft** sind Governanceaufgabe, denn es gilt die entsprechenden Ressourcen dafür bereitzustellen. Das **Ideenmanagement** (Innovationsoffenheit), sowie **Umsetzung und Skalierung** (Risikobereitschaft) sind die Qualitätsmerkmale, welche *Innovationsfähigkeit* auszeichnen und auf Ebene des Programmmanagements zu verorten sind.

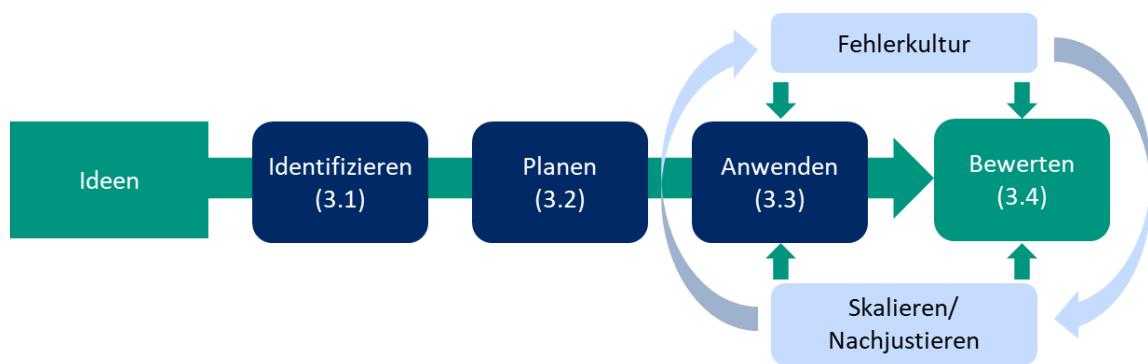


Abbildung 78 Komponenten des Innovationsmanagements, eigene Darstellung

Da im Kontext der städtebaulichen Entwicklung in dieser Arbeit die Resilienzfähigkeit im Sinne von Struktur, Organisation und Prozessen im Vordergrund steht, ist auch der Fokus des Innovationsmanagement auf das Wissens- und Methodenmanagement ausgerichtet. Innovationsmanagement erfordert die kontinuierliche Generierung und Übertragung von Wissen, um Mehrwert zu schaffen, welcher die Resilienz der städtischen Strukturen und Prozesse erhöht.

„Nicht zuletzt sind die Innovationsarten und -themen von großer Relevanz, die die Richtung und die Wirkungsweise von neuen Ideen sowie deren Diffusion maßgeblich beeinflussen. Zu der umfangreichen Palette der Möglichkeiten zählen u. a. **Management- und Organisationsinnovationen**, Dienstleistungs- oder Produktinnovationen, aber auch Vertriebs- und Distributionsinnovationen. Die Beschleunigung durch neue Technologien, insbesondere im Kontext der Digitalisierung die alle Aktivitätsfelder auf kommunaler Ebene betrifft, spielt eine sehr wichtige Rolle und wird wesentlicher Bestandteil neuer Service- und Prozessinnovationen.“ (Habbel, Robers, & Sternber, 2022, S. 378)

In den vier Laborräumen wurden keine Stabseinheiten für Innovationen benannt.

Zunächst erweckt das Buch den Anschein, dass Innovationseinheiten bereits in vielen deutschen Verwaltungsapparaten installiert sind. Dies kann für Großstädte bestätigt werden, für mittelgroßen Städte hingegen stellt dies die Ausnahme dar. Wenn überhaupt eingesetzt, so sind Innovationseinheiten in den aktuellen Entwicklungen als alleinstehende *Hubs* in Kommunen realisiert und stehen im Kontext der Herausforderungen der Digitalisierung. Hier erhofft man sich den durchschlagenden Erfolg in Zusammenarbeit mit Start-up-Unternehmen. Auch im Kontext der städtebaulichen Entwicklung beziehen sich die Innovationseinheiten auf Smart-City-Ansätze und streifen lediglich die Kernthemen der Resilienz im Sinne der robusten Rahmenbedingungen. Nichtsdestotrotz sind die Ausführungen, die von Ferdinand Schuster formuliert werden, sehr aufschlussreich (Schuster, 2022)

3.5.3 Unterstützende Elemente

I) Nachhalten von informellem Austausch

Effektive **Kommunikation** ist entscheidend für das Management komplexer Programme. Sie ermöglicht den gezielten Austausch von Informationen zwischen verschiedenen Stakeholdern, wie Stadtplanern, Architekten, Bürgern und politischen Entscheidungsträgern und fördert das Vertrauen und die Zusammenarbeit. Die **Kooperation** zwischen verschiedenen Akteuren ist unerlässlich, um komplexe städtebauliche Entwicklung erfolgreich umzusetzen. Dies kann die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Sektoren, zwischen verschiedenen städtischen Abteilungen oder auch zwischen Städten und Gemeinden umfassen. Kooperationen helfen dabei, Ressourcen zu bündeln und Synergien zu nutzen. **Netzwerke** spielen eine zentrale Rolle in der städtebaulichen Entwicklung. Sie ermöglichen den Wissensaustausch und die Zusammenarbeit über organisatorische und geografische Grenzen hinweg. Sie können formell oder informell sein und tragen dazu bei, innovative Lösungen zu entwickeln und Erfolge und Misserfolge zu teilen.

In allen vier Untersuchungsräumen wurden die flache Hierarchie und der hohe Anteil an informellem Austausch innerhalb der Verwaltungsstruktur betont. Auch zu anderen Städten besteht eine gute Vernetzung und informeller Austausch wird vor allem über Netzwerktreffen der unterschiedlichsten Institutionen (Deutscher Städtetag, Städte- und Gemeindebund, und viele mehr) gefördert. Allerdings konnte in keiner Verwaltung ein Festhalten des informellen Austauschs nachgewiesen werden. Die Erkenntnisse aus Vorträgen oder Arbeitskreisen werden nur in Ausnahmefällen in die eigenen Reihen übertragen. Abschöpfen und Nachhalten der Informationen sind nicht systemisch aufgesetzt, dabei ist offensichtlich, dass informeller Austausch nur dann von Mehrwert ist, wenn auch ein Transfer stattfindet. Um einem Missverständnis vorzubeugen: Nicht informeller Austausch soll formalisiert werden, sondern es geht explizit darum, die Erkenntnisse aus informellem Austausch zu verfügbar zu machen. Es gilt, den Mehrwert aus Netzwerken abzuschöpfen und in Kommunikation und Kooperationen münden zu lassen, verwaltungsintern, wie -extern.

J) Fortschrittsmessung

Ungeachtet vom vorherrschenden **Widerstand gegen Monitoring**, tun sich alle vier Laborräume auch bei der inhaltlichen Festlegung von Indikatoren schwer. Man würde sich selber gerne an den gesteckten Leitplanken orientieren: „*Haben wir es nun erreicht oder nicht? Oder befinden wir uns auf dem richtigen Weg oder driften wir ab?*“ Im Verständnis des Laborraums D könnte das Management auf Programmebene die Fortschrittsmessung ausfüllen. Der Sprung erfolgt aktuell direkt von Portfolioebene (Leitbild) auf Unterprogramme (Quartiere) und über das Portfolio sind keine Indikatoren festgelegt und somit auch keine Erfolgsgeschichte kommunizierbar. „*(...) das ist übrigens, was dem Leitbildprozess von 2003 gefehlt hat: Es waren keine Indikatoren erkennbar, es war alles schön, aber man konnte es nie messen.*“ (Labor D, 26.05.2021)

Auch ein Teilnehmer aus Labor C formulierte, dass das eigentliche Ziel von Management die Entwicklung der Ziele unter Einbindung der verschiedenen Akteure sei. „*Das heißt, wenn man das Wort ‘Ziele’ in den Mund nehmen möchte, (...) dann braucht es sogar auch die Entwicklung eines Zielsystems.*“ (Labor C, 08.06.2021) Labor C machte sich stark für ein Stadtmonitoring, das gekoppelt sein müsste mit gewissen Indikatoren, die statistisch erfassbar sein sollten. Man könne sich vorstellen, dass ein Teil des Managements städtebaulicher Entwicklung das Nachhalten dieser Kennzahlen beinhaltet. Gleichzeitig gab man auch zu bedenken, dass eine zu starke Ausrichtung an Statistik in anderen Städten einen Graben zwischen Stadtentwicklung und Stadtplanung aufgeworfen hat. Grundsätzlich ist die Sinnhaftigkeit von Monitoring anhand selbst aufgestellter Indikatoren zu hinterfragen. *Wenn eine aufrichtige Verbesserung der Leistungsfähigkeit der städtebaulichen Entwicklung durch Management gewünscht ist, würde es dann nicht mehr Sinn machen, sich der Evaluierung anhand externer Indikatoren zu stellen?*

Die vorgeschlagenen Indikatoren der Arbeitshilfe (Urban Catalyst & Ramboll, 2023) können zwar sinnvoll ausgewählt sein, aber sie sind letztendlich doch auf jeden einzelnen Stadtraum individuell zugeschnitten. Eine Vergleichbarkeit mit anderen Mittelstädten Deutschlands ist somit schwer herzustellen. Stadtplanerisch-sozialräumliche und somit statistische Indikatoren eignen sich, um Projekterfolge zu messen. Um hingegen Programmerfolge zu messen, empfiehlt sich, die Leistungsfähigkeit in den einzelnen Ausprägungen des Programmanagements über Indikatoren zu überprüfen. Zur **Messung der Leistungsfähigkeit** von MSE, sollten also nicht die stadtplanerisch-inhaltlichen Themen überprüft und fortgeschrieben, sondern **Managementindikatoren** angesetzt werden. Diese können flächendeckend in allen Kommunen herangezogen werden, unabhängig davon, welche Ausrichtung die individuellen Konzepte haben. Die Fortschrittsmessung sollte also an der Robustheit der Rahmenbedingungen städtebaulicher Entwicklung erfolgen, welche auf Organisation, Struktur, Prozesse und Governance abzielen. Unpassende Indikatoren hingegen sind Bevölkerungsstruktur und -entwicklung, Soziale Lage, Infrastruktur/Daseinsvorsorge, Bildungslandschafts, Umwelt und Klima, Beschäftigungsquote, räumliche Situation und Nutzungen, Wohnumfeld und Flächennutzung. Bedauerlicherweise wurde genaue diese „Auswahl typischer Indikatoren zur Analyse der sozialräumlichen und städtebaulichen Situation“ in der aktuellen Arbeitshilfe des BMWSB zur Umsetzung von ISEK (Empirica, 2023) veröffentlicht. Vernachlässigt wird hingegen die Fortschrittsmessung entlang von klassischen Managementdisziplinen: Wissensmanagement, Änderungsmanagement, Stakeholdermanagement, sowie Risiko- und Chancenmanagement.

Grundvoraussetzung für die Fortschrittsmessung ist das Rollenverständnis der Programmleitung als **Ermöglicher, Versorger und Begleiter**.

K) Visualisierung

Obwohl die meisten Stadtplanungämter mit Planern besetzt sind, werden Strukturen, Organisationen und Prozesse zu wenig visualisiert. Vielleicht liegt es aber auch gerade daran, dass bei Planern beim Stichwort Visualisierung, sofort an digital erstellte räumliche Darstellungen (Renderings) gedacht wird. Auffallend oft wurde in den Laborräumen betont, dass Tätigkeiten „wie gewohnt“, „wie immer“ und „intuitiv“ erfolgen müssen. Wenn in den Gesprächen zur Visualisierung von Strukturen, Prozessen oder Organisationsformen Rückfragen gestellt wurden, verknüpft mit der Bitte um skizzenhafte visuelle Darstellung, wurde meist über Rhetorik ausgewichen.

Beispiel Akteure: Alle Labore gehen davon aus, dass sie ihre an Stadtentwicklung beteiligten Akteure kennen, aber keines der vier Labore konnte auf Nachfrage eine vollständige Liste aller Akteure vorlegen. Keines der vier Labore bewertet den Grad des Einflusses der Akteure, keine Akteursgruppe wird auf einer Motivationsskala abgebildet. Die Maßnahme der Analyse ist nicht sehr zeitintensiv, könnte aber für alle Mitarbeitern hilfreich sein. Ein aktives Akteursmanagement setzt gerade für den internen Gebrauch schnell erfassbare Visualisierung voraus, aus der zumindest die grundlegenden Akteursthemen abgebildet sind: Vollständigkeit, Einfluss, Motivation.

Beispiel Flächenterminplan: Der Flächenterminplan bietet gegenüber herkömmlichen Balkenterminplänen den wesentlichen Vorteil der Verortung. Flächenterminpläne erinnern in ihrer Darstellungsform an Daumenkinos, die in auch großen Zeiteinheiten funktionieren (z.B. Halbjahre). In Einzelfällen wurde in den Laboren Fortschritt anhand von Flächenterminplänen dargestellt, allerdings um Unterprogramme oder Einzelprojekte im Realisierungsprozess abzubilden. Die Visualisierung des Fortschritts lange vor baulicher Umsetzung auf einem gesamtstädtischen Plan wird jedoch von keinem Laborraum verfolgt, dabei wäre es für alle Beteiligten ein leicht lesbares und Transparenz schaffendes Kommunikationswerkzeug. Unterschiedliche Eingabemasken könnten dabei vielerlei Fortschritt sichtbar machen: Wo laufen aktuell stadtplanerische Tätigkeiten? Wann wird wo gebaut? Wann und wo erfolgen die Stadtsanierungen zu Hochwasserschutz oder Breitbandausbau oder Radwegausbau? Wann läuft an welchem Ort ein Wettbewerb? Wann erfolgt an welcher Stelle ein Beteiligungsprozess? Wann werden für ein Quartier Fördergelder beantragt? Wo sind die Meilensteine der städtebaulichen Entwicklung verortet? In welchen Stadtteilen erfolgt welcher Wissenszuwachs?

Beispiel Erkenntnisgewinn: Auch die Darstellung von Erkenntnisgewinn und Erkenntnisgenerierung ist in den Kommunen nicht üblich. Dabei ist es gerade in Verwaltungsstrukturen wichtig, die Kompetenzen optimal zugänglich und leicht vermittelbar darzustellen. Allein die grafische Darstellung der unterschiedlichen informellen Werkzeuge der Stadtentwicklung würde helfen, das Selbstverständnis von Stadtplanungämtern bezüglich Stadtentwicklung zu verbessern. Entscheidend ist die Erfassung von angestrebtem Wissenszuwachs, aber vor allem auch die räumliche Abbildung, an welcher Stelle welches Wissen generiert werden soll, könnte dargestellt werden.

L) Begleitforschung

Die in allen Laborräumen geäußerte Ressourcenknappheit lässt kaum Spielraum, sich mit der eigenen Performance auseinanderzusetzen. Es stehen weder ausreichend finanzielle Mittel noch personelle Kapazitäten zur Verfügung, um analytisch an der eigenen Organisation, an den Strukturen und Prozessen zu arbeiten.

Ein Gedankengang ist es, diesem Dilemma durch Einbindung von externen Forschungseinrichtungen entgegenzuwirken. Das Thema Begleitforschung ist jedoch in allen Laborräumen die große Unbekannte. Die bisherigen Kooperationen mit externen Fachleuten erfolgte in Labor C bei der Erstellung des Stadtentwicklungskonzepts. In den Laboren D und A wurden die Portfolioprozesse durch externe Berater, Moderatoren und Mediatoren unterstützt. In Laborraum B erfolgt aktuell eine intensive Betreuung im IBA-Prozess. Alle Laborräume lassen sich also bei Beteiligungsprozessen beraten, entweder durch installierte Stabstellen innerhalb der Verwaltung oder durch externe Konsultanten. Die Begleitung erfolgt mit dem Ziel, Neutralität zu wahren und Vorbehalte gegen die Verwaltung abzubauen. Das Produkt, welches die Beratenden meistens vertraglich schulden, ist die Dokumentation und Kommunikation des Prozesses gegenüber allen Beteiligten. Der Adressat ist dementsprechend die Öffentlichkeit. Durch Begleitforschung sollte darauf geachtet werden, dass der Mehrwert in erster Linie für die Ämter der Stadtplanung erzeugt wird, anstatt für die Öffentlichkeit.

Die Einbindung von Hochschulen und Universitäten bezog sich bislang auf a) entwerferische Arbeiten, welche b) durch Studierende erarbeitet wurden und c) sich über eine maximale Laufzeit von einem Semester erstreckten. Der Mehrwert für das Planungsamt ist dabei sehr überschaubar. Erforderlich jedoch sind a) analytische Untersuchungen durch b) wissenschaftliche Mitarbeiter über c) einen längeren Untersuchungszeitraum von einem bis zu fünf Jahren. Die Adressierung der Erkenntnisse richtet sich ausschließlich intern an das Stadtplanungsamt. Sollten Erkenntnisse aus mehreren Städten in die Forschung einfließen, könnte Abstraktion, Übersetzung, Anonymisierung, Codierung eine Verallgemeinerung hergestellt werden. (...) *Hochschulen und Bildungseinrichtungen, die bei entsprechend richtiger Einbindung wichtige Funktionen im Innovationsprozess auf kommunaler Ebene wahrnehmen können.* (Habbel, Robers, & Stember, 2022, S. 378)

In den Werkstätten wurden die Teilnehmer mit dieser Option konfrontiert und es konnte ein gemeinsames Verständnis dafür entwickelt werden, dass eine langfristige Beobachtung und Betreuung durchaus sinnvoll wäre, um eine Verfestigung in der Stadtentwicklung herbeizuführen.

„Es ist so, dass man auch da eine Steuerung braucht. Aber wenn es an diese Programmebene geht, dann bin ich immer noch fest davon überzeugt, das braucht eine gut funktionierende Stadtverwaltung.“ (Labor C, 08.06.2021)

Die funktionierende Verwaltung könnte durch folgende Ziele der Begleitforschung erreicht werden: Best- und Worst-Practice und Lessons-Learnt-Sessions institutionalisieren, am Puls der Zeit sein, Werkzeugkiste ertüchtigen, Kommunikation verbessern, Bandbreite der Kanäle erweitern, Transparenz schaffen, Netzwerk ausbauen und pflegen, Arbeitsatmosphäre verbessern,

Effektivität und Effizienz steigern, Sicherheit im eigenen Tun steigern, dabei mehr zu steuern weniger zu planen. Die Begleitforschung unterstützt a) die Früherkennung bei Änderungen von Ausgangsbedingungen und b) dient als Grundlage für ein Szenarien-Management und das proaktive Änderungsmanagement. Sie kann Verallgemeinerung und Verstetigung erzeugen, indem Schablonen und Muster entwickelt werden, gleichzeitig schafft sie es damit, die Grundlagen zur Diffusion von Innovationen zu sichern und die Innovationsbereitschaft der Belegschaft aufrechtzuerhalten. „*Die von der Wissenschaft übernommenen Aufgaben im Reallabor gehen über die Aufgaben in der klassischen Forschung hinaus und ermöglichen ein verändertes Zusammenspiel von Theorie und Praxis, das die Akteure dabei unterstützt, Transformationsprozesse vor Ort anzustoßen und zu begleiten. Die Partner brauchen hierfür ein gemeinsames Verständnis einer Zielvision. Das Reallabor ermöglicht es den Akteuren von- und miteinander zu lernen.*“ (Henze-Sakowsky, Jasperneite, & Seick, 2022, S. 275)

Grundvoraussetzung für die effektive Begleitforschung ist das Rollenverständnis als **Ermöglicher, Versorger und Begleiter** und keinesfalls als Kritiker der Ämter. Die Aufnahmebereitschaft für Verbesserungsvorschläge aus den Kreisen der Belegschaft ist die wichtigste Haltung, um im Abgleich mit den akademischen Ansätzen das Aufgabenfeld zu definieren. Wesentliche Tätigkeiten der Begleitforschung sind

- kontinuierliches Hinterfragen des adäquaten Wissenspools,
- Prüfung, ob Schulungen für die Belegschaft erforderlich sind,
- Prüfung, ob Kooperationen erforderlich sind,
- Verknüpfung der Begleitforschung mit der Roadmap und
- Kommunikation, Berichterstattung und Abgleich mit der Entscheider- und Portfolioebene.

Die bislang angesetzte Begleitforschung der Städtebauförderung erfolgt seit 2020 und erstreckt sich über 16 Fallstudien. Die resultierenden Statusberichte stellen Hemmnisse und Erfolgsfaktoren aus der Programmmumsetzung und gute Praxiserfahrungen dar (Göddeke-Stellmann, Kaupert, & Kaschowitz, 2023, S. 4-5), weshalb auch im kommenden Bericht ähnliche Erkenntnisse wie aus dem Bericht von Urban Catalyst & Ramboll (2023) ablesbar sein werden. Der Grundcharakter einer Untersuchungskommission, welche überprüft, ob Gelder richtig verwendet werden, bleibt trotz der wohlverstandenen Intension des BBSR bestehen. Bei der Aufstellung des Referenzmodells soll deshalb drauf geachtet werden, dass durch die Begleitforschung keine Kontrollfunktion entsteht, sondern ein vertrauensvoller Reflexionspartner aufgebaut wird.

3.5.4 Übersicht der Prinzipien, Grundlagen, unterstützenden Elemente

Essenz aus der Nachbetrachtung und Kontrastierung
Prinzipien
A) Perspektivwechsel <ul style="list-style-type: none">- VUCA-Perspektive deckt sich mit Programmmanagementperspektive- Reflexion der eigenen Strukturiertheit, Darstellungsform, Kommunikationsfähigkeit und Bearbeitungsweise
B) Agiles Manifest <ul style="list-style-type: none">- Zielorientierte Interaktionen, Funktionierender Wissenstransfer, Interne Kommunikation, Anpassungsfähigkeit
C) Vier-Augen-Prinzip <ul style="list-style-type: none">- Förderer, Ermöglicher, Übersetzer, Unterstützer- Abstraktion, Anonymisierung, Übersetzung und Verallgemeinerung
D) Kopplung von Fördergeldern <ul style="list-style-type: none">- Mehrwert und Daseinsberechtigung von Programmmanagement- Bestätigte Überforderung: Förderlogiken synchronisieren
Grundlagen
E) Risikomanagement <ul style="list-style-type: none">- Chancenmanagement erzeugt Mehrwert für städtebauliche Entwicklung- Abstraktion, Anonymisierung, Übersetzung und Verallgemeinerung
F) Änderungsmanagement <ul style="list-style-type: none">- formalisierte und strategische Bewertung der Auswirkungen auf das gesamte Programm, inklusive Abgleich mit den strategischen Zielen
G) Stakeholdermanagement <ul style="list-style-type: none">- Erfahrungen mit Akteuren erzeugen Mehrwert für andere Komponenten- Identifikation, Analyse, Planung, Einbindung, Reflexion
H) Innovationsmanagement <ul style="list-style-type: none">- Prozessuale, strukturelle und organisatorische Innovationen erzeugen Mehrwert für andere Komponenten- Abstraktion, Anonymisierung, Übersetzung und Verallgemeinerung
Unterstützenden Elemente
I) Nachhalten von Informellem <ul style="list-style-type: none">- Kooperationen und Netzwerke erzeugen Mehrwert für städtebauliche Entwicklung- Erkenntnisse aus informellem Austausch müssen zu verfügbar gemacht werden
J) Fortschrittsmessung <ul style="list-style-type: none">- ... macht Missstände sichtbar, zeigt Fort- und Rückschritte, motiviert- ...
K) Visualisierung und Abstraktion <ul style="list-style-type: none">- Visualisierungen helfen das Wesentliche zu erfassen- Gefahr übermäßiger Vereinfachung
L) Begleitforschung... <ul style="list-style-type: none">- ... darf keine Mehrbelastung der Belegschaft der Stadtplanungsämter erzeugen- ... kann helfen Peer-Effekte zu verstärken- ... kann flächendeckende Vergleichbarkeit herstellen

4 Reifegradbasiertes Referenzmodell

Verwaltungsapparate scheuen generell den Vergleich mit privatwirtschaftlichen Unternehmen, da sie sich dem Gemeinwohl widmen und vermeintlich anderen Gesetzmäßigkeiten unterliegen (Germer, 2021). „*Ihre Ziele divergieren, da es nicht um die Erzielung eines unternehmerischen Gewinns gehe, sondern um übergreifende soziale und politische Ziele, wie der Beitrag zum Gemeinwohl.*“ (Robers, 2022, S. 43) In den untersuchten Verwaltungen wurde deshalb behutsam über die methodische Herangehensweise Vertrauen aufgebaut, um sich der Sichtweise aus Managementperspektive schrittweise anzunähern. Über **offene Gespräche** – „*gleichberechtigten Dialog*“ – und **problemorientierte Interviews** – „*Problemverständnis*“ (Henze-Sakowsky, Jasperneite, & Seick, 2022, S. 278-279) – konnte auf den Kern der Arbeit geführt werden. Der Theorietransfer vom akademischen PrgMgt (PMI, 2019) als Leitfaden für MSE erwies sich als gute Arbeitsgrundlage für die Workshops. Da jedoch in den Verwaltungen nach wie vor eine „**schlechte Akzeptanz**“ von **Managementpraktiken** besteht (Germer, 2021, S. 8), ist aus der Grundlage des Programmmanagements eine weitere Übersetzungsleistung zur flächendeckenden Anwendung erforderlich. Auf Grundlage der Ergebnisse der Literatur, der Kontextualisierung, der Workshops und der Nachbetrachtung soll ein Referenzmodell erarbeitet werden, welches die Leistungsfähigkeit von Stadtplanungsämtern bei der Umsetzung von städtebaulichen Entwicklungskonzepten anhand von strukturellen, organisatorischen und prozessualen Indikatoren untersucht und einen Reifegrad identifiziert. Da festgestellte Kluft zwischen Theorie und Praxis soll somit verkleinert werden.

„*Entwickelt werden soll eine Managementpraxis, die mit Paradoxien umgehen kann: Abgrenzen und Öffnen, Erfolgsmodelle optimieren und zugleich wieder infrage stellen, stabile Legitimation durch Regeln sicherstellen und Kontroversen zulassen.*“ (Buchholz & Knorre, 2019, S. 20)

Aus den Workshops folgte die Erkenntnis, dass trotz des vorausgegangenen Theorietransfers die Formulierungen des PMI-Standards recht allgemein bleiben und für den Alltag der Stadtplanungsämter nicht schlüssig oder sogar missverständlich sein können (Becker, et al., 2011, S. 62). Da die Mitarbeitenden nur in Ausnahmefällen aus den Verwaltungs- oder Wirtschaftswissenschaften kommen, wird zur besseren Verständlichkeit und Akzeptanz versucht, auf spezifisches Vokabular des Managements zu verzichten und in konkretere Kriterien zur überführen. Ziel ist es, für Stadtplanungsämter eine Arbeitshilfe und Leitfaden zu entwickeln, um durch Reflexion die eigenen Stärken und Schwächen sichtbar und transparent zu machen, denn „*unter Zuhilfenahme eines entsprechenden strukturellen Gerüstes kann sich die Anwendbarkeit von Instrumenten (...) erheblich verbessern*“ (Germer, 2021, S. 8). Das Modell soll ermöglichen, die Rahmenbedingungen zu verbessern, indem **Stärken gestärkt** und **Schwächen geschwächt** werden.

Präambel, Grundsatz

Die Interviews und Workshops, die mit Vertreterinnen und Vertretern der Laborräume durchgeführt wurden, ergaben wertvolle Anregungen für vertiefende Überlegungen zur Erstellung von Grundlagen für PrgMgt in Stadtplanungsämtern. Im Verlauf des Evaluierungsprozesses der Interviews und Werkstätten zeigte sich, dass der größte Teil der gestellten Forschungsfragen nur durch qualitative Auswertungsmethoden auf den Grund gegangen werden konnte. Festzuhalten ist, dass Stadtplanung und Städtebau auch erfolgreich sein können, obwohl kein Management städtebaulicher Entwicklung (MSE) aufgesetzt ist. Dies kann jedoch nicht als Argument gegen Management herangezogen werden, denn Praktiken ohne Management können nur erfolgreich sein, wenn...

- ... außergewöhnlich gute Köpfe führen*
- ... hervorragende externe Planer tätig sind,*
- ... überdurchschnittlich motiviertes Personal im Stadtplanungsamt tätig ist,*
- ... eine ungewöhnlich hohe Strahlkraft von einem Leuchtturmprojekt ausgeht oder*
- ... Wirtschaft oder Bürgerschaft außerordentlich sachdienlich ihren Eintrag bringen.*

Alle fünf Fälle stellen die Ausnahme dar. Es stellt sich deshalb die Frage, wie die Ausnahme zur Regel werden kann und wie die Grundlagen geschaffen werden können (Ibert, 2004), um die Leistungsfähigkeit flächendeckend zu erhöhen. Die Hypothese lautet, dass durch gutes Management diese Leistungsfähigkeit flächendeckend verbessert werden kann. Was im Umkehrschluss bedauerlicherweise nicht bedeuten muss, dass die städtebaulichen und stadtplanerischen Projekte automatisch von hoher Qualität sein werden. Dennoch: Die Wahrscheinlichkeit, dass die Qualität der gebauten Umwelt zunimmt, wird durch kontinuierliches MSE wesentlich erhöht (Dobiéy, Köplin, & Mach, 2004; Ahlemann & Teuteberg, 2005).

*Analog zu den Forderungen von Klaus Selle (Selle, 2004), muss es deshalb das Ziel sein, durch flächendeckende Einführung von Programmmanagementpraktiken **fruchtbaren Boden** für erfolgreiche Stadtplanung zu schaffen. Gutes Management stellt also den Nährboden für gute Stadtentwicklungsplanung und somit gute Stadtplanung und erfolgreichen Städtebau dar. Die Daseinsberechtigung wird über die dystopische Inversion der Erkenntnisse aus den Laborräumen verdeutlicht: Was wären die Folgen eines Weiterarbeitens ohne MSE?*

- Weiter Überlastung*
- Weiter Dokumentenschwemme*
- Weiter Austragung von Konflikten auf Projektebene*
- Weiter den Zukunftsthemen hinterher laufen/weiter Aktionismus*
- Weiter Konsequenzen aus mangelnder Transparenz gegenüber Dritten nachlaufen*
- Weiter Frustration durch Haushaltskürzungen*
- Weiter Frustration, sich als Einzelkämpfer zu fühlen*
- Weiter unkoordiniert Projekt für Projekt bearbeiten ohne Wissensgenerierung*
- Weiter Willkür und Zufall ausgeliefert zu sein*
- Weiter Partizipation als Feigenblatt/Alibiveranstaltung*

Das **Verständnis für das Aufsetzen von Managementstrukturen** zur Umsetzung der städtebaulichen Entwicklung konnte bei allen Laborräumen erzeugt werden, wodurch die Sinnhaftigkeit und Daseinsberechtigung der Arbeit bestätigt wurden. Das größte Dilemma, welches aus allen Laborräumen unisono zu vernehmen war, ist, dass die **Kapazitäten** für ein MSE nicht gegeben sind. Um diesen Knoten zu lösen, ist die **Einbindung von Forschungsinstitutionen** ein empfohlener Ansatz. Die **Verankerung von Begleitforschung als Auflage in den Förderprogrammen**, allen voran die Städtebauförderung, könnte eine einheitliche Sichtweise verstetigen, zu einer flächendeckenden Installation von Managementstrukturen führen und die bestehende Evaluation von Förderprogrammen ergänzen. Im besten Fall haben Forschungseinrichtungen mehrere Mittelstädte in der Betreuung und können zusätzlich Synergien erzeugen. **Schulterblicke zwischen einzelnen Kommunen** werden somit erleichtert und können durch Forschungseinrichtungen vorbereitet und dokumentiert werden.

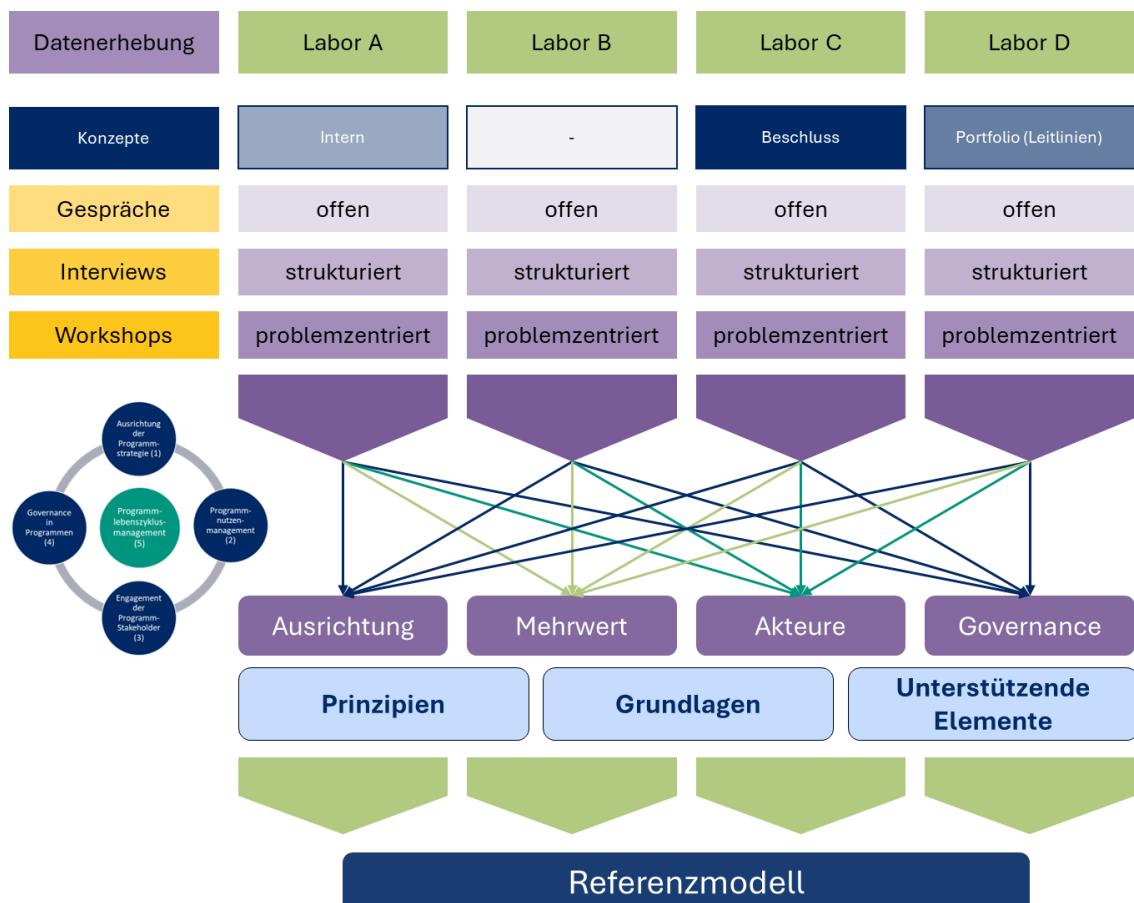


Abbildung 79 Datenerhebung und Überführung in Referenzmodell

Entwickelt wird aus diesen Gründen ein Leitfaden, wie man Management zur Umsetzung städtebaulicher Konzepte in Mittelstädten flächendeckend installieren könnte. Berücksichtigt wird dabei, dass eine „*Verkürzung auf eine einfache, rein quantitative Bewertungsskala, wie sie bei immobilienwirtschaftlichen Zertifizierungen angewendet wird, (...) den komplexen räumlichen*

und sozialen Strukturen nicht gerecht werden“ kann und zu Fehleinschätzungen führen würde (TU Darmstadt, DST, BBSR, 2016, S. 262).

Durch die Untersuchung der vier Laborräume wurde eine Anwendbarkeit des PMI-Leitfadens in der Praxis überprüft. Themen, die für die städtebauliche Entwicklung eine größere Rolle spielen, werden detaillierter ausgearbeitet und gewichtet. Nicht alle Fragen konnten in gleichmäßiger Tiefe beantwortet werden, weshalb **weitere Interpretationen** und Vorschläge erforderlich wurden und im Kapitel der Nachbetrachtung (3.5) mit Prinzipien, Grundlagen und unterstützenden Elementen ausgeführt wurde. Themen mit untergeordneter Rolle verschieben sich in den Hintergrund. Zusätzliche Bereiche werden ergänzt, andere Bereiche entfallen vollständig.

Ein Reifegradmodell (RGM) umfasst typischerweise vier **Hauptmerkmale** (Lahrmann, Marx, Winter, & Wortmann, 2010, S. 4): **Ausprägungen, Reifegrade, Reifeprinzip und Bewertungskriterien** (*dimensions, levels, maturity principles, assessment*).

Die **vier Grundausprägungen** der Programmmanagements bleiben im Referenzmodell mit geringen Abweichungen erhalten. Gemäß Lahrmann & Marx (Systematization of Maturity Model Extensions, 2010, S. 523) handelt es sich dabei zunächst um einen robusten top-down-Ansatz auf Grundlage eines Managementstandards:

- (1) Die *Ausrichtung* städtebaulicher Entwicklung wird anhand von Status und Robustheit von Konzept und Auftrag bemessen.
- (2) Die Reife des *Mehrwerts* durch *administrative Resilienz* ersetzt den Titel Nutzenmanagement und wird anhand der Managementfähigkeiten in fünf Unterausprägungen eingestuft, die sowohl aus der Theorie der Managementlehre als auch aus den Erkenntnissen der Laborräume gewählt wurden.
- (3) *Stakeholder* gelten im PrgMgt wie auch in der städtebaulichen Entwicklung als besonders bedeutend, weshalb der Umgang mit Akteuren in zweierlei Hinsicht bewertet wird: Zum einen als Unterausprägung der administrativen Resilienz (Ausprägung 2), bei der die Herangehensweise im Sinne der Managementfähigkeit bewertet wird. Zum anderen werden die bestehenden Einbindungen von fünf Akteursgruppen bewertet.
- (4) Die allgemeinen Ausführungen des PMI-Standards zu *Governance* sind ungelenk und schwierig auf ein RGM zu projizieren, weshalb in puncto Governance spezifische Ausprägungen detektiert werden mussten: Erarbeitet wurden die Strukturen zur Entscheidungsfindung, die Wandlungsbereitschaft, die Netzwerkkultur, das Fort- und Weiterbildungskonzept sowie die zentrale Sicherstellung von Ressourcen und Fördergeldern.

Die **vier Hauptausprägungen** werden in **20 Einzelkriterien** (4 Hauptausprägungen mit je 5 Einzelkriterien) unterteilt, die aus den Erkenntnissen der Literaturrecherche und der Datenerhebung aus den Laborräumen inklusive überlappender Nachbetrachtung resultieren. Gemäß Lahrmann & Marx (Systematization of Maturity Model Extensions, 2010, S. 523) handelt es sich dabei um einen ergänzenden bottom-up-Ansatz. Die **Reifegradermittlung** erfolgt in einem bewährten Fünfpunktesystem, das **Reifeprinzip** erfolgt sowohl **gestuft** als auch **kontinuierlich** (Lahrmann, Marx, Winter, & Wortmann, 2010, S. 4).

Die erste Variante ist eine aufeinander aufbauende Betrachtungsweise, das bedeutet eine stufenweise Bewertung der Reife, bis zu fünf Reifegraden (1 bis 5). Der „Reifegrad 4“ beinhaltet beispielsweise automatisch die Anforderungen aus „Reifegrad 3“ oder überschreibt diesen.

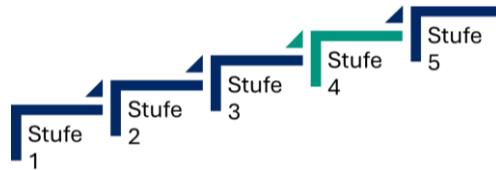


Abbildung 80 Beispiel für „Reifegrad 4“ bei stufenweiser Bewertung, eigene Darstellung

Der Kritik an rein evolutionärer, stufenweiser Ausrichtung von Modellen (Röglinger & Kamprath, 2012, S. 5), werden die **kontinuierlichen Auswahl-Komponenten** entgegengesetzt. Diese zweite Option wird durch die Summe der zutreffenden Eigenschaften (A bis E) ermittelt, die nicht aufeinander aufbauen, sondern unabhängig voneinander eintreffen oder erreicht werden. Wenn beispielsweise zwei von fünf Kriterien zutreffen, wird der „Reifegrad 2“ gewertet.

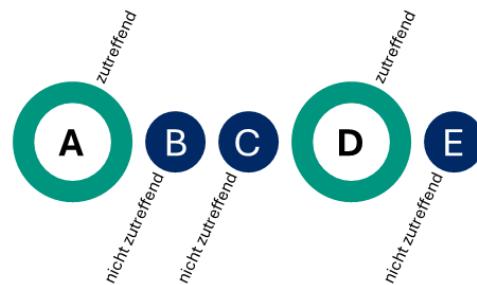


Abbildung 81 Beispiel für „Reifegrad 2“, Bewertung der Anzahl zutreffender Eigenschaften, eigene Darstellung



Abbildung 82 Referenzmodell mit vier Hauptausprägungen, eigene Darstellung

4.1 Strategische Ausrichtung

Zu Ausrichtung und Strategie wurden im Verlauf der Arbeit mehrere Bezugspunkte hinsichtlich städtebaulicher Entwicklung erarbeitet. Die Inhalte wurden aus der Managementlehre des PMI-Standards (PMI, 2019) abgeleitet und in den Kontext städtebaulicher Entwicklung projiziert (2.4.1): Antrag, Auftrag, Roadmap, Bewertung des Umfelds und die Strategie des Risiko- und Chancenmanagements sind die Kernpunkte, um die Strategie städtebaulicher Entwicklung auszurichten.

