



vom Fachbereich Bauingenieurwesen
der Rheinland-Pfälzischen Technischen Universität Kaiserslautern-Landau

zur Verleihung des akademischen Grades

Doktor-Ingenieur (Dr.-Ing.)

genehmigte Dissertation

(gemäß der Promotionsordnung vom 19. Januar 1983)

**Interaktion und Kooperation zwischen Immobilien-Projektentwicklern und
Kommunen**

Akteursbasierte Verhaltensmuster, Spannungslinien und Perspektiven

vorgelegt von

Ann-Christin Sreball, M.Sc.

Prüfungsvorsitz: Univ.- Prof. Dr.-Ing. Karsten Körkemeyer

Erstgutachten: Univ.- Prof. Dr. Björn-Martin Kurzrock

Zweitgutachten: Univ.-Prof. Dr. Agnes Förster

Tag der mündlichen Prüfung: 02. Februar 2026

Kaiserslautern 2026

D 386

*„Ich glaube, es ist in unserer Kultur ein sich ausbreitendes,
generelles Muster, daß jeder von uns annimmt:
,Jeder andere Mensch muß das gleiche fühlen und denken
und glauben wie ich.'“ (Rogers 1973, S. 36)*

Kurzfassung

Immobilien aller Nutzungsarten prägen das Stadtbild und die Funktionalität von Stadträumen. Mit Blick auf deren Realisierung ist ihr physisch-materielles Konstrukt Ausdruck vorgelagerter Handlungsentscheidungen. Folglich bieten kooperative Handlungen zwischen Kommunen und Projektentwicklern das Potenzial, qualitative Immobilien- und Stadtentwicklungen zu begünstigen. Oft wird dabei unterschätzt, dass Kooperationen kulturelle Grenzüberschreitungen darstellen, die nicht nur die Interessen der jeweiligen Beteiligten berühren, sondern auch deren Identitäten. Die Herstellung eines gemeinsamen Ausschnitts aus den jeweiligen Akteursrealitäten über ein integriertes Problem- und Aufgabenverständnis ist daher eine erforderliche Basis von erfolgsversprechenden Kooperationen. Vor diesem Hintergrund fehlt es jedoch sowohl an Wissen, wie Raumvorstellungen ausgehandelt, vermittelt und legitimiert werden als auch an Wissen, welche Einflussgrößen auf die Interaktion wirken.

Die vorliegende Arbeit leistet vor diesem Hintergrund einen Beitrag, diese Forschungslücke zu füllen und das Verständnis über die Ausgestaltung der Interaktion zwischen Kommunen und Projektentwicklern zu erweitern. Kernstück der Arbeit bildet hierzu eine qualitative Inhaltsanalyse, basierend auf 48 leitfadengestützten Experteninterviews mit Vertreter:innen von Stadtplanungsämtern, Ratsmitgliedern, Projektentwicklern, Kapitalgebern sowie Dienstleistungsunternehmen im Planungskontext.

Die Untersuchung zeigt, dass institutionell-organisational bedingte Interessenskonflikte zwischen Kommune und Projektentwicklern nicht vollständig auflösbar sind. Darüber hinaus wird der gemeinsame Handlungsrahmen durch externe Einflüsse tendenziell weiter begrenzt. Um sich in diesem „Gerüst“ bewegen und gemeinsame Gestaltungsspielräume schaffen zu können, ist der ernsthafte Wille der handelnden Akteure zur Zusammenarbeit notwendig. Diese vermeintlich offensichtliche Voraussetzung für Kooperationen wird in der Planungspraxis jedoch nicht in der Breite gelebt. Inhaltliche Zielkonflikte werden daher durch (latente) Konflikte auf Beziehungsebene verschärft statt entschärft. Die Reflexion von Kooperationsbereitschaft bleibt damit für Wissenschaft und Praxis weiterhin essenziell, wobei aufgrund der Diskrepanz über das Begriffsverständnis von Immobilien – „Lebensumfeld versus Asset“ – und der einhergehenden Verantwortungsübernahme für Immobilien-Projektentwicklungen vielmehr kulturelle Fragestellungen und Wertebewusstsein in den Blick zu nehmen sind als äußere Anreizstrukturen.

Schlagwörter: *Stadtentwicklung, Immobilien-Projektentwicklung, Interaktion und Kooperation, Kommunikatives Agieren, Rollenbilder, Machtverhältnisse, Vertrauensverhältnisse, Verhaltensmuster*

Abstract

The cityscape and functionality of urban spaces are shaped by properties of all types. In terms of their realisation, their physical and material constructions are expressions of decisions made earlier in the process. Consequently, cooperation between local authorities and real estate developers has the potential to promote high-quality real estate and urban development. What is often overlooked is that cooperation involves crossing cultural boundaries, affecting not only the interests of those involved but also their identities. Creating a shared understanding of problems and tasks based on the respective realities of the actors involved is therefore necessary for successful cooperation. However, there is currently a lack of knowledge regarding how spatial concepts are negotiated, communicated and legitimised, and the factors influencing interaction.

Against this backdrop, this thesis aims to address this research gap and enhance our understanding of the nature of interaction between local authorities and real estate developers. The core of the thesis is a qualitative content analysis based on 48 expert interviews conducted with town planning office representatives, council members, real estate developers, capital providers, and service companies.

The study shows that conflicts of interest between local authorities and real estate developers cannot be completely resolved. Furthermore, external influences tend to limit the scope for joint action even further. To operate within this 'framework' and create a common scope for action, those involved must demonstrate a genuine willingness to cooperate. However, this seemingly obvious prerequisite for cooperation is not widely practised in planning. Therefore, (latent) conflicts at the relationship level exacerbate rather than defuse conflicts of interest. Reflecting on the willingness to cooperate remains essential for science and practice. Cultural issues and value awareness must be considered rather than external incentive structures, due to the discrepancy in understanding the term 'real estate' – as a living environment or an asset – and the associated assumption of responsibility for real estate project developments.

Keywords: *urban development, real estate project development, interaction and cooperation, communicative action, role models, power relations, relationships of trust, behaviour patterns.*

Danksagung

Diese Arbeit begann im Rahmen meiner Tätigkeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Fachgebiet Immobilienökonomie der Rheinland-Pfälzischen Technischen Universität Kaiserslautern-Landau (ehemals TU Kaiserslautern). Dass sie in dieser Form entstehen konnte, verdanke ich der Unterstützung vieler Menschen, die mich auf diesem Weg begleitet haben.

Mein besonderer Dank gilt Herrn Prof. Dr. Björn-Martin Kurzrock für die fachliche Begleitung der Arbeit und dem entgegengebrachten Vertrauen, diesem fachlichen Schnittstellenthema Raum zu geben. Ebenso danke ich ihm für die stetige Ermutigung, das Thema im internationalen Diskurs zu verorten sowie für die damit verbundene Ermöglichung der Teilnahme an internationalen Forschungskonferenzen. Herzlich danken möchte ich auch meiner Zweitbetreuerin Prof. Dr. Agnes Förster für die wertvollen inhaltlichen Impulse in persönlichen Gesprächen sowie für die Möglichkeit zur Teilnahme an den Pt-Doktorandenkolloquien. Beiden Betreuenden gilt mein ausdrücklicher Dank für ihre Unterstützung in der Abschlussphase dieser Arbeit. Herrn Professor Karsten Korkemeyer danke ich für die Übernahme des Vorsitzes der Promotionskommission sowie für die stets freundliche Zusammenarbeit im Rahmen meiner damaligen Rolle im Studienmanagement.

Diese Arbeit wäre ohne die Bereitschaft zahlreicher Expert:innen zum fachlichen Austausch nicht möglich gewesen. Ich danke allen Beteiligten für das mir entgegengebrachte Vertrauen und ihre Zeit, die sie trotz voller Terminkalender aufgebracht haben.

Mein Dank gilt zudem dem Fachgebiet Immobilienökonomie für die angenehme Arbeitsatmosphäre, die Unterstützung im Arbeitsalltag und die zahlreichen Kicker-Pausen – ganz besonders möchte ich mich bei Alex, Cosima, Dennis, Philipp, Sebastian und Tillman bedanken, ebenso wie bei Annette, Asbjörn und Joachim. Neben meinen ehemaligen Kolleg:innen möchte ich mich bei meinen Kolleg:innen von STUDIO | STADT | REGION bedanken, die mir insbesondere in der Endphase den notwendigen Freiraum zum Abschluss dieser Arbeit ermöglicht haben. Den Teilnehmenden an den Pt-Doktorandenkolloquien danke ich für die herzliche Aufnahme und den intensiven fachlichen Austausch.

Von Herzen danke ich meiner Familie und meinen Freunden für ihre Unterstützung in allen Phasen dieser Dissertation, für ihre Geduld und ihren unermüdlichen Zuspruch – sei es durch ein offenes Ohr, Korrekturlesen, Motivationspakete oder die Möglichkeit, den Arbeitsort zu wechseln, um verpflegt in Ruhe schreiben zu können. Danke Adrienne, Bruna, Caro, Dominik, Elisabeth, Franzi, Jana, Janine, Jörg, Josefine, Julia, Julius, Karin, Kristina, Laura, Leandra, Lilli, Lisa, Luba, Matze, Sabrina, Sarah, Susanna, Tati, Theresa, Ute, Viki, Viveca mit Filip und Martina.

Zum Abschluss danke ich meinen Eltern von ganzem Herzen für ihren Glauben an mich, für die Freiheit, meinen eigenen Weg zu gehen, und für ihre bedingungslose Unterstützung.

Inhaltsverzeichnis

Hinweise zur gendergerechten Sprache und Wahrung der Anonymität.....	V
Abkürzungsverzeichnis	VII
Abbildungsverzeichnis.....	IX
Tabellenverzeichnis.....	XI
1 Einleitung	13
1.1 Hintergrund der Arbeit.....	13
1.2 Relevanz in Wissenschaft und Praxis.....	16
2 Forschungsgegenstand und -perspektiven	23
2.1 Konzeptioneller Rahmen.....	23
2.1.1 Methodik.....	23
2.1.2 Konzept der kommunikativen Raum(re)konstruktion.....	24
2.1.3 Planung als systemischer Prozess.....	27
2.1.4 Dimensionen der Planungstheorie	31
2.1.5 Synthese und Ableitung eines Analyserahmens	33
2.2 Forschungsfragen.....	40
2.3 Vorgehensweise und Methodik.....	42
3 Theoretische Vertiefung.....	45
3.1 Methodik	45
3.2 Wissensformen und Wissensauswahl in Planungsprozessen.....	46
3.3 Interaktion und Kommunikation – zwei Seiten einer Medaille ..	49
3.3.1 Kommunikation als Interaktion und kooperative Zusammenarbeit.....	54
3.3.2 Die Bedeutung von Rollen in Interaktionen und Kooperationen.....	56
3.3.3 Kommunikation als Koordination.....	63
3.4 Institutioneller und organisationaler Rahmen sowie Reflexion der Rollenverständnisse von Kommunen und Projektentwicklern	66
3.4.1 Institutionell-organisationaler Rahmen von Kommunen	67

3.4.2	Rollenverständnis von Ratsmitgliedern	73
3.4.3	Rollenverständnis kommunaler Planer:innen	75
3.4.4	Organisationaler Rahmen von Projektentwicklungs- unternehmen	79
3.4.5	Rollenverständnis von Projektentwicklern	91
3.5	Macht- und Vertrauensverhältnisse zwischen Kommunen und Projektentwicklern verstehen (lernen)	94
3.5.1	Macht als Perspektive auf die Interaktion zwischen Kommunen und Projektentwicklern	95
3.5.2	Vertrauen als Perspektive auf die Interaktion zwischen Kommunen und Projektentwicklern	99
4	Empirie	105
4.1	Vorstudie – Workshop-Reihe „Kooperation zwischen Kommunen und Projektentwicklern in der Stadtentwicklung“ ..	105
4.1.1	Ziele und Fragestellungen der Expertenworkshops	106
4.1.2	Vorgehensweise und Methodik zur Durchführung der Expertenworkshops	106
4.1.3	Ergebnisse der Workshops	109
4.1.3.1	Begriffsverständnis Projekterfolg	109
4.1.3.2	Rollenverständnis und Rollendistanz	111
4.1.3.3	Optimierung von Kommunikationswegen zur Befriedigung von Kommunikations- bedürfnissen	115
4.1.3.4	„Meine Seite, deine Seite“ – Kommunikationsweisen zwischen Projekt- entwicklern und Stadtplanungsämtern	118
4.1.3.5	Wechselseitigkeit von Wissen und Vertrauen ...	119
4.1.4	Zusammenfassung	124
4.2	Haupterhebung	125
4.2.1	Methodik – Leitfadengestützte Experteninterviews	126
4.2.1.1	Kategorisierung der Experteninterviews	126
4.2.1.2	Auswahl der Experten	128
4.2.1.3	Durchführung der Experteninterviews	136
4.2.1.4	Auswertung der Experteninterviews	139
4.2.2	Ergebnisse der Experteninterviews	143

4.2.2.1	Rolle von Expertenwissen in der Interaktion und Einschätzung über die Notwendigkeit vertiefter Fachkenntnisse	143
4.2.2.2	Einfluss von Lokalwissen auf die Interaktion	150
4.2.2.3	Wissensbestände, Selbstwirksamkeitserwartungen und resultierende Handlungsweisen	157
4.2.2.4	Relevanz von Wissens- und Erfahrungsaustausch außerhalb des spezifischen Projektkontextes zum Aufbau einer Verständigungspolitik.....	164
4.2.2.5	Institutionell-organisationaler Rahmen von Kommunen – Struktur, Strategie und Planungskultur	170
4.2.2.6	Das Rollenbild von Ratsmitgliedern: Ehrenamtsmotiv, Rollenverständnis und Aufgabenwahrnehmung sowie Fremdwahrnehmung und -erwartungen.....	179
4.2.2.7	Das Rollenbild der planenden Verwaltung/ Stadtplanungsämter: Berufsmotiv, Rollenverständnis und Aufgabenwahrnehmung sowie Fremdwahrnehmung und -erwartungen	191
4.2.2.8	Organisatorischer Rahmen von Projektentwicklungsunternehmen – Developer Typen, Aktionsradius, Aufbau-/ Ablauforganisation und Finanzierungsmodelle	209
4.2.2.9	Das Rollenbild von Projektentwicklern: Berufsmotiv, Rollenverständnis und Aufgabenwahrnehmung sowie Fremdwahrnehmung und -erwartungen.....	225
4.2.2.10	Bedeutung von negativen Stereotypen für die Interaktion von Kommune und Projektentwicklern	243
4.2.2.11	Machtverhältnisse innerhalb und zwischen den Fokusgruppen	249
4.2.2.12	Vertrauen als Rohstoff für die Zusammenarbeit	262
4.2.2.13	Ziel(konflikt)e in der Interaktion von Kommunen und Projektentwicklern.....	277
4.2.2.14	Durchsetzungsstrategien/Verhandlungstaktiken der Fokusgruppen	288

4.2.2.15 Kooperationsbereitschaft als Grund- voraussetzung der Zielangleichung von Kommunen und Projektentwicklern	306
4.2.2.16 Koordination zwischen Kommune und Projektentwickler im Rahmen von Planungsvorhaben	318
4.3 Synthese	346
5 Beantwortung der Forschungsfragen	362
6 Ausblick	383
6.1 Limitationen der Arbeit und weiterer Forschungsbedarf	383
6.2 Perspektiven für die Praxis	386
Literaturverzeichnis	389
Anhang	411
Lebenslauf	449

Hinweise zur gendergerechten Sprache und Wahrung der Anonymität

In dieser Arbeit werden geschlechtsneutrale Begriffe verwendet. Falls dies nicht möglich ist, wird der Gender-Doppelpunkt (z.B. Leser:in) verwendet. Diese Formulierung soll alle Geschlechter einbeziehen und der besseren Lesbarkeit dienen. Ausnahmen bilden Wortzusammensetzungen (z.B. Experteninterview) und Formulierungen wie „Akteur“ oder „Projektentwickler“, „[...] sofern darunter (auch) juristische Personen (Vereine, Unternehmen etc.) fallen (können)“ (BBSR 2022, S. 1).

Um die Anonymität der befragten Personen zu wahren, wird im Empirie-Teil dieser Arbeit auf geschlechtsspezifische Formulierungen verzichtet und entweder das generische Maskulinum oder geschlechtsneutrale Formulierungen verwendet. Diese Begriffe beziehen sich dabei gleichermaßen auf alle Geschlechter.

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
Abs.	Abschnitt
ARES	American Real Estate Society
AZI	Akteurszentrierter Institutionalismus (nach Mayntz und Scharpf)
B-Plan	Bebauungsplan
BauGB	Baugesetzbuch
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
bspw.	beispielsweise
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft
difu	Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH
DL_M	Code für die befragten Mediator:innen
DL_Pla	Code für die befragten Experten aus Stadtplanungsbüros
DL_R	Code für die befragten Fachanwälte
EK	Eigenkapital
EW	Einwohner:innen
ERES	European Real Estate Society
ESG	Environmental, Social, Governance
FAQ	Frequently Asked Questions
GdW	Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V.
GemO	Gemeindeordnung
Kap.	Kapitel
KapG	Code für die befragten Kapitalgeber
LEED	Leadership in Energy and Environmental Design

PE	Code für die befragten Experten aus Projektentwicklungsunternehmen
Pkt.	Punkt
PlaDz	Code für die befragten Planungsdezernent:innen
Pol	Code für die befragten Ratsmitglieder
PPP	Public Private Partnership
StaPla	Code für die befragten Experten aus Stadtplanungsämtern
REITs	Real Estate Investment Trusts
Tab.	Tabelle
UGoveRN	Urban Governance Research Network
ULI	Urban Land Institute
vs.	versus
ZIA	Zentraler Immobilien Ausschuss e.V.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Grundschema Planen.	28
Abbildung 2:	Heuristisches Modell zu Einsatz und Wirkung kommunikativer planerischer Methoden.....	31
Abbildung 3:	Big shifts in planning theory.....	32
Abbildung 4:	Planungstheoretische Grundfragen	33
Abbildung 5:	Wechselwirkungen zwischen Selbstwirksamkeitsüberzeugungen, Wissensbeständen und Vertrauen	37
Abbildung 6:	Analysegerüst und konzeptioneller Rahmen der Forschungsarbeit	40
Abbildung 7:	Aufbau der Arbeit.	44
Abbildung 8:	Sender-Empfänger-Modell von Shannon und Weaver (1949).....	50
Abbildung 9:	Die Intentionalität kommunikativen Handelns.	52
Abbildung 10:	Kulturbeggnungsmodell nach Schmid	57
Abbildung 11:	Zusammenwirken von Person- und Situationsfaktoren bei der Entstehung von (Rollen-)Verhalten	59
Abbildung 12:	Zwei Perspektiven auf die Entstehung von Rollen.	60
Abbildung 13:	Intrapersonale Rollenkonflikte.....	63
Abbildung 14:	Wechselwirkungen zwischen Ordnungsmomenten und Handlungen	66
Abbildung 15:	Beispielhafter Policy cycle vor dem Hintergrund von Projektentwicklungsvorhaben	71
Abbildung 16:	Ausgangssituationen der Projektentwicklung.....	80
Abbildung 17:	Projektentwicklung im Immobilienlebenszyklus.....	81
Abbildung 18:	Phasenmodell des Projektentwicklungsprozesses.....	82
Abbildung 19:	Wertschöpfungskette in der Projektentwicklung	83
Abbildung 20:	Kostenbeeinflussbarkeit in der Projektentwicklung	84
Abbildung 21:	Zielsystem des Projektentwicklers.....	85
Abbildung 22:	Überblick über Finanzierungsinstrumente im Immobilienkontext.	87
Abbildung 23:	Schnittstellenfelder der Projektentwicklung.....	92
Abbildung 24:	Workshop-Ablauf und Inhalte.....	107

Abbildung 25:	Aspekte erfolgreicher Projektentwicklungen aus Perspektive der Akteursgruppen.....	111
Abbildung 26:	Varianten von Experteninterviews nach Bogner et al. 2014	127
Abbildung 27:	Übersicht der ausgewählten Expertengruppen.....	136
Abbildung 28:	Prinzip der qualitativen Inhaltsanalyse nach Gläser und Laudel ...	141
Abbildung 29:	Bausteine einer Machbarkeitsstudie	153
Abbildung 30:	Angleichung der Wissens- oder Machtgefälle zur Steigerung der Selbstwirksamkeitserwartung	157
Abbildung 31:	Institutionell-organisationaler Hintergrund von Kommunen – Wirkungszusammenhänge und Veränderungsdynamiken	179
Abbildung 32:	Rollenbild von Ratsmitgliedern	191
Abbildung 33:	Rollenbild der planenden Verwaltung	209
Abbildung 34:	Organisatorischer Hintergrund von Projektentwicklungsunternehmen – Wirkungszusammenhänge und Veränderungsdynamiken	225
Abbildung 35:	Rollenbild von Projektentwicklern	242
Abbildung 36:	Asynchronität der Handlungszeiträume der Fokusgruppen mit dem Immobilienlebenszyklus als beispielhaften Bezugspunkt	279
Abbildung 37:	Zielkonflikte zwischen Projektentwicklern und Kommunen.....	288
Abbildung 38:	Voraussetzungen und Einflussfaktoren für eine kooperationsfördernde Umgebung	317
Abbildung 39:	Kommunikationswege innerhalb der städtischen Verwaltung	323
Abbildung 40:	Kommunikationswege zwischen Verwaltung und Gemeinderat .	327
Abbildung 41:	Kommunikationswege innerhalb des Gemeinderates und den dahinterstehenden Bezirksvertretungen und Kreisverbänden ...	332
Abbildung 42:	Kommunikationswege zwischen Kommune und Projektentwickler	336
Abbildung 43:	Kommunalinterne Kommunikationswege zur Abstimmung von Projektentwicklungsvorhaben	344
Abbildung 44:	Kommunikationswege zwischen Kommune und Projektentwickler zur Abstimmung von Projektentwicklungsvorhaben	345
Abbildung 45:	Lernende Projekt- und Planungskultur in Kooperationen	351
Abbildung 46:	Weiterentwickeltes Analysegerüst.	361

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Forschungsfragen	41
Tabelle 2:	Merkmale von Kooperationen	56
Tabelle 3:	Projektentwickler-Typen.....	89
Tabelle 4:	Klassifizierung von Projektentwicklern	91
Tabelle 5:	Teilnehmerübersicht Workshop-Reihe	108
Tabelle 6:	Eigen- und Fremdwahrnehmung über das Rollenbild „Projektentwickler“	112
Tabelle 7:	Eigen- und Fremdwahrnehmung über das Rollenbild „Stadtverwaltung“	113
Tabelle 8:	Sichtweise der jeweiligen Akteursgruppen über das Begriffsverständnis von „Vertrauen“	121
Tabelle 9:	Stadt- und Gemeindetypen nach BBSR (2020–2021).....	130
Tabelle 10:	Beispielhafter Ausschnitt des Suchrasters	142
Tabelle 11:	Verständnis von Vertrauen der befragten Stakeholdergruppen.	265
Tabelle 12:	Spannungslinien der Interaktion in Bezug auf die Beziehungsebene der Fokusgruppen.....	350
Tabelle 13:	Spannungslinien der Interaktion in Bezug auf den räumlichen Kontext.	353
Tabelle 14:	Spannungslinien der Interaktion in Bezug auf den institutionell-organisationalen Kontext.....	354
Tabelle 15:	Spannungslinie der Interaktion in Bezug auf den Planungsprozess.....	356
Tabelle 16:	Spannungslinie der Interaktion in Bezug auf Planungsinhalte	357

1 Einleitung

1.1 Hintergrund der Arbeit

Immobilien aller Nutzungsarten prägen das Stadtbild und die Funktionalität von Stadträumen. Sie formen nicht allein das gegenwärtige Stadtgefüge, sondern bilden in ihrer Gesamtheit ebenfalls Parameter für zukünftige Stadtentwicklungen. Umgekehrt werden Immobilienentwicklungen von der städtebaulichen Qualität des räumlichen Umfelds als auch von lokalen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, politischen oder administrativen Verhältnissen beeinflusst (vgl. D'Arcy und Keogh 1999; Cortolezzi et al. 2011, S. 8 ff.; Müller 2013, S. 22–23).

**Stadt als Summe
ihrer Teile**

Für eine erfolgreiche und zukunftsweisende Weiterentwicklung unserer Städte, wie etwa der Schaffung von lebenswerten Wohn- und Arbeitsräumen, der Aktivierung von Stadt(teil)zentren oder der Integration neuer Technologien, ist es folglich naheliegend, dass kollaborative wie kooperative Handlungen zwischen Kommunen als Planungsträgerinnen und Projektentwicklern als Stadtgestaltern mit entscheidend sind. Sie können umsichtiger sowie qualitative Immobilien- als auch Stadtentwicklungen begünstigen.

**Kommunen und
Projektentwickler als
Stadtgestalter**

Diese Anforderung wird umso relevanter, im Hinblick auf das Spannungsfeld, in dem sich beide Entwicklungsstränge vollziehen. Stadtentwicklung und in der Konsequenz auch Immobilienentwicklung bewegen sich zwischen „[...] unterschiedliche[n] wirtschaftliche[n], politische[n], soziale[n] oder gesellschaftliche[n] Interessenslagen eines einzelnen, von Gruppen, Gemeinschaften oder Institutionen, verschiedenartige[n] Planungsaufträgen, komplexe[n], dynamische[n], marktwirtschaftliche[n] Mechanismen und normativen politischen Vorgaben [...]“ (Müller 2013, S. 22–23). In diesem Kontext bedürfen planerische als auch unternehmerische Handlungen mehr denn je eine Legitimierung. Diese wird Organisationen und deren Handlungen durch die Akteure in ihrer Umwelt zugeschrieben und orientiert sich am Umgang formaler Regeln als auch gesellschaftlicher Normen, Werte und Erwartungen. So wird aus Sicht der Öffentlichkeit die Legitimität von Planungen nicht mehr allein anhand der Konformität von Paragraphen (Legalität) bemessen, sondern durch die „Legitimation der Kommunikation“ ergänzt (vgl. Brettschneider 2013, S. 322; RWE AG 2012, S. 18; Würz 2012, S. 1). Das wohl plakativste Beispiel großer Diskrepanz zwischen formal korrekt durchlaufenen Planungsprozessen und gesellschaftlicher Legitimität ist der Bahnhofsneubau in Stuttgart, kurz „Stuttgart 21“. Proteste wurden zum Ausdruck dieser Diskrepanz, die in ihrer Tragweite

von Politik, Bau- als auch Planungsträgern unterschätzt wurde (vgl. Würz 2012, S. 1–2).

Interaktion und Kooperation

Das Erzeugen von Planungslegitimität als auch die ohnehin vielschichtigen Wechselbeziehungen im Planungsumfeld von Stadt- und Immobilienentwicklungen implizieren einen gesteigerten Kommunikationsbedarf über längere Projektzeiträume hinweg zwischen den handelnden Akteuren. Diese sehen sich gleichzeitig mit einer Zunahme an Vielfalt und Komplexität der Kommunikationsaufgaben konfrontiert (vgl. Förster und Thissen 2018, S. 45). Um jenseits von Routineaufgaben handlungsfähig zu werden als auch zu bleiben, müssen Kommunen und Immobilienwirtschaft geeignete „[...] Kommunikationsstrukturen aufbauen und neue Wege zum gemeinsamen Entwickeln von Stadt finden – und gehen“ (ebenda). Andernfalls werden mangelnde Kommunikation und fehlende Kooperationsbereitschaft weiterhin als Ursachen für Termin- und Kostenüberschreitungen oder sogar die Verhinderung von Bauvorhaben gelten (vgl. Meyer und Pfnür 2015, S. 61).

Machtstrukturen

Zeitgleich darf nicht außer Acht gelassen werden, dass kommunikative Planungsansätze hinsichtlich mangelnder Legitimationsbasis und begrenzter Konfliktregelungskapazität in der Kritik stehen. In Aushandlungsprozessen liefern sie auf der Suche nach Konsens allzu oft Gefahr in zustimmungsfähigen Leerformeln zu enden oder Scheindebatten hervorzurufen, sollten existierende Machtstrukturen unberücksichtigt bleiben (vgl. Zimmermann 2019, S. 19 nach Selle 2004 und Wiechmann 2019, S. 6). Planungspraxis ist als „[...] Gemisch von diskursiven Akten und Machtakten [...]“ anzusehen (Zimmermann 2019, S. 21 nach Reuter 2000). Die derzeitigen Rolleneinteilungen und Formen der Stadtentwicklung bergen jedoch die Gefahr unausgewogener Kräfteverhältnisse. In diesem Kontext wird insbesondere von den Kommunen gefordert sich professioneller aufzustellen, um den Akteuren der projektentwickelnden Immobilienwirtschaft auf Augenhöhe begegnen zu können. Sie stehen häufig – national wie international – in der Kritik, ihre Entscheidungen zu nah an den Bedürfnissen der Projektentwickler sowie der dahinterstehenden Investoren zu orientieren (vgl. Umweltbundesamt 2015, S. 17; Guironnet et al. 2016; Hyötyläinen und Haila 2018). Machtlos fühlen sich Projektentwickler im Hinblick auf politische Entscheidungen, welche sich zum Beispiel bei aufkommen- dem stadtgesellschaftlichem Widerstand oder Wahlen als unsicher und gehaltslos erweisen würden. Mangelnder politischer Unterstützung sehen sich häufig auch die jeweiligen Stadtverwaltungen ausgesetzt, wodurch deren Handlungsspielraum deutlich eingeschränkt wird und weiterführend darauf hindeutet, dass Kommunen in der Planungspraxis keineswegs als Einheit verstanden werden können (vgl. BBSR 2018, S. 89–90; Mrosek 2012, S. 45; Kyrein 2002, S. 350). So erweist sich die Gestaltung des Planungsprozesses als

wesentlicher Erfolgsfaktor räumlicher Planung (vgl. Förster 2014, S.25), wobei es „[...] an Erkenntnissen über den Zusammenhang von raumbezogenen Kommunikationsprozessen, Wissensformen und Machtstrukturen [fehlt]“ (Christmann 2016b, S. 7–8).

An dieser Stelle wird ein Konstrukt sich gegenseitig bedingender Parameter sichtbar von Relevanz, für welches zum Beispiel akteurszentrierte oder systemtheoretische Analyserahmen entsprechende Erkenntnisse liefern. Beiden Erklärungsansätzen ist gemeinsam, dass Handlungsmuster nur mit Betrachtung ihres institutionell-organisationalen Kontexts und dessen Umfelds beurteilt werden können. So ist zum Beispiel Wissen „[...] nicht das Ergebnis individuell-rationaler Informationsverarbeitung, sondern findet in einer sozialen Situation statt [...]. Die Akteure lernen sowohl durch formale Prozesse (Ausbildung) als auch durch informelle Prozesse (professionelle Sozialisation) im Rahmen von Erfahrungen, die sie mit anderen teilen“ (Zimmermann 2010, S. 118).

Obwohl „[...] Bemühungen zur Synchronisierung der Vorgehensweisen und Prozesse auf beiden Seiten [...]“ (Bone-Winkel und Gerstner 2005, S. 775; vgl. auch RHA 2024) seit längerem erkennbar sind, scheinen nach wie vor Vorurteile und teils divergierende Zielvorstellungen die Interaktion zwischen Kommunen und Projektentwicklern zu erschweren. Für einen adäquaten Ausgleich von Interessen stellt sich darüber hinaus die Frage nach gegenseitigen Rollenzuschreibungen und Rollenerwartungen, auch im Hinblick auf Arbeitsweisen und -strukturen (vgl. Weiske et al. 2005, S. 9). Interaktionen sind als Grenzüberschreitungen anzusehen, die nicht allein die Interessen der jeweiligen Partner berühren, sondern auch deren Identitäten (vgl. Willinger 2013; Juch 2012, S. 372). Alte, stereotype Denkmuster müssen überwunden werden. Eine Reduzierung auf Positionen wie „Gemeinwohl versus Gewinnmaximierung“ ist hinderlich und wurde bereits in der Vergangenheit kritisiert (vgl. z.B. Kirsch 1997; Köster 2006; Fürst 2018). Oftmals schwarz-weiß geführte Diskussionen über das Zusammenspiel von Projektentwicklern und Kommunen müssen um vielfältige Farbnuancen erweitert werden. Um Möglichkeiten einer gemeinsamen Nutzenmaximierung aus dem beidseitigen Interesse an Stadtbild und Stadträumen aufzuzeigen, müssen Rollenbilder, Handlungsmuster sowie Ziele und Anreizstrukturen von Kommunen und Projektentwicklern erforscht werden. Basierend auf diesen Erkenntnissen können Grundlagen für eine bessere Kommunikations- und Kooperationsbereitschaft geschaffen werden – mit expliziter Beachtung der benannten Kontextaspekte und Machtverhältnisse (vgl. Meyer und Pfnür 2015, S. 59; Coles 2012, S. 477).

**Handlungsmuster
und institutioneller /
organisationaler
Kontext**

**Vorurteile und
divergierende Ziel-
vorstellungen**

1.2 Relevanz in Wissenschaft und Praxis

Forschungsrelevanz und Forschungsstand

Immobilienwirtschaftliche und planungswissenschaftliche Einordnung

Ausgehend von den beiden Hauptakteursgruppen dieser Arbeit, vereint die Analyse der Interaktion zwischen Kommunen und Projektentwicklern zwei fachliche Perspektiven – die der immobilienwirtschaftlichen als auch planungswissenschaftlichen Forschung. Beide Forschungsbereiche sind multidisziplinär miteinander verbunden und gleichen sich in ihrem Wesen, indem sie fachübergreifend als auch in inter-, multi- beziehungsweise transdisziplinären Zusammenhängen arbeiten (vgl. TU Dortmund 2020; Wiechmann 2019, S. 3; Rottke 2011b, S. 37 ff.). Sie weisen damit beide einen hohen Komplexitäts- und Detaillierungsgrad auf. Diese vielschichtigen Verzahnungen beider Forschungsbereiche erschweren jedoch zeitgleich die Untersuchung von Schnittstellen, da sie aus unterschiedlichen Perspektiven Erfahrungsobjekte analysieren und es folglich an einem „[...] wissenschaftlich konsistenten Gesamtheoriegerüst, in das sich die Theoriegerüste der einzelnen Disziplinen einfügen lassen“, fehlt (Rottke 2011c, S. 76). Aufgrund dessen wird die Entwicklung eines multidisziplinären Forschungsdesigns erschwert und eine Umsetzung findet meist nicht statt (vgl. Rottke 2011b, S. 50) – auch wenn dieser Ansatz für die tägliche Praxis in immobilienwirtschaftlichen Tätigkeitsfeldern sowie in der Raum- und Stadtplanung umso wichtiger erscheint.

Ökonomische Perspektive

Womöglich ist diese Tatsache ebenfalls ein Grund, weshalb die Ökonomie in der Vergangenheit vermehrt als Führungsdisziplin zur Analyse von Interdependenzen zwischen Immobilienwirtschaft und Raum- und Stadtplanung herangezogen wurde. An dieser Stelle sind zum Beispiel im Rahmen der Immobilienbewertung Betrachtungen bezüglich Zusammenhängen zwischen städtebaulicher Qualität und dem Wert von Immobilien zu nennen (vgl. z.B. D'Arcy und Keogh 1999; Cortolezzi et al. 2011; Dinkel 2015; Nase et al. 2015). „Mit Verweis auf effiziente Zuweisung von „property rights“ und die Reduktion von Transaktionskosten [...]“ (Gailing und Hamedinger 2019, S. 169 nach Webster 2005), nimmt die Neue Institutionenökonomie etwa Einfluss auf bodenpolitische Fragestellungen und folglich auch auf das Governance-Verständnis (rational choice-Ansatz) innerhalb der Planungstheorie. Als Kernelement der Immobilienwirtschaftslehre sowie als „Nachbardisziplin“ der Raumplanung (vgl. Wiechmann 2019, S. 8), weisen ökonomische Betrachtungsweisen einen praktikablen Theorierahmen für Schnittstellenanalysen auf. Aufgrund dessen, jedoch ebenfalls vor dem Hintergrund begrenzter Erklärungsansätze ökonomischer Theorien für raumplanerische Fragestellungen, wie etwa die Abbildung von Kosten-Nutzen-Analysen im Rahmen von Abwägungsprozessen (vgl. Scholich 2008, S. 477) oder die Herstellung nachhaltiger Sozialstrukturen im Quartier, sei kurz

auf eine Kritik an ökonomischen Forschungsarbeiten hingewiesen. So kritisiert Akerlof (2020, S. 405) deren ökonometrischen Schwerpunkt – „[...] economics, as a discipline, gives rewards that are biased in favor of the ‘hard’ and against the ‘soft’“ (vgl. auch Schnellenbach 2019, S. 831). Aus diesem Grund würde die Analyse wichtiger Fragestellungen vernachlässigt, die sich nicht durch ökonometrische Untersuchungsmethoden abbilden ließen. Ein entsprechendes Bild lässt sich auch für Forschungsschwerpunkte immobilienwirtschaftlicher Themenstellungen in Deutschland erkennen. Pfnür und Kämpf-Dern (2016)¹ legen dies mit ihrer Auswertung immobilienwirtschaftlicher Beiträge deutscher Teilnehmenden an entsprechenden internationalen Konferenzen dar. Unter den Top-10 Inhalten deutscher Konferenzbeiträge nach primären Themenstellungen sind etwa die Themenbereiche REITs, Immobilienbewertung, Investment oder Analysen zu Immobilienmärkten zu finden – Forschungsfelder, die überwiegend mittels ökonometrischer Methoden untersucht werden. Die Themenfelder Stadtentwicklung, Landentwicklung oder Corporate Governance finden sich hingegen erst auf den Plätzen 27–32 wieder (vgl. Pfnür und Kämpf-Dern 2016, S. 19). Der mit Akerlofs Kritik verknüpfte „empirical turn“ (vgl. Schnellenbach 2019, S. 831) in der Ökonomik sowie die Ergebnisse von Pfnür und Kämpf-Dern lassen im Allgemeinen den Rückschluss weiteren Forschungsbedarfes zwischen immobilienwirtschaftlichen und raumbeziehungswise stadtplanerischen Fragestellungen mittels „softeren“ Untersuchungsmethoden zu.

Hervorzuheben ist die Forschungsarbeit von Müller und Weber (2002), die durch die Übertragung von Methoden der Immobilienökonomie die Optimierung der Wirtschaftlichkeit städtebaulicher Projektentwicklungen anstrebt. Im Hinblick auf die Zusammenarbeit von Kommunen und Projektentwicklern ist dieser Ansatz jedoch vor allem von Interesse, da Fachwissen beider Stakeholdergruppen kombiniert wird und auf diese Weise bis zu einem gewissen Grad die Interpretation der jeweiligen Denk- und Arbeitsweisen erlaubt.

In einem Rechtsstaat liegt es in der Natur der Sache, dass alle planerischen Maßnahmen einer rechtlichen Legitimierung bedürfen. Folglich bilden juristische Betrachtungsebenen einen weiteren praktikablen Theorierahmen zur Untersuchung von Schnittstellen zwischen immobilienwirtschaftlichen und planerischen Problemstellungen. Diese Aussage wird aus immobilienwirtschaftlicher Perspektive unterstrichen, als dass „[...] ein Betrieb [einerseits] nicht nur eine wirtschaftliche, sondern ebenfalls eine durch die Rechtsordnung

**Juristische
Perspektive**

¹ Eine aktuellere Studie liegt, nach Kenntnisstand der Autorin, nicht vor. Diese Tatsache könnte weiterhin der vergleichsweise geringen Anzahl wissenschaftlicher Publikationsorgane geschuldet sein, die immobilienwirtschaftliche Forschungsfelder sowie den entsprechenden Forschungsstand systematisch erheben und auswerten (vgl. Pfnür und Kämpf-Dern 2016, S. 25).

reglementierte organisatorische Einheit darstellt“ (Rottke 2012a, S. 36) und andererseits betriebswirtschaftliche Entscheidungen durch immobilienrechtliche Bestimmungen abgesichert werden (vgl. ebenda S.32). Als bisheriger Lösungsansatz zur Verbesserung der Interaktion zwischen Kommunen und Projektentwicklern wird folglich häufig die Optimierung von Planungsinstrumenten, wie etwa Public Private Partnerships (PPP), städtebauliche Verträge oder wettbewerbliche Dialoge angestrebt (vgl. z.B. Kirsch 1997; Cordes 2009). Dieser Ansatz ist zweifellos geeignet, da die resultierenden Vertragsabschlüsse eine Ergebnisform der Verständigung beider Akteursgruppen darstellen und somit auch Rückschlüsse auf Interaktions- und Kooperationsformen erlauben. Da das Erkenntnisinteresse in diesem Zusammenhang jedoch in erster Linie auf der Effizienz des Planungsinstruments selbst beziehungsweise Kooperationsmöglichkeiten im Rahmen der Rechtsform liegt, bleiben darüber hinaus gehende Interaktionsstrukturen und Kommunikationsbedürfnisse unberücksichtigt oder finden nur am Rande Beachtung.

**Zur Interaktion
zwischen Kommunen
und Projektent-
wicklern**

Ergänzt werden diese Ergebnisse um Forschungsarbeiten über Erfolgsfaktoren im Rahmen von Quartiersentwicklungen oder Wohnungsbauvorhaben, welche auch die Interaktion zwischen Kommunen und Projektentwicklern einbeziehen (vgl. z.B. Köster 2006; Feldmann 2009; Wieland 2014; BBSR 2018). In diesem Kontext erfolgt die Untersuchung methodisch häufig mittels Fallbeispielanalysen. Auf diese Weise wurden bereits erkenntnisreiche Informationen über zielführende Rahmenbedingungen der Zusammenarbeit gewonnen, wie etwa Trägerschaftsformen, Akteurskonstellationen oder der Projektorganisation als solche. Vernachlässigt werden auf diese Weise jedoch Austauschbedürfnisse der beiden Stakeholdergruppen außerhalb des spezifischen Projektes, zum Beispiel im Sinne „loser“ Zusammenkünfte zum Aufbau eines gegenseitigen (Wissens-)Netzwerkes. Offen bleibt ebenfalls die Frage nach gegenseitigen Rollenzuschreibungen, die Handlungsweisen und Kommunikationsstrukturen prägen. In diesem Zusammenhang ist beispielsweise die Erkenntnis von Wieland (2014, S. 243) von Interesse, „[...] dass nicht allein der Developer-Typ, sondern seine Einstellungen und Werte entscheidend für den Erfolg eines Quartieres sind“. Eben diese gilt es im Sinne einer nachhaltigen Kommunikations- und Kooperationskultur tiefergehend zu erforschen. Zu einer ähnlichen Erkenntnis gelangt auch Coles (vgl. 2012, S. 450–451), die sich über die Fragestellung der Schaffung von Bauqualität der Rolle des Projektentwicklers als Stadtgestalters nähert und deren Handlungsempfehlungen zur baukulturellen Qualitätssteuerung ebenfalls zur Optimierung der Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Projektentwicklern übertragen werden können.

**Planungstheoreti-
sche Perspektive**

Zuletzt sei die Interaktion der beiden Stakeholdergruppen durch die Perspektive der Planungstheorie betrachtet, in deren Kontext insbesondere der

„communicative turn“ von Interesse ist. Mit diesem Wandel erfolgte die Abwendung einer technokratisch-rationalen Vorstellung von Planung, hin zu einer reflexiven und kommunikativen Raum- beziehungsweise Stadtentwicklung, die in der Planung nicht als Kontroll-, sondern als Lerninstrument verstanden wird (vgl. Wiechmann 2019, S. 6). Die Weiterentwicklung dieser Vorstellung erfolgte unter Einbezug der Erkenntnisse des Neoinstitutionalismus sowie der Governance-Forschung, wodurch „Kommunikation, Macht und Konflikt in der Planungswissenschaft zu zentralen Kategorien der Auseinandersetzung mit der Planungsrealität [werden]“ (ebenda, S.9). Im Rahmen dieses Planungsverständnisses wurden viele Formen, insbesondere informelle Instrumente, der Akteursbeteiligung entwickelt und untersucht. Der Bürgerpartizipation wurde im Rahmen der Entwicklung von Kommunikationsstrukturen zwischen Planer:innen und weiteren Akteuren der Stadtentwicklung wohl bisher die meiste Beachtung geschenkt. Diese Akteurskonstellation ist jedoch nur eine Facette kommunikativer Planung. Das darüber hinaus weiterer Forschungsbedarf besteht, zeigt auch das *Chapter „Planning+Property“* im Rahmen des *Urban Governance Research Network (UGoveRN)*, das Schnittstellen zwischen Immobilienmärkten und Planungsinstrumenten erforscht (vgl. UGoveRN 2021); ebenso wie das DFG-geförderte Forschungsprojekt „multi|kom“ – Multilaterale Kommunikation in Prozessen der Stadtentwicklung (vgl. DFG 2020). Diesen Ansätzen folgend, jedoch die Interaktion von Kommunen und Projektentwicklern fokussierend, soll dem fortbestehenden Forschungsbedarf nach Erfahrungsaustausch im Rahmen von Planungsprozessen Rechnung getragen werden (vgl. Förster und Thissen 2018, S. 45). Darüber hinaus sollen Erkenntnisse über die Ausgestaltung der Interaktions- und Kommunikationsstrukturen einer, aus Sicht der Autorin, bisher unterrepräsentierten Akteurskonstellation gewonnen werden.

Relevanz in der Praxis

Die praktische Relevanz der Analyse von Interaktion und Kooperation zwischen Projektentwicklern und Kommunen erschließt sich aus dem von Natur aus hohen Anwendungsbezug immobilienwirtschaftlicher sowie raumplanerischer Fragestellungen. Der Austauschbedarf zwischen Immobilienwirtschaft und Kommunen lässt sich darüber hinaus exemplarisch in der Veranstaltung von Messen, wie etwa der *polis Convention* ableiten. Als Messe für Stadt- und Projektentwicklung stellt diese einen konkreten Bezug zwischen Fragestellungen und Herausforderungen beider Akteursgruppen her (vgl. polis Convention GmbH 2020). In kleinerem Umfang sind an dieser Stelle ebenfalls Konferenz-, Keynote- oder Workshop-Formate zu nennen. Diese werden von unterschiedlichen Veranstaltern organisiert, wie etwa aktiven Verbänden (z.B. GdW, ZIA, Deutscher Städtetag), Organisationen (z.B. ULI, difu), Industrie-

**Anwendungsbezug
von Immobilienökonomie
und Planungs-
wissenschaften**

und Handelskammern oder kommerziellen Anbietern (z.B. Heuer-Dialog, Euroforum) mit Bezug zur Immobilienwirtschaft oder Raum- und Stadtentwicklung. Weniger medienwirksam suchen Kommunen den Austausch außerdem im Rahmen der Erstellung kommunaler Entwicklungsstrategien, zum Beispiel mit Blick auf den lokalen Wohnungsmarkt.

Notwendigkeit gegenseitige Schuldzuweisungen zu überwinden

Der Bedarf einer effektiveren als auch effizienteren Zusammenarbeit zwischen Projektentwicklern und Kommunen wird außerdem an Apellen oder Schuldzuweisungen (in der Vergangenheit) deutlich. Einen Konfliktpunkt stellt beispielsweise die kommunale Genehmigungspraxis dar. Während Projektentwickler auf der einen Seite die häufig undurchsichtig erscheinenden sowie verzögerten Baugenehmigungsprozesse beklagen und zum Teil ein gewisses Kalkül der Kommunen dahinter vermuten, fordern kommunale Behörden die Einreichung sowohl korrekter als auch vollständiger Anträge auf der anderen Seite (vgl. Hillemacher und Thomeczek 2018; Meding 2018). Diese Beispiele können sicherlich um eine Vielzahl anderer aus der Praxis ergänzt werden. Der Wille, die eigenen Interessen durchzusetzen, erzeugt auf beiden Seiten jedoch nur ein kurzfristiges Optimum. Der Appell eines besseren Ausgleiches von Partikularinteressen ist folglich weiterhin präsent (vgl. Bone-Winkel 2020) und findet wiederum Ausdruck in mangelnder Austauschbereitschaft zwischen den beiden Stakeholdergruppen.

Transformationsdruck als Chance für die Zusammenarbeit verstehen

Angesichts des aktuellen Transformationsdrucks auf beiden Seiten ist die Austausch- und Kooperationsbereitschaft jedoch von hoher Relevanz.

So befindet sich die projektentwickelnde Immobilienwirtschaft, insbesondere im Wohnungsbau, seit 2022 in einer Umbruchphase – unter anderem ausgelöst durch multiple Belastungsfaktoren der vergangenen Jahre, wie deutlich steigenden Baukosten, Materialengpässen oder der Zinswende durch die Europäische Zentralbank. Projektentwicklungsunternehmen sahen sich zunehmend mit wirtschaftlichen Belastungen konfrontiert, die teilweise durch zu optimistische Projektplanungen im Kontext der Hochkonjunkturphase verschärft wurden und ihren Ausdruck in einer Insolvenzelle zwischen 2023 und 2024 fanden, welche nun auf Bestandshalter übergreifen könnte (vgl. Ochs 2024; Thomeczek 2025). Trotz erster Stabilisierungstendenzen im Bereich der Immobilien-Projektentwicklung werden Projektrestrukturierungen über den Krisenzeitraum hinaus nachwirken und sich Marktteilnehmende neu ausrichten müssen, um sich an die veränderten Rahmenbedingungen anzupassen (vgl. Schüppler 2025a, 2025b; Ochs 2025).

Auf Seiten der Kommunen könnten sich bekannte Ressourcenfragen weiter verschärfen. Hierzu zählen beispielsweise die angespannte Finanzlage, die sich im Jahr 2024 auf ein Rekorddefizit in Höhe von 24,3 Milliarden Euro im

Kernhaushalt belief (vgl. Deutscher Städtetag 15.05.2025; Deutsches Institut für Urbanistik 09.05.2025), sowie die Diskrepanz zwischen Personalbestand und -bedarf im öffentlichen Dienst (vgl. Hentze und Kauder 2024).

Darüber hinaus lässt der Gesetzesentwurf zur Beschleunigung des Wohnungsbaus und zur Wohnraumsicherung (Bau-Turbo) relevante Auswirkungen auf die Zusammenarbeit von Kommunen und Projektentwicklern erwarten. Der Gesetzesentwurf sieht im Kern vor, kommunale Planungsprozesse zu vereinfachen und befristet zu kürzen, um Bauvorhaben künftig zu beschleunigen und dem Wohnraumangel insbesondere in urbanen Gebieten zu begegnen (vgl. beck-aktuell 2025; Deutscher Bundestag 2025). Es ist zu vermuten, dass im Falle eines Bundestagsbeschlusses auf Seiten der Immobilienwirtschaft eine entsprechend hohe Erwartungshaltung bezüglich einer schnellen Anwendung des Gesetzes besteht, während kommunale Verwaltungen zunächst mit Fragen der Gesetzesimplementierung und ihren möglichen Auswirkungen befasst sein werden (vgl. Pezzei 2025; Bundesrechtsanwaltskammer 2025). Vor diesem Hintergrund werden nur gemeinsame Handlungsroutinen dazu beitragen, beinhaltetete Auslegungsfragen des Gesetzesentwurfs kooperativ zu interpretieren und in die Umsetzung zu bringen.

Die aufgezeigten veränderten strukturellen, (arbeits-)wirtschaftlichen sowie baurechtlichen Veränderungen erfordern eine Reflexion bisheriger Arbeitsweisen. Vor diesem Hintergrund sollte eine gemeinsame Neuorientierung als Potenzial verstanden werden, Synergieeffekte für die Zusammenarbeit anstelle „isolierter“ Lösungswege zu erzeugen, wie beispielsweise die Entwicklung des neuen Hamburg-Standard als positives Beispiel zeigt (vgl. Initiative kostenreduziertes Bauen 2025).

2 Forschungsgegenstand und -perspektiven

Inhalte des Kapitels

Zur (Weiter-)Entwicklung geeigneter Interaktionsroutinen zwischen Kommunen und Projektentwicklern ist ein tiefergehendes Verständnis gegenwärtiger Austauschformen notwendig. Im Rahmen der Problemstellung wurde bereits deutlich, dass deren Interaktionen in eine vielschichtige Planungsrealität eingebettet sind. Die Untersuchung mittels eines holistischen qualitativen Ansatzes scheint folglich zielführend (vgl. Pkt. 2.1.1). Ein entsprechender Analyserahmen wird in Abschnitt 2.1 abgeleitet. Darauf aufbauend werden in Abschnitt 2.2 erforderliche Fragestellungen zur Untersuchung der Zusammenarbeit definiert. Daran anknüpfend wird in Abschnitt 2.3 ein Überblick über den Gesamtaufbau dieser Arbeit gegeben.

2.1 Konzeptioneller Rahmen

Um eine fundierte wie nachvollziehbare Untersuchung des Untersuchungsgegenstands dieser Arbeit zu gewährleisten, wird zunächst auf die Methodik zur Analyse der Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Projektentwicklern Bezug genommen. Im Folgenden werden die der Untersuchung zugrunde gelegten Erklärungsansätze vorgestellt, auf deren Basis die Herleitung eines selbst entwickelten Analysegerüsts beschrieben wird. Dieses soll eine differenzierte Analyse der Interaktionsmuster zwischen den beiden Hauptakteursgruppen sicherstellen.

2.1.1 Methodik

Hintergrund und Relevanz dieser Arbeit (vgl. Kap. 1) machen deutlich, dass bisher wenig Wissen über die Interaktions- und Kommunikationsstrukturen zwischen Kommunen und Projektentwicklern vorhanden ist. Aufgrund dessen steht das „Verstehen als Erkenntnisprinzip“ im Vordergrund, weshalb die Arbeit auf einem qualitativen Forschungsansatz basiert. „Es wird das Ziel angestrebt, ein Verständnis für komplexe Zusammenhänge zu entwickeln. [...] Anstelle des Erklärens von Ursache-Wirkungs-Beziehungen durch die Isolierung einzelner Aspekte soll ein Phänomen in seiner Ganzheit im jeweiligen Kontext erfasst und verstanden werden“ (Wichmann 2019, S. 13; vgl. auch Wolf 2019, S. 31–32). „Kontext“ umfasst in diesem Zusammenhang insbesondere den institutionell-organisationalen Hintergrund der Stakeholdergruppen. In diesem Hinblick liegt die Stärke qualitativer Untersuchungen (innerhalb der Organisationsforschung) in der Abbildung von Diversität und Komplexität, während quantitative Methoden – zum Beispiel durch Standardisierungen – Vereinfachungen als zentrales Kriterium anstreben (vgl. Gäbelein und Hillmer 2020, S. 76–78). „Gerade in der Erforschung von organisationalen Zusammenhängen

und Entscheidungsprozessen ist dies jedoch nicht hilfreich. In diesen Untersuchungen ist es essenziell, Denkweisen und Meinungen zu analysieren, die dem alltäglichen Ablauf entsprechen“ (ebenda, S. 78 nach Raich et al., 2012).

Zur Untersuchung der Interaktions- und Kommunikationsstrukturen zwischen Kommunen und Projektentwicklern sind grundsätzlich mehrere Herangehensweisen möglich. Mittels umfassender Literaturrecherche wurden geeignete Erklärungsansätze aus unterschiedlichen Disziplinen beziehungsweise Theorien (Psychologie, Politikwissenschaft, Kommunikationswissenschaft, Neue Institutionenökonomik, Spieltheorie, Organisationstheorie, New Public Management oder Wissensmanagement) gesucht. Die Auswahl fiel dabei auf drei raumbezogene Erklärungsansätze, die in Punkt 2.1.2, Punkt 2.1.3 und Punkt 2.1.4 beschrieben werden. Ausgehend von deren Stärken und Schwächen werden diese in Punkt 2.1.5 sowohl zu einem Analysegerüst für diese Arbeit zusammengeführt als auch ihre konzeptionelle Eignung dafür begründet.

2.1.2 Konzept der kommunikativen Raum(re)konstruktion

Bedeutung der kommunikativen Konstruktion von Raum

Angestoßen durch den „cultural turn“ hat sich in der sozialwissenschaftlichen Raumforschung die Erkenntnis durchgesetzt, dass Räume als soziale Konstruktion mit kultureller Prägung zu verstehen sind (vgl. Christmann 2019, S. 364). Nach Christmann wurde im Rahmen entsprechender theoretischer Ausarbeitungen in der Vergangenheit entweder „[...] die Rolle menschlicher Bedeutungszuschreibungen (Wissen) und/oder menschlichen Handelns in den Vordergrund gestellt“ (Christmann 2013, S. 155 nach Lefèbvre 1991, Giddens 1993, Werlen 1997, Löw 2001, Thrift 2007), während der Bedeutung von Kommunikation beziehungsweise Diskursen in diesem Zusammenhang erst seit jüngerer Zeit Beachtung geschenkt würde. Theoretische Fundierungen seien bisher nur schwach ausgeprägt (vgl. Christmann 2013, S. 155 und 2019, S. 365). „Es fehlt an systematischen Erkenntnissen über Mechanismen einer kommunikativen Konstruktion von Raum. [...] Insbesondere wissen wir wenig über Aushandlungsprozesse, in denen bestimmte Raumvorstellungen entstehen, vermittelt und anschlussfähig gemacht werden, in denen sie Akzeptanz finden und letztlich Raum gestaltend wirksam werden oder in denen sie blockiert, abgelehnt beziehungsweise verhindert werden. Nicht zuletzt fehlt es an Erkenntnissen über den Zusammenhang von raumbezogenen Kommunikationsprozessen, Wissensformen und Machtstrukturen“ (Christmann 2016b, S. 7–8).

Transformativer Charakter von Raum

Von den geschilderten Forschungsbedarfen ausgehend, entwickelte Christmann das „theoretische Konzept der kommunikativen Raum(re)konstruktion“, das die Faktoren Handeln, Wissen, Kommunikation sowie Macht in Zusammenhang stellt (Christmann und Büttner 2011, S. 376). Christmann unterscheidet zwischen der Entstehung beziehungsweise Erstkonstruktion von (Kultur-

)Räumen sowie deren „Rekonstruktionen“, die den transformativen Charakter von Räumen betonen und durch Handlungs- und Interaktionsprozesse von Akteuren quasi fortlaufend als auch kommunikativ vollzogen werden (vgl. Christmann 2019, S. 364–365 und 2013, S. 160). Im Kontext der verstehenden Soziologie, werden Räume folglich von entsprechenden Subjekten durch deren Handlungen und Deutungen definiert. Subjekte sind in diesem Verständnis dadurch gekennzeichnet, „[...] dass sie ihrem eigenen Handeln (Selbstverstehen), dem Handeln anderer Subjekte (Fremdverstehen) wie auch Dingen Sinn zuschreiben und Bedeutungen generieren“ (Christmann 2016a, S. 102). Neben dem physisch-materiellen Konstrukt „Raum“, dessen (An-)Ordnung ebenfalls fortlaufende Änderungen erfährt, sind Räume demnach ebenfalls als Wissenskonstrukt aufzufassen, dessen Bedeutungszuschreibung zwischen Subjekten als auch im Zeitverlauf variieren kann und auf diese Weise Raumrekonstruktionen hervorrufen können (vgl. ebenda, S.104–105). Dabei gleichen sich Erst- und Rekonstruktion von Räumen, als sie durch dichte Kommunikationsbeziehungen und Handlungsprozesse sowohl innerhalb als auch zwischen unterschiedlichen Sozialzusammenhängen vollzogen werden (vgl. ebenda, S.98–99). Da das Bauen im Bestand in der räumlichen Entwicklung Deutschlands einen höheren Stellenwert einnimmt, wird nachfolgend insbesondere auf Christmanns Ausführungen zu Raumrekonstruktionen Bezug genommen.

Angestoßen durch modifizierte oder gänzlich neue Deutungen und Handlungsweisen von Akteuren können bestehende Kulturräume rekonstruiert werden, wie etwa im Rahmen von Revitalisierungen städtischer Brachflächen. Akteure werden in diesem Kontext unter der Berücksichtigung funktionaler und sozialer Ausdifferenzierungen komplexer Gesellschaften definiert. Demnach seien (gesellschaftliche) „Akteure“ als sozialisierte Rollensubjekte zu verstehen, geprägt durch institutionell-spezifische gesellschaftliche Erwartungen und gegebenenfalls ausgestattet mit rollenspezifischen Ressourcen (vgl. ebenda, S.103). Christmann betrachtet Raumrekonstruktionsprozesse anhand unterschiedlicher Akteurskonstellationen. Hierzu zählen **Einzelakteure** beziehungsweise **Akteursgruppen**, da Akteure in der Regel „[...] in einem Interaktionszusammenhang mit anderen – zum Teil ähnlich handelnden und denkenden – Einzelakteuren [stehen]“ (Christmann 2016 b, S. 103). Innerhalb von Akteursgruppen „[...] werden neue raumbezogene Handlungsweisen und Deutungen der Einzelakteure – mehr oder weniger bewusst in Auseinandersetzung mit bislang bestehenden Raumpraktiken – ausgetauscht, abgestimmt und zu gemeinsamen Deutungen und Handlungsweisen umgebildet, die bis auf Weiteres für die Angehörigen dieser Gruppe Gültigkeit haben“ (Christmann 2016 b, S.104) und sich im Laufe der Zeit institutionalisieren. Wie auch Einzelakteure, stehen wiederum unterschiedliche Akteursgruppen in einem

**Einzelakteure,
Akteursgruppen und
Netzwerke**

Sozialzusammenhang und treten auf Grundlage der jeweils intern geteilten Wirklichkeit in Austausch miteinander. Erfolgen diese Handlungs- und Kommunikationsbeziehungen zwischen Akteursgruppen regelmäßig – entweder über delegierte Vertretungspersonen oder der Akteursgruppe als Ganzes – bilden sich **Netzwerke**. Innerhalb eines Netzwerkes werden Diskurse auf Grundlage spezifisch entwickelter Handlungsweisen und Raumdeutungen der beteiligten Akteursgruppen geführt und wiederum innerhalb der Akteursgruppen rückgekoppelt und gegebenenfalls modifiziert. Es ist wahrscheinlich, dass diese Aushandlungsprozesse letztlich zu einer gemeinsam geteilten Raumkonstruktion auf Ebene eines Netzwerkes führen. Dabei sind Konflikte aufgrund unterschiedlicher Raumvorstellungen nicht auszuschließen (vgl. Christmann 2016a, S. 104–105). „Es kann demzufolge – neben der zu einem gewissen Grad gemeinsam geteilten neuen Raumkonstruktion – zusätzlich zu unterschiedlichen Verteilungen bestimmter Wissens- und Handlungsformen innerhalb des Netzwerkes kommen“ (Christmann 2016a, S. 105–106).

Governance-Arrangements als besondere Netzwerk-Form

Eine besondere Netzwerk-Form bilden **Governance-Arrangements**. „Sie sind darauf angelegt, über Koordinierungsleistungen und Aushandlungsprozesse ausgewählter Stellvertreter für bestimmte gesellschaftliche Funktionsbereiche [z.B. Politik, Verwaltung, Planung, Wirtschaft, Zivilgesellschaft], gesellschaftlich verbindliche gemeinsame Deutungsweisen und Handlungsstrategien bezüglich konkreter zukünftiger Raumtransformationen zu entwickeln“ (Christmann 2016a, S. 106). Daraus resultierende Entscheidungen sowie raumtransformierende Handlungen können Dritte in hohem Maße betreffen. Daher wird der Arbeit von Governance-Arrangements eine hohe gesellschaftliche Relevanz zugesprochen. Zeitgleich wird sie mit einer entsprechenden Erwartungshaltung von außen konfrontiert (vgl. Christmann 2016a, S. 106–107). Folglich sind Handlungs- und Kommunikationsbeziehungen durch Regelmäßigkeit geprägt und Abstimmungsformen als auch -prozesse für bestimmte Arten raumtransformierenden Handelns zum Teil über institutionelle Regelungen definiert, wie etwa dem Baugesetzbuch (vgl. ebenda, S. 107). Dennoch gestaltet die heterogene Akteurskonstellation eines Governance-Arrangements die Entwicklung einer gemeinsamen Raumkonstruktion – zu den vergleichsweise homogenen Strukturen eines Netzwerkes – vielschichtiger und komplexer. „Tiefliegende Unterschiede zwischen raumbezogenen Interessen, Deutungs- und/oder Handlungsweisen der aus verschiedenen gesellschaftlichen Funktionsbereichen stammenden Akteure können [...] nicht einfach überbrückt, neu ausgehandelt bzw. transformiert werden“ (Christmann 2016a, S. 107). Diese Art struktureller Konflikte sind nicht immer offensichtlich, sondern können latent bleiben. Führen Aushandlungsprozesse weder zu einer konstruktiven Lösung für einige Beteiligte noch zu Kompromissen oder eskalieren gar, können

Governance-Arrangements scheitern (vgl. Christmann 2016a, S. 107–108). In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass die Durchsetzungschancen veriteter Deutungsweisen und Handlungsstrategien innerhalb eines Governance-Arrangements von entsprechenden Machtkonstellationen und Ressourcenverteilungen abhängig sind (vgl. auch Oliveira und Hersperger 2018). So „[...] haben politische und administrative Akteure kraft ihres Amtes eine formal-legitimierte Entscheidungsmacht. Demgegenüber verfügen beispielsweise zivilgesellschaftliche Akteure nicht über Entscheidungsmacht, sie können aber politischen und administrativen Akteuren das Vertrauen entziehen und Legitimation symbolisch absprechen“ (Christmann 2016a, S. 108). Angelehnt an Elias (2004), teilt Christmann (2016a, S. 108) folglich ein dynamisches Verständnis von Macht, welches als „Balanceakt“ zwischen Akteuren zu verstehen sei.

Letztere von Christmann definierte Akteurskonstellation nimmt insbesondere Bezug auf **mediale Diskurse**. Einerseits im Hinblick auf Öffentlichkeitsarbeit, die von Akteursgruppen, Netzwerken oder Governance-Arrangements getätigt wird, andererseits im Hinblick auf die Rolle (lokaler) Massenmedien, da (Lokal-)Journalisten durch Nachrichtenselektion und -inszenierung als machtvollere Akteure auftreten können (vgl. Christmann 2016a, S. 110–111; Baugut 2017, S. 350–369; Rudzio 2019, S. 424–434). Öffentliche, mediale Diskurse können folglich ebenfalls die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Projektentwicklern prägen. Mit Fokus auf die Zielsetzung (vgl. Abs. 2.2) wird von einer näheren Erläuterung an dieser Stelle jedoch abgesehen.

Mediale Diskurse

2.1.3 Planung als systemischer Prozess

Als Ausgangspunkt ihrer Forschungsarbeit adressiert Förster (vgl. 2014, S. 15–17) die Notwendigkeit Planungsprozesse wirkungsvoller zu gestalten und benennt in diesem Kontext drei wesentliche Defizite räumlicher Planung: unzureichende Begegnung der Komplexität ihrer Inhaltsgegenstände sowie aktueller Herausforderungen, mangelhafte Umsetzung und Zielerreichung räumlicher Pläne sowie zunehmende Bedeutungslosigkeit, im Hinblick auf ihren schwindenden politischen wie gesellschaftlichen Stellenwert. Im Fokus ihres Interesses steht dabei die Frage, „[...] wie kommunikative planerische Methoden wirkungsvoll eingesetzt werden können, um selbst gesetzte Ziele räumlicher Planungsvorhaben besser zu erreichen“ (Förster 2014, S. 29).

Stärkung der Bedeutung von Planungsprozessen

Förster greift damit das Verständnis auf, Planung als soziale Aktivität anzusehen, deren Methoden ihre Wirkung nur in Bezug auf Menschen und Organisationen entfalten könnten. Sie begreift Prozesse der Kommunikation „[...] als Grundvoraussetzung, um [wiederum] von Wirkung in sozialen Systemen zu sprechen“ (Förster 2014, S. 25). Zeitgleich betont sie das Erfordernis

Planung als soziale Aktivität

Planungsprozesse systemisch zu erforschen, um entsprechende Einzelkomponenten integrativ zu betrachten (vgl. Förster 2014, S. 25). Diesem Forschungsansatz folgend, führt Förster als konzeptionelles Gerüst ihrer Forschungsarbeit entsprechende, prominente Erklärungsmodelle aus Planung, Organisation und Politik zusammen (vgl. Förster 2014, S. 51–52) – das Planungsmodell der „dritten Generation“ nach Schönwandt, das neue St. Galler Management-Modell sowie den Akteurszentrierten Institutionalismus (AZI) – mit dem Ziel, „[...] ein relativ allgemeines gedankliches Gerüst zu entwickeln, welches wesentliche Bestandteile und Relationen der Prozesse kommunikativer Methoden im Planungskreislauf beschreibt“ (Förster 2014, S. 52). Für die Entwicklung einer Systemsicht auf die Prozesse kommunikativer Methoden, nutzt sie hierzu das Planungsmodell der „dritten Generation“ nach Schönwandt (2002) (siehe Abbildung 1) als Basis (vgl. Förster 2014, 55, 327).

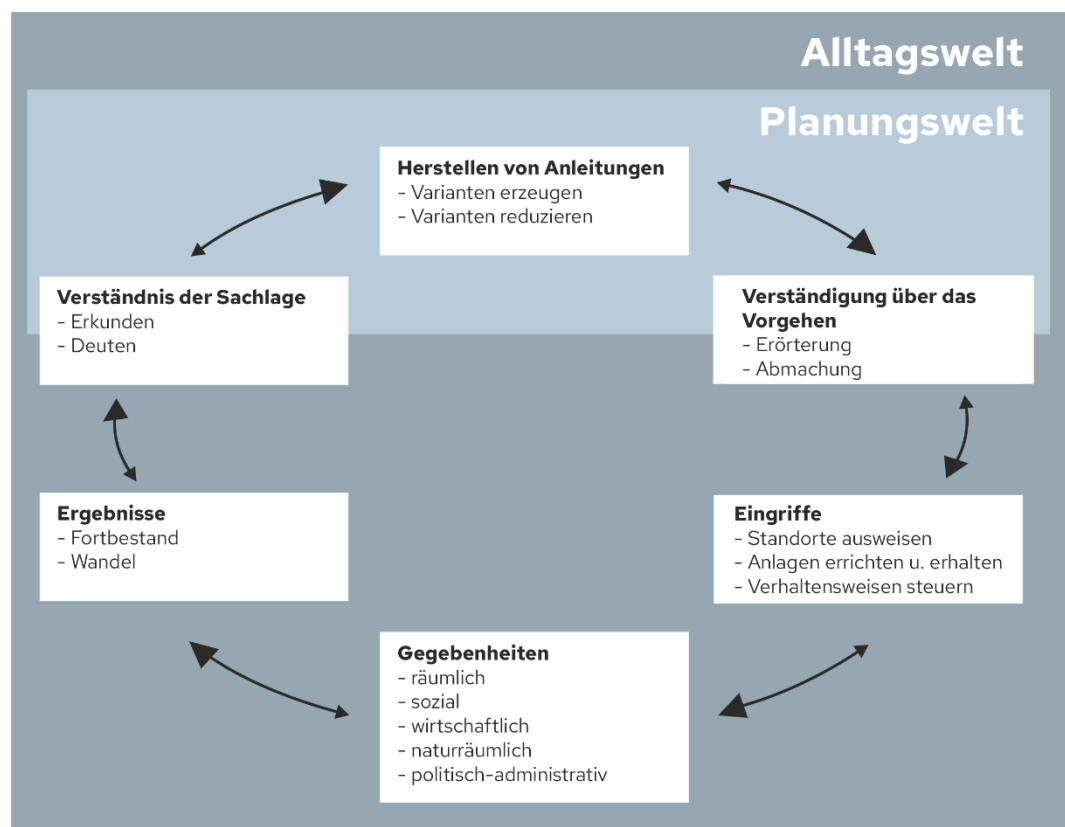


Abbildung 1: Grundschemata Planen; Quelle: Eigene Darstellung 2025 nach Schönwandt 2002, S. 47 und Schönwandt und Jung 2005, S. 794.

Limitationen des Planungsmodells nach Schönwandt

Schwächen des Modells sieht Förster in der unzureichenden Differenzierung sowohl der einzelnen Arbeitsschritte im Planungskreislauf als auch des Zusammenspiels einer großen Anzahl von Akteuren, welches lediglich durch Systembestandteile (z.B. Einrichtung, Arena) adressiert würde. Obwohl kommunikative Methoden die Arbeitsschritte unterstützten, ließen sich im Planungsmodell der „dritten Generation“ für den Einsatz und Wirkung von Methoden keine

entsprechenden Systemkomponenten und daraus resultierenden Prozesse erkennen (vgl. Förster 2014, S. 56). Förster konkretisiert das Modell für die Prozesse kommunikativer Methoden im ersten Schritt durch Hinzuziehen der Ordnungsmomente des neuen St. Galler Management-Modells. Sie wählt diesen Ansatz einerseits, da Planer:innen ebenfalls in Organisationen tätig seien und die jeweiligen Organisationsstrukturen die Wahrnehmung, das Denken und Handeln innerhalb der Planerwelt prägten. Andererseits würde „[die] Perspektive des St. Galler Management-Modells die Konzeption von Einsatz und Wirkung kommunikativer Methoden [unterstützen], da es die Wechselwirkung von Prozess und Struktur für komplexe Organisationen explizit macht. Zugleich werden mit Strategie, Struktur und Kultur hilfreiche Kategorien angeboten, um diese Systemstrukturen weiter zu differenzieren“ (Förster 2014, S. 58). Zur weiteren Konkretisierung bezieht Förster den Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus nach Mayntz und Scharpf (1995) ein. Zum einen würde der aus den Politikwissenschaften stammende Ansatz dem Verständnis von Politik als Problemlösungsansatz folgen und folglich sich mit ähnlichen Aufgabenstellungen auseinandersetzen, die auch Gegenstand von Planungs- und Entscheidungsprozessen in Unternehmen beziehungsweise Organisationen sowie der räumlichen Planung seien (vgl. Förster 2014, S. 59). Zum anderen verbinde dieser Ansatz auf geeignete Art und Weise „[...] die Mikroperspektive des Handelns von Individuen und Gruppen und die Mesoperspektive des Handelns von Organisationen mit der Makroperspektive institutioneller Strukturen, in welche dieses Handeln eingebettet ist. Das Handeln korporativer Akteure findet [dabei] in wechselseitigem Austausch mit dem institutionellen Rahmen statt“ (Förster 2014, S. 327). Diese Mehrebenenperspektive auf handelnde Akteure konkretisiere die Planungswelt des Planungsmodells der dritten Generation insofern, als dass „[...] die in der räumlichen Planung bedeutende interorganisationale Zusammenarbeit [zum Tragen komme], welche auch die Perspektive des St. Galler-Management-Modells zu Aufbau und Prozessen einzelner Organisationen [erweitere]“ (Förster 2014, S. 60).

Aufbauend auf dieser – nach Ansicht der Autorin gelungenen – Synthese der benannten Systemmodelle entwickelt Förster ein heuristisches Modell zur Abbildung von Prozessen planerischer Methoden (vgl. Abbildung 2). Unter Methoden versteht sie den Output planerischer Aktivitäten, die Prozesse der Kommunikation zwischen Planungsbeteiligten anstoßen (vgl. Förster 2014, S. 61). Nach Förster entfalten Methoden ihre Wirkung zwar unter spezifischen Bedingungen eines Handlungskontextes², können diesen jedoch durch

**Heuristisches Modell
für Prozesse planerischer
Methoden nach
Förster**

² „Eigenschaften der Alltags- und der Planungswelt, welche als Systemstruktur Einfluss auf die Aktivitäten der planenden Akteure sowie auf die Wirkung ihres Outputs in Form von Methoden und Instrumenten nehmen“ (Förster 2014, S. 64).

Wechselwirkungen ebenfalls verändern. Akteure würden dann unter neuen Rahmenbedingungen des Handlungskontextes interagieren. Sie ordnet Methoden einer vorbereitenden Ebene den drei Arbeitsschritten (Förster 2014, 62, 69):

- „Verständnis der Sachlage“
- „Herstellen von Anleitungen“
- „Verständigung über das Vorgehen“

zu und unterscheidet deren Wirkung in:

- unmittelbare Wirkungen in Form von Vereinbarungen (informelle Absprachen und formelle Beschlüsse)
- mittelbaren Wirkungen.

Letztere resultieren quasi aus unmittelbaren Wirkungen, da verändertes Wissen oder beschlossene Vereinbarungen „[...] im weiteren Verlauf des Planungskreislaufs [wiederum] Arbeitsprozesse, Methoden, Instrumente und Gegebenheiten [beeinflussen]. Methoden wirken [dann] nicht unmittelbar, sondern mittelbar auf diese Prozesse ein“ (Förster 2014, S. 73). Somit lenken Systemstrukturen Prozesse einerseits, da sie Handlungsoptionen und Aktivitäten innerhalb eines Systems vorstrukturieren, andererseits wirken Prozesse auf die Systemstrukturen zurück und sind damit in der Lage, diese gezielt zu verändern (vgl. Förster 2014, S. 64). Das heuristische Modell von Förster nimmt dabei eine Mehrebenenperspektive ein, die die Systemstrukturen der Planungs- und Alltagswelt abbildet (vgl. Förster 2014, S. 327).

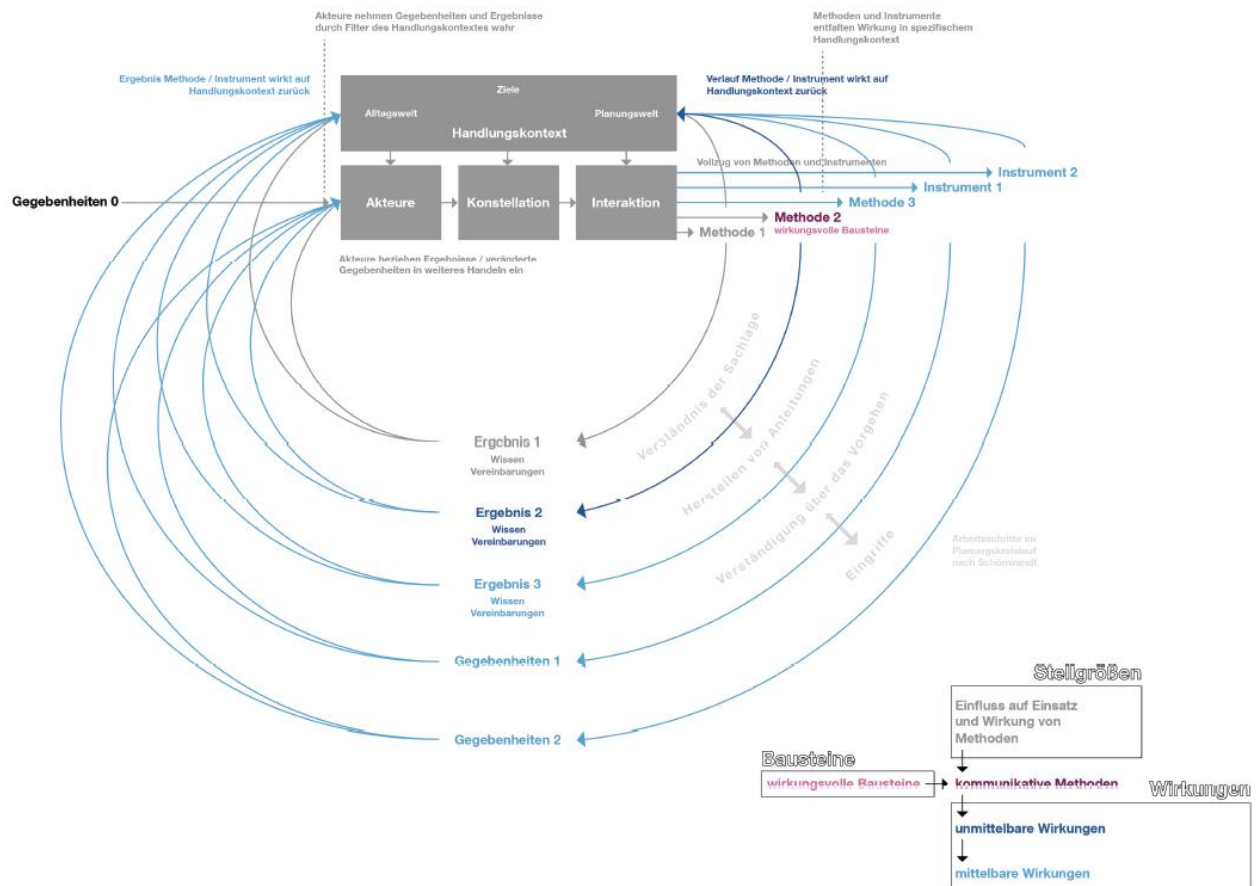


Abbildung 2: Heuristisches Modell zu Einsatz und Wirkung kommunikativer planerischer Methoden; Quelle: Förster 2014, S. 63 ³.

2.1.4 Dimensionen der Planungstheorie

Für „Planung“ gibt es keine einheitliche, sondern eine Vielzahl unterschiedlicher Definitionen. Gemein ist ihnen das Verständnis einer in die Zukunft orientierten, zweckbestimmten Handlung. „Der Planungstheorie fällt dabei die Aufgabe zu, diese Tätigkeit systematisch zu erklären und somit auch zu unterstützen“ (Schönwandt und Jung 2005, S. 789). Sie dient darüber hinaus „[...] der Verständigung der Profession über sich selbst“ (Wiechmann 2018, S. 1771). Aufgrund ihrer inter- und transdisziplinären Ausrichtung ist die Planungstheorie weder als einheitliches noch als unveränderliches Konstrukt zu verstehen. „Sie greift auf theoretische Vorarbeiten aus ganz unterschiedlichen disziplinären Kontexten zurück“ (ebenda, S.1772) und entwickelt sich im Diskurs dieser Pluralität sowie den Entwicklungen der unterschiedlichen Theorieeinflüsse kontinuierlich fort. Aufgrund der engen Verknüpfung zwischen der Planungswissenschaft und dem politisch-administrativen System der Stadt- und Raumplanung spiegelt die Planungstheorie darüber hinaus auch den jeweiligen gesellschaftlichen Zeitgeist und dessen Erwartungen an die Planung wider (vgl.

Pluralität und Diskurs – Wandel der Planungstheorie

³ Abbildung 2 kann Anhang 1 in einer höheren Auflösung entnommen werden.

ebenda, S.1772). In diesem Zusammenhang ist auf die vier „Big shifts in planning theory“ hinzuweisen (vgl. Abbildung 3), die insbesondere im Hinblick auf das Berufsbild der Planer:innen auch die Zusammenarbeit von Projektentwicklern und Kommunen beeinflussen.

Wandel im planungstheoretischen Denken:

- vom administrativ-technischen Pläne-Machen zur gesamtgesellschaftlichen Aufgabe
- von der verwissenschaftlichen Suche nach optimalen Lösungen zu kollektiven Lernprozessen
- vom interventionistischen Steuerungsanspruch zu kommunikativem Handeln
- vom planenden Erfüllungsgehilfen zu politisch agierenden Planungsakteuren

Abbildung 3: Big shifts in planning theory; Quelle: Eigene Darstellung 2025 nach Wiechmann 2018, S. 1781.

Communicative Turn und systemische Planungsmodelle

Mit der Abwendung vom rationalen Planungsmodell durch den „communicative turn“ haben systemische Planungsmodelle an Bedeutung gewonnen, deren Grundgedanke bis heute relevant ist. Damit wird unter anderem der Tatsache Rechnung getragen, „[...] dass Planung nicht in einem Vakuum agiert, sondern [...] in einem politischen, sozialen und ökonomischen Kontext“ (Schönwandt und Jung 2005, S. 796). Auch die von Wiechmann (vgl. 2018, S. 1773–1774) dargestellten Dimensionen der Planungstheorie (vgl. Abbildung 4) greifen dieses Verständnis auf, als dass diese nicht unabhängig voneinander betrachtet werden dürfen. „Es ist heute anerkannt, dass unterschiedliche Ansätze der Stadt- und Raumplanung nur mit Blick auf alle drei Dimensionen – Kontext, Inhalt und Prozess – und ihrer Wechselwirkungen umfassend analysiert und erklärt werden können“ (ebenda, S.1774).

Dimensionen der Planungstheorie

Unter **Kontext** fasst Wiechmann die institutionelle Dimension von Planung, „[...] die von Strukturen, Organisationen, Regeln und Normen bestimmt wird und einerseits Handlungen ermöglicht, aber andererseits den Handlungsspielraum der Akteure auch begrenzt“ (ebenda, S.1773). An dieser Stelle sei erwähnt, dass dieser Rahmen nicht allein für die öffentliche Planung gilt. Auch die private Planung durch die projektentwickelnde Immobilienwirtschaft ist mit Hinblick auf deren Aufbau- und Ablauforganisation institutionalisiert. Verglichen, ist die öffentliche Planung jedoch aufgrund ihres mehrdimensionalen Zielsystems, des herbeizuführenden Interessensausgleichs sowie der starken Abhängigkeit politischer Mehrheiten tendenziell konflikthaltiger (vgl. Fürst 2018, S. 1712). Die **inhaltliche Dimension** greift die normative Substanz von Planung auf, „[...] bei der der materielle Gehalt von Plänen zum Gegenstand

der Analyse wird. Es geht um problembezogene Themenbearbeitung und Aufgabenerfüllung, um planerische Leitbilder und Ziele“ (Wiechmann 2018, S. 1773). Der prozedurale Verlauf von Planung wird unter der **Prozessdimension** zusammengefasst und fokussiert Planung als Handlungssystem. Diese Dimension umfasst „[...] formelle und informelle Willensbildungs-, Entscheidungs- und Implementationsprozesse sowie die Durchsetzung von Interessen durch Macht, Konflikt und Konsens“ (ebenda).

Frage	Warum/Wozu wird geplant?	Was wird geplant?	Wie wird geplant?
	Legitimität von Planung	Substanz von Planung	Rationalität von Planung
Dimension	Kontext	Inhalt	Prozess
	Polity	Policy	Politics
Fokus	Planung als öffentliche Aufgabe	Planerische Leitbilder und Inhalte	Planung als Handlungssystem
Themen	Strukturen, Organisationen, Normen, Institutionen	Probleme, Aufgaben, Ziele, Werte, Issues	Konflikt, Konsens, Macht, Instrumente, Akteure

Abbildung 4: Planungstheoretische Grundfragen; Quelle: Eigene Darstellung 2025 nach Wiechmann 2019, S.4.⁴

Unabhängig weiterer Einflüsse, die die Planungstheorie prägen mögen, liefern ihre dargestellten Dimensionen aus Sicht der Autorin einen beständigen Erklärungsansatz, indem sie drei zeitlose sowie evidente Grundfragen von Planung widerspiegeln.

2.1.5 Synthese und Ableitung eines Analyserahmens

Christmanns und Försters Ansatz gleichen sich, als dass sie die Wechselwirkungen zwischen Planungsprozessen und sozialen Einheiten beziehungsweise sozialen Systemen analysieren – mit dem Anspruch, ein tieferes Verständnis über verbindende Kommunikationsprozesse zu erhalten. Insbesondere Christmanns Konzept zur kommunikativen Raumrekonstruktion hebt den Charakter von Raum(-gestaltung) als Verhandlungssache hervor (vgl. auch Christmann 2013, S. 183) und beleuchtet so einen wesentlichen Bestandteil, der die Kommunikationsbeziehungen zwischen Kommunen und Projektentwicklern – beispielsweise bei Grundstücksankäufen oder der konkreten Ausgestaltung von Projektentwicklungen – maßgeblich prägt. Des Weiteren liefern Christmanns

**Wechselwirkungen
zwischen Planungs-
prozessen und
sozialen Einheiten**

⁴ Wiechmanns Darstellung wurde nur geringfügig modifiziert. Die Ergänzung um die Frage „Wozu wird geplant?“ soll Zweck- und Zukunftsorientierung von Planung stärker zum Ausdruck zu bringen.

Ausführungen über Governance-Arrangements passende Erklärungsansätze für die Interaktion zwischen Kommunen und Projektentwicklern. Die Tatsache, dass die heterogene Akteurskonstellation innerhalb eines Governance-Arrangements Raumrekonstruktion vielschichtiger und komplexer werden lässt, deutet neben Zielkonflikten, auch auf Abstimmungsprobleme zwischen den Akteuren hin.

**Die Bedeutung
geteilter Normen
und Werte in
Organisationen**

Weiterführend sei an dieser Stelle auf ein Erkenntnis der policy-Forschung hingewiesen, die in diesem Hinblick einen Erklärungsansatz für Koordinationsprobleme zwischen Projektentwicklern und Kommunen liefert. „Demnach haben geteilte Werte und Normen in Organisationen und organisatorischen Makrosystemen wesentlichen Einfluss auf die Art und Weise, wie sich Behörden untereinander und mit anderen gesellschaftlichen Akteuren koordinieren“ (Hustedt und Veit 2014, S. 25). Die fehlende Kooperations- beziehungsweise Kommunikationskultur – „also geteilter Werte, Verhaltensnormen und Routinen“ (ebenda, S.26) – zwischen Kommunen und Projektentwicklern, begünstigt daher Schwierigkeiten hinsichtlich erforderlicher Abstimmungsprozesse. Insgesamt beschreibt Christmanns theoretisches Konzept auf anschauliche Weise die Entstehung von Raumdeutungen innerhalb sowie zwischen unterschiedlichen sozialen Zusammenhängen (Akteure, Akteursgruppen, Netzwerke, Governance-Arrangements). Gleichermaßen wird die Bedeutung der vorangestellten oder rückkoppelnden Binnenkommunikation innerhalb eines sozialen Zusammenhangs verdeutlicht. Unter Raumdeutungen im Rahmen dieser Arbeit sollen insbesondere die Vorstellungen über ein Projektvorhaben von Seiten der Projektentwickler als auch der Kommunen verstanden werden.

**Integration des
heuristischen Mo-
dells nach Förster in
die Forschungsarbeit**

Eine passende Ergänzung über die Aushandlung des Raumverständnisses ist die Einbeziehung des heuristischen Modells von Förster. Dieses eins zu eins auf die Untersuchung der Interaktion zwischen Kommunen und Projektentwicklern anzuwenden, scheint jedoch nicht zielführend, da in diesem Fall die Analyse des Einsatzes spezifischer Methoden – wie etwa städtebaulicher Ideenwettbewerbe, Rahmenpläne oder Kick-off-Veranstaltungen (vgl. Förster 2014, S. 189) – und deren Wirkungen auf Akteure beziehungsweise Akteurskonstellationen im Vordergrund steht. Im Rahmen dieser Arbeit gilt es vorerst die Interaktion der beiden Stakeholdergruppen und deren spezifischen Charakteristika im Allgemeinen abzubilden, wodurch ein anderer Schwerpunkt gelegt wird. Försters erzielte Erkenntnisse durch Anwendung eines systemischen Verständnisses liefern jedoch einen erheblichen Mehrwert die Interaktion zwischen Kommunen und Projektentwicklern besser nachzuvollziehen und ein Gesamtbild abzubilden.

Mit unterschiedlichem Detaillierungsgrad nehmen die beschriebenen Raumtheorien beziehungsweise Modelle Bezug auf den institutionellen Hintergrund einer Einzelperson beziehungsweise eines Akteurs, deren Organisation und den entsprechenden Einfluss auf Planungsprozesse. Sie eint damit das Verständnis, dass der institutionelle Rahmen das Handeln von Akteuren ermöglicht und zeitgleich charakterisiert. Insbesondere durch Integration von Erkenntnissen des AZI in das heuristische Modell von Förster, nimmt die Autorin deutlich Bezug auf den Einfluss des institutionellen Hintergrunds. Die Stärke dieses Ansatzes liegt nicht nur in der Analyse der „Interaktionsorientierung“, sondern auch in dem Verständnis, dass Institutionen „[...] absichtsvoll gestaltet und verändert werden [können]“ (Gailing und Hamedinger 2019, S. 171–172). Es kann somit eine Verbindung zu den Erkenntnissen des St. Galler Management Modells hergestellt wie auch zu den Dimensionen der Planungstheorien nach Wiechmann, die ebenfalls eine systemische Perspektive aufgreifen. Um den Kontext, in welchem Institutionen beziehungsweise Organisationen (Kommunen und Projektentwicklungsunternehmen) agieren, entsprechend differenziert betrachten zu können, werden in diesem Zusammenhang die Ordnungsmomente des St. Galler Management Modells – Strategie, Struktur, Kultur (vgl. Rüegg-Stürm und Grand 2020, S. 86 ff.) – herangezogen.

**Institutioneller
Hintergrund der
Akteure**

An dieser Stelle ist jedoch ebenfalls zu erwähnen, dass der AZI in der Kritik steht, Machtgewinn und -erhalt auszublenden. Der Ansatz beruht auf der Übertragung des Menschenbilds des homo oeconomicus und unterliegt so dem Irrglauben, „[...] dass der Staat stets eine vernünftige Allgemeinheit repräsentiere [...]“ (Gailing und Hamedinger 2019, S. 177). Dass dies nicht der Fall ist, haben unter anderem Untersuchungen zur Responsivität und ungleicher Beteiligung gezeigt (vgl. z.B. Geißel 2012; Elsässer et al. 2017).

Dass Rationalität und Macht in einem asymmetrischen Verhältnis zueinander stehen, hat darüber hinaus Flyvbjerg (1998) in seiner Studie über das „Aalborg-Projekt“ eindrücklich herausgearbeitet: „Power has the clear tendency to dominate rationality in the dynamic and overlapping relationship between the two“ (Flyvbjerg 2002, S. 360–361). Wie auch der französische Philosoph Foucault, betont Flyvbjerg in diesem Kontext, dass Machtverhältnisse innerhalb von Diskursen immanent seien und das generierte Wissen mit determinieren würden. Er bekräftigt die Aussage „Wissen sei Macht“, zieht jedoch zeitgleich den Umkehrschluss, dass „Macht [auch] Wissen sei“ (vgl. Flyvbjerg 2002, S. 361 und Wiechmann 2019, S. 6). Wenngleich in Försters Ausführungen Machtaspekte nicht explizit angesprochen werden, so zieht auch sie im Kontext der Wissensgenerierung zur Bearbeitung von Planungsaufgaben vergleichbare Rückschlüsse. Sie geht von der Annahme aus, dass Beziehungsstrukturen und Machtverhältnisse nicht deckungsgleich zu den

**Verhältnis von
Rationalität und
Macht**

Wissensbeständen der Planungsbeteiligten verlaufen würden. So sei neben der Option voneinander zu lernen, kritisch zu hinterfragen „Wer möchte [jeweils] von wem lernen?“ als auch „Wer hat [jeweils] das Mandat, sein Wissen einzubringen?“ (2014, S. 307). Insbesondere, wenn Wissen als Resultat kommunikativer Praxis verstanden wird, müssen beide Parameter im Hinblick auf die Analyse der Interaktion zwischen Kommunen und Projektentwicklern präsent sein. Letztlich wird die Qualität des Diskurses entscheidend sein, ob rationale Argumente oder Machtpositionen zum Tragen kommen (vgl. Zimmermann 2010, S. 122–123). Insgesamt befindet sich Planung in der ambivalenten Position, „[dass] je mehr sie gestalten will, umso mehr ist sie auf machtvollere Akteure angewiesen“ (Fürst 2018, S. 1718). Es ist eben dieser Sachverhalt, der unter anderem für Spannungen in der Zusammenarbeit zwischen der projektentwickelnden Immobilienwirtschaft und Kommunen führt. So sind Kommunen zum Beispiel aufgrund schwacher Finanzhaushalte einerseits auf die Arbeit der Projektentwickler angewiesen, sehen sich andererseits dem gesellschaftlichen Druck konfrontiert, ihre Entscheidungen zu nah an deren Bedürfnissen auszurichten (siehe auch Kap. 1). (Wechselnde) Machtverhältnisse müssen folglich bei der Analyse und späteren Interpretation der Interaktion zwischen Kommunen und Projektentwicklern Berücksichtigung finden.

**Vertrauen als
weiterer Aspekt**

Während die bisherigen Ausführungen mittels einer systemischen Perspektive vorwiegend „klassische“ Rahmenbedingungen von Planungsprozessen fokussierten, soll für die Analyse der Interaktion zwischen Projektentwicklern und Kommunen ergänzend ein weiteres Element herangezogen werden – Vertrauen; wird im Allgemeinen als kooperationsfördernd bewertet, dessen Entstehung jedoch häufig vernachlässigt. Dabei ist die Schaffung von Vertrauen eng mit Wissensbeständen verknüpft. Werden Räume nach Christmann ebenfalls als Wissenskonstrukt verstanden und der Appell eines wissensbasierten Verständnisses von Planung aufgegriffen (vgl. z.B. Zimmermann 2010), so scheint der Blick auf den Einfluss von Vertrauen besonders relevant. Insbesondere da anzunehmen ist, dass Vertrauen oder auch Misstrauen sich positiv wie negativ auf Machtverhältnisse auswirken können.

**Wechselwirkungen
zwischen Selbstwirk-
samkeitsüberzeu-
gungen, Wissensbe-
ständen und
Vertrauen**

Hierzu sollen ergänzend die Erkenntnisse von Kaschlik (2018) über „Vertrauen und Selbstwirksamkeitserwartungen in der Stadtentwicklung“ herangezogen werden. Über die Frage unterschiedlicher Umgangsweisen mit Herausforderungen und daraus resultierenden Gestaltungsmöglichkeiten in Klein- und Mittelstädten in peripheren Räumen nähert sie sich dem Zusammenspiel von „lokal-spezifischen Ausprägungen kollektiver Selbstwirksamkeitsüberzeugungen, lokalen Wissensbeständen und generalisiertem Vertrauen“ (vgl. Kaschlik 2018, S. 12–15) – so entstehen diverse Wechselbeziehungen zwischen diesen Elementen (vgl. Abbildung 5), die kurz umrissen werden sollen: vergangene

Erfahrungen, Erlebnisse und Ereignissen – positiv wie negativ – prägen Selbstwirksamkeitsüberzeugungen als auch Vertrauensbestände, die ihrerseits wiederum in personale und kollektive Wissensbestände eingehen (vgl. ebenda, S.15-16). „In diesem Sinne entscheiden Vorwissen, Selbstwirksamkeitsüberzeugungen und Vertrauen aber mit darüber, unter welchen Vorzeichen Erlebnisse, Erfahrungen und Ereignisse in den Wissensbestand aufgenommen werden, also: wird [z.B.] die Überwindung der Krise thematisiert oder die Krise selbst (auch wenn diese schon überwunden ist)“ (ebenda, S. 16).

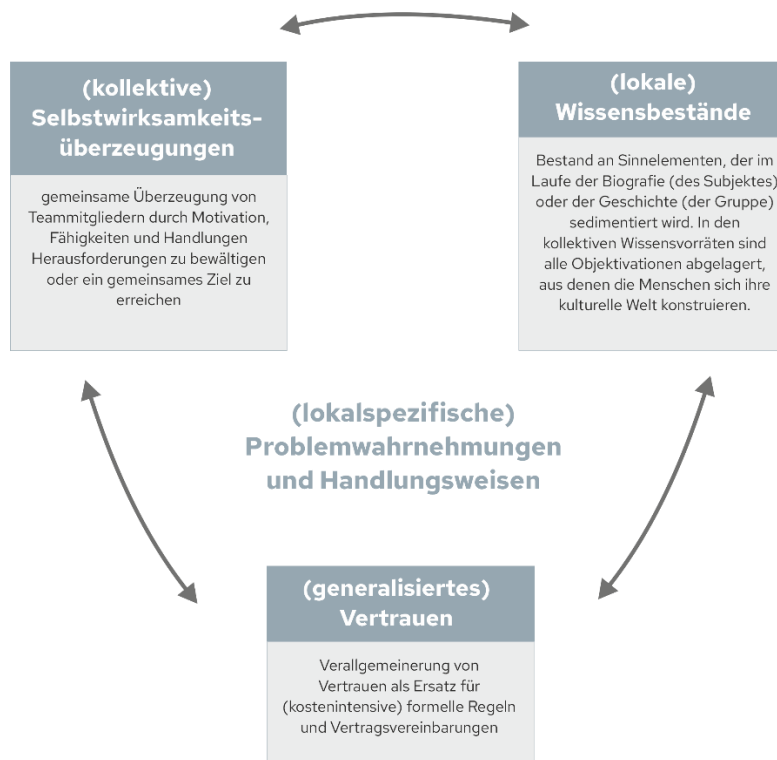


Abbildung 5: Wechselwirkungen zwischen Selbstwirksamkeitsüberzeugungen, Wissensbeständen und Vertrauen; Quelle: Eigene Darstellung 2025 in Anlehnung an Kaschlik 2018.

Diese Wechselwirkungen geben ebenfalls einen Hinweis darauf, warum alte stereotype (kollektive) Denkmuster zwischen Kommunen und Projektentwicklern weiterhin deren Zusammenarbeit erschweren. So scheinen in der Praxis weiterhin Partikularinteressen anstelle von gemeinsamen Zielen fokussiert (vgl. Bone-Winkel 2020) und vielmehr Hürden, als Möglichkeiten der Zusammenarbeit thematisiert zu werden. Um Veränderungsprozesse in der Zusammenarbeit bewirken zu können, ist „[ein] Sich-Bewusst-Machen der jeweiligen Wahrnehmungs- und Handlungsmuster und gegebenenfalls ihrer Herkunft eine wichtige Voraussetzung [...]“ (Kaschlik 2018, S. 18) und soll im Rahmen dieser Arbeit forciert werden. Insbesondere, da Erinnerungskulturen viel Selbstverständlichkeit und Unbewusstes beinhalten und auf diese Weise Gefahr laufen unreflektierte Wissensbestände zu (re-)produzieren (vgl. Kaschlik

Persistenz stereotypischer Denkmuster

2018, S. 16 nach Wehling 2010; Christmann 2013, S. 160; Hustedt und Veit 2014, S. 25).

**Bedeutung für die
vorliegende Arbeit**

Zusammenfassend betrachtet, bildet das theoretische Konzept der kommunikativen Raumrekonstruktionen nach Christmann eine gute Ausgangsbasis, die Kommunikationsbeziehungen zwischen Kommunen und Projektentwicklern zur Ausgestaltung von Projektvorhaben abzubilden. Neben Försters sind ebenfalls Kaschliks Ausführungen eine passende Ergänzung, als dass ihr Verständnis über die Entstehung lokalspezifischer Handlungsweisen eng an den Entstehungsprozess von Raumrekonstruktionen angelehnt ist und darüber hinaus um den Aspekt Vertrauen ergänzt wird, wenngleich dessen Begriffsverständnis in dem Rahmen sehr allgemein gehalten und für die Interaktion zwischen Projektentwicklern und Kommunen zu spezifizieren ist. Christmanns und Kaschliks Ansatz könnten insbesondere für nicht lokal agierende Projektentwickler neue Gedankenanstöße liefern. Ein Verständnis, dass geplante Projektentwicklungen neue Raumdeutungen hervorrufen können, könnte eine sensiblere Haltung gegenüber lokalspezifischen Denk- und Handlungsweisen begünstigen. Auch die potenzielle Entstehung von Bürgerprotesten könnte anhand dieser Erkenntnisse besser reflektiert und möglicherweise gezielter entgegengewirkt werden.

**Transdisziplinärer
Ansatz**

Da die vorliegende Arbeit ebenfalls einen transdisziplinären Ansatz aufgreift und sich Planungstheorie im Diskurs unterschiedlicher disziplinärer Kontexte bewegt als auch fortentwickelt, scheinen die von Wiechmann definierten Dimensionen der Planungstheorie eine gute Basis für den konzeptionellen Rahmen zu bilden. Ein weiteres Merkmal, warum Erkenntnisse der Planungstheorie einbezogen werden sollen, ist deren Widerspiegelung des jeweiligen gesellschaftlichen Zeitgeists und der damit verbundenen Erwartungen an die Planung. Diese prägen wesentlich das Selbstverständnis von Planer:innen und folglich auch die Zusammenarbeit von Projektentwicklern und Kommunen. Darüber hinaus kann eine Brücke zwischen dem jeweiligen Rollen- beziehungsweise Selbstverständnis und den von Kaschlik (2018) beschriebenen Selbstwirksamkeitsüberzeugungen geschlagen werden.

**Komplexe Wechsel-
wirkungen als
Herausforderung der
Forschungsarbeit**

Es wurde darüber hinaus deutlich, dass sich die vorliegende Forschungsarbeit einer sehr umfangreichen Problemstellung konfrontiert sieht. Die Schwierigkeit liegt hierbei in der Komplexität vieler unterschiedlicher Wechselwirkungen begründet. Förster nennt in diesem Hinblick ein passendes Sinnbild: Die Untersuchung der Interaktion zwischen Kommunen und Projektentwicklern gleicht einem „Spagat“ zwischen der Notwendigkeit einer möglichst präzisen Konzeption des Analysegerüsts sowie einer weitgefassten Fragestellung (vgl. Förster 2014, S. 11). Die vorliegende Arbeit muss demnach sicherstellen, den

Umfang der Problemstellung im Blick zu behalten, statt sich in Einzelheiten zu verlieren oder Fragestellungen lediglich an der Oberfläche zu analysieren. An dieser Stelle dienen die drei vorgestellten raumbezogenen Erklärungsansätze als Bezugspunkte, um zentrale Analyseaspekte identifizieren und einordnen zu können. Bereits an dieser Stelle ist jedoch zu erwähnen, dass die jeweils einfließenden Analyseaspekte, wie beispielsweise Kommunikation oder Wissen(-smanagement), selbst sehr umfangreiche Themen- und Forschungsfelder darstellen und folglich Vereinfachungen oder Eingrenzungen vorgenommen werden müssen. „Im Forschungsprozess gilt es, [diese] Lücken und offenen Fragen ein Stück weit auszuhalten“ (Förster 2014, S. 11).

Es steht außer Frage, dass die Interaktion zwischen Kommunen und Projektentwicklern (schwerpunktmäßig) aus der Perspektive weiterer Disziplinen beziehungsweise Theorien beleuchtet werden kann. Beispiele hierfür sind die Psychologie, Politikwissenschaft, Kommunikationswissenschaft, Neue Institutionenökonomik, Spieltheorie, Organisationstheorie, New Public Management oder Wissensmanagement. Da die Motivation dieser Arbeit im Hinblick auf die Schaffung qualitativer Stadt- wie Immobilienentwicklungen und scheinbar entsprechend diskrepanten Sichtweisen beider Stakeholdergruppen heraus entstanden ist, wurden für die Entwicklung des konzeptionellen Rahmens vorerst raumbezogene Theorien beziehungsweise Modelle fokussiert. Dieser schließt jedoch nicht aus, dass Erkenntnisse aus anderen Wissensbereichen in die Arbeit einfließen, auch wenn sie nicht selbst das Analysegerüst bilden.

**Einfluss weiterer
Disziplinen
beziehungsweise
Theorien**

Auf den beschriebenen Grundlagen soll für diese Arbeit das folgende Analysegerüst (vgl. Abbildung 6) als konzeptioneller Rahmen dienen. Es greift folgende relevante Aspekte heraus:

Analysegerüst

- Dimensionen der Planungstheorie/systemische Perspektive
- Institutionell-organisationaler Hintergrund: Strategie, Struktur, Kultur
- Interaktion/Kommunikation
- Rollenverständnisse
- Machtbeziehungen
- Wissen: Formen und Bestände
- Vertrauen
- Selbstwirksamkeitsüberzeugungen
- Problemwahrnehmungen und Handlungsweisen

Zum Begriffsverständnis, der thematischen Eingrenzung sowie Darstellung des Status quo der Rollenverständnisse und Machtbeziehungen, werden die wesentlichen Bestandteile im Theorieteil (vgl. Kap. 3) detaillierter beschrieben.

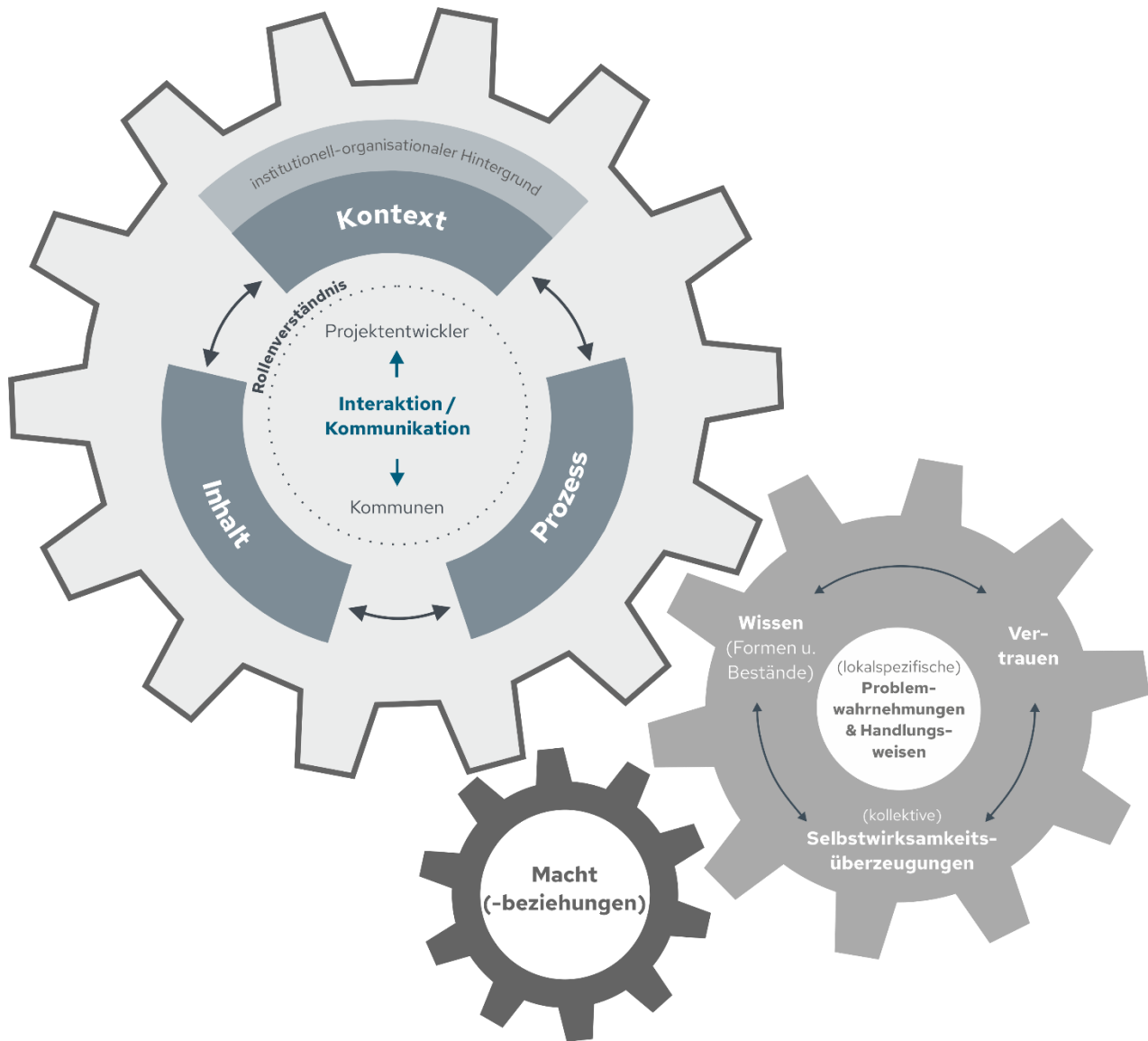


Abbildung 6: Analysegerüst und konzeptioneller Rahmen der Forschungsarbeit; Quelle: Eigene Darstellung 2025⁵.

2.2 Forschungsfragen

Es wurde deutlich, dass die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Projektentwicklern wesentlich für qualitative und zukunftsweisende Stadt- wie Immobilienentwicklungen ist – die Ausgestaltung dieser Interaktion hin zu kooperativen Arbeitsweisen jedoch noch offen (vgl. Kap. 1), und nicht allein von inhaltlichen Fragestellungen abhängig, sondern von weiteren Einflussgrößen. Neben persönlichen Faktoren, zählen hierzu etwa der institutionell-organisationaler Hintergrund in Verbindung mit kollektiven Wissensbeständen, Problemwahrnehmungen und Handlungsweisen als auch dynamische Vertrauens- und Machtverhältnisse (vgl. Abs. 2.1).

⁵ Die Abbildung ist bewusst schematisch gehalten. Auch wenn die Zahnräder technisch nicht in Bewegung gesetzt würden, steht die Darstellung exemplarisch für das Zusammenspiel der einzelnen Aspekte des Analysegerüsts.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die übergeordnete Frage, wie sich die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Projektentwicklern gestaltet. Durch die systematische Untersuchung der formulierten Forschungsfragen (vgl. Tabelle 1) – angelehnt an das entwickelte Analysegerüst – wird angestrebt, jene Einflussgrößen sichtbar zu machen, die kooperative Arbeitsweisen zwischen Kommunen und Projektentwicklern begünstigen.

Die Beantwortung der Forschungsfragen zielt folglich nicht nur darauf ab, bestehende Interaktionsmuster zwischen Kommunen und Projektentwicklern offenzulegen, sondern auch ein besseres Verständnis für die Rahmenbedingungen zu entwickeln, unter denen die (Austausch-)Beziehungen gefestigt oder gegebenenfalls belastet werden. Das Ziel besteht darin, das gegenseitige Verständnis zwischen den beiden Stakeholdergruppen zu fördern. Zudem soll eine Sensibilisierung für unterschiedliche Denk- und Handlungsweisen erreicht werden, um auf dieser Grundlage eine Neubewertung bisheriger Erfahrungen zu ermöglichen. Dies ist eine wesentliche Voraussetzung für eine Abkehr von überholten, zum Teil stereotypischen Ansichten.

Die vorliegende Forschungsarbeit soll einen signifikanten Beitrag zur Entwicklung von Kommunikations- und Kooperationsroutinen zwischen Kommunen und entwickelnder Immobilienwirtschaft leisten.

Forschungsfragen	Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Immobilien-Projektentwicklern?		
	1) Welchen Einfluss nimmt der Aspekt Wissen auf die Dimensionen Kontext, Inhalt und Prozess?		
	2) Welche Kommunikationsbedürfnisse haben Kommunen und Projektentwickler?		
	3) Welche Kommunikationsweisen liegen zwischen Kommunen und Projektentwicklern vor?		
	Kontext	Inhalt	Prozess
	4) Wie prägt die jeweilige Institution/Organisation die Interaktion? 5) Wie prägen ggf. weitere Akteure die Interaktion? 6) Welches Rollenverständnis liegt (gegenseitig) vor?	7) Wie definieren Kommunen und Projektentwickler Projekterfolg? 8) Welche (weiteren) Ziele verfolgen Kommunen und Projektentwickler?	9) Welche (Rahmen-)Bedingungen fördern die Interaktion? 10) Welche Störquellen beeinträchtigen die Interaktion? 11) Wie stellen sich Macht- und Vertrauensbeziehungen dar? Wie beeinflussen diese die Interaktion?

Tabelle 1: Forschungsfragen; Quelle: Eigene Darstellung 2025.

2.3 Vorgehensweise und Methodik

Einleitung

Kapitel 1 umfasst die Einführung in die Thematik durch Beschreibung des Hintergrunds der Arbeit (Abs. 1.1) sowie der Relevanz für Wissenschaft und Praxis (Abs. 1.2). Dieser Arbeitsschritt erfolgt auf Basis einer Literaturrecherche wissenschaftlicher und praxisbezogener Quellen, wie zum Beispiel relevanter Onlinequellen oder nicht-referierter Fachmagazine (*Immobilien Zeitung, polis* etc.).

Forschungsgegenstand und -perspektiven

Vor diesem Hintergrund und den erkannten Forschungslücken, wurden mittels Literaturrecherche geeignete Erklärungsansätze zur Untersuchung der Interaktions- und Kommunikationsstrukturen zwischen Kommunen und Projektentwicklern identifiziert (vgl. Pkt. 2.1.2 bis 2.1.4) und in ein eigenes Analysegerüst überführt. Dieses dient als konzeptioneller Rahmen der Arbeit. Darüber hinaus werden in Kapitel 2 die zentralen Fragestellungen (Abs. 2.2) sowie der Forschungsablauf dieser Arbeit beschrieben (Abs. 2.3).

Theoretische Vertiefung

In Kapitel 3 erfolgt durch eine umfassende Literaturrecherche die theoretische Vertiefung zentraler Elemente des in Punkt 2.1.5 entwickelten Analysegerüsts. Zu diesen Elementen zählen: Wissen, Interaktion – im wechselseitigen Zusammenhang von Kommunikation, Kooperation und Rollenverständnis –, institutionell-organisationaler Hintergrund von Kommunen und Projektentwicklern, verschiedene Rollenverständnisse sowie Macht- und Vertrauensverhältnisse. Auf diese Weise wird der Analyserahmen erweitert wie auch geschärft, was eine klarere Strukturierung ermöglicht.

Empirie

Anknüpfend an Kapitel 3 wird in Kapitel 4 die empirische Untersuchung vorgestellt, welche darauf abzielt, die Forschungsfragen dieser Arbeit durch gezielte Datenerhebung und -analyse zu beantworten. Der empirische Teil dieser Arbeit ist in drei Abschnitte gegliedert:

Abschnitt 4.1 beinhaltet die Herangehensweise und Ergebnisse der als Vorstudie dieser Arbeit durchgeführten Workshop-Reihe „Kooperation zwischen Kommunen und Projektentwicklern in der Stadtentwicklung“. Methodisches Ziel war die Erweiterung des Wissensbestands sowie die Reflexion der thematischen Relevanz dieser Arbeit. Dabei standen die Themen Rollenbilder, Kommunikationsbedürfnisse und Vertrauensbildung im Vordergrund. Diese wurden mittels Expertenworkshops in drei Runden mit insgesamt 13 Teilnehmenden aus Stadtplanungsämtern und Projektentwicklungsunternehmen diskutiert (Ergebnisteil 1).

An die Vorstudie knüpft in Abschnitt 4.2 die Haupterhebung an. Sie bildet das Kernstück der Arbeit auf Basis einer qualitativen Inhaltsanalyse von 48 leitfadengestützten Experteninterviews mit Vertretungen von

Stadtplanungsämtern, Ratsmitgliedern, Projektentwicklern, Kapitalgebern sowie Dienstleistungsunternehmen im Planungskontext. Ziel und Methodik der Experteninterviews werden ausführlich in Abschnitt 4.2.1 beschrieben. Die Auswertung der Experteninterviews (Ergebnisteil 2) erfolgt anschließend in Punkt 4.2.2.

In Abschnitt 4.3 werden die zentralen empirischen Befunde zusammengeführt, um ein übergreifendes Bild der Ergebnisse zu gewinnen. Diese Synthese (Ergebnisteil 3) fokussiert die Konkretisierung und Weiterentwicklung des eingangs konzipierten Analysegerüsts (vgl. Pkt. 2.1.5), für welches Dimensionen und Einflussfaktoren definiert werden, die für die Betrachtung der Interaktion von Kommunen und Projektentwicklern relevant sind.

Im Mittelpunkt dieser Arbeit steht die übergeordnete Frage, wie sich die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Immobilien-Projektentwicklern gestaltet. Vor diesem Hintergrund werden in Kapitel 5 die an das Analysegerüst angelehnten Forschungsfragen (vgl. Abs. 2.2) auf Basis der empirischen Ergebnisse (vgl. Kap. 4) zusammenfassend beantwortet.

Beantwortung der Forschungsfragen

Zur abschließenden Betrachtung der gewonnenen Erkenntnisse wird deren Bedeutung für Wissenschaft und Praxis eingeordnet. Hierzu werden in Abschnitt 6.1 die Limitationen der Arbeit reflektiert sowie weiterer Forschungsbedarf beleuchtet und in Abschnitt 6.2 Perspektiven für die Praxis aufgezeigt. Abbildung 7 stellt sowohl den Aufbau der Arbeit als auch den Verlauf der Untersuchung grafisch dar.

Ausblick



Abbildung 7: Aufbau der Arbeit; Quelle: Eigene Darstellung 2025.

3 Theoretische Vertiefung

Inhalte des Kapitels

In diesem Kapitel erfolgt eine Vertiefung des in Punkt 2.1.52.1 dargestellten Analysegerüsts dieser Arbeit. Hierbei werden dessen wesentliche Elemente im Hinblick auf den aktuellen Forschungsstand detaillierter beleuchtet und, wo notwendig, Arbeitsdefinitionen abgeleitet. Letztere erheben nicht den Anspruch der Allgemeingültigkeit, sondern dienen einer dem Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit angemessenen thematischen Eingrenzung.

Das Kapitel beginnt mit der Darstellung der gewählten Methodik zur theoretischen Vertiefung des Analysegerüsts (vgl. Abs. 3.1). Anschließend werden planungsrelevante Wissensformen und deren Filter- und Auswahlprozesse vor dem Hintergrund der Re-/Produktion von Raum aufgezeigt (vgl. Abs. 3.2). Letztere sind Bestandteil zur Herbeiführung von Handlungsentscheidungen, die mittels kommunikativen Agierens von den Akteuren ausgehandelt werden. Der Begriff des kommunikativen Agierens wird in Abschnitt 3.3 über Merkmale von Kommunikation hergeleitet und über das Begriffsverständnis von Kooperation (vgl. Pkt. 3.3.1) und Koordination (vgl. Pkt. 3.3.3) vertiefend beleuchtet. Vor diesem Hintergrund wird ebenfalls die Bedeutung von Rollenverständnissen reflektiert (vgl. Pkt. 3.3.2). Im Sinne einer systemischen Analyse der Interaktion von Kommunen und Projektentwicklern werden in Abschnitt 3.4 sowohl deren institutionell-organisationaler Hintergrund, als auch resultierende Aufgabenbereiche und Rollenverständnisse beschrieben. Abschließend werden in Abschnitt 3.5 die Aspekte Macht und Vertrauen als relevante Einflussfaktoren auf die Interaktion von Kommunen und Projektentwicklern betrachtet.

3.1 Methodik

Die theoretische Vertiefung dieser Arbeit basiert auf dem in Punkt 2.1.5 entwickelten Analysegerüst, dessen Elemente durch eine eingehende Literaturrecherche über Fachzeitschriften und -bücher detaillierter beleuchtet wurden. Aufbauend auf nationaler wie internationaler Fachliteratur wird der aktuelle Forschungsstand bezüglich der Elemente des Analysegerüsts wiedergegeben. Zwar sind aufgrund unterschiedlicher Planungskulturen im internationalen Kontext etwa Unterschiede im Hinblick auf Verwaltungsstrukturen, Planungsrecht oder -instrumente vorhanden, die Teilnahmen an und Diskussionen bei internationalen Forschungskonferenzen⁶ haben jedoch aufgezeigt, dass die Probleme ineffizienter oder unkooperativer Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Projektentwicklern auch hier vorhanden sind. Aufgrund dessen wird

⁶ Dortmunder Konferenz 2018, ARES 2019, ERES 2018, 2019 und 2021.

die Integration internationaler Erkenntnisse als zielführend angesehen. Im Hinblick auf den fachübergreifenden Charakter dieser Arbeiten wird neben Literatur aus den Planungswissenschaften und der Immobilienwirtschaftslehre ebenfalls auf Literatur aus den Sozialwissenschaften, Politikwissenschaften, der Ökonomie, der Psychologie oder der Organisationsforschung Bezug genommen.

3.2 Wissensformen und Wissensauswahl in Planungsprozessen

Mit Blick auf die Realisierung eines Projektentwicklungsvorhabens ist dessen physisch-materielles Konstrukt letztlich Ausdruck vorgelagerter Handlungsentscheidungen. In diesem Zusammenhang „[...] kommt Wissen in Form von Annahmen über ökologische, soziale oder ökonomische Wirkungszusammenhänge zur Anwendung [...]“ (Zimmermann 2010, S. 117). Die Nutzung von Wissen nimmt somit Einfluss darauf, wie einzelne Projektentwicklungsvorhaben, als auch Städte im Gesamten, geplant und gebaut werden (Robin 2022, S. 206).

(Entwicklung von) Wissen

„Im Gegensatz zu Daten und Informationen hängt Wissen vielmehr mit kognitiven Prozessen und folglich mit Prozessen der Interpretation und der Auswahl von als handlungsrelevant erachteten Daten und Informationen zusammen“ (Heinelt 2009, S. 357). Der maßgebliche kreative Prozess liegt dabei in der Kontextualisierung für den konkreten Anwendungsfall (vgl. Stein et al. 2016, S. 9–10). Wissen reproduziert sich einerseits in Handlungsroutinen und muss sich andererseits in bestimmten sozialen und politischen Praxiskontexten bewähren, weshalb Wissen nur über soziale Interaktion und Diskurse (weiter-)entwickelt kann (vgl. Heinelt 2009, S. 357; Zimmermann 2010, S. 118).

Zimmermann (2010) verweist in diesem Zusammenhang auf vier relevante Wissensarten in der räumlichen Planung, die nachfolgend kurz umrissen werden.

Expertenwissen

Expertenwissen bezeichnet kodifiziertes, also systematisch aufbereitetes und in formaler Gestalt dokumentiertes, Wissen, „[...] das sich sowohl in professionalisierten Verwendungszusammenhängen als auch in wissenschaftlichen Kontexten entwickelt und bewährt hat“ (Zimmermann 2010, S. 119). Ihm kommt eine besondere Bedeutung im Hinblick auf materielle Gegebenheiten, wie etwa der Lage und Baustruktur einer Stadt, zu. Expertenwissen entscheidet mit darüber, wie darin enthaltene oder sich daraus ergebende Probleme wahrgenommen werden und zu lösen sind (vgl. Heinelt 2009, S. 354–358). Aufgrund des formalen Charakters ist Expertenwissen durch einen Anspruch auf universelle Gültigkeit gekennzeichnet, obwohl es keineswegs als homogen

beschrieben werden kann. Es entwickelt sich stets im Dissens von Expertise und Gegenexpertise weiter (vgl. Zimmermann 2010, S. 119).

Im Rahmen von Planungsprozessen liegt der hohe Stellenwert von Expertenwissen in dessen Legitimation spendenden Funktion begründet, insbesondere in politisch aufgeladenen Auseinandersetzungen. Über den Verständniswandel Planung als kollektive Lernprozesse und kommunikatives Handeln zu verstehen, hat sich die Wissensgenerierung für Planungsentscheidungen in einen Kommunikationsprozess mit zahlreichen beteiligten Akteursgruppen verlagert. Diese bringen jeweils spezifisches Wissen beziehungsweise unterschiedliche Wissensarten, verknüpft mit entsprechenden Geltungsansprüchen, ein. Somit können Planungsentscheidungen nicht allein über die Nutzung von Expertenwissen beschrieben werden (vgl. ebenda, S. 117–119). Dies gilt auch vor dem Hintergrund epistemischer Unsicherheiten im Planungsprozess. „Eine besondere Schwierigkeit komplexer Vorhaben ist das Problem, nicht im Vorfeld und zum Zeitpunkt politischer Entscheidungen die Gesamtheit der fachlichen Aspekte mit ausreichender Tiefe beschreiben zu können. Ein Teil des nötigen Detailwissens kann erst während der später folgenden Bearbeitung gewonnen werden“ (Wentz 2005, S. 77–78). Das dem alltäglichen Handeln und Entscheiden von Kommunen und Projektentwicklern jeweils zugrundeliegende Wissen kann daher kaum allein durch den Rückgriff auf Expertenwissen beschrieben werden (vgl. Zimmermann 2009, S. 397). Es ist anzunehmen, dass die Akteure diese zeitweilige (technische/fachliche) Wissenslücke unter anderem über Erfahrungswissen „füllen“. So können zum Beispiel gesammelte Erfahrungen vergangener Projektentwicklungen dazu beitragen, begangene Fehler für zukünftige Vorhaben zu vermeiden und deren Erfolgsaussichten steigern (vgl. Alda und Hirschner 2014, S. 27–28).

Mit diesem Beispiel wird der Charakter von Erfahrungswissen deutlich. Er ist eng mit Handlungsroutinen, die sich inkrementell in Praxiszusammenhängen wandeln, als auch Narrativen verknüpft. Gemachte Erfahrungen werden zur Quelle des Lernens (vgl. Zimmermann 2010, S. 118). Erfahrungswissen basiert dabei häufig auf implizitem, stillschweigendem Wissen der Personen und wird von diesen „[...] mehr oder weniger bewusst durch ‚learning by doing‘ oder ‚learning by interacting‘ in sozialer Praxis angeeignet“ (Stein et al. 2016, S. 9).

Erfahrungswissen

Bei lokalem Wissen handelt es sich um eine hybride Kategorie, in welcher sowohl Bestandteile von Experten- und Erfahrungswissen als auch weiterer Wissensformen wiederzufinden sind (vgl. Zimmermann 2010, S. 120). „Als lokal kann dieses Wissen deshalb bezeichnet werden, weil es im Hinblick auf zweckgebundene Absichten, Probleme und Ereignisse in einem gewissen natürlichen, sozialen und kulturellen Kontext von Menschen erworben wird“ (Reichel

Lokales Wissen

2020, S. 92). Dieser Wissenserwerb erfolgt über die gemeinsame Verarbeitung von Erfahrungen, die als Narrative weitergegeben werden. Lokales Wissen wird folglich informell reproduziert und liegt vermehrt in impliziter Form vor (vgl. Zimmermann 2010, S. 120). Es verweist darüber hinaus auf das Bewusstsein, dass lokale Akteure häufig über umfangreichere Kenntnisse ihrer räumlichen Umwelt verfügen als externe Fachexperten (vgl. Reichel 2020, S. 88). Dieses spezifische Wissen um lokale Gegebenheiten (Raum- wie auch Governance-Strukturen) weist ein vergleichbares Maß an Systematik und Komplexität wie Expertenwissen auf, liegt jedoch in einem anderen Grad der Formalisierung vor. Aufgrund dessen wird die Kontextgebundenheit dieser Wissensform besonders greifbar – der starke Bezug auf bestimmte lokale/regionale Bedingungen kann folglich nicht uneingeschränkt in andere Räume übertragen werden (vgl. ebenda, S. 92–99).

Politisches Wissen

Planung agiert stets in einem politischen Umfeld. Ob die involvierten Akteure, wie zum Beispiel Projektentwickler, Verwaltungs- oder Ratsmitglieder, ihre jeweiligen Handlungsabsichten erfolgreich umsetzen können, hängt mit ihrem Können, Probleme politisch und strategisch wirksam anzugehen, zusammen (vgl. Zimmermann 2010, S. 120). Politisches Wissen umfasst folglich Aspekte wie Cleverness oder strategisches Wissen über Interessenlagen, Einflusspotenziale, Handlungsmöglichkeiten und Handlungsabsichten des Gegenübers, um dieses für strategische Handlungen zu nutzen (vgl. ebenda). Die Nutzung von solch strategischem Wissen ist zum einen eng mit Steuerungswissen verbunden – also „[...] persönlichen Führungskompetenzen in informellen Politiknetzwerken bis zu ‚insider‘-Kenntnissen über die situative (gegebenenfalls strategische) Nutzung gegebener organisatorischer beziehungsweise bürokratischer Arrangements“ (Heinelt 2009, S. 357); zum anderen mit institutionellem Wissen, das Kenntnisse über entsprechende formelle und informelle Organisationslogiken und deren Veränderbarkeit umfasst (vgl. ebenda, S. 358).

Filter- und Auswahlprozesse von Wissen

Vor dem Hintergrund politischen Wissens wird der Zusammenhang zwischen Wissen und Macht erkenntlich. So kann der geschickte Einsatz politischen Wissens Einfluss darauf nehmen, welche weiteren Wissensformen Handlungsentscheidungen prägen – „[...] power [im Sinne von: erfolgreich genutztem politischem Wissen] defines what gets to count as knowledge“ (Flyvbjerg 2002, S. 361). Über diesen Zusammenhang wird ebenfalls deutlich, dass Filterprozesse und Wissenswahlen bezüglich des Einsatzes unterschiedlicher Wissensformen stattfinden. Neben Machtaspekten kommen hierbei zeitliche und räumliche Begrenzungen von Planungsprozessen zum Tragen. Diese Eingrenzungen machen eine Beachtung allens verfügbaren Experten- und lokalen Wissens unwahrscheinlich (vgl. Zimmermann 2010, S. 121). Filter-, Auswahl- und

Interpretationsprozesse übernehmen folglich die Funktion, „[...] einen prinzipiell offenen Wissenshorizont sowie die damit verknüpften Handlungsoptionen auf eine Entscheidung reduzieren“ (vgl. ebenda, S. 122).

Dabei können zwei Filterprozesse benannt werden. Der erste Filterprozess basiert auf einer Deutungswahl, die darüber entscheidet, worum es bei dem Problem geht, ob es als relevant erachtet wird, welche Dringlichkeit ihm beigemessen wird und worin Herausforderungen wie auch Möglichkeiten der Problemlösung bestehen. Diese Interpretationsprozesse werden von lokalen Rahmenbedingungen wie auch darüber hinausreichenden Diskursen beeinflusst (vgl. Heinelt 2009, S. 359–360; Zimmermann 2010, S. 122; vgl. auch Pkt. 3.4.1 – Policy cycle). Dieser Filterprozess ist von Natur aus politisch geprägt, da er über die Vernachlässigung und Berücksichtigung bestimmter Wissensformen zeitgleich den Zugang entsprechender Akteure zum Planungsprozess ge- oder verwehrt (vgl. Heinelt 2009, S. 360). Zeitgleich übernehmen in diesem wie im nachfolgenden Filterprozess institutionelle Regelsysteme eine Steuerungswirkung. Neben politischen Einflussbereichen versetzen sie zum Beispiel über Positions- und Zugangsregeln Akteure in die Lage ihre Wissensformen legitim in den Planungsprozess einzubringen (vgl. Zimmermann 2010, S. 122).

Der erste Filterprozess ist jedoch nicht als Vorentscheidung auf die zu treffende Handlungswahl zu werten. „Zwischen Wissenswahl und der verbindlichen Festlegung auf eine Handlungsoption, die auch eine Entscheidung für ein Instrument beinhalten kann, wird ein Raum relativer Unbestimmtheit behauptet“ (Zimmermann 2010, S. 122). In diesem zweiten Filterprozess werden als relevant geltende Wissensformen nochmals eingeschränkt. Das Ergebnis stellt eine konkrete Entscheidung oder auch Nicht-Entscheidung dar, welche mittels kommunikativer Interaktion ausgehandelt wird (vgl. Heinelt 2009, S. 360). Diese Kommunikations- wie Interaktionsprozesse werden im nachfolgenden Abschnitt 3.3 detaillierter beschrieben.

3.3 Interaktion und Kommunikation – zwei Seiten einer Medaille

Zur Weiterentwicklung einer regeren Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Projektentwicklern wurde in den vorangegangenen Ausführungen (vgl. Kap. 1 und Abs. 2.1) bereits deutlich, dass die Analyse entsprechender Aushandlungsprozesse von Immobilien-Projektentwicklungen einen zentralen Stellenwert dieser Arbeit einnimmt – nicht zuletzt, um sich über die Forschungsfrage nach den jeweiligen Kommunikationsbedürfnissen (vgl. Abs. 2.2), der Entwicklung geeigneter Kommunikationsstrukturen zu nähern.

Vielfalt des Kommunikationsbegriffs

In diesem Zusammenhang ist die Erläuterung des Begriffsverständnisses von Kommunikation für diese Arbeit unumgänglich, da der Kommunikationsbegriff eine breite Erklärungsvielfalt aufweist, die zum einen historisch, zum anderen durch unterschiedliche wissenschaftliche Disziplinen geprägt, und weder auf einen Bedeutungskern zurückzuführen ist noch als abgeschlossen angesehen werden kann (vgl. Reichertz 2009, S. 82–83; Rommerskirchen 2017, S. 111–116; Schmidt 2018, S. 23). Eine dieser Breite entsprechend detaillierte Abhandlung ist für das Erkenntnisinteresse der Arbeit nicht zielführend, weshalb an dieser Stelle auf eine – von mehreren möglichen – wesentliche Unterscheidung Bezug genommen werden soll: einem technischen/nachrichtenorientierten Verständnis und einem soziologisch geprägten, wirkungsorientiertem Verständnis von Kommunikation.

technisches Kommunikationsverständnis

Saussures Kreislauf des Sprechens gilt als „Mutter der Kommunikationsmodelle“ und wurde zum Vorbild einer der wohl bekanntesten Kommunikationstheorien – die des Mathematikers Claude Elwood Shannon und Warren Weaver (vgl. Rommerskirchen 2017, S. 116–120; Röhner und Schütz 2020, S. 20 und Abbildung 8).

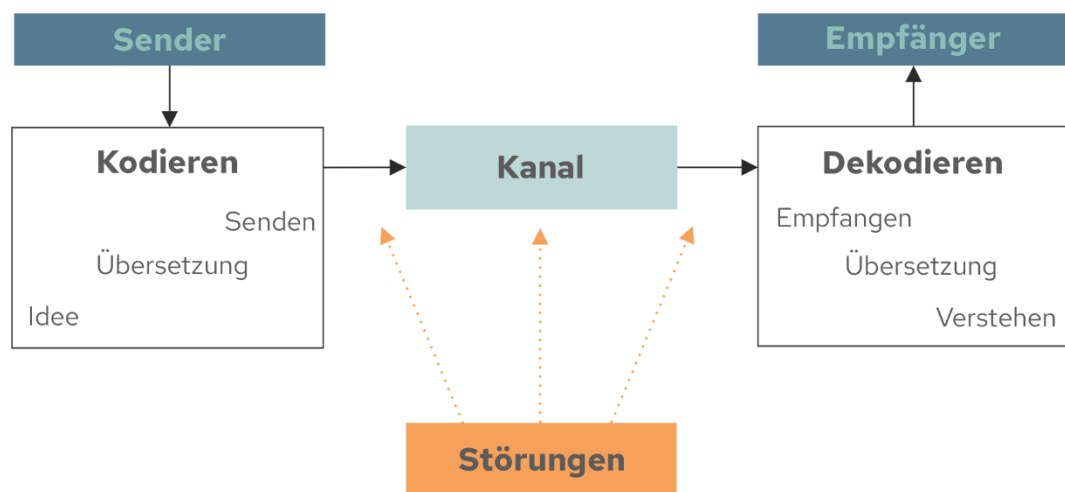


Abbildung 8: Sender-Empfänger-Modell von Shannon und Weaver (1949); Quelle: Eigene Darstellung 2025 nach Clausen und Schramm 2020, S. 35.

Das Modell entstand vor dem Hintergrund der Informationstheorie und setzte sich zum Ziel, mögliche Störeinflüsse „*Rauschen*“ in der technischen Übertragung von Informationen zwischen Sender:in und Empfänger:in zu minimieren – auch um entsprechende Rückmeldungen, wie beispielsweise Rückfragen oder Feedback sicherzustellen. Neben möglichen technischen Störungen könnten Kommunikationsschwierigkeiten jedoch auch durch Fehler beziehungsweise Fehlinterpretationen bei der Kodierung beziehungsweise Dekodierung von Informationen entstehen. Für eine möglichst fehlerfreie Kommunikation zwischen Personen beziehungsweise Systemen sei demnach ein bestenfalls

identisches oder ähnliches Zeichen- und Bedeutungswissen (z.B. eine bestimmte Sprache) im Kontext des De-/Kodierens Voraussetzung. Dieses Kommunikationsverständnis zu Grunde legend, steht nicht die Bedeutung der Botschaft im Vordergrund, sondern die technische Komponente zur Übertragung sowie dem Empfang von Nachrichten beziehungsweise Informationen (vgl. Röhner und Schütz 2020, S. 29–31).

Vor dem Hintergrund einer von technischem Fortschritt geprägten Zeit sowie passender metaphorisch übertragbarer Begrifflichkeiten, prägte Shannons und Weavers Modell sowohl psychologische als auch soziologische Theorien über Kommunikation, wodurch der eigentliche Fokus dieses Modells – die störungsfreie technische Übertragung von Informationen – jedoch in den Hintergrund rückte (vgl. Röhner und Schütz 2020, S. 29–31; Rommerskirchen 2017, S. 120). „Sprache, Sprechen und damit eben auch Kommunikation seien, so [die Kritik], aber *mehr* als die Übermittlung eines Codes vom Sender zum Empfänger und somit würden deren soziale Funktionen in der Interaktion der Akteure übersehen“ (Rommerskirchen 2017, S. 118).

Kritik am technischen Kommunikationsverständnis aus soziologischer Perspektive

Die Anwendung eines technisch geprägten Kommunikationsverständnis würde demnach ebenfalls bedeuten, dass es sich bei der Analyse der Kommunikation zwischen Kommunen und Projektentwicklern verstärkt um eine Analyse von (fachlicher) Sprache handeln würde (vgl. Reichertz 2013, S. 52). Müller und Weber (2002, S. 39–40) haben am Beispiel der Definition des Projektentwicklungsbegriffs aufgezeigt, dass (Fach-)Begriffe in der Planungs- und immobilienwirtschaftlichen Literatur und schlussfolgernd auch in der Praxis durchaus unterschiedlich interpretiert werden. Auch innerhalb einer Kommune – zwischen Gemeinderat und Verwaltung – ist von einer (fachlichen) Sprachbarriere auszugehen, da zum Beispiel Ratsmitglieder nicht zwangsläufig eine Profession im Kontext der Stadt- und Projektentwicklung ausüben. Dennoch ist anzunehmen, dass gegenseitige Verständnisprobleme sich nicht einzig auf Sprachbarrieren im Sinne eines Verstehens, gemessen am eigentlichen Wortsinne – „also [der] ‚gute[n]‘ oder ‚gültige[n]‘ Repräsentation des vom Kundgeber Gemeinten im Kopf des Kundnehmers“ – beziehen (Reichertz 2009, S. 151).

„Dem gegenüber steht eine andere, ebenfalls lange Traditionslinie des Kommunikationsbegriffes, [...] die weniger die Botschaft und das Sprechen in den Vordergrund stellt, sondern sehr viel mehr die Wirkung und die Handlung [...]“ (Reichertz 2009, S. 89). Ein solches Begriffsverständnis beschränkt Kommunikation damit nicht allein auf das Transportieren von Botschaften, Informationen und Nachrichten, sondern verbindet Kommunikation immer mit dem Ziel, eine Handlungsfolge zu erwirken. Kommunikation strebe folglich nach mehr als dem „reinen“ Verstehen (vgl. Reichertz 2009, S. 90).

soziologisch geprägtes Kommunikationsverständnis

Ist beispielsweise der Beschluss eines Bebauungsplans zur Vorhabenrealisierung eines Projektentwicklers notwendig, impliziert dies eine Vielzahl an Abstimmungsgesprächen mit der Verwaltung sowie mit der lokalen Politik beziehungsweise dem Gemeinderat. Diese Gesprächssituationen beziehungsweise Kommunikation bieten für sich genommen bereits genügend Konfliktpotenzial und könnten durchaus auch nach dem Kommunikationsmodell nach Shannon und Weaver auf mögliche Störfaktoren untersucht werden. Letztlich zielt jedoch alle in diesem Kontext stattfindende Kommunikation aus Sicht des Projektentwicklers auf das Erwirken eines positiven Satzungsbeschluss als Ziel beziehungsweise Handlungsfolge ab. Ein möglicher Nicht-Beschluss der Bebauungsplansatzung könnte zu einer Wiederaufnahme der Kommunikation zwischen Kommune und Projektentwickler führen, um die angestrebte Handlungsfolge doch erzielen zu können. Bereits dieses sehr allgemein gehaltene und monoperspektivische Beispiel verdeutlicht, dass sich ein wirkungsorientiertes Begriffsverständnis von Kommunikation daher besser zur Beantwortung der Forschungsfragen eignet und im Folgenden Anwendung finden soll. Dabei ist nicht außer Acht zu lassen, dass soziologische Kommunikationsverständnisse per se von unterschiedlichen Strömungen beeinflusst wurden und werden, die zum Beispiel Rommerskirchen (2017) in seinem Lehrbuch „Soziologie & Kommunikation“ anschaulich von der Antike bis zur Gegenwart aufzeigt. Auch hier scheint eine entsprechend detaillierte Differenzierung für die vorliegende Arbeit jedoch nicht zielführend.

Kommunikatives Agieren

„Kommunikation soll erreichen, dass das eintritt, von dem man will, dass es eintritt. Kommunikation soll die Lücke zwischen Wunsch und dessen Realisierung schließen“ (vgl. Reichertz 2009, S. 197). Reichertz führt in diesem Zusammenhang den Begriff des „Kommunikativen Agierens“ ein, um die Handlungsabsicht von kommunizierenden Personen beziehungsweise Gruppen zu betonen (vgl. 2009, S. 120 und Abbildung 9).

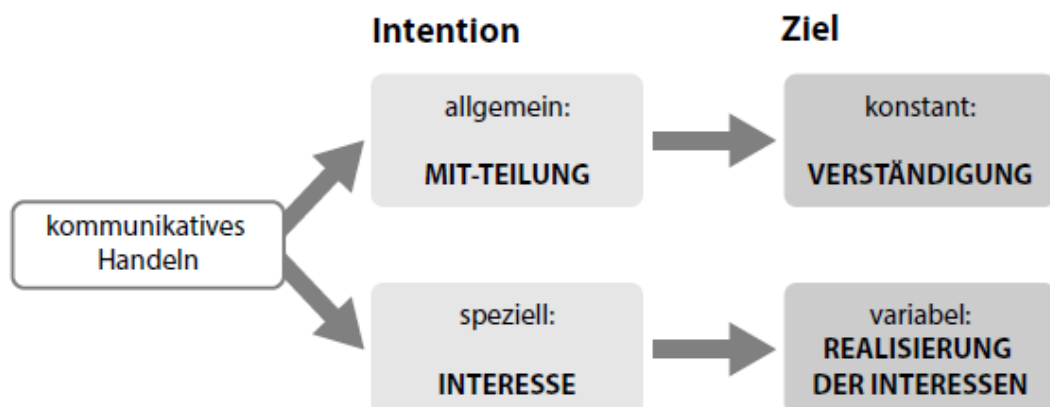


Abbildung 9: Die Intentionalität kommunikativen Handelns; Quelle: Burkart 2021, S. 29.

Handlungsabsichten von interagierenden Personen zeichnen sich dabei durch ein komplexes Zusammenspiel zwischen Organisation, Aufgabe, Individuum und spezifischer Situation aus (vgl. Kirchler und Walenta 2010, S. 7–9). Vereinfachend soll an dieser Stelle die Handlungsabsicht der interagierenden Personen auf institutionell-organisationaler Ebene über die jeweiligen Ziele (z.B. leistungswirtschaftliche, finanzwirtschaftliche oder soziale Ziele) abgeleitet werden (vgl. hierzu auch Pkt. 3.4.1 und 3.4.4). Ziele als anzustrebende Soll-Zustände geben den involvierten Akteuren Orientierung wie auch Vorgaben für ihre Handlungsentscheidungen (vgl. Watzka 2011, S. 19–21) „[und] bilden einen ganz zentralen Sachverhalt von Motivationsprozessen“ (Schmalt und Langens 2009, S. 14). Sowohl im Hinblick auf intra- als auch interorganisationale Ziele kann zielgerichtetes Verhalten der Akteure dabei extrinsisch oder intrinsisch motiviert sein. „Extrinsisch motiviertes Verhalten erfolgt, weil die Realisierung eines Handlungsziels gratifiziert wird. Intrinsische Motivation resultiert aus der Ausführung der Handlung selbst“ (Kirchler und Walenta 2010, S. 12).

Ein Kommunikationsverständnis des „Kommunikativen Agierens“ wird ebenso den in Abschnitt 2.1 vorgestellten Konzepten beziehungsweise Modellen gerecht. So stützt insbesondere Christmann ihr Konzept der kommunikativen Raum(re)konstruktion ebenfalls auf den hier stark in Bezug genommenen Kommunikativen Konstruktivismus. Raum(re)konstruktionen seien „[...] kommunikations- und handlungsorientiert sowie wissenssoziologisch ausgerichtet. Grundlegend ist der Gedanke, dass Raum(re)konstruktionen nicht ohne Sinnzuschreibungen und kommunikatives Handeln von Subjekten bzw. Akteuren gefasst werden können“ (Christmann 2016a, S. 89–90 und S. 93). Auch Förster nimmt auf ein handlungs- sowie wirkungsorientiertes Kommunikationsverständnis Bezug – unter der Annahme Planung als soziale Aktivität zu verstehen, sei Kommunikation eine Voraussetzung für die Wirkung planerischer Aktivitäten (vgl. Förster 2014, 11, 25).

Kommunikation ist damit zugleich in der Interaktion begründet und folglich Teil einer sozialen Situation (vgl. Reichertz 2013, S. 51–52). „Kommunikation ohne Situation kann nicht vorkommen. Deshalb ist die Situation die Untersuchungseinheit und nicht ihr sprachlicher Teil. Kommunikation bedient sich der Sprache, aber Sprache ist nicht der Ort, wo sich die Bedeutungen nur aus den sprachlichen Differenzen heraus konstituieren (Peirce 1993: 343 – 447; siehe auch Habermas 1991)“ (Reichertz 2013, S. 52). Eine solche Auffassung von Kommunikation als Bestandteil einer sozialen Situation ist für diese Arbeit zudem deshalb von Interesse, da auch nicht-sprachliches Handeln zwischen Kommunen und Projektentwicklern in die Analyse einfließen kann. Hierzu zählt beispielsweise der bewusste Einsatz von Kleidung, Sachgegenständen oder

**Kommunikation als
Teil einer sozialen
Situation**

**Kommunikation
↔ Interaktion**

Stellungen im Raum, um im Rahmen der Interaktion Beachtung, Anerkennung oder Hilfeleistung zu erfahren (vgl. ebenda; Rommerskirchen 2017, S. 249).

Kommunikation und Interaktion werden mit diesem Begriffsverständnis zu zwei Seiten einer Medaille, die trennscharf nicht zu unterscheiden sind – wobei sich der Interaktionsbegriff verstärkt auf die Beziehungsebene zwischen zwei oder mehreren Personen beziehungsweise Gruppen bezieht. Im Fokus stehen zum Beispiel Austauschprozesse, Belohnungs-/Sanktionsmöglichkeiten oder Macht- und Vertrauensfragen (vgl. Bonfadelli 2010, S. 114–115; Schmidt 2018, S. 31). Mit dieser Sichtweise werden zudem mögliche Interdependenzen, sprich gegenseitige Abhängigkeiten, sichtbar. So ist zum Beispiel das Erwirken eines Satzungsbeschluss für einen Bebauungsplan nicht nur von dem Verhalten des Projektentwicklers selbst abhängig, sondern auch von dem der Kommune. Umgekehrt ist die Kommune zum Erreichen ihrer gesetzten Entwicklungsziele auf nicht öffentlichen Flächen auf entsprechend kooperatives Verhalten privater Flächeneigentümer:innen angewiesen (vgl. Gollwitzer und Schmitt 2009, S. 58). Der Kommunikationsbegriff fokussiert hingegen stärker den Inhaltsbezug, also was die gegenüberstehenden Personen zum Beispiel in Form von Befehlen mitteilen (vgl. Bonfadelli 2010, S. 114–115; Schmidt 2018, S. 31). „Fragen des gegenseitigen Informationsaustausches und der gegenseitigen Verständigung müssen dann analysiert werden“ (Bonfadelli 2010, S. 115).

Eine ähnliches Begriffsverständnis soll auch für diese Arbeit Anwendung finden. Wie bereits in Abbildung 6 eingeführt, soll der Begriff Interaktion insbesondere die Beziehungsebene zwischen den Stakeholdergruppen betonen, während der Kommunikationsbegriff Formen des Informationsaustausches und der Verständigung – im Sinne der Koordination der Zusammenarbeit – hervorhebt. Diese vorgenommene Unterscheidung nimmt auf Oppermann Bezug (in Langer et al. 2003, S. 9) und soll dazu beitragen, der Analyse des „kommunikativen Agierens“ zwischen Kommunen und Projektentwicklern ausreichend Struktur zu geben.

3.3.1 Kommunikation als Interaktion und kooperative Zusammenarbeit

**Wechselseitigkeit
von Handlungen**

„Kern des Interaktionsbegriffes ist die wechselseitige Aufeinander-Bezogenheit von Handlungen“ (Schmidt 2018, S. 17). Während des Aushandlungsprozesses eines Projektentwicklungsvorhabens wirkt das Verhalten eines Interaktionsbeteiligten als Ansatzpunkt für die Anschlusshandlung des jeweils anderen (vgl. Lührmann 2006, S. 98). Interaktionen sind daher als „[...] wechselseitige Interpretation der eigenen und fremden Handlungen [zu verstehen]“ (Juch 2012, S. 72). Über diese Wechselbeziehung entsteht ein Interaktionssystem, welches jedoch nicht zwangsweise auf das Erreichen eines gemeinsamen

Ziels ausgerichtet sein muss. So kann auch eine Nicht-Handlung oder bewusstes Defektieren Teil einer Interaktion sein (vgl. Weibel 2004, S. 6; Lührmann 2006, S. 82; Gollwitzer und Schmitt 2009, S. 64ff.).

Letzterem Verhalten stehen kooperative Handlungsweisen als Form der Interaktion gegenüber. Mit Blick auf die Zielsetzung dieser Arbeit (vgl. Abs. 2.2), die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Projektentwicklern zu stärken, soll an dieser Stelle das der Arbeit zugrunde liegende Verständnis von Kooperation erläutert werden. In diesem Zusammenhang sei vorangestellt, dass weder Kooperationen über „intermediäre Organisationen“, wie zum Beispiel Stadtentwicklungsgesellschaften oder beteiligte Unternehmen zur Projektsteuerung fokussiert werden, noch kooperativ getragene Institutionen wie zum Beispiel Public Private Partnerships. Vielmehr werden die Handlungsweisen von Ratsmitgliedern, Verwaltungsmitarbeitenden und Projektentwicklern in „klassischen“ Planungsprozessen selbst betrachtet. Es ist demnach davon auszugehen, dass die kommunalen Akteure nicht vollumfänglich das bestehende Hoheitsgefälle auflösen werden. Ein eng gefasstes wirtschaftliches Kooperationsverständnis im Sinne einer „gemeinsame[n] Ausübung von betrieblichen Funktionen, welche zu diesem Zweck zwischen den Beteiligten neu verteilt oder aus den bestehenden Betrieben in gemeinschaftlichen Einrichtungen ausgegliedert werden“ (Gäfigen 1970 zitiert in Sterley 2017, S. 41), findet demnach keine Anwendung für diese Arbeit. Stattdessen wird unter Kooperation beziehungsweise Zusammenarbeit „[...] ein bewusstes Zusammenwirken bei der Verrichtung einer gemeinsamen oder einer wechselseitig aufeinander abgestimmten Tätigkeit“ (Sterley 2017, S. 46) verstanden, welches über gegenseitiges Verständnis erzeugt wird (vgl. Meyer-Oldenburg 2002, S. 72). Dabei sollten unterschiedliche Wissens- und Erfahrungshorizonte anerkannt und auf Basis von Neugier, Wertschätzung und Vertrauen ausgeglichen werden. Insbesondere im Fall unzureichender Kenntnis voneinander oder neuen beziehungsweise unbekannten Themenfeldern (Prozess wie Inhalt), zeichnen sich Kooperationen folglich ebenfalls als lernender Prozess aus (vgl. BBSR 2020, S. 89).

Mit Blick auf die Fokusgruppen dieser Arbeit bietet das Baugesetzbuch über den städtebaulichen Vertrag sowie dem Vorhaben- und Erschließungsplan den notwendigen formellen Rechtsrahmen für kooperative Handlungsformen (vgl. Krautzberger und Runkel 2005, S. 87). Über die regulierten Bauleitplanungsverfahren hinaus können Kooperation zum Beispiel in Form von Runden Tischen oder informellem Erfahrungsaustausch stattfinden. Weitere Merkmale von Kooperationen werden, angelehnt an das Kooperationsverständnis nach Selle (1994, S. 77ff.), in Tabelle 2 aufgeführt. Kommunikation als Kooperation zielt folglich darauf ab, mögliche Konflikte der Interaktionspartner zu lösen und

Synergien über abgestimmte Handlungsweisen herzustellen, um Win-win-Optionen für die Beteiligten zu generieren (vgl. Langer et al. 2003, S. 9).

Merkmale von Kooperationen		
Grundstruktur von Kooperationen	Selbst-aktive Beteiligungsstruktur	Die Zusammenarbeit für einen begrenzten Überschneidungsbereich der Interessenslagen basiert auf Freiwilligkeit. Die Kooperationsbeteiligten handeln weiterhin selbstständig sowie nach eigenen Mustern und Zielen.
	Tauschförmige, auf Verhandlungen gestützte Beziehungen mit Handlungsorientierung	Kooperationen stellen keinen Selbstzweck dar. Die Motivation der Teilnehmenden ist, einen Nutzen aus der Beziehung zu ziehen. Über das gemeinsame (Ver-)Handeln sind Win-win-Optionen herzustellen. Zeitgleich müssen die Teilnehmenden zu Zugeständnissen bereit und in der Lage sein. Der Dialog stellt damit das notwendige Kommunikationsformat dar.
	Integriertes Aufgabenverständnis	Die festgelegte Aufgabe wird aus Perspektive aller Kooperationsbeteiligten bearbeitet. Dies setzt eine Zusammenführung unterschiedlicher Problemwahrnehmungen voraus.
	Ortsbezug	Speziell bei Immobilien-Projektentwicklungsvorhaben bezieht sich die Kooperation auf einen (punktuellen) abgrenzbaren Teilraum einer Kommune.
	Vielfalt der Kooperationsformen	Abseits der rechtlich regulierten Bauleitplanungsverfahren können Kooperationen in unterschiedlichen Formen (z.B. Runde Tische, informeller Erfahrungsaustausch) stattfinden. Sie müssen nicht zwangsläufig bestimmten Situationen zugeordnet sein. Mit Blick auf die Interaktion von Kommune und Projektentwicklern ist folglich zwischen projektbezogener Interaktion/Kooperation und nicht-projektbezogener Interaktion/Kooperation zu unterscheiden.
Prozessstruktur von Kooperationen	Dynamische Prozesse mit offenem Ausgang	Kooperationen sind durch Prozessoffenheit charakterisiert. Sie finden im Zielbezug ihren Ausdruck, welcher über die Zusammenführung der Problemwahrnehmung hergestellt wird. Verschiedene Lösungswege zur Zielerreichung sind möglich. Kommunikation als Koordination gibt diesem dynamischen Prozess mit unterschiedlichen Handlungszeiträumen wie -geschwindigkeiten Struktur und Orientierung.
	Konsensorientierter Entscheidungsprozess	Kooperationen sind durch Konsensorientierung gekennzeichnet. Der Aushandlungsprozess folgt dem Charakter des gemeinsamen Entscheidens. „Dieses gemeinsame Urteilen bezieht sich auf eine ‚Momentaufnahme‘, in der die zur Wahl stehenden Optionen zu einem bestimmten Zeitpunkt ein Gesamtszenario [...] ergeben, an das die Beteiligten das Kriterium der Richtigkeit im Sinne einer situativen Angemessenheit erfolgreich anlegen können“ (Pritzlaff 2006, S. 208). Mit dieser Identifikation des Gesamt-Designs positionieren sie sich selbst jeweils als Entscheider (vgl. ebenda). Zeitgleich schließt konsensorientierter Entscheidungsprozess einen konfliktreichen Aushandlungsprozess jedoch nicht aus.
	Parallelität des Handelns	Der Handlungsverlauf in Kooperationen ist parallel. Währenddessen kann eine Weiterentwicklung der Projekte/Konzepte stattfinden. Es besteht eine komplexe Gleichzeitigkeit zwischen Vorbereitungs- und Abstimmungsvorgängen.

Tabelle 2: Merkmale von Kooperationen; Quelle: Eigene Darstellung 2025 in Anlehnung an Selle 1994, S. 77ff..

3.3.2 Die Bedeutung von Rollen in Interaktionen und Kooperationen

Kulturbegegnungsansatz nach Schmid

Wie bereits erwähnt, wird kooperatives Verhalten wesentlich über gegenseitiges Verständnis erzeugt. In diesem Kontext darf nicht außer Acht gelassen werden, dass Kooperationen eine enorme Kulturleistung der Beteiligten darstellen. So geht der Kulturbegegnungsansatz nach Schmid – einer

systemischen Perspektive folgend – davon aus, dass interagierende Akteursysteme in unterschiedlichen, jeweils eigenen Wirklichkeiten leben (vgl. Schmid 2008, S. 71ff. und Abbildung 10). „Einen gemeinsamen Ausschnitt aus den jeweiligen Realitäten herzustellen, ist [daher] eine notwendige Anstrengung bei jeder Kommunikation“ (Stein 2016, S. 227) sowie die erforderliche Basis von Erfolg versprechender (Kommunikation als) Kooperation.

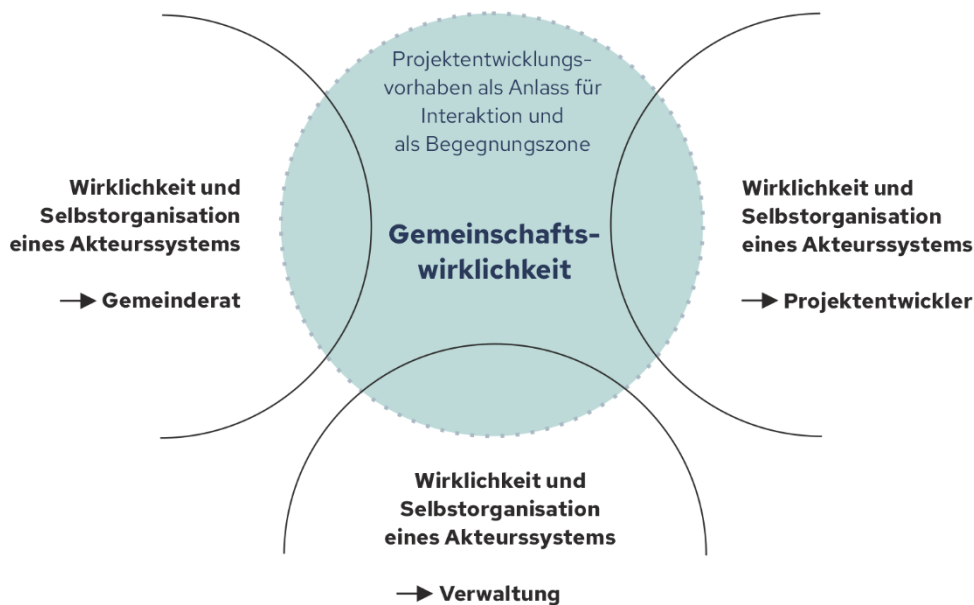


Abbildung 10: Kulturbegennungsmodell nach Schmid; Quelle: Eigene Darstellung 2025 in Anlehnung an Schmid 1991; Stein 2016, S. 229.

Zur Herstellung dieses gemeinsamen Wirklichkeitsausschnittes leisten Rollenzuschreibungen der jeweiligen Akteure einen Beitrag, da sie der Kooperation Struktur verleihen (vgl. Weiske, Kabisch und Hannemann 2005, S. 9). Das Rollenkonzept schafft Regelmäßigkeiten in den unterschiedlichen kulturellen Systemen, bezogen auf charakteristische Aktivitäten und Einstellungen, die ein Akteur verwendet, um wiederkehrende Situationen – wie etwa die Durchführung von Projektentwicklungsvorhaben – zu bewältigen (vgl. Wittmayer et al. 2017, S. 49). Indem sie eine Einschätzung erlauben, welches Verhalten des Gegenübers zu erwarten ist, stellen Rollen einen wichtigen Mechanismus zur Reduktion von Komplexität und Effizienzsteigerung in Interaktionen dar (vgl. Schleer 2014, S. 215). „Soziale Interaktionen können durch das Wissen um Rollen schneller und unkomplizierter abgewickelt werden“ (Gollwitzer und Schmitt 2009, S. 103).

**Das Rollenkonzept
verleiht Kooperations-
Struktur**

Erwartbares Verhalten, als eine Art „Durchschnittshandeln“ in typisch strukturellen Kontexten, wird damit zu einem wesentlichen Begriffsmerkmal des Rollenkonzeptes (vgl. Gollwitzer und Schmitt 2009, S. 100; Schleer 2014, S. 214–

Begriffsverständnis

215; Wilker 2019, S. 106). Rollen⁷ sollen folglich als „Verhaltensmuster [verstanden werden], die Dritte von einer Person erwarten, die in der Gruppe eine bestimmte Position einnimmt. Eine Rolle umfasst:

- das von den anderen Gruppenmitgliedern (bzw. von der Gesamtorganisation) tatsächlich erwartete Rollenverhalten;
- die Wahrnehmung dieser Rolle durch den Rollenträger – die Person hat eine Annahme darüber, was von ihr erwartet wird;
- die tatsächliche Umsetzung der Rolle bei der Arbeit“ (Weinert 2015, S. 404).

Mit Blick auf die Entstehung von Rollen soll auf zwei unterschiedliche theoretische Perspektiven hingewiesen werden, die für diese Arbeit von Relevanz scheinen:

Role-taking

Vor dem Hintergrund des institutionell-organisationalen Rahmens eines Akteurs geht die strukturfunktionalistische Perspektive von der Annahme aus, dass gesellschaftliche beziehungsweise institutionelle Strukturen und Prozesse unabhängig von den einzelnen individuellen Mitgliedern existieren und ablaufen. So kann ein soziales System, wie beispielsweise die städtische Verwaltung, aufgrund definierter und in Beziehung stehender Positionen beziehungsweise Rollen, trotz (gänzlicher) Mitgliederwechsel fortbestehen (vgl. Gollwitzer und Schmitt 2009, S. 101). „Begründet wird diese Annahme damit, dass die Positionen innerhalb dieses Systems unabhängig davon geregelt sind, wer diese Positionen innehat [...]“ (ebenda). Diese strukturellen Rollen werden den Mitgliedern des Systems zugewiesen und sind von ihnen selbst folglich kaum beeinflussbar. Aus diesem Grund wird auch von „role-taking“ gesprochen (vgl. Gollwitzer und Schmitt 2009, S. 101; Wilker 2019, S. 109).

Trotz ihrer Relevanz bezüglich der Funktionsweise sozialer Systeme beziehungsweise Institutionen, vernachlässigt die strukturfunktionalistische Perspektive allerdings zwei weitere grundlegende Dimensionen des Rollenbegriffs (vgl. Wilker 2019, S. 109), die mit oben benannten Begriffsverständnis aufgegriffen wurden:

- **Rollenverständnis:** Individuelle Wahrnehmung der Rolleninhaber:in, wie die eigene Rolle ausgefüllt werden sollte/welche Erwartungen von außen (z.B. von Kolleg:innen) an die eigene Rolle gestellt werden. In diesem Kontext ist anzunehmen: „[...] the strength of such expectations is certainly a variable that differs across roles and institutions“ (Searing 1991, S. 1245).

⁷ Vor dem Hintergrund des Rollenkonzeptes werden in dieser Arbeit die Begriffe Rolle und Rollenbild und synonym verwendet.

- **Rollenverhalten:** Tatsächliches Verhalten/Handlungen der Rolleninhaber:in, welches von Motiven, Zielen und Anreizen der Rollenträger:in beeinflusst wird und einer motivationalen Perspektive zur Entwicklung und Interpretation von Rollen entspricht (vgl. Searing 1991, S. 1244ff. und Abbildung 11).

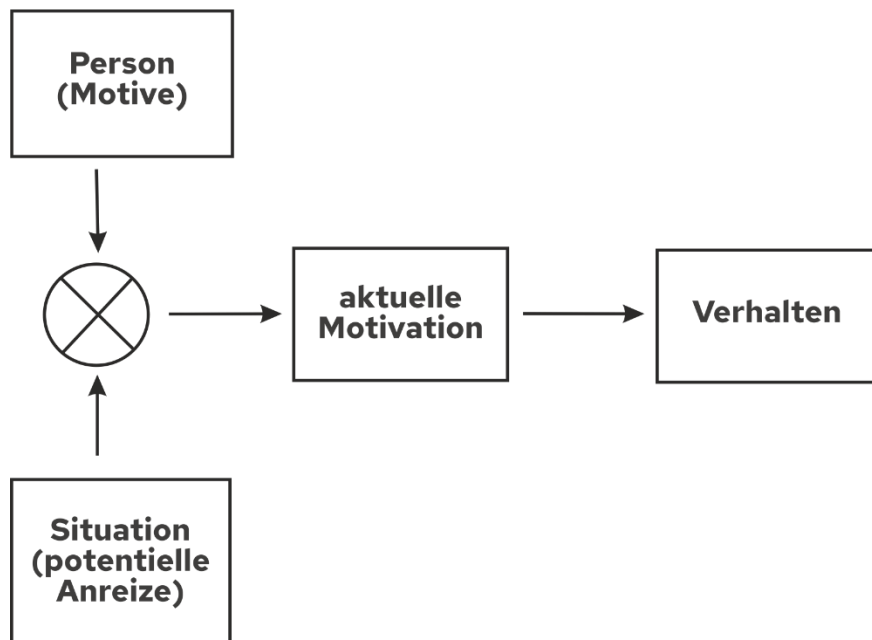


Abbildung 11: Zusammenwirken von Person- und Situationsfaktoren bei der Entstehung von (Rollen-)Verhalten; Quelle: Rothermund und Eder 2011, S. 93.

Im Gegensatz zum stärker passiv ausgerichteten *role-taking*, stellt das Rollenverhalten einen „aktiven“ Aspekt der Rollenentwicklung heraus, ebenso wie die interaktionistische Perspektive. Diese geht nicht von der Einnahme vorbestimmter wie eindeutiger Rollen aus, sondern von der Annahme, dass Rollen aus der Interaktion zwischen zwei oder mehreren Individuen entstehen (vgl. Gollwitzer und Schmitt 2009, S. 102). „Rollen ergeben sich nach dieser theoretischen Auffassung aus der Notwendigkeit, Verhalten gegenseitig abzustimmen. Rollen müssen [aktiv] ausgehandelt und gestaltet werden“, weshalb von *role-making* gesprochen wird (ebenda). Oft geschieht diese Verhaltensabstimmung routiniert und mit einem gegenseitigem Vorverständnis, sodass sich der Aushandlungsprozess der Aufmerksamkeit der interagierenden Akteure entzieht (vgl. Schmid 1991, S. 97).

Role-making

Die interaktionistische Perspektive weist einen situativen Charakter auf, der jede Interaktion sowie die ihr inwohnenden Rollenverständnisse einzigartig macht. Erst über längerfristig bestehende Beziehungen werden Verhaltensgewohnheiten zu -erwartungen und damit auf graduelle Weise zur Norm (vgl. Gollwitzer und Schmitt 2009, S. 102; Wilker 2019, S. 107). Zeitgleich wird mit

dieser Sichtweise deutlich, dass Rollenbilder keineswegs unveränderbar sind, sondern fortlaufend neu ausgehandelt können und werden.

Eine Differenzierung der strukturfunktionalistischen und interaktionistischen Perspektive zur Entwicklung von Akteursrollen ist auf theoretischer Ebene möglich – es ist jedoch anzunehmen, dass in der Praxis beide Perspektiven ineinandergreifen. So prägen zwangsläufig rechtliche Rahmenbedingungen die Rollen von Ratsmitgliedern und Verwaltung (role-taking). Gleichzeitig geben unterschiedliche städtische Planungskulturen sowie der Policy cycle (vgl. Pkt. 3.4.1) Hinweise darauf, dass die jeweiligen Rollen im lokalen Kontext weitergehend ausgehandelt werden (role-making). Zusammenfassend werden daher beide Perspektiven beziehungsweise Ansätze der Rollenforschung vor dem Hintergrund dieser Arbeit in Abbildung 12 dargestellt.

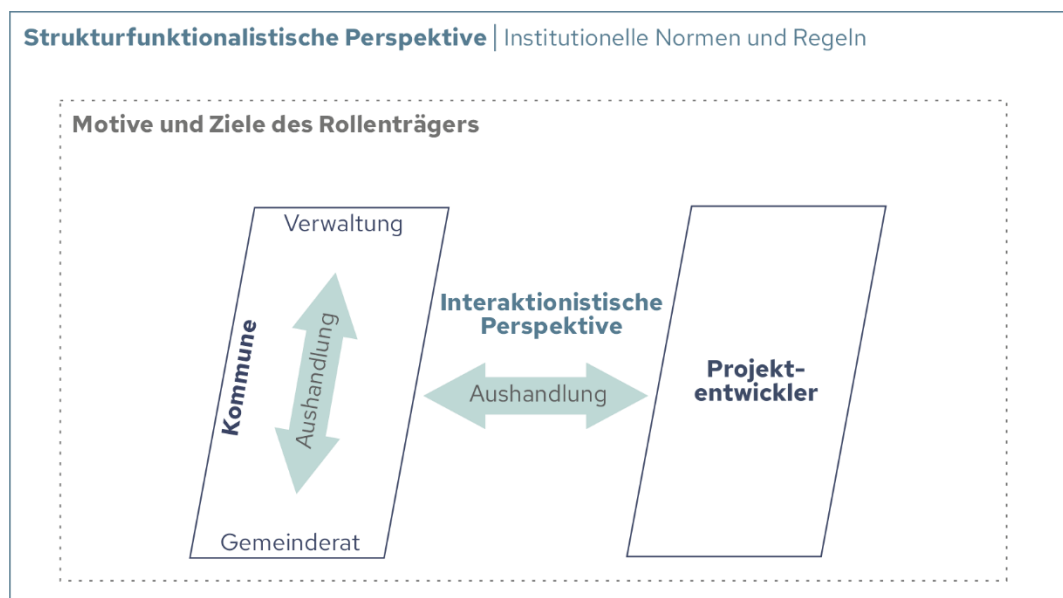


Abbildung 12: Zwei Perspektiven auf die Entstehung von Rollen; Quelle: Eigene Darstellung 2025.

Stereotype

Wird die Verhaltenserwartung eines Individuums aufgrund dessen Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe, wie etwa Projektentwicklern, Verwaltungsmitarbeitenden oder Politikern, getroffen, handelt es sich um Stereotype. Ebenso wie das Rollenkonzept tragen sie dazu bei, Verhaltensannahmen zu treffen und auf diese Weise die Komplexität von Interaktionen zu reduzieren: „[Rollenspezifische] Stereotypen sind – genau wie Rollenerwartungen – geteiltes Wissen über vermutete Verhaltensdispositionen von Rolleninhabern“ (Gollwitzer und Schmitt 2009, S. 103) und werden von einer emotionalen Komponente dominiert (vgl. Schönwald 2012, S. 78). Sie können sich dabei auf die eigene Gruppe beziehen – Autostereotyp – oder auf die Sichtweise auf eine andere Gruppe – Heterostereotyp.

Im Gegensatz zu Vorurteilen müssen Stereotype jedoch nicht mit einer negativen (Verhaltens-)Annahme des Gegenübers verbunden sein. Allerdings

können sie die Interaktion erheblich stören, wenn sie negativ sind (vgl. Borgert 2012, S. 56–57; Gollwitzer und Schmitt 2009, S. 85–86) – da sie:

- als Rechtfertigungsfunktion des eigenen Verhaltens dienen können, „[...] in Verbindung mit einer Kategorie, über welche wir übertriebene Ansichten innehaben“ (Schönwald 2012, S. 78),
- zu einer Wahrnehmungsverzerrung führen können, da tendenziell Informationen aufgenommen werden, die dem Schema des Stereotyps entsprechen, während widersprüchliche Informationen tendenziell ausgeblendet werden,
- interprofessionelle Kooperation hemmen⁸, indem zum Beispiel eine Partei eine aktivere Rolle in der Entscheidungsfindung einnimmt,
- negative Auswirkungen auf die Leistungen und Bestrebungen stereotypisierter Gruppen haben können (Stereotype-Threat-Theorie),
- über Langlebigkeit charakterisiert sind und folglich schwer „korrigiert“ werden können (vgl. Schönwald 2012, S. 78–81; Cook und Stoecker 2014, S. 11; Spencer et al. 2016).

Neben der Reduktion von Komplexität (Orientierungsfunktion) und der Rechtfertigungsfunktion weisen Stereotype weitere allgemeine Funktionen auf:

- Verallgemeinerungsfunktion: Überverallgemeinerung tatsächlicher Merkmale,
- Identifikationsmöglichkeiten: realitätsstiftende Wirkung, die bei einer starken und positiven Identifikation mit der eigenen Gruppe zu einer negativen Bewertung der Außengruppe führen kann, was wiederum die Kooperationsbereitschaft hemmen kann,
- Selbstdarstellungsfunktion: Unterstützung der Bildung positiver Images und Identifikationsmuster der eigenen Gruppe,
- Abgrenzungsfunktion: Förderung des Solidaritätsgefühls einer Gruppe sowie Abgrenzung von negativ besetzten Außengruppen, insbesondere in Situationen der Bedrohung zur Stärkung des „Wir-Gefühls“ (vgl. Cook und Stoecker 2014, S. 10; Lüsebrink 2016, S. 102–103 ; Schönwald 2012, S. 77–81).

Neben der erläuterten Effizienzsteigerung können Rollenbilder damit auch zu Fallstricken einer Interaktion werden, denn „Erwartungen beeinflussen das Verhalten. Wir kriegen das, was wir erwarten“ (Borgert 2012, S. 57). Diesem Bias kann durch das Bewusstmachen von Vorannahmen, Erwartungen oder

Rollendistanz⁹

⁸ Nach Kenntnisstand der Autorin konzentrieren sich bisherige Untersuchungen hinsichtlich des Einflusses von Stereotypen auf die interprofessionelle Zusammenarbeit vor allem auf das Gesundheitswesen.

⁹ Der Begriff Rollendistanz wird in dieser Arbeit im Sinne einer kritisch-reflexiven Haltung der eigenen Rolle und nicht im Hinblick auf eine mangelnde Identifikation verstanden (vgl. Gollwitzer und Schmitt 2009, S. 104; Schleer 2014, S. 216).

Stereotypen vorgebeugt und auf diese Weise der Projekterfolg unterstützt werden. Zusätzlich trägt eine Perspektivenübernahme des Gegenübers dazu bei, Verständnis für die Sichtweise des anderen zu entwickeln und relativiert beziehungsweise kontextualisiert die eigene Sichtweise (vgl. Gollwitzer und Schmitt 2009, S. 102; vgl. Borgert 2012, S. 57). Insbesondere die Auseinandersetzung mit dem eigenen Rollenverständnis soll dazu beitragen, Abstand von eben diesem Rollenbild zu nehmen. Diese Fähigkeit bedarf einer realistischen Einschätzung der eigenen Rolle, was eine vorherige kritische Reflexion voraussetzt. Die Entwicklung einer Rollendistanz ist damit notwendige Voraussetzung, die Zusammenarbeit mit dem Gegenüber möglichst unvoreingenommen betrachten zu können, sich auf dessen Auffassungen einzulassen und auf diese Weise Veränderungsprozesse in der Zusammenarbeit bewirken zu können (vgl. Juch 2012, S. 260–261; Kaschlik 2018, S. 18).

Das Bewusstmachen der eigenen Rolle beziehungsweise Rollengestaltung sowie der Rollenerwartungen an andere bietet einen weiteren Vorteil: es birgt Rollendruck und -stress vor beziehungsweise kann diese offenlegen: „Rollendruck ist eine objektive, Rollenstress eine subjektive Größe. Rollenstress entsteht, wenn es für den Akteur (den Rollenträger) bei der Realisierung der an ihn gestellten Rollenerwartungen zu Schwierigkeiten kommt“ (Gollwitzer und Schmitt 2009, S. 103).

Zu diesen Schwierigkeiten können zählen (vgl. ebenda S. 103ff.):

- **Unklares Rollenverständnis** der Rollenträger:in, insbesondere bei Rollenänderungen (z.B., wenn neue Rollen oder Positionen eingenommen werden).
- **Role overload**: Rollenträger:in ist mit den verbundenen Aufgaben und Pflichten der Rolle überlastet, z.B. aufgrund (antizipierter) Kompetenz- oder Effizienzmängel.
- **Konfrontation mit widersprüchlichen Rollenerwartungen**¹⁰, welche meist einen konflikthafter Charakter aufweisen (vgl. Abbildung 13).
- **Ungleichheit zwischen Rollenrechten und -pflichten**.

¹⁰ Neben den skizzierten intrapersonalen Rollenkonflikten können innerhalb einer sozialen Situation auch interpersonale Rollenkonflikte entstehen. Diese ergeben sich aus miteinander in Konflikt stehenden Rollenerwartungen zwischen zwei oder mehreren Rollenträgern (vgl. Gollwitzer und Schmitt 2009, S. 105).

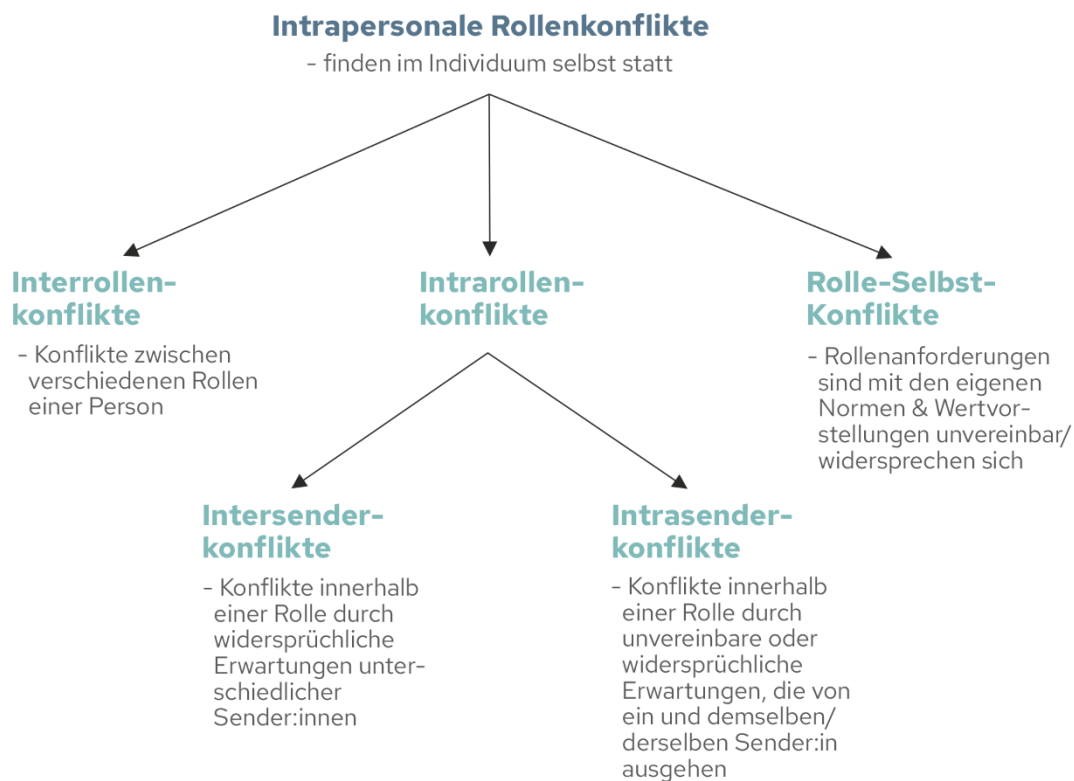


Abbildung 13: Intrapersonale Rollenkonflikte; Eigene Darstellung 2025 in Anlehnung an Gollwitzer und Schmitt 2009, S. 105–107.

3.3.3 Kommunikation als Koordination

Interaktions- wie Kooperationsbeziehungen können nur dann bestehen, wenn eine Ordnungsbildung – sprich Koordination – der wechselseitigen Handlungen und Erwartungen der Interaktionsbeteiligten gelingt (vgl. Lührmann 2006, S. 93). „Kommunikation als Koordination erfüllt [daher] vor allem die Funktion der Abstimmung, Arbeitsteilung, Definition von Schnittstellen und Zuständigkeiten“ (Langer et al. 2003, S. 9) und spiegelt damit vornehmlich den Charakter des „klassischen“ Projektmanagements wider. Im Hinblick auf die Interaktion zwischen Kommunen und Projektentwicklern kommt insbesondere der öffentlichen Hand mit der ihr übertragenden Planungshoheit eine tragende Koordinationsaufgabe zu. So ordnet die Verwaltung einzelne Projektentwicklungsvorhaben in den städtischen Gesamtkontext ein, steuert innerhalb des gesetzlichen Rahmens zu erbringende Aufgaben beziehungsweise Leistungen einzelner Vorhabenträger und schafft so zeitgleich die notwendige Rechtssicherheit für das Projektentwicklungsvorhaben (vgl. Schriever 1996, S. 363). Die damit einhergehenden Interdependenzen können die Akteursgruppen Gemeinderat, Verwaltung und Projektentwickler vor Koordinationsprobleme stellen. Insbesondere, wenn eine Akteursgruppe ihre Handlungsabsicht beziehungsweise Entscheidung zielrelevant verändert, entsteht für das Gegenüber ein Prognoseproblem innerhalb des fortlaufenden Planungsprozesses (vgl. Weibel 2004, S. 6). Wie gut die Koordination sowohl kommunalintern als auch

Koordination als stabilisierendes Element der Interaktion/Kooperation

mit dem Projektentwickler gelingt, ist damit Ausdruck des Kooperationswillens der Akteure sowie der Herstellung eines gemeinsamen Wirklichkeitsausschnitts (vgl. Langer et al. 2003, S. 73–74).

Entscheidungsprämissen in Organisationen

Die Realisierung von Projektentwicklungsvorhaben und möglicherweise notwendigen Bauleitplanverfahren implizieren auf kommunaler wie privater Seite eine Vielzahl notwendiger Entscheidungen. Entsprechende Entscheidungsprämissen strukturieren dabei das Verhalten und Positionen in den Entscheidungsprozessen (vgl. Hustedt und Veit 2014, S. 29). Sie sind zentrale Elemente zur Ordnungsbildung in Interaktionen und sollen daher kurz vorgestellt werden:

Kommunikationswege

Kommunikationswege strukturieren „Erwartungen wer für was zuständig ist, d.h. auch wer an wen zu berichten hat und in welcher Reihenfolge Entscheidungen zu genehmigen sind“ (Sailer 2023, S. 17). Da über Kommunikationswege innerhalb eines Gemeinderates nur wenig bekannt ist (vgl. auch Pkt. 3.4.1), ist anzunehmen, dass aufgrund der stark individuellen Ausprägung eine Vergleichbarkeit, ebenso wie im Fall von Projektentwicklungsunternehmen¹¹, nur eingeschränkt möglich ist. Sofern öffentlich verfügbar, können Kommunikationswege von letzteren anhand des Organigramms eines Unternehmens nachvollzogen werden. Um Entscheidungsfähigkeit innerhalb der Verwaltung herzustellen, werden Kommunikationswege nach dem Hierarchieprinzip von oben nach unten reguliert (vgl. auch Pkt. 3.4.1). Insbesondere bei Querschnittsaufgaben über mehrere Zuständigkeitsbereiche hinweg, wie im Fall von Planungsprozessen, kann dies die Zusammenarbeit erschweren (vgl. Apelt und Männle 2023, S. 165). Das Hierarchie-Prinzip innerhalb der kommunalen Verwaltung stellt auf anschauliche Weise dar, dass Kommunikationswege folglich Rollenverhalten nicht nur strukturieren, sondern auch einschränken können (vgl. Sailer 2023, S. 17).

Programme

Programmierung allgemein bedeutet, „dass für eine Vielzahl von Fallentscheidungen inhaltliche Bedingungen der Richtigkeit vorgezeichnet werden“ (Apelt und Männle 2023, S. 163). Programme konkretisieren somit die Erwartungshaltung bezüglich der Handlungsweisen von Akteuren. Dabei kann prinzipiell zwischen zwei Programmarten unterschieden werden (vgl. Sailer 2023, S. 17):

- **Konditionalprogramme** zeichnen sich durch einen festgelegten Ausgangszustand beziehungsweise Impuls aus, der nach einer „Wenn-Dann“-Form eine bestimmte Abfolge von Ablauf-/Entscheidungsschritten definiert. Insbesondere im Hinblick auf das Verwaltungshandeln sollen sie die Überprüfbarkeit von Entscheidungen gewährleisten. „Dahinter steht, dass

¹¹ Eine Übersicht grundlegender Ansätze der Aufbau- und Ablauforganisation in Immobilienunternehmen kann Metzner 2011 entnommen werden.

Verwaltungsentscheidungen in der Regel, und anders als in Unternehmen, explizit begründungsbedürftig [sind]“ (Apelt und Männle 2023, S. 163).

- **Zweckprogramme** definieren einen Ziel- beziehungsweise Wirkungszustand, lassen Wege zu dessen Erreichung jedoch offen. Im Kontext des Verwaltungshandelns kann die rechtmäßige Anwendung von Zweckprogrammen im Vergleich zu Konditionalprogrammen folglich schwerer nachgeprüft werden (vgl. Apelt und Männle 2023, S. 164; Sailer 2023, S. 17).

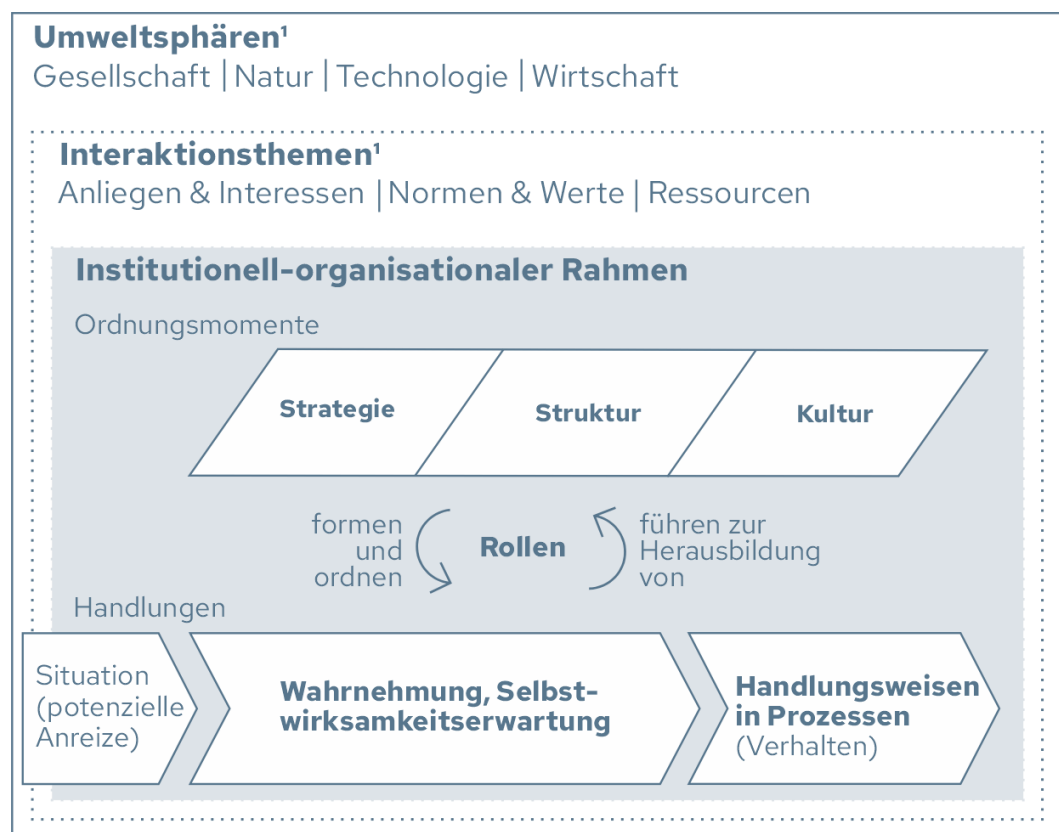
Personalbesetzungen sind an Erwartungen hinsichtlich des Entscheidungsverhaltens von Personen geknüpft. So kann sich in der Praxis zum Beispiel der Führungsstil je nach beruflicher Ausbildung deutlich unterscheiden (vgl. Sailer 2023, S. 17). Vor diesem Hintergrund ist zu beobachten, dass innerhalb der Verwaltung die Besetzung von Leitungs- und Führungsfunktionen weiterhin durch das sogenannte „Juristenmonopol“ und nicht zwangsläufig durch eine fachliche Nähe zum jeweiligen Ressort geprägt ist (vgl. Apelt und Männle 2023, S. 166). Für die Personalbesetzung des Gemeinderates – Bürgermeister:innen ausgenommen – kommt der Nominierung durch die lokal vertretenen Parteien eine größere Bedeutung zu als die nachfolgende Wahlentscheidung der Bürger:innen – unter anderem, da die Parteien über die Vergabe von Listenplätzen die Wahlchancen von Kandidat:innen beeinflussen können (vgl. Egner et al. 2013, S. 73). Mit Blick auf die Personalbesetzung von Projektentwicklungsunternehmen ist zum einen auf eine „[...] Verbindung der Unternehmensziele beziehungsweise unternehmensstrategischen Entscheidungsprozesse mit den sich daraus ableitenden und somit eng verzahnten Personalstrategien im Unternehmen [hinzuweisen]“ (Flohr 2011, S. 395). Zum anderen sind vor dem Hintergrund der Professionalisierung der Immobilienwirtschaft steigende Anforderungen an fachliche Kompetenzen des Personals festzustellen. Die Entstehung spezifischer immobilienwirtschaftlicher Aus-/Weiterbildungs- und Hochschulprogramme kann als Ausdruck dieser Entwicklung gewertet werden (vgl. ebenda, S. 406–407). Aufgrund der Notwendigkeit, Personalauswahl oder Entlohnungsbedingungen für die Öffentlichkeit nachvollziehbar zu gestalten, sei zuletzt darauf hingewiesen, dass „Personalentscheidungen in Verwaltungen stärkeren personalwirtschaftlichen und personalrechtlichen Restriktionen [unterliegen] als dies in Unternehmen beobachtet wird“ (Apelt und Männle 2023, S. 165).

Personal

3.4 Institutioneller und organisationaler Rahmen sowie Reflexion der Rollenverständnisse von Kommunen und Projektentwicklern

„Entdeckung der Akteure“¹² als notwendige Voraussetzung für kooperative Zusammenarbeit

Kooperationen und vertrauensvolle Zusammenarbeit (siehe auch Pkt. 3.5.2) zwischen Kommunen und Projektentwicklern werden vor dem Hintergrund dieser Arbeit als erstrebenswerter Zustand für nachhaltige Stadtentwicklung angenommen. Nicht zuletzt, da die Wirksamkeit des eigenen Handelns maßgeblich von den Handlungen weiterer Akteure bedingt wird. Eine kooperative Zusammenarbeit setzt in diesem Zusammenhang die „Entdeckung“ der jeweils anderen Akteure voraus (vgl. Selle 1994, S. 61–64). Folglich gilt es, sowohl den institutionell-organisationalen Hintergrund, resultierende Aufgabenbereiche als auch Rollenverständnisse der Akteursgruppen Kommunen und Projektentwickler zu beleuchten. Warum diese Perspektive von Relevanz ist, wurde bereits in Abschnitt 2.1 thematisiert und soll nochmals mit folgender Darstellung (vgl. Abbildung 14) veranschaulicht werden:



¹ Zur Spezifizierung des Kontextes, in welchem Institutionen agieren, wird an dieser Stelle das Begriffsverständnis von Rüegg-Stürm und Grand (2020) herangezogen.

Abbildung 14: Wechselwirkungen zwischen Ordnungsmomenten und Handlungen; Quelle: Eigene Darstellung 2025 in Anlehnung an Schwegler 2008, S. 118.

¹² Selle 1994, S. 61.

Für die notwendige Kontextbeschreibung sieht sich diese Arbeit jedoch mit einer ausgeprägten Heterogenität der jeweiligen Institutionen/Organisationen konfrontiert. So ist zum Beispiel hinsichtlich dem Analyseaspekt „Kommunikation als Koordination“ anzunehmen, dass die Aufbauorganisation der jeweiligen Organisationen einen wesentlichen Einfluss auf das gegenseitige Abstimmungsverhalten nimmt. Während der kommunale Organisationsaufbau, unabhängig von der Kommunengröße, grundsätzlich als hierarchisch beschrieben werden kann, ist eine eindeutige Charakterisierung bei Projektentwicklungsunternehmen im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich. Die nachfolgenden Ausführungen zielen daher darauf ab, die „grundsätzliche“ institutionell-organisatorische Handlungslogik jeweils zu skizzieren, um die gesammelten empirischen Daten (vgl. Abs. 4.1 und 4.2) dennoch entsprechend einordnen zu können.

3.4.1 Institutionell-organisationaler Rahmen von Kommunen

Alle Gemeindeordnungen in Deutschland legen eine dualistische Kompetenzverteilung zwischen der kommunalen Vertretungskörperschaft (z.B. Gemeinderäte oder Kreistage) und einer/einem direkt gewählten Bürgermeister:in¹³, welche:r der Verwaltung vorsteht, zugrunde (vgl. Bogumil 2018, S. 1130). Diese Hauptorgane einer Kommune spielen eine zentrale Rolle für die kommunale Selbstverwaltung und entsprechend notwendigen Entscheidungsfindungen. Aufgrund dessen sollen sie nachfolgend kurz dargestellt werden.

**Hauptorgane
der Kommune**

„Der Gemeinderat¹⁴ ist – neben dem Bürgermeister – Hauptorgan der Gemeinde [und] nimmt die grundlegenden Weichenstellungen in der Gemeinde vor“ (Geis 2016, S.105). Als unmittelbar gewähltes Repräsentativorgan fasst er die wichtigsten Beschlüsse auf Gemeindeebene. In diesem Hinblick ist anzumerken, dass die Gemeindegröße als wichtigster Einflussfaktor für die Parteipolitisation gilt, da:

Gemeinderat

- sich der Anteil Freier Wähler an den Gemeinderatsmandaten, die ebenfalls von der Gemeindegröße abhängig sind, verringert,
- eine Parteizugehörigkeit der Dezernenten zu verzeichnen ist,
- allgemeinpolitische Debatten zunehmen,
- die Ratsarbeit, inklusive des Selbstverständnisses der Mitglieder in Richtung Parlamentarisierung tendiert (vgl. Schleer 2014, S. 21).

¹³ Ausnahme ist das Bundesland Hessen. Hier muss der Bürgermeister Handlungen in Absprache mit dem Magistrat vollziehen.

¹⁴ Die Bezeichnung des Gemeinderates unterscheidet sich (unter bestimmten Voraussetzungen) nach der jeweiligen Gemeindeordnung der Länder sowie dem Grad der Unabhängigkeit (Gemeinde/Gemeindeverbände) und der Größe der Kommune. In Hessen wird der Gemeinderat bspw. auch als Stadtverordnetenversammlung bezeichnet (vgl. Burgi 2015, S. 150 und ARL 2010–2021). Aus Gründen der Anonymisierung der Daten (vgl. Pkt.4.2.1.3) sowie dem einfacheren Verständnis wird im Folgenden allgemein von Gemeinderat bzw. Ratsmitglied gesprochen.

Für kommunale Selbstverwaltungsaufgaben gilt die Allzuständigkeit des Rates. So auch für Bauleitplanungen, die zu den Pflichtaufgaben einer Kommune zählen (vgl. Burgi 2015, S. 150; Geis 2016, S. 105; Bogumil 2018, S. 1131). Diese Planungshoheit darf nicht auf private Unternehmen übertragen werden. Für umfangreichere Projektentwicklungen, wie beispielsweise Vorhaben, welche die Aufstellung oder Änderungen eines Bebauungsplans erfordern, spielt der Gemeinderat folglich eine zentrale Rolle, da entsprechende Entscheidungen:

- über ihn beschlossen und getragen werden müssen,
- den Rahmen der Handlungsmöglichkeiten des Projektentwicklers bestimmen (vgl. Feldmann 2009, S. 90; Wentz 2005, S. 73).

Darüber hinaus nimmt er die Kontrollfunktion gegenüber der/dem Bürgermeister:in (und der Verwaltung) wahr. Ausführlich sind die Rechte und Pflichten des Gemeinderates den jeweiligen Gemeindeordnungen zu entnehmen, müssen vor dem Hintergrund dieser Arbeit an dieser Stelle jedoch nicht ausführlich beschrieben werden (vgl. Schleer 2014, S. 30).

Fachausschüsse

Mitglieder des Gemeinderates arbeiten, wie Kommunalpolitiker:innen im Allgemeinen, (überwiegend) ehrenamtlich, was zunehmend eine Herausforderung darstellt. Zum einen im Hinblick auf die Vielfältigkeit kommunaler Aufgaben als solcher, zum anderen aufgrund der zunehmenden Komplexität der damit verbunden und zu verarbeitenden Informationen (vgl. Bogumil und Jann 2020, S. 249). Aus der Natur der Sache können Ratsmitglieder nicht zu jedem Aufgabenbereich eine fachliche Nähe aufweisen. „Im Interesse einer effektiven Gemeinderatsarbeit und der Konzentration des Sachverstands der einzelnen Ratsmitglieder werden Ausschüsse gebildet“ (Burgi 2015, S. 152), die der Diskussion über spezifische Fach- und Detailfragen dienen und die finalen Entscheidungsgrundlagen des Gemeinderates über Vorbesprechungen optimieren sollen (vgl. Bogumil und Jann 2020, S. 248; Gern und Brüning 2019, S. 278–279). Die Fachausschüsse sind zudem beratend tätig, sodass bei ihnen das Schwergewicht der kommunalen Willensbildung liegt (vgl. Naßmacher und Naßmacher 2007, S. 240).

Verwaltung

Der/Die Bürgermeister:in übernimmt die Leitungsfunktion über die kommunale Verwaltung. Als direkt gewähltes Organ sowie der einhergehenden administrativen Verantwortung ist diese Rolle ebenfalls durch Komplexität gekennzeichnet. Je nach Gemeindeordnung hat diese Position auch Auswirkungen auf das Innenverhältnis zwischen Gemeinderat und Bürgermeister:in und damit die institutionelle Stärke des Gemeinderates (vgl. Egner et al. 2013, 31ff.). Eine solche Betrachtungstiefe der Funktion und Rolle kann im Rahmen dieser Arbeit nicht eingenommen werden, weshalb der/die Bürgermeister:in zur

Komplexitätsreduzierung an dieser Stelle nicht separat, sondern als Teil der Verwaltung betrachtet wird.

Mit Blick auf Leitungsfunktionen innerhalb der Verwaltung soll ebenfalls auf die Position der Dezernent:innen¹⁵ hingewiesen werden. „[Sie] sind keine eigenständigen Gemeindeorgane, verfügen aber de facto über ein erhebliches Maß an Selbstständigkeit und politisch-administrativer Macht“ (Burgi 2015, S. 175). Neben der Leitungsfunktion ihres Dezernates zur Unterstützung der/des Bürgermeister:in, nehmen sie als Bindeglied zwischen Politik und Verwaltung eine Schnittstellenfunktion ein, die zum Beispiel als moderierendes Element zum Ausdruck kommt – sowohl kommunalintern als auch zwischen Kommune und externen Akteuren.

Funktionale Aufgabe der Verwaltung ist die Vorbereitung, der Vollzug sowie die Konkretisierung politischer Entscheidungen des Rates, seiner Ausschüsse und Gremien (vgl. Burgi 2024, S. 201; Frank et al. 2017, S. 36). Hierzu wird die Verwaltung arbeitsteilig nach thematischen Organisationseinheiten gegliedert. Ihre Funktionsweise ist zudem durch das Hierarchieprinzip gekennzeichnet (vgl. Bogumil 2018, S. 1131). „Insgesamt sind folgende Arbeitseinheiten von unten nach oben zu unterscheiden: Stelle, Sacharbeitsgruppe, Sachgebiet, Abteilung, Amt, Dezernat“ (Bogumil und Holtkamp 2006, S. 69). Die Dezernate können als Geschäftsbereich der Dezernent:innen bezeichnet werden. Aufgrund dessen ist ihr Zuschnitt häufig politisch motiviert oder an den Kenntnissen der jeweiligen Dezernent:innen orientiert. Die Ämter hingegen sind die tragende Organisationseinheit für den Vollzug der kommunalen Aufgaben und treten nach außen selbstständig in Erscheinung (vgl. ebenda). Sie sind folglich bei der operativen Umsetzung von Projektentwicklungsvorhaben von besonderer Bedeutung und zumeist die erste Anlaufstelle der Projektentwickler (vgl. Feldmann 2009, S. 90).

Die Merkmale des Organisationsaufbaus der Verwaltung dürfen jedoch nicht über die Vielschichtigkeit entsprechender (politischer) Steuerung hinwegtäuschen. Die unterschiedlichen Dezernate und Ämter einer Kommune sind, trotz inhaltlicher Differenzierung, stark miteinander vernetzt. Nicht zuletzt, da die unterschiedlichen Verwaltungseinheiten durch ihr Handeln Folgewirkungen in anderen Dezernaten oder Ämtern verursachen und unter Umständen – bewusst oder absichtslos – unvereinbare Ziele verfolgen (vgl. Bogumil und Jann 2020, S. 254).

¹⁵ Auch in diesem Fall unterscheidet sich die Bezeichnung der Beigeordneten (auch Dezernenten genannt) je nach Gemeindeordnung der Länder und wird z.B. in Baden-Württemberg oder Sachsen als Baubürgermeister:in benannt. Je nach Verwaltungsaufbau fallen unterschiedliche Ämter unter die Leitung der jeweiligen Dezernent:innen. Daher sollen diese im Rahmen dieser Arbeit zusammenfassend als Planungsdezernent:innen bezeichnet werden.

**Kommunale
Planungsziele**

Grundsätzlich kann das kommunale Handeln über alle Aufgabenfelder hinweg als gemeinwohlorientiert beschrieben werden und „[...] richtet sich auf die Bestimmung und Sicherung der Interessen einer Gemeinschaft (ob auf lokaler, nationaler oder internationaler Ebene)“ (Gailing und Moss 2018, S. 774). Die Gemeinwohlmaximierung ist eines der verfassungsrechtlich anerkannten Hauptziele der öffentlichen Verwaltung (vgl. Germer 2021, S. 25) und gleichzeitig für die einzelnen Aufgabenfelder der Kommune zu spezifizieren. Mit Blick auf den Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit soll an dieser Stelle daher Bezug auf den Kontext der Stadtentwicklung und -planung genommen werden. „Die Stadtentwicklungsplanung zielt darauf, den Prozess kommunaler Zukunftsgestaltung zu koordinieren und dabei umfassend räumliche, soziale, ökonomische und weitere entwicklungsrelevante Aspekte einzubeziehen“ (Wékel 2018, S. 2435). Mit diesem Verständnis wurde eine neue Perspektive auf den kommunalpolitischen Auftrag gelegt, die Kommune auf vielen Handlungsfeldern aktiv zu gestalten (vgl. ebenda, S.2436). Sie gleicht einer strategischen, jedoch informellen, Rahmengebung für die zukünftige kommunale Entwicklung, die durch die Bauleitplanung, als kommunale Pflichtaufgabe, ergänzt wird. Diese konkretisiert zum einen die übergeordneten Leitbilder und Programme der Stadtentwicklungsplanung und setzt zum anderen rechtsverbindliche Regelungen für die vorbereitende bauliche und sonstige Nutzung von Grundstücken (vgl. Schriever 1996, S. 363). Dabei orientiert sich die Bauleitplanung an folgenden Zielen (vgl. Stich und Schmidt-Eichstaedt 2005, S. 75–77):

- bauliche Entwicklung nach dem Prinzip der Nachhaltigkeit,
- Gewährleistung einer sozialgerechten Bodennutzung,
- Sicherung einer menschenwürdigen Umwelt,
- Schutz und Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen – auch in Verantwortung für den allgemeinen Klimaschutz,
- baukultureller Erhalt und Entwicklung des Orts- und Landschaftsbilds,
- weitere Anforderungen wie etwa die Berücksichtigung kommunaler Entwicklungsplanungen oder die Schaffung gesunder Wohn- und Arbeitsverhältnisse sind §1 Absatz 6 des Baugesetzbuches (BauGB) zu entnehmen.

**Verhältnis zwischen
Gemeinderat und
Verwaltung**

Um die Handlungslogik(en) von Kommunen zu verstehen, ist der Blick zudem auf das Verhältnis zwischen Gemeinderat und Verwaltung zu richten. Diesbezüglich wurde bereits deutlich, dass unterschiedliche Ziele innerhalb der Verwaltung existieren und so auch zweifelslos zwischen ihr und dem Gemeinderat. Darüber hinaus wird dessen Arbeit mit zunehmender Gemeindegröße verstärkt durch parteipolitische Ziele geprägt. Folglich gibt es „DIE“ Kommune als Einheit im engen Sinn nicht. Der Begriff Kommune wird im Rahmen dieser Arbeit im institutionellen Sinn als politisch-administratives System verwendet

und an relevanten Stellen entsprechend zwischen den Organisationseinheiten Gemeinderat und Verwaltung unterschieden.

Das (Macht-)Verhältnis¹⁶ zwischen Gemeinderat und Verwaltung soll anhand des „Policy cycle“¹⁷ erläutert werden. „Politik wird logisch als eine Abfolge von Schritten konzipiert, die mit der Artikulation und Definition von Problemen anfängt und irgendwann mit der verbindlichen Festlegung von politischen Programmen und Maßnahmen und deren Umsetzung beendet wird“ (Bogumil und Jann 2020, S. 7–8; vgl. auch Abbildung 15). Dabei ist unverkennbar, dass die Verwaltung in allen Phasen eine gewichtige Rolle einnimmt (vgl. ebenda, S.13).

Policy cycle

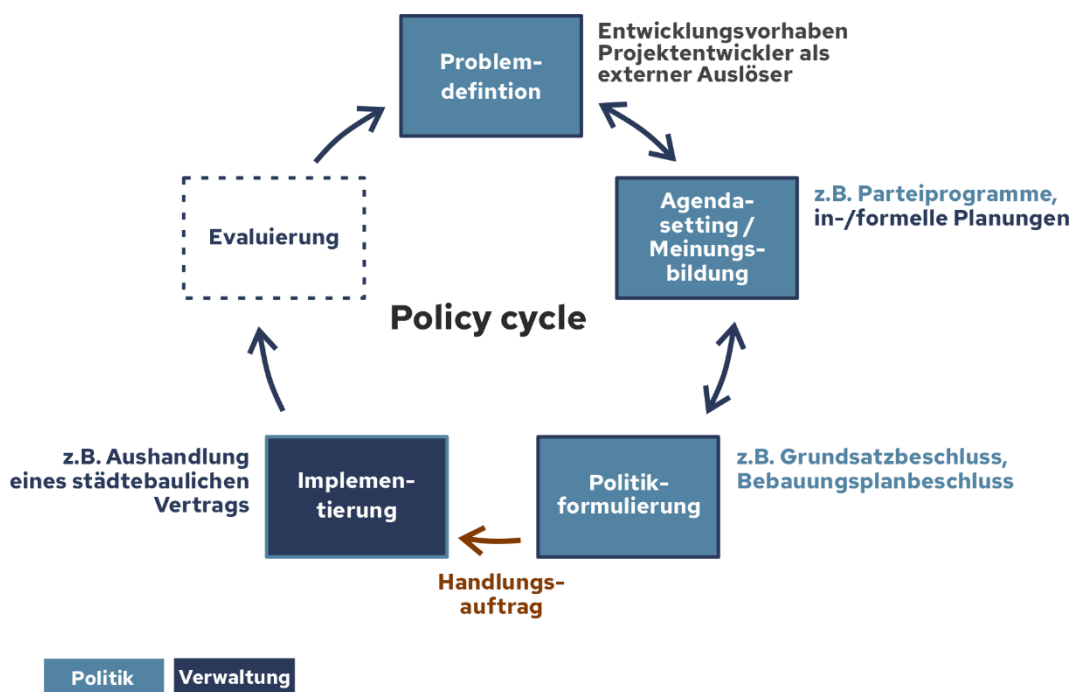


Abbildung 15: Beispielhafter Policy cycle vor dem Hintergrund von Projektentwicklungsvorhaben; Quelle: Eigene Darstellung 2025.

Problemdefinitionen, wie zum Beispiel die Notwendigkeit der Erstellung eines Integrierten Stadtentwicklungskonzeptes, und die anschließende Ausarbeitung (Agenda-Setting), werden nicht allein durch die Politik formuliert. Allein mit Blick auf die quantitative Vielzahl wie qualitative Vielfalt im komplexen Feld der Stadtentwicklung und -planung ist es der Politik allein nicht möglich, die insgesamt notwendigen Handlungsmaßnahmen als auch Entscheidungen allein herbeizuführen. So werden Probleme häufig durch die Verwaltung auf die politische Tagesordnung gesetzt. Auch kann sich eine Problemdefinition durch externen Auslöser ergeben, wie zum Beispiel über das angestrebte Vorhaben

Problemdefinition und Agenda-setting

¹⁶ Für die genaue Erläuterung des Begriffsverständnisses von Macht im Rahmen dieser Arbeit siehe Punkt 3.5.1.

¹⁷ Der Policy cycle ist ein Modell aus den Politikwissenschaften und teilt – i.d.R. kreisförmig – das politische Handeln in prozessual verschiedene Phasen auf (vgl. bpb o.J.).

eines Projektentwicklers. Beide Fälle werden als outside-Agenda-Setting bezeichnet (vgl. Bogumil und Jann 2020, S. 11–14).

Vorbereitung und Politikformulierung

Zudem wirkt die Verwaltung auf die spezifische Politikformulierung ein, da die Politik kaum ohne die Entwurfsvorlagen der Verwaltung arbeiten kann. Die Verwaltung nimmt bei der Formulierung, Aushandlung und Auswahl politischer Alternativen eine wesentliche Rolle ein (vgl. Apelt und Männle 2023, S. 160; Bogumil und Jann 2020, S. 14). Sie beeinflusst durchaus, „[...] welche Probleme verdrängt, welche Ziele vernachlässigt und welche Handlungsalternativen in der Phase der Entscheidungsvorbereitung bereits aussortiert werden, ehe formale politische Strukturen wie Parlamente mit dem Entscheidungsprozess befasst sind“ (Bogumil und Jann 2020, S. 237). Um die Komplexität der vorbereitenden Politikformulierung zu betonen, ist an dieser Stelle auch auf die parallel ablaufenden Abstimmungsprozesse innerhalb „DER“ Politik hinzuweisen. Bevor eine Beschlussvorlage den Gemeinderat zur Abstimmung erreicht, haben zuvor Abstimmungen innerhalb der Fraktionen, den dahinterstehenden Parteien sowie den Fachausschüssen stattgefunden. Viele Ratsmitglieder sind folglich mehrfach mit einer Vorlage befasst, weil es zu wiederholten Beratungsphasen kommt und der idealtypische Durchlauf nicht eingehalten wird (vgl. Naßmacher und Naßmacher 2007, S. 243).

Implementierung

Am Beispiel der Bebauungsplanung wird sehr plakativ deutlich, dass mit politischem Satzungsbeschluss, der als entsprechender Handlungsauftrag zu deuten ist, die anschließende Umsetzung in den Verantwortungsbereich der Verwaltung „überführt“ wird. Die Verwaltung verfügt in dieser Phase über einen beachtlichen Handlungsspielraum, sodass auch von „street-level-bureaucrats“ die Sprache ist. Einerseits verantwortet sie über ihre Handlungsweisen den Erfolg der beschlossenen Rahmengenbung, andererseits verfügt sie über den Spielraum, diese frei zu interpretieren und während der Implementierung – zum Beispiel über die Aushandlung eines städtebaulichen Vertrags mit dem Projektentwickler – (neue) Schwerpunkte zu setzen, die von der Politik gegebenenfalls nicht intendiert wurden (vgl. Bogumil und Jann 2020, S. 14). Von ergänzendem Interesse ist an dieser Stelle, „[...] dass viele Fragen durch die formelle politische Entscheidung noch nicht entschieden wurden und die eigentliche politische Auseinandersetzung erst während des Vollzuges beginnt“ (vgl. ebenda, S.237).

Insbesondere zwischen beziehungsweise während den Phasen Problemdefinition und Implementierung wirken Politik und Verwaltung informal häufig in nicht einsehbaren Grauzonen ineinander (vgl. Apelt und Männle 2023, S. 160–161). So wurde zum einen die Eigenmacht der Verwaltung gegenüber der Politik deutlich, zum anderen wirkt die Politik auf die Handlungsweisen der

Verwaltung ein – zum Beispiel haben Nachfragen und Eingriffe in die Umsetzungsprozesse der Verwaltung für die Kommunalpolitik eine hohe Legitimationsleistung nach außen (vgl. Bogumil 2006, S. 21). Es lässt sich beobachten, dass diese informellen Abläufe mit dem Komplexitätsgrad der Entscheidungslage dominanter werden. Damit werden Informationen und nicht der eigentliche Handlungsauftrag zum wesentlichen Verbindungselement zwischen Politik und Verwaltung (vgl. Apelt und Männle 2023, S. 160–161).

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass das Verhältnis von Politik und Verwaltung durch komplexe Überschneidungen charakterisiert ist. Dabei kann die planende Verwaltung aufgrund ihres Fach- und Prozesswissens als eigenständiges Machtzentrum agieren, das von Ratsmitgliedern aufgrund unvermeidlicher Informationsasymmetrien nur schwer zu kontrollieren ist und aufgrund dessen durch gegenseitige „blame games“ für Probleme und Misserfolge gekennzeichnet sein kann. Zeitgleich ist die Implementierung politischer Beschlüsse durch die Verwaltung von zunehmenden politischen Einflüssen geprägt (vgl. Bogumil und Jann 2020, S. 237). Diese unklare Trennung kann in der kommunalen Praxis zu „[...] Konflikte[n] zwischen eher verwaltungs- und sachorientierten sowie parteienstaatlichen Konzeptionen kommunaler Selbstverwaltung [...]“ führen (vgl. ebenda, S. 250). Auch der Versuch über das Neue Steuerungsmodell eine klarere Trennung des „Was“ (Politik) vom „Wie“ (Verwaltung) konnte sich in der Praxis bisweilen nicht durchsetzen. Hierzu trägt die Wählermaximierungslogik der politischen Akteure einen nicht unbeachtlichen Teil bei (vgl. Bogumil 2006, S. 22).

3.4.2 Rollenverständnis von Ratsmitgliedern

Die Schwierigkeit das Rollenverständnis von Ratsmitgliedern widerzuspiegeln, besteht darin, dass zum einen bisher wenig über deren Merkmale bekannt ist (vgl. Egner et al. 2013, S. 57), zum anderen kann – insbesondere im Vergleich zum Rollenverständnis von (kommunalen) Planer:innen – auf weniger umfassendes sowie kontextualisiertes Wissen zurückgegriffen werden. Nachstehend erfolgt eine erste Annäherung über das Rollenverständnis von Ratsmitgliedern. Ein entsprechender Abgleich und gegebenenfalls die Darstellung eines umfassenderen Bildes sollen im Rahmen dieser Arbeit über die Empirie erfolgen.

Der Gemeinderat erfüllt „[...] als Ratifikationsorgan vor allem die Aufgabe, beschlussreife Empfehlungen in verbindliche Entscheidungen zu überführen“ (Naßmacher und Naßmacher 2007, S. 244). Dementsprechend nehmen Ratsmitglieder die Rolle von Entscheidungsträger:innen ein. Um diese herbeizuführen, müssen Ratsmitglieder in der Lage sein, Mehrheiten innerhalb des Rates beziehungsweise der Fachausschüsse zu organisieren, weil der Gemeinderat

**Ratsmitglieder
als unbekannter
Akteurstyp**

**Ratsmitglieder als
Entscheidungsträger**

keineswegs als einheitlich handelnder (kooperativer) Akteur beschrieben werden kann (vgl. Egner et al. 2013, S. 92; Naßmacher und Naßmacher 2007, S. 211). Da die Parteipolitisierung in Zusammenhang mit der Gemeindegröße steht, gewinnt dieses notwendige politische Geschick mit zunehmender Gemeindegröße an Bedeutung.

Zeitgleich wird deutlich, dass die Rolle der Parteien beziehungsweise Fraktionen vor diesem Hintergrund nicht zu unterschätzen ist – zumal „[d]ie Meinungsbildung innerhalb der Fraktionen von den Ratsmitgliedern (neben den Vorlagen) als wichtigste Informationsquelle angesehen [wird], wenn nicht Informationsgespräche mit der Verwaltung an der Spitze rangieren“ (Naßmacher und Naßmacher 2007, S. 243). Zudem sehen Ratsmitglieder den Gemeinderat als entscheidende Organisation, ihr jeweiliges Parteiprogramm umzusetzen. Diese Form des Willensbildungsprozesses steht durchaus im Spannungsverhältnis zur Direktive der „frei“ entscheidenden Mandatsträger:innen im Sinne der Gemeindeordnungen (vgl. Egner et al. 2013, S. 92; Naßmacher und Naßmacher 2007, S. 243).

Verwaltungsvorlagen, die eine politische Tragweite erwarten lassen, werden in der Praxis nicht unvermittelt in das formale Entscheidungssystem überführt. An dieser Stelle ist deshalb ebenfalls auf die Rolle einzelner politisch einflussreicher „Vorentscheider:innen“ des Gemeinderates hinzuweisen. Hierbei handelt es sich vor allem um Rats-, Ausschuss-, oder Fraktionsvorsitzende, die im Rahmen des Agenda-Settings und der Politikformulierung in engem Austausch mit leitenden Verwaltungspositionen stehen und inhaltliche Vorentscheidungen solcher Verwaltungsvorlagen treffen. Dieses „Vorfühlen“ soll frühzeitig Fach- und politisches Erfahrungswissen kombinieren sowie die zeitliche Belastung für alle (ehrenamtlichen) Ratsmitglieder reduzieren, führt jedoch auch zu einem Zurückdrängen einzelner weniger einflussreicher Ratsmitglieder (vgl. Naßmacher und Naßmacher 2007, S. 245ff.). Damit wird auch eine „Hierarchie“ kommunalpolitischer Einflussnahme ersichtlich, die sich neben der Vorsitzfunktion durch Seniorität von Ratsmitgliedern ergibt – „[v]iele Ratsmitglieder scheiden schon nach kurzer Zeit wieder aus“ (ebenda, S. 212).

Ratsmitglieder als Interessens- vertretung

Die Funktion des Gemeinderats als gewähltes Repräsentativorgan macht deutlich, dass Ratsmitglieder die Forderungen und Anliegen der Stadtgesellschaft vertreten. Kontakte zu Bürger:innen betrachten Ratsmitglieder daher mit höchster Priorität (vgl. Naßmacher und Naßmacher 2007, S. 239). Wobei diese Interessenvertretung durchaus kritisch hinterfragt werden kann. Zum einen im Hinblick auf die Personenmerkmale von Ratsmitgliedern: „Der übergroße Teil ist männlich, mittleren Alters und lässt aufgrund seiner Erwerbstätigkeit eine Zugehörigkeit zur Mittelklasse vermuten. Auffällig ist weiterhin der

niedrige Anteil an Ratsmitgliedern mit Migrationshintergrund“ (Egner et al. 2013, S. 67). Damit unterscheiden sich Ratsmitglieder strukturell deutlich von der von ihnen zu vertretenden Stadtbevölkerung¹⁸ (vgl. ebenda). Als Mandats-träger:innen stehen sie zum anderen in einem Abhängigkeitsverhältnis zu ihrer Wählerschaft. Es ist daher nicht verwunderlich, dass ihr Verhalten einer Wählermaximierungslogik folgt. Aufgrund dessen besteht das Risiko, dass zur Machtsicherung Ziele erwogen werden, die vorhandenen Wählerinteressen entsprechen, während Ziele im Sinne der gesamten Stadtgesellschaft in den Hintergrund rücken können (vgl. Meyer-Oldenburg 2002, S. 77–78). Diese „Außenorientierung“ – insbesondere in Konfliktsituationen innerhalb des Gemeinderates oder der Fraktion – verstärkt sich, wenn Ratsmitglieder in ihrem Rollenverhalten dem Modell partizipativer Demokratie folgen (vgl. Bogumil 2006, S. 22; Egner et al. 2013, S. 123). Die politische Praxis wird daher zum Teil auch als konfliktscheu beschrieben (vgl. Hesse und Kühn 2023, S. 431).

Als Entscheidungsträger:innen verantworten Ratsmitglieder die Akzeptanz kommunaler Vorhaben bei den Bürger:innen. In diesem Kontext nehmen sie eine Vermittlungsrolle politischer Entscheidungen in die Stadtgesellschaft ein. Diese Aufgabe nehmen Ratsmitglieder als besonders relevant wahr und stützen damit zeitgleich das Handeln der Verwaltung (vgl. Egner et al. 2013, S. 121).

**Ratsmitglieder als
Vermittler:innen**

Der Blick auf die beschriebenen Rollen macht deutlich, dass Kommunikations- und Moderationsfähigkeit zu zentralen Kompetenzen von Ratsmitgliedern zählen sollten. Es ist davon auszugehen, dass Ratsmitglieder über Lernprozesse im Laufe ihrer Tätigkeit auch zunehmendes Fachwissen erwerben, was erstgenannte Kompetenzen im Kontext ihrer Vermittlungsarbeit stärken kann. Ferner können Verhandlungsgeschick und Diplomatie sowie Verständnis über Prozess- und Machtstrukturen in Kombination mit strategischem Agieren vor dem Hintergrund der Beschlussfunktion des Gemeinderates als politische Kompetenzen abgeleitet werden.

**Politische
Kompetenzen**

3.4.3 Rollenverständnis kommunaler Planer:innen

In der Praxis sehen sich Planer:innen der öffentlichen Verwaltung unter anderem mit nachstehenden Aufgaben wie Herausforderungen konfrontiert (vgl. Abram 2004, S. 22):

**Aufgaben in der
kommunalen
Planungspraxis**

- Vor dem Hintergrund der Gemeinwohlorientierung müssen sie unterschiedliche planungsbetroffene Akteure und deren Interessen erkennen, einbinden, berücksichtigen und ausgleichen sowie widersprüchlichen Forderungen Sinn geben.

¹⁸ Diese Aussage bezieht sich auf Gemeinden in Deutschland mit mehr als 10.000 Einwohner:innen.

- Interessenskonflikte über den fachlichen wie persönlichen Diskurs lösen beziehungsweise anschlussfähige Lösungswege erzeugen.
- Zur Vorbereitung politisch tragfähiger Entscheidungen eine Argumentationsbasis schaffen – sowohl auf Grundlage ihrer fachlichen Kenntnisse und Einschätzungen als auch auf Grundlage ihrer Kenntnisse über aktuelle politische Verhältnisse in ihrer Kommune.
- Nach außen müssen sie sorgfältig abwägen, wie sie die Organisation, in der sie arbeiten, vertreten. Dabei bewegen sich Planer:innen im öffentlichen Dienst im Spannungsfeld zwischen Loyalität gegenüber ihrer Profession und ihren Verwaltungsvorgesetzten – ebenso wie der Politik.

Diese Aufzählung skizziert exemplarisch zentrale Rollenbilder von Planer:innen in der öffentlichen Verwaltung: die der Expert:in, Anwält:in unberücksichtigter Interessen, Moderator:in, Vermittler:in, Prozessgestalter:in, Verwaltungsangestellten – wobei andere Unterscheidungen durchaus denkbar sind (vgl. Selle 1994, S. 290). Ohne im Rahmen dieser Arbeit den Raum zu haben, die einzelnen Rollenbilder im Kontext planungstheoretischer Ansätze umfassend zu reflektieren, sollen jeweils relevante Aspekte beleuchtet werden, um das facettenreiche Rollenverständnis von Planer:innen wiederzugeben.

Planer:innen als Fachexpert:innen

„Aufgabe des *Experten* ist es, mithilfe von Faktenwissen die Zielformulierung und Lösungsfindung zu qualifizieren sowie formulierte Ziele in Fachsprachen und entsprechende Maßnahmen zu übersetzen [...]“ (Meyer-Oldenburg 2002, S. 86). Vor diesem Hintergrund ordnen Planer:innen das Entwicklungsvorhaben des Projektentwicklers oder anderer Vorhabenträger in den städtischen Gesamtkontext ein und beurteilen es hinsichtlich ihres Fachwissens und gesetzlicher Regelungen. Im Sinne lernender und umsetzungsorientierter Prozesse sollten sich Planer:innen dabei nicht in der Suche nach der optimalsten technischen Lösung verlieren, zumal sich diese aktuell rasant weiterentwickeln (vgl. Selle 1994, S. 292–293; Wiechmann 2019, S. 5ff.). Zudem – und hier wird eine Überschneidung zur Rolle als Vermittler:in und Moderator:in deutlich – wird argumentiert, dass es nicht die Aufgabe von Planer:innen sein müsse, „DIE“ technisch oder politisch „richtige“ Lösung zu entwickeln, sondern eine argumentative Verständigung über echte Alternativen herbeizuführen (vgl. Meyer-Oldenburg 2002, S. 83).

Planer:innen als Pro- zessgestalter:innen

Die notwendige Fachkompetenz von Planer:innen bezieht sich nicht allein auf ihr Fach-, sondern auch Prozesswissen. Nur in Kombination können sie die notwendige Rechtssicherheit von Planungsvorhaben gewährleisten. Aufgrund dessen wird die Prozessorganisation zu einer zentralen Aufgabe von Planer:innen. Über ihr Erfahrungs- und Fachwissen sowie dem Überblick über das Planungsgeschehen können sie beurteilen, wann und wie Wissen und Handlungen

– auch von Dritten – im Prozess fruchtbar werden kann (vgl. ebenda). Mit Blick auf die zunehmende (rechtliche) Komplexität von Planung, ist in dieser Hinsicht „Sachkreativität und Verfahrenskreativität“ (Selle 1994, S. 293) gefordert – vor allem um innovative Planungsvorhaben ermöglichen zu können.

Die Rolle der Anwält:in ergibt sich aus der Professionalität und damit der erst genannten Rolle von Planer:innen als Expert:innen. In dieser Hinsicht sind sie (gesetzlich) dazu angehalten, sowohl im Sinne der Gemeinwohlorientierung zu handeln als auch unterschiedliche Interessen gegeneinander abzuwägen. Sind bestimmte Akteursgruppen und ihre Interessen nicht oder nur unzureichend vertreten, müssen Planer:innen Ausgleich schaffen (vgl. Selle 1994, S. 291). Vor diesem Hintergrund gehen auch normative Anforderungen an Planer:innen einher: „In order for ‘planning’ to be inclusive, collaborative, deliberative, rational or sensitive, we require planners to facilitate or even to enact all of these attributes and qualities, themselves, as persons“ (Abram 2004, S. 22). Damit hängen unter anderem folgende Werte (vgl. Sager 2009, S. 67–69) zusammen, die kurz benannt werden sollen, da es Hinweise gibt, dass sich Planer:innen aufgrund ihrer Berufsmotivation „einen Unterschied für Menschen und Räume machen zu wollen“ besonders mit dieser Rolle identifizieren könnten (vgl. Grange 2013, S. 226–227):

- Demokratie, die das Recht der Bürger:innen verteidigt, kollektive Entscheidungen in Angelegenheiten, die sie betreffen, zu beeinflussen.
- (Bürokratische) Integrität: Unbestechlichkeit – kein Streben nach Macht, Geld und Status.
- Gemeinwohlorientierung und Verantwortung: Sorge für das soziale und natürliche Umfeld, das erforderlich ist, um die Lebensqualität für alle zu verbessern sowie Rücksichtnahme auf andere Parteien im Planungsprozess.
- Solidarität: Die Gesellschaft sollte bei Bedarf dem Einzelnen helfen und die Verbesserung der Fähigkeiten der Menschen ein Hauptanliegen der Tätigkeit sein.

„Die Planerinnen und Planer sind nicht mehr allein. Das alte einfache Bild vom planenden Subjekt ist dahin. Es war von Anfang an falsch“. Mit diesem Zitat von Selle (1994, S. 290) soll die Rolle von Planer:innen als Moderator:innen und Vermittler:innen verdeutlicht werden. Im Sinne eines transparenten, nachvollziehbaren und fairen Prozesses ist es ihre Aufgabe, zum einen Verständigungsarbeit bezogen auf (ihr) Fachwissen sowie zwischen verschiedenen (Fach-) Akteuren zu leisten, und zum anderen im Falle von Interessenskonflikten moderierend tätig zu werden.

Zuletzt sei auf die Rolle von Planner:innen im öffentlichen Dienst als Verwaltungsangestellte hingewiesen. Diese Rolle wird nicht allein durch fachliche

**Planer:innen als
Advokat:innen**

**Planer:innen als
Moderator:innen und
Vermittler:innen**

**Planer:innen als Ver-
waltungsangestellte**

oder persönliche Kompetenzen geprägt, sondern vor allem durch den institutionellen Hintergrund – und damit gleichzeitig von der lokalen politischen Kultur. Insbesondere langjährig dominante Mehrheitsverhältnisse eines Gemeinderates können zur einer einseitigen politischen Färbung der Verwaltungsspitze führen (vgl. Naßmacher und Naßmacher 2007, S. 214). So kann zum Beispiel ein liberal orientierter Gemeinderat Planer:innen dazu motivieren, die kommunale Gemeinschaft vor kapitalistischen Kräften zu „schützen“. Hingegen könnten konservativ geprägte Gemeinderäte einfordern, staatliche Funktionen zu reduzieren und auf die Marktmechanismen zu vertrauen (vgl. Karki 2017, S. 188). Diese Rolle kann folglich lokal als auch je nach Wahlperiode durch verschiedene politische Ausrichtungen geprägt sein und sich damit von Kommune zu Kommune unterscheiden.

Darüber hinaus beobachtete Abram (2004, S. 32) loyales Verhalten der Verwaltung gegenüber politischen Entscheidungen in der Praxis: „However appalling the decision, however destructive or ineffective, it is the responsibility of the administration to be loyal to that decision in order to avoid being political“. Dieser institutionelle Einfluss kann besonders für Verwaltungsangestellte in Leitungsfunktionen aufreibend sein. Für sie stellt das häufig anzutreffende Dilemma zwischen begrenzten Ressourcen und uneingeschränkten Anforderungen die meisten praktischen Probleme dar (vgl. ebenda, S. 37).

Unter anderem in diesem Zusammenhang – und damit durchaus entgegen des in Punkt 3.4.1 dargestellten Verhältnis zwischen Gemeinderat und Verwaltung – wird insbesondere in der internationalen Planungsdebatte die Frage der Durchsetzungsfähigkeit von Planer:innen hinterfragt. Vermehrt wird in diesem Zusammenhang das Erfordernis politischer Kompetenzen von Planer:innen diskutiert (vgl. z.B. Grange 2017; Moulaert und Cabaret 2006; Karki 2017; Sagger 2009). So stellt zum Beispiel Grange (2013, S. 240) heraus, dass „there needs to be increased awareness that political power will always claim to speak in the agency of society and that neutrality without awareness only helps reinforce such power“.

Zuletzt sei darauf hingewiesen, dass Planer:innen – ebenso wie Ratsmitglieder oder Projektentwickler – zweifelsfrei niemals auf eine Rolle zu reduzieren sind. Vielmehr sind je nach Aufgabenstellung oder Situation unterschiedliche „Schwerpunkte“ der jeweiligen Rollen zu erkennen. Zudem kann es, wie mit der Rolle von Planer:innen als Verwaltungsangestellte angerissen wurde, zu (nicht auflösbaren) Rollenkonflikten kommen. „[S]ie können jedoch gelindert werden, indem der Planer sich ihrer bewusst ist und die Kategorien der jeweiligen Aussagen zeitlich und inhaltlich zu trennen versteht“ (Meyer-Oldenburg 2002, S. 87).

3.4.4 Organisationaler Rahmen von Projektentwicklungsunternehmen

Definition von Projektentwicklung

Um sich der Handlungslogik von Projektentwicklern zu nähern, soll zunächst über die Definition von Projektentwicklung der Gegenstand ihrer Arbeit beleuchtet werden. Übergeordnetes Ziel der Projektentwicklung ist es, über die (Weiter-)Entwicklung von Flächen beziehungsweise Gebäuden eine Wertschöpfung zu generieren. Diese Gewinnerzielungsabsicht ist letztlich das Motiv von Projektentwicklern überhaupt unternehmerische Leistungen freizusetzen (vgl. Schleiter 2000, S. 123). Hierzu muss der Projektentwickler die Faktoren Projektidee, Grundstück, Kapital, Nutzer:innen und Zeit so zusammenführen, dass ihm eine rentable Investition gelingt (vgl. Kinatader 2011, S. 504–506; Bone-Winkel und Gerstner 2005, S. 751–752 und Abbildung 16).

Die Projektentwicklung spricht vor diesem Hintergrund zwei Wirkungsebenen an (vgl. Bone-Winkel und Gerstner 2005, S. 751–752):

- **Gesamtwirtschaftliche Wirkungsebene:** Bauinvestition beziehungsweise Immobilie als Ergebnis des Entgegenkommens/der Berücksichtigung öffentlicher Belange.
- **Einzelwirtschaftliche Wirkungsebene:** Wettbewerbsfähigkeit der Bauinvestition beziehungsweise Immobilie gegenüber der Branchenkonzurrenz.

Die Verdeutlichung dieser Wirkungsebenen scheint insbesondere vor dem Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit von Relevanz, da die „Ausbalancierung“ beider Wirkungsebenen zu Konflikten im Aushandlungsprozess über Projektentwicklungen zwischen Kommunen und Projektentwicklern führen kann.

Diederichs definiert Projektentwicklung zusammenfassend wie folgt¹⁹: „Durch Projektentwicklungen (im weiteren Sinne) sind die Faktoren Standort, Projektidee und Kapital so miteinander zu kombinieren, dass einzelwirtschaftlich wettbewerbsfähige, Arbeitsplatz schaffende und sichernde sowie gesamtwirtschaftlich sozial- und umweltverträgliche Immobilienobjekte geschaffen und dauerhaft rentabel genutzt werden können“ (Diederichs 2005, S. 5).

¹⁹ Die Definition von Diederichs entspricht dem gängigen Verständnis von Projektentwicklung im deutschsprachigen Raum (vgl. Kinatader 2011, S. 506). Ergänzt um den Faktor Zeit bzw. Timing, welcher der Berücksichtigung von externen Veränderungen (z.B. Marktmechanismen, Strategiewechsel politischer Entscheidungsträger oder Kapitalgebern) Rechnung trägt (vgl. Coles 2012, S. 39), soll Diederichs Definition auch für diese Arbeit Anwendung finden.

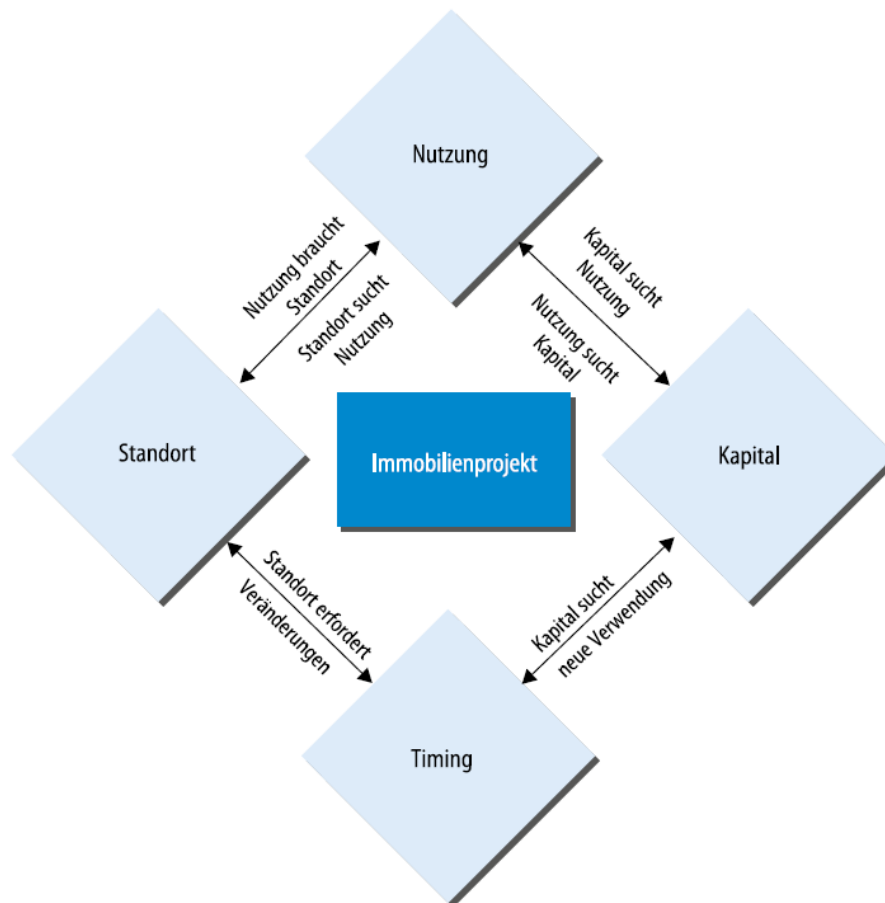


Abbildung 16: Ausgangssituationen der Projektentwicklung; Quelle: Kinatader 2011, S. 516.

Während diese inhaltliche Definition von Projektentwicklung in der Literatur weitgehend übereinstimmt, bleibt das Verständnis über die zeitliche Ausdehnung von Projektentwicklung – orientiert am Lebenszyklus einer Immobilie – Gegenstand fortgesetzter Diskussion (vgl. Abbildung 17). Diederichs unterscheidet zwischen Projektentwicklung im weiteren und engeren Sinn²⁰. Diese Kategorisierung wurde im Laufe der Zeit um den Begriff der Projektentwicklung im mittleren Sinn – Projektanstoß bis bauliche Fertigstellung – ergänzt (vgl. Coles 2012, S. 38–39). Schäfer und Conzen (2024, S. 1–2) kritisieren jedoch ein Verständnis von Projektentwicklung im weiteren Sinn, da der „[...] [dynamische, befristete] Prozess des Gestaltens [...]“ keine zutreffende Berücksichtigung findet. Die Phase der Projektentwicklung ende mit Beginn der Objektnutzung. Wie nachstehend das Rollenverständnis von Projektentwicklern bekräftigt (vgl. Pkt. 3.4.5), soll der unternehmerisch, kreative Gestaltungsaspekt von Projektentwicklung entsprechend Berücksichtigung und folglich ein Verständnis von Projektentwicklung im engen, wie mittleren Sinn im Rahmen dieser Arbeit Anwendung finden.

²⁰ Die Definition von Projektentwicklung im engeren Sinn gilt sowohl für Neubau als auch das Bauen im Bestand (vgl. Kinatader 2011, S. 506).

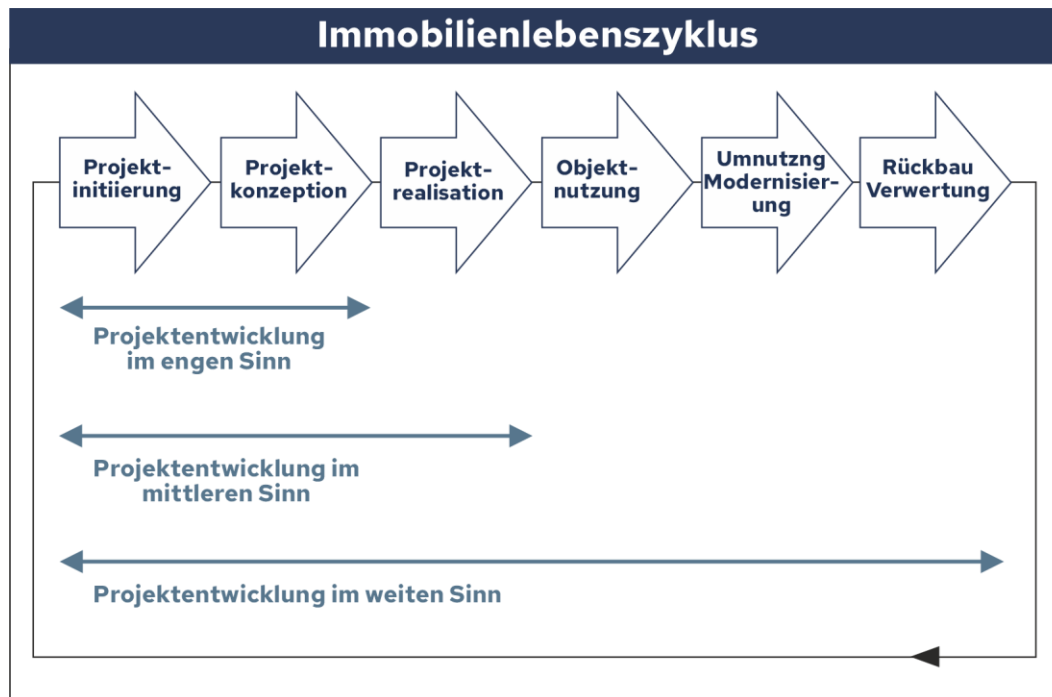


Abbildung 17: Projektentwicklung im Immobilienlebenszyklus; Quelle: Eigene Darstellung 2025 in Anlehnung an Alda und Hirschner 2014, S. 23.

Phasenmodelle wie in Abbildung 17 teilen Prozesse beziehungsweise Zyklen zur Reduzierung der Komplexität in idealtypische Abschnitte auf. In der Realität können einzelne Phasen folglich parallel ablaufen, sich wiederholen oder sich Phasenschritte überschneiden. Zum Teil können Rückkopplungen für den Prozessfortschritt sogar notwendig sein (vgl. Kinatader 2011, S. 514–515). Mit Blick auf den Projektentwicklungsprozess zerlegt ein solches Phasenmodell diesen aus betriebswirtschaftlicher Sicht in einzelne Managementabschnitte (vgl. Bone-Winkel und Gerstner 2005, S. 754). „[Er] beinhaltet sämtliche Tätigkeiten, die erforderlich sind, um ein Projekt von der Akquisition des Grundstücks oder Gebäudes bis zur Baufertigstellung und Nutzungsübergabe abzubilden“ (Kinatader 2011, S. 514). Das Phasenmodell nach Bone-Winkel, orientiert an den wesentlichen Entscheidungsschritten im Entwicklungsprozess, unterscheidet dabei fünf Phasen zur Abbildung des Ablaufs einer Immobilien-Projektentwicklung (vgl. Abbildung 18).

Neben der Betrachtung der notwendigen Verfahrensschritte von Bauleitplanungsprozessen scheint diese Prozesssicht ebenfalls geeignet, mögliche koordinatorische Interaktionskonflikte zwischen Kommune und Projektentwicklern zu betrachten. Im Gegensatz zu Institutionsmodellen separiert das Phasenmodell den Projektentwicklungsprozess jedoch von den handelnden Akteuren und deren jeweiligen Strategien und Zielen. Erstere fokussieren eben diese sowie deren Beziehungen untereinander vor dem Hintergrund institutionenökonomischer oder behavioristischer Ansätze (vgl. Coles 2012, S. 41–42).

Projektentwicklungsprozess

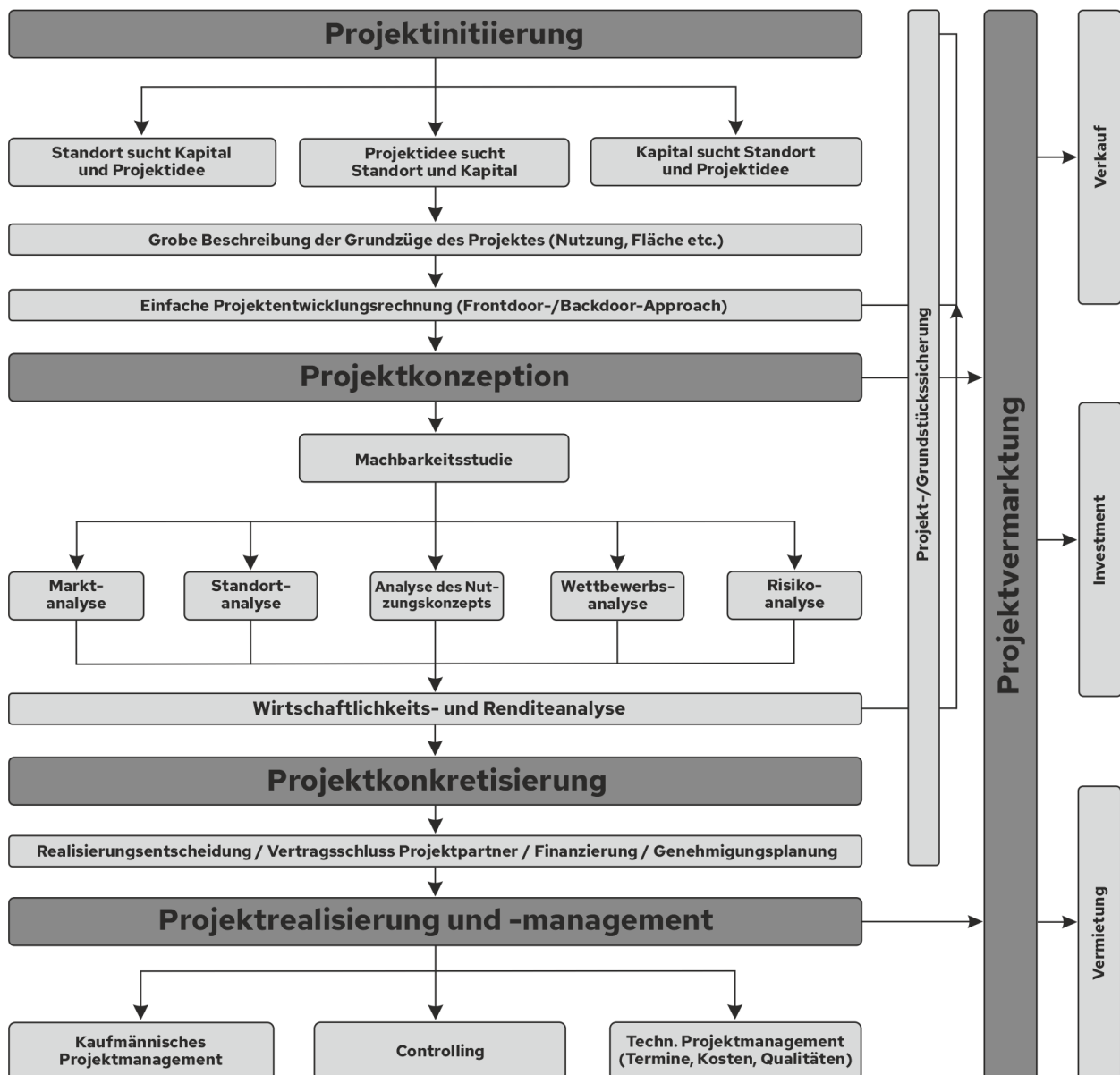


Abbildung 18: Phasenmodell des Projektentwicklungsprozesses; Quelle: Eigene Darstellung 2025 nach Bone-Winkel und Gerstner 2005, S. 757.

Da mit dem zugrundeliegenden Analysemodell dieser Arbeit (vgl. Abs. 2.1) die Beziehungen der beteiligten Akteure am Projektentwicklungsprozess bereits ausreichend abgebildet werden, soll auf dieses Prozessmodell nicht detaillierter Bezug genommen werden. Zur Vollständigkeit soll an dieser Stelle auf zwei weitere Erklärungsmodelle von Projektentwicklungsprozessen hingewiesen, aufgrund ihrer thematischen Entfernung zur Stadtplanung jedoch nicht detaillierter Bezug genommen werden (vgl. Bone-Winkel und Gerstner 2005, S. 753–754):

- **Gleichgewichtsmodelle**, basieren auf „Volkswirtschaftliche[n] Ansätze[n] mit der Annahme, dass Projektentwicklungsvorhaben durch Angebots- und Nachfragebewegungen ausgelöst, die wiederum durch Mieten, Renditen und Kaufpreise bestimmt werden“ (Kinatader 2011, S. 514).

- **Strukturmodelle** analysieren im Kontext des Projektentwicklungsprozesses und mit Ursprung in der marxistischen Systemauffassung das Kräftespiel von Kapital, Arbeit und Eigentum. Sie versuchen darüber hinaus dessen Einfluss auf das Umfeld und die kapitalistische Gesellschaft zu beschreiben (vgl. Bone-Winkel und Gerstner 2005, S. 754; Coles 2012, S. 40–41).

Wie bereits erwähnt, wird über den Projektentwicklungsprozess eine Wertschöpfung angestrebt. In diesem Zusammenhang lässt sich das Phasenmodell des Ablaufs einer Immobilienentwicklung entsprechend um sieben Faktoren ihrer Wertschöpfungskette ergänzen (vgl. Abbildung 19). Dabei stellt jeder abgeschlossene Faktor nicht nur einen wesentlichen Erfolgsbaustein für die Realisierung des Gesamtprojektes – wenngleich der einzelne Beitrag an der Gesamtwertschöpfung projektspezifisch variieren kann –, sondern auch eine mögliche Exit-Option für den Projektentwickler dar (vgl. Coles 2012, S. 42–43).

Wertschöpfung und Wettbewerbs- strategien

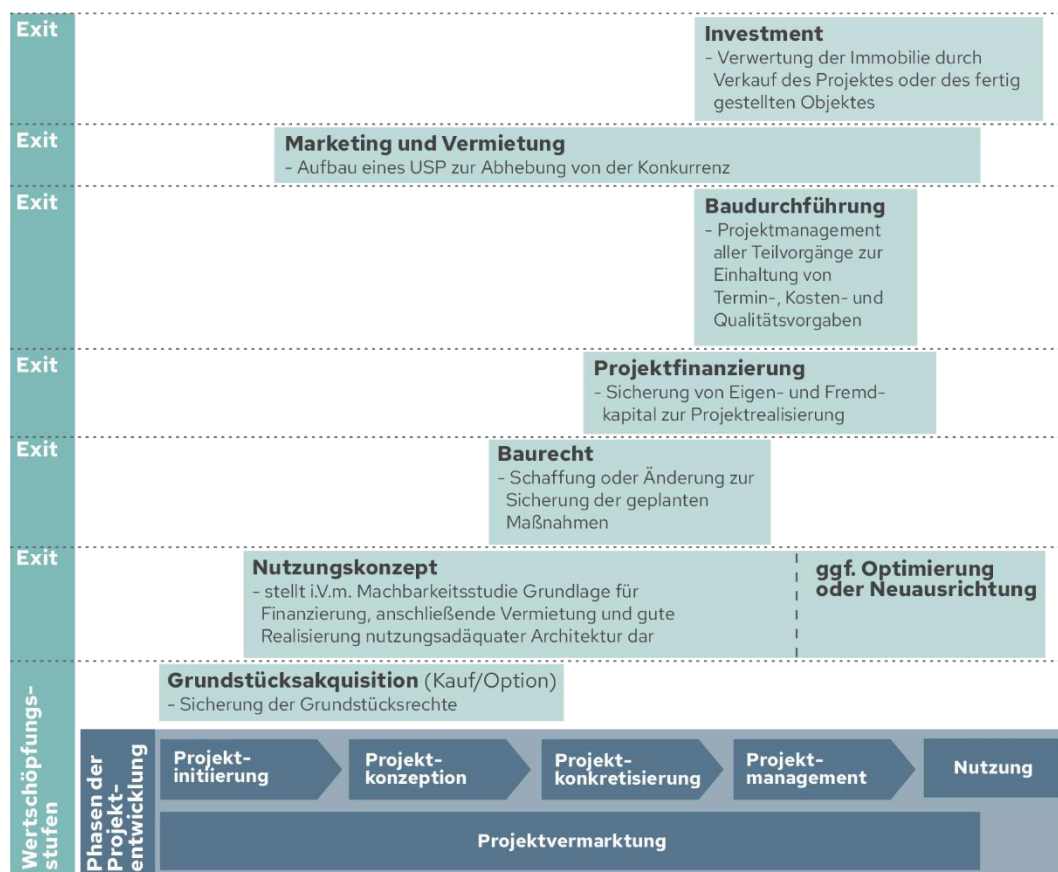


Abbildung 19: Wertschöpfungskette in der Projektentwicklung; Quelle: Eigene Darstellung 2025 in Anlehnung an Coles 2012, S. 42–45 (modifiziert).

Mit Blick auf die Wertschöpfungskette und die Kostenbeeinflussbarkeit der Projektentwicklung (vgl. Abbildung 20) wird schnell deutlich: Der Beginn der Zusammenarbeit mit der Kommune erfolgt bereits zu einem Zeitpunkt, zu welchem die Kostenbeeinflussbarkeit des Projektes stark gesunken ist. Aus rein

monetärer Betrachtung scheint es daher nicht verwunderlich, dass Projektentwickler signifikante Veränderungen ihrer vorgesehenen Projektkonzeption zu vermeiden versuchen, da diese mit weiteren (unvorhersehbaren) Risiken verbunden sein könnten.

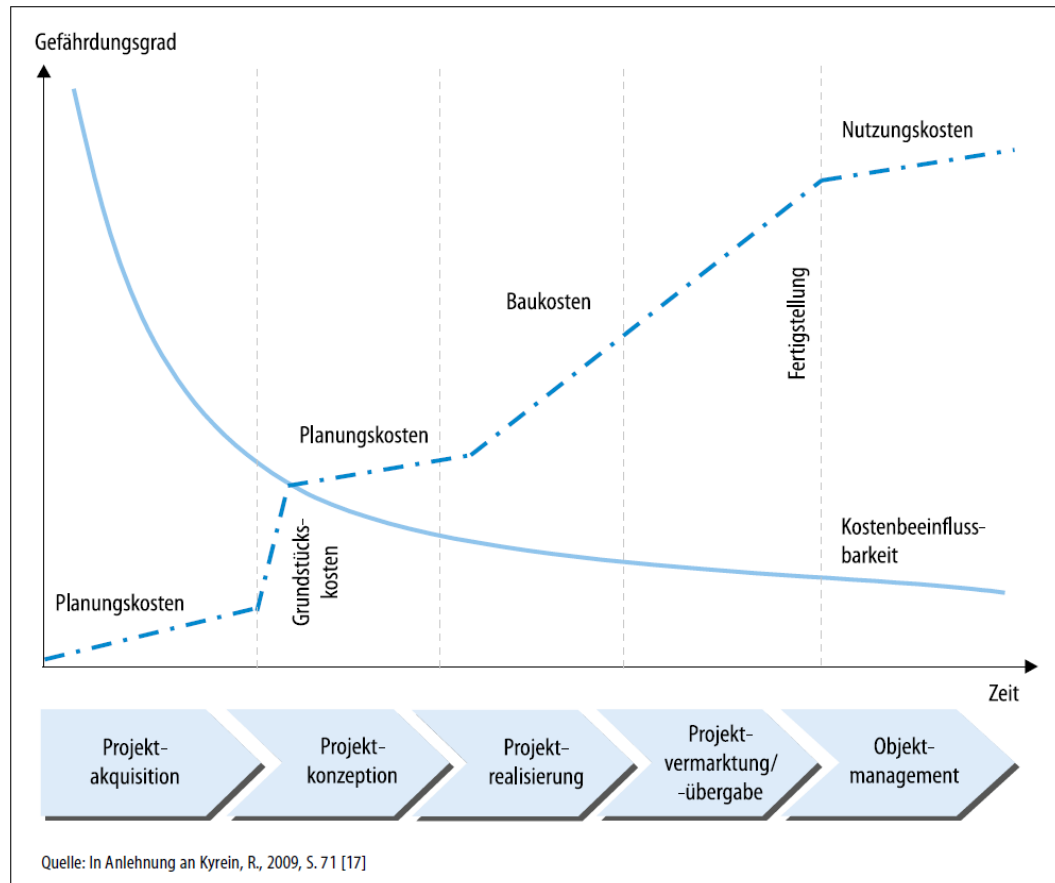


Abbildung 20: Kostenbeeinflussbarkeit in der Projektentwicklung; Quelle: Kinatader 2011, S. 528.

Ziele von Projektentwicklern

Mit folgendem Zitat von Collins und Porras soll jedoch unterstrichen werden, dass es zu kurz greifen würde, die Ziele eines Projektentwicklers allein auf die Generierung einer Wertschöpfung entlang der dargestellten Wertschöpfungskette zu reduzieren: „Visionary companies pursue a cluster of objectives, of which making money is only one – and not necessarily the primary one. Yes, they seek profits, but they are equally guided by a core ideology – core values and sense of purpose beyond just making money. Yet paradoxically, the visionary companies make more money than the purely profit driven companies” (in Brown 2015, S. 218). Zur Sicherung des Unternehmensfortbestands stellt die Gewinnabsicht zwar einen dominanten Faktor dar, jedoch wird das Handeln des Projektentwicklers – abhängig von der Kultur und strategischen Ausrichtung des Unternehmens – von weiteren Zielen bestimmt (vgl. Coles 2012, S. 58; Isenhöfer 1999, S. 175ff.). Eine Übersicht dieser wird in Abbildung 21 dargestellt.

Zielsystem des Projektentwicklers		
Leistungswirtschaftliche Ziele	Finanzwirtschaftliche Ziele	Soziale / nicht-monetäre Ziele
Marktstellungsziele - Umsatz - Marktanteil - Marktposition - jährliche Bauleistung - Erschließung neuer Märkte	Rentabilitätsziele - Gewinn - Umsatzrentabilität - Rentabilität des Eigen- und Fremdkapitals	Soziale Ziele - Einkommen und soziale Sicherheit - Arbeitszufriedenheit - soziale Integration - persönliche Entwicklung
Marktleistungsziele - Objektqualität - Innovation - Kundenservice	Finanzielle Ziele - Liquidität - Kreditwürdigkeit - Kapitalstruktur	Gesellschaftsbezogene Ziele - soziales Engagement - Umweltschutz/Nachhaltigkeit - optimale Güterversorgung - Sponsoring
		Macht- und Prestige Ziele - Image - Prestige - politischer Einfluss - gesellschaftlicher Einfluss - Selbstverwirklichung - Unabhängigkeit

Abbildung 21: Zielsystem des Projektentwicklers; Quelle: Eigene Darstellung 2025 nach Coles 2012, S. 59.

Ergänzend zu den dargestellten Zielen sowie den Wirkungsebenen von Projektentwicklung ist anzumerken, dass das Nebeneinander von nicht-monetären und monetären Zielen einen potenziellen Zielkonflikt impliziert (vgl. Coles 2012, S. 61). „Hier ist es die Aufgabe des Entscheidungsträgers, die Gewichtung sozialer und gesellschaftspolitischer Zielelemente innerhalb des ökonomischen Rahmens klar zu definieren [...]“ (ebenda). Dabei ist anzumerken, dass die Auseinandersetzung mit diesen konfligierenden Zielen für Projektentwickler von zunehmender Relevanz sein wird.

Bereits in zeitlich weiter zurückliegenden Publikationen über Projektentwicklung wird darauf hingewiesen, dass die Berücksichtigung gesellschaftspolitischer Ziele und Umfeldorientierung zunehmend an Bedeutung gewinnt (vgl. z.B. Isenhöfer 1999, S. 179ff.; Bone-Winkel und Gerstner 2005, S. 773ff.).

Während diese Entwicklung in der Vergangenheit weitgehend auf freiwilligen Entscheidungen und Selbstverpflichtung von Akteuren der Immobilienwirtschaft beruhte, wurde sie im Rahmen der EU-Taxonomie Verordnung für die Bau- und Immobilienwirtschaft institutionalisiert. Die Berücksichtigung von Nachhaltigkeit auf der Unternehmens- bis zur Umfeldebene gewinnt zunehmend an Marktrelevanz, wobei ein Schwerpunkt auf ökologischen Aspekten zu

erkennen ist (vgl. Bode und Horster 2024, S. 367–370). Dies liegt zum Teil darin begründet, dass Kriterien in den Bereichen Social und Governance zu unpräzise sind, da sie zumeist nicht quantifiziert werden können. Das Gebot der Messbarkeit würden in beiden Nachhaltigkeitsbereichen jedoch zu einem Dilemma führen: „Gibt man klare Richtlinien vor, lässt sich dies nur für Messbares zweifelsfrei vorgeben. Dann werden alle Akteure auch nur jene standardisierbaren Ziele/Maßnahmen angehen, und möglicherweise lokal wichtigere, aber schwer quantifizierbare Ziele/Maßnahmen unterlassen“ (Salzberger et al. 2024, S. 95). Salzberger et al. (2024, S. 95) betonen daher die Notwendigkeit zur Entwicklung entsprechender Nachhaltigkeitsziele (projektspezifisch) in den Dialog mit den Kommunen zu treten. Trotz dieses Wandels bleiben aus praktischer Perspektive Hinweise, dass ein solches Umdenken in der Immobilienwirtschaft nur langsam vorangeht: „Die Projektentwicklung wird zwar nach und nach moderner, jedoch in sehr langsamen Schritten. [...] Dabei werden neue Technologien oder die langfristigen Renditen aus soziologisch und ökologisch nachhaltigen Konzepten nicht mit dem besten Blick erfasst. Der Erfolg wird in der Projektentwicklung leider noch immer zu eindimensional in Bezug auf die Kaufmanns-Rendite definiert“ (Sassen in gif 2020). Mit dem nun beginnenden Strukturwandel der Immobilienwirtschaft und damit einem unter anderem verstärkt geforderten umweltorientierten Handeln (vgl. Wagner und Pfnür 2022, S. 37), gilt es für Projektentwickler – auch kleinerer und mittlerer Unternehmen (vgl. Bode und Horster 2024, S. 370) – die Gewichtung von nicht-monetären und monetären Zielen neu zu bewerten wie auszuloten.

Einfluss von Kapitalgebern auf Projektentwicklungen

Gleichwohl wird die Berücksichtigung finanzwirtschaftlicher Ziele fortlaufend einen relevanten Stellenwert in der Handlungslogik von Projektentwicklern einnehmen. Sie verfügen in der Regel nicht über ausreichend Eigenkapital zur Realisierung angestrebter Immobilien-Projektentwicklungen, weshalb sie ihre Bonität gegenüber Kapitalgebern gewährleisten müssen (vgl. Coles 2012, S. 69).

Immobilienfinanzierungen weisen einen hohen Komplexitätsgrad auf, nicht zuletzt aufgrund der engen Verflechtungen zwischen Immobilien- und Finanzmärkten. „Durch die stärkere Verflechtung mit den Finanzmärkten sind Immobilienmärkte jedoch ebenfalls auch anfälliger für Verwerfungen auf den Finanzmärkten geworden“ (Rottke 2012b, S. 707), was die Projektfinanzierung zu einer unternehmerischen Herausforderung für Projektentwickler macht. So können zum Beispiel aufgrund von Bankenregulatoriken oder Finanzkrisen (noch) restriktivere Rahmenbedingungen für die Kreditvergabe resultieren (vgl. Coles 2012, S. 70; Rissel 2024, S. 218–219). Dieses komplexe Zusammenspiel detailliert wie differenziert abzubilden, ist vor dem Hintergrund dieser Arbeit nicht möglich. Mit Abbildung 22 soll daher nur ein kurzer Überblick auf

Finanzierungsmöglichkeiten im Immobilienkontext gegeben sowie die Beziehungsebene zwischen Kapitalgeber und Projektentwickler beleuchtet werden, da die Projektfinanzierung maßgeblich auf Vertrauen zwischen Kapitalgeber und Projektentwickler basiert (vgl. Reutter et al. 2024, S. 213): „Trotz komplexer Strukturen und oftmals hoher Volumina ist und bleibt diese anspruchsvolle Finanzierungsform ein ‚People´s business‘“ (ebenda, S.215).

Eigenkapital	alternative Finanzierungsformen	klassische Bankdarlehen
	alternative Eigenfinanzierungsinstrumente Joint-Venture-Finanzierungen, externes Beteiligungskapital (Real Estate Private Equity)	
	mezzanine Finanzierungsalternativen Wandelanleihen, Optionsanleihen, konvertierbare Darlehen, partiarische Darlehen, stille Beteiligungen, Genussrechte/-scheine, Nachrangdarlehen	
	alternative Fremdfinanzierungsinstrumente Schuldverschreibungen, Hypothekenanleihen/Covered Bonds	
	Sonderformen Immobilienverbriefungen, Fondslösungen, Leasing, Factoring	

Abbildung 22: Überblick über Finanzierungsinstrumente im Immobilienkontext; Quelle: Rottke 2012b, S. 713.

Die Projektentwicklungsbranche charakterisiert sich durch einen hohen Anteil an klein- und mittelständischen Unternehmen (vgl. Coles 2012, S. 55). In diesem Hinblick stellen traditionelle Bankenfinanzierungen, verstanden als Zusammensetzung aus Eigenkapital und klassischem Bankdarlehen, weiterhin eine weitverbreitete Form der Immobilienfinanzierung dar (vgl. Rottke 2012b, S. 713). Dennoch können sie, insbesondere mit Blick auf die gewerbliche Immobilienfinanzierung, nur einen Teil der notwendigen Investitionssumme decken. Zur Schließung der Finanzierungslücke werden von Projektentwicklern daher alternative Finanzierungsformen genutzt (vgl. ebenda, S. 715).

Gleichwelcher Kapitalgeber, prüft und bewertet dieser vor Darlehensvergabe das Entwicklungsvorhaben. Hierbei wird nicht nur das Projektentwicklungsvorhaben (z.B. ESG-Konformität, Angaben zur Genehmigungs- und Ausführungsplanung, wirtschaftlichen Daten/Rentabilität des Vorhabens), sondern auch das Projektentwicklungsunternehmen selbst (z.B. Geschäftsmodell, Bonität, Track-Record) begutachtet. In diesem Zusammenhang stehen monetäre Prüfaspekte im Vordergrund. Eine qualitative Prüfung im Hinblick auf architektonische, stadtplanerische oder baukulturelle Rahmenbedingungen des Vorhabens erfolgt nicht. Werden die Prüf- beziehungsweise Bewertungskriterien

nicht gänzlich erfüllt, verlangen Kapitalgeber gegebenenfalls Änderungen der Projektkonzeption und können auf diese Weise Einfluss auf die Projektentwicklung nehmen (vgl. Coles 2012, S. 72; Reutter et al. 2024, S. 213–214).

Eine spezielle Form der Einflussnahme wird in der Literatur als „give me one that looks like that“ – Syndrom benannt (Peiser 1990, S. 498). Es bezieht sich auf die reibungslosere Finanzierung andernorts bereits erfolgreich etablierter Konzepte und Designs und damit die Tendenz der Projektentwickler eben solche „wieder zu verwerten“, um eine schnelle Finanzierung sicherzustellen. Dieses Verhalten steht in seiner Extremform lokalspezifischen und kreativen Lösungen entgegen, erklärt sich jedoch über risikominimierendes Verhalten der Kapitalgeber.

Aber auch Vorteile können sich aus Sicht des Projektentwicklers über die Projektfinanzierung ergeben. Sie ermöglicht es dem Projektentwickler überhaupt unternehmerisch tätig zu werden und eröffnet die Möglichkeit, mehrere Immobilien parallel zu entwickeln (Katalysatorfunktion). Auch kann der Projektentwickler von den Erfahrungen des Kapitalgebers sowie der Risikoverteilung als solchen profitieren (vgl. Alda und Hirschner 2014, S. 130).

Profile von Projektentwicklern

Um die Handlungslogik von Projektentwicklern nachzuvollziehen, werden zuletzt die Anbieter von Projektentwicklungen selbst betrachtet. Diese werden nach Isenhöfer (vgl. 1999, S. 44ff.) in drei Typen kategorisiert (vgl. Tabelle 3), deren unterschiedliche Geschäftsmodelle für das Verständnis der jeweiligen wirtschaftlichen Zielsetzungen von Relevanz sind (vgl. Kinatader 2011, S. 507).

Mit Blick auf diese Klassifizierung ist darauf hinzuweisen, dass in der Praxis Projektentwickler durchaus die aufgezeigten Geschäftsmodelle kombinieren und zum Beispiel sowohl als Trader Developer agieren als auch Immobilien im eigenen Bestand halten. Im Kontext der aktuellen strukturellen Veränderungen der Immobilienwirtschaft scheint ein solches Geschäftsmodell darüber hinaus eine mögliche Anpassungsstrategie an externe Umfeldeinflüsse darzustellen. So verfolgen Trader Developer derzeit eine vertikale Wertschöpfungserweiterung bis in die Nutzungsphase hinein und erwägen sogar die Übernahme von Immobilienmanagementdienstleistungen oder eigener Betreibermodelle. Im Angebot immobilienbezogener Dienstleistungen erkennen sie zudem eine Marktlücke und könnten über ganzheitliche Angebote/Services zukünftig auch als strategischer Partner für Immobiliennutzer:innen auftreten (vgl. Wagner 2021, S. 93).

Darüber hinaus wird ein modernes Verständnis von Projektentwicklung durch eine Verantwortungsübernahme für den gesamten Lebenszyklus einer Immobilie geprägt. Folglich sollte sich auch die Denkweise und Planung von Trader Developern an einer Projektentwicklung im weiteren Sinn orientieren und

entsprechende Voraussetzungen für eine nachhaltige Immobilienbewirtschaftung schaffen (vgl. Kinatader 2011, S. 505).

Projektentwickler-Typ	Service Developer	Trader Developer	Investor-Developer
Geschäftsmodell	Erwirtschaftet als Dienstleister im Sinne einer modularen Leistungspalette über das Honorar den Unternehmensgewinn.	Leistet Projektentwicklungen im mittleren Sinn und geniert den Unternehmensgewinn über die Veräußerung des Projektes an einen Endinvestor (Trading Profit).	Übernimmt die gesamte Projektentwicklung (Grundstückserwerb bis bauliche Fertigstellung) und übernimmt die Immobilie anschließend in den eigenen Bestand. Die Erzielung nachhaltiger Mieterträge stellen für ihn das wichtigste wirtschaftliche Ziel dar.
Risiken	Agiert im Auftrag fremder Dritter und trägt damit selbst keine Projektrisiken.	Entwicklung im eigenen Namen, auf eigenem Grundstück und auf eigene Rechnung. Er trägt damit alle relevanten Entwicklungsrisiken bis zum Verkauf.	Entwicklung im eigenen Namen und auf eigene Rechnung. Er trägt damit alle relevanten Entwicklungsrisiken sowie die des nachfolgenden Immobilienbetriebs.
Relevanz auf dem deutschen Immobilienmarkt	Spielt auf dem dt. Immobilienmarkt eher eine untergeordnete Rolle; häufig kleinere Unternehmen und auch Personengesellschaften.	Agiert vornehmlich auf regionaler Ebene und nimmt gemessen an der Marktbedeutung den größten Anteil unter den Projektentwicklertypen ein; häufig kleinere Unternehmen, teilweise auch Personengesellschaften.	Teilweise in Kombination mit anderen Typen (selektive Bestandshaltung), je nach Unternehmensgröße; teilweise internationale Projektentwicklungsunternehmen – auch in Partnerstrukturen.

Tabelle 3: Projektentwickler-Typen; Quelle: Eigene Darstellung 2025 auf Grundlage von Coles 2012, S. 48ff.; Feldmann 2009, S. 88; Isenhöfer 1999, S. 44ff.; Kinatader 2011, S. 507ff..

Weder gesetzliche Regelungen zur Immobilien-Projektentwicklung noch ein einheitliches Berufsbild eines Projektentwicklers liegen vor (vgl. Kinatader 2011, S. 505; Alda und Hirschner 2014, S. 28). Aus diesem Grund sei darauf hingewiesen, dass die Abgrenzung zu den eben dargestellten „traditionellen“ Projektentwickler-Typen in der Praxis nicht immer eindeutig und folglich bei der Analyse der Beziehung zwischen Kommunen und Projektentwicklern zu berücksichtigen ist. So agieren mittlerweile auch Unternehmen im Tätigkeitsfeld Projektentwicklung, deren Kerngeschäft nicht einmal in der Immobilienwirtschaft selbst liegt, wie zum Beispiel die Real Estate Abteilung von Siemens oder google. Darüber hinaus verschärft sich die Konkurrenz durch Projektentwicklungsleistungen von größeren Bauunternehmungen – zum Teil über

**Weitere Akteure im
Tätigkeitsfeld
Projektentwicklung**

Tochtergesellschaften –, institutionelle Investoren, Banken oder Non-Property-Companies. Auch die Grenze zum klassischen Bauherren kann ab einer gewissen Investitionssumme verschwimmen (vgl. Diederichs 1996, S. 54ff.; Isenhöfer 1999, S. 46).

Projektart und Aktionsradius als Klassifizierungsdimensionen

Eine weitere Klassifizierung von Projektentwicklern beziehungsweise die Ausrichtung deren Geschäftsmodells orientiert sich an den Aspekten Projektart und Aktionsradius. Erstere ergibt sich über die Spezialisierung auf die Herstellung einer oder mehrerer Immobilienarten. Durch diese gezielte Ausrichtung sollen Wettbewerbsvorteile gegenüber der Konkurrenz generiert werden (vgl. Isenhöfer 1999, S. 44). Neben den bekannten Assetklassen rückt nun zudem die Entwicklung ganzer Quartiere in den Fokus von Projektentwicklern (vgl. Wagner 2021, S. 93), was die (stadtplanerische wie -entwicklerische) Kompetenz von Projektentwicklern sicherlich erweitern und möglicherweise ein neues Schlaglicht auf die Zusammenarbeit zwischen ihnen und Kommunen werfen wird.

Der Aktionsradius von Projektentwicklern wird zwischen einem internationalen, nationalen und regionalen Handlungsraum differenziert (vgl. Isenhöfer 1999, S. 45). Ergänzend lassen sich auch Präferenzen im Hinblick auf die Klassifizierung von Immobilienmärkten (vgl. Pkt. 4.2.1.2) erkennen. Vor dem Hintergrund der deutschen Branchenstruktur agiert der Großteil der Projektentwickler auf regionaler Ebene, wobei das Potenzial dieses Aktionsraums nicht zu unterschätzen ist. Das damit verbundene ausgeprägte Lokalwissen kann sich zum Teil in hohen Renditen niederschlagen. Lediglich größere Projektentwicklungsunternehmen sind auf bundesweiter oder internationaler Ebene tätig, was zumeist mit der fokussierten Immobilienart korreliert. So dürfte zum Beispiel die alleinige regionale Nachfrage für Sonderimmobilien zu gering ausfallen (vgl. Isenhöfer 1999, S. 45; Coles 2012, S. 50).

Die Dimensionen zur Klassifizierung von Projektentwicklern werden in nachstehender Tabelle 4 zusammengefasst.

Drei Dimensionen zur Klassifizierung von Projektentwicklern	
Projektentwickler-Typ	Service-Developer Trader-Developer Investor-Developer
Immobilienart²¹	Wohnimmobilien Nicht-Wohnimmobilien Sonderimmobilien Quartiere
Aktionsradius	international national, ggf. mit Präferenz auf bestimmte Immobilienmärkte regional, ggf. mit Präferenz auf bestimmte Immobilienmärkte

Tabelle 4: Klassifizierung von Projektentwicklern; Quelle: Eigene Darstellung 2025 in Anlehnung an Coles 2012, S. 49.

3.4.5 Rollenverständnis von Projektentwicklern

Wie bereits erwähnt, liegt für die Projektentwicklung bisher kein einheitliches Berufsbild vor. Wesentliche Rollenaufgaben und entsprechende Erwartungen an Projektentwickler werden daher großteils aus deren interdisziplinärem Tätigkeitsfeld abgeleitet und in der Literatur folgende notwendige Kompetenzen für Projektentwickler definiert:

Projektentwicklung bewegt sich im Schnittstellenfeld vier unterschiedlicher Aktionsfelder (vgl. Abbildung 23). Damit wird schnell deutlich, dass „[...] Developer in der Regel nicht über sämtliche Ressourcen und Kompetenzen verfügen [können], die zur Bewältigung dieser äußerst komplexen unternehmerischen Aufgabe erforderlich sind“ (Isenhöfer 1999, S. 269). Die Aufgabe des Projektentwicklers ist folglich, Projektentwicklungsziele klar zu definieren und an Fachspezialist:innen aus Research, Recht, Bauplanung und -management, Verkauf etc. weiterzugeben. Er muss den Projektentwicklungsprozess so koordinieren, dass eine effiziente Zusammenarbeit zwischen dem eigenen Team und weiteren Projektakteuren, wie externen Fachspezialist:innen, Kapitalgebern, öffentlicher Hand und Stadtgesellschaft sichergestellt ist. Er fungiert somit gleichzeitig als zentrale Drehscheibe für den operativen Prozess sowie als „Grenzgänger“ zwischen den unterschiedlichen Aktionsfeldern (vgl. Kinatader 2011, S. 508ff.; Schäfer und Conzen 2024, S. 10). In diesem Hinblick muss der Projektentwickler „[...] in allen Bereichen so weit qualifiziert sein, dass er die jeweils nötigen Aufgaben und Tätigkeiten der Projektbeteiligten beauftragen, steuern und kontrollieren kann“ (ebenda, S. 509).

**Projektentwickler
als Drehscheibe und
Grenzgänger des
Prozesses**

Es verwundert daher nicht, dass die Anforderungen sowohl an „hard skills“ (vgl. Abbildung 23) als auch an „soft skills“ eines Projektentwicklers als überdurchschnittlich hoch beschrieben werden. So muss er zum Beispiel gleichsam in der

²¹ Nach Rottke 2011a sowie unter Berücksichtigung der zunehmenden Bedeutung von Quartiersentwicklungen.

Lage sein, Entwicklungen auf den Immobilienmärkten zu analysieren, um Trends richtig zu erkennen wie interpretieren, als auch soziale Kompetenzen wie beispielsweise Team- und Durchsetzungsfähigkeit, Zuverlässigkeit, Kommunikationsstärke und Verhandlungsgeschick vereinen (vgl. Bone-Winkel und Gerstner 2005, S. 770–771; Flohr 2011, S. 407; Kinatader 2011, S. 513; Schäfer und Conzen 2024, S. 9–10)



Abbildung 23: Schnittstellenfelder der Projektentwicklung; Quelle: Eigene Darstellung 2025 auf Grundlage von Schriever 1996, S. 365, Bone-Winkel und Gerstner 2005, S. 770–771 und Kinatader 2011, S. 508.

Projektentwickler als Stadtproduzenten

Immobilien aller Nutzungsarten prägen das Stadtbild und die Funktionalität von Stadträumen. Immobilienentwicklungen formen nicht allein das gegenwärtige Stadtgefüge, sondern bilden in ihrer Gesamtheit ebenfalls Parameter für zukünftige Stadtentwicklungen (vgl. D'Arcy und Keogh 1999; Cortolezzi et al. 2011, S. 8 ff.; Müller 2013, S. 22–23). Mit Blick auf die Übernahme ganzer Quartiersentwicklungen verschieben sich die Anforderungen erfolgreicher

Projektentwicklungen zudem noch weiter in Richtung umfeldbezogener und integrierter Lösungen (vgl. Bone-Winkel und Gerstner 2005, S. 771). Damit wird klar, dass Projektentwickler eine Rolle als Stadtproduzenten einnehmen. Aus immobilienwirtschaftlicher Perspektive transformieren sie nach dem Verständnis von Graaskamp dabei Raum-Zeit-Einheiten in Geld-Zeit-Einheiten (vgl. Bone-Winkel und Gerstner 2005, S. 754–755). In diesem Zusammenhang sollen nochmals Kenntnisse der Bau- und Betriebskostenoptimierung, des Finanzierungswesen, des Projektmanagement und der Vermarktung als wesentliche Kompetenzen eines Projektentwicklers betont werden (vgl. Isenhöfer 1999, S. 309).

Mit Blick auf die Rolle des Projektentwicklers als Stadtproduzent nimmt er ebenfalls eine gestaltende Rolle ein. In welchem Umfang beziehungsweise in welcher Qualität er dieser Rolle nachkommt, wird häufig kritisch hinterfragt und findet in Schlagworten wie „Investorenarchitektur“, Uniformität und Austauschbarkeit ihren Ausdruck. Für eine entsprechend ausführliche Diskussion zu dieser Fragestellung soll an dieser Stelle auf Coles (2012) verwiesen werden. Festzuhalten bleibt jedoch, dass Immobilienentwicklungen immer mit einer gestalterischen Komponente verbunden sind. Aus diesem Grund wurde Abbildung 23 in Anlehnung an Kinanteder (vgl. 2011, S. 508) um das gestalterische Aktionsfeld ergänzt.

Mit der physischen Veränderung des (Lebens-)Raums durch Projektentwicklungen geht eine ausgeprägte Verantwortung einher (vgl. Kinanteder 2011, S. 531). Wie bereits erwähnt, wird der Druck auf Projektentwickler einer solchen (sozialen) Verantwortung gerecht zu werden, zunehmend größer – gerade im Hinblick auf ein wachsendes Vertrauensdefizit innerhalb der Stadtgesellschaft gegenüber der Immobilienwirtschaft (vgl. ICG 2023, S. 50–51).

Wagner und Pfnür (vgl. 2022, S. 37) zeigen auf, dass Projektentwickler bereits heute im deutlichen Umfang vom Strukturwandel der Immobilienwirtschaft betroffen sind. Zeitgleich, und womöglich gerade deshalb, zeigen sie innerhalb der Branche die größte Bereitschaft, ihre Geschäftsmodelle und entsprechende Produkte und Dienstleistungen anzupassen. Diesen Veränderungswillen sollten Projektentwickler ebenfalls nutzen, ihre Unternehmensstrategie und einhergehende Werteverständnisse und Handlungsweisen zu reflektieren, um letztlich ihrer Rolle als Verantwortungsträger für Umwelt und Gesellschaft (noch) stärker gerecht zu werden.

Hierzu bietet sich der Projektentwicklungs-Branche ausreichend Potenzialraum, als dass sie über die Herstellung von Gebäuden Lebens- und Arbeitsräume schafft, die einen relevanten Beitrag zu lebendigen, sicheren, nachhaltigen und gesunden Städten (in Anlehnung an Gehl 2015, S. 79ff.) leisten

Vom Stadtproduzenten zum Verantwortungsträger

Projektentwickler als Visionäre und Entrepreneur

können oder sie zum Beispiel über technische Lösungen einen schonenderen Umgang mit Ressourcen vorantreiben kann (vgl. Rottke 2011d, S. 244). In diesem Zusammenhang soll auf eine wesentliche Kompetenz von Projektentwicklern hingewiesen werden: „First, developers must have vision“ (Brown 2015, S. 35). Umschrieben als Kreativität und Intuition zählen diese zu den Kernkompetenzen von Projektentwicklern, um erfolgreiche Projektideen zu generieren und darüber langfristig auf dem Markt bestehen zu können (vgl. Isenhöfer 1999, S. 223; Bone-Winkel und Gerstner 2005, S. 770; Just 2024, S. 37). Dabei darf nicht außer Acht gelassen werden, dass Projektentwickler mit ihrem Vorhaben eine „Wette auf die Zukunft“ abschließen. Immobilien-Projektentwicklung zählt zu den risikoreichsten unternehmerischen Aktivitäten, da sie hohe Kapitalinvestitionen erfordert, die bezüglich auf Zeit und Raum sehr fixiert sind, in der Regel einen kleinen Markt bedienen und Unsicherheit über die zukünftige Nachfrage besteht (vgl. Bone-Winkel und Gerstner 2005, S. 765). Ihre Visionen erfordern folglich eine gewisse Risikoaffinität, um diese in die Umsetzung zu bringen. Gepaart mit einer gemeinwohlorientierten Unternehmenskultur können Projektentwickler als Visionäre ihre Rolle des „technischen“ Stadtproduzenten jedoch zu nachhaltigen Stadtgestaltern weiterentwickeln – insbesondere kleinere Projektentwicklungsunternehmen können sich in diesem Zusammenhang als innovative Akteure herausstellen (vgl. Geva und Rosen 2018, S. 18). Gerade vor dem Hintergrund zukünftiger struktureller Veränderungen (vgl. Abs. 1.2) werden sich visionäre und unternehmerische Projektentwickler von den „Kopierern“ abheben (Just 2024, S. 37).

3.5 Macht- und Vertrauensverhältnisse zwischen Kommunen und Projektentwicklern verstehen (lernen)

Die Analyse von Rollenkonstellationen – verstanden als Geflechte von Rollen, die hinsichtlich eines bestimmten Themas interagieren – impliziert sowohl eine Bestandsaufnahme der damit verbundenen Rollenkonstellationen als auch eine Beschreibung der Beziehungen zwischen diesen Rollen (vgl. Wittmayer et al. 2017, S. 52). Über die Herleitung des Analysegerüsts dieser Arbeit (vgl. Abs. 2.1) wurde diesbezüglich deutlich, dass für die Interpretation von Interaktionsmustern zwischen Kommunen und Projektentwicklern Macht- wie auch Vertrauensfragen als Analyseaspekte zu berücksichtigen sind. Im Folgenden werden beide Aspekte daher näher betrachtet, um das Verständnis für Zusammenhänge im Kontext der Interaktion zu schärfen.

3.5.1 Macht als Perspektive auf die Interaktion zwischen Kommunen und Projektentwicklern

Für die Verständnisschärfung der Machtverhältnisse zwischen Kommunen und Projektentwicklern soll zunächst vergegenwärtigt werden, vor welchem Kontext die Akteursgruppen zusammentreffen. Beide sind grundsätzlich an der Umsetzung von Planungsvorhaben im Kontext der Stadtentwicklung interessiert. Projektentwickler fokussieren dabei ihre individuellen Einzelvorhaben, während Kommunen – insbesondere die planende Verwaltung – diese immer im Kontext ihres Umfelds und deren Beitrag zur Entwicklung des städtischen Gesamtgefüges betrachten und beurteilen. In diesem Hinblick wurde und wird Stadtentwicklung zum Beispiel durch Strategien des „property-led-development“ geprägt, welches darauf abzielt, die wirtschaftliche Entwicklung der Stadt voranzutreiben. Über die proaktive Gestaltung der baulichen Umwelt, sollen Faktorkosten für Unternehmen reduziert und Anreize für deren Ansiedlung geschaffen werden (vgl. Heeg 2008, S. 12; Coles 2012, S. 29). Städte agieren in diesem Zusammenhang nicht selbst als Bauherrinnen, sondern setzen vorrangig auf die Aktivitäten privater Entwickler. Dieses Vorgehen impliziert gleichzeitig deren Interessenberücksichtigung (vgl. Heeg 2008, S. 15) und damit ebenfalls die gegenseitige Aushandlung von Interessen. Das Beispiel wird aufgeführt, da sich vor dem Hintergrund von „property-led-development“-Projekten Fragen zuspitzen, wie: „Wer macht oder produziert Stadt? Wer kann die Entscheidungen am nachhaltigsten beeinflussen? Wer profitiert von den Entscheidungen?“ (Lelong 2015, S. 18). Dennoch ist diese Ausgangssituation nur eine von vielen möglichen, über welche Kommunen und Projektentwickler in Interaktion miteinander treten. Letztlich werden beide über das Planungsbestreben des jeweils anderen in „[...] ein[en] politische[n] Prozess [eingebunden], in dessen Verlauf die Beteiligten versuchen, ihre Ansichten über den Status quo, über erwünschte Zustände und über Mittel, mit deren Hilfe man sie erreichen kann, im Fall von Dissens und Konflikten mit unterschiedlichen Mitteln durchzusetzen, um das Produkt, den Plan, zu beeinflussen“ (Reuter 2022, S. 465).

**Planungsvorhaben
als Kontext der
Interaktion**

Auf den ersten Blick scheinen dabei zwei wesentliche Einflussmöglichkeiten das Verhältnis zwischen Kommune und Projektentwicklern zu bestimmen. Zum einen ist die Kommune als Trägerin der Planungshoheit (vgl. Pkt. 3.4.1) in der Lage, private Planungsvorhaben erst zu ermöglichen, indem sie entsprechende Planungs- und Genehmigungspraxen anwendet. Dies kann beispielsweise durch den Aufstellungsbeschluss eines Bebauungsplans erfolgen. Zum anderen ist sie befugt, Verfügungsrechte privater Akteure zu begrenzen (vgl. Hesse und Kühn 2023, S. 424–426). So ist es die Kommune, die den Rahmen für private Projektentwicklungen setzt und in diesem Zusammenhang letztlich

**Institutionalisierte
Betrachtung der
Machtverteilung**

Planungsgeschwindigkeiten bestimmt. Aus immobilienwirtschaftlicher Sicht wird hoheitliche Planung, vor allem im angelsächsischen Raum, daher oft mit der Verletzung von Eigentumsrechten in Zusammenhang gebracht (vgl. Alexander 2007, S. 113). Zeitgleich wird auf empirischer Ebene darauf hingewiesen, dass Planung dazu neigt, die Planungsgesetzgebung auf Inhaber:innen wirtschaftlicher Macht auszurichten. Demgegenüber steht damit die finanzielle Einflussgröße der Projektentwickler, der zugeschrieben wird, die eigentliche Macht zu haben, die gebaute Umwelt zu gestalten (vgl. Fox-Rogers und Murphy 2014, S. 245; Tiesdell und Adams 2011, S. 55; Tait 2011, S. 157): „Planners can tell developers what they cannot do, and suggest what they should do, but the developer makes the final decision concerning what will happen or not happen“ (MacLaran und McGuirk 2003 in Heeg 2008, S. 235; vgl. auch Peiser 1990, S. 496).

Dynamik und Änderbarkeit des Machtverhältnisses

Die dargestellte, stark institutionalisierte Betrachtung der Machtverteilung zwischen Kommunen und Projektentwicklern, greift aufgrund folgender Betrachtungsweisen jedoch zu kurz: Sie gibt keinen Hinweis über die Dynamik und Änderbarkeit des Machtverhältnisses – „ob also die Planerinnen und Planer, die Verwaltung, die Akteure der Ökonomie und Politik stabil in einem fixierten Verhältnis von Macht oder Ohnmacht stehen“ (Reuter 2022, S. 469) – gleichwohl in der Planungspraxis gekippte Projektvorhaben als Ausdruck änderbarer Machtverhältnisse zu interpretieren sind (vgl. ebenda und Metzger et al. 2017, S. 210ff.). Darüber hinaus zeigt Wagner (vgl. 2021, S. 93) in Bezug auf Transformationserfordernisse in der Immobilienwirtschaft auf, dass Projektentwickler als überwiegend mittelständische Unternehmen nur über begrenzte Problemlösungskapazitäten verfügen. Aus diesem Grund sei zu vermuten, dass Kooperationen mit anderen Akteuren innerhalb des Wertschöpfungssystems bedeutsamer werden.

Zwar fokussiert diese Arbeit die Analyse der Interaktion zwischen Kommunen und Projektentwicklern, dennoch würde eine zu stark fokussierte Betrachtung des Machtverhältnisses der Fokusgruppen, Stadtentwicklung und die darin integrierten Projektvorhaben als „Arena für kollektives soziales Handeln verschiedenster Akteure“ (Lelong 2015, S. 15) verkennen (vgl. auch Hesse und Kühn 2023, S. 427) – insbesondere da die Realisierung von Projektvorhaben sowohl mit formellen als auch zunehmend geforderten informellen stadtgesellschaftlichen Partizipationsvorhaben verknüpft ist. Macht sollte folglich vielmehr als Ergebnis vielfältiger sozialer Prozesse verstanden werden, anstatt einer dahinterliegenden kausalen Variable. Mit diesem Verständnis ist die Aufmerksamkeit folglich stärker auf die Mikrophysik der Macht und entsprechende Entscheidungsprozesse innerhalb von Planungen zu legen (vgl. Metzger et al. 2017, S. 203). Diese Perspektive ist auch deshalb von Interesse, als dass in der

Planungspraxis im Rahmen der Realisierung eines Vorhabens durchaus informelle Vorentscheidungen – zum Beispiel zwischen Politiker:innen und Projektentwicklern – getroffen werden, die im nachfolgenden Planungsprozess weitere Interessensansprüche ausschließen (vgl. Kühn 2021, S. 153).

Vor diesem Hintergrund stellt sich ebenfalls die Frage, ob und von wem institutionalisierte Machtstellungen wirklich genutzt werden. Damit wird der Blick auf die Akteure innerhalb der jeweiligen Organisationen selbst gelenkt, denn sie nehmen eine Schlüsselrolle in der Ausübung (Unterstützung, Verstärkung oder Abschwächung) des Einflusses von institutionalisierter Macht ein (vgl. Levin-Keitel et al. 2017, S. 33; Calderon und Westin 2021, S. 16f.). Diese Sichtweise ist allein im Kontext kommunal- als auch verwaltungsinterner Handlungsweisen spannend. Hier finden Aushandlungsprozesse und damit die Ausübung von Machteinflüssen auf unterschiedlichen wie miteinander verflochtenen Ebenen statt: in der politischen Diskussion des Gemeinderates und dessen Ausschüssen selbst, zwischen Gemeinderat und Verwaltung als auch innerhalb der Verwaltung (vgl. Pkt. 3.4.1).

Zeitgleich steht an dieser Stelle – und dem systemischen Analysecharakter dieser Arbeit entsprechend – die jeweilige Institution/Organisation in Wechselwirkung mit dem individuellen Akteursverhalten. Diese definiert zum großen Teil deren Handlungsraum wie -möglichkeiten. Statt jedoch den institutionellen Rahmen von Kommunen und Projektentwicklern in den Vordergrund der Betrachtung entsprechender Machtverhältnisse zu stellen, soll – wie zu Beginn dieses Abschnittes angeführt – der Planungsprozess selbst als Kontext fokussiert werden. Zwar wird dieser von institutionellen Zwängen und Möglichkeiten geprägt, deren Einfluss wird jedoch erst über das Verhalten der am Prozess beteiligten Akteure „aktiviert“ (Hay 2002 in Calderon und Westin 2021, S. 16).

Damit wird der Blick zeitgleich auf die Interessen der Akteure gerichtet, die Voraussetzungen von Handlungen bestimmen und häufig der Grund sind, warum sich Akteure in einer bestimmten Weise verhalten oder nicht. „Since intentions are oriented towards the proactive development of the future, they often imply motives, consistency and responsibility in terms of following the intended direction“ (Dobrucká 2018, S. 243). Die Betrachtung der Intentionen der Akteure, im Gegensatz zur alleinigen Institutionsbetrachtung dieser, erlaubt zum einen eine Perspektiverweiterung auf das Interaktionsverhalten. So wird zum Beispiel das Verhalten von Projektentwicklern häufig auf deren Gewinninteressen reduziert. Zeitgleich können diese aufgrund normativer Präferenzen beispielsweise dennoch an einer baukulturell-hochwertigen Gestaltung ihres Vorhabens interessiert sein (vgl. Lelong 2015, S. 24–25; Tiesdell und Adams 2011, S. 7). Zum anderen stellen Intentionen einen wichtigen Aspekt im

Akteursverhalten als Steuerungsfunktion des Einflusses von institutionalisierter Macht

Kontext von Machtverhältnissen dar. Werden die Folgen eigens erwogener Handlungsabsichten vorweggenommen und unerwünschte Effekte des jeweils anderen Akteurs zu vermeiden versucht, ist von einer Form des Machthandelns zu sprechen (vgl. Reuter 2022, S. 473).

Ein weiterer Aspekt, der für eine prozessuale Betrachtungsweise der Machtverhältnisse zwischen Kommune und Projektentwicklern spricht, ist die notwendige Herbeiführung von Konsens²² im Rahmen von Planungsverfahren – trotz möglicher unaufgelöster Interessens- oder Nutzungskonflikte, was die Frage nach Entscheidungsmodalitäten eröffnet (vgl. Hesse und Kühn 2023, S. 423; Reuter 2022, S. 463). Aus politischer Perspektive wird dabei erwartet, dass Entscheidungen – sowohl verwaltungsintern als auch in Interaktion mit dem Vorhabenträger – im Verlauf des Planungsprozesses und darüber hinaus eine Pfadabhängigkeit der jeweiligen Stadtentwicklung schaffen (vgl. Pløger 2023, S. 450). Vor allem vor dem Hintergrund konfliktbehafteter Fragestellungen wird zur Herbeiführung von Entscheidungen und Konsens der notwendige Diskurs „[...] als Ort des Austauschs von Argumenten zum Ort des Kampfes um Macht. Agenda-Setzen, Auswahl, Ausschluss, strategisches Einbeziehen oder Adressierung machen Argumentation zum Machtmittel“ (Reuter 2022, S. 471). Darüber hinaus lassen sich in der Planungspraxis weitere bewusst oder unbewusst eingesetzte Taktiken zur Einflussnahme beobachten – wie etwa das Nutzen innerparteilicher Konflikte für Blockade- oder Durchsetzungsversuche von Entscheidungen (vgl. Lelong 2015, S. 15–16).

Die bisherigen Ausführungen implizieren im Grunde ein Machtverständnis nach Weber. Akteure oder Akteurskonstellationen besitzen in Aushandlungsprozessen die Fähigkeit, Entscheidungen zugunsten ihrer Interessen durchzusetzen – auch gegen Widerstände und ohne Berücksichtigung der individuellen Chance auf Erfolg (vgl. Weber zitiert in Schwierting 2020, S. 224–225). Dennoch bleibt dieses Begriffsverständnis – wie viele weitere – vergleichsweise amorph. „Power is what remains to be explained“ (Kühn 2023, S. 572) – wenngleich in der Planungstheorie Einigkeit darüber besteht, dass Macht einen wesentlichen Einflussfaktor in Planungsprozessen darstellt. Bis heute gibt es jedoch kein einheitliches Begriffsverständnis von Macht (vgl. ebenda). Dies verdeutlicht „[d]ie Vielfalt der Forschung in Bezug auf einzelne Aspekte der definitorischen Eingrenzung, Entstehung und Wirkung von Macht [...]“ (Levin-Keitel et al. 2017, S. 32; vgl. auch Metzger et al. 2017, S. 204). Vor diesem Hintergrund sowie dem Charakter dieser Arbeit, scheint der Versuch einer definitorischen Schärfung

²² Für die Lesbarkeit wie Verständlichkeit des Textes, soll in diesem Zusammenhang das Verständnis von Konsens von Hesse und Kühn aufgegriffen werden. Diese verstehen unter Konsens „[...] Konstellationen, bei denen Akteure zu bestimmten Fragen übereinstimmen, um akzeptierte Entscheidungen durch die Politik zu ermöglichen“ (2023, S. 423).

oder Konzeptualisierung von Macht vermessen. Stattdessen soll vielmehr ein tiefergehendes Verständnis geschaffen werden, wie Effekte der Macht durch die Fokusgruppen Gemeinderat, Verwaltung und Projektentwickler erzeugt und mit welcher Intention genutzt werden. Auf diese Weise sollen die Beschreibungen der Machtansprüche und -verhältnisse zwischen Kommunen und Projektentwicklern facettenreicher beleuchtet werden. „Die Weber’sche Definition wird [dabei] als Ausgangspunkt genommen, da sie hilfreich ist, Machtbeziehungen so zu operationalisieren, dass ihre logische Struktur zutage tritt“ (Reuter 2022, S. 466) – als eine asymmetrische Beziehung, die sich über Handlungen herausbildet (vgl. Kühn 2023, S. 572).

3.5.2 Vertrauen als Perspektive auf die Interaktion zwischen Kommunen und Projektentwicklern

Mit Blick auf die zuvor dargestellten Interaktions- beziehungsweise Kooperationsmerkmale stellt Vertrauen eine wesentliche Einflussgröße zur Festigung von Interaktionen und der Herstellung von Kooperationen dar. Vertrauen:

- erleichtert und vereinfacht zwischenbetriebliche Interaktionen grundsätzlich.
- beeinflusst das Ergebnis von Kooperationsprozessen positiv. So steigert höheres Vertrauen zwischen Projektbeteiligten die Bereitschaft, Informationen und Wissen zur Optimierung des Projekterfolgs auszutauschen und
- ist damit ein wichtiger Koordinationsmechanismus in Governance-Prozessen – nicht zuletzt, da Vertrauen als Möglichkeit wahrgenommen wird, mit Unsicherheiten umzugehen und Komplexität zu reduzieren (vgl. Vries 2014, S. 3; Meyer und Pfnür 2015, S. 59).

**Bedeutung von
Vertrauen für
Interaktionen und in
der Planung**

Insbesondere letzterer Aspekt verdeutlicht in der Folge, warum der Betrachtung von Vertrauen in Planungsprozessen zunehmende Aufmerksamkeit geschenkt wird. Um mit der steigenden Komplexität in der räumlichen Planung umzugehen, wird Vertrauen als entscheidendes Konzept wahrgenommen. Diese Komplexität ergibt sich unter anderem aufgrund der wachsenden Anzahl beteiligter Akteure an Planungsprozessen sowie der inhärenten Unvorhersehbarkeit, die dem zukunftsorientierten Charakter von Planung innewohnt (vgl. Vries 2014, S. 39). Vor diesem Hintergrund liegen zukünftige Ereignisse und das Handeln der Interaktionspartner:innen für Planungsakteure – Kommunen wie Projektentwickler – außerhalb der eigenen Kontrolle. Aus diesem Zeit- und damit in Zusammenhang stehenden Informationsproblem resultiert der Bedarf an Vertrauen (vgl. Haschke 2016, S. 22). Einige Autor:innen schreiben dem Vertrauensbegriff im Rahmen von Planungsprozessen daher eine ebenso immanente Bedeutung wie dem Machtbegriff zu (vgl. Abs. 3.5). Sie kritisieren darüber hinaus: „If participants in planning processes see everything in terms

of power, this perception could breed a sense of suspicion and mistrust, making it ever more difficult to develop the relationships of mutual respect and trust so essential to collaborative planning" (Stein und Harper 2003, S. 133). Sie sehen den Vertrauensaspekt sowohl für erfolgreiche Planungen als auch für legitime Konfliktlösung und Konsensbildung als entscheidend an (vgl. Talvitie 2012, S. 257; Stein und Harper 2003, S. 126). So beinhalten zum Beispiel alle Formen der kollaborativen Governance die Übernahme von Risiken und hängen daher vom gegenseitigen Vertrauen zwischen den kooperierenden Akteuren ab (vgl. Åström 2020, S. 85).

Begriffsverständnis

Paradoxerweise ist das Aussprechen von Vertrauen selbst mit Unvorhersehbarkeit beziehungsweise Ungewissheit verbunden, was zur Definitionsfrage von Vertrauen führt. Dabei sei vorangestellt, dass „[...] noch immer keine einheitliche und grundlegend akzeptierte Vertrauensdefinition [vorliegt]“ (Pielken 2017, S. 34; vgl. auch Richter 2017, S. 25–26; Hartmann 2010, S. 15). Die Vielzahl der Definitionen von Vertrauen wird einerseits von unterschiedlichen Disziplinen und andererseits von unterschiedlichen Blickwinkeln auf Vertrauen – utilitaristisch, handlungstheoretisch oder strukturorientiert – geprägt. Aufgrund der Fülle unterschiedlicher Vertrauensdefinitionen, scheint deren Abriss für diese Arbeit nicht zielführend. Stattdessen soll auf die wesentlichen Merkmale des Vertrauensbegriffs Bezug genommen werden. „Ungeachtet der heterogenen Zugangswege zum Phänomen des Vertrauens beziehen sich alle Vertrauenskonzepte letztlich darauf, einen Mechanismus nachzuvollziehen, der den Umgang mit der prinzipiellen Zukunftsoffenheit von (sozialen) Situationen beschreibt, Handlungssicherheit ermöglicht und Kooperation überhaupt erst denkbar macht“ (Haschke 2016, S. 22).

Zukunftsorientierung, Erwartung, Erfahrung und Risiko als wesentliche Aspekte des Vertrauensbegriffs

Vor diesem Hintergrund treffen Vertrauensgebende eine Annahme, wie sich Ereignisse oder das Verhalten der Interaktionspartner:innen in der Zukunft entwickeln könnten. Vertrauen wird somit von konstruktiven Erwartungen geprägt, die dabei optimistischen Mustern folgen. Zeitgleich treten vertrauensgebende Personen zunächst in eine einseitige Vorleistung – machen sich verletzlich – in der Hoffnung, dass Vertrauensnehmende bestimmte Wünsche oder Erwartungen positiv erfüllen. Zwar versuchen Vertrauensgebende in diesem Kontext die Vertrauenswürdigkeit des Gegenübers aufgrund gesammelter Erfahrungen, Kenntnissen oder Beobachtungen abzuschätzen, ohne die Bereitschaft sich (partiell) von Vertrauensnehmenden abhängig zu machen, kann Vertrauen jedoch nicht entstehen. Die Vertrauensvergabe ist folglich immer mit dem Risiko verbunden, dass diese enttäuscht wird, womit Risiko zu einem zentralen Merkmal von Vertrauen wird. Vertrauensentwicklung basiert damit sowohl auf einer Wechselseitigkeit zwischen den Interaktionspartner:innen

als auch auf interaktiver Herstellung (vgl. Richter 2017, 9 und 61; Bierhoff und Rohmann 2010, S. 85; Pielken 2017, S. 47).

Wie bereits angeklungen ist, „[...] erfordert Vertrauen Anhaltspunkte dafür, dass es gerechtfertigt oder angemessen ist. Andernfalls handelt es sich um ein blindes oder naives Vertrauen, das eher einem der an Vertrauen angrenzenden Konstrukte entspricht, etwa Hoffnung oder Glauben“ (Richter 2017, S. 58). Vor diesem Hintergrund kann zwischen drei Grundlagen von Vertrauen unterschieden werden (vgl. Osterloh und Weibel 2006, S. 50ff.; Pielken 2017, S. 37–38):

- **Situationsbasiertes Vertrauen:** Der Kern situativen Vertrauens liegt im rationalen Eigeninteresse des Gegenübers sich kooperativ zu verhalten, zum Beispiel im Hinblick auf die Fortsetzung einer Arbeitsbeziehung.
- **Eigenschaftsbasiertes Vertrauen** bildet vor allem dann die Grundlage von Vertrauen, wenn die Möglichkeit besteht, die vertrauensnehmende Person über längere Zeit kennenzulernen, was sie in der Folge besser einschätzbar macht. Kompetenzerwartungen (in Fach- und Sozialkompetenz), Integritätserwartungen (Einhaltung von Normen, Verhaltenskonsistenz) sowie Benevolenzerwartungen (Vertrauensnehmer berücksichtigt das Wohlbefinden des Vertrauensgebers) werden zu „Parametern“ der Vertrauensvergabe.
- **Identifikationsbasiertes Vertrauen:** Auf dieser Vertrauensgrundlage entwickelt sich eine gegenseitige emotionale Bindung. Die Gemeinschaft zwischen den Interaktionspartner:innen steht im Vordergrund. Die Interaktionspartner identifizieren sich mit den jeweiligen gegenseitigen Werten, Zielen und Bedürfnissen.

Ergänzend soll an dieser Stelle auf eine weitere Vertrauensgrundlage hingewiesen werden, die mit eigenschaftsbasiertem Vertrauen korreliert und von der anzunehmen ist, dass sie insbesondere in der Alltagspraxis eine relevante Vertrauensgrundlage darstellt – **Reputation**. Sie erlaubt eine Einschätzung über das zukünftige Verhalten der vertrauensnehmenden Person, insbesondere im Hinblick auf deren Leistungsmerkmale. Die Erfahrungswerte über Interaktionsbeteiligte können dabei durch die vertrauensgebende Person selbst erworben oder von Dritten übernommen werden. Reputation spielt vor allem eine gewichtige Rolle beim Aufbau von Relationen (vgl. Lelong 2015, S. 59–60).

Der Aspekt Reputation gibt darüber hinaus Hinweise auf ein weiteres Vertrauensmerkmal – der Differenzierung zwischen personenbezogenem Vertrauen und nicht-personenbezogenem Vertrauen. Während persönliche Reputation, wie auch persönliches Vertrauen, in ihrer Basis eine interaktionsbasierte Dyade darstellt, kann sie sich ebenfalls auf gesamte Netzwerke oder Institutionen/Organisationen beziehen. In diesem Fall wird von institutionsbasiertem

Grundlagen von Vertrauen

Differenzierung zwischen Personenvertrauen und Systemvertrauen

Vertrauen beziehungsweise Systemvertrauen gesprochen (vgl. Lelong 2015, S. 59–60; Richter 2017, S. 58; Pielken 2017, S. 39). Systemvertrauen wird als eine Erwartung beschrieben, „[...] die eine Person abstrakteren und komplexeren Systemen (also Rollen, Funktionen, Organisationen oder Institutionen) entgegenbringt“ (Richter 2017, S. 43). Trotz dieser stimmigen Differenzierung lassen sich beide Vertrauensebenen nicht trennscharf voneinander abgrenzen. So wird argumentiert, dass – wenn auch in geringerer Intimität und Gegenseitigkeit – auch Systemvertrauen über soziale Beziehungen aufgebaut wird. Sogenannte Repräsentant:innen eines Systems beziehungsweise Intermediäre bilden einen personifizierten Bezugspunkt, über den personengebundenes Vertrauen aufgebaut werden kann und darüber quasi stellvertretend Systemvertrauen erzeugt wird (vgl. Richter 2017, S. 45ff.; Åström 2020, S. 86).

Beide dargestellten Vertrauensebenen sind bezogen auf den Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit von Interesse. Während personenbezogenes Vertrauen den Blick stärker auf die konkrete Arbeitsebene zwischen Einzelpersonen, zum Beispiel aus Politik und Verwaltung, richtet, fokussiert Systemvertrauen die Zusammenarbeit zwischen den unterschiedlichen interorganisationalen Konstellationen Gemeinderat, Verwaltung und Projektentwicklungsunternehmen. Über das Systemvertrauen kann die Analyse der Interaktion zwischen Kommunen und Projektentwicklern darüber hinaus um eine weitere Perspektive ergänzt werden – das Vertrauen in die institutionellen Systeme, in welchen sich die Akteure selbst bewegen. Damit wird der Blick auf die Rahmenbedingungen gerichtet, welche die Interaktion zwischen Kommune und Projektentwicklern beeinflussen oder gar strukturieren.

Schwindendes Vertrauen in die Planung

Diese Perspektive scheint insbesondere deshalb von Interesse, da eine Vertrauensstörung in das Planungssystem zu erkennen und davon auszugehen ist, dass diese in der Folge die Interaktion zwischen Projektentwicklern, Verwaltung und Ratsmitgliedern beeinflusst (vgl. Swain und Tait 2007; Åström 2020, S. 84ff.). Dieser Vertrauensverlust ist meist auf unterschiedliche Gründe zurückzuführen, die an dieser Stelle nur beispielhaft umrissen und nicht vollumfänglich dargestellt werden können:

- „Town planning’s claim to function in the interest of the whole community is patently absurd“ (Evans 1993 in Swain und Tait 2007, S. 232) – so ist räumliche Planung zwar von Natur aus dem Allgemeinwohl verpflichtet, ringt jedoch damit, auf die Bedürfnisse einer zunehmend pluralistischen Gesellschaft einzugehen (vgl. Swain und Tait 2007, S. 243).
- Vergleichbar mit der Einschätzung technischer Zukunftsentwicklungen/Technikfolgen, können auch in der Planung sich widersprechende Expertenaussagen, zum Beispiel im Rahmen von Gutachten, auftreten.

Diese sogenannten Expertendilemmata verschärfen nicht nur Orientierungsprobleme innerhalb der (Stadt-)Gesellschaft, sondern insbesondere der politischen Entscheidungsträger:innen (vgl. Grunwald 2010, S. 133). Hinzu kommt, dass die Grenzen zwischen technischem Wissen und politischen Werten oft fließend sind, weshalb technische Expertise von der Gesellschaft zunehmend in Frage gestellt wird (vgl. Åström 2020, S. 85; Swain und Tait 2007, S. 231). Nicht zuletzt steht Fachwissen aufgrund seines elitären Charakters und der Verdrängung anderer Wissensformen zum Teil in der Kritik. Letztlich wird über die Vertrauensstörung in die Planung das grundsätzliche Spannungsverhältnis zwischen demokratischen Entscheiden und Expert:innen erkennbar (vgl. Swain und Tait 2007, S. 231; Münkler 2022).

- Darüber hinaus ist „[...] eine wachsende Distanz zwischen der Gesellschaft und dem politischen System samt seiner Akteure zu verzeichnen, die sich vor allem auch als Ausdruck eines erodierten Vertrauensverhältnisses begreifen lässt“ (Haschke 2016, S. 11).

Zuletzt sei auf die Prozesshaftigkeit als Merkmal des Vertrauensbegriffs hingewiesen: „[...] the changing nature of both interpersonal relations and institutional environments means that we should not treat trust as a static phenomenon, but as something dynamic, mutable, and responsive to contextual change“ (Tait 2011, S. 159; vgl. auch Richter 2017, S. 58; Pielken 2017, S. 45–46). Aufgrund dieser Dynamik kann eine bestehende Vertrauensbeziehung durch die vertrauensgebende Person jederzeit neu bewertet werden. Eine solche Neubewertung erfolgt zumeist in Folge unerfüllter Erwartungen durch den Vertrauensnehmenden. Vergleichbar mit der Vertrauensvergabe ist es dabei wahrscheinlich, dass die vertrauensgebende Person Annahmen trifft beziehungsweise zu verstehen versucht, aus welchen Gründen ein Vertrauensbruch erfolgte (Basel et al. 2023, S. 209–210). Antworten auf folgende Bewertungsfragen werden gegebenenfalls zu einer Neujustierung der Vertrauenswürdigkeit des Vertrauensnehmenden führen:

Vertrauen als dynamisches Konstrukt

- **Lokation** (intern/extern) – liegt die Ursache innerhalb des Verantwortungsbereichs des Vertrauensnehmenden?
- **Kontrollierbarkeit** (ja/nein) – kann das Ereignis durch den Vertrauensnehmenden kontrolliert werden?
- **Stabilität** (ja/nein) – Wie überdauernd beziehungsweise einmalig ist das negative Ereignis einzuschätzen? (Basel et al. 2023, S. 210)

Mit Blick auf die Prozesshaftigkeit von Vertrauen kann dieses nach einem Vertrauensverlust folgerichtig auch wieder aufgebaut werden.

4 Empirie

Inhalte des Kapitels

In diesem Kapitel wird die empirische Untersuchung vorgestellt, welche darauf ausgerichtet ist, die Forschungsfragen (vgl. Abs. 2.2) dieser Arbeit durch fundierte Datenerhebung und -analyse zu beantworten. Die empirischen Ergebnisse zielen darauf ab, neue Einblicke in die Interaktion zwischen Kommunen und Projektentwicklern zu gewinnen, um auf dieser Grundlage Einflussfaktoren für kooperative Zusammenarbeit ableiten zu können.

Der empirische Teil dieser Arbeit ist in drei Hauptabschnitte gegliedert: Die Vorstudie diente der Reflexion und folglich der unterstützenden Begründung der thematischen Relevanz dieser Arbeit sowie der Identifikation zentraler Themenbereiche, die in der Hauptuntersuchung genauer erfasst wurden (vgl. Abs. 4.1). Die Erkenntnisse der Haupterhebung bilden die wesentliche Basis für die abzuleitenden Einflussfaktoren (vgl. Abs. 4.2). In Abschnitt 4.3 werden abschließend die zentralen empirischen Befunde zusammengeführt, um ein übergreifendes Bild der Ergebnisse zu gewinnen.

4.1 Vorstudie – Workshop-Reihe „Kooperation zwischen Kommunen und Projektentwicklern in der Stadtentwicklung“

Wie in Abschnitt 1.2 dargelegt wurde, fehlt es bisher an systemischen Erkenntnissen über die Ausgestaltung der Interaktions- und Kommunikationsstrukturen zwischen Kommunen und Projektentwicklern im Kontext der projektspezifischen Realisierung von Projektentwicklungsvorhaben und darüber hinaus, wie zum Beispiel im Rahmen von Messe-, Konferenz- oder Workshop-Formaten. Aus diesem Grund sollte über eine explorative Vorstudie zum einen ein erster Informationsgewinn erfolgen und zum anderen untersucht werden, welche Aspekte, inklusive involvierter Akteursgruppen, des Themas relevant und in der anschließenden Hauptstudie (vgl. Abs. 4.2) weiterzuverfolgen sind (vgl. Döring und Bortz 2016, S. 369; Kaiser 2014, S. 29–30).

Die Vorstudie wurde durch die finanzielle Unterstützung des Real Estate & Shopping Association (R.E.S.A.) e.V. ermöglicht und von Mai 2018 bis Januar 2019 im Rahmen des Forschungsprojektes „Kooperation zwischen Kommunen und Projektentwicklern in der Stadtentwicklung“ durchgeführt. Im Rahmen einer Workshop-Reihe wurden Rollenbilder, Kommunikationsbedürfnisse und Vertrauensbildung zwischen Stadtplanungsämtern und Projektentwicklungsunternehmen analysiert. Die Herangehensweise (vgl. Pkt. 4.1.1 und 4.1.2) sowie die gewonnenen Erkenntnisse (vgl. Pkt. 4.1.3) des Forschungsprojektes werden in diesem Kapitel dargestellt.

4.1.1 Ziele und Fragestellungen der Expertenworkshops

Dieses Forschungsprojekt verfolgt das Ziel, Kooperationshürden zwischen Projektentwicklern und Kommunen zu identifizieren und zu analysieren. Folgende Forschungsfragen bilden den Analyserahmen:

- Wie definieren die Akteursgruppen „Projekterfolg“? Prägt diese Definition die Erwartungshaltung der jeweiligen Akteursgruppe an die gemeinsame Zusammenarbeit? Wenn ja, wie?
- Welches Rollenbild (Selbstverständnis und Fremdwahrnehmung) charakterisiert die jeweilige Akteursgruppe?
- Welche Arbeitsweisen und Strukturen prägen die Akteursgruppen?
- Welches Verständnis von Vertrauen liegt bei den Akteursgruppen vor?

Basierend auf den gewonnenen Erkenntnissen werden Handlungsansätze zur Förderung einer gemeinsamen Kooperationskultur zwischen Kommunen und Projektentwicklern entwickelt. Dabei werden besonders solche Lösungsansätze fokussiert, die möglichst keine Anreize von außen beinhalten (finanzielle Förderung etc.). Vielmehr sollen eine Reflexion des eigenen Verhaltens und damit einhergehende Verhaltensänderungen angestoßen werden.

4.1.2 Vorgehensweise und Methodik zur Durchführung der Expertenworkshops

Ablauf Workshop-Reihe

Zur Erreichung der Zielsetzung der Vorstudie (vgl. Pkt. 4.1.1) wurde eine Workshop-Reihe mit insgesamt drei Workshops durchgeführt. Im Gegensatz zu unabhängig voneinander geführten Expertenbefragungen bietet diese Methode den Vorteil einer gemeinsamen Problemdefinition und Erarbeitung von Lösungsansätzen. Im ersten Schritt wurden die beiden Akteursgruppen in den Workshops „Workshop 1 Kommunen“ und „Workshop 2 Projektentwickler“ getrennt voneinander befragt. Auf diese Weise wurde sichergestellt, dass die Teilnehmenden unbeeinflusst von Gestik, Mimik oder Zwischenkommentaren über ihre Erfahrungen mit Projektentwicklern und umgekehrt mit Kommunen berichten können. Den Teilnehmenden wurde im Voraus eine anonymisierte Auswertung aller drei Workshops zugesichert. Dies sollte dazu beitragen, einen Diskussionsraum zu schaffen, der eine offene Ansprache positiver wie auch negativer Aspekte der Zusammenarbeit erlaubt. Im zweiten Schritt wurden für den Synthese-Workshop die Ergebnisse der ersten beiden Workshops ausgewertet und insbesondere zentrale Interessenskonflikte sowie Handlungsansätze fokussiert (vgl. Abbildung 24).



Abbildung 24: Workshop-Ablauf und Inhalte; Quelle: Eigene Darstellung 2025.

Mit Unterstützung der *bulwiengesa AG* wurden auf Grundlage der Projektentwicklerstudie (bulwiengesa 2018a) sowie eigener Recherchen **Projektentwicklungsunternehmen** unterschiedlicher Spezialisierungen (Nutzungsarten) kontaktiert. Von einer Unterscheidung zwischen Investor, Trader oder Service Developer wurde abgesehen. So haben Coles (2012) und Wieland (2014) in Studien über das Spannungsfeld von Stadtproduktion, Bauqualität und wirtschaftlichem Interesse sowie Erfolgsfaktoren für die Entwicklung nutzungsgemischter Quartiere aufgezeigt, dass die unterschiedlichen Zielstrukturen der Developer-Typen in diesem Kontext, anders als zu erwarten, eine untergeordnete Bedeutung haben. Für die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Projektentwicklern scheinen vielmehr die **Einstellungen und Werte** der Projektentwickler selbst relevant (vgl. Wieland 2014, S. 243). An den Workshops nahmen sowohl angestellte Projektentwickler (mit Projektverantwortung) als auch selbständige Unternehmer als (Investor) Developer teil.

Anhand der Marktstädte-Übersicht aus bulwiengesa (2018b) wurden ebenso die Adressdaten von **Kommunen** unterschiedlicher Größenordnungen recherchiert und 130 Stadtplanungsämter kontaktiert. Für die Untersuchung der Kooperation zwischen Kommunen und Projektentwicklern sind diese besonders relevant, da durch diese nicht nur das entsprechende Planungsrecht geschaffen wird, sondern sie in dieser Funktion auch innerhalb der Stadtverwaltung eine wichtige Schnittstelle zu weiteren beteiligten Ämtern (z.B. Grünflächenamt, Denkmalschutzbehörde etc.) darstellen. An dieser Stelle sei bereits darauf hingewiesen, dass eine Unterteilung der Akteure in **Politik** und **Stadtverwaltung** unabdingbar ist. Auf welche Art und Weise das interne Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung die Kooperation zwischen Kommunen und Projektentwicklern beeinflusst, konnte mit diesem Workshop-basierten Forschungsvorhaben nicht vollumfänglich analysiert werden und bedarf weiterer Untersuchungen. Im Folgenden wird die Kooperation zwischen

Auswahl Workshop-Teilnehmenden

Projektentwicklungsunternehmen und Stadtverwaltungen, im Speziellen Stadtplanungsämtern, fokussiert. Insgesamt nahmen 13 Experten an den Workshops teil (vgl. Tabelle 5).

Workshop Kommunen 18.09.2018 in Frankfurt am Main Dauer: 4h			
Teilnahme	Stadt-/Unternehmensgröße	Nutzungsart	Funktion VertreterInnen
Stadtplanungsamt 1	50.000 bis 100.000 EW		Amtsleitung
Stadtplanungsamt 2	100.000 bis 500.000 EW		Amtsleitung
Stadtplanungsamt 3	100.000 bis 500.000 EW		Referatskoordination
IHK	50.000 bis 100.000 EW		Leitung IHK-Forum
Workshop Projektentwickler 24.09.2018 in Köln Dauer: 4h			
Teilnahme	Stadt-/Unternehmensgröße	Nutzungsart	Funktion VertreterInnen
Unternehmen 1	100-500 Mitarbeiter	Gewerbe/Quartiersentwicklung	Projektmanagement
Unternehmen 2	100-500 Mitarbeiter		Geschäftsführung
Unternehmen 3	< 50 Mitarbeiter	Quartiersentwicklung	Geschäftsführung
Unternehmen 3	< 50 Mitarbeiter	Wohnen	Projektleitung
Unternehmen 4	< 50 Mitarbeiter	Wohnen	Geschäftsführung
Unternehmen 4	< 50 Mitarbeiter	Wohnen	Leitung Projektentwicklung
Unternehmen 5	< 50 Mitarbeiter	Wohnen	Geschäftsführung
		Wohnen/Quartiersentwicklung	
Synthese-Workshop 15.11.2018 in Frankfurt am Main Dauer: 4h			
Teilnahme	Stadt-/Unternehmensgröße	Nutzungsart	Funktion VertreterInnen
Stadtplanungsamt 1	50.000 bis 100.000 EW		Amtsleitung
Stadtplanungsamt 2	100.000 bis 500.000 EW		Amtsleitung
Stadtplanungsamt 3	100.000 bis 500.000 EW		Referatskoordination
Stadtplanungsamt 4	< 50.000 EW		Amtsleitung
Unternehmen 5	< 50 Mitarbeiter	Wohnen/Quartiersentwicklung	Geschäftsführung
Unternehmen 6	100-500 Mitarbeiter	Logistik	Projektleitung
Hinweise: EW = Einwohner; Nutzungsart nur bei Projektentwicklungsunternehmen relevant			

Tabelle 5: Teilnehmerübersicht Workshop-Reihe, Quelle: Eigene Darstellung 2025.

Um genügend Zeit für die Beantwortung der Forschungsfragen bereitzustellen und gleichzeitig dem straffen Zeitplan der Zielgruppen entgegenzukommen, wurde die Workshop-Dauer jeweils auf vier Stunden festgelegt. Da die Workshop-Teilnahme für die eingeladenen Experten einen zusätzlichen Aufwand außerhalb des Tagesgeschäfts bedeutete, wurde auf eine einfache Erreichbarkeit der Veranstaltungsorte geachtet. Nach Rückkopplung mit Interessenten und eingegangenen Anmeldungen fanden die Workshops in Frankfurt am Main und Köln statt.

Einschränkend ist zu sagen, dass bei der Durchführung von Workshops, die einen relevanten Zeitaufwand bedeuten, zuvor immer auch eine Selbstselektion

unter den Teilnehmenden erfolgt. Bei der Ansprache von Projektentwicklern wurde zwar regelmäßig die generelle Relevanz der Thematik bestätigt, jedoch kam vereinzelt die Rückmeldung, dass das eigene Unternehmen schon erfolgreich mit Kommunen agiere oder unvermeidbaren Konflikten mit bestimmten Kommunen einfach aus dem Weg ginge. Dieser Mechanismus ist auch in anderen Branchen und Lebensbereichen stets verbreitet, steht aber einer kontinuierlichen Verbesserung mit neuen Erkenntnissen und effektiven Lösungen prinzipiell entgegen.

4.1.3 Ergebnisse der Workshops

Die Ergebnisdarstellung des Workshops baut zunächst auf dem Verständnis von Projekterfolg auf (vgl. Pkt. 4.1.3.1), da dieses als erster Anhaltspunkt zur Interpretation der Handlungsweisen von Projektentwicklern und Stadtplanungsämtern diene. Es erlaubt sowohl Rückschlüsse über die jeweiligen Ziele als auch über die Rollenbilder beider Akteursgruppen. Letztere werden anschließend detaillierter in Pkt. 4.1.3.2 reflektiert. Über die Frage nach den jeweiligen Arbeitsweisen und -strukturen konnten Erkenntnisse zur Optimierung von Kommunikationswegen und der Interaktionsweise im Allgemeinen gewonnen werden. Diese werden in Pkt. 4.1.3.3 und 4.1.3.4 dargelegt. Abschließend werden die gewonnenen Erkenntnisse über das Vertrauensverständnis beider Akteursgruppen beschrieben.

4.1.3.1 Begriffsverständnis Projekterfolg

Um sich der Identitätsfrage respektive Rollenbilder und entsprechenden Erwartungshaltungen von Stadtplanungsämtern und Projektentwicklern zu nähern, wurde im Rahmen der ersten beiden Workshops das jeweilige Begriffsverständnis von „Projekterfolg“ thematisiert. Diese Betrachtungsweise kann einen Anhaltspunkt für Rückschlüsse über homogene oder heterogene Ziele beider Akteursgruppen geben und folglich helfen, Kooperationshürden zu identifizieren. Dabei fällt auf, dass sich das Grundverständnis von Projekterfolg beider Gruppen gleicht und beiderseits insbesondere der Akzeptanzaspekt der Projekte betont wird. Die Teilnehmenden der Stadtplanungsämter bewerten Projekte als erfolgreich, wenn diese sich in das Stadtgefüge (baulich wie sozial) integrieren und Bürgerakzeptanz geschaffen werden konnte. Die Projektentwickler definieren Projekterfolg ebenfalls anhand der Akzeptanz der Öffentlichkeit, jedoch ergänzt um eine wirtschaftliche Komponente, die sich in der Zufriedenheit der Anleger/Investoren äußert. Mit Projektbeginn strebten Entwickler in der Regel eine Imagebildung an, um das Projekt als Marke zu platzieren. Hervorgehoben wird die Bedeutung von Referenzprojekten, um

**Gleichartige
Auffassung von
Projekterfolg**

**Gesellschaftliche
Akzeptanz als
wesentlicher Aspekt
von Projekterfolg**

Folgeprojekte anzustoßen. Die Projektentwickler bewerten ein Projekt also darüber hinaus dann als erfolgreich, wenn ein gutes Image dafür erzielt werden konnte.

Diese Aussagen mögen auch daran liegen, dass der Projekterfolg, unabhängig vom Umfang des Projekts (Wohnungsbauvorhaben, Quartiersentwicklungen, Gewerbeflächenansiedlungen etc.), immer stärker von gesellschaftlicher Akzeptanz abhängig ist (vgl. Selle 2011, S. 127–128 und Isenhöfer 1999, S. 152). Ausbleibender Widerstand wird teilweise bereits als Erfolg gewertet.

Bereits an dieser Stelle sei erwähnt, dass im „Synthese-Workshop“ das gemeinsame Begriffsverständnis von Projekterfolg nicht explizit als Ausgangsbasis zur Lösung von Interessenskonflikten erkannt beziehungsweise genutzt wurde. Vielmehr stellte sich die Frage von Bürgerakzeptanz und Bürgerbeteiligung am Beispiel von Logistikflächenansiedlungen als Diskussionspunkt dar, die auch im „Workshop Kommunen“ thematisiert wurde. Der Verschwiegenheitswunsch vieler Projektentwickler etwa im Vorfeld von Standortumsiedlungen wird von den Stadtplanungsämtern kritisch gesehen, ebenso wie die kontextbezogene Scheu vor der Öffentlichkeit. Während Entwickler darauf bedacht seien, zum Beispiel Unruhen innerhalb der Belegschaft von Kunden zu vermeiden, fordern Stadtplanungsämter stärkeres Vertrauen. Zum einen müssten innerhalb der Verwaltung offene Fragen mit beteiligten Ämtern (z.B. Umweltamt) besprochen werden, zum anderen bedeutete Bürgerbeteiligung nicht Bürgerentscheid. Vertretungen der Stadtplanungsämter betonen, dass Projektentwicklern die Angst vor Bürgerbeteiligungen genommen werden müsse. Zeitgleich kritisieren auch sie, dass einige Bürger der Auffassung seien, Bürgerbeteiligungen würden teilweise als Ersatz für Entscheidungsprozesse dienen, und der Begriff daher einer neuen Definition beziehungsweise Aufklärung in der Bevölkerung bedürfe.

Bereits an dieser Stelle wird deutlich, dass die Kooperation zwischen Stadtplanungsämtern und Projektentwicklern nicht allein durch direkten Austausch zwischen den beiden geprägt wird, sondern weitere Akteure die Zusammenarbeit beeinflussen. Auf diesen Punkt wird im Folgenden Bezug genommen werden. Abbildung 25 fasst die wesentlichen Aussagen über „Projekterfolg“ zusammen und veranschaulicht das entsprechende Verständnis der beiden Gruppen.

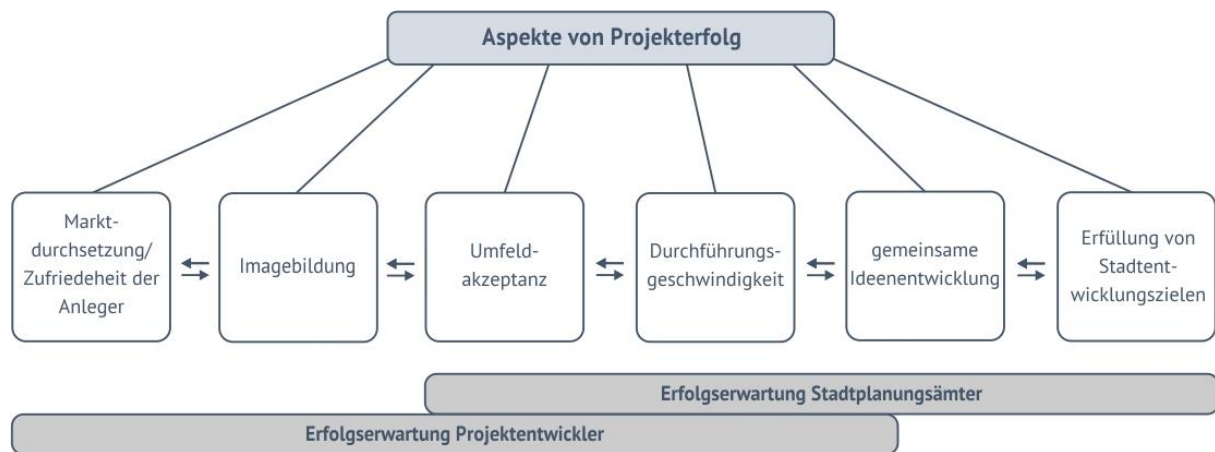


Abbildung 25: Aspekte erfolgreicher Projektentwicklungen aus Perspektive der Akteursgruppen; Quelle: Eigene Darstellung 2025 in Anlehnung an Kirsch 1997, S. 130–131.

4.1.3.2 Rollenverständnis und Rollendistanz

Das gemeinsame Merkmal aller Definitionen über Kooperation und daraus abgeleiteter Kooperationsformen sind Austauschbeziehungen. „Kooperation bedeutet also nicht nur eine reine Verhaltensabstimmung, sondern ist immer auch Interaktion, was als Prozess des Erzeugens und Konsumierens [...] von materiellen und immateriellen Werten verstanden werden kann“ (Juch 2012, S. 32). Folglich bedingen die Rollenbeschreibungen und Rollenerwartungen der Partner die Kooperationsstruktur (vgl. Weiske, Kabisch und Hannemann 2005, S. 9). Zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen Projektentwicklern und Stadtplanungsämtern gilt es, die jeweiligen Rollenbilder zu analysieren. Nicht allein, um scharf überzeichnete Klischees zu entkräften (vgl. hierzu auch Arnold 2013, S. 9), sondern um ein Verständnis für die Kooperationsstruktur der beiden Gruppen zu entwickeln.

**Erfordernis der
Analyse von Rollen-
bildern**

Tabelle 6 und Tabelle 7 geben einen Einblick über das gegenseitige Rollenverständnis der beiden Akteursgruppen. Dabei wurde zwischen dem individuellen Selbstverständnis und der Selbsteinschätzung über die Fremdwahrnehmung des eigenen Rollenbilds unterschieden. Dieser Diskussionsabschnitt im Rahmen der Workshops erfolgte zur Entwicklung einer Rollendistanz (vgl. auch Pkt. 3.3.2). Die Selbsteinschätzung über die Fremdwahrnehmung wird anschließend der Wahrnehmung der jeweils anderen Gruppe gegenübergestellt, um mögliche Wahrnehmungsverzerrungen zu identifizieren und analysieren.

Rollenbild Projektentwickler		
Eigenwahrnehmung	Selbsteinschätzung Fremdwahrnehmung	Wahrnehmung der Stadtplanungsämter
Stadtgestalter „schwarze Schafe“	Feindbild „Spekulant“ Stadtplanungsämter machen die Arbeit, Projektentwickler verdienen das Geld „Schlitzohren“ Möglichmacher	Heuschrecke, höchste Ausnutzung/Verdichtung Investor „Rosinenpicker“, „Scharlatan“ Profi Teamplayer hohes Verantwortungsbewusstsein

Tabelle 6: Eigen- und Fremdwahrnehmung über das Rollenbild „Projektentwickler“; Quelle: Eigene Darstellung 2025.

**Rollenbild
Projektentwickler**

Die Teilnehmenden am „Workshop Projektentwickler“ nehmen ihre Rolle als Stadtgestalter sowie die damit verbundene Verantwortung wahr. Dies wird einerseits am Qualitätsanspruch der eigenen Projektentwicklungen deutlich, andererseits durch die zentrale Aussage „Wir müssen liefern, was Städte auch gebrauchen können“. Gleichzeitig üben sie Kritik an der eigenen Branche. Diese artikuliere sich falsch und „nähre so das Feindbild des Spekulanten“. Der Beruf des Projektentwicklers sei weder einheitlich definiert noch geschützt. Laien der Branche würden etwa eine Baugenehmigung als „Lizenz für freie Entfaltung auf dem Grundstück verstehen“. Demgemäß würden Behörden der Branche oft negativ gegenüberstehen. Da auch professionellen Entwicklern Fehler unterlaufen könnten, würde sich das Bild verfestigen. Aus diesem Grund ist nachvollziehbar, warum professionelle Entwickler erwarten, dass Stadtplanungsämter „schwarze Schafe“ erkennen und aussortieren.

Die kritische Auseinandersetzung mit der eigenen Branche lässt eine hohe Deckungsgleichheit zwischen eingeschätzter Fremdwahrnehmung und der Wahrnehmung der Teilnehmenden aus dem „Workshop Kommunen“ erwarten. Dabei fällt auf, dass die Stadtplanungsämter das Bild von Projektentwicklern stets in Spannen angeben, wie etwa „zwischen Rosinenpicker und Teamplayer“. Während die erste Gruppe von Entwicklern einerseits eine schnelle Bearbeitungszeit fordere und nur „das Beste“ heraussuchen wolle oder versuche, Ämter gegeneinander auszuspielen, würden „Teamplayer“ und „Profis“ die notwendige Gründlichkeit von Bauleitplanungsverfahren erkennen, längere Abstimmungszeiten akzeptieren und verantwortungsvoll kooperieren.

Rollenbild Stadtverwaltung/Stadtplanungsämter		
Eigenwahrnehmung	Selbsteinschätzung Fremdwahrnehmung	Wahrnehmung der Projektentwickler
Steuerer, Richtungsgeber Projektbegleiter	engstirnige Verwaltung	„Scheuklappen-Denken“ unstrukturiertere Verwaltung
Interessenvertreter Vermittler, „Waage“ ambivalente Rolle	Verhinderer, mit dem man zu- recht kommen muss	keine risikofreudigen Personen, sicherheitsorientiert zurückhaltend bei (komplizier- ten) Entscheidungen
	weltfremd	Fehlen von wirtschaftlichem Verständnis
	kompetenter Steuerer	Interessenvertreter Partner

Tabelle 7: Eigen- und Fremdwahrnehmung über das Rollenbild „Stadtverwaltung“; Quelle: Eigene Darstellung 2025.

Die Eigenwahrnehmung der Teilnehmenden des „Workshop Kommune“ weist einen stark vermittelnden Charakter auf. Sie sehen sich selbst als „Steuerer“, „Interessenvertreter“ oder „Vermittler“ und weisen auf eine gewisse Ambivalenz ihrer Rolle hin, die jedem Beteiligten gerecht werden sollte und im Sinne des Abwägungsgrundsatzes auch müsse. Dabei müssten diverse Meinungsbilder der jeweiligen Ämter, politische Interessen, Bürger- und Investoreninteressen zusammengebracht werden, selbst wenn diese nicht der eigenen Auffassung entsprächen.

Wie auch bei der Analyse des Rollenbildes der Projektentwickler weist die eingeschätzte Fremdwahrnehmung der Stadtplanungsämter eine hohe Deckungsgleichheit mit der Wahrnehmung der Projektentwickler auf. Eine wesentliche Störung ist hingegen bei der Eigenwahrnehmung der Stadtplanungsämter und der Wahrnehmung der Projektentwickler zu erkennen. Projektentwickler erleben Mitarbeitende von Stadtplanungsämtern häufig als zurückhaltend bei Entscheidungen. Der daraus resultierende Wunsch etwa den gesetzlichen Ermessensspielraum stärker auszunutzen und sich stärker als „Ermöglicher“ zu begreifen, steht im Kontrast zum Selbstverständnis des „Vermittlers“. Zwar bereiten Stadtplanungsämter Entscheidungsgrundlagen vor, die Entscheidungen selbst werden jedoch von der Politik getroffen.