Kapitel 2 Grundlagen
Abschnitt 2.4.1 Transfer Programm zu städtebaulicher Entwicklung
Antrag
Auftrag
Roadmap
Bewertung des Umfelds
Strategie vom Risiko zum Chancenmanagement

In der Analyse der Dokumente und den Interviews in den Laborräumen wurde diesbezüglich die Diversität der vorliegenden Konzepte erkannt und diverse Missstände aufgedeckt (3.2.5): Fehlende Beschlüsse und fehlende Aufträge zur Umsetzung, Konzepte, die nur intern verwendet werden, Leitlinien, die als Konzept ausgelegt werden oder sogar das generelle Fehlen von gesamtstädtischen Entwicklungskonzepten. Parallel wurde ein Übermaß an unverknüpften Dokumenten festgestellt, teils ohne Relevanz, teils mit übergreifender Dominanz auf städtebauliche Entwicklung. In den Laborräumen wurden diese Befunde intensiv diskutiert und reflektiert (3.4.1). Zentrale Fragen konnten die Sensibilisierung, der unbekannten Sichtweise aufklären: *Was wollen wir als Stadtplanungsamt der gesamtstädtischen Stadtspitze als Beitrag zur Erfüllung der Portfolio-Vision anbieten? Was vereinbart die Stadtspitze mit uns, dem Stadtplanungsamt, als Leistungserbringung zur Erfüllung der gesamtstädtischen Portfolio-Vision?* Aus der gesamtstädtischen Vision (Portfolio), also dem übergeordneten Leitbild lassen sich Prämissen für die Mission des Stadtplanungsamts (Mission) ableiten. Die Ziele aus Portfolios müssen überführt werden in konkrete Auftragsziele der städtebaulichen Entwicklung. Das Verschieben von Zielkonflikten auf die Projektebene soll verhindert werden, weshalb Organigramme und personelle Aufstellung anders gedacht werden müssten. Die Kernaufgaben für das Stadtplanungsamt verschieben sich durch klare strategische Ausrichtung von Planung zu Management. Im Zuge dieses Perspektivwechsels muss eine Roadmap in der Hand des Amts für Stadtplanung die Meilensteine des Managements über den geplanten Erkenntnisgewinn abbilden. Eine räumliche Verknüpfung durch einen Flächenterminplan bietet die Möglichkeit, Orte, Zeitpunkte, Akteure, Erkenntnisgewinn, sowie Chancen- und Risiken abstrakt abzubilden.

Im Abschnitt 3.5.3 wurden die unterstützenden Maßnahmen (Nachhalten informellen Austauschs, Fortschrittmessung, Visualisierung, Begleitforschung) zur Ausführung der grundlegenden Managementansätze (3.5.2) der zentralen Disziplinen Risiko-, Änderungs-, Stakeholder- und Innovationsmanagement zur Hand gelegt.

Kapitel 3 Laborräume	
Abschnitt 3.2.5 Ergebnisse aus Interviews	
Diversität der vorliegenden Konzepte	
<ul style="list-style-type: none"> - Missstand: Fehlender Beschluss bzw. Auftrag zur Umsetzung - Missstand: vorliegendes Konzept nur internes Dokument - Missstand: Leitlinien (Portfolio) werden als Konzept ausgelegt - Missstand: Es liegt keinerlei Konzept vor 	
Missstand: Dokumentenschwemme	
Missstand: Dominanz von spezifischen Unterprogrammen	
Missstand: Unverknüpfte Dokumente aus Unterprogrammen und Projekten	
Abschnitt 3.4.5 Ergebnisse aus Workshops	
Strategie	
<p>Antrag: <i>Was wollen wir als Stadtplanungsamt der gesamtstädtischen Stadtspitze als Beitrag zur Erfüllung der Portfolio-Vision anbieten?</i></p> <p>Auftrag: <i>Was vereinbart die Stadtspitze mit uns, dem Stadtplanungsamt, als Leistungserbringung zur Erfüllung der gesamtstädtischen Portfolio-Vision?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Vision: resultierende Prämissen aus dem Leitbild sind abzuleiten - Mission: Die Ziele aus Portfolios müssen überführt werden in konkrete Auftragsziele des Programms - Organigramm und personelle Aufstellung müssten anders gedacht werden. - Verschieben von Zielkonflikten auf die Projektebene verhindern. - Perspektivwechsel und Änderung der Kernaufgaben für das Stadtplanungsamt - Roadmap muss in der Hand des Amtes für Stadtplanung sein. - Flächenterminplan bietet die Möglichkeit, Orte, Zeitpunkte, Akteure, Erkenntnisgewinn, sowie Chancen- und Risiken abstrakt abzubilden 	
Abschnitt 3.5.2 Nachbetrachtung Laborräume: Grundlagen	
Risiko-, Änderungs-, Stakeholder- und Innovationsmanagement	
Abschnitt 3.5.3 Nachbetrachtung Laborräume: Unterstützende Elemente	
Nachhalten informellen Austauschs, Fortschrittmessung, Visualisierung, Begleitforschung	

Aus der Überlagerung dieser Zusammenstellung werden vier Ausprägungen für das Referenzmodell entwickelt, um den **Reifegrad von Ausrichtung und Strategie** einzustufen: **Robustheit des Konzepts städtebaulicher Entwicklung (4.1.1)**, **Status des Konzepts städtebaulicher Entwicklung (4.1.2)**, **Robustheit des Auftrags MSE (4.1.3)** und **Status des Auftrags MSE (4.1.4)**.

Kapitel 4 Referenzmodell	
Unterkapitel 4.1	
4.1.1 Robustheit des Konzepts städtebaulicher Entwicklung	
4.1.2 Status des Konzepts städtebaulicher Entwicklung	
4.1.3 Robustheit des Auftrags MSE	
4.1.4 Status des Auftrags MSE	
4.1.5 Anwendung des Referenzmodells	

4.1.1 Robustheit Konzepts städtebaulicher Entwicklung

Konzepte städtebaulicher Entwicklung können individuell aufgestellt werden, jedoch sind durch die Arbeitshilfe des BBSR bereits grundlegende Elemente, wie der Gebietsbezug, Ziel- und Maßnahmenkatalog, Finanzierungskonzept, Öffentlichkeitsbeteiligung, Zeithorizont sowie „*Aussagen zur langfristigen Verfestigung erfolgreicher Maßnahmen über den Förderzeitraum hinaus*“ als Voraussetzung zur Förderfähigkeit festgelegt wurden (Empirica, 2023, S. 18-19). Auch aus dem Positionspapier des Deutschen Städte- und Gemeindetags können Qualitätskriterien für Konzepte herangezogen werden, wie beispielsweise die „*in offenen und strukturierten Planungsprozesse*“, die „*Verknüpfung strategischer Leitlinien mit Handlungsräumen (Stadtteile, Quartiere, Sozialräume) und Zukunftsbildern*“, die „*Integration und Zielkonformität von Investitions- und Budgetplanung*“ und die Verknüpfung „*mit (ggf. teilräumlichen/sektoralen) mittelfristigen Handlungsprogrammen*“ (DST, 2013, S. 21)



- (A) Ein dokumentierter **Erstellungsprozess** kann nachgewiesen werden, inklusive Abgleich mit den übergeordneten gesamtstädtischen Zielen des Leitbilds (Portfolio) und **unter Einbindung der Öffentlichkeit**.
- (B) Ein **Kosten- Finanzierungskonzept** liegt vor, bei dem Förderoptionen und Eigenmittel ausgewiesen sind und in zeitlichen und räumlichen Kontext gesetzt wurden.
- (C) Der **räumliche Bezugsrahmen** ist definiert und die Gebietskulisse ist in bearbeitbare Größen unterteilt, sodass ein vorläufiger **Ziel- und Maßnahmenkatalog** aufgesetzt werden konnte.
- (D) Der **Zeithorizont** ist definiert und mit einer Roadmap abgebildet. Terminliche Aussagen liegen flächendeckend zum Gesamtgebiet vor.
- (E) Ein vorläufiges **Umsetzungskonzept** ist aufgestellt, in welchem auch Aussagen zur langfristigen Verfestigung erfolgreicher Maßnahmen abgebildet sind. Dabei wird auch die Integration von Unterkonzepten (sektorale und territoriale) ablesbar.

4.1.2 Status des Konzepts städtebaulicher Entwicklung

Der Deutsche Städte- und Gemeindetag spricht von „**Politischer Legitimation und Verbindlichkeit, Wertorientierung**“ (DST, 2013, S. 21), wozu Stadtratsbeschlüsse zu Planungsauftrag und Planungsergebnissen mit selbstbindender Wirkung vorliegen müssen.



- (1) Es liegen einzelne Unterkonzepte oder Querschnittskonzepte vor, jedoch sind diese nicht aufeinander abgestimmt oder miteinander verknüpft. Es liegt kein städtebauliches Entwicklungskonzept für das gesamtstädtische Gebiet vor.
Nachweisführung: Einzelne Konzepte.
- (2) Es liegen einzelne Unterkonzepte oder Querschnittskonzepte vor, jedoch sind diese nicht aufeinander abgestimmt oder miteinander verknüpft. Die Erstellung des städtebaulichen Entwicklungskonzepts für das gesamtstädtische Gebiet ist **in Bearbeitung**. Die

aktuelle Arbeitshilfe des BBSR (Empirica, 2023) wird der Erstellung zugrunde gelegt.
Nachweisführung: Einzelne Konzepte zu Unterprogrammen, die bei der Erstellung des gesamtstädtischen Konzepts berücksichtigt werden.

- (3) Das städtebauliche Entwicklungskonzept für das gesamtstädtische Gebiet liegt vor, allerdings ist noch kein Beschluss herbeigeführt worden. Das Dokument kann intern bereits herangezogen werden, um Prozesse und Priorisierungen zu überprüfen und Unterprogramme und Projekte darauf abzustimmen, jedoch stellt es noch keine verbindliche Befähigung dar, um das Stadtplanungsamt zu unterstützen.

Nachweisführung: Vorliegendes Konzept, fehlende Verbindlichkeit.

SCHWACHES DOKUMENT

- (4) Das städtebauliche Entwicklungskonzept für das gesamtstädtische Gebiet liegt vor und ist durch einen politischen Beschluss bestätigt worden. Das Dokument kann intern wie extern zur Kommunikation herangezogen werden, um Prozesse und Priorisierungen voranzutreiben. Unterprogramme und Projekte können konkret unterstützt werden. Durch die Verbindlichkeit kann das Stadtplanungsamt Entscheidungen auf Projektebene herbeiführen.

Nachweisführung: Beschlossenes Konzept, das herangezogen werden kann, um gegenüber internen wie externen Akteuren Verbindlichkeiten einzufordern.

STARKE DOKUMENT

- (5) Städtebauliches Entwicklungskonzept wie 4) und der Beschluss ist nicht älter als zehn Jahre. Das Dokument wird intern wie extern zur Kommunikation herangezogen, um Prozesse und Priorisierungen voranzutreiben. Unterprogramme und Projekte werden konkret unterstützt und eingebunden. Die Verbindlichkeit wird von internen wie externen Akteuren anerkannt. Das Stadtplanungsamt erhält Rückmeldung und schreibt das Konzept unter Einbindung der Akteure fort oder sammelt die Punkte, die zur Neuaufklage oder Überarbeitung erforderlich sind. Die Rückverankerung von Unterkonzepten ist hinterlegt.

Nachweisführung: Das beschlossene Konzept, welches durch kontinuierliche Fortschreibung oder Sammlung zur Überarbeitung ergänzt wird. Es liegt bereits ein Antrag oder ein Beschluss zur Erneuerung/Fortschreibung/Überarbeitung vor oder der Beschluss des Originalkonzepts ist jünger als 10 Jahre.

INSTRUMENT

4.1.3 Robustheit des Auftrags MSE

Governance begrenzt den Handlungsspielraum des Managements und klärt die Rollen der Beteiligten und deren Entscheidungskompetenzen.



Ohne Aushandlung dieser Rollenverständnisse und Handlungsbefugnisse ist die Umsetzung städtebaulicher Konzepte schwierig zu vereinbaren. Im Auftrag müssen Kapazitäten, Befugnisse und Kompetenzen des Stadtplanungsamt definiert werden, um die Handlungsfähigkeit zur Umsetzung sicherzustellen. Zur Überprüfung des Auftrags werden folgende Dokumente abgefragt:

- (A) Verbindlicher Plan, wie Mehrwert generiert werden soll.
- (B) Verbindlicher Plan, wie Stakeholder eingebunden werden sollen.
- (C) Verbindlicher Plan, wie Ressourcen bereitgestellt werden sollen.
- (D) Verbindlicher Plan, wie Risiken erfasst und bearbeitet werden sollen.
- (E) Verbindlicher Plan, wie Entscheidungen getroffen werden sollen.

4.1.4 Status des Auftrags MSE

Ein Beschluss des städtebaulichen Entwicklungskonzepts ist nicht ausreichend, um dieses umzusetzen. Die Konsequenzen der Umsetzung sind weitreichend und in vielerlei Hinsicht mit konkreten Inhalten zu belegen und zu vereinbaren. Der Handlungsspielraum muss abgegrenzt und vereinbart werden, um falschen Erwartungen vorzubeugen. Es ist deshalb auch von enormer Bedeutung, den Status der Beauftragung zu bewerten und in der Reifegradermittlung zu berücksichtigen.



- (1) Ein Auftrag zur Umsetzung von MSE liegt nicht vor.

Nachweisführung: Einzelne Konzepte.

- (2) Der Auftrag zur Umsetzung von MSE ist in Bearbeitung. Eine mündliche Zusage zur Beauftragung wurde ausgesprochen. Es liegen einzelne Bestandteile zur Beauftragung vor, jedoch sind diese nicht aufeinander abgestimmt oder miteinander verknüpft.

Nachweisführung: Einzelne Konzepte, die Teil des Auftrags werden sollen, liegen vor, jedoch sind diese noch nicht verhandlungsreif.

- (3) Der Auftrag zur Umsetzung von MSE ist in Verhandlung. Der Entwurf mit allen zu verhandelnden Aspekten liegt vor, allerdings ist noch kein Beschluss herbeigeführt worden. Das Dokument kann intern bereits herangezogen werden, um Prozesse und Priorisierungen zu überprüfen und Kapazitäten und Ressourcen darauf abzustimmen, jedoch stellt es noch keine verbindliche Befähigung dar, um das Stadtplanungsamt zu unterstützen.

Nachweisführung: Vorliegendes Konzept, fehlende Verbindlichkeit, da noch nicht abschließend verhandelt. SCHWACHES DOKUMENT

- (4) Der Auftrag zur Umsetzung von MSE ist vereinbart und ist durch einen politischen Beschluss bestätigt worden. Das Dokument kann intern wie extern zur Kommunikation herangezogen werden, um Kapazitäten, Ressourcen und einzubindende Externe zu integrieren. Die Aggregationsebene kann mit externer Unterstützung aufgebaut werden.

Nachweisführung: Auftrag, der herangezogen werden kann, um gegenüber internen wie externen Akteuren Verbindlichkeiten einzufordern.

STARKES DOKUMENT

- (5) Wie 4), und der Auftrag wird intern wie extern zur Kommunikation herangezogen. Kapazitäten, Ressourcen und einzubindende Externe sind integriert und die Aggregationsebene ist mit externer Unterstützung installiert. Durch die Verbindlichkeit kann das Stadtplanungsamt die Projektebene entlasten. Das Stadtplanungsamt erhält Rückmeldung und schreibt erforderliche Änderungen des Auftrags oder sammelt die Punkte, die

in Ergänzungen oder Nachträgen zum Leistungsumfang führen.

Nachweisführung: Vorliegender Auftrag, welcher durch kontinuierliche Fortschreibung oder Sammlung zur Auftragserweiterung oder -minderung ergänzt wird. Es liegt bereits Auftragserweiterung oder -minderung oder die Originalbeauftragung ist jünger als 10 Jahre. INSTRUMENT

4.1.5 Anwendung des Referenzmodells

Zur Überprüfung der strategischen Ausrichtung erfolgt die Anwendung des Referenzmodells. Die Bereitschaft zur Überprüfung des eigenen Handelns wird somit bewertbar. Der Mut und der Wille zur transparenten Analyse ist Grundstein für generelle Reflexionsfähigkeit. Die Bereitschaft zur Reflexion wird über fünf Reifegradstufen abgebildet.



- (1) Die Anwendung des Referenzmodells erfolgt erstmalig durch externe Begleitung, entweder durch ein privatwirtschaftliches Büro oder eine universitäre Forschungseinrichtung, ohne Einbindung der Belegschaft.
- (2) Die Anwendung des Referenzmodells erfolgt erstmalig durch die Verwaltung selbst ohne Unterstützung durch externe Dritte.
- (3) Die Anwendung des Referenzmodells erfolgt zum wiederholten Mal ohne Unterstützung durch externe Dritte durch die Verwaltung selbst.
- (4) Die Anwendung des Referenzmodells erfolgt zum wiederholten Mal durch die Verwaltung selbst unter Einbindung externer Begleitung, entweder durch ein privatwirtschaftliches Büro oder eine universitäre Forschungseinrichtung.
- (5) Die Anwendung des Referenzmodells erfolgt **kontinuierlich** in Zusammenarbeit mit privatwirtschaftlicher Unterstützung oder einer universitären Forschungseinrichtung und ist als Instrument der Überprüfung akzeptiert, um bei Bedarf die strategische Ausrichtung anzupassen.

4.2 Mehrwert durch administrative Resilienz

In unterschiedlichen Phasen der Datenerhebung wurden mehrere Ansatzpunkte zu Resilienz ersichtlich. Die Annäherung erfolgte über allgemeine Definition von Resilienz (Abschnitt 2.3.1), welche durch Widerstandsfähigkeit, Erholungsfähigkeit und Transformationsfähigkeit auszeichnet. Im Abschnitt 2.4.3 wurde Resilienz im Kontext städtebaulicher Entwicklung herausgearbeitet und als Ansatz für administrative Resilienz in der neuen VUCA-Welt vorgestellt (*Volatility, Uncertainty, Complexity, Ambiguity*).

Kapitel 2 Grundlagen
Abschnitt 2.3.1 Resilienz: Definition
Widerstandsfähigkeit, Erholungsfähigkeit und Transformationsfähigkeit
Abschnitt 2.4.3 Resilienz im Kontext städtebaulicher Entwicklung
Ansatz für administrative Resilienz in der neuen VUCA-Welt
Abschnitt 2.5.2 Nutzenmanagement: zentrale Ausprägung des Programmmanagements
Identifikation, Planung, Erzeugung, Übertragung, Erhalt

In der Analyse der Besonderheiten des Programmmanagements wurde das Nutzenmanagement als zentrale Ausprägung vorgestellt (Abschnitt 2.5.2) und zum besseren Verständnis in den Laborräumen der Begriff Mehrwert (Abschnitt 3.4.2) eingeführt. Im Abschnitt 3.5.2 wurden nachbetrachtend die Grundlagen der zentralen Disziplinen Risiko-, Änderungs-, Stakeholder- und Innovationsmanagement vertieft. Letztlich soll durch die unterstützenden Maßnahmen (Nachhalten informellen Austauschs, Fortschrittmessung, Visualisierung, Begleitforschung) der Reifegrad der administrativen Resilienz ertüchtigt werden.

Kapitel 3 Laborräume
Abschnitt 3.2.5 Laborräume: Erkenntnisse aus Interviewphase
Diversität bei Anzahl der Mitarbeitenden
Diversität bei akademischem Hintergrund der Belegschaft
Unbeständigkeit: Häufiger Personalwechsel
Abschnitt 3.4.2 Laborräume: Mehrwert für das Stadtplanungsamt
- Mehr Kommunikations-, Moderations- und Mediationsfähigkeiten
- Reflexion der eigenen Methoden
- Vergleich von unterschiedlichen Herangehensweisen und Rahmenbedingungen.
- Festhalten und Teilen von Best- und Worst-Practice sowie Lessons-Learnt-Sessions
- Anderer Umgang mit Fehlern und Misserfolg
- Interdisziplinäre Kooperation, sowie Austausch von Wissen aus Netzwerken
Abschnitt 3.5.2 Nachbetrachtung Laborräume: Grundlagen
Risiko-, Änderungs-, Stakeholder- und Innovationsmanagement
Abschnitt 3.5.3 Nachbetrachtung Laborräume: Unterstützende Elemente
Nachhalten informellen Austauschs, Fortschrittmessung, Visualisierung, Begleitforschung

„Diese Art von „**Resilienzwissen**“, d. h. das Wissen, Verstehen und Akzeptieren von Kontingenzen und Emergenzen (mithin die Abkehr vom monokausalen Denken) durch entsprechende interne Kommunikation aufzubauen, gehört deshalb zu einer Vorstellung von agilem Management, die auf eine kontinuierliche (Selbst)Reflexion mittels kommunikativer Beziehungen setzt.“ (Buchholz & Knorre, 2019, S. 19)

Aus der Überlagerung dieser Zusammenstellung werden fünf Ausprägungen für das Referenzmodell entwickelt, um den **Reifegrad administrativer Resilienz** einzustufen: Reflexionsfähigkeit (4.2.1), Anpassungsfähigkeit (4.2.2), Kooperationsfähigkeit (4.2.3) und Innovationsfähigkeit (4.2.4) und Kompetenz bei der Einbindung von Stakeholdern (4.2.5).

Kapitel 4 Referenzmodell	
Unterkapitel 4.2 Mehrwert durch administrative Resilienz	
4.2.1	Reflexionsfähigkeit - Reflexion der Risiken und Chancen
4.2.2	Anpassungsfähigkeit - Agilität durch pro-aktiven Änderungsradar
4.2.3	Kooperationsfähigkeit - Interdisziplinarität aus internen Netzwerken
4.2.4	Innovationsfähigkeit - Innovation durch Methodenbewusstsein
4.2.5	Kompetenz bei der Einbindung von Stakeholdern

4.2.1 Reflexion der Risiken und Chancen (Reflexionsfähigkeit)

Für die fünfstufige Ermittlung des Reifegrads der **Reflexionsfähigkeit** werden folgende Kriterien vorgeschlagen:



- (1) Risiken in Projekten, Unterprogrammen oder programmbezogenen Aktivitäten werden nicht dokumentiert. *Nachweisführung: Keine Nachweise.*
- (2) Risiken in Projekten, Unterprogrammen oder programmbezogenen Aktivitäten werden teilweise dokumentiert, jedoch in den einzelnen Komponenten durch die Projektverantwortlichen nach eigenem Ermessen und nach eigenem Standard. *Nachweisführung: Risikolisten aus den Komponenten nur vereinzelt, nicht flächendeckend und in unterschiedlichen Formaten*
- (3) Risiken in Projekten, Unterprogrammen oder programmbezogenen Aktivitäten werden in allen Komponenten dokumentiert, die Risikoidentifikation und Priorisierung kann in allen Projekten flächendeckend nachgewiesen werden, jedoch erfolgt dies in den einzelnen Komponenten durch die Projektverantwortlichen nach eigenem Ermessen und nach eigenem Standard. Eine Visualisierung, Abstraktion und Verallgemeinerung finden noch nicht statt. *Nachweisführung: Risikoradar aus den Komponenten, flächendeckend und in unterschiedlichen Formaten. IDENTIFIKATION*
- (4) Risiken und Chancen in Projekten, Unterprogrammen oder programmbezogenen Aktivitäten sind in allen Komponenten dokumentiert. Risiken und Chancen können in allen Projekten flächendeckend mit einheitlichem Verständnis, Vorgehensweise und Format nach einem eigenen Standard nachgewiesen werden. *Kategorie, Auswirkung,*

Dringlichkeit und Wahrscheinlichkeit werden in der Bewertung berücksichtigt und in Kategorien anhand einer Risikomatrix visualisiert. Abstraktion und Verallgemeinerung finden noch nicht statt.

Nachweisführung: Risikomatrizen und aus den Komponenten, flächendeckend und in vergleichbaren Formaten, sodass vorausschauend und im Austausch mit anderen Projekten und Unterprogrammen, Gemeinsamkeiten und Unterschiede ausgetauscht werden können. IDENTIFIKATION, PLANUNG, ERZEUGUNG

- (5) Risiken und Chancen werden in Projekten, Unterprogrammen oder programmbezogenen Aktivitäten in allen Komponenten dokumentiert. Die Risiken können in allen Projekten flächendeckend mit einheitlichem Verständnis, Vorgehensweise und Format nach einem definierten Standard nachgewiesen und als Chancen interpretiert werden. Die Erkenntnisse werden durch die Aggregationsebene abstrahiert, visualisiert und verallgemeinert.

Nachweisführung: Zusammengeführter Radar mit Chancen und Risiken aus allen Komponenten, der eine Verknüpfung der Methoden zum Umgang mit Risiken und Chancen anbietet und übertragbar macht: Kontinuierlich verknüpft, top-down und bottom-up. IDENTIFIKATION, PLANUNG, ERZEUGUNG, ÜBERTRAGUNG, ERHALT

4.2.2 Agilität durch pro-aktiven Änderungsradar (Anpassungsfähigkeit)

Zentrales Unterscheidungsmerkmal von PrgMgt gegenüber Projektmanagement ist der abweichende Umgang mit Änderungen. Die fünfstufige Bewertung des Reifegrads der Anpassungsfähigkeit wird durch den Umgang mit Änderungen bewertet.



- (1) Änderungen in Projekten, Unterprogrammen oder programmbezogenen Aktivitäten werden nicht dokumentiert. *Nachweisführung: Keine Nachweise.*
- (2) Änderungen in Projekten, Unterprogrammen oder programmbezogenen Aktivitäten werden teilweise dokumentiert, jedoch in den einzelnen Komponenten durch die Projektverantwortlichen nach eigenem Ermessen und nach eigenem Standard. *Nachweisführung: Änderungslisten aus den Komponenten nur vereinzelt, nicht flächendeckend und in unterschiedlichen Formaten*
- (3) Änderungen in Projekten, Unterprogrammen oder programmbezogenen Aktivitäten werden in allen Komponenten dokumentiert, die Änderungsaktivitäten können in allen Projekten flächendeckend nachgewiesen werden, jedoch in den einzelnen Komponenten durch die Projektverantwortlichen nach eigenem Ermessen und nach eigenem Standard. Visualisierung, Abstraktion und Verallgemeinerung finden noch nicht statt. *Nachweisführung: Änderungslisten aus den Komponenten, flächendeckend und in unterschiedlichen Formaten. IDENTIFIKATION*
- (4) Änderungen in Projekten, Unterprogrammen oder programmbezogenen Aktivitäten sind in allen Komponenten dokumentiert. Die Änderungsaktivitäten können in allen Projekten durch die Aggregationsebene flächendeckend mit einheitlichem Verständnis,

Vorgehensweise und Format zusammengeführt werden. Visualisierung, Abstraktion und Verallgemeinerung finden noch nicht statt.

Nachweisführung: Änderungslisten aus den Komponenten, flächendeckend und in vergleichbaren Formaten, sodass vorausschauend und im Austausch mit anderen Projekten und Unterprogrammen, Gemeinsamkeiten und Unterschiede ausgetauscht werden können. IDENTIFIKATION, PLANUNG, ERZEUGUNG

- (5) Änderungen in Projekten, Unterprogrammen oder programmbezogenen Aktivitäten werden in allen Komponenten dokumentiert. Die Änderungsaktivitäten können in allen Projekten flächendeckend mit einheitlichem Verständnis, Vorgehensweise und Format nach einem definierten Standard nachgewiesen werden. Die Erkenntnisse werden durch die Aggregationsebene abstrahiert, visualisiert und verallgemeinert.

Nachweisführung: Änderungsradar aus allen Komponenten, der eine Verknüpfung der Methoden zum Umgang mit Änderungen anbietet und übertragbar macht: Kontinuierlich verknüpft, top-down UND bottom-up. IDENTIFIKATION, PLANUNG, ERZEUGUNG, ÜBERTRAGUNG, ERHALT

4.2.3 Interdisziplinarität durch interne Netzwerke (Kooperationsfähigkeit)

Trotz klarer Schnittstellenabgrenzung zwischen den Ämtern ist die interdisziplinäre Zusammenarbeit zwischen den Ämtern grundsätzlich notwendig, um Synergien zu erzeugen und somit zu entlasten. Es erfolgt die fünfstufige Bewertung des Reifegrads der **Netzwerk- und Kooperationsfähigkeit** bei der Einbindung interner Akteure:



- (5) Eine interdisziplinäre Zusammenarbeit mit anderen stadtinternen Funktionen ist nicht aufgesetzt. Die Zusammenarbeit in den Projekten ist aus unterschiedlichen Gründen nicht lösungsorientiert und konfliktbehaftet: *Indiz: Kooperation erfolgt nur auf Anweisung von Dezernatsleitung.*
- (6) Eine interdisziplinäre Zusammenarbeit mit anderen stadtinternen Funktionen erfolgt in den einzelnen Komponenten nach Erfordernis. Der Austausch erfolgt auf Anfrage, wenn akute Einbindung erforderlich, jedoch in den einzelnen Komponenten durch die Projektverantwortlichen nach eigenem Ermessen. *Indiz: Direkter Austausch zwischen den Ämtern ist möglich, ohne über die Dezernatsleitung Anweisungen erhalten zu müssen. Nachweisführung: Protokolle aus Einzelprojekten.*
- (7) Eine interdisziplinäre Zusammenarbeit mit anderen stadtinternen Funktionen erfolgt in den einzelnen Komponenten standardmäßig zu Projektbeginn. Die Einladung erfolgt durch die jeweilige Projektleitung, anhand einer aktuellen Checkliste, die auf Erfahrungswerten des Stadtplanungsamtes beruht. Die interdisziplinäre Einbindung wird frühzeitig sichergestellt, jedoch ist die Nachverfolgung der Aufgaben und Prozesse nicht automatisiert.

Nachweisführung: Standard zur interdisziplinären Einbindung zwischen den Ämtern

vereinbart, zum Beispiel durch Checklisten zu Auftaktveranstaltungen in Projekten.

IDENTIFIKATION

- (8) Die stadtinterne interdisziplinäre Zusammenarbeit erfolgt flächendeckend und regelmäßig in allen Komponenten. Die Einladung erfolgt durch die Aggregationsebene, anhand einer aktuellen Checkliste, die auf Erfahrungswerten des Stadtplanungsamtes beruht. Die interdisziplinäre Einbindung wird frühzeitig sichergestellt und durch Nachverfolgung der Aufgaben und Prozesse sichergestellt. **IDENTIFIKATION, PLANUNG, ERZEUGUNG**
- (9) Die stadtinterne, interdisziplinäre Zusammenarbeit erfolgt flächendeckend und regelmäßig in allen Komponenten. Die Kooperation erfolgt beidseitig proaktiv anhand eines gemeinsam gepflegten Wissenspools, der auf Erfahrungswerten des Stadtplanungsamtes und den zu beteiligenden Ämtern beruht. Verknüpfung der internen Akteure auf Aggregationsebene erfolgt kontinuierlich, verknüpft und in kooperativem Austausch. **IDENTIFIKATION, PLANUNG, ERZEUGUNG, ÜBERTRAGUNG, ERHALT**

4.2.4 Innovation durch Methodenbewusstsein (Innovationsfähigkeit)

Die Bewertung des Reifegrads der Innovationsfähigkeit erfolgt über fünf Stufen, die das Resilienzwissen hinsichtlich innovativer Methoden abbildet.



- (1) Methoden in Projekten, Unterprogrammen oder programmbezogenen Aktivitäten werden sind nicht dokumentiert, die Projektleiter handeln auf eigenem Ermessen. *Nachweisführung: keine Zugänglichkeit zu Grundlagen.*
- (2) Methoden in Projekten, Unterprogrammen oder programmbezogenen Aktivitäten werden teilweise dokumentiert, jedoch in den einzelnen Komponenten durch die Projektverantwortlichen nach eigenem Ermessen und nach eigenem Standard. Die Beschaffung von Methoden erfolgt durch die jeweiligen Projektleiter. *Nachweisführung: Methoden aus den Komponenten nur vereinzelt, nicht flächendeckend und in unterschiedlichen Formaten, die Sammlung erfolgt informell auf Nachfrage.*
- (3) Methoden in Projekten, Unterprogrammen oder programmbezogenen Aktivitäten werden in allen Komponenten dokumentiert, der Zugang zu Methodenvielfalt kann in allen Projekten flächendeckend nachgewiesen werden. Jedoch in den einzelnen Komponenten durch die Projektverantwortlichen nach eigenem Ermessen und nach eigenem Standard. Neue Expertisen werden eingeholt und der Erfahrungsaustausch proaktiv initiiert. Eine Visualisierung, Abstraktion und Verallgemeinerung finden noch nicht statt. *Nachweisführung: ein internes übergeordnetes Methodenangebot liegt vor und es erfolgt ein gezielter Methodenaustausch durch hausinterne Vorträge oder durch externe Dozenten. Methoden in unterschiedlichen Formaten aus allen Komponenten werden flächendeckend gesammelt und katalogisiert. Der Zugriff auf die lose Sammlung wird allen Mitarbeitern ermöglicht. IDENTIFIKATION*
- (4) Methoden in Projekten, Unterprogrammen oder programmbezogenen Aktivitäten sind in allen Komponenten dokumentiert. Der Zugang zu Methodenvielfalt kann in allen

Projekten flächendeckend mit einheitlichem Verständnis, Vorgehensweise und Format nach einem definierten Standard nachgewiesen werden. Erfahrungswerte aus den Komponenten werden durch Best Practice und Lessons-Learnt herausgearbeitet und gesichert. Eine Visualisierung, Abstraktion und Verallgemeinerung finden noch nicht statt. *Nachweisführung: Erfahrungswerte aus den Komponenten, flächendeckend und in vergleichbaren Formaten, sodass vorausschauend und im Austausch mit anderen Projekten und Unterprogrammen, Gemeinsamkeiten und Unterschiede ausgetauscht werden können. IDENTIFIKATION, PLANUNG, ERZEUGUNG*

- (5) Methoden in Projekten, Unterprogrammen oder programmbezogenen Aktivitäten werden sind in allen Komponenten dokumentiert. Der Zugang zu Methodenvielfalt kann in allen Projekten flächendeckend mit einheitlichem Verständnis, Vorgehensweise und Format nach einem definierten Standard nachgewiesen werden. Die Erkenntnisse werden abstrahiert, visualisiert und verallgemeinert. Nachweisführung: Methodenkiste aus allen Komponenten, der eine Verknüpfung der Methoden anbietet und übertragbar macht: Kontinuierlich verknüpft, top-down UND bottom-up. **IDENTIFIKATION, PLANUNG, ERZEUGUNG, ÜBERTRAGUNG, ERHALT**

4.2.5 Kompetente Einbindung von Stakeholdern (Interaktionsfähigkeit)

Unabhängig von der Bewertung des Umgangs mit den einzelnen Akteursgruppen, die im Folgeabschnitt konkret bewertet werden, wird hier die allgemeine administrative Resilienz beurteilt, bei der die Herangehensweise im Sinne der Managementfähigkeit bewertet wird. Fünfstufige Bewertung des Reifegrads der **Interaktionsfähigkeit** bei der Einbindung von Akteuren erfolgt gemäß den Ansätzen des PMI-Standards:



- (1) **Identifikation** der Stakeholdergruppe in Projekten, Unterprogrammen oder programmbezogenen Aktivitäten. Listen aus sämtlichen Komponenten sind in einem Register auf Aggregationsebene zusammengetragen. Die Rolle hinsichtlich städtebaulicher Entwicklung wird erfasst über die Einschätzung von Bedürfnissen, Erwartungen und Motivation.

IDENTIFIKATION

Nachweisführung:

- *Zusammengeführtes Register: Bedürfnissen, Erwartungen und Motivation*

- (2) **Analyse** der Stakeholdergruppe erfolgt auf Grundlage der Erkenntnisse aus allen Projekten, Unterprogrammen oder programmbezogenen Aktivitäten. Das Register wird auf Aggregationsebene um die Kriterien der Analyse erweitert: Die Haltung kann definiert werden durch Ablehnung, Verhandlungsbereitschaft, Kooperationsbereitschaft oder volle Unterstützung. Über diese Analyse wird eine Stakeholdermatrix aufgestellt, die das Interesse und den Einfluss beurteilen und somit eine grafische Darstellung als Grundlage zur Planung liefern.

IDENTIFIKATION, ANALYSE (GRUNDLAGE DER PLANUNG)

Nachweisführung:

- *Erweitertes Register: Ablehnung, Verhandlungsbereitschaft, Kooperationsbereitschaft oder volle Unterstützung*
- *Bewertungsmatrix (Einfluss/Interesse)*

(3) Zur **Planung** zur Einbindung der Stakeholdergruppe erfolgt auf Grundlage der Analyse.

Denn je nach Bewertung sind unterschiedliche Stufen der Einbindung sinnvoll, von Information und Anhörung, über Diskurs bis hin zur Mitbestimmung. Austauschformate, Entscheidungskompetenzmatrix, Dokumentationsvereinbarung und der Terminplan zur Einbindung.

IDENTIFIKATION, ANALYSE (GRUNDLAGE DER PLANUNG), PLANUNG (GRUNDLAGE DER EINBINDUNG)

Nachweisführung:

- *Festlegung der Einbindungsstufe*
- *Vorschläge zu Austauschformat*
- *Vorabzüge zu Entscheidungskompetenzmatrix, Dokumentationsvereinbarung und der Terminplan zur Einbindung.*

(4) Zur Einbindung der Stakeholdergruppe sind gemeinsam mit den Teilnehmern das Format des Austauschs festzulegen und Vereinbarungen zu Entscheidungskompetenzen, Dokumentation und Terminplan abzuschließen.

IDENTIFIKATION, ANALYSE (GRUNDLAGE DER PLANUNG), PLANUNG (GRUNDLAGE DER EINBINDUNG), EINBINDUNG (ERZEUGUNG)

Nachweisführung:

- *Festlegung des Austauschformats*
- *Vereinbarung von Entscheidungskompetenzmatrix, Dokumentationsvereinbarung und der Terminplan zur Einbindung*

(5) Zur **Reflexion** der Einbindung der Stakeholdergruppe müssen die Erkenntnisse zu Format und Vorgehensweise abstrahiert, visualisiert und verallgemeinert werden. Erfahrungswerte werden durch Best Practice und Lessons-Learnt herausgearbeitet und gesichert.

IDENTIFIKATION, ANALYSE (GRUNDLAGE DER PLANUNG), PLANUNG (GRUNDLAGE DER EINBINDUNG), EINBINDUNG (ERZEUGUNG), REFLEXION (ÜBERTRAGUNG, ERHALT)

Nachweisführung:

- *Protokolle aus Lessons-Learnt-Sessions*
- *Überführung der Erfahrungen in Wissenspool*
- *Angebot zur kontinuierlichen Verknüpfung, in Projekte/aus Projekten*
- *Verknüpfung von Stakeholdergruppe mit erfolgreichen Methoden*

4.3 Einbindung und Pflege externer Akteure

Der Bezug zur Akteurseinbindung wurde in den unterschiedlichen Phasen der Arbeit hergestellt. Stakeholdermanagement ist auf allen Ebenen des Managements (Projekt, Programm, Portfolio) erforderlich, jedoch zeigt die Analyse der Besonderheiten des Programmmanagements, dass der Umgang mit Akteuren nicht nur als Wissensbereich, sondern als Leistungsbereich definiert wird (Abschnitt 0). Im Kontext städtebaulicher Entwicklung werden deshalb die Schnittstellen zwischen allen Projekten und allen Linienfunktionen auf der Aggregationsebene zusammengeführt (Abschnitt 2.4.3).

Kapitel 2 Grundlagen
2.2.6 Unterscheidungsmerkmale des Programmmanagements
Proaktiver Umgang, strategisches Leistungsmerkmal
2.5.3 Stakeholder städtebaulicher Entwicklung
Schnittstellen zwischen allen Projekten und Linienfunktionen, flächendeckende Planung

Dass unterschiedliche externe Stakeholder Druck auf die Stadtplanungsämter ausüben, konnte bereits in der Interviewphase festgestellt werden (Abschnitt 3.2.5). In den Workshops konnte das Verständnis geschärft werden und der Blickwinkel für weitere Akteure geöffnet werden, so dass sich vorläufig für das Referenzmodell fünf externe Stakeholdergruppen herauskristallisiert haben (Abschnitt 3.4.3). Im Abschnitt 3.5.2 wurden die Grundlagen der zentralen Disziplin des Stakeholdermanagements vertieft: **Identifikation, Analyse, Planung, Einbindung, Reflexion**. Letztlich wird durch die unterstützenden Elemente (Nachhalten informellen Austauschs, Fortschrittmessung, Visualisierung, Begleitforschung) der Reifegrad des Stakeholdermanagements ertüchtigt.