Aufgrund einer realistischen Selbsteinschätzung beider Gruppen kann die Entwicklung einer Rollendistanz also grundsätzlich erfolgen. Störungen ergeben sich allerdings hinsichtlich der resultierenden Rollenerwartungen.

An dieser Stelle sei zusätzlich auf eine interessante Metapher hingewiesen, die im Rahmen des „Synthese-Workshops“ entstanden ist. Die Teilnehmenden verglichen ihr Rollenbild mit dem eines Trainers und Mannschaftskapitäns. Im Falle der Stadtplanungsämter identifizieren sie sich mit dem Bild eines Mannschaftskapitäns. Mit beteiligten Fachstellen würde sie eine Mannschaft bilden,

**Rollenbild
Stadtplanungsämter**

**Rollendistanzierung
grundsätzlich
möglich**

**Trainer/Mann-
schaftskapitän als
metaphorischer
Vergleich des eige-
nen Rollenbildes**

deren Fähigkeiten respektive Interessen sie im Rahmen der Planungsdiskussion koordinieren müssten. Im Gegensatz zu einem Trainer seien sie jedoch nicht dazu befugt, Spieler auszuwechseln. Projektentwickler erkannten sich in der Rolle eines Mannschaftstrainers wieder, der alle Spieler zusammenhalte. Als „Trainer“ müssten sie sich über die Stärken und Schwächen ihrer Teammitglieder (Juristen, Architekten, Ingenieure etc.) bewusst sein und sie entsprechend im Planungsprozess einsetzen. Sollten Teammitglieder nicht nach den Vorstellungen des Trainers agieren, sei dieser zum Auswechseln in der Lage.

Erwartungshaltungen von außen

Die Kooperation beider Gruppen wird durch weitere Erwartungshaltungen beeinflusst. Da diese nicht Hauptgegenstand der Untersuchung waren, sollen an dieser Stelle nur die Wesentlichen genannt werden. Es bedarf weiterer Untersuchungen darüber, wie die folgenden Akteurskonstellationen die Kooperation zwischen Stadtplanungsämtern und Projektentwicklern prägen:

- Investor/Bank – Projektentwickler
- Stadtgesellschaft/Bürger – Projektentwickler
- Stadtgesellschaft/Bürger – Stadtverwaltung
- Kommunalpolitik – Stadtverwaltung

Im „Synthese-Workshop“ herrschte Konsens darüber, dass Erwartungshaltungen oftmals von anderer Seite propagiert würden. Die wohl medienwirksamste Konstellation stellt in diesem Kontext das Akteursdreieck Entwickler – Stadtpolitik – Bürger dar.

Klischees

Im Rahmen der Diskussion über die jeweiligen Rollenbilder wurde bereits während der Workshops „Kommune“ und „Projektentwickler“ deutlich, dass beide Gruppen eine partnerschaftliche Zusammenarbeit anstreben und sich als Partner sehen. Die Diskussion während des „Synthese-Workshops“ unterstrich die Handlungsempfehlung aus den ersten beiden Workshops, sich von einem Klischeedenken zu lösen. Im „Synthese-Workshop“ betonten insbesondere die Teilnehmenden der Stadtplanungsämter, dass die „Schwarz-Weiß-Malerei“, Entwickler seien nur an monetären Aspekten interessiert, unangemessen sei. Es müsse sich von dem Grundklischee der Gewinnmaximierung gelöst und die eigentliche Sache fokussiert werden. Schließlich sei allen Akteuren von Beginn an bewusst, dass Projektentwickler ein Renditeziel verfolgten. Grundsätzlich sollte Vertrauen gegenüber der Arbeit des Projektentwicklers bestehen. Nur bei unverhältnismäßigen Renditezielen könne es Aufgabe der Stadtverwaltung sein, Regelungen zur Sicherung des Gemeinwohls zu treffen.

„Übersetzungsfehler“

In diesem Kontext sei darauf hingewiesen, dass Projektentwickler naturgemäß die Wirklichkeit der Projekte auf Beschreibungen in Einheiten und Symbolen wie €, m² oder § reduzieren beziehungsweise übersetzen müssen, um diese nach Anpassungen letztlich wieder in die Wirklichkeit einfließen zu lassen (vgl.

Kyrein 2002, S. 72). Auch die planungsbeteiligten Behörden sind dazu angehalten, die unterschiedlichen Interessen zur Sicherung des Gemeinwohls in Paragraphen, Geschosszahlen, Emissionswerten etc. auszudrücken. Diese Denkkategorien stehen der oftmals emotionalen Denkweise der Stadtgesellschaft gegenüber und können, selbst bei Einigung zwischen Projektentwicklern und Stadtverwaltung, zu Konflikten führen. Soll die Zusammenarbeit optimiert werden, so ist das Lösen von Klischees innerhalb der Stadtgesellschaft nicht nur vorteilhaft, sondern notwendig.

Viele Projektentwickler, insbesondere mit regionalem Fokus, streben mit ihren Projekten einen Imagegewinn an, um auch in Zukunft regionale Vorhaben realisieren zu können. Sie sind daher grundsätzlich bereit und möchten eine Sensibilität für örtliche Belange entwickeln.

4.1.3.3 Optimierung von Kommunikationswegen zur Befriedigung von Kommunikationsbedürfnissen

Die unterschiedlichen Kommunikationsbedürfnisse zwischen Stadtplanungsämtern und Projektentwicklern zeichnen sich bereits mit der Projektinitiierung ab und betreffen in dieser Phase weniger die Kommunikationsinhalte, als vielmehr die Kommunikationswege. Sowohl im „Workshop Kommunen“ als auch im „Workshop Projektentwickler“ wurde geäußert, dass Projektentwickler für die erste Kontaktaufnahme mit einer Kommune häufig den Weg über die Politik bevorzugten. Die Teilnehmenden der Stadtplanungsämter beurteilen dieses Vorgehen negativ. Sie sind der Auffassung, dass sich die Politik häufig von Versprechungen der Projektentwickler blenden ließe und ihrerseits Versprechungen äußere, die durch die Stadtverwaltung letztlich nicht gewährleistet werden könnten. Durch dieses Vorgehen würde die Aufgabe der Stadtverwaltung unterlaufen, vorab die Realisierbarkeit des Vorhabens zu prüfen, eine Vorklärung mit dem Baudezernenten zu führen und im Positivfall anschließend das Vertrauen der Politik für das Projektvorhaben zu gewinnen, um letztlich eine beiderseitige Vertrauensbasis herzustellen. Die Teilnehmenden der Projektentwicklungsunternehmen sehen den Nutzen dieser Vorprüfung als begrenzt an. Ihr abweichendes Vorgehen begründeten sie damit, dass Beamte der Stadtverwaltung oft unsicher in ihren Entscheidungen seien und den Ermessensspielraum rechtlicher Regelungen nicht ausreichend nutzten. Sie ständen Projektanfragen aus diesem Grund oftmals ablehnend gegenüber. Dies sei nach Ansicht der Projektentwickler ein strukturelles Problem. Die derzeit stark hierarchisch aufgebaute Verwaltungsstruktur gebe den Mitarbeitenden wenig Raum für eigene Entscheidungsbefugnisse. Folglich könne es durchaus sinnvoll sein, den ersten Kontakt mit einer Kommune über die Politik zu suchen. Wie bereits erwähnt, unterstreicht dieses Beispiel die notwendige Differenzierung

**Kommunikations-
bedürfnisse**

der kommunalen Akteure in Politik und Verwaltung. In der Diskussion wurde deutlich, dass eben diese Unterscheidung wichtiger ist, als anfänglich angenommen.

**Zentrale Ansprechperson/
Nahtstellenposition**

Zur Optimierung der Kommunikationswege zwischen Projektentwicklern und Stadtplanungsämtern besteht weiterer Diskussionsbedarf über die Frage nach einer zentralen Ansprechperson für Projektentwickler in der kommunalen Verwaltung. In allen drei Workshops zeichnete die Diskussion kein klares Bild darüber ab. Ein Entwickler gab zu bedenken, dass die Vorgaben räumlich variierten und er sich nicht in allen Gesetzen oder Gemeindeordnungen auskennen könne. Es fehle häufig eine Ansprechperson seitens der städtischen Verwaltung, die „alles im Blick habe“ und Projektentwickler entsprechend informiere. Dieser Wunsch gleicht einer hervorgegangenen Anregung zur Schaffung einer organisationalen Nahtstellenposition aus einer von Coles (2012, S. 471) geführten schriftlichen Befragung, die generelle Optimierungsvorschläge bezüglich der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Akteuren beinhaltete. Im „Workshop Projektentwickler“ entgegnete jedoch ein Teilnehmer diesem Wunsch, dass eine falsch besetzte Koordinationsstelle eine erfolgreiche Projektumsetzung noch mehr behindern würde. Ein weiterer Projektentwickler führte an, dass sich der Verwaltungsaufbau von Kommune zu Kommune unterscheide. Neben oder als Alternative zu einer Ansprechperson könnten erklärende Organigramme oder FAQ-Listen herausgegeben werden. Dies wäre für kleine und große Projektentwicklungsunternehmen eine Unterstützung im Rahmen der Kommunikation. Die beteiligten Stadtplanungsämter sprachen sich nicht gegen diesen Vorschlag aus, gaben im Rahmen des „Synthese-Workshops“ jedoch zu bedenken, dass die Verwaltungsstruktur einem (komplexen) Großunternehmen gleiche. Viel wichtiger sei aus ihrer Sicht ein wechselseitiger Austausch bei offenen Fragen auf fachlicher Ebene.

**Dialogplattformen/
Jour fixes**

Beide Gruppen äußern den dringlichen Wunsch nach geeigneten Kommunikationsplattformen zu Projektbeginn und während der gesamten Planungsphase. Im „Workshop Kommune“ und im „Synthese-Workshop“ haben die beteiligten Stadtplanungsämter angeführt, dass in einigen Stadtverwaltungen regelmäßige Jours fixes etabliert wurden, wie zum Beispiel „Bauleitplanungs-Jour fixes“. Dadurch fände insbesondere unter den Ämtern innerhalb der Verwaltung eine Abstimmung über geplante beziehungsweise laufende Projektentwicklungen statt. Je nach derzeitiger Ausgestaltung könnten diese Jours fixes um Vertreter aus Projektentwicklungsunternehmen und Politik erweitert werden. Auf diese Weise könnte dem beiderseitigen Wunsch nach einer geeigneten Dialogplattform während der Planungsphase entsprochen werden. Neben der Abstimmung über die konkrete Ausgestaltung der Projekte sollten in diesem Rahmen insbesondere Ziele und Meilensteine für die Realisierung des

Vorhabens diskutiert und festgelegt werden. Bezogen auf die Terminierung des Vorhabens bevorzugen beide Gruppen die Definition von Zeitspannen. Konkrete Festlegungen von Terminen seien nicht zielführend, da sich in der Realität immer Zeitverschiebungen ergeben könnten, insbesondere während der öffentlichen Auslegung der Planung. Im „Workshop Projektentwickler“ wurde deutlich, dass der Wunsch nach einer solchen Dialogplattform nicht nur im Rahmen von Quartiersentwicklungen oder Gewerbeflächenansiedlungen besteht. Auch kleine Projektentwicklungsunternehmen wünschen sich einen entsprechenden Dialog mit den Stadtplanungsämtern, wenn auch die Ausgestaltung im Verhältnis zur Projektgröße stehen müsse.

An dieser Stelle sei auf das „Projektgruppen-Dilemma“ hingewiesen, das Köster (2006, S. 212–213) am Münchener Beispielprojekt „Theresienhöhe“ beschreibt. Demnach könne die erfolgreiche Zusammenarbeit einer Projektgruppe von der kommunalen Führungsebene als Kompetenzverlust empfunden werden und zu Missstimmung führen. Entscheidungsbefugnisse auf Sacharbeiterebene stünden im Kontrast zu der hierarchisch geprägten Struktur von Kommunalverwaltungen. Die Führungsebene wäre in dem Dilemma, Steuerungs- und Entscheidungskompetenz abzugeben und gleichzeitig Fehlentscheidungen zu verantworten. Zum einen bedarf die langfristige und erfolgreiche Etablierung einer projektbezogenen Dialogplattform, beispielsweise in Form eines Jour fixe, folglich eines starken verwaltungsinternen Rückhalts. Zum anderen verdeutlicht das „Projektgruppen-Dilemma“, dass der strukturelle Aufbau der Stadtverwaltungen als solcher eine Kooperationshürde zwischen Projektentwicklern und Stadtplanungsämtern darstellt, die zu überwinden ein Umdenken im gesamten Verwaltungssystem erfordert.

Projektgruppen-Dilemma

Im Rahmen des „Workshops Projektentwickler“ wurde die Schaffung einer „digitalen Stadtverwaltung“ als kooperationsfördernd eingestuft. Projektentwicklern sei der Personalmangel städtischer Verwaltungen bewusst, sodass sie bis zu einem gewissen Grad Verständnis für Kapazitätsengpässe aufbrächten. Dennoch ist das Argument „Zeit ist Geld“ im Dialog mit der Verwaltung ein besonders wichtiges Anliegen, da Bauverzögerungen einen beträchtlichen finanziellen Mehraufwand bedeuten können. Insbesondere im Hinblick auf Baugenehmigungen würde das Wissen um den aktuellen Bearbeitungsstand Entwickler bereits „beruhigen“. Daher sollten Rahmenbedingungen für die Förderung einer digitalen Stadtverwaltung geschaffen werden.

Digitale Verwaltung

Im Rahmen des „Workshops Projektentwickler“ wurde angemerkt, dass auch Dialogplattformen außerhalb der Stadtverwaltung gestärkt werden müssten. Ein teilnehmender Projektentwickler berichtete in diesem Kontext, dass viele Beamte aus Vorsicht gegenüber möglichen Bestechungsvorwürfen nicht an

Öffentliche Dialogplattformen

externen Veranstaltungen teilnehmen dürften. Auch hier wird ein strukturelles Kooperationshindernis offensichtlich, das in einem allgemeinen Vertrauensverlust gegenüber Politik und Verwaltung seitens der Gesellschaft begründet liegt. Als Handlungsoption müssten vertrauensstärkende Maßnahmen im Rahmen eines gemeinsamen, authentischen Auftretens auch gegenüber der Bevölkerung stattfinden.

4.1.3.4 „Meine Seite, deine Seite“ – Kommunikationsweisen zwischen Projektentwicklern und Stadtplanungsämtern

Gemeinsame Ziel- und Lösungsorientierung

Während und außerhalb der Planungsphase gilt es nicht allein, Kommunikationswege zu optimieren, sondern auch die Kommunikationsweise zwischen Projektentwicklern und Stadtplanungsämtern. In diesem Kontext unterstreichen beide Gruppen die Empfehlung eines Projektentwicklers, das Prinzip „Meine Seite, deine Seite“ gar nicht erst aufkommen zu lassen, und beziehen sich dabei auf Verhandlungssituationen über die Ausgestaltung von Projektentwicklungen. Es müssten nicht Probleme diskutiert, sondern gemeinsam Ideen entwickelt werden. Dies ist ein guter Ansatz, der sich mit der Erwartungshaltung der Stadtplanungsämter an die Entwickler deckt. Die Ämter wünschen sich eine größere Offenheit gegenüber Änderungen und alternativen Konzepten. „Jammern“ als Teil einer Verhandlungstaktik könne die gemeinsame Ideenentwicklung jedoch hemmen. Nach Ansicht der Teilnehmenden der Stadtplanungsämter würde dies Vertrauen „keine Chance zum Wachsen geben“. Verhandlungstaktiken auf beiden Seiten können somit die gemeinsame Ziel- und Lösungsorientierung maßgeblich beeinflussen und bedürfen in weiteren Untersuchungen einer intensiven Analyse. Des Weiteren wird durch die Erwartungshaltung der Stadtplanungsämter deutlich, dass hier in der Praxis ein Mangel besteht.

Zielbeschluss als Instrument

Das vielen Akteuren bekannte Instrument des Zielbeschlusses der Stadt Bonn könnte eine entsprechende Diskussionsgrundlage schaffen, um sich über Lösungswege zur Zielerreichung zu einigen, anstelle über Positionen zu verhandeln. Werden Planungsabsichten von außen an die Verwaltung herangetragen, zum Beispiel in Form einer Investorenanfrage, wird anhand einer bestehenden Vorlage das Projektentwicklungsvorhaben charakterisiert und der Politik vorgelegt. Auf diese Weise könnten mögliche Konflikte bereits im Vorfeld der eigentlichen Planung diskutiert werden. Der Zielbeschluss stellt den Abgleich der städtischen Zielsetzungen mit relevanten Stadtakteuren wie Bürger, Politik und Verwaltung sicher. Er zielt letztlich auf den Beschluss der Politik ab, um die Planungssicherheit zu erhöhen (vgl. auch BBSR 2018, S. 90). Aus diesem Grund findet er positiven Anklang bei den teilnehmenden Projektentwickler, die im Rahmen des „Workshop Projektentwickler“ den Wunsch äußerten, die

Kommune müsse von Beginn an klare Ziele festlegen und im weiteren Planungsverlauf konsequente Entscheidungen treffen. Der Zielbeschluss könnte folglich eine geeignete Methode zur Überwindung der beschriebenen Kommunikationshürden darstellen. Darüber hinaus kann er dazu beitragen, einem Dissens innerhalb der Verwaltung entgegenzuwirken.

Wie die Funktion der Stadtplanungsämter als Planungsträger zeigt und auch deren Selbstwahrnehmung unterstreicht, müssen diese im Rahmen einer Projektentwicklung eine Reihe unterschiedlicher Interessen „jonglieren“. Dieser Tatsache sind sich auch die teilnehmenden Projektentwickler bewusst und respektieren die Notwendigkeit der Interessenabwägung. Jedoch stoßen resultierende Entscheidungen der Stadtplanungsämter nicht immer auf Anklang bei den Projektentwicklern. Im Rahmen des „Workshops Projektentwickler“ wurde hervorgehoben, dass eine fundierte und schlüssige Begründung der Interessen das Verständnis steigere. Eine solche Begründung könne den Grundstein für ein gutes Projekt legen und Anlass sein, das eigene Konzept zu überdenken und zu optimieren. Auf diese Weise könnten sich neue Spielräume für Projektentwickler eröffnen. In diesem Zusammenhang sei auf das Anliegen der Stadtplanungsämter hingewiesen, die sich von den Projektentwicklern eine offenere Kommunikation derer Bedürfnisse und der damit verbundenen Voraussetzungen/Rahmenbedingungen für das Vorhaben wünschen. Ein teilnehmender Projektentwickler verweist in diesem Kontext auf die „open-book“-Methode. Im „Synthese-Workshop“ hat dieses Konzept auf Seiten der Stadtplanungsämter zum Teil Anklang gefunden, da es Klarheit über Renditeverständnis und -anforderungen des Projektentwicklers schaffen könne. Inwieweit diese Methode eine Basis für eine offene Kommunikation auf beiden Seiten darstellt, bedarf weiterer Untersuchungen. Für eine zielorientierte Kommunikation der beiden Gruppen bleibt festzuhalten, dass diese durch einen beständigen und offenen Dialog gefördert werden kann.

**Notwendigkeit der
Interessenabwägung**

4.1.3.5 Wechselseitigkeit von Wissen und Vertrauen

Fach- und Methodenwissen befähigt die Akteure Interessen und Forderungen des Gegenübers zu prüfen und kritisch zu reflektieren. Bei wahrheitsgemäßen Aussagen oder realistisch getroffenen Annahmen kann dies zu einer Steigerung des Vertrauens beitragen. Auch im Rahmen aller Workshops wurden Kenntnisse über Fach- und Methodenwissen sowie Arbeitsweisen der jeweils anderen Gruppe einhellig als kooperationsfördernd bewertet. Entsprechende Kompetenzen könnten das gegenseitige Verständnis stärken und eine zielgerichtete Kommunikation ermöglichen.

**Gegenseitiges Fach-
und Methodenwissen
fördert die Koopera-
tion**

Ausbau immobilienwirtschaftlicher Kenntnisse in der Stadt- und Raumplanung weiterhin von Relevanz

An dieser Stelle erweist sich ein bekannter Appell nach wie vor als relevant – die stärkere Berücksichtigung ökonomischer Belange und immobilienwirtschaftlicher Kenntnisse in der Stadt- und Raumplanung (vgl. Müller und Weber 2002, S. 308 ff.). Im „Workshop-Projektentwickler“ kritisierten die Teilnehmenden, dass viele Mitarbeiter der Stadtplanungsämter eine Bauträgerkalkulation weder jemals gesehen, noch sich damit befasst hätten. Wünschenswert wäre ein Basiswissen hierüber, damit Renditeerwartungen realistisch eingeschätzt werden könnten. Teilweise würden Wissensdefizite in diesem Bereich von Mitarbeitern der Stadtplanungsämter offen eingeräumt. Die Teilnehmenden der Stadtplanungsämter an den Workshops bestätigen den grundsätzlichen Bedarf, unterstreichen allerdings, dass die Aneignung von Basiswissen ausreichend wäre. Letztlich wurde, wie auch von partizipierenden Projektentwicklern im Rahmen des „Synthese-Workshops“, die Bedeutung von Vertrauen höher als die von Wissen eingestuft. Es müssten vertrauenswürdige, fachlich qualifizierte Ansprechpersonen auf beiden Seiten vorhanden sein. Wenn diese Basis gegeben sei und Fragen zu geeignetem Zeitpunkt gestellt und respektvoll beantwortet würden, seien Grundkenntnisse über das spezifische Fach- und Methodenwissen der jeweils anderen Gruppe ausreichend.

Stärkere Reflexion von Verwaltungsabläufen durch Projektentwickler erforderlich

Weniger Beachtung in der öffentlichen Debatte findet das Wissen der Projektentwickler über Verwaltungsabläufe. Nach Einschätzung im Rahmen des „Workshops Kommune“ scheine bei einigen Projektentwicklern das Verständnis über die Funktion der Verwaltung zu schwach. Die städtische Verwaltung achte auf die Rechtskonformität eines Vorhabens, was den Projektentwicklern im Grunde ebenfalls Sicherheit geben sollte. Des Weiteren diene die Arbeit der Verwaltung als Vorlage für die Politik, welche jedoch die finalen Entscheidungen treffe. Die partizipierenden Stadtplanungsämter fordern, dass sich alle Projektentwickler dieser Funktion und damit verbundener Prozessabläufe bewusst wären. Bei fehlendem Wissen über den strukturellen Aufbau einer Kommune fühlten sich Stadtplanungsämter oft unverstanden. Die von den Stadtplanungsämtern wahrgenommene Erwartungshaltung der Projektentwickler, dass alles schnell entschieden werden müsse, stehe allein mit dem strukturellen Aufbau einer Kommune im Konflikt. Im Rahmen des „Workshop Kommune“ merken die Teilnehmenden positiv an, dass sich professionelle Projektentwickler der Verfahrensabläufe und des damit verbundenen Zeitaufwands bewusst seien. Sie würden ihre Planungen entsprechend terminieren und ein hohes Maß an Kooperation zeigen. Beiden Seiten sei in diesem Fall bewusst, dass unterschiedliche Denkkategorien bestünden, die gegenseitig akzeptiert würden.

Vertrauen als zentrales Element zur Förderung von Kooperation

In der Literatur wird höherem Vertrauen und größerer Motivation der Projektbeteiligten positiver Einfluss auf die Bereitschaft zugeschrieben, Informationen und Wissen zur Optimierung des Projekterfolges auszutauschen (vgl.

Meyer und Pfnür 2015, S. 66). Vertrauen stellt somit ein zentrales Element zur Förderung der Kooperationsbereitschaft dar. Dieser These stimmen die Teilnehmenden der Workshops „Kommune“ und „Projektentwickler“ einhellig zu. Bezogen auf die Zusammenarbeit zwischen Projektentwicklern und Kommunen wird die These auch anhand von Forschungsergebnissen über die Qualitätssicherung bei Quartiersentwicklungen unterstrichen (vgl. z.B. BBSR 2018; Wieland 2014; Coles 2012). Wissen als vertrauensförderndes Element und Vertrauen als kooperationsförderndes Element bedingen sich folglich gegenseitig. Jedoch bleibt im Kontext der Zusammenarbeit zwischen Stadtplanungsämtern und Projektentwicklern nach Kenntnis der Autorin die spezifische Auffassung von „Vertrauen“ beider Gruppen bisher unklar.

In den Workshops „Kommune“ und „Projektentwickler“ wurden die Teilnehmenden folglich sowohl nach ihrem Verständnis von Vertrauen befragt und danach, woran sie Vertrauen festmachen. Tabelle 8 fasst die Antworten zusammen und stellt deckungsgleiche Aussagen gegenüber.

Auffassung von Vertrauen

Was bedeutet für Sie Vertrauen? Woran machen Sie Vertrauen fest?	
Projektentwickler	Stadtplanungsämter
Respektvolle/s Umgangsformen/Auftreten	Diplomatie und Authentizität
Einhaltung von Zusagen	Ehrlichkeit
Interesse für das Gegenüber zeigen	gegenseitiges Verständnis
	Sensibilität für örtliche Belange
gemeinsame Erarbeitung von Lösungen	Kommunikation
	Zusammenhalt (gemeinsam) nach außen tragen
	Vertrauen basiert auf Kompetenz des Gegenübers
Diskretion	
Gegenüber erfragt Hilfestellungen	
offene Ansprache von Nacharbeitungsbedarf	
Vertrauen bleibt individuell	Vertrauen ist (eher) personengebunden

Tabelle 8: Sichtweise der jeweiligen Akteursgruppen über das Begriffsverständnis von „Vertrauen“; Quelle: Eigene Darstellung 2025.

Obwohl beide Gruppen Vertrauen als kooperationsförderndes Element einstufen und sich das Begriffsverständnis im Wesentlichen deckt, wird aus den Diskussionen aller drei Workshops ersichtlich, dass gegenseitige Wertschätzung den Idealfall und nicht die Alltagspraxis beschreibt. Des Weiteren bleibt festzuhalten, dass trotz der generellen Bestrebung beider Gruppen, als Partner zu agieren, gegenseitiges Vertrauen im Rahmen der Zusammenarbeit personengebunden bleibt. Dennoch gibt die Diskussion in allen drei Workshops Aufschluss über vertrauensförderndes Verhalten.

Gegenseitige Wertschätzung

**Persönliche
Referenzen,
Arbeitsweise**

Aus Sicht der teilnehmenden Stadtplanungsämter ist ein wesentlich vertrauensförderndes Element die Kompetenz des Gegenübers. Die Kompetenz des Projektentwicklers würde nach Aussage der teilnehmenden Stadtplanungsämter jedoch nicht an den vorgestellten Referenzen in Form eines Portfolios festgemacht. Viel stärker würden Erfahrungsberichte von Kollegen und somit persönliche Referenzen ins Gewicht fallen. In diesem Kontext würden viele Projektentwickler die interne Kommunikation zwischen den Ämtern als auch die Kommunikation zwischen den Kommunen unterschätzen. Eine Ausdrucksform von Kompetenz sei eine sorgfältige Arbeitsweise, die sich zum Beispiel anhand der Qualität der eingereichten Pläne widerspiegeln könne. Beispielsweise sei der Plankopf mitunter noch mit Ortsnamen einer vorangegangenen Einreichung versehen. Solche oberflächlichen Fehler trügen nicht zur Stärkung des Vertrauens bei, sondern erzeugten Missmut und würfen ein schlechtes Licht auf den Entwickler. Während Projektentwickler also über lange Bearbeitungsdauern von Baugenehmigungen klagen, fordern Bauämter die Einreichung mängelfreier Anträge (vgl. Hillemacher und Thomeczek 2018). Es ist zu vermuten, dass dieses Gesamtbild zur Verschärfung des Spannungsfeldes zwischen Entwicklern und Kommunen beiträgt.

**Zusammenhalt,
Vertrauen**

Die Empfehlung eines Teilnehmers aus dem „Workshop Projektentwickler“ durch sorgfältige Arbeit als Vorbild zu agieren, könnte sicherlich die Entschärfung des Spannungsfeldes begünstigen. Allerdings kann ein Denken in Vorbildrollen gleichzeitig ein verbesserungsbedürftiges Verhalten des Gegenübers implizieren. Zur Förderung gegenseitigen Vertrauens müsse nach Auffassung aller Teilnehmenden eine Rollenauflösung stattfinden und ein Teamverständnis entstehen, zum Beispiel durch gemeinsames Auftreten vor dem Stadtrat oder auch positive Außendarstellung gegenüber Dritten, wenn Zufriedenheit über die Zusammenarbeit herrscht.

**Auseinandersetzung
mit lokalspezifischen
Besonderheiten**

Die Teilnehmenden aller Workshops sind sich einig darüber, dass eine gute Vorbereitung des Projektvorhabens eine wichtige Grundlage für die Schaffung von Vertrauen darstellt. Im Rahmen des „Workshops Projektentwickler“ betonen die Teilnehmenden übereinstimmend, dass eine intensive Auseinandersetzung mit der jeweiligen Stadt und deren Entwicklungszielen hierfür Voraussetzung sei. Dies gelte insbesondere für ortsfremde Projektentwickler. Entwickler müssten Produkte liefern, die den Städten dienlich seien. Eine solche Vorbereitung würde nicht nur die Sensibilisierung für örtliche Belange fördern, sondern auch die Vertrauensbildung mit den Stadtplanungsämtern (vgl. auch Tabelle 8). Die Teilnehmenden des „Workshop Kommunen“ räumen ein, dass Stadtplanungsämter die Darstellung von Rahmenbedingungen einer Kommune (z.B. Zugänglichkeit zu Entwicklungskonzepten, Masterplänen etc.) liefern müssten und hier noch Optimierungsbedarf bestünde.

Die Auffassung der partizipierenden Stadtplanungsämter über Vertrauen macht erneut deutlich, dass Kommunikation beziehungsweise ein offener Dialog zwischen den beiden Gruppen als vertrauensförderndes Verhalten bewertet wird. Wie bereits erwähnt, müssten Projektentwickler sich dabei wiederholt der Funktion der Interessenabwägung und daraus resultierender Entscheidungen der Stadtplanungsämter bewusst werden. Stelle sich ein Projektentwickler in seiner Grundhaltung dagegen, könne kein Raum für Vertrauen und Kooperation entstehen.

**Bedeutung eines
offenen Dialogs**

Die Erfahrung der Projektentwickler zeigt, dass die Anwesenheit von Juristen als Teil eines Projektentwickler-Teams bei Gesprächen mit der kommunalen Verwaltung in der Regel Ängste und Misstrauen schürt. Für eine vertrauensvolle Kommunikation müssten Projektentwickler sich über die Art und Zusammensetzung ihres Teams, eingeschlossen der einzelnen Stärken und Schwächen, bewusst sein und situationsbedingt entscheiden, welche Teamvertretung an Gesprächen mit der Stadtverwaltung jeweils teilnimmt.

Um Interesse für das Gegenüber zu bekunden, teilte ein Projektentwickler seine positive Erfahrung aus Teilnahmen an kommunalen Veranstaltungen. Diese müsse langfristig und regelmäßig erfolgen, um die Unterstellung einer verborgenden Taktik auszuschließen. An dieser Stelle sei erneut darauf hingewiesen, dass sich die Stadtverwaltungen auch für die Teilnahme an nicht-städtischen Veranstaltungen stärker öffnen müssten. Misstrauen würde auch dadurch geschürt, dass einige Kommunen ihren Mitarbeitern die Teilnahme an Dialogplattformen untersagten.

**Aufrichtiges
Interesse**

Im „Workshop Projektentwickler“ wurde betont, dass Interesse für das Gegenüber auch in vermeintlichen Kleinigkeiten zum Ausdruck kommen könne. Hierzu zählten zum Beispiel die Aufbereitung oder Bereitstellung von Informationen nach den Fähigkeiten des Empfängers, auch unterstützend, wie etwa die Bereitstellung eines Projektkalkulations-Tableaus. Eine weitere Möglichkeit sei das Handlungsmotiv „geben, ohne gleich zu nehmen“. Auch außerhalb der projektbezogenen Zusammenarbeit kann etwa die Zusendung einer relevanten Fachveröffentlichung zur Vertrauensbildung beitragen.

Abschließend sei auf eine zentrale Frage der Teilnehmenden aus dem „Workshop Kommune“ hingewiesen, die eng mit der gegenseitigen Förderung von Vertrauen verbunden ist: „Woran erkenne ich einen guten Projektentwickler?“ Auch wenn eine abschließende Beantwortung an dieser Stelle noch nicht möglich ist und eine denkbare Checkliste weder angemessen noch sinnvoll erscheint, so ist es doch eine fundamentale Frage über das Verhältnis der Akteursgruppen. Sie ist eng mit der Rollenerwartung der Projektentwickler an die Stadtplanungsämter verknüpft, „schwarze Schafe“ zu erkennen und folglich

**Absichten
(er)kennen**

mit professionellen Projektentwicklern zu kooperieren. Die Frage macht erneut das bestehende Spannungsverhältnis zwischen dem Wunsch nach partnerschaftlicher Kooperation und der dazu notwendigen Vertrauensbasis deutlich.

4.1.4 Zusammenfassung

Kommunen und Immobilienwirtschaft müssen kooperieren, um nachhaltig funktionierende Gebäude, Quartiere und Städte zu schaffen. Die durchgeführten Workshops mit Teilnehmenden aus Projektentwicklungsunternehmen und Stadtplanungsämtern haben gezeigt, dass in diesem Hinblick über wesentliche Aspekte einer förderlichen Zusammenarbeit ähnliche Auffassungen bestehen. In vieler Hinsicht handelt es sich um grundsätzliche Regeln für das Funktionieren menschlicher Systeme, die auch in vielen anderen Konstellationen immer wieder missachtet oder übersehen werden. Wesentlich ist die Erkenntnis, dass häufig selbst Verwaltung und Politik innerhalb von Kommunen separat agieren. Für Projektentwickler ist dies eine besondere Herausforderung, da sie besonders auf Verlässlichkeit beziehungsweise Planungssicherheit über einen längeren Horizont angewiesen sind.

Eine Besonderheit im Rahmen von Stadt- und Immobilienentwicklung ist die große Reichweite der Maßnahmen, die viele Anspruchsgruppen berühren. Vor diesem Hintergrund scheint es nicht verwunderlich, dass Projekterfolg von beiden Seiten maßgeblich anhand der Akzeptanz der Öffentlichkeit bewertet wird. Allerdings wird das gemeinsame Begriffsverständnis nicht explizit als Ausgangsbasis zur Lösung von Interessenskonflikten erkannt beziehungsweise genutzt. Projektentwickler ergänzen zudem eine wirtschaftliche Komponente, die sich in der Zufriedenheit von Anlegern/Investoren äußert.

Die Notwendigkeit der Interessensabwägung auf Seiten der Stadtplanungsämter wird von den teilnehmenden Projektentwicklern erkannt und respektiert. Interessante Unterschiede, aber auch komplementäre Eigenschaften, zeigen sich in den Rollenbildern, die sich die Teilnehmenden gegenseitig und selbst zuschreiben. Es wird deutlich, dass beide Gruppen auf die unterschiedlichen Kompetenzen und Fähigkeiten der jeweils anderen angewiesen sind. Kooperation wird deshalb als ein wesentlicher Erfolgsfaktor für wirklich gelungene Projektentwicklungen gesehen. Vorurteile beziehungsweise Klischees, die größtenteils selbst erzeugt werden, stehen effektiver Kooperation im Wege. Um dem entgegenzuwirken, müssen beide Akteure sich der Möglichkeiten und Grenzen ihres Wirkungsbereichs bewusst sein, wie unter anderem am „Projektgruppen-Dilemma“ (vgl. Köster 2006, S. 212–213) deutlich wird. Ansprechpersonen und Kommunikationswege müssen dazu nicht nur klar definiert und bekannt sein, sondern auch eingehalten werden. (Neue) Dialogplattformen, auch

außerhalb des eigentlichen Projektes, bieten sich zur Verbesserung der Interaktion an. Allerdings ist stets ein Konsens über konkrete Ziele erforderlich. Im Ziel (insbesondere als formaler Zielbeschluss) liegt eine große motivierende Kraft, die oft erst neue Wege finden lässt.

Wissen stellt ein wichtiges, vertrauensförderndes Element bei der Kooperation von Projektentwicklern und Stadtplanungsämtern dar. Die Bedeutung von Vertrauen und gegenseitiger Wertschätzung wird beiderseits hervorgehoben. Auch die Auffassungen über Vertrauen sind in großen Teilen deckungsgleich. Beide, Vertrauen und Wertschätzung, müssen aktiv erworben werden. Dies drückt sich in der Interaktion auf vielen Ebenen aus, zum Beispiel auch in der Sorgfalt, mit der Arbeitsunterlagen erstellt und ausgetauscht werden.

Auf die Frage einer Teilnehmerin „Woran erkenne ich einen guten Projektentwickler?“, kann keine einfache Antwort gegeben werden. Festgestellt wurde, dass Portfolios (allgemeine Referenzen) nur bedingt aussagekräftig sind. Letztlich kann diese Frage wohl nur persönlich und im konkreten Fall beantwortet werden. Einstellungen können sich im Laufe einer Zusammenarbeit möglicherweise ändern. Eindeutig ist, dass fixierte Rollenbilder einer Kooperation oft entgegenstehen, sogar dann, wenn eigentlich ganz oder teilweise gleiche Ziele angestrebt werden und die Zusammenarbeit folglich potenziell förderlich wäre.

Weiterhin gilt es, insbesondere die Akteurskonstellationen Politik und Stadtverwaltung sowie Politik und Projektentwickler hinsichtlich Erwartungshaltungen, Vertrauen und Kommunikationsbedürfnissen detaillierter zu untersuchen. Dies ist notwendig, um ein entsprechendes Gesamtbild von der Kooperation zwischen Kommunen und Projektentwicklern abzubilden und gemeinsame Handlungsspielräume aufzuzeigen.

4.2 Haupterhebung

Der in Abschnitt 1.2 dargelegte Forschungsbedarf verdeutlicht, dass zur Zielerreichung dieses Forschungsvorhabens weiterführende Informationen erforderlich sind. Um diese Informations- und Wissenslücken zu schließen und ein fundiertes Verständnis für die Interaktion zwischen Kommunen und Projektentwicklern zu gewinnen, wird im Rahmen dieser Untersuchung die Methode des Experteninterviews herangezogen. Diese wird in Punkt 4.2.1 näher erläutert und dabei auf folgende Aspekte Bezug genommen: Kategorisierung von Experteninterviews, Auswahl der Experten sowie Auswertungsmethode und -schritte. Die gewonnenen Erkenntnisse werden in den Punkten 4.2.2.1 bis 4.2.2.16 dargestellt und dienen als zentrale Grundlage zur Beantwortung der aufgestellten Forschungsfragen (Kap. 5).

4.2.1 Methodik – Leitfadengestützte Experteninterviews

Experteninterviews als zentrales Element

Neben dem Einbeziehen verfügbaren Fachwissens aus der Literatur ist für die Beantwortung der in Abschnitt 2.2 definierten Forschungsfragen die Generierung neuer Erkenntnisse erforderlich. Experteninterviews werden als geeignete Erhebungsmethode entsprechender Daten angesehen und bilden das zentrale Element des Forschungsdesigns – „Wichtige Erklärungen, Begründungen und Zusammenhänge des Forschungsvorhabens werden unter Rückgriff auf Experteninterviews wissenschaftlich erarbeitet“ (Bogner et al. 2014, S. 22).

Analyse der alltäglichen Praxis

Mittels der Befragung des Interviewpartners soll dessen spezifisches Wissen im Hinblick auf einen bestimmten Sachverhalt systematisch und methodisch erschlossen werden (vgl. Heiser 2018, S. 103). Experteninterviews eignen sich insbesondere dann, wenn eben dieses Wissen „[...] nicht kodifiziert ist – also nicht in schriftlich fixierter Form vorliegt –, sondern in alltägliche Praktiken eingelagert ist“ (ebenda). Diese Ausgangssituation liegt bezogen auf das spezifische Interaktions- und Kooperationsverhalten von Kommunen und Projektentwicklern vor. Wie in Abschnitt 1.2 beschrieben, existiert in diesem Hinblick eine Forschungslücke, der sich durch die Analyse der alltäglichen Praktiken beider Stakeholdergruppen genähert werden kann. Darüber hinaus eignet sich das Experteninterview als Erhebungsmethode, da eine „reale“ Beobachtung entsprechender Prozessabläufe größtenteils nicht möglich ist. So wird zum Beispiel das Interaktionsverhalten beider Stakeholdergruppen maßgeblich von deren Erfahrungen aus vergangenen Projekten geprägt, die sich retropektiv beschreiben, jedoch nicht mehr beobachten lassen. Bezogen auf den konzeptionellen Rahmen dieses Forschungsvorhabens erweisen sich die Prozesse in ihrer Gesamtheit als zu komplex und die mehrjährige Dauer von Bebauungsplanverfahren als zu lang. Eine entsprechende Präsenz als Beobachterin kann im Rahmen dieses Forschungsvorhabens folglich nicht gewährleistet werden. Darüber hinaus beinhaltet die Interaktion zwischen Kommunen und Projektentwicklern, insbesondere in Verhandlungssituationen, häufig sensible Informationen, die eine entsprechende Teilnahme ausschließt (vgl. Bogner et al. 2014, S. 22).

4.2.1.1 Kategorisierung der Experteninterviews

Varianten von Experteninterviews

In Anlehnung an die Unterteilung von Experteninterviews in unterschiedliche Formen nach Bogner et al. (vgl. 2014, S. 23–25 und Abbildung 26) wären die durchgeführten Interviews im Rahmen dieses Forschungsvorhabens als „systematisierende Experteninterviews“ zu kategorisieren. Einerseits aufgrund ihrer zentralen Stellung innerhalb des Forschungsdesigns, andererseits im Hinblick auf die systematische Informationsgewinnung zur Schließung von

Wissenslücken. Darüber hinaus zielt die Durchführung der Experteninterviews im Rahmen dieses Forschungsvorhabens nicht darauf ab, eine Theorie aus den gewonnenen Erkenntnissen zu entwickeln (vgl. Bogner et al. 2014, S. 71–83; Heiser 2018, S. 269–274).

	Explorative Experteninterviews	Fundierende Experteninterviews
<i>Informatorische Experteninterviews</i>	Experteninterview zur explorativen Datensammlung	Systematisierendes Experteninterview
<i>Deutungswissensorientierte Experteninterviews</i>	Experteninterview zur Exploration von Deutungen	Theoriegenerierendes Experteninterview

Abbildung 26: Varianten von Experteninterviews nach Bogner et al. 2014, S. 23.

Diese Einordnung scheint jedoch nur auf den ersten Blick eindeutig. So weisen die durchgeführten Experteninterviews ebenfalls einen explorativen Charakter auf. Die abgeleiteten Ergebnisse gleichen vielmehr einer Hypothesengenerierung, deren Gültigkeit in nachfolgenden Untersuchungen überprüft werden sollte. Darüber hinaus wird die Funktion des Experten nicht allein als „Ratgeber“ definiert, dessen Wissen sich überwiegend auf technisches Wissen²³ und Prozesswissen²⁴ bezieht (vgl. Bogner et al. 2014, S. 24). Diese Zuordnung vermag ihrer Richtigkeit zum Beispiel im Hinblick auf das Forschungsinteresse über den Einfluss von Machtbeziehungen oder mögliche Störquellen auf die Interaktion. Insbesondere die Fragen nach dem gegenseitigen Rollenverständnis, Kommunikationsbedürfnissen sowie der Einfluss von Wissen auf das Interaktions- und Kooperationsverhalten zielen jedoch ebenfalls auf die Erhebung von Deutungswissen ab. Bogner et al. (2014, S. 18–19) verstehen darunter „[...] subjektive[re] Relevanzen, Sichtweisen, Interpretationen, Deutungen, Sinnentwürfe und Erklärungsmuster der Expertinnen [...] Subjektiv heißt nicht automatisch individuell, [...] [sondern] können durchaus kollektiv geteilt werden, z. B. innerhalb bestimmter Expertenkulturen oder Organisationen“. Eine eindeutige Zuordnung der von Bogner, Littig und Menz kategorisierten Formen von Experteninterviews scheint aufgrund des konzeptionellen Hintergrunds des Forschungsvorhabens (vgl. Abs. 2.1) folglich nicht möglich oder wäre je nach Forschungsfrage differenziert zu betrachten.

Bezogen auf den Verwendungszusammenhang im Forschungsprozess, soll in diesem Hinblick ergänzend auf eine weitere Unterscheidung von Experteninterviews hingewiesen werden. „Sie betrifft die Frage, ob der Experte zu seinem

**Betriebs- und
Kontextwissen**

²³ Nach Bogner et al. (vgl. 2014, S. 17–18) sind unter **technischem Wissen** Daten, Fakten und Tatsachen zu verstehen, zu welchen die Experten einen privilegierten Zugang haben.

²⁴ Bogner et al. (2014, S. 18) definieren **Prozesswissen** als „Einsicht in Handlungsabläufe, Interaktionen, organisationale Konstellationen, Ereignisse usw., in die die Befragten involviert sind oder waren. [...] Die Befragten haben aufgrund von Erfahrungen, aufgrund einer persönlichen Nähe zu Ereignissen ein bestimmtes Wissen. Prozesswissen ist also weniger Fachwissen im engeren Sinne, sondern eine Form des Erfahrungswissens.“

eigenen Handeln und dessen institutionellen Maximen und Regeln befragt wird [-**Betriebswissen**-] oder ob er Auskunft geben soll über die Kontextbedingungen des Handelns anderer [-**Kontextwissen**-]“ (Meuser und Nagel 2009, S. 470). Diese Unterteilung scheint im Hinblick auf den konzeptionellen Rahmen dieser Arbeit praktikabler. Für die Beantwortung der forschungsleitenden Fragestellungen ist das Erkenntnisinteresse des jeweiligen Betriebswissen von Kommunen und Projektentwicklern elementar. „Die Experten geben Auskunft über die Bedingungen ihres eigenen Handelns. Dessen Maximen, Regeln und Logiken sind Gegenstand des Forschungsinteresses“ (ebenda, S.472). Das Experteninterview wird damit das „primäre Instrument des Datengewinns“ (ebenda), wodurch dessen Eignung zur Datenerhebung dieses Forschungsvorhabens unterstrichen wird. Das Erkenntnisinteresse an Kontextwissen im Rahmen dieser Arbeit wird an zwei Beispielen deutlich. Zum einen liefert das Betriebswissen von Kommunen zeitgleich Hinweise auf die Handlungsweisen von Projektentwicklern und umgekehrt. Beide Stakeholdergruppen erwerben durch ihre Tätigkeiten spezialisiertes Sonderwissen über den jeweils anderen Interaktionspartner. Die Befragung liefert in diesem Zusammenhang zusätzliche Informationen, „[...] die vor allem in Interpretationen und Bewertungen der anderweitig erhobenen Daten durch Personen bestehen [...]“ (ebenda, S.471). Zum anderen liefert das Kontextwissen weiterer Akteure (wie z.B. Verbänden, Kapitalgebern, Dienstleistungsunternehmen) aus der Planungs- und Alltagswelt (vgl. Abbildung 27) Erkenntnisse über die (Rahmenbedingungen der) Interaktion- und Kooperation zwischen Kommunen und Projektentwicklern.

4.2.1.2 Auswahl der Experten

Definition des Expertenbegriffs

Qualitätsbestimmend für das Forschungsvorhaben ist die Auswahl der Experten, welche gleichzeitig die Frage der Definition des Expertenbegriffs impliziert. Allgemein ist festzuhalten, dass das Experteninterview nicht mit einem biografischen Interview gleichzusetzen ist – „Nicht die Person des Experten in seiner biographischen Motiviertheit, sondern der in einen Funktionskontext eingebundene Akteur ist Gegenstand der Betrachtung“ (Meuser und Nagel 2009, S. 469; vgl. auch Bogner et al. 2014, S. 16; Heiser 2018, S. 101). Es steht darüber hinaus nicht die Analyse von Einzelfällen im Fokus, sondern Experten sind „als RepräsentantInnen einer Organisation oder Institution [zu verstehen], insofern sie die Problemlösungen und Entscheidungsstrukturen (re)präsentieren“ (Meuser und Nagel 1991, S. 444). An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass eine trennscharfe Unterscheidung zwischen dem befragten Experten und seiner Privatperson kaum möglich ist. Dessen Gedankenwelt, Einstellungen und Gefühle werden jedoch nur insoweit beleuchtet, „[...] als sie die Darstellung beeinflussen, die Experten von dem uns interessierenden Gegenstand geben“

(Gläser und Laudel 2010, S. 12 f.; vgl. auch Meuser und Nagel 2009, S. 469). Qualitative Interviews als solche stehen diesbezüglich in der Kritik nicht zwischen Wahrheit und Unwahrheit unterscheiden zu können. Eine solche Unterscheidung erweist sich jedoch als irrelevant vor dem Hintergrund dieser Arbeit. Die Sichtweise einer Stakeholdergruppe kann nicht „wahrer“ oder „unwahrer“ sein als die einer anderen. Es geht vielmehr darum, „die unterschiedlichen Wahrheitsansprüche der Akteure zu rekonstruieren, sie in ihrem Entstehungs- und Wirkungskontext verstehbar zu machen und ihren Beitrag für die sich entfaltende Sozialität zu verdeutlichen“ (Heiser 2018, S. 100 beziehend auf Strübing 2013, S. 83 nach Helfferich 2004; Bogner et al. 2014, S. 20–21). Trotz unterschiedlichem Erkenntnisinteresse und methodischem Ansatz zum biografischen Interview, können Experteninterviews folglich auch narrative Passagen enthalten. Sofern diese Bezug zum beruflichen Handlungsfeld des Befragten aufweisen, sind sie als „Schlüsselstellen für die Rekonstruktion von handlungsleitenden Orientierungen“ anzusehen (Meuser und Nagel 2009, S. 473). Im Hinblick auf die Problemperspektive dieser Arbeit und den damit verbundenen Professionen ist die Expertenauswahl gewissermaßen vordefiniert. Eine alleinige Definition des Experten auf Grundlage von dessen Berufsrolle würde jedoch zu kurz greifen, da sowohl Betriebs- als auch Kontextwissen durch privilegierten Zugang zu Informationen erworben werden kann – losgelöst von der eigentlichen Berufsrolle (vgl. Meuser und Nagel 2009, S. 468, 1991, S. 443). Zusammenfassend soll die von Meuser und Nagel (2009, S. 470; vgl. auch Gläser und Laudel 2010, S. 12) beschriebene Definition für die Expertenauswahl Anwendung finden:

„Die vom Forscher vorgenommene Etikettierung einer Person als Experten bezieht sich notwendig auf eine im jeweiligen Feld vorab erfolgte und institutionell-organisatorisch zumeist abgesicherte Zuschreibung. [...] als Experte angesprochen wird:

- wer in irgendeiner Weise Verantwortung trägt für den Entwurf, die Ausarbeitung, die Implementierung und/oder die Kontrolle einer Problemlösung,
- und damit über einen privilegierten Zugang zu Informationen über Personengruppen, Soziallagen, Entscheidungsprozesse, Politikfelder usw. verfügt“.

Im Hinblick auf die übergeordnete Zielsetzung (vgl. Abs. 2.2) lag das Hauptaugenmerk auf der Befragung der Fokusgruppen „Kommunen“ und „Projektentwicklungsunternehmen“. Entsprechend der Erkenntnisse der Vorstudie (vgl. Abs. 4.1) wurde im Rahmen der Experteninterviews mit kommunalen Vertretungen zwischen der Befragung der kommunalen Verwaltung sowie der

**Auswahl kommunaler
Vertretungen**

Kommunalpolitik unterschieden, da beide Organisationseinheiten unterschiedliche Sichtweisen aufweisen können ²⁵.

Die Auswahl der Kommunen sollte in erster Linie unterschiedliche Größenordnungen abbilden und orientierte sich dabei an den klassifizierten **Stadt- und Gemeindetypen des BBSR** (vgl. Tabelle 9):

Großstadt

Gemeinde eines Gemeindeverbandes oder Einheitsgemeinde mit mindestens 100.000 EW; diese Städte haben meist oberzentrale Funktion, mindestens jedoch mittelzentrale. Die Gruppe der Großstädte kann unterschieden werden in 15 große Großstädte mit mind. 500.000 EW und kleinere Großstädte mit weniger als 500.000 EW.

Mittelstadt

Gemeinde eines Gemeindeverbandes oder Einheitsgemeinde mit 20.000 bis unter 100.000 EW; überwiegend haben diese Städte mittelzentrale Funktion. Die Gruppe der Mittelstädte kann unterschieden werden in Große Mittelstadt mit mind. 50.000 EW in der Gemeinde eines Gemeindeverbandes oder Einheitsgemeinde, Kleine Mittelstadt mit weniger als 50.000 EW.

Kleinstadt

Gemeinde eines Gemeindeverbandes oder Einheitsgemeinde mit 5.000 bis unter 20.000 EW oder mindestens grundzentraler Funktion. Die Gruppe der Kleinstädte kann unterschieden werden in Größere Kleinstadt mit mind. 10.000 EW in der Gemeinde eines Gemeindeverbandes oder Einheitsgemeinde, Kleine Kleinstadt mit weniger als 10.000 EW.

Tabelle 9: Stadt- und Gemeindetypen nach BBSR (2020–2021).

Dieses Vorgehen wurde unter der Annahme gewählt, dass trotz lokalspezifischer Besonderheiten, Kommunen vergleichbarer Größenordnungen sowohl ähnliche Verwaltungsstrukturen aufweisen als auch mit ähnlichen räumlichen Herausforderungen – auch im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit Projektentwicklern – konfrontiert sind. Im Hinblick auf die Verwaltungsstrukturen wurde des Weiteren darauf geachtet, möglichst kreisfreie Städte zu befragen, da anzunehmen ist, dass Verwaltungsabläufe sowie entsprechende Akteurskonstellationen in Kreisstrukturen einen noch höheren Komplexitätsgrad aufweisen. Bis auf wenige Ausnahmen agieren alle befragten kommunalen

²⁵ Hinweis: Wird im Folgenden Bezug auf die Fokusgruppe Kommune genommen impliziert dies die Expertengruppen Ratsmitglieder, Stadtplanungsämter und Planungsdezernenten. Die Expertengruppen Stadtplanungsämter und Planungsdezernenten werden nachfolgend unter dem Begriff planende Verwaltung zusammengefasst. Wird Bezug auf alle Fokusgruppen genommen, bezieht sich dies auf die Expertengruppen Ratsmitglieder, planende Verwaltung (Planungsdezernenten und Stadtplanungsämter) sowie Projektentwickler. Weichen die Aussagen dieser Expertengruppen voneinander ab, erfolgt bei der Auswertung eine entsprechende Unterscheidung.

Experten in kreisfreien Städten. Bei den Ausnahmen handelt es sich um Kreisstädte selbst, sodass die Kreisstrukturen in diesen Fällen eine eher untergeordnete Rolle zu spielen scheinen.

Aufgrund ihrer Siedlungs- sowie Wohneigentumsstruktur fanden Kleinstädte bei der Auswahl der Kommunen keine Berücksichtigung. Zum einen ist dieser Stadt-/Gemeindetyp überwiegend in ländlichen Räumen vorzufinden und weist daher einen hohen Bestand an Ein- bis Zweifamilienhäusern auf. Zum anderen liegt die Wohneigentumsquote in Kleinstädten mit bis zu 20.000 Einwohnern bei 58 Prozent (2019) (vgl. Destatis 2021; Verband der Sparda-Banken e.V. 2020, S. 18–19). Beide Aspekte deuten darauf hin, dass die Bautätigkeiten für diesen Stadt-/Gemeindetyp hauptsächlich im Auftrag privater Haushalte erfolgt, die nicht mit dem Projektentwicklerbegriff dieser Arbeit übereinstimmen (vgl. Pkt. 3.4.4). Der entsprechende Erkenntnisgewinn wäre damit nicht zielführend für dieses Forschungsvorhaben.

Auch die Entwicklung lokaler Immobilienmärkte blieb als Auswahlkriterium der Kommunen und entsprechender Experten unberücksichtigt. Zweifellos beeinflussen lokale Immobilienmarktentwicklungen Investitionsentscheidungen von Projektentwicklungsunternehmen. Die zu analysierende Zusammenarbeit betrifft jedoch hauptsächlich den Zeitraum, nachdem die Investitionsentscheidung für das jeweilige Vorhaben bereits getroffen worden ist. Die lokalen Marktdynamiken spielen folglich für die Auswahl der kommunalen Experten eine untergeordnete Rolle.

Hinzu kommt die allgemeine Schwierigkeit der Klassifizierung von Immobilienmärkten, auch im Hinblick auf die zu differenzierenden Assetklassen. Lange Zeit wurde das von der *bulwiengesa AG* entwickelte ABCD-Schema für die Klassifizierung von Städten und deren Marktentwicklungen herangezogen. Ursprünglich für die Analyse von Büromärkten entwickelt, wurde es aufgrund fehlender Alternativen auch für weitere Assetklassen angewendet. Um diese Lücke zu schließen und Übertragungsschwächen des ABCD-Schemas zu korrigieren, entwickelten Wiersma, Heinrich und Just eine entsprechende Klassifizierung für Wohnimmobilienmärkte (vgl. 2019, S. 2–6). Wenig überraschend, gleichen sich bei einer Gegenüberstellung nicht alle Städte-Klassifikationen (vgl. ebenda, S.25).

Wird an dieser Stelle die Bereitschaft kommunaler Experten zur Teilnahme am Interview beispielhaft mit den Clustern deutscher Wohnungsmärkte (vgl. Wiersma, Heinrich und Just 2019) verglichen, ist interessanterweise darauf hinzuweisen, dass der positive Rücklauf überwiegend aus Kommunen der

Cluster 2 – *Metropolstädte*²⁶ – und 3 – *Wohnimmobilienmärkte mit regionaler und überregionaler Bedeutung* – erfolgte. Dies könnte darauf hindeuten, dass aufgrund charakteristischer Marktdynamiken ein entsprechendes Interesse bezüglich Fragestellungen der Zusammenarbeit besteht. Es ist vorwegzunehmen, dass dennoch Erkenntnisse über die Zusammenarbeit zwischen Projektentwicklern und Kommunen mit weniger dynamischen Marktentwicklungen beziehungsweise in schrumpfenden Städten/Gemeinden erzielt werden konnten – entweder über das Kontextwissen der (kommunalen) Experten oder weil die Kommune in der Vergangenheit selbst von Attraktivitätsverlust und einhergehenden negativen Immobilienmarktentwicklungen betroffen war.

Stadtplanungsämter

Um die Zusammenarbeit zwischen Kommune und Projektentwicklern von Seiten der kommunalen Verwaltung widerzuspiegeln, wurden – wie auch bei der durchgeführten Vorstudie (vgl. auch Pkt. 4.1.2) – Vertretungen von Stadtplanungsämtern (StaPla) für die Experteninterviews ausgewählt. Insbesondere im Hinblick auf die Schaffung von Planungsrecht fungieren Stadtplanungsämter als zentrale Schnittstelle zu weiteren beteiligten Ämtern innerhalb einer Kommune sowie zu den Projektentwicklern selbst. Aufgrund des weiterhin stark hierarchisch geprägten Verwaltungsaufbaus und der damit verbundenen Entscheidungskompetenz – auch im Hinblick auf mögliche Konfliktsituationen mit Projektentwicklern – wurden überwiegend Experten in Leitungsfunktionen kontaktiert und befragt.

Ratsmitglieder

Um den politischen Part einer Kommune abzubilden, fiel die Wahl auf Stadt-/Gemeinderatsmitglieder²⁷ (Pol). Der Gemeinderat trifft grundlegende Entscheidungen für die kommunale Entwicklung, einschließlich im Rahmen der Bauleitplanung, und spiegelt als gewähltes Gremium bis zu einem gewissen Grad entsprechende Stimmungsbilder der Bürger über geplante Entwicklungsvorhaben wider, was Ratsmitglieder als geeignete Experten erscheinen lässt. Wie auch bei den Stadtplanungsämtern wurden Ratsmitglieder aus Kommunen unterschiedlicher Größenordnungen befragt.

Um eine thematische Nähe zur Fragestellung sicherzustellen, wurden solche Ratsmitglieder als Experten ausgewählt, die Mitglied eines Bau-/Stadtentwicklungsausschusses²⁸ sind oder, im Falle einer kürzlich zurückliegenden

²⁶ mit Ausnahme von Freiburg.

²⁷ Die Bezeichnung des Gemeinderates unterscheidet sich (unter bestimmten Voraussetzungen) nach der jeweiligen Gemeindeordnung der Länder sowie dem Grad der Unabhängigkeit (Gemeinde/Gemeindeverbände) und der Größe der Kommune. In Hessen wird der Gemeinderat bspw. auch als Stadtverordnetenversammlung bezeichnet (vgl. Burgi 2015, S. 150 und ARL 2010-2021). Aus Gründen der Anonymisierung der Daten (vgl. Pkt. 4.2.1.3) sowie dem einfacheren Verständnis wird im Folgenden allgemein von Gemeinderat bzw. Ratsmitglied gesprochen.

²⁸ Auch in diesem Fall unterscheiden sich die Bezeichnungen sowie die thematische Schwerpunktsetzungen von Kommune zu Kommune. Aus Gründen der Anonymisierung der Daten (vgl. Pkt. 4.2.1.3) sowie dem einfacheren Verständnis werden die verschiedenen Bezeichnungen daher im Folgenden allgemein unter Planungsausschuss zusammengefasst.

Kommunalwahl, waren. Um eine Vergleichbarkeit für das Auswahlverfahren herzustellen, wurden zuerst Vertretungen der stärksten Fraktion des jeweiligen Gemeinderates kontaktiert. Erfolgte keine oder negative Rückmeldung bezüglich einer Interviewteilnahme, wurden weitere Ausschussmitglieder kontaktiert. Die Abbildung unterschiedlicher Parteihintergründe erfolgte somit automatisch.

Mit der Befragung von Vertretungen von Stadtplanungsämtern und Ratsmitgliedern schienen sowohl der administrative als auch der politische Part einer Kommune ausreichend abgedeckt, weshalb die Befragung von Planungsdezernenten (PlaDz) anfänglich nicht vorgesehen war. Während der Datenerhebung wurde die Schlüsselrolle der Dezernenten im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen Kommune und Projektentwicklern jedoch klar herausgestellt. Exemplarisch wurden daher zusätzlich drei Planungsdezernenten unterschiedlicher kommunaler Größenordnungen befragt.

**Planungs-
dezernenten**

Wie bereits in der Vorstudie (vgl. Pkt. 4.1.2) wurden Projektentwicklungsunternehmen (PE) unterschiedlicher Spezialisierungen (Immobilienarten) kontaktiert. Die Unterscheidung zwischen Investor, Trader oder Service Developer wurde bei der Auswahl dieser Expertengruppe jedoch nur nachrangig behandelt, da in der Literatur Hinweise bestehen (vgl. Pkt. 4.1.2), dass für die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Projektentwicklern vielmehr die Einstellungen und Werte der Projektentwickler selbst – individuell wie unternehmenskulturell – relevant sind. Dieser Aspekt lässt sich über eine Desk-Research jedoch nur schwer nachvollziehen, noch prüfen. So können zwischen der Außendarstellung eines Unternehmens und der gelebten Unternehmenskultur deutliche Unterschiede bestehen. Es ist davon auszugehen, dass die eingeschränkte Berücksichtigung der Unterscheidung des Projektentwickler-Typs über deren Betriebswissen anderer Expertengruppen, insbesondere der Stadtplanungsämter kompensiert werden kann.

**Auswahl
Projektentwick-
lungsunternehmen**

Dass Kapitalgeber (KapG) Einfluss auf Vorhaben des Projektentwicklers und damit indirekt auch auf die Zusammenarbeit mit der Kommune nehmen können, hat sich bereits in der Vorstudie (vgl. Pkt. 4.1.3.1 und 4.1.3.2) gezeigt. Um weitere entsprechende Auswirkungen auf die Zusammenarbeit besser nachvollziehen und einordnen zu können, orientierte sich die Auswahl entsprechender Experten vornehmlich an der Abbildung unterschiedlicher Arten von Kapitalgebern (vgl. Rissel und Eschweiler 2013, S. 180–182) – auch um mögliche Unterschiede der Einflussnahme aufzeigen zu können.

**Auswahl Kapital-
geber**

Allein die Schnittstellenfelder der Projektentwicklung (vgl. Abbildung 23) machen deutlich, dass weitere Akteure die Zusammenarbeit zwischen Projektentwicklern und Kommunen beeinflussen. Zur Beantwortung der

**Auswahl
Dienstleistungs-
unternehmen**

Forschungsfrage, wie weitere Akteure die Interaktion prägen, wurden daher exemplarisch dienstleistende Akteure befragt. Die Auswahl dieser Expertengruppe erfolgte einerseits auf Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse aus der Vorstudie, andererseits aufgrund gängiger Akteurskonstellationen im Rahmen von Projektentwicklungsvorhaben. Aufgrund der fach- und disziplinübergreifenden Arbeitsweisen von Stadtplanungsämtern und Projektentwicklern (vgl. auch Abs. 1.2), ist diese Auswahl nicht als abschließend zu verstehen. Sie wurde insbesondere getroffen, um über das Kontextwissen dieser Experten weiteres Wissen über die Zusammenarbeit der Fokusgruppen zu generieren. Zwar ist diese Expertengruppe ebenfalls in den Planungsprozess involviert, betrachtet die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Projektentwicklern jedoch zeitgleich als eine Art „beobachtender Akteur“. Diese Außensichtweise kann dazu beitragen, die Aussagen der Fokusgruppen „Kommune“ und „Projektentwickler“ entsprechend einzusortieren und bis zu einem gewissen Grad zu verifizieren. Experten aus Dienstleistungsunternehmen eignen sich im Hinblick auf die Fragestellung auch insofern, als dass anzunehmen ist, dass sie neben dem fachlichen Input auch eine Art „Vermittlungsfunktion“ einnehmen und sich daher den (Kommunikations-)Bedürfnissen von Kommunen und Projektentwicklern bewusst sind. Um die Abbildung von Einzelmeinungen zu vermeiden, wurden je Dienstleistungsart zwei Experten befragt.

Zur Vorbereitung und Realisierung von Projektvorhaben werden Stadtplanungsbüros (DL_Pla) gleichermaßen von Seiten der Kommune als auch von Projektentwicklern beauftragt. Je nach Vorhaben und Leistungsangebot des Büros können sie Teil der städtebaulichen (Entwurfs-)Planung, Projektsteuerung, Partizipationsprozesse etc. sein. Sie verfügen damit über das notwendige Kontextwissen der Handlungs- und Kommunikationsweisen beider Fokusgruppen.

Die Erfahrungen der teilnehmenden Projektentwickler aus der Vorstudie haben gezeigt, dass bei Gesprächen mit der kommunalen Verwaltung die Anwesenheit von Juristen (DL_R) – als Teil des Projektentwickler-Teams – Vorbehalte und Misstrauen hervorrufen kann. Gleichwohl scheint deren Präsenz im Hinblick auf immer komplexere Planungsverfahren sinnvoll. Diese Gegensätzlichkeit macht Fachanwälte für Verwaltungsrecht damit zu relevanten Experten – auch im Hinblick auf die konkrete Verhandlungssituation.

Da anzunehmen ist, dass Kommune und Projektentwickler nicht immer zu einer einvernehmlichen Lösung über die Ausgestaltung des Projektvorhabens gelangen, kann das Kontextwissen von Mediatoren (DL_M) einen wesentlichen Erkenntnisgewinn liefern – nicht zuletzt aufgrund deren Erfahrungen über die

Entstehungshintergründe von Konflikten als auch deren Vorbeugung beziehungsweise Lösungsstrategien.

Im Hinblick auf die systemische Perspektive, die diese Arbeit einnehmen soll, wurden des Weiteren Verbände/Organisationen (V/O) mit Bezug zu den beiden Fokusgruppen befragt. In ihrer Funktion als Interessenvertretung haben sie eine globalere Sicht auf die jeweiligen Bedürfnisse ihrer Mitglieder und sind insbesondere in der Lage, vergangene wie zukünftige Entwicklungen der Projektentwicklungsbranche sowie der Kommunen abzubilden. Dieses Expertenwissen ist nicht nur hilfreich für die Analyse der jetzigen Zusammenarbeit, sondern auch für eine Einordnung, welche Trends die Zusammenarbeit zukünftig beeinflussen könnten. Im Hinblick auf die Vorstudie (vgl. Pkt. 4.1.3.3) und dem geäußerten Wunsch der Projektentwickler nach Austauschplattformen abseits des spezifischen Projektes, können die Aktivitäten der jeweiligen Verbände/Organisationen darüber hinaus Hinweise geben, welche Handlungsfelder beider Fokusgruppen besser vernetzt werden könnten.

**Auswahl Verbände/
Organisationen**

Bereits zu Beginn dieser Arbeit (vgl. Abs. 1.1) wurde darauf hingewiesen, dass die Legitimität von Planungen nicht mehr allein anhand der Konformität von Paragraphen bemessen wird, sondern gleichzeitig auch maßgeblich durch die (nicht) zugesprochene gesellschaftliche Legitimität gesteuert wird. So wurde zum Beispiel das „not in my backyard“-Phänomen zum Ausdruck fehlender gesellschaftlicher oder individueller Akzeptanz, in dessen Folge sowohl größere Entwicklungs- wie auch einzelne Bauvorhaben verzögert oder gar verhindert werden können. Der Einfluss der Bürger auf die Zusammenarbeit von Kommune und Projektentwickler ist folglich eminent. Dennoch wurde im Rahmen dieses Forschungsvorhabens von der direkten Befragung von Bürgern als Experten abgesehen. Die Analyse entsprechender formeller wie informeller Partizipationsprozesse wäre zum einen stark fallbasiert und würde zum anderen ein zu weites Feld öffnen. Sie bedarf vielmehr einer eigenständigen Untersuchung. Die Einflussnahme der Bürger sowie entsprechende Auswirkungen auf die Zusammenarbeit von Kommunen und Projektentwicklern wurden stattdessen indirekt über das Kontextwissen der Fokusgruppen abgefragt.

**Ausschluss der
Bürger**

In Abbildung 27 werden die befragten Expertengruppen zusammenfassend dargestellt und im Rahmen der in Abs. 2.1 beschriebenen systemischen Perspektive in Beziehung zueinander gestellt:

**Überblick der
befragten
Expertengruppen**

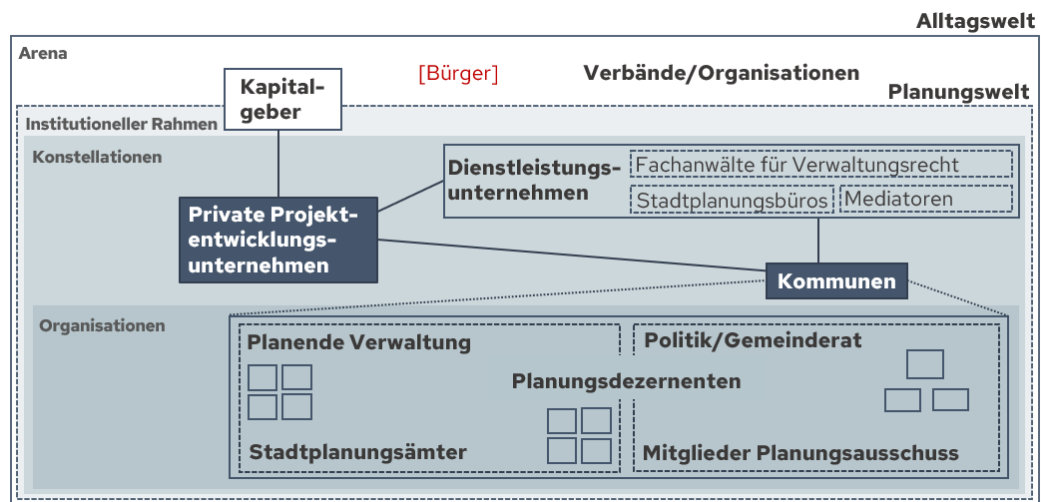


Abbildung 27: Übersicht der ausgewählten Expertengruppen; Quelle: Eigene Darstellung 2025 in Anlehnung an Förster 2014, S.65.

4.2.1.3 Durchführung der Experteninterviews

Zeitraum und Interviewformat

Insgesamt wurden im Zeitraum von März 2020 bis August 2021 50 Experteninterviews durchgeführt. Davon konnten 48 Interviews (im Hinblick auf das Forschungsziel) verwendet werden. Bis auf zwei Ausnahmen wurden die Interviews telefonisch oder als Online-Meeting/Video-Konferenz durchgeführt und so eine digitale „face to face“-Gesprächssituation erzeugt. Aufgrund der Auswirkungen des COVID-19-Pandemiegeschehens und der zum Teil geltenden Kontakt- und Reisebeschränkungen während des Erhebungszeitraums fiel die Wahl notwendigerweise auf dieses Interview-Format. Gleichzeitig bestand daher aber auch eine große Offenheit aller Interviewpartner gegenüber diesem Format. Die Interviewdauer betrug in der Regel 60–75 Minuten und wurde nur in wenigen Fällen deutlich über- oder unterschritten. Insgesamt bleibt – wie auch in der Vorstudie (vgl. Pkt. 4.1.2) – festzuhalten, dass eine Selbstselektion unter den Interviewpartnern erfolgte und nur diejenigen Experten erreicht werden konnten, die ein klares Interesse an der Thematik haben.

Anonymisierung der Interviews

Da bereits zu Beginn der Datenerhebung zu vermuten war, dass im Rahmen der Interviews sensible Informationen angesprochen werden könnten – die beispielsweise die Haltung gegenüber der jeweils anderen Branche offenlegen und damit sowohl vergangene als auch laufende Geschäftsbeziehungen beeinflussen könnten –, wurde den Experten im Voraus die Anonymisierung ihrer Angaben zugesichert. Auf diese Weise sollte sichergestellt werden, dass „[...] die Antwortreaktionen des Befragten weder in der Interviewsituation noch später in irgendeiner Weise sanktioniert werden“ (Dieckmann 2017, S. 439). Mit der Anonymisierung wird neben erforderlichen datenschutzrechtlichen und forschungsethischen Aspekten darüber hinaus die Maxime der neutralen Interviewtechnik gewahrt (vgl. Heiser 2018, S. 148; Dieckmann 2017, S. 439). In

diesem Zusammenhang galt die Zusendung des Transkripts in einigen Fällen als Voraussetzung für die Teilnahme am Interview (vgl. Bogner et al. 2014, S. 40) und wurde daher allen Experten zugesichert. Nach Einsichtnahme des Transkripts erfolgten zum Teil weitere Anonymisierungen von Daten, die durch die Experten als kritisch angesehen wurden, sinnverändernde Anpassungen der getroffenen Aussagen wurden jedoch nicht vorgenommen. Neben der formalen Anonymisierung der Experten (Personenangaben) wurden des Weiteren Personen-, Unternehmens-, Orts- und Projektbezüge sowie weitere zurückführbare Angaben in den Transkripten anonymisiert und folglich gänzlich gestrichen oder durch Begrifflichkeiten wie „hier vor Ort“, „in diesem Bundesland“ etc. verallgemeinert.

Trotz der erforderlichen Anonymisierung der erhobenen Daten soll die Einordnung der Forschungsergebnisse sowie die wissenschaftliche Transparenz – insbesondere im Hinblick auf die Nachvollziehbarkeit der Methodik – gewährleistet bleiben. Hierzu wurden in Anhang 2 bis 5 neben Interviewdatum, Informationen gelistet, die den wesentlichen Kriterien zur geschilderten Auswahl der Experten entsprechen (siehe auch Pkt. 4.2.1.2). Da die spezifische Angabe über die Größe der Kommune oder des Unternehmens jedoch Rückschlüsse auf die befragten Experten erlauben würde, wurden diese nach gängigen Größenordnungen kategorisiert. Hierzu wurde im Falle der Kommunen auf die Stadt- und Gemeindetypen des BBSR zurückgegriffen (vgl. BBSR 2020-2021). Die Kategorisierung der Unternehmensgrößen der Projektentwickler, Dienstleister sowie Kapitalgeber orientiert sich an den Beschäftigtenzahlen der Klassifizierung von klein- und mittelständischen Unternehmen durch eurostat²⁹ (vgl. Eurostat 2021). Lediglich im Fall der befragten Verbände/Organisationen wurde auf spezifizierende Angaben verzichtet, da aufgrund der national überschaubaren Anzahl dieser Akteurslandschaft etwaige Rückschlüsse möglich wären. Die Angaben über die Produkte (Assetklassen) der Projektentwicklungsunternehmen, das Dienstleistungsformat weiterer Marktteilnehmer sowie die Funktion der Experten sind durch die zuvor vorgenommenen Anonymisierungen der Daten unkritisch. Mit Möglichkeit zur Korrektur wurden die Experten zudem über die gelisteten Angaben informiert.

Methodisch betrachtet, werden Interviews anhand ihrer Standardisierung kategorisiert. Qualitative Interviews, so auch das Experteninterview, zählen zu nichtstandardisierten beziehungsweise offenen Interviews. Verglichen mit standardisierten Interviews sollen auf diese Weise tiefere Kenntnisse sozialer Sachverhalte erlangt werden. Dennoch empfiehlt sich zur Durchführung von

**Wissenschaftliche
Transparenz und
Nachvollziehbarkeit
der Methodik**

**Leitfadenbasierte
Interviews**

²⁹ Im Hinblick auf das Forschungsziel spielen die Bilanzsummen der Unternehmen eine untergeordnete Rolle und bleiben in diesem Fall unberücksichtigt. Auch auf eine Unterscheidung zwischen Mikro- und Kleinunternehmen wird in diesem Fall verzichtet.

Experteninterviews aus folgenden Gründen die Erstellung eines Interviewleitfadens (vgl. Heiser 2018, S. 103; Dieckmann 2017, 438;532; Gläser und Laudel 2010, S. 41–43; Meuser und Nagel 2009, S. 472–473): In Experteninterviews sind in begrenztem Zeitrahmen meist unterschiedliche und zum Teil nur lose miteinander verbundene Themenbereiche abzufragen, deren Beantwortung sich in einem freien Interview womöglich nicht ergäben. Der Leitfaden stellt damit sicher, dass alle relevanten Themen im Rahmen des Interviews Beachtung finden und dass eine gewisse Vergleichbarkeit zwischen den geführten Interviews gegeben ist (vgl. Gläser und Laudel 2010, 43 und 105; Dieckmann 2017, S. 537). Für dieses Forschungsvorhaben wurden je Akteursgruppe entsprechende Interviewleitfäden auf Grundlage der Literaturrecherche aus dem Theorieteil (vgl. Kap. 3) sowie der Vorstudie (vgl. Abs. 4.1) dieser Arbeit entwickelt (siehe Anhang 2 bis 5). Sie gleichen sich in ihrer Grundstruktur und differieren je nach Akteursgruppe an notwendigen Stellen zum Beispiel im Hinblick auf die Abfrage von Betriebswissen (z.B. kommunale Vertreter Stadtverwaltung) oder Kontextwissen (z.B. Verband/Organisation). Da das Experteninterview sich einem möglichst natürlichen Gesprächsverlauf nähern soll, können die Interviews selbst im Hinblick auf die Formulierung und Reihenfolge der Interviewleitfragen sowie mögliche Nachfragen während des Interviews variieren (vgl. Gläser und Laudel 2010, S. 42). Darüber hinaus wird die Bereitschaft des Experten sein Wissen zu teilen von der Kompetenz des Interviewers beeinflusst. Eine entsprechende thematische Vorbereitung ist folglich unabdingbar und kann im Rahmen der Erstellung des Interviewleitfadens erfolgen (vgl. Meuser und Nagel 2009, S. 472–473).

Tonaufnahme und Transkription

Alle geführten Einzelinterviews³⁰ wurden als Tonaufnahme aufgezeichnet und auf Grundlage der entsprechenden Audiodatei vollständig transkribiert (vgl. Bogner et al. 2014, S. 40). Aus forschungsökonomischen Gründen wurde im ersten Schritt das Transkriptionstool *AmberScript*³¹ (2020) genutzt, im Anschluss durch die Autorin überprüft (vgl. Bogner et al. 2014, S. 43) und ein Transkript als „quasi-literarische Verschriftlichung“ (Heiser 2018, S. 146) erstellt. Hierzu wurden nach Gläser und Laudel (2010, S. 193–194) folgende Hinweise zur Transkription beachtet:

- inhaltlich zusammengehörende Aussagen werden als Absatz formatiert,
- Fragen werden fett hervorgehoben,
- Unterbrechungen im Gespräch werden vermerkt,

³⁰ Diese Form der Durchführung empfiehlt sich, um sich gänzlich auf das Wissen einer Person fokussieren zu können (vgl. Gläser und Laudel 2010, S. 43). Sie stellt damit ebenfalls die entsprechende Vertiefung des Forschungsansatzes im Vergleich zu den geführten Workshops aus der Vorstudie dar.

³¹ Die Software *AmberScript* wandelt Audio- und Videodateien mittels selbstentwickelter KI *speech-to-text-engine* / Spracherkennung in Text um.

- Besonderheiten der Antwort mit „Ja“ oder „Nein“ (z.B. zögernd, gedehnt, lachend) werden vermerkt,
- unverständliche Passagen werden gekennzeichnet.

Dieses Vorgehen wurde gewählt, um den Verlust an Information so gering wie möglich zu halten und um gegebenenfalls auf die Rohdaten zurückgreifen zu können. Es versteht sich jedoch, dass die Transkription als solche bereits „[...] einen erheblichen Materialverlust: von lebhaft[e], gesprochene[r] Sprache mit vielerlei Nuancen, Betonungen, einem spezifischen Sprachduktus usw. [...]“ (Bogner et al. 2014, S. 41) beinhaltet. Da im Rahmen dieser Arbeit der Informationsgehalt – die Erfahrungen und das Wissen der Experten – im Vordergrund steht, kann auf die Wiedergabe des exakten Wortlauts verzichtet werden und der benannte Materialverlust als vernachlässigbar angesehen werden (vgl. Heiser 2018, S. 144; Bogner et al. 2014, S. 41; Meuser und Nagel 1991, S. 444). „Pausen, Stimmlagen sowie sonstige nonverbale und parasprachliche Elemente werden nicht zum Gegenstand der Interpretation gemacht“ (Meuser und Nagel 1991, S. 455) und wurden folglich nicht transkribiert, außer sie geben der Aussage eine andere Bedeutung (vgl. Gläser und Laudel 2010, S. 194).

In diesem Hinblick folgte im nächsten Schritt eine weitere Verdichtung des Materials in Form eines Ergebnisprotokolls. Mit Fokus auf inhaltlich relevante Aussagen wurde hierzu die „Verschriftlichung in Standardorthografie“ (Heiser 2018, S. 145) gewählt. Wie bereits erwähnt wurden die Ergebnisprotokolle aus Gründen der Anonymisierung der Interviews den Experten zur Freigabe zugesendet und nach Einsichtnahme in Einzelfällen weitere Anonymisierungen von Daten vorgenommen. Sinnverändernde Anpassungen der getroffenen Aussagen erfolgten dadurch jedoch nicht.

Ergebnisprotokoll

4.2.1.4 Auswertung der Experteninterviews

Wesentlich für die Durchführung der Experteninterviews im Rahmen dieser Arbeit ist die Informationsgewinnung über die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und privaten Projektentwicklungsunternehmen. Diesem Ziel folgend, empfiehlt sich die Auswertung der Interviews mittels einer qualitativen Inhaltsanalyse (vgl. Bogner et al. 2014, S. 72). Dabei kommen prinzipiell zwei Vorgehensweisen in Frage – die qualitative Inhaltsanalyse nach Mayring (2010) oder nach Gläser und Laudel (2010). Während letztere Autoren zwar auf der zugrundeliegenden systematischen Strukturierungstechnik des Interviewmaterials von Mayring aufbauen (vgl. Gläser und Laudel 2010, S. 199), liegt der wesentliche Unterschied der beiden Vorgehensweisen in der Aufbereitung des Expertenwissens beziehungsweise der in den Transkripten enthaltenen Daten.

**Qualitative
Inhaltsanalyse**

Qualitative Inhaltsanalyse nach Mayring

Mayrings Systematik basiert auf zuvor festgelegten Analyseeinheiten – *Kodiereinheit* (semantische Einheit, Wort, Satz, etc.), *Kontexteinheit* (Satz, Absatz, Interviewantwort, ganzes Interview, Zusatzmaterial) und *Auswertungseinheit* (ganzes Material, Materialteile, Mehrfachkodierungen etc.) – die einem induktiv und/oder deduktiv entwickeltem Kategoriensystem gegenübergestellt werden. Dabei handelt es sich um ein lineares Modell. Das heißt, dass Kategorien im Laufe des Auswertungsprozesses zwar angepasst werden können, allerdings müssen diese Anpassungen beziehungsweise neuen Auswertungsregeln im Nachgang für die gesamte Auswertungseinheit Anwendung finden (vgl. Mayring und Fenzl 2019, S. 636). „Das **Kodieren** indiziert [auf diese Weise] den Text, um ihn auswerten zu können. Es macht also Text und Index zum gemeinsamen Gegenstand der Auswertung“ (Gläser und Laudel 2010, S. 199).

Qualitative Inhaltsanalyse nach Gläser und Laudel

Im Unterschied dazu nutzen Gläser und Laudel das Vorgehen der **Extraktion**. Hierbei werden mittels eines konzipierten Suchrasters diejenigen Informationen selektiert und anschließend den Transkripten entnommen, die für die Beantwortung der Forschungsfragen relevant sind (vgl. Gläser und Laudel 2010, S. 199–200 sowie Abbildung 28). „Die qualitative Inhaltsanalyse [nach Gläser und Laudel] ist [damit] das einzige Verfahren der qualitativen Textanalyse, das sich frühzeitig und konsequent vom Ursprungstext trennt und versucht, die Informationsfülle systematisch zu reduzieren sowie entsprechend dem Untersuchungsziel zu strukturieren“ (ebenda, S. 200). Aus diesem Grund wird diese Vorgehensweise für die vorliegende Arbeit als geeigneter eingestuft. Mit insgesamt etwa 1.000 Seiten Interviewmaterial besteht die Notwendigkeit, die Fülle an Daten zu komprimieren, um diese letztlich zielgerichtet auswerten zu können.

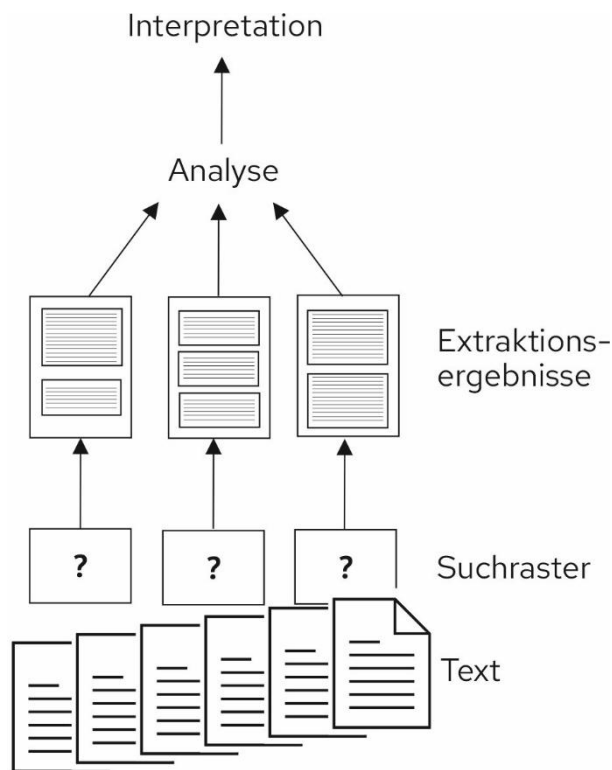


Abbildung 28: Prinzip der qualitativen Inhaltsanalyse nach Gläser und Laudel; Quelle: Eigene Darstellung nach Gläser und Laudel 2010, S. 200.

In diesem Kontext gliedert sich die Vorgehensweise wie folgt:

„Die inhaltliche Vorbereitung [des Auswertungsprozesses] greift auf die theoretischen Vorüberlegungen zurück, die zu Beginn der Untersuchung angestellt wurden“ (ebenda, S. 206). Für diese Arbeit bedeutet dies, dass insbesondere der Leitfragebogen der Interviews selbst die Basis für die Konstruktion des Suchrasters bildet. Schließlich stellt er eine „Aggregation“ der theoretischen Vorüberlegungen des in Abschnitt 2.1 entwickelten Analysegerüsts und die darauf stützende theoretische Fundierung der Arbeit (vgl. Kap. 3) als auch der Ergebnisse der Vorstudie (vgl. Pkt. 4.1.3) dar (vgl. ebenda, S. 200).

Theoretische Vorüberlegungen und Vorbereitung der Extraktion

Das Suchraster für diese Arbeit wurde in Form einer Excel-Tabelle abgebildet (vgl. Tabelle 10). Bei dem von Gläser und Laudel definierten Suchraster/Kategoriensystem handelt es sich um ein offenes Kategoriensystem – sollten während der Extraktion Informationen in den Transkripten enthalten sein, die dem zuvor entwickelten Kategoriensystem nicht zuordbar sind, kann dieses fortlaufend angepasst werden. „Zur Offenheit des Kategoriensystems gehört [außerdem], dass die Merkmalsausprägungen frei verbal beschrieben werden“ (Gläser und Laudel 2010, S. 201). Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass auch komplexere Variablen beschrieben werden können. Aus forschungsökonomischer Perspektive erspart die Anpassungsmöglichkeit des Suchrasters darüber hinaus einen umfangreicheren Probelauf für die Auswertung (vgl. ebenda).

Erstellung des Suchrasters

Code-Experte	Nummer-Extrakt	Originalizität	Seite	Schlagworte	Vertrauen										
					Definition/ Ausdrucksform				Bedeutung für Zusammenarbeit		Aufbau von Vertrauen durch...				
					PE	Verw.	Pol.	Außensicht*	wichtig	unwichtig	PE - Verw.	Verw. - Pol.	Pol. - PE	DL - Verw.	DL/KapG - PE

Tabelle 10: Beispielhafter Ausschnitt des Suchrasters, *Außensicht umfasst die Sichtweisen der Expertengruppen Dienstleistungsunternehmen, Kapitalgeber und Verbände/Organisationen; Quelle: Eigene Darstellung 2025.

Extraktion

Die Extraktion bildet den Kern des Auswertungsprozesses. Welche Informationen den Transkripten entnommen und den gewählten Kategorien des Suchrasters zugeordnet werden sowie die verbale Beschreibung des Informationsinhalts des Extraktes, ist bereits ein entscheidender Interpretationsschritt, da die Einstufung als (ir-)relevante Information auf dem individuellen Verstehen basiert (vgl. ebenda, S. 200-202).

Aufbereitung der extrahierten Daten

Der Arbeitsschritt *Aufbereitung* dient der Sortierung der extrahierten Daten – einerseits werden ähnliche beziehungsweise redundante Informationen zusammengefasst, andererseits werden die Aussagen der Experten auf mögliche Widersprüche überprüft. Für diese Arbeit bedeutete dies zunächst eine Sortierung der Daten nach den befragten Expertengruppen (vgl. Pkt. 4.2.1.2), bevor diese anschließend gegenübergestellt wurden. Auf diese Weise wird das Interviewmaterial nochmals reduziert und parallel nach inhaltlichen Gesichtspunkten strukturiert. Dabei – ebenso wie bei der Auswertung selbst – wird der Verweis auf die entsprechende Textstelle des Interviews als Quellenangabe immer mitgeführt, um der wissenschaftlichen Transparenz des Vorgehens gerecht zu werden (vgl. auch ebenda, S. 201-202, 229). „Ergebnis der Aufbereitung ist eine strukturierte Informationsbasis, die die empirischen Informationen über die zu rekonstruierenden Fälle zusammenfasst“ (ebenda, S. 202).

Auswertung der Daten

Gläser und Laudel räumen ein, dass eine trennscharfe Unterscheidung zwischen Aufbereitung und Auswertung des Interviewmaterials kaum möglich sei (vgl. 2010, S. 229). Zwar dienen der abschließenden Auswertung die aufbereitenden Daten als Informationsbasis, dennoch ist anzunehmen, dass bereits der Aufbereitungsschritt selbst zur Beantwortung der Forschungsfragen beitragen wird. „Die Vorgehensweise bei der Auswertung lässt sich kaum noch in allgemeine Regeln fassen“ (ebenda, S. 246) und muss damit individuell für jede Forschung bestimmt werden.

Zur Ermittlung von Wirkungszusammenhängen bildeten für die Auswertung der Daten dabei folgende Fragestellungen den Rahmen:

- Welche Problemwahrnehmungen liegen vor? – bezogen auf inhaltliche und prozessuale Fragestellungen sowie Handlungsweisen
- Welche Eigen- und Fremdwahrnehmungen liegen vor?
- Welche fördernden beziehungsweise hemmenden Rahmenbedingungen – bezogen auf Inhalt, Prozess und Kontext – prägen die Interaktion?
- Welche Einflussfaktoren treten überwiegend auf, welche nur in wenigen Fällen?

4.2.2 Ergebnisse der Experteninterviews

In diesem Abschnitt werden die Ergebnisse der durchgeführten Experteninterviews dargestellt. Holistische Arbeiten berücksichtigen dabei eine Vielzahl von Aspekten parallel. Für die bessere Nachvollziehbarkeit der Ergebnisdarstellung:

- orientiert sich die Gliederung der nachstehenden Punkte an den Aspekten des Analysegerüsts (vgl. Pkt. 2.1.5),
- wird in einer kurzen Einleitung der nachfolgenden Punkte jeweils kurz auf die Relevanz des jeweiligen Analyseaspektes sowie deren Bezug zu den aufgestellten Forschungsfragen hingewiesen,
- werden Querverweise im Text genutzt, um Zusammenhänge zwischen den einzelnen Analyseaspekten sichtbar zu machen.

4.2.2.1 Rolle von Expertenwissen in der Interaktion und Einschätzung über die Notwendigkeit vertiefter Fachkenntnisse

Gegenseitiges Verständnis ist ein zentrales Erfordernis für die Entstehung von Kooperationen. Tätigkeiten können besser aufeinander abgestimmt werden, wenn die „Spielregeln“ und Handlungsweisen des Gegenübers bekannt sind. Neben gesammeltem Erfahrungswissen über die jeweiligen Handlungsweisen, stellt sich in diesem Kontext die Frage (vgl. auch Pkt. 4.1.3.5), ob oder in welchem Umfang interagierende Akteure über Expertenwissen des jeweils anderen verfügen sollten. Die Einschätzungen der Experten werden diesbezüglich nachstehend gegenübergestellt und sind relevant zur Beantwortung von Forschungsfragen 1 und 9.

Im Rahmen von Projektverhandlungen nehmen Verwaltungsmitarbeitende ein Verhandlungsstillstand aus Gründen der Projektrentabilität als „Totschlagargument“ des Entwicklers wahr. Sie können einerseits aufgrund von Informationsasymmetrien bezüglich der Projektkalkulation, inklusive Renditeerwartung des Projektentwicklers, andererseits aufgrund häufig fehlender

**Wissen als Element
der gegenseitigen
Verständnisförde-
rung**

immobilienwirtschaftlicher Fachkenntnisse die Aussagen eines Projektentwicklers nicht überprüfen und keine entsprechende Gegenargumentation aufbauen. Ein Experte beschreibt vor diesem Hintergrund: *„Vor Jahren habe ich dann – weil es mich immer sehr genervt hat, dass dieses letzte ‚Totschlagargument‘ irgendwann kommt – sogar auch ein Seminar zur Kalkulation von städtebaulichen Projekten gemacht. Habe dann aber gemerkt, das [Thema/die Kalkulation] ist natürlich wahnsinnig komplex [...], weil man wird es nie so gut beherrschen können, dass man dann einem Investor vorrechnen könnte: ‚Ja, aber pass mal auf, so und so. [...]‘. Insofern ist das ein schwieriger Punkt für die Verwaltung, weil sie doch sehr weit von diesem wirtschaftlichen Denken und diesem Kosten-Nutzen-Denken eines Investors entfernt ist“* (StaPla 14). Dennoch helfe ein immobilienwirtschaftliches Grundverständnis zu verstehen, wie die andere Seite „tickt“ (StaPla 8). Dies gilt auch im umgekehrten Fall. So sehe man *„[...] an den guten Projektentwicklern, mit denen wir Kontakt haben, dass Leute, die entweder dieses Fachwissen selbst haben oder [jemanden] in ihrem Team dabei haben, der in der Lage ist, ihnen mal im Vorfeld kurz runterzubrechen, was da auf Verwaltungsseite dann auf sie zukommt; dass das besser funktioniert“* (StaPla 7). Fachkenntnisse über das Tätigkeitsfeld des Gegenübers tragen aus Sicht der Experten dazu bei, die Denkweise des anderen zu verstehen und eine Diskussion auf Augenhöhe zu ermöglichen: *„Es geht im Prinzip nur im gedanklichen Kooperationsmodell. Dazu gehört, dass man die ökonomische Seite der Projektentwickler, der Eigentümer ein Stück weit mit antizipieren kann“* (FBR 1) – beziehungsweise umgekehrt, die Ratsmitglieder wie auch Verwaltungsmitarbeitenden. Aus diesem Grund sehen einige Experten vertiefte Fach- und Methodenkenntnisse des Gegenübers für die Verbesserung der Zusammenarbeit als erforderlich an. Sie verweisen dabei auf folgende fachliche Wissenslücken der drei Fokusgruppen und deren Folgen für die Zusammenarbeit.

Wissenslücken und deren Auswirkungen auf die Zusammenarbeit

Nach Selbsteinschätzung von Verwaltungsvertretungen habe die städtische Verwaltung hinsichtlich immobilienwirtschaftlicher Kenntnisse zumeist einen *„blinden Fleck“* (FBR 1). Vielen Verwaltungsmitarbeitenden von Stadtplanungsämtern würde Fachwissen über die Handlungsweisen von Projektentwicklern fehlen. Dies sei problematisch bezüglich der Formulierung von Anforderungen an diesen und einem entsprechend selbstbewussten Auftritt von Verwaltungsseite. Aufgrund verfügbarer Ressourcen verstärkt sich diese Problematik, je kleiner die Kommune: *„In den großen Städten – ich kannte das zum Beispiel aus [einer Großstadt], da gab ´s im Stadtplanungsamt auch einen eigenen Spezialisten für diese immobilienwirtschaftlichen Fragen, der auch Baulandentwicklungen oder Immobilienentwicklungen wirtschaftlich hinterfragen konnte; oder da einfach auch Kenntnisse hatte. Und das wird natürlich, je kleiner die Stadt wird, umso schwieriger“* (StaPla 6).

Die Notwendigkeit der Aneignung von Fachkenntnissen der Stadtentwicklung und -planung wird auf der anderen Seite von einem Teil der befragten Projektentwickler selbst als erforderlich angesehen, um der einhergehenden Verantwortung ihrer Tätigkeit für den Raum gerecht werden zu können. Sie

begründen ihre Einschätzung damit, dass der Ausbildungshintergrund von Projektentwicklern überwiegend kaufmännisch geprägt sei. Ein Projektentwickler betont: *„Und an unsere Zunft – der Projektentwickler – gerichtet: Da sind ja viele dabei, die haben von Stadtplanung echt überhaupt keine Ahnung. Das sind Kaufleute, die von Architektur keine Ahnung haben. Was die fabrizieren, ist echt eine Katastrophe. Wir brauchen Verantwortung für den Raum, den wir schaffen, denn in diesem Raum leben Menschen“* (PE 16). Befragte Verwaltungsmitarbeitende hinterfragen vor allem die vorhandenen Kenntnisse von Projektentwicklern über notwendige Verwaltungsabläufe im Rahmen von Bauleitplanverfahren, die nach deren Beobachtung für viele eine „Black box“ (StaPla 11) darstelle: *„Wir haben eher das Problem, dass die Projektentwickler immer schneller sein wollen, als wir können. Weil die Projektentwickler häufig auch die Fristen und Arbeitsschritte innerhalb der Verwaltung nicht kennen“* (StaPla 14). Auch fehle es manchmal an Wissen, dass geplante Entwicklungen die Bereitstellung zusätzlicher sozialer Infrastrukturen durch den Projektentwickler nach sich ziehen. Entsprechendes planungsrechtliches Wissen wie auch politisches Wissen als Erfordernis für erfolgreiche Projektrealisierungen hebt auch ein Projektentwickler hervor: *„Deswegen laufen so viele Projektentwickler auch, sagen wir mal rheinisch gesagt ‚vor die Pumpe‘, weil sie gar nicht verstehen, was da jetzt intern abläuft. Deswegen muss ich schon wissen, was der Sachbearbeiter für Themen hat – wie kann er das seiner Abteilungsleitung vermitteln?, wie kann die das wiederum der Politik vermitteln? Das muss man verstehen, sonst ist man letztendlich in ‚Try and Error‘ mit seiner Projektentwicklung“* (PE 1).

Ein Experte fasst die dargelegten Wissenslücken als Bildungsproblem der handelnden Akteure zusammen. Diese seien bereits in der Ausbildung erkennbar und führten dazu, dass sich bereits im Studium eine Sprachbarriere aufbaue, welche die Kommunikation auf fachlicher wie auf institutionell-organisationaler Ebene erschwere: *„Wie gesagt, man entwickelt dann häufig das klassische Feindbild und es geht auch schon im Studium los, wenn Sie ein Studium der Stadtplanung machen oder der Architektur. [...] Dann kommt der Investor eigentlich nur als jemand vor, den man nicht behandeln muss, der einfach nur, ich sag mal, außerhalb des Weltbildes ist und Kapitalinteressen verfolgt. So baut sich eine Sprachbarriere auf. Das gilt genauso für den Projektentwickler, der kein Verständnis für die Zwänge auf der kommunalen Ebene hat. Und zwar, zum einen in der Bildung von Mehrheiten, in der politischen Orientierung, in der Abwägung von Interessen der Träger öffentlicher Belange und überhaupt von den Prozessen der Baurechtschaffung, insbesondere aber auch der Bauleitplanung per se und dieser Thematik. Und deshalb nenne ich das einfach ein Bildungsproblem, wo die Kommunikation einfach auf verschiedenen Ebenen nicht funktioniert“* (KapG 2).

Während zunächst Argumente für die Aneignung von vertieftem Fachwissen im Hinblick auf die Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Projektentwicklern aufgeführt wurden, soll nun der Blick auf die Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Gemeinderat gerichtet werden. Bezüglich der Einschätzung, ob diese über mehr Fachkenntnisse verfügen sollten, ist zunächst auf das

demokratische Prinzip der Gewaltenteilung hinzuweisen. Für ihre Aufgabenerfüllung müssen Ratsmitglieder damit grundsätzlich nicht über spezifisches Fachwissen der Stadtentwicklung/-planung oder Immobilienwirtschaft verfügen. Hierauf nehmen auch befragte Experten Bezug: *„Der Kommunalpolitiker, [...], ist ja Laie. Das ist ja im System der Gewaltenteilung auch gewollt. Also es muss auf der einen Seite Fachexpertise geben, [...] und es muss eben eine Gruppe geben, die von der Bürger-schaft gewählt ist, die aber in dem jeweiligen Thema die Laien-Struktur nicht überwinden kann“ (DL 1_Pla)*. Diesem „natürlichen“ Wissensgefälle sind sich die befragten Ratsmitglieder bewusst: *„Wenn ich ehrlich bin, die wenigsten Politiker und Politikerinnen haben diesen Erfahrungsschatz, den die Verwaltung hat – was auch irgendwo logisch ist“ (Pol 5)*. Sie selbst verweisen in diesem Kontext jedoch auf folgende Auswirkungen fehlenden Fachwissens in der Zusammenarbeit:

- fehlendes Bewusstsein für die Bedarfe oder Handlungseinschränkungen des Gegenübers (z.B. entstehende Hürden für Projektentwickler durch lokalspezifisch definierte Flächenstandards),
- erschwerte Beurteilung des Verwaltungshandelns, da es aufgrund fehlenden Fachwissens nicht beziehungsweise nur zu Teilen überprüfbar sei – zumal allein der Umfang einer Beschlussvorlage für einen Bebauungsplan die Politik überfordern könne; dies gelte auch für die Beurteilung des Handelns eines Projektentwicklers – zum Beispiel bestehe die Sorge, dass sich Ratsmitglieder von Renderings blenden lassen könnten,
- Hemmungen in öffentlichen Sitzungen Nachfragen zu stellen, aus Sorge *„vermeintlich doofe Fragen“ (Pol 8)* anzubringen.

Ausgleich des fachlichen Wissensgefälles zwischen Verwaltung und Ratsmitgliedern

Der Ausgleich dieses fachlichen Wissensgefälles ist eng mit der Vermittlungsrolle der Verwaltung verbunden (vgl. Pkt. 3.4.3) und erfolgt neben den eigentlichen Ausschusssitzungen zum Teil in vorgeschalteten Arbeitskreisen: *„Die Verwaltung versucht es schon auch immer vorwegzunehmen und zu erklären. Die wissen ja auch, dass das ihr Job ist, ihre Berufung, ihre Profession; [...] Da helfen natürlich diese vorgeschalteten Arbeitskreise“ (Pol 8)*. Zeitgleich weisen befragte Experten von Stadtplanungsämtern darauf hin, dass die Aufnahmefähigkeit von ehrenamtlich tätigen Ratsmitgliedern aufgrund der fortlaufenden Komplexitätssteigerung von Planungsaufgaben zu hinterfragen sei: *„Also, wie können die [im Sinne von: Ratsmitgliedern] denn sowas überhaupt noch verdauen? Also ich muss diese Komplexität der Planung dann doch wieder, so schwer es mir manchmal fällt, in ganz einfache Pakete reinpacken [...], sodass die das auch verstehen. Also ich muss manchmal tatsächlich komplexe Themen ganz einfach darstellen und manchmal auch ein bisschen verzerren, wenn ich ehrlich bin“ (StaPla 5)*. Auch vermeintlich klare Themen müssten wiederholt neu erklärt werden – insbesondere bei Neubesetzungen des Gemeinderates nach Kommunalwahlen –, wobei die Kürze einer Gemeinderatssitzung es kaum erlaube, wiederholt auf Grundlagen der Bauleitplanung einzugehen. Dieses Bild spiegelt sich auch in der Aussage eines befragten Ratsmitglieds wider: *„Ich merke zum Beispiel,*

Baurecht ist etwas, das ist schwer zu vermitteln, weil es halt einfach irrsinnig viel ist. Man hat vielleicht so zwei, drei Sachen raus, die ständig Thema sind, aber bei jedem neuen Projekt gibt's dann wieder irgendwas [Neues zu lernen] – ich sage mal so: Baumschutzsatzungen, Erhaltungssatzungen und Bebauungspläne, das hat man relativ schnell raus, was es ist. Aber wenn es dann um dieses ganze Erdaushublager oder irgendwas geht [...] – das sind schon Sachen, die sind sehr fachlich, und sich dazu qualifiziert zu äußern, finde ich auch manchmal nicht so einfach“ (Pol 4). Das Wissensgefälle zwischen Verwaltung und Ratsmitgliedern komme dann weniger zum Tragen, wenn diese bereits seit mehreren Legislaturperioden im Gemeinderat tätig sind: *„Ja, das [im Sinne von: fehlendem Fachwissen] kann manchmal schwierig sein. Es ist dann nicht so schwierig, wenn gewisse Stadtratsvertreterinnen und -vertreter, Stadträtinnen und Stadträte schon mehrere Legislaturperioden durchgemacht haben“ (StaPla 12).* Im rein beruflichen Sinne seien sie in diesem Fall zwar Laien, würden sich über die Zeit jedoch *„immer zu großen Fachleuten“ (StaPla 13)* entwickeln.

Diese Einschätzung teilt auch der Großteil der befragten Ratsmitglieder. Zum Ausgleich des Wissensgefälles wird dieser gewonnene Erfahrungsschatz strategisch zur Besetzung der Fachausschüsse und deren Sprecher genutzt: *„Und dann ist man meistens in den Ausschüssen so aufgestellt, dass Leute mit ein bisschen mehr Erfahrung dabei sind und Leute, die eben neu dazugekommen sind. [So] kann man auch Erfahrungen weitergeben und sich austauschen“ (Pol 7).* Für eine effektive Zusammenarbeit mit der Verwaltung wird die Bedeutung dieser Wissensweitergabe von den befragten Ratsmitgliedern mehrfach betont. Sie findet unter anderem im Rahmen von Fraktionssitzungen statt, die einen geschützten Raum darstellen. (Neue) Ratsmitglieder müssen sich in diesem Rahmen nicht sorgen, sich über das Stellen von Nachfragen zu exponieren: *„In den Fraktionen bespricht man ja auch immer die anstehenden Themen vor – und auch in den Fraktionen sind natürlich die Hemmungen, solche Fragen zu stellen, auch sehr viel geringer und so teilt man das Wissen miteinander. Diejenigen, die schon länger dabei sind und die schon viel mitgenommen haben, geben das an die Neuen weiter und so setzt sich das dann fort, damit das auch gut funktioniert. Deswegen sind auch Fraktionssitzungen für solche, ich sage mal, auch banaleren Verständnissachen extrem wichtig“ (Pol 8).* Zur Erweiterung des Wissens stünden Ratsmitgliedern darüber hinaus zum Beispiel Weiterbildungsangebote der politischen Stiftungen zur Verfügung. Dabei ginge es nicht nur um inhaltliche Fragen, zum Beispiel im Hinblick auf Bauleitplanverfahren, sondern auch *„[...] wo als Politik überhaupt Möglichkeiten der Einflussnahme sind– auch die Abgrenzung zwischen dem reinen Verwaltungshandeln beziehungsweise der laufenden Verwaltung, in die man nur bedingt hineingrätschen kann, und den Dingen, die der Rat zu entscheiden hat“ (Pol 7).*

Für die fachlich starke Besetzung eines Ausschusses spielen zudem die Begeisterungsfähigkeit und vor allem die berufliche Nähe eines Ratsmitglieds zum jeweiligen Ausschuss eine Rolle: *„Es gibt ja diverse Fachausschüsse, wo dann jeweils auch Leute von den jeweiligen Fraktionen drin sitzen, die sich für dieses Thema erwärmen können, begeistern können; im Bauausschuss sind das dann zum Beispiel*

Bauingenieure, Tragwerksplaner, Stadtentwickler, Leute aus dem Garten- und Landschaftsbau, die mit der Materie vertraut sind, die dann auch Fachleute auf diesem Gebiet sind, oder zum Teil Fachleute“ (Pol 5).

Für und Wider zur Aneignung vertiefter immobilienwirtschaftlicher Kenntnisse in Stadtplanungsämtern

Die befragten Experten aus Stadtplanungsämtern verweisen auf Fortbildungen beziehungsweise Schulungen als Strategie, das Wissensgefälle zwischen ihnen und Projektentwicklern zu verkleinern und sich immobilienwirtschaftliche Fachkenntnisse anzueignen: *„Aus diesem Grund haben wir einmal ein Inhouse-Seminar gemacht, zu dem wir einen Projektentwickler eingeladen haben. Also jetzt keiner, der bei uns in der Stadt eine Rolle spielt – jemand von auswärts, der im Bankgeschäft, im Finanzierungsgeschäft und im Immobilien- und Projektentwicklungsgeschäft sehr versiert ist und der uns einen ganzen Tag lang letztendlich erläutert hat, wie ein Immobilien- oder Projektentwickler denkt: Was sind deren Punkte? Worauf achten die? Was ist das mit der Gewinnmarge? Und so weiter. Das hat schon sehr viel geholfen“ (StaPla 13).* Dennoch wird von einigen Experten kritisch hinterfragt, ob neben einem Grundverständnis, tiefergehendes immobilienwirtschaftliches Fachwissen wirklich zur Verbesserung der Zusammenarbeit beitragen würde, *„[...] weil es ja sicherlich auch ein sehr dynamisches Feld, ein ganz eigenes Berufsfeld ist und man natürlich da auch nur an der Oberfläche kratzen kann“ (StaPla 6)* – vor allem, da die Projektentwicklungsrechnung für Dritte nicht einsehbar ist und damit *„ein Buch mit sieben Siegeln“ (DL 4_M)* bleibe. Interessant sind vor diesem Hintergrund auch die Beobachtungen der befragten Mediatoren, die beide die Notwendigkeit verstärkter Fachkenntnisse hinterfragen, jedoch aus unterschiedlichen Perspektiven. Ein Experte spielt auf das Verhältnis zwischen Wissen und Macht der interagierenden Akteure an: *„Die Konstellationen sind halt sehr unterschiedlich, aber die größeren Städte haben inzwischen schon Leute, die Immobilien-Projektentwicklung auch rechnen können und die natürlich auch das Problem sehen. Wenn aber eine maßgebliche Stadtratsfraktion das nicht sieht, dann bringt das wenig“ (DL 4_M).* Der andere Mediator sieht in unterschiedlichen fachlichen Schwerpunkten keine Hürde der gemeinsamen Zusammenarbeit und betont hingegen die Wirkkraft eines gemeinsam ausgerichteten Ziels: *„Das ist bei allem so, was wir tun, dass jemand anderes von einer anderen Sache mehr Ahnung hat. Aber wenn wir gemeinsam etwas erreichen wollen, dann ist das genau richtig, dass jeder von einer Sache mehr Ahnung hat. Also das ist nicht der Problempunkt“ (DL 6_M).* Um ein Gespür für den Interaktionspartner zu bekommen, betont ein Experte der Fokusgruppe Verwaltung stattdessen vielmehr die notwendige Sozial- statt Fachkompetenz der handelnden Akteure.

Für und Wider zur Aneignung vertiefter planerischer Kenntnisse durch Projektentwickler

Abschließend sollen die Expertenaussagen zu der Frage, ob Projektentwickler vertieftes Fachwissen im Bereich Stadtentwicklung und -planung erwerben sollten, dargestellt werden. Hier lassen sich ähnliche Tendenzen erkennen, wie sie bereits bei den Fokusgruppen Politik und Verwaltung festgestellt wurden. So teilen einige Experten aus Stadtplanungsämtern die Ansicht, dass ein Grundverständnis über Verwaltungsabläufe vorhanden sein sollte, da Projektentwickler teilweise nicht überblicken würden, was eine Verwaltung leiste

beziehungsweise leisten muss: *„Ich glaube, wenn man dann mit so einem Projektentwickler so ein Bebauungsplan-Verfahren ganz eng gemeinsam entwickelt, danach haben dann viele schon auch das Verständnis; auch, ja, ein Stück weit Respekt vor dem, was wir hier so wuppen. Aber für die meisten ist es einfach eine Black Box, was denn eigentlich in so einer Verwaltung passiert“ (StaPla 11).* Zeitgleich verweisen sie darauf, dass Verwaltungsmitarbeitende nicht erwarten könnten, dass ein Projektentwickler *„[...] jetzt die Feinheiten der Verwaltung und des Rechts und der politischen Gremien kennt“ (StaPla 6).* Hier müsse die Verwaltung beraten können, was sie nach Einschätzung eines Projektentwicklers auch tut, weshalb entsprechend vertieftes Wissen nicht benötigt würde: *„Also deswegen muss ich aber jetzt nicht mehr von den Abläufen lernen, sondern wenn ich was entscheiden will, kriege ich ja sofort [von der Verwaltung] den Maßnahmenkatalog an die Hand, was es bedeutet. Sehe ich nicht so, dass die Investorensseite mehr lernen muss. Also ich denke jeder, der das schon mal gemacht hat, der weiß, es gibt Abläufe, es gibt verschiedene Gremien, bis es zu einer Entscheidung kommt“ (PE 7).*

Zur Sicherstellung entsprechender Grundkenntnisse erwähnt ein Projektentwickler – ähnlich der Bestimmung von Fraktionsmitgliedern für die Besetzung eines Unterausschusses –, selbst dafür verantwortlich zu sein, Wissen über Verwaltungsabläufe sowie Kompetenzen im Bereich Stadtentwicklung/Stadtplanung innerhalb des Teams sicherzustellen: *„Man muss in seinem Team die personellen Kapazitäten, Kompetenzen reinholen, dass man ein Verständnis dafür entwickelt, wie eine Stadtverwaltung funktioniert. Das kann die Verwaltung an sich schwer darstellen“ (PE 1).* In diesem Zusammenhang seien Referendare im Bereich Städtebau eine interessante Besetzung *„[...] für die privaten Marktteilnehmer, weil sie schon gelernt haben, wie Verwaltung tickt“ (StaPla 8).* Ein Experte weist darauf hin, dass genau diese wechselseitige Perspektive für die Herstellung eines gemeinsamen Verständnisses und den Abbau von Sprachbarrieren auf beiden Seiten häufiger gelebt werden sollte. Nicht nur im Hinblick auf die Integration von entsprechendem Fachwissen, sondern auch im Hinblick auf den Abbau von Vorurteilen (vgl. auch Pkt. 4.2.2.10): *„Das heißt, Menschen in leitender Funktion auf der kommunalen Seite auch mal woanders gearbeitet hätten und die andere Seite kennen würden. [...] Vielleicht auch institutionell – wenn ich in den höheren Dienst möchte, muss ich auch mal zwei Jahre bei einem Projektentwickler gearbeitet haben. Wenn Projektentwickler [auf der anderen Seite] auch mal Leute rüber holen würden, die vielleicht drei- vier Jahre eine Bauaufsicht geleitet haben – ich glaube, dass würde [den Wechsel des Mindsets] befördern“ (FBR 1).*

Sollten im Team eines Projektentwicklers nicht die notwendigen Kompetenzen vorhanden sein, die es für die Realisierung eines Vorhabens in Zusammenarbeit mit der Verwaltung benötigt, kaufen Projektentwickler diese extern ein, wie zum Beispiel juristische Fachkenntnisse. Nach Einschätzung eines Fachanwaltes wüssten langjährige Entwickler dabei *„[...] ganz genau, wo sie Hilfe brauchen und was sie auch allein hinbekommen“ (DL 5_R).* Der Einkauf von Fachwissen ist ebenfalls eine Vorgehensweise der Verwaltung, um einerseits Wissenslücken zu

schließen und andererseits – gerade in kleineren Kommunen – fehlende personelle Kapazitäten auszugleichen.

Zusammenfassung

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die befragten Experten ein Grundverständnis über das Fachwissen des Gegenübers für die Zusammenarbeit als relevant erachten. Dieses sollte bereits in der Ausbildung gelehrt werden, denn es trage dazu bei, sowohl die Handlungslogiken als auch Handlungsweisen des Gegenübers besser zu verstehen und folglich realistischere Anforderungen an Projekt und/oder Prozess zu stellen. Auf einer solchen Basis können die jeweiligen Tätigkeiten besser aufeinander abgestimmt und kooperatives Verhalten gefördert werden. Zudem trägt fachliches Grundverständnis des Gegenübers dazu bei, vorhandene Wissensasymmetrien und darauf basierende Einflussmöglichkeiten (vgl. Pkt. 4.2.2.14) zu reduzieren. Diese Erkenntnisse bestätigen damit ebenfalls die Schlussfolgerungen aus der durchgeführten Vorstudie (vgl. Pkt. 4.1.3.5).

Allerdings zeigt sich in keiner der Fokusgruppen ein einheitliches Bild darüber, ob entsprechend vertieftes Fachwissen des Gegenübers für die Herstellung einer gemeinsamen Wirklichkeit notwendig ist beziehungsweise dazu beiträgt, diese zu fördern. Zeitgleich sind sich die Experten der Auswirkungen ihrer Wissensunterschiede bewusst und versuchen diese über unterschiedliche Strategien auszugleichen:

- Besetzung eines Teams beziehungsweise Ausschusses mit entsprechenden Fachkompetenzen,
- Einkauf von externem Wissen/Einbeziehung von Dienstleistungsunternehmen,
- Nutzung von Weiterbildungsangeboten,
- Vermittlungsfunktion der Verwaltung – insbesondere mit Blick auf das Verhältnis zwischen Ratsmitgliedern und Verwaltung,
- Sozialkompetenz der handelnden Akteure.

4.2.2.2 Einfluss von Lokalwissen auf die Interaktion

In der Vorstudie wurde deutlich, dass eine intensive Auseinandersetzung mit den lokalen Gegebenheiten durch einen Projektentwickler sich positiv auf die Interaktion auswirkt, was auf den Einfluss von Lokalwissen hindeutet. Entsprechend soll dieser nachstehend reflektiert werden, um ein umfassenderes Bild über dessen Bedeutung für die Interaktion zu erhalten (Forschungsfrage 1 und 9).

Bedeutung von Lokalwissen in der Interaktion zwischen Kommunen und Projektentwicklern

„Am Anfang war ich darüber wirklich überrascht: wir haben ja ein einheitliches Planungsrecht in Deutschland, aber die Planungskulturen unterscheiden sich zwischen den Städten natürlich gewaltig – der baukulturelle Anspruch, auch die Frage, wie die Verfahren ausgestaltet werden, auch wie mit der Öffentlichkeit umgegangen wird, was man auch von Dritten so

fordert, ist einfach sehr unterschiedlich“ (DL 4_M). Diese Expertenaussage verdeutlicht, dass die Interaktion zwischen Kommune und Projektentwicklern nicht allein durch Expertenwissen geprägt wird, sondern Lokalwissen einen deutlichen Stellenwert einnimmt. Vor diesem Hintergrund erscheint es naheliegend, dass eine intensive Auseinandersetzung mit den lokalspezifischen Bedarfen einer Stadt durch den Projektentwickler von den Experten als Aspekt zur Förderung der Interaktion beschrieben wird. An der Bereitschaft lokale Bedarfe in das Projektvorhaben zu integrieren, wird ein Projektentwickler aus Perspektive von Ratsmitgliedern und Verwaltung durchaus bemessen – „Ich glaube, was ausmacht, ob jemand [im Sinne von: Projektentwickler] als gut oder schlecht wahrgenommen wird: ist jemand bereit, sich an die örtlichen Gegebenheiten anzupassen“ (Pol 4) –, da sie letztlich eine Übersetzung von Erfordernissen des Gemeinwohls für das Projektvorhaben darstellen und folglich die Zielannäherung zwischen Kommune und Projektentwickler begünstigen. Dies zeigte sich ebenfalls in der Vorstudie, im Rahmen derer die Teilnehmenden die Beachtung des raumspezifischen Kontextes durch den Projektentwickler als eine vertrauensbildende Basis mit der Kommune werteten (vgl. Pkt. 4.1.3.5).

Damit wird die Relevanz des Einflusses von lokalem Wissen vor dem Hintergrund kollaborativer Prozesse deutlich, welches jedoch überwiegend nur in impliziter Form vorliegt. Die Einbeziehung dieser Wissensform in die Planung des Projektvorhabens kann damit vor allem für ortsfremde Projektentwickler eine Herausforderung darstellen, wie die Erfahrung eines Experten zeigt: *„[...] so in der guten alten Zeit – hat man diese lokalen Baulöwen gehabt, die das wussten – also so der Münchner Baulöwe wusste, welche Knöpfe er da bei der Münchner Verwaltung und der Öffentlichkeit drücken muss, um seine Dinge durchzubekommen; und naja, der Frankfurter Baulöwe wusste, wie das in Frankfurt geht. Und wir haben ja jetzt oft, gerade bei den größeren Projekten, wirklich die national und international arbeitenden Unternehmen, die das alles nicht mehr wissen“ (DL 4_M). Bekräftigt wird diese Aussage durch die eines befragten Kapitalgebers und verdeutlicht zudem, dass die Ortskompetenz eines Projektentwicklers, abhängig von dessen Geschäftsmodell³², bereits Einfluss auf die Finanzierung des Vorhabens nehmen kann: „Der kennt den Markt in Frankfurt und kommt jetzt plötzlich auf die Idee ‚Ich mache jetzt mal ein Projekt in Berlin‘ – da würde ich den fragen ‚Wo haben Sie denn jetzt die Kompetenz für Berlin her?‘ – weil es geht ja darum, ein Developer muss ja den Zugang zur Verwaltung und zur Politik haben; und wenn Sie das in Frankfurt haben, dann können Sie das nicht mit nach Berlin nehmen. Ja, das ist eben genauso wichtig, dass die [Projektentwickler] eine hohe Lokalkompetenz haben“ (KapG 1).*

³² Der Experte differenziert an dieser Stelle unterschiedliche Geschäftsmodelle von Projektentwicklern. Er verweist darauf, dass diese Aussage sich auf Projektentwickler mit lokalem/regionalen Wirkungskreis bezieht. Bei bspw. national tätigen Projektentwicklern, die ein Produkt „multiplizieren“ (z.B. Einzelhandelsketten), treffe die Aussage nicht zu.

Aspekte lokal-spezifischer Bedarfe

Es stellt sich damit die Frage, wie Lokalwissen – sowohl raumbezogen als auch in Bezug auf Governance-Strukturen – sichtbar gemacht und nachfolgend vermittelt werden kann. In diesem Zusammenhang wurden die Experten der drei Fokusgruppen befragt, welche Aspekte die Berücksichtigung lokalspezifischer Bedarfe umfasst und wie eine Auseinandersetzung mit diesen erfolgt beziehungsweise erfolgen sollte.

Erspüren des genius loci und Herstellung von räumlichen Verflechtungen als wesentliche Aspekte lokalspezifischer Bedarfe

Aus Perspektive der befragten Experten von Stadtplanungsämtern müssten zunächst unterschiedliche räumliche Ebenen – Stadt-, Quartiers- und Projektebene – differenziert werden: *„Das eine ist die Stadtebene, also was sind lokalspezifische Dinge auf Stadtebene und was sind jetzt ortsspezifische im Quartier oder im Projekt selbst spezifische Dinge“* (StaPla 9). Die Notwendigkeit einer solchen Unterscheidung wird auch von einem Projektentwickler gesehen: *„Lokal heißt ja nicht stadtbezogen, sondern wirklich lokal in dieser Nachbarschaftssituation. Und da ist jede Nachbarschaft anders“* (PE 1).

Während auf Stadtebene strategische Entwicklungsziele, wie zum Beispiel Klimaschutzaspekte oder neue Mobilitätsformen berücksichtigt werden sollten, wird auf Quartiers- und Projektebene die städtebauliche Einbindung des Vorhabens betont. Hierzu zähle zum Beispiel: *„[...] die Offenheit gegenüber gemeinschaftlichen Projekten; also mit anderen Partnern zusammen was Gemeinsames zu entwickeln und nicht eine Parzelle, ein Projekt; sondern ich habe ein Quartier und in einem Quartier will ich gewisse Gemeinschaftsflächen anbieten. Ich möchte Nachbarschaften bilden. Ich möchte, wenn möglich, auch auf der sozialen Ebene Verbindungen schaffen, die sich dann räumlich und baulich auch darstellen“* (StaPla 9). Vor diesem Hintergrund ist anzumerken, dass ein Umdenken in der Immobilienwirtschaft stattfindet und die Belange des Umfelds eines Projektvorhabens stärker berücksichtigt werden: *„Aber ich setze mich hier im Unternehmen [...] sehr dafür ein, dass wir mehr umdenken und auch die Belange des Umfeldes stärker berücksichtigen. Dass man auch dafür sorgt, dass das Projekt stärker vom direkten Umfeld angenommen wird. Grundsätzlich finde ich es auch richtig und wichtig [stadtplanerische Belange zu berücksichtigen], und ich glaube, dass es von vielen Entwicklern mittlerweile auch ähnlich gesehen wird“* (PE 14). Letztlich ginge es aus Verwaltungssicht um das Erspüren des „genius loci“, wobei die Auseinandersetzung unterschiedliche Ergebnisse hervorbringen könnte, jedoch nicht unterlassen werden dürfte.

Damit wird deutlich, dass aus Perspektive der Stadtplanungsämter der Standort, auf unterschiedlichen Ebenen, als Ausgangsbasis der Entwicklungen zu betrachten ist. Je nach Geschäftsmodell eines Projektentwicklers können hier bereits erste „Spannungen“ entstehen. So stellen im Bereich des seriellen Bauens nicht die Bedürfnisse des Standorts den Ausgangspunkt einer Entwicklung dar, sondern in erster Linie die Anforderungen des Produktes: *„Sondern wir haben unser Produkt, wir sehen den Standort, gucken, passt der Standort zu unserem Produkt? Und dann fangen wir an, natürlich über unsere Planer, Städtebau zu betreiben – unsere*

Produkte auf dieser Fläche zu verteilen. Deswegen fehlt uns so ein bisschen der größere Ansatz; den haben wir damit natürlich nicht“ (PE 10).

Üblicherweise erfolgt die Auseinandersetzung mit einem Standort auf Seiten des Projektentwicklers über eine Machbarkeitsstudie (vgl. Abbildung 29). Diese soll über die enthaltenen Analysen zum einen sicherstellen, „[...] dass sich das Projekt unter den gegebenen Rahmenbedingungen wie Zeit, Kosten, Vorstellungen der Kapitalgeber und der Nutzer realisieren lässt“ (Kinatader 2011, S. 519), und zum anderen mögliche Projektrisiken identifizieren.

Machbarkeitsstudie als Instrument des Projektentwicklers zur Auseinandersetzung mit dem Standort

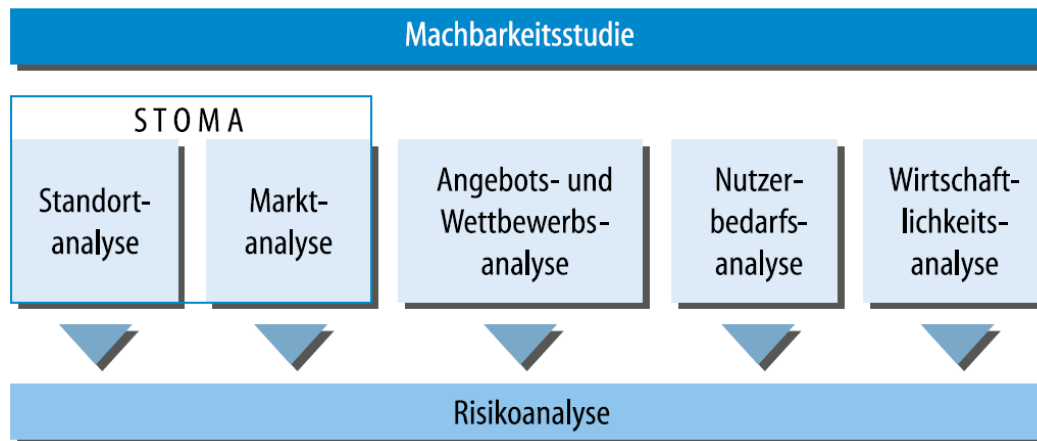


Abbildung 29: Bausteine einer Machbarkeitsstudie; Quelle: Kinatader 2011, S. 519.

Einen zentralen Baustein der Machbarkeitsstudie stellt die Standort- und Marktanalyse (STOMA) dar (vgl. Abbildung 29). Je nach Durchführungsart macht die alleinige Desk-Research-Analyse harter und weicher Standortfaktoren im Rahmen der Standortanalyse Lokalwissen jedoch nicht sichtbar. Aufgrund des Fokus auf Informationen basierend auf quantitativen Daten werden lokale Planungskulturen und deren implizierte Normen womöglich übersehen. Hierzu zählen Beispiele wie: „[...] dass man in einer Stadt wie hier vor Ort, bei einem Grundstück nicht ankommt und sagt ‚Ich möchte doppelt so hoch bauen wie der Dom groß ist‘ – da weiß man eben schon, den Versuch braucht man gar nicht starten, weil eben gewisse Dinge unausgesprochen klar sind in der Stadtplanung oder auch vielleicht von oberster politischer Ebene, die man dann gar nicht erst anspricht; auch wenn wir vielleicht den Mut hätten, das zu machen [...]“ (PE 13).

Zur Berücksichtigung lokalspezifischer Bedarfe beschreibt ein Projektentwickler sein Vorgehen daher wie folgt: Zunächst erfolge eine Bestandsaufnahme des Ortes, im Rahmen derer dessen Herausforderungen in den Vordergrund gestellt würden. Auf dieser Basis wird das Gespräch mit der Verwaltung gesucht und folgende Fragen diskutiert: „Was ist aus eurer Sicht jetzt wichtig? Was sollte in diesem Quartier, in diesem Bezirk passieren?“ – und erst dann kommen wir nochmal zurück und sagen, jetzt möchten wir Planungsgrundlagen definieren“ (PE 1). Auf diese Weise sollen passgenaue Lösungen entwickelt werden. Auch

Sichtbarmachen von Lokalwissen über den gemeinsamen Austausch

weitere befragte Projektentwickler suchen das persönliche Gespräch, „[...] um zu analysieren, was fehlt.“ (PE 15) oder um „Spezial- und Sonderwissen“ (PE 9) für einen konkreten Standort in Erfahrung zu bringen. Auch Sorgen einer Stadt können auf diese Weise erkennbar werden und entsprechende Berücksichtigung finden, wie anhand des Planungsbeispiels eines Projektentwicklers deutlich wird: „[...] ein] Ärztehaus zum Beispiel nicht gewünscht [ist], weil man Angst hat, dass man die Ärzte da vergrault, die vor Ort sind...“ (PE 7). Diese iterative Vorgehensweise erlaubt eine Prozessoffenheit, die nicht nur der Herstellung einer gemeinsamen Problemwahrnehmung sowie der anschließenden Lösungsfindung auf inhaltlicher Ebene dienlich ist, sondern auch der Schaffung einer Vertrauensbasis, da sie unter anderem die Rollenaufgabe des Gemeinderates anerkennt: „Denn ich finde, dass es auch eine Frage von demokratischen Strukturen ist, dass über einen Stadtrat – der ein repräsentatives, demokratisch gewähltes Gremium ist – auch das, was die Stadtgesellschaft [an Erwartungen] definiert, in solche Prozesse einfließt; und das müssen wir sicherstellen“ (Pol 7). Aus Perspektive eines Entwicklers trage der gemeinsame Austausch über lokale Bedarfe darüber hinaus dazu bei, die eigene Planungssicherheit für das Projektvorhaben zu erhöhen (vgl. auch Pkt. 4.2.2.11): „Wenn ich es nicht mache, laufe ich ja Gefahr, dass ich dann im Prozess der Projektentwicklung irgendwann auf Grund laufe, weil ich eine Thematik nicht bedacht habe. Und das wäre ja viel desaströser, wenn ich das erst nach zwei Jahren feststelle, mitten im B-Plan-Verfahren oder wo auch immer, dann hat das ja wirtschaftliche Auswirkungen; die sind extremst teuer. Das heißt, es ist gut investierte Zeit, sich dann mal einen Abend mit den Fraktionen hinzusetzen und zu sagen ‚So, was ist euch wichtig, wo drückt der Schuh?‘. Nur dann kann ich mein Produkt darauf ausrichten und ich bin im Kanal, in dem Prozessablauf sehr viel sicherer unterwegs. Und dann rechnet sich das allemal“ (PE 1).

Neben dem Austausch mit der Kommune kann auf Seiten des Projektentwicklers Lokalwissen auch durch die Unterstützung externer Dienstleister oder eines lokalen Partners sichtbar gemacht werden: „Dass man sich mit einem lokalen Player zusammentut, der sich vor Ort auskennt und auch ein eigenes Netzwerk mitbringt – das kann ein Szenario sein. Man kann in einem Joint Venture zusammenarbeiten mit einem Akteur, der vor Ort schon vernetzt ist und da ein gewisses Wissen mitbringt“ (PE 9).

In diesem Kontext ist ebenfalls zu erwähnen, dass nicht alle Projektentwickler proaktiv den Austausch mit der Kommune beziehungsweise lokalen Akteuren suchen. Andere greifen vielmehr auf ihr Erfahrungswissen vergangener Entwicklungsvorhaben zurück. So berichtet ein Projektentwickler: „Also da sind wir bei uns eigentlich ein bisschen ‚hemdsärmelig‘ aufgestellt; also haben da jetzt keine riesen Studien, die wir hier irgendwie anschieben, wenn wir Projekte auf den Tisch bekommen, sondern vielleicht auch ein gewisses Gefühl für Grundstücke oder für Lagen hier vor Ort, das [im Sinne von: Gefühl] wir hier bei uns erst einmal für eine grundsätzliche Entscheidung, ob wir ein Projekt weiterverfolgen oder nicht, dann irgendwie einfließen lassen“ (PE 13).

Erfolgt die Vorbereitung auf das Planungsvorhaben aus Sicht der Kommune nicht im erwarteten Umfang, kann dies bereits zu ersten Spannungen führen,

wie aus der nachfolgenden Aussage eines Planungsdezernenten abgeleitet werden kann: *„Ein Arzt wird bei einem neuen Patienten auch eine Erstanamnese machen und nicht gleich drauf los behandeln. Man sollte meinen, dass ein Entwickler es für selbstverständlich halten sollte sich vorher gründlich über die Rahmenbedingungen zu informieren“ (PlaDz 1).*

Auch befragte Experten auf Seiten der Kommune erachten den persönlichen Austausch als wesentliches Instrument, um Lokalwissen sichtbar zu machen oder zu vermitteln: *„[...] wenn ich will, dass die Projektentwickler sich auf die örtlichen Gegebenheiten einstellen, muss ich mit ihnen halt reden. Muss ich sie einladen, müssen sie vor Ort kommen, muss ich mir selbst Zeit nehmen. Muss ich mit ihnen durch meine Stadt gehen“ (FBR 1).* Auch über das Feedback politischer Gremien, wie zum Beispiel Gestaltungsbeiräten oder Bauausschüssen, könnten Projektanforderungen und Lokalwissen an den Projektentwickler weitergegeben werden. Ein befragter Planungsdezernent betont in diesem Zusammenhang die gemeinsame Durchführung der „Projektphase -1“: *„Diese Phase -1 ist tatsächlich ein Verhandlungsraum für das Einigen zu wichtigen Themen, der Sicht auf Ort und Projekt und das gemeinsame Fragestellen: Was ist jetzt wichtig? Was ist uns wichtig? Was ist jedem wichtig? Womit soll ein Projekt aufgeladen werden? Was sind unsere gemeinsamen Wertevorstellungen? Was sind die wichtigen Fragen, die mit einem Projekt über das eigentliche Projekt hinaus gelöst werden müssen? – das gehört in Phase -1. Ich finde, dass diese ganzen Fragen auch das Recht haben, im Vorfeld eines Projektes stadtgeseftlich diskutiert zu werden. Es gibt Investoren, die mittlerweile sogar von dieser Phase -1 profitieren, weil sie auch dem eigenen Projekt zugewandt Hinweise auf die unmittelbare Verfasstheit des Ortes erhalten, die sie nicht bekommen, wenn sie sofort loslegen und nur versuchen, mit ihrer Überzeugungskraft eine Stadt auf ihre Seite zu bringen. All das ist anstrengend und gleichzeitig ergiebig und wertvoll. Es macht Bearbeitungen gehaltvoller und auf den Ort angepasst“ (PlaDz 3).*

Diese Expertenaussage betont nicht nur den Austausch zwischen Kommune und Projektentwickler, sondern verweist ebenfalls auf die Relevanz der Beteiligung der Stadtgesellschaft, um ein Verständnis für die Verfasstheit des Ortes zu entwickeln. Eine Nicht-Berücksichtigung deren Lokalwissens bei der Deutungswahl relevanter Aspekte für das Projektvorhaben (vgl. auch Abs. 3.2) kann dazu führen, dass sich die lokale Bevölkerung zum Beispiel über die Bildung von Bürgerinitiativen selbst Gehör verschafft, um Einfluss auf die Wissensauswahl der Fokusgruppen zu nehmen: *„Denn das ist auch etwas, was man gerade im Baubereich sehr stark feststellt, dass es eine sehr starke Tendenz gibt, dass Bürgerinnen und Bürger auch mitsprechen wollen – was auch vollkommen richtig ist – und dass sie gerade bei größeren Projekten, die in ihrem Umfeld entstehen, sich zu Bürgerinitiativen und dergleichen zusammenschließen. Es geht also nicht nur darum, Politik und Verwaltung zu überzeugen, sondern man muss als Investor auch versuchen, diese Bürgerinitiativen miteinander zu binden, und Bürger:innen insgesamt miteinander zu binden. Wenn man da ein stimmiges Konzept erstellt hat und sich über das reine Bauprojekt hinaus mit Bezügen zum Umfeld, und zur Nutzung und zur Begegnung beschäftigt hat, ist es – glaube ich – leichter, als wenn man das eben nicht tut“ (Pol 7).*

Informelle Planungskonzepte als Form der Vermittlung von Lokalwissen

Die städtische Verwaltung überträgt Lokalwissen zudem in Form von Handlungsprogrammen und informellen Planungskonzepten. Diese dienen folglich nicht nur der Vermittlung entsprechender strategischer Entwicklungsziele, sondern auch des eingeflossenen Lokalwissens an Projektentwickler: *„Ich glaube, dass es ein Stück einfacher oder klüger ist, wenn man solche Sachen festlegt und sie nachlesbar sind. Wenn Entwickler ihre Grundstücke bewerten und sich fragen ‚Mache ich etwas in Hamburg, Berlin oder hier in der Stadt‘ und Dinge transparent für sie sind, auf was sie sich einzustellen haben, dann ist das sicherlich eine gute Grundorientierung“ (FBR 1).* Dass ein solches Vorgehen der Verwaltung den Bedürfnissen von Projektentwicklern entsprechen kann, bestätigt die folgende Aussage eines Projektentwicklers: *„Wir informieren uns über den Standort, wie sich ein Standort entwickelt über die Dokumente, die Städte/Kommunen da selbst zur Verfügung stellen. Also wenn wir, sagen wir mal, im Bereich Wohnen unterwegs sind, sind es ja Wohnungsmarktberichte und so weiter und so fort, die man studieren kann, um Verständnis für einen Ort zu entwickeln und auch für uns schon mal zu sortieren, ob es Sinn macht, dort aktiv zu werden oder in den Austausch zu gehen“ (PE 9).*

Zusammenfassung

Die Integration von lokalspezifischen Bedarfen beziehungsweise Charakteristika stellt zum einen eine fachlich-planerische Qualität des Projektvorhabens dar. Verstanden als Verfasstheit eines Ortes sind in diesem Zusammenhang verschiedene Betrachtungsebenen zu unterscheiden – Stadt-, Quartiers- und Projektebene. So bilden nicht nur die Bestandsstrukturen der Ebenen Stadt und Quartier, sondern auch deren strategische Entwicklungsziele den räumlich-sozialen wie wirtschaftlichen Kontext für die Gestaltung des Projektvorhabens. Entsprechende Wechselwirkungen zwischen den kontextualisierenden Ebenen Stadt und Quartier sowie dem Projektstandort selbst sind bei der Integration des Vorhabens in die Umgebung zu berücksichtigen. In diesem Zusammenhang ist gleichermaßen das Einfügen des Projektvorhabens aus städtebaulicher Perspektive als auch aus sozialräumlicher Perspektive – im Sinne des Erhalts und der Stärkung von Nachbarschaftsstrukturen – von Bedeutung. Die beschriebenen Aspekte gleichen damit im Wesentlichen der Berücksichtigung raum- beziehungsweise stadtplanerischer Entwicklungs- und Gestaltungsprinzipien, welche aus Sicht der Experten aller Fokusgruppen jedoch nicht in jedem Projektentwicklungsvorhaben Beachtung zu finden scheinen.

Zum anderen umfasst die Berücksichtigung lokalspezifischer Bedarfe die Prozessebene. Deutlich wurde diesbezüglich die Notwendigkeit des gemeinsamen Austausches zwischen Kommune und Projektentwickler sowie gegebenenfalls deren lokalen Partnern/beauftragten Dienstleistungsunternehmen als zentrales Instrument zur Erfassung der Verfasstheit des Projektstandortes. Methodisch kann dieser Austausch zum Beispiel durch gemeinsame Ortsbegehungen unterstützt werden. In Relation zur Projektgröße und der gesamtstädtischen Entwicklungsrelevanz eines Vorhabens sollte dieser, neben den baurechtlich

erforderlichen Beteiligungsverfahren, zudem durch Bürgerbeteiligungen begleitet werden, um den Zugang zu Lokalwissen zu erweitern, dieses sichtbar zu machen und in das Vorhaben einfließen zu lassen. Darüber hinaus kann das Mittragen von Beteiligungsformaten durch Projektentwickler als Ausdruck der Anerkennung kommunaler Handlungslogiken verstanden werden und unterstützt auf diese Weise die Zielangleichung der Akteure sowie den Aufbau von Vertrauen (vgl. auch. Pkt. 4.2.2.11 und 4.2.2.12).

4.2.2.3 Wissensbestände, Selbstwirksamkeitserwartungen und resultierende Handlungsweisen

Handlungsweisen, Selbstwirksamkeitserwartungen und (kollektive) Wissensbestände – verstanden als Summe unterschiedlicher Wissensarten von Individuen und ihrer Institutionen/Organisationen (vgl. auch Abs. 3.2) – bedingen sich wechselseitig und prägen wiederum die Interaktion zwischen Kommune und Projektentwicklern. Für ein erweitertes Verständnis entsprechender Interaktionsmuster ist es daher erforderlich, dieses Wirkungsgefüge zu berücksichtigen. Die nachfolgenden Ausführungen liefern folglich einen Beitrag zur Beantwortung der Forschungsfragen 1 und 4.

So zeigt sich zum Beispiel aus Sicht der Fokusgruppe Stadtplanungsämter, dass das unwiderlegbare Argument der „Wirtschaftlichkeit“ eines Entwicklungsvorhabens die Selbstwirksamkeitserwartung der Verwaltungsmitarbeitenden in Bezug auf das eigene Handeln in Verhandlungen mit Projektentwicklern verringern kann (vgl. Pkt. 4.2.2.1). Demgegenüber lässt sich ableiten, dass ein reduziertes Wissens- und damit auch Machtgefälle zwischen den Akteuren die Selbstwirksamkeitserwartung steigern kann. Dieser Umstand ist letztlich ein wesentlicher Beweggrund dafür, dass die Fokusgruppen mittels unterschiedlicher (Durchsetzungs-)Strategien eine Angleichung der Wissens- oder Machtverhältnisse zu bewirken versuchen (vgl. auch Pkt. 4.2.2.14).

Zusammenspiel von Fachkenntnissen und Selbstwirksamkeitserwartungen

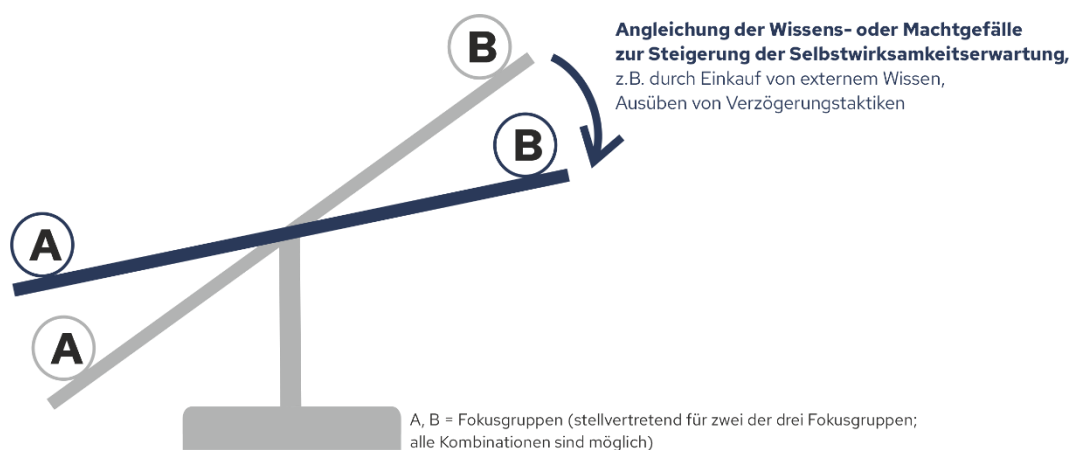


Abbildung 30: Angleichung der Wissens- oder Machtgefälle zur Steigerung der Selbstwirksamkeitserwartung; Quelle: Eigene Darstellung 2025.

Darüber hinaus spielen auch die Qualität und Anwendungsfähigkeit der organisationseigenen Fachkompetenzen im Hinblick auf die Selbstwirksamkeitserwartung im Rahmen der Interaktion zwischen Projektentwickler und Kommune, insbesondere der Verwaltung, eine Rolle, wie an der kritischen Selbstreflexion eines Experten abgeleitet werden kann: *„Ich glaube, für die Verwaltung ist es wichtig, dass sie nicht zu viele Kompetenzen abgibt. Ich denke, ein Problem ist, dass die Verwaltung zu viele Kompetenzen nach außen abgibt und dann auch über die Zeit diese Kompetenzen verliert. Ein Beispiel: Stadtplaner in der Verwaltung planen nicht mehr selbst, sondern organisieren nur noch die Projekte. Das führt aber auch dazu, wenn sie es selbst nicht mehr machen, dann wissen sie nicht, wo die Probleme liegen könnten, was schwierig werden könnte, was vielleicht recherchiert werden müsste, wo man sich nochmal rückversichern müsste. Das ist dann auch im Gespräch mit den Investoren natürlich schwierig – wenn ich es selbst nicht mehr mache, verlerne ich die Argumentation. Ich glaube, das ist schon ein Problem in der Verwaltung, und diese Schwäche, die spürt dann auch der Investor“* (StaPla 14).

Erfahrungen auf interpersoneller/ interinstitutioneller Ebene und ihre Auswirkungen auf die Selbstwirksamkeitserwartungen

Die Beziehungsdynamiken zwischen Kommune und Projektentwicklern einzig auf die fachlich-inhaltliche Ebene zu beschränken, erscheint jedoch unzureichend (vgl. Pkt. 4.2.2.14 und 4.2.2.12). Gemäß der Expertenaussagen aller Fokusgruppen wird die (Qualität der) Interaktion ebenso von der interpersonellen beziehungsweise interinstitutionell-organisationalen Ebene (Beziehungsebene) bestimmt. Diese kann die Interaktion sowohl begünstigen als auch hemmen. Zwischenmenschliche Dynamiken üben damit maßgeblichen Einfluss auf die Effizienz und Effektivität des Prozesses eines Projektentwicklungsvorhabens aus.

Erfahrungswissen ↔ Kooperationsbereitschaft

Folglich formen Erfahrungen auf fachlicher und personeller beziehungsweise institutionell-organisationaler Ebene das Erfahrungswissen der Fokusgruppen, welches als Vorwissen wiederum zukünftige Interaktionen beeinflusst. Auffällig sind in diesem Zusammenhang vor allem die Aussagen der befragten kommunalen Vertretungen³³. Zwei konträre Beispiele veranschaulichen, dass der kollektive Wissensbestand einer Kommune über die daraus resultierende Selbstwirksamkeitserwartung deren grundsätzliche Kooperationsbereitschaft mit Projektentwicklern maßgeblich prägen.

So können einzelne negative Erfahrungen der Kommune in der Projektinteraktion mit einem Projektentwickler zunächst die Absicht verstärken, das Verhalten von Projektentwicklern bei zukünftigen Projekten stärker zu steuern (vgl. auch Pkt. 4.2.2.14). Durch beispielsweise restriktivere Regelungen in städtebaulichen Verträgen verspricht sich die Kommune eine höhere Selbstwirksamkeit bei der Durchsetzung ihrer Ziele: *„[...] wo wir dann einfach auch daraus gelernt und gesagt haben ‚Okay, in Zukunft müssen wir wirklich alle Details in städtebaulichen Verträgen regeln‘, wobei wir nie und nimmer daran gedacht hätten, weil – da sind wir jetzt wieder*

³³ Fokusgruppen Stadtplanungsämter und Ratsmitglieder.

bei Ihrer Frage – das nach unserer Ansicht ein guter Projektentwickler war, ein kleiner Familienbetrieb und wir gedacht haben, das läuft so [in die richtige Richtung]. Also das ist auch sicherlich ein Makel, unter dem Projektentwickler leiden können – man kann wirklich tolle Sachen mit denen entwickeln, wenn die es aber verkaufen, auch wieder an Geldgeber, die überhaupt keine Berührungspunkte mit unserer Stadt haben, dann kann es auch wieder schief gehen“ (StaPla 11). Eine Zunahme von negativ wahrgenommenen Einzelerfahrungen der Kommune kann in der Summe jedoch zu einer generellen Skepsis gegenüber dem Verhalten von Projektentwicklern führen. Dies wiederum kann sich negativ auf die grundsätzliche Bereitschaft zur Zusammenarbeit auswirken: „[...] am Ende ist es ja so, dass deine Erfahrungen mit verschiedenen Bauträgern immer auch dein zukünftiges Handeln bestimmen. Und je mehr du mit unehrlichen Leuten zu tun hast, desto schwieriger wird es, sich da auch ehrlich drauf einzulassen. Das ist, glaube ich, so ein bisschen das Problem, was wahrscheinlich auch in vielen Städten so ist und was es auch hier bei uns zum Teil so schwierig macht – also für Leute, die dann im frei finanzierten Segment bauen wollen. Die kriegen es kaum noch authentisch vermittelt, dass sie Interesse an Qualität haben und dass sie Interesse an einem guten Gebäude haben, denn die werden insbesondere von der Politik eigentlich direkt argwöhnisch betrachtet“ (StaPla 9). Vor diesem Hintergrund trägt das anhaltend negative Image der Projektentwickler (aus der Vergangenheit) nicht zu einer Abschwächung gegenwärtiger Wahrnehmungen einiger Kommunen bei, sondern vielmehr zu einer Verstärkung (vgl. auch Pkt. 4.2.2.9).

Anhaltend negative Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit Projektentwicklern können letztlich dazu führen, dass sich die Erwartungshaltung einer Kommune in Bezug auf die Stadt- beziehungsweise Gebietsentwicklung dahingehend verändert, dass eine höhere Selbstwirksamkeit ohne die Zusammenarbeit mit Projektentwicklern erwartet wird. Entsprechende Handlungsfolgen einer Kommune lassen sich insbesondere in deren Bodenpolitik wiederfinden, zum Beispiel über Vergaberegelungen kommunaler Grundstücke: „Natürlich kann sich auch jedes private Wohnbau-Unternehmen nachher auf so ein Grundstück bewerben, aber die Kriterien werden wahrscheinlich schon so gefasst sein, dass natürlich das Soziale, das Gesellschaftliche, das Gemeinwohlorientierte auch ein Stück weit im Vordergrund steht, eben nicht der Preis [...]. In dem Projekt ist es ja so, dass wir das Ganze im Rahmen einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme entwickeln wollen. Und da ist ja auch immer das Ziel, dass die Stadt zu 100 Prozent in den Eigentum der Fläche kommt. Und über das Eigentum eigentlich auch die Zielsicherung passiert; natürlich auch ein Stück weit übers Baurecht. Aber wenn man ehrlich ist, lässt sich am Ende viel mehr über die Grundstücksvergabe regeln als über den Bebauungsplan, zumindest was die qualitativen Ziele auch angeht“ (StaPla 9). Die Äußerungen des Experten lassen gleichzeitig eine dahinterliegende kommunale Motivation erkennen, die durch die mehrfach negativ gesammelten Erfahrungen hervorgerufen wird – das Bestreben zur verstärkten Eigenständigkeit und des dafür gegebenenfalls notwendigen Ressourcenaufbaus beziehungsweise der notwendigen Kompetenzentwicklung: „[...] das heißt, man muss natürlich schon ein Gefühl dafür entwickeln, gerade bei so einem großen Projekt, habe ich

Beispiel 1: Anhaltend negative Erfahrungen senken die Kooperationsbereitschaft

überhaupt genug Partner, um meine Ziele auch umzusetzen, auch die anspruchsvollen Ziele umzusetzen oder muss ich es dann räumlich weiter fassen und sagen ‚Wir lassen auch gerne Investoren aus weiterer Entfernung zu‘ – oder vielleicht sogar so weit zu gehen und zu überlegen: müssen wir auch eine eigene Wohnungsbaugenossenschaft mitgründen oder irgendwie da aktiv werden oder unsere eigene Wohnungsbaugesellschaft mit mehr Eigenkapital ein bisschen aufstocken oder, oder, oder. Also das sind Fragen, die stehen eher im Zentrum und weniger, was ist das Interesse der Projektentwickler oder Investoren“ (StaPla 9).

Die Erkenntnis des Zusammenhangs zwischen negativen Erfahrungen mit den Handlungsweisen von Projektentwicklern und dem sinkenden Willen der Kommune zur Zusammenarbeit ist für das Verständnis von Interaktionsmustern bedeutsam, bedarf jedoch einer weiteren kontextuellen Einordnung. Bei der auf die Bezug genommene Stadt handelt es sich um eine wachsende Stadt, was hinsichtlich der Dynamik von Machtverhältnissen eine begünstigende Ausgangssituation für eine Stadt darstellen kann (vgl. Pkt. 4.2.2.11) und in der Folge die Selbstwirksamkeitsüberzeugung erhöhen könnte. Zudem seien Kommunen tendenziell wieder bestrebt, interne Ressourcen – Personalstock und fachliche Kompetenzen – zu verstärken (vgl. Pkt. 4.2.2.5).

Das Vermeiden von Interaktionen aufgrund negativer Erfahrungen in der Zusammenarbeit lässt sich auch auf Seiten der Projektentwickler erkennen: *„Natürlich würden wir uns informieren und deshalb gehe ich auch nicht in eine bestimmte Stadt [...]. Weil ich dort einmal, als ich noch ganz früh im Job war, eine Eingabe gemacht habe und festgestellt habe, wie es dort funktioniert oder gar nicht funktioniert. Darauf habe ich in meinem ganzen Leben keine Lust mehr“ (PE 16).* In diesem Zusammenhang wird durch den befragten Projektentwickler bestätigt, dass Kommunen durch ihr Auftreten im Rahmen einer Projektinteraktion ihre Attraktivität für zukünftige Investitionen vor Ort beeinflussen.

Beispiel 2: Fehlende Selbstwirksamkeit des eigenen Handelns fördert die Kooperationsbereitschaft

Diese Annahme wird ebenso durch die gesammelten Erfahrungen in der Kommune eines weiteren befragten Experten gestützt. Hier resultierte die kommunale Überzeugung adäquate Entwicklungsvorgaben zu formulieren sowie eine einhergehende Unnachgiebigkeit, Kompromisse mit Projektentwicklern einzugehen in einen Entwicklungsstillstand an zentralen Stellen der Stadt (vgl. auch Pkt. 4.2.2.11): *„Die Grundhaltung der Verantwortlichen – also nicht des Oberbürgermeisters, der dann auch den Wechsel herbeigeführt hat – war, wie es vielleicht vom deutschen Projektentwicklungsverständnis der Städte oft so ist, dass es eine hoheitliche Seite gibt: Wir machen Bebauungspläne – wir geben vor, was andere dürfen, und die kommen dann und müssen sich dem unterordnen oder eben auch nicht. Das Ergebnis war, dass wir zum Beispiel an ganz entscheidender städtebaulicher Stelle eben immer mal wieder Ideen und Wettbewerbe hatten, aber niemals Realisierungen und es überhaupt keine Bewegungen gab“ (FBR 1).* Der Blick auf zukünftige Herausforderungen der Stadtentwicklung, wie zum Beispiel die notwendige Transformation der Innenstadt, und die Einsicht in die fehlende Selbstwirksamkeit des kommunalen Handelns vor dem Hintergrund

der stagnierenden räumlichen Entwicklung markierten schließlich den Ausgangspunkt eines umfassenden Paradigmenwechsels innerhalb dieser Kommune, der von einer neuen Kooperationsbereitschaft mit Projektentwicklern begleitet wurde: *„Dahinter lag dann ein Paradigmenwechsel, der auch so diskutiert, beschrieben und auch entschieden wurde und damals auch von der Lokalpresse als Politikwechsel kommentiert wurde – wir verändern unsere Haltung und gehen zukünftig offensiv und partnerschaftlich mit Investoren und Entwicklern um, weil wir sie brauchen, damit wir unsere Stadt in Entwicklung bringen“ (FBR 1).*

Beide Beispiele kommunalen Handelns zeigen auf unterschiedliche Weise auf, dass Selbstwirksamkeitserwartungen einen hohen Einfluss auf die Kooperationsbereitschaft der Akteure nehmen und diese sowohl verringern als auch erhöhen können. In keinem der beiden skizzierten Fälle wurden dabei positive Erfahrungen als Ausgang veränderter Kooperationsbereitschaft benannt. Vielmehr scheinen negative Erfahrungen sowohl bezüglich des Handelns des Gegenübers als auch des eigenen Handelns eine Rolle zu spielen.

Gerade Beispiel 1 gibt damit Hinweise darauf, warum sich das negativ behaftete Image von Projektentwicklern (vgl. Pkt. 4.2.2.9) aufrechterhält. Das ohnehin kritisch betrachtete Image von Projektentwicklern wird in diesem Fall wiederholt unter negativen Vorzeichen in den kollektiven Wissensbestand der Kommune aufgenommen und prägt auf diese Weise nicht nur die Wahrnehmung über die unmittelbar verantwortlichen Projektentwickler, sondern über die gesamten Branche.

Es erscheint in diesem Kontext daher nicht verwunderlich, dass ein befragter Projektentwickler das Sichtbarmachen positiver Erfahrungen in der Zusammenarbeit betont, um Möglichkeitsräume anstelle von Handlungsbarrieren in den Erfahrungsschatz der Akteure einfließen zu lassen: *„Vielleicht muss man noch viel stärker die guten Beispiele zeigen – denn die gibt es – und dann bemerkt man plötzlich: Wenn ein guter Projektentwickler, die guten Architekten sucht, können gute Projekte entstehen“ (PE 11).*

Gleichzeitig zeigt das zweite Beispiel, dass die Auseinandersetzung mit den eigenen Handlungsmustern dazu beitragen kann, sich von reproduzierenden Entwicklungspfaden zu lösen und sich neuer Handlungs- und Interaktionsmöglichkeiten bewusst zu werden. Unabhängig vom Kontext der Zusammenarbeit mit Projektentwicklern legt die Einschätzung eines Experten nahe, dass dies vor allem dann geschieht, wenn Kommunen einem erhöhten Entwicklungsdruck (z.B. wachsend, stagnierend, schrumpfend, krisenbedingt) ausgesetzt sind und folglich „proaktiver“ handeln müssen: *„Je mehr Entwicklungsdruck da ist, desto mehr werden – meiner Meinung nach – die Kommunen dann auch den Weg einschlagen, über das klassische Verwaltungshandeln hinaus zu agieren“ (FBR 1).*

Beispiel 3: Veränderungsprozesse und Selbstwirksamkeit

Die Abkehr eines Akteurs von verinnerlichten Praktiken geht dabei jedoch mit einem Verlust an Handlungssicherheit einher, da eingeübte Handlungs- beziehungsweise Interaktionsmuster angepasst oder gänzlich ersetzt werden müssen. Dies verdeutlicht die folgende Erfahrung eines Ratsmitglieds: *„Es gibt ja mittlerweile auch neue Verfahren der Bürgerbeteiligung, bei denen man vor dem eigentlichen B-Planverfahren schon versucht, Beteiligungsprozesse, dann auch seitens des Investors, zu initiieren. Da haben wir gerade in meiner Stadt ein Projekt, bei dem genau das passiert ist [im Sinne von: so vorgegangen wurde]. Da waren wir als Politiker am Anfang total begeistert, dass so etwas versucht wird. Auch, um einfach mal Erfahrungen zu sammeln, denn wir haben das noch nie in der Form gehabt. Das Team des Projektentwicklers hat sich dann auch jemanden gesucht, der mit solchen Prozessen betraut ist und der das schon öfter gemacht hat, und die haben das organisiert. Bei vielen Bürgerinnen und Bürgern ist dann genau das Gegenteil passiert: Die fühlten sich noch mehr unter Druck gesetzt und haben dann teilweise den Eindruck [bekommen], dass das eher eine Werbeaktion sei und dass sie [gewissermaßen] bearbeitet werden. Nicht alle [sahen das so], aber diese Rückmeldung kam von einigen. [...] Da müssen – glaube ich – alle miteinander lernen, wie man mit so einem Beteiligungsverfahren umgeht. Grundsätzlich einmal neue Wege zu gehen ist gut, aber das löst dann wieder neue Abstimmungsbedürfnisse aus [...] Da wurde es [mit diesem Vorgehen] eigentlich gut gemeint, aber das ist dann nicht immer verfahrensfördernd. Das ist jetzt gerade aktuell ein Thema, von dem ich mir eigentlich mehr versprochen hatte. Aber wie gesagt, das war jetzt ein Versuch, dann muss man mal schauen“ (Pol 7).* Lassen sich die Fokusgruppen auf neue Vorgehensweisen im Rahmen einer Projektentwicklung ein – unabhängig durch wen diese initiiert werden – müssen für das Entwickeln von Handlungssicherheit und damit einer effizienten wie effektiven Zusammenarbeit folglich erst Erfahrungen gesammelt und gegebenenfalls „Lehrgeld gezahlt“ werden – auch wenn bereits zu Beginn eine höhere Selbstwirksamkeit (durch eine der beteiligten Parteien) erwartet wird. Eine Sensibilisierung der Akteure auf diesen Gesichtspunkt ist relevant, weil die gesammelten Erfahrungen während der Durchführung neuer Prozesse/Prozessbausteine darüber entscheiden, unter welchen Vorzeichen die Erfahrungen in den jeweiligen Wissensbestand aufgenommen werden – und damit auch über die Bereitschaft, sich weiterhin offen oder zurückhaltend hinsichtlich neuer/ungeübter Formen der Interaktion zu zeigen: *„Ich habe gerade vorhin eine Sitzung mit einem weltweit agierenden Konzern gehabt, der von einem Wettbewerbsverfahren vorgeschwärmt hat: ‚Wir haben gar nicht gewusst, wenn wir die Kontrolle aus der Hand geben, dass gar nichts Schlimmes gegen uns passiert, sondern dass die Sache auch Spaß macht mit vielen eine Reise ins scheinbar Ungewisse zu machen und trotzdem nicht vom Wege abzukommen‘“ (PlaDz 3).*

Da Anpassungsschwierigkeiten ein erwartbarer Bestandteil von Veränderungsprozessen sind, gilt es im Sinne kooperativer Verhaltensweisen sowohl frühzeitig als auch explizit anzusprechen, wie man gemeinsam mit diesen umgehen möchte. Andernfalls besteht die Gefahr, dass sich die Akteure auf ihre jeweilige Sicht auf den Prozess sowie ihre Belange zurückziehen: *„Ich bin ausgebildete Mediatorin und weiß, dass es am Wichtigsten ist bei Prozessen, nichts und*

niemanden zurückzulassen und offen zu sein für Lösungen an sich. Es ist also ein Irrglaube zu denken, alles sei festgelegt. Wichtig ist, transparent zu sein – auch im Wandel. Man muss sich am Anfang einfach mit solchen Mechanismen beschäftigen. Diese berühmte Chaos-Frage: was ist, wenn jetzt die schönen Strukturen, die wir gewählt haben, auf einmal durch irgendetwas erschüttert werden? Sind wir uns immer noch sicher, dass alles noch so ist, wie wir es vereinbart haben oder müssen wir für diesen Fall auch etwas Weiterführendes vereinbaren? Das gilt gleichermaßen für Projektentwickler wie für uns, denn auf beiden Seiten passieren Dinge; siehe Wirtschaftscrash, oder Weiterverkäufe. Wir müssen also nicht nur nach schnellen Lösungen suchen, sondern auch immer wieder Fragen stellen“ (PlaDz 3).

Dies unterstreicht, dass kooperative Zusammenarbeit nicht allein die Herstellung von Konsens auf der inhaltlichen Ebene fokussieren sollte, sondern ebenfalls die Prozessgestaltung (vgl. auch Pkt. 4.2.2.11). Letztlich sollte die Zusammenarbeit so ausgestaltet werden, dass sie die Handlungssicherheit aller Beteiligten erhöht und darüber eine „gemeinsame Selbstwirksamkeit“ fördert.

Selbstwirksamkeit – in diesem Kontext verstanden als die institutionell-organisatorische Fähigkeit gewünschte Ergebnisse zu erzielen – steht in einem Zusammenspiel mit den Wissensbeständen der jeweiligen Fokusgruppe. Dabei spielt vor allem das Erfahrungswissen der Akteure eine gewichtige Rolle – sowohl im Hinblick auf Fach- und Prozesswissen als auch auf die soziale Interaktion. Die dadurch abgeleiteten Handlungsrouinen geben den Akteuren Sicherheit im Rahmen der Interaktion. Wird die damit verbundene Selbstwirksamkeitserwartung geschwächt, nimmt dies in der Zusammenarbeit zwischen Kommune und Projektentwickler Einfluss auf die jeweilige Kooperationsbereitschaft. Dabei lassen sich zwei zentrale Handlungsalternativen erkennen:

Zusammenfassung

- Wird durch das Verhalten des Gegenübers eine Beeinträchtigung der Selbstwirksamkeit erwartet, sinkt die Bereitschaft zur (kooperativen) Zusammenarbeit. Letztere wird bei deutlichen Erwartungsdiskrepanzen, sofern möglich, sogar gänzlich versucht zu vermeiden (Beispiel 1).
- Wird eine gesteigerte Selbstwirksamkeit über die Zusammenarbeit erwartet, geht dies mit einer erhöhten Kooperationsbereitschaft einher (Beispiel 2 und 3).

Die Berücksichtigung dieser Wechselwirkungen ist insbesondere mit Blick auf die Ausgestaltung von Interaktionen mit neuen/„ungeübten“ Prozessen relevant. Damit Lernprozesse vor dem Hintergrund erwartbarer Anpassungsschwierigkeiten nicht unter negativen Vorzeichen in den Wissensbestand der Akteure aufgenommen werden, ist eine Verständigung über den Umgang mit möglichen herausfordernden oder strittigen Aspekten zwingend notwendig.

Die beschriebenen Beobachtungen aus der Planungspraxis mögen, beispielsweise aus Perspektive der Verhaltensforschung, erwartbar sein, dennoch liefern sie für die vorliegende Arbeit wichtige Erkenntnisse. Sie ermöglichen eine

klarere Auseinandersetzung mit den eigenen Verhaltensweisen und Handlungsmustern – als Grundvoraussetzung, sich von bestehenden, möglicherweise negativen, Pfadabhängigkeiten zu lösen.

4.2.2.4 Relevanz von Wissens- und Erfahrungsaustausch außerhalb des spezifischen Projektkontextes zum Aufbau einer Verständigungspolitik

Verständnispolitik aufbauen

„[...] die erste Hürde [im Sinne von: Hemmnis der Zusammenarbeit zwischen Kommune und Projektentwickler] ist wahrscheinlich schon mal ein gemeinsames Gesprächslevel zu finden und eine gemeinsame Sprache zu finden. Und das bedeutet immer, dass die eine Seite in der Lage ist, sich zumindest ein bisschen in die andere hineinzusetzen. Ich würde das jetzt nicht unbedingt in dem Zusammenhang mit Empathie beschreiben, aber es ist so eine Art Kenntnis über das, was der andere will und dann ein Verständnis entwickeln, was der andere sagt. Ich glaube, diese gemeinsame Sprache, also nicht im Sinne von Wort [...]“ (StaPla 9).

Diese Expertenaussage deutet ebenso wie die vorangegangenen Ausführungen (vgl. Pkt. 4.2.2.1 und 4.2.2.2) darauf hin, dass ein Verständnis der Denk- und Handlungslogiken des Gegenübers dazu beiträgt, die jeweiligen Tätigkeiten besser aufeinander abzustimmen und auf diese Weise kooperatives Verhalten zu fördern. Neben dem zuvor thematisierten notwendigen Grundstock an Fachwissen wird diese Verständnisförderung konsequenterweise über den Zuwachs an Erfahrungswissen durch die spezifische Projektinteraktion – learning by interacting – begünstigt (vgl. Abs. 3.2). Sowohl die Immobilien-Projektentwicklung als auch die Stadtplanung und -entwicklung stellen komplexe Handlungsfelder dar. Letztere umfassen weitaus mehr als die Summe einzelner Projektentwicklungsvorhaben. Deshalb liegt die Annahme nahe, dass strukturelle Interessens-, Deutungs- oder Handlungskonflikte dennoch latent bleiben können (Forschungsfragen 10 und 11). Es stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, auf welche Weise und in welchem Rahmen die Fokusgruppen außerhalb des spezifischen Projektkontextes interagieren, um durch Wissens- und Erfahrungsaustausch eine Form von „Verständigungspolitik“ zu praktizieren, die kooperatives Verhalten, insbesondere mit Blick auf „lange Linien der Stadtentwicklung“, potenziell stärken kann (Forschungsfrage 9).

Anlass zur Interaktion außerhalb des spezifischen Projektkontextes

Benannte Anlässe für den Erfahrungsaustausch abseits konkreter Projekte stellen dabei unter anderem das Einholen von Feedback zur laufenden Zusammenarbeit oder beabsichtigten umfangreicheren Gebietsentwicklungen, wohnungspolitische Fragestellungen, das Aufstellen beziehungsweise die Aktualisierung von Stadtentwicklungsperspektiven sowie entsprechende Ziele oder einhergehende Regulatoriken dar, wie zum Beispiel die folgende Expertenaussage zeigt: *„[...] also ganz klar, man braucht auch außerhalb des spezifischen Projekts Formate, wo man sich über Ziele verständigt. Also die Stadt hat Regeln, die den Markt regulieren – ob die jetzt ausreichen oder nicht, sei mal dahingestellt – und die muss man natürlich*

dem Markt gegenüber auch kommunizieren. Wenn die Regeln irgendwie dazu führen, dass sich da keiner mehr drin bewegen kann, dann ist ja nichts gewonnen. So, und der Markt muss ja auch akzeptieren, dass es diese Regeln gibt. Über diese Ziele muss man, glaube ich, außerhalb von konkreten Projektentwicklungen diskutieren“ (Pol 3).

Während ein Teil der Experten entsprechende Austauschformate grundsätzlich befürwortet und deren Nutzen hervorhebt: „Im Gegenteil, zumindest in meiner Position hier als Abteilungsleitung erweitert es durchaus den Horizont – auch um die Erkenntnisse, dass ich mit dem Investor, wie vorhin benannt, gar nicht so weit auseinander bin. Oft haben wir ähnliche Forderungen und auch [eine ähnliche] Erwartungshaltung gegenüber der Politik [...]. Das sind ja Erkenntnisse, die habe ich eigentlich erst bei solchen Diskussionen gewonnen [...]“ (StaPla 5) – als auch einen zusätzlichen Austauschbedarf beschreibt – „Wir müssen diese Dialogform stärken [...] Und das heißt, wir sind an verschiedenen Stellen gefordert – das können die Städte tun, das können die einzelnen Entwickler tun, die können sich aber auch zusammenschließen zu solchen Vereinen. Das kann auch die Presse tun. Wir sollten jede Chance nutzen, weil das Defizit ist dermaßen groß, dass wir für jede Initiative dankbar sein müssen“ (PE 1) –, hinterfragt der andere Teil der Experten den Mehrwert solcher Dialogformate.

Spannungslinie zwischen Relevanz und Umsetzungspraxis

Sie kritisieren beispielsweise, dass deren Erkenntnisse im Nachgang nicht in die praktische Arbeit transferiert würden und damit gehaltlos blieben: „[...] in jeder Stadt gibt es solche Plattformen von den Verbänden, die da sind, teilweise auch von der Politik. Das sind aber häufig Luftnummern, auf Deutsch gesagt, also so Debattierklubs, deren Mehrwert im Konkreten dann auch häufig nicht erkennbar ist. Ich will die auch nicht schlechtreden – es gibt auch so tolle Sachen, wie zum Beispiel die Initiative, die Stiftung Baukultur. Aber so toll das ist, die praktischen Auswirkungen auf das einzelne Projekt herunter oder auf das Stadtquartier herunter, die kann man nicht messen, ist eher so ein Bewusstseinswandel“ (KapG 2). In diesem Kontext ist auf eine zum Teil lückenhafte Einbindung wie auch Mitwirkung der Fokusgruppen hinzuweisen. Die daraus resultierende asymmetrische Repräsentation der Akteure lässt vermuten, dass eine effiziente Kommunikation und Wissensvermittlung damit erschwert wird. Dies könnte einen möglichen Grund für die mangelnde Umsetzung beziehungsweise Sichtbarkeit der Diskussionsergebnisse in der Praxis darstellen.

So zeigt die Erfahrung eines Experten auf, dass für eine nachhaltige, wie erfolgsversprechende Gestaltung von Austauschformaten unbedingt alle Fokusgruppen beteiligt werden sollten: „Das [im Sinne von: ein Forum zum Thema Wohnen] war ein sehr probates Mittel – da waren die Genossenschaften dabei, die Bauträger waren dabei, die Makler waren dabei, natürlich die Stadtverwaltung. Damals fehlte allerdings schon die Politik. Das war schon ein Geburtsfehler. Und dann hat sich das im Laufe der Jahre auch so ein bisschen zerlaufen. [...] Also da hat sich auch dieser Dialogprozess nicht so fortgesetzt, wie es eigentlich sein sollte. Das heißt erstmal der offene Umgang miteinander. Aber dann müssen eben auch alle drei zusammenkommen“ (PE 1). Zur Gestaltung einer „Verständigungspolitik“ und damit eines integrierten Aufgabenverständnis thematischer Schnittstellen von Stadt- und Immobilienentwicklung müsse es

Kontinuierliche Beteiligung aller Fokusgruppen notwendig

Ziel sein, miteinander und nicht übereinander zu sprechen. Andernfalls besteht folglich das Risiko, dass nicht nur thematisch weniger diversifizierte Perspektiven in den Austausch eingebracht werden und das Gesamtbild für die Akteure gegebenenfalls vage bleibt, sondern auch bestehende Rollenbilder (vgl. Pkt. 4.2.2.6, 4.2.2.7 und 4.2.2.9) reproduziert statt gemeinsam reflektiert werden. Wirkungsvolle Austauschplattformen sollten darüber hinaus regelmäßig stattfinden, wie der Hinweis eines Experten aufzeigt: *„Wichtig wäre tatsächlich, dass man zum Beispiel [bei] diese[m] Runden Tisch nicht nur sagt, wir setzen uns zusammen, machen dann einmal Dokument und danach ist wieder gut, sondern man könnte das auch als jährlich oder halbjährlich wiederkehrende Runden machen“ (V/O 3).* In diesem Zusammenhang legen die Erkenntnisse aus der projektspezifischen Interaktion der Fokusgruppen nahe, dass ein kontinuierlicher Austausch nicht nur einen koordinativen Nutzen aufweist (vgl. Pkt. 4.2.2.14), indem er Möglichkeiten zur Rückkopplung über den Status quo (strategischer) Aspekte beziehungsweise Fragestellungen der Stadt- und Immobilien-Projektentwicklung erlaubt, sondern auch dazu beitragen kann, eine Vertrauensbasis zwischen den Fokusgruppen aufzubauen (vgl. Pkt. 4.2.2.12).

Eingeschränkte Mitwirkung der Akteure

Mit spezifischem Blick auf die Mitwirkung der Fokusgruppe Verwaltung legen die Aussagen einiger Experten die Vermutung nahe, dass diese potenziell lückenhaft erfolgt. Wie die folgende Expertenaussage exemplarisch zeigt, scheinen vor allem Mitarbeitende der Verwaltung in Führungspositionen an entsprechenden Austauschformaten teilzunehmen: *„Wir haben hier auch regelmäßige Gespräche mit unseren Projektentwicklern; [...] machen wir dann mal Runden mit dem Tiefbauamt, mit dem Bauordnungsamt und besprechen sozusagen ‚Was ist in einer Baugenehmigung zu beachten? Was kann man da besser machen? Wie stimmen wir uns ab, dass das irgendwie geordnet läuft?‘ [...] und zeigen das dann auch den anderen Projektentwicklern, die im Moment vielleicht kleinere Vorhaben haben, aber die das Gleiche vielleicht auch mal brauchen können. Also es gibt in der Stadt schon auch einen regelmäßigen Austausch mit den Unternehmen [im Sinne von: Projektentwicklungsunternehmen], in der Regel auf Amtsleiter-Ebene; aber auch die Abteilungsleiter, Sachgebietsleiter, die haben schon mit den Firmen Kontakt“ (StaPla 10).* Aufgrund des Verwaltungsaufbaus und entsprechender Handlungskompetenzen, wie der Befugnis, Auskünfte zu erteilen und damit Kommunikation steuern zu können, entspricht dies der Natur der Sache. In Bezug auf die alltägliche Projektinteraktion zwischen Projektentwickler und Sachbearbeitungsebene der Verwaltung, erscheint es jedoch insbesondere auf dieser Beziehungsebene sinnvoll und notwendig ebenfalls eine „Verständigungspolitik“ zu pflegen (vgl. auch Pkt. 4.2.2.7 und 4.2.2.9).

Vor dem Hintergrund der aktiven Mitwirkung der Fokusgruppen an Austauschformaten außerhalb der spezifischen Projektarbeit erfolgt die Teilnahme vorrangig dann, wenn sich daraus Möglichkeiten zur Verfolgung beziehungsweise zum Platzieren eigener Interessen ergeben: *„[...] gibt es ja eine ganze Menge an*

Beteiligungsmöglichkeiten in nahezu allen Städten zu Themen, Fragen der Stadtentwicklung – da bringen sich aber in der Regel die Projektentwickler nicht ein; also das sind ja dann öffentliche Plattformen. Das Gleiche haben wir nämlich auch beim Thema Innenstadt mit den Händlern – auch die bringen sich da nie ein. Die kommen immer dann, wenn sie was Konkretes brauchen, aber sie beteiligen sich nicht konstant an der Stadtentwicklung. Also das sind ja dauerhafte Prozesse, die laufen über Jahre hinweg mit der Bürgerschaft gemeinsam und eigentlich wäre das der Punkt, dort schon Punkte anzubringen; aber: kostet Zeit, kostet Mühe und natürlich muss man sich mit ganz vielen anderen [Akteuren] dann auch beschäftigen und auseinandersetzen. Deswegen stellen wir fest, diese bestehenden Plattformen werden nicht genutzt, sondern man will immer seine eigene Plattform – also das ist jetzt das ‚Ich lade ein und dann können wir mein Thema diskutieren‘. Das ist natürlich schwierig, weil erstens haben Sie dann in der Regel wieder nur eine Sichtweise. Und zweitens, wenn, dann muss natürlich die Stadt einladen, weil sobald jemand Externes einlädt, hat das immer, sag ich mal, diesen Beigeschmack. Das geht ja nur in diese eine Richtung; klar, die Immobilienwirtschaft lädt ein, was wird das Interesse sein? – dass die Immobilienwirtschaft darstellt, was ihre Interessen sind, relativ simpel. Ist ja auch nachvollziehbar, sie zahlen ja dann auch dafür und nehmen Geld in die Hand. Deswegen, ich mache da immer gar keinen Vorwurf, aber das ist natürlich der Eindruck, der entsteht und der Eindruck ist nicht ganz falsch“ (V/O 3). Die durch den Experten dargestellte Auswirkung der Organisation von stark interessensgeleiteten Austauschplattformen hat nicht nur zur Folge, dass bestehende Formate ineffizient genutzt werden. Es bleibt auch zu hinterfragen, ob interessensspezifische, möglicherweise einmalige Formate, die gewünschten Ergebnisse hervorbringen werden. So zeigt der Aspekt der Veranstaltungsorganisation – mit Fokus auf Veranstalter und deren Agenda – aufgrund der vorgeschriebenen Regeltreue ein zentrales Bedenken der öffentlichen Hand hinsichtlich der Veranstaltungsteilnahme auf. Wird ein Austauschformat außerhalb des spezifischen Projektkontextes von immobilienwirtschaftlichen Akteuren organisiert, wird über die Expertenaussagen die Skepsis erkennbar, dass dieses vornehmlich als Mittel zur Durchsetzung eigener Interessen genutzt werden könnte. Eine mögliche resultierende Nicht-Teilnahme aus Sorge vor unzulässigen Einflussnahmen, zieht damit die bereits skizzierten Nachteile, wie die Reproduktion statt Reflexion von Inhalten, nach sich.

Der Vorbehalt der Einflussnahme immobilienwirtschaftlicher Akteure auf die Kommune wird teilweise ebenfalls von Seiten der befragten Projektentwickler geteilt: *„Klar wäre ein Dialog schön, aber den können Sie gar nicht so pflegen, wie man sich das so vorstellt. Weil da natürlich wirtschaftliche Interessen eine Rolle spielen und das Ganze dann eigentlich nicht wirklich richtig funktionieren kann. Da muss man doch mal ganz ehrlich sein. Sie würden ja die Kollegen, die in den Ämtern sitzen, einem unfassbaren Stress aussetzen. Also nicht nur Korruption, sondern ‚Habe ich etwas Falsches gesagt, habe ich etwas versprochen?‘. Ich verstehe das völlig, wenn da Zurückhaltung besteht. Ich finde auch, man sollte diese Leute, diese Kollegen einfach nicht überfordern, weil es einfach auch nicht richtig ist. Ich glaube, ein Dialog kann über das Projekt geführt werden“ (PE 16).* Auch Ratsmitglieder beschreiben einen „Beigeschmack“ von immobilienwirtschaftlichen

Akteuren organisierten Austauschformaten. Die nachfolgende Expertenaussage deutet darüber hinaus auf kontrastierende Akteurswelten hin, die sich nicht allein auf fachlich-geartete unterschiedliche Handlungslogiken beziehen, sondern auch auf professionellen Habitus beziehungsweise symbolische Kommunikation. Letztere können insbesondere aus Perspektive kommunaler Akteure befremdlich wirken: „[...] das sind immer so fancy Events, die die machen. Es gibt immer sau teures Essen und viel Alkohol. Es hat schon immer einen bisschen komischen Touch, finde ich jetzt auch; vor allen Dingen, wenn man sich halt anguckt, andere – ich sage mal – die Naturschutz-Lobby macht halt irgendwie Grillen auf einer Wiese oder sowas. Und bei denen [im Sinne von: Immobilienbranche] ist es halt immer fancy, auf jeden Fall irgendetwas Teures machen“ (Pol 4).

Unterschiede hinsichtlich professioneller Normen hält auch ein Experte eines Verbandes/Organisation fest. Diese würden bereits in der rein praktischen Veranstaltungsorganisation eine Hürde darstellen, Kommunen und Projektentwickler zusammenzubringen: „In der Immobilienwirtschaft ist es Gang und Gebe, dass man von fünf bis sieben nochmal ein bisschen Programm und ein kurzes Networking macht. Das gehört letztendlich zum Job dazu, nicht nur mit Blick auf die Sales- und Business Development-Sparte, sondern ‚durch die Bank weg‘. Da haben wir ein komplett gemischtes Teilnehmerfeld, wo es schlicht dazugehört. Wenn wir hierzu kommunale Vertreter einladen, entstehen teilweise Probleme bezüglich Arbeitszeiten, der Freistellung von Arbeitszeit, der Anreise und solche Sachen“ (V/O 1).

Vor dem Hintergrund möglicher Einflussnahmen müssten Verwaltungsmitarbeitende Gesprächsangebote immobilienwirtschaftlicher Akteure daher hinterfragen. Es dürfe nicht der Eindruck entstehen: „[...] wir würden uns von denen kaufen lassen“ (StaPla 11). Grundsätzlich sei es daher besser, wenn die Kommune selbst offene Gesprächsangebote ausspreche, wenngleich diese Möglichkeit aufgrund fehlender Ressourcen zeitgleich kritisch hinterfragt wird: „[...] ich glaube, dass die Kommune erst einmal grundsätzlich Gesprächsangebote aussprechen kann. Das muss schon relativ offen sein – ich kann natürlich nicht sagen, ich rede nur mit dem und dem, sondern man muss immer auch Offenheit bieten. Und dann ist die Kommune natürlich erstmal in der Rolle Kommunikation zu betreiben – das ist nicht immer ganz leicht, weil man in der alltäglichen Arbeit sowieso viel zu tun hat und ich sag mal, da noch Raum zu haben, dann Moderator zu spielen, ist schon mal schwierig“ (StaPla 9). Als Alternative bevorzugen städtische Mitarbeitende daher Austauschformate, die von „neutralen“ oder öffentlichen Akteuren organisiert werden: „[...] wenn man das tatsächlich von so einer neutralen oder öffentlichen Plattform organisiert hätte, wie dem Städtetag oder IHK, dann wäre da sicherlich grundsätzlich, glaub ich, mehr Vertrauensvorschuss von Seiten der Verwaltung. Also ich könnte mir das dann eher vorstellen“ (StaPla 6). Auch die gemeinsame Bearbeitung von Forschungsprojekten wird benannt, um den Austausch zwischen Projektentwicklern und Kommune auf einem neutraleren Boden zu forcieren.

Zuletzt sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass die Kommune sich trotz der berechtigten Vorbehalte und einem notwendigen Hinterfragen von Austauschformaten aus Sicht eines Experten nicht hinter Verhaltenskodizes und Vergaberecht „zurückziehen“ dürfe und dem gegenseitigen Austausch offen gegenüber bleiben müsse. Der Experte bezieht sich dabei insbesondere auf vorbereitende Gespräche zur Reflexion geplanter Gebietsentwicklungen: *„In der Tat, das ist die andere Seite, durch die immer formale, bürokratischere Sicht der Dinge, durch Beschränkungen des Vergaberechts, Compliance etc., kann ich nur nachvollziehen, dass Kolleginnen und Kollegen sagen ‚Ich mache das nicht, weil ich mir da den Vorwurf gefallen lassen muss...‘, denn solche Dinge [im Sinne von: Veranstaltungen] können nicht für alle offen sein und das ist natürlich ein Dilemma – dem muss man sich stellen, indem man selbst weiß, was man tut. Ohne diesen Dialog, also wenn ich nur eine saubere Akte haben will, im Sinne von Revision und Vergaberecht – alles 100 Prozent, niemals mit jemandem vorher gesprochen, kommt kein gutes Ergebnis für den Steuerzahler und Bürger raus. Es darf ausdrücklich nicht, also auf gar keinen Fall passieren, dass man irgendwie in eine Situation abrutscht, in der Leute sich kaufen lassen. Ich weiß nur, bevor ich Dinge auf den Weg bringe, sie reflektierter tue, indem wir als Stadt eine Idee haben, was da gut ist, was da nicht gut ist, was realistisch ist, was nicht realistisch ist. Das heißt auf der anderen Seite, dass Partner, die Interesse haben, auf Entwicklungen aufmerksam gemacht werden, die wir beabsichtigen und wenn man dann in die Entwicklung geht, muss es dann trotzdem und selbstverständlich immer ein maximal transparentes und offenes Verfahren geben“ (FBR 1).*

Der Austausch zwischen Kommunen und Projektentwicklern außerhalb des spezifischen Projektkontextes beinhaltet das Potenzial als eine Form der Verständigungspolitik zu dienen, um die beiden – zum Teil kontrastierenden – Akteurswelten näherzubringen. Dies betrifft nicht allein fachlich bedingte Denk- und Handlungslogiken, sondern auch sich unterscheidende professionelle Normen. Allerdings weisen derzeitige Austauschangebote zum Teil eine mangelnde Passgenauigkeit auf, gemessen an den Bedürfnissen der Fokusgruppen, was zu einer Spannungslinie zwischen Relevanz und Umsetzungspraxis führt. Einige Experten stellen daher den Mehrwert entsprechender Austauschformate in Frage und konstatieren, dass ein Wissens- und Erfahrungsaustausch nur über den spezifischen Projektkontext erfolgen könne. Zentrale Kritikpunkte sind einerseits der unzureichende Transfer von Diskussionsergebnissen in die Praxis auf Projektebene und andererseits die zu stark auf Interessen ausgerichteten Veranstaltungsprogramme, insbesondere von kommerziellen Anbietern. Letztere ignorieren – möglicherweise bewusst als Form der Machtausübung beziehungsweise Einflussnahme – insbesondere die Verpflichtung der städtischen Verwaltung zur Einhaltung der Regeltreue. Eine daraus resultierende mögliche Nicht-Teilnahme führt damit zu einer Einschränkung der Perspektivenvielfalt und folglich vielmehr zu einer Reproduktion statt zu einer gemeinsamen Reflexion entsprechender Fragestellungen. Ein integriertes Aufgabenverständnis, das als Voraussetzung von kooperativem

Zusammenfassung

Verhalten gilt, kann dadurch nur bedingt hergestellt werden. Diese Folgewirkung gilt entsprechend auch im Falle einer Nicht-Teilnahme der anderen Fokusgruppen an einem Austauschformat. Auf Grundlage dieser Kritikpunkte sowie geschilderter Erfahrungen der Experten können schlussfolgernd die nachfolgenden Aspekte zur Konzeption möglichst wirkungsvoller Austauschplattformen festgehalten werden:

- Beteiligung und Mitwirkung aller Fokusgruppen; mit spezifischem Blick auf die Mitwirkung der Verwaltung bleibt dabei zu überprüfen, wie nicht nur Führungspositionen, sondern auch Mitarbeitende auf Sachbearbeitungsebene adressiert werden können,
- Thematische Ausrichtung der Austauschformate statt Fokussierung auf Partikularinteressen,
- Organisation durch möglichst „neutrale“ Veranstalter oder öffentliche Träger,
- Regelmäßigkeit, zur Möglichkeit der Rückkopplung und Unterstützung des Aufbaus einer Vertrauensbasis.

4.2.2.5 Institutionell-organisationaler Rahmen von Kommunen – Struktur, Strategie und Planungskultur

Ein Verständnis über die Interaktionsmuster zwischen Kommune und Projektentwickler als auch innerhalb einer Kommune setzt die Betrachtung des jeweiligen institutionell-organisationalen Hintergrunds voraus. Ergänzend zu den theoretischen Ausführungen (vgl. Pkt. 3.4.1) trägt die Expertenbefragung dazu bei, relevante Merkmale sowie Veränderungsdynamiken im praktischen Kontext zu identifizieren und im Rahmen der Interaktion von Kommunen und Projektentwicklern einzuordnen. Die nachfolgenden Ausführungen dienen damit der Beantwortung von Forschungsfrage 4.

Planungskultur

Jedes Planungsvorhaben eines Entwicklers geht mit einer sozialräumlichen Veränderung einher. In diesem Zusammenhang werden für eine Kommune in ihrer „Gesamtheit“ folgende planungskulturelle Charakteristika erkennbar. So beschreibt ein befragter Experte eine „Klassifizierung“ von Kommunen hinsichtlich ihres Veränderungswillens: *„Also es gibt da drei Klassifizierungen: einmal die, die absolut orientiert sind, ihre Stadt voranzubringen – wo die Politik, die Verwaltung, alles Zahn in Zahn arbeitet und die auch gut denken. Dann gibt es – ich sage mal da gehört diese Stadt vor Ort dazu – den schlimmsten Fall – das ist Ignoranz. Also da geht es nicht um die wirtschaftlichen Erfolge, die die Stadt erzielen kann, sondern da herrscht Ignoranz; man trägt die Nase hoch und ist schlecht – das Schlimmste, was man vorfinden kann. Und dann gibt es die dritte, wo halt immer noch das Althergebrachte regiert: wie kriegen wir unseren Haushalt, kurzfristig, ausgeglichen? – wenn wir verkaufen, wollen wir optimale Ergebnisse erzielen, was danach dann passiert, ist jetzt erstmal nicht so wichtig. Wobei mir die noch lieber sind wie die Ignoranten“* (PE 12). Dass es Unterschiede bezüglich der Bereitschaft

gegenüber Veränderungen zwischen Kommunen gibt, zeigen auch nachstehende Expertenaussagen, die zum einen Bezug auf den Transformationswillen bezüglich des städtischen Umfelds nehmen – *„[...] obwohl das die Skyline der Stadt – einer eigentlich sehr alten Stadt – mindestens mal zum zweiten Mal [...], also zum zweiten Mal nach 20 Jahren fundamental verändert. Und das, ja, ist nicht mal in allen Städten so. [...] Also da gibt es durchaus auch konservativere Städte“ (V/O 2)* –, zum anderen an die damit eng verbundene Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit Projektentwicklern: *„[...] weil man da einfach an einem Strang zieht und gemeinsam Themen löst und eine Win-win-Situation erzeugt, während man in anderen Städten so eine lose-lose Situation hat“ (KapG 2)*. An dieser Stelle lassen sich damit folgende „Städte-Typen“ erkennen:

- weitsichtig agierende Kommunen mit einem ausgeprägten Veränderungswillen,
- kurzsichtig und reaktiv agierende Kommunen,
- konservativ agierende Kommunen,
- Kommunen mit selbstbezogener Haltung.

Diese „Klassifizierung“ erfolgt explorativ und ist daher keinesfalls als abschließend zu verstehen. Deutlich wird jedoch, dass „eigenlogische Strukturen“³⁴ die Interaktionsmuster zwischen Kommune und Projektentwicklern beeinflussen und diese insbesondere für Projektentwickler einer Herausforderung darstellen können: *„Ich glaube nicht, dass es ‚die‘ Kommune gibt. Also a) unterscheiden sich Kommunen extrem – das ist die große Schwierigkeit für den Entwickler, weil wenn der nicht nur regional, lokal unterwegs ist, muss der sich immer auf neue kommunale Rahmenbedingungen und Denkweisen einstellen. Der hat eigentlich fast die schwierigere Rolle“ (StaPla 9)*.

Dass ein Wechsel zwischen diesen „Typen“ möglich ist, unterstreicht das in Punkt 4.2.2.3 aufgeführte Beispiel 2. Dieses sowie das erste Beispiel zeigen ebenfalls, dass die Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit immobilienwirtschaftlichen Akteuren zu einem Strategiewechsel der Kommunen führen können – ebenso wie die Neubesetzung von Amtsträgern oder leitenden Positionen in der kommunalen Verwaltungsstruktur, wie die folgenden Expertenaussagen veranschaulichen:

Strategie

- **Gemeinderat:** *„Also wir hatten Stadtrats-Änderungen im Herbst letzten Jahres: der Stadtrat ist jetzt viel jünger, viel grüner, viel linker, sozusagen. Was vorher durchgegangen wäre, geht jetzt lange nicht mehr durch. Das heißt, es müssen nochmal Konzepte angepasst werden [...] Und das heißt, wo früher der Investor mit dem CDU-Mehrheitsfraktion-Stadtrat gesprochen hat, wo man sich doch einig war ‚Ja, wir machen schön Wohnungsbau und das war’s‘, heißt jetzt, sozusagen ‚Ja, haben Sie denn überhaupt bedacht, wie sich Fußgänger im Quartier bewegen? – machen Sie doch mal so Mobilitätsanalysen für Fußgänger‘. Dann fragen die Projektentwickler ‚Was machen wir denn dann damit? Was bringt uns das?‘ – da treffen Welten aufeinander, teilweise“ (StaPla 10),*

³⁴ Begriff übernommen von Löw 2008.

- **Bürgermeister und Planungsdezernent:** *„Erst einmal fängt der Fisch, wie man so schön sagt, immer oben an zu stinken. Ich glaube – das ist aber eine reine These, also nicht datenbasiert –, man kann immer zuschauen, wie Kommunen – egal wo – mit der Besetzung des Amtes der Bürgermeisterin oder des Bürgermeisters signifikant unterschiedliche Entwicklungen nehmen. Der Schlüssel ist – glaube ich – immer Bürgermeister/Bürgermeisterin, Oberbürgermeister/Oberbürgermeisterin. Ich glaube, da kann man wirklich zuschauen wie Stillstand über Jahre [herrscht] und dann kommt ein neuer [Bürgermeister] und fünf Jahre oder sechs Jahre später richtig Dynamik. Für mich ist das die Schlüsselrolle“ (FBR 1),*
- **Führungspositionen in der kommunalen Verwaltung:** *„Ich habe das Glück [lacht], dass sich in meiner Stadt in den letzten zwei Jahren, die ich jetzt hier vor Ort bin, die Führungsriege [der Verwaltung] eigentlich komplett erneuert hat, weil die alten [Hauptabteilungsleiter] in den Ruhestand gegangen sind – das heißt, die kompletten Hauptabteilungsleiter in unserem Fachbereich sind alle relativ neu und auch in einer ähnlichen Altersstufe, ich würde jetzt mal sagen, zwischen 40 und 50 Jahren. Und ich finde, das merkt man. Da ist keiner alteingesessen, der schon 20 Jahre seine Hauptabteilung leitet und entsprechende ‚Claims‘ schon abgesteckt hat, sondern es sind alle relativ neu und deshalb auch, finde ich, offen“ (StaPla 14).*

Darüber hinaus können räumliche Rahmenbedingungen sowie die des lokalen Immobilienmarktes zu strategischen Anpassungen des kommunalen Handelns führen. Vor diesem Hintergrund lässt sich feststellen, dass vor allem Städte in Wachstumsregionen wieder verstärkt als aktiver Akteur auf dem Bodenmarkt agieren wollen: *„4.500 Wohnungen [entstehen] auf ehemaliger Militärfäche, mit strategischem Partner wurde eine Firma gegründet; wir entwickeln gemeinsam mit einem Partner diese Liegenschaften, die sonst ein Investor nehmen würde. Das heißt, wir haben paarmal zugeguckt, wie ein Investor das gemacht hat und sagen ‚Das trauen wir uns auch zu‘; und jetzt entwickeln wir das“ (Pol 10).* Dieser zu beobachtende Strategiewechsel ist auch auf die negativen Folgen von Bodenspekulationen durch Projektentwickler zurückzuführen: *„Und: interessanterweise, dieses Kräfteverhältnis verschiebt sich immer stärker in Richtung Kommune, weil man heute einfach einen gewissen Aktivismus auch erwartet und sich im Recht fühlt, ja, und teilweise haben die Developer das auch verschuldet, weil in den letzten Jahren viele Grundstücke halt spekulativ entwickelt worden sind und dann auch eher als Grundstück mit Baurecht oder Planungsrecht verkauft worden sind; und dann gibt's so Auswüchse, dass etwa Planungsrecht verkauft wird“ (KapG 2).* Er wird, wie die vorangegangene Expertenaussage bereits andeutet, zudem durch ein gesellschaftliches Bewusstsein für gemeinwohlorientierte Planung wie auch soziale Aufmerksamkeit auf das Thema Wohnungsbau gestützt: *„Jetzt kommt aber meines Erachtens gerade die große Stunde der Kommunen. Denn jetzt sind solche Konzepte wie Radwegkonzepte, Minimierung des IV [Individualverkehr], Klimaschutz und, und, und ganz hoch angesehen; sie sind ja deshalb hoch angesehen, weil über die gesellschaftliche und thematische Debatte jedem auffällt, dass das nicht mehr spinnerte Gedanken sind, sondern dass es auch – bei allen Leugnern, die es da gibt – Gemeinwohlbelange sind. Das heißt, einer Kommune fällt es jetzt im Moment relativ leicht, in städtebauliche Verträge einzubauen: bestimmte CO2 Standards für Gebäude [...]“ (DL 1_Pla).*

In Zusammenhang mit diesem Strategiewechsel stehend, lassen sich darüber hinaus zwei weitere Entwicklungstendenzen beobachten. Zum einen eine stärkere Internalisierung von Planungsaufgaben – *„Damit rutscht man automatisch immer auch in eine Ausgleichs-, Moderatoren- oder Koordinierungsfunktion. Das stimmt schon. Das hat vielleicht auch damit zu tun, dass Ämter über lange Jahre kaputtgespart wurden und man sich auf diese Rolle zurückziehen muss, weil die eigentliche fachliche Arbeit dann von externen Büros geleistet wurde und würde. Aber ich habe jetzt zumindest bei uns so ein bisschen das Gefühl – und den Eindruck habe ich auch so ein bisschen von anderen Kollegen aus anderen Städten – dass die Städte sich wieder so ein bisschen mehr dazu besinnen, Dinge auch selbst zu machen; also dass sie eher auch den eigenen Personalstock wieder aufbauen und dann auch die klassischen Planertätigkeiten machen – also auch fachliche Beurteilung, fachliche Einschätzungen wieder verstärkt in der Verwaltung selbst laufen“* (StaPla 9) –, welche von außen zum Teil auch als „Professionalisierung“ wahrgenommen wird: *„Ich denke, dass die Professionalität deutlich zunimmt. Das liegt zum Teil auch am Generationenwechsel – [zum Beispiel] ein jüngerer Bürgermeister; in kleineren Kommunen ist es häufig der Bürgermeister, der auch da das Sagen hat. In größeren Kommunen ist der Kämmerer schon der Hauptansprechpartner [und] sogar für einen Banker kaum erreichbar. Versuchen Sie mal bei einer Großstadt den Kämmerer zu erreichen – da sprechen Sie mit irgendeinem Stadtdirektor. Ich denke, es wird zunehmend professioneller“* (KapG 5). Zum anderen ist eine Tendenz zur Personalstockerweiterung zu beobachten, wie die folgende Expertenaussage zeigt: *„Also klar, kann man jetzt nicht pauschal für jede Stadt sagen, aber grundsätzlich ja. Also ich weiß das von vielen der zuständigen Amtsleiter, das Personalgewinnung und auch Fortbildungen ein großes Thema ist und dass man da natürlich klar bemüht ist, auch junge Leute zu bekommen“* (V/O 3). Wie sich letztere Entwicklung mit Blick auf die derzeitigen Haushaltslagen der Kommunen fortsetzen wird (vgl. Abs. 1.2), lässt sich gegenwärtig nicht abschließend beurteilen.

Trotz der Bestrebung den Personalstock zu erweitern, sehen sich Kommunen weiterhin mit Kapazitätsengpässen konfrontiert (vgl. Abs. 1.2). Dies ist zum einen auf die tiefgreifenden Auswirkungen vergangener Spardiktate zurückzuführen – *„Die kommunalen Ämter sind ja total veraltet, weil sie eben in den Nullerjahren dem Spardiktat unterlegen waren und Personalkapazitäten abgebaut wurden. Deutschland galt als zu Ende gebaut“* (DL 2_R) –, zum anderen auf einen anhaltenden Zuwachs an Planungsanforderungen: *„[...] zeitgleich, kann man ja nachverfolgen, gibt's einen deutlichen Zuwachs an Anforderungen – sei es baurechtlicher Natur, Umweltschutzaufgaben und anderes – die zusätzlich zu erledigen sind; oder auch Bürgerbeteiligungen – also ich meine, da brauche ich auch Personal dafür und das hat zugenommen. Sprich, wir haben so ein bisschen eine Auseinanderentwicklung von Personal und Aufgaben und das sind so die klassischen Dinge, wo man natürlich Unterstützung braucht“* (V/O 3). Neben der Stärkung von Personalressourcen sind Kommunen bestrebt, ihre Prozesse durch Modernisierung technischer/digitaler Infrastrukturen zu unterstützen: *„[Bezugnahme Digitalisierung] Ja; also auch da tut sich zu meiner Freude eine ganze Menge“* (V/O 3). Insbesondere aus Perspektive der Fokusgruppe Projektentwickler besteht

Struktur

diesbezüglich jedoch der Wunsch nach einer schnelleren Anpassung der Verwaltungsstrukturen. Sie erhoffen sich dadurch sowohl eine Beschleunigung der Prozessgeschwindigkeiten – *„Da kann man heutzutage relativ viel digital machen. Also ich sag jetzt mal nur so wie folgt – also eine öffentliche Beteiligung wird mehr oder weniger noch analog durchgeführt und das kann man auch alles digitalisieren, um dadurch auch Prozessgeschwindigkeit aufzunehmen“* (PE 15) – als auch eine gesteigerte Transparenz von Verwaltungsabläufen: *„Das Thema Digitalisierung, zum Beispiel im Bauantragsverfahren, ist hier vor Ort noch bei Null. Und das heißt eben, wenn wir etwas nachreichen, müssen wir es eben 5-fach in Papierform abgeben. Und dann wissen wir, dass das auch teilweise in einer Behörde lange in Poststellen verweilt, bis das überhaupt bei dem jeweiligen Bearbeiter ankommt, was natürlich vermeidbar ist. Wenn es da die Chance geben würde, dass man Dinge vielleicht in ein Tool hochladen könnte oder auch Bearbeitungsstände erfahren würde, dass würden wir sehr begrüßen und dass würde, glaube ich, sehr helfen, um Transparenz zu schaffen, oder auch einfach um Bearbeitungszeiten zu verkürzen; weil auch die Sachbearbeiter, mit denen wir zu tun haben, machen das ja nicht, um uns zu ärgern, sondern vielleicht, weil die Schreibtische zu voll sind oder weil sie einfach Unterlagen und Akten auch selbst erst leider sehr spät bekommen, aufgrund langer Arbeitsabläufe innerhalb der Behörde selbst“* (PE 13). Auch ein befragtes Ratsmitglied sieht in der fehlenden Digitalisierung der kommunalen Verwaltungen eine Störquelle der Interaktion zwischen Kommune und Projektentwicklern, die bei allen Fokusgruppen gleichermaßen auf Unzufriedenheit stoßen würde: *„Dann müsste aber alles andere digitalisiert laufen. Aber das ist ein Problem hier in unserem Land – insbesondere in der öffentlichen Verwaltung –, dass wir einfach nicht digital sind und haben deswegen eine Unmenge an Arbeit. Mit ‚nicht digital‘ meine ich nicht die Endgeräte – die sind das Feinste und Modernste. Mit ‚nicht digital‘ meine ich die Prozesse im Hintergrund, die nicht digital sind. Wir haben Medienbrüche noch und nöcher und das kostet inzwischen [viel] Zeit und das geht mir so auf den Senkel. Ich weiß, dass das auch vielen Projektentwicklern auf den Senkel geht, aber auch der Verwaltung auf den Senkel geht. Denn es würde für alle, glaube ich, die Arbeit erleichtern, wenn wir das hier zumindest mal auf den Stand der 2010er Jahre bringen würde. Das bremst unheimlich“* (Pol 6). In diesem Kontext verweist der Experte darauf, dass die verzögerte Umsetzung digitaler Infrastrukturen auch in Zusammenhang mit dem Verwaltungsaufbau als solchem steht: *„Jeder von diesen Dezernenten ist nur für seinen Bereich allein zuständig und lässt sich nicht reinreden. Es nützt überhaupt nichts, dass wir ein zentrales Digitalisierungsmanagement haben, wenn dieses in die einzelnen Dezernate nicht hineinregieren darf – [das ist] irrsinnig. Das ist unser Problem und das frisst uns auf. Es traut sich keiner richtig heran. Das müsste von der Landesregierung geändert werden, aber das will keiner, weil sie alle Angst davor haben“* (Pol 6).

Mit diesem Beispiel wird zeitgleich deutlich, dass die Arbeitseinheiten der kommunalen Verwaltung einen statischen Charakter aufweisen, der zu einem „Leuchtturmdenken“ der einzelnen Dezernate, Fachbereiche, Ämter und Abteilungen führen kann: *„Das ist hier die Stadtplanung selber, aus dem Gestalterischen sozusagen mit dem BauGB im Hintergrund und dann auch die vielen, vielen Fachdienststellen: das Umweltamt, was für die Umweltplanung zuständig ist, die Verkehrsplanung, das Service öffentlicher Raum, das für den Tiefbau zuständig ist und so weiter, die alle aus einem*

Fachidiotentum kommen – genauso wie ich natürlich auch – und nur ihre Fachbelange als das absolut Wichtigste darstellen“ (StaPla 5). Eine wirkungsvolle horizontale Abstimmung innerhalb der Verwaltung wird – auch mit Blick auf das Hierarchie-Prinzip – demnach maßgeblich von dem Verhältnis zwischen den Leitungsebenen bestimmt: „Es hängt natürlich auch immer viel mit dem Verhältnis der zuständigen Bürgermeister zusammen; und auch das ist inzwischen sehr, sehr gut bei uns. Das war auch nicht immer so“ (Pol 8).

Gerade für Planungsprozesse ist jedoch eine querschnittsorientierte Aufgabenbearbeitung von hoher Bedeutung und findet in den letzten Jahren vermehrt Ausdruck in der Bearbeitung integrierter Konzepte sowie der Änderung von Organisationseinheiten, wie zum Beispiel der Einrichtung von Stabstellen für umfangreiche Stadtentwicklungsprojekte: *„Ich glaube, das muss wahrscheinlich am Ende sogar noch viel mehr passieren. Das wird jetzt ein bisschen ausufernd, aber ich glaube, dass Verwaltung insgesamt zu statisch organisiert ist und zu fachspezifisch organisiert ist und das nicht mehr ganz den Anforderungen von aktuellen Stadtentwicklungsprojekten entspricht, die ja eine große Vielfalt haben. Bei uns im Projekt sind alle Dezernate und fast gefühlt alle Ämter irgendwie beteiligt. Aber da ist in der Linien-Organisation dann auch wirklich schwer zu sagen ‚Wir haben eine einheitliche Haltung‘. Hätte ich viel stärker projektbezogene Verwaltungsorganisation, dann ist das, glaube ich, auch projektbezogen viel einfacher eine Haltung zu entwickeln, die auch zu kommunizieren. Das ist jetzt vielleicht auch bei uns, wie gesagt, über diese Stabsstelle auch ein bisschen einfacher. Wir haben eine Stabsstelle für das Projekt“ (StaPla 9). Diese Ausrichtung wird sich nach Einschätzung beider Experten weiter verstärken (müssen): „Wir haben in den letzten Jahrzehnten viel anhand dieser integrierten Konzepte gelernt; und bei der Bearbeitung dieser integrierten Konzepte wurde ja schon dezernats- und fachübergreifend zusammengearbeitet und das versucht man natürlich jetzt auch außerhalb dieser Projekte weiterzuentwickeln. [...] Und bei den Kommunen haben viele sogar ihre Organisationsstrukturen angepasst – um das eben zu erleichtern, dass man das tatsächlich eben besser ermöglicht. Ich sage mal, da ist weiterhin Luft nach oben, dass das besser wird, aber im Großen und Ganzen finde ich, sind viele Städte da absolut auf dem richtigen Weg und machen große Fortschritte. Auch bei der Konzepterarbeitung hat sich viel getan; die werden in der Regel immer dezernatsübergreifend erstellt und ich glaube, das werden wir in Zukunft auch bei anderen Themen sehen, weil auch, ich sag mal, Thema Klimawandel, wird sich nicht in einem Dezernat lösen, Digitalisierung wird auch nicht nur in einem Dezernat gelöst. Das sind alles Fragen, die werden in Zukunft ressortübergreifend bearbeitet“ (V/O 3). Die benannten Veränderungsprozesse verlaufen bisher jedoch nur langsam, da sie vorerst ein Umdenken innerhalb der Verwaltung bedürfen, insbesondere mit Blick auf mögliches Bestreben, individuelle Einflussmöglichkeiten zu erhalten. Aufgrund dessen würden die „klassischen“ Verwaltungsstrukturen nach Ansicht eines Experten noch länger fortbestehen: *„[I]ch glaube, dass man damit noch eine Weile leben muss, weil dem Veränderungsprozess geht ja eine Selbsterkenntnis der Verwaltung voraus, dass die Veränderungen notwendig sind [...] Ich meine, niemand sägt gerne an seinem eigenen Stuhl [lacht]. Natürlich agieren da auch Amtsleiter sehr unterschiedlich. Ich möchte die nicht**

alle über einen Kamm scheren – ganz und gar nicht! Aber es ist natürlich schwierig in einer Struktur, in der die Entscheidungsträger oben stehen, von unten einen Veränderungsprozess durchzuführen, der dann auch grundlegende Veränderungen in dieser Hierarchiestruktur ergeben kann; nicht unbedingt ergeben muss, aber ergeben kann“ (StaPla 9).

Folglich wird deutlich, dass Umsetzungsgeschwindigkeiten wie auch Entscheidungsinhalte von Planungsprozessen nicht nur von Verwaltungskapazitäten abhängen, sondern auch von der Aufbau- und Ablaufstruktur der Verwaltung. In diesem Zusammenhang ebenso relevant, ist die dualistische Struktur von Kommunen. So ändert sich, in der Natur der Sache liegend, die kommunale Struktur im Turnus der jeweiligen Legislaturperioden, was die Gestaltung der Interaktion von Kommune und Projektentwicklern anspruchsvoller macht. Vor allem die Phase der Neustrukturierung nach Kommunalwahlen führt zu Verzögerungen in der Umsetzungsgeschwindigkeit von Planungsprozessen (vgl. auch Pkt. 4.2.2.1): *„Und auch meine Erfahrung, wenn ich mit einem Developer über sowas spreche, da ist eine der ersten Fragen: Wann sind Wahlen? Also sobald Sie eine Kommunalwahl haben, sagen wir mal, spätestens im halben Jahr vor der Wahl und mindestens im halben Jahr nach der Wahl passiert mal gar nichts; weil da müssen die sich sortieren“ (KapG 1).* Von der Phase nach Kommunalwahlen abgesehen, werden Entscheidungsgeschwindigkeit wie auch -kontinuität einer Kommune grundsätzlich von der Stabilität der jeweiligen Mehrheitsverhältnisse im Gemeinderat bestimmt. Dabei lässt sich eine wachsende Zahl an Fraktionen in Gemeinderäten beobachten, was die Herstellung von Entscheidungsstabilität erschwert (vgl. auch Pkt. 4.2.2.11): *„Ich glaube, die Zeiten sind vorbei, wo man irgendwie sagen konnte, ja, das ist jetzt eine Kommune, in der hat die eine große Partei quasi die Hausmacht; und da ist dann immer klar, wie die entscheiden wird oder welche Anträge da kommen, wenn der Projektentwickler oder – auch wieder so ein Stereotyp – der Baulöwe kommt und was haben will. Bei uns ist es tatsächlich so, dass wir es oft nicht einschätzen können, dadurch dass wir so viele Fraktionen im Gemeinderat haben, die sich auch immer wieder in ganz unterschiedlichen Konstellationen zusammentun; auch in Konstellationen, die wir so gar nicht erwartet hätten, um eine Sache nicht zu beschließen oder um ein eigenes Thema einzubringen, das uns dann auch überrascht. [...] Es ist nicht voraussehbar, ob so ein Thema tatsächlich durchläuft und beschlossen wird oder nicht“ (StaPla 11).* Was für einige Ratsmitglieder dabei das Potenzial konsensorientierterer Arbeitsweisen bietet – *„[...] weil so die Möglichkeit besteht, mit ständig wechselnden Mehrheiten [zu agieren]. Der Vorteil einer solchen Konstellation im Stadtrat ist – das finde ich sehr, sehr schön –, dass es keine Koalition als solche gibt. [...] Aber ich finde dieses Spannungsfeld sehr, sehr interessant und sehr, sehr kreativ, was man da versuchen kann, durchzusetzen. Und so ist man auch gezwungen, aufeinander zuzugehen. Und es ist für mich, ja, sehr, sehr schön, weil so ist ein sehr viel konsensorientierteres Arbeiten gefragt, als immer nur zu sagen ‚Okay, ich suche mir meine Mehrheit und das patsch ich dann durch‘. Das Modell, so wie es hier in der Stadt ist, ist als solches auch demokratischer“ (Pol 5) –, stellt eine besondere Herausforderung für Verwaltung und Projektentwickler dar, da die Entscheidungskontinuität nicht nur mit den Kommunalwahlen wechseln kann, sondern während der gesamten Legislaturperiode:*

„Kommunalpolitik hat sich ja immer weiter aufgefächert – immer mehr Fraktionen – und es wird auch, ja, immer mehr zur Regel, dass sich mitten in den Legislaturperioden die Mehrheiten ändern. Die Dezernenten sind normalerweise auf acht Jahre gewählt, und wenn sie sich dann mittendrin ohne Mehrheit wiederfinden, dann, ja, ist blöd. Hier in der Stadt, zum Beispiel, macht der Stadtrat absichtlich das Gegenteil dessen, was der Stadtvorstand mit irgendjemandem bespricht – aus Prinzip. So, ich meine, als Projektentwickler mache ich da gar nichts; als lokaler Projektentwickler weiß ich das vielleicht, als überregionaler Projektentwickler fahre ich da komplett in den Dreck“ (DL 4_M). Diese Ausgangssituation bedingt einen anspruchsvolleren Dialog mit der Stadtpolitik, der in einem Spannungsverhältnis zu den verfügbaren Ressourcen der Verwaltung und baurechtlichen Vorgaben steht: „Dialog mit Politik ist anspruchsvoller und wir können dem nicht in jeder Hinsicht Rechnung tragen. Sie können sich mal die Anträge unseres Stadtrates des letzten Monats oder der letzten paar Monate ansehen. Lesen Sie sich die mal durch, was da alles an Anträgen da ist. Das zeigt, im Grunde genommen, laufen wir auf der einen Seite eigentlich in einen Überlastungszustand, wo so grundlegende Dinge gefordert werden. Auf der anderen Seite, wenn ich drei Sitzbänke in der Innenstadt aufstellen möchte, sagt mir das Grünflächenamt ‚Ich habe jetzt keinen Planer, der das planen kann und ich habe auch kein Geld‘ – also die Basis funktioniert nicht, aber, sozusagen, die großen Träume und die Ansprüche, die entfernen sich gerade. Dabei wäre es vielleicht was Leichtes, überall drei Bäume zu pflanzen, statt 100.000 Euro für ein Gutachten auszugeben“ (StaPla 10).

Zur Beschreibung der kommunalen Struktur nutzt ein Experte entsprechend die Metapher einer Hydra und verweist zeitgleich auf ein weiteres die Interaktion prägendes Strukturmerkmal – die Größe einer Kommune: *„Meine Erfahrung ist, die Kommune gibt es nicht, weil die Kommune ganz viele Gesichter hat, wie so eine Hydra: Da gibt es ein Stadtplanungsamt, vielleicht eine Bauaufsicht, ein Umweltamt, ein Verkehrsamt/Mobilitätsamt. Da gibt es eine Politik, Ortsbeiräte – und Sie müssen alle mitnehmen. In der Regel, je größer die Stadt ist, desto mehr ist es auch ein Problem, dass sich diese Player komplett verselbstständigen. [...] Das ist vielleicht auch ein bisschen die Krux: Der Entwickler läuft die ganzen Stellen ab, wird überall hingeschickt und sagt: ‚Der hat sich optimiert. Der fordert mir das ab‘“ (DL 5_R). Über weitere Expertenaussagen wird dabei deutlich, dass mit zunehmender Kommunengröße die Abstimmungswege nicht nur länger, sondern auch komplexer werden: „Das ist vielschichtig. Zum einen ist es so, in kleineren Städten sind die Wege kürzer. Damit sind sie auch weniger komplex. Ich habe in einer Stadt gearbeitet, die unter 100.000 [Einwohner:innen] hatte – eine kleine Großstadt war; In kleineren Städten weiß man eben vorher, dort ist eine Altlast oder eine Problemstellung und wen man dazu an den Tisch bekommt. Das geht ganz schnell und dann hat man alle Leute, sozusagen, im direkten Zugriff gleich an der Hand. Da sind die Teams so klein, dass sie miteinander nicht wie Behörden untereinander umgehen, sondern wie Kollegen eines Teams. So ist man schneller. Aber ich meine, da ist es manchmal dann auch so, dass die Politik nicht so abstrakt und global ist wie in einer Großstadt, und dann scheitert man an einer anderen Stelle“ (PlaDz 3). Längere und komplexere Abstimmungswege betreffen dabei nicht allein die Verwaltungswege, sondern auch politische Abstimmungen, wie zum Beispiel mit Blick auf Bezirksvertretungsstrukturen erkennbar wird (vgl. auch Pkt. 4.2.2.14). Kleinere Kommunen werden von*

Projektentwicklern daher häufig als agiler wahrgenommen und zum Teil als Standorte präferiert: *„Es sind eher die kleinen Kommunen – die wir uns auch eigentlich gezielt suchen – die, ja, einfache Strukturen haben. Das ist alles nicht so komplex. Es gibt nicht so viele, die mit reinreden. Der Fokus der Öffentlichkeit ist nicht so sehr da. Und da ist es schon einfacher. Und es ist, glaube ich, auch einfacher – in kleineren Kommunen können, ich sag mal, wenige Leute dafür sorgen, die Verwaltung auf Vordermann zu bringen. Es sind einfach nicht so riesen, unbewegliche Kolosse, die man da hat, sondern das ist relativ überschaubar“ (PE 10).*

Zusammenfassung

Gerade die beschriebenen strukturellen Aspekte (Aufbau- und Ablaufstruktur, Ressourcenausstattung) von Kommunen und entsprechende Veränderungsdynamiken lassen sich flächendeckend wiedererkennen, was Kommunen diesbezüglich vergleichbar macht. Unterschiede ergeben sich in diesem Kontext durch die Größe von Kommunen, insbesondere mit Blick auf die Länge und damit verbundene Komplexität von Abstimmungswegen. Angesichts der Bedeutung von Kommunikationswegen als koordinativem Element der Interaktion zwischen Kommunen und Projektentwicklern ist die Spannungslinie von Komplexität und Handlungssicherheit hervorzuheben. So könnte die Entscheidungskontinuität im Rahmen der ohnehin vielschichtigen dualistischen Struktur einer Kommune sowohl aufgrund einer tendenziell wachsenden Fraktionsanzahl in Gemeinderäten als auch regulatorischer Komplexität weiter beeinträchtigt werden (vgl. auch Abbildung 31).

Trotz vergleichbarer institutioneller Struktur variieren die Eigenlogiken von Kommunen deutlich. Die spezifische Organisations-/Planungskultur einer Kommune beeinflusst interne Strategien wie auch Prozesse und darüber die grundlegende Ausrichtung beziehungsweise die „Vorzeichen“ der Interaktion mit Projektentwicklern. Die Eigenlogiken einer Kommune prägen die Interaktion teils so stark, dass sie die Investitionsentscheidungen sowohl von Projektentwicklern als auch von Kapitalgebern beeinflussen können. Mit Blick auf mögliche Störquellen der Interaktion ist festzuhalten, dass die Interaktionsmuster einer Kommune nicht als unveränderbar zu betrachten sind. Zwar ändern sich diese nicht beliebig, dennoch können durch interne (z.B. Änderungen von Personalbesetzungen) und externe Einflüsse (z.B. Marktlagen) Dynamiken entstehen, die entweder graduelle Veränderungen oder gezielte Anpassungen eigenlogischer Strukturen nach sich ziehen können.

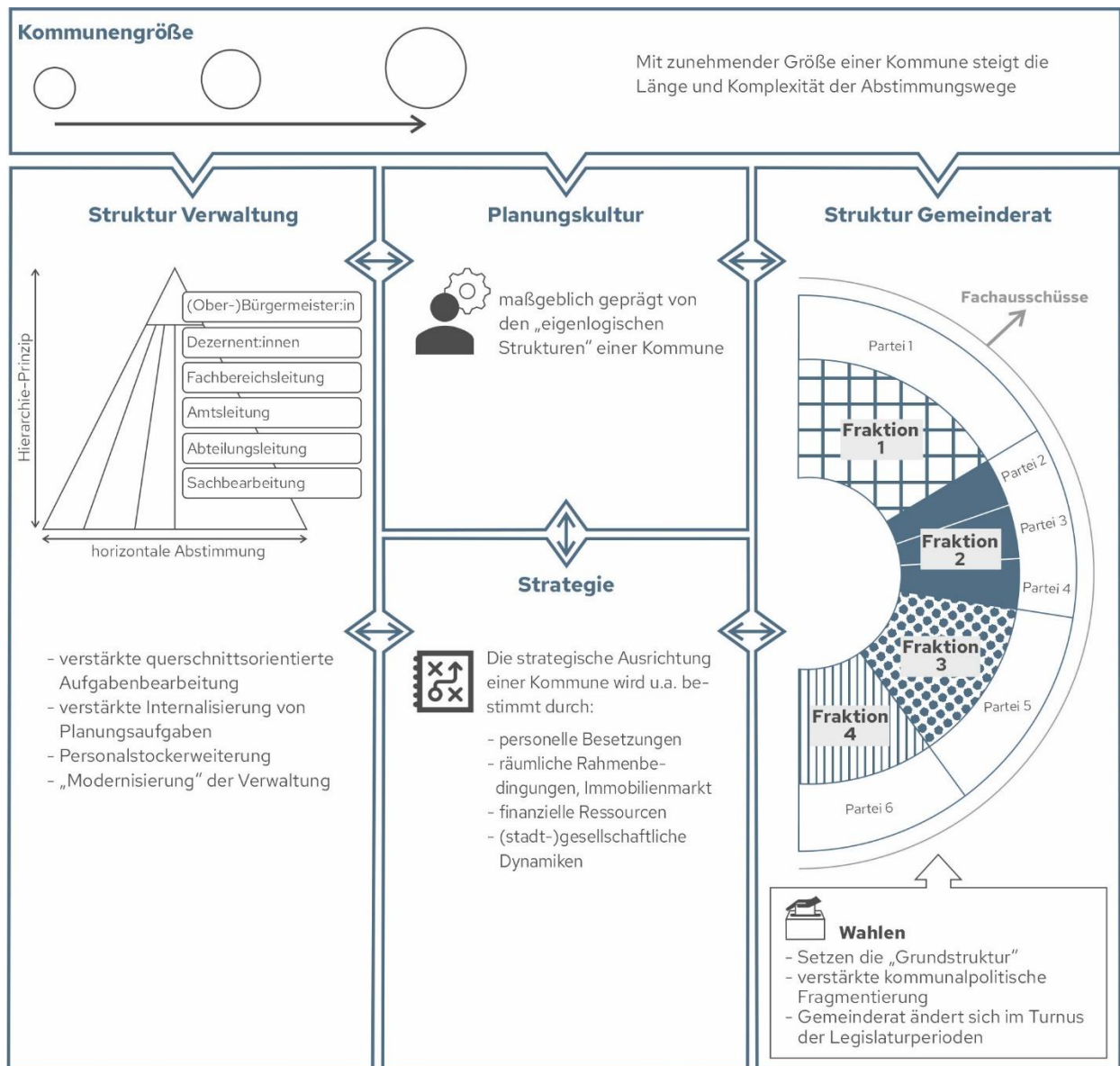


Abbildung 31: Institutionell-organisationaler Hintergrund von Kommunen – Wirkungszusammenhänge und Veränderungsdynamiken; Quelle: Eigene Darstellung 2025.

4.2.2.6 Das Rollenbild von Ratsmitgliedern: Ehrenamtsmotiv, Rollenverständnis und Aufgabenwahrnehmung sowie Fremdwahrnehmung und -erwartungen

Bisher wurde die Rolle von Ratsmitgliedern wissenschaftlich nur wenig erforscht. Die nachfolgenden Ausführungen spiegeln damit nicht nur die Darstellungen der befragten Experten vor dem Hintergrund dieser Arbeit wider, sondern tragen ebenfalls dazu bei, das Rollenverständnis und die damit eng verknüpfte Aufgabenwahrnehmung von Ratsmitgliedern zu schärfen (Forschungsfrage 6). Ergänzend werden vor dem Hintergrund der Interaktion der Fokusgruppen die Erwartungshaltungen von Verwaltung und Projektentwicklern an das Handeln von Ratsmitgliedern wiedergegeben, da sie die Rolle derer ebenfalls prägen. Zudem werden Aspekte aufgezeigt, die zu Rollendruck oder

-stress von Ratsmitgliedern führen können. Diese liefern wichtige Hinweise für potenzielle Störquellen der Interaktion zwischen den Fokusgruppen (Forschungsfrage 10).

Motiv

Das Motiv als Ratsmitglied im Kontext der Stadtentwicklung zu wirken, ergibt sich bei allen befragten Experten dieser Fokusgruppe durch einen aktiven Gestaltungs- und Veränderungswillen lokaler Rahmenbedingungen: *„Man hat die Möglichkeit vor Ort, gerade in der Kommunalpolitik, die Lebensumstände, die Lebensqualität in seiner Stadt mitzugestalten. Ich bin in der Stadt, in der ich wohne, geboren und aufgewachsen, bin dann zum Studium weggezogen und quasi zum Referendariat und zum Beruf wieder zurückgekommen. Dann hat man auch nochmal einen anderen Blick auf die eigene Stadt, wenn man mal ein paar Jahre weg war. Mir ist dann auch aufgefallen, dass mich einige Dinge stören und dass ich mir vielleicht auch einige Entwicklungen anders gewünscht hätte. Das war für mich dann auch die Motivation, diesen Weg in die Politik zu suchen“* (Pol 7). Teilweise heben die befragten Ratsmitglieder dabei ein themen- beziehungsweise anliegengetriebenes Bestreben hervor, wie etwa den Klimaschutz – *„Was mich antreibt, ist der Klimaschutz; ich bin von Haus aus Umwelt-/Naturwissenschaftlerin bzw. habe Umweltmanagement und Umweltpolitik studiert. Ich arbeite ganz, ganz viel im Ausland – ich arbeite für eine NGO. Und mir kommt es natürlich ein bisschen albern vor, wenn ich mich politisch im Ausland mehr engagiere als zuhause; und so bin ich dann zu dem Ehrenamt gekommen (Pol 4)“* – oder politischen Aktivismus: *„Ich bin [schon] immer ein politischer Mensch und habe immer einen Ort gefunden, wo ich Politik machen konnte und wollte. In den 80er Jahren bin ich als Hausbesetzer hier in meine Stadt gekommen und das war mein Betätigungsfeld; [...] Irgendwann mussten wir Lobbyarbeit mit der Politik machen und so bin ich in die Berührung mit der verfassten Politik gekommen; und die Entscheidung dort tatsächlich ein Mandat zu übernehmen [...] – das wird jetzt sehr philosophisch: also wir kennen ja die Debatten und wir haben eine Krise der liberalen Demokratien. So, und in dem Zeitfenster ist mir auch klar geworden, es gibt was zu verteidigen. Irgendwie so die Rolle des Zaungastes, der dann rein ruft, was alles so blöd sei, das deckt ein Feld ab, aber nicht alles; und so bin ich dann in die verfasste Politik gekommen“* (Pol 3). Sie betonen darüber hinaus die Freude am politischen Wirken: *„Insofern, es macht einfach nur Spaß“* (Pol 10).

Interessenvertretung

Rollenverständnis

Ratsmitglieder beschreiben ihre Rolle als Interessenvertretung der Stadtgesellschaft. Sie seien unter anderem dafür verantwortlich, die Durchsetzung möglicher Partikularinteressen zu regulieren, was ein Experte am Beispiel des unternehmerischen Interesses von Projektentwicklern erläutert: *„[...] der [im Sinne von: Projektentwickler] hat ein unternehmerisches Interesse, er will sein Projekt zum Erfolg bringen und wenn es geht, auch zum guten Erfolg. Das muss man nicht kritisieren – sie verhalten sich einfach normal oder vernünftig, wirtschaftlich vernünftig –, wenn sie das tun. Aber Politik kann sich halt diese Interessen nicht zu eigen machen, denn Politik vertritt die Interessen der Stadtgesellschaft“* (Pol 3). Die befragten Ratsmitglieder

bemessen Projekterfolg folglich sowohl an der Schaffung eines Mehrwerts für die Stadtgesellschaft über die Entwicklung lebenswerter Stadträume, wie die folgende Aussage beispielhaft zeigt – *„Wenn ich halt z.B. sehe, okay, hier entsteht ein neuer Stadtteil oder ein neues Stadtgebiet, dort entstehen mehrere tausend Wohnungen und da haben wir auch es geschafft 30 Prozent – am besten noch mehr, am besten wären es 50 Prozent – Sozialwohnungen entstehen zu lassen; wo wir es aber auch geschafft haben, das Ganze umweltverträglich zu machen – wo wir dann auch wirklich ökologische Bauweisen einsetzen, wo wir dann auch in die Höhe gehen und nicht in die Breite, wo wir dann am Ende auch sagen können ‚Okay, wir haben noch genug Grünflächen‘, wo wir dann mit dem Rad durchfahren können, wo wir Kinderspielflächen haben – oder auch Kinder- und Erwachsenen-spielflächen haben, wo wir uns den Luxus gönnen und auch noch eine Hundewiese hinsetzen, damit die Hunde frei rumlaufen können; ja, also das Ganze auch stilvoll gehalten wird“* (Pol 5) – als auch an deren Projektakzeptanz: *„[...] ist es natürlich die Akzeptanz in der Stadtbevölkerung, dass die sagen ‚Okay, das ist ein Stadtgebiet geworden oder ein Projekt, das wir durchaus als Bereicherung empfinden‘ – da ist nicht erreichbar, dass wir 100 Prozent Zustimmung haben, aber wenn der ganz große Aufschrei kommt, dann haben wir irgendwas falsch gemacht“* (Pol 2). In diesem Zusammenhang präzisieren jedoch einige Ratsmitglieder die Rolle der Interessenvertretung. Diese sei vielmehr eine *„amtliche Bezeichnung“* (Pol 10), denn *„[...] streng genommen vertreten sie die Wählerinteressen, weil die Bürger haben sie ja nicht gewählt – dann wären das ja 100 Prozent. Also natürlich haben sich die Leute, die uns gewählt haben, etwas davon versprochen – deswegen gibt's ein Wahlprogramm [...]“* (Pol 10).

Um die Funktion als Interessenvertretung erfüllen zu können, müssten Ratsmitglieder die Anliegen und Bedürfnisse der Bürger kennen und ihnen somit als Ansprechpersonen zur Verfügung stehen: *„[...] das finde ich gerade in der Kommunalpolitik [wichtig] – zuzuhören, mit Menschen zu sprechen und ihre Anliegen, ob es nun kleine oder größere Probleme sind, auch in die politischen Gremien zu tragen und da unterstützen zu können“* (Pol 7). Eine wirksame Interessenvertretung setzt dabei zum einen voraus, dass Ratsmitglieder die Anliegen der Bürger in realistisch umsetzbare politische Ziele übersetzen und versuchen über politische Debatten entsprechende Mehrheiten zu organisieren: *„Man kann jetzt nicht einfach reinrufen und sagen ‚Wir machen hier die Welt schön‘ – das reicht nicht, dann muss man das durchbuchstabieren – was ist denn eine schöne Welt? – und das dann in den politischen Gremien ausdiskutieren, Mehrheiten organisieren für diese politischen Ziele“* (Pol 3). In diesem Zusammenhang müssten Ratsmitglieder auch dafür Sorge tragen, unterschiedliche Interessen beispielsweise zwischen Bürger und Projektentwickler, in Einklang zu bringen: *„Aber das muss man – glaube ich – immer im Blick haben, dass der eine [im Sinne von: Investor, Projektentwickler] natürlich handfeste wirtschaftliche Interessen hat, was auch vollkommen legitim ist, und der andere [im Sinne von: Kommune] muss eben auch diese weichen Faktoren, wenn man das so sagen will, im Blick haben. Das sind die beiden Pole, die in einem Prozess in Einklang gebracht werden müssen, die aber am Anfang vielleicht auch mal gegeneinanderstehen“* (Pol 7). Zum anderen müssten Ratsmitglieder die Handlungslogiken der Verwaltung verstehen und die Interessen der

Aufgabenwahrnehmung

Rollendruck und Rollenstress

Bürger an relevanten Stellen im Planungsprozess entsprechend einfließen lassen: *„Also warum soll ich mich mit jemandem vom Stadtplanungsamt streiten, wenn er ein viel größeres Wissen hat als ich? – das macht keinen Sinn. Ich kann halt versuchen, seine Denke zu verstehen, dann meine Einwände reinzubringen; aber vom Kopf her, ist die Verwaltung da etwas fitter und ich muss dann halt nur noch versuchen, die Interessen der Bürgerinnen meiner Stadt mit einfließen zu lassen“* (Pol 5).

Die vorgenommene Differenzierung der Rolle „Interessenvertretung“ erweist sich hinsichtlich der Fremdwahrnehmung der befragten Experten aus der Verwaltung, Projektentwicklern und externen Akteuren folglich als bedeutsame Unterscheidung. So bewegen sich Ratsmitglieder stets in einem Spannungsfeld zwischen Wählerinteressen und zukunftsfähiger Stadtentwicklung, da erstere mit notwendigen Maßnahmen der Stadtentwicklung in Konflikt stehen können, wie ein Ratsmitglied selbst beschreibt: *„Ich bin mal [mit dem Gedanken, dem Motto] angetreten ‚mehr Demokratie wagen‘ – ich bin inzwischen so weit, dass mir das echt ‚auf den Zeiger‘ geht. Also ich würde die Bürger am liebsten ganz draußen lassen, ganz ehrlich. Weil sich tatsächlich nicht die Interessen durchsetzen, die das Allgemeinwohl im Blick haben, sondern wirklich nur die, die in der Regel nur ihr unmittelbares Umfeld schützen wollen. Das ist derartig frustrierend – übrigens auch für viele Projektentwickler, derartig frustrierend –, weil Sie arbeiten können, wie Sie wollen, und [dann kommt trotzdem immer Widerstand auf]“* (Pol 6). Dieser Rollendruck kann Ratsmitglieder in ihren Handlungen durchaus einschränken: *„Und natürlich ist mir die Rolle der Politik schon auch klar, wenn sie nicht das bekommt, was sie gut verkaufen kann, dann zermürbt sie im Prinzip die Verwaltung“* (StaPla 5). Dieses „verhaftet Sein“ im Rollenspiel um Wählerstimmen könne auch für Projektentwickler spürbar werden: *„Ich finde ärgerlich ist es immer dann, wenn man merkt, dass der öffentliche Druck groß wird und dann Politik schwankt und wankt und das, wo sich vorher eigentlich alle committed haben [...]“* (PE 10). Aus diesem Grund wird die Kommune (als Ganzes) von Außenstehenden teilweise als *„[...] wirklich unberechenbar. Und zwar hinsichtlich der Zeitschiene“* (KapG 1) wahrgenommen, was darüber hinaus auch zu einer Frustration der Verwaltung führen könne. So weist ein externer Dienstleister darauf hin: *„Allerdings ist erkennbar, dass die Kontinuität dessen, was eine Verwaltung vorbereitet und was eine Politik über Ratsbeschlüsse auf Dauer durchhalten will, eben nicht mehr gegeben; also hier haben Sie das Problem bei den Kommunen. Das heißt, also eigentlich haben wir die richtigen Konzepte, die haben die auch schon mal alle beschlossen, aber immer wieder kippt einer um; und je mehr Leute umkippen, umso weniger ziehen wir das durch – und das frustet eben auch wirklich gute Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Leitungsfunktionen in einer Kommune“* (DL 1_Pla) (vgl. auch Pkt. 4.2.2.5). Erschwerend kommt aus Verwaltungssicht hinzu, dass Ratsmitglieder den Einflussnahmen vieler Akteure ausgesetzt sind, die ihre Rolle als Interessenvertretung beeinflussen: *„Natürlich ist ein ehrenamtlicher Stadtrat oder eine Stadträtin vielfältigsten Einflussnahmen ausgesetzt. In einer Kommune sowieso, denn vielleicht kennst du den noch, oder am Ende ist er zum Beispiel über zwei Ecken mit dir verwandt, oder auf die gleiche Schule gegangen. Ich meine, das nutzen die Projektentwickler natürlich genauso. Die kennen natürlich auch irgendeinen Stadtrat, mit dem sie in derselben Klasse*

waren, oder haben mit ihm zusammen studiert oder sind im selben Sportverein. So laufen die Sachen dann eben“ (PlaDz 2).

Aus Sicht eines Experten würden Ratsmitglieder bei einer zu starken Identifikation mit der Rolle als Interessenvertretung ihrer richtungsweisenden Funktion im Sinne eines „Modern Leadership“ nicht nachkommen. Der Bezug zum „Modern Leadership“ fokussiert in diesem Zusammenhang eine orientierungsgebende, visionäre Führung – verstanden als Definition klarer Stadtentwicklungsziele für die Stadt: *„Und die Politiker verstehen sich dann auch – und das ist der letzte Punkt – eher als Moderator von unterschiedlichen Interessengruppen und nicht als Politiker, der einfach eine Richtung vorgibt und ein Ziel hat, dass er auch durchsetzen möchte. Deshalb, wenn Sie die politischen Programme der Parteien auf der lokalen und regionalen Ebene anschauen, dann sehen Sie dort auch nur, was man nicht möchte“ (KapG 2).* Dies habe zur Folge, dass ein Verbotswettstreit der Parteien entstehe, anstelle klarer Entwicklungsziele für die Stadt und damit Rahmenbedingungen und Orientierung für Projektentwicklungsvorhaben.

Fremderwartung

Diese Erwartungshaltung wird nicht nur von „externen Akteuren“ an die Stadtpolitik gestellt (vgl. auch Pkt. 4.2.2.11), sondern auch von einem Experten der Verwaltung geteilt: *„Also ich glaub da liegt ein bisschen was im Argen mit der Planungskultur und den Organisationen, die da zusammenwirken. Und die Stadt als solche müsste sich den Herausforderungen des dritten Jahrtausends mit viel, viel mehr Mut und auch mit politischen Vorgaben stellen. Jetzt mach ich mir nichts vor, die Politik ist daran orientiert Wählerschaften zu mobilisieren“ (StaPla 5).*

Eine Weiterentwicklung beziehungsweise Perspektiverweiterung des Rollenbilds Interessenvertretung um Charakteristika des „Modern Leadership“ könnte der Wählermaximierungslogik konfliktentschärfend entgegenwirken. Klare Strategien fördern die Mitarbeiterbegeisterung (vgl. Hamm und Köhler 2020, S. 35) und könnten damit – im übertragenden Sinn – dazu beitragen, das Wähler die Notwendigkeit der Priorisierung von gesamtstädtischer Nutzenvorteile vor wahlgruppenspezifischen Einzelbelangen anerkennen. Zudem steht es einem partizipativen Demokratieverständnis, dem Ratsmitglieder in Deutschland in ihrer Gesamtheit zuneigen (vgl. Egner et al. 2013, S. 111) nicht entgegen, da Zusammenarbeit und Einbindung der Mitarbeitenden im „Modern Leadership“ einen hohen Stellenwert einnehmen (vgl. bspw. Hamm und Köhler 2020).

Vermittler (in die Stadtgesellschaft)

Auffälligerweise benennen die befragten Ratsmitglieder die Rolle des Moderators zumeist nur auf Nachfrage. Wenngleich Überschneidungen erkennbar sind, betonen sie viel stärker die Rolle des Vermittlers – vor allem im Sinne eines „(Verhandlungs-)Dolmetschers“ in die Stadtgesellschaft.

Rollenverständnis

**Aufgaben-
wahrnehmung**

Ratsmitglieder nehmen dabei eine Vermittlungsfunktion nach außen und innen wahr. Im Rahmen von Pressearbeit sowie im Austausch mit der Stadtbevölkerung erklären sie Terminologien, Mechanismen sowie Grenzen des Verwaltungshandelns oder legen die Gründe bestimmter Entscheidungen dar: *„Es gibt zum Beispiel oftmals Gründe, die nicht so offensichtlich sind, aufgrund derer Entscheidungen auf eine bestimmte Art und Weise getroffen werden. Das sorgt oftmals für Unverständnis in der Bürgerschaft, auch völlig berechtigt. [Dann ist es erforderlich], da zu vermitteln und zu erklären, dass beispielsweise die Verwaltung bestimmte Vorschriften hat, an die sie sich halten muss. [...] An solchen Stellen muss man oft tatsächlich die Grenzen der kommunalpolitischen Möglichkeiten aufzeigen, weil wir zwar sehr, sehr viel beeinflussen können, aber leider auch nicht alles“* (Pol 8). Diese Vermittlungsfunktion zeigt sich ebenfalls im Kontext des Interessensausgleichs zwischen Bürgern und Projektentwicklern und führt dann zu Rollenstress, wenn beide Positionen besonders weit auseinanderliegen: *„Nur geht es ja schon darum, dass man in einem Prozess auch unter Beteiligung der Bewohner bzw. Anwohner, aber auch – insbesondere bei großen zentralen Bauvorhaben – unter Beteiligung der Stadtbevölkerung insgesamt zu Lösungen kommt. Es ist manchmal mühsam, es ist übrigens auch für die Politik mühsam – wir sind ja auch in so einer Art Mittlerfunktion. Wir müssen eben auch versuchen, beide Positionen, die auch oftmals sehr weit auseinanderliegen, zusammenzuführen“* (Pol 7).

Nach innen gerichtet trägt die Vermittlungsfunktion von Ratsmitgliedern einen stärker moderierenden Charakter. Dies gilt sowohl hinsichtlich der Moderation als auch hinsichtlich der Schlichtung von verwaltungsinternen Konflikten: *„[...] ganz oft ist das Problem ja auch nicht das Fachliche, sondern die Eitelkeiten von irgendeinem Amtsleiter, oder es geht eigentlich noch darum, dass bei einem anderen Bauprojekt der Artenschutz viel zu übertrieben war oder so etwas, [...] ganz oft geht es auch um so Ressentiments aus alten Projekten. Und dann ist es bei mir so, dass ich jetzt als neue Stadträtin, die gute Kontakte in beide Dezernate hat, ernst genommen werde als jemand, der das moderieren und schlichten kann [...]“* (Pol 4) als auch der Moderation innerhalb der jeweiligen Fraktion oder Partei: *„Also ich bin da auch in meiner eigenen Riege immer ziemlich streng – weil wir wollen dann immer alles aus einem Projekt, und wenn man aus allem ein super ökologisches Inklusionsprojekt machen will, dann ist es halt irre teuer. Man muss manchmal auch einfach günstigen Wohnungsbau irgendwo hinknallen – da ist halt, ja, nicht so schön“* (Pol 4). In diesem Zusammenhang benennt ein Ratsmitglied zudem die Organisation vertrauensvoller Gesprächsräume mit unterschiedlichen Akteursgruppen, auch um die Verwaltung zu entlasten: *„Da versuche ich halt, es irgendwie unter vier Augen zu lösen, versuche in diesem Zusammenhang aber auch gleichzeitig, Menschen der Verwaltung und Menschen, die es betrifft – also auf eine Art Projektentwickler, auf andere Art, aber auch Anwohnende – zusammen an einen Tisch zu bringen, um dann gemeinsam Lösungen zu finden; und ich glaube, das honoriert die Verwaltung mir gegenüber mittlerweile auch“* (Pol 5).

Die Vermittlungsfunktion von Ratsmitgliedern beinhaltet darüber hinaus die Steuerung einer flüssigen Binnenkommunikation zwischen Ausschüssen, Fraktion, Partei und Bezirksvertretungen: *„Stadtbezirksbeiräte sind halt andersrum*

öffentlich, und wenn dann Sachen zuerst in den Fachausschüssen besprochen worden sind, dann kann ich halt in den Stadtbezirksbeiräten versuchen, Fragen zu stellen oder Fragen stellen zu lassen, die in eine Richtung gehen, die das ganze Projekt offener machen, transparenter machen. Und das ist dann wieder das, wo ich mich als Mittler sehe – wo ich dann auch Leute mit Informationen versorgen kann, die ihnen nicht von vornherein zugänglich waren“ (Pol 5).

Entscheidungsträger

Die befragten Ratsmitglieder nehmen sich aufgrund ihres gestaltenden Einflusses – „[...] dass man tatsächlich bestimmte Rahmenbedingungen setzen kann“ (Pol 7) – als Entscheidungsträger wahr. Ein Experte räumt jedoch ein, dass aufgrund der langen Zeitabläufe von Planungsverfahren, gerade in Großstädten, der Gemeinderat vielmehr eine Aufsichts- statt Entscheidungsfunktion habe, was zur Frustration führen könne: „Sie können hin und wieder tatsächlich mal etwas erreichen, aber die Zeitabläufe, bis Sie wirklich bei großen Sachen oder bei wichtigen Dingen zu einer Entscheidung kommen, das sind schon teilweise 10–15 Jahre, bis das tatsächlich entscheidungsreif wird. Das heißt, Sie müssen einen langen Atem haben. Da bin ich relativ ernüchtert, muss ich ganz ehrlich sagen“ (Pol 6).

Rollenverständnis

In der beschriebenen Aufsichtsfunktion sei es Aufgabe der Politik, das Handeln der Verwaltung kritisch zu reflektieren, was von dieser geteilt wird: „Es ist halt, wie auch eingangs schon gesagt, häufig eben nicht die pure Harmonie, sondern es ist eben schon ein Diskutieren von Sachverhalten. Aber das ist, denke ich, normal. Ja, ich denke, das lässt sich wahrscheinlich nicht ganz vermeiden, dass es eben gewisse Reibungen auch zwischen Verwaltung und Politik gibt. Das ist ja aber auch die Aufgabe der Politik“ (StaPla 6). Zudem ist eine eng mit der Funktion der Interessenvertretung verbundene, aktivere Form der Entscheidungsfunktion von Ratsmitgliedern zu erkennen. Über die Formulierung von politischen Zielen bestimmt der Gemeinderat einen Handlungsauftrag sowie einen gewissen Handlungsrahmen für die Verwaltung: „[...] die Politik bestimmt Ziele, die zu verfolgen sind. So, das ist im Grunde genommen erstmal mein Einfluss auf der formalen Seite und da muss man lernen, mit zu operieren – muss Politik sich das organisieren“ (Pol 3). Dazu ergänzt der Experte: „Dann läuft es richtig gut, wenn man sich gegenseitig befruchtet. Jetzt an meinem Beispiel eben: wenn die Verwaltung plötzlich den Eindruck hat ‚Okay, die Debatte ist reif. Wir können es mal reinrufen. Gucken wir mal, wie wir rauskommen‘; und es war ja nicht von ungefähr, im Grunde genommen war meine Fraktion die ganze Zeit schon so unterwegs und hat genau in die Richtung gefragt. Im Grunde genommen war im Subtext immer die Aussage ‚Hört mal Verwaltung, macht ihr mal‘ – so haben wir uns im Grunde genommen politisch bewegt. Man muss halt Kommunikation organisieren, das ist in der Politik halt so“ (Pol 3). Demnach agieren Ratsmitglieder sowohl für die Verwaltung als auch für Projektentwickler als Ideengeber: „[...] es kommt häufig sogar aus der Politik, die sagen ‚Wir haben das und das dort gesehen. Das hätten wir auch gerne‘“ (StaPla 9).

Aufgabenwahrnehmung

Ergänzend weisen zwei Ratsmitglieder, die in Städten mit Magistratsverfassung tätig sind, darauf hin, dass die Ausgestaltung der Funktion als

**Fremderwartung
→ „Der gute
Stadtrat“**

Entscheidungsträger davon abhängt, ob die Fraktion Teil der Regierung oder der Opposition ist. Als Teil der Regierung habe man sowohl einen Informationsvorsprung als auch umfassenderen Zugang zu Informationen, was die politische Handlungsfähigkeit und den Gestaltungsspielraum stärkt.

Vor dem Hintergrund der Entscheidungsfindung weisen Experten mit Außen-sicht auf Gemeinderäte darauf hin, dass dieser nicht zwangsläufig einheitlich agiert: „[...] es gibt ja halt auch nicht DIE Politik, sondern dass die eine Fraktion das nochmal anders sieht als die andere [...]“ (PE 9). Auch seien Unterschiede verschiedener Generationen von Ratsmitgliedern erkennbar, die nicht nur das Entscheidungsverhalten beeinflussen würden, sondern auch das Verhältnis der Akteure untereinander: „Also wir hatten Stadtratsänderungen im Herbst letzten Jahres: der Stadtrat ist jetzt viel jünger, viel grüner, viel linker, sozusagen. Was vorher durchgegangen wäre, geht jetzt lange nicht mehr durch [...] – da treffen Welten aufeinander, teilweise“ (StaPla 10).

Vor diesem Hintergrund würden gut politisch organisierte Städte bei der Entscheidungsfindung berücksichtigen, „dass jeder seinen Nutzen hat“ (PE 12) und mit Neugier und Offenheit agieren – „Was macht einen guten Stadtrat aus? – ganz einfach: Offenheit. Neugier“ (DL 3_Pla) –, während „schwächere“ Kommunen wie auch Gemeinderäte dazu tendieren, angstgetrieben zu entscheiden: „Das ist reine Angstgetriebenheit – man will nicht, dass es dann nachher heißt ‚Ihr habt zu hohe Forderungen gestellt und deswegen ist er [im Sinne von: Investor] jetzt abgesprungen und wir haben weiterhin kein Pflegeheim‘“ (DL 3_Pla). Diese Wahrnehmung wird vor allem über die Beobachtung eines Experten einer kommunalen Organisation, mit entsprechendem Kontextwissen über viele Kommunen, gestützt: Deswegen ist es bei manchen Städten nicht verwunderlich, dass es eben eine bestimmte Haltung gibt, in der Experimente und Experimentierfreude unterstützt werden, sodass man sich einfach mal etwas trauen kann, ohne dass man dafür ‚gesteinigt‘ wird. Andere sind sicherheitsbewusster, aber das hat mit vielen Faktoren zu tun. Auf alle Fälle ist die Beobachtung völlig richtig“ (V/O 3).

Diese Beobachtungen legen nahe, dass von Ratsmitgliedern erwartet wird, dass sie sich ihrer Verantwortung als Entscheidungsträger bewusst sind. Sie dürften durchaus Grenzen für das Handeln von Projektentwicklern ziehen, wenn sie die Hintergründe entsprechend erfassen: „Die Politik muss ja auch durchaus mal klare Grenzen aufzeigen, aber dafür müsste die Politik verstehen, wie der Hintergrund ist. Ein Mietendeckel ist natürlich ein nicht probates Mittel, weil da hat man etwas beschlossen und sagt ‚Ich will jetzt politisch mal ein Signal setzen und wahrscheinlich ist auch verfassungsrechtlich gar nicht zulässig. Ist egal, wir beschließen es trotzdem‘. Das war ja so die politische Grundhaltung dahinter. Das ist geboren aus einer Emotionalität heraus – das die Politik sagt ‚Wir wollen bezahlbaren Wohnraum haben und es klappt irgendwie nicht‘. Soweit verstehe ich erst mal den Antrieb, dass man sagt ‚Wir müssen jetzt mal was machen‘. ‚Wir müssen jetzt mal was machen‘, kann aber nicht die Folge sein, sondern wir müssen dann genau analysieren, woran liegt es denn?“ (PE 1). Ein weiterer befragter

Projektentwickler ergänzt in diesem Zusammenhang: *„Diese Menschen müssen integrier sein, d.h. halten, was sie versprechen und tun was sie sagen“ (PE 11)*³⁵.

Projektbeschleuniger ↔ Projektverzögerer

Ergänzend zu der Rollenfunktion als Entscheidungsträger, beschreiben die befragten Ratsmitglieder ihre Rolle als Projektbeschleuniger beziehungsweise Projektverzögerer. Abhängig von den Mehrheitsverhältnissen im Gemeinderat, könne die Politik Projektvorhaben folglich *„[...] sowohl beschleunigen als auch verzögern“ (Pol 5)*, was nach Einschätzung der befragten Ratsmitglieder auch die Wahrnehmung der Projektentwickler über sie widerspiegeln: *„Ich sage mal, Projektentwickler aus dem Holz-Baubereich, die jetzt die bessere Klimabilanz haben als der Massivbau, die sehen jetzt die Politik sicher als Ermöglicher; [...] Investoren aus bestimmten Bereichen würden jetzt, glaube ich, die grüne Gemeinde-Ratsfraktion auch eher als Verhinderer sehen, weil wir viele Projekte von denen natürlich blöd finden und verhindern wollen“ (Pol 4)*. Diese Selbsteinschätzung wird auch von Projektentwicklern geteilt, die einen unterschiedlichen, durchaus projektabhängigen Umgang wahrnehmen: *„[...] der grundsätzliche Wille der politischen Instanzen [für einen Dialog] muss auch da sein. Das ist leider nicht immer gegeben“ (PE 14)*.

Rollenverständnis

Generalist

Im Hinblick auf den fachlichen Hintergrund ist *„[...] der Politiker der Generalist und der jeweilige Planer, egal wo er herkommt [im Sinne von: Fachrichtung], hat auch wiederum seinen Experten-Horizont“ (Pol 2)*. Der damit angedeutete Wissensunterschied zwischen Politik und Verwaltung wird von den Ratsmitgliedern als Erklärung benannt, warum Ratsmitglieder im Vergleich zur kommunalen Verwaltung von Projektentwicklern als ergebnisorientiert wahrgenommen werden: *„Aber grundsätzlich ist es so, dass wir [Politiker] eben erst mal erzählen ‚Das ist schön. Das kann man erstmal so machen‘. Und später müssen wir uns dann ja auch von der Verwaltung sagen lassen, dass das so nicht geht“ (Pol 6)*. Die Politik habe *„[...] das Privileg vom Ergebnis her zu denken [...]“ (Pol 2)*. Mit Blick auf den fachlichen Hintergrund geht insbesondere die Wahrnehmung von Projektentwicklern über die Fähigkeiten von Ratsmitgliedern weit auseinander (vgl. auch Pkt. 4.2.2.1). Einerseits besteht die Wahrnehmung, *„dass auch ein Gespür dafür da ist, für das, was wir [im Sinn von Projektentwickler] machen und für das, was wir immobilienwirtschaftlich auch leisten“ (PE 13)* und dass *„[...] die Diskussion mit Bürgermeister, mit Gemeinderäten etc. oftmals viel zielführender [sei], weil man eben über Machbarkeiten redet und über Möglichkeiten als über städtebauliche Einschränkungen. [...] Darum ist es gut, manchmal nicht unbedingt gleich mit Problemen im Kopf an so ein Thema heranzugehen – und das haben oft die fachlich voll Ausgebildeten“ (PE 8)*.

Rollenverständnis

³⁵ Mit dieser Aussage nimmt der Experte Bezug auf alle Personen mit gestalterischer Verantwortung im Planungsprozess.

Fremderwartung

Andererseits besteht die Haltung „[...] die Spitze [der Verwaltung] zukünftig nur noch mit entsprechend qualifizierten Leute zu besetzen. Politiker sind in der Regel dafür ungeeignet, weil gar weder ausgebildet noch praktisch erfahren“ (PE 11).

Rollenstress

Fehlendes Fachwissen im Bereich der Stadtentwicklung und -planung sowie Immobilien-Projektentwicklung kann bei Ratsmitgliedern zu Rollenstress führen. Einerseits aufgrund der Befürchtung, unangebrachte Fragen gegenüber Fachexperten zu stellen (Bewertungsangst), andererseits aufgrund der erschwerten Beurteilung des Handelns von Verwaltung oder Projektentwicklern, was die Selbstwirksamkeitserwartung als Entscheidungsträger beeinflussen kann (vgl. Pkt. 4.2.2.1).

Ehrenamtler

Womöglich liegt in dieser wahrgenommenen Bandbreite auch ein Unterschied im Umgang von Projektentwicklern mit Ratsmitgliedern begründet, der durch folgende Aussage eines befragten Ratsmitglieds deutlich wird: „[...] und dann trifft man [im Sinne von: Ratsmitglied] auf [Personen], häufig ja auch private Multimillionäre, die wirklich gerne ihre Millionen in unserer Stadt verteilen wollen. Das sind Weltenunterschiede. Jetzt kommt so ein Investor und behandelt einen von oben herab oder auf Augenhöhe – da beginnt es ja schon mal; dass der nämlich nicht den kleinen ‚Kommunal-Fuzzi‘ sieht, sondern den, der hinterher entscheidet, ob der Bebauungsplan genehmigt wird oder nicht – also schon eine gewisse Achtung, sage ich jetzt mal, entgegengebracht wird. Respekt und Achtung dem anderen gegenüber, das finde ich sehr wichtig. Gilt aber auch umgekehrt: [...]“ (Pol 10).

Rollenstress

Diese Aussage legt darüber hinaus einen weiteren Aspekt offen. Ratsmitglieder möchten in ihrer ehrenamtlichen Rolle, die zum Teil nur wenig honoriert würde, wahr- und ernst genommen werden: „[...] was für Mandatsträger:innen sehr, sehr wichtig ist, wenn man sich ernst genommen fühlt und wenn man sich wichtig genommen fühlt und wenn auf die eigene Expertise Wert gelegt wird“ (Pol 5). Vor diesem Hintergrund räumen die befragten Ratsmitglieder selbst ein, dass Politiker zum Teil auch durch eine gewisse Eitelkeit angetrieben würden – „[...] dann sind im Gemeinderat natürlich schon auch Leute, die sich auch selber gerne reden hören und die sich erst mal gerne wichtig fühlen [...]“ (Pol 4) –, was sowohl für Verwaltung als auch Projektentwickler herausfordernd sein könne: „Jeder Gemeinderat ist verschieden, aber unserer ist sehr redefreudig und besteht aus sehr vielen, wirklich Individuen, die ihre eigenen Haltungen auch immer noch kundtun wollen, müssen. Für Leute, deren Broterwerb es ist, egal ob Verwaltung oder Projektentwickler, also die empfinden uns zum großen Teil sicher als lästig, denn es wird halt rumkritisiert, es wird nachgefragt“ (Pol 1).

Dass Ratsmitglieder aufgrund ihrer ehrenamtlichen Leistung honoriert werden sollten, wird durch die Außenwahrnehmung eines Experten sichtbar: „[...] man muss auch einen Wahnsinns-Respekt vor den Stadträten, vor den Gemeinderäten haben, weil die müssen ja in einer Sitzung manchmal von der Friedhofsgebühren-Satzung über den Aufbau einer Stadtbahn-Linie bis hin, was weiß ich, einer großen Bebauung alles in eine

Richtung abhandeln; und für so viele Themen kann man sich ehrenamtlich einfach gar nicht einarbeiten“ (StaPla 11). Auch Projektentwickler erkennen den Aufwand der ehrenamtlichen Tätigkeit als Ratsmitglied: „[...] ich zolle echt Respekt vor jedem, der da ehrenamtlich tätig ist, weil es schon eine Tortur, die man sich da [im Sinne von: Gremiensitzungen] anhört“ (PE 7).

Über die Expertenaussagen zum Rollenverständnis von Ratsmitgliedern wird sowohl eine hohe Deckungsgleichheit zu den theoretischen Ausführungen (vgl. Pkt. 3.4.2) als auch zwischen Eigen- und Fremdwahrnehmung erkennbar. Folgende Rollenfacetten wurden dabei von den Experten beschrieben (vgl. auch Abbildung 32):

Zusammenfassung

Die Rolle von Ratsmitgliedern als Interessenvertretung richtet ihren Fokus zu meist stärker auf die spezifischen Interessen der jeweiligen Wählergruppen und weniger auf eine übergreifende Vertretung der Stadtgesellschaft als solche. Insbesondere im Kontext der Stadtentwicklung kann dies zu Rollenstress führen, da entsprechende Richtungs- oder Umsetzungsentscheidungen mit Wählerinteressen konfliktieren können, jedoch im Sinne der Stadtgesellschaft beziehungsweise gemeinwohlorientierten Stadtentwicklung wären. Vor diesem Hintergrund ist eine Anmerkung hervorzuheben, die zu einer konfliktentschärfenden Weiterentwicklung dieses Rollenbilds führen könnte: So sollte das Rollenverständnis der Interessenvertretung um Aspekte des „Modern Leadership“ erweitert werden.

In engem Zusammenhang mit der Rolle der Interessenvertretung steht die des Projektbeschleunigers beziehungsweise -verzögerers. Je nach Übereinstimmungsgrad zwischen den Zielen einer Gemeinderatsfraktion und denen eines Projektvorhabens, werden Ratsmitglieder entsprechende Einflussmöglichkeiten (vgl. Pkt. 4.2.2.14) nutzen, um das Projekt entweder zu fördern oder zu verzögern beziehungsweise gänzlich zu verhindern.

Zudem wird die Rolle von Ratsmitgliedern als Entscheidungsträger benannt. Wie diese Rolle ausgefüllt wird, ist zum einen mit der lokalen Planungskultur verbunden. So gibt es Kommunen – einschließlich des Verhaltens von Ratsmitgliedern – die tendenziell sicherheitsorientierter handeln, während andere Kommunen selbstbewusster und mit einhergehender „Experimentierfreude“ agieren. Zum anderen lassen sich Generationenunterschiede im Entscheidungsverhalten von Ratsmitgliedern erkennen, deren Unterschiede im Rahmen der Expertenbefragung jedoch nicht tiefergehend thematisiert werden konnten. Allerdings nehmen nicht alle Ratsmitglieder ihre Entscheidungsfunktion gleichermaßen wahr. Aufgrund langer Entwicklungszeiten und der entsprechenden Entscheidungsreife eines Planungsvorhabens zeigt sich eine

Tendenz, dass in Großstädten stärker eine Aufsichts- statt Entscheidungsfunktion vorliegt.

In besonderem Maße identifizieren sich die befragten Ratsmitglieder mit der Rolle des Vermittlers – verstanden als „Dolmetscher“ des Verwaltungshandelns in die Stadtgesellschaft. Diese starke Rollenidentifizierung könnte möglicherweise mit dem Legitimieren des eigenen politischen Handelns gegenüber den Wählern und der Stadtgesellschaft in Verbindung stehen. Über diese Rolle wird von den Ratsmitgliedern zudem eine Unterstützungsleistung für die Verwaltung wahrgenommen.

Bezugnehmend auf das Fachwissens-Gefälle zwischen Verwaltungsmitarbeitenden und Ratsmitgliedern betrachten sich Letztere als Generalisten. Über dieses Rollenverständnis grenzen sich Ratsmitglieder von der Verwaltung ab und betonen gleichzeitig, dass es ihnen eine andere Handlungslogik erlaube – das Planungsvorhaben stärker vom Ergebnis her zu denken.

Des Weiteren wird das Rollenverständnis eines Ratsmitglieds über dessen ehrenamtliche Tätigkeit definiert. Interessanterweise werden über das Rollenbild des Ehrenamtlers weitere Merkmale von Ratsmitgliedern erkennbar. Diese möchten in ihrer Rolle ernst- und wahrgenommen werden. Dieser Anspruch steht vermutlich zum einen in Verbindung damit, dass Ratsmitglieder teilweise von einer gewissen Eitelkeit angetrieben werden; zum anderen aber auch damit, dass ihre ehrenamtliche Tätigkeit durch die Stadtgesellschaft und zum Teil von Projektentwicklern nur wenig honoriert würde.

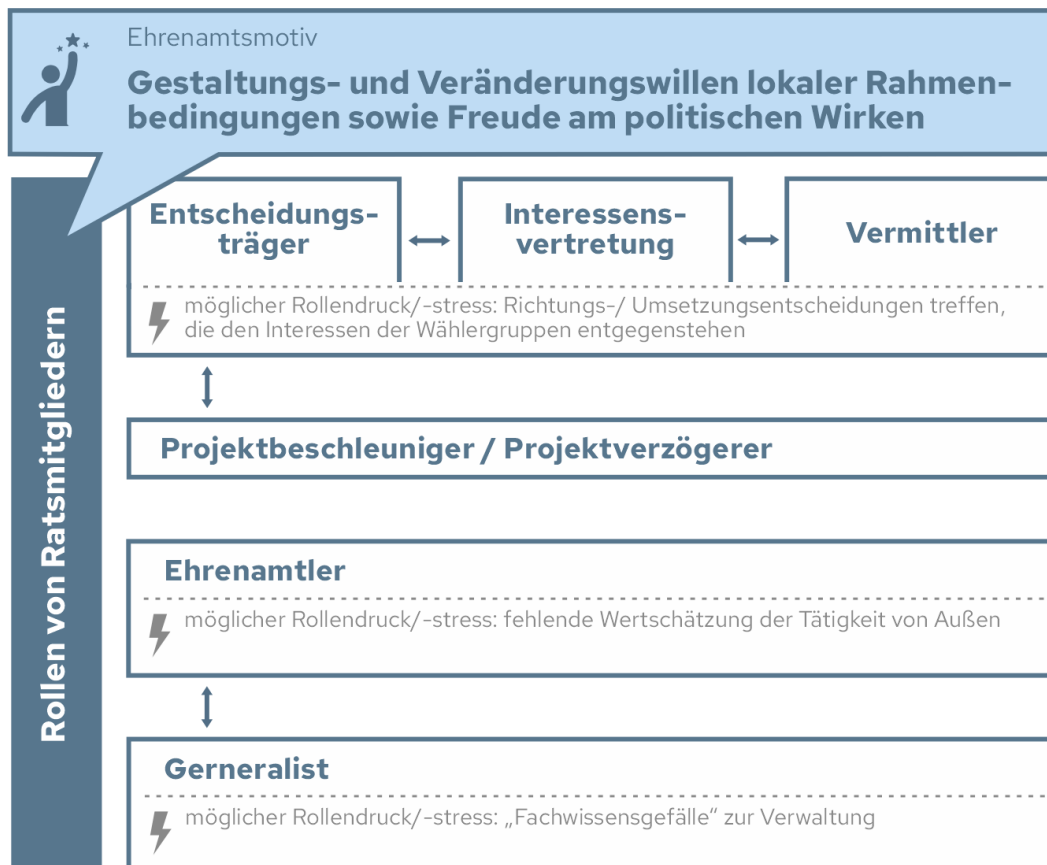


Abbildung 32: Rollenbild von Ratsmitgliedern; Quelle: Eigene Darstellung 2025.

4.2.2.7 Das Rollenbild der planenden Verwaltung/ Stadtplanungsämter: Berufsmotiv, Rollenverständnis und Aufgabenwahrnehmung sowie Fremdwahrnehmung und -erwartungen

Das Rollenverständnis der kommunalen Verwaltung wurde bereits im Rahmen der Vorstudie (vgl. Pkt. 4.1.3.2) thematisiert und soll nun durch die Beschreibungen aus den Experteninterviews ergänzt werden. Die Darstellungen berücksichtigen dabei die Aspekte Rollenverständnis, Aufgabenwahrnehmung, Fremdwahrnehmungen und -erwartungen sowie möglichen Rollenstress oder -druck. Die nachfolgenden Ausführungen liefern damit einen Beitrag zur Beantwortung der Forschungsfragen 6 und 10.

Motiv

Zentrales Berufsmotiv der befragten Experten ist die Gestaltungsmöglichkeit von Städten und die damit einhergehende Bandbreite der Profession, die sich nicht allein auf die technische und städtebauliche Gestaltung bezieht, sondern auch auf die Weiterentwicklung der charakteristischen Eigenart einer Stadt zum Wohle der Allgemeinheit: „Das bezieht sich eben nicht nur auf den äußeren Rahmen – also wie erscheint eine Stadt – sondern auch, was prägt sie, was beinhaltet sie, was belebt sie? [...] – das finde ich eine sehr schöne, mitunter aber auch sehr herausfordernde Arbeit“ (StaPla 11). Auffällig in diesem Zusammenhang ist die übereinstimmende

Verwendung des Begriffes „Mitgestaltung“ durch die Experten. Dies legt nahe, dass innerhalb dieser Fokusgruppe ein gemeinsames fachliches Verständnis über die Notwendigkeit der Zusammenarbeit mit weiteren Akteuren im Rahmen der Stadtentwicklung besteht: *„[...] dass man als Planer die Möglichkeit hat, die Entwicklung in der Stadt mitzugestalten. Man ist natürlich nicht alleine, man hat nicht alleine in der Hand die Stadt zu gestalten, aber man kann eben daran mitwirken. Das ist das eine, und zum anderen denke ich einfach, dass es ja eine gesellschaftlich relevante Aufgabe ist, dass eben der Boden, der ja knapp ist, auf sinnvolle und nachhaltige Weise genutzt wird und dass sowas auf demokratische Art und Weise abläuft“* (StaPla 6). Dabei betonen einige Experten ebenfalls ihr Interesse an der entsprechenden Ausgestaltung von Prozessen: *„Von daher glaube ich, können wir da irgendwie auch relativ glücklich sein, dass stadtplanerische Arbeit dann im Grunde genommen immer auch mit Wandel-Prozessen verbunden ist und man sich auch neue Themen erschließen muss, wie jetzt zum Beispiel Thema doppelte Innenentwicklung: wieviel Bauleitplanung braucht man dafür im Bestand, um auch qualitativ ein Wachstum zu haben? – und ja, wie handelt man solche Prozesse dann auch aus“* (StaPla 10).

Werkzeug der Politik

Rollen- und Aufgabenverständnis

„Die Verwaltung ist und bleibt das Werkzeug der Politik. Die Verwaltung ist aber gleichzeitig auch die hohe fachliche Expertise und Kontinuität und direkte Ansprechpartnerin, die überhaupt zu guten politischen Entscheidungen führen kann“ (PlaDz 3) – mit dieser Expertenaussage wird deutlich, dass eine zentrale Funktion der Verwaltung maßgeblich durch eine strukturfunktionalistische Perspektive geprägt wird. Gemäß diesem Verständnis ist es Aufgabe der Verwaltung, Grundlagen für demokratische Entscheidungen vor- und nachzubereiten. Ihre Rolle ist demnach auftragsgebunden, jedoch keinesfalls als „passiv“ zu interpretieren, wie die Expertenaussage gleichzeitig verdeutlicht. Über die Aufgabenwahrnehmung dieser Rolle werden darüber hinaus weitere (Teil-)Funktionen der Verwaltung deutlich: die der Beraterin, Impulsgeberin und Übersetzerin.

Aufgabenwahrnehmung

Als „Werkzeug der Politik“ übernimmt die Verwaltung in der Nachbereitung politischer Beschlüsse deren Operationalisierung und muss diese folglich fachlich ausfüllen beziehungsweise ins Fachliche übersetzen. Darüber hinaus ist sie für die inhaltliche Vor- und Aufbereitung neuer politischer Entscheidungsprozesse verantwortlich. Zusätzlich zur Information von technischen und wirtschaftlichen Randbedingungen sowie der planerischen Einordnung eines Entwicklungsvorhabens, wirkt sie diesem Zusammenhang als Politikberaterin, indem sie Entwicklungsvorschläge unterbreitet und entsprechende Spielräume in den Beschlussvorlagen aufzeigt: *„Aber da ja die Planungsverwaltung, sozusagen, in ihrer Gesamtheit letztlich den Vorschlag unterbreitet und die Spielräume in den Beschlussvorlagen aufzeigt, wird ja eine Stadtratsentscheidung auch letztlich entlang dieser Orientierungslinien getroffen“* (StaPla 12). Diese unterstützende Funktion wird auch von den befragten Ratsmitgliedern bestätigt, wenngleich sie anmerken, dass nicht alle

ihrer Kollegen diese Einschätzung teilen würden: *„Ich habe in letzter Zeit, in den letzten Monaten die Verwaltung da als sehr, sehr hilfsbereit und kollegial empfunden, obwohl es nicht alle so sehen, habe ich manchmal den Eindruck“* (Pol 5).

Um die Funktion als Unterstützerin und Beraterin der Politik effektiv erfüllen zu können, müsse sich die Verwaltung ihrer eigenen Entscheidungen und Ziele bewusst sein, um schlüssige und fundierte Argumentationen darlegen zu können: *„Wir Planer dürfen es uns nicht leicht machen und unsere Entscheidungen in die pure Demokratie delegieren, sondern wir müssen sie fachlich mit Wertebewusstsein, Kompetenz und Haltung überhaupt erst mal ans Licht bringen, um dann demokratische Prozesse und Entscheidungen vor- oder nachzubereiten. Das ist ein großer Anspruch, denn die zukunfts-gewandte Planungsmentalität entspricht ja nicht immer dem, was in der Gegenwart gerade en vogue ist. Das heißt, man muss immer Zukunft mit Moment verbinden und abwägen, muss zusehen, dass Gegenwart und Zukunft auch eine operative Beziehung eingehen. Ansonsten gibt es Brüche in der Planung oder es gibt schräge, graue Kompromisse, in dem was man macht. Und wenn man einen Anspruch hat, dann muss man da immer wieder ganz schön hart daran arbeiten“* (PlaDz 3).

Die Rolle als „Werkzeug der Politik“ trägt einen dienstleistenden Charakter, welcher auch von manchen Projektentwicklern erwartet wird: *„[...] bis hin zu einem Projektentwickler, der – mit widerlichen Altherrenwitzen gespickt – irgendwie im ersten Termin schon gleich den Eindruck erweckt: die Stadt, das ist halt irgendwie so ein weiterer notwendiger Baustein, um sein Projekt irgendwie verwirklichen zu können und er erwartet selbstverständlich, dass der ‚Dienstleister Stadt‘ ihm da jetzt den Weg ebnet“* (StaPla 7). Zwar beschreiben befragte Experten aus Politik und Verwaltung diese mittlerweile selbst als dienstleistungsorientierter – *„Also die Verwaltung ist ja schon dienstleistungsorientierter“* (StaPla 6) – jedoch zählt eine Dienstleistungsfunktion für externe Akteure nicht zu ihren hoheitlichen Aufgaben im Kontext der Planung. Ergänzend betont ein Planungsdezernent mit Blick auf die Umsetzung von Planungsvorstellungen eines Entwicklers: *„Wenn ich ein Projekt am Anfang mit bestimmten Eckdaten kommuniziere und es so durch [den Gemeinderat] geht, dann ist mir am Ende egal, ob der [Entwickler] da viel oder wenig gewinnt. Es ist auch nicht mein Job, irgendwelche Gewinne zu reglementieren“* (PlaDz 2). Je nach Erwartungshaltung eines Projektentwicklers kann dies Verwaltungsmitarbeitende folglich mit widersprüchlichen Rollenerwartungen konfrontieren und zu interpersonellen Rollenkonflikten führen.

Als „Werkzeug der Politik“ stellt diese an die Verwaltung erwartungsgemäß die Anforderung, ihre politischen Ziele umzusetzen. Während Ratsmitglieder in diesem Zusammenhang in Legislaturperioden denken, folgen Planungsprozesse sowie die Handlungslogik der Verwaltung längeren Zeithorizonten. Dabei können, wie die folgende Expertenaussage zeigt, Zeitkonflikte zwischen Ratsmitgliedern und Verwaltung auftreten: *„Verwaltung muss auch keine Wahlen gewinnen. Politik kommt und geht, Verwaltung bleibt. Der Klassiker ist, dass zum Beispiel ein Leiter*

Fremderwartung und Rollendruck

des Stadtplanungsamtes sagt: *„Ist doch egal, wer unter mir Stadtrat ist. Das wechselt alle paar Jahre, aber ich bin für die langen Linien [zuständig]“* – Stadtentwicklung, das sind ja auch lange Linien, da reden wir über etwa 10–15 Jahre [...] Politik kann da schon mal drängeln. Die sagen: *„Wir wollen jetzt etwas erreichen, wir haben etwas versprochen“* (DL 5_R). Dies sei auch ein möglicher Grund, warum Verwaltungsmitarbeitende weniger euphorisch wirken: *„Von daher haben die Leute in der Verwaltung in der Regel mehr Ruhe, mehr Geduld, sind nicht so euphorisch, nicht so begeisterungsfähig. Die wissen auch, neben Phasen der Euphorie kann es auch Phasen der Enttäuschung geben, und die versuchen so [nach dem Motto] ‚steter Tropfen‘ handwerklich ihr Ding sauber abzuarbeiten“* (DL 5_R). Diese Handlungslogik der planenden Verwaltung stelle zeitgleich jedoch eine Kontinuität im Handeln der Kommune sicher: *„[...] diese Stadt ist ein großer Konzern und der arbeitet langsamer – aus guten Gründen, man kann nicht irgendwie alle paar Jahre die Richtung wechseln. Es gibt sowas wie eine Kontinuität im Verwaltungshandeln und das respektiere ich auch [...]“* (Pol 3).

Fachexpertin

Rollenverständnis

Die Funktion als Unterstützerin und Beraterin der Politik steht damit in engem Zusammenhang mit der fachlichen Expertise der Verwaltung und damit ihrer Rolle als Fachexpertin. Diese Rolle betonen insbesondere die befragten Planungsdezernenten: *„Deshalb sehe ich meinen Job in erster Linie mal als einen fachlichen Job, und dann – in zweiter Linie – muss ich mit politischen Mehrheiten arbeiten, um meine fachliche Arbeit umsetzen zu können [...]“* (PlaDz 1). Die Fachlichkeit diene zudem als verbindendes Element der unterschiedlichen Rollen der Verwaltung: *„Das brauche ich, um mir ganz sicher zu sein, in allen notwendigen Rollen meiner jetzigen Arbeit nicht zerrissen zu werden“* (PlaDz 3).

Aufgabenwahrnehmung

Aus dieser Fachlichkeit heraus ist es Aufgabe der planenden Verwaltung mit Blick auf die gesamtstädtische Entwicklung unterschiedliche Zeithorizonte sowie verschiedene Ereignisse und Strömungen auf unterschiedlichen Ebenen und aus unterschiedlichen Bereichen vor dem lokalen Kontext zusammenzuführen, Entwicklungsbedarfe zu erkennen und davon ableitend spezifische Leitplanken für die Stadtentwicklung zu konzipieren: *„Aber es gibt natürlich einfach diese Verpflichtung und Vision als Planerin, die Stadt vorauszudenken, sie aber auch abzuholen aus ihrer ganz typischen Genetik, aus ihrer Vergangenheit, ihrer eigenen Dynamik im Kontext lokaler und globaler Ereignisse. Das ist die spannendste Frage“* (PlaDz 3). Diese Zukunftsorientierung betont den Gestaltungsauftrag der planenden Verwaltung, der ein großer Anspruch sei, *„[...] denn die zukunftsgewandte Planungsmentalität entspricht ja nicht immer dem, was in der Gegenwart gerade en vogue ist. Das heißt, man muss immer Zukunft mit Moment verbinden und abwägen, muss zusehen, dass Gegenwart und Zukunft auch eine operative Beziehung eingehen. Ansonsten gibt es Brüche in der Planung oder es gibt schräge, graue Kompromisse, indem was man macht“* (PlaDz 3).

Dabei wird die Ausführung dieses Auftrags selbst durch externe Entwicklungen beeinflusst, die dazu führten beziehungsweise führen, dass die Verwaltung

diese Aufgabe zum Teil nicht selbst wahrnimmt, sondern an externe Dienstleistungsunternehmen vergibt. Ein Experte vermutet, „[...] dass das eine Entwicklung ist, die über die Jahre, vielleicht sogar die Jahrzehnte, so gekommen ist. Ich glaube, die Planer in den Ämtern haben vor 30, 40 Jahren eine ganz andere Rolle gehabt als sie es heute ist. Das hat zum Teil damit zu tun, dass natürlich die Aufgabenvielfalt größer geworden ist; auch die Projekte sind ja komplexer geworden. Ich sag mal, mit einer komplexer werdenden Gesellschaft werden auch die räumlichen Stadtentwicklungsthemen komplexer und die Projekte damit auch vielfältiger und interdisziplinärer. Damit rutscht man automatisch immer auch in eine Ausgleichs-, Moderatoren- oder Koordinierungsfunktion. [...] Das hat vielleicht auch damit zu tun, dass Ämter über lange Jahre kaputt gespart wurden und man sich auf diese Rolle zurückziehen muss, weil die eigentliche fachliche Arbeit dann von externen Büros geleistet wurde und wird. Aber ich habe jetzt zumindest bei uns so ein bisschen das Gefühl – und den Eindruck habe ich auch so ein bisschen von anderen Kollegen aus anderen Städten – dass die Städte sich wieder so ein bisschen mehr dazu besinnen, Dinge auch selbst zu machen; also dass sie eher auch den eigenen Personalstock wieder aufbauen und dann auch die klassischen Planertätigkeiten machen – also auch fachliche Beurteilung, fachliche Einschätzungen wieder verstärkt in der Verwaltung selbst laufen“ (StaPla 9).

Wie bereits in Punkt 4.2.2.3 erwähnt, kann diese Abgabe von Kompetenzen nach außen in Verhandlungen mit Projektentwicklern zu Selbstwirksamkeitskonflikten führen, die wiederum bei den handelnden Personen Rollenstress auslösen können.

Rollenstress

Entgegen internationalen Planungsdebatten bezüglich der Durchsetzungsfähigkeit der planenden Verwaltung lassen die Expertenaussagen keine entsprechenden Selbstwirksamkeitskonflikte erkennen. Die Experten betonen überwiegend, dass der festgesetzte demokratische Rahmen ausreichend Handlungsspielraum biete und es Rollenaufgabe sei, diesen über Fachlichkeit, Beratung und Vermittlung auszufüllen: „Aber ich finde es schade, wenn Planer sich auf diese Kritik – die ist durchaus berechtigt – darauf zurückziehen; weil ich meine, natürlich entscheidet am Ende die Politik, aber als Planer hat man trotzdem immer noch ein Stück weit auch die Möglichkeit mit dem, was man tut, mit dem, wie man argumentiert, wie man auch in der Politik auftritt, zu überzeugen. Es ist ja nicht so, als würde die Politik immer – in manchen Dingen schon – aber immer mit einem vorgefertigten Bild in einem Rat sitzen und im Prinzip nur noch Dinge nach eigenem Gusto abwägen [...] Deswegen würde ich das nicht als machtlos beschreiben, sondern natürlich abhängig von anderen Entscheidungsträgern, aber nicht als Machtlosigkeit. Wie gesagt, es mag sehr stark unterschiedlich sein, je nach dem in welchem Rat man dann am Ende sitzt oder in welchem Ausschuss, was auch das Thema ist und wie dann die vorgefertigten politischen Haltungen dazu sind. Aber ganz grundsätzlich habe ich Lokalpolitik nicht immer nur vorgefertigt oder festgefahren erlebt“ (StaPla 9).

Interessenvertretung

Die gesamtstädtische Entwicklung zu steuern bedeutet im Kontext der Interaktion zwischen Kommune und Projektentwickler dessen Planungsvorhaben in den gesamtstädtischen Kontext einzuordnen und räumliche Auswirkungen

Rollen- und Aufgabenverständnis

abzuschätzen. Dabei ist die Verwaltung dem Gemeinwohlinteresse verpflichtet, weshalb sich viele befragte Experten der planenden Verwaltung als Interessenvertretung beschreiben: *„Steuern ganz sicher, vermitteln auch – ja, auch Interessenvertreterin; also es gibt Aufgaben in der Stadt, die übernehmen Dritte jetzt nicht unbedingt freiwillig: wenn es zum Beispiel darum geht, auch Bevölkerungsgruppen mit Wohnraum zu versorgen, die es einfach jetzt schwer haben am Wohnungsmarkt“* (StaPla 11).

Diese Verpflichtung stellt nicht nur eine starke Motivation der planenden Verwaltung dar, ihre Tätigkeit auszuüben – *„[...] also das Gemeinwohlinteresse oder Dinge bewegen zu können, ja sozusagen, nicht letztendlich nur aus Gründen der Wertschöpfung, sondern tatsächlich auch einen Mehrwert für die Gesellschaft zu entwickeln. Das ist so der hehrere Anspruch, den wir ja so als, was soll ich sagen, öffentlich-rechtliche Planerinnen und Planer vor uns hertragen. Das ist sicherlich Motivation und dann auch Dinge bewegen zu können, bauplanerisch vorbereiten zu können, ja zum Wohle, ich sag mal, der Gesellschaft. Das ist Antrieb und Motivation“* (StaPla 8) –, über sie erfolgt zudem eine starke Identifikation mit der Rolle (vgl. auch Pkt. 4.2.2.10). Diese hohe intrinsische Motivation wird auch mit Blick von außen auf die Verwaltung wahrgenommen: *„Sie haben eine gewisse Vorstellung, teilweise auch von ihrer Ausbildung her geprägt. Sie sind ja mit einer gewissen Idee, auch mit einer gestalterischen Idee, in ihren Job gegangen. Die sind, glaube ich, intrinsisch motiviert, städtisch wirklich ein gutes Umfeld zu gestalten“* (V/O 1).

Zeitgleich stellt die Gemeinwohlverpflichtung einen zentralen Unterschied in der Handlungslogik zwischen Kommune und Projektentwicklern dar (vgl. auch Pkt. 4.2.2.11). Dies kann, wie die nachfolgende Expertenaussage selbstkritisch zeigt, zu Rolle-Selbst-Konflikten führen: *„Die Gefahr ist bei Planern natürlich immer – die ist wahrscheinlich selbst bei mir so da – dass man immer nach einem gewissen Ideal handelt und dieses idealistische Handeln ist immer nicht förderlich für diese eben genannte Offenheit“* (StaPla 9). Mit Offenheit bezieht sich der Experte hier auf eine Gesprächsoffenheit zur Ausgestaltung des Planungsvorhabens eines Entwicklers. In extremen Fällen kann eine zu starke Identifizierung mit der Rolle der Interessenvertretung des Gemeinwohls in eine grundsätzliche Ablehnung von Projektentwicklern führen, wie die folgende Aussage aufzeigt: *„Es gibt sicherlich auch Mitarbeiter bei der Verwaltung, für die jeder Investor erstmal ein ‚zu bekämpfender Kapitalist‘ ist – ich übertreibe jetzt bewusst –, der nur auf sein Konto schaut und dem andere Menschen, Natur, Umwelt, Stadtbild, Architektur, Gestaltung etc. vollkommen egal sind, solange nur der Rubel für ihn rollt. Auch diese Haltung gibt es bei Menschen in der Verwaltung, das habe ich auch schon erlebt“* (StaPla 13). Eine solche Einstellung beobachten Projektentwickler vor allem bei älteren Mitarbeitenden der Verwaltung, während ihnen jüngere Mitarbeitende offen gegenüberstehen würden: *„Auch wenn Sie es in den Verwaltungen mit älteren Mitarbeitern zu tun haben, dann ist das Verständnis nicht dafür da. Man hat fast das Gefühl, es ist teilweise ein bisschen so, als würden sie sich zum Anwalt einer Gesellschaft machen – die sie ja nicht sind –, um den ‚bösen Projektentwicklern‘ nicht mehr Fläche zu geben oder gewisse Dinge durchzusetzen, was aber gar nicht ihr Job ist. Da gibt*

es einen Automatismus, der eigentlich darin gar nichts verloren hat. Die Jüngeren sind sehr clever, die arbeiten auf einer ganz anderen Ebene. Da ist auch dieser Sozialneid nicht so ausgeprägt“ (PE 16). Grundsätzlich beschreiben die befragten Projektentwickler das Verhalten der Verwaltung ihnen gegenüber jedoch zumeist als sachlich, fachlich und den Projektideen gegenüber aufgeschlossen. Ein Projektentwickler ergänzt: „[...] ich nehme schon wahr, dass auch ein Gespür dafür da ist, für das, was wir machen und für das, was wir immobilienwirtschaftlich auch leisten“ (PE 13).

Auch von Seiten der Ratsmitglieder wird ein unterschiedliches Agieren zwischen jüngeren und älteren Mitarbeitenden der Verwaltung beobachtet – in diesem Fall jedoch bezogen auf ein transparentes Verhalten gegenüber Ratsmitgliedern: „Also bei einer überalterten Verwaltung braucht man nicht darauf zu hoffen, dass da irgendwas transparent gemacht wird. Wenn du eine relativ junge Verwaltung hast, mit Leuten, die abseits ihres Berufes auch sozial engagiert sind, ist es wahrscheinlicher, dass sie Wert auf Transparenz legen – das ist halt hier vor Ort [gegeben]“ (Pol 5). Allerdings macht ein Experte für sich die Erfahrung, dass die erhoffte Dynamik von jüngeren Mitarbeitenden schnell wieder verfallen würde, wenn sie eine längere Zeit in der Verwaltung arbeiten: „Also die verfallen ganz schnell in diese verkrusteten Strukturen. [...] Aber im Großen und Ganzen bringen die natürlich schon jetzt auch einen neuen Schwung mit rein und auch eine neue Dynamik, aber nicht ganz so viel, wie man sich wünschen würde – so rum muss man es vielleicht sagen“ (DL 2_R).

Im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung als Interessenvertretung muss die Verwaltung im Austausch mit einem Projektentwickler das Planungsvorhaben als auch dessen Planungsfortschritt immer im Kontext der gesamtstädtischen Entwicklung betrachten und koordinieren: „Was natürlich auch in der Diskussion mit privaten Projektentwicklern/Investoren wichtig ist, dass wir nicht in dem Sinne ein Eigeninteresse verfolgen, sondern natürlich dem Gemeinwohl verpflichtet sind, und wir auch nicht nur das Einzelprojekt im Blick haben, sondern natürlich immer auch die Auswirkungen auf die gesamte Stadtentwicklung, Stadtplanung und die unmittelbare Umgebung. Das heißt, unser Blick einfach ein größerer ist“ (StaPla 14). Dabei beinhaltet die Gemeinwohlverpflichtung die Berücksichtigung des Abwägungsgebotes – „Das spannende Thema ist ja, wenn – im Rahmen der Abstimmung von Entwicklungsstrategien – neues Bau-recht geschaffen wird. Dann sind wir ganz klar auch in diesem einmaligen Instrumentarium der Abwägung unterwegs; was fast ein Kuriosum ist, dass Sie tatsächlich ja alle Belange gegeneinander natürlich abwägen müssen, Sie aber auch mit triftiger Argumentation bestimmte Belange zurückstellen können. Das finden Sie nicht in so vielen öffentlichen Gesetzen. Also das ist ja schon ein ganz besonderes Instrumentarium“ (StaPla 8) –, was für die Verwaltung bedeutet, „[...] die unterschiedlichsten Akteure, Interessen und Themen, die bei Stadtentwicklung eine Rolle spielen, und die unterschiedlichen Belange zusammenzubringen und zu fokussieren“ (FBR 1). Im Rahmen der Abwägung sei die Verwaltung dabei verpflichtet, das Gebot der Angemessenheit zu berücksichtigen: „Das Optimum in der Gesamtheit ist wichtiger als das Optimum im Detail. Und das ist der Job von uns und das versuchen wir halt zu erreichen“ (StaPla 5). In diesem Kontext und im

**Aufgaben-
wahrnehmung**

Zusammenhang mit der Rolle als Fachexpertin ergänzt ein Experte, sich ebenfalls als Entscheidungsträger zu sehen, mit hohem Einfluss auf die Flächeninwertsetzung: *„Also wir entscheiden letztendlich erst mal ziemlich deutlich über die Flächeninwertsetzung“ (StaPla 5)*. Darüber hinaus sei die planende Verwaltung dafür zuständig, die Vorhaben auf Rechtskonformität zu prüfen und die berührten Interessen rechtlich abzusichern: *„Das Baudezernat sichert die Qualitäten der Entwürfe über städtebauliche Verträge ab, so dass die Entwickler daran gebunden sind und nicht abgespeckt wird während der weiteren Planung und Umsetzung“ (PlaDz 1)*.

Fremderwartung

Interessenvertretung umfasst folglich nicht allein das Einbringen und Abwägen unterschiedlicher Belange und Positionen, sondern auch den Austausch zwischen Verwaltung und Projektentwickler im Rahmen von Verhandlungsprozessen. In diesem Zusammenhang erwarten die befragten Ratsmitglieder eine für die Kommune optimale Ausschöpfung der Verhandlungsspielräume: *„Also beide wollen ja das Maximale, beide [im Sinne von: Politik und Verwaltung] wollen maximalen Benefit für die Stadt und die andere Seite [im Sinne von: Projektentwickler] will erst einmal den maximalen Profit: wie verhandelt man das aus? Und wo ist da eigentlich die Mitte? – das ist nicht klar zu definieren, das verändert sich. Das verändert sich im Kontext des Verständnisses der Stadtgesellschaft zu den Dingen, verändert sich im Kontext des Verständnisses des Projektentwicklers für Stadt; [...] Ja, und da wünsche ich mir natürlich immer mal wieder, oder an vielen Stellen, ein sehr selbstbestimmtes Auftreten der Verwaltung; weil wie gesagt, die Verabredungen – die vertraglichen Verabredungen – die macht eine Verwaltung mit einem Projektentwickler, das macht ja keine Politik. So, und dann schaue ich mir am Ende das Ergebnis an und denke ‚Wäre da nochmal mehr gegangen oder nicht?‘ – auch das sind ja Verhandlungsprozesse, Aushandlungsprozesse“ (Pol 3)*.

Projektentwickler würden auf der anderen Seite mit Blick auf ihre Interessen eine stärkere Ausnutzung des Ermessensspielraums der Kommune wünschen, räumen dabei jedoch ein, dass dies unter den gegebenen Rahmenbedingungen für die Kommune kaum möglich sei: *„Bezugnahme Wunsch, dass Verwaltung Ermessensspielraum stärker ausübt: der Wunsch wäre natürlich schon da. Aber dann ist ja wieder das Gleichheitsgesetz – was man dem einen erlaubt, muss man den anderen auch wieder erlauben. Also ich glaube, die [Verwaltung] sind da auch in einem Dilemma. Es ist schwierig. Ich glaube, das kann man gar nicht auflösen“ (PE 7)*. Zeitgleich beobachten sie, wie auch ein befragter Fachanwalt, dass die Kommunen tendenziell sehr risikoaffin agieren würden, um sich nicht angreifbar zu machen: *„Ja, die Kommunen sind in diesem Ermessensbereich vorsichtig. Klar, weil auch da wieder die Denke: Wenn ich als Verwaltung das mache, worauf der andere einen Rechtsanspruch hat, dann ist es halt so, dann kann mir das auch keiner vorwerfen. Wenn ich wohlwollend bin, Ermessen positiv ausübe, kann das immer angreifbar sein. Das ist klar“ (DL 5_R)*. Diese Wahrnehmung ist in einen übergeordneten Kontext zu setzen, da hier der Einfluss weiterer Akteure der Planungswelt zum Tragen kommt. Das hohe Bedürfnis nach Absicherung rühre aus der Sorge über potenzielle Klagen und Kritik aus der Stadtgesellschaft, der Nachbarschaft, von Grundstückseigentümern oder auch der Politik und steige

nach Ansicht eines Experten mit der Stadtgröße: *„Das kann man schon ziemlich deutlich sagen. Je größer eine Stadt, umso schwieriger und desto pessimistischer. Klar, weil die wahrscheinlich auch viel häufiger schon in kritische Situationen geraten sind und die Aufmerksamkeit größer ist“* (PE 10). Aus einem solchen Verhalten resultiere zum einen, dass der Austausch zwischen Verwaltung und Projektentwickler den Fokus auf Restriktionen anstelle von Handlungsspielräumen richte: *„Und das bestimmt so die ganze Debatte und nicht ‚Wow, das könnte da sein‘ – und dann im Nachgang gucken, wie kriegen wir das umgesetzt. Das ist wirklich das, was offensichtlich ist“* (PE 10). Zum anderen berge ein „angstgetriebenes“ Agieren auf Führungsebene der Verwaltung das Risiko, dass sich dies auf die Mitarbeitenden übertrage, was wiederum interpersonale Rollenkonflikte auslösen könne: *„[...] ja da entscheiden müssen, die auch fachlich kompetent sind, sich nicht mehr trauen [Entscheidungen zu treffen], weil sie dauernd das Gefühl haben, irgendjemand schaut ihnen von oben über die Schulter. [Nach dem Motto:] ‚Aber hast du denn das bedacht? Und hier und da und dort...‘“* (DL 6_M).

Ein befragter Fachbereichsleiter ordnet in diesem Zusammenhang ein, dass der Restriktivitätsgrad einer Verwaltung auch eine Haltungsfrage der jeweiligen Führungskraft sei. Darüber hinaus sei zu beachten, dass der Verwaltungscharakter in der Natur der Sache liegend vorwiegend reaktiv sei. Wie stark die Stadtentwicklungsplanung einer Kommune ihre Gestaltungsspielräume nutze, steht damit im Zusammenhang der lokalen Planungskultur (vgl. Pkt. 4.2.2.5): *„Man muss natürlich auch Folgendes sehen: Die Grundaufgaben der klassischen Verwaltung im Kontext von Stadtplanung, Bauaufsicht, Naturschutz, technischer Umweltschutz, Denkmalschutz – wie die Begriffe schon sagen – sind von der Grundhaltung her, aber auch von der Aufgabenstellung her eher reaktiv – Stadtplanung eigentlich nicht, aber alle anderen sind ja reaktiv. Brandschutz etc. richten das Augenmerk auf die Frage eines schutzwürdigen Belanges oder Gutes und beschäftigen sich in der Regel dann auch mit diesem Teilaspekt. Aber auch die Stadtplanung, je nachdem wie sie aufgestellt ist, kann um eine deutlich aktivere Rolle ergänzt werden oder ist eben auch eher restriktiv. Das ist sicherlich eine Frage von Haltung und Führung. Aber die Verwaltung an sich versteht sich vom Selbstverständnis nicht als Stadtentwicklungsinstitut, sondern Teilbelange werden manchmal sogar organisatorisch auch noch verteilt“* (FBR 1).

Alle befragten Akteursgruppen verweisen daher darauf, dass die Verwaltung mit Blick auf die Interaktion zwischen Kommune und Projektentwickler in der Natur der Sache liegend immer in einem Spannungsverhältnis zwischen den Akteursinteressen von Politik und Projektentwickler stehe. Aus ihrer wie aus fachlicher Sicht heraus müsse sie daher um den besten Entwurf kämpfen und sich durchaus der politischen Haltung unterordnen: *„[...] dass Sie fachlich durchaus, sozusagen, mit gutem Gewissen eine Haltung vertreten können, der aber per parteipolitischen Stand am Ende nicht gefolgt wird; jetzt gar nicht mal aus rationalen Gründen, sondern mehr aus politisch-strategischen Gründen. Damit muss man aber lernen umzugehen in der öffentlichen Verwaltung [...] wenn ich irgendwie hätte Politiker werden wollen, dann hätte man sich dafür entscheiden können. Das hat man wohlweislich nicht. Also man muss sich*

seiner Rolle auch klar sein. Und man muss halt zuweilen dann auch eine gewisse, was soll ich sagen, Frustrationstoleranz mitbringen. Das ist so. Also gerade, ich sag mal so, in der Rolle eben der Amtsleitung. Und da müssen wir halt, sozusagen, immer dafür kämpfen, für das Gute und für den guten Entwurf. Und Sie haben eben auf der einen Seite immer die Bauherrschaften, auf der anderen Seite die Politik. Das ist so in diesem Spannungsverhältnis“ (StaPla 8).

Rollenstress

Wie der Hinweis des Experten auf eine notwendige Frustrationstoleranz von Verwaltungsmitarbeitenden zeigt, kann das Agieren in diesem Spannungsfeld zu Rollenstress führen – insbesondere dann, wenn eine hohe Identifikation mit der Fachlichkeit der eigenen Tätigkeit erfolgt. Dies wird durch die folgende Expertenaussage nochmals deutlicher: *„Viele von den Fachleuten, die ich so bei uns aus den Bereichen kenne, haben da schon andere Probleme mit, weil die dann halt glauben ‚Nee, das ist jetzt aber so eigentlich vorgesehen im Umweltrecht‘ – oder wie auch immer – ‚Und dann müssen wir das auch so machen‘. Und die fühlen sich dann oft – also habe ich jetzt auch schon einige Male erlebt und nicht nur bei uns in der Kommune, sondern auch in anderen Kommunen, wenn man sich mal so unterhält – echt persönlich angegriffen, wenn dann die Politik ihren Empfehlungen nicht folgt und Spielräume ausnutzt und Entscheidungen halt anders trifft als der Fachmann das für notwendig gehalten hat“ (StaPla 7).*

Ein Projektentwickler merkt in diesem Zusammenhang an, dass die schwindende politische Kontinuität zu einer „Desillusionierung“ der Verwaltung geführt habe. In der Folge würde sie sich stärker auf ihre verwaltende Funktion zurückziehen: *„Also die [im Sinne von: Verwaltung] sind manchmal auch ein bisschen abgeklärt und ich habe den Eindruck, in den letzten zehn Jahren auch ein bisschen desillusioniert worden. Die waren früher noch viel meinungsstärker und da konnte man eigentlich auch auf den Amtsleiter – der wie gesagt noch nicht der politische Leiter ist, sondern der fachliche Leiter, der auch die Fachkompetenz hat, was die politischen Leiter [wiederum] selten haben – verlassen, wenn er sagt: ‚Ich finde das gut. So können wir es machen. Ich setzte das durch‘. Und der politische Leiter, weil er fachlich keine Ahnung hatte, hat in der Regel auch oft auf den fachlichen Leiter gehört. Das hat sich jetzt aber komplett gewandelt und man merkt es auch an der Verwaltung, dass sie jetzt nur noch – in Führungsstrichen – ‚Verwalter‘ sind. Die verwalten das Baurecht – nicht mehr und nicht weniger, und sind selten noch gestaltend dabei, so, wie sie es früher vielleicht waren“ (PE 14).* Auch weitere befragte Projektentwickler betonen das verwaltende Agieren der Verwaltung, bringen dies jedoch nicht direkt in den Zusammenhang mit dem politischen Agieren einer Kommune: *„Auch da gibt es wieder rühmliche Ausnahmen – Städte, die schon sehr modern agieren, sehr auf Ergebnisse orientiert hinarbeiten und wirklich etwas umsetzen wollen und weniger verwalten, im Sinne von ‚Das muss irgendwie so durch gehandelt werden‘, sondern wirklich aktiv was steuern. Das ist in der Tat eher eine deutliche Minderheit, die so agieren“ (PE 10).*

Diese Wahrnehmung teilen jedoch nicht alle befragten Projektentwickler. Sie sind der Ansicht, dass die Verwaltung sehr genau wisse, was sie erreichen möchte und *„[...] sich da nicht verbiegen lässt“ (PE 16).* Zentral sei jedoch, dass die

Verwaltung fachlich gut aufgestellt sei. Hier wird der Wunsch von Projektentwicklern nach starken und qualifizierten (Führungs-)Personen in der Verwaltung deutlich: *„Ich glaube, dass ‚A und O‘ ist schon, dass die Verwaltung richtig gut aufgestellt ist. Wenn Sie eine richtig gute Qualität in der Verwaltung haben, dann kann auch ein Politiker, meiner Meinung nach, nicht so leicht darüber hinweggehen. Ich glaube einfach, dass die Verwaltung gestärkt werden muss und wir darauf achten müssen, auch wieder Führungs- und Leitfiguren einzusetzen und denen wirklich entsprechende Freiheiten und Verantwortlichkeiten geben. Früher hatte man richtig gute Leute in der Verwaltung, auch Amtsleiter, bei denen Sie gemerkt haben, die waren so fit, dass auch die Politiker nicht so stark waren, sondern die [Amtsleiter] waren stark. Sie waren auch qualifiziert und haben sich als Stellvertreter der Stadtgesellschaft gesehen und haben auch die Interessen von uns Bürgern vertreten“ (PE 11).* Nicht zuletzt, weil aus Sicht der Projektentwickler die fachliche Qualität die größte Stärke wie Schwäche der Verwaltung darstelle: *„Der größte Schwachpunkt – das stellen wir fest – oder auch die größte Stärke von Kommunen, die es können, ist die Qualität der Mitarbeiter [...] Also die Unterschiede sind da wie Tag und Nacht. Und die Qualität in den jeweiligen Positionen ist für alles, was man im Leben tut, die wichtigste Voraussetzung“ (PE 12).*

Vermittlerin

Aufgrund erforderlicher Interessenausgleiche habe Stadtentwicklung und -planung daher *„[...] auch sehr viel mit einer führenden und moderierenden Rolle zu tun [...]“ (FBR 1).* Vermutlich deshalb heben einige befragte Experten der planenden Verwaltung ihre Rolle als Vermittler zwischen Politik, Projektentwickler und Stadtgesellschaft hervor: *„[...] Vermittler ist natürlich auch eine wichtige Vokabel, weil wir vermitteln ja im Grunde genommen zwischen Politik und Bürgerschaft oder Gesellschaft. Und am Ende, ich sag mal, bezogen auf das, was Sie heute hier abfragen, natürlich auch zwischen den Beteiligten, wenn es darum geht, Projekte zu entwickeln. Da sind wir ja auch ein Stück weit Übersetzer, darzulegen, warum tun wir das und was sind sozusagen die Gründe als Gemeinden und als Satzungsgeberin bestimmte Dinge auf die Agenda geschrieben bekommen zu haben; und das ist Vermittlungsarbeit, ganz klar“ (StaPla 8).*

Rollenverständnis

In ihrer Schnittstellenfunktion kommt Planungsdezernenten – in kleineren Städten den Bürgermeistern oder Stadtbauräten – dabei eine besondere Rolle zu. Sie sind wesentlich für ein einheitliches Auftreten der Kommune verantwortlich: *„[...] also der ist letzten Endes die Gemeinde und der hat natürlich dadurch, dass er in der Regel ja Wahlbeamter ist und meistens auch parteizugeordnet ist, eben diesen direkten Link in seinen Gemeinderat rein und muss diese ganze Moderation machen, die dazu führen kann, dass eine Kommune tatsächlich mit einer Stimme spricht oder nicht mit einer Stimme spricht. Also ich halte es schon für eine Schlüsselrolle“ (DL 4_M).* Zentrale Aufgabe ist es, eine flüssige Kommunikation zwischen den Akteuren herzustellen und Projektentwicklungsvorhaben politisch zu begleiten: *„[...] oftmals ist es auch ein politischer Prozess – gerade, wenn wir über größere Projektentwicklungen reden, dann ist das natürlich auch etwas, was politisch begleitet werden muss, und wo es meine Aufgabe ist, dafür zu sorgen, dass es politisch funktioniert“ (PlaDz 2).* Dies bedeute, eine

Aufgabenwahrnehmung

Bereitschaft zwischen den Akteuren herzustellen, Entwicklungen partnerschaftlich zu akzeptieren oder zu diskutieren. In diesem Zusammenhang und mit Blick auf die Interaktion zwischen Verwaltung und Projektentwicklern, sei es zudem Aufgabe der Verwaltung als Ideengeberin zu fungieren: *„Das heißt, wir dürfen Projektentwickler nicht nur damit konfrontieren, was sich geändert hat, sondern wir dürfen ihnen auch Vorschläge machen, mitdenken und anregen – das wäre meine Strategie“ (PlaDz 3).* Dass dies von den Projektentwicklern häufig positiv aufgenommen wird, zeigt folgende Expertenerfahrung: *„[...] also manchmal haben wir Ideen, was an einer Stelle noch gebraucht wird, wo dann Investoren schon oft auch sagen ‚Stimmt, da wäre ich gar nicht draufgekommen. Das rundet mein Konzept ab, wenn ich das auch noch mit integriere‘“ (StaPla 11).*

Darüber hinaus müssen Planungsdezernenten, wie die Verwaltung grundsätzlich, vermitteln, warum bestimmte verfahrens- wie planungsrechtliche Rahmenbedingungen einzuhalten sind und dabei gegebenenfalls vorhandene Wissenslücken schließen: *„Aber natürlich muss man auf der einen Seite vermitteln, dass bestimmte Dinge sein müssen, und in die andere Richtung muss man vermitteln, dass bestimmte Dinge nicht gehen. Das ist nicht immer angenehm, aber gut, es liegt eben in der Sache“ (PlaDz 2).* In diesem Zusammenhang trägt die Verwaltung auch die Verantwortung, über Informations- oder Presseveranstaltungen planungsrelevante Konzepte öffentlich bekannt zu machen: *„[...] also man ist gut beraten, Sorge dafür zu tragen, dass, sozusagen, auch die konzeptionellen Ansätze einfach bekannt gemacht werden und dass man nicht sagt ‚Moment mal, ich hol mal gerade aus der Schublade den Entwicklungsplan 47-11 – oder sonst irgendwas – und dann gucken wir mal da rein und sagen: geht oder geht nicht‘, sondern Sie müssen es öffentlich machen. [...] Das ist, glaube ich, schon auch die Verpflichtung, die wir haben, dass man die Dinge, die halt auch reglementiert werden, jetzt auf einer übergeordneteren Ebene mit weniger Verbindlichkeit als die Bebauungspläne, dass man die auch transparent macht“ (StaPla 8).*

Zuletzt sei darauf hingewiesen, dass die Verwaltung in ihrer Rolle als Vermittlerin auch die Funktion einer Netzwerkerin bei Bedarf übernehmen kann, um neue Entwicklungsoptionen zu eröffnen: *„[...] also das steckt ja auch in dem Wort Vermittler drin, dass wir beispielsweise unterschiedliche Grundstückseigentümer auch zusammenbringen, die jeder für sich irgendwie gar nicht so viel Spielraum gehabt hätten, aber in dem Moment, wo sie sich zusammentun, kann man da einfach was Wunderbares entwickeln“ (StaPla 11).*

Projektsteuerin

Rollenverständnis und Aufgaben- wahrnehmung

Eng mit den Rollen der Interessenvertretung und Vermittlerin verbunden ist die Rolle der Projektsteuerung, die von der planenden Verwaltung zu übernehmen ist. Ein Experte bringt an dieser Stelle das Bild eines Dirigenten an, der sowohl den Planungsprozess innerhalb der Verwaltung und der Kommune als auch mit externen Akteuren dirigieren muss. Während in den vorangegangenen Ausführungen vornehmlich auf externe Verhältnisse Bezug genommen

wurde, soll mit der Rolle der Projektsteuerin verdeutlicht werden, dass die Stadtplanungsämter ebenfalls im Binnenverhältnis der Verwaltung dafür Sorge tragen müssen, alle Verwaltungsbereiche mitzunehmen, zu koordinieren und Zielkonflikte zu minimieren, um am Ende kompromissfähige Lösungen zu finden: „[...] Sie müssen ja auch das Orchester einer Kommune – sag ich mal so bildlich gesprochen – die vielen, vielen Sprachen einer Kommune, das müssen Sie auch als Konzertleiter, Orchesterleiter dirigieren und letztendlich auch führen. Also man hat zwei Positionen: einerseits das Orchester der Kommune quasi zu steuern, in der Meinungsbildung der Kommune und gleichzeitig die Planungsprozesse und auch die Kostenprozesse mit dem Entwickler zu moderieren und auch abschließend zu steuern und zu entscheiden. Also ein Binnenverhältnis und ein externes Verhältnis sozusagen“ (StaPla 5).

Gerade in Führungsebenen in der Verwaltung nimmt die Aufgabe der Projektsteuerung einen größeren Umfang ein – „Wir sind ja auf der einen Seite, ich sag mal, Planungsmanager oder -managerinnen [...] also je weiter Sie letztendlich ja Führungsverantwortung übernehmen, desto ferner sind Sie ja sozusagen von der inhaltlichen Arbeit, aber das Thema Projekte und Prozesse zu managen, steht sicherlich so im Mittelpunkt“ (StaPla 8) –, was von einigen Projektentwicklern durchaus kritisch gesehen wird. Der hierarchische Aufbau der Verwaltung bilde eine Hürde für zeiteffiziente Planungsprozesse – „[...] wenn ich da das Rückgrat nicht habe – und mich am Tisch dann auch mal in Entscheidungen reinbegeben kann –, sondern erst wieder etwas in den Trichter des Verteilers reinschicken muss, wo – bis die Stellungnahmen alle da sind – wieder acht Wochen rum sind, dann haben Sie natürlich Zeiten, die eigentlich nicht mehr zum Aushalten sind“ (PE 12) – wie auch für die Herstellung qualitativer Planungsergebnisse: „Dass da allein schon die Anzahl der handelnden Personen deutlich geringer ist. Allein das macht es schon viel, viel einfacher. In einer Großstadt da haben Sie es sehr, sehr häufig mit extrem gut ausgebildeten und motivierten Projektleitern zu tun. Diese Projektleiter werden spätestens in der Teamleiter-Sitzung wieder eingebremst und allerspätestens dann, wenn es irgendwann in die Stadt-, zumindest in die Planungsspitze geht. Das ist auch so eine Erfahrung, die haben wir ja in vielen, vielen anderen Bereichen – wenn die Kompetenz auf der Projektleiter-Ebene einfach mal angesiedelt oder gestärkt werden würde und diese politischen Einflussgrößen deutlich geschwächt werden würden, dann würde diese Zusammenarbeit viel, viel besser funktionieren in größeren Städten. [...] Wenn Sie aber mit wenigen Leuten zu tun haben, dann kommen interessante oder bessere Dinge raus, weil durch diese vielen, vielen Gremien, durch die so ein Plan durchgehen muss – der wird ja erfahrungsgemäß nicht besser“ (PE 8). Mit dieser Expertenaussage wird darüber hinaus deutlich, dass aus Sicht der Projektentwickler die Agilität einer Kommune mit ihrer Größe abnimmt.

Bezugnehmend auf den kommunalen Verwaltungsaufbau weist ein Experte aus verwaltungsinterner Perspektive darauf hin, dass diese Rolle nur im „Teamplay“ erfolgreich ausgeübt werden kann: „Er [im Sinne von: Oberbürgermeister] hat eine wichtige übergeordnete Rolle in unserer Demokratie und spricht für viele Menschen. Ich kann das Gefüge des Teamwerks gut akzeptieren, weil jeder von uns eine andere Ebene verkörpert und eine andere Rolle spielt. Da sehe ich mich als Teamplayerin“ (PlaDz

3). Im Kontext des „Teamplays“ ergänzt der Experte darüber hinaus, dass Planungsprozesse für Projektentwickler mit Unsicherheiten behaftet sind. Diese sollte daher nach Möglichkeit so gesteuert werden, dass daraus keine nachteiligen Konsequenzen für Projektentwickler entstehen: *„Das ist für Projektentwickler in der Tat auch manchmal – wenn ein Projekt in der Vorbereitung sehr lange dauert – eine Reise durch verschiedene Ungewissheiten. Da fühle ich mich verpflichtet, so viel Kontinuität hineinzubringen, dass man diese Veränderungen als Weiterentwicklung, also als Chance nutzen kann und soll“* (PlaDz 3).

Die operative Aufgabenwahrnehmung dieser Rolle ist detailliert in Punkt 4.2.2.14 aufgeführt.

Fremderwartung

Die Effektivität der internen Projektsteuerung zur Herstellung einer einheitlichen Verwaltungshaltung sei stark kommunenabhängig, gelinge in Großstädten aufgrund längerer Kommunikationswege und höherer Politisierung planerischer Diskurse jedoch tendenziell weniger. Für erfolgreiche Planungsprozesse ist die interne Projektsteuerung jedoch ein zentraler Baustein und wird daher als klare Erwartungshaltung an die Kommunen herangetragen. Die Verwaltung dürfe sich weder in Fachdiskussionen verlieren – *„[...] in der Regel ist es so, jeder blickt allein auf seine Belange und die Optimierung seiner Belange. Jede Fachstelle sagt: ‚Ich stehe für Umwelt‘, ‚Ich stehe für Verkehr‘, ‚Ich stehe für Schule‘ und ‚Ich muss da mitwirken und mir ist der Blick auf die Gesamtstadt völlig egal, sondern ich stehe für meine Belange und die versuche ich zu 100 Prozent umzusetzen. Dann habe ich gut gehandelt‘. Das ist der Klassiker. Jetzt kennen wir alle das Gebot der Angemessenheit. Der Private muss auch nur das liefern, was angemessen und ihm noch zumutbar ist. Wenn sich jeder [innerhalb der Verwaltung] optimiert, ist das Glas ganz schnell übergelaufen, oder das Fass. Das ist nochmal eine wichtige Botschaft: Das muss eine Kommune an verantwortlicher Stelle moderieren, kanalisieren und im Zaum halten. Wenn in der Kommune jeder jeden machen lässt, dann wird das nichts im Ergebnis. In der Praxis ist es aber, jedenfalls in vielen Großstädten, nach meiner Erfahrung, [nicht der Fall]. Wobei es auch Ausnahmen gibt, die die Regel bestätigen, wo es schon als Problem erkannt und auch behandelt wird“* (DL 5_R) –, noch in machtpolitischen Auseinandersetzungen: *„[...] ganz oft ist das Problem ja auch nicht das Fachliche, sondern die Eitelkeiten von irgendeinem Amtsleiter, oder es geht eigentlich noch darum, dass bei einem anderen Bauprojekt der Artenschutz viel zu übertrieben war oder so etwas, oder im letzten Gewerbegebiet haben sie irgendwas nicht umgesetzt von den Artenschutz-Maßnahmen, wo sie gesagt haben, sie setzen es um; ganz oft geht es auch um so Ressentiments aus alten Projekten“* (Pol 4).

Rollenstress

Dass die Ausführung der Projektsteuerung mit Rollenstress verbunden sein kann, zeigt die Erfahrung eines befragten Fachanwalts. Zeitgleich wird über diese deutlich, dass externe Dienstleister auf Seiten des Projektentwicklers die Interaktion zwischen den Fokusgruppen positiv beeinflussen können: *„Ich merke das auch in der Verwaltung, wenn Sie da mal ein größeres Vertrauensverhältnis begründen, dann sagen die das auch selbst, dass sie daran scheitern die anderen Ämter einzubinden. Und da sind sie eben wiederum teilweise dankbar, wenn Ihnen jemand diese Kärnerarbeit*

abnimmt, für die Sie ja gar keine Zeit und Kapazitäten haben – diese Abstimmungen mit den anderen Fachämtern zu führen und da an einer Lösung zu arbeiten; da sind die dankbar“ (DL 2_R).

Das von dem Experten angeführte Kapazitätsproblem der Verwaltung wird von allen befragten Akteursgruppen außerhalb der Verwaltung gesehen und unter anderem darauf zurückgeführt, dass die Verwaltung sowohl viele Jahre durch Sparmaßnahmen beeinträchtigt wurde – *„[...] in den Nullerjahren dem Spardiktat unterlegen waren und Personalkapazitäten abgebaut wurden. Deutschland galt als zu Ende gebaut“ (DL 1_R)* – als auch die Aufgabenbereiche immer komplexer werden. Wie an weiteren Stellen dieser Arbeit deutlich werden wird, hemmt dieser Kapazitätsengpass die Interaktion zwischen Kommune und Projektentwicklern deutlich. Vor diesem Hintergrund differenziert auf der einen Seite ein Großteil der befragten Experten außerhalb der Fokusgruppe Verwaltung, dass Kapazitätsengpässe nicht auf individuelles Versagen, sondern auf strukturelle Bedingungen zurückzuführen sind: *„Ich glaube zum einen, dass es hier vor Ort einfach auch leider ein Mangel an Kräften gibt – da kann der Einzelne gar nichts dafür, weil er eben vielleicht viel zu viele Themen gleichzeitig bearbeiten muss und das eben auch in der normalen Zeit gar nicht schaffen kann“ (PE 13)*. Auf der anderen Seite gibt es Stimmen, dass die Verwaltung sich effizienter aufstellen müsse, um hausgemachte Kapazitätsengpässe zu vermeiden: *„Da vertrete ich einen sehr radikalen Standpunkt: Das sagen die [Kommunalverwaltungen] zwar und das denken auch viele, aber das stimmt aus meiner Sicht nicht. Denn Kommunen beschäftigen sich viel zu sehr – haben wir eben angesprochen – mit jeder Menge überflüssigem Kleinkram. Wenn die von Anfang an richtig an die Sache rangehen würden und sagen würden: ‚Okay, das ist das Projekt – klein oder groß –, wir brauchen dafür erstens, zweitens, drittens – alle an den Tisch. Lasst uns miteinander reden. Dafür nehmen wir uns dann auch mal mehr als die übliche Stunde Zeit. Wir reservieren uns den Vormittag‘, dann wäre am Ende des Vormittags das Thema geklärt und sie hätten im Endeffekt viel weniger Zeit investiert, als sie es auf die herkömmliche Art und Weise tun. Davon bin ich fest überzeugt“ (DL 6_M).*

„Träges Verwaltungsimagen“

Abschließend soll auf das Stereotyp der „trägen Verwaltung“ Bezug genommen werden, welches die Wahrnehmung vieler Akteure prägt, bei näherer Betrachtung jedoch einige Handlungslogiken und -zwänge der Verwaltung offenlegt. So weisen die Experten bei der Beschreibung ihres eigenen Rollenbildes darauf hin, dass das Ansehen der Verwaltung schlechter sei als deren tatsächliche Leistung. Sie leide unter *„[...] dem Pauschalurteil einer langsamen, unkooperativen, technokratischen Verwaltung [...]“ (StaPla 11)*, welches nach Einschätzung dieses Experten durch Narrative der Projektentwickler geprägt würde. Auch wenn die Fremdwahrnehmung einiger Experten zeigt, dass dieses Bild der Verwaltung nicht von allen geteilt wird, bleibt angesichts der Beständigkeit dieses Stereotyps die Frage nach seiner Entstehung offen.

Auf der einen Seite liegt das Meinungsbild vor, dass die Verwaltung dieses Pauschalurteil selbst bediene. Vor diesem Hintergrund fällt auf, dass auf die Ausstattung der Verwaltung verwiesen wird: *„Auch Home-Office ist in den wenigsten Bezirksämtern im Moment [Bezugnahme auf Corona-Pandemie] möglich, weil die Digitalisierungskapazitäten überhaupt nicht bestehen“ (DL 2_R)*. Diese Rahmenbedingung lähme Verwaltungsabläufe, zum Beispiel bei den gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligungsverfahren (§ 3 und 4 BauGB) im Rahmen der Bauleitplanung, *„[...] wo der Input der Bevölkerung und der Träger [öffentlicher Belange] sehr schnell funktionieren kann [im Sinne des Einsatzes digitaler Lösungen] und in der Abarbeitung vergehen dann wieder Wochen – nur zwischen Eingabe und Verarbeitung. Das führt schon zu vielen vermeintlich bestätigten Vorurteilen, Stereotypen“ (PE 10)*.

Auf der anderen Seite wird auf die Rollenaufgabe der Verwaltung hingewiesen, deren Aufgabe es nach §34 und 35 BauGB ist, die Zulässigkeit von Planungsvorhaben zu prüfen. Dabei sei sie in Regularien gefangen, die sie selbst nicht geschaffen habe und könne ihre Aufsichtsfunktion aufgrund zunehmender Vorschriften kaum noch leisten: *„Es ist auch so, dass die Verwaltung – das geht mir auch so – ein Stück weit einen unangenehmen Job hat, weil wir natürlich diese ganzen Dinge sehr sorgfältig und akribisch abarbeiten müssen, und Bebauungsverfahren oder solche Projektentwicklungsverfahren werden ja immer komplizierter. Es ist so, dass die Anzahl der Vorschriften, die zu beachten sind [...] [anwächst]. [...] Man spricht zwar ständig von Bürokratieabbau, aber faktisch passiert jeden Tag das Gegenteil. Und da wird die Verwaltung natürlich schon eher als ermüdend, als ‚Korinthenkacker‘ und als ‚die-müssen-auf-alles-achten-Menschen‘ wahrgenommen“ (PlaDz 2)*. Dieses auf der rechtlichen Grundlage zunächst restriktivere Agieren, sei auch ein Grund, warum die Verwaltung zum Teil als bürokratisch oder formal wahrgenommen wird: *„Aber natürlich hat Verwaltung auch immer etwas Formales. Sie hat ja einen Rahmen, in dem sie agieren muss“ (Pol 7)*. In diesem Zusammenhang sowie im Rahmen der Abwägung müsse die planende Verwaltung zudem politische Abstimmungswege einhalten und verwaltungsinterne fachliche Abstimmungen organisieren. Beide Kommunikationswege würden ihrer Zeit bedürfen, seien jedoch von außen schwer zu greifen: *„Ja, also ich sag mal ‚ticken‘ als öffentliche Verwaltung ist es auch einfach mal zu lernen, die Prozesse sind hier, sozusagen, nicht schnell. Ja, das muss man schon verdeutlichen, weil Abstimmungswege immer wieder, ich sag mal, im Pingpong zwischen Planungsverwaltung und Planungspolitik laufen müssen; immer da, wo es um Rechtssetzung oder neue Entwicklungswege geht. Das kann man, sozusagen, eben nicht final als Administration entscheiden. So ist es eben, so sind wir, ich sag mal, politisch verfasst [...] – das ist, glaube ich, so die hohe Kunst, das mal klarzumachen, was da im Hintergrund eigentlich alles passiert, bis man Ende aller Tage tatsächlich ein abgestimmtes Konzept auf dem Tisch liegen hat oder im Grunde genommen am Ende ja alle auch, ich sag mal, politisch ihre Unterschrift drunter setzen können, die Beschlussvorlage dann ja auch irgendwo ihren parlamentarischen Gang gehen kann. Das ist nicht einfach, ich sag mal, zu Erfassen von außen“ (StaPla 8)*. Mit dieser Aussage verweist der Experte zudem darauf hin, dass es häufig die Vorgaben der Politik seien, die die Verwaltung als problemorientiert erscheinen lassen, was von den

befragten Ratsmitgliedern bestätigt wird: „[...] denn die Verwaltung kriegt ja von uns die Vorgaben. Also wenn wir zum Beispiel die Vorgabe machen, wir wollen eine Soziale Erhaltungssatzung machen und damit können dann irgendwie nicht mehr Mieterhöhungen und Modernisierungen durchgeführt werden, dann sehen natürlich die Investoren die Verwaltung als Problem, denn die Verwaltung ist durch diese Satzung dann gebunden und kann da nicht jedes Projekt erlauben“ (Pol 4). Dies seien Gründe, warum die Verwaltung im Gegensatz zur Politik häufig als problemorientierter wahrgenommen werde und auch Ratsmitglieder zum Teil das Gefühl haben, die Verwaltung antreiben zu müssen: „Und es gibt auch einen Haufen Gemeinderäte, die die Verwaltung ein bisschen als Feind sehen oder zumindest als jemand, den man immer antreiben und immer bewegen muss“ (Pol 4). Damit legt die Entstehung dieses Stereotyps einen grundlegenden Handlungskonflikt zwischen den Fokusgruppen offen: unterschiedliche Prozessgeschwindigkeiten (vgl. auch Pkt. 4.2.2.11). Dabei treffen eine schnell agierende Projektentwicklungsbranche und eine in Legislaturperioden denkende Politik auf komplexe wie umfangreiche Verwaltungsprozesse.

Mit Blick auf die unterschiedlichen Rollen und dargelegten Handlungsweisen der planenden Verwaltung fasst ein Experte das Verständnis von einer „Top-Verwaltung“ wie folgt zusammen: „Eine Top-Verwaltung liefert das, was sie zu liefern hat, zügig, pünktlich, vollständig und fehlerfrei – da ist die Latte schon relativ hoch gehängt [lacht]. Eine Top-Verwaltung, erkennt auch, was sie städtebaulich will, welche Projekte [sie will] – wo sie dann auch verstehen muss, wie der Private tickt. [Ich meine] dieses ‚Grenzgängertum‘, dass sie nicht nur auf die kommunale Seite blickt, sondern auch weiß, was er oder sie [im Sinne von: Entwickler] braucht, um so ein Projekt zu realisieren“ (DL 5_R).

**Fremderwartung →
Die „Top-Verwaltung“**

Über die Expertenaussagen zum Rollenverständnis der planenden Verwaltung lässt sich sowohl eine weitgehende Übereinstimmung mit den theoretischen Ausführungen (vgl. Pkt. 3.4.3) als auch mit den Erkenntnissen aus der Vorstudie (vgl. Pkt. 4.1.3.2) feststellen. Folgende Rollenfacetten wurden dabei von der Fokusgruppe beschrieben:

Zusammenfassung

„Rollenfundament“ der planenden Verwaltung stellt die Rolle als Fachexpertin dar. Aus dieser Fachlichkeit heraus ist es ihre Aufgabe sowohl Leitplanken für die gesamstädtische Entwicklung zu konzipieren als auch maßnahmenspezifische Planungsvorgaben zu definieren und entsprechende Entscheidungsgrundlagen für die Politik vorzubereiten. Die Fachexpertise ist dabei ein zentraler Bezugspunkt auf operativer Ebene für die Verwaltung, da über sie Handlungsweisen begründet, vermittelt oder legitimiert werden. Die Rolle als Fachexpertin stellt damit ein „Bindeglied“ zwischen weiteren Rollenfacetten dar (vgl. Abbildung 33). Teil der Rolle als Fachexpertin ist es, Planungsvorhaben von Projektentwicklern wie auch damit verbundene Entwicklungsanforderungen des Gemeinderates auf Rechtskonformität zu überprüfen. In der Fremdwahrnehmung führt diese Rollenaufgabe dazu, dass die planende Verwaltung zumeist als problemorientiert wahrgenommen wird. Je nach lokaler

Planungskultur und einer damit einhergehenden Risikoaffinität oder -aversität im kommunalen Handeln kann sich diese Wahrnehmung, insbesondere aus Perspektive von Projektentwicklern, verstärken.

Eine weitere das Verwaltungshandeln bestimmende Rolle ist die des „Werkzeugs der Politik“, welche stark durch eine strukturfunktionalistische Perspektive geprägt ist. Gemäß diesem Verständnis ist es Aufgabe der Verwaltung, Grundlagen für demokratische Entscheidungen vor- und nachzubereiten. Ihre Rolle ist demnach auftragsgebunden, jedoch keinesfalls als „passiv“ zu interpretieren. Insbesondere in der inhaltlichen Vorbereitung politischer Entscheidungsprozesse wirkt die Verwaltung als Impulsgeberin für den Gemeinderat, indem sie Entwicklungsvorschläge unterbreitet und entsprechende Spielräume in den Beschlussvorlagen aufzeigt.

Zentraler Antrieb die Profession als Planer in einer Kommune auszuüben, ist der gegebene Handlungsspielraum für die Mitgestaltung von Städten. Die damit verbundene Verpflichtung gegenüber dem Gemeinwohl kann dabei als intrinsische Motivation der Personen gewertet werden, da die Aufgaben der planenden Verwaltung als gesellschaftsrelevant und damit sinnstiftend wahrgenommen werden. Bei einer zu starken Identifikation mit der Rolle als Interessenvertretung besteht jedoch das Risiko fehlender Rollendistanz und eingeschränkter Reflexivität kommunaler Planer, was in der Folge eine Voreingenommenheit gegenüber Projektentwicklern bedingen und zu Spannungen in der Zusammenarbeit führen kann.

Vor allem in der Rolle als Interessenvertretung können Mitarbeitende von Stadtplanungsämtern besonderem Rollenstress ausgesetzt sein, da unterschiedliche – häufig konfligierende – Interessen und Erwartungen an sie herangetragen werden. Während Ratsmitglieder eine für die Kommune optimale Ausschöpfung der Verhandlungsspielräume erwarten, wünschen sich Projektentwickler eine stärkere Ausnutzung des Ermessensspielraums. Zeitgleich müssen die Mitarbeitenden von Stadtplanungsämtern unterschiedliche Zielvorstellungen der verschiedenen Fachplanungsämter in Einklang bringen.

Eng mit der Rolle der Interessenvertretung verbunden sind damit die Rollen der Vermittlerin und Projektsteuerin. So wirkt die planende Verwaltung im Rahmen der Stadtentwicklung und -planung mit weiteren Akteuren zusammen und muss entsprechende Verständigungsarbeit leisten. Zentrale Aufgabe wie auch Erwartungshaltung an die Verwaltung ist es dabei effiziente Projekt- und Kommunikationsabläufe sowohl innerhalb der Kommune als auch in der Interaktion mit Projektentwicklern her- und sicherzustellen. Dies betrifft beispielsweise die Moderation von Zielkonflikten und die Erarbeitung kompromissfähiger Lösungen.

Bezogen auf die Interaktion zwischen den Fokusgruppen kann zusammenfassend festgehalten werden, dass zwar ein individuelles (Problem-)Bewusstsein über die Rollenspielräume und -zwänge der planenden Verwaltung bei den befragten Experten der Fokusgruppen Ratsmitglieder und Projektentwickler vorhanden ist, in der Planungspraxis jedoch kein „flächendeckendes Bewusstsein“ innerhalb dieser Akteursgruppen festzustellen ist.



Abbildung 33: Rollenbild der planenden Verwaltung; Quelle: Eigene Darstellung 2025.

4.2.2.8 Organisatorischer Rahmen von Projektentwicklungsunternehmen – Developer Typen, Aktionsradius, Aufbau-/ Ablauforganisation und Finanzierungsmodelle

Wie zuvor in Punkt 4.2.2.5 der institutionelle Hintergrund von Kommunen als Einflussfaktor auf die Interaktion von Kommunen und Projektentwicklern beleuchtet wurde, soll dieser nachfolgend entsprechend für Projektentwicklungsunternehmen analysiert werden (Forschungsfrage 4). Obwohl Kommunen durch eigenlogische Strukturen ihren gesetzlich definierten institutionellen Rahmen individuell „ausfüllen“, weisen Projektentwicklungsunternehmen heterogenere Organisationsformen auf – bedingt durch verschiedene Unternehmensprofile, die sich unter anderem aus unterschiedlichen Kombinationen der Merkmale Projektentwickler-Typ, Wirkungskreis und fokussierter Assetklasse ergeben. Dem qualitativen Charakter dieser Arbeit entsprechend, ist an

dieser Stelle hervorzuheben, dass der organisatorische Kontext von Projektentwicklungsunternehmen nur exemplarisch aufgezeigt werden kann und mit Fokus auf die Interaktion der Fokusgruppen erfolgt.

Profile von Projektentwicklern

Typen von Projektentwicklern

Die Heterogenität organisatorischer Strukturen von Projektentwicklungsunternehmen bedingt sich durch mögliche Überschneidungen der in der Immobilienwirtschaftslehre klassifizierten Typen von Projektentwicklern sowie damit verbunden, unterschiedliche Ausrichtungen der Geschäftsmodelle, wie das folgende Beispiel zeigt: *„Wir stehen ja auf vier Säulen: wir sind Bestandshalter, wir sind Entwickler, wir sind Bauträger, wir sind aber auch Händler. Wenn ich das letztere nicht wäre, gäbe es mich in den anderen drei Bereichen nicht“ (PE 12).* In diesem Zusammenhang beobachten auch außerhalb der Branche befragte Akteure die mit dem Strukturwandel der Immobilienwirtschaft einhergehenden Veränderungen von Geschäftsmodellen von Projektentwicklern (vgl. Pkt. 3.4.4): *„Oft kennen wir den Investor gar nicht, sondern nur den Projektentwickler. Was wir jetzt in letzter Zeit oft haben, ist, dass der Projektentwickler auch als Investor auftritt; also dass die Rollen immer mehr verschmelzen, das ist meine Wahrnehmung“ (Pol 6).* Dabei setze sich nach Einschätzung eines Experten ein modernes Verständnis von Projektentwicklung und damit eine vertikale Wertschöpfungserweiterung verstärkt durch: *„Aber es hat sich was getan: der Projektentwickler als solcher, der nur ein Projekt identifiziert und anentwickelt, um es dann zu verkaufen, der ist fast eine aussterbende Art. Denn es kommt heute für die Städte wie auch für die Grundstücksverkäufer darauf an, dass der Zwischenmehrwert, also die Developer-Fee, nicht bei jemandem bleibt, sondern man will nachhaltige Investoren haben, die auch bleiben. Und so sehen Sie plötzlich, dass Endinvestoren in ihrer Aktivität ein Stückchen weit nach vorne gegangen sind; also große Wohnungsbauunternehmen haben plötzlich eine Projektentwicklungsabteilung, große Lebensmittelketten – ganz bekannt Edeka – haben nicht nur eine eigene Bank, sondern auch einen eigenen Projektentwickler, der im Grunde die Standorte identifiziert und für den Konzern herstellt. Also derjenige Projektentwickler, der eher so als Makler aufgetreten war, Ich habe da ein Grundstück. Ich sicher mir das mal für wenig Geld und lass da mal einen Planer dran fummeln und such mir dann den Endinvestor‘ – die haben keine guten Chancen mehr“ (DL 1_Pla).*

Mit Blick auf die Abgrenzung von Projektentwickler-Typen kommt erschwerend hinzu, dass in den vergangenen Jahren, hervorgerufen durch das hohe wirtschaftliche Potenzial, viele neue Akteure im Tätigkeitsfeld der Projektentwicklung aktiv wurden. Aus Perspektive der Kommunen zog und zieht die angesprochene Marktdynamik jedoch negative Auswirkungen nach sich. Neue Marktteilnehmer betrieben Projektentwicklung oftmals in Form von Grundstückshandel, was zum einen kommunale Kapazitäten ohne die gewünschten städtebaulichen Zielwirkungen bindet, und zum anderen unerwünschte Verschiebungen auf den lokalen Grundstücksmärkten hervorruft: *„[...] dass wir in jüngerer Vergangenheit einfach feststellen, dadurch, dass, was soll ich sagen, viel neues Kapital*

am Markt ist, viele neue Marktteilnehmer dabei sind, wir feststellen können, wir begeben uns auf die Reise und entwickeln ein Projekt bis zu einem gewissen Stand und mit diesem Beratungsmehrwert oder diesem Mehrwert der letztendlich dann über unterschiedliche Dinge, ich sage mal, dokumentiert ist – das kann eine Protokollage sein, es kann eine Bauvoranfrage sein, was auch immer, kann Wettbewerbsergebnis sein, den man gemeinsam durchgeführt hat – dann, sozusagen, diese Projekte, diese Liegenschaften weiter veräußert werden. [...] Das sind so Endlosschleifen, die sich da manchmal einstellen; ja, und da bin ich von der Frage, was sozusagen tatsächlich am Immobilienmarkt oder am Grundstücksmarkt da passiert und man sich schon fragt, kann das überhaupt am Ende noch irgendeiner bauend bzw. wirtschaftlich am Ende dann betreiben? Das ist irgendwie ein Ärgernis, also in zweifacher Hinsicht, weil, sozusagen, es Kapazitäten bindet, die dann am Ende im Grunde genommen, mal für die Katz waren und weil es tatsächlich auch zu erheblichen Verschiebungen am Grundstücksmarkt dann beiträgt. Das ist so in einigen oder insbesondere in großen Städten so ein Thema, insbesondere dann, wenn Sie so einen, ich sag mal, klar Investoren getriebenen Markt haben, so wie in meiner Stadt, [...] da sind wir irgendwie zu international, zu schnell drehend im Immobilienbereich. Das macht sich gerade schon deutlich bemerkbar und das führt auch so, ich sag mal, insgesamt zu einer gewissen Frustration hier; gerade wieder aktuell Beispiele, ohne sie jetzt benennen zu können, wo wir auch sagen, man fühlt sich ja am Ende irgendwie auch ein bisschen, ich sag mal, veräppelt, man legt, sozusagen, viel Energie darein Projekte dann zu entwickeln und dann erfährt man bestenfalls noch irgendwie aus der Immobilien Zeitung, dass das Grundstück schon wieder weiter veräußert wurde“ (StaPla 8).