Kapitel 3 Laborräume
Abschnitt 3.2.5 Laborräume: Erkenntnisse aus Interviewphase
Stress- und Druckpunkte durch Gleichzeitigkeit: Lokale externe Treiber, wie Zivilgesellschaft, lokal dominante Ämter, Wirtschaft und Investoren, Regionale und überregionale Konzepte
Abschnitt 3.4.3 Laborräume: Akteure für das Stadtplanungsamt
<ul style="list-style-type: none"> - Druckpunktbezogene Einbindung - Einbindung der Bürgerschaft überstrapaziert, fehlgeleitet - Feigenblatt Einzelhandelskonzept nicht repräsentativ - Austausch mit anderen Städten erfolgt anhand von Planung & Ausführung - Einbindung von Wissenschaft und Forschung bildet die Interdisziplinarität von städtebaulicher Entwicklung aktuell nicht ab - Die Reflexionsfähigkeit der Stadtplanungsämter ist eingeschränkt
Abschnitt 3.5.2 Nachbetrachtung Laborräume: Grundlagen
Stakeholdermanagement <ol style="list-style-type: none"> a. Erfahrungen mit Akteuren erzeugen Mehrwert für andere Komponenten b. Identifikation, Analyse, Planung, Einbindung, Reflexion
Abschnitt 3.5.3 Nachbetrachtung Laborräume: Unterstützende Elemente
Nachhalten informellen Austauschs, Fortschrittmessung, Visualisierung, Begleitforschung

Aus der Überlagerung dieser Zusammenstellung werden vier Referenzgruppen für das Modell entwickelt, um den **Reifegrad der Einbindung der Akteure** einzustufen: Zivilgesellschaft (4.3.1), Konsultative (4.3.2), Wirtschaft (4.3.3), andere Städte vergleichbarer Größe (4.3.4), sowie Wissenschaft und Forschung (4.3.5).

Kapitel 4 Referenzmodell	
Unterkapitel 4.3	
4.3.1 Beteiligung der Zivilgesellschaft	
4.3.2 Expertise durch Konsultative	
4.3.3 Vernetzung mit Einzelhandel und Wirtschaft	
4.3.4 Kooperation mit anderen Städten	
4.3.5 Verknüpfung mit Wissenschaft und Forschung	

Hinweis: Das Referenzmodell stellt kein Zertifizierungsmodell dar, sondern dient der Reflexion. Es kann daher nicht der Anspruch sein, alle fünf Akteursgruppen in der Bewertung auf die fünfte Reifegradstufe hochzuschrauben. Vielmehr geht es darum, sich Klarheit darüber zu verschaffen, in welchen Bereichen wieviel Aufwand, Energie und Ressourcen gesteckt werden und wie dieser Aufwand sich gegenüber dem Nutzen rechtfertigt. Zielführend ist es, eine gewisse Ausgewogenheit über die fünf Akteursgruppen herzustellen und zu reflektieren, a) welche Stakeholdergruppe unterrepräsentiert sein könnte, b) welche Stakeholdergruppe, welchen Mehrwert bringen kann und c) wo der ressourcenintensive Aufwand sinnvoll investiert ist.

4.3.1 Beteiligung von Bildung, Sport und Kultur

Fünfstufige Bewertung des Reifegrads der Beteiligung der Zivilgesellschaft durch Institutionen aus Bildung, Sport und Kultur:



- (1) Einbindungen der Zivilgesellschaft sind nicht dokumentiert, die Projektleiter handeln nach eigenem Ermessen. *Nachweisführung: keine Zugänglichkeit zu Grundlagen.*
- (2) Einbindungen der Zivilgesellschaft in Projekten, Unterprogrammen oder programmbezogenen Aktivitäten werden teilweise verfolgt, jedoch in den einzelnen Komponenten durch die Projektverantwortlichen nach eigenem Ermessen und nach eigenem Standard. Die Streuung der Information erfolgt individuell durch die jeweiligen Projektleiter. *Nachweisführung: Kanäle und Formate der Einbindungen werden nur vereinzelt reflektiert, nicht flächendeckend und in unterschiedlicher Intensität, der Zugriff auf die Sammlung erfolgt informell auf Nachfrage.*
- (3) Das Einbinden der Zivilgesellschaft in Projekten, Unterprogrammen oder programmbezogenen Aktivitäten wird in allen Komponenten angestrebt, der Zugang zu Methodenvielfalt kann in allen Projekten flächendeckend nachgewiesen werden, jedoch erfolgt die Einbindung durch die Projektverantwortlichen nach eigenem Ermessen und nach eigener Auslegung oder Interpretation. Neue Expertisen werden eingeholt und der Erfahrungsaustausch bottom-up initiiert. Visualisierung, Abstraktion und Verallgemeinerung finden noch nicht statt. *Nachweisführung: ein internes übergeordnetes Methodenangebot liegt vor und es*

erfolgt ein gezielter Austausch zu Formaten und Herangehensweisen durch hausinterne Vorträge oder durch externe Dozenten. Methoden in unterschiedlichen Formaten aus allen Komponenten werden flächendeckend gesammelt und katalogisiert. Der Zugriff auf die lose Sammlung wird allen Mitarbeitern ermöglicht. **IDENTIFIKATION**

- (4) Beteiligungen der Zivilgesellschaft sind in allen Komponenten dokumentiert. Der Zugang zur Methodenvielfalt kann flächendeckend mit einheitlichem Verständnis, zielgerichteter Vorgehensweise und spezifisch ausgewähltem Format nachgewiesen werden. Erfahrungswerte aus den Komponenten werden durch Best Practice und Lessons-Learnt herausgearbeitet und durch die Aggregationsebene gesichert und visualisiert. Abstraktion und Verallgemeinerung finden noch nicht statt. *Nachweisführung: Erfahrungswerte liegen aus allen Komponenten, flächendeckend und in vergleichbaren Formaten vor, sodass vorausschauend und im Austausch mit anderen Komponenten, Gemeinsamkeiten und Unterschiede ausgetauscht werden können: Routinen, wie runde Tische, Exkursionen, Workshops. Durch Aggregationsebene können auf Stadtteil- bzw. Quartierebene Einbindungen gezielt geplant werden.* **IDENTIFIKATION, PLANUNG, ERZEUGUNG**
- (5) Beteiligungen wie in (4), zusätzlich wird eine partnerschaftliche Entscheidungsfindung unter Berücksichtigung von Änderungen und Risiken gelebt. Erkenntnisse zu Format und Vorgehensweise werden abstrahiert, visualisiert und verallgemeinert. *Nachweisführung: Es existiert eine Methodensammlung aus allen Komponenten, die eine Verknüpfung der Methoden anbietet und übertragbar macht: Das Wissen ist kontinuierlich verknüpft, Unterstützung und Schulungen werden angeboten.* **IDENTIFIKATION, PLANUNG, ERZEUGUNG, ÜBERTRAGUNG, ERHALT**

4.3.2 Expertise durch Konsultative

Bewertung des Reifegrads der Expertise durch Zusammenarbeit mit beratenden Agenturen oder beratenden Stadtplanungsbüros:



- (1) Zusammenarbeit mit beratenden Agenturen ist nicht dokumentiert, die Projektleiter handeln nach eigenem Ermessen. *Keine Zugänglichkeit zu Grundlagen.*
- (2) Die Einbindung von beratenden Agenturen beschränkt sich auf das Erstellen einzelner Gutachten. Die Zusammenarbeit liegt im Ermessen und Interesse der Dezernatsleitung. Die Streuung der Erkenntnisse erfolgt individuell durch die zuständige Arbeitskraft. *Nachweisführung: Aufträge der Zusammenarbeit werden einzeln und sporadisch nach Bedarf vergeben. Eine Verknüpfung zu anderen Konzepten erfolgt nicht. Die Form der Ausarbeitung der Gutachten erfolgt nach Ermessen der Auftragnehmer. Der Zugriff auf die Sammlung erfolgt informell auf Nachfrage.*
- (3) Zur Erstellung des städtebaulichen Entwicklungskonzepts erfolgt die Zusammenarbeit mit beratenden Agenturen oder beratenden Stadtplanungsbüros. Das Verknüpfen mit den bestehenden Dokumenten wird angestrebt, indem Mitarbeiter motiviert werden, am Erstellungsprozess teilzunehmen. Die Interdisziplinarität bei der Erarbeitung wird ermöglicht.

*Nachweis: Zur Einbindung der Experten werden Mitarbeitende abgestellt, um Zugang zur externen Expertise (Herangehensweise, Methoden, etc.) zu erhalten. **IDENTIFIKATION***

- (4) Zu vereinbarten Meilensteinen erfolgt eine regelmäßige Konsultation mit den Beratern, die auch die Konzepte erstellt haben. Es existiert eine Art Rahmenvertrag zur punktuellen Nachverfolgung der Umsetzung. Die externe Expertise wird regelmäßig abgeschöpft und in den Alltag der Mitarbeiterschaft überführt. Interdisziplinarität wird durch Berücksichtigung von Soziologie und Management hergestellt, neue Expertisen eingeholt und der Erfahrungsaustausch initiiert. Der Mehrwert für das Stadtplanungsamt wird visualisiert, abstrahiert und verallgemeinert. *Nachweisführung: ein übergeordnetes Interesse an Verstetigung liegt vor und es erfolgt ein gezielter Austausch auf Aggregationsebene. Erfahrungen zu unterschiedlichen Formaten werden gesammelt und katalogisiert. Der Zugriff auf die lose Sammlung wird allen Mitarbeitern ermöglicht. **IDENTIFIKATION, PLANUNG, ERZEUGUNG***
- (5) Die Einbindung externer Konsultative wird direkt mit dem Beschluss des städtebaulichen Entwicklungskonzepts und der Beauftragung für MSE langfristig vereinbart. Die beratende Agentur arbeitet konstant mit den Verantwortlichen des MSE zusammen und stehen in regelmäßigen Austausch. Durch die langjährige Zusammenarbeit mit externem Expertentum wird Handlungsfähigkeit sichergestellt. Der Fokus erweitert sich auf die zukunftsorientierten Rahmenbedingungen. Die externe Beratung ermöglicht kontinuierlichen Abgleich mit aktuellen Treibern und ermöglicht, schwarze Schwäne frühzeitig zu erkennen. Erfahrungswerte aus anderen Aufträgen der Agenturen werden durch interkommunale Schulterblicke herausgearbeitet und durch die Aggregationsebene gesichert. Erwartungen, Vorschläge und Visionen aus den aktuellen Entwicklungen werden proaktiv eingefordert und visualisiert. Die Horizonterweiterung kann mit einheitlichem Verständnis, zielgerichteter Vorgehensweise und spezifisch ausgewählten Formaten nachgewiesen werden.

IDENTIFIKATION, PLANUNG, ERZEUGUNG, ÜBERTRAGUNG, ERHALT

4.3.3 Vernetzung mit Einzelhandel, Industrie und Wirtschaft

Bewertung des Reifegrads der Vernetzung mit Einzelhandel, Industrie und Wirtschaft:



- (1) Vernetzung mit Einzelhandel, Industrie und Wirtschaft sind nicht dokumentiert, die Projektleiter handeln nach eigenem Ermessen. *Keine Zugänglichkeit zu Grundlagen.*
- (2) Vernetzungen mit Einzelhandel, Industrie und Wirtschaft in Projekten, Unterprogrammen oder programmbezogenen Aktivitäten werden teilweise verfolgt, jedoch in den einzelnen Komponenten durch die Projektverantwortlichen nach eigenem Ermessen und nach eigenem Standard. Die Streuung der Information erfolgt individuell durch die jeweiligen Projektleiter. *Nachweisführung: Kanäle und Formate der Vernetzungen werden nur vereinzelt reflektiert, nicht flächendeckend und in unterschiedlicher Intensität, der Zugriff auf die Sammlung erfolgt informell auf Nachfrage.*
- (3) Das Vernetzen mit Einzelhandel, Industrie und Wirtschaft wird in allen Komponenten angestrebt, der Zugang zu Methodenvielfalt kann in allen Projekten flächendeckend

nachgewiesen werden, jedoch erfolgt die Einbindung durch die Projektverantwortlichen nach eigenem Ermessen und nach eigener Auslegung oder Interpretation. Neue Expertisen werden eingeholt und der Erfahrungsaustausch bottom-up initiiert. Visualisierung, Abstraktion und Verallgemeinerung finden noch nicht statt. *Nachweisführung: ein internes übergeordnetes Methodenangebot liegt vor und es erfolgt ein gezielter Austausch zu Formaten und Herangehensweisen durch hausinterne Vorträge oder durch externe Dozenten. Methoden in unterschiedlichen Formaten aus allen Komponenten werden flächendeckend gesammelt und katalogisiert. Der Zugriff auf die lose Sammlung wird allen Mitarbeitern ermöglicht.*

IDENTIFIKATION

- (4) Vernetzungen mit Einzelhandel, Industrie und Wirtschaft sind in allen Komponenten dokumentiert. Der Zugang zur Methodenvielfalt kann flächendeckend mit einheitlichem Verständnis, zielgerichteter Vorgehensweise und spezifisch ausgewähltem Format nachgewiesen werden. Erfahrungswerte aus den Komponenten werden durch Best Practice und Lessons-Learnt herausgearbeitet und durch die Aggregationsebene gesichert. Bedürfnisse, Vorschläge und Visionen aus den Netzwerken werden proaktiv eingefordert und visualisiert. Abstraktion und Verallgemeinerung finden noch nicht statt. *Nachweisführung: Erfahrungswerte liegen aus allen Komponenten, flächendeckend und in vergleichbaren Formaten vor, sodass vorausschauend und im Austausch mit anderen Komponenten, Gemeinsamkeiten und Unterschiede ausgetauscht werden können: Routinen, wie runde Tische, Exkursionen, Workshops. Durch Aggregationsebene können auf Projektebene Vernetzungen gezielt geplant werden.* **IDENTIFIKATION, PLANUNG, ERZEUGUNG**
- (5) Vernetzungen wie in (4), zusätzlich wird eine partnerschaftliche Entscheidungsfindung unter Berücksichtigung von Änderungen und Risiken gelebt. Erkenntnisse zu Format und Vorgehensweise werden abstrahiert, visualisiert und verallgemeinert. *Nachweisführung: Es existiert eine Methodensammlung aus allen Komponenten, die eine Verknüpfung der Methoden anbietet und übertragbar macht: Das Wissen ist kontinuierlich verknüpft, Unterstützung und Schulungen werden angeboten.* **IDENTIFIKATION, PLANUNG, ERZEUGUNG, ÜBERTRAGUNG, ERHALT**

4.3.4 Interkommunale Zusammenarbeit

Bewertung des Reifegrads der Kooperationen mit anderen vergleichbaren Städten:



- (1) Kooperationen mit anderen Städten sind nicht dokumentiert, die Projektleiter handeln nach eigenem Ermessen. *Keine Zugänglichkeit zu Grundlagen.*
- (2) Informeller Austausch mit anderen Städten erfolgt über die Netzwerktreffen der Institutionen, die Teilnahme der Belegschaft erfolgt nach eigenem Ermessen und Interesse. Die Streuung der Erkenntnisse erfolgt individuell durch die jeweiligen Teilnehmenden. *Nachweisführung: Kanäle und Formate der Kooperationen werden nur vereinzelt reflektiert, nicht flächendeckend und in unterschiedlicher Intensität, der Zugriff auf die Sammlung erfolgt informell auf Nachfrage.*

- (3) Das Kooperieren mit anderen Städten wird angestrebt, der Zugang durch Einladungen und Besuch kann nachgewiesen werden, jedoch erfolgt die Einbindung nach eigenem Ermessen und nach eigener Auslegung oder Interpretation. Neue Expertisen werden eingeholt und der Erfahrungsaustausch initiiert. Visualisierung, Abstraktion und Verallgemeinerung finden noch nicht statt. *Nachweisführung: ein internes übergeordnetes Interesse an Erfahrungsaustausch liegt vor und es erfolgt ein gezielter Austausch auf Projektebene. Erfahrungen zu unterschiedlichen Formaten werden gesammelt und katalogisiert. Der Zugriff auf die lose Sammlung wird allen Mitarbeitern ermöglicht.* **IDENTIFIKATION**
- (4) Alle Kooperationen mit anderen Städten sind dokumentiert. Der Fokus erweitert sich auf Struktur, Organisation und Prozesse. Routinen und Schulterblicke, wie runde Tische, Exkursionen, Workshops werden gemeinsam organisiert und durch hausinterne Vorträge oder durch externe Dozenten ergänzt. Die Methodenvielfalt kann mit einheitlichem Verständnis, zielgerichteter Vorgehensweise und spezifisch ausgewähltem Format nachgewiesen werden. Erfahrungswerte aus werden durch Best Practice und Lessons-Learnt herausgearbeitet und durch die Aggregationsebene gesichert. Erwartungen, Vorschläge und Visionen aus den Partnerstädten werden proaktiv eingefordert und visualisiert. Abstraktion und Verallgemeinerung finden noch nicht statt. *Nachweisführung: Erfahrungswerte liegen in vergleichbaren Formaten vor, sodass vorausschauend Gemeinsamkeiten und Unterschiede ausgetauscht werden können: Durch Aggregationsebene können auf Projektebene Vernetzungen gezielt geplant werden.* **IDENTIFIKATION, PLANUNG, ERZEUGUNG**
- (5) Kooperationen wie in (4), zusätzlich werden Open-Books-Strategien, gemeinsame Arbeitsgruppen, gemeinsames Personalstellen verfolgt. Unter Berücksichtigung von Änderungen und Risiken werden die Erkenntnisse zu Format und Vorgehensweise abstrahiert, visualisiert und verallgemeinert. *Nachweisführung: Es existiert eine Methodensammlung aus allen Komponenten, die eine Verknüpfung der Methoden anbietet und übertragbar macht: Das Wissen ist kontinuierlich verknüpft, Unterstützung und Schulungen werden angeboten.* **IDENTIFIKATION, PLANUNG, ERZEUGUNG, ÜBERTRAGUNG, ERHALT**

4.3.5 Verknüpfung mit Wissenschaft und Forschung

Bewertung des Reifegrads der Verknüpfung mit Wissenschaft und Forschung:



- (1) Verknüpfung mit Wissenschaft und Forschung ist nicht dokumentiert, die Projektleiter handeln nach eigenem Ermessen. *Keine Zugänglichkeit zu Grundlagen.*
- (2) Die Zusammenarbeit mit Wissenschaft und Forschung beschränkt sich das Angebot von Durchführung städtebaulicher Entwürfe mit Hochschulen und Universitäten. Das Angebot liegt im Ermessen und Interesse von Einzelpersonen. Die Streuung der Erkenntnisse erfolgt individuell durch die jeweiligen Teilnehmenden. *Nachweisführung: Kanäle und Formate der Zusammenarbeit werden nur vereinzelt reflektiert, nicht flächendeckend und in unterschiedlicher Intensität, der Zugriff auf die Sammlung erfolgt informell auf Nachfrage.*

- (3) Das Verknüpfen mit Wissenschaft und Forschung wird angestrebt, indem Mitarbeiter motiviert werden, Lehraufträge anzunehmen, jedoch erfolgt die Auswahl des Lehrfachs durch die Universität oder Hochschule und nach eigenem Ermessen und nach eigener Auslegung oder Interpretation des Lehrenden. *Nachweis: Zur Förderung der Verknüpfung werden Mitarbeitende abgestellt, um über Grundlagenvermittlung Zugang zu potenziellen, neuen Arbeitskräften zu erhalten. IDENTIFIKATION*
- (4) Eine ständige Besetzung an Hochschulen oder Forschungseinrichtung kann nachgewiesen werden. Einfluss auf das Lehrkonzept und verknüpfte Lehrinhalte werden beabsichtigt. Interdisziplinarität wird durch Berücksichtigung von Soziologie und Management hergestellt, neue Expertisen eingeholt und der Erfahrungsaustausch initiiert. Der Mehrwert für das Stadtplanungsamt wird visualisiert, abstrahiert und verallgemeinert. *Nachweisführung: ein internes übergeordnetes Interesse an Erfahrungsaustausch liegt vor und es erfolgt ein gezielter Austausch auf Aggregationsebene. Erfahrungen zu unterschiedlichen Formaten werden gesammelt und katalogisiert. Der Zugriff auf die lose Sammlung wird allen Mitarbeitern ermöglicht. IDENTIFIKATION, PLANUNG, ERZEUGUNG*
- (5) Verknüpfung wie in (4), zusätzlich werden langjährige Forschungsprojekte gemeinsam aufgesetzt und durch Begleitforschung werden Abstraktionen und Verallgemeinerungen möglich. Der Fokus erweitert sich auf die strukturellen, organisatorischen und prozessualen Rahmenbedingungen. Die Begleitforschung ermöglicht mehrjährige interdisziplinäre Zusammenarbeit mit konkreten Forschungszielen. Erfahrungswerte werden durch Best Practice und Lessons-Learnt herausgearbeitet und durch die Aggregationsebene gesichert. Erwartungen, Vorschläge und Visionen aus den Forschungseinrichtungen werden proaktiv eingefordert und visualisiert. Die akademische Methodenvielfalt kann mit einheitlichem Verständnis, zielgerichteter Vorgehensweise und spezifisch ausgewählten Formaten nachgewiesen werden.

IDENTIFIKATION, PLANUNG, ERZEUGUNG, ÜBERTRAGUNG, ERHALT

4.4 Governance

Im Verlauf der Arbeit wurden mehrere Bezugspunkte zu Governance und Steuerung hinsichtlich städtebaulicher Entwicklung aufgezeigt. Die Annäherung erfolgte über allgemeine Definition von Governance aus der Managementlehre (Abschnitt 2.2.4), welche sich durch Prinzipien, Richtlinien und Rahmenbedingungen auszeichnet. Governance begrenzt den Handlungsspielraum des Managements und klärt die Rollen der Beteiligten und deren Entscheidungskompetenzen. Im Abschnitt (2.3.3) wurde Governance im Kontext städtebaulicher Entwicklung herausgearbeitet und der Paradigmenwechsel zu Bereitschaft für Wandel hervorgehoben. **Transformationsoffenheit und Bereitschaftskultur** herzustellen, ist Kernaufgaben eines Governanceboards, um die Voraussetzungen für Resilienzfähigkeit herzustellen. In der Analyse des Programmmanagements wurde Governance als zentrale Ausprägung vorgestellt (Abschnitt 2.4.4), die durch das Governanceboard ausgeführt wird durch Initialaufgaben zur strategischen Ausrichtung, Herstellung der Rahmenbedingungen und Nachhalten der vereinbarten Vorgehensweisen.

Kapitel 2 Grundlagen
Es bestehen Unklarheiten in der Definition von Stadtentwicklung, städtebaulicher Entwicklung, Stadtentwicklungsplanung, Stadtentwicklungsmanagement und Management der städtebaulichen Entwicklung .
Abschnitt 2.2.4 Governance
„Prinzipien, Richtlinien und Rahmenwerk, nach denen eine Organisation ausgerichtet und gesteuert wird“ Die Governance (...) begrenzt den Handlungsspielraum des Managements, Gesamtverantwortung, klares Rollenverständnis
Abschnitt 2.3.3 Governance im Kontext
die Entscheidungshoheit bleibt am Governance-Gremium. Zusammenführen von Entscheidungskompetenz
Städtebauliche Entwicklung erfordert andere Schlüsselqualifikationen als Stadtplanung.
Bereitschaft und Kultur für Wandel: Offenheit und Bereitschaft vorleben

Die Definition des Begriffs Governance spielte in den Workshops der Laborräume (Abschnitt 3.4.4) eine untergeordnete Rolle, jedoch wurden die Themen, welche der Governance zugeordnet sind, ausführlich besprochen und Fragen seitens der Laborräume formuliert: „*Wie gelingt es, einen Schritt voraus zu sein und den Druck durch externe Treiber zu reduzieren? Wie lassen sich Ressourcen für mehrwertgenerierende Tätigkeiten sicherstellen?*“ Zentrale Punkte der Diskussionen waren Ressourcenknappheit und Fördergeldakquise. In der Nachbetrachtung zu den Workshops wurden die Prinzipien (3.5.1) ausgewiesen, die alle seitens des Governanceboards zu berücksichtigen sind und denen deshalb Platz im Reifegradmodell eingeräumt wird. Letztlich werden durch Nachhalten informellen Austauschs, Fortschrittmessung und Begleitforschung (3.5.3) die Voraussetzung geschaffen, um administrative Resilienz überhaupt entwickeln zu können.

Kapitel 3 Laborräume
Abschnitt 3.2.5 Laborräume: Erkenntnisse aus Interviewphase
Diversität bei Anzahl der Mitarbeitenden
Diversität bei akademischem Hintergrund der Belegschaft
Unbeständigkeit: Häufiger Personalwechsel
Stress- und Druckpunkte durch Gleichzeitigkeit: Lokale externe Treiber, wie Zivilgesellschaft, lokal dominante Ämter, Wirtschaft und Investoren, Regionale und überregionale Konzepte.
Überforderung: Förderlandschaft
Unklarheiten: Begrifflichkeiten, Unkenntnis: Projekt – Programm – Portfolio
Zuständigkeit: diverse und unklare taktische und strategische Steuerungsansätze
Abschnitt 3.4.4 Laborräume: Governance für das Stadtplanungsamt
<i>Wie gelingt es, einen Schritt voraus zu sein und den Druck durch externe Treiber zu reduzieren?</i>
<i>Wie lassen sich Ressourcen für mehrwertgenerierende Tätigkeiten sicherstellen?</i>
<ul style="list-style-type: none"> - „vom Dokument zum Instrument“, „einen Schritt voraus sein“ - Externe Kräfte, die Druck ausüben, müssen eingefangen werden - Priorisierung der Tätigkeiten, inhaltlicher und zeitlicher Bezug herzustellen - Best-Practice hinsichtlich Fördergeldakquise zusammenführen - Solange der Mehrwert von Management nicht in budgetierte Stellen überführt wird, können keine mehrwertgenerierenden Tätigkeiten ausgeführt werden (<i>Henne-Ei</i>)
Ziel guter Governance > Resilienz durch Agilitäts- und Innovationsfähigkeit
Abschnitt 3.5.1 Nachbetrachtung Laborräume: Prinzipien
B) Perspektivwechsel: Reflexion der eigenen Strukturiertheit, Darstellungsform, Kommunikationsfähigkeit und Bearbeitungsweise
C) Agilitätsprinzipien: Zielorientierte Interaktionen, Funktionierender Wissenstransfer, Interne Kommunikation, Anpassungsfähigkeit
D) Vier-Augen/PMO: Förderer, Ermöglicher, Übersetzer, Unterstützer Abstraktion, Anonymisierung, Übersetzung und Verallgemeinerung
E) Bestätigte Überforderung: Förderlogiken synchronisieren
Abschnitt 3.5.3 Nachbetrachtung Laborräume: Unterstützende Elemente
Bereitschaft und Kultur für Wandel, Offenheit und Bereitschaft für: informellen Austauschs, Fortschrittmessung, Visualisierung, Begleitforschung

Ziel guter Governance ist die Herstellung von Resilienz durch Agilitäts- und Innovationsfähigkeit. Aus der Überlagerung dieser Zusammenstellung werden vier Ausprägungen für das Referenzmodell entwickelt, um die Reife von Governance einzustufen: **Sicherstellung von Ressourcen und Fördergeldern (4.4.5), Strukturen der Entscheidungsfindung (4.4.1), Wandlungsbereitschaft (4.4.2) und Fort- und Weiterbildungskonzept (4.4.4)**.

Kapitel 4 Referenzmodell
Unterkapitel 4.4
4.4.1 Strukturen der Entscheidungsfindung
4.4.2 Wandlungsbereitschaft
4.4.3 Netzwerkultur
4.4.4 Fort- und Weiterbildungskonzept
4.4.5 Sicherstellung von Ressourcen und Fördergeldern

4.4.1 Strukturen der Entscheidungsfindung

Zustimmung, Befürwortung und Initiierung des Managements städtebaulicher Entwicklung (MSE) und Sicherung der Finanzierung sind Kernaufgabe des Governanceboards. Um dieser Aufgabe gerecht zu werden, sind grundsätzliche **Strukturen der Entscheidungsfindung** zu klären und aufzusetzen. Des Weiteren soll das Governanceboard als Bindeglied zwischen Stadtplanungsamt und Verwaltungsspitze sicherstellen, dass die Ziele der städtebaulichen Entwicklung an der strategischen Vision (Portfolio), an den operativen Fähigkeiten und den zugesagten Ressourcen ausgerichtet bleiben (Programm). Die Reife der Entscheidungsstrukturen wird anhand des kontinuierlichen Reifeprinzips bemessen.



- (A) Grundlage für ein klares Rollenverständnis sind **drei Funktionen**, die zur Entlastung des Stadtplanungsamts eingerichtet wurden: (I) Lenkungskreis oder Städtebau-Ausschuss (Governanceboard), (II) Leitung der städtebaulichen Entwicklung (Programmmanager) und (III) das Programmbüro städtebaulicher Entwicklung (intern oder extern).
- (B) Die Steuerung beginnt mit der Festlegung organisatorischer Prozesse und struktureller Handhabe. Erforderlich sind geklärte Kompetenzen, welche durch **Entscheidungsmatrix** und dokumentierte **Eskalationsstrategie** nachgewiesen werden können.
- (C) Zur **Qualitätssicherung** ist ein Sicherungsprozess aufgesetzt worden, der punktuelle Prüfungen ausweist, um den erwarteten Mehrwert zu erzeugen. Dabei werden verschiedene Formen und Zeitpunkte der Prüfung zum Einsatz kommen, nicht nur zu Meilensteinen, sondern auch unregelmäßig zu Abschlüssen von Einzelkomponenten. Die Fortschrittskontrolle wird durch kleine, aber agile Quality Gates nachgewiesen.
- (D) **Beratender Expertenkreis** für städtebauliche Entwicklung, **KEIN GESTALTUNGSBEIRAT**, der interdisziplinär besetzt ist. Es bedarf neben Planungskompetenz vor allem an Management- und Verwaltungsexpertise, um die strategische Ausrichtung zu begleiten.
- (E) Die gesamtstädtische Vision und die Vielzahl der untergeordneten Missionen der einzelnen Ämter und Verwaltungsstrukturen sind vollständig zusammengetragen und in einem Mission-Board abgebildet. Die Zusammenhänge und Abhängigkeiten sind dadurch visualisiert und auf einen Blick erkennbar.

4.4.2 Wandlungsbereitschaft (Transformationsoffenheit)

Aufgabe der Governance ist es, die Rahmenbedingungen herzustellen, welche den Perspektivwechsel und die Transformation zum neuen Aufgabenverständnis des Stadtplanungsamts sicherstellt, um die angestrebte Entlastung zu erzeugen. Hierzu gehört die **Bereitstellung eines Rahmenwerks**, das an den Richtlinien und Prozessen der städtischen Governancestrukturen auf gesamtstädtischer Portfolioebene ausgerichtet ist und gleichzeitig Handlungsspielraum zulässt.



Das PMI benennt die „Unterstützung der Kundenorientiertheit“ als zentrale Governanceaufgabe. Hierzu ist die Interpretation im Kontext städtebaulicher Entwicklung von zentraler Bedeutung: Wer ist Kunde des MSE? In der herangezogenen Sichtweise ist das Stadtplanungsamt

„Kunde“ und Nutznießer des MSE. Somit gilt die Entlastung des Stadtplanungsamtes als oberste Prämisse bei der Herstellung der Rahmenbedingungen. Es geht also darum, die Anforderungen an das **Mehrwertmanagements** und an die **Einbindung der Akteure** aufzusetzen und mit Möglichkeitsräumen und Diensten zu unterstützen und zu ermöglichen.

- (A) Das Verständnis von Resilienz im Sinne von resilienten Strukturen und Prozessen ist etabliert. Um möglichst hohe Freiheitsgrade innerhalb des technischen Dezernats zu erzeugen, sind die **Schnittstellen nach außen** klar definiert und abgegrenzt. Der Nachweis erfolgt einerseits über eine Schnittstellenliste gegenüber anderen Ämtern, zum anderen können über Prozessvisualisierungen, Organigramm und Vereinbarungen **anpassungsfähige Strukturen** innerhalb des Amtes nachgewiesen werden.
- (B) Die Förderung der Anpassungsfähigkeit kann durch Aufsetzen eines **Radars für pro-aktives Änderungsmanagement** nachgewiesen werden. Die Steuerung von Kommunikation und Kanälen wird fortlaufend hinterfragt. Aufrechterhaltung von Sinnhaftigkeit und Motivation erfolgt durch regelmäßiges Überprüfen anhand eines Aufwand-Mehrwert-Abgleichs.
- (C) Zum Einfangen externer Kräfte, die auf operativer Ebene Druck ausüben, wird das MSE mit entsprechenden Kompetenzen ausgestattet, mit der Absicht, den Entwicklungen einen Schritt voraus zu sein. Das MSE ist **ermächtigt**, Erkenntnisse aus der Zusammenarbeit mit drängender Zivilgesellschaft, dominanten Ämtern, antreibender Wirtschaft und Investoren, regionale und überregionale Konzepte durch Abstraktion und Verallgemeinerung zusammenzutragen, um **Strategien zu entwickeln**.
- (D) Vereinbarung zum Leistungsumfang und zum erwarteten Mehrwert der eingerichteten Aggregationsebene MSE: Form, Umfang und Zeitpunkt des **Berichtswesens** und der Nachweis der **Leistungserbringung** sind nachweislich vereinbart.
- (E) Durch die Einrichtung von MSE wurde mindestens eine volle **Stelle budgetiert**, um die operative Projektarbeit zu entlasten und übergeordnete mehrwertgenerierende Tätigkeiten vorzubereiten, zu organisieren und zu bündeln.

4.4.3 Netzwerkkultur (Innovationsoffenheit)

Die Aufrechterhaltung von Innovationsoffenheit kann maßgeblich über Netzwerkstrukturen nachgewiesen werden. „*Es gehört zur Reflexionsleistung (...), zu erkennen, dass Führungsverhalten bzw. -kommunikation verantwortlich für das Entstehen von kreativen und agilen Netzwerken zeichnet – und zwar selbst in überwiegend hierarchischen Organisationen.*“ (Buchholz & Knorre, 2019, S. 105). Die Balance aus Hands-on- und Hands-off-Merkmalen in unterschiedlichen Netzwerken generiert Vielfalt, die zur Innovationsfähigkeit beiträgt. Die Bewertung von Reife hinsichtlich Netzwerkkultur erfolgt über den Nachweis von Diversität von Netzwerken über Sowohl-als-auch-Abfrage.



- (A) Expertennetzwerke und interdisziplinäre Netzwerke
- (B) Öffentliche Netzwerke und geschlossene interne Netzwerke

- (C) Formal stark ausgebildete Netzwerke (mit formulierten Erwartungen) und informelle, losgelöste Netzwerke (ohne formulierte Erwartungen)
- (D) Physische Netzwerke und digitale Netzwerke
- (E) Top-down kreierte Netzwerke (deduktiver Task-Force-Charakter) und bottom-up generierte Netzwerke (induktiv-forschender Charakter)

4.4.4 Fort- und Weiterbildungskonzept (Personalentwicklung)

Für die fünfstufige Ermittlung des Reifegrads des Fort- und Weiterbildungskonzepts werden folgende Kriterien vorgeschlagen.



- (1) Ein Fort- und Weiterbildungskonzepts liegt nicht vor. Jeder Mitarbeitende ist für seinen eigenen Fortbildungsprozess selbst verantwortlich. Die Auswahl der Seminare, Lehrgänge, Zertifizierungen durch die Projektverantwortlichen nach eigenem Ermessen.
- (2) Wie 1), jedoch wird die Belegschaft zu Fort- und Weiterbildungen aufgefordert und es werden Empfehlungen für Weiterbildungsangebote ausgesprochen. Über die Auswahl der Seminare und den Fortbildungsbedarf der einzelnen Mitarbeiter wird hingegen kein Meinungsbild eingeholt und jeder Mitarbeitende bleibt für seinen eigenen Fortbildungsprozess verantwortlich. **IDENTIFIKATION**
- (3) Wie 2), jedoch werden über Mitarbeitergespräche gezielte Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen besprochen und der Bildungsbedarf festgehalten, um individuelle Stärken zu stärken und Schwächen zu schwächen. Es gibt individuelle Pläne, die kurz- mittel- und langfristige Maßnahmen abbilden.
*Nachweisführung: Ein Konzept für Fort- und Weiterbildung liegt dahingehend vor, dass einzelne Arbeitskräfte individuell beraten und zur Weiterbildung gezielt aufgefordert werden. **IDENTIFIKATION, PLANUNG***
- (4) Wie 3), jedoch werden im Nachgang zusätzlich Meinungsbilder eingeholt und die Erkenntnisse werden gesammelt, um sie der gesamten Belegschaft zur Verfügung zu stellen. Internes Peer-Learning zwischen erfahrenen Arbeitskräften und neuen Mitarbeitern wird über Patenschaften oder ähnliche Konzepte angeboten. **IDENTIFIKATION, PLANUNG, ERZEUGUNG, ÜBERTRAGUNG**
- (5) Wie 4), jedoch der individuelle Ausbildungsfahrplan mit einem hauseigenen **Angebot** ergänzt. Experten werden eingeladen, um Kernthemen maßgeschneidert mit der Belegschaft zu erarbeiten. Dabei werden auch eigene Präzedenzfälle mit Worst- und Best-Practice-Vorträge, Lessons-Learnt-Sessions unter Anleitung der Experten durchgeführt. Die Verknüpfung der internen und externen Akteure auf Aggregationsebene erfolgt kontinuierlich, verknüpft und in kooperativem Austausch. **IDENTIFIKATION, PLANUNG, ERZEUGUNG, ÜBERTRAGUNG, ERHALT**

4.4.5 Sicherstellung von Ressourcen und Fördergeldern

Angesichts der knappen Kassen stellen Fördermittel die wichtigste Möglichkeit dar, städtebauliche Projekte umzusetzen. Die große Auswahl an Fördermöglichkeiten (DST & PD, 2021; BMS & DIFU, 2023) und die damit verbundene Überförderung der Kommunen erfordern kleine Schritte der Kompetenzaneignung und des Kompetenzerhalts. Die Bemessung der Reife erfolgt über das kontinuierliche Reifegradprinzip anhand von fünf Kriterien, welche aus den Interviews und Workshops resultieren.



- (A) **Schulungen** des Personals des Stadtplanungsamts zur sich ständig wandelnden Fördergeldlandschaft werden jährlich bewilligt.
- (B) Es bestehen gute **Kooperationen** mit der Kämmerei und es existiert ein transparenter Plan zu allen kurz- mittel- und langfristigen Fördergeldoptionen im gesamtstädtischen Kontext. Regelmäßige Treffen zur Aushandlung von Bewerbungen erfolgen regelmäßig gemeinsam mit anderen Ämtern. Die Priorisierungen und stadtinternen Kooperationen werden nachvollziehbar dokumentiert und mit der Stadtspitze abgestimmt.
- (C) Lessons-Learnt-Sessions und **Best-/Worst-Practice** werden abgehalten und fließen in die aktuelle Betrachtung der Fördergeldoptionen ein.
- (D) Es erfolgt ein pro-aktiver Austausch mit vergleichbaren Städten hinsichtlich der Akquise von Fördergeldern. Der **Erfahrungsaustausch** mit vergleichbaren Städten hinsichtlich Bewerbungspraxis und Fördergeldlandschaft wird über die institutionalisierten Netzwerktreffen hinaus gefördert und gepflegt.
- (E) **Sicherstellung kreativer Interdisziplinarität:** Synergien aus unterschiedlichsten Förderprogrammen sind kreativ abzuschöpfen und zu interpretieren. Die unterschiedlichen Ausschlusskriterien und Kombinationsmöglichkeiten erfordern interdisziplinäre Kompetenzen in der Belegschaft, sowohl bei Kämmerei als auch beim Stadtplanungsamt und den anderen Ämtern.

4.5 Abschließender Überblick

In den Unterkapiteln 4.1 bis 4.4 wurden die einzelnen Bewertungskriterien über kontinuierliche oder stufenweise Betrachtung entwickelt. Über die Bewertung der 20 Einzelkriterien in den vier Hauptausprägungen ergibt sich ein gesamtheitliches Bild zur Reife hinsichtlich städtebaulicher Entwicklung, welche über die strategische Ausrichtung, Mehrwert, Stakeholder und Governance definiert wird. Das Erzeugen administrativer Resilienz steht hierbei an oberster Stelle, mit dem Ziel Stadtplanungsämter zu entlasten. Durch die Visualisierung dieser administrativen Resilienz lässt sich erkennen, wo Stärken und Schwächen der jeweiligen Kommune liegen, um verbessernde Maßnahmen herbeizuführen.