In kleineren Kommunen mit weniger attraktiven Immobilienmärkten treten hingegen vermehrt regionale Bauträger im Tätigkeitsfeld der Projektentwicklung auf: „[...] Auf der anderen Seite ist es so, dass unsere Stadt nicht so groß ist, dass wir ganz viele große Player haben. Also viele, die in unserer Stadt vor Ort als Projektentwickler unterwegs sind, sind oft Bauträger, die auch Grundstücke kaufen und diese dann mit kleineren Mehrgeschossgebäuden bebauen“ (Pol 7). In diesem Fall stellt aus Sicht der planenden Verwaltung in der Zusammenarbeit vor allem fehlende Sensibilität für baukulturelle Aspekte im Bereich des Planens und Bauens eine Herausforderung dar: „[...] was meine Kollegen und mich so umtreibt, ist eigentlich, dass nach unserer Wahrnehmung die Baukultur in den letzten Jahren doch stark gelitten hat – nicht bei den ganz großen Projekten, also ich spreche nicht von dem, dass jetzt ganze Quartiere neu entwickelt werden, sondern so das Alltagsgeschäft. Es gibt bei uns in der Stadt sehr viele Bauträgerfirmen, die vom Land kommen und die auf Gewinnmaximierung schauen. Das ist ganz klar, das tun andere auch, aber sie tun das Ganze eben auf einem planerisch-entwurflich sehr niedrigen Niveau“ (StaPla 13). Aufgrund fehlender Diversität in der regionalen „Projektentwicklerlandschaft“ können nach Einschätzung eines Experten entsprechende Wiederholungseffekte in der öffentlichen Wahrnehmung darüber hinaus zu einer „Neiddebatte“ führen, die das negative Image von Projektentwicklern (vgl. Pkt. 4.2.2.9) ebenfalls beeinflusst: „Das kumuliert immer dann, wenn in Städten, wie hier vor Ort, es immer die gleichen sind, die diese großen Projekte machen. Aber auch dafür gibt's Gründe: es gibt eben nur ein, zwei große Bauunternehmen. Es gibt eben nur ein, zwei große Finanzleute, die investieren. Das heißt, der Wiederholeffekt, dass es immer wieder die gleichen sind, führt natürlich auch dazu, dass man sagt ‚Na, und jetzt haben die die Tassen schon wieder voll und jetzt machen sie sich noch voller‘ – es ist also

diese Abnutzung durch Wiederholeffekt und es ist diese, ach, Neiddebatte – ich weiß es nicht“ (DL 1_Pla).

Die beschriebene Vielfalt der in der Projektentwicklung tätigen Akteure führt zu einer Begriffsunschärfe des Berufsfeldes. Dies könnte ein Grund dafür sein, dass einige Experten, insbesondere aus der planenden Verwaltung sowie Ratsmitglieder, anstelle einer entsprechenden Differenzierung die Bezeichnung „Investor“ als Überbegriff verwenden.

Trotz der begrifflichen Unschärfe des Berufsfeldes „Projektentwickler“ verweisen die befragten Experten außerhalb der Fokusgruppe Projektentwickler zumeist auf zwei „Archetypen“: Investor Developer und Trader Developer. Aus Perspektive der Kommune zeigen sich in der Zusammenarbeit tendenziell zwei unterschiedliche Präferenzen, die sich aus der Gewinnrealisierung an unterschiedlichen Stellen der Wertschöpfungskette ergeben: *„[...] ich glaube schon, es ist ein deutlicher Unterschied, ob Sie einen Bestandshalter vor Augen haben, der, ich sag mal, viel mehr auf Nachhaltigkeit und Qualität achtet, dem Sie auch Werte, wenn Sie so wollen, auch viel besser vermitteln können als derjenige, der das im Grunde genommen als, was soll ich sagen, Auftrag sieht, sozusagen, das bestmögliche Geschäft abzuschließen“ (StaPla 8).* Insbesondere aus Sicht der planenden Verwaltung führe die langfristige Kapitalbindung von Investor Developern zu einer stärkeren Verantwortungsübernahme, verbunden mit höheren Qualitätsstandards der Projektentwicklungen: *„Die besten Erfahrungen haben wir immer mit Leuten gemacht, die sich für das Objekt auch langfristig verantwortlich fühlen. Dann brauche ich im Vorfeld auch weniger diskutieren, weil ich genau weiß, dass der [Bestandshalter] am Ende des Tages ohnehin selbst ein Interesse daran hat, wenn es z.B. mit dem Ankermieter nicht funktioniert, dass das Problem gelöst wird“ (PlaDz 2).* Aufgrund ihres Geschäftsmodells seien Trader Developer hingegen nur an einer kurzfristigen Entwicklung eines Areals interessiert, was der langfristigen Perspektive der Kommunen entgegenstehe: *„[...] wo ist deren Gewinn? – der Gewinn ist zwischen dem Verkaufspreis und einem Produkt, wo ich möglichst wenig Geld reinstecke. Also der Projektentwickler hat nur ein Interesse, wenig Geld ins Produkt zu stecken, viel Show zu machen und die Show zu verkaufen“ (StaPla 10).* Neben wahrgenommenen geringeren Qualitätsstandards in der Entwicklung, könne darüber hinaus der Zeitpunkt des Verkaufs zu Zielkonflikten führen: *„Dann hat der – in Anführungszeichen – ‚gute Investor‘ dieses Projekt, was auch eine sehr gute Presse bekommen hat, als es im Rohbau stand, an einen Immobilienfonds verkauft. Ab dem Moment wurde es dann echt schwierig, weil die beim Thema Bonität der Vermietung ganz andere Kriterien zugrunde gelegt haben. Also wir haben da viele kleine 1-Zimmer Apartments eben für dieses betreute Wohnen; und dieser Immobilienfonds, der muss natürlich eine gewisse Sicherheit für seine Anleger nachweisen, was ja oft irgendwelche Pensionsfonds – was weiß ich – aus Amerika, Großbritannien, eben aus den angelsächsischen Ländern sind. Das hat dann bedeutet, dass die künftigen Mieter eine Bonität von 2,5 aufweisen müssen. Das heißt, sie müssen ein Einkommen haben, was dem zweieinhalbfachen der Miete entspricht, nach Abzug der üblichen Lebenshaltungskosten. Damit war klar, dass unsere Zielgruppe – also ältere Menschen, die eben nicht mehr im Berufsleben stehen, die eine Rente haben – da gar*

nicht mehr einziehen konnten. Das heißt, wir haben ein schönes Projekt für einen Stadtteil gemacht und letztendlich werden da irgendwelche Berufsstarter einziehen, weil diese älteren Personen – auch wenn sie vielleicht entsprechend noch etwas erspart haben und sich tatsächlich auch die Miete leisten können, weil es so kleine Wohnungen sind – trotzdem gar nicht mehr mit einziehen können“ (StaPla 11).

Diesen Erfahrungen gegenüber steht die Auffassung eines Experten, dass der Developer-Typ als solcher keinen Einfluss auf die Zusammenarbeit mit der Kommune nehme, sondern einzig dessen Renditeerwartungen in Abhängigkeit zum „übergeordneten“ Geschäftsmodell: *„Also in meiner bisherigen Tätigkeit habe ich da keinen wirklichen Unterschied gemerkt. Also für mich schien das halt eher einfach der wesentliche Punkt zu sein, wie die Renditeerwartungen so waren und wie sich diese Renditeerwartungen dann im weiteren Planungsprozess, ja, vielleicht auch zerschlagen haben. Also umso mehr man dann eben gemerkt hat, man kommt so ein bisschen an die Schmerzgrenze, umso schwieriger wurde es“ (StaPla 7).* Ergänzend verweist ein Experte auf die Werte von Projektentwicklern als Einflussfaktor auf die Zusammenarbeit mit der Kommune: *„Wenn der Wertekanon stimmt und das bezieht sich aber auf mehrere Werte: Inwertsetzungen natürlich von den blanken Grundstücken, also den monetären Werten sozusagen, aber auch die Werte einer Planungskultur, die Werte einer Kommunikationskultur. Auch das möchte ich als Wert bezeichnen. [...] Das ‚Wertemodell‘ ist entscheidend. Das Potpourri ist ja sehr, sehr bunt. Es gibt durchaus Investoren, die einen sehr guten Wertekanon erst mal voraussetzen. Die dann auch sagen ‚Wir machen hier als Investor DGNB-prämierte Entwicklungen‘ oder LEED-prämierte – ich weiß nicht, ob Ihnen diese Begrifflichkeit was sagen – letztendlich diese Nachhaltigkeitszertifikationen, die es gibt: von LEED oder DGNB – Deutsche Gesellschaft für nachhaltiges Bauen. Es gibt schon welche [Projektentwickler], die gehen auch so an den Start. Da muss ich sagen ‚Ja gut, ist ja klasse, da haben wir schon den gleichen Wertekanon. Passt‘. Und dann ist es auch schon fast egal, ob sie dann Bestandshalter sind oder dass sie sagen ‚Wir bauen das und verkaufen es dann gleich weiter‘“ (StaPla 5).*

Ein weiterer Aspekt, der einerseits die Heterogenität der Geschäftsmodelle von Projektentwicklern veranschaulicht und andererseits als Einflussfaktor auf die Interaktion zwischen Kommune und Projektentwicklern wirkt, ist deren Aktionsradius. Diesbezüglich benennen Experten der planenden Verwaltung sowie Ratsmitglieder insbesondere Vorteile für die Interaktion, die sich aus einer regionalen Ausrichtung von Projektentwicklern ergeben. Wenngleich auch aus dieser Perspektive heraus qualitative Unterschiede zwischen Projektentwicklern feststellbar seien, ermögliche die wiederholte Zusammenarbeit die Entwicklung von Routinen in der Interaktion, die sich auch auf das gegenseitige Vertrauensverhältnis positiv auswirken können (vgl. Pkt. 4.2.2.12): *„Dann gibt es natürlich die örtlichen Akteure, die schon, was weiß ich, seit Jahrzehnten hier entwickeln. Denen muss man das natürlich nicht erklären. Die steigen dann meist einfach auch schon sehr konkret in die Verhandlungen ein“ (StaPla 11).*

Aktionsradius

Zeitgleich ist in diesem Zusammenhang anzumerken, dass etablierten Routinen eine kommunale Unsicherheit in der Interaktion mit neuen Projektentwicklern von außen gegenüberstehen kann. So können neue (erhoffte) Impulse in einem Spannungsverhältnis von Überforderung der Kommune (Politik, Verwaltung und Stadtgesellschaft) stehen – insbesondere, wenn neue Projektentwickler sich in ihrer Größe von den regional tätigen Akteuren abheben: *„Wenn dann aber andere [Entwickler] von außen kommen, dann sind die natürlich auch völlig unterschiedlich. Positiv ist, dass die manchmal mit ganz anderen Ideen kommen. Denn in so einer Stadt ist es oftmals so, dass sich bestimmte Dinge, sozusagen, verstetigen – [z.B.] bestimmte Architekturformen, die immer wieder – gerade von diesen kleineren Projektentwicklern und Bauträgersgesellschaften – gebaut werden. Das wiederholt sich dann auch alles. Wenn dann mal jemand von außerhalb kommt, hat der vielleicht auch mal eine ganz andere Idee. Das mag auch manchmal die Stadtgesellschaft sowie Politik und Verwaltung überfordern, wenn es zu mutig ist, aber das ist natürlich irgendwie frisch und ein neuer Aspekt – das ist das Positive. Auf der anderen Seite sind die natürlich auch, was ihre wirtschaftlichen Möglichkeiten anbelangt und teilweise auch was ihre juristische Unterstützung anbelangt, unter Umständen durchsetzungsstärker – einfach durch ihre Größe –, und sind dann teilweise auch schwieriger als Verhandlungspartner; das ist durchaus ein Thema. Wir haben zum Beispiel auch noch ehemalige Bundesflächen oder auch Bahnflächen. Wenn Sie dann mit solchen Akteuren sprechen, mit riesengroßen Verwaltungen, da ist es häufig ganz schwierig, überhaupt einen Ansprechpartner zu finden. Das ist für Kommunalpolitik und für die Verwaltung gleichermaßen eine Herausforderung, solche Flächen zu gestalten“ (Pol 7).* Mit Blick auf die Beziehungsebene im Rahmen der Interaktion sollten sich neue Projektentwickler entsprechend sensibel an die Planungsaufgabe wie auch die kommunalen Akteure annähern.

Aufgrund der räumlichen Bindung würden bei regional agierenden Projektentwicklern neben finanziellen Zielen zudem gesellschaftsbezogene sowie Prestigeziele (vgl. Abbildung 21) im Rahmen der Projektentwicklung stärker ins Gewicht fallen: *„Wenn ich weiß, das ist jemand, der hier in der Region tief verwurzelt ist, der hier einen Namen hat, ein gewisses Renommee zu verlieren hat, wenn er hier richtigen Quatsch macht, kann ich mich drauf verlassen, dass der viel feinere Antennen dafür hat, was die Stadt an Bedürfnissen so äußert, als wenn das jemand ist, der – keine Ahnung – renditegesteuert, mit irgendwelchen Großinvestoren im Hintergrund einfach nur ein Objekt entwickelt, was ihn überhaupt nicht interessiert, der die Stadt nicht kennt, der die Fläche nicht wirklich kennt, der bisher eigentlich nur Pläne davon gesehen hat, noch nie da war. Das macht einen riesigen Unterschied und das macht auch bei uns dann einen großen Unterschied was den Vertrauensvorschuss angeht, auf jeden Fall“ (StaPla 7).* Diese Einschätzung wird auch durch befragte Projektentwickler selbst bestätigt: *„Ich glaube, vielleicht ist da noch ein Unterschied zu dem Unternehmen, in dem ich jetzt tätig bin – was eben familiengeführt ist, Mittelständler ist, was schon seit 70 Jahren hier vor Ort tätig ist, dass man irgendwo sicherlich auch einen Ruf hat, der einfach auch stark in einer Stadt oder Region verwurzelt ist, wo es auch viel darum geht, mit den Menschen, mit denen man zusammenarbeitet, nach einem Gespräch, nach einem Telefonat oder auch nach Verträgen sich auch am nächsten Tag noch zu begegnen und miteinander klar zu kommen, vielleicht*

sich mit einem Lächeln ‚Guten Tag‘ zu sagen“ (PE 13). Erfolgreiche Projektentwickler mit regionalem Aktionsradius werden sowohl aufgrund ihrer Lokalkompetenz als auch ihrem Zugang zur Kommune und weiteren Marktakteuren (z.B. Baufirmen) auch von Kapitalgebern in der Zusammenarbeit geschätzt und häufig als „Local Champions“ oder „Local Heros“ bezeichnet.

Zugleich sieht ein Großteil der befragten kommunalen Experten in der Interaktion mit national oder international agierenden Projektentwicklern keinen erkennbaren Nachteil. Wie auch mit Blick auf den Einflussfaktor Developer-Typ, seien die Handlungsabsichten eines Projektentwicklers entscheidend: *„Man kann keine Tendenz festmachen, aber eine Unterscheidung vornehmen. Aber wie immer im Leben gibt es kein Schwarz und Weiß. Also ich kann einen Investor haben, der mich aus Israel anruft und sagt ‚Wir hatten mal Wurzeln in Deutschland und mir ist es auf einmal ganz wichtig, an der Stelle ein Projekt zu etablieren‘ – und er zeigt damit aus einem globalen Horizont lokalen Bezug. Im Gegenzug kann ein Lokaler schnell 90 Prozent seines Projektes im Share Deal an jemand anderen abgeben und wird dann selber nicht mehr wirksam. Beides ist Realität“* (PlaDZ 3). Fehlende Lokalkompetenzen würden sowohl international als auch national agierende Projektentwickler über die Zusammenarbeit mit lokalen Akteuren ausgleichen – *„Also ich sehe da jetzt irgendwie keinen Unterschied. Mit internationalen Entwicklern, da müsste ich sehr lange darüber nachdenken. Das sind immer lokale Akteure. Ich vermute auch, es gibt manchmal so Kooperationen, wo sich internationale Entwickler einen lokalen Akteur dazu nehmen, weil dieser einfach [die] Kontakte hat“* (StaPla 12) – und diese aufgrund ihres Zugangs zu lokalen Netzwerken und der Kommune sehr bewusst auswählen: *„Was wir hier vor Ort, in der Region sind, so gibt es, sozusagen gespiegelt, auch Kolleginnen und Kollegen [in anderen Städten] – zumindest in den Metropolregionen, würde ich sagen. [...] Ich habe mal für einen großen Autobauer den Bau einer Niederlassung hier begleitet. Die haben auch berichtet: ‚Ja, also in einer anderen Großstadt hatten wir das [im Sinne von: diese Themen] mit ihrem Kollegen aus einer anderen Kanzlei [besprochen]. Das ist der Platzhirsch vor Ort‘. Die wussten also ganz genau, wie sie sich da aufstellen“* (DL 5_R). Zudem sei zum Teil bei national agierenden Projektentwicklern zu beobachten, dass diese ihre Lokalkompetenzen über die Erweiterung um regionale Unternehmensstandorte verstärken möchten: *„Ich hatte letzte Woche ein Gespräch mit einem Projektentwickler – der hier in der Stadt was machen will – der von seinem Unternehmen berichtet hat, dass die sich jetzt neu aufgestellt hätten: früher sei alles aus der Zentrale im Süden Deutschlands gesteuert worden und jetzt würde man doch regionalere Organisationsstrukturen aufbauen, weil man doch näher an den Dingen dran sein muss, und so weiter“* (Pol 3).

Aufgrund negativer Erfahrungen bewerten dennoch einige befragte Experten die Interaktion mit internationalen Projektentwicklern kritisch. Grund hierfür sei deren fehlende Bindung an den Ort – *„Ich glaube, die haben einfach andere Interessen. Ich glaube, für die lohnt es sich so zeitaufwandsmäßig auch nicht, sich das genau anzugucken, in welcher Stadt sie da gerade operieren“* (Pol 4) – und die Priorisierung wirtschaftlicher Ziele: *„[...] wir haben auch viele internationale Investoren, die bei uns*

Geld investieren und dann wird es vermietet und halt zum Höchstpreis vermietet. Und wer dann drin wohnt, ist eigentlich egal, hauptsache sie können die Miete zahlen“ (Pol 1).

Im Hinblick auf den Aktionsradius von Projektentwicklern bestehe ein erkennbarer Unterschied vor allem bezüglich realisierbarer Projektvolumina. Abhängig von den städtebaulichen Zielsetzungen sei die Zusammenarbeit mit (inter-)national agierenden Projektentwicklern daher durchaus notwendig: *„Ganz kleine Strukturen sind halt oft auch begrenzter – also größere Vorhaben bekommen kleinere [Projektentwicklungsunternehmen] auch oft nicht hin. Ganz große Konzerne, die vielleicht auch international [tätig] sind, sind am Ende halt wiederum so weit weg. Mir ist es eigentlich am liebsten, sozusagen, nationale eingeschworene Partner, insbesondere wenn sie noch aus der Region sind, am Tisch zu haben. Die übrigens auch über den Abschluss des Projektes hinaus ein Stück weit einen – in Anführungsstrichen – ‚Ruf zu verlieren haben‘ und die dann nicht wieder im Ausland verschwinden. Das wäre mir immer am liebsten“ (FBR 1).* In diesem Zusammenhang beobachteten Experten der planenden Verwaltung, dass sich regional agierende Projektentwickler zum Teil überschätzen würden, was im Planungsprozess für beide Akteure herausfordernd sei: *„Was man immer mal wieder merkt, ist, dass sich Entwickler manchmal an Projekte herantrauen, die sie besser nicht gemacht hätten. Gerade, wenn es große Projekte sind, die im Bestand verwirklicht werden – wo beispielsweise Denkmalschutz besteht, wo viele immissionsschutzrechtliche Auflagen bestehen, weil es eine Bestandssituation mit Wohnbebauung nebendran ist, mit vielleicht einem Industriebetrieb usw.. Diese Lagen gibt es nämlich und da sage ich immer: ‚Hättet ihr lieber mal die Finger weggelassen‘. Da ist eine größere Firma natürlich ganz anders aufgestellt. Die sehen auch gleich, was da an Konfliktpotential drinsteckt und lassen dann manchmal auch die Finger davon. Aber wenn sie es angehen, gehen sie es professionell an, weil sie genau wissen, dass ich die [Konflikt-]Themen auch nicht aus der Welt schaffen kann. Denn ich muss mich an Gesetz und Ordnung halten, sonst habe ich ein Problem und das bedeutet, dass sie Lösungen anbieten müssen“ (PlaDz 2).*

Aufbau- und Ablauforganisation

Neben den zuvor benannten Aspekten bedingt sich die Heterogenität organisatorischer Strukturen von Projektentwicklungsunternehmen durch unterschiedliche Aufbau- und Ablauforganisationen, welche ebenfalls im Zusammenhang mit der Unternehmensgröße stehen. Aufgrund der thematischen Breite der Arbeit wurde auf eine vertiefende Erhebung in diesem Bereich verzichtet. Jedoch ergeben sich vor diesem Hintergrund sowie mit Blick auf die Interaktion zwischen Kommunen und Projektentwicklern aufschlussreiche, wenngleich erwartbare, Hinweise über das Kontextwissen der Experten außerhalb der Fokusgruppe Projektentwickler. Es wird deutlich, dass Entscheidungs- und Kommunikationsstrukturen in kleineren Unternehmen aufgrund der operativen Präsenz der Geschäftsführung zentraler ausgerichtet sind – *„Sie wissen ja auch, wie die Projektentwicklerszene aussieht. Das sind in der Regel irgendwelche ‚Self-made Man‘. Es gibt natürlich auch große Entwickler, mit denen wir übrigens meistens besser klarkommen als mit den Kleinen, weil die auch einen relativ klaren Blick auf die Dinge haben. Also aus meiner Sicht sind die problematischen [Entwickler] eher diese ‚Self-made Man‘ – die aber in ihrem Drei-Mann-Betrieb oder Fünf-Mann-Betrieb natürlich uneingeschränktes*

Sagen haben. Wenn der sagt: ‚Jetzt alle Kraft auf dieses Grundstück‘, dann springen alle los: zeichnen, machen, tun und führen Gespräche. Und dann meint er, es müsste in der Verwaltung auch so sein, aber es ist halt nicht so. Es ist [für uns] auch nicht so einfach, dass ich [vergleichsweise] nur ein Gespräch führen und mal einen Architekten beauftragen muss. Ich muss mit vielen Ämtern sprechen und es ist nicht einmal so, dass es nur unsere Ämter sind, sondern es gibt [auch] ein Landesdenkmalamt, ein Wasserwirtschaftsamt usw. Das heißt, ich muss auch außerhalb der Behörde noch Leute einbinden, auf die ich gar keinen Zugriff habe. Das verstehen die [Entwickler] manchmal nicht – dabei sind [aber] die kleineren Entwickler eigentlich eher das Problem als die größeren. Letztere sind einfach ganz anders aufgestellt. Die wissen auch, wie solche Prozesse laufen. Die sind auch mal in einer anderen Stadt tätig und wissen, dass es da auch nicht besser ist, weil dort nämlich die gleichen Rahmenbedingungen bestehen. Aber die kleinen Entwickler hier vor Ort meinen immer: ‚Jetzt müsste man doch mal machen! Und es ist alles nicht so schwierig. Also macht mal!‘“ (PlaDz 2) –, während mit zunehmender Größe von Projektentwicklungsunternehmen entsprechende Prozesse formalisierter wie auch mehrstufiger organisiert werden: „[...] also das ist aber, finde ich, auch etwas, was man rausfinden muss, wenn man vermittelt. Man muss rausfinden, wie weit bei den Einzelnen, bei den Akteuren, sowohl bei den Kommunen als auch bei den Projektentwicklern, die Prokura geht – also was dürfen die selber entscheiden und was nicht. Und ich habe schon den Eindruck, dass in den großen Strukturen auch sehr häufig unterbrochen wird – also dann wird dann gesagt ‚Wir müssen uns jetzt mal 10 Minuten rückversichern oder abstimmen‘, und dann wird irgendwie [...] telefoniert, und dann weiß man, ob man jetzt an der Stelle weitermachen kann oder nicht; und es wird dann auch häufig kleinteiliger – also da muss man dann mal schriftlich etwas festhalten, dann muss das gegengecheckt werden – kommunal, aber auch von den Entwicklern. Das ist halt etwas anderes, als wenn da so, ja, der Baulöwe mit dem Bürgermeister was macht – das ist nicht zu vergleichen“ (DL 4_M). Verbunden mit der Aufbau- und Ablauforganisation von Projektentwicklungsunternehmen sind zudem Aspekte des Kompetenzprofils sowie der Ressourcenausstattung. In diesem Hinblick wüssten langjährige Projektentwickler in welchen Fragen des Planungsprozesses sowie in Abhängigkeit von der Projektkomplexität sie externe Expertise einbinden müssen und wann sie auf Eigenleistung setzen können (vgl. auch Pkt. 4.2.2.1): „[...] diejenigen [Entwickler], die länger am Markt sind – das sind die ‚Serientäter‘, von denen ich Ihnen berichtete – sind schon relativ gut aufgestellt. Die kennen ihr Produkt, die kennen auf jeden Fall die Marktseite, die wissen, was sie wo, wie, zu welchem Preis verkaufen können. Wozu brauchen die uns? – die brauchen uns, weil sie eine spezialisierte Rechtsberatung an der Stelle wollen und es sich nicht lohnt, jemanden wie mich einzustellen. Das wäre wahrscheinlich auch zu teuer. Die sagen: ‚Ich kaufe mir das zu, wenn ich es brauche‘. Ich erlebe die aber auch als sehr professionell. Die wissen ganz genau, wo sie Hilfe brauchen und was sie auch allein hinbekommen“ (DL 5_R). Allgemein habe sich das Kompetenzprofil von Projektentwicklern mit wachsender Professionalisierung der Branche erweitert: „Also war es früher im Wesentlichen der Immobilienkaufmann, der einen immer mit der Exceltabelle belästigt hat und gesagt hat ‚Mensch, du Planer, das ist ja nett, was du da machst, aber es rechnet sich nicht. Mach da mal die Straße 50 Zentimeter schmaler‘, haben Sie heute bei guten Projektentwicklern und Projektinvestoren eigentlich ein Team, bei dem der Immobilienkaufmann nach wie vor eine Rolle spielt, aber derjenige, der die soziale

Integration verantwortet, derjenige, der für Kultur und Kreativwirtschaft steht, und derjenige, der auch für nachhaltiges Bauen und Baumaterialien steht, der ist in dem Team dabei [...] – und auch in der Debatte nach außen treten Projektentwickler bei größeren Projekten auch nie mehr als Singleperson auf, sondern als Group“ (DL 1_Pla).

Assetklassen

Ein weiterer Aspekt, der die organisatorischen Strukturen von Projektentwicklern prägt, ist die fokussierte Assetklasse beziehungsweise verschiedene Assetklassen. Verglichen mit den Aspekten Aktionsradius oder Typen von Projektentwicklern, nehmen diese jedoch keinen erkennbaren Einfluss auf die Interaktion in ihrer „Gesamtheit“: *„Und andere, die hier, ich sag mal, verankert sind, kennen die Debatten darum, oder wissen auch, was so das Anforderungsprofil oder die Erwartungshaltung im Grunde genommen ist. Das ist ein Unterschied. Aber ich würde jetzt nicht sagen, dass sozusagen, die Gewerbeentwickler, die gibts ja immer noch, die primär so im örtlichen Bereich unterwegs sind, anders ticken als die, die im Wohnungsbereich unterwegs sind“ (StaPla 8).* Mit Blick auf inhaltliche Fragestellungen der Stadtentwicklung beeinflusst die Fokussierung der Assetklasse, auch in Abhängigkeit von deren aktuellem wirtschaftlichen Potenzial, jedoch die Interaktion. Wenngleich sich die Profile von Projektentwicklern in den letzten Jahren erweitert haben – *„Es ist so, die Projektentwickler waren die ganze Zeit auf sogenannte unterschiedliche Assetklassen ausgerichtet. Also es gab diejenigen, die sich nur mit Einzelhandel auseinandergesetzt haben und mit dem ganzen Thema ‚Baue mal auf einen Aldi oder einen sonstigen Nahversorger Wohnen obendrauf‘, gesagt haben ‚Das geht nicht‘ – also da gab es die Einzelhandels-Menschen, da gab es die Logistik-Menschen, da gab es die Industrie-Menschen, da gab's die Wohnen-Menschen. Diejenigen, die Wohnquartiere entwickeln wollten, mussten sich die Frage gefallen lassen, dass es mit Nahversorgung etwas zu tun hat, dass man ein kleines Ärztezentrum oder eine medizinische Versorgung benötigt, dass man eine Sozialstation braucht; das heißt, die haben hier eine Verbindung bekommen“ (DL 1_Pla) –, steht die Spezialisierung auf einzelne Assetklassen weiterhin in einem Spannungsverhältnis mit einer integrierten Stadtentwicklung im Sinne der Leipzig Charta: „Aber eigentlich kommt diese Nutzungstrennung eher von Seiten der Projektentwickler. Da gibt's Experten, die machen Handelsimmobilien, die anderen machen Hotelimmobilien, die anderen machen Büroimmobilien, die anderen machen Wohnen – weil die haben sich spezialisiert und sagen erstmal ‚Ach lass mich in Ruhe mit dem anderen Thema‘. Das kommt also nicht von den Anlegern, das kommt von den Projektentwicklern und das ist ein ganz schwerwiegender Nachteil; dass wir die Funktionstrennung, die wir eigentlich städteplanungsmäßig schon seit Jahrzehnten überwunden haben, dass wir die in der Projektentwicklungsszene immer noch haben, weil es diese Spezialisierung gibt. Und das müssen wir dringend am Markt überwinden; sonst werden wir unsere Lösung für die Innenstädte nicht finden, sonst werden wir es auch nicht schaffen, städtebaulich diese Funktionsmischung zu erreichen, die nun mal wichtig ist für den Erfolg einer Stadt“ (PE 1).* Erschwerend kommt hinzu, dass die Fokussierung eines Projektentwicklers auf spezifische Assetklassen sowie deren Realisierung durch ihre Marktattraktivität beeinflusst werden kann. Bei attraktiven Marktbedingungen versuchen Projektentwickler zum Teil ihr Geschäft auf weitere Asset-Klassen auszuweiten, während ungünstige Marktlagen zu

Projektverzögerungen oder -aufgaben führen können, ebenso wie zu einem Strategiewechsel hinsichtlich der zu realisierenden Immobiliennutzungsart, wie die folgende Erfahrung eines Experten zeigt: „[...] jetzt hat man zunächst einmal in einem Bereich ein gewerbliches Kerngebietsbaurecht. Das kann man – zu bestimmten zeitlichen Gegebenheiten – vielleicht nicht vermarkten, und darum möchte man umswitchen, weil Wohnungsbau einfach eine höhere Rendite bringt. Dann ändern sich aber die Rahmenbedingungen wieder und Verfahren dauern relativ lange. Jetzt ändern sich die Rahmenbedingungen [nochmals] und dann möchte man quasi doch wieder Abstand von dem Wohnungsbau-Wunsch nehmen und lässt das Projekt dann, sozusagen, sausen; obwohl es einen Letter of Intent gab, obwohl es Abstimmungsprozesse gab, die sich halt sehr lang hinzogen [...] Das ist uns passiert und da ist ein Entwickler abgesprungen, der eigentlich gewerbliches Baurecht in Wohnungsbau umswitchen wollte, und wir haben hier halt Wohneinheiten verloren – also konnten dann das Baurecht dafür nicht realisieren. Das fand ich jetzt einen sehr mühsamen Prozess und es war auch sehr unangenehm [...]“ (StaPla 12).

In Auseinandersetzung mit dem beschriebenen Spannungsverhältnis sowie der Profilerweiterung ist auf den zunehmenden Quartiersfokus von Projektentwicklern hinzuweisen: „In letzter Zeit kommt diese Quartiers-Thematik in der Immobilienwirtschaft an. Eine Thematik, die in der Sozialforschung schon zehn Jahre alt ist. Da ist jetzt dieser Quartiers-Fokus und dieser neue ‚mixed-used‘-Fokus. Diese ‚mixed-used‘-Thematik wurde ja früher durchaus mal oberflächlich von der Immobilienwirtschaft betrachtet – die kommt jetzt auf ein ganz neues Level. Die [Immobilienwirtschaft] hinterfragen ihre Nutzung und vor allem die Strukturen der jeweiligen Nutzungen – also kleinräumige, großräumige und so weiter“ (V/O 1). Mehrere der befragten Projektentwickler sehen in dieser Ausrichtung eine Qualitätssteigerung ihrer Produkte und definieren Quartiere für sich als neue Assetklasse: „Also für uns ist es eine neue Assetklasse, weil es auch eine andere Wertigkeit bei Anlegern findet. Der Anleger weiß, dass er mit dem Quartier mehr Sicherheit bekommt, auch wegen der Nutzungsmischung, auch wegen der einheitlichen Managementfunktion, die dahintersteht. Das heißt, das Produkt ist besser, erreicht deswegen auch höhere Multiplikatoren oder kann auch mit geringerer Rendite auf der Anlegerseite akzeptiert werden, weil das Produkt einfach besser ist; es ist sicherer, es ist stabiler. Deswegen ist das für uns eine getrennte Assetklasse, die sozusagen die Königsklasse auch darstellt; weil sehr viel sicherer als ein Bürogebäude, das vielleicht nach zehn Jahren leerstehen kann – da habe ich dann einen Totalausfall. Habe ich ein gemischtes Quartier, habe ich immer eine stabile, langfristige Investitionsstrategie. Deswegen Überschrift über allem ist Langfristigkeit, nicht diese kurzfristigen Effekte. Nur dann bekomme ich gute Produkte“ (PE 1). Vor dem Hintergrund der Interaktion mit Kommunen, die grundsätzlich einen erweiterten Blick über das eigene Grundstück hinaus von Projektentwicklern fordern, bleibt an dieser Stelle jedoch unklar, inwieweit der zunehmende Quartiersfokus der projektentwickelnden Immobilienwirtschaft Synergien in der Zusammenarbeit erzeugen kann, wie an der folgenden Expertenaussage deutlich wird: „In der Tendenz würde ich für diese Stadt sagen, dass wir eigentlich kein Interesse daran haben, dass ein Projektentwickler ein ganzes Quartier realisiert. Denn ich glaube, dass Stadt auch von Vielfalt lebt – von Vielfalt an Bauherren, an Bautypologien, an Architektur, an Umgang mit dem öffentlichen Raum. Ich glaube, dass das die

Vielfalt, die Urbanität ausmacht und dass die Vielfalt auch den Charme einer Stadt ausmacht. Ich glaube nicht, dass ein [einzelner] Projektentwickler das erzeugen kann. Es wird einem zwar immer wieder erzählt, sie würden unterschiedliche Architekten nehmen usw. Klar, das kenne ich alles. Aber im Prinzip versuchen wir das zu vermeiden und wollen eigentlich eher mit einer kleinteiligeren Vergabe weiterkommen, wenn wir etwas zu vergeben haben. Bei Projektentwicklern, die auf uns zukommen, versuchen wir auch immer die Dinge so zu steuern, dass es möglichst kleinteilig wird. Denn ich finde, dass da ein riesiger Wert drinsteckt“ (PlaDz 2).

Finanzierungsformen

Abschließend soll auf mögliche Finanzierungsformen von Projektentwicklern Bezug genommen werden, da diese ebenfalls einen zentralen Aspekt der Profilbildung eines Projektentwicklungsunternehmens darstellen und zeitgleich Einfluss auf die Interaktion mit der Kommune nehmen, indem sie unterschiedliche Handlungsspielräume des Projektentwicklers erlauben.

Für den Großteil der befragten Projektentwickler stellt die traditionelle Bankenfinanzierung, verstanden als Zusammensetzung aus Eigenkapital und klassischem Bankdarlehen, die Finanzierungsform für ihre Entwicklungsvorhaben dar. Im Fall der Baurechtschaffung bedeutet dies für die frühe Phase der Projektentwicklung, dass Projektentwickler auf ihr Eigenkapital zurückgreifen, da für Banken zu diesem Zeitpunkt entsprechende Finanzierungssicherheiten, bei gleichzeitig hohen Projektrisiken, fehlen: *„Wenn es um Baurechtsschaffung geht, wird es natürlich besonders spannend – da spielt die Politik eine maßgebliche Rolle; das ist allerdings ein Bereich, aus dem sich Banken mehr und mehr zurückziehen – spekulative Grundstücksankäufe mit nachfolgender Baurechtschaffung – auch bedingt durch Regulatorik der EZB, die just diese Themen durch – ich sage mal – Auflagen derart erschwert, dass also die politische Intention dahinter sehr klar wird. Und das ist etwas, wo sich viele Banken sehr schwertun“ (KapG 4).* Treten im Planungsprozess erhebliche Projektverzögerungen auf, insbesondere in Verbindung mit notwendigen strategischen Projektanpassungen – beispielsweise ausgelöst durch politischen Widerstand oder planungsrechtliche Vorgaben –, hat dies zur Folge, dass das Finanzierungsrisiko des Projektentwicklers steigt. Hierzu zählt unter anderem eine verlängerte Eigenkapitalbindung aufgrund derer Liquiditätsrisiken entstehen und die sich negativ auf die Gesamtliquidität des Unternehmens auswirken können, was wiederum nachfolgende Darlehensaufnahmen beeinflussen kann. Zur Reduzierung des Eigenkapitalrisikos und der in diesem Fall notwendigen Gewährleistung einer Finanzierungsgrundlage akquirieren einige Projektentwickler (bevorzugt) Grundstücke mit bestehendem Baurecht und versuchen für dieses gegebenenfalls eine Änderung des Planungsrechts zu erwirken – *„Das ist, ich sag mal, die erste aller Vorstellungen: Es gibt im Grunde irgendein geartetes Baurecht, sprich ein B-Plan, weil damit haben Sie eine Finanzierungsgrundlage. Den Acker zu entwickeln ist immer sehr schwierig, weil diesen langen Zeitraum keine Bank mitgeht, weil sie sagt ‚Das kann ich gar nicht beurteilen, ob dieser Acker irgendwann einmal zu Bauland wird‘; das ist ein sehr schwer zu finanzierendes Instrument. Am schönsten haben Sie es natürlich, wenn*

irgendeine Nutzung drauf ist, die Sie ändern können, die Ihnen eine gewisse Finanzierungsgrundlage gibt. Und wir würden dann entweder einen neuen B-Plan oder eine B-Plan-Änderung darauf generieren und hätten so die Möglichkeit diesen ganzen städtebaulichen Entwurf so zu generieren, dass wir ihn für nutzungsfähig halten. Das wäre die ideale Grundschrift – und realisieren es dann“ (PE 8) –, da diese Ausgangssituation den präferierten Einstiegspunkt vieler Kapitalgeber darstellt, wie die folgenden beiden Expertenaussagen unterschiedlicher Kapitalgeberstrukturen zeigen:

- „Also am liebsten, wenn es eine Finanzierungszusage von einem Fremdfinanzierer unter Gremienvorbehalt gibt, das Baurecht klar ist und die Wirtschaftlichkeitsberechnung belastbar ist – dann steigen wir am liebsten ein“ (KapG 1),
- „Baurecht ist geschaffen – sage ich mal –, es gibt einen rechtskräftigen B-Plan, dann machen Sie Grundstücksankauf, Planen bis zur Baugenehmigung und führen dann den Hochbau durch – das ist eigentlich unsere liebste Phase, wo wir als Bank auch oft drin sind, weil da die Risiken überschaubar sind. Womit wir auch arbeiten können, ist, wenn Sie einen Bestand zum Beispiel kaufen und dann Baurecht nochmal verändern und schaffen wollen; damit kann man auch leben, weil man erst einmal einen Bestand hat, auf den man aufsetzen kann – solange das noch gilt, haben Sie da auch ein gewisses Maß an Sicherheit. Und wenn es denn geschafft wird, es höherwertig zu machen, umso besser, wenn nein – Fallback –, dann können Sie eben auf dem alten Stand bleiben, das ist auch in Ordnung. Anders sähe es natürlich auf dem grünen Acker aus, solange dort kein Baurecht vorhanden ist, und Sie meinen nur, das könnte mal irgendetwas werden, dass da ein Baugebiet steht, [dann] werden Sie keine spekulativen Ankäufe für, zum Beispiel, eine große Resi-Entwicklung finanzieren“ (KapG 4).

An diesem Beispiel wird zudem ersichtlich, dass die Grundstücksakquise einen Teilaspekt der Geschäftsmodelle von Projektentwicklern darstellt, wobei Wechselwirkungen zwischen den unterschiedlichen Aspekten bestehen können, aus denen die Heterogenität der Geschäftsmodelle resultiert.

Vor dem Hintergrund der traditionellen Bankenfinanzierung, die zumeist mit Übergang in die Bauphase beginnt, und einhergehender Finanzierungsrisiken für Projektentwickler in der frühen Entwicklungsphase heben zwei der befragten Projektentwickler flexiblere Handlungsspielräume hervor, die sich aus unternehmensspezifischen Besonderheiten ergeben: in einem Unternehmen aufgrund einer hohen Eigenkapitalquote – „Wir haben eine immens hohe Eigenkapitalquote. Wir haben zwei Kreditlinien, mit denen wir finanziert sind, was auch eher untypisch ist. Die können wir quasi frei abrufen und können damit Grundstücke kaufen, Projekte vorantreiben, wie wir wollen, ohne dass wir sie jeweils projektspezifisch anfragen müssen und die Bank halt dann mitspricht. Das haben wir nicht. Deswegen sind wir da wirklich sehr untypisch [...] Aber da sind sicherlich andere Bauträger, die andere Projekte vorfinanzieren, da ist natürlich die Bank maßgeblich oder ein maßgeblicher Faktor, weil die muss auch an das ganze Projekt glauben. Das haben wir aber nicht, da sind wir eine Besonderheit“ (PE 10) –, im anderen Unternehmen durch eine Private Equity-Finanzierung über ein dahinterstehendes Family Office, welches das Eigenkapital des Projektentwicklers für die Planungsvorhaben einbringt: „Im Hintergrund ist ein Family Office, die das

Eigenkapital einbringt, und der Rest wird klassisch über Banken finanziert. So, und ein Familienmitglied als Vorstandsvorsitzender unseres Unternehmens ist also somit auch der Investor im Hintergrund und tritt dann in beiden Rollen auf, was natürlich sehr positiv ist [...] das zeigt und erklärt auch, dass wir in vielen Projekten da etwas mehr Mut zum Experiment zeigen können [...] Das wären ja vielleicht Projekte, die ein ganz klassischer Projektentwickler so nicht angehen würde. Aber ist etwas, was wir dann doch machen und machen können und was auch funktioniert und wo wir nicht alles bis zum Äußersten treiben müssen, um das wirtschaftlich hinzubekommen [...], sondern wir da mit einer etwas anderen Offenheit an die Sachen rangehen können“ (PE 9).

Eine weitere Finanzierungsform, die im Rahmen der Expertenbefragung thematisiert wurde und einen vergleichbaren Handlungsspielraum zu den benannten Unternehmensbeispielen ermöglichen kann, stellen alternative Eigenfinanzierungsinstrumente dar – in diesem Fall über Beziehungsinvestments, bei welchem das dahinterstehende Investorennetzwerk über viele Jahre durch den Projektentwickler geschaffen wurde: *„Also ich sage mal so, ein Drittel der Dinge, die wir machen, kann ich nur mit dem vielen Geld meiner Investoren tun, die auf so etwas stehen, und die wissen – nachhaltig – in der Generation nach ihnen, oder vielleicht zwei Generationen nach ihnen, freuen sich die Erben daran, dass sie so etwas im Besitz haben, weil es dann durch die Lage auch so im Wert gestiegen ist; aber kurzfristig hat man da immer eine schlechtere Rendite, und auch die Steuervorteile, die der Denkmalschutz bietet, wiegen das nicht auf. Das ist ein Stück Liebhaberei, die aber auch bitter nötig ist, um auch das Flair von Städten zu erhalten, und auch den Wohnwert zu erhalten, den sich ja jeder wünscht [...]“ (PE 12).*

Die aufgezeigte Finanzierungsbasis der genannten Unternehmensbeispiele macht die Projektentwickler weniger fremdkapitalabhängig. Bei zeitgleicher Sensibilität für Fragestellungen sowie Qualitätsanforderungen in der Stadtentwicklung bietet dies größere Spielräume in der Zusammenarbeit zwischen Kommune und Projektentwickler. Gerade im Kontext von strategischen Entwicklungspunkten einer Kommune, wie beispielsweise innerstädtischen Lagen, die besonders lokalspezifische sowie neue Lösungsansätze erfordern, legen solche Finanzierungsbasen erfolversprechendere Voraussetzungen für die Zusammenarbeit. Dies bestätigt ebenfalls die Aussage eines Fremdkapitalgebers mit Bezugnahme auf das „give me one that looks like it“-Syndrom (vgl. Pkt. 3.4.4): *„Stimmt – zu 100 Prozent; kann ich voll bestätigen. Ich hatte gerade – lustigerweise – exakt so einen Fall auf dem Tisch, wo eine wirklich sehr interessante Nachnutzung eines ehemaligen – sage ich mal – Kaufhauses, innerstädtisch gelegen, konzipiert war – die extrem ungewöhnlich in ihrer Konzeptionierung war. Da war also sehr hoher Freizeitnutzen da drin, mit unterschiedlichsten Konzepten. Es war wie so eine Art – ja wie soll man sagen – Betreibergesellschaft, die unterschiedliche, kleine Module, sozusagen, hereingebracht hat; sehr, sehr interessant, kann ich mir gut vorstellen, dass das funktioniert, ich kann es nur nicht finanzieren. Das war auch tatsächlich die Aussage, wo wir sagten ‚Bring mir Belege dafür, dass es irgendwo schon mal geklappt hat‘ – [und der Projektentwickler geantwortet hat] ‚Geht nicht, das ist das erste Mal‘, wo wir sagen ‚Gut, aber dann ist das Eigenkapitalrisiko‘ –*

denn so funktionieren Banken nicht. Wir brauchen einen Beleg, und das weniger aus der reinen Risikoperspektive heraus – die spielt natürlich eine große Rolle –, aber, ich muss einen Gutachter da draufsetzen; der sagt ‚Ja, das ist interessant, aber welchen Multiple setze ich denn da drauf? Welche Comparables habe ich denn? Was ist die richtige Miete?‘ – und Sie brauchen zum Einordnen und auch zum direkten Vergleichen schon Referenz. Ansonsten, es geht auch ohne Referenz, aber dann sind Sie in einer anderen Risikoklasse unterwegs und das ist in der Regel nicht mehr das, was wir als klassischer Senior-Finanzierer bedienen; das ist ein Mezzanine oder ein EK-Produkt, wo Sie dann auch andere Renditen darauf einfahren“ (KapG 4).

Die geschilderte Handlungslogik macht deutlich, dass Fremdkapitalgeber über ihre Anforderungen an die Darlehensvergabe Einfluss auf die Projektentwicklung nehmen. Zwar wirken weder Banken, noch Kapitalgeber alternativer Finanzierungsformen direkt auf die Interaktion mit der Kommune ein und zeigen auch kein Interesse daran, jedoch indirekt über Anforderungen an die Kreditvergabe und darin enthaltene mögliche Einspruchsrechte: „Wir machen es dann – da kommt wiederum unsere Interessenlage hinzu – wenn wir meinen, dass ein Risiko entsteht, was anderweitig nicht mitigiert werden könnte. Dann nehmen wir Einfluss dergestalt, dass wir sagen ‚Pass auf, wir müssten die Finanzierungsstruktur wie folgt anpassen – das kostet dich so und so viel mehr Eigenkapital oder der Zins stiege‘ – oder es gibt eine Auflage – ich sage mal – ‚Du, pass auf, stell sicher, dass du die Genehmigung von der Kommune hast, sonst geht es nicht weiter‘. Das hat natürlich eine Auswirkung [...]“ (KapG 4). Sie tun dies aufgrund des asymmetrischen Risiko-Rendite-Verhältnisses. Bei erforderlichen Anpassungen oder erheblichen Projektverzögerungen der Projektentwicklung sind Projektentwickler folglich auf die Mitwirkungsbereitschaft der Fremdkapitalgeber angewiesen: „[...] wenn man vielleicht ein neues Projekt anschiebt und auch gewisse Zeit-Themen dahinter legt und dann eben auf der Strecke feststellt, dass die nicht eingehalten werden können, da ist man ja schon auf den [Finanzierungs]Partner angewiesen, dass der eben die Vision weiter mit einem mitgeht und weiter die Dinge betreut; vielleicht auch von Projekten, die sich dann wirtschaftlich verschlechtern, weil es eben viel länger dauert und die Finanzierungen eben deutlich länger vorgehalten werden müssen. Und ich glaube, ja, dass da an dem – was wir vorhin schon mal gesagt haben – für mich wichtigsten Thema, also den unterschiedlichen Geschwindigkeiten, es sehr wichtig ist, dass vielleicht auch finanzierende Banken und finanzierende Partner von uns durchaus auch den Kommunen gegenüber deutlich machen, dass eben auch nicht aus ‚Jux und Tollerei‘ da Druck aufgebaut wird, sondern weil da wirtschaftlich sehr viel dranhängt, wenn wir eben z.B. eine Baugenehmigung nicht rechtzeitig bekommen oder ein Projekt eben aufgrund von Gremien, die noch nicht stattfinden können, sich verschiebt“ (PE 13). Projektentwickler können folglich zum einen zwischen die Interessenslagen der Kommune und des Kapitalgebers geraten, zum anderen, abhängig von der Finanzierungsstruktur, zwischen die Interessenslagen unterschiedlicher Kapitalgeber, wie aus folgender Aussage abgeleitet werden kann: „Wenn ich weiß, der Investor selbst hat einfach eine überhöhte Renditeerwartung, da kann ich mit ihm sprechen, kann ihn versuchen zu überzeugen. Wenn dahinter die Bank steht, die eine Renditeerwartung X hat oder eben noch schlimmer die Investoren oder Anleger, dann weiß ich, ich kann so lange mit dem

Einfluss von Fremdkapitalgebern auf die Interaktion von Kommune und Projektentwicklern

[Projektentwickler] diskutieren, wie ich will, er ist nicht derjenige, mit dem ich dieses Problem lösen kann. Insofern denke ich schon, die haben da natürlich Einfluss drauf. Und das zu wissen hilft auch dabei einzuschätzen: kann ich dieses Problem mit den Leuten am Tisch überhaupt lösen? –oder ist das eine Lösung, die ich nicht finden kann, weil ich dafür eigentlich dann andere Leute am Tisch bräuchte? Manchmal kann es dann helfen, die an den Tisch zu holen. Aber ich sag mal, gerade wenn das jetzt eine Vielzahl von Anlegern ist oder so, haben die in der Regel auch gar keine Lust, sich dann plötzlich bei der Stadt an den Tisch zu setzen und ihre Renditeerwartungen zu diskutieren“ (StaPla 7). Mögliche Auswirkungen eines solchen Interessenskonflikts beschreibt ein Projektentwickler exemplarisch wie folgt: „[...] wir haben kostenineffizient gearbeitet, haben einen zu hohen Kostenapparat gehabt, sind dadurch unter Druck geraten, mussten mehr Projekte machen, mussten auch mal ein Projekt machen, von dem wir nicht ganz die Überzeugung hatten; und wenn Sie Dinge machen, von denen Sie nicht ganz die Überzeugung haben, dann sind es natürlich auch in der Vermarktung ganz schwierige Dinge. Und wenn man dann in der Vermarktung so etwas an den Mann bringen muss, dann muss man auch Kompromisse machen“ (PE 12). Gestützt durch einen erfolgreich aufgebauten Track Record betont ein Teil der befragten Projektentwickler daher sich bewusst von diesem Abhängigkeitsverhältnis zu lösen: „Dann würden sie nicht mit uns finanzieren. Schauen Sie unsere Projekte auf unserer Internetseite an. Wir machen das, was wir wollen und holen in der Regel die Banken und die Finanzierer dazu ab. Wer uns da nicht finanzieren will, der soll es bleiben lassen“ (PE 16).

Das Wissen um die dargestellten Wechselwirkungen zwischen Finanzierungsstruktur und Einfluss der Kapitalgeber auf das Entwicklungsvorhaben ermöglicht Kommunen ein „Grundgefühl“ über den Handlungsspielraum eines Projektentwicklers zu entwickeln. Wenngleich sich diese Zusammenhänge aufgrund der engen Verzahnung mit den Finanzmärkten in der Praxis weitaus komplexer erweisen, erlaubt dieses Wissen dennoch eine bessere Einschätzung über erwartbares Verhalten eines Projektentwicklers.

Zusammenfassung

Die Profile von Projektentwicklungsunternehmen gestalten sich sehr individuell, was den heterogenen Charakter ihrer organisatorischen Strukturen bedingt. Hintergrund sind unterschiedliche Kombinationen von Merkmalen, die sowohl für sich betrachtet als auch in Wechselwirkung zueinander die Profile von Projektentwicklungsunternehmen prägen. Im Rahmen dieser Arbeit wurde dabei auf jene Aspekte Bezug genommen, die erkennbaren Einfluss auf die Interaktion mit der Kommune nehmen (vgl. Abbildung 34). Diesbezüglich wird deutlich, dass sich insbesondere die Unternehmenswerte eines Projektentwicklers, vor allem hinsichtlich der Übernahme sozialer Verantwortung, positiv auf die Interaktion mit der Kommune auswirken und demnach kooperative Verhaltensweisen fördern können. Bei entsprechenden Schnittmengen spielen weitere Merkmale, wie zum Beispiel der Projektentwickler-Typ oder der Aktionsradius, eine untergeordnete Rolle.

Relevante Veränderungsdynamiken für die Branche mit Einfluss auf die organisatorischen Strukturen von Projektentwicklungsunternehmen sind:

- eine vertikale Wertschöpfungserweiterung,
- ein zunehmender Quartiersfokus,
- der Einfluss von ESG-Regularien.

Dabei trägt die Transformationsfähigkeit von Projektentwicklungsunternehmen das Potenzial, die Interaktion mit der Kommune positiv zu beeinflussen, da sie aus Perspektive der Kommune eine Verantwortungsübernahme, verbunden mit höheren Qualitätsstandards, begünstigt.

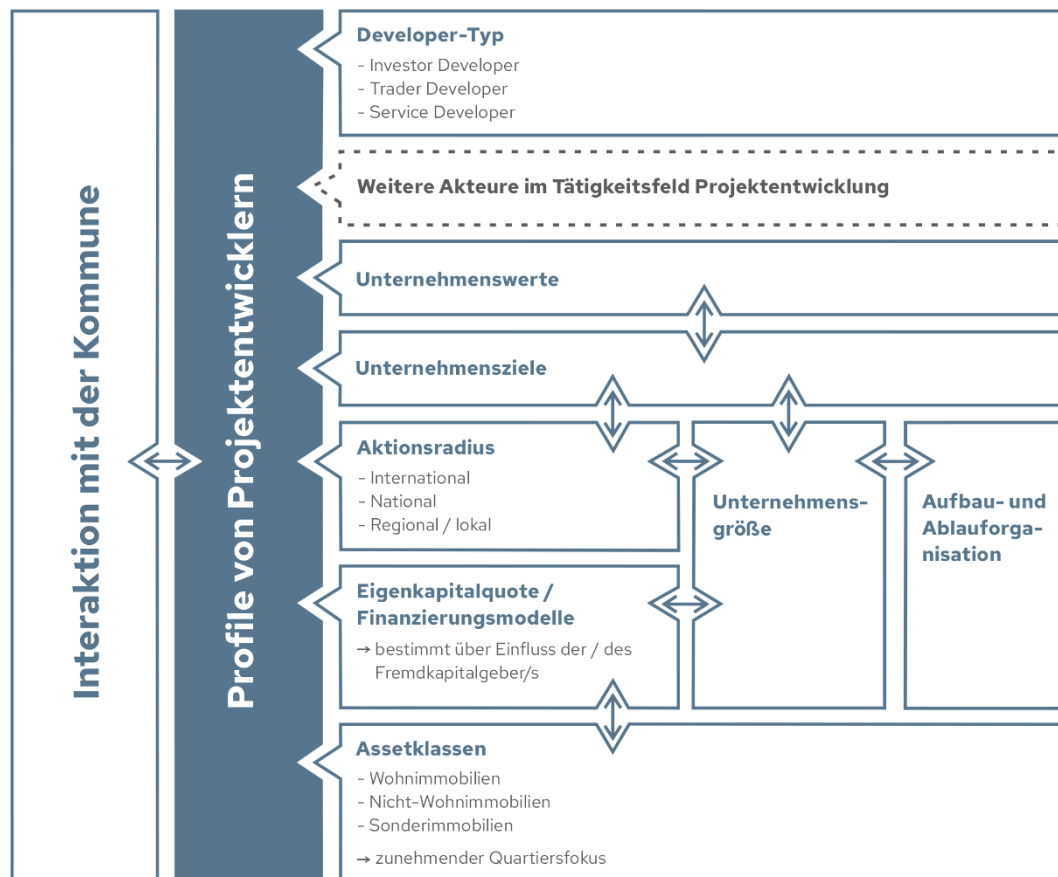


Abbildung 34: Organisatorischer Hintergrund von Projektentwicklungsunternehmen – Wirkungszusammenhänge und Veränderungsdynamiken; Quelle: Eigene Darstellung 2025.

4.2.2.9 Das Rollenbild von Projektentwicklern: Berufsmotiv, Rollenverständnis und Aufgabenwahrnehmung sowie Fremdwahrnehmung und -erwartungen

Die Darstellung des Rollenbilds von Projektentwicklern folgt der gleichen Struktur wie die von Ratsmitgliedern und der planenden Verwaltung und trägt folglich ebenfalls zur Beantwortung der Forschungsfragen 6 und 10 bei. Es ist jedoch voranzustellen, dass die Interaktion zwischen Kommune und Projektentwicklern durch das Geschäftsmodell letzterer beeinflusst wird, was

wiederum die Fremdwahrnehmung über Projektentwickler prägt. Dieser Zusammenhang wird daher ausführlicher im Kontext organisatorischer Rahmen von Projektentwicklungsunternehmen beschrieben (vgl. Pkt. 4.2.2.8). Die nachfolgenden Darstellungen der Fremdwahrnehmungen über Projektentwickler sind daher übergeordneter Natur.

Motiv

Das Motiv von Projektentwicklern ihren Beruf auszuüben, wird deutlich von einem hohen Gestaltungsstreben und einer damit verbundenen Freude an der Schaffung sichtbarer Ergebnisse geprägt: *„Mich treibt seit 34 Jahren die Motivation an, dass ich ein Produkt von A bis Z kreierte. Also ich glaube nicht, dass es viele Berufe gibt, die 100 Prozent für ein Produkt verantwortlich sind. Und ich habe in meinem ganzen Leben noch nie ein Objekt erworben – egal jetzt in welchem Zustand, ob es halbfertig war, roh war oder schon weiter fortgeschritten war –, wo ich nicht vor Augen hatte, wie es am Ende wird; und das ist ein Glücksgefühl, wenn man es dann beendet hat. Das kann man, denke ich, kaum einem Menschen erklären, der nicht selbst irgendwo einen Prozess von null bis 100 durchführt“* (PE 12)³⁶. Wesentlicher Antrieb wie auch Verantwortung von Projektentwicklern sei es dabei, im Zusammenwirken mit weiteren Akteuren langfristige und für die Nutzer dienliche Immobilien zu gestalten: *„Hier hat man einfach die Möglichkeit super interdisziplinär mit allen Berufsgruppen zusammenzuarbeiten und Neues zu schaffen. Und das, was mich am meisten gereizt hat, ich sag mal, Gebäude für die Ewigkeit zu bauen – oder ja, letztendlich für Nutzer, für die Kunden, die wir als Projektentwickler haben; für die Nutzer Räume zu gestalten“* (KapG 2)³⁷. Zwei Projektentwickler heben in diesem Zusammenhang darüber hinaus die Integration von Nachhaltigkeitsaspekten als Bestreben im Rahmen ihrer Tätigkeit hervor. Dies bezieht sich zum einen auf die Entwicklung von finanzierbarem Wohneigentum – *„[...] ich finde, in der heutigen Zeit Leuten zu ermöglichen oder Menschen zu ermöglichen, Eigentum zu erwerben, ist sehr redlich, das ist sehr wichtig; auch gesellschaftlich sehr wichtig, weil es zum Beispiel auch ein wichtiger Teil der Altersvorsorge ist und oder sein kann. Von daher ist das einfach ein total stimmiges, tolles Produkt – was eigentlich unangreifbar ist – wo ich sehr dahinter stehe und was Sie hinter mir sehen, ist übrigens auch ein Produkt unseres Unternehmens – so überzeugt bin ich schon davon“* (PE 10) – und zum anderen auf die Berücksichtigung von Prinzipien des nachhaltigen Bauens: *„Meine Triebfeder bei meinem Tun ist es, die Schöpfung zu bewahren [...] Wenn wir planen, dann sowohl für den Menschen als auch für seine Gemeinschaft im Kontext Erde“* (PE 11). Neben der Entwicklung des „Produktes Immobilie“ als solchem betont ein Großteil der befragten Projektentwickler dessen Wirkung im städtischen Kontext und ist daher zudem bestrebt, dieses Zusammenspiel mitzugestalten: *„Ich habe Architektur studiert und in*

³⁶ An dieser Stelle so bewusst hervorgehoben werden, dass es sich um einen Experten mit kaufmännischem Hintergrund handelt.

³⁷ Trotz seiner heutigen Tätigkeit im Bereich der Finanzierung von Immobilien-Projektentwicklungen verfügt der Experte über einschlägige Erfahrungen im Bereich der Projektentwicklung aufgrund seiner früheren langjährigen Tätigkeiten in diesem Feld.

der Architektur promoviert zum Thema Wohnen und habe beides getan, weil mich das Zusammenspiel zwischen gesellschaftlicher Entwicklung und gebauter Umgebung fasziniert. Und die reine Architektur hat mir da in dem Zusammenhang nicht ganz ausgereicht, weil ich finde auch die wirtschaftlichen, die sozialen Aspekte usw., die greifen immer ineinander und finde da die Rolle des Projektentwicklers sehr, sehr wichtig. Und ich bin davon überzeugt, dass man gerade an der Stelle einen echten Beitrag liefern kann und dass es da noch viel Spielraum gibt, um positive Dinge zu entwickeln und einen guten Beitrag zu leisten. Und das hat mich motiviert, Projektentwickler zu werden [...]“ (PE 9).

Dass das Gestaltungsstreben ein starkes Motiv von Projektentwicklern darstellt, wird ebenfalls über den beruflichen Werdegang einiger befragter Projektentwickler ersichtlich. Als Architekt, Stadtplaner oder Bauingenieur tätige man aus ihrer Sicht eine ausführende Rolle mit geringer gestalterischer Wirksamkeit. Die erlebte Einschränkung der Handlungs- und Entscheidungsspielräume veranlasste die Experten daher in die Projektentwicklung zu wechseln:

„Also ich habe schon mit Leidenschaft die Architektur betrieben, war also lange in einem Planungsbüro auch tätig. Und fand dann aber den ‚Switch‘ erstmal rüber in Richtung Verständnis – wie sprechen Architekten und wie sprechen die Ausführenden miteinander? Das war so mein erster Schritt schon aus der Architektur so ein bisschen weiter raus und ich habe dann auch nochmal gemerkt, dass diese ganze Kommunikation zum Bauherren oder bzw. was die Bauherren auch fordern, manchmal so schwer mit meiner Architektur, mit meinem Architekturverständnis zu vereinbaren ist. Und ich hatte dann irgendwann mal für mich entschieden, ich möchte nicht immer diejenige sein, die dann die Kompromisse ausarbeiten will. Ich will versuchen, an der Stelle mich als Bauherrin, Bauherrenvertreterin, wie auch immer, da meine Ansprüche konkreter zu formulieren und die dann umsetzen zu können. Deswegen war dieser Schritt von der Architektur in die Projektentwicklung für mich eigentlich doch dann vorgezeichnet“ (PE 7).

Gestalter

Mit Blick auf das leitende Motiv von Projektentwicklern ihre Tätigkeit auszuüben, wird deutlich, dass sie sich als Gestalter verstehen: *„Wir schaffen Raum, egal ob das jetzt für Arbeitsplätze ist oder ob das Wohnungen sind. Wir gestalten Lebensraum. Das ist natürlich eine sehr interessante, kreative Aufgabe und deswegen macht es auch so viel Spaß“ (PE 1).* Im Gegensatz zur durchgeführten Vorstudie (vgl. Pkt. 4.1.3.2) nehmen die befragten Projektentwickler jedoch teilweise Abstand von dem Verständnis sich als „Stadtgestalter“ zu definieren. Dieser Begriff suggeriere eine Tragweite, die über das Tätigkeitsfeld von Projektentwicklern nicht gedeckt werde: *„Stadtgestalter ist natürlich ein großes Wort. Das hängt auch ein bisschen davon ab, wo die Baustellen sind. Wenn es eine kleine Baulücke irgendwo in einer Nebenstraße ist, dann fände ich es vermessen, das als Stadtgestaltung zu bezeichnen. Natürlich versuchen wir mit unseren Baumaßnahmen der Stadt nicht irgendetwas aufzudrücken, einen Stempel aufzudrücken. Der ‚Stadtgestalter‘ dagegen will mit seinem Projekt in der Stadt oder im Kiez schon ein Zeichen setzen. Wir versuchen uns eher [in die Raumstruktur] einzufügen und die Projekte verträglich mit dem Umfeld zu gestalten, und versuchen eben auch, die Sünden der vergangenen Jahrzehnte – ob es die 60er, 70er waren, bis zu den 90er*

Rollenverständnis

Jahren – zu vermeiden“ (PE 14); zumal aus Sicht befragter Projektentwickler als auch Experten weiterer Fokusgruppen ein Großteil der Branche nicht auf die komplexen Anforderungen – sowohl inhaltlich als auch prozessual – der Stadtentwicklung und -planung vorbereitet sei (vgl. auch Pkt. 4.2.2.3). Dies liege auch in den unterschiedlichen Perspektiven begründet: Projektentwickler würden nicht nur aus einer „Froschperspektive“, sondern auch aus einer Spezialisierung auf spezifische Assetklassen ihr Projekt fokussieren – „Das kommt also nicht von den Anlegern, das kommt von den Projektentwicklern und das ist ein ganz schwerwiegender Nachteil; dass wir die Funktionstrennung, die wir eigentlich städteplanungsmäßig schon seit Jahrzehnten überwunden haben, dass wir die in der Projektentwicklungsszene immer noch haben, weil es diese Spezialisierung gibt. Und das müssen wir dringend am Markt überwinden; sonst werden wir unsere Lösung für die Innenstädte nicht finden, sonst werden wir es auch nicht schaffen, städtebaulich diese Funktionsmischung zu erreichen, die nun mal wichtig ist für den Erfolg einer Stadt“ (PE 1). Die Kommune hingegen müsse eine „Vogelperspektive“ für die Gesamtstadt einnehmen: „[...] weil sie [im Sinne von: Verwaltung] am Ende des Tages, ähnlich wie die Politik, über die Zukunft entscheidet und ein Projektentwickler entscheidet nur über Projekte. Verwaltung und Politik versuchen da in dieser Hinsicht das Ganze ganzheitlicher zu sehen, [während] Projektentwickler eher nur ihr Projekt im Blick haben“ (Pol 5). Aus kommunaler Sicht würden sich daher einige Projektentwickler in Bezug auf ihre Kompetenzen selbst überschätzen, wie die folgende Expertenaussage exemplarisch zeigt: „[...] ist es auch so ein bisschen das Thema Selbstüberschätzung. Also da gibt's dann gerade den ‚Investoren-Typ 2‘, den ich vorhin so angesprochen habe, der da irgendwie der Meinung ist, er sei der absolute Macher und er kriegt irgendwie alles hin. Die tendieren dann manchmal dazu, ja, so eine Art Maximalplanung auf eine Fläche draufzulegen – absolut maximale Ausnutzung – und sind dann vollkommen irritiert, wenn die Stadt dann plötzlich auch, ich sag mal, noch Flächen zum Beispiel für Grün oder für Spielplätze oder einfach auch eine bisschen aufgelockerte Bauweise fordert; und das ist dann manchmal ein bisschen schwierig. Aber das ist meines Erachtens der Hauptpunkt eigentlich, dass die sich vorher nicht ausreichend informieren – also eben nicht vorher mal den Kontakt mit der Stadt suchen, nicht vorher mal schon irgendeinen Fachmann auf das Areal draufschauen lassen, dann einfach mal kaufen, weil sie glauben, sie kriegen einen guten Preis und der ist auch nur noch jetzt zu kriegen und dann später feststellen, sie haben da irgendwie schlecht eingekauft“ (StaPla 7). Zeitgleich merken befragte Experten der Stadtplanungsämter ebenfalls an, dass die meisten Projektentwickler der Unterstützung durch die Verwaltung vertrauen und diese wertschätzen würden: „Aber ich denke, dass grundsätzlich die Projektentwickler auch dankbar sind, wenn sie einfach Unterstützung in einer Stadt finden, um ihr Vorhaben zu verwirklichen. Von daher, mir ist das noch nicht so untergekommen, dass jetzt ein Projektentwickler, sag ich mal, offen negativ gegenüber der Verwaltung eingestellt war“ (StaPla 6). Ein Planungsdezernent relativiert zudem die gestaltende Rolle von Projektentwicklern, da diese die gestalterische Konzeption eines Planungsvorhabens an externe Dienstleister vergeben würden: „Die Entwickler gestalten nicht. Die beauftragten Stadtplaner, Architekten, Landschaftsplaner, die für die Entwickler gestalten. Die

Entwickler bewerben sich mit den Entwürfen dieser Experten bei Qualifizierungsverfahren und Wettbewerben bei den Kommunen“ (PlaDz 1).

Obwohl die Experten damit für einen Großteil in der Praxis tätigen Projektentwickler deren fachlichen Kompetenzen im Bereich der Stadtentwicklung/-planung und folglich auch die Rolle als (Stadt-)Gestalter hinterfragen, besteht auf Seiten der Kommune zeitgleich die Erwartung, dass Projektentwickler baukulturelle sowie gesellschaftliche Belange stärker berücksichtigen sollten (vgl. auch Pkt. 4.2.2.1 und 4.2.2.2): *„Wir als Kommune erwarten nachhaltige Qualität und einen Beitrag für die Gesellschaft“ (PlaDz 1).* Darüber hinaus erwarten Ratsmitglieder eine Berücksichtigung ihrer Rolle als Interessenvertretung, die ebenfalls eng mit der Schaffung eines Mehrwertes für die Stadtgesellschaft verbunden ist (vgl. Pkt. 4.2.2.6): *„Das Zweite ist, diese handelnden Personen müssen auch in der Lage sein, eben über die betrieblichen Erfordernissen hinaus zu denken und dabei zu erkennen, in einer gesellschaftlichen Diskussion, in der die Entscheider der Stadt bestehen müssen und der sie auch ihre Ziele unterordnen, sind halt auch noch Projektthemen zu berücksichtigen, die als betriebliches Erfordernis nicht an erster Stelle stehen; und das ist beim erfahrenen Projektentwickler zu erkennen, dass er da in seinen Planungen, in seinen Architekturentwürfen schon von vornherein darauf Rücksicht nimmt und nicht erst mühsam darüber informiert werden muss“ (Pol 2).*

Fremderwartung

Bezogen auf die Rolle als Gestalter kann sich folglich ein Konflikt hinsichtlich der Kompetenzzuschreibung zwischen Selbstbild, Fremdwahrnehmung und Handlungserwartung der Kommune gegenüber einem Projektentwickler ergeben. Dieser Rollenkonflikt verstärkt sich mit Blick auf weitere Facetten des Rollenverständnisses als Gestalter. So lässt sich über den Werdegang einiger befragter Projektentwickler erkennen, dass das Motiv des Gestaltungswillens mit einem Streben nach Einfluss/Entscheidungshoheit und folglich Gestaltungsmacht einhergeht. In letzterer wird auch ein Unterschied zur Kommune gesehen: *„Der Unterschied zur Kommune ist vielleicht, dass wir natürlich Dinge teilweise selbst umsetzen können – also dass wir eben selbst sagen können, wir nehmen eine Investition auf, um ein Projekt zu starten und voranzubringen – während die Kommune vielleicht Dinge nur begleiten kann oder eben Rahmenbedingungen schaffen kann, damit diese Projekte funktionieren“ (PE 13).* In der Interaktion mit der Kommune führt dieses Rollenmerkmal jedoch zu Konflikten, da Projektentwickler aufgrund der der Kommune übertragenen Planungshoheit in einem Abhängigkeitsverhältnis zu ihr stehen. Die damit verbundene Einschränkung der Selbstbestimmung würden viele Projektentwickler nur widerwillig hinnehmen: *„Investoren und Projektentwickler sind in der Regel vielleicht auch so ein Stück weit auch Alpha-Typen – die sind, sozusagen, im persönlichen Leben erfolgreich und alles tanzt nach ihrer Pfeife und hier tanzt nichts nach ihrer Pfeife. Und diese Situation, die hassen sie. Die hassen das, praktisch von der Stadt, von wem auch immer [abhängig zu sein] oder von irgendeinem runzligen Bürger, der nebenan wohnt – und sagt ‚Das ist alles Quatsch ist, was ihr da macht‘ – angepflaumt zu werden oder unverschämte Briefe zu bekommen. Das sind sie nicht gewohnt“ (StaPla 10).* In diesem

Rollendruck

Zusammenhang können die Vorgaben der Kommune für Projektentwickler entmutigend wirken: *„Und das führt natürlich auf unserer Seite manchmal auch eher so ein bisschen zu einer Entmutigung, weil man eben das Gefühl hat, wir wollen doch eigentlich nur [was Gutes machen], wir haben auch nichts Böses im Sinn; und jetzt wird uns Woche für Woche eigentlich erzählt, was alles nicht geht. Ja, das sind natürlich sehr unterschiedliche, ja, Wahrnehmungen teilweise. Und das ist dann schon teilweise echt schwierig zu verkraften oder da einfach trotzdem positiv zu bleiben und weiter den Mut zu haben, dass wir auch hier [vor Ort tätig] bleiben. Und wenn man im Trotz vielleicht sagt ‚Ja, dann machen wir in der Stadt hier gar nichts mehr, sondern machen woanders was – da würden Sie [im Sinne von: Kommune/Verwaltung] Dinge ganz anders verfolgen‘ – das ist vielleicht so eine erste Reaktion, die man, glaube ich, wenn man es menschlich angeht, erstmal hat; dass man dann vielleicht am nächsten Tag aber sagt ‚Wir gucken mal, wie man doch zusammen zu einer Lösung kommt‘“ (PE 13).*

Aufgaben- wahrnehmung

In der Rolle als Gestalter ist es Aufgabe von Projektentwicklern eine spezifische Passung zwischen den lokalen Orts- und Marktbedingungen, den Bedürfnissen der zukünftigen Nutzer/Zielgruppen und der Wirtschaftlichkeit des Vorhabens herzustellen. Aufgrund der hohen Komplexität dieser Aufgabe, wird die Projektentwicklung innerhalb der Immobilienwirtschaft als „Königsdisziplin“ bezeichnet: *„Projektentwicklung ist so die Königsdisziplin der Immobilienwirtschaft“ (KapG 2).* Vor diesem Hintergrund betont ein befragter Projektentwickler die dienstleistende Funktion der Rolle des Gestalters. Er weist darauf hin, dass sich Projektentwickler dieser Funktion stärker bewusst sein sollten, was ebenfalls ein „demütigeres Selbstverständnis“ impliziert: *„Viele gehen mit ihren Standards vor und sagen ‚Ich hab ´ das immer schon so gemacht. Aber das ist unser Hausprogramm‘. Das ist völlig fatal. Man muss sich mit der Immobilie immer andocken, sozusagen an die Marktverhältnisse, die man vor Ort vorfindet. Und wir dürfen niemals vergessen: Das, was wir in der Immobilienwirtschaft machen, ist ja nur eine Dienstleistung für andere. Wir sind ja sozusagen Erfüllungsgehilfen, indem wir Lebensraum gestalten. Aber das tun wir ja für die Menschen, die diesen Bedarf haben, die ja auch mit ihrer Miete das Monat für Monat bezahlen. Das heißt, wir sind nur die Ausführenden. Das heißt, wir dürfen uns nicht zu ernst nehmen. Wir sind nicht diejenigen, die bestimmen können. Effektiv bestimmen wir zwar, was gebaut wird, aber das tun wir nur stellvertretend für die, die Monat für Monat ihre Miete zahlen. Und dieses Rollenverständnis, ich glaube, das ist ganz wichtig; dass wir nicht sagen, wir sind jetzt hier der ‚große Präsident‘, der weltweit bestimmen darf was geschieht. Wir müssen uns zurücknehmen, wir müssen zuhören und dann die richtigen Lösungen für alle gemeinsam finden. Das macht übrigens auch viel mehr Spaß!“ (PE 1).* Weitere befragte Projektentwickler zeigen in diesem Zusammenhang auf, dass es Aufgabe sei, eine langfristige Perspektive bei der Entwicklung von Immobilien einzunehmen, was in der Praxis jedoch von vielen Entwicklern nicht umgesetzt würde: *„[...] für die Nutzer Räume zu gestalten. Das ist eine Aufgabe, die von den meisten Entwicklern sehr kurzfristig gesehen wird – das Gebäude muss fertig sein, wenn der Nutzer einzieht und dann verkauft man es und der Investor hat dann das Los; aber ich habe das immer als sehr langfristiges Engagement gesehen und freue mich, wenn die Gebäude auch langfristig funktionieren und halten“ (KapG 2).*

Im Zuge der Umsetzung von Planungsvorhaben sehen sich Projektentwickler mit einer zunehmenden Aufgabenkomplexität konfrontiert. Mit Blick auf die Interaktion zwischen Kommune und Projektentwicklern kann diese Entwicklung jedoch eine Annäherung an die kommunalen Anforderungen begünstigen, wie beispielsweise am Thema der Energiewende deutlich wird: *„Und das geht auch gar nicht mehr anders, wenn man das ganze Thema Energiewende mitbetrachten muss – da kann man nicht mehr einzelne Gebäude sehen, da muss man wirklich auch einfach schon ein bisschen größer denken, also ein bisschen vernetzter denken. Also ich finde, nur das Kaufmännische zu sehen, das funktioniert heutzutage nicht mehr. Das ist zwar wirklich anstrengend geworden das Kaufmännische, aber das ist ein Part davon“* (PE 7). Verstärkt wird diese Entwicklung durch Environmental, Social, Governance (ESG)-Regulierungen, die von Politik und Finanzmärkten gesetzt wurden – wenngleich ein Experte vermutet, dass deren Einhaltung nicht zwangsläufig mit einer inneren Überzeugung von Projektentwicklern einhergeht: *„Das bedingt sich ja allein schon durch die S-Perspektive. Ich weiß nicht zwingend, ob aus der richtigen Motivation heraus – ob die Projektentwickler alle felsenfest davon überzeugt sind, dass mit der zusätzlichen Kita oder den erweiterten S-Konzepten – sage ich mal –, ob sie tatsächlich sagen ‚Ja, ich mache das, weil ich glaube, dass es richtig und gut ist‘; sei's drum, sie werden es machen, weil es gefordert werden wird. Und das eine führt zum anderen. Und das Ergebnis ist – in Führungszeichen – das, was zählt. Der Brückenschlag – das glaube ich auch –, der wird sicherlich stattfinden, einfach weil es Vorteile bringt, wenn ich mich darauf einlasse, und diesen kommunalen Interessen – die oftmals eben stärker auf das S fokussieren –, Beachtung schenke und das auch ordentlich verkaufen kann“* (KapG 4). Dieser Eindruck wird einerseits von den befragten Projektentwicklern bestätigt. Mit nur wenigen Ausnahmen sei die Branche weiterhin sehr renditegetrieben: *„Es ist die Königsdisziplin. Da kann viel Rendite erwirtschaftet werden. Und ich muss Ihnen sagen, ich habe wenige Projektentwickler oder auch Leute in der Immobilienbranche kennengelernt, von denen ich den Eindruck hatte, dass sie von einem Nachhaltigkeitsgedanken getragen sind. Denn wenn sie es wären, müssten sie ganz anders bauen und manche müssten das Projekt entwickeln ganz sein lassen“* (PE 11). Andererseits zeigen Expertenstimmen, dass die Branche „wacher“ hinsichtlich der Berücksichtigung von Gemeinwohlinteressen werde: *„[...] ich würde sagen, die Projektentwickler werden wacher und rücken neue Themen mit in den Fokus, ohne natürlich den Fokus auf das Wirtschaftliche zu vergessen. Aber wenn man das ganzheitlich denkt und nicht nur von der wirtschaftlichen Rendite, sondern auch von einer sozialen Rendite, einer Nachhaltigkeitsrendite, wie auch immer, ausgeht, mitbetrachtet und vielleicht auch in der Lage sein wird, das Ganze mal zu messen und Projekte auch in der Hinsicht zu vergleichen, nicht rein wirtschaftlich, da werden Sie Spannendes finden, auch in jeglicher anderen Hinsicht – auf den Kapitalmarkt und so weiter und so fort“* (PE 9). Diese Tendenz beobachten auch dienstleistende Akteure wie Fachanwälte und Stadtplaner. Viele Projektentwickler würden heute weitsichtiger agieren und hätten verstanden, dass die Schaffung von Planungsrecht an Kompensationsleistungen geknüpft sei: *„Was ich sehr stark wahrnehme und wo man eben dann auch die Brücke schlagen kann, ist, dass die Investoren verstanden haben, dass sie geben müssen, um was zu bekommen. Also dass man eben nicht nur renditeorientiert so ein Projekt*

verfolgen kann, sondern dass man eben in so einem Projekt auch gewisse soziale und ökologische Komponenten integrieren muss, um überhaupt zu einem Planungsrecht zu kommen“ (DL 2_R). Dass Projektentwickler dabei zeitgleich wirtschaftlich agieren müssen, ist den befragten Experten außerhalb der Fokusgruppe Projektentwickler bewusst und dürfe nicht kritisiert werden: *„Wenn wir als Stadt über neues Baurecht reden, nehmen wir mal Baurecht für ein neues Hochhaus, dann ist das eine enorme Wertschöpfung – so ist es halt. Dann kann man, sozusagen, im Rahmen der Angemessenheitsbetrachtung sicherlich den Begünstigten dann zu einem gewissen Grad auch zu Maßnahmen heranziehen, aber ich sag mal, die Wertschöpfung ist so ungleich hoch, ja, so ist das halt nun. Das trifft dann sozusagen Einzelne und das ist aber eine fundierte, ich sag mal, städtebauliche, räumliche, politische Entscheidung gewesen. Und das darf man nicht kritisieren. Das ist das Geschäft dieser Menschen oder dieser Unternehmen“* (StaPla 8). Kritisiert und als unprofessionelles Verhalten wahrgenommen, wird vielmehr eine Ignoranz gegenüber Gemeinwohlinteressen: *„Schwarze Schafe sind Entwickler, die versuchen maximale Rendite ohne nachhaltige und qualitativ gute Projekte umzusetzen“* (PlaDz 1). Demgegenüber stehe die Bereitschaft, den „Spagat“ zwischen Wirtschaftlichkeit und Belangen des Gemeinwohls einzugehen: *„Wie kann ich den Spagat gehen zwischen Wirtschaftlichkeit auf der einen Seite und dem Eingehen-auf-den-Ort auf der anderen Seite und vielleicht auch Bedürfnissen, Vorstellungen, die aus dem Umfeld von Bürgerinnen und Bürgern, die drumherum wohnen, herangetragen werden, dann das Ganze auch professionell durchziehen [...] Das wäre für mich eine professionelle Herangehensweise“* (StaPla 13).

Prozesssteuerer

Rollenverständnis

Für die Realisierung eines Planungsvorhabens ist es Aufgabe von Projektentwicklern, Entscheidungen herbeizuführen sowie unterschiedliche Akteure, wie beispielsweise Fachplaner oder Kapitalgeber, im Rahmen des Entwicklungsprozesses zu koordinieren. Sie nehmen daher die Rolle des Prozesssteuerers ein: *„Vielleicht haben wir auch eine ähnliche Rolle [im Sinne der Verwaltung], nur wir transportieren das dann eben an den Fachplaner weiter, an Architekten oder an Bauunternehmen; aber letzten Endes versuchen wir ja auch in unserem täglichen Job ganz viele verschiedene Parteien zusammenzubringen und Dinge zum Funktionieren zu bekommen“* (PE 13).

Fremderwartung

Die Kommunen erwarten dabei Kenntnisse über die Verwaltungsabläufe und eine entsprechend realistische Zeitplanung für das Planungsvorhaben: *„Gute Projektentwickler wissen wie Verwaltungsabläufe aussehen und informieren sich frühzeitig vor der eigentlichen Projektentwicklung über die Rahmenbedingungen und Beschlusslage in einer Kommune“* (PlaDz 1). Diese Erwartungshaltung steht möglicherweise auch im Zusammenhang mit vergangenen Erfahrungen. So würden Projektentwickler über eng getaktete Terminpläne oftmals einen hohen Zeitdruck an die Verwaltung weitergeben, welche sie im Nachgang selbst nicht einhalten könnten (vgl. auch Pkt. 4.2.2.14): *„Also ich habe häufig das Gefühl, dass die Verwaltung, beispielsweise, viel stringenter nach Zeitplänen arbeiten kann als Projektentwickler, weil bei Projektentwicklern sich doch häufig Dinge einfach verschieben, Entscheidungen nicht getroffen werden,*

vertagt werden und man als Verwaltung sich dann manchmal fragt, warum das jetzt eigentlich gerade so ist. Also, das kann man manchmal nicht so richtig nachvollziehen. Und das ist sicherlich ein größeres Kommunikationsproblem, das besteht“ (StaPla 6).

Vermittler

Eng mit der Rolle des Prozesssteuerers verknüpft, ist die Rolle des Vermittlers. Im Vergleich heben die befragten Projektentwickler diese Rolle stärker hervor. Dies könnte zum einen mit deren Fokussierung auf das Endprodukt „Immobilie“ im Zusammenhang stehen, wie die Reflexion der eigenen Handlungsweise eines Experten zeigt: *„Also ich glaube, dass wir – ist auch so ein persönliches Anliegen – dass wir den Austausch und den Fokus auf Prozessen, eher als auf Endprodukte, – sogar unser Unternehmen, das da meiner Meinung nach schon ziemlich gut drin ist – noch viel weiter optimieren können; dass wir noch viel bessere Prozessgestalter werden können, die in den Austausch gehen, dass wir weiter lernen müssen, wonach Sie auch fragten – das finde ich wahnsinnig spannend, das besser in den Blick zu bekommen – wer sind die Akteure in einer Stadt, mit denen man in den Austausch gehen kann? Wer ist das? Mit wem muss man reden? – kann in jeder Stadt sehr unterschiedlich sein. Was muss man tun, um einen Standort wirklich zu begreifen und in einem Standort etwas zu entwickeln und nicht irgendwas da rein-zuprojizieren, was einer anderen Stelle auch schon mal irgendwie gut funktioniert hat“ (PE 9).* Zum anderen könnte die Hervorhebung der Rolle als Vermittler möglicherweise mit dem Forschungsschwerpunkt dieser Arbeit sowie dem Spannungsverhältnis und der damit verbundenen Interessenvermittlung zwischen den Anforderungen von Wirtschaftlichkeit und Gemeinwohlbelangen in Verbindung stehen.

In dieser Rolle müssten Projektentwickler in den Austausch mit unterschiedlichen Akteuren – insbesondere mit Politik und Verwaltung – treten und vorerst die unterschiedlichen Interessen und deren Hintergründe erkennen, was „Fingerspitzengefühl“ erfordere: *„Auf der anderen Seite sehen wir auch, also gerade in Berlin, wo dann der Bezirk und der Senat unter Umständen entweder unterschiedlicher Meinung sind oder der Bezirk selbst nicht den Schwarzen Peter haben möchte, also sagt der zu seinen Bürgern im Bezirk ‚Naja, also wir wollen das ja eigentlich nicht, aber der Senat‘ – verstehen Sie, da werden dann auch Verantwortungen in den Kommunen irgendwo hingeschoben, wo man dann als der Verantwortliche, sagen wir mal, im Mikrokosmos sagen kann ‚Naja, wir sind ja eigentlich nicht die Bösen, sondern das ist ja eigentlich der Senat‘. Von daher ist für den Developer auch ganz wichtig einzuschätzen ‚Komme ich jetzt hier mit dieser Instanz dahin, wo ich hin möchte oder [ist] eine andere [notwendig]?‘ – also das ist schon sehr viel Fingerspitzengefühl und auch sehr viel Kompetenz, wer macht was und wer kann was“ (KapG 1).* Diesbezüglich betont ein befragtes Ratsmitglied: *„[...] der [im Sinne von: Projektentwickler] muss Politiker und Verwaltung gleichzeitig in seinem Kopf sein“ (Pol 6).*

Im Anschluss sei es Aufgabe, Vorschläge für die Lösung möglicher Interessenskonflikte zu entwickeln, um das Projektvorhaben auf diese Weise voranzubringen: *„Ja, wünscht man sich – dass man da eine klarere Meinung hätte oder ein klares Feedback. Das kann man sich wünschen, aber das ist halt schwierig, weil, es ist nicht DIE*

Rollenverständnis

Stadt. Die Stadt oder die Stadtverwaltung, wie auch immer, die Stadtgesellschaft ja in Gänze sind ja immer verschiedene Interessen, die da gebündelt werden müssen, und da gibt es nicht die eine Sprache, die eine Antwort [...] sondern es ist halt immer eine Notwendigkeit in Dialog zu gehen und mit ganz vielen unterschiedlichen Akteuren zu sprechen [...] dass man darauf bedacht ist, dann nicht vorzupreschen, sondern, ja, das Ganze eher vorsichtig abzutasten. Das ist dann die Kunst des Projektentwicklers da irgendwie ein Gefühl dafür zu bekommen und selber Vorschläge zu machen und so stets weiter voranzukommen. Ist mühsam, aber scheint mir der Weg“ (PE 9). Insbesondere bei divergierenden Interessen von Politik und Verwaltung müssten Projektentwickler als Vermittler agieren und in eine Art „moderierende Rolle“ treten.

Rollendruck/-stress

Die Rolle als Vermittler nehmen die befragten Projektentwickler dabei teilweise als herausfordernd wahr. Sie erfordere eine Feinfühligkeit die mikropolitischen Charakteristika und Machtgefüge einer Kommune zu erkennen, um ein effizientes Zusammenwirken erzielen zu können: *„Ich würde sagen, wenn man dann richtig ins ‚Doing‘ kommt und in Projekten drin ist, dann ist es wichtig, die richtigen Ansprechpartner zu finden. Man ist ja selten mit einer konkreten Person, sagen wir mal in einem B-Plan Verfahren, im Austausch, sondern mit ganz, ganz unterschiedlichen Fachbereichen. Und da in so eine Art moderierende Rolle auch reinzukommen und die verschiedenen Interessen auch oft innerhalb einer Stadt zusammenzubringen, zu verstehen und die Kommunikation an sich am Laufenden zu halten – zum Beispiel auch unter Corona-Zeiten – das ist sicherlich eine wahnsinnige Herausforderung, die man meistern muss; also wissen, wer sind die Ansprechpartner, wie verhalten sich die Ansprechpartner untereinander bei der Stadt, wie ist da der Austausch, kommen die Informationen, die man mit einem teilt, auch beim anderen an? Da in ein richtiges ‚Doing‘ reinzukommen und zu verstehen, wer welche Rolle innehat und wer wie kommuniziert, ist sehr herausfordernd“ (PE 9). Darüber hinaus ergänzt ein befragter Projektentwickler, dass diese in der Natur der Sache liegend nicht für eine interessenvermittelnde Rolle geeignet seien, da sie selbst eigene Interessen verfolgen würden. Dies kann in der Praxis zu Rollenstress führen: *„Aber natürlich gibt's Situationen, die laufen nicht optimal ab. Wir sind als Mediator natürlich nicht geeignet, weil wir ja Partei sind. Wir haben ja ein ordinäres Interesse, unser Projekt nach vorne zu bringen. Aber weil wir das Interesse haben, müssen natürlich versuchen, dann schon einen Konsens herbeizuführen. Dann müssen wir sagen ‚Okay, ich finde einen Weg, der verwaltungsmäßig funktioniert, der aber auch die politischen Ziele darstellt‘. Und das ist natürlich auch immer so ein bisschen die Zirkusnummer, mit den vielen Bällen in der Luft. Deswegen haben wir auch so ein bisschen die kleine Artisten-Ausbildung‘ als Projektentwickler dabei, weil wir einfach so viele Komponenten unter einen Hut bringen müssen“ (PE 1). Insbesondere, wenn die Kommune aus Sicht eines Projektentwicklers unprofessionell auftrete, würden sich diese in der Rolle nicht wohlfühlen: *„Wenn gute Qualität am Tisch sitzt, ja. Wenn schlechte Qualität oder üble Voraussetzungen in dem Zusammenspiel der Kräfte da sind, nein [Bezugnahme auf die Frage, ob sich der Experte in der Rolle des Vermittlers wohlfühle]“ (PE 12).***

Aufgabenwahrnehmung und Fremderwartung

In der Rolle sei es jedoch nicht nur Aufgabe, konkurrierende Anforderungen aufeinander abzustimmen, sondern auch, die eigenen Projektideen zu

vermitteln. In diesem Zusammenhang erwarten befragte Ratsmitglieder von Projektentwicklern eine adressatengerechte Aufbereitung der Planungsinhalte sowie entsprechende Verhandlungen auf Augenhöhe: *„Und ich habe auch schon Projektentwickler, das muss ich zugeben, richtig ‚aufs Eis fahren lassen‘, [...] und ich habe ihnen gesagt: ‚Wenn Sie es mir nicht erklären können, dann können wir es hier auch nicht durchgehen lassen. Sie versuchen es in vier Wochen nochmal. Kommen Sie nochmal wieder und dann haben Sie vielleicht eine Methode gefunden, wie Sie es mir erklären‘. Ich erwarte von solchen Leuten, die hochprofessionell sind und die etwas von uns wollen, dass sie eine Sprache finden und sprechen, die meine Mandatsträgerinnen und Mandatsträger verstehen – nicht umgekehrt. Das ist der Punkt. Wir sind ehrenamtliche Politikerinnen und Politiker und da kann nicht eine Fachlichkeit wie von einem Architekten erwartet werden [...] Das heißt, es ist die Aufgabe des Projektentwicklers – es ist seine Jobbeschreibung, nicht nur das Projekt zu planen, sondern es auch durchzusetzen. Dazu muss er die bestimmten Fähigkeiten haben. Das meinte ich damit, dass er beides sein muss bzw. sogar alle drei Seiten: Architektur, Verwaltung und Politik; das muss er alles verstehen können und sich verständlich machen können. Es ist nicht meine Aufgabe fachlich zu sein, damit ich ihn verstehe, sondern umgekehrt“* (Pol 6). Diese notwendige Kompetenzerweiterung wird auch auf Seiten immobilienwirtschaftlicher Verbände und Organisationen erkannt, wie die folgende Expertenaussage zeigt: *„Ja, also erstmal versuchen, in unseren Gremiensitzungen den Leuten die Sprache der Politik nahezubringen; also Sie sprechen ja nicht immer die gleiche Sprache Wirtschaft und Politik“* (V/O 2).

Das Image der „Schwarzen Schafe“

Bezüglich der Fremdwahrnehmung von Projektentwicklern zeigt sich, insbesondere aus Perspektive der befragten Ratsmitglieder, eine „Grundskepsis“ gegenüber deren Handlungsweisen – *„Natürlich würde ich erstmal grundsätzlich unterstellen, dass bei diesen auch Profitinteressen dahinterstehen, gerade im Unterschied zu den eigenen Gesellschaften oder auch Genossenschaften, bei denen ich finde, dass Gemeinwohlorientierung quasi in der DNA ist. Dann würde ich auch ein bisschen ein Fragezeichen an die Zuverlässigkeit [dieser Entwickler] machen. Das ist immer ein Punkt, über den man nachdenken muss, für den man sich dann auch wahrscheinlich andere Meinungen einholt. Da ruft man dann in Nachbarstädten an, die vielleicht auch schon mit diesen Entwicklern zusammengearbeitet haben und fragt nach deren Erfahrungen – das passiert auch immer wieder. Mein Grundgefühl wäre erstmal eine gesunde Skepsis“* (Pol 8) –, die sich nach Wahrnehmung einiger befragter Projektentwickler tendenziell zuspitze und eine konfrontative Ausgangssituation für die Interaktion schaffe: *„Im Moment habe ich den Eindruck, dass gerade hier in dieser Großstadt ein besonderer Ort ist, an dem man merkt, dass die Politik gewissermaßen aggressiv geworden ist. Noch vor fünf Jahren habe ich Situationen erlebt, wo man mit guten Projekten rein ist und man wurde dennoch behandelt wie Kriminelle. [...] Auch die Umgangsformen: in einem Stadtentwicklungsausschuss hatten wir für ein 120 Millionen Projekt 30 Minuten [Präsentationszeit], die dann um 10 Minuten gekürzt wurde. Man wurde unterbrochen, die haben einem gar nicht geglaubt. Da muss ich sagen, ich weiß nicht, wie man das auflösen kann, denn es hängt immer von den handelnden Personen ab“* (PE 11).

Diese Skepsis steht, wie auch der kritische Blick der befragten Projektentwickler auf die eigene Branche zeigt, mit einem negativen Image der projektentwickelnden Immobilienwirtschaft im Zusammenhang. Um die bestehende Skepsis auf Seiten der Kommune entsprechend einordnen zu können, werden die (Entstehungs-)Hintergründe nachstehend dargestellt.

Geschäftsmodelle

„Im Moment nerven mich die Projektentwickler, ich habe nicht so viel Verwendung dafür, mit ihnen zu reden – mache ich trotzdem –, weil die Geschäftsmodelle nicht das liefern, was sie versprochen haben; nämlich, die Stadt gebaut wird, wenn man Baurecht schafft. Und das hat ganz viel damit zu tun, dass die Geschäftsmodelle der Projektentwickler nicht mehr verständlich sind, nicht erklärt werden, nicht mehr nachvollziehbar sind und wir eine Preisentwicklung haben, wo mir das Verständnis dafür fehlt, dass es am Ende zu dem kommen kann, was beabsichtigt ist [im Sinne von: Folgen von Bodenpreissteigerungen] – veritable Vertrauensstörung wird dadurch ausgelöst; und die lokalen Vertreter [im Sinne von: lokal tätige Projektentwickler] können die ja auch nicht auflösen“ (Pol 3). Mit dieser Aussage wird deutlich, dass Geschäftsmodelle von Projektentwicklern, die auf Grundstücks-handel oder auch Luxussanierungen beruhen, erhebliche negative Folgen für das Verhältnis von Kommune und Projektentwicklern haben. Diese Einschätzung teilen ebenfalls die befragten Projektentwickler: *„[...] weil solche, ich sage mal, Kollegen keinen wirklichen Mehrwert schaffen. Sie schaffen zwar das Baurecht, aber auch nur aus dem Grund, um dann [durch den Verkauf] wieder viele Millionen mehr zu verdienen, ohne wirklich ein Risiko eingegangen zu sein, ohne etwas geschaffen zu haben. So kommt es, dass Grundstücke manchmal über Jahre durchgehandelt werden und dass über 5–6 Jahre gar nichts passiert, obwohl mittlerweile Baurecht besteht. Da verstehe ich auch, dass die Stadt das nicht besonders gut findet und entsprechend solche Entwickler – wenn es bekannt ist, dass sie so vorgehen – vielleicht auch hinten runterfallen lässt oder zumindest zur Seite packt und das nicht noch fördert. Das muss ich – auch als Bürger – sagen, ist auf jeden Fall auch vernünftig“ (PE 14).* Ein solches Verhalten Einzelner führe dabei zu einem Imageschaden für die gesamte Branche: *„[...] weil die ‚schwarzen Schafe‘ natürlich die Emotionen auf Seiten der Politik schüren – die sehen die Luxussanierungen, die sehen die Spekulationen mit Grundstücken und dann sind sie schlicht und ergreifend sauer. Da sind die sauer auf die Immobilienwirtschaft. Das heißt, wir können uns wirklich bedanken bei den Leuten dieser Welt, die sich so daneben benehmen; weil wir bekommen die volle Breitseite dann ab, dass die Politiker sagen ‚Nee, wir müssen euch enteignen, wir müssen euch mit Mietendeckeln kommen‘ und sonst etwas“ (PE 1).* Möglicherweise wird dieses zum einen aufgrund der direkten Betroffenheit der Stadtgesellschaft, zum anderen aufgrund des per se negativen Images von Investoren in Deutschland verstärkt, wie einige Experten vermuten: *„Interessant ist jetzt für mich persönlich eins: in der Immobilienwirtschaft skandalisiert man jetzt genau diesen Spread der zusätzlichen Einnahme und verbindet das dann mit ‚Gierigen, der Immobilienhai, der Miethai‘ und so weiter. Niemand skandalisiert aber beispielsweise, dass der Kauf eines elektronischen Produktes von Apple, Samsung und so weiter noch viel, viel höhere Margen hat und dort viel, viel mehr kassiert wird [...] – das Interessante ist möglicherweise, dass man mit der Funktion des Wohnens so nahe auch an der Scholle ist, dass man [im Sinne von: Stadtgesellschaft] sagt ‚Der beduppt mich hier aber, der zieht mich hier doch aber über den Tisch‘ – aber da müssten Sie*

wahrscheinlich mehr soziologische Kolleginnen und Kollegen fragen, wo das herkommt“ (DL 1_Pla).

Darüber hinaus prägt die mediale Berichterstattung die Wahrnehmung über Projektentwickler. Medienberichte würden sich häufiger auf Negativbeispiele fokussieren, was zu einer Wahrnehmungsverzerrung der Handlungsweisen von Projektentwicklern führen würde: *„Aber das Problem für viele seriöse Projektentwickler ist, dass diese [negativen] Einzelfälle über die Medien natürlich auch die Stimmung mitprägen und damit jemand, der seriös entwickelt, oft darunter leidet, dass in Einzelfällen unseriös agiert wird. Natürlich steht in der Zeitung nicht derjenige, der langweilig und seriös entwickelt, sondern in der Zeitung steht derjenige, der tatsächlich seinen Stiefel durchziehen versucht – die wirken dann gegebenenfalls auch auf die Politik als prägend und stilbildend, obgleich sie nur einen winzigen Bruchteil des lokalen Wohnungs- und Baugeschehens abbilden“* (Pol 9).

Mediale Berichterstattung

Die den Projektentwicklern von Kommune und Stadtgesellschaft entgegengebrachte Skepsis beruht jedoch nicht allein auf deren Geschäftsmodellen. Das Imageproblem der Branche lässt sich ebenfalls auf deren Auftreten zurückführen und wird von den Experten beschrieben als:

Auftreten der Branche

- **dominantes Auftreten:** *„[...] ich erlebe halt immer wieder mal bei den Projektentwicklern schon dieses Verkennen der Machtverhältnisse im baurechtlichen Bereich; dieses etwas rambohafte Auftreten, was dann kommt, dass er sagt ‚Ich will jetzt dies und das und jenes tun, sonst verklage ich euch‘, und der arme Anwalt sitzt daneben und krallt sich irgendwie am Tisch fest und sagt ‚Ich habe überhaupt keine Klagegrundlage‘ [lacht]“* (DL 4_M),
- **überhebliches Auftreten:** *„[...] was sehr schade ist, dass viele Projektentwickler – weil es ja auch Macher-Typen sind, die etwas umsetzen wollen – auch häufig meinen Mitarbeitern, meinen Kollegen die Fachkompetenz nicht zugestehen; also die dann irgendwie so auftreten ‚Ich weiß, wie es geht und du hast doch keine Ahnung. Jetzt zeige ich dir mal, wie ein günstiger Grundriss geht und warum ich da jetzt überhaupt nichts dran ändern kann“* (StaPla 11),
- **selbstverliebtes Auftreten:** *„Also es gibt ja aus der Immobilienwirtschaft durchaus Angebote miteinander zu reden [...] Also ich war da jetzt nie, aber die Rückmeldungen sind erschreckend gewesen. Wir hatten ja letztes Jahr Kommunalwahlkampf und auf dem letzten Heuer-Dialog [vor der Wahl] hier in meiner Stadt waren die Oberbürgermeister-Kandidaten mit geladen – oder zumindest einzelne – und da waren die Rückmeldungen ganz klar – maximale Befremdung, also mit welcher Selbstverliebtheit die Branche unterwegs ist“* (Pol 3).

Dabei wirkt das als überhöht wahrgenommene Selbstbild der Branche nicht nur auf kommunale Vertretungen befremdlich, sondern auch auf einige Projektentwickler selbst: *„Also die Immobilienbranche, wie sie organisiert ist, zum Beispiel über den Verband X und ein paar andere Verbände, die da mitspielen und den Dialog zur Politik suchen – ich gehe da zwar regelmäßig hin, um mir das anzuschauen, aber es befremdet mich was dort besprochen wird und das auch immer mehr, weil es an sämtlichen aktuellen*

gesellschaftlichen Fragestellungen vorbeigeht [...] Jegliche Veränderung seitens der Politik oder der Kommune, wo es darum geht an dem Status was zu ändern, da wird übelst draufgehauen. Also jede Veränderung ist nicht machbar – es kostet Geld und Geld schmälert den Gewinn; wird da immer so getan, als wenn der Kunde das alles zahlen muss, aber wenn man natürlich mal weiß, wie so Baukosten strukturiert sind, mit welchen Verkaufspreisen da auch teilweise gerechnet wird, dann zahlt diese Zeche, ja, der Kunde, aber die Taschen werden sehr einseitig gefüllt. Also es ist schon tragisch. Und es gibt tatsächlich so Veranstaltungen, wo wirklich dann zwei Stunden lang alle Branchenvertreter wirklich heulen und sagen ‚Es ist so nicht mehr hinzunehmen. Die Politik macht uns unser ganzes Geschäft kaputt‘ – und wenn dann die Veranstaltung, der offizielle Teil, durch ist, dann knallen hinten die Champagner- und Sektkorken und dann wird erstmal schön gefeiert und nachher mit den ganz dicken Autos wieder weggefahren; und das passt einfach überhaupt nicht zusammen“ (PE 10). Aus diesem Grund trage die Branche aus Sicht des Experten selbst einen hohen Anteil an ihrer negativen Wahrnehmung von außen.

Ein Experte konstatiert, dass dieses Verhalten zum einen auf die langanhaltend positiven ökonomischen Rahmenbedingungen³⁸, zum anderen auf die fehlende Einstiegshürden in die Branche zurückzuführen sei: „Wesentlich mehr Demut würde den Entwicklern wirklich guttun. Fakt ist, dass die Entwickler halt in den letzten 12 Jahren oder 13 Jahren auch keine Krise gesehen haben und einfach immer nur steigende Preise und steigende Gewinne gesehen haben. Und dann ist es leider so, es gibt ja keine richtige Einstiegshürde für die Projektentwicklung. Es kann ja jeder Projektentwickler werden, es gibt keine Zulassungsbeschränkungen“ (KapG 2). Trotz sinkender Renditen in der Vergangenheit – „[...] da habe ich dann am Ende eine Rendite von 4 Prozent und das ist super [lacht]. Also 4 Prozent Rendite in der heutigen Zeit ist ja toll. Also die Bank ist begeistert! So, ich meine 4 Prozent ist gar nix, wenn wir mal ehrlich sind“ (KapG 1) – vermutet ein befragter Projektentwickler darüber hinaus, dass die projektentwickelnden Immobilienbranche weiterhin stark genug profitiere, um grundlegende Verhaltensweisen und Handlungslogiken zu verändern: „Ich fürchte aber, zu viele profitieren immer noch genug, dass sie gar kein Interesse daran haben, dass sich wirklich etwas grundsätzlich wandelt“ (PE 11). Dass ein Zusammenhang zwischen der wahrgenommenen Qualität in der Zusammenarbeit mit Projektentwicklern bestehen könnte, lässt ebenfalls die Erfahrung eines Experten vermuten: „Also Banken waren skeptisch, Anleger waren knausrig oder anspruchsvoll. In der Zeit sind aber die besten Projekte entstanden, weil die Projektentwickler sich natürlich sehr genau um das Produkt kümmern mussten und lange gerechnet haben ‚Wie kriege ich das wirtschaftlich hin?‘ – und da sind ziemlich gute und individuelle Lösungen entstanden, die auch sehr gut in die Stadt passen; aber es war ganz, ganz wenig Neubau dabei“ (StaPla 10). Er ergänzt vor diesem Hintergrund daher: „Jede Zeit bringt im Grunde genommen auch ihre Investoren, die dann auch sehr unterschiedlich sind, weil sie unter unterschiedlichen Marktrahmenbedingungen für unterschiedliche Märkte arbeiten“ (StaPla 10). Mit Blick auf die derzeit andauernde Krise der Projektentwicklungsbranche (vgl. Abs. 1.2) könnte diese

³⁸ Hinweis: Die Befragung fand vor dem Einsetzen der gegenwärtigen Marktverwerfungen in der Immobilienwirtschaft statt.

bezogen auf die Interaktion zwischen Kommune und Projektentwicklern folglich das Potenzial für Veränderungen nach sich ziehen.

Um das Gesamtbild der Wahrnehmung über Projektentwickler abzubilden, sind an dieser Stelle ebenfalls die Beobachtungen der befragten Kapitalgeber aufzuführen. Im Kontrast zu den vorangegangenen Ausführungen nehmen diese Projektentwickler als positive Menschen – beziehungsweise auf die mit einer Projektentwicklung verbundenen Risiken – wahr und erleben die Zusammenarbeit als sehr professionell und kooperativ: *„[...] was wir erleben ist in der Regel sehr professionell, sehr nüchtern, aber auch verständnisvoll. Es gibt einzelne Ausnahmen, die sind aber meistens mehr in der Persönlichkeit des Projektentwicklers zu suchen oder eine seiner treibenden Kräfte – [es] sind oftmals Charakterköpfe, die man da hat. Da fallen einem sofort ein paar Namen ein, aber im Schnitt ist das eigentlich sehr fair und kooperativ“* (KapG 4).

In der Interaktion zwischen Kommune und Projektentwicklern führe das beschriebene Auftreten in der Folge zu einer stark restriktiven – und zeitgleich herausfordernden – Verhandlungsführung der Kommunen, um sich gegenüber Projektentwicklern behaupten zu können: *„Ich glaube, mit Investoren zu reden, geht nur über harte Hand. Also ich glaube, zu viel Entgegenkommen, wird als Schwäche verstanden und nicht als Stärke. Man muss einfach klare Regeln setzen und man muss diese Regeln durchhalten [...] Das heißt eine Regel, die Sie aufstellen, muss gelten, und zwar für alle, und zwar uneingeschränkt. Das ist, glaube ich, für die Politik das Allerschwierigste, und auch für die Verwaltung: Regeln, die man aufgestellt hat, auch uneingeschränkt für alle gelten zu lassen, keine Ausnahmen zu machen. Oder wenn man Ausnahmen macht, dann öffentlich zu kommunizieren und klarzustellen, warum und was dafür im Gegenzug kommt“* (Pol 6).

Diese Einschätzung wird auch von einem befragten Kapitalgeber und ehemaligen Projektentwickler widerspiegelt: *„Vor dem Hintergrund tut es halt auch auf der Seite der Projektentwicklung Not, dass man mehr Verständnis für die Interessen der anderen [im Sinne von: Kommune] entwickelt. Das geht aber andererseits auch relativ schnell, wenn die Kommune auch mal mit Themen ernst macht und mit einer Sprache spricht; dann, wenn die Gegenwehr groß ist, dann lässt man mit sich reden“* (KapG 2). Einige Experten wünschen sich daher, *„[...] dass man stärkere Möglichkeiten hat, die wirklichen Hasardeure auszusortieren. Dass man da stärkeren Durchgriff hat, sich gegen sie zu wehren. Das ist einfach ein Problem, was wiederum auch dazu führt, dass die andere Seite immer restriktiv und vorsichtig ist“* (FBR 1). Immobilienwirtschaftliche Verbände und Organisationen sind daher bestrebt entsprechende Verhaltenskodizes oder Compliance-Richtlinien zu entwickeln und zu etablieren, wie die folgende Expertenaussage exemplarisch zeigt: *„Im Projektentwickler-Bereich arbeiten wir da gerade noch dran, aber im Wohnungs-Bereich haben wir das schon vollzogen. Also wir geben uns da ganz klar auch einen Ethikkodex [...] Und jetzt arbeiten wir auch an Grundsätzen für gute Projektentwicklung. Also die muss dann ein Projektentwickler, was heißt muss, aber er unterschreibt die dann, wenn er eintritt, und wir können den dann, wenn er sich als ‚schwarzes Schaf‘ entpuppt, aus dem Verein auch wieder ausschließen; weil wir sagen, Mitgliedsbeitrag ist ja eine nette Sache, aber wenn er dann sozusagen den Ruf des gesamten Verbandes in*

Mitleidenschaft zieht, bringt es ja nichts. Wir können natürlich als Verband nicht jedes Projekt monitoren, aber wir versuchen da [...] eine ganz klare Abgrenzung zu ziehen, weil nur so können wir die Leute, die da ihre ehrlichen, vernünftigen, gesetzeskonformen und teilweise mehr als gesetzeskonformen, über den gesetzlichen Rahmen hinaus, Geschäfte machen, nur so können wir die vertreten“ (V/O 2).

**Fremderwartung →
„Der seriöse Projekt-
entwickler“**

Gerade vor dem Hintergrund der vorangegangenen Ausführungen wird ersichtlich, was aus kommunaler Perspektive einen „seriösen Projektentwickler“ auszeichnet. Experten aus den Fokusgruppen Stadtplanungsämter und Ratsmitglieder heben hervor, dass ein seriöser Projektentwickler ernsthaftes Interesse für die lokalen Belange aufbringe und versuchen würde, diese im gemeinsamen Dialog – inklusive Offenheit gegenüber Beteiligungsverfahren – mit wirtschaftlichen Anforderungen in Einklang zu bringen: *„Das heißt, wenn wir merken, dass der Investor durchaus Verständnis für das hat, was wir als Verwaltung vertreten und auch für die [städtebaulichen] Ziele – die man natürlich gut argumentieren muss, das ist klar –, dann ist ein guter Projektentwickler durchaus in der Lage, sagen wir mal, gute Kompromisse zu erarbeiten – ohne dass man tatsächlich diese Instrumente nutzen und sagen muss: ‚Also du bekommst nur Planungsrecht, wenn du...‘“ (StaPla 14).* Andernfalls laufen Projektentwickler Gefahr, eine „grundlegende Kapitalismus-Kritik-Diskussion“ anzustoßen: *„Der wesentliche Teil ist, dass er sowohl mit den Kolleginnen und Kollegen in der Politik als auch mit den Bürgerinnen und Bürgern vor Ort einen Umgang pflegen muss, sodass er nicht alle und jeden so weit vor den Kopf stößt, dass man sich tatsächlich auch aufgrund des Verhaltens eines Projektentwicklers schwertut, dann tatsächlich ohne eine grundlegende Kapitalismus-Kritik-Diskussion weiterzukommen“ (Pol 9).*

In diesem Zusammenhang betonen die Experten mehrfach, dass zwischen der fachlichen Kompetenz eines Projektentwicklers und der Bereitschaft zu gemeinwohlorientiertem Handeln zu unterscheiden sei. So könne zum Beispiel auch ein im Grundstückshandel aktiver Projektentwickler fachlich kompetent sein, seine Handlungsweisen wären mit den Zielsetzungen der Kommune dennoch nicht in Einklang zu bringen: *„Also man kann es jetzt nicht eins zu eins sagen, dass qualifizierte, kompetente Projektentwickler gleichzusetzen sind mit Gemeinwohlorientiertheit; aber es ist eine Voraussetzung für eine Entwicklung in einer Kommune, dass er gemeinwohlorientiert ist“ (PlaDz 1).*

Darüber hinaus wisse ein seriöser Projektentwickler wie die Kommune „tickt“: *„[...] sind aus meiner Sicht, sozusagen, dann Gute, wenn sie im Grunde genommen nicht nur die Grundlagen kennen nach denen die öffentliche Verwaltung arbeiten muss, sondern wenn sie auch wissen, wie öffentliche Verwaltung agiert und tickt“ (StaPla 8).* Er sei damit nicht nur in der Lage mit dem „Planungsparadox“ (vgl. auch Pkt. 4.2.2.11) umzugehen, sondern berücksichtige auch die Handlungszwänge und -spielräume der Kommune: *„Die Projektentwickler hätten ganz gerne am Anfang ein vernünftiges Standing, sozusagen, der Stadt, was sie wollen und was sie nicht wollen. Das konterkariert natürlich ein bisschen die Bauleitplanung, die ein Verfahren ist, und das dauert mal locker zwei, drei Jahre – also im Prinzip ein Meinungsbildungsprozess [...] Erfahrene Entwickler sind*

aber geschickt genug mit diesem Paradox, wenn wir es so darstellen wollen, plakativ umzugehen“ (StaPla 5).

Zusammenfassung

Zentrales Motiv von Projektentwicklern ihre Tätigkeit auszuüben, ist über Immobilienentwicklungen wirksam zu sein. Dies drückt sich zum einen auf einer individuellen Ebene durch das Streben nach Gestaltungsmacht aus, zum anderen auf einer räumlichen Ebene, über die Freude an der Schaffung sichtbarer Ergebnisse. In diesem Zusammenhang liegt es nahe, dass sich Projektentwickler als Gestalter verstehen. Im Vergleich zur Vorstudie (vgl. Pkt. 4.1.3.2) relativieren die befragten Experten jedoch die Rolle des Stadtgestalters. Diese habe eine größere Tragweite als das Tätigkeitsfeld von Projektentwicklern. Damit verbunden appellieren die befragten Projektentwickler – auch als Signal zur Abgrenzung gegenüber unseriösen Projektentwicklern der Branche –, dass die Aufgabenwahrnehmung dieser Rolle mit einer stärkeren Verantwortungsübernahme für nachhaltiges Wirtschaften ausgeübt werden müsse. Zwar sind gemeinwohlorientierte Ausrichtungen innerhalb der projektentwickelnden Immobilienwirtschaft erkennbar, die Chance, die in der Literatur dargelegte Rolle des Verantwortungsträgers zu übernehmen, wird bisher jedoch nur von einem geringfügigen Teil der Branche gelebt und bleibt als Spannungslinie im Rahmen der Interaktion bestehen. So ist es die Übernahme der Rollenkombination Gestalter und Verantwortungsträger, die aus kommunaler Perspektive einen seriösen Projektentwickler auszeichnet: Dieser zeigt ernsthaftes Interesse für lokale Belange und ist im Dialog bestrebt, diese mit den wirtschaftlichen Anforderungen einer Immobilienentwicklung in Einklang zu bringen. Dabei weiß er, wie die Kommune „tickt“.

Mit Blick auf die Interaktion von Projektentwicklern und Kommunen kann sich aus der Rolle des Gestalters heraus ein „grundlegender“ Rollenkonflikt ergeben. So schränkt das über die kommunale Planungshoheit entstehende Abhängigkeitsverhältnis die Selbstbestimmung von Projektentwicklern ein, was diese aus Sicht der Kommune nur widerwillig hinnehmen würden (vgl. auch Abbildung 35).

Neben der Rolle des Gestalters identifizieren sich Projektentwickler stark mit der Rolle des Vermittlers, die eine Voraussetzung darstellt, um die individuellen gestalterischen Ziele umsetzen zu können. In dieser Rolle sind vor allem die unterschiedlichen, möglicherweise divergierenden, Interessen von Politik und Verwaltung(sabteilungen) auszumachen und in Einklang mit dem eigenen Projektvorhaben zu bringen. Dies erfordert ausgeprägte soziale wie auch politische Kompetenzen von Projektentwicklern und ist in der Regel mit einem Rollenkonflikt verbunden, da diese selbst originäre Interessen verfolgen.

Eng mit dieser Rolle verbunden, ist die Rolle des Prozesssteuers, die in der Literatur passenderweise mit dem Bild des „Grenzgängers“ beschrieben wird. In dieser Rolle steht nicht eine moderierende, sondern eine koordinierende Tätigkeit im Vordergrund. Zur Herbeiführung von Entscheidungen und Gewährleistung möglichst reibungsloser Abläufe, müssen Projektentwickler unterschiedliche am Planungs- wie auch Bauprozess beteiligte Akteure koordinieren.

Abschließend ist festzuhalten, dass das Rollenbild von Projektentwicklern in der Fremdwahrnehmung³⁹ weiterhin überwiegend von einem schlechten Image geprägt wird. Dies ist zurückzuführen auf:

- praktizierte Geschäftsmodelle mit negativen Folgen für die Kommunen (Grundstückshandel, Luxussanierungen),
- das Auftreten der projektentwickelnden Immobilienbranche, das als dominant, überheblich und selbstverliebt wahrgenommen wird,
- die mediale Berichterstattung, die vornehmlich Negativbeispiele fokussiert, was eine Wahrnehmungsverzerrung begünstigt.

Kommunen treten Projektentwicklern daher in der Regel mit einer „Grundskepsis“ gegenüber, was kooperativen Verhalten entgegenstehen kann und eine Spannungslinie der Interaktion darstellt.

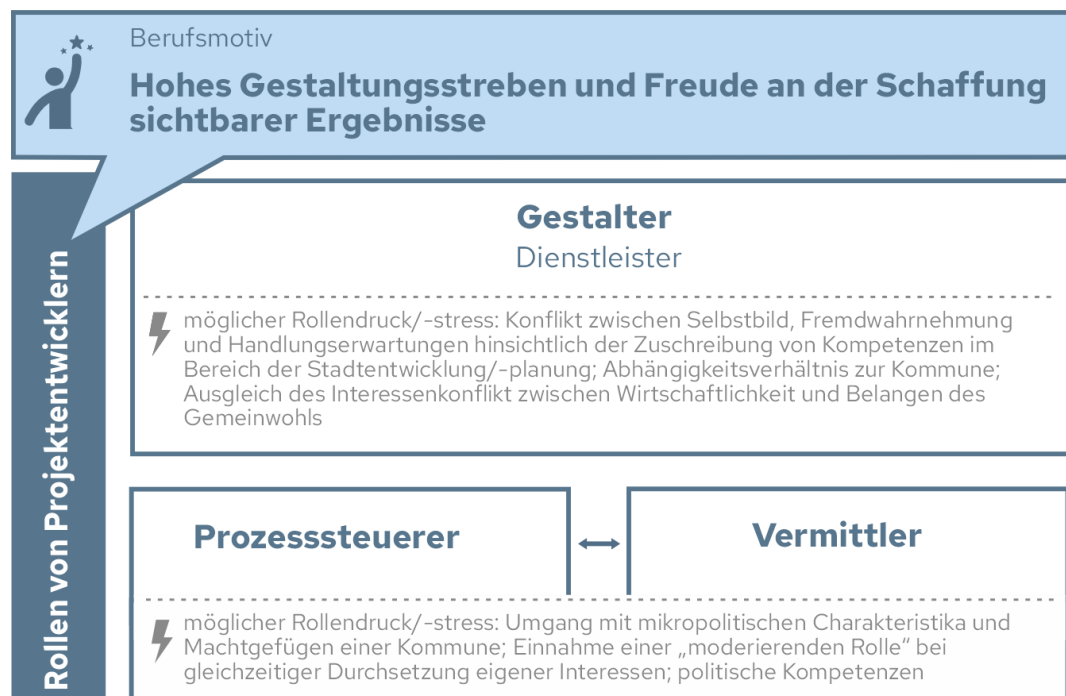


Abbildung 35: Rollenbild von Projektentwicklern; Quelle: Eigene Darstellung 2025.

³⁹ Ausnahme bildet die Wahrnehmung von Kapitalgebern über Projektentwickler.

4.2.2.10 Bedeutung von negativen Stereotypen für die Interaktion von Kommune und Projektentwicklern

Negativ fixierte Stereotype können kooperative Zusammenarbeit stören, da vermutete Verhaltensdispositionen des Gegenübers einem offenen und unvoreingenommenen Zusammenwirken entgegenstehen. Die ohnehin hohe Kulturleistung der Beteiligten in Kooperationen wird durch das Bestehen negativer Stereotype damit zusätzlich erschwert, wenn nicht gar verhindert (vgl. Pkt. 3.3.2). Vor diesem Hintergrund sollen die dargestellten Rollenbilder von Ratsmitgliedern, planender Verwaltung/Stadtplanungsämtern und Projektentwicklern (vgl. Pkt. 4.2.2.6, 4.2.2.7 und 4.2.2.9) hinsichtlich negativer Stereotype reflektiert werden, um ein umfassenderes Bild nachteiliger Einflussgrößen auf die Interaktion der Fokusgruppen zu erhalten (Forschungsfragen 6 und 10).

Zu Beginn ist hervorzuheben, dass die Experten aller befragter Akteursgruppen an verschiedenen Punkten verdeutlichen, dass es weder „DIE“ Kommune noch „DEN“ Projektentwickler gibt. Wie die nachfolgende Expertenaussage exemplarisch zeigt, differenzieren die Experten das erwartete Rollenverhalten des Gegenübers zum einen nach dessen institutionellem Hintergrund, zum anderen nach der individuellen Persönlichkeit: *„Ich glaube, es ist so ähnlich wie [in der Stadtplanung] – es gibt ja nicht die Stadtplanerin oder den Stadtplaner. Also gibt es auch nicht den Projektentwickler oder die Projektentwicklerin; da muss man schon unterscheiden. Es gibt tatsächlich zunehmend auch Projektentwickler, Investoren, die gar nicht aus der Region stammen [...]. Dann gibt es natürlich die örtlichen Akteure, die schon – was weiß ich – seit Jahrzehnten hier entwickeln [...]. Dann gibt es noch die Dritten, das sind die, die das vielleicht gar nicht so professionell machen, die, ja, einfach so Privatvermögen [haben], die private Immobilienbesitzer sind, die sagen ‚Ja, ich muss jetzt hier eh investieren. Was kann ich machen?‘ [...]“* (StaPla 11). Darüber hinaus machen die geschilderten Fremdwahrnehmungen über die jeweilige Fokusgruppe (vgl. Pkt. 4.2.2.6, 4.2.2.7 und 4.2.2.9) die Fähigkeit der Akteure zur Perspektivübernahme deutlich. Auch das Wissen um das eigene „verhaftet Sein im Rollenspiel“ sowie das von Dritten – *„Also ganz am Anfang tastet man sich natürlich über die Fachlichkeit näher ran. Und dann merken Sie, kann man da vertrauter werden – ja oder nein? Also ich kommuniziere dann oft unser Rollenspiel, das Rollenspiel der Verwaltung; da habe ich eine Rolle, haben andere Kollegen eine Rolle – eine andere Rolle selbstverständlich. Und bei dem Entwickler gibt's auch ein Rollenspielchen; zwischen demjenigen, der direkt mit mir agieren muss, mit seinem Häuptling oder Chef. Also auch dort gibt es unterschiedlichste Figuren, wie beim Schachspiel, und eine gewisse Rolle, die man einnehmen muss“* (StaPla 5) – bekräftigen die aus der Vorstudie (vgl. Pkt. 4.1.3.2) gewonnenen Erkenntnisse, dass die Entwicklung einer Rollendistanz grundsätzlich möglich ist – eine notwendige Fähigkeit, sich auf das Gegenüber und dessen Auffassung einzulassen, um auf kooperative Weise ein Planungsvorhaben zu gestalten.

**Differenzierte
Wahrnehmung des
Gegenübers**

**Geteiltes Bild über
den Einfluss negati-
ver Stereotype auf
die Interaktion**

Folglich scheinen sich die vor allem über Verwaltung und Projektentwickler deutlich gewordenen negativen Stereotype – „Genauso wie die Projektentwickler unter dem Image der ‚schwarzen Schafe‘ leiden, so ist es tatsächlich auch so, dass wir unter, ja, dem Pauschalurteil einer langsamen, unkooperativen, technokratischen Verwaltung [leiden]“ (StaPla 11) – nicht vorrangig auf die jeweilige Wahrnehmung des Gegenübers auszuwirken. Dennoch ergeben sich aus der Analyse dieser beiden Rollenbilder Hinweise, dass bestehende negative Stereotype fortlaufend reproduziert werden. Dies erfolgt zum einen über das negative Verhalten einzelner Personen, zum anderen über systemimmanente Strukturen. Welcher der beiden Aspekte einen stärkeren Einfluss auf das Wirkgefüge ausübt, ist aufgrund der Wechselwirkung zwischen individuellem Handeln und institutionell-organisationalem Kontext schwer zu differenzieren, wie sich auch aus der nachfolgenden Expertenaussage schließen lässt: „Wenn man sieht, wie, ja, teilweise so Marktbegleiter gerade auch Kommunen gegenüber auftreten – ich meine, es gibt da ein paar Negativbeispiele, [...] Das ist extrem, aber das ist natürlich was, was so eine Branche auch wieder nach außen abstrahlt. [...] Das ist sehr extrem, aber diese Attitüde und so, die ist schon sehr weit verbreitet, muss man sagen“ (PE 10). Vor diesem Hintergrund sind einige Experten der Ansicht, dass Stereotype weiterhin die Interaktion zwischen Kommunen und Projektentwicklern prägen, da sie über die handelnden Akteure weiterhin verkörpert würden: „Ja, absolut. Das ist auf beiden Seiten ausdrücklich so. Ich will jetzt auch gar nicht sagen, da kommt dann immer der Projektentwickler und hat dann irgendwie ein Vorurteil gegenüber der Verwaltung; das ist umgekehrt auch genauso. Aber ich denke, das liegt daran, dass es diese Stereotype auch in der tatsächlichen Welt halt einfach immer noch gibt. Es gibt halt eben diesen völlig ignoranten Projektentwickler, der einfach nur maximale Rendite aus seinem Objekt rausziehen will und dem eigentlich vollkommen egal ist, was die Stadt für Belange hat. Und es gibt halt eben auch noch die Verwaltung, die erst einmal per se jede Projektentwicklung kritisch beäugt und für des Teufels hält und irgendwie dem [Projektentwickler] unterstellt, nur weil er damit Geld verdienen will, ist er ein böser Mensch und hat ganz unlautere Absichten“ (StaPla 7). In diesem Zusammenhang stellt nach Erfahrung eines Experten die Größe der beteiligten Organisationen einen relevanten Einflussfaktor von Stereotypen auf die Interaktion dar: „Je kleiner, desto schlimmer – sage ich mal; also je kleiner der Projektentwickler ist, je kleiner die Kommune ist, desto stereotyper wird das“ (DL 4_M).

Für eine nachhaltige Unterbrechung der Reproduktion entsprechender Denkmuster und Erwartungshaltungen bedarf es nach Ansicht eines Experten nicht nur einen „theoretischen“, sondern gelebten Perspektivwechsel: „Das System reproduziert sich ununterbrochen weiter. Das ist so. Was übrigens ein Instrument sein könnte und würde, wäre, wenn die Mischung öfter stattfinden würde. Das heißt, Menschen in leiternder Funktion auf der kommunalen Seite auch mal woanders gearbeitet hätten und die andere Seite kennen würden. [...] Vielleicht auch institutionell – wenn ich in den höheren Dienst möchte, muss ich auch mal zwei Jahre bei einem Projektentwickler gearbeitet haben. Wenn Projektentwickler [auf der anderen Seite] auch mal Leute rüber holen würden, die vielleicht

drei-vier Jahre eine Bauaufsicht geleitet haben – ich glaube, dass würde [den Wechsel des Mindsets] befördern“ (FBR 1).

Ein anderer Teil der Experten ist hingegen der Auffassung, dass sich die Einflussnahme von Stereotypen bereits reduziere. Dies sei zum einen auf gestiegene Transparenzansprüche von Stadtgesellschaft oder Trägern öffentlicher Belange an Planungsprozesse zurückzuführen, was das Risiko von Verhaltensfehlinterpretationen – und damit Raum für Stereotype – minimiere: *„Gar nicht [Antwort auf die Frage, ob Stereotype die Zusammenarbeit von Kommune und Projektentwickler weiterhin prägen]. Ich glaube, in der heutigen Zeit passiert Vieles transparenter – sowohl in der Verwaltung als auch bei Projektentwicklern, Projektplanern. Ich weiß jetzt nicht, ob das speziell in meiner Stadt so ist, aber ich empfinde das hier bei mir wirklich so, dass das Ganze sehr, sehr transparent ist, und auch sehr viel Wert auf Transparenz gelegt wird. Und in dem Moment, wo es transparent ist, ist es halt schwieriger unseriös zu handeln“ (Pol 5).* Zum anderen würde der gegenwärtige Generationenwechsel der Verwaltung deren organisationale Kulturen verändern. Jüngere Mitarbeitende würden Projektentwicklern mit einem anderen „Mindset“ begegnen. Dies beobachten sowohl Experten aus Stadtplanungsämtern – *„Also mein Eindruck ist schon, dass es in der jüngeren Generation abnimmt. Diese klassischen Typen gibt es vielleicht nicht mehr so. Aber ich bin da ganz selbstkritisch, es mag auch daran liegen, dass man selbst älter wird. Früher, als man jung war, da kamen so ‚alte, weiße Männer‘, wie man so schön sagt, die dann einen auf dicke Hose machten. Da dachte man sich: ‚Oh, was sind das denn für welche?‘ Und jetzt wird man selbst ein bisschen älter und die Investoren werden ein bisschen jünger und das verschleift sich so ein bisschen. In der Wahrnehmung steckt vielleicht auch ein bisschen ein Generationenkonflikt drin. Das ist jetzt ein spontaner Gedanke von mir. Das ist natürlich nicht belegbar, aber Sie wollen ja auch meine Meinung wissen“ (StaPla 13) – als auch Projektentwickler selbst (vgl. auch Pkt. 4.2.2.7): *„Ich glaube, nicht mehr so stark. So in den letzten Jahren, glaube ich, hat sich das schon gewandelt. Auch wir erleben in den Kommunen, dass sich sehr viel tut und auch sehr viele junge Leute vielleicht auch nachrücken, die einen ganz anderen Geist zeigen als diejenigen, die sagen ‚Ich habe nur noch ein paar Jahre und bin dann in Rente‘. Also ich glaube, da ist schon, ja, das Interesse auf beiden Seiten eine gute Zusammenarbeit zu schaffen und gar nicht so sehr dieses Schwarz-Weiß-Denken zu leben; also es wird uns gegenüber zumindest nicht entgegengebracht. Klar, gibt es Ausnahmen, wo man mal Gespräche hat, die man sich anders vorstellt, aber im Großen und Ganzen ist die Zusammenarbeit positiv und auch nicht mehr so in diesem Schwarz-Weiß oder irgendwelchen Klischee-Ecken oder Denken. Das erleben wir nicht“ (PE 13).* Ein Experte hält in diesem Zusammenhang ebenfalls fest: *„Es gibt mittlerweile eine ganz bunte Landschaft an Verantwortlichen auf beiden Seiten“ (PlaDz 3).**

Ergänzend zeigen sich Hinweise, dass der Einfluss von Stereotypen auf die Interaktion von Kommune und Projektentwicklern einem Wandel unterliegt. So verdeutlichen die „Big Shifts in Planning Theory“ (vgl. Pkt. 2.1.4), dass sich Rollenbilder fortlaufend im Fluss befinden. Es ist anzunehmen, dass damit einhergehende veränderte Denk- und Wahrnehmungsmuster ebenfalls Auswirkungen auf das Gewicht von Stereotypen in Interaktionen haben. Diese Annahme

wird durch die Beobachtung eines Experten gestärkt: *„Erstens, nicht immer noch, sondern leider wieder. [...] Aber im Grundsatz hatten wir – und das war ja beileibe nicht nur ich, sondern das war ja das Umfeld, in das ich da reingekommen bin – den gleichen Spaß an einer Projektentwicklung wie die, die von außen gekommen sind. Wir hatten nur andere Aufgaben. Das hat sich [etwa] in den letzten, ich bin jetzt im 13. Jahr selbstständig, 15–16 Jahren geändert. Woran das im Einzelnen liegt, ist eine sehr gute Frage. Es gab ja, das war Anfang der 90er [Jahre] – habe ich eben erwähnt – auch diese Neuorientierung von kommunaler Verwaltung – zu kundenorientiert, bürgerorientiert. Vielleicht ist das wirklich so eine Pendel- oder eine Wellenbewegung, sodass das immer wieder mal ins andere Extrem ausschlägt“* (DL 6_M).

Zudem ist festzuhalten, dass der persönliche Kontakt zwischen den Akteuren einen Einflussfaktor darstellt, um Stereotype im Rahmen der Interaktion zu hinterfragen und entsprechenden Abstand zu ihnen zu gewinnen: *„Ich denke, das ist so ein bisschen das Problem, was man, glaube ich, nur durch Kommunikation in Griff kriegt – wenn man eben ein Gesicht zu der E-Mail hat, die da kommt oder zu dem Telefonanruf, wenn man eben in der Lage ist auch mal, ja ich sag mal, ‚off the record‘ mit den Leuten zu sprechen und man ein Gefühl dafür bekommt, was ist das eigentlich für ein Mensch, der mir da gegenüber sitzt. Dann hat man gleich eine ganz andere, ja, Grundlage für Gespräche und eben eine Chance irgendwie, ja, aus diesen Klischees rauszukommen und gemeinsam konstruktive Diskussionen aufs Papier zu bekommen“* (StaPla 7).

Stereotype als Abgrenzungsfunktion

Damit wird ersichtlich, dass bei den befragten Experten eine geteilte Einschätzung über den Einfluss von Stereotypen auf die Interaktion von Kommunen und Projektentwicklern besteht. Deutlicher wird, wenn auch nicht von den Experten explizit benannt, die Abgrenzungsfunktion von Stereotypen – oftmals einhergehend mit der Selbstdarstellungsfunktion der eigenen Gruppe. Die Abgrenzungsfunktion bezieht sich dabei sowohl auf Außengruppen, wie zum Beispiel der Abgrenzung von planender Verwaltung zu Projektentwicklern – *„Ja, es gibt da einen Kollegen, der sagt immer ‚Wir sind doch die Guten‘“* (StaPla 8) – als auch der Abgrenzung innerhalb der eigenen Gruppe, wie beispielsweise der Abgrenzung von Kommunen untereinander: *„Na klar [Antwort auf die Frage, ob Stereotype die Zusammenarbeit von Kommune und Projektentwickler weiterhin prägen]. Die Verwaltung ist die Verwaltung. Das wird sie auch bleiben. Es ist halt so, man muss diese ganzen Grenzen und diese ganzen Möglichkeiten ausschöpfen: also ich habe eine Abteilung, die ist zuständig für Grundstücke. Ich habe eine Abteilung, die ist zuständig für Verträge. Ich habe eine Abteilung, die ist zuständig für die Baugenehmigung. Und dann habe ich, wenn es gut läuft, noch eine Abteilung, die macht Wirtschaftsförderung – und bis die vier sich untereinander unterhalten, ist der Investor weg. Und das ist bei uns nicht [der Fall], das funktioniert bei uns quasi alles aus einem Guss“* (Pol 10).

Mit Blick auf die Abgrenzung innerhalb der eigenen Gruppe soll am Beispiel der Fokusgruppe Projektentwickler verdeutlicht werden, dass in diesem Zusammenhang das Risiko von Wahrnehmungsverzerrungen besteht. Der Fokus auf das eigene seriöse Verhalten – in Abgrenzung zu „schwarzen Schafen“ der

Branche – könnte vor dem Hintergrund des weiterhin bestehenden negativen Image der Branche/Verhalten Einzelner dazu führen, dass das erwartete Verhalten der Kommune optimistischer eingeschätzt wird als es tatsächlich eintritt, wie die folgende Expertenaussage vermuten lässt: „Ja, klar – solche Erfahrungen, die frustrieren. Die frustrieren und die setzen aber auch gleichzeitig wieder Energien frei zu sagen ‚Okay, beim nächsten Mal regeln wir das aber sehr detailgenau und tief‘ – [lacht] was dann wiederum die Projektentwickler frustriert; wenn wir denen [das dann entsprechend] sagen, [kommt] ‚Ja, aber da können wir doch nichts dafür, dass das jetzt beim Letzten schiefgegangen ist. Brauchen Sie bei uns nicht so streng sein. Wir sind doch die Guten‘“ (StaPla 11).

Weiterhin bestehen zwischen kommunalen Vertretern und Projektentwicklern kulturelle Unterschiede, die sich unter anderem in symbolischer Kommunikation (z.B. Statussymbole, Kleidung) ausdrücken und in Stereotypen manifestieren können. Im Rahmen dieser Arbeit werden sie vor allem anhand sozialer Praktiken von Projektentwicklern erkennbar. Wie die nachfolgenden Beispiele aufzeigen, haben diese Unterschiede ebenfalls eine Abgrenzungsfunktion – sowohl innerhalb der eigenen Gruppe – „Also es ist schon tragisch. Und es gibt tatsächlich so Veranstaltungen, wo wirklich dann zwei Stunden lang alle Branchenvertreter wirklich heulen und sagen ‚Es ist so nicht mehr hinzunehmen. Die Politik macht uns unser ganzes Geschäft kaputt‘ – und wenn dann die Veranstaltung, der offizielle Teil, durch ist, dann knallen hinten die Champagner- und Sektkorken und dann wird erstmal schön gefeiert und nachher mit den ganz dicken Autos wieder weggefahren. [...] sind uns aber auch bewusst, dass das dann natürlich auch bei allen anderen Prozessen im Unternehmen genauso bodenständig und effizient sein muss. Das heißt, der gesamte Firmenauftritt – Büros und so – das sind auch keine Leuchtturm-Büros, die irgendwo mitten in der Stadt stehen, wo wir horrenden Mieten zahlen müssten. Wir fahren als Dienstwagen [eine Standardklasse] und keine anderen Autos. Das ist alles stimmig“ (PE 10) – als auch zwischen Kommune und Projektentwicklern: „Ich [...] komme auch schon mal ganz ‚schlampelichenmäßig‘ zu solchen Meetings. Wenn Sie dann vor der Tür stehen, wissen die [im Sinne von: Projektentwickler] gar nicht wer sie sind. Dann nehmen sie ihre Krawatte ab [lacht], weil sie denken, dass das besonders cool und locker wirkt. Und dann sage ich: ‚Hallo, schönen guten Tag‘. Und dann sind die ganz erstaunt, wenn ich sie begrüße und dann sage: ‚Ziehen Sie doch bitte wieder Ihre Krawatten an, Sie sehen nackt aus‘. Die Hälfte lacht, die andere Hälfte ist peinlich berührt. Also manche Vorurteile stimmen schon“ (POL 6). Interessant an diesem Beispiel ist, dass Projektentwickler in Räumen der Kommune über diese Form der symbolischen Kommunikation eine Anpassung an das wahrgenommene Rollenbild kommunaler Vertreter erzielen möchten, während keine Anpassungsbemühungen im Kontext immobilienwirtschaftlich organisierter Veranstaltungen, bei welchen die projektentwickelnde Immobilienwirtschaft über die Deutungshoheit verfügt, zu erkennen sind (vgl. auch Pkt. 4.2.2.4). Beide Formen des kommunikativen Agierens folgen dabei einem Zweck: Sie zielen auf die Schaffung einer günstigen Ausgangslage für nachfolgende Austauschprozesse ab (vgl. auch Pkt. 4.2.2.11).

Zusammenfassung

Die aufgezeigte Abgrenzungsfunktion von Stereotypen macht deutlich, dass diese weiterhin Einfluss auf die Interaktion von Kommunen und Projektentwicklern nehmen. So zeigt sich zum Beispiel mit Blick auf das Rollenbild der planenden Verwaltung (vgl. Pkt. 4.2.2.7) in diesem Zusammenhang eine Wechselwirkung zwischen positivem Autostereotyp und negativem Heterostereotyp. Mitarbeitende von Stadtplanungsämtern identifizieren sich stark mit der Rolle als Interessenvertretung und der damit verbundenen Gemeinwohlverpflichtung. Das daran geknüpfte positive Selbstbild – „Wir sind doch die Guten“ – kann jedoch Wahrnehmungsverzerrungen begünstigen. Wird das eigene Verhalten übermäßig positiv bewertet, kann dies zu einer unrealistisch hohen Selbsteinschätzung führen, die objektiv nicht gerechtfertigt ist.

Gleichzeitig ist die Tendenz zu beobachten, dass der Einfluss von Stereotypen auf die Interaktion zwischen Projektentwicklern und jüngeren Verwaltungsmitarbeitenden abnimmt. Ob die von den Experten beschriebene Veränderung des „Mind-Sets“ von jüngeren Mitarbeitenden mit einer geringeren Rollennidentifikation als Interessenvertretung in Verbindung steht oder auf andere Aspekte zurückzuführen ist, kann auf Grundlage der vorliegenden Ergebnisse nicht beantwortet werden. Dies würde einer vertieften wie auch fokussierten Betrachtung bestehender Rollenbilder und Stereotype von Kommunen und Projektentwicklern bedürfen, was aufgrund der inhaltlichen Breite dieser Arbeit nicht möglich ist. Dennoch wäre eine detaillierte Untersuchung dieses Wandels von Interesse – auch hinsichtlich der Annahme, dass der Einfluss von Stereotypen auf die Interaktion von Kommunen und Projektentwicklern einer Pendelbewegung gleicht, deren Ursachen jedoch nicht ermittelt werden konnten.

Erkenntnisse über die symbolische Kommunikation von Projektentwicklern mit Kommunen zeigen auf, dass Heterostereotype teils bewusst genutzt werden, um eine begünstigende Ausgangsbasis für eigene Handlungsabsichten zu schaffen. Im Zusammenhang mit dem Einfluss von Heterostereotypen ist ergänzend ist an dieser Stelle auf strategische Anpassungen kommunalen Handelns hinzuweisen. Das Bestreben wieder verstärkt als aktiver Akteur auf dem Bodenmarkt agieren zu wollen, steht in direktem Zusammenhang mit negativen Verhaltensweisen von Projektentwicklern, wodurch wiederum negative Stereotype der Branche in der Stadtgesellschaft reproduziert werden. Vor diesem Hintergrund scheint die Annahme naheliegend, dass Kommunen negative Heterostereotype durchaus als Rechtfertigung für das eigene Handeln nutzen. Das Vorhandensein von Stereotypen könnte folglich die Durchsetzungsstrategien der Akteure beeinflussen.

Aufgrund der inhaltlichen Breite dieser Arbeit konnte der Einfluss von Stereotypen auf die Interaktion von Kommunen und Projektentwicklern nicht im Detail untersucht werden. So konnten beispielsweise keine Erkenntnisse gewonnen werden, ob beziehungsweise in welchem Ausmaß die Stereotype-Threat-Theorie Einfluss auf die Interaktion nimmt oder inwiefern Stereotype das Entscheidungsverhalten der Akteure beeinflussen.

Hinweise über die Auswirkungen von Stereotypen auf die interprofessionelle Zusammenarbeit konzentrieren sich nach Kenntnisstand der Autorin bisher auf das Gesundheitswesen, obwohl im Bereich des Planens und Bauens ähnlich viele wie unterschiedliche Professionen im Rahmen eines Projektes zusammenwirken und entsprechende Spannungslinien in der Zusammenarbeit vorhanden sein können, wie mit der nachstehenden Experteneinschätzung nochmals hervorgehoben werden soll: *„[...] der Architekt ist ja eigentlich ein Künstler und er hat ein Werk geschaffen – seinen architektonischen Entwurf – und in dieses Werk ist er verliebt. Und aus Sicht des Architekten sitzt da im Amt so ein bröckeliger Stadtplaner, der eben nur dagegen ist und sein künstlerisches Werk zerstört. Das ist natürlich – also psychologisch betrachtet – nicht die beste Position, um eben einen Kompromiss, eine Lösung auszuhandeln. Dann haben Sie den Bauherren, dem es eigentlich echt egal ist, was da gebaut wird, solange die BGF stimmt, die er in seiner Wirtschaftlichkeitsberechnung eingestellt hat. Das heißt, der eine sieht nur seinen Entwurf, der andere sieht nur seine Zahlen und keiner von beiden versteht, was das Amt will – einfach schon mal psychologisch nicht und meistens dann auch sprachlich gar nicht, weil sie die Vokabeln, die das Amt benutzt, gar nicht einordnen können“ (DL 2_R).* Vor diesem Hintergrund erscheint weitere Forschung als sinnvoll.

Die gewonnenen Erkenntnisse dieser Arbeit beziehen sich damit vielmehr auf die Auswirkungen auf die allgemeine Kooperationsbereitschaft der Akteure. Wie stark hierbei der Einfluss von Stereotypen ins Gewicht fällt, scheint in Abhängigkeit von den handelnden Akteuren zu stehen, wodurch sich das geteilte Bild der Experten über die Auswirkungen von Stereotypen auf die Interaktion von Kommunen und Projektentwicklern erklären ließe.

4.2.2.11 Machtverhältnisse innerhalb und zwischen den Fokusgruppen

Um die in Punkt 4.2.2.14 dargestellten Durchsetzungsstrategien im Sinne von Interaktionsmustern der Fokusgruppen adäquat zu erfassen, sind zunächst die Kräfteverhältnisse und deren Dynamiken zu betrachten (Forschungsfrage 11). Wie über die theoretische Beschreibung des Policy cycles (vgl. Pkt. 3.4.1) bereits deutlich wurde, dürfen in diesem Zusammenhang die kommunalinternen Kräfteverhältnisse nicht außer Acht gelassen werden. Bevor der Blick auf die Machtverhältnisse zwischen Kommune und Projektentwickler gerichtet wird, werden daher zunächst die kommunalinternen Kräfteverhältnisse beleuchtet.

Machtverhältnisse innerhalb des Gemeinderates

Bezüglich der Machtverhältnisse innerhalb des Gemeinderates lassen sich über die Experteninterviews vier wesentliche Aspekte erkennen.

Einfluss einzelner Ratsmitglieder

Ähnlich dem Charakter eines Promotors gibt es innerhalb des Gemeinderates einzelne Mitglieder, die stärkeren Einfluss auf Entscheidungen nehmen können als andere – zum Beispiel aufgrund ihres professionellen Hintergrunds oder möglicherweise aufgrund langjähriger Erfahrung als Ratsmitglied wie auch bestimmter besetzter Positionen, beispielsweise der des Planungssprechers: *„Es gibt natürlich Kolleginnen und Kollegen, die mehr Einfluss haben. Zum Teil hängt es dann auch mit deren Profession zusammen. Es ist aber nicht zwangsweise Voraussetzung“* (Pol 6). In diesem Kontext ist zu vermuten, dass dies nicht nur für den Gemeinderat als solchen gilt, sondern auch innerhalb der einzelnen Fraktionen der Fall ist beziehungsweise entsprechende Korrelationen bestehen könnten.

Regierung vs. Opposition

Ein weiteres internes Kräfteverhältnis lässt sich zwischen Regierung und Opposition erkennen. Dies wird nicht einzig anhand der anteilmäßigen Verteilung im Gemeinderat erkennbar, sondern auch an erzeugten Informationsasymmetrien zwischen Regierung und Opposition. So obliegt Regierungsfraktionen ein Vorteil bezüglich des Zugangs von Informationen und damit eine Deutungswahl, welche Informationen wann und wie geteilt werden ⁴⁰.

Einfluss der Bezirksvertretungen

Bezirksvertretungen stellen ein eigenständiges politisches Gremium dar, dessen Einfluss nicht innerhalb des Gemeinderates selbst liegt. Aufgrund entsprechender, überschneidender Parteiprogramme sowie des Lokalkontextes erscheint es jedoch zweckmäßig, deren Einfluss an dieser Stelle anzuführen. So verweist ein Großteil der Experten explizit auf den starken Einfluss der Bezirksvertretungen: *„Wenn Sie sich mit der Stadt beschäftigt haben, wissen Sie wahrscheinlich auch, dass die Stadtbezirke mit den Stadtviertel-Gremien [...] doch relativ viel Einfluss haben“* (Pol 9). Auch Projektentwickler nehmen Bezirksvertretungen als politische Einflussgröße innerhalb einer Kommune wahr: *„In manchen Städten ist es ganz spannend: In der Organisation gibt es dort den Stadtrat und es gibt diese Art Bezirksvertretungen – das ist der Bezirksausschuss, der ja eigentlich nicht wirklich einen Hebel hat, aber einen unglaublich hohen Einfluss darauf, ob so ein Projekt dann wirklich gut genehmigt wird und entspannt durchläuft oder nicht“* (PE 16).

Einfluss der Fraktionszugehörigkeit

Mit Blick auf das Verhältnis zur Verwaltung kann die Fraktionszugehörigkeit das Kräfteverhältnis im Gemeinderat beeinflussen. So lässt sich aus folgender Expertenaussage ableiten, dass die Zugehörigkeit zur selben Fraktion von Dezernenten und Ratsmitgliedern nicht nur einen Koordinationsvorteil für letztere bietet, sondern auch die politische Einflussnahme zur Priorisierung/Gewichtung von Anliegen einer Fraktion begünstigt: *„Es kommt immer darauf an, bei*

⁴⁰ Diese Aussage bezieht sich vor allem auf Kommunen mit Gemeindeordnungen einer Magistratsverfassung.

welchem Thema, glaube ich. Ich sage jetzt mal, ich habe jetzt ‚Bauen und Umwelt‘, das ist jetzt in der Stadt, wo ich bin – würde ich sagen – gut, weil beide unsere Dezernenten in diesen Bereichen von unserer Fraktion sind – also wir haben eine Umweltdezernentin und einen Baudezernenten. Wenn ich jetzt z.B. was im Kulturbereich machen müsste, müsste ich mich mit dem SPD-Bürgermeister auseinandersetzen; stelle ich mir jetzt bisschen schwieriger vor, weil der mir ja nicht in dem Sinne gehorchen muss, oder der ist weniger bemüht, vielleicht, um eine Einheit mit uns“ (Pol 4).

Machtverhältnisse innerhalb der Verwaltung

Als Leitung der Verwaltung übt der Bürgermeister eine starke Machtposition sowohl innerhalb der Verwaltung als auch mit Blick auf das Verhältnis zum Gemeinderat aus. Ein Bürgermeister bestimme den Kurs der Verwaltung und damit ebenfalls über den Fortschritt oder Stillstand einer Kommune (vgl. Pkt. 4.2.2.5). In diesem Zusammenhang lässt sich feststellen: Je kleiner die Kommune, desto größer der Einfluss des Bürgermeisters: *„Ich habe mal eine Zeit lang bei einer Stadt gearbeitet, die ca. 45.000 Einwohner hat. Dort habe ich die Verwaltung neu aufgestellt – sozusagen im Hauptamt eine völlig neue Verwaltungsstruktur aufgebaut. Da sind die Möglichkeiten wirklich gegeben, [Veränderungen umzusetzen] – auch parlamentarisch. Da sind die Wege kurz, da hat der Bürgermeister etwas zu sagen und da gibt es nicht 30 Dezernenten, die irgendwie dazwischen quatschen. [...] In einer Großstadt findet das auch statt, aber das hat nicht die Wirkung, wie in den kleinen Kommunen“ (Pol 6).*

**Bürgermeister als
Richtungsweiser**

Aufgrund fortlaufend komplexer werdender rechtlicher Anforderungen an Bauvorhaben als auch gestiegener Qualitätsansprüche zur Gestaltung lebenswerter Stadträume sind insbesondere größere Bauvorhaben nicht mehr eine alleinige Frage der Planungsverwaltung, was zum Beispiel über die Besetzung von Jurys im Rahmen von Wettbewerbsverfahren ersichtlich wird: *„Das ist keine Entscheidung der Bauverwaltung [allein], sondern da sitzen natürlich – ganz klar – die Sozialverwaltung und der Bildungsbereich sowie der Kulturbereich mit dabei. So zieht sich das durch das Projekt bis in die Jury, die über die einzelnen Bauplätze entscheidet“ (Pol 8).* Zwar wird dies von den Experten nicht benannt, jedoch impliziert diese Entwicklung, dass sich innerhalb der Verwaltungen die Mitspracheverhältnisse verändern und in der Folge auch Gestaltungsspielräume beziehungsweise Mitbestimmungsrechte der einzelnen Fachbereiche untereinander neu ausgehandelt werden müssen.

**In Veränderung be-
findliches Kräftever-
hältnis zwischen den
Fachbereichen**

Über die Erfahrung eines Projektentwicklers wird zudem erkennbar, dass einzelne Ämter großen Einfluss innerhalb der Verwaltung ausüben können: *„Denkmalschutz, finde ich, ist immer ein gutes Beispiel dafür: also bin ich ein Bewahrer – und so sehen sich viele Denkmalschützer ja auch, die wollen was erhalten, etwas bewahren – oder nehme ich auch Kontraste mit in Kauf; [...] Und solange es da keine Einigung gibt, gibt's halt auch keine Genehmigung. Also die blockieren sehr stark“ (PE 7).*

**Starker Einfluss ein-
zelner Fachämter**

Machtverhältnisse zwischen Gemeinderat und Verwaltung

Einflussnahme der Politik auf den Verwaltungsaufbau

Politische Rahmenbedingungen einer Kommune prägen die Verwaltungsarbeit wesentlich. Neben dem Bürgermeister kann der Gemeinderat mit über den Verwaltungsaufbau der Kommune verfügen (vgl. z.B. §24 und §44 der GemO für Baden-Württemberg): *„[...] weil eine neue [politische] Mehrheit da ist, gibt es halt ein neues Referat mit dem Schwerpunkt [...]“ (StaPla 12)*. Auf diese Weise kann der Gemeinderat nicht nur den Einfluss bestimmter (fachlicher) Themen stärken oder schwächen, sondern auch die Diskussionsstruktur von Abwägungsprozessen im Rahmen eines Planungsverfahrens steuern: *„Wir haben extra Umwelt- und Planungs-Umweltbereich von der Bauverwaltung getrennt – auch um den Widerspruch an den Stadtrat eben heranzutragen“ (Pol 2)*. In gewissem Maße ist der Gemeinderat somit auch an den verwaltungsinternen Beziehungen zwischen den Verwaltungseinheiten beteiligt. Mit dieser Form der Einflussnahme müsse sich die Verwaltung aus deren Sicht arrangieren: *„Nichtsdestotrotz muss die Verwaltung auch zur Kenntnis nehmen, dass mit unterschiedlichen politischen Legislaturperioden auch unterschiedliche Ziele an die Spitze, in die Priorität rücken und damit muss man sich arrangieren; das ist unsere Demokratie“ (PlaDz 3)*. Ein Experte beschreibt darüber hinaus: *„Für mich ist das ein Stück weit Planungskultur. Also ich halte das für richtig, und wechselnde Mehrheiten setzen wechselnde Schwerpunkte“ (StaPla 12)*.

Beschließendes Organ der Kommune

Im Kontext der Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Projektentwicklern wird der Machteinfluss des Gemeinderats auf die Verwaltung durch seine Funktion als zentrales Entscheidungsgremium noch greifbarer. Die befragten Experten betonen mehrheitlich, dass die Verwaltung ohne Ratsbeschluss nur „für die Schublade planen“ könne: *„Die Verwaltung [und] der Projektentwickler, die können alles bereden, alles vereinbaren, alles machen. Aber letztendlich steht es unter dem Vorbehalt der Zustimmung der Stadtverordnetenversammlung“ (Pol 10)*. Der Gemeinderat kann folglich die Handlungsabsichten der Verwaltung blockieren und über sein Abstimmungsverhalten die Verwaltung steuern. Ratsbeschlüsse lenken dabei zum einen projektbezogenes Handeln der Verwaltung, wie zum Beispiel über den Aufstellungsbeschluss eines Bebauungsplanes zur Realisierung eines Planungsvorhabens, zum anderen beeinflussen sie die strategische Entwicklung der Kommune, zum Beispiel über integrierte Entwicklungskonzepte einzelner Stadtteile oder der Gesamtstadt.

Wechselseitiges Kräfteverhältnis zwischen Gemeinderat und Verwaltung

Aus diesen Einflussmöglichkeiten auf ein einseitiges Kräfteverhältnis zugunsten des Gemeinderates zu schließen, greift jedoch zu kurz. So wurde über die dargestellten Kommunikationswege zur Erstellung von Beschlussvorlagen (vgl. Pkt. 4.2.2.14) bereits deutlich, dass es sich um ein „Hin und Her-Spiel“ handelt, bei welchem die Verwaltung ihre Handlungsaufträge durchaus auch selbst initiiert: *„Die Dezernatsleitung erarbeitet Stadtentwicklungskonzepte und daraus langfristige Entwicklungsziele und Projekte, die vom Gemeinderat beschlossen werden und damit als*

Arbeitsauftrag für die Verwaltung dienen“ (PlaDz 1). Darüber vermag sie auch das Abstimmungsverhalten des Gemeinderates zu beeinflussen: „Also wir wollen in meiner Stadt mit der sozialen Erhaltungssatzung experimentieren – das ist der politische Beschluss – wir steigen da ein. Das ist ein großartiger Schritt gewesen [...]; und diese Vorlage kam aber aus der Verwaltung – das hat die Politik selbst nicht hinbekommen, Mehrheiten zu organisieren [...] Das kam aus der Verwaltung, nicht aus der Politik, aber es wäre natürlich originär die Aufgabe gewesen, dass Politik das sagt“ (Pol 3). In diesem Zusammenhang sind sich Ratsmitglieder zudem bewusst, dass zu starkes Gegensteuern die Verwaltung auf Dauer frustrieren und damit der gesamten Stadt- wie auch der Personalentwicklung schaden kann: „Ich kann nicht als Stadtrat hingehen und sagen ‚Das ist schlecht, das ist schlecht, das stimmt nicht, das stimmt nicht‘ – irgendwann wird die Verwaltung sagen ‚Ja, wenn ihr alles besser wisst, dann macht es jetzt auch selber‘. Auf der anderen Seite besteht dann so die Gefahr, dass frustrierte Mitarbeiter:innen der Stadtplanung, ja, die Stadt verlassen und woanders hingehen“ (Pol 5).

Darüber hinaus obliegt der Verwaltung die Umsetzung der Ratsbeschlüsse. Insbesondere im Kontext der Begleitung von Projektvorhaben eines Entwicklers arbeiten beide Akteure im Tagesgeschäft miteinander, wodurch die Verwaltung: „[...] Einfluss nehmen kann, wie die Projekte laufen und auch, was sie dem Gemeinderat und den politischen Gremien vorstellt. Also von daher gibt's schon eine gewisse Einflussmöglichkeit“ (StaPla 6). Die Darstellung der Umsetzungsmöglichkeiten als Form der Einflussnahme durch die Verwaltung wird auch von einem Ratsmitglied gesehen: „[...] also ich denke, die Verwaltung hat halt, denke ich, die Macht oder den Einfluss in dem Bereich, dass die Art, wie es uns präsentiert wird, dort sehr stark mitgesteuert, mitgestaltet wird und wir dann eben trotz aller kritischen Nachfragen [keine Handhabe haben]“ (Pol 1). Vor diesem Hintergrund könne ein gutes Verhältnis zwischen Verwaltung und Projektentwickler durchaus zu einem „Ohnmachtsgefühl“ auf Seiten der Ratsmitglieder führen.

Diese Form der Einflussnahme kann die Verwaltung verstärken, indem sie sich die vorliegenden Informations- und Wissensasymmetrien bezogen auf Fachwissen (vgl. Pkt. 4.2.2.1) zunutze macht: „Also es ist total schwierig, wenn unser Bürgermeister sagt ‚Ja, das finden wir auch nicht so gut, aber da konnten wir leider gar nichts machen‘ – ihm dann nachzuweisen, dass es nicht stimmt, sondern dass man das und das auch machen könnte oder hätte machen können. Da fehlen uns zum Beispiel in der Fraktion, aber auch in vielen anderen, sagen wir mal, auch Fachleute, also Architekten oder Leute, die sich mit Baurecht auskennen“ (Pol 1). Ein Ratsmitglied hält fest: „Also ‚Waffengleichheit‘ zwischen der Verwaltung und dem Stadtrat gibt es in der Form nicht. Das ist auch durchaus ein strukturelles Problem. Bei uns [in der Stadt] ist das nicht so, aber wenn eine Verwaltung, sage ich mal, den Rat beiseiteschieben will, hat sie dazu durchaus Möglichkeiten, weil sie einfach ein Stück weit am längeren Hebel sitzt“ (Pol 7). Dies nicht zuletzt, da die Verwaltung nach baurechtlichen Vorgaben handelt, was als wesentliche Einflussgröße im Kräfteverhältnis zu werten ist. Eine fachlich gut qualifizierte Verwaltung würde überwiegend zum Gemeinderat durchdringen können: „Die

Einflussmöglichkeiten der Verwaltung über die Umsetzung der Ratsbeschlüsse

Einflussmöglichkeiten über Informations- und Wissensasymmetrien

**Dynamik der Kräfte-
verhältnisse zwi-
schen Gemeinderat
und Politik**

Verwaltung hat am Ende immer recht, weil sie nach Recht und Gesetz agiert. [...] Also ich würde niemals, wenn ich fundiert von meiner Verwaltung gesagt bekomme, dass etwas aus bestimmten Gründen problematisch ist, niemals sagen, dass es mir egal ist“ (Pol 6).

Insbesondere mit Blick auf bestehende Wissensasymmetrien, ist das Kräfteverhältnis zwischen Gemeinderat und Verwaltung letztlich kommunenspezifisch zu betrachten, wie folgende Aussage eines befragten Mediators verdeutlicht: *„Bei dem Verhältnis Kommunalpolitik zu Kommunalverwaltung blicke ich, ehrlich gesagt, in vielen Fällen auch nicht durch. Also die Frage, wer da was tun kann, wer da wie viel Befreiheit hat, das hängt, glaube ich, ganz massiv von Personen ab. Also wenn ich natürlich die Situation habe, dass ich einen Baudezernenten habe, der [...] fachfremd ist – selbst wenn er nur Jurist ist und von Bauen nichts versteht – und gleichzeitig eine Amtsleitung habe, die irgendwie ängstlich ist, und dann auf der anderen Seite tatsächlich – gibt's ja auch in vielen Städten – Stadtplanerinnen oder Stadtplaner im Stadtrat habe, ist das etwas anderes, als wenn wir auf der Ebene der Verwaltungsspitze starke Leute haben und niemanden im Gemeinderat haben, der das wirklich durchschaut“ (DL 4_M).*

Eine daran anknüpfende Beobachtung machen auch Projektentwickler: So würden stark sicherheitsorientiert agierende Verwaltungen die zu treffenden Entscheidungen im Planungsprozess aus Unsicherheit zunehmend auf die politische Seite verschieben. Gründe für dieses Verhalten seien eine Desillusionierung durch die Politik (vgl. Pkt. 3.4.3) sowie der zunehmende Druck durch die Stadtgesellschaft: *„Und wir einfach auch in den letzten Jahren gemerkt haben, dass die Verwaltungen einfach der Politik ausgeliefert sind, wenn es darum geht, dass Bebauungspläne gemacht werden. Teilweise trauen sich die Kommunen auch schon nach Paragraph 34 eigentlich nichts mehr zu genehmigen und wählen schon bei wirklich aberwitzig kleinen Vorhaben, mitunter zehn Wohneinheiten, Bebauungsplan-Verfahren, um sich abzusichern – dass es halt über die Politik geht und dass es über die Öffentlichkeit geht, damit nicht nachher einer sagt ‚Wieso konntet ihr das da genehmigen?‘ [...] Druck der Öffentlichkeit, der für den Investor wirkt – das merken wir auch ganz massiv – der wirkt auch sehr auf die Verwaltung; die sind sehr verunsichert, weil sie letzten Endes, wenn sie genehmigen, sich natürlich dem öffentlichen Druck ausgesetzt sehen“ (PE 10).* Diese Beobachtungen könnten möglicherweise eine Ursache sein, warum Projektentwickler teilweise der Ansicht sind, dass Projekte nicht mehr ohne den Zug der Politik vorangetrieben werden können.

Ein Projektentwickler verweist darauf, dass zudem die Projektgröße die Dynamik des Kräfteverhältnisses zwischen Verwaltung und Politik beeinflusse: *„Je größer das Projekt natürlich wird, desto mehr ist das der Fall. Da ist die [politische] Einflussgröße sehr, sehr groß“ (PE 16).* Diese Wahrnehmung erscheint insofern als zutreffend, da sich mit zunehmender Projektgröße die Außenwirkung in die Stadtgesellschaft erhöht, wodurch der Einfluss der Bürger auf die Ratsmitglieder spürbarer wird: *„[...] weil die Menschen, die gewählt worden sind, die sind am Ende auch rechenschaftspflichtig gegenüber den Wählenden; [...] – also sind die Stadträtinnen und Stadträte bestrebt, dafür zu sorgen, dass die Interessen der Menschen auch durchgesetzt*

werden; das weiß die Verwaltung aber auch“ (Pol 5). Daneben lassen die Expertenaussagen vermuten, dass die Wahrscheinlichkeit eines ausgewogenen Kräfteverhältnisses zwischen Verwaltung und Gemeinderat steigt, wenn diese eine ähnliche Haltung teilen.