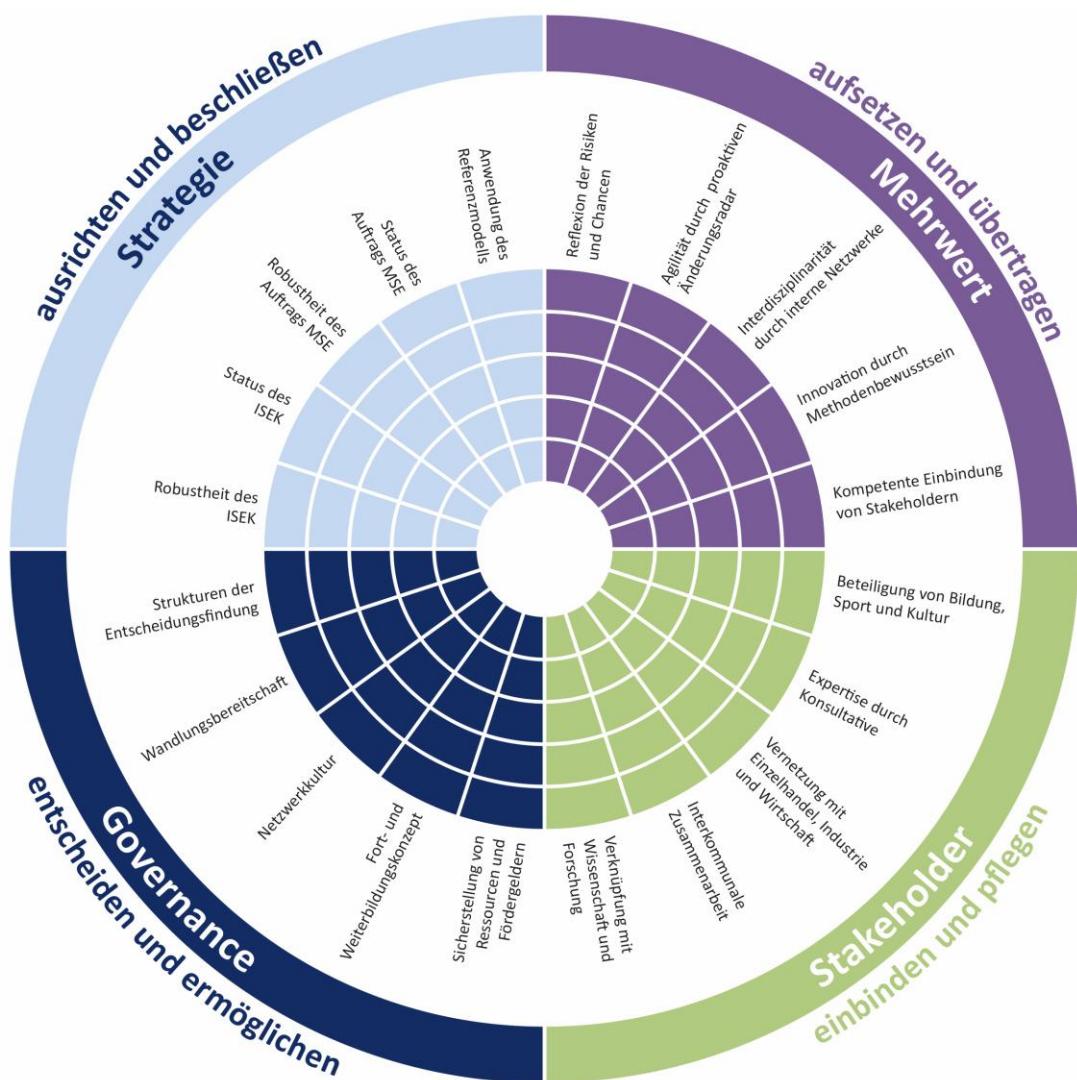


Abbildung 83 Entwickeltes Referenzmodell mit Einzelkriterien, eigene Darstellung

5 Reflexion und Diskussion

Zunächst werden in die **zentralen Erkenntnisse (5.1)** aus den vorangegangenen Kapiteln zusammengeführt. Diese beziehen sich auf die Überprüfung der Hypothesen und der Beantwortung der Forschungsfragen, und werden anschließend um die Erkenntnisse aus dem Prozess der Entwicklung des Reifegradmodells ergänzt. Abrundend erfolgt die Einordnung dieser Erkenntnisse in einer Zusammenfassung.

Mit Abschnitt **(0)** folgt die kritische **Diskussion** der Erkenntnisse anhand ausgewählter Aspekte des Reifegradmodells. Hier werden die Robustheit von Ausrichtung und Strategie, der erforderliche Paradigmenwechsel in Verwaltungen aufgezeigt, durchleuchtet, der Fokus auf Wissensmanagement und Mehrwertgenerierung thematisiert, die Argumente für Verhältnismäßigkeit von Akteurseinbindung und -pflege dargelegt und schließlich die zukünftige Balance zwischen Alltagsrealität und Umsetzbarkeit umrissen.

In Abschnitt **(5.3)** erfolgt eine Einordnung zu **Nutzen** und **Anwendung** der Arbeit. Um die Ergebnisse dieser Arbeit als ein wichtiges Bindeglied zwischen Theorie und Praxis in Anwendung zu bringen, werden Einschränkungen, Verallgemeinerungsfähigkeit, Relevanz und Anwendbarkeit überprüft. Insbesondere das entwickelte Reifegradmodell kann als Werkzeug für verbesserte Rahmenbedingungen zukünftiger städtebaulicher Entwicklungen dienen und auf diese Weise den Prozess erheblich erleichtern und beschleunigen. Mögliche Kritikpunkte an der Arbeit werden benannt.

Abschließend folgen **weiterführende Betrachtungen (5.4)**, welche über den Rahmen der Arbeit hinausgehen und dabei einen **Ausblick** auf zukünftige Anwendungen geben sowie ergänzende Forschungsfragen und Anknüpfungspunkte für weitere Schritte und **Empfehlungen** aufzeigen. So wird in Abschnitt 5.4 beleuchtet, welche Stakeholder von der Grundlage des Reifegradmodells profitieren können und gleichzeitig durch Anwendung des Modells zu Folgeforschung aufgefordert werden. Hierzu gehören Kommunen, Bund und Länder, sowie externe Unterstützer wie Hochschulen und Universitäten, aber auch freie Forschungseinrichtungen und Dienstleister sowie Verbände und Kammern, die ein Leistungsbild zur Betreuung von städtebaulicher Entwicklung erarbeiten können. Abschließend werden weiterführende Fragen in Bezug auf flankierende Themenbereiche der Implementierungsstrategie und Forschungsanwendung aufgezeigt.

5.1 Zentrale Erkenntnisse

In diesem Unterkapitel werden die aufgestellten **Hypothesen (5.1.1)** rückblickend in Bezug gesetzt. Anschließend wird die **methodische Vorgehensweise zur Annäherung an die Forschungslücke (5.1.2)** reflektiert, dabei werden die Workshops und die Entwicklungsphase des Referenzmodells erläutert. In Folgeabschnitt werden die **Antworten zu den eingangs vorgestellten**

Forschungsfragen (5.1.3) formuliert. In der abschließenden **Zusammenfassung (5.1.4)** werden die zentralen Erkenntnisse nochmals kompakt beschrieben und den einzelnen Phasen der Datenerhebung zugeordnet und in einer Übersicht des Erkenntnisgewinns abgebildet.

5.1.1 Bezug zu den Hypothesen

Wie in der Einleitung der Arbeit beschrieben, wurde ausgehend von der Frage nach einer ziel führenden Managementstrategie im Kontext ständig und immer schneller wechselnder Herausforderungen deutscher Mittelstädte folgende Hypothese entwickelt:

- Unter Berücksichtigung der geeigneten **Managementprinzipien** können die Belegschaften von Stadtplanungsämtern entlastet, die Rahmenbedingungen resilenter aufgebaut und die Leistungsfähigkeit bei der Umsetzung von städtebaulichen Entwicklungskonzepten erhöht werden.

Die untersuchte Literatur hat das Dilemma aufgezeigt, dass sich planende Disziplinen schwertun, eine Vergleichbarkeit hinsichtlich *Städtebaulicher Entwicklung* herzustellen. Die Unterschiede zwischen Mittelstädten sind zu groß, um den verlockenden Vergleich anhandzählbarer Dinge aus realisierten Projekten zu führen. Längst wird in Fachkreisen diskutiert, wie Evaluation und Monitoring der Städtebauförderung optimiert werden sollen. (Göddeke-Stellmann, Kaupert, & Kaschowitz, 2023; STEG, 2020; Plan und Praxis, et al., 2017) Auch die Aufforderungen aus den großen europäischen Agenden (ICLEI, 1998; Charta von Athen (ECTP), 1998; Pakt von Amsterdam, 2016; LEIPZIG CHARTA zur nachhaltigen europäischen Stadt, 2007), dass *Städtebauliche Entwicklung* keine Aufgabe von Planung, sondern von Management ist, haben noch nicht dazu geführt, dass die erforderlichen Fähigkeiten flächendeckend Einzug in technische Dezerne erfahren hätten. Insbesondere die Beiträge des Deutschen Städtetags (DST, 2015; DST & PD, 2021; DST, 2013; DST, 2004) belegen, dass in der Fachwelt bereits nach allgemeingültigen Mustern und Managementansätzen für städtebauliche Entwicklung gesucht wird. Beide Quellen zu Management, Deutscher Städtetag und Sinning (DST, 2013; 2015; Sinning, 2007), beziehen sich auf die gesamtstädtische Betrachtung über den Städtebau hinaus, also auf Portfolioebene. Diese Nicht-Befunde unterstreichen jedoch die beschriebene Forschungslücke und bestätigen die mangelnde Betrachtung aus Managementperspektive.

Das identifizierte Problem der diversen Begriffswelten unterschiedlicher Forschungsdisziplinen stellte eine wichtige Zwischenerkenntnis auf dem Weg zu wissenschaftlichen Datenerhebung dar. Absicht der Arbeit war deshalb, dem Dilemma, dass die Synergiepotenziale unterschiedlicher Forschungsdisziplinen ungenutzt bleiben, (Becker, et al., 2011, S. 62) entgegenzuwirken. Die resultierende Herausforderung der unbekannten Begriffswelten wurde in den Formulierungen in den Workshops und bei der Entwicklung des Referenzmodells Rechnung getragen, indem versucht wurde, weitestgehend auf Fachjargon des Managements zu verzichten und mit vertrauteren Begrifflichkeiten der städtebaulichen Entwicklung zu arbeiten. Dennoch blieb es weiterhin eine Aufgabe, Germers Eindruck (2021, S. 9) entgegenzuwirken, dass Managementtheorien in der Praxis zu wenig Beachtung finden und bekannter sein sollten. Die

Ansprechpartner in den Laborräumen konnten überzeugt werden, dass kontinuierliche Anwendung von Managementpraktiken die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass die Qualität in Projekten zunimmt. (Ahlemann & Teuteberg, 2005, S. 24) Die Beweisführung hingegen, dass unter Berücksichtigung der geeigneten Managementprinzipien eine Entlastung der Belegschaft erzeugt werden kann, ist noch ausstehend. Es handelt sich bei der Entwicklung des Referenzmodells daher um eine **Annäherung und eine Handreichung**, die identifizierte Forschungslücke zwischen Management und Umsetzung städtebaulicher Konzepte zu schließen (Becker, et al., 2011). In Abschnitt (1.3.1) wurde die Bedeutung der Hypothese in dieser Forschungsarbeit definiert und ergänzend formuliert, dass sich die daraus resultierenden Fragestellungen und Vorgehensweise nicht auf eine Verifizierung oder Falsifizierung der Behauptung reduzieren lassen und demnach kein abschließender empirischer Nachweis zur Bestätigung oder Widerlegung des Innovationsversprechens von RGM geführt werden kann. Die formulierten Hypothesen stellten jedoch einen wichtigen Zwischenschritt dar, um die richtigen Forschungsfragen aufzustellen.

- Ein **Referenzmodell** kann die Stärken eines individuellen städtebaulichen Entwicklungskonzepts mit den Prinzipien des Managements vereinen und administrative Resilienz fördern.
- Eine neu interpretierte **Governance**, die Innovations- und Anpassungsfähigkeit, sowie die entsprechende Einbindung der Akteure kombiniert, unterstützt und ermöglicht, kann durch Entkopplung von schnelllebigen Treibern, nachhaltigen Mehrwert erzeugen und das dynamische Umfeld langfristig steuern.

Die **Entkopplung von individuellen Anforderungen** in städtebaulichen Entwicklungskonzepten wurde über die reduzierte Bewertung von „Status“ und „Robustheit“ in das Referenzmodell integriert. Die ergänzenden Ansätze aus Innovations- und Agilitätsmanagement wurden begrifflich „ent-managt“ und in die Hauptausprägung der „Administrativen Resilienz“ übertragen. Diese sind maßgeblich von den Rahmenbedingungen abhängig, die zur Verfestigung in der Hauptausprägung „**Governance**“ abgefragt und auf Reife bewertet werden.

5.1.2 Methodische Reflexion zur Annäherung an die Forschungslücke

Grundsätzlich lässt sich sagen, dass der Konstruktivismus in der Forschung einen philosophischen Standpunkt darstellt, der die subjektive Natur der Erkenntnisgewinnung und die aktive Rolle des Forschers in den Mittelpunkt stellt. (Kratochwil & Peltonen, 2022) Dies hat weitreichende Auswirkungen auf Forschungsdesign, Methodenwahl und Interpretation von Ergebnissen in sämtlichen wissenschaftlichen Disziplinen. Im Sinne einer umfassenden Gesamtreflexion dieser Dissertation sei nochmals die wichtigste Forschungslücke benannt, bevor die Erkenntnisse aus der Entwicklungsphase des Referenzmodells zusammengefasst werden. Als **Forschungslücke** wurde zwischen den Disziplinen der Planung und des Managements identifiziert (Becker, et al., 2011): Die anwendungsbezogene Alltagsrealität der Stadtplanungsämter musste genauso einfließen, wie die Erkenntnisse aus der theorielastigen Forschung im Bereich des Managements und der Veraltungswissenschaften. Als geeignete Perspektive zur konstruktiven Überbrückung wurde die Ebene des Programmmanagements identifiziert und der zugehörige

Standard des PMI (PMI, 2019) auf Konzepte städtebaulicher Entwicklung projiziert. Im Verlauf der Dissertation wurde durch die gemischte Methodik in Form von deduktiven und induktiven Perspektiven und Herangehensweisen, wie im Konstruktivismus üblich, eine Annäherung an die Realität abduktiv konstruiert (Saunders, Lewis, & Thornhill, 2023, S. 155). Inkrementeller wie auch iterativer Erkenntnisgewinn konnte durch die unterschiedlichen Methoden erzeugt werden.

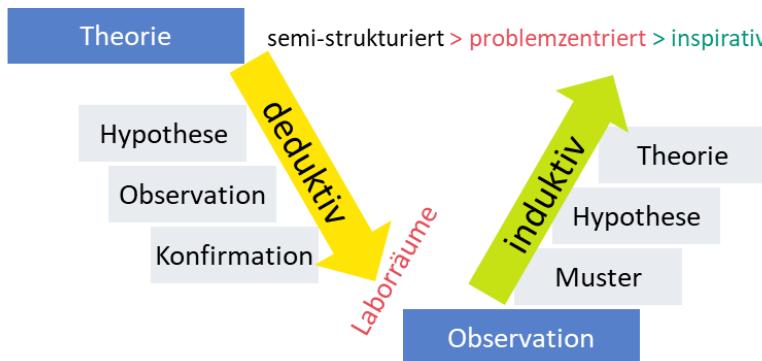


Abbildung 84 Mischung von deduktivem und induktivem Ansatz

Input: Die angewendete Methodenvielfalt von mit „Hands-off“- und „Hands-on“-Elementen, gepaart mit einer fundierten Literaturrecherche aus Feldern der Planung, des Managements und Verwaltungswissenschaften hat ein robustes Fundament mit hoher Informationsdichte erzeugt. Alle Erkenntnisse aus Literatur, den Gesprächen und den Workshops in den vier Untersuchungsräumen flossen in die Entwicklung des Referenzmodells ein.

Transformation: Zentraler Verarbeitungsschritt nach den vorausgegangenen Untersuchungen in den Laborräumen war das Abwägen, welche Aspekte aus Programm-, Innovations- und Anpassungsmanagement in welcher Form auf städtebauliche Entwicklung übertragbar sind, und welche Rahmenbedingungen durch Governance hergestellt werden müssen. Der Schulterblick in Managementliteratur, der Transfer aus anderen Forschungsdisziplinen und der Kniff der Abstraktion dienten als Türöffner, um den Forschungsfragen wissenschaftliche Grundlagen zur Seite stellen zu können. Das Ergebnis ist die Überführung des Programmanagements in ein Referenzmodell städtebaulicher Entwicklung, um die Forschungsfragen zu bearbeiten.

Output: Die Abwicklung von PrgMgt anhand von vier Ausprägungen wurde beibehalten. Auch die Reihenfolge der Annäherung an den kontinuierlichen Prozess wurde gemäß PMI-Standard angewendet. Die Überschriften wurden auf städtebauliche Entwicklung spezifiziert und die Kategorien inhaltlich teilweise stark verändert und auf Grundlage der Erkenntnisse aus den Laborräumen angepasst.

Reflexion: Durch die Literaturrecherche wurden die Grundlagen zur städtebaulichen Entwicklung und Managementansätzen zusammengetragen. Um die organisatorischen, strukturellen und prozessualen Rahmenbedingungen zu verbessern, wurde das PrgMgt als Schlüssel zur Beantwortung der Forschungsfragen identifiziert. Zu Beleuchtung des Spannungsfelds zwischen

städtebaulicher Entwicklung und Management, wurden vier Laborräume ausgewählt. Die Datenerhebung startete mit offenen Gesprächen und semistrukturierten Interviews, fokussierte über problemzentrierte Interviews und konfrontierte in digitalen Werkstätten.

Die Konfrontation in den Laborräumen war spürbar und so musste behutsam Überzeugungsarbeit angewendet werden, um die Mitarbeitenden der Stadtplanungsämter ohne Gesichtsverlust aus der Komfortzone zu locken. Durch Anwendung der Szenariotechnik und Anonymisierung konnte jedoch das Verständnis für die Forschungsperspektive erzeugt werden. Durch utopische und dystopische Ansätze, sowie durch rhetorische Ansätze wie „Was wäre, wenn ...“ oder „Weg von ..., hin zu ...“ gelang es, die Beteiligten in Gedankenkonstrukte einzubinden und Antworten auf die unangenehmen Forschungsfragen abzuleiten.

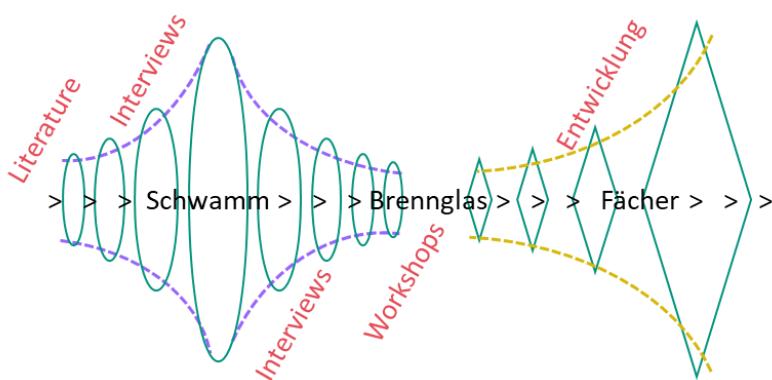


Abbildung 85 Phasen der Datenerhebung

Auch wenn in den Untersuchungsräumen deutlich wurde, welche Widerstände und Herausforderungen der Einführung von Management städtebaulicher Entwicklung (MSE) entgegenstehen können, gelang es, den Nutzen und Mehrwert der Managementperspektive herauszuarbeiten. Diese Erkenntnisse fanden in der Entwicklung des Referenzmodells ihre Berücksichtigung. Die Herangehensweise durch Überprüfung von Hypothesen konnte in Einklang gebracht werden mit dem aufgestellten Forschungsdesign. In den einzelnen Phasen der Datenerhebung dienten die Hypothesen als Leitplanken. Der Erkenntnisgewinn erfolgte a) durch direkte Bestätigung oder Beantwortung einer Frage, b) durch Weiterverhandlung in der nächsten Phase des Forschungsdesigns oder c) durch Transfer und Berücksichtigung bei der Entwicklung des Referenzmodells.

Es lässt sich festhalten, dass die dargestellten Ergebnisse die Aussagen der Hypothesen stützen. Eine Vielzahl von schriftlichen, mündlichen und grafischen Belegen unterstreicht die Plausibilität der in dieser Arbeit verfolgten Argumentationslinie. Die zentralen Aussagen aus der Literatur wurden durch vertiefende Erkenntnisse aus den Interviews und Workshops nicht nur bestätigt, sondern mehrheitlich in vielen Punkten weiter geschärft und weiterführende Fragen flossen in die Untersuchung ein. Es ist zu ergänzen, dass während der Forschungsarbeit keine Belege gefunden wurden, welche die Aussagen der Hypothese widerlegen würden.

Erhobene negative Befunde wie „Unscharfe Begrifflichkeiten“, „Routinearbeiten statt Übersicht“, „Unbekannte Prinzipien Programm“ oder „Fehlende/falsche Indikatoren“ wurden über

Inversion in positive Bewertungskriterien des Referenzmodells übertragen. Bei der Entwicklung des Referenzmodells wurden somit alle Befunde weiterverhandelt und als Grundlage verwendet, um Ansätze zur Behebung der Missstände zu generieren. Die aufgestellten Hypothesen waren ständiger Begleiter und dienten nach Literaturrecherche und Verhandlung in den Laborräumen weiterhin als **kontinuierliche Leitplanken** bei der Entwicklung des Modells.

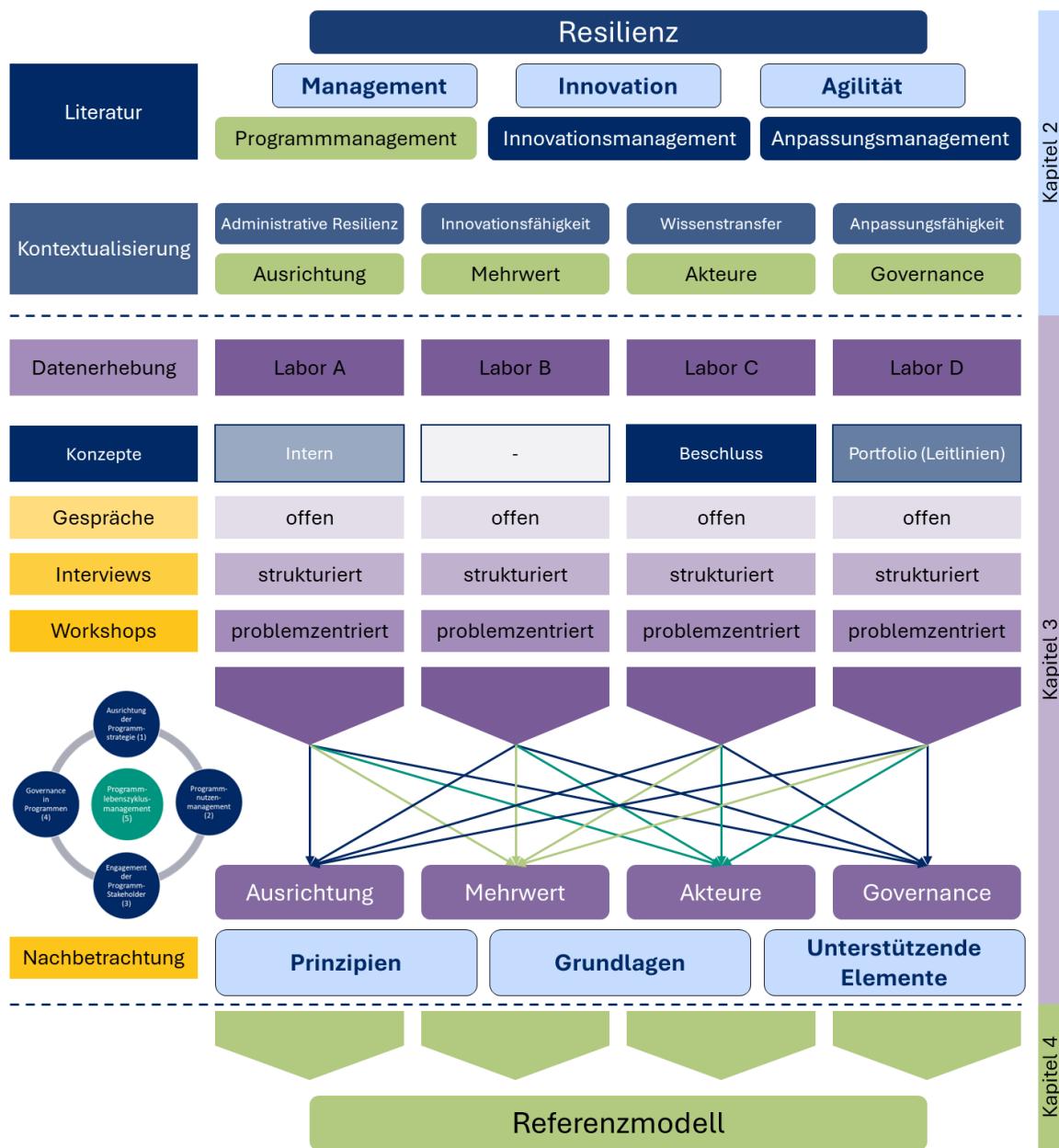


Abbildung 86 Datenerhebung und Erkenntnisgewinn für Entwicklung des Referenzmodells

5.1.3 Antworten auf die Forschungsfragen

Wie aus den vorangestellten Prämissen hervorgeht, wird im Rahmen dieser Dissertation davon ausgegangen, dass es grundsätzlich möglich ist, Praktiken des Managements auf städtebauliche Entwicklung zu übertragen. Die vorbeschriebenen Hypothesen dienten als Ausgangspunkt für die formulierten zentralen Forschungsfragen (1.3.2), welche in den methodisch unterschiedlichen Phasen gestellt wurden. Die Ausgangsfragen an die Laborräume lauteten:

- Wie sieht die Alltagsrealität bei der Umsetzung städtebaulicher Entwicklungskonzepte aus? Wie ist die Umsetzung städtebaulicher Entwicklungskonzepte organisatorisch aufgesetzt? Welche Automatismen sind der Umsetzung städtebaulicher Entwicklungskonzepte hinterlegt? Wo entstehen die Druckpunkte für die Belegschaft bei der Umsetzung städtebaulicher Entwicklungskonzepte? Wie erfolgt der Wissenstransfer innerhalb der Belegschaft?

Der vergleichende **Blick auf die Organigramme** der Untersuchungsräume zeigte die unterschiedliche Zuordnung *Städtebaulicher Entwicklung* auf. Die **abweichenden Begrifflichkeiten** der zuständigen Abteilungen unterstrich den Klärungsbedarf der Definition und Abgrenzung zwischen Stadtentwicklung und städtebaulicher Entwicklung, Stadtentwicklungsplanung und Planung städtebaulicher Entwicklung, sowie Stadtentwicklungsmanagement und MSE. Folglich konnte festgestellt werden, dass die Komplexität städtebaulicher Entwicklung organisatorisch und strategisch nicht einheitlich geführt wird. Die Vermutung, dass die gefühlte **Überlastung** der Belegschaft der Stadtplanungssämter auf der Flucht in Routinearbeiten resultiert, konnte in den Gesprächen bestätigt werden (Labore A,B,C,D); es wird zwar möglichst effizient, nicht aber entscheidend effektiv gearbeitet: Durch die erhöhten Anforderungen in der sogenannten VUCA-Welt (Meister, 2022), die sich durch **Gleichzeitigkeit, Schnellebigkeit, Komplexität und Unsicherheit** auszeichnet (Urbanista, 2022), verstärken sich die externen Treiber, sowohl bottom-up (aus der Zivilgesellschaft, Wirtschaft) wie auch top-down (Gesetzgebungen, Verpflichtungen, Legislaturperioden). Hinzu kommt, dass **andere Konzepte** Druck auf städtebauliche Entwicklung erzeugen, einerseits räumlich übergeordnete (regionale und überregionale Konzepte), andererseits verwaltungsintern (Dominanz anderer Ämter). Hinzu kommen die beobachteten **häufigen Personalwechsel** und die verwaltungsspezifische **Ressourcenknappheit** (Fachkräftemangel, Fördermittel, Eigenmittel). Ansätze zur **Bewältigung der Komplexität** konnte in den Laborräumen nicht erkannt werden. Beispielsweise beziehen sich **Abstraktion** und **grafische Visualisierung** nahezu ausschließlich auf planerische Darstellung, nicht aber auf prozessuale, strukturelle und organisatorische Abstraktionen. Zu Risiken, Änderungen, Netzwerken oder Akteuren wurden keine grafischen Analysen oder Visualisierungen nachgewiesen. Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass auch die Suche nach Indikatoren für städtebauliche Entwicklung seitens der Teilnehmenden in der Werkzeugkiste der Planung erfolgte. Gegensätzliche Erkenntnisse ließen sich aus der Literatur vor allem durch planungsferne, eher managementlastige Beiträge gewinnen. Aus diesen geht hervor, dass Verfestigung von Prozessen durch prozessuale Innovations- und Anpassungsfähigkeit zu administrativer Resilienz führen (Habbel, Robers, & Stember, 2022; Schuster, 2022; Junginger & Paulick-Thiel, 2022; Förster & Wendler, 2012; Gergs, Linke, & Lakeit, 2018;

Franken & Franken, 2023; Ferreira da Costa, 2023; Gehrckens, 2016; Germer, 2021). Diese ist allgemeingültige Grundlage, um Herausforderungen der Zukunft zu bewältigen, unabhängig von der verhandelten Disziplin (hier: Städtebau). Ein Unteraspekt von **administrativer Resilienz** das Abschöpfen von generiertem Wissen. Best- und Worst-Practice-Erfahrungen werden im besten Falle geteilt, jedoch aus Ermangelung an Kapazität und Kompetenz nicht überführt in einen abstrakten **Wissenspool** städtebaulicher Entwicklung. Dies bedeutet, dass *schlummerndes Wissen* nicht abgeschöpft werden kann. Im Zuge der Workshops wurde den Beteiligten klar, dass es erstrebenswert ist, Vergleiche herzustellen, um durch den Austausch größeren Erfahrungs- und Wissensschatz zum Umgang mit **Methoden, Risiken, Änderungen, Netzwerken und Akteuren** zu erhalten und einen größeren Hebel bei der Verstetigung zu erzielen. Dabei stellt **Wissensmanagement** eine allgemeine Grundlage für jegliche Unternehmensform und Geschäftsbereich dar und lässt sich somit ohne Vorbehalte auch auf Stadtplanungsämter und städtebauliche Entwicklung übertragen. Die recherchierten Ansätze des IRS (Rottleb & Schmidt, 2023), schlummerndes Wissen in der städtebaulichen Entwicklung zu aktivieren, stecken noch in der Manifest-Phase und fokussieren sehr stark auf den mutmaßlichen Wissensschatz der zu beteiligenden Zivilgesellschaft und die **Zusammenarbeit mit universitären Einrichtungen**. Relevant, und deshalb auch im Referenzmodell berücksichtigt, sind die Forderungen von **neuen Bewertungskriterien, Verstetigung durch Management und angepassten Fördermechanismen** (Rottleb & Schmidt, 2023). Darüber hinaus werden im Referenzmodell auch die **Fort- und Weiterbildungskonzepte** bewertet, welche in den untersuchten Kommunen nicht existent oder schwach aufgestellt waren (Labore A,B,C,D).

Als zentraler Befund aus allen Laborräumen konnte festgestellt werden, dass wiederkehrende Themen immer wieder aufs Neue **in den Projekten ausverhandelt** werden müssen. Durch die vorgeschlagene **Aggregationsebene** könnte ein großer Arbeitsaufwand effektiv gebündelt werden und **entlastende Synergieeffekte** erzeugen.

- Welche Konsequenzen hätte eine Anwendung von Managementprinzipien für die Verwaltungsstruktur und Arbeitskultur der Stadtplanungsämter?

Wirkungsgrad und Schlagkräftigkeit des eigenen Handelns beschäftigt die Mitarbeitenden der Stadtplanungsämter in großem Maße: „*In einem Umfeld, das von Interessengegensätzen (...) geprägt ist, steigen die Anforderungen an Professionalität, Steuerungswille, Dialogbereitschaft und Durchsetzungskraft der Planungsverwaltungen*“ (Schulten, 2015, S. 307) Wobei enorme **Schnellebigkeit, Gleichzeitigkeit, Komplexität und Unsicherheit** die prägenden Herausforderungen der städtebaulichen Entwicklung darstellen. Das Hinterherlaufen bei aktuellen Treibern im Kontext von immer schneller werdendem Wandel (Meister, 2022; Urbanista, Futur A, Burgdorffstadt, Universität Kassel, & Klass, 2019; Urbanista, 2022), Fördergeldschungel (DST & PD, 2021; BMS & DIFU, 2023), Ressourcenknappheit (Mackrodt & Lerch, 2017; Empirica, 2023) und Fachkräftemangel (Franken & Franken, 2023, S. 185; Germer, 2021, S. 138; Urbanista, 2022, S. 39; Junginger & Paulick-Thiel, 2022, S. 150; Ferreira da Costa, 2023, S. 7) lähmt die Kommunen. Die Antworten, wie Städte und Gemeinden ihren Wirkungsgrad und ihre Schlagkräftigkeit durch Managementprinzipien bei der Umsetzung ihrer städtebaulichen Entwicklungskonzepte

verbessern können, lassen sich aus den Gesprächen in den vier Laborräumen ableiten. Ein vorgeschlagener Schlüssel zum Erfolg kann die Verschiebung des Fokus sein: Weg von der Bearbeitung der stadtplanerischen Inhalte, hin zu **mehr Steuerung** der Themen (Charta von Athen (ECTP), 1998; Pakt von Amsterdam, 2016). Weg von „**Doing the things right**“ hin zu „**Doing the right things**“. Dabei spielt die Innovations- und Anpassungsfähigkeit eine große Rolle. Nach den Gesprächen musste jedoch festgestellt werden, dass die Innovations- und Anpassungsfähigkeit in den Technischen Dezernaten diesbezüglich niedrig eingeschätzt wird, weil die Ämter überwiegend mit den Inhalten beschäftigt sind und grundlegende Rahmenbedingungen hintenanstellen. Es existiert dabei ein gewisser Widerspruch zwischen hierarchischen Verwaltungen und der **Organisation von agilen und innovativen Einheiten** (Gergs, Linke, & Lakeit, 2018). Dieser Widerspruch wird im anschließenden Unterkapitel der **Diskussion ausgewählter Aspekte (0)** ausführlich diskutiert. Um die Frage zu beantworten, wird vorgeschlagen, **eine Aggregationsebene** für städtebauliche Entwicklung, entsprechend der Programmmanagements (PMI, 2019) zu installieren, sodass der Fokus auf **die administrative Resilienz** für die Stadtplanungsämter gelegt und mehr Steuerungsfähigkeit entwickelt werden kann (Mehrwert).

- Welches sind die geeigneten Managementprinzipien, um die Leistungsfähigkeit bei der Umsetzung von städtebaulichen Entwicklungskonzepten zu erhöhen?

Dass die Merkmale *Städtebaulicher Entwicklung* den Merkmalen des Programmmanagements (PMI, 2019) entsprechen, konnte über die Literatur nachgewiesen werden. Die Zuordnung von MSE in die **Perspektive des Programmmanagements** (PMI, 2019) ist die zentrale und maßgebliche am Schreibtisch ausgearbeitete Antwort **auf die zentrale Forschungsfrage zu geeigneten Prinzipien**, die als Ausgangspunkt für die Gespräche und Workshops herangezogen wurde. Die weiteren Prinzipien konnten durch die Recherche der **ergänzenden Managementansätze zu Agilität, Innovation und Governance** herausgestellt werden, welche die Grundlagen **für administrative Resilienz** darstellen. (Haidukiewicz, 2022; Ferreira da Costa, 2023; Franken & Franken, 2023; Förster & Wendler, 2012; Gehrckens, 2016; Gergs, Linke, & Lakeit, 2018; Germer, 2021; Heinrichs, et al., 2015)

- Was zeichnet ein Referenzmodell zur Bemessung administrativer Resilienz bei der Umsetzung städtebaulicher Entwicklungskonzepte aus?

Reifegradmodelle (RGM) sind in der Privatwirtschaft bereits standardmäßig eingesetzte Instrumente, die tausendfach angewendet wurden. Ursprünglich bezogen sich diese vor allem auf die IT-Branche, haben sich aber ab dem Jahrtausendwechsel sehr stark hin zu Managementinhalten entwickelt. Das Heranziehen eines existierenden Standards, wie zum Beispiel das OPM3 des PMI würde für die technischen Dezernate nicht funktionieren. Zum einen ist die verwendete Sprache für Planende nicht verständlich (Becker, et al., 2011), zum anderen – sollte die Management-Jargon beherrscht werden – fehlt die inhaltliche Nähe und der visualisierte Reifegrad müsste dann in die Sprache der Planung übersetzt werden. Die **Vergleichbarkeit** von komplexen Unterfangen, wie es die städtebauliche Entwicklung eines darstellt, und die damit verbundene Suche nach den **richtigen Indikatoren**, war das anspruchsvollste Unterfangen bei der Entwicklung des Referenzmodells. Einerseits konnten in der Literatur rund um Stadtplanung, außer zu Evaluation

und Monitoring der Städtebauförderung, keine verwertbaren Quellen gefunden werden. Und auch die Städtebauförderung sucht nach anderen Kriterien ihre Indikatoren aus, da sie den Mehrwert des Förderprogramms evaluiert, um die Auszahlung von Finanzhilfen zu rechtfertigen, und nicht die Leistungsfähigkeit der umsetzenden Kommunen. Nichtsdestotrotz wurde seitens des BBSR das Dilemma erkannt und es wurde die Arbeitshilfe für Kommunen mit Unterstützung von Urban Catalyst und Ramboll entwickelt (Urban Catalyst & Ramboll, 2023). Das Ergebnis weist die Erfolgsfaktoren und Hemmnisse bei der Umsetzung städtebaulicher Entwicklungskonzepte aus, jedoch trägt auch dieses Dokument nicht zur konkreten Abhilfe in den Kommunen bei.

Auf der Suche nach den geeigneten Indikatoren wurde in der Phase der offenen Gesprächsführung durch die Untersuchungsräume bestätigt, dass die Wahrnehmung von städtebaulicher Entwicklung sehr subjektiv ist. Die große Diversität der Sichtweisen erschwert eine Vereinheitlichung der Ansätze. Wie auch in der Architektur, erfolgt Städtebau anhand von Prototypen. Das bedeutet, dass nichts unter Laborbedingungen oder in Serie entwickelt wird, denn jede Kommune stellt mit ihren Eigenschaften ein Unikat dar. Vergleiche anhand der gebauten Umwelt der unterschiedlichen Prototypen ist dabei nicht geeignet, um Leistungsfähigkeit hinsichtlich städtebaulicher Entwicklung zu messen. Erst in den Workshops, also zu Ende der Datenerhebung konnte herausgearbeitet werden, dass es darum geht, die **Leistungsfähigkeit** zu messen, und nicht das erstellte Produkt. Eine **Vergleichbarkeit** lässt sich deshalb besser bei den **Herangehensweisen und Rahmenbedingungen** herstellen. Die Messbarkeit der Managementfähigkeit bietet die Möglichkeit, Vergleiche anhand von Strukturen, Prozessen und Organisation herzustellen. Das Referenzmodell will diesen Brückenschlag herstellen und eine Vergleichbarkeit über Resilienzfähigkeit aufzeigen.

Das entwickelte Referenzmodell zeichnet sich dadurch aus, dass gegenüber den existierenden RGM-Standards der Bezug zur städtebaulichen Entwicklung konkret hergestellt wurde: Die **Ausprägung Ausrichtung und Strategie** behandelt explizit Konzept und Auftrag. In der **Ausprägung der administrativen Resilienz** werden Managementdisziplinen hervorgehoben, die speziell bei städtebaulicher Entwicklung im Vordergrund stehen: Reflexionsfähigkeit, Anpassungsfähigkeit, Kooperationsfähigkeit, Innovationsfähigkeit und Interaktionsfähigkeit. Die Auswahl der Indikatoren erfolgte auf Grundlage der Literatur zu Innovation und Agilität, aber auch aus den Erkenntnissen aus den Workshops. Den Reifegradstufen wurden dabei die Beschreibungen der Rubrik Nutzenmanagement aus dem Standard des Programmmanagements (PMI, 2019) zugrunde gelegt: *Identifikation, Planung, Erzeugung, Übertragung, Erhalt*. In der **dritten Hauptausprägung der Stakeholder** wurden fünf Akteursgruppen ausgewählt, um den Pfad für die richtige Balance zu legen: Zum einen gilt es, Ungleichgewicht der Einbindung der Gruppen auszugleichen, zum anderen die Zielgerichtetetheit der Einbindung herauszuarbeiten. Die **vierte Hauptausprägung der Governance** wird insofern dem Brückenschlag gerecht, dass die Aufgabe der Herstellung der Rahmenbedingungen auf die Strukturen von Mittelstädten bewertet wird, die als Grundvoraussetzung für das Erzeugen von administrativer Resilienz gilt.

- Wie kann den ungeregelten dynamischen Herausforderungen und Treibern städtebaulicher Entwicklung begegnet werden?

Anliegen aller untersuchten Verwaltungen war es, einen Schritt voraus zu sein, also der Wunsch besser vorbereitet auf absehbar aufkommende Entwicklungen und sogar unbekannte neue Herausforderungen zu sein. Hierzu gibt es die Möglichkeit, sich intensiv mit der Zukunftsforschung auseinanderzusetzen, wie es Urbanista und Futur A mit den Trendmolekülen in „*Die Stadt von Übermorgen*“ (Urbanista, 2022) im Auftrag des BBSR gemacht haben. Oder man schlägt den Weg über die administrative Resilienz ein und entkoppelt die eigene Leistungsfähigkeit von immer schneller wechselnden Zukunftsthemen, oder eben *Trendmolekülen*. Die vorliegende Arbeit ist deshalb durchaus als Ergänzung zu „*Die Stadt von Übermorgen*“ zu verstehen, denn die eine Betrachtung schließt die andere nicht aus. Beide haben gemeinsam, dass es einer kontinuierlichen Betrachtung und Bearbeitung bedarf, um **Zukunftsähigkeit** sicherzustellen. Die von Urbanista entwickelten Arbeitsmaterialien eignen sich beispielsweise hervorragend, um die im Referenzmodell abgefragte Methodenkompetenz zum Nachweis der Innovationsfähigkeit zu erweitern.

- Wie können Managementprinzipien in der Verwaltungsstruktur und Arbeitskultur der Stadtplanungsämter integriert werden, ohne eine weitere Belastung für die Belegschaft darzustellen?
- Wie können operative Projektarbeit und übergeordnete Leitlinien in einer Aggregations-ebene vereint werden?

Ein Umkrepeln der Stadtplanungsämter ist nicht zielführend, dringend muss jedoch der Nutzen durch konsultative Begleitung erzeugt werden. Die wissenschaftliche Begleitung durch ein **Programmbüro für städtebauliche Entwicklung** ist deshalb ein vorgeschlagener Ansatz, um die Verstetigung durch das Referenzgradmodell aufzusetzen. **Administrative Resilienz** zu erreichen, war ein Kernziel bei der Entwicklung des Reifegradmodells. Abgeleitet aus der erfolgreichen Aufklärung über den Mehrwert wissenschaftlicher Begleitung (Henze-Sakowsky, Jasperneite, & Seick, 2022), stellt die teilnehmende Beobachtung (Geertz, 2003) die *schlüssige Konsequenz* dar, um langfristig in das Innenleben der Verwaltungen einzutauchen und dort durch **wissenschaftliches Arbeiten** Wirkung zur Verstetigung zu erzielen. Nicht nur die grundsätzliche Managementfähigkeit soll am Referenzmodell bewertet und abgelesen werden können, auch die **Anonymisierung, Abstraktion und Verallgemeinerung** aus Projekten in die Programmebene sind Schlüssel zum Erfolg. Die kontinuierliche Verbesserung der Fähigkeiten unter anderem von Innovations- und Anpassungsfähigkeit sollen im Modell eingestuft und transparent gemacht werden. Als Entlastung der Stadtplanungsämter zeichnet sich ab, dass die **Zusammenarbeit mit Universitäten und Forschungseinrichtungen** ein zielführender Ansatz sein könnte (Rottleb & Schmidt, 2023). Die flächendeckende Verstetigung könnte über die Universitäten und Forschungseinrichtungen erfolgen. Sie sind als externe und neutrale Institutionen in der Lage, die Informationen schwammartig aufzusaugen, zu analysieren und zu verallgemeinern. Entscheidend ist, dass sie sowohl an einem Strang ziehen und mit der gleichen Schablone arbeiten als auch, dass einzelne Universitäten und Forschungseinrichtungen mehrere Kommunen gleichzeitig betreuen, sodass die **Synergieeffekte** möglichst stark sind.

5.1.4 Zusammenfassung

Die Vermutung, dass die Managementperspektive des Programmmanagements die große Unbekannte für Mitarbeitende in Stadtplanungsämtern ist, wurde insbesondere in den Gesprächen in den Laborräumen bestätigt. Aufgrund von Unwissenheit wird nicht über Management, sondern über Planung der Komplexität begegnet. Erst in den abschließenden Workshops konnte einvernehmlich herausgearbeitet werden, dass Städtebauliche Entwicklung am Prozesserfolg und nicht am Projekt- oder Produkterfolg bewertet werden kann. Folglich wurden deshalb in der Phase der Entwicklung des Referenzmodells die Ausprägungen und Faktoren anhand des **Wissenstransfers** am stärksten bemessen. Nicht das *Was*, sondern das *Wie* wird abgefragt und bewertet.

Kontinuierliches MSE wird als Schlüssel zur nachhaltigen Entwicklung von Städten mittlerer Größe erachtet. Implementierung von MSE kann aufgrund von Ressourcenmangel selten mit eigenem Personal abgedeckt werden. Hinzu kommt, dass Monitoring und Evaluation als lästige Pflichtaufgaben im Kontext der Förderprogramme wahrgenommen werden. Sie werden nur selten zur Selbstreflexion genutzt, um tatsächlich eigene Arbeits- und Herangehensweisen zu hinterfragen.

Das entwickelte Referenzmodell stellt eine Modifikation des Standards für Programmmanagements des PMI dar (PMI, 2019), welche aus den Erkenntnissen der Laborräume und der Literaturrecherche erarbeitet wurde. Bewertet werden Managementpraktiken, welche kontinuierlich zusammengetragen werden, um die Leistungsfähigkeit und den Leistungsfortschritt aufzuzeigen. Langfristige Zusammenarbeit ist dabei von hoher Bedeutung. Forschungseinrichtungen, zum Beispiel Universitäten mit ihren wissenschaftlichen Mitarbeitenden, sind die idealen Begleiter, um kontinuierlich die Leistungsfähigkeit zu messen, zu steigern und zu verstetigen. Um eine einheitliche Herangehensweise sicherzustellen, ist eine flächendeckende Schulung in Universitäten erforderlich.

Die alternative Begleitung durch Unternehmen aus der Wirtschaft wird aktuell als zu kostenintensiv betrachtet. Jedoch sollte trotzdem die Erstellung eines Leistungsbild gemäß AHO entwickelt werden. Durch eine Verknüpfung von flächendeckendem MSE durch Einsatz von geförderter Begleitforschung, kann die vernachlässigte Managementexpertise in Mittelstädten (Germer, 2021) verankert werden. Ziel sollte sein, dass Universitäten mehrere Städte gleichzeitig begleiten und auswerten (Rottleb & Schmidt, 2023). Dies verhindert, dass allzu individuelle Anpassungen im Einzelfall erfolgen oder sich die Forschenden zu sehr mit der Kommune identifizieren. Mehrfachbeauftragungen von Universitäten erzeugen also eine Qualitätssicherung durch Vereinheitlichung und die nötige Distanz zum Forschungsgegenstand.

Die Stadtplanungsämter könnten ihrer bisherigen Kernarbeit weiter nachgehen, der entstehende Mehraufwand kann durch die Begleitforschung in großen Teilen abgedeckt werden. Die Daten können bei Erfassung durch die Forschenden direkt anonymisiert und verallgemeinert werden. Die Wissengenerierung erfolgt somit durch einen einheitlichen Standard, welcher dann als Wissenspool genutzt werden kann. Das generierte Wissen weist einen größeren

Verallgemeinerungsgrad auf und das effektive Peer-Learning kann somit automatisch generiert werden, da Städte in vergleichbarer Größe über die gemeinsame Forschungseinrichtung voneinander lernen können. In Deutschland gibt es viele mittelgroße Kommunen, die durch hervorragende städtebauliche Entwicklung überzeugen. Nichtsdestotrotz sind diese Kommunen für den Wissenstransfer dringend mit einzubinden, um den Mehrwert für alle Städte zu potenzieren.



Abbildung 87 Exemplarische Abbildung von Reife (fiktiv)

5.2 Diskussion ausgewählter Aspekte

Die vorausgehenden Ausführungen zur Überprüfung in den Laborräumen (Kapitel 3) und zur Entwicklung des Referenzmodells (Kapitel 4) werden in diesem Kapitel anhand der aktuellen Literatur und akademischen Diskussion (Kapitel 2) reflektiert. Es werden somit Erkenntnisse zu angestrebter Zukunftsvision mit den existierenden Alltagsrealitäten abgeglichen. Entlang von **Robustheit bei Ausrichtung und Strategie (5.2.1)**, **Fokussierung auf Wissen und Mehrwert (5.2.2)**, **Verhältnismäßigkeit bei Einbindung und Pflege von Akteuren (5.2.3)**, sowie **Paradigmenwechsel bei Governance und Steuerung (5.2.4)** werden Probleme, Missverständnisse und Missstände aufgezeigt, aber auch Ansätze und Empfehlungen zur Bewältigung diskutiert und herausgearbeitet. Dabei werden Aussagen aus Literatur und den Laborräumen relativierend in Kontext gesetzt, wie auch die Erkenntnisse aus der Entwicklung des Reflexionsmodells mit bestehenden Theorien und Ansätzen abgeglichen. Das allgemeine Innovationsversprechen von Reifegradmodellen wird kritisch hinterfragt und das konkrete Reflexionsmodell dieser Arbeit diskutiert. Der **Balance bei Umsetzung und Verstetigung (5.2.5)** wird ein eigenständiger Abschnitt gewidmet, bevor abschließend **Schlussfolgerungen (0)** für die Anwendung des Leitfadens für Management städtebaulicher Entwicklung geschlossen werden.

5.2.1 Robustheit bei Ausrichtung und Strategie

*„Zunächst unterscheidet sich der Begriff „Management“ von „Planung“ oder „Entwicklung“ vor allem dadurch, dass die Bedeutung von „managen“ – mit leiten, zustande bringen, organisieren umschrieben – den **Schwerpunkt der Tätigkeit** verschiebt.“* (Sinning, 2007, S. 303)

Das Verständnis für die Unterschiede von Projekten, Programmen und Portfolios und die Qualität und Verbindlichkeit von Konzept und Auftrag zur Umsetzung städtebaulicher Entwicklung wurden als die Voraussetzungen für MSE in der Hauptausprägung Ausrichtung & Strategie festgelegt und mit Indikatoren zu Status und Robustheit hinterlegt.

1) Strategische Ausrichtung

- a. Robustheit Konzepts städtebaulicher Entwicklung
- b. Status des Konzepts städtebaulicher Entwicklung
- c. Robustheit des Auftrags MSE
- d. Status des Auftrags MSE
- e. Anwendung des Referenzmodells

In allen Untersuchungsräumen ist zu konstatieren, dass Unterprogramme die Gesamtkonzepte überstrahlen, sei es durch dominante Stadtteilkonzepte, durch starke Einzelunterprogramme (Mobilität, Klima, Hochwasser, Einzelhandel etc.) oder durch einzelne Stadtplanungsprojekte (Leuchtturmprojekte). Kompensation erfolgt bei schwachem städtebaulichem Entwicklungskonzept durch andere Dokumente, die auf einmal stark sind und stark gemacht werden.

Stellvertretend stehen hierfür Portfolio-Kompass, Einzelhandelskonzept (Labor A), IBA-Prozess, Finanzierung und regionaler Landschaftsplan Labor (B), Stadtkompass und Statistik (Labor C) sowie der Sozialbericht in Labor D.

Gefördert wird dieses Phänomen durch allgemeine Trend- und Modethemen und politischen Treibern (Urbanista, Futur A, Burgdorffstadt, Univeristät Kassel, & Klass, 2019). Die Vielzahl der vorliegenden Dokumente ist in allen Kommunen gleichermaßen erschlagend und in Gänze kaum erfassbar (*Dokumentenschwemme*). Ein Großteil der erarbeiteten Dokumente ist älter als zehn Jahre und überarbeitungswürdig. In den seltensten Fällen sind die angestoßenen Prozesse dabei rückverankert in das Gesamtkonzept. Selbst wenn die Dokumente in Prozesse oder Projekte überführt wurden, sind die Erfahrungen unzureichend dokumentiert und können deshalb *nicht* in die Fortschrittsmessung oder in ein Wissensmanagement für städtebauliche Entwicklung übertragen werden. Die **Mehrwertgenerierung und Rückverankerung** (PMI, 2019) ist nach der Analyse der Labore also stark verbesserungswürdig. Fehlende Verknüpftheit kann durch starke Persönlichkeiten in Verwaltung und Politik kompensiert werden, jedoch erscheint dies nicht langfristig nachhaltig und fehleranfällig.

Bereits 2013 erfasste der Deutsche Städtetag in seinem Positionspapier die **politische Legitimation und Verbindlichkeit** (DST, 2013) als wesentliches Merkmal für Management städtebaulicher Entwicklung. Dies wird durch die BBSR-Broschüren (Schulten, 2016; Empirica, 2023; Urban Catalyst & Ramboll, 2023) bestätigt und durch die vorliegende Arbeit mit Bezug auf die Managementlehre weiter vertieft: Die **Differenzierung zwischen Konzepterstellung und Konzeptumsetzung** ist hierbei der wesentliche Ansatz (PMI, 2019). Wie städtebauliche Entwicklungskonzepte aufgesetzt werden sollten, ist durch die Leitfäden des BBSR ausreichend dokumentiert (Empirica, 2023; Schulten, 2016). Die Umsetzung eines Konzepts muss jedoch als eigenständiger Handlungsstrang erkannt werden und darf nicht einfach der Belegschaft zur operativen Projektarbeit zu Hand gelegt werden. Aus diesem Grund wird im Modell jeweils der Status von Konzept und Auftrag abgefragt, welche die Verbindlichkeit und politische Legitimation für beide getrennt bewertet.

Die erarbeiteten Grundlagen zur Unterscheidung zwischen Portfolio, Programm und Projekt-ebene (PMI, 2019) sollen dabei helfen, das Bewusstsein für die Schnittstellen und Aufgaben zu verbessern und klarer abzugrenzen: *Was gehört in die Aufgabenbereiche des Projektmanagements und der operativen Arbeit und welche Aufgaben gehören in den Bereich des Programmmanagements?* Nur durch die Ausarbeitung der Schnittstellen und Verantwortungsbereiche kann eine Differenzierung zwischen der Projektarbeit und der Umsetzung des Gesamtkonzepts erfolgen und somit die Mitarbeitenden des Amts für Stadtplanung entlasten (*Governanceaufgabe*). Trotzdem können die Grundaussagen des Deutschen Städtetags aus dem Positionspapier von 2013 bestätigt werden. Die vermeintlichen Qualitätskriterien haben allerdings den Charakter eines Manifests und weisen keine Wege aus, um das umfangreiche Paket in die Verwaltungen zu übertragen. Hier frägt das Referenzmodell durch die „*Verbindliche Pläne, wie...*“-Abfrage die **Robustheit des Auftrags** zum MSE ab, indem die zwingende Auseinandersetzung mit den strategischen *Wie*-Fragen eingefordert wird.

Städtebauliche Entwicklungsprogramme dienen dazu, Ziele aus dem übergeordneten Portfolio (Leitbild/Leitlinien) auf eine stadtplanerische Ebene zu bringen. Sie dienen also als Bindeglied zwischen Portfolio (Leitbild/Leitlinien) und den informellen Unterprogrammen (Stadtteilentwicklungskonzepte/Quartiersentwicklungskonzepte) und der angeschlossenen operativen Stadtplanungsprojekte. Es geht somit auch um die Überführung von informellen Dokumenten in formelle Planungsinstrumente (FNP/B-Plan) bis hin zur Durchführung von Städtebauprojekten. Die Abfrage erfolgt im Referenzmodell in der Unterausprägung **Robustheit des Konzepts** über das kontinuierliche Reifeprinzip und die Bewertungskriterien (A) zum Portfolio und (E) zu Unterkonzepten (sektoral und territorial).

- Was leistet ein Stadtentwicklungskonzept? (Portfolio)
 - Und was leistet Stadtentwicklungskonzept *nicht*?
- Was leistet ein städtebauliches Entwicklungskonzept? (Programm)
 - Und was leistet städtebauliches Entwicklungskonzept *nicht*?

Der Prozess städtebaulicher Entwicklung ist mit Erstellung des Konzepts nicht abgeschlossen (Empirica, 2023; Schulten, 2016; Urban Catalyst & Ramboll, 2023). Das Management zur Umsetzung kann erst ab Auftragerteilung durch den Gemeinderat starten (PMI, 2019). Ohne ein hinterlegtes MSE ist die Erstellung des Dokuments von geringem Wert. Kompensation von schwachen städtebaulichen Entwicklungskonzept und fehlendem Auftrag zur Umsetzung ist durch starke Persönlichkeiten in Verwaltung und Politik kurzfristig möglich, jedoch nicht langfristig nachhaltig und anfällig für Schnittstellen- und Verantwortungsprobleme. Die resultierenden Anschlussfragen an das Governanceboard lauten:

- Was leistet Stadtentwicklungsmanagement? (Portfolio)
 - Und was leistet Stadtentwicklungsmanagement *nicht*?
- Was leistet das Management der städtebaulichen Entwicklung? (Programm)
 - Und was leistet Management der städtebaulichen Entwicklung *nicht*?

Das **Konzept**, der **Auftrag zur Umsetzung** und das **Referenzmodell** selbst dürfen daher nicht zu weiteren Dokumenten verkommen, sondern müssen ausreichend robust und seitens des Governanceboards mit ausreichend Verbindlichkeit und Ressourcen hinterlegt und als **Instrumente** verstanden werden.

5.2.2 Fokussierung auf Wissenstransfer

Die Entwicklung von Kompetenzen „(...) impliziert die gemeinsame Optimierung kreativer und multidimensionaler Aufgabenwahrnehmung und Problemlösungen innerhalb volatiler Prozesse sowie die Fähigkeit des Erinnerns, bei der aus Erfahrungen mit eigenen positiven Innovationen sukzessive gelernt wird, um so in der Schlussfolgerung der gesamten kulturellen Resilienz zuträglich sein zu können.“ (Haidukiewicz, 2022, S. 109)

Um Resilienz zu bemessen, wurde im Referenzmodell Abstand davon genommen, inhaltliche Themen zu bewerten, denn die meisten dieser Einflussfaktoren (Krisen, Katastrophen, Terror, Klimawandel, etc.) stehen nicht im Einflussbereich von Städten und Gemeinden. Die Bemessung bezieht sich deshalb in dieser Arbeit im Schwerpunkt auf die administrative **Resilienz der Stadtplanungsämter** selbst. Um diese Zukunftsfähigkeit sicherzustellen, sind die Rahmenbedingungen prozessual, strukturell und organisatorisch robust aufzustellen, indem über den sorgfältigen Aufbau des Wissensmanagements die **Reflexions-, Kooperations-, Interaktions-, Innovations- und Anpassungsfähigkeit** nachhaltig aufgestellt werden kann. Das entwickelte Referenzmodell soll helfen, durch die **Reflexion des eigenen Tuns** (Haidukiewicz, 2022, S. 108; Franken & Franken, 2023, S. 290), die Stärken und Schwächen in den selbst gesetzten Rahmenbedingungen zu identifizieren, um im nächsten Schritt Verbesserungen anzustoßen.

In der Untersuchung wurde deutlich, dass bei der Zielgruppe der Stadtplanungsämter insbesondere im Bereich des Managements, sowohl in der Personalstärke als auch im vorhandenen Fachwissen, große Kapazitäts- und Kompetenzengpässe bestehen (Germer, 2021), siehe auch Erkenntnisse Laborräume 3.4.5. Angelerntes Wissen aus Seminaren für Projektmanagement sind nicht ausreichend, um umfassendes Wissen aufzubauen und anzuwenden. Daher gilt es, das **Managementwissen** und das **Wissensmanagement** möglichst effektiv aufzubauen und zu unterstützen. Aus diesem Grund steht die Ausprägung von **Wissen und Nutzen** besonders im **Fokus der administrativen Resilienz** des ausgearbeiteten Referenzmodells.

2)

Mehrwert durch administrative Resilienz

- Reflexion der Risiken und Chancen (Reflexionsfähigkeit)
- b. Agilität durch pro-aktiven Änderungsradar (Anpassungsfähigkeit)
- c. Interdisziplinarität durch interne Netzwerke (Kooperationsfähigkeit)
- d. Innovation durch Methodenbewusstsein (Innovationsfähigkeit)
- e. Kompetente Einbindung von Stakeholdern (Interaktionsfähigkeit)

Alle Prozesse dieser Unterausprägungen des Referenzmodells lassen sich unter dem Konzept der lernenden Organisation zusammenfassen, „*in der organisationale Stagnation durch kontinuierliche Wissenstransformation vermieden werden soll.*“ (Haidukiewicz, 2022, S. 109) Dieses Konzept der lernenden Organisation ist nach allgemeinen Grundlagen des Wissensmanagements der Aspekt, welcher die *Motivation und Befähigung* von Mitarbeitenden in Stadtplanungsämtern beflügeln könnte. Es geht darum, die Belegschaft auf die *Wie-Fragen* zu sensibilisieren, denn für alle Unterausprägungen gilt es, schlummerndes Wissen abzuschöpfen: „*Essenziell wird also das Wissen des Einzelnen um die Relevanz von Erfahrung und kontinuierlicher Wissensakkumulation*“. (Haidukiewicz, 2022, S. 109) Hervorzuheben ist, dass das neue Verständnis von Wissenstransfer nicht mit allen existierenden Strukturen und Formaten brechen muss, sondern vorliegende Spielräume erkannt und entsprechend ausgelegt werden müssen (Rottleb & Schmidt, 2023, S. 17). Es geht darum, mehr Wagnis einzugehen und eine neue Fehlkultur zu etablieren.

5.2.3 Verhältnismäßigkeit bei Einbindung von Akteuren

„*Der aktive Gestaltungsspielraum der öffentlichen Hand wird sich in vielen Kommunen verringern. Deshalb werden neue Wege zur Einbindung relevanter zivilgesellschaftlicher und institutioneller Akteure für die Kommunen an Bedeutung gewinnen, um Stadtentwicklung in die gewünschte Richtung lenken zu können.*“ Marc Lucas Schulten, in: Informationen zur Raumentwicklung (Innovationen von gestern und von morgen – Expertenmeinungen, 2015, S. 307)

Bei der Aktivierung von Stakeholdern ist es für das Stadtplanungsamt von höchster Bedeutung, **zielgerichtete und vor allem integrierbare Ergebnisse** zu erzielen. „*Je besser ausgebaut das externe Netzwerk, desto besser sind die Ressourcennutzungspotenziale und Voraussetzungen für die Umsetzung der agilen Strategie*“ (Haidukiewicz, 2022, S. 106) Willinger hingegen betonte, dass Abstand zu nehmen sei vom „*Bild der Stadt als Integrationsmaschine*“ (Willinger, 2014, S. 149) Was bedeutet also *integrierbar*? Es bedeutet, dass in erster Linie die Erkenntnisse aus der Zusammenarbeit mit unterschiedlichen Akteursgruppen abgeschöpft werden müssen und nicht die Integration der Stakeholdergruppen selbst im Vordergrund stehen sollte. Deshalb steht die Empfehlung, sich von überfrachteten Bürgerbeteiligungen (TU Darmstadt, DST, BBSR, 2016, S. 95), von denen teilweise komplexe Problemlösungen erwartet werden, abzuwenden. Gefördert werden sollten punktuelle und zielgerichtete Einbindungen, wissend, was von den Eingebundenen zu erwarten ist. Die Akteursgruppe ist dabei bewusst in dem Wissen auszuwählen, was man von ihr wissen will. „*Insgesamt wird so durch die Auseinandersetzung mit dem „Anderen“ die*

*Kompetenz der Mitarbeitenden für den Umgang mit unterschiedlichen Kulturen, beruflichen und persönlichen Hintergründen und individuellen Lebensstilen erhöht. Ziel ist, das Lernen im Sinne agiler Lösungsfindung durch **ganz verschiedene Perspektiven** anzureichern.“* (Buchholz & Knorre, 2019, S. 42) Um diese verschiedenen Perspektiven zu erhalten, sind fünf unterschiedliche Akteursgruppen im Referenzmodell abgebildet. Dieser Ansatz ist von großer Bedeutung, wenn ein anderer Umgang mit Programmbeteiligten verfolgt werden soll. Deshalb stellt sich die Frage, wie die Qualität integrierbarer Ergebnisse erhöht werden kann. Können die Umfänge der einzelnen Beteiligungsprozesse verkleinert, die Auswahl der jeweils Beteiligten zielgerichtet aus den Akteursgruppen ausgewählt und die spezifische, zielgerichtete Intensität erhöht werden? **Akribische Vorbereitung von und Fokus auf Bedürfnisse des Stadtplanungsamtes** sind hervorzuheben, wohlwissend welchen Beitrag die jeweilige Einbindung über den sektoralen oder territorialen Bezug hinaus liefert, projiziert auf das gesamte Programm städtebaulicher Entwicklung.

Bei den bisherigen Herangehensweisen besteht die Gefahr, der überfrachteten Erwartungshaltung (TU Darmstadt, DST, BBSR, 2016, S. 95), sei es verwaltungsintern oder mit der Bevölkerung. Dies führt vermehrt zu Frustration (DST, 2013, S. 8), denn zu oft münden die herausgearbeiteten Resultate in politisch getriebene Manifesten (Labore A,D), die nicht direkt in stadtplanerische Tätigkeiten übersetzt werden können (Labore A,D). Beteiligung nur um der Beteiligung Willen, ist nicht ressourcenschonend und im wirtschaftlichen Sinne auch nicht nachhaltig. Beteiligung ist wichtig, darf aber nicht die Allzweckwaffe für stadtplanerische Fragestellungen werden. Stadtplanungsämter müssen deshalb lernen zu priorisieren und an den richtigen Stellschrauben zu drehen. Entscheidend wird sein, sich die gesamte **Bandbreit von Stakeholdern** (PMI, 2019) und **Beteiligungsformen** (Schauber, 2003) anzueignen, um **agil und ressourcengerecht** Akteure einzubinden. Um neue, noch unbekannte Herausforderungen auch zu einem späteren Zeitpunkt in einem städtebaulichen Entwicklungskonzept integrieren zu können, bedarf es Managementfähigkeiten, sodass neue Herausforderungen ohne eine grundlegende Beteiligungsschlaufe direkt eingefangen werden können. Diese Fähigkeiten werden im Referenzmodell in allen fünf vorgeschlagenen Akteursgruppen abgefragt und bewertet. Durch eine Überprüfung anhand von Testläufen können durchaus auch noch andere Stakeholdergruppen im Referenzmodell abgebildet werden. Die Bandbreite der einzubindenden Stakeholder ist in jeder Mittelstadt zu analysieren und die entsprechend sinnvolle Auswahl zu treffen.

3)

Einbindung und Pflege externer Akteure

- a. Beteiligung von Bildung, Sport und Kultur
- b. Expertise durch Konsultative
- c. Vernetzung mit Einzelhandel, Industrie und Wirtschaft
- d. Interkommunale Zusammenarbeit
- e. Verknüpfung mit Wissenschaft und Forschung

Zivilgesellschaft: Ein Beispiel für gut gemeinte, aber nicht zielgerichtete Einbindung ist die Einrichtung von Quartiersmanagement. Eltges und Kocks konstatieren 2015 zwar, dass das mutmaßlich innovative Quartiersmanagement seinen Weg in das Instrumentarium der Stadtentwicklungsarbeit gefunden habe. (Eltges & Kocks, 2015, S. 287) Dies mag für beteiligte Kommunen der Städtebauförderung gelten, nach Untersuchung in den Laborräumen kann hingegen nicht von einer flächendeckenden Innovation gesprochen werden. Denn Städte, die nicht über ein Förderprogramm dazu aufgefordert sind, wenden das Prinzip des Quartiermanagements zurückhaltend an. In erster Linie liegt dies an Kapazitätsengpässen in den technischen Dezernaten (Labore A,B,C,D), weshalb über Dritte das Quartiersmanagement ausgeführt wird. Entweder über andere Ämter, wie zum Beispiel dem Amt für Soziales (Labor D), dann wiederum entstehen andere Schwerpunkte aus Portfolio-Blickwinkel, welche für die planenden Ämter der Stadtplanung eher belastend wirken. Oder es wird über externe Begleitung versucht, dem Quartiersmanagement gerecht zu werden, was jedoch auch einen hohen Betreuungsaufwand erfordert oder wenig verwertbare Ergebnisse produziert (Labor B). Das Quartiermanagement wurde aus diesem Grund bewusst nicht als Ausprägung im Referenzmodell aufgenommen. Anstatt umfangreiche ressourcenintensive Beteiligungsprozesse oder Quartiermanagement aufzusetzen, um die Bürgerschaft zu einzubinden, sollten gezielte Maßnahmen durchgeführt werden, die dem Stadtplanungsamt auch gezielte Ergebnisse liefern. In diesem Kontext sollten sich alle Durchführenden die **Prinzipien des agilen Managements** nochmals vergegenwärtigen: 1) *Zielorientierte Interaktionen sind wichtiger als die Perfektion bei der Anwendung Werkzeuge*, 2) *funktionierender Wissenstransfer intern ist wichtiger als umfassende Dokumentation gegenüber der Öffentlichkeit*, 3) *interne Kommunikation ist wichtiger als Pflichterfüllung gegenüber der Bürgerschaft*, 4) *die Anpassungsfähigkeit, auch während des Verfahrens, ist wichtiger als das sture Befolgen eines Plans*.

Konsultative: Um durch organisationales Lernen (hier: Verbesserung der Akteurseinbindung) zu Innovationsfähigkeit und größerer Akzeptanz zu gelangen (TU Darmstadt, DST, BBSR, 2016, S. 95), empfiehlt sich zur angesprochenen Reflexion (Haidukiewicz, 2022, S. 108; Franken & Franken, 2023, S. 290), **externe Unterstützung** anzunehmen, denn der Mehrwert der durch Anonymisierung, Übersetzung und Bündelung erreicht werden kann, wird aufgrund von Fachkräftemangel aus eigener Kraft nicht generiert werden können. (Franken & Franken, 2023, S. 185; Germer, 2021, S. 138; Urbanista, 2022, S. 39; Junginger & Paulick-Thiel, 2022, S. 150; Ferreira da Costa, 2023, S. 7)

Bei der Einbindung von Planern und Beratern geht es nicht darum, die von Selle und Kolleginnen (*Kommunikative Interdependenz*, 2017) formulierten Vorurteile zu bedienen, dass nur Fachleute wüssten, wie der Hase läuft, oder dass das ästhetische Vermögen anderer abgesprochen werde, oder dass Vertreter aus Politik, Verwaltung und Wirtschaft hinter vorgehaltener Hand zu unwissenden Bedenkenträgern oder Projektverhinderern abgestempelt werden (Selle, Ginski, Thissen, & Zalas, 2017, S. 29-30). Vielmehr ist hervorzuheben, dass Beratende und Planende nicht nur inhaltliche Expertise mitbringen, sondern auch einen großen Erfahrungsschatz aus anderen Projekten in anderen Städten. Diesen Mehrwert können Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Politik nicht in dieser geballten Form in Projekte städtebaulicher Entwicklung mit einbringen. Es

geht also nicht um das Besserwissen aufgrund des Berufsstandes, sondern um den größeren Erfahrungswert, den Planende und Beratende mitbringen. Es sind also stärkere Amplituden für die Erzeugung administrativer Resilienz zu erwarten. Am höchsten bewertet wird im Referenzmodell die Empfehlung der **Beibehaltung des etablierten Steuerungsteams der Erarbeitungsphase** (Empirica, 2023, S. 46), da die langfristige Zusammenarbeit mit einem Partner unnötige Wiederholungsschleifen ausschließt.

„Verfügt eine Kommune über soziale Netzwerke, Initiativen und Verbände, erleichtert dies eine breite Bürgerbeteiligung und die Verknüpfung von Expertise und Ressourcen.“ (Heinrichs, et al., 2015, S. 121)

Interkommunale: Aus den Interviews und Workshops kann die Erkenntnis festgehalten werden, dass der Mehrwert durch Austausch mit anderen Städten unterschätzt wird (Labore A,B,C,D). Dabei existieren viele institutionelle Netzwerke und ausreichend Austauschmöglichkeiten (Heinrichs, et al., 2015; Sinnen, 2007). Auch wenn in der „Stadt von Übermorgen“ das Potenzial interkommunaler Zusammenarbeit erfasst wurde, um „*zukünftig gemeinsame Konzepte zu erarbeiten.*“ (Urbanista, 2022, S. 22,23) ist die tatsächlich gelebte Realität in den Untersuchungsräumen, dass die Netzwerktreffen nicht ausreichend abgeschöpft und keine gemeinsamen Konzepte erarbeitet werden. Eine strategische Vorbereitung und Planung zur Mehrwertgenerierung konnte in keinem Untersuchungsraum aufgezeigt werden. Auch im Ansatz der Leuphana Universität Lüneburg, „*Kommunale Verwaltung nachhaltig gestalten*“ (Heinrichs, et al., 2015), wird die Pflege des interkommunalen Austauschs und die Kooperation hervorgehoben. Hier bleibt es allerdings bei der Feststellung von Herausforderungen, dem Verweis auf die existierenden Netzwerke und die Fokussierung auf eine Erleichterung der Bürgerbeteiligung, anstatt die **administrative Resilienz der Belegschaft durch interkommunalen Austausch** in den Vordergrund zu stellen. Formuliert wird durch die Fokussierung auf planerische Inhalte folgende Einschränkung: „*Hierbei ist zu beachten, dass die (...) Maßnahmen einer Kommunalverwaltung aufgrund der unterschiedlichen Rahmenbedingungen nicht 1:1 auf andere übertragen werden können. Diese müssen vielmehr noch den lokalen Bedingungen angepasst werden.*“ (Heinrichs, et al., 2015, S. 114) Genau aus diesem Grund wird im Referenzmodell die Abstraktion, Verallgemeinerung und Verfestigung von Erkenntnissen aus Netzwerken bewertet.

Exemplarisch sei auch der „Stresstest Stadt“ des BBSR genannt, in welchem im Rahmen eines Ergebnisworkshops unter anderem folgende Fragen zum interkommunalen Austausch diskutiert wurden: „*Wie sind andere Städte strategisch aufgestellt und welche Themenbereiche stehen jeweils im Vordergrund? Welche Strategien, Maßnahmen und Konzepte verfolgen andere Städte? Welchen Nutzen ziehen andere Städte aus dem Stresstest? Was können wir von den anderen Städten lernen? Wo gibt es Best-Practice-Beispiele? Wie werden diese bewertet? Warum haben andere Städte bessere oder schlechtere Bewertungen?*“ (Universität Bonn; Empirica; Gaiac; , 2018, S. 41) Wieder lässt sich feststellen, dass auf Bundesebene der Mehrwert des Peer-Learnings zwar bekannt ist und sich auch in Veröffentlichungen ausdrückt, der Mehrwert für Stadtplanungsämter kommt aber nicht zur entscheidenden Diffusion, wenn die im Referenzmodell

abgebildeten Stufen nicht umgesetzt werden, über *Identifikation, Planung, Erzeugung, Übertragung* und *Erhalt* von interkommunaler Zusammenarbeit.

Forschungseinrichtungen: Mit der Gründung der DATI¹ im Jahr 2024 ist auf Bundesebene formuliert, dass Forschungserkenntnisse die Basis vieler wirtschaftlicher oder gesellschaftlicher Innovationen sind. Die Agentur propagandiert: „*Deutschland muss mehr Wissen aus der Forschung nutzbar und verwertbar machen.*“ Es wird zu beobachten sein, ob auch hinsichtlich städtebaulicher Entwicklung Innovationen erwartet werden dürfen. Ableiten lässt sich allemal, dass ein effektives und anpassungsfähiges Innovationsmanagement im städtebaulichen Kontext die Unterstützung durch **begleitende Forschung** erfordert, um die Leistungsfähigkeit der verschiedenen Kommunen vergleichbar zu machen und kontinuierlich und flächendeckend zu verbessern. Dementsprechend wird die Reife der Zusammenarbeit im Referenzmodell in fünf Stufen bewertet und folgt damit dem Aufruf des Policy Papers des ISR: „*Damit Transfer sowohl für Organisationen als auch für einzelne Forschende ein integraler Bestandteil ihrer Tätigkeiten werden kann, müssen ein neues Transferverständnis und dessen Transferaktivitäten stärker in Bewertungsprozessen berücksichtigt werden.* Das bedeutet zum einen, dass Mittelgeber*innen in ihren formalen Evaluationen von Forschungseinrichtungen, Hochschulen und Projekten Transfer noch stärker als wichtigen Teil des Forschungsprozesses würdigen.“ (Rottleb & Schmidt, 2023, S. 15)

Gemäß Policy Paper des IRS, befindet sich unsere Gesellschaft angesichts der Auswirkungen der komplexen gesellschaftlichen Herausforderungen durch starke und nachhaltige Megatrends (Klimawandel, Digitalisierung, etc.) an einem kritischen Punkt, an dem ein hoher Handlungsdruck entstünde. Dem Wissenschaftssystem – Universitäten, Hochschulen, außeruniversitären Forschungseinrichtungen – käme dabei eine **Schlüsselrolle** zu (Rottleb & Schmidt, 2023, S. 6). Gleichzeitig bemängeln die Autoren: „*Das bisherige Verständnis von Transfer als Wissens- und Technologietransfer von Hochschulen in die Gesellschaft wird dem Ausmaß der aktuellen Herausforderungen, die sich unserer Gesellschaft stellen sowie der Fülle an Thematiken und Zielsetzungen, die in diesem Zusammenhang diskutiert werden müssen, nicht gerecht.*“ (Rottleb & Schmidt, 2023, S. 7) Langfristige Zusammenarbeit mit Forschungseinrichtungen und Universitäten, wird als ideal angesehen, um die Leistungsfähigkeit zu messen und zu steigern. „*Zur Aufgabe der Wissenschaft gehört es, übertragbare (...) Aspekte im jeweiligen Anwendungsfällen zu identifizieren*“ (Henze-Sakowsky, Jasperneite, & Seick, 2022, S. 282) Der Fokus muss daher weg von planerischen Indikatoren gehen, wie sie aus den Positionspapieren des Deutschen Städtetags (Reiß-Schmidt, et al., 2013), der Arbeitshilfe des BMWSB zur Umsetzung von ISEK (Empirica, 2023) oder dem Monitoring der Städtebauförderung zu entnehmen sind, hin zu übertragbaren **Indikatoren des Managements**. Wesentlich ist dabei, dass sämtliche beteiligte Forschungseinrichtungen koordiniert vorgehen und einheitliche Standards anwenden. Gleichzeitig sollten einzelne Universitäten und Forschungseinrichtungen mehrere Kommunen betreuen, um die **Synergieeffekte** optimal zu maximieren. Nach Untersuchungen der IRS, falle es großen

¹ Die Deutsche Agentur für Transfer und Innovation (DATI) wurde offiziell am 6. November 2024 gegründet und ist dem Bundesministerium für Bildung und Forschung zugeordnet, siehe www.bmbf.de.

Wissenschaftseinrichtungen wie Universitäten und Hochschulen schwer, „sich außerhalb institutionalisierter Kooperations- und Vernetzungsformen in derartige Lösungsprozesse (inter-)aktiv einzubringen“ (Rottleb & Schmidt, 2023, S. 4). Dies lässt den Rückschluss zu, dass **Kooperations- und Vernetzungsformen** zu suchen und zu vereinbaren sind. Wie dies über eine Kopplung mit Förderstrukturen gelingen kann, wird im Unterkapitel *Ausblick: Fragen und Empfehlungen* nochmals aufgegriffen.

„**Wissenserwerb und Wissensweitergabe sind ein wesentlicher Bestandteil in der Interaktion des Akteursgefüges.**“ (Henze-Sakowsky, Jasperneite, & Seick, 2022, S. 280)

5.2.4 Paradigmenwechsel bei Governance und Steuerung

„Wachsen dürfen ein **neues Rollenverständnis der Stadtplanung** und der **Bedarf an neuen Kompetenzen** eines aktiven Stadtmanagements, das sich in Richtung „Governance“ entwickelt. Das Anwenden von komplexen Steuerungsstrategien wird das **Anforderungsprofil der kommunalen Planungsverwaltung** weiter verändern. Verwaltung muss vorhandene Kompetenzen durch **interdisziplinäre Zusammenarbeit** bündeln und in passgenaue Handlungsstrategien überführen.“ Marc Lucas Schulten, in: Informationen zur Raumentwicklung (Innovationen von gestern und von morgen – Expertenmeinungen, 2015, S. 307)

Auch wenn die Einbindung von politischen Gremien, anderen Ämtern, Wirtschaft und Bürger- schaft bei der Erstellung von integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepten sinnvoll ist und durch die Forschung auch bestätigt wird, muss die **Federführung in der Hand des Stadtplanungsamts** liegen. Ansonsten ist zu befürchten, dass der integrative Ansatz zu politisch wird und beim Erstellen eines Konzepts der Fokus auf die stadtplanerische Machbarkeit verwässert. Städtebauliche Entwicklungsprogramme müssen in erster Linie den Stadtplanungsämtern als Instrument dienen, um einen angestrebten Mehrwert zu definieren (Zielerreichungssystem), nur so kann die eigene Leistungserbringung überwacht, gesteuert und evaluiert werden.

Für das Governanceboard bedeutet dies daher einen Paradigmenwechsel, weil das Bewusstsein für die neue Ebene des Programmmanagements geschaffen werden muss, bei der die eigene **Rolle** nicht mehr nur die des Entscheiders, sondern auch die **des Ermöglichers** ist. Dabei sind die Optionen einer jeden Stadt, wie sie sich hinsichtlich städtebaulicher Entwicklung aufstellen kann, sehr vielseitig. Es gibt Städte, die noch kein städtebauliches Entwicklungskonzept aufgestellt haben, und lediglich Stadtteilentwicklungskonzepte oder sektorale Konzepte aufweisen (z.B. Labor B), also Unterprogramme oder Projekte. Dann wiederum gibt es Städte, welche kein Konzept auf Programmebene aufgestellt haben und Stadtentwicklung zentral als übergeordnetes Aufgabenfeld identifiziert haben (z.B. Labor D). Teilweise erfolgt dann eine Abwicklung der Portfolioziele über eine zentrale Stabsstelle für Stadtentwicklung, sie folgen damit dem Beispiel von Großstädten, können jedoch aufgrund des Ressourcenmangels den Ansprüchen nicht genügen. Die Folge ist ein Diktieren und Weiterschieben von Problemen in die Projekte des Stadtplanungsamts (Labore A,B,D), was mutmaßlich zu Frustrationen der Belegschaft führen kann.