Während sich aus Sicht der Projektentwickler das Kräfteverhältnis aufgrund des zunehmenden Drucks aus der Öffentlichkeit tendenziell in Richtung des Gemeinderates verschiebt, lassen die Aussagen der Fokusgruppen Ratsmitglieder und Verwaltung vielmehr einen „Gleichklang der Möglichkeiten“ (Pol 2) erkennen. Ein Planungsdezernent fasst entsprechend zusammen: *„Die Verwaltung ist und bleibt das Werkzeug der Politik. Die Verwaltung ist aber gleichzeitig auch die hohe fachliche Expertise und Kontinuität und direkte Ansprechpartnerin, die überhaupt zu guten politischen Entscheidungen führen kann. Deswegen gibt es vielleicht einen gegenseitigen Demutsaspekt, aber gleichzeitig auch den jeweiligen Souveränitätsaspekt“* (PlaDz 3).

**Gegenseitiger
Demutsaspekt**

Machtverhältnisse zwischen Kommune und Projektentwickler

Bezüglich der Interpretation der Machtverhältnisse und entsprechenden Dynamiken zwischen Kommune und Projektentwicklern haben sich nachfolgende Analyseaspekte herausgestellt, die sich auf rechtliche und gesellschaftliche Rahmenbedingungen, lokale Gegebenheiten sowie verfügbare Ressourcen beziehen.

Formal liegt aufgrund der Baugesetzgebung das Kräfteverhältnis zwischen Kommune und Projektentwickler klar auf Seiten der Kommune. Ihr obliegt die Planungshoheit, was folgende Expertenaussage beispielhaft verdeutlicht: *„Wir haben immer die ‚Handlungsmacht‘ und Verpflichtung der hoheitlichen Baurechtsgebung. Ich darf mit meiner Verwaltung Baurecht vorschlagen und aussprechen und ich darf sogar sagen, wenn jetzt jemand in ganz abstruse Dimensionen einer Verwertung geht, ergibt sich unter Umständen ein ‚planungsrechtliches Erfordernis‘ und ich muss dann sogar Baurecht schaffen – vielleicht auch mal in eine andere Richtung“* (PlaDz 3).

**Planungshoheit der
Kommune**

Mit Blick auf diese Abhängigkeitssituation des Projektentwicklers, würden die Kommunen im Allgemeinen immer dann ein Entgegenkommen zeigen, wenn das Projekt für ihre strategischen Stadtentwicklungsinteressen von Relevanz sei: *„Natürlich versucht man sich dann nochmal zu unterhalten, ob man an einen Punkt kommen kann, wo das Projekt wirtschaftlich ist. Insbesondere, wenn es für uns als Kommune ein interessantes Projekt ist, sind wir natürlich gerne bereit, nochmal zu diskutieren. Aber wir lassen uns auch nicht – das habe ich vorhin schon gesagt – erpressen“* (PlaDz 2).

Übt eine Kommune ihre Planungshoheit auf Dauer zu restriktiv aus kann sich dies – trotz attraktiver Marktlage – negativ auf die Standortattraktivität beziehungsweise Investitionsattraktivität für Projektentwickler auswirken und zu einem Entwicklungsstillstand innerhalb der Kommune führen (vgl. Pkt. 4.2.2.3 – Beispiel 2).

Grundstückeigentum

Die auf rechtlichen Regelungen basierende Machtposition der Kommune wird zudem durch folgende Ausgangsbedingung geschmälert. Ist der Projektentwickler im Grundstücksbesitz und agiert, sofern vorhanden, nach geltendem Baurecht, besteht ein Machtüberhang auf Seiten des Projektentwicklers: *„[...] wenn die planungsrechtlichen Grundlagen bestehen, eine bestimmte Planung oder den Wunsch eines Bauherrn umzusetzen, dann hat er ja ein Anrecht auf eine Baugenehmigung. [...] Also man kann bei der Aufstellung eines Bebauungsplanes gar nicht so verquert denken, wie manche das dann noch schaffen, die Festsetzungen für sich auszulegen“ (StaPla 13).* Ähnliches gilt für folgende Ausgangslage: ist die Kommune aus strategischen Entwicklungsgründen an der Entwicklung oder Umgestaltung eines Grundstückes in Privateigentum interessiert, hat sie auch diesem Fall in der Regel keine Einflussmöglichkeiten und ist auf „weiche Herangehensweisen“ (z.B. Informationsangebote über Fördermittel oder Kooperationsangebote) der Flächeneigentümeraktivierung angewiesen.

Strebt der Projektentwickler zum Beispiel die Änderung von Baurecht eines Grundstückes an und ist damit auf die Zusammenarbeit mit der Kommune angewiesen, kann ihm der Besitz weiterer Flächen in der Kommune und für diese relevante Flächen ebenfalls zunutze werden, wie folgende Aussage eines Ratsmitglieds aufzeigt: *„[...] aber die kaufen ja auch Grundstücke und so weiter – also oft ist man ja auch abhängig von den Projektentwicklern, weil die auch Land besitzen und man praktisch nicht vorwärts kommt, wenn man nicht an anderer Stelle mit denen zusammenarbeitet“ (Pol 4).*

Sind Projektentwickler im Flächenbesitz, so sei insbesondere regionalen Entwicklern bewusst, dass sie ihre diesbezügliche Machtposition nicht vollends „ausspielen“ sollten, da sie langfristig auf ein gutes Verhältnis mit der Kommune angewiesen seien (vgl. Pkt. 4.2.2.8).

Den höchsten Einfluss kann die Kommune dann auf den Projektentwickler nehmen, wenn sie selbst im Besitz einer Fläche ist und den Verkauf zum Beispiel über Konzeptvergaben steuert: *„Projektentwicklung ist nicht gleich Projektentwicklung. Es gibt zum Beispiel Projektentwicklungen auf Flächen, die die Stadt auslobt und mit Konzeptvorgaben belegt. Das ist etwas anderes, als wenn Grundstücke aus dem Markt entwickelt werden“ (PlaDz 3).* Aus diesem Grund versuchen einige Kommunen durch aktive Boden- und Baulandpolitik – zum Beispiel durch Bodenbevorratung – das Machtverhältnis bewusst auf die Seite der Kommune zu verschieben: *„Wenn es zum Beispiel um Großprojekte geht, versuchen wir das Machtverhältnis schon immer mit diesem politischen Selbstbewusstsein, das wir traditionell in unserer Stadt haben, umzudrehen. Das heißt, wir versuchen immer die Grundstücke zu kaufen, wenn es irgendwo etwas gibt, das zu entwickeln ist. Dann wird auch nichts beschlossen oder entwickelt oder irgendwie zugelassen, bevor uns nicht Grund und Boden gehören. Das ist diese berühmte Bodenpolitik, die wir in unserer Stadt verfolgen und die auch echt gut funktioniert. [...] Hier sagt die Stadt, was wir wollen und dann dürfen die [Entwickler] sich bewerben“ (Pol 8).* Vor

diesem Hintergrund betonen die Experten der Fokusgruppen Ratsmitglieder und Verwaltung, dass für eine erfolgreiche Boden- und Baulandpolitik eine klare strategische Ausrichtung der Stadtentwicklung durch Politik und Verwaltung zu erarbeiten ist: *„Wenn die Stadt sagt ‚Nein, es ist uns egal, wir verhökern jetzt unser Tafelsilber, sollen die doch zusehen, wie sie [im Sinne von: Projektentwickler] damit glücklich werden‘ – wenn du dann [noch] jemanden hast, dem es als Politiker egal ist, was damit passiert, dann ist es relativ einfach – auch für unseriöse Projektentwickler –, ja, dort etwas durchzuziehen, was den Menschen am Ende des Tages gar nicht gefällt. Darum sollte die Stadt immer versuchen, also die Politik immer versuchen, ja, ‚Herr der Lage zu sein‘ und das Handeln selbst zu bestimmen; und dazu gehört für mich, dass sie bestrebt sein sollte, keine Flächen, keine Liegenschaften oder whatever zu verscherbeln“ (Pol 5).*

Neben dem Grundstückseigentum nimmt ein weiterer Faktor Einfluss darauf, ob sich das Kräfteverhältnis auf Seite der Kommune oder der Projektentwickler verschiebt – die Standortattraktivität einer Kommune und die damit verbundene Investitionsattraktivität (für spezifische Segmente) auf dem Immobilienmarkt. Während sich nachgefragte Städte in einer starken Verhandlungsposition im Rahmen der Schaffung oder Änderung von Baurecht befinden, um ihre Entwicklungsziele zu erreichen, sind weniger dynamische Städte auf *„[...] Erfolgsmeldungen angewiesen [...]“ (DL 4_M)* und folglich in der Situation, den Forderungen der Projektentwickler stärker entgegenkommen zu müssen, damit überhaupt Entwicklung vor Ort stattfindet: *„Investoren sind natürlich in der Politik auch immer gerne gesehen. Aber es ist bei uns auch so: wir sind jetzt keine Kommune, die unter Abwanderung leidet oder unter wirtschaftlichem Niedergang oder so etwas. Sondern wir bekommen alle zehn Jahre etwa 10.000 Einwohner mehr; wir sind – würde ich sagen – eine sehr glückliche Kommune, was das angeht. Wir können da eher aus den Vollen schöpfen und wir müssen nicht den Mangel verwalten, wie in anderen Kommunen. Insofern ist es bei uns in der Stadt nicht so, dass man seitens der Politik jedem Investor hinterherläuft, weil man das Gefühl hat, sonst nimmt sich keiner mehr irgendeines verlassenen Firmengrundstücks oder irgendeiner Schrottimmoblie an“ (StaPla 13).*

„[...] grundsätzlich hat natürlich ein Projektentwickler eine sehr wichtige Rolle – also jetzt auch für die Stadt, weil letztendlich erst durch einen Projektentwickler bauliche Maßnahmen auch umgesetzt werden können. Letztendlich, ohne Investoren passiert ja in der Regel keine wirkliche Entwicklung, sondern die Stadt ist deswegen natürlich auch darauf angewiesen, dass es Investoren gibt, die auch Projekte verwirklichen“ (StaPla 6). Dies gilt sowohl für weniger dynamische Städte als auch für stark prosperierende Standorte, was derzeit insbesondere über die Schaffung von Wohnraum deutlich wird: *„Zumal es einfach auch so ist, dass man zwar formal oder verbal gerne den Wohnungsbau als Stadt allein selbst betreiben würde, aber real ist es überhaupt nicht darstellbar. Da fehlen die Gestaltungskraft und auch die Finanzkraft bei den städtischen Wohnungsbaugesellschaften“ (Pol 9).* In Lagen, in welchen es an Wohnraum oder auch anderen für die Stadt relevanten Immobilienarten mangelt, sind Projektentwickler damit indirekt in einer machtvollen Position. Sie können sich den „Entwicklungsdruck“ zur

**Korrelation mit
lokalen Immobilien-
marktentwicklungen**

**Begrenzte Ressourcen
der Kommunen**

Durchsetzung ihrer Interessen zunutze machen. Kommunen hingegen bewegen sich vor diesem Hintergrund in einem Spannungsfeld zwischen den Interessen des Entwicklers und den städtischen Bedarfen.

Größe der Kommune

In Bezug auf die verfügbaren Ressourcen einer Kommune ist zudem deren Größe von Relevanz. So verfügen kleinere Städte über eine geringere personelle Ausstattung, was die Durchsetzungskraft, zum Beispiel mit Blick auf vorliegende Verhandlungserfahrungen, vor allem gegenüber größeren Entwicklern erschweren kann: „[...] sind die [(größeren) Projektentwickler von außen] natürlich auch, was ihre wirtschaftlichen Möglichkeiten anbelangt und teilweise auch was ihre juristische Unterstützung anbelangt, unter Umständen durchsetzungsstärker – einfach durch ihre Größe –, und sind dann teilweise auch schwieriger als Verhandlungspartner; das ist durchaus ein Thema“ (Pol 7).

Gerade mit Blick auf Stadt-Umland-Beziehungen in prosperierenden Regionen, könnte dieser ressourcenbezogene Machtüberhang zukünftig vermehrt eine Rolle spielen, da Projektentwickler aufgrund entsprechender Marktlagen ihre Entwicklungen auf das Umland „ausweiten“: „Was ich interessant finde ist, und das ist relativ neu: Bisher findet – ich rede jetzt mal von der hiesigen Metropolregion – der Geschosswohnungsbau, 6+ Staffel unterhalb der Hochhausgrenze, klassischerweise in der Großstadt statt, während auf dem Land kleinteilig gebaut wird – vom Einfamilienhaus bis zu kleineren Einheiten. Was man die letzten Jahre bemerkt, ist, dass die Entwickler mit ihren hoch verdichteten Geschosswohnungsbau-Projekten auch in das Umland gehen und das Umland Baurecht dafür gibt. [...] Das ist neu [hier]. Warum? – für die Bauträger ist es interessant, weil sie a) in der Regel die Grundstücke im Umland billiger erwerben, b) die Nachfrage ist da. Wenn die Leute in der Stadt die Eigentumswohnungen nicht mehr bezahlen können, weil sie 10.000 Euro pro Quadratmeter aufwärts kosten, dann wird natürlich das Angebot für 4.000 bis 6.000 Euro auf dem Land gerne genommen. Das war früher – nach meiner Erinnerung – in diesen kleinstädtisch geprägten Speckgürtel-Kommunen die Ausnahme. Das wollte auch die Politik nicht. Das haben die nicht zugelassen“ (DL 5_R). Zwar lassen sich auf Basis dieser Beobachtung noch keine Rückschlüsse bezüglich positiver oder negativer Effekte dieser Entwicklung für die einzelnen Kommunen ziehen, es ist jedoch durchaus denkbar, dass unter kleineren Umlandgemeinden innerhalb einer entsprechenden Region ein Wettbewerb entstehen könnte, welcher der Interessensdurchsetzung des Entwicklers zugutekommt. Ein Ratsmitglied aus einer wachsenden Stadt betont in diesem Zusammenhang selbstkritisch: „Also ich habe überhaupt kein Bewusstsein dafür, was das jetzt bedeuten würde, wenn dieser Projektentwickler dasselbe Projekt in der Nachbarstadt machen würde, oder – noch schlimmer – im Landkreis. Also da, wo es eher geringere Standards gibt als bei uns. Das ist, glaube ich, dieses Ding, Wenn wir das nicht machen, passiert das Projekt trotzdem, aber es passiert woanders – kriert vielleicht mehr Verkehr. Das sind so Sachen. Diese Zahlen gucken wir uns nicht so genau an, weil wir sehr auf unsere Gemarkungsgrenze beschränkt sind“ (Pol 4).

Unabhängig von den lokalen Rahmenbedingungen oder dem Grundstücksbesitz, verschiebe sich das Kräfteverhältnis – aus Sicht externer Akteure – im Hinblick auf die Durchsetzung der Entwicklungsvorstellungen der Kommune allgemein immer stärker in deren Richtung. Diese Entwicklung ergebe sich zum einen aufgrund des stärker werdenden Einflusses der Öffentlichkeit auf die Kommune und des Fehlverhaltens der Projektentwickler in der Vergangenheit:

„[...] weil man heute einfach einen gewissen Aktivismus auch erwartet und sich im Recht fühlt, ja, und teilweise haben die Developer das auch verschuldet, weil in den letzten Jahren viele Grundstücke halt spekulativ entwickelt worden sind und dann auch eher als Grundstück mit Baurecht oder Planungsrecht verkauft worden sind; und dann gibt's so Auswüchse, dass etwa Planungsrecht verkauft wird“ (KapG 2). Die Auswirkungen dieses Fehlverhaltens eines Großteils der Projektentwicklungsbranche (vgl. auch Pkt. 4.2.2.9) zeigen sich durch eine – zum Teil stark ausgeprägte Skepsis – bezüglich der Zusammenarbeit (vgl. auch Pkt. 4.2.2.3). In der Folge resultiert daraus zumeist ein restriktiveres Verhalten und eine höhere Einflussnahme durch die Kommune: *„Wir lassen uns jetzt auch nicht missbrauchen. Das, was in der Planungsvereinbarung drinstand, ist jetzt unser Maßstab. Das heißt, wenn du [im Sinne von: Projektentwickler] jetzt irgendwie das Baurecht schaffen willst, dann messen wir dich jetzt, nur weil du so viel Geld bezahlt hast, nicht irgendwie besser. Und du kannst uns jetzt bitte nicht damit kommen, dass die Häuser keine Klinker-Fassaden haben können, weil das jetzt zu teuer ist – von daher haben wir nochmal einen ergänzenden Vertrag mit denen geschlossen, der dann nochmal die Daumenschrauben angezogen hat“ (StaPla 10).*

Zum anderen gewinne die Berücksichtigung von Gemeinwohlbelangen in der gesellschaftlichen Debatte an Bedeutung und deren Umsetzung werde entsprechend von der Öffentlichkeit eingefordert: *„Denn jetzt sind solche Konzepte wie Radwegekonzepte, Minimierung des IV [Individualverkehrs], Klimaschutz und, und, und ganz hoch angesehen; sie sind ja deshalb hoch angesehen, weil über die gesellschaftliche und thematische Debatte jedem auffällt, dass das nicht mehr spinnerte Gedanken sind, sondern dass es auch – bei allen Leugnern, die es da gibt – Gemeinwohlbelange sind. Das heißt, einer Kommune fällt es jetzt im Moment relativ leicht, [diese Aspekte] in städtebauliche Verträge einzubauen“ (DL 1_Pla).*

Kommunalwahlen als besondere Dynamik im Kräfteverhältnis zwischen den Fokusgruppen

Kommunalwahlen bringen eine besondere Dynamik im Kräfteverhältnis der drei Fokusgruppen mit sich – sowohl auf kommunaler Ebene als auch zwischen Kommune und Projektentwickler.

So nimmt als eine natürliche Folge der demokratischen Willensbildung bereits im Vorfeld der Wahlen der Einfluss der Wähler auf die Politik zu: *„Ich glaube, bei Bürgerinnen und Bürgern ist die Politik sehr viel hellhöriger, vor allem, wenn es ein bisschen in Richtung Kommunalwahl geht. Das beobachten wir ganz deutlich. Man möchte den Bürgerinnen und Bürgern entsprechen, man möchte mit ihren Sorgen und Nöten – immer auch*

vor dem Hintergrund natürlich, dass man wiedergewählt werden möchte – konstruktiv und zugewandt umgehen“ (StaPla 13). Entsprechend kann daraufhin eine verstärkte Einflussnahme der Ratsmitglieder auf die Interaktion der Fokusgruppen folgen, bis hin zu wahltaktischen Verhaltensweisen. Letztere können dazu führen, dass zuvor als „gesichert“ angesehene Projektvorhaben eines Projektentwicklers in Frage gestellt und im Nachgang der Wahl gar gekippt werden: „Das ist so eine Sache: wenn Sie wissen, wie viele Menschen hier eine Wohnung suchen, dann, sozusagen, aus wahltaktischen Gründen ein Projekt [zu kippen], was 8-9 Jahre entwickelt worden ist, das ist dann wirklich extrem frustrierend. Wir haben jetzt die Wahl hinter uns. Diese Partei ist der große Sieger und damit ist dieses Projekt erledigt. Selbst wenn diese Partei selbst erkennen würde – was große Teile von denen [auch] tun –, dass das Schwachsinn ist, und dass dieses Projekt eigentlich gebaut werden müsste, können sie das nicht mehr [durchsetzen]. Das nervt mich und da habe ich keine Möglichkeit des Einflusses. Da haben auch die Projektentwickler keine Möglichkeit des Einflusses“ (Pol 6).

Ein solches Wahltaktieren und eine mögliche strategische Richtungsänderung einer neuen politischen Mehrheit können, wie bereits deutlich wurde, nicht nur innerhalb der Politik, sondern auch innerhalb der Verwaltung und natürlich bei dem umsetzenden Projektentwickler zu Frustration führen. Dies gilt insbesondere dann, wenn es sich nicht um Sachargumente, sondern um politisches Kalkül handelt: „[...] wenn Sie im Grunde genommen dann aufgrund, ich sag mal, politischen Taktierens dann plötzlich feststellen, dass bestimmte Aufträge, die Sie ja qua Beschluss bekommen haben, dann in Frage gestellt werden [...] da leidet dann ein ganzes Projekt drunter an dem lange Zeit gearbeitet wurde. Das ist weder im Haus bei den Kolleginnen und Kollegen vermittelbar, noch, ich sag mal, bei den Eigentümern oder Projektentwicklern“ (StaPla 8).

Um dem Risiko eines Projektabbruchs nach den Kommunalwahlen zu begegnen, nutzt die Verwaltung ihre Rolle als Vermittler und versucht, auf diese Weise das Entscheidungsverhalten des Gemeinderates zu beeinflussen. In diesem Zusammenhang beobachtet ein Experte, dass Projekte in frühen Projektphasen tendenziell eher in Frage gestellt würden, als solche, deren Planungsverfahren kurz vor dem Abschluss stehen: „Projekte, die halt schon lange – in der alten Stadtratsmehrheit – auf den Weg gebracht wurden, versuchen wir natürlich vermittelnd der – in Führungszeichen – ,neuen Politik‘ vorzustellen. Also da obsiegt die Vernunft, habe ich so das Gefühl. [...] Aber bei Projekten, die jetzt in der frühen Phase sind, da merken wir deutlich, da wird jetzt überlegt – auch im politischen Raum: ‚Machen wir es, machen wir es nicht? Zu welchen Konditionen, unter welchen Rahmenbedingungen?‘ – und das ist natürlich schon eine schwierige Angelegenheit“ (StaPla 12). Als Form der Risikominimierung verschieben einige Projektentwickler infolgedessen neue Planungsprojekte auf den Zeitpunkt nach der Kommunalwahl: „In einem Wahljahr, so drücke ich es mal aus, wo sich politische Konstellationen ändern, würde ich eher schauen – wenn man jetzt ein neues Vorhaben mit Planungsrecht beginnt – dass man den Ankaufszeitpunkt dahingehend verlagert, wenn politische Gremien [wieder] stabil sind. Aber am Ende des Tages, manchmal gibt es auch Chancen und man hat ja auch bestimmte Ergebnisse. Also dafür

sind auch die Margen in der Projektentwicklung, oder zumindest in dem was ich tue, auch besonders hoch. Also, das muss jeder für sich bewerten und einschätzen“ (PE 15). Wie diese Aussage bereits andeutet, betonen auch Experten der Fokusgruppe Verwaltung, dass sich Wahlen nicht zwangsläufig negativ auf Projektvorhaben auswirken müssen. Sie können das Projekt ebenfalls legitimieren oder auch die Chance bieten, neue Erkenntnisse in den Planungsprozess einfließen zu lassen. Zu welchen Gunsten – mit Blick auf das Kräfteverhältnis zwischen Verwaltung und Projektentwickler – die neuen politischen Mehrheitsverhältnisse im letzteren Fall führen, ist von der vorherigen Verhandlungssituation abhängig.

Unabhängig von einer möglichen Projektveränderung, ist das Austarieren neuer Kräfteverhältnisse innerhalb der Kommune nach einer Wahl ein zeitintensiver Prozess, der in der Regel zu einer Projektverzögerung führt und damit eine Planungsunsicherheit für den Projektentwickler darstellt. Der Einfluss von Kommunalwahlen ist daher nicht nur für den Projektentwickler selbst, sondern auch für dessen Kapitalgeber von Relevanz, wie sich aus folgender Expertenaussage ableiten lässt: *„Und auch meine Erfahrung, wenn ich mit einem Developer über sowas spreche, da ist eine der ersten Fragen: Wann sind Wahlen? [...] Da verändert sich die Politik, die Verwaltung bleibt; die Person aus der Verwaltung weiß, wie tickt der Alte [Politiker], aber die weiß nicht, wie tickt der Neue [Politiker]. Also da hat man aus meiner Sicht als Developer eine große Unsicherheit auf der Verwaltungsseite, weil die Kontinuität nicht belastbar gegeben ist“* (KapG 1). In diesem Kontext kann die zeitlich nachgelagerte Wahl des Planungsdezernenten die Phase des Austarierens der neuen Kräfteverhältnisse nochmals beeinflussen.

**Austarieren neuer
Kräfteverhältnisse**

Zeitgleich kann der Projektentwickler diese Phase nutzen und über sein Verhandlungsverhalten neue Spielräume ausloten, bis sich das neue Kräfteverhältnis stabilisiert hat: *„Das heißt, das ist auch ein bestimmter Erziehungsprozess – der natürlich auch gegenseitig funktioniert, logischerweise. Ich könnte mir aber vorstellen, [...] dass die Projektentwickler denken: ‚Ah, jetzt können wir wieder! Jetzt brauchen wir nicht mehr so viele Sozialwohnungen zu bauen. Jetzt können wir wieder anders agieren‘. Und vielleicht versuchen sie es wieder. Das weiß ich aber nicht“* (Pol 6). In diesem Kontext kann angenommen werden, dass erfahrene Projektentwickler bereits erste Tendenzen der „neuen“ Stadtentwicklungspolitik aus der Zusammensetzung beziehungsweise Verteilung des Gemeinderates ableiten können.

Mit Blick auf das Kräfteverhältnis zwischen Kommune und Projektentwicklern obliegt der Kommune aufgrund ihrer Planungshoheit eine sehr zentrale Einflussnahme. Die Machtposition infolgedessen einzig auf Seiten der Kommune zu sehen, greift jedoch zu kurz. So ist sie insbesondere aufgrund begrenzter Kapazitäten – finanziell wie personell – auf die Tätigkeit von Projektentwicklern angewiesen. Inwieweit sie daher von den Möglichkeiten ihrer Planungshoheit Gebrauch machen beziehungsweise machen kann, bedingt sich vor allem durch

Zusammenfassung

lokale Rahmenbedingungen wie Marktlage, strategische Entwicklungsinteressen und Grundstückseigentum. Je nach Ausgangslage können Projektentwickler folglich starken Druck auf die Kommune ausüben. Die Beurteilung des Kräfteverhältnisses und der entsprechenden Einflussmöglichkeiten ist daher immer für den spezifischen Planungskontext zu beurteilen.

Eine dauerhaft zu starke Ausübung der verfügbaren Machtpositionen durch die Kommune beziehungsweise den Projektentwickler kann negative Konsequenzen für beide Seiten nach sich ziehen. Zu den Konsequenzen zählt ein Verlust der Standortattraktivität auf Seiten der Kommune sowie starke Entwicklungsrestriktionen für die Projektentwickler. Infolge veränderter gesellschaftlicher Einflussnahmen sind in wachstumsstarken Regionen derzeit jedoch vor allem Projektentwickler von den Auswirkungen des Fehlverhaltens ihrer Branche betroffen, wodurch sich das Kräfteverhältnis zugunsten der Kommunen verschiebt.

Kommunalwahlen stellen eine besondere Dynamik im Kräfteverhältnis der Fokusgruppen dar. In erster Linie beeinflussen neue politische Mehrheitsverhältnisse die kommunalinternen Machtbeziehungen. Mögliche Richtungsänderungen der Stadtentwicklungspolitik können sich dann – positiv wie negativ – auf die Planungsvorhaben der Entwickler auswirken. Aufgrund zeitintensiver Prozesse zum Austarieren der neuen Kräfteverhältnisse innerhalb der Kommunen und damit einhergehender Planungsunsicherheit, stellen Kommunalwahlen jedoch immer eine Störquelle der Interaktion zwischen Kommune und Projektentwickler dar.

Über Kommunalwahlen wird zudem deutlich, dass das Kräfteverhältnis zwischen den Fokusgruppen über weitere Akteure beeinflusst werden kann. Dabei übt der Einfluss der Öffentlichkeit allgemein einen zunehmenden Druck auf die Projektgestaltung aus, der in der Konsequenz die Entscheidungsmacht in Richtung Politik verschiebt (vgl. auch Pkt. 4.2.2.11).

Auch vor diesem Hintergrund kann das kommunalinterne Kräfteverhältnis zwischen Verwaltung und Gemeinderat jedoch nur für den spezifischen Lokalkontext beurteilt werden, da es stark von den handelnden Akteurskonstellationen abhängig ist.

4.2.2.12 Vertrauen als Rohstoff für die Zusammenarbeit

Es wurde bereits deutlich, dass gegenseitiges Verständnis ein zentrales Erfordernis für die Entstehung von Kooperationen ist. In diesem Zusammenhang zeigen die Erkenntnisse aus der Vorstudie, dass Vertrauen die notwendige Offenheit für andere Perspektiven unterstützen kann (vgl. Pkt. 4.1.3.5). Trotz dieser Bedeutung für die Planungspraxis wurde der Vertrauensbegriff

(Verständnis, Aufbau, Verlust) im Planungskontext bislang weder theoretisch noch empirisch hinreichend beleuchtet und aus diesem Grund im Rahmen der Expertenbefragung ebenfalls thematisiert (Forschungsfrage 11). Relevante Merkmale des Begriffsverständnisses der Fokusgruppen sowie der Bedeutung für die Interaktion werden im Folgenden näher analysiert.

Insbesondere im Hinblick auf die (zunehmende) Komplexität von Projektentwicklungen und die dahinterstehenden Planungs- und Genehmigungsverfahren sowie die Investitionssummen, erachten die Experten Vertrauen als „Rohstoff“ (PE 1) für eine gute Zusammenarbeit sowie für eine hohe Prozessqualität. Denn sollten sich die Fokusgruppen *„[...] kühl und distanziert begegnen, dann liegt schon von vornherein kein Segen [auf dem Vorhaben]. [Diese Aussage] ist nicht justiziabel und nicht einpreisbar, aber da bin ich so sicher wie ‚das Amen in der Kirche‘. Denn die ganzen Dinge, die im Laufe des Themas [im Sinne von: Verfahren] auf uns zukommen, sind nur lösbar, wenn es zwei Menschen gibt, die den Hörer in die Hand nehmen können und über eine Lösungsmöglichkeit sprechen“* (FBR 1). Auch Ratsmitglieder betonen die Relevanz einer Vertrauensperson in der Verwaltung, die im Falle von Rückfragen kontaktiert werden könne: *„So über die Jahre weiß man oder hat, glaube ich, jeder für sich Menschen in der Verwaltung, wo wir sagen, der Person vertraue ich – wenn ich irgendwie ein Problem habe, rufe ich da an [...]“* (Pol 1).

**Einfluss von
Vertrauen auf die
Zusammenarbeit**

Vor diesem Hintergrund bleiben vertragliche Vereinbarungen zwar weiterhin *„[...] die professionelle Basis, die man mit dem Projektentwickler eingeht“* (PlaDz 1), jedoch wird auch hier der Einfluss von Vertrauen deutlich. Ein Projektentwickler merkt an, dass zum Beispiel in einem städtebaulichen Vertrag niemals alle notwendigen Regelungen abgebildet werden könnten: *„[M]an muss am Ende des Tages darauf vertrauen, dass der Vorhabenträger, dass die Stadt, konstruktiv zusammenarbeiten“* (PE 1). Die befragten Fachanwälte räumen hierzu ein, dass Juristen selbstverständlich *„[...] die Knackpunkte, wo es knirschen kann [...]“* (DL 5_R) kennen, berücksichtigen und entsprechend abfedern. Letztlich könne jedoch kein Vertrag alles abbilden und *„[a]m Ende ist das schon auch ein bisschen [die Frage]: ‚Mit wem lasse ich mich darauf ein?‘. [...] Also da ist schon auch [der Aspekt] Vertrauen dabei“* (DL 5_R). Aus diesem Grund dürfe Vertrauen dem Gegenüber zwar nicht naiv zugesprochen werden, aber es lohne sich jedes Mal von Neuem *„[...] Vertrauen als ein Baustein der Zusammenarbeit anzubieten [...]“, insbesondere mit Blick auf die Zusammenarbeit zwischen Projektentwickler:innen und Kommune“* (PlaDz 1).

Zugesprochenes Vertrauen eröffnet den Akteuren nicht nur Handlungsspielräume innerhalb der Prozesse, sondern ist für den Großteil der Projektentwickler Voraussetzung für die Ausübung ihrer Tätigkeit als solche: *„[...] ohne das Vertrauen von Banken, Investoren und alles, lässt sich das, was wir tun, in der Größenordnung nicht tätigen“* (PE 12). Die befragten Kapitalgeber unterstreichen diese Aussage und betonen die Notwendigkeit einer engen und vertrauensvollen

Zusammenarbeit mit Projektentwicklern: „[...] wir gehen sehr enge Partnerschaften ein, es geht um große Summen und ich muss das Gefühl haben, dass ich ihnen – den Menschen – vertrauen kann“ (Kap.G 4).

Mit Blick auf die Interaktion zwischen Gemeinderat und Verwaltung einer Kommune stellt Systemvertrauen ein wichtiges Element der Zusammenarbeit dar. Dieses wurde insbesondere auf die Vorgehensweisen und die Fachkompetenzen der Verwaltung bezogen. Ratsmitglieder müssten der Verwaltung grundsätzlich das Vertrauen zusprechen, dass diese ihren politischen Handlungsaufträgen bestmöglich nachgeht. So würde zum Beispiel ein permanentes Nachfragen nach Sachständen das Verwaltungshandeln vielmehr lähmen als befördern. Besonders deutlich macht es folgende – wenn auch extreme – Beobachtung: „[...] wo im Bauausschuss einfach ein Fraktionssprecher sogar der Planungsamtsleiterin sagt, sie würde lügen wie gedruckt – das kann nicht gehen! So eine Stadt ist nicht mehr handlungsfähig“ (DL 4_M). Fehlendes Vertrauen in die Verwaltung seitens des Gemeinderats kann daher als Störquelle der internen Zusammenarbeit und in der Folge mit Projektentwicklern interpretiert werden. Hingegen kann bei einem stabilen Vertrauensverhältnis das Bild des Gemeinderates über ein Projektvorhaben maßgeblich durch die Einschätzung der Verwaltung geprägt werden: „Wenn die Verwaltung sagt ‚Das ist ein super Projekt, das und das könnten sie vielleicht noch ein bisschen besser machen‘, dann hat das auf jeden Fall schon einen ziemlichen Effekt auf das, was der Gemeinderat denkt“ (Pol 4).

Verständnis von Vertrauen

Während somit zunächst die Bedeutung einer vertrauensvollen Zusammenarbeit dargestellt wurde, soll nun auf das Verständnis von Vertrauen der befragten Akteursgruppen Bezug genommen werden. Dieses ist eng mit dem Aufbau von Vertrauen verbunden und lässt damit Rückschlüsse zur Ausgestaltung der gemeinsamen Zusammenarbeit zu. Sortiert nach Stakeholdergruppen fasst Tabelle 11 die erhaltenen Rückmeldungen zusammen. Dabei geht klar hervor, dass sich das Verständnis von Vertrauen unter den betrachteten Stakeholdergruppen deckt. Zu den zentralen Vertrauensaspekten zählen:

- Offenheit und Ehrlichkeit,
- Verlässlichkeit und Professionalität,
- Wertschätzung.

Mit Blick auf die kommunalinterne wie auch die Zusammenarbeit zwischen Kommune und Projektentwicklern heben die Experten hervor, dass diese Vertrauensaspekte jeweils auf Gegenseitigkeit beruhen müssen. Für eine klarere Einordnung im Kontext der Interaktion, sollen die benannten Vertrauensaspekte im Folgenden detaillierter analysiert werden.

Verständnis von Vertrauen			
Ratsmitglieder Offenheit, Ehrlichkeit, Transparenz Erhalt korrekter Informationen; offene Kommunikation von und bei Problemen; Rückkopplung Verlässlichkeit Einhaltung bzw. Umsetzung von getroffenen Vereinbarungen Wertschätzung, Respekt und Achtung Gefühl, als Politiker ernst genommen zu werden; Zusammenarbeit auf Augenhöhe Vertrauen ist dynamisch und kann sich im Laufe des Prozesses ändern	Verwaltung Offenheit, Ehrlichkeit Es gehöre dazu, dass jede Seite in Verhandlungen ihre Rolle spiele, aber dabei müssten die Karten auch möglichst weit offen gelegt werden; frühzeitige Kommunikation bei Änderungsbedarfen oder Problemen; Offenheit, dass sich Auffassungen/Sachverhalte im Laufe des Prozesses ändern können Verlässlichkeit, Professionalität Einhaltung von Absprachen; gute Terminvorbereitung der Projektentwickler, um Bereitschaft zum schnellen Bauen zu signalisieren Wertschätzung, Anerkennung der jeweiligen Profession den Auftrag des Gegenüber ernst nehmen; Akzeptanz der Zwänge, Nöte und Rahmenbedingungen der jeweils anderen Seite Einhaltung von Kommunikationswegen Vertrauen sei nicht mit „blindem Vertrauen“ zu verwechseln, Verwaltung müsse Aussagen verifizieren	Projektentwickler Offenheit gute und kontinuierliche Kommunikation; Bereitschaft in den Austausch zu gehen Verlässlichkeit/Berechenbarkeit, Vereinbarungsfähigkeit Zusagen/Versprechen der Kommune werden eingehalten; Bereitschaft langfristig an einem Strang zu ziehen Wertschätzung Zusagen/Versprechen der Kommune werden eingehalten Vertrauen kann auf eine übergeordnete Ebene bezogen werden (z.B. Ist die Kommune verlässlich, gibt es einen funktionierenden Verwaltungsapparat) und eine persönliche Ebene mit den Verwaltungsmitarbeitenden/menschlicher Aspekt	Kapitalgeber:⁴¹ Offenheit, Ehrlichkeit offene Kommunikation – auch bei unangenehmen Punkten – und saubere Abwicklung der Themen Verlässlichkeit, Professionalität Einhaltung bzw. Umsetzung von getroffenen Vereinbarungen; hohes Maß an Fachlichkeit Vertrauen ist geprägt durch gemachte Erfahrungen und stark mit einer menschlichen/persönlichen Komponente verbunden

Tabelle 11: Verständnis von Vertrauen der befragten Stakeholdergruppen; Quelle: Eigene Darstellung 2025.

Offenheit und Ehrlichkeit

Unter dem Vertrauensaspekt „Offenheit und Ehrlichkeit“ verstehen die Experten aller befragten Stakeholdergruppen eine offene wie auch ehrliche Kommunikation und betonen vor allem die transparente Benennung von kritischen

Transparente Benennung von Zielen und Änderungen im Planungsprozess

⁴¹ Vor dem Hintergrund dieser Arbeit spielt das Verständnis von Vertrauen der befragten Dienstleistungsunternehmen und Verbände/Organisationen nur eine untergeordnete Rolle und wurde größtenteils nicht abgefragt. Aufgrund des Einflusses von Kapitalgebern auf die Interaktion der Fokusgruppen wird an dieser Stelle lediglich auf deren Verständnis von Vertrauen Bezug genommen.

Rahmenbedingungen, möglichen Umsetzungsschwierigkeiten oder im Laufe des Prozesses entstehenden Problemen und resultierenden Anpassungsbedarfen. Zurückhaltung von entsprechenden Informationen aus Sorge vor negativen Konsequenzen für das eigene Handeln sind vertrauensgefährdend, zumal die meisten Personen besser mit Wahrheiten umgehen können, *„[...] als wenn man selbst auf die Schliche kommen muss, was hier eigentlich Sache ist“* (KapG 1). Das Zurückhalten oder Verfälschen von Informationen schädigt damit nicht nur das Verhältnis der Fokusgruppen, sondern verhindert ebenfalls eine zielgerichtete Diskussion auf inhaltlicher Ebene: *„Also, umso ehrlicher die Kommunikation ist, umso eher kann man dann auch um die richtigen Dinge streiten. Das ist, glaube ich, immer wichtig. Wenn man alles hinter irgendwelchen Falschaussagen verschleiert oder versucht, um irgendwelche falschen Eindrücke zu erwecken, dann führt das oft dazu, dass dann bei dem Gegenüber halt einfach ein falscher Eindruck entsteht und der dann versucht, über die falschen Dinge zu reden und gar nicht die richtigen Hintergründe kennt und man darüber dann irgendwie so völlig den Kontakt zueinander verliert und sich nicht versteht“* (StaPla 7).

Einschränkend merken zwei Experten jedoch an, dass ein Offenlegen der Hintergründe des eigenen Handelns nicht immer möglich sei, und benennen in diesem Zusammenhang die Kalkulation eines Projektentwicklers sowie politische Einflüsse, welche auch in Bezug zum Wissensgefälle der Fokusgruppen untereinander stehen können:

- *„Vielleicht gibt es auch die echte Schwierigkeit, nicht alles so offenlegen zu können – politische Einflüsse, die kann man nun auch nicht so wirklich offenlegen. Oder man kann von einem Investor nicht erwarten, dass er seine Kalkulationen ganz offenlegt, wer da die Geldgeber sind usw. [...]“* (DL 6_M),
- *„[...] wenn man ganz ehrlich ist, immer nur einseitig. Man möchte ja eigentlich immer gerne alles von der anderen Seite wissen, aber man hat keine Lust, selber alles zur Disposition zu stellen, was man sich überlegt hat. Ich glaube fast, dass es den Fraktionen noch eher so geht als der Verwaltung. Weil wenn wir ganz ehrlich sind, ist unsere Meinung fachlich oft viel weniger begründet als die der Verwaltung. Also wir sind ja oft keine Experten in dem Feld, sondern halt so Hobby-Akteure“* (Pol 4).

Zielkongruenzen als vertrauensfördernder Faktor

Auch ein frühzeitiges Offenlegen der jeweiligen Ziele zählt zu diesem Vertrauensaspekt. Dabei können Zielkongruenzen nicht nur kooperationsfördernd wirken, sondern auch zum Vertrauensaufbau zwischen Kommune und Projektentwicklern beitragen: *„Das waren aber halt eben [...] alles Projekte, wo wir so von der Grundidee, wie das Areal entwickelt werden sollte, sehr nah beieinander lagen. Also wo dann eben auch dadurch aufseiten des Projektentwicklers so ein gewisses Vertrauen entstanden ist“* (StaPla 7). In diesem Hinblick kann ebenfalls das Entwickeln gemeinsamer Ziele und das Bemühen um deren Umsetzung zum Aufbau von Vertrauen beitragen, zum Beispiel indem ein Projektentwickler der Kommune offen seine Vorstellungen zur baulichen Dichte kommuniziert, diese jedoch über Werkstatt-Verfahren gemeinsam mit der Kommune wie auch der Bevölkerung

erörtert wird, „[...] was Dichte an dem Standort bedeuten kann [...]. Dann hilft das und so baut man Vertrauen auf“ (PE 9). Liegen die jeweiligen Ziele hingegen zu weit auseinander, kann dies einer offenen Kommunikation entgegenstehen: *„Wenn die Interessen weit auseinandergehen, dann erzählen Sie mir nicht, dass es irgendwo Offenheit und Vertrauen gibt“* (Pol 6).

Insbesondere mit Blick auf die Zusammenarbeit zwischen Kommune und Projektentwicklern wird Offenheit auf beiden Seiten ebenfalls als Verständnis für mögliche Änderungen im Prozessverlauf verstanden, sofern diese entsprechend transparent kommuniziert werden: *„Es gibt immer Gründe, warum Dinge dann doch nicht so funktionieren; aber dass man wirklich das Gefühl hat, es wird immer gut kommuniziert und auch irgendwie an einem positiven Endergebnis orientiert entschieden. Das ist vertrauensschärfend“* (PE 10). Zeitgleich bleibt eine „gerade Linie“ hinsichtlich der Projektvorstellungen beziehungsweise -ideen als auch der zuständigen Projektbearbeitenden ein wesentlicher Baustein für den Aufbau von Vertrauen.

Hochgeschätzt wird zudem das ehrliche Kommunizieren von Sachverhalten, deren Verschweigen dem Gegenüber zum Vorteil gereichen würde, wie beispielsweise eine fehlerhafte Berechnung zugunsten des Projektentwicklers. Dies schaffe besonders für kontroverse Diskussionen eine wichtige Vertrauensbasis für einen offenen Dialog: *„[...] weil man da einfach – auch wenn es mal richtig geknallt hat – auf fachlicher Ebene immer wusste, das geht nicht gegen die Person, sondern man streitet jetzt hier über diese fachliche Frage Denkmalschutz“* (StaPla 7). Je ehrlicher die Kommunikation sei, desto eher könnten die relevanten Aspekte diskutiert werden, ohne gegenseitig den Kontakt zu verlieren. Bezogen auf die Zusammenarbeit zwischen Projektentwicklern und Verwaltungen verglichen befragte Experten der Verwaltung diese zum Teil mit einem Rollenspiel, in welchem zwar jede Partei ihre Spielchen spiele, *„[a]ber das [Spiel] müsse so gespielt werden, dass man die Karten wirklich auch möglichst weit offenlegt“* (PlaDz 2).

Verlässlichkeit und Professionalität

Dem Vertrauensaspekt Verlässlichkeit schreiben die Experten ebenfalls einen hohen Stellenwert zu und beschreiben diesen über alle Stakeholdergruppen hinweg eindeutig als Verbindlichkeit getroffener Absprachen – in inhaltlicher wie terminlicher Hinsicht. Das gegenseitige Vertrauen kann folglich über regelmäßige Abstimmungen und das gemeinsame Erreichen gesetzter Meilensteine wachsen. Darüber hinaus steht dieser Aspekt in enger Verbindung zu den Vertrauensaspekten Offenheit und Ehrlichkeit: *„Man muss das Gefühl haben, dass das, was abgesprochen wurde, von beiden Seiten eingehalten wird. Dass Änderungen [...] der Geschäftsgrundlage auch kommuniziert werden und dass man nicht das Gefühl hat, einem wird das Wort im Mund herumgedreht, oder dass Dinge, die man gesagt hat, gegen einen verwendet werden“* (StaPla 13). Vor diesem Hintergrund wird Verlässlichkeit auch

Verlässlichkeit verstanden als Verbindlichkeit getroffener Absprachen

mit dem Begriff Professionalität verbunden und folglich mit einem hohen Maß an Fachlichkeit, qualitativem Arbeiten und Lösungsorientierung: *„Wenn dann beide Seiten merken – also sowohl wir als Entwickler auch als Verwaltung und Politik –, dass man sich daran hält, dann muss ich Ihnen nicht erklären, dass die Zusammenarbeit meistens mit großer Freude begleitet ist. Um aber Leitplanken zu erstellen, brauche ich Qualität, brauche Wissen, brauche eine klare Haltung und muss mich noch trauen, das alles auszusprechen“* (PE 12).

Einhaltung von Kommunikationswegen

Besonders aus kommunaler Sicht werden Verlässlichkeit und Professionalität darüber hinaus über das Einhalten eingeübter Kommunikationswege beschrieben (vgl. auch Pkt. 4.2.2.14): *„[D]ass man im Prinzip auch mit den Ebenen spricht, mit denen man angefangen hat zu sprechen [...]“* (StaPla 14). Das Überspringen von Hierarchien oder das Unterlaufen der Verwaltung über die Politik wirke sich hingegen beziehungserschütternd aus und frustriere sowohl aus Sicht befragter Projektentwickler – *„[...] wenn Sie die Leute nicht richtig einbinden, wenn Sie hierarchische Wege überspringen. Das schafft natürlich auch uns gegenüber Misstrauen. Es gibt ja viele [Projektentwickler], die in der Politik bestens vernetzt sind, die sagen ‚Mit dir rede ich gar nicht, du hast ja eh nichts zum Sayen, da gehe ich gleich zum Bürgermeister‘ – wenn Sie das machen, da haben Sie natürlich eine schlechte Vertrauensbasis. Sie müssen sich auch an die Hierarchien dann irgendwo halten, auch wenn es unangenehm ist und die richtigen Leute zum richtigen Zeitpunkt mit einbeziehen“* (PE 8) – als auch der Verwaltung vor allem die Sachbearbeitungsebene, obwohl diese für einen umsetzungsorientierten und effizienten Ablauf operativer Prozesse unerlässlich ist: *„Also ich finde das Wichtigste ist erstmal, dass man mit der Politik im gleichen Boot sitzt. Das sollte auch die Verwaltung immer bedenken – wir und die Politik, wir haben das gleiche Interesse, das gleiche Ziel und haben nur manchmal andere Perspektiven auf die gleiche Sache. Und ich finde es eben, genau wie mit den Projektentwicklern auch, auch auf der politischen Ebene unglaublich wichtig, dass man dann auf Augenhöhe miteinander spricht und sich mal austauscht: wieso, weshalb, warum gibt es denn die Sichtweisen, wie sie so sind. Und das ist manchmal das, was halt fehlt. Die Leute, die dann irgendwie, ich sag mal, in einer gewissen Hierarchieposition bei der Stadt sind, die kommen natürlich auch dazu mal in irgendeinem Gremium [...] ein Projekt vorzustellen und ihre Sichtweise auf dieses Projekt zu erläutern. Der eigentliche Sachbearbeiter, der dahinter die Arbeit gemacht hat, hat das aber oft halt eben nicht. Und das ist dann, so glaube ich, das, was dann manchmal auch diese Unzufriedenheit auslöst. Dass man eben gar nicht erklären kann, warum man fachlich diese oder jene Position hat, weil das dann der Chef oder der ‚Chef-Chef‘ mitgenommen hat und erklärt hat“* (StaPla 7). Die Notwendigkeit administrative Kommunikationswege einzuhalten, gilt gleichermaßen für Projektentwickler und Politik. So zähle es zur „politischen Hygiene“ (Pol 2) als Ratsmitglied im ersten Schritt den zuständigen Dezernenten zu kontaktieren, anstelle direkt die Amtsleitung oder Sacharbeitende kontaktieren zu wollen: *„[...] weil das wird mir der Chef bei der nächsten Gelegenheit hinterher kräftig um die Ohren hauen. Also von daher ist das auch ein gegenseitiges Vertrauen, dass ich die Hierarchie mit beachte“* (Pol 2).

Insbesondere im Hinblick auf die Länge von Bebauungsplanverfahren wird dieser Vertrauensaspekt zwischen Kommune und Projektentwicklern darüber hinaus als Umsetzungswille des Gegenübers aufgefasst: „[...] teilweise [benötigt ein] durchschnittlicher Bebauungsplan acht Jahre [Bezugnahme auf Berlin beziehungsweise Großstädte] – da gehen Sie sogar durch zwei Legislaturperioden, weil in Berlin die politischen Vertreter auf vier Jahre gewählt sind, in Brandenburg auf acht [Jahre]; da brauchen Sie Vereinbarungsfähigkeit, da Sie so ein Vorhaben auch über längere Zeit hin betreuen und begleiten“ (PE 15). Ähnlich wird dies von einem Ratsmitglied beschrieben: „[...] der [im Sinne von: Projektentwickler] muss sich auch darauf verlassen können, dass die Entscheidungen, die besprochen sind, auch durchgesetzt werden beziehungsweise hinterher genehmigt werden, oder auch in den entsprechenden Abteilungen [der Verwaltung] begleitet werden“ (Pol 10). Vor dem Hintergrund von Bodenpreisspekulationen wird aus Perspektive der Verwaltung Umsetzungswille auf der anderen Seite als Signal beziehungsweise Bereitschaft zum schnellen Bauen gewertet.

Verlässlichkeit als Zeichen für Umsetzungswillen

Fokussiert auf die Zusammenarbeit zwischen Projektentwicklern und Kommunen wird deutlich, dass ebenfalls begleitende Dienstleistungsunternehmen der Projektentwickler den gegenseitigen Vertrauensaufbau beziehungsweise -verlust beeinflussen können: „Projektentwickler sind ja meistens auch noch mit Beratern und mit Fachleuten – also Ingenieuren oder Architekten – unterwegs. [...] Da kennt man dann auch die Kanzleien, die da auftreten und weiß auch, wer da agiert – und ob man hinterher, wenn man die Hand gegeben hat, nachzählt, ob man noch fünf Finger hat oder plötzlich nur noch vier [...]“ (Pol 2). Auch ein befragter Fachanwalt bestätigt, dass seine Reputation bei den Kommunen auf einer verlässlichen und vertrauensvollen Zusammenarbeit fuße und dem Bild des „feindlichen Anwalts“ entgegenwirke: „[D]ieses Vertrauen ist etwas, was man sich ganz hart erarbeiten muss und was man dann in der Folge nicht enttäuschen darf“ (DL 2_R). Es entstehe beispielsweise über das Erstellen von Protokollen mit korrekter Wiedergabe der Gesprächsinhalte. Das Vertrauen einer Kommune in ein Dienstleistungsunternehmen kann dabei so weit reichen, dass ein über den Projektentwickler angestrebter Wechsel des Planungsteams von der Kommune unterbunden wird: „Daraufhin hat er [im Sinne von: Projektentwickler] gedacht, tauscht er uns mal schnell gegen ein anderes Planungsbüro aus. Dann hat aber die Kommune gesagt ‚Stopp! Planungshoheit hat immer noch die Kommune. Es bleibt beim bewährten Planungsteam‘ – da gibt es auch eine Vertrauensbasis zwischen den Planern und der Kommune“ (DL 3_Pla).

Beteiligte Dienstleistungsunternehmen als „Vertrauensbindeglied“

Wertschätzung

Ein weiterer Vertrauensaspekt stellt die gegenseitige Wertschätzung dar, wovon die Anerkennung der jeweiligen Profession und deren Handlungslogik gefasst wird. Vor diesem Hintergrund sei es wichtig, die Kernkompetenzen der Fokusgruppen grundsätzlich nicht in Frage zu stellen: „So, da muss man immer unterstellen, die [im Sinne von: Projektentwickler] können das und da muss man dann auch unterstellen, auch die Kolleginnen und Kollegen, die in den Stadtplanungsämtern sitzen, beherrschen ihr Handwerk“ (StaPla 8). Über einen wertschätzenden Umgang sei es

möglich ein „Miteinander“ aufzubauen, welches die Unterstützungsbereitschaft der Akteure fördert und stärkt: *„Man merkt schon, dass in unserer Verwaltung, Wertschätzung ist schon fast ein zu kleines Wort dafür, aber für alle Art von Anliegen des Gemeinderats [eine Offenheit] da ist – und das ist in jedem Bereich so. Ich habe das Gefühl, wenn man [als Gemeinderatsmitglied] eine E-Mail schreibt, dass es so programmiert sein muss, dass es quasi rot aufleuchtet, und im Grunde lässt die Verwaltung alles stehen und liegen und beantwortet als erstes diese E-Mail, denn die kommt aus dem Gemeinderat. Da ist eine ganz, ganz hohe Unterstützungsleistung vorhanden, weil man das Gefühl hat, nur gemeinsam können wir das schaffen. Es entlastet die Verwaltung natürlich auch ein Stück weit, denn alles, was bei uns an Anfragen und Anliegen auftaucht, kommt erstmal nicht direkt bei der Verwaltung an; oft ist es auch der Fall, dass Leute, wenn sie nicht weiterkommen, direkt dem Oberbürgermeister schreiben. Das ist natürlich auch ein Miteinander. Alles, was wir an Kommunikationsleistung schon im Vorfeld abfangen, davon wird die Verwaltung nicht genervt“ (Pol 8).*

Obwohl wertschätzender Umgang somit als kooperationsfördernd von den Experten angesehen wird, weist die Umsetzung in der Planungspraxis Verbesserungspotenzial auf, wie Aussagen aus den Fokusgruppen Projektentwickler – *„Danke, dass ihr dieses oder jenes Projekt so anschiebt und so voranbringt“ – dann ist es natürlich auch eine Art der Wertschätzung. Und das gibt es leider sehr selten, dass man so was hört“ (PE 13) – und planender Verwaltung erkennen lassen: „[...] was mir immer wieder auffällt ist so, dass es einige wenige gibt, die dann auch mal sagen ‚Boah, das habt ihr jetzt aber mal richtig gut gemacht!‘ oder ‚Toll, das Projekt lief gut‘. Also dass man am Ende auch mal so resümiert und vielleicht auch mal sagt ‚So, was ist gut, was ist schlecht gelaufen‘ – im Sinne von Evaluation oder dass man, sozusagen ja auch, gar nicht bei mir, sondern bei den Kollegen und Kolleginnen, die die Projekte durchfechten, dann einfach mal sagt ‚Das war mal richtig gut, vielen Dank dafür – trotz aller Widrigkeiten‘. Das merke ich ja, wie gut das dann den Kolleginnen und Kollegen tut. In einzelnen Fällen, gerade heute Morgen hatte ich noch so ein Gespräch mit einem Projektentwickler, der dann sagte ‚Ja, da haben Sie ja jetzt sofort zurückgerufen. Ich habe doch heute Morgen erst um ein Gespräch gebeten‘ – Da hab ich gesagt ‚Ja, was ist jetzt das Thema?‘ – ja, der war völlig platt, ja, dass man irgendwie sofort zurückruft. Wo man dann sagt ‚Ja, kennen Sie das so denn nicht?‘ – ‚Ja, doch bei euch läuft es ja alles so ab. Aber das ist nicht das Normale‘. Das sind so Kleinigkeiten, wo man einfach sagt, Respekt dafür ‚Dass macht ihr dann auch mal ganz ordentlich‘. So jetzt kann man natürlich sagen, das müssten wir dann auch mal sagen ‚Toll, dass ihr so ein Projekt entwickelt habt‘ [lacht]. Ja, nee, also Sie haben ja gefragt, es darf ja eine ganz freie Antwort sein. Also das würde ich mir mal so wünschen, dass man dann, sozusagen, auch ein Feedback am Ende aller Tage gibt – jetzt gar nicht mal so zwingend an mich, sondern den Kolleginnen und Kollegen, die das Projekt dann gewuppt haben. Das würde denen, glaub ich, mal guttun“ (StaPla 8).*

Auffällig bleibt in diesem Kontext, dass die befragten Kapitalgeber im Hinblick auf das Vertrauen zu Projektentwicklern Wertschätzung als Vertrauensaspekt nicht benennen. Wie in Punkt 4.2.2.1 erwähnt wurde, weisen Projektentwickler überwiegend einen kaufmännischen Hintergrund auf. Diese „berufliche Nähe“

und damit sich ähnelnde Denk- und Handlungsweisen könnten womöglich ein Grund hierfür sein.

Kommunalintern beschreiben die befragten Experten überwiegend ein Systemvertrauen in die Kompetenzen der Verwaltung, insbesondere mit Blick auf vorbereitende Abwägungsprozesse und die interne Aushandlung von Verwaltungsstandpunkten für den Gemeinderat: *„[...] und bis ein Verwaltungsstandpunkt vorliegt, das passiert halt auf Ebene der Verwaltung und da würde ich der Verwaltung auch gar nicht reinreden wollen. Da vertraue ich ihnen halt eher“* (Pol 5). Entgegengebrachtes Vertrauen der Verwaltung in das Handeln von Ratsmitgliedern wird vor allem über das Einholen von Einschätzungen oder Stellen von Rückfragen beschrieben: *„Ich glaube, bei mir ist auch noch die Frage: die Verwaltung – also mit den Dezernenten oder mit den Ämtern, mit denen ich arbeite – rufe ich die immer nur an, wenn ich etwas von denen will, oder – was bei mir Vertrauen schafft – rufen die mich auch an, wenn sie etwas von mir wollen“* (Pol 4).

An dieser Stelle ist zu ergänzen, dass gegenseitiges Vertrauen nicht mit „blindem Vertrauen“ zu verwechseln sei. So zähle es zum Beispiel zur Aufgabe der Verwaltung, Sachverhalte zu prüfen und letztlich zu verifizieren: *„Gerade bei größeren Projekten ist es sicherlich nicht richtig, nur zu sagen ‚Ich kann dem [im Sinne von: Projektentwickler] vertrauen und ansonsten lass ich das mal laufen, sondern das müsste man natürlich verifizieren“* (StaPla 6). Ein solches Vorgehen sei daher grundsätzlich nicht als Misstrauen zu interpretieren. Auch eine gewisse Vorsicht zu Beginn der Zusammenarbeit sei aus Sicht eines Experten nicht mit Misstrauen gleichzusetzen. Eine erste Annäherung erfolge zunächst über die Werte und dann die Planungsinhalte: *„Ich glaube, dieses Gesamtpaket – also das Empathische, die Werte und dann die Ziele – führt dann einfach dazu, dass man sagt ‚Okay, das passt gemeinsam oder das passt eben nicht‘“* (PE 7).

Aufbau von Vertrauen

Wie zu Beginn dieses Abschnittes erwähnt, ist die Beschreibung der Vertrauensaspekte „Offenheit und Ehrlichkeit“, „Verlässlichkeit und Professionalität“ sowie „Wertschätzung“ eng mit dem Aufbau von Vertrauen zwischen Kommune und Projektentwicklern verbunden. Ergänzend soll an dieser Stelle auf zwei weitere Aspekte Bezug genommen werden, die für den Aufbau von Vertrauen kommunalintern sowie zwischen Kommune und Projektentwicklern wesentlich sind: langjährige Zusammenarbeit sowie Reputation als Vertrauensvorschuss.

Sowohl die befragten kommunalen Vertreter wie auch die Projektentwickler sind der Ansicht, dass mehrfache beziehungsweise langjährige Zusammenarbeit zum Aufbau von gegenseitigem Vertrauen beitrage. Zum einen, da der Vertrauensaufbau als solcher Zeit benötige: *„Man muss sich doch Lösungen erarbeiten. Das geht nur, indem man Stück für Stück, sich sehr mühsam dieses Vertrauen erarbeitet.“*

Aufbau von Vertrauen benötigt Zeit

[...] Es ist nichts, wo man das schnelle Geld machen kann“ (PE 1). Zum anderen, da gesammelte positive Erfahrungen überwiegend als Vertrauensvorschuss für Folgeprojekte gewertet werden: „Das [im Sinne von: diese Erfahrung] hilft auch, dass man seine zeitlichen Ressourcen entsprechend auf die Projekte konzentrieren kann, wo der Bedarf vielleicht auch ein bisschen größer ist. Deswegen ist Vertrauen schon auch wirklich wichtig, um eine gewisse Präjudiz zu haben; das ist dieses gewachsene Vertrauen aus einer Zusammenarbeit“ (Pol 7). Auf einer solch gewachsenen Vertrauensbasis könnten auch notwendige Projektanpassungen leichter ausgehandelt werden: „Also wenn diese Seilschaft [im Sinne von: positiv gewachsenem Vertrauen] einigermmaßen funktioniert und ich auch mal anrufen kann und sagen kann ‚Nee du, es geht überhaupt nicht, wir müssen es anders machen‘, dann gehen die Sachen meistens relativ galant, wenn ich ganz ehrlich bin“ (StaPla 5).

Für diese Form des Vertrauensaufbaus ist aus kommunaler Sicht die Zusammenarbeit mit regional agierenden Projektentwicklern von Vorteil. Über die mehrfache Zusammenarbeit lerne man sich gegenseitig kennen. Im Vergleich zu international tätigen Projektentwicklern würden regional agierende Projektentwickler daher die örtlichen Rahmenbedingungen wie auch die Eigenlogik einer Kommune besser kennen und einschätzen können: *„Das ist ausdrücklich der Vorteil von regionalen Partnerschaften, dass man sich kennt, [...], dass man einfach ein Gefühl füreinander hat. Das ist natürlich bei regionalen Partnerschaften viel, viel einfacher möglich, als wenn ich praktisch jemanden ganz neu kennenlernen“ (FBR 1).*

Ein ähnliches Bild ergibt sich für den Aufbau von Vertrauen zwischen Ratsmitgliedern und Verwaltungsmitarbeitenden. Der regelmäßige Austausch zwischen beiden Akteursgruppen trage grundsätzlich zum Aufbau von Vertrauen bei. Insbesondere Experten der Verwaltung weisen einschränkend jedoch auf die begrenzten Amtszeiten von Ratsmitgliedern hin: *„Also man hat ja nicht nur die Situation, dass der Projektentwickler vielleicht nur einen kurzen Zeitraum in der Stadt unterwegs ist, sondern man hat ja auch die Situation, dass zum Beispiel die politischen Entscheidungsträger auch nur eine gewisse Zeit im Rennen sind“ (StaPla 6). Dahingehend würde der Aufbau von Vertrauen erschwert. Das Vertrauen zu Ratsmitgliedern, die bereits seit mehreren Legislaturperioden im Amt seien, sei folglich am stärksten – „[...] das ist meistens bei den Planungssprecherinnen und Planungssprechern der einzelnen Fraktionen der Fall“ (StaPla 12).*

Reputation als Vertrauensvorschuss

Eng mit der wiederholten Zusammenarbeit zwischen Kommune und Projektentwicklern als Aspekt des Vertrauensaufbaus verknüpft, ist die Reputation letzterer. Diese dient als eine Art Vertrauensvorschuss in der Zusammenarbeit: *„Wenn ich weiß, das ist jemand, der [im Sinne von: Projektentwickler] hier in der Region tief verwurzelt ist, der hier einen Namen hat, ein gewisses Renommee zu verlieren hat, wenn er hier richtigen Quatsch macht, kann ich mich drauf verlassen, dass der viel feinere Antennen dafür hat, was die Stadt an Bedürfnissen so äußert, [...] Das macht einen riesigen Unterschied und das macht auch bei uns dann einen großen Unterschied was den*

Vertrauensvorschuss angeht, auf jeden Fall“ (StaPla 7). Dies könnte als wesentlicher Grund gewertet werden, warum sich Kommunen bei der Zusammenarbeit mit ihnen noch unbekannten Projektentwicklern überwiegend in ihrem Netzwerk über diese informieren (vgl. auch Pkt. 4.2.2.14). Diese Wahrnehmung wird auch auf Seiten der befragten Projektentwickler geteilt: „Wenn ich mich jetzt in einer Stadt mal daneben benommen habe, da kann ich es in der Stadt ja vergessen, nochmal ein neues Projekt zu machen. Das muss man natürlich auch wissen, wenn man Projektentwickler ist [...]“ (PE 1). Daher machen Projektentwickler ihre Reputation durch ihren erarbeiteten Track Record sichtbar und nutzen diesen gezielt: „Dadurch, dass ich die Möglichkeit habe, zu sagen ‚Rufen Sie doch mal Ihren Kollegen in Stadt X an [...]‘, haben wir als Nischengeschäftler natürlich schon ein sehr gutes Attrait in unserer Branche, um Ankäufe und Entwicklungen zu kriegen, die für uns auch interessant sind“ (PE 12).

Verlust von Vertrauen

Es wurde bereits erwähnt, dass aufgebautes Vertrauen in der Folge nicht enttäuscht werden darf. Damit wird deutlich, dass ein bestehendes Vertrauensverhältnis nicht als dauerhafte stabile Beziehung aufgefasst werden kann. Zwar dienen positive gesammelte Erfahrungen als Grundhaltung für eine weiterführende vertrauensvolle Zusammenarbeit, „[a]ber so eine Bewertung kann sich natürlich im Laufe eines Prozesses auch verändern“ (Pol 7). Aus diesem Grund soll nachfolgend auf Vertrauensverluste und deren Konsequenzen für die (laufende) Zusammenarbeit eingegangen werden. Mit Blick auf die beschriebenen Vertrauensaspekte wird dabei deutlich, dass deren Nicht-Berücksichtigung, bezogen auf alle Stakeholdergruppen, mit einem Vertrauensverlust einhergeht. Aspekte von Misstrauen benennen die Experten jedoch selten, vielmehr beschreiben sie – bezogen auf alle Stakeholdergruppen – ein „hellhörig werden“ oder eine Skepsis, die den Vertrauensaufbau erschweren kann.

Beginnend mit der Interaktion zwischen Gemeinderat und Projektentwicklern stellen Kommunalwahlen einen „vertrauensempfindlichen“ Moment für letztere dar. Aufgrund möglicher wechselnder politischer Haltungen und Strategien können sich Veränderungen für die Umsetzung des Projektvorhabens ergeben: „[...] bevor der Bebauungsplan in diesem Fall dann tatsächlich festgemacht wurde, hieß es dann, dass die Quote doch geändert werden müsste, weil sich also die neue Politikspitze neue Ziele auferlegt hat – das ist natürlich ein riesen Vertrauensbruch, weil wir über ein, zwei Jahre schon mit einem gewissen Satz auf allen Seiten rechnen [...]“ (PE 13). Kommunalwahlen stehen folglich im Zusammenhang mit dem Vertrauensaspekt „Verlässlichkeit“. In einem ähnlichen Bezug steht, auf der anderen Seite, eine allgemeine Skepsis von Ratsmitgliedern gegenüber dem Handeln von Projektentwicklern. So führte zum Beispiel unseriöses Auftreten einzelner Projektentwickler in einer Kommune dazu, dass: „[...] selbst so ein Investor [Bezugnahme auf eine Stiftung], der total soziale Motive verfolgt, von einem großen Teil der Politik erst einmal

sehr, sehr kritisch betrachtet [wurde]. Allein aufgrund des Faktes, dass er kein kommunaler Bauträger ist oder keine Genossenschaft ist, sondern irgendwie ein privater Bauträger. Das zeigt, das [im Sinne von: Problem] eigentlich ganz gut und da ist, glaube ich, über die Jahre einfach ganz viel Vertrauen auch flöten gegangen" (StaPla 9) (vgl. auch Pkt. 4.2.2.9). Diese Facette von Vertrauensverlust kann eng mit dem Geschäftsmodell von Projektentwicklern verbunden sein. Insbesondere wenn die Kommune mit einem hohen Qualitätsanspruch die baurechtliche Aufwertung von Flächen vorantreibt und diese über Share Deals weitergereicht werden, hinterlasse dies: „[...] unter Umständen Brachen, Schrottimmobilien und große Frustration in Politik, Verwaltung und Stadtgesellschaft; und das wiederum führt zu einem Misstrauen und zu einer Kontroll-Mentalität, die dann eher destruktiv und behindernd, als befördernd ist" (PlaDz 3). Die Weiterentwicklung solcher Flächen kann auch auf Seiten der Kapitalgeber Zweifel hervorrufen: „[...] das sind deutlich zu ambitionierte Vorhaben. Das sind insbesondere Projekte, von denen wir wissen, dass sie schon einige Male am Markt gedreht wurden, ohne dass Mehrwert geschaffen worden ist – sind einfach nur getradet worden – und beim vierten Mal kommt wieder einer [im Sinne von: Projektentwickler] und sagt ‚Aber ich weiß es noch besser als alle anderen‘ – da werden wir hellhörig" (KapG 4). Auch der Verkauf von fertiggestellten Objekten von Projektentwicklern kann Frustration auf Seiten der Kommune hinterlassen, wenn beispielsweise der neue Eigentümer die Mieterbonität anhebt (vgl. auch Pkt. 4.2.2.8): „Also das ist auch sicherlich ein Makel, unter dem Projektentwickler leiden können – man kann wirklich tolle Sachen mit denen entwickeln, wenn die es aber verkaufen, auch wieder an Geldgeber, die überhaupt keine Berührungspunkte mit unserer Stadt haben, dann kann es auch wieder schief gehen" (StaPla 11).

Unzuverlässiges oder unehrliches Auftreten von Projektentwicklern kann darüber hinaus dazu führen, dass das Vertrauensverhältnis zwischen Verwaltung und Politik, insbesondere zwischen Planungsdezernent und Gemeinderat, einer Kommune belastet wird. So würden Dezernenten ihre Glaubwürdigkeit riskieren, wenn wiederholt Projektänderungen in den Gemeinderat getragen werden müssen: „Wenn dann die Politik oder auch die Öffentlichkeit das Gefühl hat, der lässt sich von denen [im Sinne von: Projektentwickler] an der Nase herumführen und kommt ständig mit irgendwelchen Veränderungen, [dann verliere ich an Glaubwürdigkeit]. Insbesondere, wenn sich aus Sicht der Politik das Projekt verschlechtert [...]" (PlaDz 2).

Aus Perspektive der Verwaltung kann ein „Überstrapazieren" der Verhandlungen durch Projektentwickler zu einem Vertrauensverlust führen. Dies äußere sich in ständigen Versuchen, Absprachen zu verändern oder sie zu umgehen: „Aber der [im Sinne von: Projektentwickler] wirft jedes Vierteljahr wieder einen Entwurf für ein denkmalgeschütztes Objekt in den Raum, das aus Denkmalsicht sowohl vom Landesamt für Denkmalpflege als auch hier bei uns bei der Denkmalbehörde vollkommen unmöglich ist [...]" (StaPla 7). Ähnlich kann wiederholtes Einbringen der Verwaltungsziele Skepsis bei Ratsmitgliedern auslösen. Diese wird zumeist über die Differenz zwischen Fach- und Laienwissen verstärkt: „[...] und da haben wir [im Sinne von:

Gemeinderat] doch schon gesagt, dass wir das nicht wollen. Und jetzt versuchen sie [im Sinne von: Verwaltung] es anders zu verpacken und kommen damit schon wieder" (Pol 1).

Auch ein von Ratsmitgliedern wahrgenommenes zu enges Verhältnis zwischen Verwaltung und Projektentwickler kann kommunalinternes Misstrauen auslösen: *„Wenn man dann in so Verhandlungen drin ist, ja, das weiß ich ja nicht, wie dann genau unser Baubürgermeister am Verhandeln ist; manchmal sieht man's – also es gibt durchaus Blicke, die man sich zuwirft oder Gesten, wo man sieht ‚Aha, die haben schon ganz schön viel Zeit miteinander verbracht und scheinen sich so ganz gut einig geworden zu sein‘“ (Pol 1).* Vor diesem Hintergrund weist ein Experte aus der Stadtverwaltung darauf hin, die Kontakte zwischen Gemeinde und Projektentwicklern nicht zu eng werden zu lassen. Die Wahrung einer gewissen Distanz sei auf Dauer erforderlich, um als Gemeinde professionell zu agieren und vor der Stadtgesellschaft vertrauenswürdig zu erscheinen: *„[...] auch das gehört zur Professionalität dazu, finde ich, Distanz auf Dauer zu wahren. Denn das geht mir ja auch so, natürlich kennt man so seine Pappenheimer über Jahr und Tag, aber man muss sich immer sagen, so bis zu einem gewissen Punkt ist, sozusagen, die persönliche Kommunikation und dann wird es fachlich [...]“ (StaPla 8).*

Mit Blick auf die Interaktion zwischen Projektentwickler und Kapitalgeber betonen letztere auch in diesem Kontext die notwendige Professionalität des Projektentwicklers. Neben dem Vorweisen von Markt- oder Lokalkompetenz, im Sinne von Zugang zu Politik und Verwaltung vor Ort, müsse dieser: *„[...] alle Details von seiner Projektentwicklung im Schlaf herunterbeten können und einfach extrem tief in allen Themen drin sein; wenn das nicht der Fall ist, dann ist das ein Indiz dafür, dass man deutlich besser und noch genauer hingucken sollte“ (KapG 4).*

Konsequenzen eines Vertrauensverlusts äußern sich vor allem in Form einer verstärkten „Kontroll-Mentalität“ – sowohl kommunalintern als auch zwischen Verwaltung und Projektentwickler. Für Projektentwickler kann dies bedeuten, dass sich die Verwaltung beispielsweise verwehrt mehrere Schritte parallel auszuführen, um auf diese Weise mehr Planungssicherheit einzufordern (vgl. auch Pkt. 4.2.2.14).

Konsequenzen von Vertrauensverlust

Zu großes Misstrauen gegenüber der Immobilienbranche kann darüber hinaus dazu führen, dass eine Kommune, wenn möglich, bei der Vergabe von städtischen Flächen Baugenossenschaften, Baugemeinschaften oder die städtischen Wohnungsbaugesellschaften bevorzugt (vgl. auch Pkt. 4.2.2.3).

Kommunalintern nutzen Ratsmitglieder zum Beispiel das Stellen von schriftlichen Anfragen an die Verwaltungen, um von dieser verstärkte Sicherheiten einzufordern: *„[...] dass das einfach als Standard-Anfrage immer raus muss, weil wir nicht davon ausgehen können, dass es uns von der Verwaltung praktisch automatisch gebracht wird“ (Pol 1).* Auch Nicht-Beschlüsse seien Ausdruck einer *„kontinuierlichen Skepsis und auch Unsicherheit“ (StaPla 5).*

Zusammenfassung

Im Hinblick auf baurechtliche Regelungen steht außer Frage, dass Prozesse im Rahmen von Projektentwicklungsvorhaben auch ohne vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Kommune und Projektentwicklern bearbeitet und vorschriftsgemäß zu Ende geführt werden können. Es zeigt sich jedoch, dass Vertrauen für eine kooperationsfördernde Zusammenarbeit einen zentralen Einflussfaktor darstellt. Das Vorhandensein von Vertrauen ermöglicht den Beteiligten Handlungsspielräume, beispielsweise für die Steigerung der Prozessgeschwindigkeit oder die Entwicklung gemeinsamer Lösungswege.

Vertrauen wird definiert und entsteht gleichermaßen über offenes und ehrliches Handeln, verlässliches und professionelles Agieren sowie gegenseitige Wertschätzung. Dabei kann Vertrauen nur entstehen, wenn es beiderseitig entgegengebracht wird. Der Aufbau von Vertrauen geschieht in der Regel über langjährige Zusammenarbeit, was insbesondere für regional agierende Projektentwickler von Vorteil sein kann.

Als dynamisches Konstrukt, das fortlaufenden Bewertungsprozessen unterliegt, kann es im Fall von enttäuschten Erwartungen wieder entzogen werden. Ein entsprechender Vertrauensverlust bedingt eine verstärkte „Kontroll-Mentalität“, die einer kooperativen Zusammenarbeit entgegensteht. Im Kontext der Interaktion von Kommune und Projektentwickler bezieht sich ein Vertrauensverlust nicht allein auf eine dyadische Beziehung, sondern kann weitere Akteure betreffen. Hinsichtlich der Dreieckskonstellation Verwaltung–Gemeinderat–Projektentwickler kann sich nicht-vertrauensvolles Auftreten einer Partei folglich nachteilig auf das Verhältnis der beiden weiteren Akteursgruppen auswirken. So wirkt sich beispielsweise Misstrauen des Gemeinderats gegenüber der Verwaltung nachteilig auf eine offene Zusammenarbeit zwischen Projektentwickler und Verwaltung aus, während unzuverlässiges Verhalten eines Projektentwicklers die Glaubwürdigkeit der Verwaltung gegenüber dem Gemeinderat schädigen kann.

Wie insbesondere die Vorstudie gezeigt hat, handelt es sich bei Vertrauen um ein zwischenmenschliches und damit personengebundenes Verhältnis. In diesem Hinblick fällt auf, dass sich Vertrauensverluste jedoch stärker auf Ebene des Systemvertrauens auswirken, anstelle des erwartbaren Musters mit Auswirkungen auf Ebene des personenbezogenen Vertrauens. So betrifft zum Beispiel eine verstärkte „Kontroll-Mentalität“ nicht allein zukünftige Vorhaben eines Projektentwicklers, welchem Vertrauen entzogen wurde, sondern auch weitere in der Kommune aktive Projektentwickler. Dieser Wirkungszusammenhang veranschaulicht, wie groß der „Ausstrahlungseffekt“ von Vertrauensverlusten sein kann und unterstreicht die Bedeutung vertrauensvoller Zusammenarbeit.

4.2.2.13 Ziel(konflikt)e in der Interaktion von Kommunen und Projektentwicklern

Eine isolierte Betrachtung der jeweiligen Ziele der Fokusgruppen birgt das Risiko das Spannungsfeld, in welchem sie sich bewegen, zu vernachlässigen. Demgegenüber werden durch die Analyse potenzieller Zielkonflikte von Kommunen und Projektentwicklern entsprechende Konfliktodynamiken erkennbar, welche differenziertere Perspektiven auf Herausforderungen im Interaktionsprozess bieten. Nachstehend werden daher über die Expertenbefragung erkennbar gewordene Zielkonflikte fokussiert. Diese Sichtweise trägt zur Beantwortung der Forschungsfragen 7 und 8 bei.

Asynchronität strategischer Handlungszeiträume

Ein Spannungsfeld der Interaktion wird bereits mit Blick auf die strategischen Handlungszeiträume der Akteure erkennbar (vgl. Abbildung 36). So liegt eine strukturelle Asynchronität der Zielverfolgung innerhalb der Kommune vor. Während Ratsmitglieder ihr Handeln überwiegend an Legislaturperioden ausrichten, agiert die planende Verwaltung in längeren Zeithorizonten. Auch unter der Voraussetzung, dass Politik und Verwaltung dieselben inhaltlichen Zielrichtungen verfolgen, können die Erwartungshaltungen an die Umsetzungsgeschwindigkeiten konfliktieren (vgl. auch Pkt. 4.2.2.7): *„Also mal so auf den Punkt gebracht, letzte Woche hat mir der Planungsdezernent gesagt ‚Sie werden nicht in einer Wahlperiode die Welt retten‘“ (Pol 3).* Ein Ratsmitglied betrachtet Projekterfolg daher bereits dann als gegeben, wenn ein Planungsvorhaben strukturiert und nach den gewünschten Zielvorgaben aufgelegt wurde: *„Wenn es aufgelegt ist – bei Bauprojekten erlebt man das teilweise gar nicht mehr, dass das umgesetzt wird, was man sich da vorgenommen hat. [...] da würde ich es als Erfolg bezeichnen, wenn die Grundstücke noch während meiner Amtszeit nach diesem Kriterium [Bezugnahme auf ökologische Bauweisen] vergeben werden und da am Ende dann gute Projekte, gute Bau-projekte bei rauskommen, die dem entsprechen – dass man zeigt, dass dieses Tool auch richtig wirkt“ (Pol 4)*⁴². Mit Blick auf die politischen Legislaturperioden wie auch -zyklen wird darüber hinaus die Wechselwirkung der Faktoren Zeit und Inhalt erkennbar. Sie können Einfluss auf politische Zielsetzungen nehmen und entsprechend veränderte Handlungsaufträge der Verwaltung bewirken. Damit verbunden können Planungsprozesse laufender Projektentwicklungsvorhaben, vor allem während der Wahlkampfphase, entweder gestört – *„Das erleben wir gerade aktuell, weil wir fast täglich in der Zeitung stehen [lacht]. Es ist Wahlkampf, im September sind auch hier Wahlen. Es ist regelmäßig [der Fall], wenn wir mit einem Bauantrag in einem Wahljahr sind, dass es Störungen gibt. Das erleben wir jetzt zum dritten Mal“ (PE 14)* – oder durch Wahlaktieren gänzlich verhindert werden (vgl. auch Pkt. 4.2.2.11).

**Der Einfluss von
Legislaturperioden
und -zyklen**

⁴² Der Experte nimmt an dieser Stelle Bezug auf Konzeptvergaben als Vergabeverfahren von Grundstücksvergaben.

Der Einfluss der Geschäftsmodelle von Trader Developern

Die strategischen Handlungszeiträume verlaufen nicht nur innerhalb einer Kommune asynchron, sondern auch im Verhältnis zu Projektentwicklern. Abhängig von deren Geschäftsmodellen und der damit verbundenen Standortbindung kann die Ausprägung der Asynchronität variieren. Als konfliktbehaftet stellt sich in diesem Zusammenhang insbesondere das Geschäftsmodell von Trader Developern dar. Ihre überwiegend zeitlich befristete Perspektive auf Grundstück und Nutzungskonzept steht in einem strukturellen Zielkonflikt zur langfristigen Perspektive der Kommune (vgl. auch Pkt. 4.2.2.8): *„[...] denn im Grunde genommen haben wir am Ende Städtebau und Gemeinwohl als unsere Aufgaben und ein Investor will am Ende Geld verdienen und sagt ‚Wenn ich das Projekt verkauft habe, mache ich das nächste. Mich interessiert dann nicht mehr, wie das in zehn Jahren aussieht‘ – es gibt natürliche Konfliktpunkte, wenn man sich derer bewusst ist, kann man auch damit umgehen und wenn auf beiden Seiten Professionalität da ist, kann man auch miteinander arbeiten“ (StaPla 10).*

Ursache für diese Zieldivergenz sieht ein Experte in der starken Trennung zwischen Entwicklungs- und Nutzungsphase von Immobilien. Aus seiner Sicht könnte eine Risikoübernahme von Trader Developern für die Nutzungsphase eine Annäherung beider Lebenszyklusphasen begünstigen. Abhängig von Marktlagen und gesellschaftlichen Erwartungshaltungen sei dazu die Entwicklung und Etablierung eines entsprechenden regulatorischen Rahmens notwendig – *„Solange die Entwickler es so leicht haben, Projekte dann, wenn sie vermietet sind, zu verkaufen, solange wird sich daran wahrscheinlich nicht viel ändern. Und es ist halt an den Investoren, die Entwickler längerfristig auch im Engagement drin zu halten. Das passiert teilweise durch Joint Ventures zwischen Entwicklern und Investoren, wo die Entwickler beispielsweise auch das Asset Management weitermachen. Aber tendenziell ist es heute so und wird es so bleiben, dass halt mit Besitzübergang der Entwickler aus dem Risiko raus ist und dann ein neuer Partner, nämlich der Investor, dann das Ruder übernimmt, sodass die Entwicklungsphase und die Nutzungsphase einfach sehr klar weiter getrennt bleiben. Da habe ich auch nicht wirklich Hoffnung und sehe auch kaum Instrumente das zu ändern. Was natürlich eine Möglichkeit eine Längerfristigkeit einzuführen ist, ist indem man die Regeln für die Projektentwicklung ändert; also etwa, dass man sagt: ‚Jedes Projekt muss irgendwelche ESG-Kriterien erfüllen‘ – dann legt man die Latte höher und der Entwickler muss darüber springen und man kann potentiell so eine Interessengleichrichtung zwischen der Entwicklungs- und der Haltephase erzeugen“ (KapG 2) –, zumal das Handeln der Investoren, welches rahmensetzend für das Agieren von Projektentwicklern sein könnte, stärker auf wirtschaftliche Ertragsziele als auf die Schaffung standortbezogener Mehrwerte ausgerichtet ist: *„Die Investoren selbst sehen sich aber auch nie als diejenigen, die die Risikophase wirklich vernünftig begleiten. Und leider ist es so – also ich hatte auch früher die Illusion, dass man als Investor halt diese Produktentstehungsphase so richtig mit begleiten mag und sich da auch einmischt, aber in der Praxis ist das nicht der Fall. Die Investoren sind von ihrer Orientierung her zunächst mal an einer Rendite interessiert; und diese Renditeorientierung holen sie sich vom Markt. Deshalb sind sie auf der Einzelprojektebene gar nicht so sehr interessiert, wie das jetzt konfiguriert ist und ob das funktioniert oder**

nicht – der Test ist immer die Vermietung. Wenn sich ein Nutzer findet, der das Projekt übernehmen wird, dann ist es für den Investor interessant und deshalb ist es eher notwendig, oder wäre auch ein Weg, dass man die Nutzer mehr ein bindet und nicht nur die Investoren; weil die Investoren kommen immer erst an den Tisch wenn die Nutzer da sind, zumindest die Endinvestoren“ (KapG 2). Daher würden nach Meinung eines befragten Projektentwicklers die falschen Akteure darüber bestimmen, welche Angebote in den Städten entstehen: „Deswegen sage ich immer, in Deutschland bestimmen die Falschen, was gebaut wird. Nämlich die Bauträger, die Projektentwickler, die eigentlich nur ein kurzfristiges Interesse haben – die bauen, verkaufen, sind weg; während die langfristigen Anleger – die Nutzer und die Städte, das sind die drei, die langfristig miteinander zu tun haben, und die müssten sich sozusagen verabreden und zusammenarbeiten“ (PE 1).

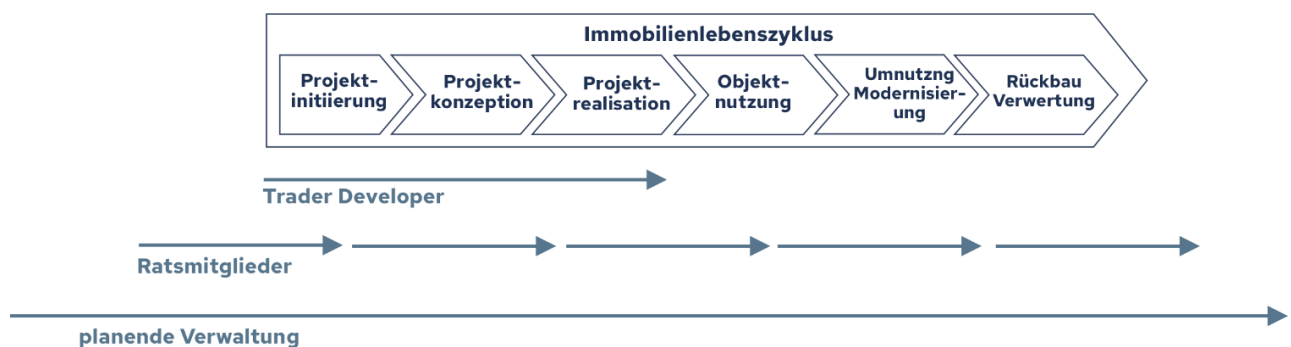


Abbildung 36: Asynchronität der Handlungszeiträume der Fokusgruppen mit dem Immobilienlebenszyklus als beispielhaften Bezugspunkt; Quelle: Eigene Darstellung 2025.

Planungsgeschwindigkeit und Planungssicherheit

Neben baurechtlichen Verfahrensvorgaben ist der „politische Kalender“ (Kommunalwahlen, Gemeinderats- und Ausschusssitzungen etc.) sowie die jeweiligen Mehrheitsverhältnisse eines Gemeinderates taktgebend für den Planungsprozess (vgl. Pkt. 4.2.2.5). Warum entstehende Taktabweichungen, zum Beispiel hervorgerufen durch:

- das Austarieren neuer Kräfteverhältnisse innerhalb der Kommune nach Kommunalwahlen,
- Ablehnung angestrebter Beschlüsse durch Planungsausschuss oder Gemeinderat,
- Vertagung angestrebter Beschlüsse aufgrund inhaltlicher Einwände der Verwaltung oder des Planungsausschusses,
- Eintreten unvorhersehbarer Prozessrisiken

und folgende Verzögerungen des Gesamtprozesses aus Perspektive von Projektentwicklern eine Herausforderung darstellen, wird im Hinblick auf die Finanzierung des Planungsvorhabens deutlich: Prozessverzögerungen stellen einerseits ein allgemeines Finanzierungsrisiko dar (vgl. Pkt. 4.2.2.8),

Der „politische Kalender“ als Taktgeber für die Planungsgeschwindigkeit

Asymmetrische Zielvorstellungen über die Prozessdauer

andererseits wirken sie sich negativ auf die Rendite der Projektentwicklung aus, beispielsweise aufgrund steigender Zinskosten, eines erhöhten Risikos von Marktveränderungen, welches sich unter anderem auf die (Vor-)Vermietung auswirken kann, oder der Erhöhung der Opportunitätskosten.

Diese Ursache-Wirkungs-Beziehung wird ebenfalls von den befragten kommunalen Experten als Zielkonflikt beschrieben, der sich mit Blick auf die Interaktion der Fokusgruppen nicht nur auf die Projektkoordination – zum Beispiel durch den Versuch von Projektentwicklern Verwaltungs-/Hierarchieebenen zu überspringen, um schnellere Entscheidungen herbeizuführen (vgl. Pkt. 4.2.2.14) – auswirkt, sondern auch auf die Beziehungsebene, indem Projektentwickler ihren Zeitdruck auf Verwaltungsmitarbeitende projizieren: *„Ich glaube, am Ende ist eine gewisse Reibung Teil des Systems: wir haben andere Aufgaben als die [Projektentwickler]. Der Geschäftsführer des Unternehmens kriegt von seinem Investor knallharte Zeitvorgaben, die er nicht erreichen kann und seinen Zeitdruck gibt er an uns weiter und sagt: ‚Ich habe Ihnen aber gesagt, wir müssen bis dann und dann das erreichen‘ – dann sagen wir ‚Wenn wir uns beide gut anstrengen, sind wir in diesem Schritt vielleicht drei Monate später fertig‘ – ‚Ja, das kann ich meinem Chef aber nicht sagen‘“* (StaPla 9).

Damit erweist sich die Zielvorstellung über die Dauer des Planungsprozesses als asymmetrisch, während die Konfliktdynamik durch ein Stereotyp über die Agilität der planenden Verwaltung geprägt wird, das selektiv die Perspektive von Projektentwicklern zu betonen scheint. So spiegelt die Einhaltung von Terminalschieben durch Projektentwickler häufig nicht deren eigenen Anspruch an die Planungsgeschwindigkeit wider (vgl. auch Pkt. 4.2.2.14) – *„Denn meistens laufen die Dinge ja rund, ja, und am Ende aller Tage, ich sag mal, es ist ja immer so der Terminstress, der gemacht wird ‚Ja, wann seid ihr jetzt fertig? Wann kann ich meinen Bauantrag einreichen?‘ und ich sag mal, in fast allen Fällen – ich habe es jetzt gerade mal, ich glaube, erst seit vielen, vielen Jahren wieder erlebt – wo dann tatsächlich der Bauantrag mit 33er Reife des Bebauungsplans auch eingereicht wurde; sonst wurde immer viel Wirbel gemacht, so, ‚Oh, muss dann‘ und Ende vom Lied war, wenn es dann soweit war, waren die mit ihren Bauantragsunterlagen noch lange nicht so weit. Das heißt, die Genehmigung nach 33 erfolgt äußerst selten. Da wird dann, sozusagen, ordentlich Druck gemacht und die Verwaltung muss irgendwie zusehen, oder die Stadt, dass endlich mal der Plan gesetzt wird. Und am Ende aller Tage dauert es dann immer noch bis die dann irgendwann um die Ecke kommen mit ihrem Bauantrag. Aber es ist natürlich netter, sozusagen, dann ist die Bauaufsicht oder die Stadtplanung angezählt, aber der Bauherr oder der Projektentwickler nicht [...]“* (StaPla 8).

Zum anderen wird die Konfliktdynamik durch das (gegenseitige) Rollenverständnis der Akteure beeinflusst (vgl. auch Pkt. 4.2.2.7 und 4.2.2.9). So steht zum Beispiel die Rollenzuschreibung „Dienstleister Stadt“ einiger Projektentwickler im Konflikt mit dem Rollenverständnis der Verwaltung, die eine Unterstützung der Kostenoptimierung eines Projektvorhabens nicht als Verwaltungsaufgabe ansieht: *„Wenn ich ein Projekt am Anfang mit bestimmten Eckdaten*

kommuniziere und es so durch [den Gemeinderat] geht, dann ist mir am Ende egal, ob der [Entwickler] da viel oder wenig gewinnt. Es ist auch nicht mein Job, irgendwelche Gewinne zu reglementieren“ (PlaDz 2). Diese Konfliktdynamik wird daher wesentlich von der Kooperationsbereitschaft der Akteure bestimmt und steht damit wiederum in Zusammenhang mit den Machtverhältnissen innerhalb und zwischen den Fokusgruppen (vgl. Pkt. 4.2.2.11).

Ein Aspekt, der im Kontext der Planungsdauer weniger Beachtung als die Kostenoptimierung des Entwicklungsvorhabens findet, ist der Zugang zu Fremdkapital. Wie die folgende Expertenaussage zeigt, kann dieser ebenfalls im Zusammenhang mit der Terminplanung eines Projektentwicklers stehen: *„Zeit kostet Geld an der Ecke; das ist einfach so. Und die Projektentwickler versuchen das natürlich zu optimieren, wo sie können – das ist aber auch gut so, denn durch diesen Antrieb wird ja ein gewisser Mehrwert geschaffen. Und wenn Sie einfach ein Jahr länger brauchen, oder mal sechs Monate, das kostet einfach Rendite. Und im Quervergleich – das können Sie machen –, aber Ihre Investoren werden immer sagen ‚Hey, das ist interessant, du brauchst für genau das gleiche Projekt ein halbes Jahr länger. Das kostet mich X, da gehe ich doch zu deinem Wettbewerber‘ – also in dem Markt besteht einfach die Notwendigkeit, es zu optimieren. Und zwar nicht unbedingt bis in die letzte Kapillare hinein, aber doch im erheblichen Umfang – und das regelt sich durch den Wettbewerb“ (KapG 4).* „Optimistische Zeitplanungen“ aus Sicht der Verwaltung können folglich wettbewerbsbedingt sein und spiegeln darüber hinaus den Einfluss von Kapitalgebern auf die Interaktion wider (vgl. auch Pkt. 4.2.2.8).

Wechselwirkung zwischen Zugang zu Fremdkapital und Planungsdauer

Aus dem Bestreben heraus, die Planungsdauer so kurz wie möglich zu halten, vermutet ein Experte, dass Projektentwickler tendenziell eher bereit sind, planungsinhaltliche Zugeständnisse zu machen: *„[...] ich habe auch den Eindruck, Gemeinden, die das wirklich auf den Punkt bringen können, die können auch viel mehr durchsetzen, weil dieser Faktor Zeit ja in der Projektentwicklung schon ein gewaltiger ist, und – ich sage mal – wenn jetzt jemand – ist immer mein Eindruck – 80 Prozent dessen bekommt, was er will, aber schnell, dann ist es viel besser, als wenn er in fünf Jahren 100 Prozent von dessen bekommt, was er will, weil ihm zwischendurch die Kosten weggelaufen sind“ (DL 4_M).* Die Bedeutung des Faktors Zeit für die Projektentwicklung macht ihn damit gleichzeitig zu einem Verhandlungsaspekt in der Interaktion (vgl. Pkt. 4.2.2.14) und zeigt erneut, dass Kräfteverhältnisse Einfluss auf die Konfliktdynamik nehmen können.

Um Prozessverzögerungen zu vermeiden ist es daher Bestreben von Projektentwicklern Planungsrisiken zu minimieren. Dabei bezieht sich die Herstellung von Planungssicherheit nicht allein auf die Planungsdauer, sondern auch auf die Wechselwirkungen zwischen Planungsprozess und Planungsinhalten. So sind inhaltliche Änderungen zu einem späten Zeitpunkt im Planungsprozess für die Rentabilität eines Vorhabens kritisch, da die Kostenbeeinflussbarkeit bereits mit Eintritt in ein Bebauungsplanverfahren stark reduziert ist (vgl.

Wechselwirkung zwischen Planungsprozess und Planungsinhalten

Abbildung 20). Als Orientierungsrahmen für die Gestaltung des Planungsvorhabens wünschen sich Projektentwickler folglich zu Beginn des gemeinsamen Planungsprozesses klare Zielvorstellungen der Kommune: *„Also ich kann das bestätigen, was Sie sagen. Die Projektentwickler hätten ganz gerne am Anfang ein vernünftiges Standing, sozusagen, der Stadt, was sie wollen und was sie nicht wollen. Das konterkariert natürlich ein bisschen die Bauleitplanung, die ein Verfahren ist, und das dauert mal locker zwei, drei Jahre – also im Prinzip ein Meinungsbildungsprozess“* (StaPla 5). Erfordert das Planungsvorhaben die Aufstellung eines Bebauungsplans steht dieses Interesse jedoch in einem strukturellen Zielkonflikt mit dem baurechtlich definierten Abwägungsgebot (§1 Absatz 7 BauGB), nach welchem Bauleitplanverfahren ergebnisoffen zu führen sind. Ein Planungsdezernent betont in diesem Zusammenhang, dass Planungsunsicherheit Teil des demokratischen Systems sei: *„Zum Beispiel ein Handlungskonzept zum Wohnen, was strategisch ausgerichtet war, möchte man bitte weiterentwickelt sehen. Da kann der Investor sagen ‚Oh Gott, jetzt wird's anders‘, aber das ist Demokratie“* (PlaDz 3). Darüber hinaus ist in diesem Zusammenhang auf epistemische Unsicherheiten im Planungsprozess („Planungsparadoxon“) hinzuweisen: So besteht für alle Planungsbeteiligten in der frühen Phase des Planungsprozesses der größte Gestaltungsbedarf ebenso wie die größten Einflussmöglichkeiten – jedoch bei schlechter Informationslage. In späteren Planungsphasen besteht hingegen eine breite Informationsbasis, deren Mehrwert jedoch nur noch zu Teilen in den Planungsprozess einfließen kann, da bereits einige richtungsgebende Entscheidungen gefallen und nur mit hohem Anpassungsaufwand korrigierbar sind. Konfliktverschärfend wirkt aus Sicht der planenden Verwaltung der durch das Abhängigkeitsverhältnis zur Kommune entstehende Rollenstress von Projektentwicklern: *„Am Anfang des Verfahrens weiß man ungefähr ‚Ja, das sind so Pi mal Daumen 200.000 Quadratmeter BGF mit der und der Nutzungsmischung‘ – dann rechnet er [im Sinne von: Projektentwickler] das alles schön, aber dann kommt in dem Verfahren ja plötzlich doch z.B. nochmal ein ökologisches Problem, wo man sagt ‚Den Baublock können wir hier nicht so bauen, den müssen wir schieben, die Straßenerschließung wollen dann die Grünen [im Sinne von: politischer Partei] nicht so haben, sondern das soll dann doch eine Fahrradstraße werden. Und das heißt, ja, wir müssen die Stellplätze nochmal reduzieren oder anders anordnen‘ – dann geht wieder ein halbes Jahr ins Land, bis dann die neue Lösung abgestimmt ist. Und die [im Sinne von: Projektentwickler] fühlen sich natürlich abhängig, denn in einem Planverfahren sind nicht sie, die das Heft in der Hand haben, sondern die Stadt – beschließen wir das oder kommt da nochmal Ärger, sozusagen? Ist die Vorlage jetzt fertig oder sagt jetzt dann doch nochmal das Sozialamt ‚Wir fordern noch das und das‘ – also sind vollkommen abhängig, in einer Abhängigkeitssituation der Stadt gegenüber, weil sie abhängig sind von Stadtratsentscheidungen, von Änderungen politischer Mehrheitsverhältnisse“* (StaPla 10).

Notwendige Anpassungen des Planungsvorhabens werden jedoch nicht allein durch Änderungen auf Seiten der Kommune hervorgerufen, sondern auch auf Seiten der Projektentwickler selbst und gehen nach Wahrnehmung der

Verwaltung häufig mit Kommunikationsdefiziten der Projektentwickler einher

– „Also da hat man häufiger das Problem, dass man über Dinge spricht, dann Dinge einem auch vielleicht mündlich mitgeteilt werden, aber dass das dann doch häufig etwas unverbindlich ist und dann am Ende nicht so kommt, wie man es vielleicht besprochen hatte. Also ich habe häufig das Gefühl, dass die Verwaltung, beispielsweise, viel stringenter nach Zeitplänen arbeiten kann als Projektentwickler, weil bei Projektentwicklern sich doch häufig Dinge einfach verschieben, Entscheidungen nicht getroffen werden, vertagt werden und man als Verwaltung sich dann manchmal fragt, warum das jetzt eigentlich gerade so ist. Also, das kann man manchmal nicht so richtig nachvollziehen. Und das ist sicherlich ein größeres Kommunikationsproblem, das besteht“ (StaPla 6). **Auf Dauer können sie die Glaubwürdigkeit der Verwaltung belasten (vgl. Pkt. 4.2.2.12):** „Es gibt natürlich Projektentwickler, die kommen mit einem Projekt, und es wird dann unterwegs größer, verändert sich mehrfach – das ist natürlich schwierig. Ich meine, wenn ich mich für ein Projekt politisch ausspreche und versuche, das auch durch den Rat durchzubringen, dann setze ich dafür meine Glaubwürdigkeit ein. Das einzige Pfund, was die Politik eigentlich hat, ist nämlich Glaubwürdigkeit. [Meine] Glaubwürdigkeit bedeutet eigentlich: Ich stehe für diese Stadt, ich versuche für diese Stadt ein gesamtgesellschaftliches Optimum zu erreichen, also nicht einzelne zu bevorzugen oder zu benachteiligen. Ich versuche diese Stadt weiterzuentwickeln, und zwar im Sinne des Gemeinwohlinteresses und des gesamten Interesses dieser Stadt. Diese Glaubwürdigkeit setze ich natürlich dann aufs Spiel, wenn ich mehrfach mit Änderungen kommen muss“ (PlaDz 2).

Neben Veränderungen von Planungsinhalten im Verlauf des Planungsprozesses können bereits zu Beginn zwischen den drei Fokusgruppen unterschiedliche Einschätzungen vorliegen, welche Nutzungen für den Standort geeignet erscheinen:

„Es kann große Unterschiede geben, welche Nutzungen man z.B. an einem konkreten Standort sieht. Dass man sagt – muss aber nicht nur zwischen Projektentwickler und Stadtverwaltung sein, das kann auch die Politik dann nochmal anders sehen. Und es gibt ja halt auch nicht DIE Politik, sondern dass die eine Fraktion das nochmal anders sieht als die andere. Aber dass es eine Sichtweise gibt, dass z.B. eine Wohnentwicklung an einer gewissen Stelle nicht funktionieren kann und wir davon überzeugt sind, dass es doch funktionieren kann, dann muss man halt Argumente liefern und Studien machen lassen – städtebaulich und darüber hinaus, um sich anzunähern, zu zeigen – oft liegt die Lösung ja in einer Annäherung. Es ist ja selten schwarz oder weiß, sondern man versucht da aufeinander zuzuarbeiten“ (PE 9). In diesem Fall ist eine argumentative Annäherung zwischen den Zielvorstellungen notwendig, da sowohl die Chancen als auch die Risiken eines Vorhabens aufgrund von Pfadabhängigkeiten oder verengten Problemdefinitionen eines Akteurs möglicherweise nicht erkannt werden: „Es gibt natürlich auch Investoren und Projektentwickler, die Dinge umsetzen wollen, die sie vielleicht für gut halten, die aber von Verwaltung und vielleicht auch Politik nicht für sonderlich weiterführend gehalten werden. Da steht man dann vielleicht auch etwas auf der Bremse, wenn man – vielleicht auch selbstkritisch – die Chancen nicht erkennt oder auf der anderen Seite auch Risiken sieht, die der Projektentwickler in seiner Begeisterung für das eigene Projekt ausgeblendet hat“ (Pol 7).

Einfluss von Handlungslogiken der Akteure auf die Planungsinhalte

Während Planungsinhalte (Nutzungsart, Qualitätsstandards, Freiraumplanung etc.) aus der Handlungslogik von Projektentwicklern maßgeblich durch das individuelle Geschäftsmodell sowie Marktbedingungen bestimmt werden (vgl. Pkt. 4.2.2.8), wirkt auf Seiten der Kommune deren Gemeinwohlorientierung auf die Ausgestaltung der Planungsinhalte ein. Eine „Übersetzung“ letzterer für ein Planungsvorhaben bedeutet insbesondere die Integration von gesamtstädtischen beziehungsweise standortspezifischen Bedarfen (vgl. auch Pkt. 4.2.2.2) – *„Die können bei jedem Projekt anders sein: denn der eine Stadtteil braucht einen Kindergarten, der nächste braucht einen Park, der übernächste hat eine abgewirtschaftete Infrastruktur, der nächste einen problematischen Wohnungsmix. So gibt es ein gigantisches Portfolio, was immer wieder gemeinsam als eine Win-win-Situation in Projekte eingeplant werden sollte und am langen Ende der Stadt zum Nutzen gereicht (PlaDz 3)“* – sowie eine qualitätsvolle Ausführung, die auf zeitliche Beständigkeit abzielt. Diese kommunale Zielorientierung steht der Kostenoptimierung von Projektentwicklern zumeist entgegen, da sich zum Beispiel Vorgaben zum Maß der baulichen Nutzung renditebelastend für das Planungsvorhaben auswirken: *„Wir als Städte sind immer mehr gehalten, sehr hohe gemeinwirtschaftliche Aspekte in jede Projektentwicklung zu implementieren. Das kostet die Investoren Geld und das kostet Verwertungsfläche – das ist manchmal ein Punkt, an dem man irgendwann nicht mehr zusammenkommt oder nur sehr schwer“ (PlaDz 3)*. Zwar findet nach Einschätzung einiger Experten ein Bewusstseinswandel der projektentwickelnden Immobilienwirtschaft bezüglich der Berücksichtigung gemeinwohlorientierter Aspekte im Projektvorhaben statt, würden diese von Projektentwicklern jedoch nicht oder nur in unzureichendem Umfang eingeplant, sei die gemeinsame Zielannäherung besonders herausfordernd: *„Sonst wäre es ja verblüffend, wenn Qualität nicht auch ihren Preis hätte; und je nachdem, ob ein Entwickler von vornherein einkalkuliert hat, dass er jetzt nicht irgendwo in einer Ramschbude ist, sondern wirklich – ich sage mal – etwas realisiert, was für viele Jahrzehnte Bestand hat, kommt es halt mehr oder weniger zu Konflikten. Man kann nicht sagen, dass es generell zu Konflikten kommt. Es kommt tatsächlich – in der Schwere des Konflikts – darauf an, wie das Gegenüber schon das Projekt entwickelt hat – das ist recht überschaubar. Das kann man ganz schnell analysieren, ob ein Projektentwickler gewohnt ist, in Nachhaltigkeit zu denken – das sind Betriebskonzepte, würde ich fast schon sagen“ (PlaDz 1)*.

Vor dem Hintergrund der Wechselwirkungen zwischen Planungsprozess und -inhalten kommt, insbesondere aus der Perspektive von Projektentwicklern, erschwerend hinzu, dass Gemeinwohlorientierung kein definiertes Konzept darstellt, sondern projektspezifisch das Ergebnis eines Aushandlungsprozesses verschiedener Anspruchsgruppen darstellt. Aushandlungsinhalte können dabei selbst durch Zielkonflikte charakterisiert sein, da zukunftsrelevante Fragestellungen innerhalb der Stadtgesellschaft nicht in allen Fällen anschlussfähig oder in der direkten Nachbarschaft unerwünscht sind: *„Das ist ein großer Anspruch, denn die zukunftsgerichtete Planungsmentalität entspricht ja nicht immer dem, was in der Gegenwart gerade en vogue ist. Das heißt, man muss immer Zukunft mit Moment verbinden*

und abwägen, muss zusehen, dass Gegenwart und Zukunft auch eine operative Beziehung eingehen. Ansonsten gibt es Brüche in der Planung oder es gibt schräge, graue Kompromisse, in dem was man macht. Und wenn man einen Anspruch hat, dann muss man da immer wieder ganz schön hart daran arbeiten“ (PlaDz 3). Folglich kann die Realisierung eines Planungsvorhabens mit Widerständen aus der Stadtgesellschaft konfrontiert werden. Da Stadtpolitik in einem Abhängigkeitsverhältnis zu den Bürgern beziehungsweise Wählern steht, können unliebsame Entscheidungen – gerade während Wahlkampfphasen: *„Ich glaube, bei Bürgerinnen und Bürgern ist die Politik sehr viel hellhöriger, vor allem, wenn es ein bisschen in Richtung Kommunalwahl geht. Das beobachten wir ganz deutlich. Man möchte den Bürgerinnen und Bürgern entsprechen, man möchte mit ihren Sorgen und Nöten – immer auch vor dem Hintergrund natürlich, dass man wiedergewählt werden möchte – konstruktiv und zugewandt umgehen“* (StaPla 13) – zum Beispiel aufgeschoben werden, wodurch sich die Planungsdauer verlängert. Konfliktverschärfend kommt nach Einschätzung einiger Experten hinzu, dass der ausgeübte Druck der Stadtgesellschaft zunehmend auch die Verwaltung verunsichern würde – mit der Folge einer starken Sicherheitsorientierung, die wiederum den Gestaltungsraum zwischen Kommune und Projektentwicklern verkleinert: *„Teilweise trauen sich die Kommunen auch schon nach Paragraph 34 eigentlich nichts mehr zu genehmigen und wählen schon bei wirklich aberwitzig kleinen Vorhaben, mitunter zehn Wohneinheiten, Bebauungsplan-Verfahren, um sich abzusichern – dass es halt über die Politik geht und dass es über die Öffentlichkeit geht, damit nicht nachher einer sagt ‚Wieso konntet ihr das da genehmigen?‘ Also die Angst ist da schon groß. Das, was wir eben besprochen haben, so ein bisschen mit dem Druck der Öffentlichkeit, der für den Investor wirkt – das merken wir auch ganz massiv – der wirkt auch sehr auf die Verwaltung; die sind sehr verunsichert, weil sie letzten Endes, wenn sie genehmigen, sich natürlich dem öffentlichen Druck ausgesetzt sehen“* (PE 10).

Hinsichtlich dieses Spannungsverhältnisses und dessen Einfluss auf den Planungsprozess (Inhalt und Dauer) wird deutlich, warum manche Projektentwickler Beteiligungsformaten zurückhaltend gegenüberstehen. Hingegen sehen die befragten kommunalen Akteure entsprechende Aushandlungsprozesse nicht nur als demokratische Verantwortung, sondern auch als Investition, für eine effiziente Prozessgestaltung in der späteren Entwicklungsphase: *„In dieser Phase der Aufgabenstellung, der Qualitätssicherung bauen wir Bürgerschaftsdialoge, die mit Investor, Politik und Bezirkspolitik in eine Richtung arbeiten. Wenn alle dann gemeinsam in einem Wettbewerb oder einem Workshop-Verfahren eine Entscheidung treffen, dann ist diese Entscheidung auch im Gremiendurchlauf und der Nachbarschaft belastbar. Damit werbe ich beim Investment und bitte um Gelassenheit und Investieren in diese Runde, weil sie nach hinten hinaus Projekte beschleunigt“* (PlaDz 3).

Ein konfrontatives Verhalten von Projektentwicklern gegenüber gemeinwohlorientierten Verfahrensabläufen und rahmengebenden Planungsinhalten würde Prozesse vielmehr verzögern und die Konfliktdynamik verschärfen: *„Ich denke schon bei dem Thema, wie schnell, wie unkompliziert Prozesse sein sollen und mit wie*

vielen Freiheiten man die Leute ausstatten kann. Da, glaube ich, besteht bei denen schon eine ganz andere Vorstellung. Wir haben in unserer Stadt auch eine große Tradition der Stadtplanung. Wir versuchen natürlich auch Eckpunkte einzuziehen: Wir versuchen zum Beispiel Höhen zu begrenzen, Dichten zu begrenzen. Wir lassen schon auch sehr viel Dichte zu, aber wir versuchen das natürlich auch nicht ‚Laissez-faire‘ zu machen. Damit können manche Entwickler ganz gut umgehen, die einfach auch schon länger da sind. Die wissen, dass es Vorschriften gibt, und dass man innerhalb dieser Rahmenbedingungen auch gut Projektentwicklungen machen kann. Aber es gibt immer wieder Leute, die meinen, das sprengen zu müssen – da treten meiner Meinung nach, die meisten Konflikte auf. Das sind dann auch die Projekte, die sehr lange dauern und bei denen auf der Zeitschiene möglicherweise Verzögerungen entstehen, weil der Entwickler meint, er könne sich irgendwie durchsetzen. Aber Druck erzeugt Gegendruck und dann kommt es zu Diskussionen“ (PlaDz 2).

Grundkonflikt Kostenoptimierung versus Gemeinwohlorientierung

Vor dem Hintergrund der geschilderten Spannungsverhältnisse wird der strukturelle Zielkonflikt „Kostenoptimierung versus Gemeinwohlorientierung“ zwischen Projektentwicklern und Kommunen erkennbar. Dieser wird von den Experten als „natürlicher Zielkonflikt“ wahrgenommen, dessen vollständige Auflösung insbesondere von den befragten Ratsmitgliedern als unrealistisch betrachtet wird – *„Wir müssen divergierende Interessen in irgendeiner Form so zusammenbringen, dass alle am Ende sagen ‚Ja, es geht gerade so‘, denn die richtige Begeisterung [gibt es nicht]. Ich habe noch kein einziges Projekt erlebt in den langen Jahren, in denen ich das jetzt mache, bei dem alle gesagt haben: ‚Boah, super!‘ In den [offiziellen] Reden natürlich schon, aber im Hintergrund beschwerten sich alle, dass sie es eigentlich anders machen wollten – eigentlich hätte da mehr Grünflächen sein sollen usw. Also eine hundertprozentige Zufriedenheit ist nie vorhanden, auf keiner Seite. Die kann es auch meines Erachtens nicht geben“ (Pol 6)* – zumal die Akteure dazu tendieren, das Optimum ihrer Interessen zu erzielen. Eine Annäherung könne daher nur über Aushandlungsprozesse erfolgen, deren Konsens einem stetigen Wandel unterliegt und durch räumliche, soziale, politische, wirtschaftliche wie auch kulturelle Dynamiken beeinflusst wird: *„Also beide wollen ja das Maximale, beide [im Sinne von: Politik und Verwaltung] wollen maximalen Benefit für die Stadt und die andere Seite [im Sinne von: Projektentwickler] will erst einmal den maximalen Profit: wie verhandelt man das aus? Und wo ist da eigentlich die Mitte? – das ist nicht klar zu definieren, das verändert sich. Das verändert sich im Kontext des Verständnisses der Stadtgesellschaft zu den Dingen, verändert sich im Kontext des Verständnisses des Projektentwicklers für Stadt; und wird immer wieder neu ausverhandelt – also nicht fundamental neu ausverhandelt“ (Pol 3).* In diesem Zusammenhang sind abschließend zwei raumstrukturelle Kontextfaktoren hervorzuheben, welche die Konfliktodynamik „Kostenoptimierung versus Gemeinwohlorientierung“ verschärfen.

Auswirkungen von Bodenpreisspekulationen

Aus Erfahrung der Verwaltung wird bereits mit der Grundstücksakquise eines Projektentwicklers die Konfliktintensität der Zusammenarbeit erkennbar: Je höher die Grundstückskosten, desto kleiner der gemeinsame

Gestaltungsraum für das Planungsvorhaben. Erwerben Projektentwickler Grundstücke darüber hinaus unter falschen Annahmen, stellt sich eine Zielannäherung als besonders herausfordernd dar: *„Also umso mehr man dann eben gemerkt hat, man kommt so ein bisschen an die Schmerzgrenze, umso schwieriger wurde es. Und ganz schwierig ist es halt immer dann, wenn Investoren Grundstücke unter falschen Annahmen gekauft haben und sich dann eben rausstellt, sie werden mit dem Projekt wahrscheinlich überhaupt keine Rendite machen können, sondern müssen jetzt gucken, die Verluste irgendwie zu begrenzen. Da war es dann in der Regel extrem schwierig mit denen eine konstruktive Lösung zu finden“* (StaPla 7). Diese Ausgangssituation verschärft sich durch spekulationsbedingte Preissteigerungen auf dem Grundstücksmarkt und hat eine gesteigerte Erwartungshaltung von Projektentwicklern in Bezug auf das Entgegenkommen der Kommune zur Folge – *„Dann wird das Grundstück wertmaximal verkauft und der Entwickler kommt mit einer Erwartungshaltung, weil halt so viel bezahlt wird, dass er das Baurecht sogar noch maximieren kann, dass er noch mehr raus holen kann. Und dann gibt es halt diesen Clash zwischen Planungshoheit der Kommune und dem Entwickler, wo dann auch die Businesspläne nicht mehr zusammenstimmen“* (KapG 2) –, was kooperativen Verhaltensweisen bereits zu Beginn der Interaktion entgegensteht.

Den zweiten raumstrukturellen konfliktverschärfenden Kontextfaktor stellen die zunehmende Flächenverknappung in Ballungsräumen sowie Flächenkonkurrenzen im Allgemeinen dar. Sie führen zu Projektentwicklungen in immer komplexeren Lagesituationen, deren baurechtliche Anforderungen im Planungsverfahren eine Herausforderung darstellen und den gemeinsamen Gestaltungsspielraum ebenfalls einengen. Gerade im Wohnungsbau können ebenfalls politische Zielvorgaben Auswirkungen auf das Maß der baulichen Nutzung nehmen. Trotz ähnlicher Interessenslagen zwischen Kommune und Projektentwicklern, verschärft sich die Konfliktodynamik in Bezug auf planungsrechtliche Anforderungen: *„Das größte Konfliktpotenzial ist bei uns in der Stadt bei der Planungsentwicklung tatsächlich die sehr hohe Dichte, also die Geschossfläche, die untergebracht werden soll. Manche Projekte würden entspannter laufen, wenn man von Anfang an nicht die hohen Dichten hätte, die [aber] halt schon gewünscht und gefahren werden – weil wir dann doch auch wieder eine gleiche Interessenslage haben: wir wollen viel Wohnungsbau und so weiter. Aber natürlich, bei solchen Projekten, die sehr geschossflächenmassiv sind, kommen diese ganzen Probleme, die auch auf der fachlichen Seite halt Zeit brauchen, damit sie bestmöglich behandelt werden: Abstandsflächenprobleme, ökologische Fragestellungen, dann natürlich die Themen Klimaschutz und so weiter. Das spitzt sich zu“* (StaPla 12).

Flächenverknappung, Flächenkonkurrenz und baurechtliche Rahmenbedingungen

Der Grundkonflikt „Kostenoptimierung versus Gemeinwohlorientierung“ zwischen Projektentwicklern und Kommunen wird durch unterschiedliche Handlungslogiken beider Akteure hervorgerufen. Er wird daher als Prämisse der Interaktion verstanden, dessen Angleich über Aushandlungsprozesse im Planungsverfahren erfolgt. Das Spannungsverhältnis zwischen den Fokusgruppen

Zusammenfassung

wird dabei insbesondere durch den Faktor Zeit hervorgerufen sowie durch Wechselwirkungen zwischen den Faktoren Zeit und Inhalt beeinflusst. Zielkonflikte zwischen Projektentwicklern und Kommunen sind folglich überwiegend prozessbedingt. Die Konfliktdynamik wird einerseits durch externe Kontextfaktoren, wie zum Beispiel Grundstücksmärkte oder -lagen beeinflusst, andererseits über Rollenbilder (vgl. auch Abbildung 37).

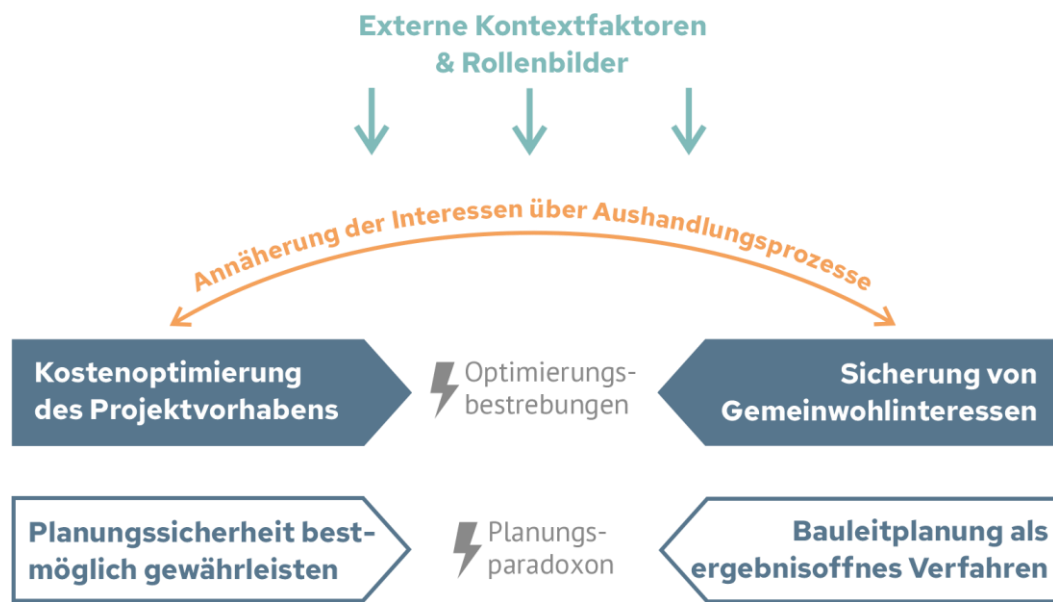


Abbildung 37: Zielkonflikte zwischen Projektentwicklern und Kommunen; Quelle: Eigene Darstellung 2025.

4.2.2.14 Durchsetzungsstrategien/Verhandlungstaktiken der Fokusgruppen

Wie in Punkt 4.2.2.11 deutlich wurde, besteht zwischen Kommune und Projektentwicklern ein Grundkonflikt zwischen (Qualitätsansprüchen zur) Umsetzung von Gemeinwohlbelangen und Wirtschaftlichkeitsaspekten im Rahmen der Gestaltung eines Planungsvorhabens. Infolgedessen ist zu erwarten, dass die Fokusgruppen – auch vor dem Hintergrund einer kooperativ geprägten Zusammenarbeit – versuchen werden, den Planungsprozess in Richtung ihrer jeweiligen Interessen zu lenken (Forschungsfrage 3 und 11). Es ist anzunehmen: Je weiter die Vorstellungen auseinanderliegen, desto stärker werden Durchsetzungsstrategien zum Tragen kommen. Zur vertiefenden Analyse der Interaktionsmuster zwischen den Fokusgruppen werden im Folgenden daher entsprechende Durchsetzungsstrategien aufgezeigt und, sofern möglich, Hinweise bezüglich ihrer „Erfolgsaussichten“ gegeben. Dabei weisen die dargestellten Durchsetzungsstrategien zum Teil Überschneidungen mit den beschriebenen Kräfteverhältnissen der Fokusgruppen auf (vgl. Pkt. 4.2.2.11). Eine trennscharfe Unterscheidung ist an dieser Stelle nicht möglich, da sich Durchsetzungsstrategien entsprechende Machtpositionen und -dynamiken zunutze

machen. Dieser Abschnitt fokussiert jedoch vielmehr die Mikrophysik der Kräfteredynamiken und „wie“ Machtpositionen von den Fokusgruppen wirksam gemacht werden. Auf diese Weise soll sichtbar werden, wie Handlungsabsichten blockiert, abgelehnt oder verhindert werden (vgl. auch Pkt. 2.1.2).

Grundsätzliche Umkehrung des Machtverhältnisses aus Sicht der Kommune

Wie bereits im vorangegangenen Punkt (vgl. 4.2.2.11) dargestellt wurde, versuchen einige Kommunen über eine aktive Boden- und Baulandpolitik das Kräfteverhältnis grundsätzlich umzukehren, um auf diese Weise die Durchsetzung ihrer Belange gegenüber Projektentwicklern sicherstellen zu können – nicht zuletzt auch aufgrund der Fehlentwicklungen auf den Immobilienmärkten in den vergangenen Jahren. Vor diesem Hintergrund werden von den Experten unterschiedliche (bau-)rechtliche Instrumente benannt, wie zum Beispiel Vorkaufsrecht, Erhaltungssatzung, städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen, städtebauliche Verträge oder Bebauungsplanungen: *„Wenn es kein Planungsrecht gibt oder eventuell nach Paragraph 34 genehmigungsfähig wäre, dann überlegen wir uns natürlich schon: Müssen wir vielleicht einen Aufstellungsbeschluss fassen, damit wir zumindest planungsrechtlich die Hand darauf haben“ (StaPla 14). Als „[...] finale[s] Druckmittel, um quasi erst mal so ein Vorhaben zu verhindern“ (StaPla 6) wird von den Experten der Beschluss einer Veränderungssperre benannt.*

Nutzung (bau)rechtlicher Möglichkeiten

Im Falle eines Grundstücksverkaufs durch die Kommune werden von den Fokusgruppen Ratsmitglieder und Verwaltung insbesondere Konzeptvergaben zur Förderung einer gemeinwohlorientierten Stadtentwicklung betont, da diese der Kommune einen größeren Gestaltungsspielraum zur Umsetzung qualitativer Ziele bieten: *„Oder man macht es, wenn man wirklich nur verkauft, über das Stichwort Konzeptvergabe. Über das Thema der Konzeptvergabe kann man sich von dem meistbietenden Bewerber lösen und verkauft an den, der inhaltlich am nächsten an unsere Vorstellung herankommt“ (FBR 1).*

Jedoch setzt die Kommune den (bau-)rechtlichen Rahmen nicht allein als Durchsetzungsstrategie gegenüber Projektentwicklern ein, sondern zum Teil auch gegenüber der Öffentlichkeit. Um öffentlichem Druck zu entgehen, nutzt die Kommune bewusst die Entscheidung höherer Verwaltungsinstanzen zur Schaffung einer rechtlichen Legitimationsbasis für das Projektvorhaben, wie die folgende Erfahrung eines Projektentwicklers zeigt: *„Das geht schon so weit, dass uns teilweise von Städten dazu geraten wird gegen [eine] nicht erteilte Baugenehmigung zu klagen, um dann durch die höhere Verwaltungsinstanz das quasi widerlegen zu lassen und dann von dort quasi genehmigen zu lassen, damit man vor Ort sagen kann ‚Wir wollten es nicht, aber hier – ich weiß ich nicht – das Verwaltungsgericht hat gesagt, sie [im Sinne von: Projektentwickler] dürfen‘. Es ist schon aber-witzig, aber das ist schon einfach die Angst, die da vor Ort ist“ (PE 10).*

„Rollenspiel“ zwischen Gemeinderat und Verwaltung

Durchsetzungsstrategien der Verwaltung

Im Rahmen der Vorhabenkonkretisierung können Konflikte über Detailfragen sowohl innerhalb der Verwaltung als auch zwischen Verwaltung und Gemeinderat entstehen. In diesem Kontext würden einzelne Ämter beispielsweise abwäungsfähigen Themen eine unverhältnismäßig hohe Relevanz beimessen, um Projekte zu verzögern oder gänzlich zu verhindern: *„In diesem Fall muss halt das Rollenspiel eingefordert werden – das ist auch eine starke Aufgabe des Oberbürgermeisters; der war bei uns immer – sowohl der Vorgänger als auch der jetzige – der Auffassung, eine Stadtratsmehrheit ist das, was entscheidet und wenn die Verwaltung versucht zu blockieren, dann lässt man es sich halt wöchentlich vorlegen, was da jetzt weitergegangen ist, damit die das nicht immer vom Schreibtisch des einen auf den anderen bringen und das jeweils nach unten getragen wird, um zu verzögern“ (Pol 2).*

Möchte die Verwaltung hingegen sicherstellen, Entscheidungen im Gemeinderat herbeiführen zu können, sei die Erarbeitung von Varianten – auch aus Sicht der Ratsmitglieder selbst – ein entsprechendes Mittel: *„[...] Vorschläge erarbeitet, die zum Beispiel über das hinausgehen, was man eigentlich sparen müsste, sodass der Gemeinderat auch eine Entscheidungsmöglichkeit hat, macht sie auch eine Mehrleistung, um es dem Gemeinderat einfacher zu machen. So bekommt man [dann] auch die Bereitschaft des Gemeinderats bei etwas eigentlich Unattraktivem mitzumachen, weil es eben klar ist, dass es notwendig ist. Die Verwaltung braucht an der Stelle eben einfach diese Entscheidungen und bereitet es auch so vor, dass man wirklich eine Auswahl hat, dass man Entscheidungen treffen kann, dass man Schwerpunkte setzen kann, dass es nicht einfach nur eine Vorlage ist, die man absegnen soll. Die würde der Gemeinderat wahrscheinlich nämlich nicht absegnen, denn damit macht man sich nicht beliebt und man hat auch nicht das Gefühl, etwas entscheiden zu können, wenn es so alternativlos ist“ (Pol 8).* Letztlich müsse die Verwaltung in der Lage sein, mit dem Wissen um die Belange der einzelnen Fraktionen die Beschlussvorlage „geschickt zu verkaufen“: *„Ich muss jede Stadtratsvorlage, wenn Sie ganz ehrlich sind, geschickt verkaufen – ich sag jetzt einfach mal verkaufen – Sie müssen die Vorteile, die Gesamtvorteile der Planung mit den paar nicht so ganz süßen Bissen, die da drin sind, einfach verkaufen können, behaupte ich jetzt einmal. Sie müssen also die Vorteile der Planung und die kennt man ja als Planer, wenn man auch erfahren ist mit diesem Stadtrat; man weiß, wer was gegen irgendetwas hat, in welche Richtung – die einen sind Verkehr in die eine Richtung, die anderen sind Verkehr in die andere Richtung“ (StaPla 5).*

Politische Reaktionen bei Unzufriedenheit mit dem Verwaltungshandeln

Ist der Gemeinderat als Ganzes oder sind einzelne Fraktionen – je nach Gemeindeordnung auch einzelne Ratsmitglieder – mit dem Vorgehen der Verwaltung unzufrieden, fasst folgende Aussage eines Stadtplanungsamtsvertreters deren mögliche Durchsetzungsstrategien zusammen: *„[...] die sich dann äußert in politischen Anträgen, in Schaufensterreden, in Nicht-Beschlüssen – also Dinge werden nicht beschlossen – [und] in Fragen“ (StaPla 5).* Als Motive dieser Durchsetzungsstrategien werden neben der Unzufriedenheit mit der inhaltlichen Ausrichtung eines Projektes auch die Hoffnung auf veränderte Rahmenbedingungen zu einem

späteren Zeitpunkt genannt, welche die Durchsetzung der eigenen Interessen stärken könnten: „[...] also es gibt auch Projekte, die bewusst von der Politik aufgehalten werden, weil man immer hofft, dass vielleicht nach der nächsten Wahl oder sowas, die Gesetzeslage nochmal eine andere ist; und wenn man das Projekt um ein paar Jahre verschieben kann, dann macht man es halt“ (Pol 4).

Verzögerungstaktiken und Blockadehaltungen

Während Nicht-Beschlüsse des Gemeinderates in letzter Konsequenz zur gänzlichen Verhinderung eines Projektes führen können, dienen sie zumeist, wie auch das Stellen von politischen Anträgen, als Verzögerungstaktik. Letztere verpflichten die Verwaltung im Regelfall, innerhalb einer angemessenen Frist Auskunft über die entsprechenden Anfragen zu erteilen. Aufgrund der damit einhergehenden Nachbearbeitung, möglichen Anpassungen des Planungsvorhabens und einer entsprechenden Wiedervorlage, bedingt dies eine Verlängerung des Planungsprozesses. Diese politischen Einflussmöglichkeiten betreffen jedoch nicht allein das Rollenspiel innerhalb der Kommune, wie zuvor angeführt, sondern werden von der Kommune – als geschlossene Einheit – auch gegenüber Projektentwicklern angewendet, wie die folgende Aussage beispielhaft zeigt: „[...] sie [im Sinne von: Kommune] haben dann gesagt, Wir müssen jetzt erst einmal prüfen, ob wir überhaupt mit der Sache weitermachen‘ und haben es erst einmal ein Dreivierteljahr liegen lassen. Auf einmal war dieser Unternehmer sehr einsichtig geworden“ (DL 3_Pla).

**Nicht-Beschlüsse
und politische
Anträge**

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die Verwaltung bestrebt ist, Projektvorhaben eines Projektentwicklers voranzubringen. Das folgende Beispiel verdeutlicht damit zum einen, dass die Blockade von Beschlussmöglichkeiten – im Sinne der Vorstellung oder Abstimmung des Projektstands im Planungsausschuss beziehungsweise Gemeinderat – als äußerstes Mittel verwendet wird, um einem Projektentwickler Grenzen aufzuzeigen. Zum anderen wird ersichtlich, dass Durchsetzungsstrategien der Kommune nicht allein im Hinblick auf die inhaltliche Ausgestaltung eines Projektvorhabens angewendet werden, sondern auch im Hinblick auf die Interaktion als solche: „Das einzige – das Heftigste –, was mir einmal passiert ist, dass wir wirklich einen sehr uneinsichtigen Projektentwickler hatten und ich das Projekt tatsächlich von der Sitzung genommen habe, beziehungsweise mein damaliger Bau-Bürgermeister, weil der [Entwickler] einfach immer Dinge geplant hat, die so nicht abgesprochen waren. Das war wirklich das äußerste Mittel, was natürlich zu sehr großem Unmut geführt hat, und ich ihm in einer Besprechung dann auch gesagt habe, dass das Vertrauensverhältnis zerstört ist, wir ihm nicht mehr vertrauen und deshalb auch zu dieser drastischen Maßnahme gegriffen haben. Interessanterweise lief es nach diesem Gespräch dann besser“ (StaPla 14).

**Beschlussmöglich-
keiten blockieren**

Ähnlich der Strategie eines Nicht-Beschlusses auf Seite der Kommune, nutzen Projektentwickler das „Liegenlassen“ ihrer Grundstücke als taktisches Mittel, um ein Entgegenkommen der Kommune zu erwirken. Diese Vorgehensweise

**Nicht-Entwicklung
von Grundstücken**

würde dabei nicht allein in Bezug auf projektspezifische Rahmenbedingungen der Kommune gewählt, sondern auch im Hinblick auf gesamtstädtische Entwicklungsstrategien, wie beispielsweise Anpassungen der Boden- und Baupolitik: *„Zum Beispiel gerade jetzt bei der Diskussion um die Fortschreibung des Bauplanmodells, da erleben wir die Investoren-Haltung durchaus auch, dass gesagt wird ‚Dann lassen wir die Flächen liegen, dann entwickeln wir das nicht‘. Ob das am Ende erfolgreich sein wird, ich bezweifle es“ (StaPla 12).*

Wie bereits in Punkt 4.2.2.11 aufgezeigt wurde, können Projektentwickler mit dieser Durchsetzungsstrategie grundsätzlich jedoch *„eine Menge Ärger machen“ (DL 4_M)*, sofern die Kommune auf Erfolgsmeldungen angewiesen ist oder strategisches Interesse an der spezifischen Flächenentwicklung hat.

Anbringen von „Scheinargumenten“

Eine weitere Strategie den Planungsprozess zu verzögern beziehungsweise zu blockieren, um ein Einlenken des Gegenübers zu erwirken, ist das Anbringen von „Scheinargumenten“. Auf Seiten der Verwaltung kann dies zum Beispiel Ausdruck im wiederholten Anbringen fehlender personeller Ressourcen finden: *„Wir hatten jetzt gerade einen Fall, wo wir einen Bebauungsplan mehrmals beantragt haben und die Verwaltung immer gesagt hat ‚Nee, nee brauchen wir gar nicht, und dann Erhaltungssatzungen oder ja, oder die...‘ – also immer so weich außen rum und immer mit der Begründung ‚Wir haben gar nicht genug Men-Power, wir packen das gar nicht mit einem Bebauungsplan‘“ (Pol 1).*

Projektentwickler würden in diesem Zusammenhang Wirtschaftlichkeitsaspekte des Projektvorhabens nicht nur mit Blick auf bestehende Informationsasymmetrien anbringen (vgl. auch Pkt. 4.2.2.1), sondern ebenfalls als „Alibi“ nutzen, eigene Wissenslücken alternativer Lösungswege zu verbergen oder den Mehraufwand zur Suche alternativer Lösungen zu vermeiden, wie die folgende Erfahrung eines externen Stadtplaners vermuten lässt: *„Es ist ja etwas Gutes, wenn jemand wirtschaftlich denkt – es hat ja auch etwas mit Nachhaltigkeit zu tun; [...] Von dem her ist es ja ganz wichtig, diese Seite zu betrachten. Aber der Projektentwickler schiebt natürlich häufig die Kostenseite als Alibi nach vorne. Da kennt er sich ja auch am besten aus. Er sagt dann ‚Wenn ich nicht noch fünf Geschosse mehr bekomme, dann ist es nicht darstellbar‘ – ich übertreibe jetzt natürlich“ (DL 3_Pla).*

Ein ähnliches Verhalten lässt sich teilweise auch bei Ratsmitgliedern beobachten. Trotz einer gesamtstädtischen Strategiekonformität werden ausgewählte Parteiziele von diesen mit einer sehr hohen Gewichtung versehen, was letztlich dazu führen kann, dass Projektvorhaben ausgebremst werden: *„Wobei ich glaube, dass es in der Politik auseinanderdriften wird: Es wird mehr Menschen geben, die vor allem das Thema Ökologie voranstellen, um damit auch Wohnungsbau zu verhindern. Das findet im Übrigen auch in weiten Teilen der Grünen durchaus seinen Niederschlag. Die zwar offiziell damit firmieren, wesentlich mehr Wohnungen bauen zu wollen, aber im direkten Einzelfall, dann bisher dem Thema Ökologie immer den Vorrang gegeben haben“ (Pol 9).*

Darüber hinaus lässt die Erfahrung eines Mediators erkennen, dass Verzögerungstaktiken ebenfalls zum Verbergen einer „hidden agenda“ genutzt werden. So würden zum Beispiel „Scheinargumente“ auf Seiten der Kommune eingesetzt, um einen grundsätzlich fehlenden Entwicklungswillen einer Fläche zu verbergen: *„[...] aber ich habe dann immer wieder das Problem, dass ich nicht rausfinden kann, was denn eigentlich das positive Ziel dahinter ist oder ob überhaupt ein Lösungswille besteht; also das ist komisch, manchmal liegt eigentlich dahinter, dass die am liebsten Sachen gar nicht anrühren würden, es aber nicht sagen, weil das würde ja blöd kommen. Also ich kann natürlich als Kommune nicht hingehen und sagen ‚Mir ist das jetzt egal, dass ich da 5.000 Quadratmeter Brachfläche mitten in der Innenstadt habe. Und ich bin letzten Endes nicht konfliktbereit genug, um die zu aktivieren‘ – und dann wird das aufgebaut und das aufgebaut, dann kommt so scheinbarweise dies und das und jenes. Und das ist dann eigentlich auch zu wenig Ehrlichkeit“ (DL 4_M).*

Verzögerungstaktiken, um eigentliche Planungsmotive nicht preiszugeben

In Bezug auf die Häufigkeit des Einsatzes von Verzögerungstaktiken weist ein Ratsmitglied darauf hin, dass diese nur mit Bedacht eingesetzt werden sollten, da eine solche andauernde Verhandlungstaktik die Kommune auf Dauer unglaubwürdig mache: *„Wobei – es [im Sinne von: Verzögerungstaktiken] kann manchmal gut sein – auf Dauer macht sich die Stadt oder die Kommune in diesem Fall aber auch unglaubwürdig. Ob und wann man solche Mittel wählt, ist vom Einzelfall abhängig“ (Pol 5).* Dabei ist anzunehmen, dass diese Schlussfolgerung auch für die Verwendung weiterer Durchsetzungsstrategien gilt.

Einflussnahme weiterer Akteure aktivieren

Eine gängige Durchsetzungsstrategie aller drei Fokusgruppen ist zudem die Aktivierung der Einflussnahme weiterer am Planungsprozess beteiligter Akteure wie die folgenden Ausführungen zeigen.

So verweisen alle drei Fokusgruppen darauf, dass Projektentwickler dazu neigen „über Bande der Politik oder Verwaltung“ zu spielen, wenn sie mit entsprechenden Entscheidungen unzufrieden sind und den Prozess wieder nach ihren Interessen auszurichten versuchen: *„Es ist auch nicht so, dass die Politik alles bestimmen kann. Da geht die Verwaltung auch sehr selbstbewusst mit um, was da kommt. Ich finde, dass das ein ausgewogenes Ding ist. Wenn man weiß, dass das so ist, kann man das ganz gut – wie soll ich sagen – einsetzen. Es ist ja nicht so, als würde man das missbrauchen, aber es ist ja sinnvoll, dass es so etwas gibt. Dann kann man auf der einen Seite beschleunigen oder auf der anderen. Das ist ja nicht verkehrt“ (PE 16).*

„Über Bande spielen“

In diesem Kontext meine „Politik“ jedoch nur einen bestimmten Flügel der Politik, weshalb diese Durchsetzungsstrategie von Ratsmitgliedern unterschiedlich beurteilt wird. Während einige Experten es als durchaus legitim empfinden, dass Projektentwickler Entscheidungen der Verwaltung hinterfragen, stufen andere dieses Verhalten als kritisch ein: *„[...] es sind dann Projektentwickler, die gute Kontakte in die Politik haben und an bestimmten Schlüsselpunkten gute Kontakte in die*

Politik haben. Und dann fängt es für mich an, auch sehr kritisch zu werden“ (Pol 3). Diese Durchsetzungsstrategie von Projektentwicklern könne jedoch dann erfolgreich sein, wenn Verwaltung und Gemeinderat (beziehungsweise einzelne Fraktionen) das Vorhaben unterschiedlich beurteilen: „Das kann auch manchmal Erfolg haben, weil Verwaltung und Politik solche Vorhaben auch nicht immer einheitlich beurteilen. [...] Ich würde mir immer eine Vorstellung eines Projekts anhören – einfach aus Neugierde und Interesse – und nachdem ich mir das angehört habe, würde ich aber auch nochmal den Kontakt zu den Fachleuten in der Verwaltung suchen [...] wenn man das dann übereinanderlegt, gibt es manchmal Punkte, bei denen man wirklich sagt: ‚Naja, aber den Punkt finde ich jetzt [nicht ganz begründet]‘. Also manchmal [passiert es] auch, dass die Verwaltung sagt: ‚Ihr habt doch als Politik dieses Wohnbaukonzept entschieden und da passt das [Projekt] überhaupt nicht hinein‘. Da kann man vielleicht mal sagen: ‚Naja gut, das haben wir vor fünf oder zehn Jahren entschieden und da hat sich auch mal etwas geändert‘ – [allein] ist das dann vielleicht kein Argument, aber wenn es andere handfeste Gründe gibt, dann [verteidigt die Politik auch manchmal die Position des Entwicklers]. Das muss man, meiner Meinung nach, schon miteinander abgleichen“ (Pol 7). In jedem Fall ziehe ein solches Vorgehen des Entwicklers eine Verzögerung des Planungsprozesses nach sich und kann sich ebenfalls nachteilig auf das Verhältnis zwischen Projektentwickler und Verwaltungsmitarbeitenden auswirken, wie die folgende Expertenaussage impliziert: „[...] inzwischen nehme ich sowas sportlich, weil es ändert sich ja nichts an meiner fachlichen Haltung; und in der Regel gibt es dafür ja auch gute Gründe, warum ich oder warum wir als Stadtplanungsamt etwas anders sehen. [...] Der Nachteil für uns ist, dass es einfach mehr Arbeit macht: es geht über die Politik, dann stellt ein Gemeinderat bei uns eine schriftliche Anfrage und diese schriftliche Anfrage müssen wir dann beantworten. Dann geht es hier über die Amtsleitung, über das Büro des Bürgermeisters, bis es dann wieder draußen ist. Und ja, das sind dann einfach zusätzliche Schleifen; [...] Und ganz oft ist es dann tatsächlich auch so, dass sich am Ende nicht viel verändert, aber wir haben sehr viel mehr Arbeit damit. [...] man ist so ein bisschen genervt und denkt ‚Musste er das jetzt machen? Wir haben es ihm doch erklärt. Uns hat er es nicht geglaubt, jetzt hat er es nochmal über den Gemeinderat versucht oder ist nochmal an den Bürgermeister herangetreten‘. Den größten Nachteil sehe ich tatsächlich darin, dass solche Versuche Zeitfresser sind“ (StaPla 11).

Den Einfluss von Ratsmitgliedern zu suchen, sei jedoch nicht allein Durchsetzungsstrategie von Projektentwicklern, sondern würde auch seitens der Verwaltung praktiziert, sollte sie entweder im Rahmen der Verhandlungen mit dem Projektentwickler auf Widerstand stoßen oder verwaltungsintern Uneinigkeit zwischen den verschiedenen Dezernaten beziehungsweise Ämtern bestehen: „[...] die Dezernenten untereinander setzen natürlich darauf, dass man zur Not ein Thema, was sie nicht durchkriegen, politisch dann durchsetzt. Ich glaube, das ist so über Bande spielen – das macht die Verwaltung auch mit uns“ (Pol 4).

Lobbyismus

In Bezug auf die Aktivierung politischer Einflussnahme durch Projektentwickler wird von einigen Experten zudem das Betreiben von Lobbyarbeit als Strategie benannt. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die projektbezogene Zusammenarbeit zwischen Projektentwicklern und Politik

grundsätzlich nicht als negativ von den Experten bewertet wird – auch im Vergleich zu anderen gesellschaftlichen Akteuren, die den Einfluss der Politik suchen: *„Die Leute [im Sinne von: Projektentwickler] versuchen natürlich auch über ihnen nahestehende Personen die Dinge auf die politische Ebene zu bringen, wenn sie bei uns in der Verwaltung nicht weiterkommen. Das finde ich auch legitim, ist ihr gutes Recht, wie natürlich auch jede Bürgerinitiative versucht, über bestimmte politische Meinungen oder politische Vertreter ihre Position durchzubringen“* (PlaDz 2). Im Gegenteil, gerade bei größeren Projektvorhaben wird das Herantreten eines Projektentwicklers an den Gemeinderat beziehungsweise die Lokalpolitik – zumindest über eine Projektvorstellung bei gewisser Planungsreife – als notwendige Voraussetzung für eine erfolgreiche Projektumsetzung betrachtet: *„[...] das ist, glaube ich, der erste Schritt den ein Projektentwickler, wenn er wirklich etwas Großes vorhat, ja, machen sollte, und in der Regel auch macht. Hat man erst einmal verantwortliche Politiker:innen mit ins Boot geholt – was ich nicht wirklich verwerflich finde – ist es, glaube ich, auf alle Fälle einfacher, etwas zu erreichen“* (Pol 5). Allerdings könnte ein "Beigeschmack" entstehen, wenn Projektentwickler überzogene Gesprächs- oder Essenseinladungen an Ratsmitglieder aussprechen würden (vgl. auch Pkt. 4.2.2.4), wie die folgende Aussage andeutet, ohne jedoch Lobbyismus als Form der Durchsetzungsstrategie spezifisch zu benennen: *„[...] dieses Unternehmen, die laden auch immer mal zu so Gesprächen oder zu Abendessen und so weiter ein – aber an sich ist das natürlich schon immer ein bisschen so...“* (Pol 4).

Eine weitere Möglichkeit der Verwaltung, die Einflussnahme von Ratsmitgliedern zu aktivieren, ähnelt dem Prinzip der „Führung von unten“. Diese Durchsetzungsstrategie käme insbesondere dann zum Tragen, wenn einzelne Verwaltungsmitarbeitende mit der Gestaltung des Planungsprozesses unzufrieden sind – sie sich zum Beispiel ein progressiveres Verwaltungshandeln wünschen würden. In diesem Fall würden sie sich mit ihren Anliegen gezielt an einzelne Politiker oder Mandatsträger wenden: *„Dann sind in der Verwaltung natürlich auch sehr unterschiedliche Leute. Also es gibt auch Menschen, die uns anrufen oder eine Mail schreiben und sagen ‚Könnt ihr bitte nach der und der Sache fragen? Da läuft was total schief‘. Was der Verwaltungschef irgendwo auf die Tagesordnung von einer Sitzung setzt, ist nicht immer das, was die Angestellten auch für richtig halten. Also da gibt's auch so eine zweite Ebene, wo teilweise sehr viel kommuniziert wird – ja eigentlich dann, wenn es darum geht, wie können wir denn gemeinsam was durchbringen, was uns wichtig ist“* (Pol 1).

„Führung von unten“

Sollte das Verhältnis zwischen Gemeinderat und Verwaltung im Allgemeinen oder projektbezogen belastet sein, versuche die Verwaltung teilweise entsprechende Inhalte über am Planungsprozess beteiligte Fachexperten an den Gemeinderat heranzutragen. Sie tut dies unter der Annahme, Ratsmitglieder würden der externen Expertise mehr Gewicht beimessen als denselben Argumenten, vorgebracht durch die Verwaltung: *„[...] da kommt es natürlich schon vor, dass dann ein Planungsamtsleiter zum Beispiel sagt ‚Ich habe mir neulich schon die Nase*

Einfluss externen Fachwissens nutzen

angerannt, Ihnen glaubt man das eher. Es wäre mir recht, wenn Sie es vortragen, auch wenn ich es auch könnte“ (DL 3_Pla). Ob diese Art der Durchsetzungsstrategie zum Erfolg führt, wird jedoch von einem befragten Ratsmitglied hinterfragt: „[...] wenn ich jetzt ein Fachgespräch mache und ich lade jemanden ein und der erzählt uns was, dann würde ich sagen, der hat dann einen großen Einfluss auf die Meinungen der Fraktion. Wenn die Verwaltung, jemanden da hinstellt und der irgendwas erzählt, ich weiß nicht, ob das wirklich so einen großen Unterschied macht. Ich glaube, das hofft die Verwaltung manchmal, aber [ob es wirklich so ist?]“ (Pol 4). Der Rückgriff auf externes Fachwissen mit dem Ziel, die eigene Argumentationsbasis zu stärken, stellt jedoch nicht allein eine Strategie der Verwaltung dar, sondern wird auch von Ratsmitgliedern verfolgt, wie die folgende Aussage beispielhaft verdeutlicht: „Dann mache ich nochmal eine Fachveranstaltung dazu, und kriege vielleicht die Architektenkammer dazu, dass sie nochmal einen Brief an den Oberbürgermeister schreiben“ (Pol 4).

Verändert sich diese Durchsetzungsstrategie zu einem längerfristigen Verhalten, liegt nach Ansicht eines Experten ein brüchiges Verhältnis zwischen Verwaltung und Gemeinderat vor. Im Hinblick auf einen wertschätzenden Umgang sollte diese Durchsetzungsstrategie folglich nur mit Maß angewendet werden: *„Finde ich schwierig, aus einem einfachen Grund: man muss auch – glaube ich – ein bisschen die Strukturen sehen und respektieren. Also wenn es so ist, dass ein Mediator jetzt mit der Kommunalpolitik spricht, dann entwertet das die Verwaltung; das könnte relativ schnell dazu führen, dass man sagt ‚Wir glauben der Verwaltung gar nichts mehr, sondern wir schalten immer einen Neutralen dazwischen, der uns mal übersetzt, ob die Verwaltung eigentlich recht hat oder nicht‘. Ich finde das wirklich schwierig – also die Kommunalpolitik muss ihren fachlichen Input letzten Endes dann auch von ihrer Verwaltung bekommen, dafür ist sie da. Wenn sich das irgendwie zerrüttet, finde ich das ungünstig“ (DL 4_M).*

Den Zugang zu Informationen und Wissen als Form der Durchsetzungsstrategie zu nutzen, verdeutlicht die Wechselwirkung zwischen Wissen und Macht (vgl. Pkt. 2.1.5) und wird nicht nur kommunalintern angewendet, sondern auch von Projektentwicklern. Verfügt dieser über entsprechende finanzielle Ressourcen, ist er in der Lage, über den Aufbau seines Teams Wissensasymmetrien und damit ein mögliches Machtgefälle herzustellen. Dies ermöglicht ihm besonderen Gestaltungseinfluss bezüglich der Deutungswahl von Wissen und folglich eine Selektion, welche Informationen in den Planungsprozess einfließen und welche nicht. Wie sich aus folgender Expertenaussage ableiten lässt, sind sich die planende Verwaltung wie auch externe Dienstleister dieser Ausgangslage bewusst. Um ein solches Machtgefälle und die Möglichkeit entsprechender Durchsetzungsstrategien zu unterbinden, werden in der Planungspraxis Direktionsvereinbarungen zwischen Kommune, Projektentwickler und Dienstleistungsunternehmen getroffen: *„[...] wir haben einige Projekte, bei denen uns der Private bezahlt, bei denen die Kommune gesagt hat ‚Mensch, liebes Stadtplanungsbüro, Sie machen das ja ganz gut, aber wie regeln Sie denn, dass wir nicht die Informationen später bekommen als Sie es Ihrem Auftraggeber geben?‘ – da habe ich gesagt ‚Ganz einfach, wir*

machen eine Direktionsvereinbarung', ähnlich wie bei einer NDA [non-disclosure agreement/Geheimhaltungsvereinbarung], und da wird festgelegt, dass Direktionsrecht liegt bei der Stadt, die inhaltliche Bezahlung liegt bei dem Projekt-Investor, aber jegliche bereitgestellte Information wird in einen Datenraum eingelegt. Also nicht, ich schicke zuerst an den A und später an den B, sondern es wird in den Datenraum eingelegt und jetzt kommt es drauf an, wer zuerst rein guckt. Dieses Argument, dass der Gutachter etwas liefert, was in Teilen vielleicht dem Bezahlenden gar nicht so ganz schmeckt, oder auch der Kommune – das verfängt momentan so, weil wir damit in die Trilateralität kommen. Und damit ist das digitale Medium des Datenraums – das würde ich jetzt gerade dazu auch in den letzten Jahren als großen Gewinn bezeichnen; denn der ist unbestechlich, da können Sie genau sehen – Version 4.0, Punkt 3, am 13.02.21, 16:58 [Uhr] reingelegt [...], Also bei diesem trilateralen Modell sind wir der Auftragnehmer von euch beiden. Der eine zahlt, der andere dirigiert und das, was wir erarbeiten, machen wir zu dritt. Und damit wir alle zur gleichen Zeit informiert sind, wird unser Arbeitsprozess [in den Datenraum] reingelegt' – jetzt kommt aber der zweite Punkt: auch der Investor, der was möchte, darf uns nicht direkt kontaktieren – muss es in den Datenraum reinlegen, auch die Kommunen. Damit sind Sie in dieser Stern-Funktion und das machen wir jetzt an verschiedenen Stellen. Ich habe da gute Erfahrungen mit gemacht" (DL 1_Pla).

Als weiteren Akteur zur Durchsetzung der eigenen Interessen versuchen die Fokusgruppen zum Teil die Öffentlichkeit zu aktivieren, um Druck auf entweder Politik, Verwaltung oder Projektentwickler auszuüben. Dabei nutzen sie mitunter den Weg über die Lokalpresse oder Bürgerinitiativen, um ihre Perspektive auf das Projektvorhaben entsprechend zu platzieren, wie die folgende Aussage beispielhaft zeigt: *„Und das ist auch wirklich oft eine Frage, sich eine gute Taktik zu überlegen; weil ein Inhalt ist ja nicht an sich gleich mal so, dass alle sagen ‚Oh wie toll, was habt ihr für eine schöne Idee!‘, sondern man muss überlegen, wie geht man vor: macht man kleine Schritte, welche Bündnispartner kann man finden, wo gibt's eine Bürgerinitiative, die dann eben auch mal in der Presse was sagen, was wir auch vertreten – wo man dann sagen kann ‚Ja, die Bürger wollen ja auch‘" (Pol 1).*

Aus kommunaler Perspektive seien Projektentwickler mit diesem Vorgehen erfolgreich, wenn Lokaljournalisten die Argumente des Projektentwicklers unreflektiert wiedergeben würden: *„Sie [im Sinne von: Lokalpresse] kann solche Projekte positiv befördern und auch negativ befördern, und sie kann auch dafür sorgen, dass die Verwaltung oder die Politik in einem schlechten Licht steht – in das sie normalerweise nicht reingehört –, wenn sie blind der Argumentation von, ja, ‚Schwarzen Schafen‘ unter den Projektentwicklern folgt" (Pol 5).*

Bewusstes Unterlaufen von bekannten Kommunikationswegen

Unter Berücksichtigung der Projektfinanzierung sind kurze Planungsprozesse ein wesentliches Anliegen von Projektentwicklern. Da die Sachbearbeitungsebene der Verwaltung aufgrund des stark hierarchischen Verwaltungsaufbaus keine finalen Entscheidungen treffen kann, versuchen Projektentwickler zum Teil Hierarchieebenen zu überspringen, um schnellere Entscheidungen

Einbindung der Öffentlichkeit

Überspringen von Verwaltungsebenen durch den Entwickler

herbeizuführen: „[...] jedes Mal, wenn Projekte mit dem Sachbearbeiter besprochen werden, sagt er etwas in der Art von: ‚Ich muss es noch mit der Arbeitsgruppe, oder mit dem Abteilungsleiter, oder der nächsten Instanz besprechen‘ – da gibt es natürlich schon einige Instanzen. Da wollen wir uns auch nicht zu lange mit der Sachbearbeiter-Ebene aufhalten. Häufig versuchen wir möglichst schnell alle Instanzen zu überspringen und zumindest zum Amtsleiter zu gelangen – nicht der politische Leiter –, um schon mal die grundsätzliche Zustimmung einzuholen und um ihn vielleicht zu überzeugen, wenn es noch nicht so klar ist“ (PE 14).

Des Weiteren wird die Möglichkeit des Überspringens von Verwaltungsebenen von Projektentwicklern genutzt, um bereits getroffene Entscheidungen auf Arbeitsebene zu revidieren: „Also wenn man sich als Entwickler von etwas freischlagen will, versucht man es halt weiter oben. Also das ist etwas – da muss ich ehrlich sagen –, da zucke ich mit den Achseln, weil da bin ich schon so lang in der Verwaltung, ich weiß, dass das so läuft – man ist am Ende sogar ab und zu beim Oberbürgermeister. Aber das sehe ich auch nicht als Misstrauen, sondern ich meine, es zeigt eigentlich nur, dass die Arbeitsebene, zu der ich mich jetzt zähle – als Abteilungsleitung –, dass die Arbeitsebene klar kommuniziert. Wenn mir das halt jetzt nicht passt, was mir die Arbeitsebene sagt, versuche ich es eben nochmal woanders“ (StaPla 12).

Aus Perspektive der Verwaltung ist folglich gerade bei kritischen Punkten eine frühzeitige Abstimmung über alle Hierarchieebenen hinweg notwendig, um einerseits ein geschlossenes Auftreten sicherzustellen und andererseits ein solches Verhalten des Entwicklers zu unterbinden: „Er [im Sinne von: Planungsdezernent] bekommt dann eine Mail von uns, in der wir praktisch darlegen, was aus unserer Sicht nicht geht. Wenn er [unsere Auffassung] mitträgt, dann gehen wir mit der Aussage ‚Ist mit dem Bau-Bürgermeister abgestimmt‘ wieder auf den Investor zu“ (StaPla 14).

Geschlossenes Auftreten

Vorabstimmungen innerhalb und zwischen Gemeinderat und Verwaltung

Aus den vorangegangenen Ausführungen geht hervor, dass aus Perspektive der Kommune ein geschlossenes Auftreten erforderlich ist, um die eigenen Interessen gegenüber dem Projektentwickler erfolgreich durchsetzen zu können. Vorabstimmungen innerhalb als auch zwischen Gemeinderat und Verwaltung dienen folglich nicht allein der internen Koordination, sondern sind gleichermaßen eine entscheidende Voraussetzung zur Durchsetzung der städtischen Interessen: „[...] wir haben in meiner Stadt vor einiger Zeit ein Bauvorhaben gehabt, bei dem wir einen sehr selbstbewussten Projektentwickler hatten, der sich über ein großes Grundstück in der Innenstadt Gedanken gemacht hatte, die am Anfang auch gar nicht so verkehrt waren, die sich dann aber von der eigentlichen Zielsetzung immer weiter entfernt haben – auch aus Renditeerwägungen heraus. Da haben sich die drei größeren Fraktionen dann einfach mal zusammengesetzt und angemerkt: ‚Das läuft irgendwie aus dem Ruder‘. Dann haben wir Positionen bezüglich unserer Erwartungen an dieses Projekt abgestimmt und dann aber auch den Kontakt zur Verwaltung, zu unserem Baudezernenten gesucht und dem gesagt: ‚So stellen wir uns das vor‘ – damit er auch wusste, was unsere Erwartungen sind. Das [Ergebnis] haben wir dann in einem gemeinsamen Brief, den wir als die drei

Fraktionen gemeinsam auf den Weg gebracht haben, dem Projektentwickler zur Verfügung gestellt. [...] Aber es ist auch manchmal wichtig, dass man so ein ‚Stopp-Zeichen‘ setzt und dass man das mit einer breiten Mehrheit macht, gemeinsam mit den größeren Gruppierungen des Rates macht, und dass man sich nicht untereinander ausspielen lässt“ (Pol 7).

Dem politischen Charakter innewohnend, verdeutlicht die Aussage des Ratsmitglieds, dass ein politisch geschlossenes Auftreten – auch gegenüber der Verwaltung – das Bilden von entsprechenden Mehrheiten voraussetzt. Nicht selten geht dies mit „politischen Tauschgeschäften“ einher: *„[...] wenn ich jetzt etwas hätte, was der CDU-Bürgermeister nicht will, was der Bau-Bürgermeister und ich aber wollen, dann wäre es noch die Möglichkeit, mit der CDU-Fraktion zu reden und zu sagen ‚Wisst ihr was, wir machen bei eurem Antrag da und da mit und dafür müsst ihr uns bei dem helfen‘ – dann kriegt der Bürgermeister Druck von unten, also praktisch von seiner Fraktion“ (Pol 4).*

Bildung politischer Mehrheiten

Daran anknüpfend lässt die folgende Erfahrung eines Mediators den Schluss zu, dass die Verwaltung das Bilden politischer Mehrheiten als Reaktion auf ungewollte Entwicklungsaspekte durchaus zur Durchsetzung ihrer Interessen für sich nutzt. Zudem wird deutlich, dass auch Vorabstimmungen zwischen Projektentwickler und Verwaltung stattfinden, um sich gegenüber der Politik zu behaupten: *„[...] also es gibt da ja dann die lustigsten Finten; also dass man dann irgendwas veröffentlicht, was man eigentlich gar nicht machen will, und dann gibt es irgendwelche Proteste aus den Fraktionen und dann wird eine andere Lösung gefunden, die man aber in Wahrheit schon vorher wusste. Es ist ja ein politisches Geschäft: also dann ziehen die Sachen aus dem Hut, die die mit dem Investor längst besprochen haben und geben die als Verbesserungen aus“ (DL 4_M).*

Mit einem geschlossenen Auftreten ist zudem das Setzen klarer Rahmenbedingungen beziehungsweise Grenzen verbunden: *„Je mehr man von vornherein an feststehenden Parametern festgelegt hat, sag ich mal, desto weniger gibt's ja auch dann zu diskutieren; sondern da kann man dann gleich sagen ‚Das ist beschlossen und davon weichen wir auch nicht ab‘. Ansonsten ist aber natürlich die Gefahr da, dass das so läuft. Also letztendlich ist da die Verwaltung aber gut beraten, aus meiner Sicht, wenn sie eben frühzeitig die Wünsche des Investors bewertet und das auch mit den politischen Gremien bespricht und dann eben die Rahmenbedingungen festzurrt“ (StaPla 6).* Würde ein entsprechend konsequentes Agieren aus kommunaler Perspektive eingehalten, *„[...] spricht sich [das] in der Branche relativ schnell herum: ‚Oh, das machen die [im Sinne von: Kommune] einfach nicht, denn die haben es nicht nötig‘. Sind Sie wiederum in einer Kommune, in der Sie es nötig haben, kommt so jemand mit Erpressungsversuchen durch“ (Pol 6).*

Klare Rahmenbedingungen setzen

Klare Rahmenbedingungen im Sinne von Parametern der Flächenentwicklung, zum Beispiel über einen Eckdatenbeschluss oder geltende Bebauungsplanungen, aber auch das Wissen um örtliche Gegebenheiten würden darüber hinaus dazu beitragen, dem Lobbyieren von Projektentwicklern entgegenzuwirken: *„Man weiß vorher schon relativ gut – einfach anhand der Größe des jeweiligen Baugebietes – was möglich ist und was nicht möglich ist. [Beispielsweise] sind die verkehrlichen*

Notwendigkeiten vor Ort nicht nur anhand eines Bebauungsplans, sondern anhand vieler anderer Diskussionen schon relativ bekannt. Damit sind die Rahmendaten nicht so überraschend, dass man jetzt sagen kann, das wäre durch gezielten Lobbyismus veränderbar“ (Pol 9).

Interessanterweise machen Verwaltungen in diesem Zusammenhang die Erfahrung, dass manche Projektentwickler klare Verhältnisse zu vermeiden versuchen, um über Verhandlungstaktiken ihre Interessen durchzusetzen: *„Das beste Beispiel ist halt der Angebotsbebauungsplan, der dem Projektentwickler eine höhere Flexibilität bietet, also eine geringere Verbindlichkeit [aufweist]; [...] der vorhabenbezogene Bebauungsplan bietet weniger Flexibilität für den Entwickler, aber natürlich Verlässlichkeit, dass das, was der Kommune vorgestellt wurde, auch so umgesetzt wird – eins zu eins – und das ist ja fair. Das ist ja üblicherweise ein Ziel, dass man das, was man verspricht, auch hält und auch anschließend umsetzt“ (PlaDz 1).*

Ausloten von Spielräumen und „Tauschgeschäfte“

Als Rollenspiel zwischen Projektentwickler und Politik kann gewertet werden, dass letztere *„[...] immer versucht, ihm [im Sinne von: Projektentwickler] etwas abzurufen, wofür ich auch Verständnis habe, wenn man Maß hält“ (PE 14).* Das Ausloten eben dieses Maßes, zum Teil in Kombination mit einhergehenden „Tauschgeschäften“, gilt für alle Fokusgruppen gleichermaßen als weitere Form von Durchsetzungsstrategien.

„Armdrücken“ zwischen Kommune und Projektentwickler

Besonders plakativ wird die gegenseitige Annäherung zwischen Kommune und Projektentwicklern über das „Feilschen“ um die Geschossflächenzahl. Die folgende Aussage eines Planungsdezernenten verdeutlicht, dass diese Form der Verhandlungstaktik dann zum Erfolg führen kann, wenn vor Ort eine entsprechende Kommunikationskultur zwischen Kommune und Projektentwicklern herrscht. Ändert sich die Kommunikationskultur, wie in der Expertenaussage dargestellt, oder ist sie Projektentwicklern nicht bekannt, führt dies zunächst zu einem nicht einschätzbaren Verhalten des Gegenübers und stellt folglich eine Störquelle der Interaktion dar: *„Früher – das habe ich mir sagen lassen – da ist man, sozusagen, in diesen Poker, zum Beispiel um Geschossflächenzahl, mal eingestiegen: Dann nennt die Stadt eine ganz niedrige Zahl, der Projektentwickler nennt eine ganz hohe Zahl und dann führt man ein Gespräch ums andere und nähert sich irgendwie an. Das ist eigentlich nicht mein Stil, sage ich ganz ehrlich. Sondern ich sage eine Zahl und wenn der [Entwickler] meint, wenn er 20 % darüber liegt, dann bewege ich mich 10 % nach oben, dann muss ich ihm auch sagen, dass das so nicht geht. Denn wenn ich eine Zahl gesagt habe, die für mich das Limit ist, dann ist das für mich das Limit. Das ist aber auch eine Frage, ich sage mal, der Kultur. Mit manchen [Entwicklern] funktioniert das sehr, sehr gut und manche versuchen das Spielchen trotzdem zu spielen“ (PlaDz 2).*

Stoßen in diesem Zusammenhang mögliche damit einhergehende „Tauschgeschäfte“ auf Interesse, gleiche die konkrete Aushandlung aus Sicht eines städtischen Experten häufig einem „Armdrücken“, das einer kooperativen

Zusammenarbeit entgegenstehe: *„Also, das sind so ärgerliche Dinge, wenn dann, sozusagen, auch, Argumente kommen, wie ‚Ihr wollt doch, ihr braucht doch Wohnungen, oder? Ich baue euch auch ein paar geförderte Wohnungen, aber dafür, ne, darf es dann doch mal doppelt so hoch oder doppelt so breit sein‘ – Wo wir sagen ‚Nö, eigentlich nicht‘. Ich sag mal, das ist so ein bisschen wie beim Armdrücken [lacht] – so, wo landet man dann? Nun also, ich sag mal, es gibt auch Situationen, wo wir sagen, da muss man gar nicht weiter verhandeln, da geht halt auch einfach nix. Aber es gibt natürlich auch viele Fälle, wo, sozusagen, durchaus mal, ich sag mal, irgendwo auch politisches Einlenken gibt, dass man sagt ‚Komm, können wir da nicht dann doch was hinbekommen‘. Das muss ja kein fauler Kompromiss sein; aber ich sag mal, das sind jedenfalls irgendwie keine, sagen wir mal so, schönen Projekte, die machen wenig Spaß [lacht] – weder mir noch den Kolleginnen und Kollegen an der Projektfront, sag ich mal, hier im Haus. Da merkt man ja schon, dass im Grunde genommen gar kein besonderes Interesse da ist, sich abstimmen zu wollen“ (StaPla 8).*

Bei der Betrachtung der fortlaufenden Auslotung von Spielräumen zwischen einer Kommune und Projektentwicklern sind ebenfalls deren Erfahrungen aus vergangenen Projekten von Relevanz. So können negative Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit einem Projektentwickler aus Perspektive der Kommune dazu führen, dass in der Bearbeitung eines nachfolgenden Projektvorhabens mit demselben Entwickler, aber auch mit anderen Entwicklern Sicherheiten von diesen eingefordert werden, zum Beispiel über das Auslassen paralleler Entwicklungsschritte sowie die Vorlage von Zwischenschritten: *„[...] schlechte Erfahrungen heißen, dass wir beim nächsten Projekt dann auch die Zügel anziehen werden – das heißt, auch da mehr Sicherheiten einfordern werden und sagen ‚Ja, dann zeigen Sie uns das doch mal, bevor wir den nächsten Schritt machen. Wir machen jetzt nicht gleich zwei Schritte parallel, sondern erst den und dann machen wir das‘“ (StaPla 10).* Auch das Treffen von Regelungen im Rahmen von städtebaulichen Verträgen kann eine entsprechende Ausdrucksform sein: *„[...] was braucht der Stadtteil? – haben [im Sinne von: Zusammenarbeit zwischen Stadt und Entwickler] das eigentlich alles vorbildlich gemacht, und dann, zu einem sehr späten Zeitpunkt [Bezugnahme auf den Verkauf des fertiggestellten Vorhabens], funktioniert das ganze Konstrukt nicht mehr; wo wir dann einfach auch daraus gelernt und gesagt haben ‚Okay, in Zukunft müssen wir wirklich alle Details in städtebaulichen Verträgen regeln‘ [...]“ (StaPla 11).* Diese beispielhaften Vorgehensweisen der Verwaltung übernehmen damit eine Kontrollfunktion zur Sicherstellung der kommunalen Interessen.