Die Frage ist also, wie aus städtebaulichen Entwicklungskonzepten tatsächlich städtebauliche Entwicklungsprogramme werden, die kontinuierlich nachgehalten werden, ohne dass diese zu alles überwachenden Stabfunktionen überführt werden. Die resultierenden Fragen sind: *Wie können Stadtplanungsamt diese Aufgabe bewältigen? Wie kann städtebauliche Entwicklung kontinuierlich bearbeitet werden, ohne dass sämtliche Maßnahmen und Parallelprogramme diesem untergestellt werden?* **Die Integration aller gesamtstädtischen Aufgaben in städtebauliche Entwicklungskonzepte ist nicht möglich.** Dies kann nur gesamtstädtisch auf Portfolioebene erfolgen. Wichtig ist deshalb eine klare Abtrennung zwischen Portfolio und Programm, denn es gibt viele Programme innerhalb eines Portfolios, sowohl in der Managementlehre (PMI, 2019) als auch in Bezug auf städtebauliche Entwicklung (Querschnittsprogramme zu Klimaschutz, Mobilität, Hochwasserschutz oder ähnliche). Die Überwachung des Portfolios muss von zentraler Stelle getätigt werden. Die Überwachung des städtebaulichen Entwicklungsprogramms sollte hingegen in Mittelstädten über das Stadtplanungsamt erfolgen, denn eine Steuerung der städtebaulichen Tätigkeiten über eine zentrale Stabstelle unter Berücksichtigung und Integration aller gesamtstädtischen Belange führt zwangsläufig zu einer Überforderung des Stadtplanungsamtes. Gesamtstädtische Entwicklungskonzepte sollten deshalb keine konkreten stadtplanerischen Maßnahmen beinhalten, sondern die SDG² der einzelnen Quartiere und Bezirke lediglich benennen. Die Antwort und Übersetzungsleistung in städtebauliche Situationen muss über das städtebauliche Programm über das Stadtplanungsamt erfolgen. Wichtig ist also die **Definition und Schnittstellenklärung** zwischen gesamtstädtischen Aufgabengebiet (Portfolio) und städtebaulichen Programmen. Für die Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung gilt, dass zunächst eventuell bestehende Widerstände abgebaut und die notwendige Bereitschaft hergestellt werden müssen (Ferreira da Costa, 2023, S. 135ff). Der hohe Grad an **Autonomie der zuständigen Stadtplanungsämter** ist bei der Umsetzung städtebaulicher Entwicklungskonzepte von höchster Relevanz zur Bemessung der Anpassungsfähigkeit (Buchholz & Knorre, 2019).

Das grundlegende Dilemma des Positionspapiers des Deutschen Städetags (DST, 2013) ist, dass zwar die richtigen Themen benannt sind, aber in ihrer Art und Weise in einem Appell münden, welcher ohne Einfügen der Zwischenebene des Programmanagements (PMI, 2019; Dobiéy, Köplin, & Mach, 2004) nur zu einer weiteren Belastung für die Belegschaft führt (Eltges & Kocks, 2015). Um ein beschlossenes Konzept in ein Instrument zu überführen, muss sich dies deshalb nicht nur im Organigramm abbilden, sondern tatsächlich auch in entsprechenden **Verantwortungs- und Entscheidungskompetenzen** widerspiegeln (PMI, 2019). Dies bedeutet nicht, dass generell alle Verwaltungsstrukturen uniform aufgestellt werden sollen, sondern es geht darum, in der jeweils vorliegenden Struktur dem MSE den geeigneten Platz einzuräumen (DST, 2013, S. 17), um den direkten Einfluss externer Stakeholder zu entkoppeln. Der Auftrag zur Umsetzung überträgt den **Handlungsspielraum an das Stadtplanungsamt**, die Steuerung und Überwachung des Amtes erfolgt wiederum über den zu installierenden Lenkungskreis städtebaulicher Entwicklung, denn „*Governance (...) begrenzt den Handlungsspielraum des Managements*“ (DIN ISO

² SDG: Sustainable Development Goals sind 17 globale Ziele für nachhaltige Entwicklung, die von den Vereinten Nationen (UN) im September 2015 als Teil der Agenda 2030 verabschiedet wurden.

21505). Wieviel dabei eine interaktive **Roadmap** zu leisten vermag, konnte in den Workshops nicht weiter erörtert werden, da dies nur eine Teilkomponente des gesamtheitlichen Forschungsansatzes darstellt. Wichtig bleibt jedoch, dass die Roadmap ein **Instrument des Stadtplanungsamts** bleibt und nicht als gesamtstädtische Portfoliowerkzeug vereinnahmt wird. Der Anstoß aus einem Workshop, über GIS-Stadtarten einen flächendeckenden Radar aufzubauen, wurde aus diesem Grund abgewendet, kann aber in den Handlungsempfehlungen für Folgeforschung in Betracht gezogen werden. Nichtsdestotrotz lässt sich die **Verknüpfung** von Raum und Organisation als zentrales Element einer Roadmap festhalten. Die größte Herausforderung stellen jedoch weder Roadmap noch Organigramm dar, sondern das größte Problem sei in jedem Unternehmen der **Widerspruch zwischen den laufenden Routineaufgaben und der Innovation**. (Franken & Franken, 2023, S. 425). Die bisherigen Organisationsansätze seien gemäß Gehrckens (2016, S. 79) stark durch *Hierarchie, Trennung von Denken und Handeln, Komplexitätsmanagement mittels Kontrollspannendenken, Steuerung über Top-down Budget- und Planungsprozesse und den damit verbundenen Zielsystemen sowie einer Fehlervermeidungskultur* geprägt.

Die im Reflexionsmodell zu evaluierenden Rahmenbedingungen sollen daher die Grundlagen für Anpassungs- und Innovationsfähigkeit herstellen, denn „*schnelle Anpassungsfähigkeit und Innovation sind nur vor dem handlungsentlastenden Hintergrund von Routinen möglich.*“ (Gergs, Linke, & Lakeit, 2018, S. 183) Dabei besteht ein **Paradoxon bezüglich Agilität und Innovation**: Es sind Rahmenbedingungen zu schaffen, welche es erlauben, die Rahmenbedingungen fortlaufend in Frage stellen zu können. Organisationen *stünden nicht nur vor dem Problem der ständigen Anpassung an sich verändernde Anforderungen (Adaption), sondern müssen parallel hierzu auch die Integration der Organisation sichern (Stabilisierung)*. (Gergs, Linke, & Lakeit, 2018, S. 183) Das Management müsse daher gleichzeitig stabilitäts- und veränderungsorientiert handeln. Die große Herausforderung für gute Governance besteht also darin, eine Balance zwischen *hands-on- und hands-off-Praktiken* herzustellen, um Anpassungs- und Innovationsfähigkeit zu erzielen (Schuster, 2022, S. 366). „*Es kommt darauf an, mittels interner Kommunikation die genannten Paradoxien der Führung kommunikativ aufzulösen*“ (Buchholz & Knorre, 2019, S. 106): Autorität sei herzustellen, obwohl es um hierarchieferne Kollaboration gehe; Orientierung sei zu geben, obwohl emergenter Mindset notwendig sei; Führung sei durch individuelles Vorbild sichtbar zu machen, auch wenn Netzwerke auf kollektive Intelligenz setzten; Top-down-Kommunikation sei einzusetzen, auch wenn Netzwerke heterarchische Organisationen seien; Kontingenz sei zu zeigen ohne die Konsistenz zu verlieren. „*Eine agile Strategie kondensiert sich zusammenfassend folglich in der Fähigkeit, Wandel auf Abruf vollziehen zu können, (...) und dabei die Interaktions- beziehungsweise Beobachtungs-, Austausch- und Kooperationsrate nach intern wie extern, unterstützt durch die interne Organisationskommunikation, je nach Bedarf, deutlich zu erhöhen*“ (Haidukiewicz, 2022, S. 107) Dies in einem Reflexionsmodell reifgradbasiert zu bewerten ist ein kaum abbildbares Unterfangen, da die Umstände der zuständigen technischen Dezernate von Kommune zu Kommune sehr divers sind. Dies wird durch Haidukiewicz mit dem Begriff der *Identität* beschrieben. „*Die generelle Funktions- und damit Widerstandsfähigkeit im Wandel wird in der Literatur noch durch ein weiteres wesentliches kulturelles Element agiler Modellorganisationen beschrieben: Organisatorische Identität.*“ (Haidukiewicz, 2022, S. 109)

Teil dieser Identität bilden formelle und informelle **Netzwerke**, welche auch im Referenzmodell zu bewerten sind. *Welche Rolle spielen diese im Referenzmodell zu bewertende Netzwerke? Und wie stellt man interne Netzwerke auf?* Die Theorie sagt, möglichst autark, jedoch ausreichend profund, sodass Erkenntnisse – nach Möglichkeit sogar innovative Ideen – abgeschöpft werden und „*in die Lern- und Entwicklungsprozesse des gesamten Unternehmens eingespeist werden*“ können (Buchholz & Knorre, 2019, S. 102). Ein Netzwerk bekommt deshalb keine vereinbarten Ziele vorgesetzt, sondern muss seitens der Governance in erster Linie ermöglicht und gefördert werden. Es gilt also, die Intensität der Steuerung von Netzwerken abzuwegen, wie formell oder informell müssen diese gepflegt werden, denn „*Zu starke Regeln – auch solche für die Kommunikation – widersprechen wie oben bereits gesagt grundsätzlich dem (...) Charakter von Netzwerken*“ (Buchholz & Knorre, 2019, S. 103). Interne Netzwerke sollen „*problemlösungs- und innovationsorientierte Strukturmodelle*“ darstellen, ohne dass ihnen zu enge Strukturen vorgegeben werden. Sie müssen also sehr agil und mal mehr und mal weniger stark gesteuert werden. (Buchholz & Knorre, 2019, S. 102) Die im Referenzmodell stufenweise dargestellte Reife interner Netzwerke, ist daher pragmatisch anzuwenden, denn für manches Netzwerk mag die Stufe 5 erstrebenswert sein, für andere Netzwerke ist Stufe 1 vielleicht sogar die effektivere. Die Netzwerkfähigkeit in der Ausprägung der administrativen Resilienz (stufenweise bewertet) wird deshalb in der Ausprägung Governance mit einer **ausgleichenden Bewertung zur Netzwerkultur** (kontinuierlich bewertet) kontrastiert. Die Bewertung der Netzwerkultur ist ein Baustein zur Beantwortung von Willingers Fragestellung zur *Governance des Informellen* (IzR, 2014):

„*Wie kann eine neue, eine andere Governance gestaltet sein, die die Projekte des Informellen Urbanismus wahrnimmt und als vielversprechende Bausteine integriert? (...) Bisher fehlt ihr aber oft die entsprechende Grundeinstellung und das passende Instrumentarium.*“ (Willinger, 2014, S. 149)

Zum erforderlichen **Perspektivwechsel hin zu anderen Kernaufgaben** der Stadtplanungämter, wie sie in den Laborräumen (A,B,C,D) erkannt und in den großen europäischen Agenden gefordert wird, kann über das Referenzmodell ein Beitrag zur Annäherung geleistet werden.

4)

Governance

- a. Strukturen der Entscheidungsfindung
- b. Wandlungsbereitschaft (Transformationsoffenheit)
- c. Netzwerkultur
- d. Fort- und Weiterbildungskonzept (Personalentwicklung)
- e. Sicherstellung von Ressourcen und Fördergeldern

5.2.5 Balance bei Umsetzung und Verstetigung

Kritische Auseinandersetzung mit Reifegradmodellen im Allgemeinen

Bevor das selbst entwickelte Modell hinterfragt wird, soll das allgemeine Konzept von RGM kritisch betrachtet werden. Die Entwicklung von RGM ist eine vergleichsweise junge Disziplin und wird von der Praxis bereits wesentlich intensiver bearbeitet als von der Forschung. Vor diesem Hintergrund besteht die Kritik der übermäßigen Vereinfachung. Prinzipiell stellt sich auch die Frage, ob ein höherer Reifegrad per se immer erstrebenswert ist. Auch wenn es umgangssprachlich heißt, „wer aufgehört hat, besser werden zu wollen, hat aufgehört, gut zu sein“, ist die Frage, ob Exzellenz und Perfektion überhaupt anzustreben sind. Auch wenn sich Organisationen durch Verbesserung ihrer Bewertungen emotional reifer fühlen, kann der Erfolg aufgrund der Komplexität und Vielzahl der Einflussfaktoren nicht nachweisbar auf einen spezifischen Reifegrad zurückgeführt werden (Mullaly, 2014, S. 169). Es kann grundsätzlich kein empirischer Beweis gefunden werden, der belegt, dass hohe Reifegrade in Modellen auch zu verbesserter Leistung oder höherem Unternehmenswert geführt hätten. Dennoch besteht die grundsätzliche und wesentliche Prämisse beim Einsatz und Entwicklung von RGM, „*dass mit einer zunehmenden Kompetenz die Wahrscheinlichkeit des Projekterfolges steigt.*“ (Ahlemann & Teuteberg, 2005, S. 24)

Das Verständnis von Anwenden eines RGM zu deren Möglichkeiten und Grenzen ist entscheidend. Entsprechend müssen sie sich bewusstwerden, dass sie die Ergebnisse immer vor der eigenen Situation reflektieren müssen, um daraus Konsequenzen und Maßnahmen ableiten zu können. Aber gerade deshalb können RGM helfen, eine eigene Standortbestimmung vorzunehmen. Insbesondere in den erwähnten neuen Anforderungen der VUCA-Welt (Meister, 2022), die sehr dynamisch sind, können sie Orientierungspunkte zur eigenen Leistungsfähigkeit bieten.

Anmerkung: Dass RGM ein zeitgemäßer und aktueller Ansatz sind, um Resilienz zu überprüfen, beweist auch die aktuelle Veröffentlichung des BSI³ (Januar 2025) „Reife- und Umsetzungsgradbewertung im Rahmen der Nachweisprüfung (RUN)“, welche Reifegrade über fünf Stufen in sieben Ausprägungen definiert.

Reflexion des entwickelten Referenzmodells

Durch die Analysen von Lahrmann, Marx et al. (Lahrmann, Marx, Mettler, Winter, & Wortmann, 2011; Lahrmann & Marx, 2010; Lahrmann, Marx, Winter, & Wortmann, 2010) konnte bei der

³ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, Bonn.

Entwicklung des Modells auf einer fundierten Grundlage aufgebaut werden, ohne nochmals in die Grundlagenanalyse existierender RGM einsteigen zu müssen. Die Analysen seitens des Institute of Information Management der Universität St. Gallen zeigen auf, dass fünf allgemeine Entwicklungsschritte notwendig sind, um Reifegradmodelle zu entwickeln (Lahrmann, Marx, Mettler, Winter, & Wortmann, 2011, S. 179). Zunächst sei (1) der Bedarf und Möglichkeit zur Verbesserung zu identifizieren. Dies wurde über die intensive Literaturrecherche und die Untersuchungen in vier Laborräumen aufgezeigt. Im nächsten Schritt sei (2) der Umfang zu definieren, um das RGM mit klaren Zielen abzustecken. Dies ist mit der Definition der **Schlüsselbegriffe** (Governance, Management) und der klaren **Abgrenzung** der Aufgabenbereiche der Technischen Dezernate (Portfolio, Programm, Projekt) erfolgt. Die **Erreichung administrativer Resilienz** hinsichtlich städtebaulicher Entwicklung wurde **als Ziel** definiert. Im dritten Schritt sei, so ist dem Konferenzbeitrag der Schweizer zu entnehmen, sei die Entwicklung des Modelldesigns (2011, S. 179). Diesem wurde in Kapitel 4 unter Nachweis der Entwicklung von **Ausprägung, Reifegrad, Reifeprinzip und Bewertungskriterien** Rechnung getragen. Ausstehend hingegen sind die Punkte (4) Bewertung des entwickelten Referenzmodells und (5) Weiterentwicklung des Modells. Aufgrund der Tatsache, dass die Akzeptanz eines RGM entscheidend von seiner Nützlichkeit, Gültigkeit, Zuverlässigkeit und Generalisierbarkeit abhängt, ist die Bewertung ein entscheidender Schritt in jeder forschungsgetriebenen Reifegradmodellentwicklung. Anschließend muss das RGM weiter gepflegt werden, um aktuelle Entwicklungen nach Testläufen einfließen zu lassen.

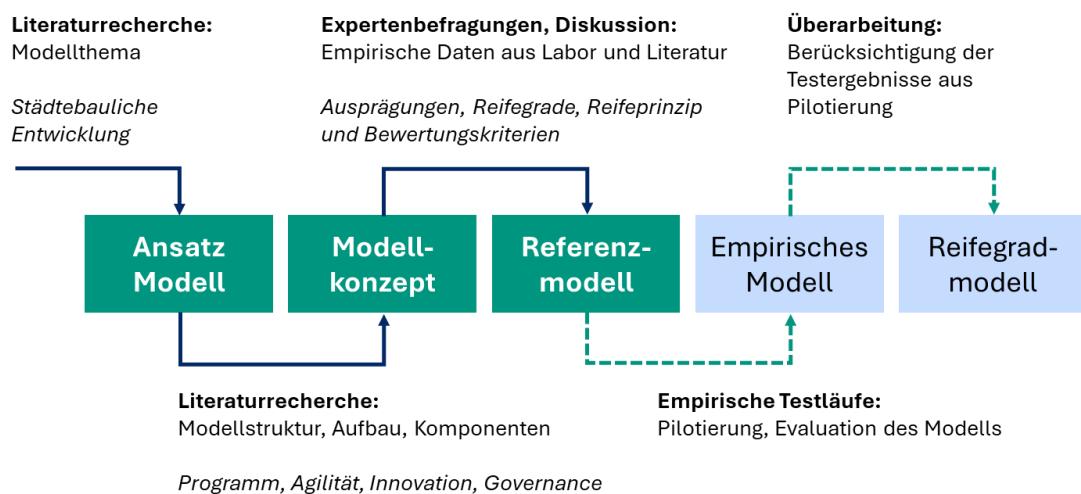


Abbildung 88 Schritte der Modellentwicklung, eigene Darstellung abgeleitet aus (Altuntas & Uhl, 2016, S. 133)

Die eingangs dieses Abschnitts und in Kapitel 2 genannten generellen Kritikpunkte wurden berücksichtigt und so wurde versucht, das Referenzmodell von aktuellen Treibern zu entkoppeln, um der Schnelllebigkeit der Entwicklungen in der städtebaulichen Praxis entgegentreten zu können. Durch Verzicht auf inhaltlich-planerische Themen in den Ausprägungen soll eine möglichst lange Lebensdauer generiert werden. Der Gefahr, dass durch Abstraktion in einem RGM zu stark vereinfacht wird, oder dessen Elemente nicht oder nur bedingt empirisch begründet sein könnten, wird im erarbeiteten Reflexionsmodell durch die strenge Herleitung über die Prinzipien des

Programmmanagements entgegengewirkt. Trotzdem könnten auf das entwickelte Modell gewisse Einschränkungen zukommen, denn auch die Lehre des Managements entwickelt sich weiter und neue Aspekte können von Relevanz werden. Zudem drängt sich Frage nach dem wachsenden Einfluss der aufkommenden künstlichen Intelligenz auf. Es wäre denkbar, dass das vorliegende Reflexionsmodell im Rahmen einer Testphase erprobt und weiterentwickelt wird, eventuell können sogar kurzfristig weitere Aspekte aus der KI einfließen. Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Entscheidung, sich über ein referenzbasiertes Modell der Leistungsfähigkeit anzunähern, die richtige war, und dass sich das Vorgehen zur Entwicklung der Ausprägungen über die Prinzipien des Programmmanagements als geeignet für die vorliegende Problemstellung erwies.

Erwartete Schwierigkeiten bei der Anwendung.

Das MSE sollte aufgrund des Ressourcenmangels durch Begleitforschung unterstützt werden. Diese sollte die Leistungsfähigkeit der unterschiedlichen Kommunen vergleichbar machen, weshalb eine Schablone für die Begleitforschung in der Stadtentwicklung erforderlich wird. Dabei gilt es, Abstand zu gewinnen von den inhaltlich stadtplanerischen Themen (diese bleiben im Kern beim Stadtplanungsamt) vielmehr muss angestrebt werden, die wesentlichen Merkmale des Programmmanagements zu erfüllen und die Robustheit anhand der vier Ausprägungen des Reifegradmodells nachzuweisen und kontinuierlich zu verbessern. Um MSE flächendeckend in Mittelstädten zu verankern, wird empfohlen, den Nachweis der wissenschaftlichen Begleitung als Grundlage zur Förderfähigkeit verpflichtend festzulegen. Dies bedeutet, dass in Förderprogrammen mittelfristig MSE nachgewiesen werden muss, um weiter Fördergelder zu erhalten. Gleichzeitig müssten Schulungen zur einheitlichen Anwendung des Referenzmodells aufgesetzt werden. „*Darüber hinaus kann eine Innovation eine Neuordnung von den Schnittstellen des Unternehmens zu seiner Umwelt erfordern*“ (Franken & Franken, 2023, S. 426). Vermutlich werden in den Testläufen die Beurteilung und Reflexion bei den Ausprägungen *Strategie* und *Akteure* leichtfallen. Schwierigkeiten bei Verständnis sind eher bei der Bewertung von *Governance* und *administrativer Resilienz* zu erwarten. Bei der Selbstevaluierung begeben sich Stadtplanungsmänner wahrscheinlich auf ungewohntes Terrain und bedürfen eventuell Unterstützung oder weitere Anleitung. Auch das BSI merkt zu seinem RGM an, dass der Erstentwurf nur eine Annäherung sein kann: „*Es ist nicht als abschließend zu verstehen, sondern als Grundlage für eine weiterführende Bewertung*“ (BSI, 2025, S. 7), weiter sei es nicht als alleinige Prüfgrundlage geeignet.

Wichtig: Das entworfene Referenzmodell stellt **keine Zertifizierung** dar, sondern ist ein **Werkzeug der Reflexion**. Anhand des Beispiels des „*Stresstest Stadt*“ lässt sich ablesen, dass eine Zertifizierung ein absolutes Hemmnis beim Einsatz des RGM bedeuten würde: „*Aus der Sicht der teilnehmenden Städte soll keine Veröffentlichung von empirischen Ergebnissen wie stadspezifischen Resilienzindizes, Resilienzprofilen oder eines „Städte-Rankings“ (...) erfolgen.*“ (Universität Bonn; Empirica; Gaiac; , 2018, S. 41)

5.2.6 Zusammenfassende Schlussfolgerung

Zusammenfassend lässt sich schlussfolgern, dass zur Verbesserung von Umsetzung städtebaulicher Entwicklungskonzepte Handlungsbedarf besteht. Aus der Diskussion der vorangestellten Aspekte zu **Robustheit, Fokussierung, Verhältnismäßigkeit und Balance** lässt sich die **zentrale Rolle von Planungsämtern** als Körperschaft der Umsetzung festhalten. Diese Zentralität erfordert die **Ausrichtung auf Planungsämter**. Die Aktivitäten der Mitwirkenden städtebaulicher Entwicklung wurden deshalb im Referenzmodell immer unter dem Aspekt der langfristigen Entlastung der Planungsämter aufgestellt. Die zuarbeitende, ermögliche und dienende Funktion des Umfelds ist grundlegend für die Betrachtungs- und Wirkweise des Modells und macht den beschriebenen Paradigmenwechsel aller Beteiligten erforderlich (unabhängig davon, ob hierarchisch von oben oder unten, intern oder extern).



Abbildung 89 Zentralität der Planungsämter

Ziel dieser Forschungsarbeit war es, konkret nutzbare Ergebnisse für die praktische Anwendung zu entwickeln. Die Brücke zwischen Theorie und Praxis wurde durch die verschiedenen methodischen Zwischenschritte veranschaulicht. Bestehende Paradoxien können anhand des Referenzmodells diskutiert und eventuell abgebaut oder aufgelöst werden. Auf der einen Seite wird Handlungsbedarf erkannt und in den untersuchten Kommunen wurden auch die Vorteile der Betrachtung aus dem Blickwinkel der Managementlehre verstanden, auf der anderen Seite wurde in drei von vier Laborräumen betont, dass die eigenen bestehenden Strukturen die richtigen und Veränderungen unerwünscht seien („not in my backyard“). Durch die Anwendung des Modells soll die Zurückhaltung gegenüber Managementpraktiken verkleinert werden und durch reflektive Prozessbetrachtungen vom reinen Effizienzdenken in Einzelprojekten auf Effektivität im Gesamtkontext gelenkt werden kann. Durch die aufgestellten Ausprägungen und

Einzelkriterien des Referenzmodells verschieben sich Indikatoren weg von Einzelprojekten der Fördermaßnahmen, hin zur Bemessung der administrativen Resilienz der Planungsämter.

5.3 Anwendung und Nutzen

Diese Arbeit wendet sich in erster Linie an Stadtplanungsämter, da es im Kern um die Befähigung dieser geht. Dennoch richtet sie sich zugleich an Forschung und Lehre, Kammern und Verbände, Politik und Verwaltungsspitzen, Bürgerschaft und Wirtschaft, und nicht zuletzt an alle Stadtma-chende und Stadtplanende, ergo an alle, die sich für eine positive flächendeckende Verstetigung von städtebaulichen Entwicklungsprozessen engagieren und interessieren. Nichtsdestotrotz gibt es, wie in jeder anwendungsbezogenen Forschungsarbeit, auch **Einschränkungen (5.3.1)**, die der **Verallgemeinerungsfähigkeit (5.3.2)** gegenüberstehen. Ebenso stehen **Anwendbarkeit und Übertragbarkeit (5.3.3)** den Argumenten einer **möglichen Kritik (5.3.4)** gegenüber. All diese Ausführungen münden im abschließenden Abschnitt zu **weiterführenden Schritten und aufbauenden Forschungsfeldern (5.4.4)**.

5.3.1 Einschränkungen

Die Arbeit beschränkt sich auf Mittelzentren und schließt somit Großstädte und den ländlichen Raum aus. Die Verwaltungsstrukturen und Aufgaben gehen in diesen drei unterschiedlichen Kategorien sehr weit auseinander und die Vergleichbarkeit gerade hinsichtlich Organisation, Struktur und Prozesse ist nicht gegeben. Es erfolgte deshalb die Eingrenzung auf eine nachweislich relevante Masse, denn ca. ein Viertel der Gesamtbevölkerung Deutschlands lebt in Mittelstädten, siehe Abschnitt 1.3.3 (Fokus durch Eingrenzung).

Die Erkenntnisse aus den Laborräumen stellen lediglich eine Momentaufnahme durch ein kurzfristiges intensives Eintauchen dar. Die Datenerhebung erfolgte in drei Phasen von September 2019 bis Juli 2021 (22 Monate). Die Entwicklungen in den einzelnen Laborräumen können deshalb zwischenzeitlich überholt sein. Dennoch: *Auch wenn sich einzelne Kommunen eventuell weiterentwickelt haben könnten, bleibt der Erkenntnisgewinn zum Erfassungszeitraum relevant. Über die Betrachtung aller 600 deutscher Mittelstädte hat dies keinerlei Auswirkung, da durch die unterschiedlichen Laborräume sehr unterschiedliche Reifegrade hinsichtlich städtebaulicher Entwicklung in der Forschungsarbeit abgebildet sind.*

Das entwickelte Referenzmodell ist das Resultat der Untersuchungen in vier Laborräumen, eine Anwendung des Modells ist in den vier Laborräumen hingegen noch nicht erfolgt. Eine Überprüfung zur Anwendung des entwickelten Modells ist also noch ausstehend. Der ausstehende Praxistest ist einer der weiterführenden Schritte, welcher im Schlussabschnitt (5.4.4) wieder aufge-nommen wird.

5.3.2 Verallgemeinerungsfähigkeit

In einem qualitativen Forschungsdesign, das Interviews und Workshops umfasst, gibt es mehrere Faktoren, welche die Verallgemeinerungsfähigkeit der Ergebnisse bestätigen:

Durch das **Verwenden verschiedener Methoden** und Datenquellen werden die Ergebnisse validiert, denn die Kombination von offenen Interviews, semi-strukturierten Interviews und problemzentrierten Workshops erleichterte es, die Ergebnisse zu triangulieren und ihre Verallgemeinerungsfähigkeit sicherzustellen.

Die ausgewählten Untersuchungsräume konnten ausreichend divers ausgewählt werden, so dass von einer repräsentativen Population ausgegangen werden kann. Die **Diversität der Laborräume** wird in Abschnitt (3.1) ausführlich erläutert. Eine zufällige Auswahl von Laborräumen musste im Kontext des aufgestellten Forschungsdesigns verworfen werden, da die Bereitschaft zur Kooperation bei zufälliger Auswahl nicht gegeben gewesen wäre. Dies konnte im ersten Anlauf zur Auswahl der Untersuchungsräume schmerzlich und mit großem terminlichem Verzug festgestellt werden.

Die Beschränkung auf vier Kommunen zeichnete sich als eine für den Forscher gerade noch zu bewältigende Anzahl heraus. Denn auch wenn nicht in allen Laborräumen zu allen Themen Daten erhoben werden konnten, so gab es immer ausreichend Fakten aus den verbliebenen anderen Kommunen. Somit konnte durch die Anzahl der durchgeführten Gespräche und Workshops die nötige **theoretische Sättigung** bei den einzelnen Ausprägungen des Reifegradmodells erreicht werden. Trotz der Diversität der einzelnen Kommunen, konnte mit einer **einheitlichen methodischen Stringenz** gearbeitet werden. Die Pandemie erleichterte sogar die einheitliche Herangehensweise, da über die virtuellen Workshops die Sicherstellung von gleichen Rahmenbedingungen erleichtert wurden. Abweichende Settings und Störfaktoren konnten somit auf ein Minimum reduziert werden.

Unter Verwendung von bewährten und anerkannten Interviewformen, als auch innovativen Workshopansätzen konnte die **Datenerhebung und -auswertung nach anerkannten Methoden** erfolgen, was die Zuverlässigkeit und Übertragbarkeit der Ergebnisse ermöglicht.

Die Datenerhebung erfolgte sowohl kontinuierlich annähernd (iterativ) als auch schrittweise (inkrementell). Dies erforderte für beide Prozesse des Erkenntnisgewinns eine schrittweise Dokumentation und erreichte dadurch eine **intersubjektive Nachvollziehbarkeit**.

Eine **maximale Variation** konnte durch die Auswahl unterschiedlichster Gesprächspartnerinnen und -partner erzeugt werden. Zum einen wurden unterschiedliche Hierarchieebenen, innerhalb der Laborräume in die qualitative Datenerhebung eingebunden, zum anderen war der akademische Hintergrund der Teilnehmenden stark variierend: Architektur, Stadtplanung, Verkehrsplanung, Raum- und Regionalplanung, Geografie, Verwaltungswissenschaft, Betriebswirtschaft und Soziologie. Des Weiteren kann eine Altersspanne von Anfang 30 bis Ende 60 nachgewiesen werden.

Ein Vergleich mit anderen Studien zeigt, dass das Forschungsdesign nicht neu entwickelt wurde. Die Methodik – Grundlagen, Interviews und Workshops – ähnelt der des BBSR-ExWoSt-Forschungsprojekts „Erfolgsstrategien und Hemmnisse bei der Umsetzung integrierter Stadtentwicklungskonzepte“, veröffentlicht als „Handlungsempfehlungen für die Umsetzung integrierter Stadtentwicklungskonzepte“ (Urban Catalyst & Ramboll, 2023). Durch die Ergänzung der Managementperspektive und die Nutzung eines Standards entstand eine glaubwürdige, allgemein gültige Schablone mit **hohem Verallgemeinerungswert**, die sich von der Studie von Urban Catalyst und Ramboll unterscheidet.

Die Verwendung des Standards für PrgMgt des PMI beruht auf einer fundierten wissenschaftlichen Grundlage, welche durch vom American National Standards Institute (ANSI) anerkannt und durch vielfache Praxisanwendung verifiziert und erprobt ist. Die Anpassung auf städtebauliche Entwicklung in Deutschland folgt somit einer in sich geschlossenen Konsistenz.

Durch die obigen Ausführungen (*Verwenden verschiedener und anerkannter Methoden, Maximale Varianz, Diversität der Laborräume, theoretische Sättigung, methodische Stringenz, intersubjektive Nachvollziehbarkeit, Vergleich mit anderen Studien, fundierte wissenschaftliche Grundlage, Konsistenz*) ist trotz der genannten Einschränkungen (5.3.1) eine Verallgemeinerungsfähigkeit sichergestellt.

5.3.3 Relevanz und Anwendbarkeit

Im vorigen Abschnitt wurde die Übertragbarkeit der wissenschaftlichen Arbeit nachgewiesen. Die Relevanz der Arbeit konnte bereits im einführenden Kapitel erläutert werden, jedoch kann auch der hohe Grad der Anwendbarkeit der Arbeit aufgezeigt werden:

Da eine große Anzahl der integrierten städtebauliche Entwicklungskonzepte (ISEK) in den kommenden Jahren überarbeitet, neu aufgesetzt und verhandelt werden muss, kann die Anwendung des in dieser Arbeit vorgestellten Reifegradmodells einen wertvollen Beitrag für zukünftige Planungen leisten und ist daher von hoher **Relevanz**. Die vorliegenden Erkenntnisse und Grundlagen sind dabei als **Starthilfe, Leitfaden oder Handlungsempfehlung** für planungsbeteiligte Akteure zu verstehen. Um diesem Anspruch gerecht zu werden, ist es notwendig, einen Mittelweg zwischen den abstrakten akademischen Managementansätzen und den spezifischen Anforderungen an einem konkreten Ort zu finden. Zu diesem Zweck wurden Grundlagen aus verschiedenen Publikationen und Erkenntnisse aus den Fallstudien zusammengeführt und zu einer anwendungsorientierten Strategie überführt.

Der **Paradigmenwechsel** hinsichtlich Governance ist wichtigster Grundstein für die Anwendung des Referenzmodells. Aufgrund der Erfahrung in den Laborräumen muss davon ausgegangen werden, dass die größte Hürde die Angst vor Veränderungen darstellt. Die grundsätzliche Überzeugungsarbeit für die geänderte Sichtweise auf städtebauliche Entwicklung stellt dabei die größte Herausforderung dar. Selbst bei Mitarbeitenden in leitenden Funktionen ist die

Perspektive ungeübt und andere Betrachtungsweisen werden zunächst als Kritik und nicht als Unterstützung wahrgenommen.

Zweites wesentliches Merkmal ist die Kooperation mit der **begleitenden Institution**, ohne die ein Aufsetzen von vergleichbaren Standards wahrscheinlich nur schwer möglich sein wird, da die örtlichen und projektspezifischen Alltagsrealitäten für die Projektverantwortlichen kaum ausblendbar sind. Die Zusammenarbeit muss als Ergänzung und Unterstützung angenommen werden und sollte keinesfalls als zusätzliche Arbeit für die einzelnen Mitarbeitenden der Stadtplanungsämter wahrgenommen werden.

Zum Aufsetzen und Implementieren braucht es ein **klares Bekenntnis** der jeweiligen Verantwortungsbereiche von Politik und Verwaltung, dabei sind Ehrlichkeit, Loyalität, Engagement, Pflichtgefühl und Verantwortungsbewusstsein sehr hochgreifende und ehrenhafte Begriffe, die Gefahr laufen zu Worthülsen zu verfallen. Zur Einführung von MSE ist deshalb zunächst mit einem erhöhten Aufwand für *leitende Positionen* zu rechnen. Sind die Rahmenbedingungen jedoch einmal eingespielt, sollte der Austausch zwischen Stadtplanungsamt und der Begleitforschung behutsam und aufwandsarm für die Projektebene ablaufen können.

5.3.4 Bedeutung für Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft

Die Anwendung des Referenzmodells für administrative Resilienz bei der Umsetzung städtebaulicher Entwicklung soll die Möglichkeit schaffen, die verschiedenen Akteure einzubinden und somit einen Mehrwert in unterschiedlichen Bereichen zu generieren. Aus der beschriebenen Forschungslücke lässt sich der Mehrwert für Wissenschaft, Wirtschaft und Gesellschaft ableiten.

Wissenschaft – Universitäten und andere Forschungseinrichtungen

Mittelstädte stehen nicht im Fokus der Universitäten und Forschungseinrichtungen, denn beleuchtet werden bevorzugt die Extreme: Der ländliche Raum oder Ballungszentren rund um die Großstädte. Die flächendeckende Anwendung des Referenzmodells städtebaulicher Entwicklung soll helfen, dieses Defizit zu bewältigen. Langfristige Zusammenarbeit soll gegenseitiges Interesse und Vertrauen aufbauen. Durch wissenschaftliche Begleitung bei der Umsetzung von städtebaulichen Entwicklungskonzepten soll eine bessere Vergleichbarkeit hergestellt werden. Der Mehrwert für die Wissenschaft hinsichtlich städtebaulicher Entwicklung besteht in der einheitlichen Herangehensweise, indem man sich von den planungsorientierten Pilotprojekten löst und sich flächendeckend auf administrative Resilienz konzentriert und somit die beschriebene Forschungslücke zwischen Management und städtebaulicher Entwicklung verkleinert.

Gesellschaft – Bürgerschaft und Verwaltungen

Die langfristige Bindung von Mittelstädten an Forschungseinrichtungen verhindert, dass Mittelstädte abhängt werden und der „Brain Train“ der Universitätsstädte an ihnen vorbeirauscht. Es ist zu erwarten, dass die Wagnisbereitschaft und die Innovationsoffenheit in Mittelstädten hoch sind und durch die Anwendung des Modells gesteigert werden können. Das schlummernde Potenzial mittelgroßer Kommunen ist für Forschungseinrichtungen in dieser Hinsicht hoch

einzu schätzen und andersrum sollen Kommunen die Zusammenarbeit mit Forschenden als große Chance betrachten, die eigene Leistungsfähigkeit auf den Prüfstein zu stellen.

Städtebauliche Entwicklung ist ein Spiegelbild der Gesellschaft und kann als Indikator herangezogen werden, um das Zusammenspiel von Politik, Verwaltung, Bürgerschaft und Wirtschaft zu überprüfen. Dieses Zusammenspiel ist Kern unserer demokratischen Gesellschaft und fängt im Kleinen an. Die vorliegende Arbeit soll einen Beitrag dazu leisten, die immer stärker werdende „Die-da-oben“-Mentalität zu durchbrechen und die Akteure einzubinden, anstatt auszugrenzen. Die Wichtigkeit der Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen in der städtebaulichen Entwicklung kann nicht hoch genug eingeschätzt werden und ist deshalb von zentraler, gesellschaftlicher Bedeutung. Kontinuierliche Einbindung aller Beteiligten erzeugt Akzeptanz und soll der Diskussion um den richtigen Umgang mit den Herausforderungen vorbeugen und städtebaulichem Populismus entgegentreten.

Wirtschaft – Planungsbüros und Investoren

Unter der Annahme, dass durch Anwendung des Referenzmodells nachhaltig gesteuert, verlässlich gelenkt und eindeutig kommuniziert wird, können Planungsbüros und Investoren langfristig Vertrauen in die städtischen Verwaltungen aufbauen. Gute Steuerung anhand guter Rahmenbedingungen schaffen Offenheit und Transparenz, klare Aufgabenstellungen, zielorientierte Lösungen und damit kosten- und termintreue städtebauliche Entwicklung. Daraus resultieren auch für alle Beteiligte aus der Wirtschaft langfristige Planungs- und Standortsicherheit. Ein wesentlicher Unterschied gegenüber bisherigen Veröffentlichungen ist, dass nicht anhand von Pilotprojekten eine Sondersituation erzeugt wird, sondern die Alltagsrealität untersucht werden soll. Für alle Investierenden und Planenden ist nicht der Ausnahmezustand, sondern der Dauerzustand von Relevanz, Stichwort „*Veralltäglichung des Außeralltäglichen*“ (Güntner, 2004)

Um den immer schneller wechselnden Treibern und Trendthemen die Stirn bieten zu können, sind stabile Rahmenbedingungen erforderlich, um sich mit hoher Anpassungsfähigkeit den Herausforderungen stellen zu können. Die Rahmenbedingungen bedürfen deshalb einer hohen Robustheit, damit der langfristige Erfolg nicht durch kurzlebige politische Impulse aus dem Blickfeld gerät.

„Dies ist auch für Partner aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft frustrierend, die nach dem Abschluss von Projekten oft keine Ansprechpartner mehr finden. Generell ist mangelnde Kontinuität durch fehlende Anschlussfinanzierung und Verstetigung ein der Projektlogik inhärentes Problem, das häufig dazu führt, dass Projektergebnisse nicht nachhaltig sind.“
(Mackrodt & Lerch, 2017, S. 23)

Die Art und Weise, wie bislang dem Phänomen der Schnelllebigkeit und der damit einhergehenden Ohnmacht der Stadtplanungssämter begegnet wird, soll verbessert werden. Eine mögliche Lösung könnte die Entwicklung des Referenzmodells für städtebauliche Entwicklung darstellen, welche in dieser Arbeit untersucht und konkretisiert wird. Um diese Schablone letztendlich umzusetzen, ist jedoch zunächst ein Paradigmenwechsel in Politik, Verwaltung, Forschung und Planung notwendig.

5.3.5 Mögliche Kritik

Fachfremder Forscher

Der Forscher kann aus seiner beruflichen Laufbahn keine Erfahrungen aus dem Bereich des Städtebaus und der Stadtplanung vorweisen. Seine Expertise liegt im Bereich des Hochbaus und des Projektmanagements. Eine Annäherung über die offene Gesprächsführung zu Beginn des Untersuchungszeitraums erwies sich als adäquate Herangehensweise, um die Laborräume und deren Handeln ins Zentrum zu rücken. Das neutrale Sammeln der Informationen erzeugte das notwendige Vertrauen, um in das Innenleben der Stadtplanungsämter einzutreten und deren Handlungen nachzuvollziehen. Aufbauend zu den Erkenntnissen aus den Laborräumen konnte sich der Forscher die Praktiken rund um städtebauliche Entwicklung theoretisch aneignen. Schrittweise wurde das Thema weg von Themen der Stadtplanung hin zu Managementkompetenzen gelenkt, dabei wurden die Untersuchungsräume trotz Konfrontation mit unbekanntem Terrain behutsam auf die theoretischen Gedankenspiele mitgenommen. Bei der Untersuchung aus Perspektive des Managementexperten konnte die Praxisnähe erzeugt und gleichzeitig die Distanz zum beruflichen Alltag der Mitarbeitenden der Stadtplanungsämter gewahrt werden.

Die ausgewählten Techniken und Methoden, wie im Abschnitt zur methodischen Vorgehensweise (1.5.1) ausführlich vorgestellt, weisen „Hands-off“- und „Hands-on“-Elemente aus, was die Datenerhebung auf die Kernziele der Managements lenkte und gleichzeitig die Ergebnisoffenheit und Neutralität bei der Datenerhebung vor allem hinsichtlich der stadtplanungsspezifischen Besonderheiten unterstützte.

Lange Bearbeitungsphase

Die lange Bearbeitungsphase war für den Forschenden Fluch und Segen zugleich. Auf persönlicher Ebene glich die Datenerhebung eher einem Marathon als einem Sprint. Doch die Befürchtung, dass sich das Thema im Laufe der Bearbeitung überholen würde, ist nicht eingetreten. Im Gegenteil: Im Nachgang zur Datenerhebung in den Laborräumen (2019 bis 2021) sind etliche neue Veröffentlichungen rund um das Thema der Stadtentwicklung erschienen, welche erst im Nachgang zur Laborraumanalyse herangezogen werden konnten und die **Diskussion und Datensberechtigung** der Arbeit stärken.

Starke Metropolregion

Die Arbeit wurde aus logistischen Gründen auf vier Laborräume aus dem Großraum Stuttgart begrenzt. Prinzipiell lässt sich über die Auswertung aller Laborräume sagen, dass der relative Wohlstand in der Metropolregion rund um die Landeshauptstadt auch die **Herausforderungen und Treiber** in der Stadtentwicklung beeinflusst: Keine der Städte hat mit Schrumpfung oder überproportionaler Armut zu kämpfen, die wirtschaftliche Situation ist in allen vier Laborräumen vergleichsweise komfortabel. Die Frage, ob eine Untersuchung in strukturschwächeren Regionen ein anderes Ergebnis zum Vorschein gebracht hätte, ist berechtigt. Es wurde bei der Entwicklung des Modells deshalb darauf geachtet, dass die Indikatoren losgelöst von der wirtschaftlichen Potenz einer Stadt bewertet werden können. Die Kriterien des Managements sollten auch

für strukturschwächere Regionen ihre Gültigkeit haben, darüber hinaus: Nach Einschätzung des Forschers wird eine Vergleichbarkeit der Leistungsfähigkeit von Städten erst mit Bezug auf die Rahmenbedingungen ermöglicht, was bei Heranziehen von bisherigen Indikatoren (SDG o.ä.) nicht gelingt. Gerade in strukturschwächeren Regionen wird ein hoher Reifegrad an Managementfähigkeit die Innovations- und Anpassungsfähigkeit in noch größerem Maße befeuern.

Die Auswahl der Laborräume anhand unterschiedlicher struktureller und organisatorischer Rahmenbedingungen erschien wichtiger als die Auswahl anhand abweichender wirtschaftlicher Voraussetzungen. Die **Varianz** der untersuchten Kommunen kann in Abschnitt (3.1) nachvollzogen werden.

Unterschiedliche Interviewpartner

Die Heterogenität der Interviewpartner erstreckt sich von Sachbearbeitenden, über Amts- und Dezernatsleitung bis hin zum Baubürgermeisteramt. Die Erhebung konnte entgegen dem ursprünglichen Forschungsplan aber in den einzelnen Laborräumen nicht gleichförmig gestaltet werden, da die zeitliche Kapazität sehr unterschiedlich gelagert war. Die unterschiedliche Interessenlage der einzelnen Kommunen verdeutlichte die diffizile und diverse Situation und unterstreicht die vielfältigen Druckpunkte, die auf die Einzelpersonen der Stadtplanungämter einwirken.

Das Interesse als Forschungsgegenstand zu wirken, ohne dabei selbst auf das Forschungsergebnis Einfluss nehmen zu können, schränkte zwar bei einzelnen Personen die Kooperationsbereitschaft ein, jedoch wurde gerade deshalb die Varianz der Befragten zum Vorteil: Was zum Beispiel in einer Kommune durch eine leitende Funktion als ein wesentlicher Punkt definiert wurde, konnte in anderen Ämtern durch Sachbearbeitende als unbedeutend relativiert werden. Kurz: alle Ausprägungen erhielten durch die unterschiedlichen Perspektiven einen Reflexionsrahmen und mussten durch den Forscher in Kontext gesetzt und interpretiert werden. Die Datenerhebung erhielt dadurch in Gesamtheit eine noch **höhere Qualität und Dichte** und alle Ausprägungen des Reifgradmodells konnten trotz oder gerade wegen dieser Varianz der unterschiedlichen Gesprächspartner immer in mehreren Laborräumen thematisiert und somit trianguliert werden.

Methodik der Datenerhebung

Als Forscher ohne wissenschaftliche Mitarbeiter oder themenbezogenes Arbeitsumfeld war klar, dass eine möglichst effektive und effiziente Datenerhebung erfolgen muss. Zu Beginn der Arbeit wurde eine quantitative Erhebung favorisiert, jedoch wäre diese aufgrund der Fachfremdheit des Forschers nicht zielgerichtet gestaltbar gewesen. Der Forscher folgte deshalb den Konsultationen innerhalb des Doktorandenkollegs und führte vorab Impulsgespräche mit teilnehmenden Kommunen des Forschungsprojekts „Zukunftsstadt“ durch. Das erlangte disruptive Bild hinsichtlich städtebaulicher Entwicklung bestärkte ab sofort den rein qualitativen Ansatz in Kombination mit einer weiteren intensiven und spezifischen Literaturrecherche zu erweiterten Managementsätzen.

Um die qualitative Tiefe der Daten zu erzeugen, tauchte der Forscher in „nur“ vier Laborräume ein, um in das „Innenleben“ der Stadtplanungsämter vorzudringen. Der Vorteil dieser qualitativen Forschung war, dass sie tiefere Einblicke bot und ein umfassenderes Verständnis von komplexen Phänomenen erfasst werden konnte, die durch quantitative Methoden nicht hätte erreicht werden können.

Kritikpunkt bleibt bei qualitativer Forschung jedoch immer, dass sie einen hohen Grad an Subjektivität ausweist. Um diese Pauschalkritik zu entkräften, wurden bereits unter dem Abschnitt der Verallgemeinerungsfähigkeit (5.3.2) dieser Arbeit ausreichend Argumente zusammengestellt. Auch die mangelnde Generalisierbarkeit wird seitens der Kritisierenden rein qualitativer Forschung oftmals aufgeführt. Die Generalisierbarkeit nachzuweisen, wird im Folgeabschnitt „Weitere Schritte“ (5.4.4) ausdrücklich auf die erforderliche Testanwendungen des Reifegradmodells hingewiesen.

5.4 Ausblick: Fragen und Empfehlungen

Es hat sich gezeigt, dass in der Schnittmenge zwischen Planung und Management im Maßstab städtebaulicher Entwicklung noch größerer Forschungsbedarf besteht. Die Annäherung über ein Reifegradmodell liefert hierzu nur einen theoretischen Beitrag, wie sensibilisiert werden kann. Flankierenden Themenbereiche der Politik-, Verwaltungs-, Rechts-, Finanz- und Sozialwissenschaften könnten ergänzende Erkenntnisse liefern. Die tatsächliche Implementierung von Reifegradmessungen kann ein Anstoß sein, um der beschriebenen Forschungslücke zwischen den Disziplinen (Becker, et al., 2012) zu begegnen. Im abschließenden Unterkapitel werden Empfehlungen an unterschiedliche Akteure ausgesprochen. Adressat der Arbeit sind in erster Linie die Stadtplanungsämter in **mittelgroßer Kommunen** (5.4.1), jedoch ergeben sich auch Empfehlungen zur Förder- und Bildungslandschaft für **Bund und Länder** (5.4.2). Neben Hochschulen und Universitäten werden auch Forschungseinrichtungen und Dienstleister, sowie Ausschüsse und Verbände zu möglichen Folgehandlungen aufgefordert im Abschnitt **externe Unterstützer** (5.4.3). Die Empfehlungen münden in einer kompakten Übersicht zu weiterführenden Schritten und **aufbauenden Forschungsfeldern** (5.4.4).

5.4.1 Mittelgroße Kommunen

Es gilt zu klären, wie Verwaltungen ihren eigenen Widerstand gegen Evaluation und Reifegradmessung brechen können. Denn ohne politische Unterstützung und eine gegenüber RGM aufgeschlossen eingestellte Verwaltung, sind die aufgezeigten Praktiken nur schwer umzusetzen. Stadtplanungsämter sollten das Wagnis eingehen und durch Reflexion Änderungen zulassen. Grundlegende Bereitschaft zum Wandel im eigenen Tun, ist die Grundvoraussetzung, um städtebauliche Entwicklung flächendeckend zu steuern.

Eine zentrale Empfehlung an Stadtplanungsämter ist, die Zusammenarbeit mit Hochschulen zu intensivieren: Mitarbeitende sollten ermutigt werden, Lehrtätigkeiten aufzunehmen. Die Inhalte

sollten dabei behutsam die Steuerung städtebaulicher Entwicklung abbilden. Es sollte erörtert werden, wie Kooperationen mit Hochschulen langfristig aufgesetzt werden können, sodass die Zusammenarbeit über städtebauliche Entwürfe hinaus geht. Ein weiterer Aspekt, könnte die verstärkte Einbindung von Studierenden in den Praxisalltag der Mitarbeitenden sein. Darüber hinaus könnten sich Stadtplanungsämter in der Lehre stärker positionieren und für ihr Berufsbild stärker einstehen.

Ein weiterer Ansatz ist, zu hinterfragen, in welchen Formen die Zusammenarbeit mit der externen Planenden und Beratenden intensiviert werden kann, um Entlastung zu erzeugen. Zur Erstellung von ISEK sind externe Dienstleister bereits durch das BBSR seit langem empfohlen. Diese sind mit der Herangehensweise und Abwicklung vertraut und die Analyse zeigt, dass die in Begleitung erstellten ISEK (Labor C) deutlich robuster und langlebiger sind als durch Stadtplanungsämter selbst erstellte (Labore A und D). Aus demselben Grund sollten auch bei Neuauflage oder Überarbeitung von selbsterstellten ISEK dringend externe Dienstleister hinzugezogen werden. Die dringlichste Frage bleibt jedoch, in welcher Form und Intensität auch zur Umsetzung von ISEK eine Steuerung durch externe Dienstleister erfolgen sollte. Da die Mitarbeitenden selbst tief in der inhaltlichen Planung stecken, bietet sich an, durch die externe Vogelperspektive die entscheidenden Impulse anzunehmen.

Eine weitere Frage ist, wie die Zusammenarbeit mit anderen Stadtplanungsämtern zu intensiviert werden kann: Der Fokus sollte im Austausch weg von planerischen Inhalten, hin zur Managementperspektive gehen. Es wird zu reflektieren sein, wie interkommunale Abstimmung über die bekannten Netzwerke hinaus aktiviert werden kann, sodass Lessons-Learnt, Best- und Worst- Practice hinsichtlich Organisation, Struktur und Prozessen aufgebaut werden können. Der Peer-Learning-Effekt könnte zu enormen Entlastungen führen, die Kapazität für den Austausch auf Augenhöhe sollte deshalb erhöht und dadurch die Intensität gesteigert werden. Das Wissensmanagement kann gemeinsam mit anderen Kommunen aufgebaut werden, dadurch eine Schwarmintelligenz mit hoher Vielseitigkeit erzeugt werden hinsichtlich Grundlagen-, Methoden-, Organisations- und sozialer Kompetenz.

5.4.2 Bund und Länder

Über die kommunale Betrachtung hinaus, sind Stellschrauben (Enabler-Aktivitäten) auf bundesweiter und föderaler Ebene zu benennen, zum einen in Bezug auf die **Förderlandschaft** und die Kopplung von Begleitforschung zum anderen die **Bildungslandschaft** an sich.

Förderlandschaft

Die Laborräume bestärken die Forderung anderer Untersuchungen (BMS & DIFU, 2023; DST & PD, 2021), dass Förderprozesse zu vereinfachen und langfristige Finanzierung sicherzustellen sind. Die identifizierte Dokumentenschwemme lähmt Kommunen, weshalb auch an dieser Stelle der 8-Punkte-Plan von PD und Deutschem Städtetag aus dem Jahr 2021 unterstützt wird.

Des Weiteren könnten Fördergelder mit Begleitforschung verknüpft werden. In welcher Form dies erfolgen kann, stellt aufgrund von Komplexität und Umfang ein eigenes Forschungsfeld dar. Ebenso kann überprüft werden, welche Aspekte aus dem Referenzmodell in die Evaluation und das Monitoring der Städtebauförderung einfließen könnten.

Bildungslandschaft (Länder)

Die Platzierung und Verankerung städtebaulicher Entwicklung in den Hochschulen und Universitäten kann durch die Länder unterstützt werden: Die Zahl der Forschungsprojekte zu städtebaulicher Entwicklung sollte an Universitäten und Hochschulen langfristig erhöht werden. Die Überlegung ist anzustoßen, wie planungsferne Studiengänge integriert werden können. Die Vergabe von Lehraufträgen an Mitarbeitende der Stadtplanungsämter könnte durch Anreize verstärkt werden, um das Aufgabenfeld städtebaulicher Entwicklung besser zu beleuchten.

Welche Rolle die Planungspraxis in der Ausbildung der Verwaltungswissenschaften spielt, ist in der vorliegenden Arbeit nicht untersucht worden, langfristige Kooperationen von Hochschulen mit Kommunen erscheinen aber eine Überlegung wert zu sein.

5.4.3 Externe Unterstützung

Hochschulen und Universitäten

Die Empfehlung an alle Hochschulen ist, die **Zusammenarbeit** mit Stadtplanungsämtern zu intensivieren, Testläufe der Anwendung des entwickelten Reifegradmodells zu ermöglichen und somit die Praxistauglichkeit und die Handhabung zu überprüfen und zu optimieren. Unabhängig davon, könnten Hochschulen und Universitäten langfristige Zusammenarbeit mit mehreren Kommunen eingehen. „*Hierfür braucht es neue Formen eines dialogischen Austausches zwischen Forschungseinrichtungen, wirtschaftlichen, zivilgesellschaftlichen, administrativen und politischen Akteuren.*“ (Rottleb & Schmidt, 2023, S. 7)

Um dies zielgerichtet ausführen zu können, stellen sich Folgefragen zu Lehrplänen, Lehrstühlen und Studiengängen. Können Lehrpläne von Bachelor- und Masterstudiengängen im Hinblick auf Kompatibilität mit den komplexen Anforderungen städtebaulicher Entwicklung überprüft und gegebenenfalls ertüchtigt werden? Sollten Lehrstühle für städtebauliche Entwicklung mit Lehrkräften aus Verwaltung, Wirtschaft, Management, sowie Sozialem und Planungstheorie eingerichtet werden?

Forschungseinrichtungen und Dienstleister

Die existierende Anzahl und Dichte von universitären Einrichtungen ist vermutlich nicht ausreichend, um allen Städten langfristige Begleitung anzubieten. Da wahrscheinlich die flächendeckende Installation von *Management Städtebaulicher Entwicklung (MSE)* durch universitäre Einrichtungen nicht abgedeckt werden kann, könnte die **Ergänzung** und **Konkurrenz** aus dem privatwirtschaftlichen Sektor in Betracht gezogen werden. Die Dienstleister sollten ihre Kompetenzen und Kapazitäten bezüglich städtebaulicher Entwicklung deshalb ausbauen.

Um eine einheitliche Vorgehensweise der unterschiedlichen Optionen zur externen Begleitung städtebaulicher Entwicklung zu gewährleisten, könnte eine **serverbasierte Software** entwickelt werden (Urbanizers, 2023, S. 11). Eine Verknüpfung der Erkenntnisse unterstützt durch einen plattformgestützten Austausch könnte der Innovation zum flächendeckenden und schnellen Durchbruch verhelfen. Eine niederschwellige Software kann die Anwendung erleichtern und somit unterstützen, dass die Umsetzung nicht als Last und zusätzliche Erschwernis wahrgenommen werden. Hierzu sind eindeutige und verständnisfördernde Begrifflichkeiten zu entwickeln, eine anwenderfreundliche Maske aufzusetzen und die eine zielführende Reportfähigkeit des Cockpits sicherzustellen.

Nichtsdestotrotz sollte die IT-gestützte Lösung nur ein Parallelstrang bleiben. Denn die persönliche Erfahrung aus den Entwicklungen von Handzeichnungen, über CAD und 3D-Modellen hin zu BIM-Projekten hat offenbart: schlechte Planung bleibt schlechte Planung und gute Planung bleibt gute Planung, unabhängig davon, welches digitale Werkzeug dahintersteckt. Übersetzt auf die Entwicklung des Reifegradmodells bedeutet dies, dass das Verständnis und die kompetente und einheitliche Sichtweise bei der Überprüfung durch Testläufe wichtiger ist, als das eingesetzte Instrument, sei sie digital oder analog.

Verbände und Kammern (Leistungsbild)

Alternativ zur Begleitforschung könnte die kontinuierliche Betreuung städtebaulicher Entwicklung durch die freie Wirtschaft erfolgen (siehe oben). Hierzu sollte die Entwicklung und Definition eines Leistungsbilds für das MSE erarbeitet werden, als erste Grundlage könnte das vorgelegte Referenzmodell dienen. Dies kann beispielsweise in Anlehnung an existierende AHO-Leistungsbilder durch Ausschüsse der Verbände und Kammern erfolgen.

5.4.4 Weiterführende Schritte und aufbauende Forschungsfelder

Aus den in den obigen Abschnitten beschriebenen Erkenntnissen und offenen Fragestellungen lassen sich Anknüpfungspunkte für mögliche weitere Schritte ableiten. Zunächst gilt es, das entwickelte Referenzmodell auf einer breiten Basis in Form von Testläufen zu verifizieren und gegebenenfalls weiter anzupassen. Sind diese Verfeinerungen abgeschlossen, könnte das entwickelte Reifegradmodell über Kopplung mit der Förderlandschaft eingesetzt werden, um flächendeckende Verstetigung zu erzeugen. Parallel kann eine servergestützte Oberfläche entwickelt werden, sodass flächendeckend gleiche Ansätze verfolgt werden.

(1) Verifizierung durch Testanwendungen

Zunächst gilt es, das entwickelte Referenzmodell auf einer breiteren Basis in Form von Testläufen zu verifizieren, weiterzuentwickeln und ein Reifegradmodell zu überführen.

(2) Flächendeckung durch Integration in die Förderlandschaft

Sind die Nachjustierungen abgeschlossen, könnte das entwickelte Reifegradmodell für MSE als verpflichtender Bestandteil beispielsweise in die Städtebauförderung integriert werden, um kontinuierlich das Netzwerk und das resultierende Wissen in eine flächendeckende Begleitforschung einfließen zu lassen.

(3) Qualitätssicherung durch Anwenderfreundlichkeit

Die bisherigen Ausprägungen des Referenzmodells könnten in ein servergestütztes Modell übertragen werden, welches den einheitlichen Ansatz in einer internetbasierten Anwendungssoftware den Akteuren städtebaulicher Entwicklung zur Verfügung gestellt werden könnte, um qualitätssichernd einen einheitlichen Standard anzubieten.

(4) Verfestigung durch ein klares Leistungsbild

Ein weiterer paralleler Handlungsstrang könnte die Entwicklung des bereits erwähnten Leistungsbilds für Forschungseinrichtungen und privatwirtschaftlich Beratende sein.

Epilog

Die Druckpunkte mittelstädtischer Stadtplanungssämter zeichnen sich durch Schnelllebigkeit, Unsicherheit, Komplexität und Gleichzeitigkeit aus. Die problemlösungsorientierten Ansätze aus der Planung können in Anbetracht dieser Merkmale der VUCA-Welt die Herausforderungen kommunaler Verwaltungen nicht lösen. Ein Mediziner würde sagen, dass es bei der Behandlung des Patienten *städtebauliche Entwicklung* nicht um die Bekämpfung der Symptome geht – hier liegen ausreichend Ansätze aus der Planung vor – es geht vielmehr darum, die Ursachen der Überlastung zu identifizieren und (administrative) Resilienz aufzubauen, um kommenden Aufgaben gewachsen zu sein. Das Konstrukt *Referenzmodell* versucht deshalb, nicht die Symptome (gebaute Umwelt) über Verabreichung von Medizin (Ansätze/Methoden) zu bekämpfen, sondern den Ursachen durch Vielseitigkeit, Kompetenz und Wissenstransfer zu begegnen. Der in dieser Arbeit geprägte Begriff der *administrativen Resilienz* ist eine transdisziplinäre Anleihe aus der Managementlehre und wird in anderen Veröffentlichungen als *kulturelle Resilienz* (Haidukiewicz, 2022) oder *organisationale Resilienz* (Buchholz & Knorre, 2019) bezeichnet. Diese Resilienz zeichnet sich über einen Hohen Grad an Innovations- und Anpassungsfähigkeit aus, welche ebenfalls über transdisziplinäre Adaptation im Referenzmodell abgebildet wird.

Die Einbindung von Laborräumen aus der Perspektive des *Programmmanagements* hat eine Vielstimmigkeit und Mehrdimensionalität hervorgebracht, welche die Individualität und Originalität städtebaulicher Entwicklungskonzepte im Einzelfall widerspiegeln. Das reifgradbasierte Modell konnte dadurch präzisiert und prägnant stabilisiert werden. Die Diskussion entlang der vier Hauptausprägungen des PMI-Standards hat Gedankenspiele eröffnet. Sich auf diese theoretischen Ansätze einzulassen, erfordert den Mut, die Komfortzone zu verlassen und andere Blickwinkel zuzulassen. Für das Handeln ergibt sich aus der Neu-Codierung und seinen überprüfbaren Attributen die Empfehlung, Auftrag, Strategie, Nutzen, Akteursnetzwerke und nicht zuletzt Governance städtebaulicher Entwicklung zu detektieren und in die Alltagsprozesse im Sinne der administrativen Resilienz zu überführen und zu verankern. Das reifgradbasierte Modell grenzt sich durch die Entkopplung von stadtplanerischen Inhalten von bisherigen Reflexionsansätzen ab und integriert diese zugleich in den Unterausprägungen. Ob sich tatsächlich eine Entlastung für mittelgroße Kommunen durch die Anwendung des Referenzmodells einstellen kann, wird weiter zu beobachten sein. Doch die Diskussion über administrative Resilienz angesichts der vorherrschenden VUCA-Problematik, der sich die Städte im Kontext städtebaulicher Entwicklung stellen müssen, kann durch das entwickelte Modell angestoßen werden. Das Modellkonstrukt wird Befürworter finden und es wird auf Abneigung stoßen. Grundsätzlich wäre aber schon die Diskussion über das Modell ein anzustrebender Erfolg, denn die Auseinandersetzung mit theoretischen Modellen hilft, den eigenen Standpunkt zu überprüfen und mit neuen Sichtweisen zu ergänzen. Das Modell wird daher sicherlich ein umstrittener Ansatz bleiben, über den kontrovers zu streiten ist. Dennoch stellt es einen ergänzenden Weg dar, den unterschiedlichen Herausforderungen planender Verwaltungen zu begegnen.

„Zwei Dinge sollten Kinder von ihren Eltern bekommen: Wurzeln und Flügel“ (Goethe)

Anhang

- A) Literaturverzeichnis
- B) Expertengespräche
- C) Fragenkataloge aus Theorietransfer

A) Literaturverzeichnis

- Ahlemann, F., & Teuteberg, F. (2005). *Kompetenz- und Reifegradmodelle für das Projektmanagement - Grundlagen, Vergleich und Einsatz*. ISPRI-Arbeitsbericht Nr. 01/2005, Osnabrück.
- Altrock, U. (Mai 2008). Die Kontextualisierung eines induktiven Forschungsansatzes. *Alltag der Stadtplanung. Ein Werkstattgespräch über den kommunalen Beitrag zur Entwicklung der Siedlungsflächen*, S. 61-63.
- Altrock, U., & Bertram, G. (2019). *Wer entwickelt die Stadt? Geschichte und Gegenwart lokaler Governance. Akteure - Strategien - Strukturen*. Bielefeld: transcript.
- Altrock, U., Huning, S., Kuder, T., & Nuissl, H. (2014). Die Anpassungsfähigkeit von Städten. In *Die Anpassungsfähigkeit von Städten: Zwischen Resilienz, Krisenreaktion und Zukunftsorientierung* (S. 7-21). Berlin.
- Altrock, U., Huning, S., Kuder, T., & Nuissl, H. (2014). Editorial. In *Die Anpassungsfähigkeit von Städten: Zwischen Resilienz, Krisenreaktion und Zukunftsorientierung* (S. 7-21). Berlin.
- Altuntas, M., & Uhl, P. (2016). Grundlagen der Entwicklung von Reifegradmodellen. In M. Altuntas, & P. Uhl, *Industrielle Exzellenz in der Versicherungswirtschaft* (S. 127-133). Wiesbaden: Springer Gabler. doi:https://doi.org/10.1007/978-3-658-12033-7_7
- Andersen, E. (2008). *Rethinking Project Management - An Organisational Perspective*. Harlow: Pearson Education.
- Andersen, E., & Jessen, S. (2003). Project maturity in organisations. *International Journal of Project Management*, 457-461.
- Antweiler, C. (Band 129. Heft 2 2004). Urbanität und Ethnologie. Aktuelle Theorietrends und die Methodik ethnologischer Stadtforschung. *Zeitschrift für Ethnologie*, S. 285-307.
- APM. (2007). *Models to Improve the Management of Projects*. Buckinghamshire: Association of Project Management.
- Arnold, A., Davis, M., Hanke, G., & Sonnberger, M. (2015). *Innovation - Exnovation. Über Prozesse des Abschaffens und Erneuerns in der Nachhaltigkeitstransformation*. Marburg: Metropolis.
- BBR. (2000). *Stadtentwicklung und Städtebau in Deutschland - Ein Überblick*. Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.
- BBSR. (2014). *Evaluierung und Selbstevaluierung - Dokumentation des Werkstattgesprächs am 13. Oktober 2014 in Berlin*. Berlin: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.

- BBSR. (2016). *Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte in der Städtebauförderung*. Berlin: BMUB - Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit.
- BBSR. (2017). Aktuelle städtische Herausforderungen. In *Zehn Jahre Leipzig Charta - Die Bedeutung integrierter Stadtentwicklung in Europa* (S. 13-15). Bonn: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.
- BBSR. (2017). *Smart City Charta - Digitale Transformation in den Kommunen nachhaltig gestalten*. Bonn: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.
- BBSR, Schulten Stadt- und Raumentwicklung, Orange Edge, & Labor B. (2016). *Tag der Städtebauförderung - Handbuch*. Berlin: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB).
- BBSR, Weidner, S., Gerhardt, J., Scholze, J., & Scheurer, L. (2020). *Überblick zu europäischen Stadtentwicklungstrends und -strategien - Hintergrundstudie für die Neue Leipzig-Charta*. Bonn: BBSR, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.
- Becker, J., Heide, T., Hofmann, S., Jurisch, M., Knackstedt, R., Krcmar, H., & Ley, T. (2011). *Forschungslandkarte "Prozessorientierte Verwaltung"*. München/Münster: Studie im Auftrag des Bundesministeriums des Innern.
- Becker, J., Hofmann, S., Jurisch, M., Knackstedt, R., Krcmar, H., Räckers, M., . . . Wolf, P. (2012). *Prozessorientierte Verwaltung - Status quo und Forschungslücken*. Abgerufen am 3.. 1. 2018 von Prozessorientierte Verwaltung - Status quo und Forschungslücken: <https://wi.uni-muenster.de/research/publications/74829>
- Becker, M., Bartsch, A., Bendix, A., Dulachyk, A., Podinovic, L., Ruschmeyer, H., & Spiegeler, M. (02 2025). Reifegradmodelle im Prozessmanagement - Objektive Bewertung von Prozessreifegraden als Instrument zur kontinuierlichen Verbesserung von Prozessen - Ausgewählte Modelle im Überblick. *IUCF Working Paper No. 2/2025*. Von econstor.eu: <https://www.econstor.eu/handle/10419/308468> abgerufen
- BMBF. (2015). Zukunftsstadt - Strategische Forschungs- und Innovationsagenda. Berlin: Bundesministerium für Bildung und Forschung.
- BMI. (2019). *20 Jahre integrierte Quartiersentwicklung - Die Soziale Stadt*. Berlin: Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat.
- BMI. (2021). *Stadtentwicklungsbericht der Bundesregierung 2020*. Berlin: Bunderministerium des Innern, für Bau und Heimat.
- BMS, & DIFU. (2023). *Halbzeitbilanz zur Umsetzung der Agenda 2030 in deutschen Kommunen*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

- BMUB. (2007). LEIPZIG CHARTA zur nachhaltigen europäischen Stadt. Leipzig: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit.
- BMZ. (2023). *Positionspapier Nachhaltige Stadtentwicklung*. Berlin: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.
- Bryman, A., & Bell, E. (2007). *Business Research Method* (2nd Ausg.). Oxford: Oxford University Press.
- BSI. (02. 01 2025). *Reife- und Umsetzungsgradbewertung im Rahmen der Nachweisprüfung (RUN)*. Von www.bsi.bund.de: https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BSI/KRITIS/run.pdf?__blob=publicationFile&v=8 abgerufen
- Buchholz, U., & Knorre, S. (2019). *Interne Kommunikation und Unternehmensführung. Theorie und Praxis eines kommunikationszentrierten Managements*. Springer Gabler.
- Burr, O. (2014). *Innovation: Theorien, Konzepte und Methoden der Innovationsforschung*. Stuttgart: W. Kohlhammer Verlag.
- Burr, W. (2017). *Innovationen in Organisationen*. Stuttgart: W. Kohlhammer Verlag.
- Carlow, V. (November 2014). Stadtentwicklung: Forschung und Praxis. *stadtpilot spezial*, S. 7.
- Charta von Athen (ECTP). (1998). Neue Charta von Athen. Athen: European Council of Spatial Planners.
- Christmann, G., Ibert, O., Jessen, J., & Walther, U.-J. (2016). Wie kommt Neuartiges in die räumliche Planung? Konzeptionierung von Innovationen in der Planung und Forschungsstrategien. In M. Hutter, H. Knoblauch, W. Rammert, & A. Windeler, *Innovationsgesellschaft heute. Perspektiven, Felder und Fälle* (S. 273-300). Wiesbaden: Springer.
- Creswell, J. W. (2009). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches* (2nd Ausg.). London: Sage Publications.
- Daldrup, E. (2008). Von der "Leipzig Charta" zur "Nationalen Stadtentwicklungs politik". In *Bau und Raum. Jahrbuch 2007/08* (S. xx-yyy).
- DASL. (2022). *Berliner Erklärung der DASL: Unsere Städte und Regionen: Was sich ändern muss - wie wir uns ändern müssen*. Berlin: Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung e.V.
- DIN Deutsches Institut für Normung. (2021). *DIN EN ISO 56000 Innovationsmanagement – Grundlagen und Begriffe*. Berlin: Beuth Verlag.
- Dobiéy, D., Köplin, T., & Mach, W. (2004). *Programm-Management: Projekte übergreifend koordinieren und in die Unternehmensstrategie einbinden*. Wiley-VCH.

- DST. (2004). Zukunftssicherung durch integrierte Stadtentwicklungsplanung und kooperatives Stadtentwicklungsmanagement. *Positionspapier des Deutschen Städtetages zum II. Nationalen Städtebaukongress*. Deutscher Städtetag.
- DST. (2013). *Beteiligungskultur in der integrierten Stadtentwicklung*. Berlin: Deutscher Städtetag.
- DST. (2013). Integrierte Stadtentwicklungsplanung und Stadtentwicklungsmanagement – Strategien und Instrumente nachhaltiger Stadtentwicklung. Berlin: Deutscher Städtetag.
- DST. (2015). Integrierte Stadtentwicklungsplanung und Stadtentwicklungsmanagement - Positionspapier des Deutschen Städtetags. Hamburg: Deutscher Städtetag.
- DST, & PD. (2021). *Analyse der kommunalen Förderlandschaft*. Berlin: PD - Berater der öffentlichen Hand GmbH.
- Eltges, M., & Kocks, M. (2015). Integrierte Ansätze in der räumlichen Planung – das Programm Soziale Stadt. *Informationen zur Raumentwicklung, Heft 3*, 287-300.
- Empirica. (2023). *Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte in der Städtebauförderung - Eine Arbeitshilfe für Kommunen*. Berlin: Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB).
- Erdmann, J. (10 2016). Die Kraft gesunder Stadträume- Der Zusammenhang zwischen Gesundheit und gebautem Raum. *Polis*(04/2016), S. 24-27.
- Europäische Union. (2016). Pakt von Amsterdam. *Städteagenda für die EU*. Amsterdam: Europäische Union.
- European Ministers of Culture . (2018). Davos Declaration. Davos/Bern: Federal Office of Cultural Affairs Switzerland.
- Ferreira da Costa, N. (2023). *Prozessmodernisierung in der öffentlichen Verwaltung - Prozesse selbst analysieren, optimieren, digitalisieren. Praxisnah mit zahlreichen Leitfäden*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Fischer, S. (2016). *haufe.de*. Abgerufen am 30. 12 2017 von https://www.haufe.de/personal/hr-management/agilitaet/definition-agilitaet-als-hoehste-form-der-anpassungsfaehigkeit_80_378520.html
- Flade, A. (2015). Die Stadt aus psychologischer Perspektive. In A. Flade (Hrsg.), *Stadt und Gesellschaft im Fokus aktueller Stadtforschung: Konzepte-Herausforderungen-Perspektiven* (S. 211-257). Springer.
- Förster, K., & Wendler, R. (2012). Theorien und Konzepte zu Agilität in Organisationen. *Dresdner Beiträge zur Wirtschaftsinformatik*, S. Heft 63/12.

- Franke, T., & Strauss, W.-C. (4. 2010). Integrierte Stadtentwicklung in deutschen Kommunen – eine Standortbestimmung. *Informationen zur Raumentwicklung*, S. 253-262.
- Franken, R., & Franken, S. (2023). *Wissen, Lernen und Innovation im digitalen Unternehmen*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Frey, O. (2008). Regulierte Selbststeuerung und Selbstorganisation in der Raumplanung. Von der linearen Planung über Partizipation als eine integrierte Strategie von „Urban Governance“ zur regulierten Selbststeuerung und Selbstorganisation in der Raumplanung. In A. Hamedinger, O. Frey, J. Dangschat, & A. Breitfuss, *Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat* (S. 224-249). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Geertz, C. (2003). *Dichte Beschreibung. Beiträge zum Verstehen kultureller Systeme*. (2. Auflage Ausg.). Frankfurt: Suhrkamp.
- Gehrckens, H. M. (2016). Agilität im Kontext der digitalen Transformation – Kernanforderung an die Organisation von morgen 2016). Agilität im Kontext der digitalen Transformation – Kernanforderung an die Organisation von morgen. In G. Heinemann, H. Gehrckens, U. Wolters, G. Heinemann, M. Gehrckens, & U. Wolters (Hrsg.), *Digitale Transformation oder digitale Disruption im Handel* (S. 79-108). Wiesbaden: Springer Gabler. doi:10.1007/978-3-658-13504-1_4
- Gergs, H.-J., Linke, B., & Lakeit, A. (2018). Das Agilitäts-Stabilitäts-Paradox – Was Unternehmen von Kampfflugzeugen, James Bond und östlicher Philosophie lernen können. In O. Geramannis, & S. Hutmacher, *Identität in der modernen Arbeitswelt* (S. 177-188). Springer Gabler.
- Germer, K. (2021). *Erfolgreiches Verwaltungsmanagement - Grundlagen für Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung*. Berlin: Springer Gabler.
- Gill, J., & Johnson, P. (2010). *Research Methods for Managers* (4th Ausg.). London: Sage.
- Göddecke-Stellmann, J., Kaupert, M., & Kaschowitz, J. (2023). Fazit – Empfehlungen für die Weiterentwicklung des Evaluationssystems zur Städtebauförderung. (BBSR, Hrsg.) *BBSR-Berichte KOMPAKT 01/2023 - Wirkungen und Erfolge der Städtebauförderung*, 14.
- Grohganz, H. (2024). *Komplexität verstehen, beherrschen, gestalten - Denkanstöße für Manager und Unternehmer*. Berlin: Springer Gabler. doi:<https://doi.org/10.1007/978-3-662-69911-9>
- Güntner, S. (2004). Editorial. In U. Altrock (Hrsg.), *Planung und Innovation*. Cottbus: BTU.
- Habbel, F.-R., Robers, D., & Stember, J. (2022). Innovationsmanagement auf kommunaler Ebene – eine Zusammenfassung in 12 Thesen. In F.-R. Habbel, D. Robers, & J. Stember, *Die innovative Kommune. Mindset, Konzepte, Ideen und Praxisbeispiele zukunftsorientierter*

- Städte, Gemeinden und Landkreise* (S. 375-387). Edition Innovative Verwaltung . Wiesbaden.: Springer Gabler.
- Hach, H. (2007). *Evaluation und Optimierung kommunaler E-Government Prozesse*. Flensburg: Dissertation.
- Haidukiewicz, O. (2022). *Interne Organisationskommunikation und agile Rationalität - Ein systemtheoretisches Framing der agilen Organisation und ihrer internen Kommunikationen*. Wiedbaden: Springer VS.
- Heinrichs, H., Plawitzki, J., Kirst, E., Tröster, K., Pflaum, S. A., & Hübner, S. (2015). *Kommunale Verwaltung nachhaltig gestalten - ein Ansatz zur Entwicklung einer kommunalen Nachhaltigkeitssteuerung*. Lüneburg: Leuphana Universität Lüneburg.
- Henze-Sakowsky, A., Jasperneite, J., & Seick, J.-P. (2022). Der Beitrag von Reallaboren zur digitalen Transformation in Kommunen. In F.-R. Habbel, D. Robers, & J. Stember, *Die innovative Kommune* (S. 275-285). Berlin: Springer Gabler. doi:https://doi.org/10.1007/978-3-658-35675-0_18
- Hilger, A., Rose, M., & Wanner, M. (2018). Changing Faces - Factors Influencing the Roles of Researchers in Real-World Laboratories. *GAIA - Ecological Perspectives for Science and Society*, 138-145.
- Hill, H. (12 2018). Ist Effizienz noch zeitgemäß? *Innovative Verwaltung*, S. 18-22.
- Höher, S., & Pawelke, A. (2024). Öffentliche Innovation neu denken. In R. Smolinski, *Modernes Innovationsmanagement* (S. 400-419). Springer Gabler.
- Honeck, T. (2015). Zwischennutzung als soziale Innovation - Von alternativen Lebensentwürfen zur Verfahren der räumlichen Planung. *Informationen zur Raumentwicklung*, S. 219-231.
- Ibert, O. (2004). Zu Arbeitsweise und Reichweite innovationsgenerierender Planungsverfahren. In U. Altrock (Hrsg.), *Planung und Innovation*. Cottbus: BTU.
- Ibert, O. (Mai 2008). Zur Komplementarität der Diskurse um Wandel und Alltag der Planung. *Alltag der Stadtplanung. Ein Werkstattgespräch über den kommunalen Beitrag zur Entwicklung der Siedlungsflächen*, S. 67-71.
- Ibert, O., Jessen, J., Christmann, G., & Walther, U.-J. (03 2015). Innovationen in der räumlichen Planung. *Informationen zur Raumentwicklung*, S. 171-182.
- ICLEI. (1998). Der Lissaboner Aktionsplan - Von der Charta zum Handeln (1996). In S. Kuhn, G. Suchy, & M. Zimmermann, *Lokale Agenda 21 - Deutschland - Kommunale Strategien für eine zukunftsbeständige Entwicklung* (S. 307-311). Berlin, Heidelberg: Springer.

- IfS. (2018). *Zwischenevaluierung des Programms "Kleinere Städte und Gemeinden - überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke"*. Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH. Berlin: BBSR - Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.
- INQA. (2017). *Verwaltung der Zukunft*. Von www.inqa.de: https://www.inqa.de/Shared-Docs/downloads/verwaltung-der-zukunft-praxisreport.pdf?__blob=publication-File&v=4 abgerufen
- IRS. (Mai 2016). Innovationen in der räumlichen Planung. *IRS aktuell*.
- Jaekel, M. (2015). Der Kompass für Smart Cities – das Reifegradmodell. In M. Jaekel, *Smart City wird Realität* (S. 115-220). Wiesbaden: Springer Vieweg.
- Jessen, J., & Reiß-Schmidt, S. (2020). Stadtentwicklungsplanung zwischen Kontinuität und Innovation. In I. Breckner, A. Göschel, & U. Matthiesen, *Stadtsoziologie und Stadtentwicklung, Handbuch für Wissenschaft und Praxis* (S. 681 - 696). Baden-Baden: Nomos.
- Jessen, J., & Zupan, D. (2017). Innovation in der Stadtplanung. *Forum Stadt*, S. 3-7.
- Jessen, J., & Zupan, D. (2017). Leitbildwechsel - Wie kommt Neues in die Stadtplanung? *Forum Stadt*, S. 59-77.
- Junginger, S., & Paulick-Thiel, C. (2022). Öffentliche Innovationspraxis – Grundlagen und Rahmenbedingungen. In F.-R. Habbel, D. Robers, & J. Stembe, *Die innovative Kommune - Mindset, Konzepte, Ideen und Praxisbeispiele zukunftsorientierter Städte, Gemeinden und Landkreise* (S. 137-154). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Keßler, H., & Höhle, C. (2002). Werkzeuge für das Programmmanagement. In H. Keßler, & C. Höhle, *Karriere im Projektmanagement* (S. 165-170). Berlin, Heidelberg: Springer.
- Klischewski, R. (2004). Information Integration or Process Integration? How to Achieve Interoperability in Administration. In R. Traunmüller (Hrsg.), *Electronic Government: Third International Conference, EGOV 2004, Zaragoza* (S. 57-65). Berlin Heidelberg: Springer-Verlag.
- Klotz, M. (2015). Projektmanagement-Normen und -Standards. *SIMAT Arbeitspapiere* (S. No. 07-15-029). Stralsund: Stralsund Information Management Team (SIMAT).
- Koczy, O. (2015). Neue Akteure im Stadtteil – Entstehungslinien des Quartiermanagements. *Informationen zur Raumentwicklung*(Heft 3), S. 273-285.
- Kosow, H., & León, C. (2015). Die Szenariotechnik als Methode der Experten- und Stakeholder-einbindung. In M. Niederberger, & S. Wassermann, *Methoden der Experten- und Stakeholder-einbindung in der sozialwissenschaftlichen Forschung*. Wiesbaden: Springer.