Einfordern von Sicherheiten

Im Rahmen der Aushandlung eines Projektvorhabens liegt es in der Natur der Sache, dass die Fokusgruppen versuchen, nicht nur die eigenen Spielräume auszuloten, sondern auch versuchen, sich entsprechende Spielräume zu schaffen. Vor diesem Hintergrund wurde aus Perspektive der Kommune bereits erkennbar, dass dies bei Flächen ohne geltendes Planungsrecht zum Beispiel über einen Aufstellungsbeschluss für einen Bebauungsplan erfolgt. Diese Vorgehensweise zielt darauf ab, den planungsrechtlichen Spielraum für die Flächenentwicklung proaktiv zu gestalten.

Spielraum schaffen

Die nachfolgend skizzierte Handlungsweise eines Projektentwicklers lässt darüber hinaus den Rückschluss zu, dass die Taktik „Spielraum schaffen“ ebenfalls das Ziel verfolgen kann, überhaupt das Interesse für eine Interaktion zu wecken, um auf diese Weise einen Diskussionsraum für das Projektvorhaben eröffnen zu können: *„Die haben uns [im Sinne von: Fraktion] auch zu sich eingeladen, haben uns Bauten, also Quartiere, vorgeführt, die sie schon erstellt haben – die sahen dann auch alle ganz schön aus. Allerdings sahen sie alle gleich aus, das hat uns dann wieder misstrauisch gemacht. Und im Endeffekt ist es im Nachgang aber dann so – also es ist jetzt nicht schiefgelaufen, das kann man nicht sagen – aber die Dinge, die uns wichtig waren oder die auch [durch den Projektentwickler] betont wurden ‚Ja, ganz viel Freiflächen und so‘ – da kam es halt im Nachhinein ‚Ja, wenn wir aber so viel Freifläche haben wollen, dann können wir nicht den vielen günstigen Wohnraum bauen, weil das geht gar nicht, das schaffen wir nicht‘“* (Pol 1).

Über die angeführte Expertenaussage wird ebenfalls deutlich, dass die Integration von Gemeinwohlbelangen in das Projektvorhaben von Projektentwicklern genutzt wird, um Spiel- beziehungsweise Diskussionsräume mit der Kommune zu schaffen. Aus kommunaler Perspektive sei diese jedoch mit wachsender Erfahrung in der Lage zu erkennen, ob es sich dabei um Überzeugung oder Kalkül des Projektentwicklers handle: *„Das machen die [Projektentwickler] manchmal aus Überzeugung, oder auch oft aus Überzeugung, manchmal aber auch aus Kalkül [...] Das sind natürlich auch taktische Erwägungen, die eine Rolle spielen. Man muss ja auch als Investor oder als Projektentwickler für seine Idee streiten und dabei merkt man [als Kommune] manchmal schon, dass das Leute sind, die engagiert sind, die dafür brennen, dass sie bestimmte Dinge realisieren wollen, die dann auch sehr positiv wahrgenommen werden. Es gibt auch manchmal solche, bei denen man den Eindruck hat, dass einfach noch an die Ecke irgendeine gesellschaftliche Aufgabe drangeklatscht wird, um, sozusagen, Pluspunkte zu sammeln [...] Mit zunehmender Erfahrung erkennt man das, glaube ich, auch besser“* (Pol 7).

Für die Herstellung eines Diskussionsraums würden Projektentwickler teilweise auch versuchen, einen „Keil in die Kommune zu schlagen“ und sich damit das nicht immer einfache Verhältnis zwischen Verwaltung und Politik zunutze machen – zum Beispiel über die Nutzung von Bildsprache: *„Die [Projektentwickler] sind eigentlich opportunistisch. Die gucken halt irgendwie, wen kriegt man jetzt schneller ins Boot. Ich konstruiere mal ein Beispiel: wenn ein Projektentwickler ein Grundstück hat und denkt, da geht ein Hochhaus und die Techniker der Verwaltung – das ist nicht despektierlich gemeint – sehen das aus verschiedenen Gründen skeptisch – [...] dann hat man vielleicht mit seinen wunderbaren Prospekten bei der Politik irgendwie mehr, zwar nicht wirklich valide Argumente, aber doch funktionierende Argumente so ein Projekt durchzukriegen; [so nach dem Motto] ‚Warum denn jetzt nicht 20 Geschosse, 30 Geschosse – wäre doch mal ganz schön, wir sind ja kein Dorf‘. Und dann ist es für eine Verwaltung wiederum schwierig so einer Diskussion, die dann mit bunten Bildern läuft, da fachlich gegenzuhalten; weil diese bunten Bilder immer überzeugender sind als fachliche Gründe, sachliche Gründe [...] – also so kann man einfach Debatten auslösen und das meinte ich mit dem Keil“* (Pol 3).

Die Expertenaussagen der Fokusgruppen legen dar, dass zur Durchsetzung der jeweiligen Interessen ebenfalls Tauschgeschäfte genutzt werden – einerseits zum Platzieren von Argumenten, andererseits zur direkten inhaltlichen Aushandlung von Projektvorhaben.

Im Hinblick auf die nachstehende Expertenaussage wird dabei deutlich, dass Tauschgeschäfte innerhalb der Kommune – neben einem strategischen Interesse dieses Transaktionsgedankens – dann erfolgreich sein können, wenn ein gutes persönliches Verhältnis zwischen den Akteuren besteht: *„[...] wenn es jetzt um meine Herangehensweise geht, wie ich meine Interessen unterkriege, dann führe ich eigentlich Gespräche mit unserem Baudezernenten und platziere bei dem, was uns wichtig ist, und er sagt mir wiederum, was er von uns braucht. Also es ist halt dann mit dem auch ‚Tit for Tat‘ – es ist auch ein Handeln mit dem. Unser Verhältnis zu unserem Baudezernenten ist, glaube ich, ziemlich gut. Ich könnte mir aber auch vorstellen, wenn andere Leute in der Fraktion wären – so etwas hat ja oft auch mit persönlichem Kontakt zu tun, also wenn man dann sich einfach nicht miteinander versteht oder keinen Respekt voreinander hat – dann wäre es schwieriger“ (Pol 4).*

Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass die Gegenleistung der initiierenden Person eines Tauschgeschäftes nicht notwendigerweise im selben Planungsprozess Berücksichtigung finden muss. Dies kann dazu führen, dass Gegenleistungen eines Tauschgeschäftes für Außenstehende, wie zum Beispiel der Verwaltung, zu einer „Black Box“ werden, was unerwartetes Verhalten eines Akteurs zur Folge haben kann. Tauschgeschäfte können dadurch zu einer potenziellen Störquelle einer (nachfolgenden) Interaktion beziehungsweise eines anderen Planungsprozesses werden.

Grundsätzlich tragen tauschförmige Beziehungen zu einer kooperativen Zusammenarbeit zwischen Kommune und Projektentwickler bei, da sie Raum für das gemeinsame (Ver-)Handeln bieten (vgl. auch Tabelle 2). Werden Tauschgeschäfte jedoch an Bedingungen, basierend auf der Ausübung einer Machtposition, geknüpft, wird eben dieser Raum verwehrt. Anstelle der Herstellung einer Win-win-Option treten im äußersten Fall Win-lose-Situationen. Darüber hinaus wird auf diese Weise Druck, zum Beispiel in Form von Drohungen, auf das Gegenüber ausgeübt, wie folgende Aussage beispielhaft aus kommunaler Perspektive zeigt: *„Ja, das kann ich Ihnen sagen: ‚Entweder wir bekommen die Genehmigung oder wir gehen 20 Kilometer weiter‘. Das ist ganz einfach. Das Kapital, das da zur Verfügung steht, will ja, sozusagen, Geld verdienen. Es verdient aber nur Geld, wenn es in irgendwelche Sachen angelegt wird, und letztendlich ist es dem relativ egal, wo er das anlegt. Hauptsache das Geld verdient, sozusagen, wieder Geld. Und das nutzen die auch komplett aus. Also wir haben gerade aus dem Ruhrgebiet – da ist das ja eh alles sehr nah aneinander – sehr viele Kollegen, die sagen, sie haben mal versucht, etwas durchzusetzen, und dann waren die Entwickler weg, dann haben sie die nie wieder gesehen. Später haben sie erfahren,*

dass die das Projekt dann ca. 20 Kilometer weiter umgesetzt haben. Das ist schon frustrierend. Da haben Sie eigentlich überhaupt keine Chance“ (Pol 6).

Nutzung von Ressourcenasymmetrien

Nutzung von Wissensasymmetrien und Ressourcenasymmetrien

Auf die bestehenden Wissensasymmetrien zwischen den Fokusgruppen im Hinblick auf Fachwissen wurde bereits in den Punkten 4.2.2.1 und 4.2.2.11 Bezug genommen und darüber deutlich, dass diese ebenfalls zur Durchsetzung eigener Interessen genutzt werden. Insbesondere mit Blick auf kleinere oder finanzschwächere Kommunen und deren finanzielle wie personelle Kapazitäten können bestehende Wissensasymmetrien über das Team eines Projektentwicklers durch diesen bewusst verstärkt werden. Dies lässt sich beispielhaft aus der folgenden Expertenaussage ableiten: *„[...] wenn jetzt eine große Projektentwicklung in einer Kommune stattfindet und der eben von mir dargestellte diverse Projektentwickler oder Investor eine ganze Schar von Planern, Beratern und so weiter auf die Kommune loslässt, dann wünscht sich die Kommune auf der anderen Seite das Gleichgewicht oder das Gegengewicht und macht das mit den eigenen Fachabteilungen, aber kann über den städtebaulichen Vertrag zu Kostenlast des Investors ja auch weiteres know-how einbinden – und da tritt man dann als Stadtplaner auf, im Qualifizierungsprozess“ (DL 1_Pla).*

Nutzung von Informationsasymmetrien

Am Beispiel des „Totschlagarguments“ der Wirtschaftlichkeit eines Projektvorhabens wurde bereits erkennbar, dass Wissensasymmetrien mit Informationsasymmetrien einhergehen können (vgl. Pkt. 4.2.2.1). Anhand dieses Beispiels lässt sich jedoch auch aufzeigen, dass dies nicht zwangsläufig der Fall sein muss. Selbst wenn die Kommune fachlich in der Lage ist, die Wirtschaftlichkeit eines Projektvorhabens nachzuvollziehen und entsprechende Anpassungsvorschläge aufzuzeigen, kann sie dies nicht, da Projektentwickler ihrer Erfahrung nach die Projektkalkulation nicht offenlegen würden, wie ein befragter Projektentwickler ebenfalls bestätigt: *„Dass wir die ganze Kalkulation offenlegen, machen wir sicherlich nicht. Aber dass es um Wohnungen, um Eigentumswohnungen geht, [legen wir] schon [offen]. Jedem ist auch klar, dass diese Geld kosten und meistens viel Geld. Daraus machen wir kein Hehl“ (PE 14).*

Informationsasymmetrien werden jedoch nicht allein auf Seiten der Projektentwickler zur Durchsetzung der eigenen Interessen verwendet. So verweist beispielsweise ein Ratsmitglied darauf, dass die Verwaltung zur Vermeidung politischer Diskussionen potenziell konfliktbehafteter Projektaspekte zum Teil Informationen auslassen würde. Die auf diese Weise geschaffene Informationsasymmetrie kann dazu führen, dass Planungsfolgen für Ratsmitglieder erst nach bereits getroffenen Entscheidungen sichtbar werden, wie sich aus folgender Aussage ableiten lässt: *„[...] wir werden es auch ankündigen, dass wir, wirklich bei jedem Vorhaben in nächster Zeit immer ganz konkret diese schriftliche Anfrage [stellen werden]: ‚Wie viele Bäume werden fallen? Kann das teilweise durch Veränderungen der Maßnahme noch verhindert werden? Und was wird wo neu gepflanzt?‘ – dass das einfach als Standard-Anfrage immer raus muss, weil wir nicht davon ausgehen können, dass es uns von*

der Verwaltung praktisch automatisch gebracht wird; und so muss man das teilweise bei anderen Sachen auch machen“ (Pol 1). Anhand dieser Aussage wird jedoch nicht allein eine Strategie von Ratsmitgliedern erkennbar, Informationsasymmetrien auszugleichen, sondern sie impliziert gleichzeitig, dass über politische Anfragen ebenfalls Diskussionsspielräume geschaffen werden können.

Auf Basis der Expertenaussagen dieser Arbeit konnten folgende Strategien zur Durchsetzung der jeweiligen Interessen identifiziert werden:

Zusammenfassung

- Grundsätzliche Umkehrung des Machtverhältnisses durch die Kommune über die Nutzung (bau-)rechtlicher Möglichkeiten,
- Verzögerungstaktiken und Blockadehaltung,
- Einflussnahme weiterer Akteure aktivieren,
- Unterlaufen bekannter Kommunikationswege,
- Geschlossenes Auftreten,
- Ausloten von Spielräumen und „Tauschgeschäfte“,
- Adressieren von Bedarfen,
- Nutzung von Ressourcenasymmetrien.

Bei Betrachtung der angewandten Durchsetzungsstrategien beziehungsweise Verhandlungstaktiken wird ersichtlich, dass die Strategien zumeist nicht trennscharf voneinander abgrenzbar sind, sondern häufig in Kombination auftreten. So geht zum Beispiel das Bilden politischer Mehrheiten zur Durchsetzung entsprechender Interessen häufig mit „Tauschgeschäften“ einher.

Ob die angewandte Durchsetzungsstrategie für den jeweiligen Akteur zum gewünschten Verhandlungsausgang führt, ist einzelfallabhängig. Trifft ein Projektentwickler zum Beispiel auf eine geschlossene Haltung der Kommune, wird das bewusste Unterlaufen bekannter Kommunikationswege voraussichtlich nicht zum Erfolg führen. Dennoch werden tendenziell diejenigen Akteure stärkere Verhandlungsmacht ausüben, die das damit verbundene politische Wissen geschickt einzusetzen wissen. Festzuhalten bleibt ebenfalls, dass ein übermäßiger Einsatz von Durchsetzungsstrategien durch Projektentwickler oder Kommune auf Dauer die Glaubwürdigkeit des jeweiligen Akteurs infrage stellt und das Verhältnis entsprechend belastet.

Darüber hinaus wurden Anzeichen erkennbar, dass die Art und Weise von Verhandlungen zwischen Kommune und Projektentwicklern in einem Zusammenhang mit der lokalen Kommunikationskultur steht. Damit werden nicht nur die räumliche Ortskenntnis und Verfahrenkenntnisse der Entwickler zu einem interaktionsfördernden Aspekt, sondern auch das Wissen beziehungsweise das „unterbewusste Praktizieren“ der lokalen Kommunikationskultur.

4.2.2.15 Kooperationsbereitschaft als Grundvoraussetzung der Zielangleichung von Kommunen und Projektentwicklern

Obwohl kooperative Handlungen zwischen Projektentwicklern und Kommunen für eine zukunftsweisende Weiterentwicklung unserer Städte als entscheidend betrachtet werden (vgl. Kap. 1), zeigt sich in der Planungspraxis, dass der Grundkonflikt „Kostenoptimierung versus Gemeinwohlorientierung“ diese erschwert (vgl. Pkt. 4.2.2.13). Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden sowohl fördernde als auch hemmende Einflussgrößen beziehungsweise Rahmenbedingungen untersucht, welche auf kooperative Verhaltensweisen der Fokusgruppen wirken (Forschungsfrage 9 und 10).

Kooperationsbereitschaft der Akteure als Schlüsselfaktor

Kooperation als Grundsatzhaltung der Akteure

Aus der Expertenbefragung geht deutlich hervor, dass Kooperationen zwischen Projektentwickler und Kommune nur mit der entsprechenden Bereitschaft der Akteure initiiert und fortgeführt werden können. So betonen Experten aller Fokusgruppen, dass der Grundkonflikt zwischen wirtschaftlicher und gemeinwohlorientierter Projektgestaltung nur entschärft werden kann, wenn ein grundlegender Wille zur Verständigung auf beiden Seiten vorhanden ist: *„[...] und deswegen versuchen wir wirklich, in der Stadt eine Einzigartigkeit zu schaffen; der Wiedererkennungswert, die Verweilqualität, das sind alles so Dinge, die schafft man nicht, wenn man mit den Partnern nicht zusammenarbeiten möchte“ (Pol 10).* Dieser Wille ist als Grundsatzhaltung der Akteure zu verstehen, das Gemeinsame in den Vordergrund zu stellen. Die Experten vergleichen diese Haltung zum Beispiel mit den Bildern „Zwei Seiten einer Medaille“ – *„Der Projektentwickler/Eigentümer/Investor ist für mich schlicht und einfach die andere Seite der Medaille eines Projektes und ein wichtiger Akteur der städtischen Dynamik. Wenn wir gemeinsam sagen, wir wollen in einer Stadt den nächsten Wertehorizont, die nächste Werte-Ebene schaffen, dann gehören wir einfach zusammen. In der Stadt waren immer Menschen aktiv, die Häuser gebaut, die Plätze mitbestimmt haben, die die gebauten Werte in die Stadt gebracht und sie bezahlt haben. Das ist für mich der Eigentümer/Projektentwickler, und der ist für mich eben nicht per se der Spekulant oder nur renditeorientiert. Deswegen unterscheide ich. Es sind viel mehr Wertschöpfende und das sind unsere Partner. Von daher sehe ich uns tatsächlich als beide Seiten der Medaille“ (PlaDz 3)* – oder einem Getriebe, das ineinandergreift: *„[...] sondern das Ganze ist irgendwie eher ein Getriebe und jeder ist ein Rädchen und die Sachen müssen ineinandergreifen. Mal ist irgendwie Sand im Getriebe, mal funktioniert es nicht, aber dann müssen alle ihren Beitrag leisten und aufeinander zukommen – und da gibt es nicht den einen, der mächtiger ist als der andere, sondern es gibt immer den, der gerade einen Impuls reingibt, der etwas anstößt. Es gibt natürlich immer den, der vielleicht mal hier und da was blockiert oder sich mit dem einen oder anderen nicht anfreunden kann. Wenn das alles irgendwie vernünftig verzahnt ist, kommt das auch schnell bei dem anderen an und man kann versuchen zu reagieren“ (PE 9).*

In der Interaktion bedeutet diese Grundsatzhaltung sowohl eine Gesprächsoffenheit auf Augenhöhe als auch Kritikfähigkeit der Akteure, die voraussetzt, den kritischen Dialog nicht als „Majestätsbeleidigung“ zu verstehen. Aus Erfahrung eines Experten müssten sich hierzu vor allem Fachleute von technokratischen Denkweisen lösen – *„Zudem ist eine Grundhaltung ganz wichtig: Den kritischen Dialog nicht als ‚Majestätsbeleidigung‘ zu verstehen, sondern es gibt immer, immer, immer berechnete andere Betrachtungen. Es ist ja nicht so, dass wir in diesem Rahmen über Wahrheit reden, sondern wir reden einfach – je nach Fokus – um unterschiedliche Haltungen – die einen wollen z.B. ein Einkaufszentrum, die anderen möchten es nicht. Die Haltung, die meiner nicht entspricht, hat die gleiche Berechnung wie meine [Haltung]. Das ist ein ganz wichtiger Punkt. Fachleute übrigens, sind oft irrig in der Annahme, dass sie glauben, es gäbe einen fachlich korrekten und damit objektiven Standpunkt. Das ist natürlich Blödsinn – es gibt da keine – im Sinne von – Wahrheit. Es gibt immer nur Meinungen. [Dieses Verständnis] ist auch wichtig, um loszukommen von diesen Gedanken, [nach dem Motto] ‚Die Idioten‘ etc.. Wenn man darüber [reflektiert] und zum Schluss kommt, dass viele Gründe für das Vorhaben sprechen, dann lohnt es sich, diesen Gang zu gehen“ (FBR 1); zu dieser Rollendistanz sie grundsätzlich fähig sind, wie im Rahmen der Vorstudie deutlich wurde (vgl. Pkt. 4.1.3.2). Diese Gesprächsoffenheit ist jedoch nicht mit Beliebigkeit zu verwechseln. Vielmehr bedarf es einer Zielklarheit der Akteure, bei gleichzeitiger Bereitschaft, unterschiedliche Interessen einzubeziehen und eine möglichst hohe Schnittmenge auf Basis konsensorientierter Entscheidungen zu erzeugen: *„Denn wenn beide Seiten nicht offen in ein Gespräch reingehen, braucht man eigentlich auch nicht miteinander zu reden oder wenn der andere kein Interesse daran zeigt, was andere zu sagen hat, dann brauche ich nicht miteinander zu reden. Das heißt, ich muss eine klare Haltung haben, ich muss auch Ziele haben – als Stadt habe ich die auf jeden Fall und die habe ich auch als Unternehmer oder Projektentwickler; aber ich muss dann trotzdem irgendwie in der Lage sein – der hat Ziele, ich habe Ziele – und jetzt reflektiere ich das und versuche das mal übereinander zu bringen und dann können wir darüber sprechen. Weil wenn ich nur Ziele darstelle und der eine sagt seine Ziele und der andere sagt seine Ziele, und hab aber keine Möglichkeit, das auch mal übereinander zu bringen, dann ist es schwierig; und ich glaube, es braucht auf beiden Seiten eben auch Gesprächsführer, die das können“ (StaPla 9). Interessanterweise wird dieses Verständnis ebenfalls von einem Kapitalgeber geteilt: *„Also bei erfolgreichen Projekten, da gibt's nicht immer ein Konsens, aber es gibt zumindest einen Zugang und eine Gesprächsbereitschaft, und zwar auf beiden Seiten. Wobei, ich bin jetzt nicht so der große Freund von diesen Kompromissen, die wir immer überall sehen – also der kleinste gemeinsame Nenner. Also Vertrauensverhältnis ist jetzt das falsche Wort, aber ja, es muss einfach auf beiden Seiten eine Bereitschaft da sein, dem anderen zuzuhören und zu versuchen nachzuvollziehen, worum es da geht. Also nicht mit dem Kopf durch die Wand, das funktioniert nicht; aber auch zu beweglich, also zu wenig Rückgrat, das ist genauso schlecht“ (KapG 1). Diese Außenwahrnehmung lässt auf eine hohe Relevanz dieser Verhaltensweisen schließen.***

Für eine Kooperation mit nachhaltigen Planungsergebnissen sind folglich Leitplanken für das Planungsvorhaben als Ausdruck einer

Gemeinschaftswirklichkeit zu erstellen und verlässlich in der Umsetzung zu verfolgen. Wie die beiden nachfolgenden Expertenaussagen aus Sicht von Verwaltung – „[...] wenn diese Trias einigermaßen gut funktioniert, wenn Sie also im Idealfall, das Idealmodell vielleicht am plakativsten dargestellt – wenn Sie sozusagen, wenn Sie wollen, einen gemeinnützigen Wohnungsbau-träger haben, der langfristige Ziele verfolgt, dass er eine stabile Struktur entwickelt – städtebaulich wie natürlich auch sozial, demografisch und so weiter und so fort – wenn Sie den haben, wenn Sie zweitens eine sehr fachlich und fundiert aufgestellte Stadtverwaltung haben, die das Optimum der Planung – Stichwort Nachhaltigkeit, abgedroschen bis zum Gehtnichtmehr – aber herausholt. Und drittens, wenn Sie dann noch eine wagemutige Politik haben, die sagt ‚Ja, wir machen das mal und nutzen unsere Spielräume aus‘, dann kommt es zu guten Lösungen. Wenn einer der drei Partner ausschert oder nicht in der Lage ist, sage ich mal, innovativ oder das Optimum in der Gesamtschau herauszuholen, dann bricht das Konstrukt zusammen und Sie fahren dann in der Mittelmäßigkeit“ (StaPla 5) – und Projektentwicklern zeigen – „Wenn dann beide Seiten merken – also sowohl wir als Entwickler auch als die Verwaltung und Politik –, dass man sich daran hält [im Sinne von: Absprachen], dann muss ich Ihnen nicht erklären, dass die Zusammenarbeit meistens mit großer Freude begleitet ist. Um aber Leitplanken zu erstellen, brauche ich Qualität, brauche Wissen, brauche eine klare Haltung und muss mich noch trauen, das alles auszusprechen“ (PE 12) –, erfordere dies:

- Mut, gemeinsam zukunftsweisende Planungswege zu gehen,
- interne Zielklarheit auf beiden Seiten (Haltung),
- (Selbst-)Verpflichtung zur qualitätsvollen Planung,
- fundiertes Wissen für das Erkennen und Nutzen von Handlungsspielräumen.

Wird eine solche Verständigung im gemeinsamen Prozess gelebt, eröffnen sich tatsächliche Kooperationsräume, welche die gemeinsame Lösungsfindung von planerischen Herausforderungen im wechselseitigen Austausch ermöglichen: „[...] wenn eine Bereitschaft da ist, jetzt konzeptionell irgendwie was Gutes zu machen und auch irgendwie die Belange der Stadt – was ja keine anderen sind als die Vertretung der öffentlichen Interessen – sich anzuhören und da auch eine Bereitschaft zu erkennen ist, dass versucht wird, diese umzusetzen und wir im Gegenzug erkennen, hier entsteht wirklich ein gutes Stück Stadt oder ein gutes Quartier, dass können wir da auch vertreten, weil es so gut ist – ja, dann kann man vielleicht auch an der ein oder anderen Stelle noch nach einem Weg oder nach einer Lösung für ein Problem suchen, was im ersten Moment als unüberwindbar erscheint und irgendwie bekommt man dann gemeinsam doch eine kreative Lösung. Ich finde, das sind dann genau diese guten Projekte, wo man sich gegenseitig immer weiter bringt, weil von allen Ecken her gedacht und weiterentwickelt wird“ (StaPla 11).

**Einfluss externer
Rahmenbedingungen
auf die Kooperationsbereitschaft**

Aus Sicht eines Experten sei es jedoch ein fortlaufendes Ringen um die Bereitschaft das Gemeinsame zum Ausgangs- und Zielpunkt des Planungsvorhabens zu machen – „Aber [es] gilt immer: Grundhaltung – also auch in einem von mir zu verantwortenden Bereich muss ich jeden Tag neu um die Haltung ringen, Projekte als gemeinsame [Projekte] zu identifizieren. Also nicht [nach dem Motto handeln:] ‚Die wollen

etwas von uns', sondern ein Wohnbaugebiet, ein Gewerbegebiet etc. ist immer auch im städtischen Interesse, sonst würden wir es ja nicht machen. Es ist ein gemeinsames Projekt und wir müssen lösungsorientiert und nicht problemschreibend an das Thema rangehen. Also da muss man jeden Tag darum ringen, das ist so. Auf der anderen Seite ist es so, dass man auf der Investoren- und Projektentwicklerseite oft ringen muss, dass entgegen dem, was behauptet wird, die öffentlichen Belange natürlich auch aufrichtig ernst genommen werden und nicht nur versucht wird, uns irgendwie zu 'veräppeln', und eigentlich nur die maximale Rendite das Entscheidende ist" (FBR 1) –, das durch externe Rahmenbedingungen erschwert würde: „[...] Haltungsveränderung im öffentlichen Apparat [herbeizuführen ist schwierig]. Das wird aber natürlich auch von dem gesamten Wahnsinn der ‚Gesetzgebungs- maschinen‘ und der übergeordneten Behörden gefördert. Also da würde ich mir einfach von oben nach unten eine andere Haltung wünschen" (FBR 1). Diese Einschätzung wird ebenfalls von einem befragten Fachanwalt geteilt, der die Interaktionen von Projektentwicklern und Kommunen von einer Schnittstelle zwischen Innen- und Außenperspektive betrachten kann. Seiner Ansicht nach seien planende Verwaltung und Projektentwickler in der Regel für einen Perspektivwechsel bereit, externe Rahmenbedingungen würden Kooperationen im Ergebnis dennoch hemmen: „Perspektivwechsel, vielleicht kann man es ja so sagen, tut immer gut, trägt zum Verständnis bei. Aber es ist auch nicht so, dass die Leute generell dazu nicht bereit wären. Vielleicht muss man auch mal einen Anstoß haben, aber es ist durchaus so, wenn man sagt: ‚Jetzt versetze dich doch mal in meine Lage‘, die Leute es verstehen und die Bereitschaft auch da ist. Es ändert aber nichts an den Rahmenbedingungen, an den rechtlichen Rahmenbedingungen, an der Erwartung der Politik, an dem ganzen Geflecht, das uns umgibt" (DL 5_R).

Wird eine zugewandte Haltung dem Gegenüber eingenommen – ob im Rahmen der spezifischen Projektarbeit oder übergeordneter Diskussionsräume –, so geht dies zum einen mit dem Erkenntnisgewinn einher, dass die jeweiligen Erwartungshaltungen und Zielsetzungen oftmals deckungsgleicher sind als anfänglich vermutet (vgl. Pkt. 4.2.2.4). Zum anderen befördert sie das gegenseitige Rollenverständnis, welches nicht nur gegenseitige Wertschätzung als vertrauensfördernden Faktor begünstigt (vgl. Pkt. 4.2.2.12) – „Ich mache das jetzt seit 1,5 Jahren: zuerst dachte ich manchmal auch ‚Was sind das für Leute in der Verwaltung?‘ – mittlerweile habe ich ihre Arbeit besser schätzen gelernt, kennengelernt und ich habe mitbekommen, dass wenn ich den persönlichen Weg suche, ich viel einfacher zu den Menschen aus der Verwaltung durchkomme; und dann fällt es zum Teil auch viel, viel einfacher Entscheidungen zu finden, weil ich dadurch auch lerne, wie die Verwaltung tickt und die Verwaltung bekommt halt mit, wie ich denke oder wie andere Leute im Stadtrat denken" (Pol 5) –, sondern auch als Voraussetzung für lösungsorientierte Zusammenarbeit gesehen wird: „Also man muss immer auch die Rolle des anderen verstehen und seine Spielräume verstehen, um am Ende dann auch zu Lösungen zu kommen" (StaPla 10). Letztlich ermöglichen Kooperationsbereitschaft und situative Rollendistanz ein passiv ausgerichtetes Rollenverhalten (*role-taking*), das häufig auf der Vertretung von Positionen beruht, über den wechselseitigen Austausch hin zu einer

**Dialogbereitschaft
befördert Rollenver-
ständnis**

**Die Beziehungsebene
bestimmt den inhalt-
lichen Diskurs**

aktiven Rollenentwicklung (*role-making*) zu befördern. Dies erlaubt es, die jeweiligen Handlungskompetenzen der Akteure zielgerichteter für die Projektgestaltung einzusetzen.

Liegt eine Kooperationsbereitschaft der Akteure hingegen nicht vor oder spiegelt sich nur einseitig im Handeln wider, stimmen die Experten überein, dass eine Zielannäherung kaum möglich ist: *„[...] es muss partnerschaftlich sein, ansonsten kommen Sie nicht vom Fleck“ (KapG 4)*. Denn, zeigen sich Konflikte auf der Beziehungsebene der Interaktion, steht dies einer sachorientierten Zusammenarbeit ebenfalls im Wege. Informationen werden in diesem Fall unter negativen Vorannahmen interpretiert, was eine kooperative Zusammenarbeit hemmt: *„Wenn man einfach auf einer persönlichen Ebene nicht zueinander findet. Das ist auch extrem schwierig. Das merke ich auch immer mal wieder, dass es einfach Leute gibt, mit denen kommt man nicht auf eine Wellenlänge. Egal auf welcher fachlichen Ebene man jetzt mit denen spricht, die verstehen das einfach grundsätzlich falsch, was man denen versucht zu sagen und umgekehrt auch. Und dann denkt man schon ‚Okay, das gibt es ja manchmal. Ich muss da jetzt mal jemand anderen dazuholen und dann gibt man das mal eine Etage höher, stellt fest, da läuft es aber auch nicht‘. Das finde ich ist auch ein echtes Problem, weil da geht's um unglaublich viele Fakten, Zahlen, Daten und am Ende kommt es aber auf ganz, ganz wenige persönliche, ja, wie soll ich sagen, Befindlichkeiten doch an. Es ist ganz, ganz viel am Ende die Harmonie zwischen drei, vier, fünf beteiligten Personen. Wenn die passt, kann das gut werden. Wenn die nicht passt, kann der Rest noch so gut sein. Das wird nicht gut laufen“ (StaPla 7)*.

In Punkt 4.2.2.3 wurde deutlich, dass das Erfahrungswissen der Akteure auf fachlicher und personeller beziehungsweise institutionell-organisationaler Ebene als Vorwissen wiederum zukünftige Interaktionen beeinflusst und damit „Weichen“ für zukünftige Zusammenarbeit stellt. In Zusammenhang mit der Bedeutung einer kooperativen Beziehungsebene ist es daher erforderlich, sich von negativen Erfahrungen freizumachen und wiederholt offen und auf Augenhöhe auf das Gegenüber einzugehen. Dabei hilft zum einen der Rückblick auf erfolgreich abgeschlossene Prozessschritte oder Projekte: *„Vielleicht doch durch Teilerfolge, die man dann hat, oder eben auch durch Projekte, wo man festgestellt hat, dass es am Ende des Tages doch funktioniert; das ist der Reset-Knopf, der dann gedrückt werden kann“ (PE 13)*. Zum anderen sollte der Blick auf Planungskulturen im internationalen Kontext gerichtet und von den positiven Erfahrungen profitiert werden, wie die folgenden Beispiele aus den Niederlanden – *„Da haben wir übrigens Anleihe in Holland genommen, weil ein holländischer Entwickler auch sicherlich der Initiator für diese Form von Gedankengut war. Wenn man nach Holland schaut – zumindest damals, ich weiß nicht, wie es heute aktuell ist –, da konnte man wahrnehmen – wir haben dort auch mit den Akteuren, dem Bürgermeister gesprochen –, dass die Holländer schon immer ein traditionell anderes Verständnis des gemeinschaftlichen Entwickelns haben und in diesem Hinblick auch weniger Berührungängste haben. Voraussetzung ist allerdings wiederum auch – es gibt ja bei den Projektentwicklern oder bei Investoren auch ganz viele*

schwarze Schafe, keine Frage – das Thema Augenhöhe“ (FBR 1) – und Frankreich zeigen: „Wenn ich einen kleinen Schwenk nach Frankreich machen darf, ganz interessant, wie die Kommunen das dort lösen. Die haben eine Idee für ein Entwicklungsgebiet und die kaufen über eine Gesellschaft, die gegründet wird, sukzessive die Grundstücke auf. Die Idee ist Schule, Wohnen, Hotel, Einzelhandel, was auch immer. Also diese Idee entwickelt die Kommune, was Sie dort haben will und dann kaufen sie dieses Grundstück, dieses Feld. Und jetzt suchen sie sich die Investoren dafür und machen Investorenausschreibungen. Aber die Idee, was die dort brauchen, die kommt von der Kommune. Und wenn sie sagen, sie möchten ein Hotel haben, dann sorgt die Kommune dafür, dass sie einen Hotelbetreiber haben. Also das Risiko wird gemeinsam getragen. Also die Entwicklung liegt nachher bei den Privaten, aber die Nutzung und das ganze Konzept, das liegt viel stärker bei den Kommunen“ (PE 7).

Schaffung eines gemeinsamen Wirklichkeitsausschnittes⁴³

Neben Kooperationsbereitschaft als notwendiger Voraussetzung für den Einstieg in eine kooperative Zusammenarbeit bedarf es zudem der Schaffung eines gemeinsamen Wirklichkeitsausschnittes der Akteure. Dieser ist erforderlich, um die unterschiedlichen Realitäten der Fokusgruppen zusammenzubringen und ein integriertes Aufgabenverständnis, als wesentliches Merkmal von Kooperationen, für das Planungsvorhaben zu entwickeln. Neben der Betrachtung der Verfasstheit des Planungsraums (vgl. Pkt. 4.2.2.2) gilt es ebenso, die Planungsherausforderungen des Gegenübers anzuerkennen und zukünftige Konfliktlinien zu identifizieren. Hierzu unterstütze aus Erfahrung eines Experten ein frühzeitiges Bewusstmachen der „Arena des Streits“ die Erarbeitung einer gemeinsam getragenen Haltung für den Umgang mit potenziellen Konflikten und helfe auf diese Weise Handlungsunsicherheiten zu reduzieren: *„Am Beginn eines solchen Prozesses ist es auch hilfreich – wir haben dies zusammen mit Kommunikationsagenturen etc. gemacht –, sich die ‚Arena des Streites‘ klarzumachen. Das heißt zu sagen, welche Themen sind es, die, wenn wir das tun, alle streitig sein werden – sind wir [z.B.] bereit, 80 Bäume zu fällen und die Leute, die sich dann da anketten werden, mit der Feuerwehr und Polizei runterzuholen? Sich das vorher auch bewusst zu machen und diesen Abwägungsprozess vorher zusammen zu durchdenken und zu reflektieren, schärft einfach die Sinne“ (FBR 1).* Die Herstellung einer Gemeinschaftswirklichkeit ist daher als vorbereitende Planungsphase anzusehen und kann zeitgleich als „operativer Ausgangspunkt“ für die Kooperation verstanden werden.

Entwicklung eines integrierten Aufgabenverständnisses als vorbereitende Planungsphase

Diese Vorbereitungsphase sollte aus den Erfahrungswerten eines Planungsdezernenten nicht allein die Planungsinhalte zum Gegenstand des Diskurses machen, sondern auch den Planungsprozess und dessen beabsichtigte Qualitäten. Dies bedeute eine Verständigung über gemeinsame Werte im Rahmen der Zusammenarbeit, ebenso wie den Umgang mit unvorhergesehenen Situationen, denn verliere ein Vorhaben an Anschlussfähigkeit, sei die

⁴³ Die nachfolgenden Expertenaussagen beziehen sich insbesondere auf die Entwicklung größerer Planungsvorhaben.

Wiederherstellung von kooperativen Verhaltensweisen stark gehemmt: „Was mir derzeit auffällt und was mir in den vielen Jahren aufgefallen ist, ist: das Ganze [im Sinne von: Beziehungs- und Projektgeflecht] geht gewohnt und linear so lange gut, wie keine extreme Gesamtsituation eintritt. In solchen Gesamtsituationen – sei es politisch, disruptiv, in Krisen, oder wie bei Corona, ... – da kehren dann alle [Akteure/Verantwortlichen] gerne wieder in ihre Burgen und Muster zurück, und da muss man aufpassen das Beharren [und] Angst nicht zu Misstrauen und Stillstand führen oder zu Vergeblichkeit. Das habe ich in den vielen Jahren gelernt. Man muss sich auch zu Beginn eines Projektes darüber einigen, was passiert, wenn der Wind rauer wird oder Veränderungen etwas infrage stellen: sind wir dann immer noch ein Team oder geht dann jeder wieder in seine Dezernats- oder Ämter-Burg zurück? – sichert sich ab? Bleibt uns das Ziel?“ (PlaDz 3). Trotz der Bedeutung der Prozess- und Beziehungsebene im Rahmen der Interaktion ist dieser Experte der Einzige, der das Erfordernis einer solchen Verständigung betont. Dies könnte ein Hinweis sein, dass die Relevanz dieses Diskurses in der Planungspraxis unterschätzt oder übersehen wird und entsprechender Optimierungsbedarf besteht.

Kooperationshemmende Einflussfaktoren

Es wurde deutlich, dass die Entwicklung eines integrierten Aufgabenverständnisses nur gemeinsam erfolgen kann. In diesem Zusammenhang wirkt es sich negativ auf die Entstehung einer Kooperation aus, wenn Projektentwickler bereits mit Detailplanungen an die Verwaltung herantreten: „[...] Es gibt Entwickler, die fangen mit Details an – wenn man jetzt mal ins ganz Kleine geht; mit fertigen Grundrissen – ‚Genau das möchte ich hier haben, genau das geht hier an den Markt‘ und so weiter“ (StaPla 5). Ein solches Vorgehen ist aus Verwaltungssicht ungeschickt – auch im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit eines Vorhabens. Sofern für das Plangebiet keine städtebaulichen Vorgaben vorliegen, wie zum Beispiel ein städtebauliches Konzept, sind diese gemeinsam – auch in Abstimmung mit den politischen Gremien – zu entwickeln, um Konflikte zu vermeiden: „Es mag vielleicht auch davon abhängen, ob wir z.B. in dem Bereich schon ein städtebauliches Konzept vorliegen haben – es gibt zum Beispiel in meiner Stadt in einem Innenstadtbereich schon ein städtebauliches Konzept, wo wir eben sagen, da muss sich der Investor dran orientieren. Also da gibt es auch einen konkreten Entwurf, beispielsweise. Und da ist es natürlich dann sinnvoll, dass der Investor schon ein bisschen weitergedacht hat und diesen Entwurf etwas fortgeschrieben hat und quasi schon in ein konkretes Vorhaben umgemünzt hat. In einem Bereich, wo wir solche Planungsgrundlagen aber nicht haben, da macht es eigentlich keinen Sinn; sondern da ist es eigentlich eher besser, wenn der Investor sich erst einmal an die Sache herantastet und quasi mit ersten Unterlagen kommt, die jetzt noch nicht final zu Ende geplant sind. Also das würde ihm auch einfach Zeit und Geld ersparen, wenn er dann quasi erst einmal die Grundlage mit uns abstimmt. Also es geht da ja vor allem um die städtebaulichen Parameter, die man wissen muss oder wo sich der Investor äußern muss, was er will – also eben Gebäudehöhe, Dachgestaltung, Zahl der Wohneinheiten beispielsweise, eben die Nutzung, die er in die Gebäude reinmachen möchte, Stellplätze, Freiflächenplanung, das sind so die wichtigen Sachen. Aber er muss sich z.B. noch nicht um einen Grundriss gekümmert haben, dass kann er dann natürlich noch zu einem späteren Zeitpunkt machen“ (StaPla 6). Hintergrund eines solchen Vorgehens von Projektentwicklern ist einerseits die Herstellung von

(vermeintlicher) Sicherheit über die Durchsetzung der eigenen Planungsideen, andererseits scheint die Wahrnehmung zu bestehen, dass die verfügbaren Kapazitäten der Verwaltung die gemeinsame Entwicklung von Planungsleitplänen nicht erlauben: „Also tatsächlich kann ich auch in die Kerbe reinschlagen: auch wir kommen mit einem fertigen Grundriss zur Kommune, wo wir eigentlich am liebsten einfach nur einen Stempel darauf hätten und sagen würden, es geht los. Und das eben auch dann genauso erleben, wie Sie eben geschildert haben – dass eben dann gesagt wird, was vielleicht nicht möglich ist. Ist aber, glaube ich, in dem begründet, was wir eben gesagt haben, dass uns da, zumindest hier vor Ort, im Moment einfach auch Kapazitäten oder Ansprechpartner fehlen“ (PE 13). Dass die geschilderte Wahrnehmung nachvollziehbar erscheint, verdeutlicht die folgende Expertenaussage: „Gleichzeitig – ich meine, diese Projektentwickler sind ja teilweise auch schon Jahrzehnte im Geschäft, die sind es aber noch gewöhnt – und so kenne ich es noch von meinen Vorgängern –, dass die Firma XY dann einfach mal am Freitagnachmittag vorbeikam, auch ohne Termin – ganz spontan, und dann haben sich meine Vorgänger-Planer und der Projektentwickler irgendwie mit einer Kanne Kaffee ins Besprechungszimmer gesetzt und haben dann so einen ganzen Nachmittag irgendwie hin und her überlegt. Das waren sicherlich schöne Zeiten, aber das ist einfach nicht mehr realisierbar“ (StaPla 11).

Ob diese informelle Form der Projektgestaltung zu nachhaltigeren Planungsergebnissen geführt hat, kann an dieser Stelle nicht beurteilt werden. Aus Sicht der Autorin bietet sie jedoch das Potenzial, die Schaffung einer Gemeinschaftswirklichkeit zu unterstützen, indem sie eine „erkundende Herangehensweise“ erlaubt, welche im Rahmen klassischer Abstimmungstermine mit festgelegter Agenda meist nicht praktiziert wird. Die zeitlichen Ressourcen der planenden Verwaltung können folglich einer kooperativen Zusammenarbeit entgegenstehen.

Die angeführte Expertenaussage zeigt zudem, dass die Kultur der Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Projektentwicklern Änderungen unterworfen ist, die in Zusammenhang mit dem jeweiligen Rollenverständnis der Akteure stehen könnte (vgl. Pkt. 4.2.2.10). Diese Beobachtung sollte gerade im Kontext des aktuellen Transformationsdrucks in der Immobilienwirtschaft sowie der Kommunalverwaltungen (vgl. Abs. 1.2) als Impuls verstanden werden, eine Neuausrichtung der Planungskultur zwischen Projektentwicklern und Kommunen aktiv zu gestalten.

Mit Blick auf den Einflussfaktor Wissen können Dienstleistungsunternehmen die kooperative Beziehungsdynamik von Kommune und Projektentwicklern unterstützen (vgl. Pkt. 4.2.2.1 und 4.2.2.2). Verglichen mit Architektur- oder Stadtplanungsbüros wird im Rahmen der Expertenbefragung deutlich, dass Fachanwältinnen in diesem Zusammenhang die Beziehungsdynamik zwischen planender Verwaltung und Projektentwickler in besonderer Weise prägen (vgl.

Kultur der Zusammenarbeit unterliegt Veränderungen

Besondere Rolle von Fachanwältinnen auf die Kooperationsbereitschaft der planenden Verwaltung

auch Pkt. 4.1.3.5). Dabei können sie sowohl einen kooperationsfördernden als auch einen kooperationshemmenden Einfluss nehmen.

So schätzen einige befragte Experten aus Stadtplanungsämtern die Einbindung von Fachanwälten – auch zu einem frühen Zeitpunkt des Planungsprozesses. Aus ihrer Sicht würde auf diese Weise sichergestellt, dass das gemeinsame Planungsvorhaben aus baurechtlicher Perspektive abgesichert ist. Darüber hinaus würde der Fachaustausch zwischen Verwaltung und der Seite des Projektentwicklers vereinfacht: *„Ich finde, es ist einfach eine Fachdisziplin, die man frühzeitig im Planungsprozess braucht. Man braucht sie schon deshalb, weil der Bauherr oder die Projektentwickler oft selbst in der Materie der Baunutzungsverordnung, des Baugesetzbuchs nicht so bewandert sind; und das ist ja letztlich das Handwerkszeug mit dem diese Satzung – die Bebauungsplan-Satzung – auch erarbeitet wird. Die Juristen können hier auch nochmal Einfluss auf den Bauherrn nehmen – Grenzen aufzeigen, aber auch Möglichkeiten aufzeigen, Abstandsflächen-Thematiken erklären. Ich sage mal, insofern ist es für uns als Planungsverwaltung entlastend, wenn auf der Gegenseite ein vernünftiges juristisches Know-how da ist. Diese Verfahren – aus meiner Sicht – laufen immer besser. Es gibt sehr gute Kanzleien hier vor Ort, die die Planungsprozesse hervorragend begleiten, mit denen man oftmals viel besser – ich sage mal – viel schneller zu einer Einigung kommt über bestimmte Sachverhalte“ (StaPla 12). Fachanwälte können als „Grenzgänger“ (DL 5_R) folglich die Herstellung einer Gemeinschaftswirklichkeit moderierend begleiten (vgl. auch Pkt. 4.2.2.12). Beide befragten Fachanwälte sehen sich ebenfalls in dieser Rolle, wie die folgende Aussage exemplarisch zeigt: *„[...] so, wie ich das eingangs schon gesagt habe: vermittelnd, verstehend. Und wenn man diese Rolle einnimmt, dann ist man sehr gern gesehener Gast beim Amt. Also es gibt zum Beispiel ein Bezirksamt, dieser Gruppenleiter – das ist so ein illustres Beispiel – der sagt immer gerne zu meinen Mandanten, Und ich bin besonders froh, dass Sie Herrn X mitgebracht haben, weil der versteht ja, wo mir der Schuh drückt – ansonsten redet man ja aneinander vorbei und ich verstehe die Verwaltung. Da unterscheiden sich gute Planungsjuristen eben von den anderen Akteuren“ (DL 2_R).**

Besteht auf Seiten der Verwaltung jedoch das Gefühl, Projektentwickler würden Fachanwälte gezielt zur Durchsetzung ihres Planungsvorhabens in den Austausch einbinden, würde dies das Arbeitsverhältnis belasten und vertrauensvollen Gesprächen entgegenstehen: *„Was sich aber tatsächlich verändert hat, ist, dass inzwischen kein Projektentwickler, ja, auch kein privater Bauherr mehr auftaucht, ohne den Rechtsanwalt, den ‚Baurechtler‘, tatsächlich mit zu den Terminen zu nehmen. Und das ist irgendwie schon mal der erste Schritt, wo ein vertrauensvolles Gespräch eigentlich erst gar nicht entstehen kann, wenn da einer dabei sitzt, irgendwie mit Argusaugen da drauf schaut und eigentlich nur mit dem Ziel, wo kann man noch ein bisschen mehr rausholen; dann kommt das, was Sie gesagt haben, dieses Vertrauen oder auch so eine kreative Phase – wo man gemeinsam ein Projekt weiterentwickelt, gemeinsam versucht Probleme zu lösen – erst gar nichts zustande, weil wir dann permanent in der Situation sind, dass wir irgendwie den Eindruck haben, der ist uns nicht gut gesonnen, sonst hätte er nicht gleich diesen Anwalt mit gebracht“ (StaPla 11). Diese Sorge der planenden Verwaltung nehmen auch*

Projektentwickler wahr und seien daher verunsichert, ob sie Fachanwälte bereits zu Beginn des Planungsvorhabens involvieren sollten: *„Es gibt viele neue Mandanten, die sagen ‚Ja, aber ich kann doch nicht mit einem Anwalt zum Amt gehen‘ – das ist so eine typische Angst unter Projektentwicklern, dass der Anwalt dort eigentlich als einschüchternd, angsteinflößend wahrgenommen wird. Ich sage immer zu meinen Mandanten ‚Natürlich gibt es diese Sorte von Anwälten, aber die bewirken eben auch nichts in der Stadt‘ – wenn man was bewirken möchte, dann muss man da eben anders auftreten [...]“* (DL 2_R). Die letztgenannte Einschätzung des befragten Fachanwalts wird auch von einem weiteren Experten geteilt. Ob Fachanwälte die Kooperation unterstützen oder die Interaktion der Akteure erschweren, hänge von den handelnden Personen selbst und deren Auftreten ab: *„Das ist wie immer im Leben – das hat mit Qualität, mit Partnern, mit denen die [Projektentwickler] arbeiten, zu tun“* (FBR 1).

Grundsätzlich sollten der wechselseitige Austausch wie auch entsprechende Verhandlungssituationen zur Umsetzung des Planungsvorhabens lösungsorientiert ausgerichtet sein. Eine solche Arbeitsweise trägt nicht nur dazu bei, die Kernproblematiken des Planungsvorhabens zu erfassen und darüber die Effektivität des gemeinsamen Handelns zu steigern, sondern auch die gemeinsame Verantwortungsübernahme zu unterstützen: *„Also bei uns [im Sinne von: Planungskultur in Deutschland] findet ja eine Diskussion statt: einer schlägt was vor und dann erzählen alle anderen, warum das nicht geht. In Skandinavien läuft das so: einer stellt was vor und alle anderen müssen erstmal sagen, was sie zum Gelingen beitragen können. So, und dann stellt man fest, 80 Prozent der Probleme sind ausgeräumt; man muss sich nur noch um die letzten 20 Prozent der Probleme kümmern, weil der eine durch den Beitrag schon das Problem ausgelöst hat. Also diese Umkehr der Logik und der Diskussion, die würde sehr helfen“* (V/O 3).

Diese Arbeitsweise geht mit einer gestaltenden, proaktiven Haltung der Akteure einher. Um den Prozess voranzubringen und Planungshürden zu überwinden, sind im Rahmen des Austausches konkrete Lösungsvorschläge anzubieten. Dieses Vorgehen stärke aus Erfahrungen eines Experten sowohl die Beziehungsebene der Interaktion – *„[...] ich habe die Erfahrung gemacht, Menschen freuen sich, wenn man ihnen Angebote für Lösungen macht und ihnen Vorstellungen zeigt“* (StaPla 13) –, als auch die Inhaltsebene. Über das Anbieten von Lösungsvorschlägen würden Gestaltungsspielräume geschaffen, Widerstände abgebaut und darüber die Entwicklung einer gemeinsam getragenen Haltung befördert: *„Das heißt, meine Wahrnehmung ist die, wenn man irgendetwas ausarbeitet und den anderen Ämtern vorschlägt, dann kommt in der Regel relativ wenig an Kritik oder an Gegenwind – also an ganz anderen, konträren Vorschlägen oder Haltungen. Das geht meistens mehr ins Detail, wo man dann sagt: ‚Okay, das kann man gut ändern oder anpassen‘. Wenn man jetzt sagen würde, man macht gar keinen Vorschlag. ‚Was wollt ihr denn? Sagt mal, was ihr wollt‘. Dann kommt da vielleicht eine ganze Liste mit Dingen, die man sich selbst so gar nicht vorstellen kann. Einfach so ein bisschen aktives Daraufzugehen schafft Spielräume und der Widerstand ist, nach meiner Erfahrung, dann nicht mehr so groß“* (StaPla 13). Eine gestaltende Arbeitsweise sei nach Ansicht eines Experten vor allem durch die

Arbeitsweisen in Kooperationen

planende Verwaltung zu leben. Einerseits um ihrem formellen Handlungsauftrag nachzukommen, andererseits stärke es die Position der Verwaltung im Rahmen der Interaktion und befördere das Selbstbewusstsein der Verwaltungsmitarbeitenden, wodurch ebenfalls eine Kommunikation auf Augenhöhe mit Projektentwicklern gestärkt würde: „[...] das tendiert jetzt vielleicht sehr philosophisch, aber wenn Stadtverwaltung darin die Aufgabe sieht, dass sie das nicht verwalten – ist ganz wichtig, also Verwaltung ist an der Stelle, wenn sie den Gesamtwohlbelangen [nachgeht], nicht verwaltend, sondern ist gestaltend. Und da haben wir übrigens mehr als Augenhöhe, weil sie sind die Sachverwalter für das Gesamte. Also die Verwaltung hat ja entweder den Job, Stempel drauf, geht oder Stempel nicht drauf, geht eben nicht‘ – aber an der Stelle von Stadtentwicklung hat sie eigentlich die Aufgabe zu gestalten und da ist sie in der gleichen Freiheit und Gestaltungsfähigkeit wie der auf ein bestimmtes Teilobjekt, Teilgrundstück bezogene Investor“ (DL 1_Pla).

Parallelität des Handelns

Parallelität des Handelns der beteiligten Akteure zählt zu den Merkmalen von Kooperationen (vgl. Tabelle 2). Die Prozessqualität von Beginn bis Abschluss eines Planungsvorhabens stellt dabei einen weiteren wichtigen Baustein für kooperatives Verhalten von Kommune und Projektentwickler dar. Koordinierte und klare Abläufe geben der Interaktion beziehungsweise Kooperation Stabilität und stellen darüber eine wichtige Voraussetzung für ein vertrauensbildendes Element – Verlässlichkeit – dar. Aufgrund der ihr übertragenen Planungshoheit wird der Kommune eine tragende Koordinationsaufgabe zuteil. Zeitgleich stellen ihre komplexen internen Strukturen, die sich aus dem dualistischen Charakter von Kommunen ergeben, selbst eine Herausforderung für die Interaktion mit Projektentwicklern dar. Um Störungen im Kommunikationsablauf zu vermeiden, müssen sich alle Fokusgruppen vor allem bewusst sein, dass Änderungen im vereinbarten Vorgehen unter Umständen „Kettenreaktionen“ auf beiden Seiten hervorrufen, die umfangreiche Folgeabstimmungen erforderlich machen. Enge Abstimmungen und ein entsprechendes Projektmanagement der Akteure sind folglich ebenfalls als Kooperationsbereitschaft zu verstehen. Wie sich die Koordination zwischen den Fokusgruppen gestaltet und welche fördernden als auch hemmenden Einflussgrößen auf diese wirken, wird detailliert in Punkt 4.2.2.16 aufgezeigt.

Zusammenfassung

Für die Herstellung wie auch Aufrechterhaltung von Kooperationen zwischen Kommunen und Projektentwicklern stellt die Beziehungsebene der Interaktion den zentralen Einflussfaktor dar. Nur über eine grundsätzliche Kooperationsbereitschaft der Akteure kann kooperative Zusammenarbeit initiiert und eine Zielangleichung der Fokusgruppen unterstützt werden. So prägt das Verhältnis der Akteure den inhaltlichen Diskurs maßgeblich. Zum einen bezogen auf diskursive Offenheit, zum anderen unter welchen Annahmen Informationen

des Gegenübers interpretiert werden. Konflikte auf der Beziehungsebene der Interaktion stehen damit nicht nur einer sachorientierten Zusammenarbeit, sondern auch der notwendigen Herstellung einer Gemeinschaftswirklichkeit entgegen.

Zur Schaffung eines gemeinsamen Wirklichkeitsausschnittes (Inhalts- und Prozessebene) als notwendige Grundlage einer Kooperation zwischen den Fokusgruppen befördern die Einflussfaktoren Mut, Zielklarheit, Qualität und Wissen sowie eine lösungsorientierte und parallele Arbeitsweise eine kooperationsfördernde Umgebung (vgl. auch Abbildung 38). Dabei fällt auf, dass einige der Einflussfaktoren jenen Aspekten gleichen, welche die Experten mit dem Verständnis von Vertrauen verbinden (vgl. Pkt. 4.2.2.12). Vertrauen stellt damit ebenfalls einen Einflussfaktor zur Festigung von Interaktionen und der Herstellung von Kooperationen dar.



Abbildung 38: Voraussetzungen und Einflussfaktoren für eine kooperationsfördernde Umgebung; Quelle: Eigene Darstellung 2025.

Eine vorgelagerte, vorbereitende Planungsphase markiert im Planungsverlauf den relevantesten Zeitpunkt für die Entwicklung einer Kooperationsbasis. Im Anschluss gilt es über effiziente wie auch effektive Planungskoordination die Parallelität des Handelns aller Fokusgruppen sicherzustellen. Dabei kommt der planenden Verwaltung eine Schlüsselrolle zu, die sie jedoch nur im kooperativen Zusammenspiel von Politik und Projektentwickler erfolgreich ausfüllen kann.

Kooperationshemmende Einflussfaktoren stellen vor allem externe Rahmenbedingungen dar, wie zum Beispiel gesetzliche Vorgaben oder der Einfluss weiterer Stakeholder (z.B. Stadtgesellschaft), gegebenenfalls verbunden mit einem Akzeptanzverlust des Planungsvorhabens.

4.2.2.16 Koordination zwischen Kommune und Projektentwickler im Rahmen von Planungsvorhaben

Klar definierte Kommunikationswege sind ein ordnungsbildendes Element von Interaktionen. Sie koordinieren die wechselseitigen Handlungen der Interaktionsbeteiligten wie auch den zu erwartenden Output⁴⁴ eines jeden Kommunikationsschrittes im Rahmen des Planungsprozesses (vgl. Pkt. 3.3.3). Fehlen des Verständnis über den Ablauf von Kommunikationswegen oder Unklarheiten im Kommunikationsablauf selbst können durch entsprechende Nicht-Einhaltung im Umkehrschluss die Zusammenarbeit sowie die Parallelität des Handelns als kooperationsfördernden Einflussfaktor stören, ebenso wie das bewusste Unterlaufen bekannter Kommunikationswege: *„Was ich schwierig finde – und es wird sehr häufig gemacht – ist, dass manch einer an alle, alle Fragen stellt und auch jeweils beantworten lässt und es im eigenen Sinne vermischt – das bringt meistens Chaos. Wenn man sich bewusst ist, wer welche Rolle spielt und an diejenigen, die Fragen stellt, die dann auch in der jeweiligen Verantwortlichkeit oder Kompetenz sind, dann kann das eigentlich nicht schiefgehen, [...]“* (PlaDz 3). Die Betrachtung der Kommunikationswege zwischen Kommune und Projektentwickler ist vor diesem Hintergrund besonders relevant (Forschungsfrage 3), da sie eng mit der Herbeiführung von Entscheidungen über notwendige Beschlüsse im Bebauungsplanverfahren verbunden sind. Während der Verfahrensablauf dabei klar über das Baugesetzbuch definiert ist, sind die dahinterstehenden (informellen) Kommunikationswege zum Teil nur unzureichend bekannt und sollen nachstehend detaillierter beleuchtet werden.

⁴⁴ Output verstanden als „prozessuales Ergebnis“, wie bspw. das Teilen von Zwischenständen laufender Abstimmungen oder (Nicht-)Beschlüsse – nicht im Sinne präziser inhaltlicher Festlegungen.

Kontaktaufnahme zum Anstoß eines Planungsvorhabens durch den Projektentwickler

Mit Planungsanstoß durch den Projektentwickler nimmt dieser in der Regel zuerst Kontakt mit der Planungsverwaltung auf. Insbesondere bei größeren Planungsvorhaben und einer möglichen „Erstvorstellung“ erfolgt die Kontaktaufnahme zumeist über Leitungspositionen in der Verwaltung, wie etwa Planungsdezernenten oder Fachbereichsleitungen: *„Wenn neue Projektentwickler kommen und hier ein großes Projekt umsetzen wollen, dann bin ich [im Sinne von: Planungsdezernent] schon der erste Ansprechpartner. [...] Diese Situation, dass ein Entwickler über politische Parteien oder über den Rat kommt, habe ich in der Vergangenheit eigentlich nicht erlebt“* (PlaDz 2). Nach Einschätzung eines Ratsmitglieds sei dieses Vorgehen auch strategisch sinnvoll, denn *„[...] es kann da auch gut sein, dass er [im Sinne von: Projektentwickler] halt bei einigen Fraktionen gleich mal auf Widerstand stößt, weil die sagen ‚An der Art von Projekt haben wir eigentlich gar kein Interesse‘“* (Pol 1). Zeitgleich ist es aus Sicht aller Fokusgruppen notwendig, wie auch üblich, die politischen Vertreter des Gemeinderats im Anschluss frühzeitig in die Planung miteinzubeziehen: *„Da ist es auch im Rahmen der vertrauensvollen Zusammenarbeit in unserer Stadt zumindest üblich, dass die Verwaltung relativ bald – teilweise auch in Begleitung mit dem Projektentwickler – zumindest in die großen drei Fraktionen hineingeht, um vorzustellen, was da eigentlich gedacht ist, um auch mal Feedback zu bekommen, ob die Politik mitgehen kann“* (Pol 2).

Kontaktaufnahme des Entwicklers über die Verwaltung

Unabhängig davon, ob Projektentwickler den Kontakt zur Kommune über die Verwaltung oder die Politik suchen würden, holt diese, insbesondere bei größeren Vorhaben, über ihr unbekannte Entwickler Informationen ein: *„Also wir machen dann schon so das, was ich als Due Diligence bezeichnen würde. Das ist bei uns eigentlich so der erste Schritt, wenn jemand [im Sinne von: Projektentwickler] aufschlägt, den wir noch nicht kennen, dass wir das mal gründlich durchleuchten, was hat er eigentlich für einen Hintergrund? Ist er solide?“* (StaPla 7). Eine solche Hintergrundüberprüfung zielt darauf ab, einen Ersteindruck über den Projektentwickler zu gewinnen, der sich nach Erfahrung eines Experten in der späteren Zusammenarbeit häufig bestätigen würde: *„[...] das ist jetzt ein Ersteindruck, den muss man so ein bisschen einordnen. Aber man merkt das häufig dann im Gespräch schon, dass so ein Ersteindruck häufig gar nicht so falsch ist“* (StaPla 9). Mit einer konkreten und transparenten Darstellung des Track Records können Projektentwickler dabei einen positiven Ersteindruck der Kommune unterstützen: *„Also einen guten Eindruck macht sicherlich, wenn ein Investor konkret seine Vorhaben, die er verwirklicht hat, auch benennt. Also wenn er z.B. auf seiner Internetseite konkrete Vorhaben darstellt – mit Bild, mit Adresse oder mit Ort, zumindest mit der Form der Nutzung. Das ist, denke ich, was auf jeden Fall schon mal einen positiven Eindruck macht [...] – je konkreter man sich vorstellen kann, was ein Investor bislang gemacht hat, desto besser ist es eigentlich für die Zusammenarbeit, denke ich“* (StaPla 6).

Hintergrundüberprüfung unbekannter Projektentwickler

Im Rahmen der Hintergrundüberprüfung sind für die befragten Ratsmitglieder und Experten der Verwaltung folgende Aspekte relevant:

- Rechtliche und wirtschaftliche Struktur („Das geht schon wirklich los mit Handelsregistrauszug“ (StaPla 7)),
- Portfolio („Das geht los mit Referenzen“ (StaPla 7)),
- Auftreten und Verhaltensweisen („Wie war die Kommunikation mit dem Gemeinderat und der Verwaltung? Wurde überhaupt im Dialog miteinander gesprochen oder wollte man nur die eigene Sache durchsetzen? War man auch offen für Anregungen und hat diese aufgenommen?“ (Pol 8)),
- Verfehlungen in der Vergangenheit („[...] Abfrage bei allen städtischen Stellen, ob der [im Sinne von: Projektentwickler] schon mal irgendwie aufgetreten ist, ob der zum Beispiel noch irgendwelche Schulden bei der Stadt hat [...]“ (StaPla 7)),
- Verlässlichkeit („Ist eingetreten, was zugesagt wurde? Wurde der Kostenrahmen eingehalten? – wenn nicht, aus welchen Gründen? Ist der Zeitplan eingehalten worden?“ (Pol 8)),
- (inhaltlicher) Planungsprozess („Wie war die Bürger:innenbeteiligung? – musste die Stadt das organisieren oder hatte auch die Projektentwicklungsgesellschaft ein Interesse daran, die Leute mitzunehmen?“ (Pol 8)),
- Bauqualität („[...] ging es darum, auch wirklich ein qualitativ hochwertiges und lebenswertes Bauvorhaben zu realisieren“ (Pol 8)).

Zum Einholen der benannten und möglicher weiterer Informationen nutzen Ratsmitglieder wie auch die Verwaltung die vorliegenden Informationen des Projektentwicklers (z.B. vorgelegte Referenzen, Homepage) und insbesondere ihr persönliches Netzwerk: „Und zwar gibt es ja natürlich, gerade in Großstädten, gute Vernetzungen auf der Ebene des Städtetags, auch auf der kommunalpolitischen Vereinigungsebene oder den Arbeitskreisen Kommunalpolitik; [...] dann frage ich [den Projektentwickler] schon mal ‚Wo haben Sie schon was gemacht?‘ oder ein Seriöser [im Sinne von: Projektentwickler] gibt auch irgendwelches Renommée an, wo er schon tätig war und dann fragt man schon [bei anderen Städten] nach [...] – und zwar nicht bei Personen, die von dem Projektentwickler genannt werden, sondern wirklich über politische Bekanntheiten. Ich mache das jetzt seit 1990 und habe natürlich in ganz Deutschland Kontakte, die ich anrufen kann“ (Pol 2).

Auch einige Projektentwickler nehmen vor einer Investitionsentscheidung eine Einschätzung der Kultur der Zusammenarbeit der entsprechenden Kommune vor: „[...] man informiert sich schon, ganz klar. Also ich drücke es wie folgt aus, immer dort, wo die AfD herrscht – das ist ja irgendwie ein deutschlandweites Phänomen, was neuerdings entstanden ist, die auch fernab sind von demokratischen Prinzipien – ist es schwierig“ (PE 15). Jedoch ist anzunehmen, dass diese Informationsbeschaffung aufgrund von Grundstücksabhängigkeiten tendenziell weniger häufig erfolgt als auf Seiten der Kommune: „Das ist jetzt für uns auch keine Investitionsentscheidung, ob wir da jetzt eine offene Stadt haben oder nicht. Ich sag mal, wir sind ja auch darauf

angewiesen – so ein Grundstück, so eine Entwicklung kann man sich ja nicht im Regal kaufen, sondern es sind viele Umstände, die dazu führen, dass man mal irgendwann was hat, wo alle Rahmenbedingungen passen“ (PE 10).

Die dargestellten Kommunikationswege tragen zwar nicht zur inhaltlichen Ausgestaltung des Planungsprozesses bei, ermöglichen den Akteuren jedoch eine erste Einschätzung des Verhaltens ihres Gegenübers. So ist anzunehmen, dass zum Beispiel die positive Reputation eines Projektentwicklers die Interaktion zwischen den Akteuren zu Beginn des Prozesses ebenfalls positiv beeinflussen kann (vgl. auch Pkt. 4.2.2.12). Zudem wird in Bezug auf die Reputation eines Projektentwicklers ersichtlich, dass deren Bedeutung hinsichtlich des Austausches innerhalb kommunaler Netzwerke nicht unterschätzt werden sollte, nicht zuletzt aufgrund der Pfadabhängigkeit eines Projektentwicklers bezüglich passender Flächen.

Kommunikationswege innerhalb und über die Verwaltung

Aufgrund ihrer Rollenaufgabe das Planungsvorhaben eines Projektentwicklers zu prüfen, erforderliche Anpassungen abzustimmen und entsprechende Entscheidungsgrundlagen für den Gemeinderat aufzubereiten, ist die Verwaltung zentrale Anlaufstelle. Sowohl Gemeinderat als auch Projektentwickler treten mit ihren Anliegen an die Verwaltung heran, die damit gleichzeitig eine „Kommunikationsbrücke“ zwischen diesen her- und darstellt. Bevor tiefergehend auf diese „Brückenkommunikation“ eingegangen wird, sollen zunächst die Kommunikationswege/Koordinationsweisen innerhalb der Verwaltung betrachtet werden.

Verwaltung als „Kommunikationsbrücke“

Hier sind zwei wesentliche Kommunikationswege zu benennen (vgl. auch Abbildung 39): Erstens ein Gegenstromprinzip, das sich aus dem hierarchischen Organisationsaufbau der Verwaltung ergibt (vgl. auch Pkt. 3.4.1). Wie wichtig eine klare Abstimmung zwischen den unterschiedlichen Verwaltungsebenen ist, wird durch eine Durchsetzungsstrategie von Projektentwicklern ihrer eigenen Interessen deutlich (vgl. auch Pkt. 4.2.2.14): *„Wenn man [als Entwickler] bei Sachbearbeitern nicht zurechtkommt, geht man zum Abteilungsleiter. Wenn man beim Abteilungsleiter nicht durchkommt, geht man zum Bau-Bürgermeister, und wenn man beim Bau-Bürgermeister nicht durchkommt, geht man zum Oberbürgermeister. Letzter Schritt ist dann zum Gemeinderat. Das heißt, es ist ganz wichtig, sich frühzeitig über alle Ebenen hinweg zu verständigen, eine einheitliche Linie festzulegen und dann mit dem Investor weiter zu verhandeln“ (StaPla 14).* Zur gegenseitigen Abstimmung unter den Hierarchie-Ebenen stellt, vergleichbar mit der horizontalen Abstimmung zwischen den Dezernaten, der Jour fixe ein zentrales Koordinationsinstrument dar.

Gegenstromprinzip zwischen unterschiedlichen Hierarchieebenen der Verwaltung

Der Blick auf das beschriebene Gegenstromprinzip veranschaulicht zudem einen wichtigen Aspekt zur grundlegenden Unterstützung der Interaktionsprozesse. Über die folgenden Aussagen eines Planungsdezernenten und eines

Ratsmitglieds wird deutlich, dass die Einhaltung des hierarchisch aufgebauten Kommunikationsweges der Verwaltungsebenen wesentlich zur Pflege der gemeinsamen „Projekthygiene“ beiträgt. Dies gilt sowohl für Projektentwickler: *„Es gibt in unserer Stadt natürlich auch besonders ‚wichtige‘ Projektentwickler – wichtig in dem Fall in Führungszeichen –, die sich mit dem Sachbearbeiter zunächst mal nicht zu-friedengeben, sondern gleich zum Chef wollen. [...] Faktisch ist es natürlich schon so, dass ich die Baugenehmigung am Ende des Tages nicht mache, und ich mache auch den Bebauungsplan nicht. Das heißt, es ist schon klug für Projektentwickler, wenn sie mit den Leuten, die am Ende die Arbeit machen und die auch dafür sorgen müssen, dass das Ganze Realität wird und nicht nur eine politische Diskussion bleibt, frühzeitig das Gespräch suchen und dort auch die Ideen vermitteln und denen Unterstützung leisten, damit die ihre Arbeit machen können“ (PlaDz 2) als auch für Ratsmitglieder: „Also wir wissen schon, dass die unteren Ebenen in der Verwaltung nicht sehr selbstständig handeln dürfen. Also wenn die uns jetzt eine Auskunft geben, die sie nicht hätten geben sollen an dem Punkt, dann kriegen die Schwierigkeiten. Man darf da also auch jemand nicht zu sehr bedrängen, [...] – und wenn dann jemand sagt ‚Ah, da fragen Sie lieber den Herrn so und so‘, dann ist klar, dass jemand [im Prinzip] sagt ‚Mhhh, möchte ich jetzt nicht [antworten]‘“ (Pol 1).*

Horizontale Abstimmung zwischen den städtischen Dezernaten

Der zweite bedeutsame Koordinationsweg innerhalb der Verwaltung ist die kontinuierliche horizontale Abstimmung zwischen den städtischen Dezernaten zu einem Planungsvorhaben. Dies betrifft zum einen die Klärung von räumlichen Rahmenbedingungen als auch die Abstimmung und Priorisierung von Zielaussagen und Bedarfen unterschiedlicher Dezernate und der dazugehörigen Fachämter für die entsprechende Flächenentwicklung. Zum anderen betrifft es operative Aspekte, wie zum Beispiel die Bestimmung von notwendigen Ansprechpersonen für den Prozess. In Anbetracht der zunehmenden Komplexität und Vielfalt von Planungsaufgaben nimmt die Bedeutung dieses Kommunikationsweges zu: *„[...] natürlich die Aufgabenvielfalt größer geworden ist; auch die Projekte sind ja komplexer geworden. Ich sag mal, mit einer komplexer werdenden Gesellschaft werden auch die räumlichen Stadtentwicklungsthemen komplexer und die Projekte damit auch vielfältiger und interdisziplinär“ (StaPla 9). Stadtentwicklung sei: „[...] schon lange nicht mehr nur eine Frage von [Baupolitik.] Dieses Denken löst sich auch bei uns in der Verwaltung langsam auf“ (Pol 8).*

Stadtplanungsamt mit Koordinationsfunktion

Die Koordination der städtischen Dezernate und ihrer zugehörigen Arbeitseinheiten im Kontext von Planungsvorhaben eines Projektentwicklers erfolgt in der Regel durch das Stadtplanungsamt als Schnittstelle, *„[...] weil letztendlich gerade bei so einer Projektentwicklung bei der Stadtplanung alles zusammenläuft“ (StaPla 6).* Zumeist über regelmäßige verwaltungsinterne Jour fixe – zum Teil vom Oberbürgermeister bis zum Kämmerer – kommen sie dabei ihrer Rollenaufgabe nach, Bedarfe der einzelnen Dezernate und ihrer Ämter abzustimmen und für widersprüchliche Zielsetzungen Kompromisse herbeizuführen (vgl. auch Pkt. 4.2.2.7). Ein Experte beschreibt: *„[...] in der Regel versuchen wir vorher, egal mit welchen Externen wir reden, eine Haltung zu entwickeln und die zu kommunizieren. Das heißt,*

es geht einem externen Treffen eigentlich immer ein internes Gespräch voraus, mindestens eines“ (StaPla 9). Zeitgleich sind die Projektmitarbeitenden für Abstimmungen mit den höheren Verwaltungsebenen verantwortlich: „Wenn meine Mitarbeiter merken ‚Oh, das wird kritisch‘, dann besprechen wir [im Sinne von: Abteilungsleitung und Mitarbeiter] das erstmal. Dann gehen wir direkt auf den Bau-Bürgermeister zu. Er bekommt dann eine Mail von uns, in der wir praktisch darlegen, was aus unserer Sicht nicht geht. Wenn er [unsere Auffassung] mitträgt, dann gehen wir mit der Aussage ‚Ist mit dem Bau-Bürgermeister abgestimmt‘ wieder auf den Investor zu“ (StaPla 14).

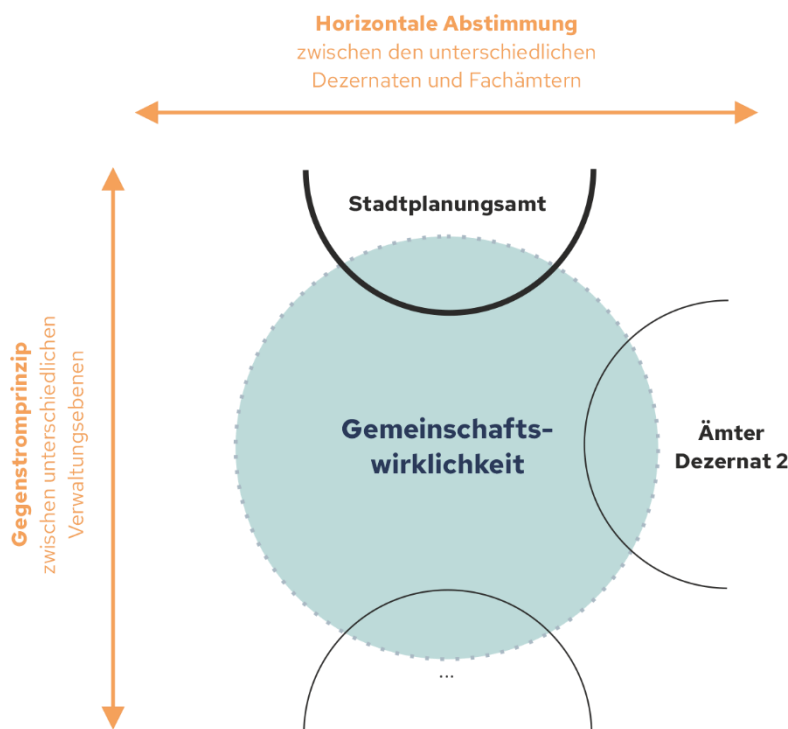


Abbildung 39: Kommunikationswege innerhalb der städtischen Verwaltung; Quelle: Eigene Darstellung 2025.

Falls diese Koordination misslingt oder nur unzureichend praktiziert wird, erschwert dies die Orientierung für den Projektentwickler und hat mögliche Prozessverzögerungen zur Folge. Mögliche Ressortkonflikte können die Koordination dabei zusätzlich blockieren. Folgende Schwäche der Verwaltungen wird dabei von unterschiedlichen befragten Expertengruppen konstatiert: „Und das ist aber definitiv auch ein Thema, wo ich sagen würde, da haben wir auch als Kommune durchaus noch eine Schwäche. [...] das manchmal auch durchaus innerhalb der Verwaltung unterschiedliche Sichtweisen bestehen, die dann vielleicht auch auf Sachbearbeiter-Ebene an den Projektentwickler kommuniziert werden und er weiß dann plötzlich nicht mehr, was er machen soll – weil dann A sagt ‚Bitte so verändern‘, B sagt ‚Bitte anders machen‘. Deswegen ist es bei uns immer so wichtig, dass es dann so Eskalations-Ebenen gibt. Also wir haben diese ganz normale Arbeitsebene, da läuft der ganz normale Prozess und dann gibt es quasi regelmäßig auch noch so Projekt-Jour fixe, die dann auf einer höheren Ebene stattfinden, wo dann zum einen immer mal wieder so ein Abgleich vorgenommen wird, Sind wir

noch auf dem gleichen Boot unterwegs?’ [...] Dass man dann, ja, wie so ein ‚Fallback‘ einfach nochmal hat, der dann in der Lage ist, Dinge zu korrigieren oder zu klären“ (StaPla 7).

Diese Koordinationsfunktion der Stadtplanungsämter kann von den projektverantwortlichen Personen als herausfordernd wahrgenommen werden. Dies ist zum einen auf der inhaltlichen Ebene der Fall, wenn Lösungen für gegensätzliche Zielsetzungen zwischen den einzelnen Dezernaten beziehungsweise Ämtern zu finden sind. Zum anderen können sich Konflikte hinsichtlich der zur Verfügung stehenden Ressourcen ergeben, da Stadtplanungsämter nicht allein für die Koordination von Planungsprozessen verantwortlich sind, sondern auch ihren eigenen Aufgabenbereich – die Sicherung der städtebaulichen Qualität – verantworten müssen: *„Das ist auch manchmal wirklich bedauerlich für uns, dass es so viel Energie und Zeit beansprucht, dass wir manchmal aufpassen müssen, dass wir unseren eigenen Hut, so nenne ich den immer – nämlich auf die städtebauliche Qualität zu achten – dass der [nicht] fast hinten runterfällt; weil wir so bemüht sind, das Projekt insgesamt irgendwie gängig zu machen – dass man manchmal fast geneigt ist, so bei den eigenen Anforderungen [Abstriche zu machen], weil wir ja eben dieses zwei Hüte haben – eben die Gesamtprojekt-Koordination und den Städtebau – und manchmal muss man aufpassen, dass der Städtebau nicht hinten runterfällt“ (StaPla 11).*

Projektmanagement-Tools zur Förderung der verwaltungsinternen Koordination

Die befragten Verwaltungsexperten großstädtischer Kommunen weisen darauf hin, dass sie sich für eine effiziente wie effektive Interaktion zwischen den unterschiedlichen Verwaltungsbereichen vermehrt Instrumente des Projektmanagements oder externer Projektmanagementexpertise zunutze machen: *„Was wir zunehmend praktizieren und einplanen müssen, ist, dass wir uns projektbezogen entweder ein Projektmanagement nehmen oder innerhalb der Verwaltung eines festlegen, und das hat dann Zugriffsrechte – zumindest über die Ämter-Ebene, manchmal sogar auch über die Dezernatsebenen, um so Wege zu verkürzen oder zu optimieren“ (PlaDz 3).* Die Nutzung von Projektmanagement-Tools trage darüber hinaus dazu bei, die verwaltungsinterne Kultur der Zusammenarbeit zu verbessern: *„Es gibt auch Startgespräche – es sind verschiedene Tools eingezogen worden, um die auf verschiedene Häuser, Ämter und Ressorts verteilten Themen, die Einfluss auf das Produkt ‚Bebauungsplan‘ nehmen, auf so einen Zeitstrahl einzuschwören. Das ist schon hilfreich, weil es auch ins Bewusstsein der anderen Referate vordringt, dass hier eine Priorisierung stattfindet. Das haben wir früher so nicht gehabt. Es wird jetzt ernster genommen“ (StaPla 12).*

Ein weiteres Koordinationsinstrument mancher Kommunen ist der Einsatz eines „kommunalen Moderators“, der in konfliktbehafteten Diskussionspunkten eines Planungsprozesses Entscheidungen herbeiführt: *„Er wird auf alles ‚losgelassen‘, was sich in irgendeiner Form festgefahren hat oder auch im Gespräch oder im Außen gelöst werden muss, wenn es behördlich nicht mehr geht. Das Spannende zeigt sich manchmal in Details und die können alles zu Falle bringen, dazu muss man raus aus der Bürostube an das Problem“ (PlaDz 3).* In diesem Zusammenhang sticht hervor, dass auch die befragten Fachanwälte, zum Teil indirekt, auf die positive Wirkung eines „kommunalen Moderators“ verweisen – womöglich, da sie häufig selbst in den

Prozess der Problemlösung eingebunden sind und eine vergleichbare Rolle einnehmen. So merkt ein Experte an, dass Prozesse häufig unbewusst zum Stagnieren kommen, da der eigentliche Problembaustein den Akteuren nicht bewusst sei: *„Der zentrale Lösungsbaustein ist eigentlich zu erkennen, wo genau der Schuh drückt – häufig fehlt schon das. Alle sind irgendwie dagegen, aber wissen gar nicht warum. Das ist eigentlich häufig so. Wenn Sie es schaffen, das aufzulösen und konkret zu sehen ‚Ah, da drückt der Schuh‘, [dann haben Sie schon viel erreicht]. Das Wichtigste ist zu lokalisieren, wer ist jetzt derjenige, der konkret den Finger hebt und warum und wie kriege ich da die Widerstände aufgebrochen oder wie kriege ich die überhaupt erst mal zum Reden? – und das Ganze eben immer vor dem Hintergrund: ohne zu streiten“* (DL 2_R). Konkret auf die Rolle des kommunalen Moderators bezogen, ergänzt ein weiterer Experte: *„Er muss aber eine Entscheidungsgewalt haben. Er muss im Konfliktfall sagen können, und zwar in die Fachstelle hinein, ‚Und so machen wir’s‘. Wenn er keine Entscheidungsgewalt hat, ist er eine ‚lame duck‘“* (DL 5_R).

Kommunikationswege zwischen Gemeinderat und Verwaltung

Wesentlich für Abstimmungswege zwischen Gemeinderat und Verwaltung im Rahmen von Projektentwicklungsvorhaben ist die Erstellung beziehungsweise Koordination von erforderlichen Beschlussvorlagen, da diese bereits in der Entstehung von der Politik begleitet wird: *„Aber oftmals, muss man ehrlicherweise sagen, laufen die Wege, auf denen kommunalpolitische Entscheidungen getroffen werden, nicht ganz so [ab, wie man es von außen vielleicht erwarten würde] – also die [Entscheidungen] fallen nicht zwingend in einem Ausschuss, sondern das passiert oft vorher. Denn wenn man ein Anliegen hat, bespricht man das direkt mit der Verwaltung und dann steht das gleich so in der Vorlage drin“* (Pol 8). Entsprechende Vorabstimmungen erfolgen vornehmlich im Rahmen von Ausschusssitzungen, Arbeitskreisen oder bilateralen Hinweisen zwischen Ratsmitgliedern und Verwaltung. Bezüglich des bilateralen Austausches sei es wichtig, diesen nicht allein auf Schriftverkehr zu reduzieren, da dieser zu Missverständnissen und in der Folge zu Prozessverzögerungen auf beiden Seiten führen könne: *„[...] weil wenn sie [im Sinne von: Verwaltung] immer nur dort sitzen und etwas schreiben, was dann wieder falsch verstanden wird, das lähmt die Verwaltung ja auch“* (Pol 5). Daran anknüpfend lässt die nachfolgende Expertenaussage unterschiedliche Präferenzen bezüglich des (Kommunikationsmediums für den) bilateralen Austausches erkennen. Ob diese jedoch einzig auf „Generationsunterschiede“ eines Gemeinderates zurückzuführen sind oder möglicherweise mit der Länge der gemeinsamen Zusammenarbeit zusammenhängen, lässt sich nicht eindeutig ableiten: *„Das hat sich tatsächlich verändert. Ich weiß nicht, warum. Wir haben inzwischen einen sehr jungen Gemeinderat – gerade jetzt nach der letzten Wahl, sind auch etliche ältere Gemeinderäte einfach auch nicht mehr zur Wahl angetreten. Und da waren einige [im Sinne von: älteren Gemeinderäten] dabei, die dann auch mal vor so einer Sitzung nochmal angerufen und gesagt haben ‚Ich habe mir jetzt gerade die Beschluss-Drucksache durchgelesen. Ich habe da mal eine Frage. Ich habe da etwas nicht verstanden‘ – das waren dann noch, genau, ‚die Guten‘ [lacht]. Manchmal, das gab’s natürlich auch,*

**Vorabstimmungen
als zentrales Koordinationsinstrument
zwischen Ratsmitgliedern und
Verwaltung**

haben die dann irgendwie [noch] einen Fehler entdeckt. Also keiner ist sicher fehlerfrei und [da habe ich gesagt] ,Okay. Gut, dass Sie mich darauf hinweisen. Werde ich dann morgen in der Ausschusssitzung nochmal erläutern'. Oder sie haben es sich einfach auch nochmal erklären lassen, weil noch unklar war, wie sie sich dazu positionieren wollten. [...] Aber diese Anrufe gibt es tatsächlich nicht mehr, obwohl wir dafür auch bereitstehen würden" (StaPla 11).

Bilaterale Abstimmungen finden zudem im persönlichen Austausch auf „zwischenmenschlicher Ebene“ statt: *„Gerade auch das Zwischenmenschliche – zum Beispiel mit dem Oberbürgermeister zusammen mal eine Zigarette zu rauchen, dabei kann man ganz viel schon klären – spielt natürlich eine große Rolle. Politik findet eigentlich auf allen Ebenen oftmals in diesen [informellen] Räumen statt und nicht unbedingt im großen Parlament. Das ist auf der kommunalen Ebene auch nicht anders" (Pol 8).*

„politische Planer-Routine“

Experten aus der Verwaltung beschreiben den Charakter dieser Vorabstimmungen als eine Art *„[...] politische Planer-Routine [...], wo bestimmte Ideen oder Projekte vorab vorgestellt werden, um auszuloten, ist das jetzt mehrheitsfähig oder nicht mehrheitsfähig" (StaPla 8).* Ein solche Abstimmung zwischen Verwaltung und dem Gemeinderat beziehungsweise den planungspolitischen Sprechern der einzelnen (Regierungs-)Fraktionen würden vor allem bei komplexen oder konflikträchtigen Planungsvorhaben erfolgen, zum Beispiel im Rahmen eines Workshop-Formates, *„[d]amit es eben dann in der formellen Sitzung – mit anschließendem Beschluss – nicht zu starke kontroverse Diskussionen gibt" (StaPla 14).*

Vor diesem Hintergrund ist zu betonen, dass die aufgezeigten Formen der Vorabstimmung nicht in den Gemeindeordnungen vorgesehen sind, was auch durch einen Experten hervorgehoben wird. Sie können daher als Ausdruck der komplexen Überschneidungen zwischen Politik und Verwaltung gewertet werden (vgl. auch Pkt. 3.4.1) und stellen folglich für zeiteffiziente Planungsprozesse ein relevantes Koordinationsformat dar. Somit wird nicht der eigentliche Gemeinderatsbeschluss zum Hebel der Politik, sondern dessen Vorbereitung: *„Deswegen gibt es, gerade bei uns, auch sehr, sehr viele Vorab-Abstimmungen in nicht-öffentlichen Runden, zum Beispiel in Arbeitskreisen der Stadt. Das ist auch wirklich nicht selbstverständlich, das ist von der Gemeindeordnung her nicht vorgeschrieben. Aber die Verwaltung hat ein großes Interesse daran, vorher die Fraktionen und deren Meinung einzuholen und das schon in die Erstellung der Vorlage miteinfließen zu lassen, sodass tatsächlich die meisten Entscheidungen nicht strittig sind, sondern einstimmig gefällt werden. Aber [das funktioniert unter anderem deshalb], weil wir auch im Vorfeld schon sehr viel diskutiert und gearbeitet haben. Also die Vorbereitung von den Beschlüssen ist tatsächlich der größere Aufwand und auch der Hebel, bei dem man den größeren Einfluss hat" (Pol 8).*

Mit Blick auf die Bedeutung einer stabilen „politischen Planer-Routine“ gilt es neben der inhaltlichen Zusammenarbeit ebenfalls den Zusammenhalt zwischen Verwaltung und Gemeinderat zu stärken (vgl. auch Pkt. 4.2.2.12). Formen dieser aktiven Beziehungsarbeit reichen von gemeinsamen Pausen bis zu

traditionellen gemeinsamen Ausflügen, wie die folgende Expertenaussage exemplarisch zeigt: „Die soften Faktoren, die hatten wir gerade mit dem Bauamt und allem, was damit zusammenhängt, vor Corona sehr gut; also wir sind regelmäßig irgendwie vor Weihnachten oder vor der Sommerpause zusammen ein Bier trinken gegangen oder haben mal zusammengesessen oder haben auch vor oder nach der Sitzung mal noch zusammen einen Sekt oder Kaffee getrunken oder so. Das fand ich immer sehr wichtig, da kam dann auch mal jemand und hat gesagt ‚Habt ihr mal daran gedacht, dass ihr das und das machen müsst‘ – oder so“ (Pol 1).

Die Kommunikationswege zwischen Verwaltung und Gemeinderat sind zusammenfassend in Abbildung 40 dargestellt.

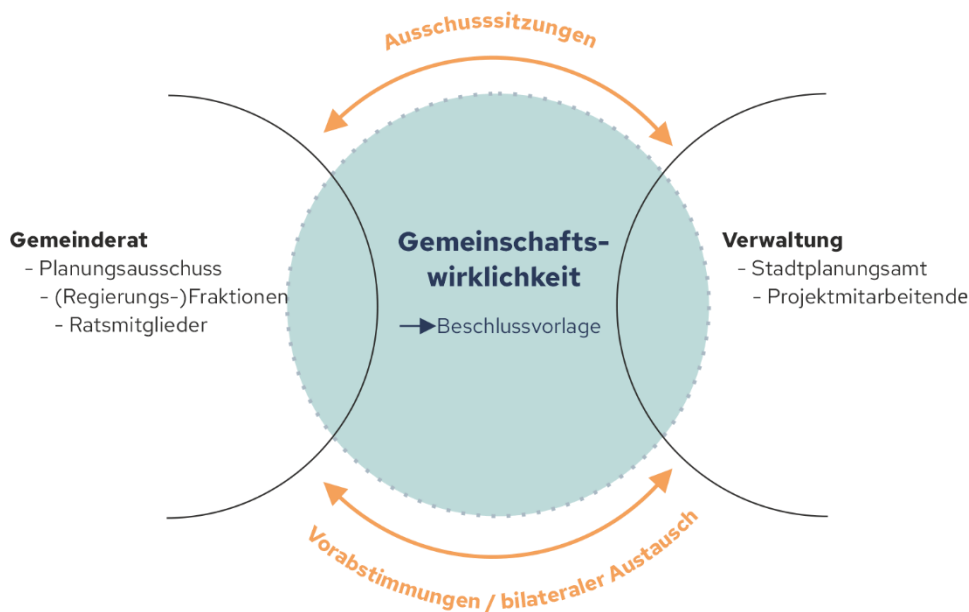


Abbildung 40: Kommunikationswege zwischen Verwaltung und Gemeinderat; Quelle: Eigene Darstellung 2025.

Ein weiteres Koordinationsinstrument stellen beschlossene informelle Planungs- und Handlungskonzepte beziehungsweise –programme dar. Sie bieten für beide Seiten einen Orientierungsrahmen für das jeweilige Handeln als auch eine Argumentationsbasis: „[Handlungsprogramme] sind eigentlich solche Sachen, an denen man sich dann orientieren kann und wo die Verwaltung natürlich auch immer drauf zurückgreift und sagt ‚Aber das steht im Handlungsprogramm ‚Wohnen‘ drin‘. [...] Andererseits, wir können es auch manchmal benutzen sagen ‚Das steht gar nicht drin‘ – es ist manchmal auch so, da wird was vorgeholt, aber es steht doch gar nicht da drinnen“ (Pol 1). Allerdings ist zu berücksichtigen, dass informelle Planungs- und Handlungskonzepte aufgrund ihres gröberen Detailgrads „Grauzonen“ aufweisen, die im Rahmen des jeweiligen Planungsvorhabens zu spezifizieren sind: „Diese Grauzone ist natürlich aber auch die, über die man dann trotzdem diskutiert“ (PlaDz 2). Die entsprechenden Aushandlungsprozesse können dann zu Konflikten führen, wenn Fraktionen bereits in der Vergangenheit in Teilen mit entsprechenden

Informelle Planungs- und Handlungskonzepte als Koordinationsinstrumente

Konzepten und Programmen unzufrieden waren: *„Es gibt dann ein Problem, wenn man mit einzelnen Teilen nicht einverstanden ist – und natürlich wurde das irgendwann mal abgestimmt, halt mit einer Mehrheit, vielleicht sogar einstimmig, weil man in dem Moment gesagt hat ‚Na ja klar, wir werden ja nicht das ganze Programm platzen lassen, nur weil XY nicht gefällt‘, aber es ist natürlich weiterhin so, dass immer, wenn es um X oder Y geht, man jedes Mal sagt ‚Wir wollten das eigentlich nicht und wir wollen es auch heute immer noch nicht‘. Von daher ist es als Leitlinie schon richtig und bei uns gehen dann meistens auch die Beschlüsse durch, auf Grundlage von einem Handlungsprogramm, aber es gibt trotzdem Diskussionen“ (Pol 1).* Die Koordinationsfunktion informeller Planungs- und Handlungskonzepte reicht damit nur bis zu einem gewissen Punkt im Planungsprozess.

Beschlussvorlage als Instrument für und Ergebnis von Interaktion

Die aufgezeigte Bedeutung der koordinativen Erstellung der Beschlussvorlage zwischen Planungsausschuss und Verwaltung führt schlussfolgernd zu der Frage nach einer „guten“ Beschlussvorlage. Eine detaillierte Darlegung entsprechender Merkmale kann im Rahmen dieser Arbeit nicht erfolgen. Jedoch zeigen die Expertenaussagen interessante Hinweise auf, die gleichzeitig weitere Aspekte der Zusammenarbeit zwischen Ratsmitgliedern und Verwaltung betreffen – ebenso wie Kommunikationswege innerhalb der Politik.

Abstimmung auf dem informellen Weg

In Bezug auf Merkmale einer nützlichen Beschlussvorlage für den Gemeinderat beziehungsweise den Planungsausschuss betonen befragte Ratsmitglieder nochmals die Wichtigkeit des Aushandlungsprozesses und weniger die Form der Beschlussvorlage selbst: *„Die Beschlussvorlage schaut sich am Ende niemand an, um es mal ganz deutlich zu sagen. Denn alle strittigen Fragen werden im Vorwege geklärt, auf dem informellen Weg. [...] Wenn wir arbeiten, arbeiten wir auf einer informellen Grundlage, innerhalb von Koalitionen, innerhalb von Gruppen, innerhalb von AGs. Da werden, sozusagen, Projekte durchgenommen – was ist gut? Was ist schlecht? Was ist problematisch? Welche Fragen haben wir? Diese Fragen werden vorab geklärt und dann wird, sozusagen, so lange miteinander geredet und so lange miteinander verhandelt, bis am Ende etwas herauskommt, bei dem alle zustimmen. Und das ist dann die Beschlussvorlage. [...] In dem Moment, in dem sie, sozusagen, den parlamentarischen Weg geht, ist sie eigentlich schon beschlossen. So sollte es eigentlich sein“ (Pol 6).* Inhaltliche Diskussionsgrundlagen dieser Aushandlungsprozesse würden sich durch gesetzliche Vorgaben, Erfahrungswerte sowie die Kenntnis über die Stadtstruktur ergeben.

Die Relevanz des Aushandlungsprozesses lässt sich für Planungsaufgaben vermutlich auch auf deren Komplexität und Umfang zurückführen und hebt die in Punkt 3.4.1 beschriebene Arbeitsteilung innerhalb des Gemeinderates und dessen Fraktionen hervor: *„Wer im Bauausschuss, im Verkehrsausschuss oder im Umweltausschuss ist – das sind die drei Ausschüsse, die nach meiner Wahrnehmung zeitlich am intensivsten sind – der hat eben ein bisschen mehr Arbeit als jemand, der in einem Ausschuss*

ist, in dem in einer halben Stunde oder dreiviertel Stunde Sitzungsdauer über überschaubare Beschlussvorlagen entschieden wird“ (Pol 7).

Vertrauen auf das Wissen als auch auf die Verhandlungs- und Entscheidungskompetenz der Fraktionsvertretung im Planungsausschuss wird aufgrund der Arbeitsteilung innerhalb der Fraktionen folglich zur Voraussetzung einer funktionierenden Abstimmung innerhalb der Politik sowie zwischen Politik und Verwaltung: *„Es ist nicht so, dass zum Beispiel die Kollegin, die sich ganz besonders mit dem Thema Gesundheitspolitik beschäftigt, Vorlagen [aus dem Planungsausschuss] verstehen muss. Sondern sie muss darauf vertrauen, dass ich das verstehe“ (Pol 6).* Mit Blick auf Umfang und Komplexität von Beschlussvorlagen im Planungskontext sowie den nachfolgenden umsetzenden Verwaltungsprozessen wird darüber hinaus ein notwendiges „Grundvertrauen“ zwischen Gemeinderat und Verwaltung deutlich (vgl. auch Pkt. 4.2.2.12): *„Ich denke, es ist wichtig, dass es [im Sinne von: Sachverhalt] klar dargelegt wird, dass Vorlagen gut sind und dass man auch, sag ich mal, das Vertrauen entwickelt, dass alles drinsteht, was wichtig ist und nicht irgendwo hinten versteckt auf Seite 258, wo es dann heißt ‚Aber da stand doch, dass es so und so sein wird‘“ (Pol 1).*

Vertrauen als relevantes Koordinationselement

In Bezug auf die Form und Inhalte einer dem Planungsausschuss dienlichen Beschlussvorlage wird über die Aussagen der Ratsmitglieder ersichtlich, dass von der Verwaltung ein „gesundes Maß“ bezüglich des Umfangs zu finden ist, welches in jedem Fall eine aussagekräftige Zusammenfassung umfasse: *„Ich weiß von Kolleginnen, die sagen ‚Ich will keine 200 Seiten. Ich will eine Zusammenfassung‘ und ich denke, eine Zusammenfassung will ich nicht, weil am Ende hat so eine Stadt ja immer nur eine Meinung, aber in diesem Verfahren zur Baurechtschaffung gibt's schon verschiedene Meinungen: die Umweltaspekte, werden reingerufen, kriminalpräventive Aspekte werden reingerufen, die Jugendhilfe sagt, da brauchen wir aber eine Schule und so weiter. [...] und diese Dinge stehen dann alle so nebeneinander, und da will ich mich schon durchnavigieren, um mir eine Meinung zu bilden“ (Pol 3).* Zudem zeichne sich eine nützliche Beschlussvorlage durch eine präzise Darlegung des bisherigen Sachstands sowie der Argumente von Abwägungsprozessen und den daraus resultierenden Lösungsvorschlägen aus, bestenfalls mit (Gewichtungs-)Varianten zur Entscheidung für den Planungsausschuss. Visualisierungen und Erläuterungen von fachspezifischen Sachverhalten würden fachfremden Ratsmitgliedern die Einarbeitung in und damit das Verständnis für die Thematik erleichtern: *„Bei Bauprojekten ist es oft gut – weil ich jetzt nicht Architektin oder so bin –, wenn dann nochmal so eine Visualisierung mit da dranhängt. [...] also wenn noch einmal etwas dran ist, so wie man sich das vorstellen kann [...] Für mich ist eine gute Druckvorlage, wenn ich nicht noch zehn Sachen extra dafür recherchieren muss, sondern wenn da einfach alle relevanten Informationen da dranhängen“ (Pol 4).*

Form der Beschlussvorlage

Format der Beschlussvorlage als Instrument zur (Weiter-)Entwicklung der Kommunikationskultur

Die Weiterentwicklung des Formats der Beschlussvorlage – im nachstehenden Beispiel initiiert durch die Politik – kann dazu beitragen, die lokale Kommunikationskultur nicht nur zwischen politischen Gremien und der Verwaltung, sondern auch verwaltungsintern, zu optimieren. Der Wunsch eines befragten Ratsmitglieds, einen „Klima-Check“ in den Anhang einer Beschlussvorlage zu integrieren, und die nachfolgende Aushandlung über den Detailgrad des „Klima-Checks“ führten zu einer verwaltungsinternen Diskussion, die das Potenzial einer verbesserten Abstimmung der städtischen Ämter untereinander birgt: *„[...] wenn ich jetzt mit einem Wunsch komme, zum Beispiel haben wir neulich darüber geredet, ich hätte gerne, dass bei jeder Druckvorlage so ein Klima-Check hinten dran hängt; [...] Dann gibt's ja verschiedene Arten und Weisen, wie die Verwaltung das machen kann: die kann einfach einen Zettel mit Daumen hoch oder Daumen runter hinten dran machen; oder ist es so, das Umweltschutz-Amt arbeitet etwas aus – was total super die Wissenschaft ist – und die Bauverwaltung sagt ‚Nein, ist alles zu kompliziert‘ – und wenn ich merke, die diskutieren, und am Ende kriegen wir einen Kompromiss hin, [was] vielleicht drei Seiten sind, die jeder Sachbearbeiter ausfüllen kann, und das ist dann für alle okay, und das wird dann auch so freigegeben oder das kommt dann so zur Abstimmung in den Gemeinderat, dann bin ich auch zufrieden [...]“ (Pol 4).*

Die Erarbeitung der Beschlussvorlage durch Planungsausschuss und Verwaltung ist damit nicht nur Ergebnis von Interaktion, sondern stellt vor dem Hintergrund gemeinsamer Abstimmungstermine auch ein Instrument der Koordination dar. Letztere bieten zeitgleich auch die Möglichkeit zur kooperativen Zusammenarbeit (vgl. Pkt. 4.2.2.14).

Kommunikationswege innerhalb des Gemeinderates und den dahinterstehenden Bezirksvertretungsstrukturen und Kreisverbänden

Mit den beschriebenen Kommunikationswegen zwischen Verwaltung und Politik gehen selbstverständlich auch vor- und nachbereitende interne Abstimmungen innerhalb der Ausschüsse des Gemeinderats, innerhalb und unter den Fraktionen sowie den dahinterstehenden Bezirksvertretungen und Kreisverbänden einher, welche nachstehend dargestellt werden (vgl. auch Abbildung 41).

Vorbereitende interne Fraktions-sitzungen

So finden vor der eigentlichen Gemeinderatssitzung vorbereitende Fraktions-sitzungen (des Vorstandes) statt, um einerseits Informationen aus den Fach-ausschüssen weiterzugeben und andererseits Mehrheiten innerhalb der Fraktionen zu organisieren. Gelingt diese interne Abstimmung nicht, können sich „Überraschungseffekte“ in der Gemeinderatssitzung ergeben, die Politik an sich zwar spannend machen können, für Verwaltung und Projektentwickler jedoch Planungsunsicherheit bedeuten und Prozesse möglicherweise verzögern: *„[...] wir speziell jetzt haben als Fraktion das Problem, dass wir sehr heterogene Ansichten haben, dass wir sehr oft nicht einheitlich abstimmen. Das ist intern für uns oft*

schwierig, weil wir sehr lange über bestimmte Punkte diskutieren [...] es ist oft so, dass eine Person sagt ‚Nee, da kann ich nicht mitgehen. Also das trage ich nicht mit. Ich würde mich zumindest enthalten oder eben auch wirklich dagegen stimmen‘. Im Gemeinderat sind wir 13 [Personen], also wir sind die größte Fraktion und das macht es für die Verwaltung auch im Vorhinein schwierig irgendwie zu wissen ‚Wie gehe ich denn jetzt in so eine Sitzung rein und womit kann ich rechnen? Also kann ich eigentlich damit rechnen, dass das Thema durchgeht?‘“ (Pol 1).

Um politische Entscheidungen herbeizuführen, finden darüber hinaus Abstimmungen zwischen den unterschiedlichen Gemeinderatsfraktionen statt: *„Für Politik [gilt]: Wenn man unter Umständen wirklich etwas verhindern will oder etwas Bestimmtes erreichen will, dann ist es, glaube ich, schon wichtig, dass man gerade bei zentralen Bauprojekten – entweder größeren Umfangs oder wenn sie sensible Bereiche oder zentrale Grundstücke betreffen – auch den Austausch zwischen den Fraktionen sucht, und natürlich auch mit der Verwaltung, um geschlossen aufzutreten“ (Pol 7).* Dies kann auch der Fall sein, wenn ein Konflikt zwischen den Vorstellungen einzelner Fraktionen des Gemeinderats und der Verwaltung, oder dem (Ober-)Bürgermeister im Speziellen, besteht: *„[...] wenn zum Beispiel der Oberbürgermeister ein Projekt zu seinem eigenen Projekt macht – warum auch immer, weil er es eben gut und richtig findet – dass andere Fraktionen vielleicht [gerade] deshalb, aber vielleicht auch aus anderen Gründen, sich [dagegenstellen] [...] – also dieser Konflikt besteht manchmal. Deswegen ist es auch wichtig, finde ich, dass sich zumindest die größeren Fraktionen abstimmen“ (Pol 7).*

Abstimmung zwischen den Gemeinderatsfraktionen

An dieser Stelle ist anzumerken, dass für die Gewährleistung „flüssiger“ Planungsprozesse die Notwendigkeit interfraktioneller Abstimmungen zukünftig weiter an Bedeutung gewinnen wird, da sich Kommunalpolitik tendenziell immer weiter auffächert, was dazu führen kann, dass sich Mehrheiten auch innerhalb einer Legislaturperiode ändern können (vgl. Pkt. 4.2.2.5).

Gerade in größeren Städten vermögen die jeweiligen Bezirksvertretungen Einfluss auf die Entscheidungen des Gemeinderates zu nehmen. Aus diesem Grund sind entsprechende Abstimmungswege sowie die Vermittlung von Informationen nicht nur ausgehend von der Verwaltung, sondern auch zwischen Ratsmitgliedern und Mitgliedern der Bezirksvertretung von Relevanz: *„[...] wenn man zum Beispiel mit Werf ein Bezirksparlament gewinnt; das kann dann für die Ratsentscheidung auch wieder gut sein“ (PlaDz 3).* Dabei veranschaulicht die nachstehende Aussage eines Ratsmitglieds, dass diese Kommunikationswege durchaus auch als Durchsetzungsstrategie eigener Interessen oder Wertvorstellungen genutzt werden: *„Stadtbezirksbeiräte sind halt andersrum öffentlich, und wenn dann Sachen zuerst in den Fachausschüssen besprochen worden sind, dann kann ich halt in den Stadtbezirksbeiräten versuchen, Fragen zu stellen oder Fragen stellen zu lassen, die in eine Richtung gehen, die das ganze Projekt offener machen, transparenter machen. Und das ist dann wieder das, wo ich mich als Mittler sehe – wo ich dann auch Leute mit Informationen versorgen kann, die ihnen nicht von vornherein zugänglich waren“ (Pol 5).*

Abstimmung mit weiteren lokalpolitischen Ebenen

Zur Herstellung eines geschlossenen Auftretens als Fraktion gilt es auch die jeweils dahinterstehende Parteibasis einzubeziehen. Ein befragtes Ratsmitglied schildert das Vorgehen dabei wie folgt: „Zum Beispiel beim Klimaschutz ist es jetzt so: ich mache in meiner Partei einen Arbeitskreis Klimaschutz, wo ich die Parteibasis immer einlade; das machen wir einmal die Woche, da kommen dann so, ich weiß nicht, 10 bis 15 Leute und ich quatsche mit denen die Themen durch, die mich im Gemeinderat beschäftigen. Ich hole mir ein Stimmungsbild aus der Basis ab und da lade ich dann auch regelmäßig zum Beispiel mal den Umweltschutz-Amtsleiter ein, damit der mal was berichtet oder damit wir da was diskutieren können. Der ist auch grünes Mitglied und er kriegt dann auch nochmal mit, wie die Stimmung ‚on the ground‘ so ist“ (Pol 4).

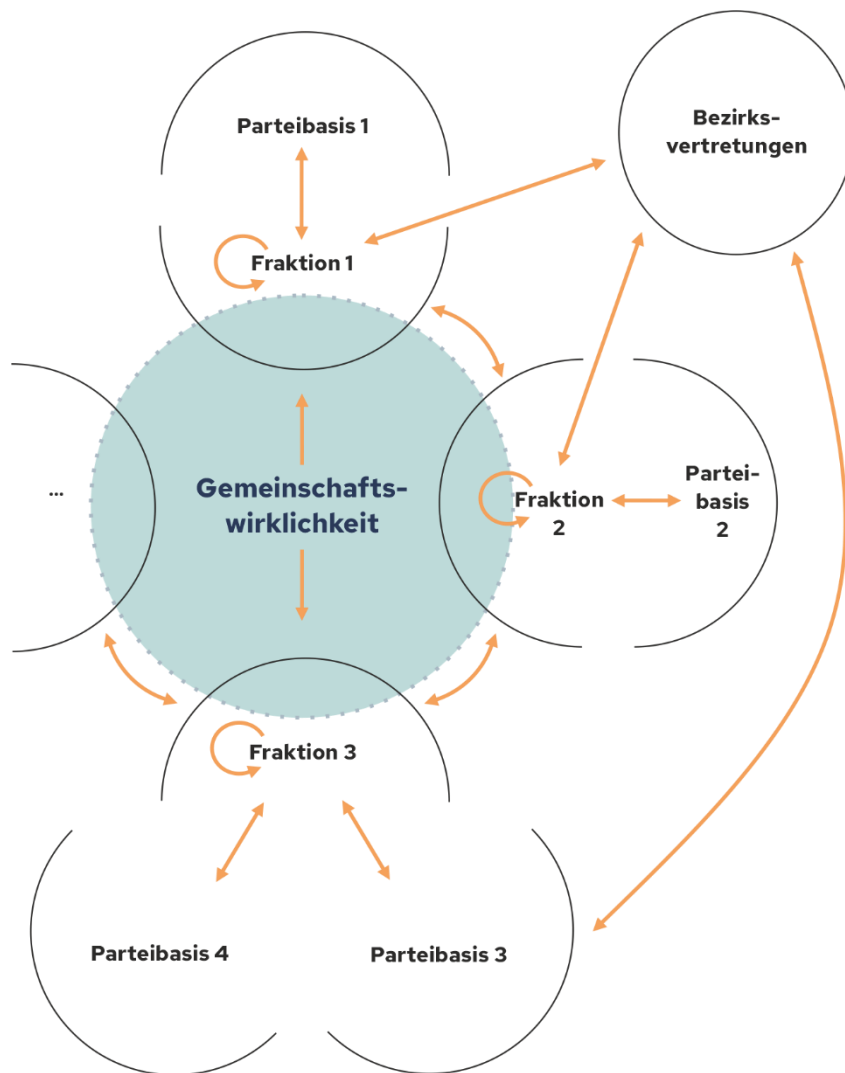


Abbildung 41: Kommunikationswege innerhalb des Gemeinderates und den dahinterstehenden Bezirksvertretungen und Kreisverbänden; Quelle: Eigene Darstellung 2025.

Die bisher beschriebenen Kommunikationswege machen gleichzeitig deutlich, in welchen Räumen politische Entscheidungen herbeigeführt werden:

- im Ratssaal und den Ausschusssitzungen,
- in informellen Räumen (z.B. Gespräch bei einer Zigarette),
- im halb-/öffentlichen Stadtraum (z.B. auf dem Markt, bei einer Jubiläumsfeier oder einer Ausstellungseröffnung im Museum).

Die beschriebenen Kommunikations- und Abstimmungswege innerhalb und zwischen Verwaltung und Politik beziehen Projektentwickler zwar nicht direkt mit ein, ihr Gelingen hat jedoch starken Einfluss auf den Prozessfortschritt seitens der Projektentwickler. Dabei nehmen sowohl baurechtliche Anforderungen als auch die Stadtgröße Einfluss auf die Komplexität und daraus resultierende Dauer der Kommunikationswege: *„Grundsätzlich haben die Anforderungen an das Bauen ja zugenommen und deswegen hat sicherlich auch der Umfang der Kommunikation zugenommen, weil natürlich die Anforderungen, sag ich mal, vermittelt werden müssen. Von daher würde ich das so unterstreichen. Also ich sag mal, beim Bauen hat es, denke ich mal, in den letzten Jahren zum einen erhebliche gesetzliche Anforderungen gegeben, die neu hinzugekommen sind, aber es haben sich auch, glaube ich, gerade was Städtebau angeht, einfach auch höhere Qualitätsansprüche entwickelt, sag ich mal so. [...] Und das macht natürlich Entscheidungsfindung nicht einfacher für alle Beteiligten, weil natürlich, sag ich mal, die Dinge dann wirklich verhandelt werden oder ausdiskutiert werden ins Detail. Von daher, heute kann sicherlich ein Projektentwickler nicht mehr mit der Idee kommen und das einfach so verwirklichen, sondern es wird ein Bebauungsplan gemacht, es wird noch ein städtebaulicher Vertrag gemacht, Kosten werden durch den Projektentwickler übernommen“* (StaPla 6). Folglich gilt: Je größer die Stadt und die entsprechenden politischen und administrativen Strukturen, desto zeitaufwändiger die Planungsverfahren (vgl. auch Pkt. 4.2.2.5).

Kommunikationswege zwischen Kommune und Projektentwickler

In Anlehnung an die kommunalinternen Kommunikationswege sollen nachfolgend vornehmlich vorhabenbezogene Abstimmungen zwischen Projektentwicklern und Kommunen aufgezeigt werden (vgl. auch Abbildung 42).

Für eine erfolgsversprechende Abstimmung zwischen Kommune und Projektentwickler sind sich wiederholt die Rollen und einhergehenden Verantwortlichkeiten der jeweiligen Fokusgruppen bewusst zu machen und zu Beginn eines Planungsvorhabens die entsprechenden Ansprechpersonen, vor allem innerhalb der Verwaltung, zu benennen. Letzteres erleichtert aus Perspektive der Projektentwickler nicht nur den Zugang zur Kommune beziehungsweise Verwaltung, sondern auch den Übergang in den gemeinsamen Austausch. Wie aus den vorangegangenen Ausführungen deutlich wurde, muss ein Projektentwickler zur Einschätzung erwartbaren Verhaltens „der“ Kommune aufgrund

Politikräume

Einflussfaktoren auf Kommunikationswege

Ansprechpersonen und Verantwortlichkeiten

**Gemeinsamer
Projekt-Jour fixe
und regelmäßiger
Austausch**

deren organisationalem Aufbau eine wesentlich größere Bandbreite erfassen, als umgekehrt (vgl. Pkt. 4.2.2.9).

Auch in der Konstellation zwischen Verwaltung und Projektentwickler erweisen sich Jour fixe als Format der gemeinsamen Abstimmung. Dabei ist aus beiden Perspektiven eine kontinuierliche Abstimmung hilfreich: *„Wir versuchen das immer so ein bisschen über einen Jour fixe bei Projekten wirklich auch zu machen, dass man sich verabredet, weil so bleibt man irgendwie automatisch im Gespräch; auch wenn man denkt ‚Es ist ja eigentlich gerade nichts‘ – irgendetwas ist dann doch immer, was sich vielleicht in zwei oder vier Wochen getan hat, in einem Projekt“ (PE 13).* Ein solch regelmäßiger Austausch sollte nach Einschätzung eines Experten: *„[...] mindestens mal so auf der Fachebene durch die Sachbearbeiter und dann aber regelmäßig auch mal so ‚Status-Meetings‘ auf einer etwas höheren Ebene“ (StaPla 7)* stattfinden.

Neben dem regelmäßigen Austausch sei von Beginn an eine klare Ausgangsbasis der Zusammenarbeit zu schaffen: *„Bei uns läuft das in der Regel so, dass wir den [ersten Termin] sehr hoch aufhängen. Dann wird in der Regel direkt auch der Bereichsleiter – der für den kompletten Bereich Planen, Bau und Umwelt zuständig ist – mit an den Tisch geholt, zusätzlich dann noch die entsprechenden Amtsleitungen und die Fachbereichsleitungen von den beteiligten Ämtern, Fachbereichen, um dem Investor gleich zu zeigen ‚Okay, wir sehen dieses Projekt auch als wichtig an‘, aber eben um auch gleich von dem Investor mal so abzufragen, was stellt er sich eigentlich vor. Aber eben auch um ganz klar direkt zu kommunizieren, welche Rahmenbedingungen für die Stadt an dieser Stelle besonders wichtig sind“ (StaPla 7).* Dies gilt aus Sicht aller Fokusgruppen auch hinsichtlich der frühzeitigen Einbindung des Gemeinderates, zum Beispiel über eine Projektvorstellung im Rahmen einer Planungsausschuss- oder Fraktionssitzung: *„[...] es bringt nichts, sich mit der Verwaltung abzustimmen und tolle Pläne vorzubereiten – dann geht man in die Politik, in die erste Sitzung und dann wird das alles kleingeredet und dann, ich sag mal, verhindert. Deswegen gehen wir frühzeitig schon dahin“ (PE 10).*

Darüber hinaus betont ein befragter Projektentwickler mit Blick auf mögliche Kommunalwahlen und gegebenenfalls wechselnde politische Mehrheitsverhältnisse während der Projektlaufzeit die Relevanz, mit allen Fraktionen des Gemeinderates kontinuierlich im Austausch zu bleiben: *„Natürlich hat man zum Teil dann auch wechselnde Legislaturperioden, dann ist plötzlich ein anderer Oberbürgermeister da, oder so etwas. Das muss man einkalkulieren. Das der Grund, weshalb wir eben auch immer mit allen Fraktionen über unsere Projekte sprechen; weil es kann ja sein, dass während der Projektlaufzeit sich mal die politischen Mehrheitsverhältnisse verändern. Dann ich muss ich natürlich auch mit den früheren Oppositionsparteien schon eine entsprechende Regelung gefunden haben“ (PE 1).* Aus Perspektive des Projektentwicklers stellt dieser kontinuierliche politische Austausch einen koordinativen Nutzen dar. Er erlaubt eine Rückkopplung des erwartbaren politischen Verhaltens und gegebenenfalls ein frühzeitiges Gegensteuern beziehungsweise Erkennen notwendiger Projektanpassungen. Trotz dieses Vorteils sowie der Anerkennung der politischen Rollenaufgabe (vgl. auch Pkt. 4.2.2.2) sollte der bilaterale Austausch

zwischen Projektentwicklern und Gemeinderatsfraktionen mit Maß erfolgen. Zum einen, da die Praxis einiger Projektentwickler als Form der Einflussnahme wahrgenommen wird – *„Es gibt Projektentwickler, die tatsächlich der Meinung sind, über die Politik geht's einfacher; und über die Politik, meint ja immer nur einen Flügel dieser Politik, weil so ein [Stadt]Rat sich nicht erst eine [gemeinsame] Meinung bildet und dann gemeinsam auf die Verwaltung zugeht – das gibt es auch, aber das ist schon auch ein sehr langsamer Prozess. So, dann sind es in der Regel Einzelne – es sind dann Projektentwickler, die gute Kontakte in die Politik haben und an bestimmten Schlüsselpunkten gute Kontakte in die Politik haben. Und dann fängt es für mich an, auch sehr kritisch zu werden. Das nutzen durchaus [manche] Projektentwickler und manche nutzen es gar nicht, weil sie das gar nicht so auf dem Schirm haben“* (Pol 3) (vgl. auch Pkt. 4.2.2.14) –, zum anderen, da er sich mit dem Verantwortungsbereich von Dezernats- und Amtsleitungen überschneidet. Bevor Projektentwickler in den Austausch mit der Stadtpolitik treten, sollten sie die Verwaltung als primäre Ansprechperson folglich darüber informieren, um bestehende Kommunikations- und Zuständigkeitsstrukturen einzuhalten: *„Wir haben das einmal gemacht, dass wir die einzelnen Parteien abgeklappert haben. Aber meistens reicht es eigentlich, wenn man das [Vorhaben] mit dem politischen Vertreter im Amt bespricht und es ist dann seine Aufgabe, das den Parteien beizubringen. Der kann die auch ein bisschen einschätzen und sagt beispielsweise: ‚Meine Partei steht dahinter, aber den Koalitionspartner muss man noch abholen‘. Da hören wir dann auch auf das, was der Amtsleiter sagt und was er für richtig hält. Man sollte auch nicht gegen ihn arbeiten, denn dann hat man gleich verloren. Man sollte mit der Verwaltung und mit dem Amtsleiter – das ist die politische Instanz in der Verwaltung – schon Hand in Hand arbeiten. Wenn dann rauskommt: ‚Ich persönlich finde das gut, aber ihr müsst nochmal die Partei XY abholen. Ich weiß, dass die damit ihre Befindlichkeiten haben‘, dann macht man das, dann tritt man an die heran. Ansonsten versuchen wir immer ‚den Ball flach zu halten‘“* (PE 14).

Für klare Abstimmungen ist aus Sicht eines Stadtplanungsamtsleiters im Rahmen der Zusammenarbeit zudem wiederholt zu signalisieren, dass die Verwaltung für Rücksprachen zur Verfügung stehe und Probleme wie auch Anpassungsbedarfe des Planungsvorhabens offen zu benennen seien. Ein „aneinander vorbeireden“ sei zu vermeiden. Daran anknüpfend seien Protokolle – sofern diese besprechungsgetreu erstellt werden (vgl. auch Pkt. 4.2.2.12) – ein geeignetes Instrument, sowohl ein einheitliches Projektverständnis herzustellen: *„[...] dass halt nicht jeder in seiner Denke, in seiner Struktur, sag ich mal, sich irgendwas ausmalt, was dann aber letztendlich bei dem anderen gar nicht so angekommen ist“* (StaPla 6) als auch den Projektstand festzuhalten: *„Also oft sind wir ja auch die fragende Partei und diejenigen, die im Termin versuchen, alles akribisch zu protokollieren, weil wir die Sachen festhalten wollen und nicht beim nächsten Mal wieder von Null starten und Dinge neu hinterfragen, die irgendwann, von irgendwem schon mal festgelegt wurden“* (PE 9).

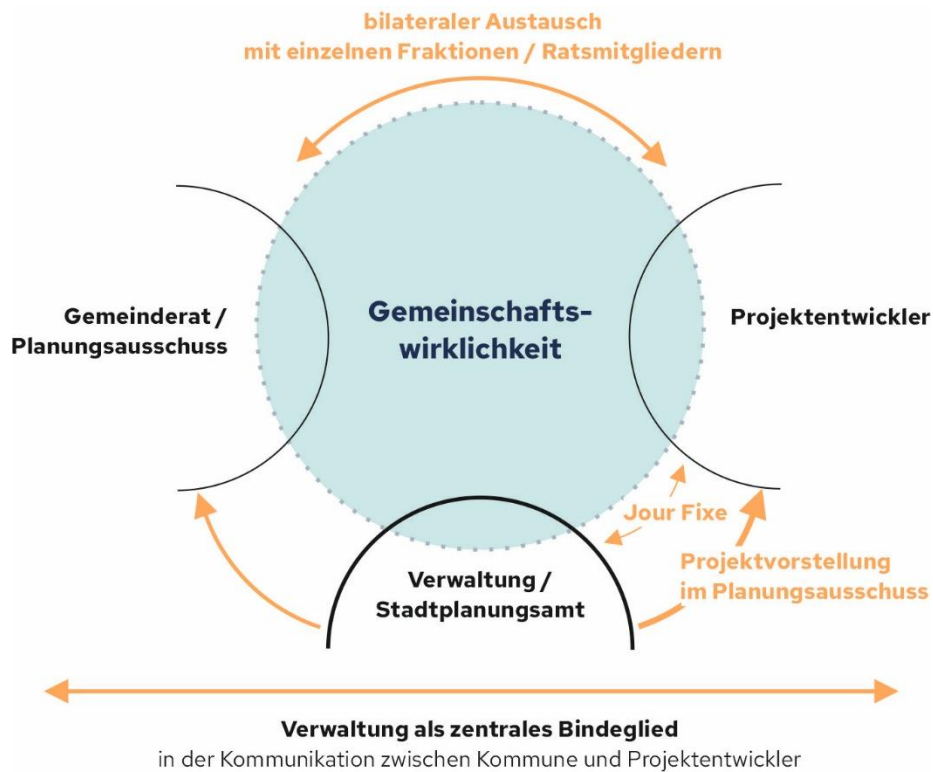


Abbildung 42: Kommunikationswege zwischen Kommune und Projektentwickler; Quelle: Eigene Darstellung 2025.

Gerade mit Blick auf langandauernde und aufwendige Planungsverfahren müssten Projektentwickler seitens der Verwaltung klare Aussagen/fundierte Einschätzungen erhalten, was möglich beziehungsweise nicht möglich ist, damit diese keine aussichtslosen Schritte einleiten – denn, die erkennbar gewordene asynchrone Kommunikationsweise zwischen Kommune und Projektentwickler ist insbesondere aus Perspektive letzterer in nicht-kooperativen Interaktionen verstärkt mit Prognoseproblemen behaftet. So ist davon auszugehen, dass die Zwischenzeit bis zur Rückmeldung der Verwaltung zu den Abstimmungsinhalten für eine Weiterentwicklung des Projektvorhabens genutzt wird. Liegt eine Fehleinschätzung auf Seiten des Projektentwicklers bezüglich des tatsächlichen Verwaltungshandelns vor, kann die Ergebnisübernahme aufgrund von erforderlichen Anpassungen die Weiterentwicklung gegebenenfalls in Teilen oder in Gänze hinfällig machen. In diesem Zusammenhang verweist ein Projektentwickler auch auf die Bedeutung der frühzeitigen Koordination mit den Baugenehmigungsbehörden: „Wir versuchen da, wenn möglich, relativ früh beide Abteilungen zusammenzubringen und auch mit uns an einen Tisch zu bringen, um da schon mal abzuklopfen, was wichtig werden könnte; [...] sodass wir dann nicht den ersten Schritt vielleicht geschafft haben und im nächsten Schritt nochmal wieder drei Schritte zurückgeworfen werden“ (PE 13).

**(gemeinsame)
Zeitplanung**

„Die zeitliche Dimension ist eine hochrelevante für die Investoren. Und da laufen die Dinge oft nicht gemeinschaftlich, so wie man sich das wünscht. Sehr oft dauern die Zeitabläufe auch länger, weil die andere Seite – die ökonomische Seite – nicht professionell zuarbeitet.“

Meiner Erfahrung nach gibt es auch da aber kein schwarz-weiß [Muster]. Es ist weder so, dass die Verwaltung die Guten sind, [nach dem Motto:] ‚Wir wissen alles und die anderen machen ihren Job nicht‘. Oder umgekehrt ‚Wir [in der Verwaltung] schlafen hier rum‘ und draußen ist, sozusagen, der ‚Hochturbo‘. Sondern es ist sehr, sehr differenziert zu betrachten“ (FBR 1). In diesem Hinblick scheint eine gemeinsame Zeitplanung als notwendiges wie geeignetes Instrument, insbesondere die Koordination zwischen Verwaltung und Projektentwicklern zu fördern. In der Praxis findet dieses Vorgehen jedoch nur bedingt statt. Im Sinne einer Beratung des Projektentwicklers „[...] werden in der Regel Pflöcke eingeschlagen, bei denen man sagt: ‚Okay, wir regen an, dass Sie dann und dann den Antrag auf Einleitung eines vorhabenbezogenen Bebauungsplanes stellen. Wir würden dann folgenden Fachausschuss erreichen, folgenden Verwaltungsausschuss und dann dauert es in der Regel so und so lange““ (StaPla 13). Die Zeitplanung erfolgt damit auf der Ebene einer Meilensteinplanung (vgl. auch Pkt. 4.1.3.3) mit entsprechenden Terminzielen. Wenngleich wünschenswert, sehen die befragten Projektentwickler eine konkretere Zeitplanung mit der Verwaltung aus folgenden Gründen als unrealistisch an:

- Der Verfahrensablauf als solcher sei über die baugesetzlichen Regelungen sowie die Sitzungstermine des Gemeinderates und dessen Ausschüsse bereits stark vorstrukturiert. Können Termine aufseiten des Projektentwicklers nicht eingehalten werden, müsse er sich ohnehin an der „Terminstruktur“ der Kommune orientieren: *„[...] und reißt man dann einen Termin, dann heißt das ‚Okay, ich komme also erst wieder zwei, drei Monate später dann in die nächste Stadtverordnetenversammlung rein‘ – dann ist das einfach so“ (PE 7),*
- Fehlende Kapazitäten auf Seiten der Kommune: *„Darauf lassen die sich auch nicht ein, denn die wissen selbst, dass sie ihre einzelnen Abteilungen gar nicht in der Hand haben. [...] die wissen ganz genau, dass sie gar nichts mit ihren anderen Fachabteilungen vereinbaren können, weil alles einfach chronisch unterbesetzt ist oder weil hoher Krankenstand herrscht“ (PE 14),*
- Fehlende Verlässlichkeit durch implizite Haftungsrisiken: *„Aber wie will man diese Verlässlichkeit – die würde keine Kommune einem zusprechen wollen. Die würde sagen ‚Da sind wir in der Haftung und was passiert denn dann, wenn es länger dauert?‘“ (PE 8),*
- Bedarf einer fortlaufenden Anpassung der Zeitplanung: *„Gerade in so langwierigen B-Plan-Verfahren ist es immer schwierig die Deadlines einzuhalten. Und mal ist es der eine, mal der andere, der da irgendwie für Verzögerungen sorgt. Es ist ja auch schon mal so, dass der Projektentwickler auf eine neue Idee kommt und irgendwas nachjustieren muss und das sorgt dann für weiteren Abstimmungsbedarf, was für Verzögerungen sorgen kann. Und das Gleiche kann aber auch bei der Stadtverwaltung passieren, die sich neu sortieren muss, weil es eine Kommunalwahl gab und die politischen Verhältnisse sich auch verändert haben und man da auch wieder anders reagieren muss. Da gibt's ja ganz viele Szenarien“ (PE 9).*

Mehrere Experten aus der Verwaltung merken in diesem Zusammenhang an, dass einige Projektentwickler aufgrund wirtschaftlicher Aspekte „[...] sehr forsche Vorstellungen [hätten], was die Zeitplanung angeht [...]“ (StaPla 6) und dazu neigen, einen Termindruck zu erzeugen, den sie selbst nicht einhalten könnten: „Da wird dann, sozusagen, ordentlich Druck gemacht und die Verwaltung muss irgendwie zusehen, oder die Stadt, dass endlich mal der Plan gesetzt wird. Und am Ende aller Tage dauert es dann immer noch bis die dann irgendwann um die Ecke kommen mit ihrem Bauantrag“ (StaPla 8). Im Sinne eines „zeitlichen Erwartungsmanagements“ müsse die Verwaltung zudem immer wieder deutlich machen, dass die Verfahrensschritte keinem Selbstzweck folgen, sondern für Realisierung eines stabilen Produkts erforderlich seien.

Erwartungsmanagement

Die Interaktion zwischen Kommune und Projektentwickler kann bereits zu Beginn der Wertschöpfungskette, im Rahmen der Grundstücksakquisition, eines Projektentwicklers beeinträchtigt werden. Sowohl befragte Experten auf kommunaler Seite als auch ein befragter Mediator sowie Kapitalgeber verweisen auf die Handlungszwänge von Projektentwicklern aufgrund hoher Kaufpreise und die einhergehende Erwartungshaltung einiger Projektentwickler, dass die Kommune diesen nun entgegenkommen müsse: „Dann wird das Grundstück wertmaximal verkauft und der Entwickler kommt mit einer Erwartungshaltung, weil halt so viel bezahlt wird, dass er das Baurecht sogar noch maximieren kann, dass er noch mehr rausholen kann. Und dann gibt es halt diesen Clash zwischen Planungshoheit der Kommune und dem Entwickler, wo dann auch die Businesspläne nicht mehr zusammenstimmen. Also deshalb ist es eigentlich sinnvoller, wenn die Kommunen frühzeitig hinget und die Erwartungshaltung der Verkäufer schon mal ein bisschen eindämmt“ (KapG 2). Eine weitere Störquelle der Interaktion stellt in diesem Zusammenhang die Grundstücksakquisition unter falsch getroffenen Annahmen bezüglich baurechtlicher Gestaltungsmöglichkeiten durch den Projektentwickler dar: „Und ganz schwierig ist es halt immer dann, wenn Investoren Grundstücke unter falschen Annahmen gekauft haben und sich dann eben rausstellt, sie werden mit dem Projekt wahrscheinlich überhaupt keine Rendite machen können, sondern müssen jetzt gucken, die Verluste irgendwie zu begrenzen. Da war es dann in der Regel extrem schwierig mit denen eine konstruktive Lösung zu finden“ (StaPla 7). Auch wenn die Kommune auf dem privaten Flächenmarkt keinen direkten Einfluss auf den Grundstücksverkauf nehmen kann, versucht eine befragte Kommune entsprechend der angeführten Aussage des Kapitalgebers, mit folgenden Strategien die Erwartungshaltung potenzieller Grundstückskäufer zu steuern: „Wir können dann eigentlich nur ein Auge darauf haben, was auf dem Grundstück passieren könnte. Wenn es kein Planungsrecht gibt oder eventuell nach Paragraph 34 genehmigungsfähig wäre, dann überlegen wir uns natürlich schon: Müssen wir vielleicht einen Aufstellungsbeschluss fassen, damit wir zumindest planungsrechtlich die Hand darauf haben. Manchmal geht man schon auch auf den Verkäufer zu und informiert ihn darüber, dass das Grundstück zum Beispiel nicht wirklich bebaubar ist oder dass es bestimmte Einschränkungen gibt. Aber wir können natürlich nicht beeinflussen, an wen er das Grundstück verkauft“ (StaPla 14).

Darüber hinaus könnte ein Erwartungsmanagement über die städtische Rückmeldung von Bauvoranfragen erfolgen, was zum einen aufgrund fehlender kommunaler Ressourcen zum Teil jedoch kritisch gesehen wird: *„[...] bindet es häufig personelle Kapazitäten. Das heißt, es kommen zu einem Grundstück 15 Anfragen, mit denen sich die Kolleginnen und Kollegen dann auch intensiv befassen, und nachher ist es aber nur einer, der dann zum Zuge kommt. Das hätten wir natürlich nicht, wenn erst der Kauf stattfindet und dann der Käufer oder die Käuferin nachfragt: ‚Was können wir hier machen?‘. Ich kann das aber – um jetzt mal wieder den Rollenblick zu tauschen – gut verstehen, dass das die Leute bei den hohen Grundstückspreisen, die wir in der Tat hier mittlerweile auch haben, wissen wollen“* (StaPla 13). Zum anderen könne in Bereichen ohne geltenden Bebauungsplan nur unverbindliche Voreinschätzungen abgegeben werden, die sich nach genauer Prüfung ändern können: *„[...] dann bekommen wir oft die Reaktion: ‚Hätte man mir das vorher gesagt, hätte ich das gar nicht gekauft‘. Wir verweisen dann immer darauf, dass wir jedes Mal sagen, dass es ganz unverbindlich war, aber das ist für die Leute, die das gekauft haben, in dem Moment anscheinend egal“* (StaPla 13).

Planungsinstrumente mit Koordinationsfunktion

Im Rahmen der Experteninterviews wurden folgende formelle wie informelle Planungsinstrumente hervorgehoben, die nach politischem Beschluss einen koordinativen Nutzen zwischen den drei Fokusgruppen aufweisen, indem sie nachfolgende Handlungen entweder durch rechtliche oder strategische Vorgaben lenken. In Bezug auf diese Instrumente sowie auf regelmäßige Projekt-Jour fixe oder Ausschusssitzungen wird deutlich, dass kommunikatives Agieren nicht trennscharf zwischen Koordination und Kooperation abgebildet werden kann. So sind sie einerseits über ihre Orientierungsfunktion ein Instrument der gegenseitigen Abstimmung, andererseits liegen in ihrer Ausgestaltung – abhängig von der Bereitschaft und den Handlungsweisen der beteiligten Akteure – Kooperationsmöglichkeiten:

Über rechtsverbindliche Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung (§8 Abs. 1 BauGB) stellt der Bebauungsplan einen zentralen Orientierungsrahmen für die Fokusgruppen dar. Hinsichtlich dessen Aufstellung verweist ein Experte auf den konfliktlösenden Charakter dieses Planungsinstrumentes: *„Das heißt, der Gesetzgeber/das Baugesetzbuch geht nicht davon aus, dass jeder Belang neben sich stehen soll, sondern dass man in einer Würdigung eines Gesamtzusammenhangs, mit Blick auf ein städtebauliches Ziel, was man erreichen will, an der einen Stelle den Belangen mehr und an der anderen Stelle den Belangen weniger Gewicht gibt. Das ist ja genau das Verfahren. Diesen Geist versuchen wir ein Stück in die Prozesse reinzunehmen, indem wir uns, wie gesagt, von Anfang an interdisziplinär und auch mit den Investoren zusammen besprechen und dann erst [den Bebauungsplan] in Form gießen“* (FBR 1). Die „volle“ Koordinationsfunktion eines Bebauungsplans hinsichtlich rechtlich bindender Vorgaben wird jedoch erst nach Satzungsbeschluss wirksam.

Bebauungsplan

Wettbewerbsverfahren und Eckdatenbeschluss

Sowohl zur Entwicklung eines integrierten Aufgabenverständnisses (vgl. auch Pkt. 4.2.2.14) – *„Im Grunde sich durch die Auseinandersetzung über vielfältigste, unterschiedlichste Lösungen anzunähern und sich mit anderen Fachleuten einfach über die Frage auszutauschen, was an einem Standort die optimale, die beste Lösung ist“* (StaPla 12) – als auch zur frühzeitigen Koordination und Bindung der Fokusgruppen, zum Teil noch vor dem eigentlichen Aufstellungsbeschluss des Bebauungsplans, können Wettbewerbsverfahren und Eckdatenbeschlüsse die Abstimmungsprozesse sowie die Herstellung von Planungssicherheit unterstützen. Die Ergebnisse ersterer fließen in der Praxis dabei häufig in die Ausgestaltung des Eckdatenbeschlusses ein: *„Und was wir bei größeren Geschichten oft machen, ist, wenn es einen Wettbewerb gibt, dass wir den Wettbewerb vom Gemeinderat beschließen lassen. [...] wenn diese Eckdaten dann mal vorne beschlossen wurden – im Aufstellungsbeschluss, bei einem Wettbewerb oder Ähnlichem – und das Projekt bleibt so, dann habe ich es noch nicht erlebt, dass der Gemeinderat sich später noch quergestellt hat. Das ist das Thema Vertrauen und Verlässlichkeit“* (PlaDz 2). Der Eckdatenbeschluss kann daher als erste Verständigung der Fokusgruppen bezüglich der Entwicklungsrichtung des Vorhabens interpretiert werden, weshalb Projektänderungen im Nachgang als Störquelle der Interaktion zu werten sind. Seien Projektänderungen seitens des Projektentwicklers notwendig, vor allem wenn das Projektvorhaben bereits in die Außenkommunikation getreten ist, müsse die Begründungsqualität aus Sicht der Verwaltung entsprechend hoch sein. Andernfalls belaste dies das Projekt nicht nur auf der inhaltlichen, sondern auch auf der Arbeitsebene: *„Es kann immer mal Gründe geben, dass sich etwas ändert. Dann bin ich auch bereit, wenn es gute Gründe dafür gibt, diese zu vertreten, aber es muss diese Gründe dann auch geben. Die Begründungsqualität muss umso höher sein, je später der Entwickler sie anbringt und je gravierender die Abänderung ist. Wenn ich ein Projekt am Anfang mit bestimmten Eckdaten kommuniziere und es so durch [den Gemeinderat] geht, dann ist mir am Ende egal, ob der [Entwickler] da viel oder wenig gewinnt“* (PlaDz 2).

Städtebaulicher Vertrag

Eng mit dem Bebauungsplanverfahren verbunden, sind Umsetzungsvereinbarungen zwischen Kommune und Projektentwickler im Rahmen eines städtebaulichen Vertrags. Dabei ist er jedoch nicht allein auf seine steuernde Funktion mittels rechtsverbindlicher Festsetzungen zu reduzieren. Aus Sicht eines Experten stellt der städtebauliche Vertrag anfänglich eine Ergebnisform vorausgegangener Kooperation dar, da er *„[...] nur geschlossen [wird], wenn man an einem Strang gezogen hat. Dementsprechend geht man ja nur in eine Entwicklung und beschließt sie im Gemeinderat, wenn man ein Ziel [verfolgt] – so verstehe ich es jetzt – [...] Da glaube ich schon, dass mit dem Beschluss [des städtebaulichen Vertrags] grundsätzlich das Vertrauen da ist, dass man dieses Ziel – an einer Stelle eine Bebauung zu realisieren – erreichen will“* (PlaDz 1). Mit Vertragsabschluss und der darauffolgenden Umsetzung der vereinbarten Vertragsinhalte wird die koordinative Funktion des Instrumentes sichtbar. Insofern kann der städtebauliche Vertrag auch als vertrauensbildendes Instrument dienen, da ersichtlich wird, ob die vereinbarten

Festsetzungen seitens der Vertragspartner eingehalten werden: *„Ich denke, es ist eine Verlässlichkeit und es schafft Vertrauen auf beiden Seiten, wenn man so einen städtebaulichen Vertrag vorliegen hat, weil es natürlich schnell zu identifizieren ist, ob auch eine Kommune von diesem Ziel abweicht und dementsprechend auch das Vertrauen des Projektentwicklers nicht mehr einhält“ (PlaDz 1)* (vgl. auch Pkt. 4.2.2.12). Der städtebauliche Vertrag kann damit ebenfalls als Indikator zur Bewertung von Projekterfolg herangezogen werden.

Neben den dargestellten Planungsinstrumenten stellen darüber hinaus beschlossene Entwicklungskonzepte, Handlungsprogramme oder Gestaltungsrichtlinien einen großen Mehrwert für die Koordination der Fokusgruppen dar. Auf operativer Ebene unterstützen sie insbesondere die Verwaltung hinsichtlich der Abstimmung mit Projektentwicklern, da sie sich über diese informellen Planungsinstrumente auf die politische Zustimmung berufen kann. Die mit ihnen einhergehenden strategischen, übergeordneten Ziele folgen einer größeren Logik: *„[...] ich lehne mich natürlich mit allen Beschlüssen an dieses Programm, was ebenso beschlossen ist, an. Deshalb ist es so eine Kaskade, die eine große Logik hat. Unter dem Strich dürfte ich, wenn ich mich jetzt an das Programm halte, eigentlich nur positive Beschlüsse haben“ (PlaDz 1)*. Auch befragte Projektentwickler unterstreichen den Vorteil informeller Planungsinstrumente in der Zusammenarbeit, merken jedoch an, dass diese häufig fehlen würden – insbesondere in kleineren Kommunen: *„Ideal sogar, dass man so einen gewissen Rahmenplan hat und dass man sich aufhalten kann. Finde ich eigentlich zum Beispiel einen sehr guten Ansatz, über den man sich über eine gewisse Zeit verlässlich dann [bewegen kann]. Größere Städte haben sowas ja natürlich irgendwo auch, zum Beispiel mit Hochbau-Studien und so weiter. Aber es [Zielbeschluss] ist natürlich ein sehr, sehr gutes Instrument, was auch den Stadtplanungsämtern eine gewisse Freiheit gibt, in der sie sich bewegen können. Fehlt aber erfahrungsgemäß“ (PE 8)*.

Informelle Planungsinstrumente

Personalbesetzungen

Die Personalbesetzung ist an bestimmte Erwartungen hinsichtlich des Entscheidungsverhaltens von Personen geknüpft, wodurch sie ebenfalls ein koordinatives Element von Interaktionen darstellt. In diesem Kontext wurde bereits darauf verwiesen, dass Projektentwickler überwiegend einen kaufmännischen Hintergrund aufweisen (vgl. Pkt. 4.2.2.1). Gleichzeitig zeigt der fachliche Hintergrund der befragten Projektentwickler, dass Stellen ebenfalls mit stadtplanungsnahen Ausbildungshintergründen⁴⁵ besetzt werden, wie beispielsweise Architektur oder Geografie und dass ganz bewusst, wie die folgende Expertenaussage zeigt: *„Die [im Sinne von: Absolventen mit immobilienwirtschaftlichem Hintergrund] werden auch nicht eingeladen – das ist ein kaufmännischer Hintergrund, da geht es nicht um das Haus als Immobilie, als Wohnort, als Lebensort, sondern da geht es darum, das ist ein Asset. Dann geht es darum wie viele Einheiten und so. Und dass diese Denke*

**Personalbesetzungen
Projektentwickler**

⁴⁵ Bei den befragten Experten handelt es sich um Personen mit Ausbildungshintergründen in Stadtplanung, Architektur, Geografie, Ingenieurwesen, kaufmännischer Bereich.

überhaupt nicht mit der Denke einer Verwaltung, einer Politik korrespondiert, das liegt ja auf der Hand. Für die ist das kein Asset, das sind Wohnwelten. Und das muss man der Branche echt auch vorwerfen, dass sie einfach viel zu wenig an diese gesellschaftlichen Themen ran-geht und Verständnis dafür zeigt, sondern wirklich immer nur diese Marktbrille sieht“ (PE 10). Neben der Infragestellung einer überwiegend praktizierten kaufmännischen Personalbesetzung von Projektentwicklerstellen, heben die befragten Projektentwicklungsunternehmen mit einer fachlich breiter aufgestellten Personalbesetzung hervor, dass eine „gemeinsame Sprache“ in der Zusammenarbeit mit der Kommune eine wichtige Grundlage für eine effektive und zielgerichtete Kooperation darstelle. Die in Punkt 4.2.2.1 gewonnene Erkenntnis, dass fachliche Nähe der Akteure das gegenseitige Verständnis fördert, bekräftigt die Einschätzung der Projektentwickler. Dennoch wäre an dieser Stelle eine Bezugnahme auf eine umfangreichere Wissensbasis erforderlich, um die Gültigkeit dieser Selbstwahrnehmung zu überprüfen. So ist es möglich, dass hier – ähnlich dem „Besser als der Durchschnitt“-Effekt – eine Wahrnehmungsverzerrung der Experten vorliegt und beispielsweise ebenso die grundsätzliche Offenheit eines Projektentwicklers mit kaufmännischem Hintergrund gegenüber Fragestellungen der Stadtentwicklung das „Sprechen einer gemeinsamen Sprache“ unterstützt.

**Personalbesetzung
Planungsdezernenten**

Die Wahrnehmung der Notwendigkeit des Sprechens einer "gemeinsamen Sprache" könnte ebenfalls das Hinterfragen der Besetzung von Planungsdezernentenstellen mit Juristen durch Projektentwickler begründen, wie die folgende Expertenaussage beispielhaft zeigt: *„Dazu kommen erstaunlich oft Juristen in diesen wichtigen Entscheidungs- und Gestaltungspositionen. Seit wann ist Gestaltung Teil eines Jurastudiums und sind Juristen kreativ, zukunftsorientiert und nachhaltig? Ganz selten landen Bauingenieur:innen in diesen Positionen. Auch sie stehen mehr im Ruf, ihre Entscheidungen ‚ganz pragmatisch‘ zu treffen, d.h. jenseits von Gestaltung und Nachhaltigkeit“ (PE 11).* Eine ähnliche Perspektive wird durch ein befragtes Ratsmitglied gespiegelt, wobei der Experte hervorhebt, dass diese nicht mit dem grundsätzlichen Rückschluss einhergehe, dass Planungsdezernentenstellen durch Juristen fehlbesetzt seien: *„Das sind jetzt vielleicht auch nicht so die linken, progressiven Kräfte, die unbedingt schon die ganze Zeit für sozialen Mietwohnungsbau eintreten, glaube ich. [...] die meisten Juristen, die ich kenne, sind eher ein bisschen konservativer vom Typ und natürlich auch alles weniger Revolutionäre als höchstens Reformer, wenn überhaupt. Ich glaube, aus anderen Bereichen – ich sage mal – aus der Sozialarbeit oder sowas, kommt viel mehr der Druck nach Veränderung“ (Pol 4).* Gründe auf das Bezug genommene „Juristenmonopol“ (vgl. auch Pkt. 3.3.3) werden von einigen Experten in der „Universalausbildung“ von Juristen gesehen, die es ihnen ermögliche, sich schnell im inhaltlichen wie administrativen Kontext von Verwaltungsorganisation und Planung zu orientieren.

Gerade aufgrund des Schnittstellencharakters der Dezernentenstelle zwischen Politik und Fachlichkeit sowie der Besetzung durch die Wahl des Gemeinderats, ist es letztlich eine politische Entscheidung, wie hoch der „politische Aspekt“ dieser Stelle gewichtet wird. Wie auch befragte Projektentwickler verweist ein Planungsdezernent in diesem Zusammenhang auf die Erforderlichkeit die Fachlichkeit dieser Position in den Vordergrund zu stellen: *„Aber aus meiner Sicht ist es viel mehr erforderlich, dass sich Fachleute in solchen Positionen befinden, denn es geht ja um Stadtentwicklung – nachhaltige Stadtentwicklung – und das sollte von Fachleuten besetzt werden“ (PlaDz 1).*

In den Expertengesprächen stellten sich Kommunikationswege sowie Planungsinstrumente als zentrale Elemente der Ordnungsbildung in Interaktionen sowohl innerhalb der Kommune als auch zwischen Kommune und Projektentwickler heraus. In Bezug auf das Interaktionselement Kommunikationswege wurde deren Koordinationsfunktion wechselseitiger Handlungen im Rahmen des Planungsprozesses besonders deutlich. Fehlendes Verständnis über den Ablauf von Kommunikationswegen oder Unklarheiten beziehungsweise Störungen im Kommunikationsablauf selbst können durch entsprechende (bewusste) Nicht-Einhaltung im Umkehrschluss die Zusammenarbeit beeinträchtigen.

Zusammenfassung

Die Verwaltung und im Speziellen die Stadtplanungsämter stellen die zentrale Schnittstelle der Kommunikationswege zwischen den Fokusgruppen dar. Funktionierende Abstimmungen zwischen den unterschiedlichen Hierarchie-Ebenen (Gegenstromprinzip) als auch zwischen den verschiedenen Fachbereichen und deren Ämtern einer Verwaltung (horizontale Abstimmung) sind einerseits entscheidend für ein klares Auftreten gegenüber dem Projektentwickler und andererseits für einen flüssigen Planungsprozess. Stadtplanungsämtern kommt damit eine große Verantwortung für das Gelingen kooperativer Zusammenarbeit zu, denn: Interaktions- wie Kooperationsbeziehungen können nur dann bestehen, wenn die Koordination der wechselseitigen Handlungen und Erwartungen der Interaktionsbeteiligten gelingt. Eine unzureichende Abstimmung innerhalb der Kommune – sowohl verwaltungsintern, ausschussintern oder zwischen Gemeinderat und Verwaltung – kann unmittelbare Auswirkungen auf den Prozessfortschritt und damit das Handeln eines Projektentwicklers haben (vgl. auch Abbildung 43).

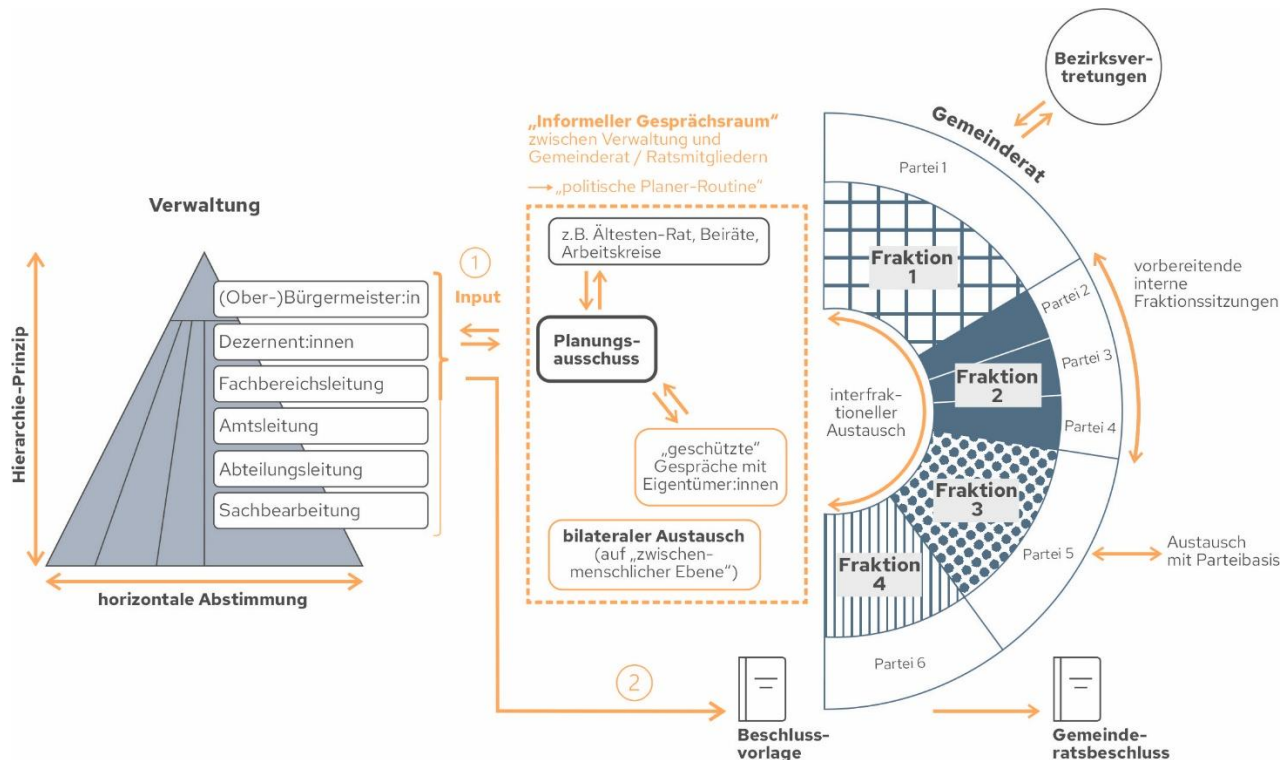


Abbildung 43: Kommunalinterne Kommunikationswege zur Abstimmung von Projektentwicklungsvorhaben; Quelle: Eigene Darstellung 2025.

Von ebenso hoher Bedeutung sind folglich ergebnisorientierte Abstimmungen innerhalb der Politik. Die Herstellung eines mehrheitsfähigen Meinungsbilds innerhalb des Planungsausschusses und der dahinterstehenden Fraktionen, der Mitgliederbasis der Parteien sowie gegebenenfalls der Bezirksvertretungen ist entscheidend für eine klare Handlungsorientierung der Verwaltung und deren Beratung für den Projektentwickler. In diesem Kontext nimmt die Erarbeitung notwendiger Beschlussvorlagen im Planungsprozess die zentrale Koordinationsfunktion zwischen Verwaltung und Planungsausschuss beziehungsweise Gemeinderat ein, wobei entsprechende Entscheidungen – gemessen an der Grundausrichtung der Gemeindeordnungen – überwiegend im informellen Raum herbeigeführt werden (vgl. auch Abbildung 43).

Grundsätzlich werden die Kommunikationswege zwischen allen drei Fokusgruppen durch die verfahrensrechtlich notwendigen Schritte im Planungsprozess strukturiert. Dabei nehmen sowohl baurechtliche Anforderungen als auch die Stadtgröße Einfluss auf die Komplexität und die daraus resultierende Dauer des Durchlaufens entsprechender Kommunikationswege. Zur Koordination des Prozesses wird der Austausch in regelmäßigen Projekt-Jour fixe innerhalb und zwischen den Akteuren als zentrales Instrument herausgestellt (vgl. auch Abbildung 44).

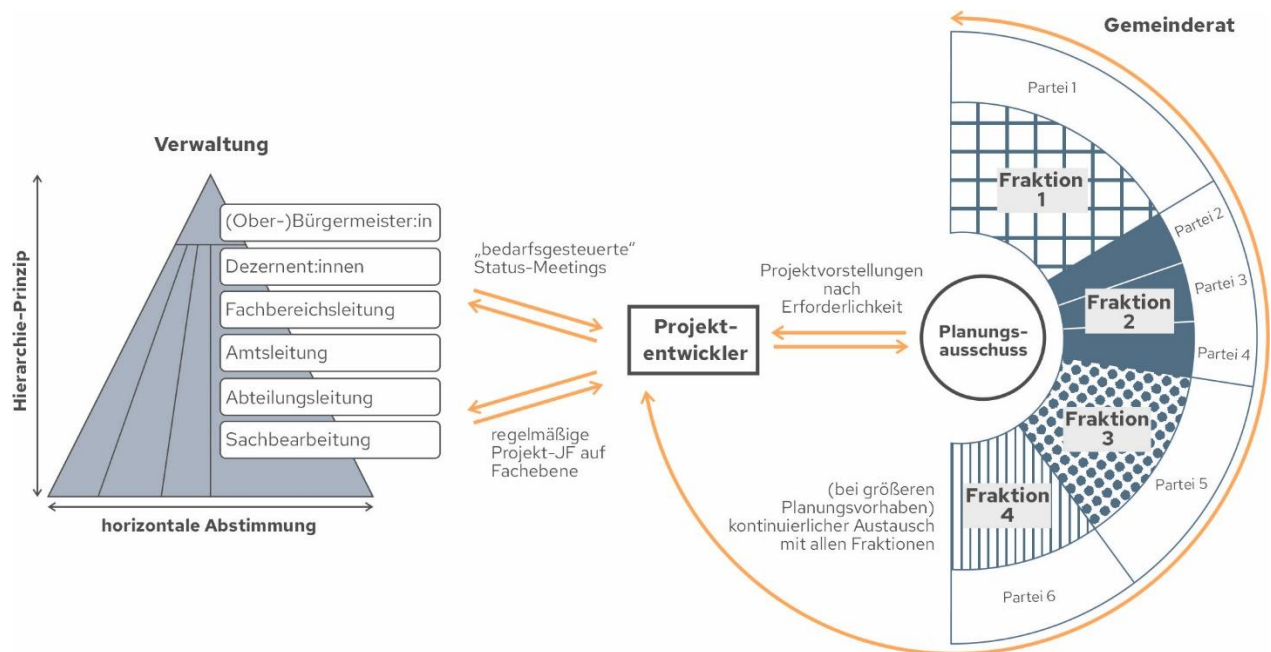


Abbildung 44: Kommunikationswege zwischen Kommune und Projektentwickler zur Abstimmung von Projektentwicklungsvorhaben; Quelle: Eigene Darstellung 2025.

Für eine effizientere (verwaltungsinterne) Koordination von Planungsprozessen nutzt die Verwaltung, vor allem in größeren Städten, darüber hinaus zunehmend Projektmanagement-Tools für die Organisation von Planungsprozessen. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang zudem die Rolle eines kommunalen Moderators, der in konfliktbehafteten Diskussionspunkten eines Planungsprozesses Entscheidungen herbeiführt. Die Schaffung beziehungsweise der Einsatz dieser Rolle ist jedoch nicht flächendeckend in den Kommunen vorzufinden.

Neben Kommunikationswegen stellen sowohl formelle als auch informelle Planungsinstrumente einen zentralen Aspekt der Koordination zwischen den Fokusgruppen dar. Nach politischem Beschluss definieren sie sowohl einen Orientierungsrahmen für das jeweilige Handeln als auch eine entsprechende Argumentationsbasis. Zeitgleich ist zu berücksichtigen, dass vor allem informelle Planungs- und Handlungskonzepte aufgrund ihres Charakters als strategischer, übergeordneter Rahmen „Grauzonen“ aufweisen, die im Kontext eines Planungsvorhabens zu spezifizieren sind. Ähnlich dem Charakter von Zweckprogrammen (vgl. Pkt. 3.3.3) bleibt der Weg zur Zielerreichung offen, was deren Nachprüfbarkeit erschwert. Entsprechende kommunalinterne Aushandlungsprozesse werden daher durchaus als erneuter Versuch genutzt, die eigenen Interessen durchzusetzen – insbesondere hinsichtlich von Aspekten, die bereits in der Konzeptentwicklung kontrovers diskutiert wurden.

Personalbesetzungen als koordinatives Element wurden insbesondere von der Fokusgruppe Projektentwickler thematisiert und in diesem Zusammenhang

deren fachlicher Hintergrund sowie der von Planungsdezernenten diskutiert. In beiden Personalbesetzungsfragen wurde dabei ersichtlich, dass für die Experten die fachliche Nähe zum Aufgaben- und Handlungsbereich Stadtentwicklung von hoher Relevanz ist. Mit Blick auf den Aspekt der Personalbesetzungen zeigt sich vor dem Hintergrund dieser Arbeit jedoch ebenfalls weiterer Forschungsbedarf. So liegen nach Kenntnisstand der Autorin mit Blick auf den fachlichen Ausbildungshintergrund aktiver Projektentwickler sowie Planungsdezernenten keine statistischen Daten vor, die regelmäßig erfasst und ausgewertet werden. Dies könnte hinsichtlich der Fokusgruppe der Projektentwickler darauf zurückzuführen sein, dass deren Profession als solche schwer zu fassen beziehungsweise abzugrenzen ist (vgl. auch Pkt. 4.2.2.8).

4.3 Synthese

Nachstehend werden die zentralen empirischen Befunde zusammengeführt, um ein übergreifendes Bild der Ergebnisse zu gewinnen. Diese Synthese fokussiert die Konkretisierung und Weiterentwicklung des eingangs konzipierten Analysegerüsts (vgl. Pkt. 2.1.5). Auf diese Weise sollen sowohl die einwirkenden Faktoren auf die Interaktion von Kommunen und Projektentwicklern dargestellt als auch Anschlussmöglichkeiten für weitere Forschung gegeben werden. So fokussiert diese Arbeit die handelnden Akteure im Kontext ihrer Umwelt, wodurch sich ein anderer Blickwinkel auf die Betrachtung von Prozessen ergibt. Die „Fundstücke“ dieser Arbeit machen die Dynamik des Entstehungsprozesses von Immobilien-Projektentwicklungen sichtbar. Das Analysegerüst kann damit als komplementäre Ergänzung zu Modellen verstanden werden, deren primärer Fokus auf dem angestrebten Ergebnis liegt, wie etwa das Modell zur strategischen Entwicklung neuer Stadtquartiere von Feldmann (vgl. 2009, S. 295ff.). Ergänzt werden diese Ausführungen an entsprechenden Stellen um eine tabellarische Übersicht der identifizierten Spannungslinien der Interaktion zwischen Kommunen und Projektentwicklern sowie Perspektiven für das gemeinsame Handeln.

„Kern“ des Analysegerüsts

Das Analysegerüst dieser Arbeit soll die systematische Untersuchung der Interaktion von Kommunen und Projektentwicklern ermöglichen. „Kern“ des Gerüsts bilden daher wechselseitige aufeinander bezogene Handlungen der Akteure. Diese stellen an sich noch keine Form der Kooperation dar. Hierzu müssen die in Punkt 3.3.1 relevanten Merkmale kooperativer Austauschbeziehungen erfüllt sein. Ziel dieser Arbeit war es daher, jene Einflussfaktoren sichtbar zu machen, die die Interaktion zwischen Kommunen und Projektentwicklern hin zu kooperativen Arbeitsweisen begünstigen – da angenommen wird, dass

diese wesentlich für qualitative und zukunftsweisende Stadt- wie Immobilienentwicklungen sind.

Dimension „Mensch“

Die Arbeit zeigte dabei deutlich auf, dass die Interaktion zwischen Kommune und Projektentwickler wesentlich von der Beziehungsqualität zwischen den Fokusgruppen geprägt wird. Zwischenmenschliche beziehungsweise interorganisationale Dynamiken üben Einfluss auf die Effizienz und Effektivität des Prozesses eines Projektentwicklungsvorhabens aus und prägen den inhaltlichen Diskurs maßgeblich – zum einen bezogen auf diskursive Offenheit, zum anderen darauf, unter welchen Annahmen Informationen des Gegenübers interpretiert werden. Konflikte auf der Beziehungsebene der Interaktion stehen damit nicht nur einer sachorientierten Zusammenarbeit entgegen, sondern hemmen auch die notwendige Herstellung einer Gemeinschaftswirklichkeit für kooperative Zusammenarbeit.

**Zentrale Bedeutung
der Beziehungsebene**

Zwar wurde mit dem Interaktionsbegriff (vgl. Abs. 3.3) sowie der Integration des Aspektes Vertrauen in das Analysegerüst (vgl. Pkt. 2.1.5 und 3.5.2) die (Qualität der) Beziehungsebene in die Untersuchung integriert, dennoch tritt sie zur Komplexitätsreduzierung in holistischen Ansätzen tendenziell in den Hintergrund. Neben den Dimensionen „Kontext“, „Inhalt“ und „Prozess“ soll die Bedeutung der Beziehungsebene für die Interaktion zwischen den Fokusgruppen daher durch die Einführung der Dimension „Mensch“ hervorgehoben werden.

**Einführung der
Dimension „Mensch“**

Im übertragenen Sinn soll damit dem von Gehl (2015) geforderten „menschlichen Maß“ nicht nur mit Blick auf Planungsergebnisse Aufmerksamkeit gewidmet werden, sondern auch hinsichtlich der vorbereitenden Planungsprozesse. So wurde deutlich, dass der ernsthafte Wille zur Zusammenarbeit und die darin innewohnende Möglichkeit zur Vertrauensvergabe vermögen, sich verschärfende zirkuläre Zusammenhänge, wie beispielsweise restriktiveres Verhalten als Sanktionierung von Fehlverhalten eines Akteurs, zu unterbrechen und Kooperationsräume entstehen zu lassen. Dies erfordert ein wertschätzendes, von Offenheit und Neugier geprägtes sowie verlässliches Miteinander der Fokusgruppen – ein Umgang, der wiederum durch entsprechende kulturelle Rahmenbedingungen gefördert wird.

Das „menschliche Maß“ sinnbildlich bezüglich der Interaktion von Kommunen und Projektentwicklern zu betrachten, richtet den Blick folglich auch auf deren Organisationen sowie Wechselwirkungen zwischen Individuum und Organisation. Dieser Blickwinkel ist nicht neu. Die Organisationsentwicklung orientiert sich seit Langem an sich im Wandel befindlichen Menschenbildern – wird zum Beispiel der Mensch als Mittel betrachtet, das effizient zu nutzen ist oder als

mitgestaltende Person, deren Bedürfnisse und Kompetenzen in den Mittelpunkt der Betrachtung gestellt werden (vgl. z.B. Hehn et al. 2015, S. 10ff.).

Allein mit Blick auf die Historie der Organisationstheorie kann für das „menschliche Maß“ an dieser Stelle kein Begriffsverständnis hinsichtlich der Ausführung von Planungsprozessen abgeleitet werden. Dies würde einer eigenen vertieften Betrachtung bedürfen. Vielmehr soll auf den zentralen Einfluss der Planungs-/Organisationskultur auf die Interaktion der Fokusgruppen und die Notwendigkeit deren Reflexion aufmerksam gemacht werden. Die über die Kultur vermittelten sowie der in Wechselwirkung stehende Wissensbestand von Organisationen geben den Akteuren Orientierung für ihre Handlungsentscheidungen – welche nicht allein für Handlungsweisen relevant ist, die primär organisationsintern wirken, sondern auch für nach außen gerichtete Handlungsentscheidungen.

Vor diesem Hintergrund werden der Dimension „Mensch“ jene empirisch identifizierten Aspekte zugeordnet, die den Bezug zwischen Individuum und institutionell-organisationalem Kontext im Hinblick auf die Planungs-/Organisationskultur und ihre Bedeutung für kooperationsfördernde Aspekte verdeutlichen:

**Werte
(-vorstellungen)**

Die erste Annäherung der Fokusgruppen erfolgt über die Einschätzung einer Wertekongruenz auf normativer Ebene, wobei geteilte Werte die Herstellung von Kooperationen auf Beziehungsebene unterstützen, da sie eine Einschätzung erlauben, welches Verhalten des Gegenübers zu erwarten ist. Für die Gestaltung eines Projektentwicklungsvorhabens müssen diese Werte jedoch ebenfalls in Planungsinhalte übersetzt werden. Unter der Annahme, dass Werte häufig implizit zwischen den handelnden Akteuren geteilt werden, besteht eine Herausforderung der einhergehenden notwendigen Übersetzungsleistung in dreierlei Hinsicht: der Reflexion und anschließenden Kommunikation der eigenen Wertevorstellungen, der Definition gemeinsamer Wertevorstellungen für das Planungsvorhaben sowie deren Überführung in Planungsinhalte. Je klarer Werte artikuliert werden können, desto förderlicher wirken sie als Orientierungsrahmen für die Kooperation.