- Kötter, T., Weiß, D., Heyn, T., Grade, J., & Lennartz, G. (Februar 2018). *Stresstest Stadt – wie resilient sind unsere Städte? Unsicherheiten der Stadtentwicklung identifizieren, analysieren und bewerten*. Bonn: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.
- Kratochwil, F., & Peltonen, H. (15. August 2022). Constructivism. Oxford Research Encyclopedia of Politics. doi:10.1093/acrefore/9780190228637.013.120
- Kuhn, S. (1998). *Handbuch Lokale Agenda 21*. Bonn: Bundesumweltministerium.
- Kurth, D. (2015). Renaissance der Stadtentwicklungsplanung. In D. Kurth, R. Bohne, M. Frinken, & J. Kalepky, *Leitbilder - Beiträge zu Stadtentwicklung und Städtebau* (S. 35-44). Berlin: SRL - Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung e.V.
- Kurth, D. (2021). Urbane Resilienz - Eine Herausforderung für die Stadtentwicklungspolitik. In Proprojekt, & Kaufmann, *Memorandum "Urbane Resilienz"* (S. 12-15). Berlin: BMI.
- Lahrmann, G., & Marx, F. (2010). Systematization of Maturity Model Extensions. *Global Perspectives on Design Science Research - 5th International Conference, DESRIST 2010* (S. 522-525). St. Gallen: Springer.
- Lahrmann, G., Marx, F., Mettler, T., Winter, R., & Wortmann, F. (2011). Inductive Design of Maturity Models: Applying the Rasch Algorithm for Design Science Research. *Service-Oriented Perspectives in Design Science Research - 6th International Conference, DESRIST 2011* (S. 176-191). Milwaukee: Springer.
- Lahrmann, G., Marx, F., Winter, R., & Wortmann, F. (2010). Business intelligence maturity. *VII Conference of the Italian Chapter of AIS*. Neapel: itAIS 2010.
- Leggewie, C. (2015). Wie tot ist die Charta von Athen? Zur Unöffentlichkeit unserer Städte. *Informationen zur Raumentwicklung (Heft 4)*, S. 361-368.
- Leggewie, C., & Nanz, P. (2016). *Die Konsultative - Mehr Demokratie durch Bürgerbeteiligung*. Bonn: Wagenbach Verlag.
- Link, P. (2014). Agile Methoden im Produkt-Lifecycle-Prozess - Mit agilen Methoden die Komplexität im Innovationsprozess handhaben. In K.-P. Schoeneberg, *Komplexitätsmanagement in Unternehmen* (S. 65-92). Wiesbaden: Springer Gabler. doi:10.1007/978-3-658-01284-7_5
- Losse, B., & Matheis, K. (23. 11 2017). 70 Großstädte im Test. *Wirtschaftswoche, Sonderausgabe*, S. 1-113.
- Mack, O., Khare, A., Krämer, A., & Burgartz, T. (2016). *Managing in a VUCA World*. Heidelberg New York Dordrecht London: Springer. doi:10.1007/978-3-319-16889-0

- Mackrodt, U., & Lerch, M. (2017). Planung ist, was Planer tun? Ein Plädoyer für die verstärkte Beachtung von förderbasierter Planungspraxis jenseits des Planungsressorts. *Raumforschung und Raumordnung / Spatial Research and Planning*, 17-29.
- Meister, J. (2022). „Rapid Design Thinking“ – die kommunale Variante von Design Thinking zur innovativen Problemlösung. In F. R. Habbel, *Die innovative Kommune* (S. 185-194). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Mergel, I. (2018). Digitale Teams verändern die Kultur der öffentlichen Verwaltung. *Public Governance*, 17-18.
- Mullaly, M. (2014). If maturity is the answer, then exactly what was the question? *International Journal of Managing Projects in Business*, 169-185. doi:10.1108/IJMPB-09-2013-0047
- Müller-Prothmann, T., & Dörr, N. (2009). *Innovationsmanagement*. München: Hanser.
- Naranjo-Valencia, J., & Calderon-Hernández, G. (13. November 2018). Model of Culture for Innovation. In J. Vveinhardt, *Organizational Culture* (S. 13-34). London: intechopen. doi:10.5772/intechopen.81002
- NeulandQuartier + pollytix. (2018). *Studie: Bürgerbeteiligung aus kommunaler Sicht - Stellenwert und Verbreitung informeller Bürgerbeteiligung in deutschen Kommunen*. Leipzig: NeulandQuartier + pollytix.
- Plan und Praxis, Altrock, U., Gerlach, U., Günther, S., Haller, C., & Pietschmann, H. (2017). *Zwischenevaluierung des Städtebauförderungsprogramms Soziale Stadt*. Bonn: BBSR.
- Ploss, D. (2024). Instrument Selection Framework – Innovationsinstrumente strategisch auswählen. In R. Smolinski, *Modernes Innovationsmanagement* (S. 51-70). Springer Gabler.
- PMI. (2016). *Governance of Portfolios, Programs, and Projects: A Practice Guide*. Project Management Institute.
- PMI. (2019). *Der Standard für Programmmanagement* (Vierte Ausgabe Ausg.). Project Management Institute.
- PMI. (2021). *A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK Guide) und Der Standard für Projektmanagement*. Project Management Institut.
- PMI. (2022). *Der Standard für Risikomanagement in Portfolios, Programmen und Projekten*. Project Management Institute.
- Proprojekt, & Kaufmann. (2021). *Memorandum "Urbane Resilienz" - Wege zur robusten, adaptiven und zukunftsähigen Stadt*. Berlin: BMI.
- Rauterberg, H. (2013). *Wir sind die Stadt - Urbanes Leben in der Digitalmoderne*. Suhrkamp.
- Rauterberg, H. (10 2016). Kunst ohne Künstler. *Polis*(04/2016), S. 30-31.

- Reiß-Schmidt, S., Heinz, W., Kröger, M., Morschheuser, P., Oediger, H.-L., Thielen, H., & Wölpert, R. (2013). *Integrierte Stadtentwicklungsplanung und Stadtentwicklungsmanagement – Strategien und Instrumente nachhaltiger Stadtentwicklung*. Berlin: Deutscher Städtetag.
- Ringler, H. (2015). Stadtentwicklungsplanung: Instrumentarien seit 150 Jahren. Die Sehnsucht nach dem "großen Plan". In D. Kurth, R. Bohne, M. Frinken, & J. Kalepky, *Leitbilder - Beiträge zu Stadtentwicklung und Städtebau* (S. 21-34). Berlin: SRL - Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung e.V.
- Rink, D., & Haase, A. (2018). *Handbuch Stadtkonzepte*. Stuttgart: utb.
- Robers, D. (2022). Begegnungen mit der Zukunft – Wo liegen Innovationspotenziale im öffentlichen Sektor? In F.-R. Habbel, D. Robers, & J. Stemper, *Die innovative Kommune* (S. 39-51). Springer Gabler.
- Röglinger, M., & Kamprath, N. (2012). Prozessverbesserung mit Reifegradmodellen – Eine Analyse ökonomischer Zusammenhänge. *Zeitschrift für Betriebswirtschaft*.
- Rottleb, T., & Schmidt, S. (2023). *Wissenstransfer als kritische Infrastrukturierung: Vier Thesen zur Gestaltung von Wissenstransfer als Zusammenspiel von Wissenschaft und gesellschaftlicher Innovationsfähigkeit*. IRS Dialog Policy Papers. Erkner: Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung (IRS) e.V.
- Saunders, M., Lewis, P., & Thornhill, A. (2023). *Research Methods for Business Students*. Harlow: Pearson.
- Schauber, U. (2003). *Bedeutung informeller Planungsinstrumente und Umsetzungsstrategien für eine zukunftsähnige Stadtentwicklung und Risikovorsorge*. Hannover: Wissenschaftlicher Wettbewerbsbeitrag, Werner-Ernst-Preis 2003.
- Scholl, T. (2012). *Titel der Veröffentlichung*. München.
- Schönwandt, W., Utz, J., Grunau, J., Hemberger, C., & Voermanek, K. (2014). *Komplexe Probleme lösen : Ein Handbuch*. Berlin: JOVIS.
- Schubert, D. (2015). Stadtplanung – Wandlungen einer Disziplin und zukünftige Herausforderungen. In A. Flade (Hrsg.), *Stadt und Gesellschaft im Fokus aktueller Stadtforschung: Konzepte-Herausforderungen-Perspektiven* (S. 121-175). Springer.
- Schulten. (2016). *Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte in der Städtebauförderung*. Berlin: BMUB - Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit.
- Schulten, M. (2015). Innovationen von gestern und von morgen – Expertenmeinungen. *Informationen zur Raumentwicklung*(Heft 3), 301-308.
- Schuster, F. (2022). Sechs Empfehlungen für Innovationseinheiten in Verwaltungen. Wiesbaden: Springer Gabler.

- Selle, K. (1998). Alte und neue Planungskulturen. In T. Harlander (Hrsg.), *Stadt im Wandel – Stadt im Umbruch* (S. 49-66). Berlin: Kohlhammer.
- Selle, K. (2004). <https://www.planungsrundschau.de/planungsrundschau09/texte/ksif.htm>. Von www.planungsrundschau.de. abgerufen
- Selle, K. (2004). Innovationen: Fragezeichen. Klärungsbedarf bei der Diskussion um und der Erzeugung von Neuerungen in der Planung. In U. Altrock (Hrsg.), *Planung und Innovation*. Cottbus: BTU.
- Selle, K. (2010). Gemeinschaftswerk? Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an der Stadtentwicklung . Begriffe, Entwicklungen, Wirklichkeiten, Folgerungen. *Kurzgutachten für das Nationale Forum für Engagement und Partizipation*.
- Selle, K. (10 2011). <http://www.pt.rwth-aachen.de/>. Abgerufen am 26. 01 2019 von http://www.pt.rwth-aachen.de/files/dokumente/pt_materialien/5%20stadt%20entwickeln%20akteure11005.pdf
- Selle, K. (2013). Raumplanung 167. In U. Altrock, *Kommunale Stadtentwicklungspolitik – quo vadis?* (S. 8-13). Dotmund: Informationskreis für Raumplanung (IfR).
- Selle, K., Ginski, S., Hüttinger, H., Klemme, M., & Wilczynski, M. (Mai 2008). *Alltag der Stadtplanung - Ein Werkstattgespräch über den kommunalen Beitrag zur Entwicklung der Siedlungsflächen*. Aachen: Lehrstuhl für Planungstheorie, RWTH Aachen.
- Selle, K., Ginski, S., Thissen, F., & Zalas, L. (2017). *Kommunikative Interdependenzgestaltung in Prozessen der Stadtentwicklung. Eine Geschichte der Entdeckungen*. Aachen: RWTH Aachen University.
- Sinning, H. (2007). Stadtplanung – Stadtentwicklung – Stadtmanagement: Herausforderungen für eine Nationale Stadtentwicklungspolitik. *Forum Wohnen und Stadtentwicklung*, S. 303-308.
- Smolinski, J., & Smolinski, R. (2024). Neue Horizonte im Innovationsmanagement - Forschungs- impulse für die Praxis. In R. Smolinski, *Modernes Innovationsmanagement* (S. 3-13). Springer Gabler.
- Sommerlatte, T. (2017). In *Technologie, Strategie und Organisation* (S. 183-192). Wiesbaden: Springer Gabler.
- SRL. (2017). *Statement zur Städtebauförderung - Positionspapier der SRL*. Berlin: SRL - Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung e.V.
- STEG. (2020). Fortschreibung von Integrierten Stadtentwicklungskonzepten (INSEK). *Städtebau- liche Begleitforschung, Wissenstransfer Städtebauförderung 2019, Dokumentation des*

- Werkstattgesprächs vom 14.11.2019 (S. 16). Berlin: Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI).*
- Streich, B. (2011). *Stadtplanung in der Wissensgesellschaft*. Wiesbaden: VS Verlag (Verlag für Sozialwissenschaften, Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2011).
- Team stadtstattstrand. (2020). *Glossar zur gemeinwohlorientierten Stadtentwicklung*. Bonn: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.
- Temel, R. (2020). *Baukultur für das Quartier - Prozesskultur durch Konzeptvergabe*. Bonn: BBSR.
- TU Darmstadt, DST, BBSR. (2016). *Planungspraxis deutscher Städte – Neue Materialien zur Planungskultur*. Deutscher Städetag.
- UBA. (27. 09 2017). [www.umweltbundesamt.de](http://www.umweltbundesamt.de/themen/nachhaltigkeit-strategien-internationale/planungsinstrumente/umweltschonende-raumplanung/stadtentwicklung#textpart-1). Abgerufen am 26. 01 2019 von [https://www.umweltbundesamt.de/themen/nachhaltigkeit-strategien-internationale/planungsinstrumente/umweltschonende-raumplanung/stadtentwicklung#textpart-1](http://www.umweltbundesamt.de/themen/nachhaltigkeit-strategien-internationale/planungsinstrumente/umweltschonende-raumplanung/stadtentwicklung#textpart-1)
- United Nations. (2016). New Urban Agenda der Vereinten Nationen. Quito: United Nations.
- Universität Bonn; Empirica; Gaiac; . (Februar 2018). *Stresstest Stadt – wie resilient sind unsere Städte? Unsicherheiten der Stadtentwicklung identifizieren, analysieren und bewerten*. Bonn: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.
- Urban Catalyst & Ramboll. (2023). *Handlungsempfehlungen für die Umsetzung integrierter Stadtentwicklungskonzepte - Eine Arbeitshilfe für Kommunen*. Bonn: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.
- Urbanista. (2022). *Die Stadt von Übermorgen - Zukunftsdiskurse und Arbeitsmaterialien*. Bonn: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR).
- Urbanista, Futur A, Burgdorffstadt, Univeristät Kassel, & Klass. (2019). *Nachdenken über die Stadt von übermorgen*. Bonn: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR).
- Urbanizers. (2023). *Beschleunigter Wandel und Resilienz - Leitlinien für die Entwicklung resilenter Städte im digitalen Zeitalter*. Bonn: BBSR.
- WBGU. (2016). *Der Umzug der Menschheit: Die transformative Kraft der Städte*. Berlin: WBGU (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen).
- Wiechmann, T. (2018). Strategische Planung. In A. –A. Landesplanung, *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung* (S. 2609-2621). Hannover: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung .

Willinger, S. (Heft 2 2014). Governance des Informellen – Planungstheoretische Überlegungen. *Informationen zur Raumentwicklung (IzR)*, S. 147-156.

Willinger, S. (08 2018). Wie Geschichten die Stadtentwicklung prägen. *stadt:pilot 14*, S. 9.

Zupan, D. (20. 08 2018). *Stadt + Landschaft - Dynamiken und Charakteristika städtebaulicher Innovationsprozesse, 10.*

B) Expertengespräche

Interviews und Workshops

	Bürgermeister	Amtsleitung	Abteilungs-/Team-/Projektleiter			(gemischte Teilnehmer)	
	semi-strukturiert		problemzentriert			konfrontationsorientiert	
	Interviews		Expertengespräche			Workshops	
Labor A		20.08.2019		22.01.2020	21.04.2021	25.05.2021	30.07.2021
Labor B		13.09.2019		10.03.2020		11.05.2021	
Labor C	24.09.2019	02.12.2019		23.01.2020		08.06.2021	
Labor D		08.10.2019	27.11.2019	05.02.2020		26.05.2021	19.07.2021

Alle gelisteten Gespräche und Workshops wurden aufgenommen und transkribiert.

Informelle Gespräche und Anregungen

REAL CORP 2023, 18.-20. September 2023, Ljubljana

- reviewed paper, https://archive.corp.at/cdrom2023/papers2023/CORP2023_93.pdf
- Tagungsband REAL CORP 2023 (Printversion), ISBN 978-3-9504945-2-5, S.621-631

Dissertationskolloquium Zukunft Bau, 6. - 7. September 2022, RWTH Aachen

- DOI: 10.18154/RWTH-2022-10857
- URL: <https://publications.rwth-aachen.de/record/856403/files/856403.pdf>

Internationalen Doktorandenkolleg Forschungslabor Raum, Curriculum 2017–2020

- „Grenzen überschreiten, Räume aktivieren“, Jovis Verlag, 2021

Diskussionen zur vorliegenden Dissertation innerhalb des Internationalen Doktorandenkollegs „Forschungslabor Raum“ mit dem Rahmenthema „Grenzen überschreiten – Räume aktivieren“ Curriculum 2017–2020.

Mit Dank an die Professoren Prof. Markus Neppl (KIT - Karlsruher Institut für Technologie), Prof. Dr. Bernd Scholl (ETH Zürich), Prof. Dr. Udo Weilacher (TU München), Prof. Undine Giseke (TU Berlin), Prof. Dr. Andreas Voigt (TU Wien), Prof. Dr. Stefan Siedentop (TU Dortmund), Prof. Dr. Walter Schönwandt (Universität Stuttgart), Prof. Dr. Michael Koch (HCU Hamburg), die Lehrbeauftragten Dr. Eva Ritter, Dr. Markus Nollert, Dr. Julian Petrin, Dr. Andreas Nütten, den Koordinator Jonas Bellingrodt; und die Doktoranden-Kollegen der TU Berlin: Dr. Andreas Kurths, Leevke Heeschen, Lena Flamm; ILS Dortmund: Peter Stroms, Lisa Garde; KIT Karlsruhe: Steffen Becker, Dr. Manuel Giralt, Dr. Radostina Radulova-Stahmer, Dr. Yvonne Siegmund; TU München: Patricia Ott, Dr. Amelie Rost, Angelika Weissheim, Dr. Marcello Modica; TU Wien: Isabella Schuster, Dr. Mathias Niedermayer, Monika Wächter; ETH Zürich: Dr. Mahdokht Soltaniehha, Dr. Theodora Papamichail und Dr. Roman Streit.

C) Fragenkataloge aus Theorietransfer

Ausgangsfragen auf Grundlagen von Literatur und Theorietransfer
<p>A) Wie ist das ISEK aufgebaut?</p> <p>B) Durch wen und wie wurde das ISEK erstellt?</p> <p>C) Liegen die Kriterien aus den Arbeitshilfen zur Erstellung und Umsetzung von <i>integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepten</i> zugrunde?</p> <p>D) Wie werden die Ziele und Maßnahmen aus dem städtebaulichen Entwicklungskonzept nachgehalten?</p> <p>E) Wird das Städtebauliche Entwicklungskonzept (regelmäßig) aktualisiert?</p> <p>F) Welche Kenntnisse zu Programmmanagement liegen in den Stadtplanungsämtern vor?</p> <p>G) Welche Schlüsselqualifikationen liegen über Planungskenntnisse hinaus vor?</p> <p>H) Welche ist die vorherrschende Attitüde: „<i>Doing the things right</i>“ oder „<i>Doing the right things</i>“?</p> <p>I) Welche Tätigkeiten werden als „<i>the right things</i>“ hinsichtlich städtebaulicher Entwicklung angesehen?</p> <p>J) Wie wird <i>städtebauliche Entwicklung</i> in den definiert und von gesamtstädtischer Stadtentwicklung abgegrenzt?</p> <p>K) Wie sind <i>Governancestrukturen</i> aufgesetzt?</p> <p>L) Wie werden die Akteure eingebunden? Welche Akteure werden eingebunden - welche nicht?</p> <p>M) Wie innovationsoffen/innovationsfähig sind die Laborräume? Werden neue Wege beschritten, neue Methoden ausprobiert?</p> <p>N) Welche <i>Kooperationen</i> und <i>Vernetzungen</i> sind aufgebaut worden?</p> <p>O) Wie anpassungsfähig sind die Laborräume? Wie werden Akteursmanagement, Chancen- und Risikomanagement, Änderungsmanagement und Nutzenmanagement hinsichtlich städtebaulicher Entwicklung angewendet?</p> <p>P) Wie kann “fruchbarer Boden“ für städtebauliche Entwicklung erzeugt werden?</p> <p>Q) Wie kann “fruchbarer Boden“ für das MSE erzeugt werden?</p>

Antrag zur Umsetzung des städtebaulichen Entwicklungskonzepts	
Ersteller	Dezernatsleitung mit Amtsleitung
Adressat	Stadt, Gemeinderat (bottom-up)
Prozess	Einmalige Erstellung
Zeitpunkt	Zur Genehmigung/Bewilligung von Ressourcen
Grundlage für Werkstatt-Interviews	
1.	Wie ist die Vision der Stadt abgeleitet aus Leitbild/Leitlinien (Portfolio)?
2.	Was ist die Mission der städtebaulichen Entwicklung abgeleitet aus Leitbild/Leitlinien?
3.	Welches sind die Erfolgskriterien abgeleitet aus Leitbild/Leitlinien?
4.	Liegt ein Stadtentwicklungskonzept vor? Aus welchem Jahr stammt dieses?
5.	Welches sind die Schlüsselprojekte der städtebaulichen Entwicklung?
6.	Welches sind die stadtplanerischen Probleme der städtebaulichen Entwicklung?
7.	Welches sind die strukturellen Probleme der städtebaulichen Entwicklung?
8.	Was ist nicht im städtebaulichen Entwicklungskonzept abgebildet?
9.	Welche Programme der städtebaulichen Entwicklung laufen bereits?
10.	Welche Unterprogramme und Querschnittsthemen sind im Vordergrund?
11.	Worin liegen die Probleme bei der Umsetzung von städtebaulicher Entwicklung?
12.	Welche sind die übergeordneten Chancen für die Stadt (Utopien)?
13.	Welche sind die übergeordneten Risiken für die Stadt (Dystopien)?
14.	Welches sind die gesellschaftlichen Treiber und wie können diese integriert werden?
15.	Wie wird bisher die Leistungserbringung bei der städtebaulichen Entwicklung dokumentiert?
16.	Was ist der zeitliche Horizont für Aufsetzen, Durchführen und Abschließen?
17.	Was soll durch die Einführung von MSE verbessert werden?
18.	Warum soll das MSE beim Amt für Stadtplanung verankert werden?
Erwartete Herausforderungen	
<ul style="list-style-type: none"> - Verständnis erzeugen, was mit dem Antrag gemeint ist und warum dieser entscheidend ist zum Einfangen der politischen Entscheidungsträger - Erfordernis von Management städtebaulicher Entwicklung soll bestätigt werden 	

Auftrag zum Management städtebaulicher Entwicklung (MSE)	
Ersteller	Dezernatsleitung
Adressat	Gemeinderat und Governanceboard (bottom-up) und Stadtplanungsamt (top-down)
Prozess	Zunächst einmalig, Intervalle für Überarbeitung zu definieren
Zeitpunkt	Vorbereitungsphase/Ressourcenplanung, zu Meilensteinen
Grundlage für Werkstatt-Interviews	
1.	Was ist das Ziel von Management städtebaulicher Entwicklung?
2.	Wie ist die Vision städtebaulicher Entwicklung projiziert auf Stadtplanungsprojekte?
3.	Wie ist die Mission von MSE projiziert auf Stadtplanungsprojekte?
4.	Welchen Nutzen hat das Stadtplanungsamt durch MSE?
5.	Was sind die Risiken bei der Einführung von MSE?
6.	Was sind die Chancen bei der Einführung von MSE?
7.	Welches sind die Erfolgsfaktoren für erfolgreiches MSE?
8.	Wie kann das Stadtplanungsamt die führende Rolle in der Stadtentwicklung einnehmen?
9.	Was kann das Amt für Stadtplanung leisten und was nicht?
10.	Welche Ressourcen sind zum Aufsetzen, Durchführen und Abschließen von städtebaulichen Entwicklungskonzepten erforderlich?
11.	Wie kann möglichst ressourcenarm MSE aufgesetzt und durchgeführt werden? Wo liegen die organisatorischen Grenzen von MSE beim Amt für Stadtplanung?
12.	Gibt es bereits terminliche Meilensteine, wie Jubiläen, Wahlen, sonstige Großereignisse? Können diese im zeitlichen Rahmen abgebildet werden?
13.	Wie heißen die einzubindenden Akteure? Gremien, andere Ämter, Bürgerinitiativen, Institutionen, Wirtschaft, Bildung, Kultur, etc.
14.	Welche Voraussetzungen, Fähigkeiten und Kompetenzen benötigt die Programmleitung?
15.	Kann die Programmleitung des MSE intern besetzt werden?
16.	Was sind die Vor- und Nachteile von externer Besetzung der Programmleitung (Out-Sourcing)?
Erwartete Herausforderungen	
<ul style="list-style-type: none"> - Verständnis erzeugen, was mit dem Auftrag gemeint ist und warum dieser entscheidend ist zum Einfangen der Beteiligten im Amt - Verständnis erzeugen, warum Identifikation, Daseinsberechtigung, Klarheit, Transparenz im eigenen Amt erforderlich sind 	

Roadmap städtebaulicher Entwicklung	
Ersteller	Programmleiter/Programmmanager mit Amtsleitung
Adressat	Dezernatsleitung (bottom-up) und Stadtplanungsamt (top-down) Interne oder externe finanzmittelbewilligende Institutionen (extern)
Prozess	Zunächst einmalig, Aktualisierung nach Bedarf
Zeitpunkt	Vorbereitungsphase, fortlaufend zu Fördergeldakquisen
Grundlage für Werkstatt-Interviews	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Welche sind die erklärten Terminziele für Aufsetzen, Durchführen und Abschließen des städtebaulichen Entwicklungskonzepts? 2. Welche sind die Auswirkungen von politischen Großereignissen, die einen Einfluss auf die Stadtentwicklung haben? 3. Welche sind lokale gesellschaftliche oder lokale wirtschaftliche Ereignisse, die Einfluss auf die Stadtentwicklung haben können? 4. Können terminliche Meilensteine, wie Jubiläen, Wahlen, sonstige Großereignisse mit den Zielen der Stadtentwicklung verknüpft werden? 5. Welche laufenden Projekte müssen integriert werden? 6. Welche Projekte Treiberprojekte, Treiberprogramme, Treiberaktivitäten werden in der Roadmap abgebildet? Nach welchen Kriterien erfolgt die Priorisierung? 7. Welche Abhängigkeiten zwischen wichtigen Meilensteinen, Entscheidungspunkten und Treiberprojekten bestehen? 8. Wie kann die Zielerreichung terminlich abstrakt abgebildet werden? (Abbildung von erwarteten Erfahrungswerten, Wissenszuwachs, Wissenstransfer oder Lessons-learnt-Prozessen) 9. Wie kann die Einbindung der Akteure terminlich abstrakt abgebildet werden? 10. Wie können Pilot-Anwendungen, Aneignungsphasen, Werkstätten, Verteilphasen und Implementierungsphasen terminlich abstrakt abgebildet werden? 	
Erwartete Herausforderungen	
<ul style="list-style-type: none"> - Verständnis erzeugen, warum Visualisierung wichtig ist - Priorisierung von Meilensteinen mit Projekten, Unterprogrammen und Zielerreichung - Verknüpfung von Meilensteinen mit Projekten, Unterprogrammen und Zielerreichung - Abstraktionsgrad von „Zielerreichung“ festlegen - Komplexität reduzieren - Reduzierung auf das Wesentliche 	

Bewertung des Umfelds für der städtebaulichen Entwicklung	
Ersteller	Programmleiter/Programmmanager mit Amtsleitung
Adressat	Dezernatsleitung (bottom-up) und Stadtplanungsamt (top-down)
Prozess	Zunächst einmalig, Intervalle für Überarbeitung zu definieren
Zeitpunkt	Vorbereitungsphase/Ressourcenplanung, zu Meilensteinen
Grundlage für Werkstatt-Interviews	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Wie kann das Umfeld visuell abgebildet werden? 2. Was gehört zum Umfeld: über die Akteure hinausdenken. „Out of the box“ 3. Welche Kategorien, welche Cluster können gebildet werden? Akteure nur abstrakt! 4. Welche Werkzeuge können zur Umfeldanalyse verwendet werden? Welche Werkzeuge sind bekannt? Welche liegen vor? Welche Analysewerkzeuge kann man sich anschauen und ausprobieren? 5. Welches sind die Alleinstellungsmerkmale der Stadt gegenüber anderen Mittelstädten? 6. Wie führt man die unterschiedlichen Analysen zusammen? 	
Erwartete Herausforderungen	
<ul style="list-style-type: none"> - Abstrakter Mehrwert der Analyse lässt sich nicht monetär bewerten - Verständnis erzeugen, warum Visualisierung wichtig ist - Verständnis erzeugen, warum möglichst viele Werkzeuge eingesetzt werden sollten und gleichzeitig die Herausforderung, die Analyse nicht zum Selbstzweck verkommen zu lassen - Verständnis erzeugen, dass die Erkenntnisse nicht in der Schublade verschwinden dürfen, regelmäßig aktualisiert, ergänzt und ausgetauscht oder ersetzt werden müssen 	

Risikomanagementstrategie der städtebaulichen Entwicklung	
Ersteller	Programmleiter/Programmmanager mit Amtsleitung
Adressat	Dezernatsleitung (bottom-up) und Stadtplanungsamt (top-down)
Prozess	Zunächst einmalig, Intervalle für Überarbeitung zu definieren
Zeitpunkt	Vorbereitungsphase und zu Meilensteinen
Grundlage für Werkstatt-Interviews	
<ol style="list-style-type: none">1. Ist ein Risikomanagement zur Stadtentwicklung platziert?2. Wie können Risiken erfasst werden?3. Wie können Risiken nicht nur benannt, sondern auch bewertet und visualisiert werden?4. Welches sind die Schwellen zur Risiko-Erfassung?5. Welches sind die Treiber-Risiken der städtebaulichen Entwicklung?	
Erwartete Herausforderungen	
<ul style="list-style-type: none">- Verständnis erzeugen, warum Risikomanagement beim Management städtebaulicher Entwicklung (PrgMgt) eine besonders herausragende Rolle spielt: Vergleich Umgang mit Risiken im Programm- gegenüber Projektmanagement- Risikomanagement positiv besetzen, indem man Verständnis erzeugt, dass wo es Risiken gibt, auch Chancen bestehen.	

Mehrwertidentifikation von Management städtebaulicher Entwicklung (MSE)	
Ersteller	Programmleiter/Programmmanager mit Amtsleitung
Adressat	Dezernatsleitung (bottom-up) und Stadtplanungsamt (top-down/peer-level)
Prozess	Zunächst einmalig, Intervalle für Überarbeitung zu definieren
Zeitpunkt	Vorbereitungsphase und zu Meilensteinen
Grundlage für Werkstatt-Interviews	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Wie erreicht man Akzeptanz, Überzeugung, Sicherheit, Engagement, Verbundenheit, Einverständnis, Zufriedenheit, Stolz bei Stadtplanungsamt, Verwaltung(s)spitze und Zivilgesellschaft? 2. Wie kann eine Liste der geplanten Mehrwerte aussehen? Wie kann eine Auflistung der geplanten Erkenntnisgewinne aussehen? 3. Wie können Erkenntnisgewinne, die aus den einzelnen Programmkomponenten (Unterprogramme, Projekte, Aktivitäten) erzielt werden, verknüpft werden? 4. Wie wird Innovationsoffenheit bezüglich neuer Ansätze, Prozesse hergestellt? Und welchen Erkenntnisgewinn erwartet man sich davon? 5. Lässt sich jeder angestrebte Erkenntnisgewinn messen? Gibt es Erkenntnisgewinn-Indikatoren? 6. Kann Erkenntnisgewinn in Status- oder Fortschrittanzeigen transparent gemacht werden? Hierzu erforderlich: was wären 100% Erkenntnisgewinn? Welches sind die Zieldaten und Meilensteine? Gibt es Schwellenwerte/Teilerfolge, welche den Erkenntnisgewinn in Einzelpakete herunterbrechen? Lässt sich der Erkenntnisgewinn mit der Terminschiene (Roadmap) verknüpfen? 7. Wie kann der Erkenntnisgewinn visualisiert werden? Wie kann der geplanten Vorteile (Erkenntnisgewinne) zu den einzelnen Programmkomponenten in der Programm-Roadmap dargestellt werden? Welche Darstellungsformen? 8. Welche Person, Gruppe oder Organisation ist für die Abbildung der einzelnen Erkenntnisgewinne verantwortlich? 9. Welche Instrumente tragen zur Messung von Erkenntnisgewinn bei? 	
Erwartete Herausforderungen	
<ul style="list-style-type: none"> - Verständnis erzeugen: Nicht Bäume zählen, Nicht Gehminuten messen, - Sondern Wissen über: Innovation (Innovationsoffenheit erzeugen, neue Wege gehen) <ul style="list-style-type: none"> - Prozesse (Wie setzte ich auf? Welches Förderprogramm? Etc.) - Werkzeuge (Wettbewerbsformen, Partizipationsformen, etc.) - Strukturen (Verantwortlichkeiten, ..) 	

Nutzenanalyse und -planung von Management städtebaulicher Entwicklung (MSE)	
Ersteller	Programmleiter/Programmmanager
Adressat	Stadtplanungsamt (top-down/peer-level)
Prozess	Fortlaufend, Frequenz/Rhythmus zu definieren
Zeitpunkt	Vorbereitungsphase und zu jedem <u>Start</u> einer Programmkomponente
Grundlage für Werkstatt-Interviews	
Iterative Nutzengenerierung: wiederholend und annähernd Inkrementelle Nutzengenerierung: aufeinander aufbauend	
<ol style="list-style-type: none">1. Was sind die Erkenntnisse aus bisherigen Prozessen? Worauf wird aufgebaut? Was sind die neuen Innovationen, die zu neuen Erkenntnissen führen?2. Welche Erkenntnisse werden benötigt? Welche Erkenntnisse werden zu jedem Abschluss einer Komponente erwartet?3. Welche internen Fähigkeiten liegen bereits vor? Wo liegen Stärken und wo Defizite?4. Welcher Erkenntnisgewinn erfolgt iterativ, welcher erfolgt inkrementell?5. Festlegung von Frequenz und Prozess der Aktualisierung des Nutzenregisters für das Management städtebaulicher Entwicklung.6. Festlegung von Form, Rhythmus und Kanal des Berichts- und Kommunikationswesens7. Festlegung von Form, Rhythmus und Kanal des Wissensmanagements8. Resultierenden Fähigkeiten auf Einzelpersonen, Gruppen oder Organisationen übertragen.	
Erwartete Herausforderungen	
Was wird gemessen? Mehrwert des Managements städtebaulicher Entwicklung wird gemessen, nicht der Mehrwert der städtebaulichen Entwicklung selbst! <ul style="list-style-type: none">• Mehrwert der städtebaulichen Entwicklung?• Mehrwert des Managements städtebaulicher Entwicklung! Steht der Aufwand im Verhältnis zum Mehrwert? Ausblick und Übersicht für Ressourcenplanung: Kapazitäten Personal, Externe Beratung, Infrastruktur (Software, Hardware, Räumlichkeiten, ...) Fördergelder	

Nutzenerzeugung durch Management städtebaulicher Entwicklung (MSE)	
Ersteller	Komponentenverantwortliche
Adressat	Programmleiter/Programmmanager (bottom-up)
Prozess	Fortlaufend, unregelmäßig
Zeitpunkt	Zu jedem <u>Abschluss</u> einer Programmkomponente
Grundlage für Werkstatt-Interviews	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Wie wird Erkenntnisgewinn bislang erzeugt und festgehalten? Werden Erkenntnisgewinne abgeschöpft und aufbereitet? Werden Lessons-Learnt-Werkstätten durchgeführt? Gibt es einen Wissenspool? Wie wird Best Practice-Erfahrung festgehalten? 2. Werden die Erkenntnisse von Organisation/Struktur/Prozess getrennt von Planungserkenntnissen festgehalten? 3. Wie werden Erkenntnisse aus einzelnen Komponenten zusammengetragen und vergleichbar gemacht? Erfolgt dies iterativ oder inkrementell? 4. Werden die Dokumentationen überführt in ein Mehr-Wissen? 5. Werden etablierte Werkzeuge/Anwendungspraktiken kritisch hinterfragt? 6. Werden etablierte Strukturen/Prozesse kritisch hinterfragt? 	
Erwartete Herausforderungen	
<ul style="list-style-type: none"> - Dokumentation von Projekten erfolgt ohne Fokus auf Strukturen/Organisation/Prozesse - Planungsergebnisse stehen im Vordergrund, anstatt Strukturen/Organisation/Prozesse - Vermischung von Planung mit Organisation/Prozessen/Strukturen - Visualisierung von Strukturen/Organisation/Prozesse fällt schwer, weil ungeübt und als unwichtig erachtet 	

Nutzenübertragung durch Management städtebaulicher Entwicklung (MSE)	
Ersteller	Programmleiter/Programmmanager mit Komponentenverantwortlichen
Adressat	Stadtplanungsamt (top-down/peer-level) Dezernatsleitung (bottom-up) Weitere Ämter oder Stabfunktionen
Prozess	Fortlaufend, unregelmäßig
Zeitpunkt	Nach jedem <u>Abschluss</u> einer Programmkomponente
Grundlage für Werkstatt-Interviews	
<ol style="list-style-type: none">1. Wird Erfahrungsaustausch mit anderen Städten gepflegt?2. Ist eine Begleitforschung aufgesetzt? Könnte eine Begleitforschung sinnvoll sein?3. Sind Monitoring-Prozesse so4. Erfolgen Evaluationen zu Strukturen/Organisation/Prozessen?5. Können Struktur-/Organisation-/Prozess-Schablonen entwickelt? Wie könnten diese aussehen?6. Werden neue Erkenntnisse auf Anwendbarkeit für andere Komponenten geprüft? Werden neue Erkenntnisse für andere Komponenten modifiziert?	
Erwartete Herausforderungen	
<ul style="list-style-type: none">- Verständnis erzeugen, dass das Bewerten von Effektivität und Effizienz grundlegend ist für die weitere Anwendung von Struktur/Organisation/Prozesse- Verständnis erzeugen, dass angewendete herkömmliche Werkzeuge zu hinterfragen sind (Wettbewerbsformen, Partizipationsformen, etc.)	

Nutzenerhaltung durch Management städtebaulicher Entwicklung (MSE)	
Ersteller	Programmleiter/Programmmanager mit Komponentenverantwortlichen
Adressat	Stadtplanungsamt (top-down/peer-level), Dezernatsleitung (bottom-up), Weitere Ämter oder Stabfunktionen
Prozess	Fortlaufend, unregelmäßig
Zeitpunkt	Nach jedem <u>Abschluss</u> einer Programmkomponente
Grundlage für Werkstatt-Interviews	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Wie ist das Wissensmanagement im Stadtplanungsamt aufgesetzt? 2. Wie erfolgen Kooperationen mit Universitäten und Hochschulen? 3. Wie erfolgen Kooperationen mit externen Institutionen, Forschungseinrichtungen, Dienstleistern? 4. Kann durch Begleitforschung entlastet werden? 5. Wie erfolgt der Austausch mit anderen Städten und Verwaltungen? 	
Erwartete Herausforderungen	
<ul style="list-style-type: none"> - Verständnis erzeugen, dass die Kultur von „Versuch und Irrtum“ förderlich ist - Innovationspotenzial erkennen und fördern - Datenbank aktualisieren: Toolbox ausdünnen, erweitern, ergänzen, ertüchtigen 	

Radar zur Einbindung der Akteure im Management städtebaulicher Entwicklung (MSE)	
Ersteller	Programmleiter/Programmmanager mit Komponentenverantwortlichen
Adressat	Stadtplanungsamt (top-down/peer-level), Dezernatsleitung (bottom-up),
Prozess	Zunächst einmalig, Intervalle für Aktualisierung zu definieren
Zeitpunkt	Zu jedem <u>Start</u> einer Programmkomponente
Grundlage für Werkstatt-Interviews	
1. Wie ist das Akteursmanagement im Stadtplanungsamt aufgesetzt? 2. Wie oft erfolgt die Aktualisierung? Sind alle Akteure erfasst? Wie werden neue Akteure eingebunden?	
Erwartete Herausforderungen	
<ul style="list-style-type: none">- Verständnis erzeugen, dass die Grundlagen auf Papier gebracht werden müssen- Innovationspotenzial erkennen und fördern- Verständnis erzeugen, dass die Pflege des Akteurs-Radars wichtig ist, um aktuelle Entwicklungen nicht zu verpassen: Akteure und Formate ausdünnen, erweitern, ergänzen, ertüchtigen. “Einen Schritt voraus sein”	