Rollenverständnis

Ebenso wie Wertevorstellungen leisten Rollenzuschreibungen der Akteure einen Beitrag zur Herstellung einer Gemeinschaftswirklichkeit, da sie der Kooperation über einschätzbare Rollenverhalten Struktur verleihen. Gegenseitiges Rollenverständnis reduziert damit die Komplexität in Interaktionen/Kooperationen. Neben Fachwissen befördert Dialogbereitschaft – als mögliche Ausdrucksform von Organisationskultur – das gegenseitige Rollenverständnis der Fokusgruppen. Der Nutzen gegenseitigen Rollenverständnisses kann jedoch nur dann wirksam werden, wenn die Akteure gleichzeitig über die Fähigkeit

verfügen, ihre eigene Rolle zu reflektieren. Die Entwicklung von Rollendistanz ist notwendige Voraussetzung, die Zusammenarbeit mit dem Gegenüber möglichst unvoreingenommen betrachten zu können, sich auf dessen Auffassungen einzulassen und auf diese Weise notwendige Veränderungsprozesse in der Zusammenarbeit bewirken zu können.

Grundsätzlich sollten der wechselseitige Austausch und entsprechende Verhandlungssituationen zur Umsetzung des Planungsvorhabens lösungsorientiert ausgerichtet sein. Dies setzt zum einen eine sorgfältige Arbeitsweise voraus, um Kernproblematiken und deren Lösungsansätze für das Planungsvorhaben zu erfassen, zum anderen geht eine lösungsorientierte Arbeitsweise mit einer gestaltenden, proaktiven Haltung der Akteure einher. Um den Prozess voranzubringen und Planungshürden zu überwinden, sind im Rahmen des Austausches erarbeitete Lösungsvorschläge anzubieten und gemeinsam weiterzuentwickeln, um Gestaltungsspielräume für Win-win-Situationen zu schaffen und darüber das Entstehen einer gemeinsam getragenen Haltung zu befördern. Für die Herstellung von Kooperationen als Form der Interaktion sind zudem die Einflussfaktoren Offenheit und Mut relevant. Diese Faktoren werden maßgeblich von der jeweiligen Organisationskultur geprägt. Sie beeinflusst, ob das Handeln der Akteure von einem zugrundeliegenden Veränderungswillen und Zukunftsorientierung, was ein Maß an Risikoaffinität voraussetzt, geprägt ist oder Arbeits- und Entscheidungsweisen vielmehr reaktiv und sicherheitsorientiert erfolgen.

Arbeitsweise

Personalbesetzungen sind an bestimmte Erwartungen hinsichtlich des Entscheidungsverhaltens von Personen geknüpft, wodurch sie ein koordinatives Element auf zwei Ebenen von Interaktionen darstellen: zum einen auf inhaltlicher Ebene, weshalb die fachliche Nähe zum Aufgaben- und Handlungsbereich von hoher Relevanz ist. Zum anderen hinsichtlich persönlicher Haltungen und sozialer Kompetenzen, was insbesondere über die Besetzung von Führungspositionen erkennbar wird. So wirken sich der Führungsstil und die darin verankerten Wertevorstellungen, Erwartungshaltungen etc. auf das Verhalten der Mitarbeitenden aus.

Personalbesetzung

Die Generierung von Wissen wie auch die Interpretation von Informationen (des Gegenübers) kann nicht losgelöst vom institutionell-organisationalen Kontext eines Akteurs betrachtet werden, da sie in sozialen Situationen stattfinden. Neben weiteren organisationalen Ordnungsmomenten beeinflusst die Organisationskultur damit wie Wissen erzeugt, geteilt und genutzt wird. (Kollektives) Wissen und die Anwendungsfähigkeit der organisationseigenen Fachkompetenzen stehen dabei in engem Zusammenspiel mit der Selbstwirksamkeitserwartung – verstanden als die institutionell-organisationale

Wissen

Fähigkeit gewünschte Ergebnisse zu erzielen – der handelnden Akteure. Bei bestehenden Wissensgefällen steigt das Risiko, dass die interagierenden Personen Durchsetzungsstrategien zur Angleichung der Wissens- oder Machtverhältnisse zu bewirken versuchen. Dies ist der Grund, warum synergetische Lernprozesse für die Herstellung und Aufrechterhaltung von Kooperationen eine zentrale Voraussetzung darstellen (vgl. Schöttle 2022, S. 190–191 und Abbildung 45).

Spannungslinie ► Perspektive	
Eine zentrale Spannungslinie in der Interaktion zwischen Kommunen und Projektentwicklern besteht darin, dass der Bedeutung der Beziehungsebene und den bestehenden Wechselwirkungen mit der jeweiligen Organisationskultur zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt wird. In der Folge werden beispielsweise Wissensunterschiede nicht für synergetisches Lernen genutzt, sondern vielmehr zur Ausübung von Macht – auch bleibt das Potenzial der interaktiven Rollenentwicklung ungenutzt.	Die bewusste Reflexion von Wertevorstellungen zu Beginn der Interaktion kann einen Ansatzpunkt darstellen, gemeinsame Planungs- und Handlungsroutrinen zu entwickeln und damit zur (Weiter-)Entwicklung einer gemeinsamen Kommunikation- und Kooperationskultur beitragen. Voraussetzung ist jedoch eine vorgelagerte organisationale Selbstreflexion – nicht nur, um die Fähigkeit zur Einnahme von Rollendistanz zu stärken, sondern auch zur Klärung/Definition handlungsleitender Werte in der Zusammenarbeit.

Tabelle 12: Spannungslinien der Interaktion in Bezug auf die Beziehungsebene der Fokusgruppen; Quelle: Eigene Darstellung 2025.

Pflege einer Verständigungspolitik als Ausdrucksform synergetischen Lernens auf Makroebene

Gemeinsame Lernprozesse sollten dabei nicht allein auf Projektebene etabliert werden. So wurde deutlich, dass ein gemeinsamer Erfahrungsaustausch auch außerhalb der spezifischen Projektarbeit auf lokaler, regionaler wie auch überregionaler Ebene als sinnvoll erachtet wird. Allerdings erweisen sich bestehende Austauschformate in ihrer derzeitigen Ausführung nur bedingt als zielführend und bedürfen der Reflexion und Anpassung der nachstehenden Punkte. Fragen der entsprechenden praktischen Umsetzung gehen jedoch leider über den gesetzten Rahmen dieser Arbeit hinaus:

- **Agenda-Setting** stellt eine Form der Einflussnahme auf ein Austauschformat dar, welche zum Teil bereits über die veranstaltende Organisation/Anbieter:in ersichtlich wird. Hinsichtlich der einzuhaltenden Regeltreue durch die öffentliche Hand sollten entsprechende Veranstaltungsformate durch möglichst „neutrale“ veranstaltende Organisationen oder öffentliche Träger ausgerichtet werden. Zeitgleich darf sich insbesondere die planende Verwaltung nicht hinter gesetzten Verhaltenskodizes „verstecken“, sondern muss für den gegenseitigen Austausch offenbleiben.
- **Beteiligung und Mitwirkung:** Für die Gestaltung erfolgsversprechender Austauschformate muss es Ziel sein, miteinander und nicht übereinander zu sprechen. Dies bedarf der kontinuierlichen Beteiligung und Mitwirkung aller Fokusgruppen. Projektentwickler dürfen nicht nur dann partizipieren,

wenn eine unmittelbare Relevanz für die eigene Arbeit gegeben ist, sondern auch wenn Schnittstellen weniger präsent sind. Die kommunale Seite ist angehalten eine möglichst fraktions- und hierarchieübergreifende Teilnahme sicherzustellen.

- **Wissenstransfer:** Ein zentraler Kritikpunkt von Austauschformaten außerhalb der spezifischen Projektarbeit stellt ein mangelnder Wissenstransfer der Diskursinhalte zurück in die praktische Arbeit dar. Diese Herausforderung ist auch in anderen Kontexten bekannt, wie zum Beispiel der Wissenstransfer von Forschung in die Praxis. Es gilt besser verstehen zu lernen, über welche „Kanäle“ entsprechende Informationen geteilt werden, um Leerformeln zu vermeiden.

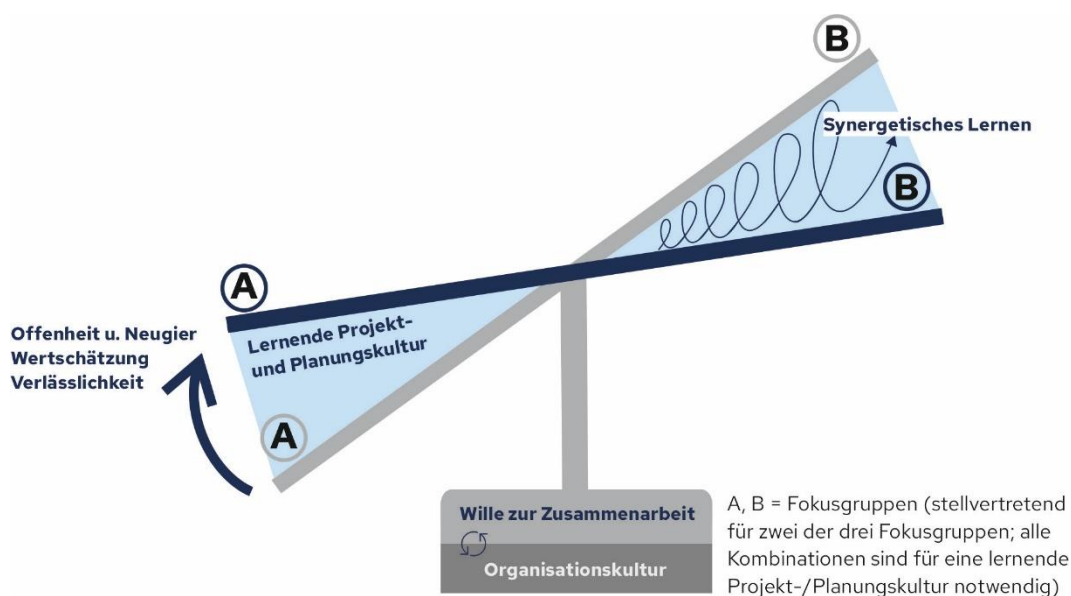


Abbildung 45: Lernende Projekt- und Planungskultur⁴⁶ in Kooperationen; Quelle: Eigene Darstellung 2025.

Zusammenführung der Dimensionen zur Analyse der Interaktion

Die Interaktion von Kommunen und Projektentwicklern ist in eine vielschichtige Planungsrealität eingebettet. Neben Einflussfaktoren der Dimension „Mensch“ wird sie von weiteren Kontext-, Inhalts- und Prozessfaktoren bedingt, die in Abbildung 46 zusammengeführt werden. In ähnlicher Weise wie für die Dimension „Mensch“ werden für die Dimensionen „Inhalt“ und „Prozess“ jene aus der Empirie gewonnenen Faktoren aufgeführt, die maßgeblich auf die Interaktion einwirken. Abhängig davon, ob die Faktoren beziehungsweise definiert werden oder nicht, können sie die Interaktion stabilisieren und kooperationsfördernd wirken oder zu Konfliktsituationen zwischen den Fokusgruppen führen.

Dimensionen des Analysegerüsts

⁴⁶ Begriff übernommen von Schöttle 2022.

Die Dimension „Kontext“ wird in drei Ebenen gegliedert: institutionell-organisationaler Ebene, räumliche Ebene und Umweltsphären. Hier wird jedoch weitestgehend auf eine Darstellung einzelner Einflussfaktoren verzichtet, da diese in ihrer Vielzahl für das Analysegerüst nicht abbildbar sind und deren Untersuchung zum Teil eine untergeordnete Rolle im Rahmen dieser Arbeit eingenommen hat. Stattdessen erfolgt je Ebene eine zusammenfassende Beschreibung des „Gesamteinflusses“ auf die Interaktion.

„Lesart“ der Dimensionen und Einflussfaktoren

Zur „Lesart“ des Analysegerüsts ist anzumerken, dass die dargestellten Einflussfaktoren nicht als abschließend zu verstehen sind. Sie bilden vielmehr Anknüpfungspunkte für weitere Analysen der Interaktion zwischen Kommunen und Projektentwicklern, die vertieft oder erweitert werden können. Zudem ist zu beachten, dass weder die Dimensionen noch die abgebildeten Einflussfaktoren trennscharf voneinander abgrenzbar sind. Sie weisen Verflechtungen und Wechselwirkungen auf: So sind zum Beispiel die Dimensionen „Inhalt und Prozess“ per se untrennbar miteinander verbunden (vgl. Wiechmann 2018, S. 1774), oder ermöglicht erst die kulturbedingte Kooperationsbereitschaft (Dimension „Mensch“) die parallele Bearbeitung notwendiger Prozessschritte und damit eine Erhöhung der Prozessgeschwindigkeit (Dimension „Prozess“).

Dimension „Kontext“

„[A]lle Planungsprozesse [sind] in spezifische Kontexte eingebettet und können letztlich nur kontextbezogen interpretiert werden“ (vgl. Wiechmann 2018, S. 1774). In diesem Zusammenhang sind drei Kontextebenen für die Analyse der Interaktion der Fokusgruppen zu betrachten:

Umweltsphären

Unter der Kontextebene Umweltsphären sind, angelehnt an das St. Galler Management Modell (vgl. Rüegg-Stürm und Grand 2020, S. 56ff.), Trends und Entwicklungen in den Bereichen Gesellschaft, Natur, Technologie und Wirtschaft zu betrachten, die Einfluss auf die Zusammenarbeit der Fokusgruppen nehmen (könnten). Eine Auflistung kann aufgrund der Bandbreite möglicher Einflussgrößen jedoch nicht vorgegeben werden. Für die Analyse der Interaktion ist jedoch besonderes Augenmerk auf neuartige Trends/Entwicklungen oder stark veränderte Rahmenbedingungen in den jeweiligen Umweltsphären zu legen, da sie Verhaltensänderungen oder Unsicherheiten im Entscheidungsverhalten der Fokusgruppen auslösen können, was die Interaktion (zeitweise) destabilisieren kann.

Räumlicher Kontext

Der räumliche Kontext ist mehrdimensional zu erfassen. Er ist unter anderem hinsichtlich wirtschaftlicher, sozialer, kultureller, ökologischer oder infrastruktureller Einflussfaktoren zu analysieren, die jeweils vor dem Hintergrund historischer Entwicklungen, gegenwärtiger Struktur und möglichen zukünftigen Entwicklungen einzuordnen sind. Vor dem Hintergrund der Interaktion der

Fokusgruppen ist anzumerken, dass sich eine intensive Auseinandersetzung mit den lokalen Gegebenheiten sowie die Berücksichtigung lokalspezifischer Bedarfe durch einen Projektentwickler positiv auf die Zusammenarbeit auswirken. Eine Analyse, orientiert an harten und weichen Standortfaktoren, ist hierzu jedoch oftmals nicht ausreichend, da lokale Planungskulturen und deren implizierte Normen womöglich übersehen werden könnten. Zur Erfassung der Verfasstheit des Ortes gilt es, zumeist in impliziter Form vorliegendes Lokalkwissen über den Dialog sichtbar zu machen. Der räumliche Kontext steht damit in Wechselwirkung zu den Dimensionen „Inhalt und Prozess“.

Spannungslinie ► Perspektive	
Eine Spannungslinie im Rahmen der Interaktion zwischen Kommunen und Projektentwicklern wird durch raumstrukturelle Rahmenbedingungen, insbesondere in urbanen Räumen, hervorgerufen. Die zunehmende Flächenverknappung sowie Flächenkonkurrenzen in Ballungsräumen führen zu Projektentwicklungen in immer komplexeren Lagesituationen, deren baurechtliche Anforderungen im Planungsverfahren eine Herausforderung darstellen und den gemeinsamen Gestaltungsspielraum einengen.	Da für die Flächenverknappung als solche derzeit keine absehbare Entspannung erkennbar ist, rückt die Fragestellung des Umgangs mit dieser raumstrukturellen Rahmenbedingung in den Vordergrund, wodurch die Notwendigkeit kooperativer Zusammenarbeit zur Schaffung möglichst großer gemeinsamer Gestaltungsspielräume betont wird.
Die Auswirkungen von Bodenpreisspekulationen erhöhen die Konfliktintensität zwischen Kommunen und Projektentwicklern sowohl auf inhaltlicher Ebene als auch auf Beziehungsebene: Sie begrenzen den Gestaltungsspielraum von Immobilien-Projektentwicklungen per se, da sie deren Einstiegskosten erhöhen. Aufgrund dessen treten einige Projektentwickler mit einer gesteigerten Erwartungshaltung in Bezug auf das Entgegenkommen der Kommune an diese heran, was kooperativen Verhaltensweisen bereits zu Beginn der Interaktion entgegensteht.	Perspektiven zur Verbesserung bestehen beispielsweise in Formen der Regulierung, wie dem Baugebot oder der Grundsteuer C (vgl. RHA 2024, S. 77–78), die im Rahmen dieser Arbeit jedoch nicht näher thematisiert/untersucht wurden.

Tabelle 13: Spannungslinien der Interaktion in Bezug auf den räumlichen Kontext; Quelle: Eigene Darstellung 2025.

Die Betrachtung dieser Kontext-Ebene ist von besonderer Relevanz, da der institutionell-organisationaler Rahmen das Handeln von Akteuren ermöglicht und zeitgleich charakterisiert. Zentrale Einflussfaktoren stellen die Ordnungsmomente Strategie, Struktur und Kultur dar, die vor dem Hintergrund unterschiedlicher Profile von Projektentwicklern und eigenlogischer Strukturen von Kommunen zu betrachten sind.

Institutionell-organisationaler Kontext

Spannungslinie ► Perspektive	
Im Hinblick auf den institutionell-organisationalen Kontext zeigt sich der strukturelle Aufbau der Kommune als wesentliche Spannungslinie für die Interaktion. Die komplexe dualistische Struktur und deren einhergehenden informellen wie auch eigenlogischen kommunalen Abstimmungswege werden für Projektentwickler hinsichtlich der Herbeiführung von Planungsentscheidungen eine „Black Box“ bleiben.	Die dualistische Struktur von Kommunen ist als fester Rahmen der Interaktion zu betrachten und erfordert im Hinblick auf effektive wie faire Planungsprozesse folglich ein verantwortungsvolles Verhalten der handelnden Akteure.
Das Hierarchieprinzip der kommunalen Verwaltung reguliert Kommunikationswege von oben nach unten. Insbesondere bei Querschnittsaufgaben über mehrere Zuständigkeitsbereiche hinweg, wie im Fall von Planungsprozessen, kann dies bei einem „(politisch) belasteten“ Verhältnis auf Leitungsebene eine Spannungslinie darstellen. Darüber hinaus schränkt diese Ablaufstruktur zeiteffiziente Planungsprozesse ein und kann zu einer Frustration auf Projektleitungs- und Sachbearbeitungsebene führen, da deren geringe Autonomie die Selbstwirksamkeitserwartung des eigenen Handelns einschränkt. Das aus dem Hierarchieprinzip resultierende Verhalten einiger Projektentwickler, Hierarchieebenen zur schnelleren Entscheidungsfindung zu überspringen, verschärft diese Spannungslinie zusätzlich.	Während zur Herbeiführung von Planungsentscheidungen bei inhaltlichen Konflikten zwischen (einzelnen) Dezernaten/Fachämtern der Verwaltung die Etablierung einer „kommunalen Moderator:in“ eine Perspektive zur Entschärfung dieser Spannungslinie darstellt, sind im Hinblick auf die nachteiligen Auswirkungen hierarchischer Organisationsstrukturen im Rahmen der Interaktion mit Projektentwicklern tiefgreifendere strukturelle Änderungen notwendig, etwa in Form einer Transformation hin zu agileren Verwaltungsstrukturen.
Das Geschäftsmodell von Trader Developern stellt eine (potenzielle) Spannungslinie in der Interaktion zwischen Kommune und Projektentwickler dar. So kann selbst bei nachhaltig agierenden Trader Developern der Zeitpunkt des Objektverkaufs die Interaktion nachträglich belasten. Dies liegt in potenziellen Zielkonflikten zwischen neuer Eigentümer:in und Kommune begründet.	Trader Developer verfolgen derzeit teilweise eine vertikale Wertschöpfungserweiterung bis in die Nutzungsphase hinein, was die geschilderte Spannungslinie in Teilen entschärfen kann.

Tabelle 14: Spannungslinien der Interaktion in Bezug auf den institutionell-organisationalen Kontext; Quelle: Eigene Darstellung 2025.

Dimension „Prozess“

Die Prozessdimension fokussiert Planung als Handlungssystem (vgl. Wiechmann 2018, S. 1773). Dieses Verständnis betont die Wechselseitigkeit von Handlungen der Fokusgruppen. Dabei können Interaktions- wie Kooperationsbeziehungen nur dann bestehen, wenn eine Ordnungsbildung dieser sowie der Erwartungen der Interaktionsbeteiligten gelingt (vgl. Lührmann 2006, S. 93). Unter dieser Dimension werden daher vor allem solche Einflussfaktoren

gefasst, welche den Akteuren Handlungsorientierung geben können oder die Willensbildung sowie das Treffen von Handlungsentscheidungen beeinflussen:

Formelle wie informelle Planungsinstrumente weisen nach politischem Beschluss einen koordinativen Nutzen für die Fokusgruppen auf, indem sie nachfolgende Handlungen entweder durch rechtliche oder strategische Vorgaben lenken. In Bezug auf diese Instrumente sowie auf Instrumente der Projektsteuerung (z.B. Projekt-Jour fixe, Ausschusssitzungen) wird deutlich, dass kommunikatives Agieren nicht trennscharf zwischen Koordination und Kooperation abgebildet werden kann. So sind sie einerseits über ihre Orientierungsfunktion Instrumente der gegenseitigen Abstimmung, andererseits liegen in ihrer Ausgestaltung – abhängig von der Bereitschaft und den Handlungsweisen der beteiligten Akteure – Kooperationsmöglichkeiten wie auch Möglichkeiten zur Machtausübung. So kann beispielsweise die Erarbeitung eines Eckdatenbeschlusses die Abstimmungsprozesse unterstützen. Dennoch bleibt die Frage bestehen, welche Eckdaten in den Beschluss aufgenommen werden – sind sie das Verhandlungsergebnis kooperativ getroffener Vereinbarungen, pragmatischer Tauschgeschäfte oder machtbasierter Durchsetzungsstrategien?

Planungsinstrumente und Instrumente der Projektsteuerung

Koordinierte und klare Abläufe geben der Interaktion beziehungsweise Kooperation Stabilität und stellen darüber eine wichtige Voraussetzung für ein vertrauensbildendes Element – Verlässlichkeit – dar. In diesem Zusammenhang ist Projekthygiene als Berücksichtigung bekannter Kommunikationswege durch die handelnden Akteure zu verstehen. Sie ist damit ebenfalls Ausdruck von Wertschätzung gegenüber den Handlungsspielräumen und -kompetenzen des Gegenübers. Darüber hinaus umfasst Projekthygiene sowie die frühzeitige Information über veränderte Vorstellungen der Projektgestaltung beziehungsweise eine möglichst hohe Entscheidungskontinuität.

Projekthygiene

Parallelität des Handelns der beteiligten Akteure zählt zu den Merkmalen von Kooperationen. Über sie können zeiteffizientere Planungsprozesse gestaltet werden, was vor allem auf operativer Ebene dem Bedürfnis von Projektentwicklern nach schnellen Handlungsgeschwindigkeiten entgegenkommt. Auf strategischer Ebene sind auch Kommunen an effizienten Durchführungsgeschwindigkeiten interessiert, wie zum Beispiel mit Blick auf die Sicherstellung der Wohnraumversorgung einer Kommune erkennbar wird.

Planungsgeschwindigkeit

Die Herstellung von Planungssicherheit bezieht sich sowohl auf die Planungsdauer als auch auf die Wechselwirkungen zwischen Planungsprozess und Planungsinhalten. So sind inhaltliche Änderungen zu einem späten Zeitpunkt im Planungsprozess nicht nur für die Rentabilität eines Vorhabens kritisch, sondern auch für die Glaubwürdigkeit der handelnden Akteure, da gravierende Projektänderungen bereits legitimierte Handlungsentscheidungen infrage

Planungssicherheit

stellen. Unzuverlässiges oder unehrliches Auftreten kann folglich dazu führen, dass das Vertrauensverhältnis zwischen den Fokusgruppen belastet wird.

Spannungslinie ► Perspektive	
Klare Handlungsorientierung wirkt sich positiv auf Planungsgeschwindigkeit und -sicherheit aus und wird unter anderem über klare kommunale beziehungsweise politische Zielvorgaben erzeugt. In diesem Zusammenhang erweist sich das als ergebnisoffene zu führende Bauleitplanverfahren als Spannungslinie zwischen Kommune und Projektentwickler.	Diese Spannungslinie kann über koordinative Planungsinstrumente und deren verlässliche Umsetzung abgeschwächt werden, dennoch ist der implizierte planerische wie auch politische Diskurs als Bestandteil unseres demokratischen Systems anzuerkennen.

Tabelle 15: Spannungslinie der Interaktion in Bezug auf den Planungsprozess; Quelle: Eigene Darstellung 2025.

Dimension „Inhalt“

Die Dimension „Inhalt“ beleuchtet die Aufbereitung der Vision des Planungsvorhabens in konkrete Planungsinhalte, „[...] bei der der materielle Gehalt von Plänen zum Gegenstand der Analyse wird. Es geht um problembezogene Themenbearbeitung und Aufgabenerfüllung, um planerische Leitbilder und Ziele“ (Wiechmann 2018, S. 1773):

Das über den projektinitiierenden Akteur vorgesehene Planungsvorhaben mit Ortsbezug wird aus Perspektive aller Interaktionsbeteiligten bearbeitet. Dies setzt eine Zusammenführung unterschiedlicher Problemwahrnehmungen voraus. Neben der Betrachtung der Verfasstheit des Planungsraums gilt es, die Planungsherausforderungen des Gegenübers anzuerkennen und zukünftige Konfliktlinien zu identifizieren. Ein frühzeitiges Bewusstmachen der „Arena des Streitens“ kann die Zusammenführung unterschiedlicher Problemwahrnehmungen unterstützen. Die daran anschließende Erarbeitung einer gemeinsam getragenen Haltung für den Umgang mit potenziellen Konflikten hilft, Handlungsunsicherheiten zu reduzieren und konsensorientierte Planungsentscheidungen zu treffen. In diesem Zusammenhang ist es erforderlich, Raum für eine „erkundende Herangehensweise“ zu lassen beziehungsweise zu schaffen – sowohl auf inhaltlich-konzeptioneller als prozessualer Ebene.

Ziele beschreiben den angestrebten Soll-Zustand des Planungsvorhabens und sind als Handlungsorientierung für den Planungsprozess zu definieren/auszuhandeln und zu operationalisieren. Der „natürliche“ Grundkonflikt „Kostenoptimierung versus Gemeinwohlorientierung“ zwischen Projektentwicklern und Kommunen wird dabei von den handelnden Akteuren als Prämisse der Interaktion „anerkannt“, dessen Angleich über Aushandlungsprozesse im Planungsverfahren erfolgt.

Herstellung eines integrierten Aufgaben- und Problemverständnisses

Ziele

Spannungslinie ► Perspektive	
Zur Herstellung eines integrierten Problem- und Aufgabenverständnisses und eines korrespondierenden Zielsystems lässt sich der Grundkonflikt „Kostenoptimierung vs. Gemeinwohlorientierung“ zwischen Projektentwicklern und Kommunen auch als Ausdruck unterschiedlicher Perspektiven auf dasselbe Betrachtungsobjekt „Immobilie“ beschreiben; wobei durch eine „marktwirtschaftliche Brille“ und der Betrachtung von Immobilien als Asset andere Prioritäten gesetzt werden als durch eine „gemeinwohlorientierte Brille“ und einer entsprechenden Betrachtung als Lebensräume.	Für eine Verschiebung des Begriffsverständnis von Immobilien als Asset in Richtung Lebensräume kann die ESG-Regulatorik – im Falle eines gleichbleibenden politisch-regulatorischen Stellenwerts – als Angleichungsmechanismus dienen, indem sie Leitplanken für Zielsysteme von Immobilien-Projektentwicklungen vorgibt.

Tabelle 16: Spannungslinie der Interaktion in Bezug auf Planungsinhalte; Quelle: Eigene Darstellung 2025.

Einfluss von Macht und Vertrauen auf die Interaktion

Macht und Vertrauen stellen dynamische Einflussfaktoren dar. Sie können auf die Interaktion sowohl situativ (z.B. Kommunalwahlen) als auch längerfristig strukturierend (z.B. negativ geprägtes Vorwissen bezüglich der Zusammenarbeit) wirken. Entsprechende Macht- und Vertrauensverhältnisse werden dabei selbst über den Interaktionsprozess herausgebildet und werden daher der Prozessdimension zugeordnet. Beide Einflussfaktoren sollen an dieser Stelle jedoch vertiefter betrachtet werden, da sich modellhafte Fallkonstellationen⁴⁷ erkennen lassen, anhand derer der erwartbare Einfluss von Macht und Vertrauen auf die Interaktion der Fokusgruppen skizziert werden kann.

Fallkonstellation A stellt mit Blick auf den potenziellen Projekterfolg und die Herstellung von Win-win-Situationen den Idealfall dar: Der grundlegende Wille zur Zusammenarbeit ist auf allen Seiten der Trias – Gemeinderat/Planungsausschuss, planende Verwaltung und Projektentwickler – vorhanden, was die Herstellung eines integrierten Problem- und Aufgabenverständnisses (Gemeinschaftswirklichkeit) erleichtert. Auch in dieser Fallkonstellation sind die handelnden Akteure mit Planungs- und Interessenskonflikten konfrontiert, was allein im Hinblick auf den „natürlichen Zielkonflikt“ – Kostenoptimierung versus Gemeinwohloptimierung – zwischen Kommune und Projektentwickler ersichtlich wird. Im Vergleich zu den Fallkonstellationen B und C besteht jedoch die Bereitschaft über eine konsens- und lösungsorientierte Arbeitsweise Entscheidungen mit Blick auf die Interessensbefriedigung aller herbeizuführen, anstelle Partikularinteressen über Formen der Macht durchzusetzen.

Fallkonstellation A:
Gestaltungswille auf
allen Seiten der Trias
vorhanden

⁴⁷ Aus Gründen der Komplexitätsreduktion werden an dieser Stelle den Organisationseinheiten planende Verwaltung und Gemeinderat jeweils eine interne Geschlossenheit unterstellt, auch wenn diese Annahme in der Praxis nicht notwendigerweise gegeben ist.

Wissensasymmetrien werden dabei als gemeinsamer Lernprozess verstanden und nicht als Durchsetzungsstrategie genutzt. Sollten Seiten der Trias ihre kooperative Grundsatzhaltung (zeitweise) aufgeben, sind Formen der Machtausübung vielmehr als Sanktionierung von Verhalten des Gegenübers zu verstehen als zur Stärkung der eigenen Machtposition. Der Aufbau von identifikationsbasiertem Vertrauen ist in dieser Fallkonstellation am wahrscheinlichsten, was den Handlungsspielraum für das Planungsvorhaben vergrößert.

Fallkonstellation B:
Fehlender Gestaltungswille auf mindestens einer Seite der Trias

Fallkonstellation B, die am wahrscheinlichsten eintretende Konstellation, ist durch einen fehlenden Gestaltungswillen auf mindestens einer Seite der Trias gekennzeichnet. Den hier möglichen unterschiedlichen Konstellationen der Fokusgruppen ist gemein, dass die Einschätzung erwartbaren Verhaltens des Gegenübers erschwert wird, was die Stabilität der Interaktion negativ beeinflussen kann. Die Auswirkungen externer Einflussfaktoren, wie zum Beispiel Proteste aus der Stadtgesellschaft, auf die Interaktion können im Vergleich zu Fallkonstellation A daher von größerem Gewicht sein. Mit Blick auf diese Fallkonstellation rücken vielmehr die Dynamiken von Macht und Vertrauen in den Fokus als deren „grundsätzlicher“ Einfluss. Die möglichen Fallkonstellationen werden nachstehend in ihren Grundzügen umrissen, um sowohl den Einfluss von Macht und Vertrauen schematisch zu skizzieren als auch die damit einhergehenden Herausforderungen für die handelnden Akteure:

- **Fehlender Gestaltungswille des Projektentwicklers ↔ Kooperationsbereitschaft auf Seiten der Kommune:** In dieser Konstellation besteht nur einseitige Offenheit zur Kooperation auf Seiten der Kommune. Wie sich die Dynamik des Kräfteverhältnisses dahingehend entwickelt, ist stark von externen Faktoren abhängig. Ist die Kommune auf „Erfolgsmeldungen“ angewiesen, wird sie tendenziell bereit sein, Zugeständnisse hinsichtlich der Interessen des Projektentwicklers zu machen. Befindet sich die Kommune hingegen in einer günstigen Ausgangssituation, besteht das Risiko, dass diese Konstellation zu Fallkonstellation C „kippt“. Um immanentes Defektieren zu vermeiden, ist in dieser Fallkonstellation eine moderierende Rolle auf Seiten der Kommune (z.B. Bürgermeister:in, Planungsdezernent:in) oder durch externe Dienstleistungsunternehmen (z.B. Fachanwaltskanzlei, Stadtplanungsbüro, Mediator:in) erforderlich. Erweist sich die Moderation als weniger fruchtbar und ist die Kommune auf das Planungsvorhaben angewiesen, wird über die wirtschaftliche Gestaltungsmacht des Projektentwicklers voraussichtlich ein nachteiliges Planungsergebnis für die Kommune erzeugt werden – es sei denn, die Forderungen des Projektentwicklers sind überzogen und die Kommune versucht, Einfluss auf einzelne Gestaltungsfragen zu nehmen. Aufgrund des bestehenden Abhängigkeitsverhältnisses wird die Wahl und Umsetzung ihrer

Durchsetzungsstrategien vermutlich sensibel erfolgen. Der Aufbau von identifikationsbasiertem Vertrauen wird in dieser Fallkonstellation nicht erfolgen und im günstigsten Fall situationsbasiertes Vertrauen entstehen.

- **Fehlender Gestaltungswille in Teilen der Kommune ↔ Kooperationsbereitschaft auf Seiten des Projektentwicklers:** Zeigt der Projektentwickler Kooperationsbereitschaft, die Kommune jedoch nur in Teilen – Politik oder planende Verwaltung – stellt dies für ihn grundsätzlich eine Herausforderung dar. In der Einschätzung des „kommunalen Verhaltens“ wird er immer mit Widerstand einer Organisationseinheit rechnen und über das nötige „Fingerspitzengefühl“ verfügen müssen, um die unterschiedlichen Interessen und deren Hintergründe erkennen zu können. Fehlender Gestaltungswille in Teilen der Kommune kann dabei auch situativ bedingt sein, wie im Hinblick auf Kommunalwahlen erkennbar wird.

Sollten Gemeinderat und Projektentwickler Willen zur Zusammenarbeit zeigen, wird der Projektentwickler zur Durchsetzung seiner Interessen gegenüber der Verwaltung vermutlich verstärkt den Weg über die Politik suchen. Dabei muss er sich, wie auch Ratsmitglieder, bewusst sein, dass dieses Verhalten die Beziehungsebene zur planenden Verwaltung belasten kann. Diese Reflexion ist insbesondere von Bedeutung, da die Verwaltung im Rahmen der Implementierung des politischen Handlungsauftrags über einen beachtlichen Handlungsspielraum verfügt.

Zeigen Projektentwickler und planende Verwaltung Willen zur Zusammenarbeit, kann dies – gerade bei einem belasteten Verhältnis zwischen Verwaltung und Gemeinderat – aufgrund des bestehenden Fachwissensgefälles zu einem „Ohnmachtsgefühl“ der Politik und in der Folge vermutlich zu defektiven Handlungen führen.

Anhand Fallkonstellation B wird folglich deutlich, dass sich bei einem Machtüberhang auf Seiten eines Akteurs beziehungsweise einer Akteurskonstellation eine besondere Verantwortung für die Gestaltung der Interaktionsdynamik ergibt, die eines sensiblen und reflektierten Umgangs mit der eigenen Rolle bedarf.

Die skizzierten Fallkonstellationen veranschaulichen darüber hinaus, dass asymmetrische Kooperationsbereitschaft defektive Handlungen im Interaktionssystem hervorrufen kann. Mit Blick auf die kooperationsbereiten Akteure weist Macht zur Durchsetzung abgestimmter Inhalte beim Gegenüber eine Vielschichtigkeit auf: Zwar dient sie einerseits zur Sicherung der eigenen Anliegen, zeitgleich stellt sie in diesem Zusammenhang ein vertrauensaufbauendes beziehungsweise stärkendes Element dar, indem sie Verlässlichkeit hinsichtlich der getroffenen Absprachen sicherstellt. Damit soll veranschaulicht

werden, dass der Einsatz von Macht den Aufbau von Vertrauen nicht grundsätzlich ausschließt.

**Herstellung von
qualitätvollen
Planungsinhalten**

An dieser Stelle bleibt anzumerken, dass trotz der (in Teilen) vorhandenen Kooperationsbereitschaft der Akteure in den Fallkonstellationen A und B über diese keine Aussage zur Qualität der Planungsergebnisse getroffen werden kann. Zwar ist anzunehmen, dass die Qualität der Planungsergebnisse über kooperative Zusammenarbeit potenziell gesteigert werden kann, jedoch wird die Ergebnisqualität über weitere Voraussetzungen bestimmt. Dabei wurden folgende Aspekte im Rahmen der Empirie erkennbar:

- interne Zielklarheit auf beiden Seiten (Haltung),
- Mut, gemeinsam zukunftsweisende Planungswege zu gehen,
- (Selbst-)Verpflichtung zur qualitätvollen Planung,
- fundiertes Wissen für das Erkennen und Nutzen von Handlungsspielräumen.

**Fallkonstellation C:
Kein Gestaltungswille**

Fallkonstellation C stellt den Gegensatz von Fallkonstellation A dar: In dieser Konstellation zeigt keine Seite der Trias Kooperationsbereitschaft zur Gestaltung des Planungsvorhabens, was der Herstellung einer Gemeinschaftswirklichkeit grundsätzlich entgegensteht. Sollte dennoch ein Interesse an der Umsetzung des Planungsvorhabens bestehen, werden verhärtete Konfliktsituationen voraussichtlich einzig über externe Mediator:innen auszugleichen sein. Der Gestaltungsspielraum für das Planungsvorhaben wird sich an einzuhaltenen planungsrechtlichen Mindestanforderungen ausrichten, was die Qualität der Planungsergebnisse vermutlich mindern wird. Die Austauschbeziehungen werden durch die Verfolgung eigener Interessen über Formen der Machtausübung geprägt sein. Die Beziehungsebene der handelnden Akteure wird durch ein „Klima des Misstrauens“⁴⁸ belastet, was den Aufbau von Vertrauen „blockiert“. In dieser Fallkonstellation besteht ein erhebliches Risiko, dass das Planungsvorhaben scheitert.

Zum Abschluss werden in Abbildung 46 die dargestellten Faktoren im Rahmen des überarbeiteten Modells veranschaulicht.

⁴⁸ Ausdruck übernommen von vgl. Lennartz 2022, S. 229.

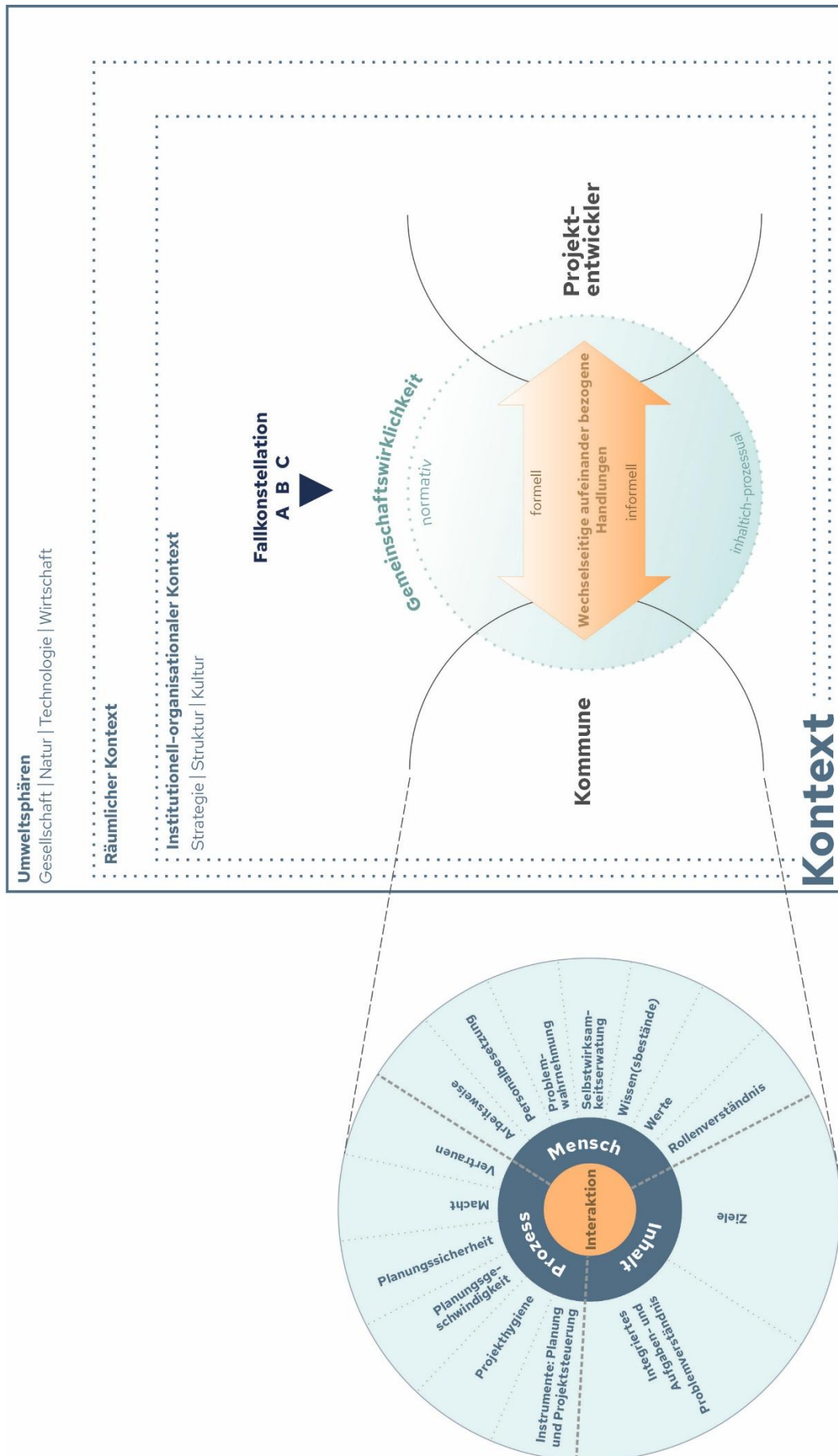


Abbildung 46: Weiterentwickeltes Analysegerüst; Quelle: Eigene Darstellung 2025.

5 Beantwortung der Forschungsfragen

Inhalte des Kapitels

Im Mittelpunkt dieser Arbeit steht die übergeordnete Frage, wie sich die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Immobilien-Projektentwicklern gestaltet (vgl. Abs. 2.2). Entsprechende Erkenntnisse sind aus wissenschaftlicher Perspektive relevant, da bisher nur wenige Einsichten über die Aushandlungsprozesse zwischen Kommunen und Projektentwicklern zur Gestaltung von Raum vorliegen und darüber, wie diese Prozesse von unterschiedlichen Einflussfaktoren geprägt werden. Aus planungspraktischer Perspektive kann das Aufzeigen von Verhaltensmustern dazu beitragen, für das Zusammenwirken der drei Perspektiven – Politik, Verwaltung und Projektentwickler – zu sensibilisieren, um darauf aufbauend eine Kultur der Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Projektentwicklern bewusst (weiter) zu entwickeln. Vor diesem Hintergrund sollen die an das Analysegerüst angelehnten Forschungsfragen (vgl. Pkt. 2.1.5 und Abs. 2.2) auf Basis der empirischen Ergebnisse (vgl. Kap. 4) abschließend beantwortet werden. Aufgrund inhaltlicher Überschneidungen werden die Forschungsfragen 7 und 8 sowie 9 und 10 dabei zusammengefasst.

1) Welchen Einfluss nimmt der Aspekt Wissen auf die Dimensionen Kontext, Inhalt und Prozess?

Die Nutzung von Wissen nimmt Einfluss darauf, wie einzelne Projektentwicklungsvorhaben geplant und realisiert werden. Der systemischen Ausrichtung dieser Arbeit folgend stellt sich demnach die Frage, welchen Einfluss Wissen auf die Dimensionen „Kontext, Inhalt und Prozess“ vor dem Hintergrund der Interaktion der Fokusgruppen nimmt. Um diese Frage zu beantworten, muss zwischen den unterschiedlichen Wissensformen, Wissensbeständen sowie der Wissensauswahl im Planungsprozess unterschieden werden.

Dimension „Kontext“

Gemäß dem Analysegerüst (vgl. Pkt. 2.1.5) wird die Dimension „Kontext“ im Rahmen dieser Arbeit schwerpunktmäßig auf den institutionell-organisationalen Hintergrund der Fokusgruppen bezogen. In diesem Zusammenhang spielen vor allem personelle sowie institutionell-organisationale Wissensbestände, verstanden als Summe unterschiedlicher Wissensformen, eine Rolle, da über sie Handlungsroutinen sowie Selbstwirksamkeitserwartungen der Akteure geformt werden, welche wiederum die Interaktion der Fokusgruppen prägen und wesentlichen Einfluss auf deren Kooperationsbereitschaft nehmen.

Der Blick auf den institutionell-organisationalen Hintergrund der Akteure kann jedoch nicht unabhängig von externen Einflüssen erfolgen, da Institutionen/Organisationen selbst kontextuell in Umweltsphären eingebettet sind und entsprechende Wechselwirkungen bestehen (vgl. Abbildung 46). Wird die

Dimension „Kontext“ folglich als einwirkende Umweltfaktoren (gesetzliche Vorschriften, Marktlagen, Technologien etc.) verstanden, so ist bezüglich des Einflusses von Wissen zu unterscheiden, ob diese sowie deren Auswirkungen auf Planungsprozesse den handelnden Akteuren bereits bekannt sind oder entsprechendes Wissen im Umgang mit unbekannten Rahmenbedingungen über die soziale Interaktion der Akteure zu generieren ist. Hinsichtlich der Interaktion der Fokusgruppen darf im letzteren Fall die Wechselwirkung zwischen Handlungsroutrinen, Selbstwirksamkeitserwartungen und Wissensbeständen nicht unterschätzt werden. So bestimmen die neu gesammelten Erfahrungen mit ungeübten Planungssituationen, unter welchen Vorzeichen sie in den jeweiligen Wissensbestand aufgenommen werden.

Im Hinblick auf ein Projektentwicklungsvorhaben ist die Dimension „Kontext“ darüber hinaus in räumlicher Hinsicht zu betrachten. Mit dieser Perspektive kommt Lokalwissen eine besondere Bedeutung zu. So verfügen lokale Akteure über ein umfangreiches Wissen ihres räumlichen Umfelds, welches die Integration eines Planungsvorhabens in die Umgebung – als bedeutender Aspekt kollaborativer Planung – unterstützen kann. In welchem Umfang Lokalwissen Einbindung in den Planungsprozess findet, hängt zunächst davon ab, inwieweit es den handelnden Akteuren gelingt, dieses vermehrt in impliziter Form vorliegende Wissen, sichtbar zu machen.

Die inhaltliche Ausgestaltung eines Planungsvorhabens wird insbesondere durch den Einfluss der Wissensformen Fachwissen, Erfahrungswissen und Lokalwissen bestimmt. So trägt das fachliche Wissen im jeweiligen Tätigkeitsfeld der Akteure maßgeblich dazu bei, die Projektentwicklung inhaltlich auszuarbeiten und entsprechende Gestaltungsspielräume zu erkennen und gegebenenfalls zu nutzen. In diesem Zusammenhang spielt ebenfalls die Einbindung von Lokalwissen eine gewichtige Rolle, um standortspezifische Projekte entwickeln zu können. Darüber hinaus wird die inhaltliche Gestaltung eines Planungsvorhabens von dem Erfahrungswissen der Akteure geleitet. Zum einen formen Erfahrungen auf fachlicher Ebene zukünftige Handlungen der Akteure, zum anderen ist davon auszugehen, dass diese Unsicherheiten hinsichtlich der Projektgestaltung über Erfahrungswissen „ausgleichen“.

Dimension „Inhalt“

Zur Betrachtung des Einflusses von Wissen auf die Dimension „Prozess“ erweist sich die Unterscheidung zwischen der Steuerung des Prozesses – Koordination der Akteure – und der Herbeiführung von Entscheidungen im Rahmen des Planungsprozesses als nützlich, wenngleich beide Prozesse eng miteinander verbunden sind.

Dimension „Prozess“

Wird die Dimension „Prozess“ hinsichtlich der Koordination der Fokusgruppen verstanden, nehmen auf diese vor allem die Wissensarten Fach- und

Lokalwissen Einfluss. Das Fachwissen der Akteure wird benötigt, um den Planungsprozess entsprechend der baurechtlich vorgegebenen Verfahrensschritte zu steuern. Ergänzend ist Fachwissen bezüglich begleitender Verwaltungsabläufe notwendig – mit Blick auf die eigenlogischen Strukturen einer Kommune nimmt jedoch insbesondere Lokalwissen Einfluss auf die Koordination von Kommunikationswegen zwischen den Fokusgruppen.

Eine effiziente Prozesssteuerung ist wesentlich zur Herbeiführung von Planungsentscheidungen, welche als Ausdruck von (vorgelagerten) Filterprozessen und Deutungswahl von Wissen zu verstehen sind. Wird die Dimension „Prozess“ demnach als Wissensauswahl betrachtet, nimmt politisches Wissen einen zentralen Einfluss. So entscheidet der geschickte Einsatz von politischem Wissen darüber, welche Wissensformen im Rahmen einer Planungsentscheidung berücksichtigt oder vernachlässigt werden (Deutungswahl).

Beziehungsebene der Akteure

Planungen gemäß systemischer beziehungsweise planungstheoretischer Grunddimensionen – Kontext, Inhalt, Prozess – zu analysieren, vernachlässigt die Beziehungsebene zwischen den handelnden Akteuren, da sie in diesen Modellen nicht explizit betont wird. Im Rahmen dieser Arbeit stellt sich jedoch heraus, dass die Betrachtung der Beziehungsebene für die erfolgreiche Gestaltung von Projektentwicklungen von besonderer Bedeutung ist. Diese Beobachtung soll an dieser Stelle hervorgehoben werden, da Wissen für die Dimension „Mensch“ einen einflussstarken Faktor darstellt.

Fachwissen fördert das gegenseitige Rollenverständnis und befähigt die Akteure die Handlungslogiken des Gegenübers besser zu verstehen und folglich realistischere Anforderungen an Projekt und/oder Prozess zu stellen. Auf einer solchen Basis können die jeweiligen Tätigkeiten besser aufeinander abgestimmt und kooperatives Verhalten gefördert werden. Darüber hinaus trägt Fachwissen dazu bei, Interessen und Forderungen des Gegenübers zu prüfen und kritisch zu reflektieren. Bei wahrheitsgemäßen Aussagen oder realistisch getroffenen Annahmen führt dies in der Regel zu einer Steigerung des Vertrauens – ebenso wie die Berücksichtigung von Lokalwissen im Planungsprozess. Wissen stellt folglich ein vertrauensförderndes Element bei der Interaktion der Fokusgruppen dar.

2) Welche Kommunikationsbedürfnisse haben Kommunen und Projektentwickler?

Die Kommunikationsbedürfnisse der Fokusgruppen sind eng mit deren institutionell-organisationalem Hintergrund und entsprechenden Aufgabenwahrnehmungen der jeweiligen Rolle verbunden. Mit Blick auf deren Einflussnahme

auf die Interaktion werden nachstehend die relevantesten Kommunikationsbedürfnisse für die jeweilige Fokusgruppe aufgeführt, wobei sich auf personeller Ebene Unterschiede ergeben können.

Das demokratische Prinzip der Gewaltenteilung sieht nicht vor, dass Ratsmitglieder über Fachwissen im Bereich der Stadtentwicklung/-planung oder Immobilienwirtschaft verfügen müssen. Ratsmitglieder sind sich dahingehend ihres „Laienstatus“ innerhalb der Trias bewusst und verstehen sich als Generalist:innen, was in der Interaktion dennoch zu Rollenstress führen kann. Um ihre Glaubwürdigkeit in ihrer öffentlichen Rolle als Entscheidungsträger:innen zu erhalten, besteht gerade bei neuen Mandatsträger:innen zur Vorbereitung von Ausschusssitzungen das Bedürfnis nach geschützten, nicht-öffentlichen Interaktionsräumen. Vor dem Hintergrund des Zusammenspiels der Rollen Generalist:in und Entscheidungsträger:in haben Ratsmitglieder zudem das Bedürfnis nach der Erstellung von Entscheidungsvarianten durch die planende Verwaltung, um unter anderem Orientierung zu erhalten oder Entscheidungsrisiken besser abwägen zu können. Als Entscheidungsträger:innen sowie zur Ausfüllung ihrer Rolle als Interessenvertretung möchten Ratsmitglieder darüber hinaus frühzeitig in die Projektgestaltung und deren Diskussion mit einbezogen werden, zum Beispiel über eine Projektvorstellung im Rahmen einer Planungsausschuss- oder Fraktionssitzung.

Ratsmitglieder

Der planenden Verwaltung kommt in der Interaktion der Fokusgruppen eine zentrale Koordinationsrolle zur Organisation fachlicher und politischer Abstimmungen zu. Hinsichtlich dieser komplexen Abstimmungsprozesse hat sie vor allem ein hohes Bedürfnis zur Herstellung und Einhaltung von „Projekthygiene“. Dies betrifft die Berücksichtigung bekannter Kommunikationswege durch Ratsmitglieder und Projektentwickler sowie die frühzeitige Information über veränderte Vorstellungen der Projektgestaltung beziehungsweise eine möglichst hohe Entscheidungskontinuität. In diesem Zusammenhang kann „Teamplay“ daher ebenfalls als Anliegen der Verwaltung formuliert werden.

Planende Verwaltung

Kommunen sind einem gemeinwohlorientierten Handlungsauftrag verpflichtet, welcher mit der Herstellung demokratischer Planungsprozesse verbunden ist. Daher sind Kommunen – in Relation zum Projektumfang – daran interessiert, die Stadtgesellschaft zusätzlich zu baurechtlich vorgeschriebenen Formaten im Planungsprozess zu beteiligen und wünschen sich entsprechende Offenheit gegenüber Beteiligungsprozessen von Projektentwicklern.

Kommune

Im Hinblick auf die operative Projektarbeit stehen Projektentwickler in einem Abhängigkeitsverhältnis zur planenden Verwaltung. Mit Vermittlung von Projektinformationen sind sie auf eine sachgerechte wie auch zeiteffiziente „Weiterverarbeitung“ durch die Verwaltung angewiesen. Der damit verbundene

Projektentwickler

Kontrollverlust steht der aktiven gestaltenden Mentalität von Projektentwicklern entgegen, vor allem hinsichtlich zeitintensiver verwaltungs- wie auch kommunalinterner Abläufe. Projektentwickler haben daher ein hohes Bedürfnis fortlaufend über den aktuellen Planungsstand informiert zu werden.

Projektentwickler sind „wissbegierig“. Je mehr Informationen ihnen über städtische beziehungsweise quartiersbezogene Entwicklungsstrategien vorliegen, desto besser können sie einschätzen, ob eine mögliche Flächenentwicklung ihrem Unternehmensprofil entspricht. Sie haben folglich das Bedürfnis nach klaren kommunalen Zielvorgaben, welche die Planungssicherheit erhöhen können und im Vergleich zu Kommunen ein höheres Bedürfnis nach Austausch außerhalb des spezifischen Projektes.

Über alle Fokusgruppen hinweg wird klar erkennbar, dass sich diese auf Beziehungsebene einen respektvollen und wertschätzenden Umgang wünschen und diesbezüglich Optimierungsbedarf im Rahmen der Planungspraxis festzustellen ist.

3) Welche Kommunikationsweisen liegen zwischen Kommunen und Projektentwicklern vor?

Verhältnis zwischen formalen und informellen Kommunikationsweisen

Das kommunikative Agieren zwischen Kommunen und Projektentwicklern wird sowohl durch formale als auch durch informelle Kommunikationsweisen geprägt. Das Eisbergmodell ist diesbezüglich geeignet, deren Verhältnis zueinander zu veranschaulichen.

Formale Kommunikationsweisen können als sichtbare Spitze des Eisbergs betrachtet werden. So scheint die Kommunikation zwischen beiden Akteuren zunächst von einem stark formalen Charakter geprägt zu sein. Diese liegen auf Sach- und Prozessebene in den rahmengebenden bau-/rechtlichen Vorschriften begründet. So sind zum Beispiel verfahrensbezogene Schritte und Maßnahmen der Bauleitplanung einzuhalten, Planungsinhalte hinsichtlich Rechtskonformität zu prüfen und abzusichern oder Entscheidungs- und Beschlussakte durch den Gemeinderat zu treffen. Auf Beziehungsebene wirken sich kommunale Verhaltensrichtlinien auf die Kommunikationsweisen zwischen Kommune und Projektentwicklern aus, was insbesondere im Fall der Verwaltung deutlich wurde, und verstärken die Wahrnehmung formaler Kommunikation unter den Fokusgruppen.

Hinter diesen Kommunikationsweisen steht ein weitaus größerer Teil an informeller Kommunikation. Dies wird besonders mit Blick auf kommunalinterne Abstimmungswege deutlich. Vorabstimmungen zum Planungsvorhaben innerhalb sowie zwischen den Organisationseinheiten Verwaltung und Gemeinderat sind

notwendig, um Vorgehensweisen abzustimmen, Entscheidungen herbeizuführen wie auch durchsetzen zu können und daraufhin wieder in den Austausch mit einem Projektentwickler zu treten. Entsprechende kommunalinterne Kommunikationsinstrumente stellen Ausschusssitzungen, Arbeitskreise, bedarfsgesteuerte themenspezifische Workshops oder bilaterale Gespräche zwischen Ratsmitgliedern und Verwaltung dar. Sie sind aus Perspektive der planenden Verwaltung Teil einer „politischen Planer:innen-Routine“.

Der Einfluss kommunalinterner Abstimmungen nimmt mit Projektumfang sowie Komplexitätsgrad von Entscheidungen zu. Dabei ist anzumerken, dass Formen der Vorabstimmung in den Gemeindeordnungen nicht vorgesehen sind. Solch informelle kommunalinterne Kommunikationsweisen sind als Ausdruck der komplexen Überschneidungen von Handlungs- und Einflussbereichen zwischen Gemeinderat und Verwaltung zu verstehen. Zwar stellen sie diesbezüglich ein relevantes wie notwendiges Koordinationsformat für effiziente wie effektive Planungsprozesse dar, sind aufgrund der über den Policy cycle dargestellten Machtausübungen zwischen Gemeinderat und Verwaltung aus demokratietheoretischer Perspektive jedoch durchaus kritisch zu hinterfragen – zumal sie ebenfalls das Risiko bergen, Planungsentscheidungen zu stark in informelle Kommunikationsräume zu verlagern.

Informelle Kommunikationsweisen finden jedoch keineswegs nur kommunalintern statt. So sind beispielsweise von Projektentwicklern initiierte Fraktionsgespräche ebenfalls eine Form informeller Kommunikation, ebenso wie die operative Projektarbeit mit der planenden Verwaltung selbst. Als Instrument der operativen Projektarbeit dienen regelmäßige Projekt-Jour fixe auf Fachebene, ergänzt um bedarfsgesteuerte „Status-Meetings“ zusammen mit höheren Verwaltungsebenen. Sofern nicht Teil einer Durchsetzungsstrategie („Über Bande spielen“), erfolgt der Austausch zwischen Projektentwicklern und Politik ebenfalls bedarfsgesteuert. Bei größeren Planungsvorhaben pflegen Projektentwickler darüber hinaus teilweise einen kontinuierlichen Austausch mit allen Fraktionen des Gemeinderats, um die Planungssicherheit für das Vorhaben vor dem Hintergrund möglicher Überschneidungen mit Kommunalwahlen während der Projektlaufzeit potenziell zu erhöhen.

Neben informellen und formalen Kommunikationsweisen prägt die zeitliche Struktur die Interaktion zwischen den Fokusgruppen. Dabei ist festzustellen, dass die Kommunikation zwischen den Fokusgruppen, in der Natur der Sache liegend und zeitgleich mit entsprechenden koordinativen Herausforderungen verbunden, hauptsächlich asynchron erfolgt. Die asynchrone Kommunikationsweise ist insbesondere aus Perspektive von Projektentwicklern in nicht-kooperativen Interaktionen verstärkt mit Prognoseproblemen behaftet.

**Verhältnis zwischen
synchroner und
asynchroner
Kommunikation**

So ist davon auszugehen, dass die Zwischenzeit bis zur Rückmeldung der Verwaltung zu den Abstimmungsinhalten für eine Weiterentwicklung des Projektvorhabens genutzt wird. Liegt eine Fehleinschätzung auf Seiten des Projektentwicklers bezüglich des tatsächlichen Verwaltungshandelns vor, kann die Ergebnisübernahme aufgrund von erforderlichen Anpassungen die Weiterentwicklung gegebenenfalls in Teilen oder in Gänze hinfällig machen. Grundsätzlich besteht ein solches Prognoseproblem auch in Kooperationen – zum Beispiel hinsichtlich des von der Verwaltung erwarteten Abstimmungsverhaltens durch den Planungsausschuss –, soll jedoch über die Parallelität des Handelns minimiert werden, welches selbst durch eine komplexe Gleichzeitigkeit zwischen Vorbereitungs- und Abstimmungsvorgängen gekennzeichnet ist.

Mit Blick auf Kommunikationsinstrumente wird die schriftliche Kommunikation (z.B. Protokolle) nach synchronen Kommunikationsformaten (z.B. Projekt-Jour fixe) zu einem relevanten Kommunikationsinstrument, um dasselbe Ausgangsverständnis für nachfolgende Arbeitsschritte bestmöglich zu sichern. Zum anderen wird deutlich, dass ein kontinuierliches Informieren über den aktuellen Bearbeitungsstand die Parallelität des Handelns unterstützt.

4) Wie prägt die jeweilige Institution/Organisation die Interaktion?

Einfluss organisationaler Rahmenbedingungen – Kommunen

Mit Blick auf den organisationalen Charakter von Kommunen fallen Planungskultur und Struktur als zwei Ordnungsmomente auf, die maßgeblichen Einfluss auf die Interaktion nehmen – sowohl zwischen Kommune und Projektentwickler als auch kommunalintern.

Für die Herstellung von Kooperationen als Form der Interaktion sind unter anderem die Einflussfaktoren Offenheit, Mut sowie eine lösungsorientierte Arbeitsweise relevant. Diese Faktoren werden maßgeblich von der jeweiligen kommunalen Planungskultur geprägt. Sie beeinflusst, ob das Handeln der kommunalen Akteure von einem zugrundeliegenden Veränderungswillen und Zukunftsorientierung, was ein Maß an Risikoaffinität voraussetzt, geprägt ist oder Arbeits- und Entscheidungsweisen vielmehr reaktiv und sicherheitsorientiert erfolgen. Die kulturellen Rahmenbedingungen einer Kommune können den Aufbau von Kooperationen demnach befördern oder hemmen. Die damit verbundenen Eigenlogiken einer Kommune prägen die Interaktion teils so stark, dass sie die Investitionsentscheidungen sowohl von Projektentwicklern als auch von Kapitalgebern beeinflussen können.

Koordinierte und klare organisationale Abläufe geben Interaktionen wie auch Kooperationen Stabilität und sind zudem eine wichtige Voraussetzung für ein vertrauensbildendes Element – Verlässlichkeit. Vor diesem Hintergrund stellen

die komplexen internen Strukturen, die sich aus dem dualistischen Charakter von Kommunen ergeben, eine koordinative Herausforderung dar – nicht nur für die Interaktion mit Projektentwicklern, sondern auch kommunalintern. Entscheidungskontinuität und klare kommunale Zielvorgaben sind dabei als Ausdruck effektiver Koordination zu werten. Gelingt dies, wird ein Orientierungsrahmen für Projektentwickler geschaffen, der sich positiv auf die Zusammenarbeit auswirkt, wohingegen Planungsunsicherheit die Projektarbeit belastet. In der Folge ist davon auszugehen, dass Projektentwickler durch eigene Handlungsstrategien – möglicherweise auch über Durchsetzungsstrategien – Entscheidungen herbeizuführen versuchen. Aufgrund der komplexen dualistischen Struktur und entsprechenden informellen wie auch eigenlogischen Abstimmungswegen („Black Box“) birgt diese Verhaltensweise jedoch das Risiko bestehende Strukturen weiter zu destabilisieren oder auch Konflikte weiter zu verschärfen anstatt zu entschärfen.

Zur Beantwortung der Frage nach der organisationalen Einflussnahme von Kommunen auf die Interaktion sind darüber hinaus ihre Organisationseinheiten Gemeinderat und Verwaltung separat voneinander zu betrachten.

Mit Blick auf die organisationale Struktur eines Gemeinderats ist zunächst darauf hinzuweisen, dass sich diese im Turnus der jeweiligen Legislaturperioden verändern kann. Dies macht die Gestaltung der Interaktion kommunalintern wie auch mit Projektentwicklern anspruchsvoller. Vor allem veränderte politische Kräfteverhältnisse oder umfangreichere Mandatswechsel können die Neustrukturierung eines Gemeinderats nach Kommunalwahlen verlängern, was zu Verzögerungen in der Umsetzungsgeschwindigkeit von Planungsprozessen führt und ebenfalls Veränderungen von Planungsinhalten bedingen kann. Grundsätzlich werden Entscheidungsgeschwindigkeit wie auch -kontinuität einer Kommune von der Stabilität der jeweiligen Mehrheitsverhältnisse im Gemeinderat bestimmt. Dabei lässt sich eine wachsende Zahl an Fraktionen in Gemeinderäten beobachten, was die Herstellung von Entscheidungsstabilität reduzieren kann. Die Einschätzung des Entscheidungsverhaltens der Ratsfraktionen wird damit für die Verwaltung erschwert, was wiederum ihre beratende Rolle für den Projektentwickler beeinträchtigt.

Die Verwaltungsstruktur stellt sich hingegen weniger dynamisch dar, was in der funktionalen und hierarchischen Gliederung der Verwaltung begründet liegt. Eine wirkungsvolle verwaltungsinterne Abstimmung wird demnach maßgeblich von dem Verhältnis zwischen den Leitungsebenen bestimmt, was ein „Leuchtturmdenken“ der einzelnen Dezernate, Fachbereiche, Ämter und Abteilungen hervorrufen und folglich die Herbeiführung von Entscheidungen ebenfalls erschweren kann. Gerade im Fall von Abstimmungsschwierigkeiten tendieren

Projektentwickler zum Überspringen von Verwaltungsebenen, um Entscheidungen schneller herbeizuführen, was sich auf die Beziehungsebene in der Regel jedoch negativ auswirkt.

Folglich wird deutlich, dass der strukturelle Aufbau der Kommune sich wesentlich auf die Herbeiführung von Entscheidungen auswirkt. Mit zunehmender Kommunengröße werden Abstimmungswege nicht nur länger, sondern auch komplexer. Angesichts der Bedeutung von Kommunikationswegen als koordinativem Element der Interaktion ist hier eine immanente Spannungslinie zwischen Kommunen und Projektentwicklern zu erkennen.

**Institutioneller
Einfluss auf die
Interaktion**

Diese Spannungslinie wird vor dem institutionellen Hintergrund beider Akteure noch deutlicher ersichtlich. Kommunen tragen institutionell bedingt eine besondere Verantwortung für das Allgemeinwohl. Insbesondere die Verwaltung ist in der Planungspraxis entsprechend an die Herstellung demokratischer und rechtssicherer Verfahren gebunden, die mit einer sorgfältigen Arbeitsweise und zeitintensiveren Entscheidungsfindung einhergehen. Im Kontrast dazu agieren Projektentwicklungsunternehmen nach privatwirtschaftlichen Marktlogiken. Wettbewerbsdruck und finanzielle Abhängigkeit vom Projekterfolg erzeugen den Bedarf an schnelleren Handlungsgeschwindigkeiten.

**Einfluss organisationaler
Rahmenbedingungen –
Projektentwicklungsunter-
nehmen**

Wie Projektentwicklungsunternehmen die Interaktion mit der Kommune beeinflussen, ist von deren Profil abhängig, welches sich aus unterschiedlichen Merkmalen zusammensetzt (vgl. Abbildung 34). Diesbezüglich ist eine Vielzahl unterschiedlicher Ausprägungskombinationen möglich, was die Interaktion stark kontextabhängig macht. Dennoch lassen sich Merkmale von Unternehmensprofilen erkennen, welche die Interaktion wesentlich bestimmen.

So beeinflussen Unternehmenswerte eines Projektentwicklers und die entsprechende „Übersetzung“ in Unternehmensziele die Interaktion, indem sie eine Ausgangslage für die Herstellung eines integrierten Problem- und Aufgabenverständnisses (Gemeinschaftswirklichkeit) mitbestimmen. Dabei begünstigt vor allem die Übernahme sozialer Verantwortung die Interaktion mit der Kommune. Gemeinwohlorientierte Unternehmenswerte/-ziele eines Projektentwicklungsunternehmens erzeugen eine größere Schnittmenge zu kommunalen Interessen, was die Abstimmung innerhalb der Zusammenarbeit grundsätzlich erleichtert; während eine ausgeprägte Renditeorientierung die Interaktion erschwert.

Im Hinblick auf die Verantwortungsübernahme für die Projektentwicklung und deren Einfluss auf das räumliche Umfeld bestimmen zudem die Unternehmensmerkmale „Developer-Typ“ und „Aktionsradius“ die Interaktion.

Aus kommunaler Sicht führt die langfristige Kapitalbindung von Investor Developern zu einer stärkeren Verantwortungsübernahme, verbunden mit höheren Qualitätsstandards der Projektentwicklungen, während selbst bei nachhaltig orientierten Trader Developern der Zeitpunkt des Objektverkaufs die Interaktion nachträglich belasten kann. Dies liegt in potenziellen Zielkonflikten zwischen Eigentümer:in und Kommune begründet.

Vorteile für die Interaktion können sich ebenfalls aus einer regionalen Ausrichtung von Projektentwicklern ergeben. Aufgrund ihrer räumlichen Bindung sind sie im Vergleich zu national oder international agierenden Unternehmen eher bestrebt, einen Mehrwert für die Kommune mit der Projektentwicklung zu erzeugen und berücksichtigen soziale Ziele tendenziell stärker. Darüber hinaus ermöglicht die regionale Ausrichtung eine wiederholte Interaktion zwischen Kommune und Projektentwickler, was die Entwicklung gemeinsamer Handlungsroutinen unterstützt – wenngleich auch aus dieser Perspektive heraus qualitative Unterschiede zwischen Projektentwicklern feststellbar sind.

Im Hinblick auf den Aktionsradius eines Projektentwicklers ist auch auf die Wechselwirkung mit realisierbaren Projektvolumina hinzuweisen. International wie auch national agierende Projektentwicklungsunternehmen verfügen in der Regel über größere Ressourcenstrukturen, was die Realisierung von finanziell umfangreicheren wie auch komplexeren Projektvorhaben ermöglicht. Abhängig von den städtebaulichen Zielsetzungen ist die Zusammenarbeit mit inter-/national agierenden Projektentwicklern für Kommunen daher durchaus notwendig.

Ein weiteres Unternehmensmerkmal mit wesentlichem Einfluss auf die Interaktion stellt die Finanzierungsstruktur für ein Projektentwicklungsvorhaben dar. Sie bestimmt das Abhängigkeitsverhältnis zwischen Projektentwickler und Fremdkapitalgeber(n). Eine höhere Eigenkapitalquote ermöglicht Projektentwicklern vor diesem Hintergrund mehr Entscheidungsfreiheit, was den gemeinsamen Gestaltungsraum mit der Kommune erhöhen kann.

Zuletzt ist mit Blick auf inhaltliche Fragestellungen der Stadtentwicklung darauf hinzuweisen, dass die Fokussierung von Projektentwicklern auf spezifische Assetklassen in einem Spannungsverhältnis mit einer integrierten Stadtentwicklung im Sinne der Leipzig Charta steht und damit die Zielannäherung der Fokusgruppen erschwert. So kann die Ausrichtung auf spezifische Assetklassen auf Seiten des Projektentwicklers zu „blinden Flecken“ bezüglich der Beurteilung sozialer und räumlicher Auswirkungen der Projektentwicklungen führen und beinhaltet damit das Risiko fragmentierter Planungen anstelle der Entwicklung räumlicher Synergien.

5) Welches Rollenverständnis liegt (gegenseitig) vor?

Differenziertes Rollenverständnis basiert auf institutionellen und persönlichen Merkmalen

Die Expert:innen aller befragten Akteursgruppen betonen, dass es weder „DIE“ Kommune noch „DEN“ Projektentwickler gebe. Sie sind sich des institutionellen Hintergrunds der Fokusgruppen bewusst – ebenso wie der resultierenden Handlungsspielräume und -zwänge. Sie reflektieren entsprechend, dass die Rolle von Ratsmitgliedern als Generalist:innen eine ergebnisorientiertere Herangehensweise an die Projektgestaltung zulässt, während die als problemorientierte Arbeitsweise der Verwaltung aus ihrer Rollenaufgabe resultiert, ebenso wie wirtschaftlich vernünftiges Agieren von Projektentwicklern. Die Expert:innen unterscheiden zudem zwischen dem Einfluss des institutionell-organisationalen Kontextes und der individuellen Persönlichkeit des Gegenübers. Sie verfügen damit über die Kompetenz zur Perspektivübernahme und Einnahme entsprechender Rollendistanz – eine notwendige Fähigkeit, kooperative Planungsprozesse zu gestalten. Einschränkend ist jedoch festzuhalten, dass zwar ein individuelles (Problem-)Bewusstsein über die Rollenspielräume und -zwänge bei den befragten Expert:innen vorhanden, in der Planungspraxis jedoch kein „flächendeckendes Bewusstsein“ innerhalb der Fokusgruppen festzustellen ist. Dies wurde insbesondere am Beispiel der planenden Verwaltung deutlich.

Negative Stereotype

Dies könnte ebenfalls ein Grund dafür sein, warum negative Stereotype wie „langsame, unkooperative, technokratische Verwaltung“ oder „Projektentwickler wollen nur Geld verdienen“ die Interaktion der Fokusgruppen weiter prägen – wobei solche Stereotype im gegenseitigen Rollenverständnis weniger als direkte negative Zuschreibungen des Gegenübers eine Rolle spielen. Vielmehr dienen sie als Mittel zur eigenen Abgrenzung sowie der Legitimation des eigenen Handelns im Rahmen der Interaktion. Dennoch können sie Wahrnehmungsverzerrungen bedingen und folglich die Qualität der Zusammenarbeit beeinflussen.

Positive Rollenbilder

Vom Gegenüber positiv zugeschriebene Rollenbilder der Fokusgruppen – wie „Der gute Gemeinderat“, „Eine Top-Verwaltung“ oder „Seriöse Projektentwickler“ – sind eng mit den Merkmalen von Vertrauen und Kooperationsbereitschaft verknüpft. Sowohl die Eigenschaften offen, neugierig und verlässlich handeln als auch die Fähigkeit zur Perspektivübernahme und entsprechendes „Grenzgängertum“ praktizieren, scheinen damit nicht nur einen funktionellen Nutzen für die Herstellung und Aufrechterhaltung von Kooperationen zu haben, sondern auch mit einer normativen Erwartungshaltung an das Handeln des Gegenübers verknüpft zu sein.

Hinter allen drei Rollenbildern steht das Leitmotiv des Gestaltens der räumlichen Umwelt, wobei unterschiedliche Perspektiven von den Fokusgruppen betont werden. Ratsmitglieder heben allgemein die Gestaltungsmöglichkeit lokaler Rahmenbedingungen hervor, während die planende Verwaltung das Motiv der Mitgestaltung der Stadt im Sinne der Gemeinwohlorientierung betont. Projektentwicklern ist es ein zentrales Anliegen, sichtbare Ergebnisse gestalten und erzielen zu können.

Auch im Hinblick auf die Selbstbilder sind Überschneidungen der Rollenfacetten zu erkennen, die in der Aufgabenwahrnehmung schwerpunktmäßig jedoch unterschiedliche Akteursgruppen umfassen. Hierzu zählt die Vermittlungsrolle der Fokusgruppen. Während Ratsmitglieder vor allem als „Dolmetscher:innen“ in die Stadtgesellschaft wirken, bedingen in Bauleitplanungsprozessen erforderliche Interessensausgleiche die Vermittlung von Inhalten zwischen Politik, Projektentwickler und Stadtgesellschaft durch die planende Verwaltung. Aufgrund ihrer Schnittstellenposition tragen Planungsdezernenten dabei eine besondere Verantwortung. Vor allem im Falle unklarer oder divergierender Zielvorstellungen der Kommune nehmen Projektentwickler eine Vermittlungsfunktion innerhalb der planenden Verwaltung oder zwischen Verwaltung und Politik wahr.

Ähnlich verhält es sich zur Steuerungsrolle von planender Verwaltung und Projektentwicklern. Während Stadtplanungsämter die Projektsteuerung auf kommunaler Seite verantworten, wie etwa Abstimmungen zwischen unterschiedlichen Fachämtern oder dem Planungsausschuss, fokussiert sich die Projektsteuerung von Projektentwicklern ebenfalls entsprechend auf interne Prozesse, wie etwa Rückkopplungen mit dem Planungsteam oder Kapitalgebern.

Unterschiede der Rollenbilder ergeben sich hinsichtlich folgender Rollenfacetten: Ratsmitglieder verstehen sich als Entscheidungsträger:innen, wobei sich insbesondere Projektentwickler bei dieser Rollenausübung mehr Zukunftsorientierung im Sinne von Modern Leadership wünschen würden. In Ergänzung zu dieser Rolle von Ratsmitgliedern hebt die planende Verwaltung ihre Rolle als Werkzeug der Politik hervor, die in enger Wechselwirkung zur Rolle als Fachexpertin steht. Gemäß ihres Handlungsauftrags sehen sich kommunale Vertreter:innen darüber hinaus als Interessenvertretung der Stadtgesellschaft. Gerade im Fall der planenden Verwaltung wird im Rahmen der Interaktion mit Projektentwicklern die Verknüpfung zur Rolle der Advokat:in deutlich, welche bei zu starker Rollenidentifikation zu Interaktionskonflikten führt. Projektentwickler betonen ihre Gestaltungsrolle, wobei diese ihnen von der planenden Verwaltung zum Teil nicht zugeschrieben wird. Projektentwickler würden Gestaltungsprozesse vielmehr steuern als selbst ausüben.

Insgesamt besteht der Eindruck, dass das Rollenverständnis der Fokusgruppen stark von einer strukturfunktionalistischen Perspektive geprägt wird. Potenziale, Rollen über die Interaktion zur „formen“ (role-making), um die jeweiligen Handlungskompetenzen der Akteure zielgerichteter für die Projektgestaltung einzusetzen, werden nicht deutlich. Dies könnte jedoch auf die inhaltliche Breite dieser Arbeit zurückzuführen sein und würde vielmehr einer vertieften Fallstudienbetrachtung bedürfen.

6) Wie prägen gegebenenfalls weitere Akteure die Interaktion?

Eine Besonderheit im Rahmen von Stadt- und Immobilienentwicklung ist zum einen die große Reichweite der Maßnahmen, die viele Anspruchsgruppen betreffen, zum anderen die Vielzahl beteiligter Akteure am Planungs- und Realisierungsprozess. Nachfolgende Darstellung beschränkt sich daher auf jene Anspruchsgruppen/Akteure, die im Rahmen dieser Arbeit einen maßgeblichen Einfluss auf die Interaktion von Kommune und Projektentwickler nehmen.

Einfluss von Grundstückseigentümer:innen und Fremdkapitalgebern

Indirekten, jedoch bereits einen rahmensetzenden Einfluss auf die Interaktion zwischen Kommune und Projektentwickler nehmen Grundstückseigentümer:innen. Über den Verkaufspreis in Abhängigkeit zum jeweiligen Geschäftsmodell eines Projektentwicklers determinieren sie bereits vor der eigentlichen Zusammenarbeit dessen verfügbaren Handlungsspielraum. Hohe Grundstückserwerbspreise führen dabei nicht nur auf inhaltlicher Ebene zu einem eingeschränkten Gestaltungsspielraum, sondern können zusätzlich die Beziehungsebene der Fokusgruppen belasten und dem Aufbau kooperativer Zusammenarbeit entgegenstehen, wenn Projektentwickler aufgrund hoher Erwerbspreise mit einer Erwartungshaltung an die Kommune herantreten, diese müsse ihnen mit ihren Anforderungen entsprechendes Entgegenkommen zeigen.

Auch Fremdkapitalgeber nehmen über die Finanzierungsform und -konditionen (Eigenkapitalquote, Zinssatz, projektbezogene Auflagen etc.) indirekt Einfluss auf die Interaktion zwischen Kommune und Projektentwickler. Das grundsätzlich risikominimierende Verhalten von Kapitalgebern prägt die Anforderungen an die Darlehensvergabe und kann darüber Einfluss auf die inhaltliche Ausgestaltung des Projektes (z.B. „give me one that looks like that“-Syndrom) sowie maßgeblich auf dessen Prozessgeschwindigkeit nehmen. Auf diese Weise üben Kapitalgeber ebenfalls einen rahmensetzenden Einfluss auf den Gestaltungsspielraum von Projektentwicklern aus.

Letztlich werden am Verhalten beider Akteursgruppen – Grundstückseigentümer:innen und Kapitalgeber – die Wechselwirkungen zwischen Grundstücks-

sowie Finanzmärkten und Planung erkennbar, da die geforderten Konditionen dieser Akteursgruppen selbst von Marktmechanismen beeinflusst werden.

Über den institutionell-organisationalen Kontext von Kommunen und das einhergehende Rollenverständnis von Ratsmitgliedern und Verwaltung lässt sich der zentrale Einfluss der Stadtgesellschaft beziehungsweise der Wähler:innen auf die Interaktion zwischen Kommune und Projektentwicklern erklären. Die Funktion des Gemeinderats als gewähltes Repräsentativorgan macht deutlich, dass Ratsmitglieder die Forderungen und Anliegen der Stadtgesellschaft vertreten. Zeitgleich stehen sie als Mandatsträger:innen in einem Abhängigkeitsverhältnis zu ihrer Wählerschaft. Es ist daher nicht verwunderlich, dass diese Anspruchsgruppe und ihre Haltung zu einem Planungsvorhaben gerade im Kontext von Kommunalwahlen situativ einen starken Einfluss auf Ratsmitglieder ausüben können und sie eine Verschiebung der Gewichtungen von Argumenten zur Gestaltung einer Immobilien-Projektentwicklung hervorrufen können. Darüber hinaus kann das Wahlverhalten und die entsprechende Zusammensetzung eines Gemeinderates zu einem Strategiewechsel hinsichtlich zu stellender Anforderungen an Projektentwicklungen führen. Stadtgesellschaft beziehungsweise Wähler:innen können folglich sowohl situativen als auch strukturellen Einfluss auf die Interaktion von Kommune und Projektentwickler nehmen.

**Einfluss der
Stadtgesellschaft /
Wähler:innen**

Auch Mitarbeitende der Verwaltung sind über die Ausübung ihres Handlungsauftrags der Gemeinwohlorientierung und damit der Berücksichtigung der Anliegen der Stadtgesellschaft verpflichtet. Der Einfluss letzterer ist besonders dann hoch, wenn sich Planer:innen stark mit der Rolle als Advokat:innen identifizieren. Der zunehmende stadtgesellschaftliche Druck auf die Verwaltung – in Wechselwirkung stehend mit einem schwindenden Vertrauen in die Planung – kann dabei zu einem stark sicherheitsorientierten Verwaltungshandeln führen, welches vermehrt Planungsentscheidungen in die Politik überführt und nicht nur grundsätzlich den Gestaltungsspielraum gemeinsam mit Projektentwicklern einengt, sondern auch kreativen wie zukunftsfähigen Lösungen, die ein Maß an Risikoaffinität erfordern, entgegensteht.

Das Wissen um den zentralen Einfluss der Stadtgesellschaft/Wähler:innen auf die Kommune wirkt sich auch auf die Verhaltensweisen von Projektentwicklern aus. Aus Sorge vor einhergehenden Planungsrisiken versuchen sie zum Teil, die direkte Einflussnahme der Stadtgesellschaft, zum Beispiel über zusätzliche Beteiligungsverfahren außerhalb der baurechtlich vorgeschriebenen Beteiligung, zu umgehen. Ein solches Verhalten kann die Interaktion auf der Beziehungsebene jedoch ebenfalls belasten, da es dem demokratischen Handlungsauftrag der Kommune keinen Gestaltungsspielraum lässt.

Einfluss von Bezirksvertretungen

Mit Blick auf die politische Willensbildung nehmen darüber hinaus gerade in größeren Städten die jeweiligen Bezirksvertretungen – als eigenständiges politisches Gremium – Einfluss auf die Entscheidungen des Gemeinderates und damit ebenfalls auf die Interaktion zwischen Kommune und Projektentwickler. Ihre Haltung zum Projekt ist für die Herstellung eines mehrheitsfähigen Meinungsbildes essenziell – nicht zuletzt aufgrund ihres umfangreichen Lokalwissens und ihrem direkteren Kontakt zu den Menschen im Stadtteil. Bezirksvertretungen können folglich den Fortschritt eines Planungsprozesses mit vorantreiben oder beeinträchtigen.

Einfluss von Dienstleistungsunternehmen

Während die Einflussnahmen von Stadtgesellschaft und Bezirksvertretungen „reaktiver Natur“ sind, prägt die Einbindung von Dienstleistungsunternehmen die operative Projektarbeit zwischen Kommune und Projektentwickler aktiv.

Grundsätzlich werden Dienstleistungsunternehmen eingebunden, um ihre Expertise in den Planungsprozess einfließen zu lassen. Wird diese zur Herstellung eines Machtgefälles hinsichtlich des Zugangs zu Fachwissen genutzt, belastet dies auf operativer Ebene vor allem das Verhältnis zwischen planender Verwaltung und Projektentwickler. Gerade in der Interaktion mit Fachanwälten kann bereits der Eindruck von Verwaltungsmitarbeitenden, diese würden zur Durchsetzung der Interessen des Projektentwicklers eingebunden, einer kooperativen und vertrauensvollen Zusammenarbeit entgegenstehen. Dem Auftreten von Dienstleistungsunternehmen kommt für die Interaktion zwischen Verwaltung und Projektentwickler demnach eine zentrale Rolle zu. Erfüllen sie diese verantwortungsbewusst, können sie kooperatives Verhalten unterstützen. Zum einen trägt ihr Fach- und gegebenenfalls vorhandenes Lokalwissen dann dazu bei, die Tätigkeiten besser aufeinander abzustimmen, zum anderen können sie die Interaktion zwischen Verwaltung und Projektentwickler moderierend begleiten. Bei vertrauensvoller Zusammenarbeit können sie darüber hinaus Stadtplanungsämter entlasten, indem sie deren moderierende Rolle zwischen den Fachämtern unterstützen. Im Fall einer Interaktion zwischen Kommune und „ortsfremden“ Projektentwickler kann dessen Einbindung von lokal tätigen Dienstleistungsunternehmen bei entsprechend positiven Erfahrungen in der vergangenen Zusammenarbeit mit der Kommune als „Vertrauensbindeglied“ zwischen den beiden Fokusgruppen dienen.

Zusammenfassend wird deutlich, dass Anspruchsgruppen/Akteure überwiegend indirekten Einfluss auf die Interaktion zwischen Kommune und Projektentwickler nehmen, indem sie über ihr Verhalten die Gestaltungsspielräume der Fokusgruppen determinieren. Stark eingeschränkte Gestaltungsspielräume können die Beziehungsebene zwischen den Fokusgruppen belasten, was einer kooperativen Zusammenarbeit im Allgemeinen entgegensteht. Eine

kooperationsfördernde Rolle können vor allem Dienstleistungsunternehmen aus dem Planungskontext übernehmen. Als Intermediäre zwischen den Fokusgruppen können sie nicht nur als „Vertrauensbindeglied“ wirken, sondern über ihre fachliche Perspektive ebenfalls Lösungswege aufzeigen, wie der gemeinsame Gestaltungsraum erweitert werden kann.

Zur Beantwortung der Frage, wie weitere Akteure die Interaktion von Kommune und Projektentwickler prägen, ist abschließend zu ergänzen, dass sich alle Fokusgruppen über die Auswirkungen der Einflussnahme weiterer Akteure bewusst sind und deren „Aktivierung“ daher zum Teil gezielt zur Durchsetzung ihrer eigenen Interessen nutzen.

7) Wie definieren Kommunen und Projektentwickler Projekterfolg?

8) Welche (weiteren) Ziele verfolgen Kommunen und Projektentwickler?

Kommunen definieren Projekterfolg vorrangig über die stadtgesellschaftliche Akzeptanz der Projekte. Dabei ist ihnen bewusst, dass eine uneingeschränkte Zustimmung nicht zu erreichen ist. Ausbleibender Widerstand wird daher teilweise bereits als Erfolg gewertet, während eine breite Ablehnung aus Sicht von Ratsmitgliedern als Fehleinschätzung bezüglich getroffener Entscheidungen im Planungsprozess zu deuten ist.

Mit Blick auf die Phasen des Lebenszyklus von Immobilien sowie der Immobilien-Projektentwicklung (vgl. Abbildung 17, Abbildung 18 und Abbildung 19) konzentrieren sich die Mitwirkung wie auch Einflussmöglichkeiten der Kommune insbesondere auf die Phase der Projektkonzeption/-konkretisierung. Kommunen werten daher solche Projekte als erfolgreich, bei welchen es gelingt, ihre gewünschten Zielvorstellungen vertraglich abzusichern und diese im Rahmen der Projektrealisierung sowie Objektnutzung auch erreicht werden. In diesem Zusammenhang folgen inhaltliche Zielsetzungen einer gemeinwohlorientierten Ausrichtung, was sowohl die Integration standortspezifischer oder gesamtstädtischer Bedarfe in das Projektvorhaben beinhaltet als auch eine qualitätsvolle Ausführung. Kommunen, insbesondere betont von Stadtplanungsämtern, sind daran interessiert, langfristig funktionierende Projekte – baulich wie sozial – in das Stadtgefüge zu integrieren.

Darüber hinaus verfolgen Kommunen das Ziel, ihrer demokratischen Verantwortung gerecht zu werden und sind bestrebt, die Anpassung des Projektvorhabens an den Standort im Rahmen einer vorbereitenden Projektphase, in Relation zum Projektumfang, gemeinsam mit der Stadtgesellschaft zu

Kommunales Verständnis von Projekterfolg und kommunale Zielsetzungen

Verständnis von Projekterfolg und Zielsetzung von Projektentwicklern

diskutieren. Auf diese Weise soll das Lokalwissen der Bürger:innen Einfluss in die Projektkonzeption finden.

Auch Projektentwickler definieren Projekterfolg anhand der Akzeptanz der Öffentlichkeit, jedoch ergänzt um eine wirtschaftliche Komponente, die sich in der Zufriedenheit der Anleger:innen/Investor:innen äußert. Mit Projektbeginn streben Entwickler daher in der Regel eine Imagebildung an, um das Projekt als Marke zu platzieren. In diesem Zusammenhang wird die Bedeutung von Referenzprojekten hervorgehoben, um den Zugang zu Fremdkapital weiter sichern und Folgeprojekte anstoßen zu können. Projektentwickler bewerten ein Projekt demnach darüber hinaus als erfolgreich, wenn ein gutes Image erzielt und der individuelle Track Record erweitert werden konnte.

Bezüglich der Wirtschaftlichkeit des Projektes sowie dessen Finanzierung verfolgen Projektentwickler das Ziel, den kalkulierten Kostenrahmen einzuhalten, wozu sie einer Kostenoptimierungsstrategie folgen. Um Ertrags- und Finanzierungsrisiken zu minimieren, sind sie daher sowohl an einer hohen Planungsgeschwindigkeit als auch an Planungssicherheit interessiert.

9) Welche (Rahmen-)Bedingungen fördern die Interaktion?**10) Welche Störquellen beeinträchtigen die Interaktion?**

Aufgrund der Wechselwirkung zwischen beiden Fragestellungen sollen sie an dieser Stelle gemeinsam beantwortet werden. So führt das Ausbleiben interaktionsstabilisierender beziehungsweise kooperationsfördernder Einflussfaktoren zu einer verstärkten Ausprägung hemmender Faktoren, die als Störquellen der Interaktion zu betrachten sind. Welche Einflussfaktoren für eine kooperationsfördernde Umgebung relevant sind, wurde bereits in Abschnitt 4.3 ausführlich dargestellt. Insgesamt kann festgehalten werden, dass besonders solche Einflussfaktoren/Rahmenbedingungen kooperationsfördernd wirken, die den Fokusgruppen Handlungsorientierung – sowohl auf normativer als auch auf inhaltlicher Ebene – geben, da sie das zu erwartende Verhalten des Gegenübers besser einschätzbar machen und die gegenseitige Verhaltensabstimmung dadurch erleichtern.

11) Wie stellen sich Macht- und Vertrauensbeziehungen dar?**Wie beeinflussen diese die Interaktion?**

Im Rahmen der Interaktion von Kommune und Projektentwickler ist die Ausgangssituation eines Planungsvorhabens für die Machtbeziehung beziehungsweise Kräftedynamik entscheidend. Standortfaktoren, Entwicklungsinteressen sowie das Grundstückseigentum stellen hier wesentliche Einflussfaktoren dar.

Sie beeinflussen, inwieweit eine Kommune ihre institutionelle Macht mit der ihr übertragenen Planungshoheit wirksam macht beziehungsweise mit Blick auf das Grundstückseigentum machen kann. Während sich investitionsattraktive Kommunen zur Erreichung ihrer Interessen in einer starken Verhandlungsposition im Rahmen der Schaffung oder Änderung von Baurecht befinden, sind weniger dynamische Kommunen stärker auf Investitionen von außen angewiesen, was es Projektentwicklern erlaubt, ihre finanzielle Verhandlungsmacht stärker auszuüben. Die Perspektive der Investitionsattraktivität einer Kommune auf Machtbeziehungen verdeutlicht zeitgleich, dass Kommunen sich grundsätzlich eher bereit zeigen Entwicklungszugeständnisse zu machen, wenn das Planungsvorhaben des Projektentwicklers einen „Strategie-Fit“ mit kommunalen Interessen herstellt. Unabhängig von den lokalen Rahmenbedingungen oder dem Grundstücksbesitz ist darauf hinzuweisen, dass sich das Kräfteverhältnis im Hinblick auf die Ausübung institutionalisierter Macht derzeit in Richtung Kommune verschiebt. Diese Entwicklung ergibt sich aufgrund des stärker werdenden Einflusses der Öffentlichkeit auf die Kommune, welcher im Zusammenhang mit dem Fehlverhalten von Projektentwicklern in der Vergangenheit steht. Wird institutionelle Macht oder finanzielle Verhandlungsmacht von den Akteuren auf Dauer zu stark ausgespielt, kann das Verhältnis jedoch nachhaltig beschädigt und die Kooperationsbereitschaft reduziert werden.

Machtbeziehungen zwischen Kommune und Projektentwickler einzig im Hinblick auf institutionalisierte Machtpositionen zu betrachten, greift jedoch zu kurz. Zur eigenen Nutzenmaximierung werden die Akteure auch im Falle eines Machtgefälles zugunsten des Gegenübers tendenziell bestrebt sein, die Kräftedynamik zur Durchsetzung ihrer Interessen zu beeinflussen. Im Rahmen dieser Arbeit haben sich hierzu folgende Durchsetzungsstrategien der Fokusgruppen gezeigt:

- Grundsätzliche Umkehrung des Machtverhältnisses durch die Kommune über die Nutzung (bau-)rechtlicher Möglichkeiten,
- Verzögerungstaktiken und Blockadehaltung,
- Einflussnahme weiterer Akteure aktivieren,
- Unterlaufen bekannter Kommunikationswege,
- Geschlossenes Auftreten,
- Ausloten von Spielräumen und „Tauschgeschäfte“,
- Adressieren von Bedarfen,
- Nutzung von Ressourcenasymmetrien.

Ob eine angewandte Durchsetzungsstrategie für den jeweiligen Akteur zum gewünschten Verhandlungsausgang führt, ist einzelfallabhängig. Dennoch werden tendenziell diejenigen Akteure stärkere Verhandlungsmacht ausüben

können, die über damit verbundenes politisches Wissen verfügen und dieses geschickt einzusetzen wissen. Festzuhalten bleibt ebenfalls, dass ein übermäßiger Einsatz von Durchsetzungsstrategien durch Projektentwickler oder Kommune auf Dauer die Glaubwürdigkeit des jeweiligen Akteurs infrage stellt und das Verhältnis entsprechend belastet.

Dahingehend sollte zur Betrachtung der Machtbeziehungen zwischen den Fokusgruppen auch die Perspektive „Wissen als Macht“ herangezogen werden. So liegt mit Blick auf die Trias in jedem Fall ein Fachwissensgefälle vor, welches in der Planungspraxis durchaus zur Durchsetzung der eigenen Interessen verwendet wird. Mit gesteigerten Fachkenntnissen eines Akteurs über die Tätigkeit des Gegenübers kann damit ein Angleich des Kräfteverhältnisses erfolgen. Die Perspektive „Wissen als Macht“ ist zudem in Bezug auf die verfügbaren Ressourcen, die in Zusammenhang mit der Kommunengröße stehen, von Relevanz. So verfügen kleinere Kommunen über eine geringere personelle Ausstattung, was die Durchsetzungskraft, beispielsweise mit Blick auf vorliegende Verhandlungserfahrungen, vor allem gegenüber größeren Entwicklern erschweren kann. Die potenzielle Verhandlungsmacht, die über Wissen ausgeübt werden kann, verdeutlicht die Bedeutung des Ausgleichs unterschiedlicher Wissens- und Erfahrungshorizonte auf Basis von Neugier, Wertschätzung und Vertrauen als Merkmal von Kooperationen.

Die dargestellten Einflussfaktoren wirken „dauerhaft“ auf die Kräfteverhältnisse zwischen Kommune und Projektentwickler ein, während andere einen stärker situativen Charakter aufweisen. Hierzu zählen Kommunalwahlen oder der Einfluss weiterer Akteure, wie zum Beispiel Widerstand aus der Stadtgesellschaft. Diese Faktoren können neue Dynamik in ein bestehendes Kräfteverhältnis bringen und dazu führen, dass die Fokusgruppen ihre Optionen zur Ausübung von Macht stärker ausüben.

Während sich die dargestellten Machtbeziehungen vornehmlich auf die Akteurskonstellation Kommune und Projektentwickler beziehen, sind zur vollständigen Betrachtung der Machtbeziehungen darüber hinaus kommunalinterne Kräftedynamiken aufzuzeigen – zumal ein geschlossenes Auftreten der Kommune über die Durchsetzungsfähigkeit von Handlungsweisen eines Projektentwicklers mitbestimmt.

Über eine institutionalisierte Betrachtung der Machtverhältnisse zwischen planender Verwaltung und Gemeinderat/Planungsausschuss besteht zunächst der Eindruck eines Machtüberhangs auf Seiten des Gemeinderats als beschließendem Organ der Kommune. Er kann zudem Einfluss auf den Verwaltungsaufbau nehmen und darüber einen fachlich stärker integrierten oder getrennten Planungsdiskurs lenken. Gerade in letzterem Fall dürften Machtdynamiken

innerhalb der Verwaltung größeren Einfluss auf die Gewichtung von Fachaspekten nehmen. Aus diesen Einflussmöglichkeiten auf ein einseitiges Kräfteverhältnis zugunsten des Gemeinderates zu schließen, greift jedoch zu kurz. So wird mit Blick auf die dualistische Struktur und modellhaft anhand des Policy cycle deutlich, dass ein komplexes Kräfteverhältnis zwischen Verwaltung und Gemeinderat besteht, dessen Mikrophysik von außen nur schwer erkennbar ist. Sie scheint sowohl innerhalb beider Organisationseinheiten als auch in deren Zusammenspiel vor allem von personellen Faktoren abhängig zu sein.

Während Macht auch in asymmetrischen Kräfteverhältnissen ausgeübt werden kann, können Vertrauensbeziehungen nur über wechselseitige Anerkennung hergestellt werden und fortbestehen.

Der Aufbau von Vertrauen zwischen und unter den Fokusgruppen geschieht in der Regel über langjährige Zusammenarbeit, was im Hinblick auf die Interaktion zwischen Kommune und Projektentwickler für regional agierende Projektentwickler von Vorteil sein kann. Wie auch Machtbeziehungen, stellen Vertrauensbeziehungen ein dynamisches Konstrukt dar. Sie unterliegen fortlaufenden Bewertungsprozessen, wobei Vertrauen im Fall von enttäuschten Erwartungen wieder entzogen werden kann.

Ein entsprechender Vertrauensverlust bedingt eine verstärkte „Kontroll-Mentalität“, die einer kooperativen Zusammenarbeit entgegensteht. Im Kontext der Interaktion von Kommune und Projektentwickler bezieht sich ein Vertrauensverlust dabei nicht allein auf eine dyadische Beziehung, sondern kann weitere Akteure betreffen. Hinsichtlich der Dreieckskonstellation Verwaltung – Gemeinderat/Planungsausschuss – Projektentwickler kann sich nicht-vertrauensvolles Auftreten einer Partei folglich nachteilig auf das Verhältnis der beiden weiteren Akteursgruppen auswirken.

Im Rahmen der Interaktion der Fokusgruppen erweisen sich Vertrauensbeziehungen zumeist als personengebunden. In diesem Hinblick fällt auf, dass sich Vertrauensverluste jedoch stärker auf Ebene des Systemvertrauens auswirken, anstelle auf der zu erwartenden zwischenmenschlichen Ebene. So betrifft eine verstärkte „Kontroll-Mentalität“ nicht allein zukünftige Vorhaben eines Projektentwicklers, welchem Vertrauen entzogen wurde, sondern zumeist auch weitere in der Kommune aktive Projektentwickler. Dieser Wirkungszusammenhang veranschaulicht, wie groß der „Ausstrahlungseffekt“ von Vertrauensverlusten sein kann und unterstreicht die Bedeutung vertrauensvoller Zusammenarbeit.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass Macht und Vertrauen den „Umfang“ des gemeinsamen Gestaltungsraums eines Planungsvorhabens, im Sinne verfügbarer Handlungsspielräume, definieren. Letztere werden nicht allein durch

räumliche und rechtliche Rahmenbedingungen bestimmt, sondern deren Nutzung ist maßgeblich vom Willen und den Interessen der Fokusgruppen bedingt. Vor diesem Hintergrund lassen sich drei modellhafte Fallkonstellationen beschreiben anhand derer der erwartbare Einfluss von Macht und Vertrauen auf die Interaktion der Fokusgruppen skizziert werden kann (vgl. Abs. 4.3).

6 Ausblick

Zur abschließenden Betrachtung der gewonnenen Erkenntnisse soll deren Bedeutung für Wissenschaft und Praxis eingeordnet werden. Hierzu werden in Abschnitt 6.1 die Limitationen der Arbeit reflektiert sowie weiterer Forschungsbedarf beleuchtet und in Abschnitt 6.2 Perspektiven für die Praxis aufgezeigt.

Inhalte des Kapitels

6.1 Limitationen der Arbeit und weiterer Forschungsbedarf

Im Rahmen dieser Arbeit wurde deutlich, dass die Beziehungsebene die Interaktion zwischen Kommune und Projektentwicklern maßgeblich prägt. Dies wurde insbesondere an der Notwendigkeit einer grundsätzlichen Kooperationsbereitschaft erkennbar, welche in einem zirkulären Zusammenhang zur Planungs-/Organisationskultur der Akteure steht. Dabei traten sowohl kulturelle Unterschiede unter Kommunen als auch unter Projektentwicklungsunternehmen hervor. Zwar konnten einzelne Einflussfaktoren auf den „kulturellen Charakter“ identifiziert werden, wie zum Beispiel Personalbesetzungen oder Marktlagen, worin die kulturellen Unterschiede genau bestehen, konnte jedoch nicht herausgefunden werden. Hier stößt der holistische wie auch explorative Forschungsansatz dieser Arbeit an Grenzen. Er weist eine hohe Kontextsensibilität sowie Fokussierung auf Wechselwirkungen auf, erlaubt jedoch keine vertiefte Analyse einzelner Aspekte, die zumeist auch unterschiedlicher methodologischer Zugänge bedarf. Aufgrund der hohen Bedeutung von Planungs-/Organisationskultur für die Interaktion zwischen Kommunen und Projektentwicklern erscheint eine vertiefende Untersuchung jedoch von Interesse, um beispielsweise Fragen nachzugehen wie: Warum wird in vergleichbaren Marktlagen in einer Stadt mehr gebaut als in einer anderen? Wie kann ein vertieftes Verständnis über die Planungs-/Organisationskultur von Kommunen und Projektentwicklern dazu beitragen, eine gemeinsame Planungskultur (weiter) zu entwickeln?

„Ausrichtungen“ von Planungs-/Organisationskulturen und ihren Einfluss auf die Interaktion aufzeigen

Eng mit diesen Fragestellungen verbunden, ist die Frage nach den institutionell-organisatorischen Werten der Akteure. Die theoretische Annahme, dass geteilte Werte zwischen verschiedenen Organisationen die Interaktion unterstützen und kooperatives Verhalten fördern, konnte im Rahmen dieser Arbeit nochmals bekräftigt, die spezifischen Werte jedoch nicht definiert werden. Zwar könnten Mut und Offenheit, die Ausdruck von Kooperationsbereitschaft sind, von Organisationen als Leitprinzipien definiert werden, stellen an sich jedoch eher innere Haltungen der Akteure auf personeller Ebene dar. Auch das Bewusstsein der Akteure über die organisationsspezifische Wertevorstellung

Wertebewusstsein der Akteure stärken

und deren Umsetzung in der Planungspraxis konnte in diesem Zusammenhang nicht aufgezeigt werden. Neben einem anderen methodologischen Zugang als ihn diese Arbeit bietet, wäre darüber hinaus eine größere Stichprobe notwendig, um aussagekräftige Erkenntnisse zu erzielen.

**Wissensbasis über
Rollenbilder der
Fokusgruppen
erweitern**

Rollenverständnis befähigt die Akteure die Handlungslogiken des Gegenübers besser zu verstehen und folglich realistischere Anforderungen an Projekt und/oder Prozess zu stellen. Eine größere Wissensbasis über Rollenverständnisse der Fokusgruppen kann damit die Qualität von Entscheidungen positiv beeinflussen. Während in der Planungstheorie die Rolle von Planer:innen vor dem Hintergrund sich ändernder Umweltbedingungen fortlaufend reflektiert wird und sich die gewonnenen empirischen mit den theoretischen Erkenntnissen grundsätzlich decken, ist im Hinblick auf den Erhebungsumfang dieser Arbeit dahingehend auf die limitierende Aussagekraft der dargestellten Rollenbilder für Ratsmitglieder und Projektentwickler hinzuweisen. Die Arbeit konnte erste Erkenntnisse bezüglich der Rollenbilder beider Fokusgruppen im Planungskontext gewinnen, die hinsichtlich der Bedeutung von Rollenverständnissen für die Interaktion jedoch zu erweitern sind. Gerade für das Rollenbild von Projektentwicklern ist aufgrund der begrenzten Stichprobe anzunehmen, dass neben den aufgezeigten Rollenfacetten Gestalter:in, Prozessessteuerer:in und Vermittler:in weitere Facetten existieren, die im Rahmen dieser Arbeit nicht erfasst werden konnten.

**Lernende Projekt-
und Planungskultur**

Aufgrund des repräsentativen Charakters des Gemeinderats, der unterschiedlichen Ausbildungshintergründe oder auch individueller Berufserfahrungen werden sich Wissensunterschiede zwischen den Fokusgruppen nicht gänzlich aufheben. Eine lernende Projekt- und Planungskultur als Wesensmerkmal von Kooperationen scheint daher unerlässlich. Grundsätzlich besteht in diesem Zusammenhang die Frage, wann synergetisches Lernen mehr als die Summe individueller Lernprozesse ist und wie dieses bewusst gefördert werden kann. So fokussierte diese Arbeit vor allem die Interaktion der Fokusgruppen während des gemeinsamen Planungsprozesses. Dabei könnte über die bewusste gemeinsame Evaluierung als Bestandteil der Interaktion/Kooperation synergetisches Lernen voraussichtlich unterstützt werden. Zwar wurde die Frage der gemeinsamen Evaluierung in einzelnen Interviews thematisiert, jedoch lieferten die Antworten inhaltlich nur wenig weiterführende Hinweise, weshalb sie in der vertiefenden Analyse nicht berücksichtigt wurden. Dennoch erscheint eine weiterführende Untersuchung sinnvoll – auch im Hinblick auf die notwendige Wirksamkeitssteigerung von Verständigungspolitik.

**Wirksamkeit von
Verständigungs-
politik reflektieren**

So wird ein gemeinsamer Erfahrungsaustausch auch außerhalb der spezifischen Projektarbeit auf lokaler, regionaler wie auch überregionaler Ebene als

sinnvoll erachtet. Offen bleibt jedoch die Frage des anschließenden Wissens-transfers in die Planungspraxis sowie die „Übersetzung“ der Diskussionsinhalte für die gemeinsame Projektarbeit. Diese Fragestellungen tiefergehend zu beleuchten, erscheint lohnend, da Antworten auf die Frage der Unterstützung gemeinsamer Lernprozesse zu erwarten sind.

Diese Arbeit setzte sich zum Ziel, vertiefte Einblicke über die Kommunikationsweisen zwischen Kommunen und Projektentwicklern zu gewinnen. Es wurde deutlich, dass die Kommunikation der Fokusgruppen überwiegend von informellen Kommunikationsweisen geprägt ist – es erscheint fraglich, ob ein darüber hinausgehendes vertieftes Verständnis über weitere Forschung erzielbar sein wird. Sicherlich kann der Verständniserfolg über den Ablauf beziehungsweise die Dynamik von Projekt-Jour fixe zwischen Verwaltung und Projektentwicklern oder in Planungsausschüssen erweitert werden, gerade die anschließenden Abstimmungswege und die darüber „sukzessive“ Herbeiführung von Handlungsentscheidungen innerhalb der Kommune und ihren Organisationseinheiten wird jedoch vermutlich eine „Black Box“ bleiben. Zum einen aufgrund begrenzter Beobachtungsmöglichkeiten für Forscher:innen – so können beispielsweise „Flurgespräche“ ressourcenbedingt nur schwer umfänglich erfasst werden; zum anderen aufgrund von Zugangsbeschränkungen. Planungsprozesse bewegen sich in einem politischen Umfeld, in welchem die handelnden Akteure, wie die empirischen Erkenntnisse an mehreren Stellen zeigen, kein durchgängiges Interesse an der vollständigen Offenlegung von Entscheidungsprozessen haben.

Abschließend soll aus einer methodologischen Perspektive der Blick nochmals auf den Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit – die Interaktion von Kommunen und Projektentwicklern – gerichtet werden. Wie eingangs bereits erwähnt, fehlt es in diesem Zusammenhang an einem „[...] wissenschaftlich konsistenten Gesamtheoriegerüst, in das sich die Theoriegerüste der einzelnen Disziplinen einfügen lassen“ (Rottke 2011c, S. 76). Mit dieser Herausforderung sah sich folglich auch diese Arbeit konfrontiert, weshalb ein eigenes Analysegerüst entwickelt wurde. Gerade vor diesem Hintergrund ist zu erwähnen, dass Forschungsansatz und -design nicht frei von Subjektivität (z.B. Auswahl von Theorien, Methodik) sind und weitere Forscher:innen möglicherweise alternative Herangehensweisen wählen und unterschiedliche Schwerpunkte setzen würden. Aus diesem Grund soll die Bedeutung von multidisziplinärer Methodenforschung hervorgehoben werden, um Forscher:innen bessere Orientierung zu geben.

Sättigung des Erkenntnisgewinns über informelle Kommunikationsweisen

Bedeutung multidisziplinärer Methodenforschung

6.2 Perspektiven für die Praxis

„Menschliches Maß“ auf Prozesse über- tragen

Insbesondere die planende Verwaltung und Projektentwickler erbringen in der Interaktion eine hohe Übersetzungsleistung. Sie übertragen das Projektvorhaben in bewertbare Größen wie zum Beispiel €, m², GRZ/GFZ, dB(A) oder §. Diese Leistung kann (von außen betrachtet) zu der Annahme führen, dass die Interaktion zwischen Kommune und Projektentwicklern vor allem von formalen oder technischen Fragestellungen geleitet wird. Die Arbeit zeigte jedoch deutlich auf, dass diese wesentlich von der Beziehungsqualität zwischen Kommune und Projektentwickler beziehungsweise zwischen den Fokusgruppen geprägt wird.

Vor diesem Hintergrund sollen über diese Arbeit Ratsmitglieder, Verwaltungsmitarbeitende und Projektentwickler sensibilisiert werden, das von Gehl (2015) geforderte „menschliche Maß“ nicht nur mit Blick auf Planungsergebnisse anzuwenden, sondern auch auf deren Planungsprozesse. Allzu oft wird ein wertschätzender, von Offenheit und Neugier geprägter sowie verlässlicher Umgang in der Planungspraxis missachtet oder übersehen. Jedoch kann gerade eine solche Verhaltens-/Arbeitsweise zwischen den Akteuren Vertrauen schaffen, welches es vermag, sich verschärfende zirkuläre Zusammenhänge zu unterbrechen und Kooperationsräume entstehen zu lassen.

Ist der grundsätzliche Wille zur Zusammenarbeit nicht vorhanden, werden als kooperationsfördernde intendierte Governance-Instrumente vermutlich nur in Teilen die beabsichtigte Wirkkraft entfalten können. So bleibt sowohl bei etablierten Instrumenten – wie zum Beispiel städtebaulichen Verträgen – als auch bei neuen gesetzlichen Regelungen, wie zum Beispiel dem beabsichtigten Bau-Turbo, letztlich die Frage bestehen: Mit wem lasse ich mich über Governance-Instrumente eröffnete (Ver-)Handlungsrahmen ein?

Mit der sinnbildlichen Übertragung des „menschlichen Maßes“ soll auf den zentralen Einfluss der Planungs-/Organisationskultur auf die Zusammenarbeit und die Notwendigkeit deren Reflexion aufmerksam gemacht werden. Die über die Kultur vermittelten sowie der in Wechselwirkung stehende Wissensbestand von Organisationen geben den Akteuren Orientierung für ihre Handlungsentscheidungen. Die bewusste und gemeinsame Reflexion von Wertevorstellungen zu Beginn der Interaktion kann daher die Beziehungsebene zwischen den Fokusgruppen positiv beeinflussen. Diese Arbeit verfolgte einen qualitativen Ansatz. Dennoch ist hervorzuheben, dass nur eine befragte Person diesen Nutzen wie auch die Notwendigkeit klar herausgestellt hat. Hier besteht folglich ein Ansatzpunkt gemeinsame Planungs- und Handlungsrouninen zu entwickeln.

In diesem Zusammenhang sind kommunale Vertretungen ebenso wie Projektentwickler (zuvor) angehalten, sich mit ihren Rollenbildern wie auch Organisationsstrukturen kritisch auseinanderzusetzen, insbesondere vor dem Hintergrund des eingangs erwähnten Transformationsdrucks sowie dem schwindenden Vertrauen von Stadtgesellschaften in das Handeln von Kommunen und Projektentwicklern. Agilere Verwaltungsstrukturen, Interessenvertretung einer zunehmend pluralistischen Gesellschaft oder die Etablierung von Kreislaufwirtschaft im Bau sind nur beispielhafte Schlagworte, die es zu reflektieren gilt. Aus Sicht der Autorin bietet die Streitschrift „Es ist höchste Zeit“ (Meyer et al. 2023) hierzu nicht nur provozierende, sondern auch zielgerichtete Impulse, setzt sie doch an der Planungsverantwortung der Fokusgruppen an. Mit Blick auf die starken Beharrungskräfte auf beiden Seiten sowie dem langfristigen Zeitraum, den Kulturwandel bedarf, „bleibt es höchste Zeit“ die Zusammenarbeit neu zu entdecken.

Veränderungsprozesse anstoßen

Stadtentwicklung und -planung sowie Immobilien-Projektentwicklung sind zukunftsorientierte Prozesse. (Einzelne) Handlungsentscheidungen bleiben entsprechend mit Unsicherheit behaftet und können stets nur auf Basis vorliegender Erkenntnisse und begründeter Annahmen getroffen werden. Stellen Kommunen Projektanforderungen, die zwar städtebaulich wie auch sozialräumlich zukunftssträchtig erscheinen, für die jedoch bisher keine Erfahrungswerte vorliegen, übertragen sie das damit verbundene finanzielle Risiko auf Projektentwickler und lassen womöglich zu erbringende Sicherheiten im Rahmen der Projektfinanzierung außer Acht. So veranschaulicht zum Beispiel das „give me one that looks like that“-Syndrom, dass Kapitalgeber nicht nur unternehmensbezogene Sicherheiten einfordern, sondern auch den Nachweis einer tragfähigen konzeptionellen Grundlage. Ähnliche Sicherheitsanforderungen werden nicht nur im privatwirtschaftlichen Kontext gefordert, sondern auch für die Vergabe von Fördermitteln. So sind Förderprogramme von Bund und Ländern ebenfalls auf eine möglichst präzise Vorhersagbarkeit und Sicherheit in Projektverlauf und Ergebnis abgestellt (vgl. Förster et al. 2023, S. 83). Wenn Kommunen beziehungsweise die öffentliche Hand als zuverlässige Partnerinnen für Projektentwickler auftreten und die Umsetzung von „next-practice“-Lösungen fördern möchten, müssen sie vor diesem Hintergrund für ausgewählte Fragestellungen auch bereit sein die Rolle der Pionierin selbst auszufüllen und Risikokapital zu investieren. Auf diese Weise können sie nicht nur als Impulsgeberinnen wirken, sondern auch als „Wegbereiterinnen“ einen Beitrag leisten, den Handlungslogiken von Projektentwicklern entgegenzukommen. In diesem Zusammenhang kann über das bundesweite Gemeindefeldnetzwerk eine Risikoverteilung stattfinden. Die Investition von „kommunalem Risikokapital“ gleicht einem kollektiven Lernprozess anstelle individuellen Ausprobierens.

„Kommunales Risikokapital“

Planerische Expertise in die Weiterentwicklung von ESG-Kriterien einbeziehen

Aufgrund der Bedeutung der Finanzierung im Rahmen der Immobilien-Projektentwicklung ist für die Entwicklung lebenswerter Städte der Blick ebenfalls auf die handelnden Akteure im Tätigkeitsfeld der Immobilienfinanzierung und -bewertung zu richten. Unter der Annahme, dass ESG-Konformität auch zukünftig eine bedeutende Rolle für die Kreditvergabe von Immobilien-Projektentwicklungen spielen wird, sind methodische Unsicherheiten zur Bewertung von ESG-Kriterien zu beheben. Die Studie von Salzberger et al. (2024) legt nahe, dass dabei ein Umgang zur Bewertung qualitativer Kriterien gefunden werden muss, um beispielsweise Einschätzungen über die Qualität des Impacts eines Planungsvorhabens im Kontext lokalspezifischer Rahmenbedingungen beurteilen zu können. Hierzu sind die Tätigkeitsfelder Immobilienfinanzierung und -bewertung um Expertise im Bereich der Stadtentwicklung und -planung (stärker) zu erweitern. Andernfalls besteht das Risiko, dass die Dimensionen Social und Governance wirkungslose „Hüllen“ bleiben, da sie in der Prüfung auf ESG-Konformität praktisch keine angemessene Berücksichtigung finden oder in Anforderungen übersetzt werden, die vor dem lokalen Hintergrund nur bedingt zur Erzielung eines sozial-räumlichen Mehrwerts beitragen. In diesem Fall bliebe die ESG-bezogene Regulierung und deren Chance für einen Angleich der Handlungslogiken zwischen Kommunen und Immobilienwirtschaft hinter ihren Ambitionen zurück.

Gemeinsame Projekt-Evaluationen als Ansatzpunkt zur Entwicklung von Handlungsrouninen

Kommen Kooperationen zwischen Kommunen und Projektentwicklern zustande, scheinen sie zumeist mit Objektfertigstellung zu enden⁴⁹. Dabei könnte aus der gemeinsamen Evaluation nach einer zu definierenden Betriebszeit ein gemeinsamer Lernprozess initiiert werden, der Nutzungserfahrungen der Bewohner:innen ebenfalls umfasst. Hinweise auf zeitlich begrenzte Ressourcen sollten diesbezüglich nicht als Legitimation für das Ausbleiben gemeinsamer ex-post Reflexionen dienen, sondern der gemeinsame Erfahrungsgewinn für zukünftige Entwicklung. Die gemeinsame Evaluation von Immobilien-Projektentwicklung stellt darüber hinaus einen greifbaren Ansatzpunkt zur (Weiter-)Entwicklung gemeinsamer Planungs- und Handlungsrouninen dar.

⁴⁹ PPPs werden an dieser Stelle ausgenommen, da sie in der Planungspraxis eher Ausnahme- als Regelfälle darstellen.

Literaturverzeichnis

Abram, Simone (2004): Personality and Professionalism in a Norwegian District Council. In: *Planning Theory* 3 (1), S. 21–40.

Akerlof, George A. (2020): Sins of Omission and the Practice of Economics. In: *Journal of economic literature* 58 (2), S. 405–418.

Alda, Willi; Hirschner, Joachim (2014): Projektentwicklung in der Immobilienwirtschaft. Grundlagen für die Praxis. 5., aktualisierte und erw. Aufl. Wiesbaden.

Alexander, Ernest (2007): Planning rights and their implications. In: *Planning Theory* 6 (2), S. 112–126.

Amberscript (Hrsg.) (2020): Über uns. Online verfügbar unter: <https://www.amberscript.com/de/uber-uns>, zuletzt geprüft am 25.10.2020.

Apelt, Maja; Männle, Philipp (2023): Organisation(en) der öffentlichen Verwaltung. In: Maja Apelt und Veronika Tacke (Hrsg.): Handbuch Organisationstypen. 2. Aufl. Wiesbaden, S. 153–178.

ARL, Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (Hrsg.) (2010–2021): Online Lexica – Gemeinde/Kommune. Online verfügbar unter: <https://www.arl-net.de/de/lexica/de/gemeinde-kommune>, zuletzt geprüft am 13.12.2021.

Åström, Joachim (2020): Participatory Urban Planning: What Would Make Planners Trust the Citizens? In: *UP* 5 (2), S. 84–93.

Basel, Jörn; Westmattmann, Daniel; Niemann, Verena; Ade, Valentin (2023): Vertrauen – ein anwendungsorientierter und interdisziplinärer Überblick. In: Jörn Basel und Philipp Henrizi (Hrsg.): Psychologie von Risiko und Vertrauen. Wahrnehmung, Verhalten und Kommunikation. Berlin, Heidelberg, S. 193–222.

BauGB, vom 03.11.2017, zuletzt geändert durch Art. 5 G v. 12.08.2025 I Nr. 189: Baugesetzbuch. Online verfügbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/BauGB.pdf>, zuletzt geprüft am 21.08.2025.

Baugut, Philip (2017): Politiker und Journalisten in Interaktion. Einfluss des Medienwettbewerbs auf lokale politische Kommunikationskulturen. Dissertation. Springer VS; Springer Fachmedien Wiesbaden, Wiesbaden.

BBSR, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2018): Erfolgsfaktoren für Wohnungsbauvorhaben im Rahmen der

Innenentwicklung von dynamischen Städten. Bonn. Online verfügbar unter: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2018/erfolgswirkfaktoren-wohnungsbauvorhaben.html>, zuletzt geprüft am 19.10.2024.

BBSR, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2020): Glossar zur gemeinwohlorientierten Stadtentwicklung. Unter Mitarbeit von Laura Bruns, Leona Lynen und Konrad Braun. Stand: Juli 2020. Bonn. Online verfügbar unter: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2020/glossar-dl.pdf;jsessionid=1A5B6D061E461CE692D46154C6D5654A.live21321?__blob=publication-File&v=2, zuletzt geprüft am 09.06.2024.

BBSR, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2020-2021): Laufende Stadtbeobachtung – Raumabgrenzungen, Stadt- und Gemeindetypen in Deutschland. Online verfügbar unter: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumb Beobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/gemeinden/StadtGemeindetyp/StadtGemeindetyp.html>, zuletzt geprüft am 12.12.2021.

BBSR, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2022): Vorgaben für Projekte auf der BBSR-Webseite. Online verfügbar unter: [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/service/auftragnehmerinfo/downloads/vorgaben-projekte.pdf?__blob=publication-File&v=9#:~:text=%E2%96%A0%20Formulieren%20Sie%20Ihre%20Texte%20gendergerecht.&text=Verzichten%20Sie%20dabei%20auf%20Schr%C3%A4gstrich,\(statt%20Arbeiter%2FMitarbeiter\),,](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/service/auftragnehmerinfo/downloads/vorgaben-projekte.pdf?__blob=publication-File&v=9#:~:text=%E2%96%A0%20Formulieren%20Sie%20Ihre%20Texte%20gendergerecht.&text=Verzichten%20Sie%20dabei%20auf%20Schr%C3%A4gstrich,(statt%20Arbeiter%2FMitarbeiter),,) zuletzt geprüft am 01.11.2024.

beck-aktuell (Hrsg.) (2025): Gesetzentwurf: „Bau-Turbo“ im Kabinett beschlossen. Online verfügbar unter: <https://rsw.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/bundesregierung-gesetzipaket-bau-turbo-wohnraumbeschleunigung>, zuletzt geprüft am 27.07.2025.

Bierhoff, Hans-Werner; Rohmann, Elke (2010): Psychologie des Vertrauens. In: Matthias Maring (Hrsg.): Vertrauen. zwischen sozialem Kitt und der Senkung von Transaktionskosten. Karlsruhe, S. 71–89.

Bode, Ralf F.; Horster, Hermann (2024): Nachhaltigkeit, Green Building und Zertifizierung. In: Jürgen Schäfer und Georg Conzen (Hrsg.): Praxishandbuch der Immobilien-Projektentwicklung. 5. Auflage. München, S. 367–383.

Bogner, Alexander; Littig, Beate; Menz, Wolfgang (2014): Interviews mit Experten. Eine praxisorientierte Einführung. Wiesbaden.

Bogumil, Jörg (2006): Verwaltungsmodernisierung und die Logik der Politik. Auswirkungen des Neuen Steuerungsmodells auf das Verhältnis von Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. In: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften* 45 (2), S. 13–24.

Bogumil, Jörg (2018): Kommunale Selbstverwaltung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, S. 1127–1132.

Bogumil, Jörg; Holtkamp, Lars (2006): Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine policyorientierte Einführung. Wiesbaden.

Bogumil, Jörg; Jann, Werner (2020): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Eine Einführung. 3. Aufl. Wiesbaden.

Bone-Winkel, Stephan (2020): Stadtentwicklung unter Druck. Online verfügbar unter: <https://www.immobilienmanager.de/stadtentwicklung-unter-druck/150/75318>, zuletzt geprüft am 13.09.2020.

Bone-Winkel, Stephan; Gerstner, Nicolai (2005): Projektentwicklung und Stadtentwicklung. In: Karl-Werner Schulte (Hrsg.): Immobilienökonomie. Stadtplanerische Grundlagen, Bd. 3. 3., vollst. überarb. und erw. Aufl. München, S. 751–801.

Bonfadelli, Heinz (2010): Was ist öffentliche Kommunikation? Grundbegriffe und Modelle. In: Heinz Bonfadelli, Otfried Jarren und Gabriele Siegert (Hrsg.): Einführung in die Publizistikwissenschaft. 3. Aufl. Bern, Stuttgart, Wien, S. 111–142.

Borgert, Stephanie (2012): Holistisches Projektmanagement. Berlin, Heidelberg.

bpb, Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.) (o.J.): Policy cycle. Online verfügbar unter: <https://www.bpb.de/kurz-knapp/lexika/politiklexikon/296466/policy-cycle/>, zuletzt geprüft am 30.05.2024.

Brettschneider, Frank (2013): Großprojekte zwischen Protest und Akzeptanz: Legitimation durch Kommunikation. In: Frank Brettschneider und Wolfgang Schuster (Hrsg.): Stuttgart 21. Ein Großprojekt zwischen Protest und Akzeptanz. 1. Auflage. Wiesbaden, S. 319–328.

Brown, Peter Hendee (2015): How real estate developers think. Design, profits, and community. Philadelphia. Online verfügbar unter: <http://www.jstor.org/stable/10.2307/j.ctt14btgrt>.

bulwiengesa (2018a): Projektentwicklerstudie 2018. Berlin.

bulwiengesa (2018b): RIWIS online. Klassifikation der Standorte. Online verfügbar unter: https://www.riwis.de/online_test/info.php3?cityid=&info_to-pic=allg, zuletzt geprüft am 18.06.2018.

Bundesrechtsanwaltskammer (Hrsg.) (2025): Stellungnahme Nr.20. Entwurf einer Formulierungshilfe der Bundesregierung für die Fraktionen der CDU und der SPD Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung des Wohnungsbaus und zur Wohnraumsicherung. Online verfügbar unter: https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/Downloads/stellungnahmen/Bauturbo/BRAK.pdf?__blob=publicationFile&v=1, zuletzt geprüft am 27.07.2025.

Burgi, Martin (2015): Kommunalrecht. 5. Aufl. München.

Burgi, Martin (2024): Kommunalrecht. 7. Auflage. München.

Burkart, Roland (2021): Kommunikationswissenschaft. Grundlagen und Problemfelder einer interdisziplinären Sozialwissenschaft. 6., verbesserte und ergänzte Auflage. Wien, Köln. Online verfügbar unter: <https://elibrary.utb.de/doi/book/10.36198/9783838557137>.

Calderon, Camilo; Westin, Martin (2021): Understanding context and its influence on collaborative planning processes: a contribution to communicative planning theory. In: *International Planning Studies* 26 (1), S. 14–27.

Christmann, Gabriela B. (2013): Raumpioniere in Stadtquartieren und die kommunikative (Re-)Konstruktion von Räumen. In: Reiner Keller, Hubert Knoblauch und Jo Reichertz (Hrsg.): Kommunikativer Konstruktivismus. Theoretische und empirische Arbeiten zu einem neuen wissenssoziologischen Ansatz. Wiesbaden, S. 153–184.

Christmann, Gabriela B. (2016a): Das theoretische Konzept der kommunikativen Raum(re)konstruktion. In: Gabriela B. Christmann (Hrsg.): Zur kommunikativen Konstruktion von Räumen. Theoretische Konzepte und empirische Analysen. Wiesbaden, S. 89–117.

Christmann, Gabriela B. (2016b): Einleitung: Zur kommunikativen Konstruktion von Räumen. In: Gabriela B. Christmann (Hrsg.): Zur kommunikativen Konstruktion von Räumen. Theoretische Konzepte und empirische Analysen. Wiesbaden, S. 7–25.

Christmann, Gabriela B. (2019): Raum. In: Bernt et al. Schnettler (Hrsg.): Kleines Al(e)phabet des Kommunikativen Konstruktivismus. Fundus Omnium Communicativum – Hubert Knoblauch zum 60. Geburtstag. Wiesbaden, S. 364–370.

Christmann, Gabriela B.; Büttner, Kerstin (2011): Raumpioniere, Raumwissen, Kommunikation – zum Konzept kommunikativer Raumkonstruktion. In: *Berichte zur deutschen Landeskunde* 85 (4), S. 361–378.

Clausen, Jens; Schramm, Stefanie (2020): Persönliche Treffen und virtuelle Konferenzen: Gelebte Praktiken und Erfahrungen in Unternehmen. Auswertung einer Prä-Corona Interviewreihe. CliDiTrans Werkstattbericht. Borderstep Institut. Berlin. Online verfügbar unter: https://www.researchgate.net/publication/342096991_Personliche_Treffen_und_virtuelle_Konferenzen_Gelebte_Praktiken_und_Erfahrungen_in_Unternehmen_Auswertung_einer_Pra-Corona_Interviewreihe_CliDiTrans_Werkstattbericht/figures, zuletzt geprüft am 17.06.2024.

Coles, Larissa (2012): Projektentwickler als Stadtgestalter. Typologisierung von Wertschöpfungsstrategien im Spannungsfeld von Stadtproduktion, Bauqualität und wirtschaftlichem Interesse. Dissertation. Weimar. Online verfügbar unter: <http://site.ebrary.com/lib/alltitles/docDetail.action?docID=10627824>.

Cook, Karey; Stoecker, Judith (2014): Healthcare Student Stereotypes: A Systematic Review with Implications for Interprofessional Collaboration. In: *JRIPE* 4 (2), S. 1–13.

Cordes, Susann (2009): Die Rolle von Immobilieninvestoren auf dem deutschen Markt für Public Private Partnerships (PPPs). Eine institutionenökonomische Betrachtung. Zugl.: Weimar, Bauhaus-Univ., Fak. Bauingenieurwesen, Diss., 2009. 1. Aufl. Weimar.

Cortolezzi, Cortolezzi; Giannoccolo, Pierpaolo; Villani, Giovanni (2011): Strategic Urban Development. Under Uncertainty. In: *The IUP Journal of Financial Economics* 9 (4), S. 7–27.

D’Arcy, Éamonn; Keogh, Geoffrey T. (1999): The property market and urban competitiveness. A review. In: *Urban Studies* 36 (5–6), S. 917–928.

Destatis (2021): Von Januar bis November 2020 genehmigte Wohnungen: 59 % in Mehrfamilienhäusern, Pressemitteilung Nr. N 015 vom 25. Februar 2021. Hg. v. Statistisches Bundesamt (Destatis). Online verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/02/PD21_N015_44.html, zuletzt geprüft am 14.12.2021.

Deutscher Bundestag, Parlamentsnachrichten (Hrsg.) (2025): Bau-Turbo soll schneller mehr Wohnraum bringen. Online verfügbar unter: <https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-1096446>, zuletzt geprüft am 27.07.2025.

Deutscher Städtetag (15.05.2025): Kommunale Finanzlage bleibt katastrophal. Einnahmeerwartungen erneut nach unten korrigiert. Online verfügbar unter: <https://www.staedtetag.de/presse/pressemitteilungen/2025/steuerschaetzung-kommunale-finanzlage-bleibt-katastrophal>, zuletzt geprüft am 22.07.2025.

Deutsches Institut für Urbanistik (09.05.2025): Finanzlage der Kommunen in Deutschland hat sich weiter verschlechtert. Sybille Wenke-Thiem. Online verfügbar unter: <https://difu.de/presse/pressemitteilungen/2025-05-09/finanzlage-der-kommunen-in-deutschland-hat-sich-weiter-verschlechtert>, zuletzt geprüft am 22.07.2025.

DFG, Deutsche Forschungsgemeinschaft (Hrsg.) (2020): GEPRIS - Multilaterale Kommunikation in Prozessen der Stadtentwicklung (Projektnummer 266709055). Online verfügbar unter: <https://gepris.dfg.de/gepris/projekt/266709055>, zuletzt geprüft am 13.09.2020.

Dieckmann, Andreas (2017): Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendungen. 11. Aufl. Hamburg.

Diederichs, Claus Jürgen (1996): Grundlagen der Projektentwicklung. In: Karl-Werner Schulte (Hrsg.): Handbuch Immobilien-Projektentwicklung. Unter Mitarbeit von Bernd Heuer und Stephan Bone-Winkel. Köln, S. 17–80.

Diederichs, Claus Jürgen (2005): Führungswissen für Bau- und Immobilienfachleute. 2., erw. und aktual. Aufl. Berlin.

Dinkel, Michael (2015): Der Einfluss der Nahmobilität auf Immobilienpreise in urbanen Räumen. Dissertation. Technische Universität Kaiserslautern, Kaiserslautern.

Dobrucká, Lucia (2018): When planners depend on powerful actors: Automatism versus intentions. In: *Planning Theory* 17 (2).

Döring, Nicola; Bortz, Jürgen (2016): Forschungsmethoden und Evaluation in den Sozial- und Humanwissenschaften. 5. Aufl. Berlin, Heidelberg.

Egner, Björn; Krapp, Max-Christopher; Heinelt, Hubert (2013): Das deutsche Gemeinderatsmitglied. Wiesbaden.

Elsässer, Lea; Hense, Svenja; Schäfer, Armin (2017): „Dem Deutschen Volke“? Die ungleiche Responsivität des Bundestags. In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 27, S. 161–180.

Eurostat (2021): Strukturelle Unternehmensstatistiken, Kleine und mittlere Unternehmen (KMU). Online verfügbar unter: <https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/structural-business-statistics/small-and-medium-sized-enterprises>, zuletzt geprüft am 12.12.2021.

- Feldmann, Philipp** (2009): Die strategische Entwicklung neuer Stadtquartiere: unter Berücksichtigung innenstadtnaher oder innerstädtischer, brachgefallener Industrieareale. Zugl.: Regensburg, Univ., Diss., 2009. Immobilien-Manager-Verl, Köln.
- Flohr, Thomas** (2011): Personalwirtschaft. In: Nico B. Rottke und Matthias Thomas (Hrsg.): Immobilienwirtschaftslehre – Management. Nachdruck 2017. Wiesbaden, S. 393–419.
- Flyvbjerg, Bent** (1998): Rationality and power. Democracy in practice. Chicago. Online verfügbar unter: <http://www.h-net.org/review/hrev-a0a9u9-aa>.
- Flyvbjerg, Bent** (2002): Bringing power to planning research. One researcher's praxis story. In: *Journal of Planning Education and Research* 21 (4), S. 353–366.
- Förster, Agnes** (2014): Planungsprozesse wirkungsvoller gestalten. Wirkungen, Bausteine und Stellgrößen kommunikativer planerische Methoden. Dissertation, München.
- Förster, Agnes; Sreball, Ann-Christin; Fries, Jan; Bourjau, Antonia** (2023): IBA als Katalysator für Exzellenz in der Stadt- und Regionalentwicklung. Impulsvorhaben in IBA unterstützen. Hg. v. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung BBSR. Online verfügbar unter: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/exwest/jahr/2022/iba-foerderung/iba-endbericht.pdf;jsessionid=29A5BE4B7F9AD420A762BB1385A2FA1E.live21323?__blob=publicationFile&v=4.
- Förster, Agnes; Thissen, Fee** (2018): Kommunikative Praxis reflektieren. Mit der Fallbringer-Methode zum wer? wann? wie? was? in partizipativen Stadtentwicklungsprozessen. In: *RaumPlanung* 196 (2/3), S. 44–49.
- Fox-Rogers, Linda; Murphy, Enda** (2014): Informal strategies of power in the local planning system. In: *Planning Theory* 13 (3), S. 244–268.
- Frank, Elena; Hildebrandt, Jens; Pardon, Beatrice; Vandamme, Ralf** (2017): Was ist Verwaltung? In: *Informationen zur politischen Bildung /izpb* (333), S. 36–55.
- Fürst, Dietrich** (2018): Planung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, Bd. 3. Hannover, S. 1711–1719.
- Gäbelein, Hanna; Hillmer, Gerhard** (2020): Wie qualitative Forschungsmethoden helfen können, Organisationen in Veränderungsprozessen zu begleiten – Fallstudien mit der Anwendung des Verfahrens GABEK®. In: Margit

Raich und Julia Müller-Seeger (Hrsg.): Symposium Qualitative Forschung 2018. Verantwortungsvolle Entscheidungen auf Basis qualitativer Daten. Wiesbaden, S. 75–89.

Gailing, Ludger; Hamedinger, Alexander (2019): Neoinstitutionalismus und Governance. In: Thorsten Wiechmann (Hrsg.): ARL Reader – Planungstheorie Band 1. Kommunikative Planung – Neoinstitutionalismus und Governance. Berlin, S. 167–178.

Gailing, Ludger; Moss, Timothy (2018): Gemeinwohl. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, S. 773–778.

Gehl, Jan (2015): Städte für Menschen. Berlin.

Geis, Max-Emanuel (2016): Kommunalrecht. 4. Auflage. München.

Geißel, Brigitte (2012): Politische (Un-)Gleichheit und die Versprechen der Demokratie. In: *APuZ – Aus Politik und Zeitgeschichte* 62 (38–39), S. 32–37.

GemO, vom 24.07.2000: Gemeindeordnung für Baden-Württemberg. Online verfügbar unter: <https://www.landesrecht-bw.de/bsbw/document/jlr-GemOBWV38IVZ>, zuletzt geprüft am 21.08.2025.

Germer, Kristof Tobias (2021): Erfolgreiches Verwaltungsmanagement. Grundlagen für Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung. Berlin, Heidelberg.

Gern, Alfons; Brüning, Christoph (2019): Deutsches Kommunalrecht. 4. Auflage. Baden-Baden.

Geva, Yinnon; Rosen, Gillad (2018): The regeneration deal: Developers, homeowners and new competencies in the development process. In: *Geoforum* 96, S. 10–20.

gif, Gesellschaft für Immobilienwirtschaftliche Forschung e.V. (Hrsg.) (2020): Berufsbilder der Immobilienwirtschaft aus der Praxis. Projektentwicklung. Unter Mitarbeit von Tim Sassen. Online verfügbar unter: https://www.greyfieldgroup.de/wp-content/uploads/2020/06/Interview_Berufsbild_Projektentwicklung.pdf?x61294, zuletzt geprüft am 27.05.2024.

Gläser, Jochen; Laudel, Grit (2010): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse. 4. Auflage. Wiesbaden.

Gollwitzer, Mario; Schmitt, Manfred (2009): Sozialpsychologie kompakt. Mit Online-Materialien. Weinheim. Online verfügbar unter: <http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:bsz:31-epflicht-1145876>.

Grange, Kristina (2013): Shaping acting space: In search of a new political awareness among local authority planners. In: *Planning Theory* 12 (3), S. 225–243.

Grange, Kristina (2017): Planners – A silenced profession? The politicisation of planning and the need for fearless speech. In: *Planning Theory* 16 (3), S. 275–295.

Grunwald, Armin (2010): Parlamentarische Technikfolgenabschätzung: Vertrauen angesichts von Expertendilemmata. In: Matthias Maring (Hrsg.): *Vertrauen. zwischen sozialem Kitt und der Senkung von Transaktionskosten*. Karlsruhe, S. 133–152.

Guironnet, Antoine; Attuyer, Katia; Halbert, Ludovic (2016): Building cities on financial assets: The financialisation of property markets and its implications for city governments in the Paris city-region. In: *Urban Studies* 53 (7), S. 1442–1464.

Hamm, Ingo; Köhler, Wiebke (2020): Wettbewerbsfaktor Mensch. Wie man durch Mitarbeiterbegeisterung und moderne Führung Mehrwert schafft. Berlin, Heidelberg.

Hartmann, Martin (2010): Die Komplexität des Vertrauens. In: Matthias Maring (Hrsg.): *Vertrauen. zwischen sozialem Kitt und der Senkung von Transaktionskosten*. Karlsruhe, S. 15–25.

Haschke, Josef Ferdinand (2016): Politische Vertrauenskrise? Die kommunikative Konstruktion von Politikervertrauen im lebensweltlichen Kontext. Wiesbaden. Online verfügbar unter: <http://gbv.ebib.com/patron/FullRecord.aspx?p=4594921>.

Heeg, Susanne (2008): Von Stadtplanung und Immobilienwirtschaft. Die »South Boston Waterfront« als Beispiel für eine neue Strategie städtischer Baupolitik. Bielefeld.

Hehn, Svea von; Cornelissen, Nils I.; Braun, Claudia (2015): Kulturwandel in Organisationen. Ein Baukasten für angewandte Psychologie im Change-Management. Berlin, Heidelberg. Online verfügbar unter: <https://ebookcentral.proquest.com/lib/kxp/detail.action?docID=4068776>.

Heinelt, Hubert (2009): Governance und Wissen. In: Ulf Matthiesen und Gerhard Mahnken (Hrsg.): *Das Wissen der Städte. Neue stadregionale Entwicklungsdynamiken im Kontext von Wissen, Milieus und Governance*. 1. Aufl. Wiesbaden, S. 347–363.

Heiser, Patrick (2018): Meilensteine der qualitativen Sozialforschung. Eine Einführung entlang klassischer Studien. Wiesbaden.

Hentze, Tobias; Kauder, Björn (2024): Öffentlicher Dienst: mehr Personal, noch mehr Bedarf. Hg. v. Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V. Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V. Köln (IW-Kurzbericht, 2). Online verfügbar unter: <https://www.iwkoeln.de/studien/tobias-hentze-bjoern-kauder-mehr-personal-noch-mehr-bedarf.html>, zuletzt geprüft am 22.07.2025.

Hesse, Markus; Kühn, Manfred (2023): Planungskonflikte in der pluralistischen Demokratie. In: *Raumforschung und Raumordnung* 81 (5), S. 422–436.

Hillemacher, Monika; Thomeczek, Harald (2018): Das überforderte Bauamt. In: *Immobilien Zeitung*, 17.05.2018 (20/2018), S. 1.

Hustedt, Thurid; Veit, Sylvia (2014): Forschungsperspektiven auf Regierungs- und Verwaltungskoordination: Koordinationsprobleme und Erklärungsfaktoren. In: *der moderne staat (dms) – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 7 (1-2014), S. 17–36.

Hyötyläinen, Mika Jouko Tapani; Haila, Anne-Kaarina Elise (2018): Entrepreneurial public real estate policy: The case of Eiranranta, Helsinki. In: *Geoforum* 89, S. 137–144.

ICG, Institut für Corporate Governance in der deutschen Immobilienwirtschaft (Hrsg.) (2023): Social Impact Investing – Messen. Bewerten. Partizipieren. Das Handbuch für eine neue Immobilienwirtschaft. Berlin.

Initiative kostenreduziertes Bauen (Hrsg.) (2025): Der neue Hamburg-Standard. Online verfügbar unter: <https://www.bezahlbarbauen.hamburg/>, zuletzt geprüft am 27.07.2025.

Isenhöfer, Björn (1999): Strategisches Management von Projektentwicklungsunternehmen. Dissertation, Köln.

Juch, Susann (2012): Interkulturelle Kooperationskompetenz. Entwicklung und Gestaltung der Interaktion in interkulturellen Unternehmenskooperationen. Zugl.: Jena, Univ., Diss., 2011. Münster.

Just, Tobias (2024): Volkswirtschaftliche Bedeutung der Immobilien-Projektentwicklung. In: Jürgen Schäfer und Georg Conzen (Hrsg.): *Praxishandbuch der Immobilien-Projektentwicklung*. 5. Auflage. München, S. 29–38.

Kaiser, Robert (2014): Qualitative Experteninterviews. Konzeptionelle Grundlagen und praktische Durchführung. Wiesbaden.

Karki, Tej Kumar (2017): Should planners join politics? Would that help them make better cities? In: *Planning Theory* 16 (2), S. 186–202.

Kaschlik, Anke (2018): Vertrauen und Selbstwirksamkeitserwartungen in der Stadtentwicklung. Gestaltungsmöglichkeiten in kleinen/mittleren Städten in peripheren Regionen. In: *RaumPlanung* 195 (1), S. 12–19.

Kinateder, Thomas (2011): Projektentwicklung. In: Nico B. Rottke und Matthias Thomas (Hrsg.): Immobilienwirtschaftslehre – Management. Nachdruck 2017. Wiesbaden, S. 503–532.

Kirchler, Erich; Walenta, Christa (2010): Motivation. 1. Auflage. Wien.

Kirsch, Daniela (1997): Public Private Partnership. Eine empirische Untersuchung der kooperativen Handlungsstrategien in Projekten der Flächenerschließung und Immobilienentwicklung. Dissertation. Köln.

Köster, Claudia (2006): Städtebauliche Qualitätssicherung bei der Entwicklung neuer Stadtquartiere. Zur Zusammenarbeit öffentlicher und privater Partner. Zugl.: Hamburg-Harburg, Techn. Univ., Arbeitsbereich Stadt-, Regional- und Umweltplanung, Diss., 2005. Münster.

Krautzberger, Michael; Runkel, Peter (2005): Bau- und Planungsrecht. In: Karl-Werner Schulte (Hrsg.): Immobilienökonomie. Stadtplanerische Grundlagen. 3., vollst. überarb. und erw. Aufl. München, S. 85–98.

Kühn, Manfred (2021): Agonistic planning theory revisited: The planner's role in dealing with conflict. In: *Planning Theory* 20 (2), S. 143–156.

Kühn, Manfred (2023): Rezension. Gunder, Michael; Grange, Kristina; Winkler, Tanja (eds.) (2023): Handbook on Planning and Power. In: *Raumforschung und Raumordnung* 81 (5), S. 572–574.

Kyrein, Rolf (2002): Immobilien – Projektmanagement: Projektentwicklung und –steuerung. 2. Auflage. Köln.

Langer, Kerstin; Oppermann, Bettina; Humborg, Christiane (2003): Win-Win-Lösungen im Flächenmanagement. Kooperatives Flächenmanagement zwischen Wirtschaft, Verwaltung und Bürgerschaft: Problemtypologien, Einigungspotenziale und Akteurskonstellationen in Baden-Württemberg. Stuttgart. Online verfügbar unter: https://pudi.lubw.de/detailseite/-/publication/55692?_de_xdot_lubw_pudi_frontend_web_portlet_DetailPortlet_backURL=https%3A%2F%2Fpudi.lubw.de%2Fprojekte%3Fp_p_id%3Dpsp%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26_psp_mvcPath%3D%252Fhtml%252Fprojectsearch%252Fview.jsp%26_psp_keywords%3D%2B%26_psp_extendedSearch%3Dfalse%26_psp_cur%3D11%26_psp_delta%3D75%26_psp_advancedSearch%3Dfalse%26_psp_orderByCol%3Dtitle-z-a%26_psp_orderByType%3Ddesc, zuletzt geprüft am 07.03.2022.

Lelong, Bettina (2015): Durchsetzungsprozesse in der Stadtentwicklungspolitik. Eine vergleichende Netzwerkanalyse städtebaulicher Großprojekte. Wiesbaden.

Lennartz, Katharina Marie (2022): Agile Methoden in der Bauplanung. Prozessuale Optimierung der interdisziplinären Zusammenarbeit in der Planungsphase komplexer Bauprojekte auf der Grundlage eines hybriden Managementmodells. Dissertation. Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen, Aachen. Online verfügbar unter: <https://publications.rwth-aachen.de/record/861140/files/861140.pdf>, zuletzt geprüft am 21.08.2025.

Levin-Keitel, Meike; Lelong, Bettina; Thaler, Thomas (2017): Zur Darstellung von Macht in der räumlichen Planung – Potenziale und Grenzen der Methode der systemischen Aufstellung. In: *Raumforschung und Raumordnung* 75, S. 31–44.

Löw, Martina (2008): Eigenlogische Strukturen – Differenzen zwischen Städten als konzeptuelle Herausforderung. In: Helmuth Berking und Martina Löw (Hrsg.): Die Eigenlogik der Städte. Neue Wege für die Stadtforschung. Frankfurt/Main, S. 33–54.

Lührmann, Thomas (2006): Führung, Interaktion und Identität. Die neuere Identitätstheorie als Beitrag zur Fundierung einer Interaktionstheorie der Führung. Zugl.: Berlin, Freie Univ., Diss., 2005. 1. Aufl. Wiesbaden.

Lüsebrink, Hans-Jürgen (2016): Interkulturelle Kommunikation. Interaktion, Fremdwahrnehmung, Kulturtransfer. 4., aktualisierte und erweiterte Auflage. Stuttgart.

Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (1995): Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus. In: Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt am Main, New York, S. 39–72.

Mayring, Philipp (2010): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. 11. Neuauflage. Weinheim. Online verfügbar unter: <http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:bsz:31-epflicht-1143991>.

Mayring, Philipp; Fenzl, Thomas (2019): Qualitative Inhaltsanalyse. In: Nina Baur und Jörg Blasius (Hrsg.): Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung. 2. Aufl. Wiesbaden, S. 633–648.

Meding, Jan-Oliver (2018): Behörden behindern Neubau. In: *Immobilien Zeitung*, 18.01.2018 (03/2018), S. 2.

Metzger, Jonathan; Soneryd, Linda; Tamm Hallström, Kristina (2017): 'Power' is that which remains to be explained: Dispelling 'Power' is that which

remains to be explained: Dispelling the ominous dark matter of critical planning studies. In: *Planning Theory* 16 (2), S. 203–222.

Metzner, Steffen (2011): Organisation. In: Nico B. Rottke und Matthias Thomas (Hrsg.): Immobilienwirtschaftslehre – Management. Nachdruck 2017. Wiesbaden, S. 287–310.

Meuser, Michael; Nagel, Ulrike (1991): ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht: ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In: Detlef Garz und Klaus Kraimer (Hrsg.): Qualitativ-empirische Sozialforschung. Konzepte, Methoden, Analysen. Opladen, S. 441–471.

Meuser, Michael; Nagel, Ulrike (2009): Das Experteninterview – konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlage. In: Susanne et al Pickel (Hrsg.): Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen. Wiesbaden, S. 465–479.

Meyer, Kevin; Pfnür, Andreas (2015): Wertschöpfungspartnerschaften in der Immobilienprojektentwicklung. Empirische Analyse der Erfolgswirkungen. In: *Zeitschrift für Immobilienökonomie/German Journal of Real Estate Research (ZIÖ)* 1 (1), S. 59–80.

Meyer, Norman; Nagel, Claudia; Dietrich, Andy; Glock, Christian; Krauß, Thorsten; Becker, Eike (2023): Es ist höchste Zeit. Eine Streitschrift. Hg. v. Thorsten Krauß & Andy Dietrich, c/o Strategiekollegen GmbH. Berlin.

Meyer-Oldenburg, Torsten (2002): Planen im Diskurs. Konfliktmanagement und Kooperation am Beispiel der kommunalen Landschaftsplanung. Technischen Universität München. Fakultät Wissenschaftszentrum Weihenstephan für Ernährung,

Moulaert, Frank; Cabaret, Katy (2006): Planning, Networks and Power Relations: is Democratic Planning Under Capitalism Possible? In: *Planning Theory* 5 (1), S. 51–70.

Mrosek, Holger Friedrich (2012): Städtebauliche Projektentwicklung durch private Immobilienunternehmen. Teilw. zugl.: Wuppertal, Bergische Univ., Diss., 2011. 1. Aufl. Essen.

Müller, Kai; Weber, Kirstin (2002): Städtebauliche Projektentwicklung. Optimierung der Wirtschaftlichkeit durch Methoden der Immobilienökonomie. Regensburg.

Müller, Thomas (2013): Stadtgestalt(ung) unter Schrumpfungsbedingungen – auf der Suche nach der Gestalt der Europäischen Stadt, neuen Stadtbildern und begrifflicher Einordnung. Dissertation, Kaiserslautern.

Münkler, Laura (2022): Demokratie und Expertise. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)* 72 (26-27), S. 7–13. Online verfügbar unter: <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/wissenschaft-oeffentlichkeit-demokratie-2022/>, zuletzt geprüft am 26.07.2025.

Nase, Ilir; Berry, Jim; Adair, Alastair (2015): Urban design quality and real estate value: in search of a methodological framework. In: *Journal of Urban Design* 20 (5), S. 563–581.

Naßmacher, Hiltrud; Naßmacher, Karl-Heinz (2007): Kommunalpolitik in Deutschland. 2., völlig überarb. und aktualisierte Aufl. Wiesbaden. Online verfügbar unter: http://bvbr.bib-bvb.de:8991/F?func=service&doc_library=BVB01&doc_number=015025684&line_number=0002&func_code=DB_RECORDS&service_type=MEDIA.

Ochs, Jutta (2024): „Der größte Fehler ist, den Kopf in den Sand zustecken“. In: *Immobilien Zeitung*, 08.08.2024 (32/2024).

Ochs, Jutta (2025): Sebastian Nitsch hat sich neu erfunden. In: *Immobilien Zeitung*, 17.07.2025 (29/2025), S. 6.

Oliveira, Eduardo; Hersperger, Anna M. (2018): Governance arrangements, funding mechanisms and power configurations in current practices of strategic spatial plan implementation. In: *Land Use Policy* 76, S. 623–633.

Osterloh, Margit; Weibel, Antoinette (2006): Investition Vertrauen. Prozesse der Vertrauensentwicklung in Organisationen. 1. Aufl. Wiesbaden.

Peiser, Richard (1990): Who Plans America? Planners or Developers? In: *Journal of the American Planning Association* 56 (4), S. 496–503.

Pezzei, Kristina (2025): Neuer Tonfall, alte Probleme. In: *Immobilien Zeitung*, 22.05.2025 (21/2025), S. 2.

Pfnür, Andreas; Kämpf-Dern, Annette (2016): Der deutsche Beitrag zur internationalen immobilienwirtschaftlichen Forschung. Eine empirische Analyse auf Basis von Konferenz Forschungsbeiträgen. In: *Zeitschrift für Immobilienökonomie/German Journal of Real Estate Research (ZIÖ)* 2 (1), S. 1–28.

Pielken, Adrian (2017): Vertrauen zwischen Banken und Krisenunternehmen in der Sanierung. Konzeptionelle Grundlagen und Ergebnisse einer empirischen Untersuchung nach Grounded Theory aus Sicht kreditgebender Banken. Wiesbaden. Online verfügbar unter: <https://ebookcentral.proquest.com/lib/kxp/detail.action?docID=4775453>.

Pløger, John (2023): Agonism, decision, power – The art of working unfinished. In: *Raumforschung und Raumordnung* 81 (5), S. 449–460.

polis Convention GmbH (2020): Convention. Online verfügbar unter: <https://www.polis-convention.com/convention/>, zuletzt geprüft am 29.03.2020.

Pritzlaff, Tanja (2006): Entscheiden als Handeln. Eine begriffliche Rekonstruktion. Zugl.: Bremen, Univ., Diss., 2005. Frankfurt a. M.

Reichel, Christian (2020): Mensch – Umwelt – Klimawandel. Globale Herausforderungen und lokale Resilienz im Schweizer Hochgebirge. Bielefeld, Germany.

Reichertz, Jo (2009): Kommunikationsmacht. Was ist Kommunikation und was vermag sie? Und weshalb vermag sie das? 1. Aufl. Wiesbaden.

Reichertz, Jo (2013): Grundzüge des Kommunikativen Konstruktivismus. In: Reiner Keller, Hubert Knoblauch und Jo Reichertz (Hrsg.): Kommunikativer Konstruktivismus. Theoretische und empirische Arbeiten zu einem neuen wissenssoziologischen Ansatz. Wiesbaden, S. 49–68.

Reuter, Wolf (2022): Konsens und Konflikt in einem Machtmodell von Planung. In: *Raumforschung und Raumordnung* 81 (5), S. 461–477.

Reutter, Georg; Jordan, Axel; Vollnberg, Carsten H. (2024): Finanzierung von Immobilien-Projektentwicklungen. In: Jürgen Schäfer und Georg Conzen (Hrsg.): Praxishandbuch der Immobilien-Projektentwicklung. 5. Auflage. München, S. 191–215.

RHA, REICHER HAASE ASSOZIIERTE (Hrsg.) (2024): Gemeinsam Wirken. Impulse für die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Immobilienwirtschaft. Online verfügbar unter: <https://cloud.rha-planner.eu/s/G8r5RB8W3iHbQWp>, zuletzt geprüft am 22.07.2025.

Richter, Caroline (2017): Vertrauen innerhalb von Organisationen. Dissertation.

Rissel, Maik (2024): Alternative Projektfinanzierungen außerhalb der Bankenwelt. In: Jürgen Schäfer und Georg Conzen (Hrsg.): Praxishandbuch der Immobilien-Projektentwicklung. 5. Auflage. München, S. 217–251.

Rissel, Maik; Eschweiler, Jörg (2013): Alternative Projekt-Finanzierungen außerhalb der Bankenwelt. In: Jürgen Schäfer und Georg Conzen (Hrsg.): Praxishandbuch der Immobilien-Projektentwicklung. Akquisition, Konzeption, Realisierung, Vermarktung. 3. Aufl., [überarb. u. aktual.]. München, S. 169–199.

Robin, Enora (2022): Performing real estate value(s): real estate developers, systems of expertise and the production of space. In: *Geoforum* 134, S. 205–215.

- Rogers, Carl R.** (1973): Entwicklung der Persönlichkeit. Psychotherapie aus der Sicht eines Therapeuten. Stuttgart.
- Röhner, Jessica; Schütz, Astrid** (2020): Psychologie der Kommunikation. 3. Auflage. Berlin, Germany.
- Rommerskirchen, Jan** (2017): Soziologie & Kommunikation. Theorien und Paradigmen von der Antike bis zur Gegenwart. 2. Aufl. Wiesbaden.
- Rothermund, Klaus; Eder, Andreas B.** (2011): Allgemeine Psychologie: Motivation und Emotion. 1. Aufl. Wiesbaden.
- Rottke, Nico B.** (2011a): Immobilienarten. In: Nico B. Rottke und Matthias Thomas (Hrsg.): Immobilienwirtschaftslehre – Management. Nachdruck 2017. Wiesbaden, S. 141–171.
- Rottke, Nico B.** (2011b): Immobilienwirtschaftslehre als wissenschaftliche Disziplin. In: Nico B. Rottke und Matthias Thomas (Hrsg.): Immobilienwirtschaftslehre – Management. Nachdruck 2017. Wiesbaden, S. 27–72.
- Rottke, Nico B.** (2011c): Theoretisches Fundament der Immobilienwirtschaftslehre. In: Nico B. Rottke und Matthias Thomas (Hrsg.): Immobilienwirtschaftslehre – Management. Nachdruck 2017. Wiesbaden, S. 73–89.
- Rottke, Nico B.** (2011d): Verantwortung und Immobilienwirtschaft. In: Nico B. Rottke und Matthias Thomas (Hrsg.): Immobilienwirtschaftslehre – Management. Nachdruck 2017. Wiesbaden, S. 239–252.
- Rottke, Nico B.** (2012a): Ökonomie: interdisziplinärer Bestandteil der Immobilienwirtschaftslehre. In: Nico B. Rottke und Michael Voigtländer (Hrsg.): Immobilienwirtschaftslehre – Ökonomie. Nachdruck 2017. Wiesbaden, S. 29–100.
- Rottke, Nico B.** (2012b): q Immobilienfinanzierung und Immobilienmarkt. In: Nico B. Rottke und Michael Voigtländer (Hrsg.): Immobilienwirtschaftslehre – Ökonomie. Nachdruck 2017. Wiesbaden, S. 705–743.
- Rudzio, Wolfgang** (2019): Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. 10. Auflage. Wiesbaden.
- Rüegg-Stürm, Johannes; Grand, Simon** (2020): Das St. Galler Management-Modell. Management in einer komplexen Welt. 2., überarbeitete Auflage. Bern.
- RWE AG** (Hrsg.) (2012): Akzeptanz für Großprojekte. Eine Standortbestimmung über Chancen und Grenzen der Bürgerbeteiligung in Deutschland. Online verfügbar unter: <https://www.rwe.com/web/cms/mediablob/de/1716208/data/1701408/4/rwe/verantwortung/verantwortungsvolle->

unternehmensfuehrung/akzeptanzstudie/Akzeptanzstudie-als-PDF-herunterladen.pdf, zuletzt geprüft am 12.09.2020.

Sager, Tore (2009): Planners' Role: Torn between Dialogical Ideals and Neo-liberal Realities. In: *European Planning Studies* 17 (1), S. 65–84.

Sailer, Patrick (2023): Systemtheorie in der Management- und Organisationsforschung. In: *WIST* 52 (5), S. 14–19.

Salzberger, Hannah; Müller, Leonie; Just, Tobias (2024): Schlüsselfaktor S. Die soziale Nachhaltigkeit in der Immobilienwirtschaft. Auf dem Weg zu einem europäischen Bewertungsstandard. Hg. v. Gesellschaft für Immobilienwirtschaftliche Forschung e.V. gif. Wiesbaden.

Schäfer, Jürgen; Conzen, Georg (2024): Einführung. In: Jürgen Schäfer und Georg Conzen (Hrsg.): *Praxishandbuch der Immobilien-Projektentwicklung*. 5. Auflage. München, S. 1–10.

Schleer, Manfred (2014): Der kommunale Beigeordnete. Analyse eines Analyse eines kommunalpolitisch relevanten Akteurs in Mittel- und Großstädten. Dissertation. Universität Konstanz. Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft.

Schleiter, Ludwig-Wilhelm (2000): Historische, gesellschaftliche und ökonomische Grundlagen der Immobilien-Projektentwicklung oder Staats-, Stadt- und Immobilienentwicklung. Köln.

Schmalt, Heinz-Dieter; Langens, Thomas A. (2009): *Motivation*. 4., vollst. überarb. und erw. Auflage. Stuttgart.

Schmid, Bernd (1991): *Kulturbegegnungsmodell der Kommunikation*. Hg. v. isb. Online verfügbar unter: <https://www.isb-w.eu/campus/de/modell/Kulturbegegnungsmodell-der-Kommunikation-2-1991MX1739D>, zuletzt geprüft am 14.06.2024.

Schmid, Bernd (2008): *Systemische Professionalität und Transaktionsanalyse*. 3. Aufl. Bergisch Gladbach.

Schmidt, Axel (2018): Interaktion und Kommunikation. In: Dagmar Hoffmann und Rainer Winter (Hrsg.): *Mediensoziologie. Handbuch für Wissenschaft und Studium*. 1. Auflage. Baden-Baden, S. 15–38.

Schnellenbach, Jan (2019): Klassische Institutionenökonomik: Kommentar zum Beitrag von Wolfram Elsner. In: *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik* 44 (3), S. 827–834.

Scholich, Dietmar (2008): Die Rolle der Raumplanung in der Gesellschaft. In: *Raumforschung und Raumordnung* 66 (6), S. 475–485.

- Schönwald, Antje** (2012): Identitäten und Stereotype in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen. Wiesbaden.
- Schönwandt, Walter** (2002): Planung in der Krise? Theoretische Orientierungen für Architektur, Stadt- und Raumplanung. Stuttgart.
- Schönwandt, Walter; Jung, Wolfgang** (2005): Planungstheorie. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. 4. Auflage. Hannover, S. 789–797.
- Schöttle, Annett** (2022): Voraussetzungen und Anreize für die kollaborative Lean-Projektentwicklung im öffentlichen Bausektor. Stärkung der Autonomie, Kompetenz und Verbundenheit von Projektteams. Dissertation, Karlsruhe. Karlsruher Instituts für Technologie. Online verfügbar unter: <https://publikationen.bibliothek.kit.edu/1000152023>, zuletzt geprüft am 21.08.2025.
- Schriever, Wolf** (1996): Projektentwicklung als kommunale Handlungsstrategie. In: Karl-Werner Schulte (Hrsg.): Handbuch Immobilien-Projektentwicklung. Unter Mitarbeit von Bernd Heuer und Stephan Bone-Winkel. Köln, S. 361–390.
- Schüppler, Ulrich** (2025a): Die Bereinigung des Markts geht weiter. In: *Immobilien Zeitung*, 03.07.2025 (27/2025), S. 3.
- Schüppler, Ulrich** (2025b): Mezzanine ist noch nicht abgeschrieben. In: *Immobilien Zeitung*, 10.07.2025 (28/2025), S. 8.
- Schwegler, Regina** (2008): Moralisches Handeln von Unternehmen. Eine Weiterentwicklung des neuen St. Galler Management-Modells und der ökonomischen Ethik. Zugl.: Aachen, Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule, Diss., 2007. 1. Aufl. Wiesbaden.
- Schwietring, Thomas** (2020): Was ist Gesellschaft? Einführung in soziologische Grundbegriffe. 3., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage. München. Online verfügbar unter: <http://www.blickinsbuch.de/item/30a48678349262091655c6e9f748e0ff>.
- Searing, Donald D.** (1991): Roles, Rules, and Rationality in the New Institutionalism. In: *American Political Science Review* 85 (4), S. 1239–1260.
- Selle, Klaus** (1994): Was ist bloß mit der Planung los? Erkundungen auf dem Weg zum kooperativen Handeln ; ein Werkbuch. Dortmund.
- Selle, Klaus** (2011): Große Projekte – nach Stuttgart 21. Herausforderungen der politischen Kultur. In: *RaumPlanung* (156/157), S. 126–132.
- Spencer, Steven J.; Logel, Christine; Davies, Paul G.** (2016): Stereotype Threat. In: *Annual review of psychology* 67, S. 415–437.

- Stein, Axel; Wiegand, Timm Sebastian; Dehne, Peter; Hülz, Martina; Kühn, Manfred; Kujath, Hans Joachim et al.** (2016): Wissensgesellschaft als Herausforderung für ländlich-periphere Regionen. Beispiele aus Nordostdeutschland. Hannover. Online verfügbar unter: <https://www.arl-net.de/de/shop/wissensgesellschaft.html>, zuletzt geprüft am 26.06.2024.
- Stein, Stanley M.; Harper, Thomas L.** (2003): Power, Trust, and Planning. In: *Journal of Planning Education and Research* 23 (2), S. 125–139.
- Stein, Ursula** (2016): Ein systemisches Kommunikationsmodell für die räumliche Planung. In: Gabriela B. Christmann (Hrsg.): Zur kommunikativen Konstruktion von Räumen. Theoretische Konzepte und empirische Analysen. Wiesbaden, S. 223–239.
- Sterley, Nadine** (2017): Die Kooperation und das kommunale Unternehmen. Dissertation. Nomos Verlagsgesellschaft.
- Stich, Rudolf; Schmidt-Eichstaedt, Gerd** (2005): Bauleitplanung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. 4. Auflage. Hannover, S. 75–82.
- Swain, Christopher; Tait, Malcolm** (2007): The Crisis of Trust and Planning. In: *Planning Theory & Practice* 8 (2), S. 229–247.
- Tait, Malcolm** (2011): Trust and the Public Interest in the Micropolitics of Planning Practice. In: *Journal of Planning Education and Research* 31 (2), S. 157–171.
- Talvitie, Antti** (2012): The problem of trust in planning. In: *Planning Theory* 11 (3), S. 257–278.
- Thomeczek, Harald** (2025): Falkensteg warnt vor der Pleite von Bestandsaltern. In: *Immobilien Zeitung*, 10.07.2025 (28/2025), S. 7.
- Tiesdell, Steve; Adams, David** (2011): Urban Design in the Real Estate Development Process. Chichester.
- TU Dortmund, Fakultät Raumplanung** (Hrsg.) (2020): Was ist Raumplanung? Online verfügbar unter: https://www.raumplanung.tu-dortmund.de/was_ist_rp.html, zuletzt geprüft am 13.09.2020.
- UGoveRN, Urban Governance Research Network** (Hrsg.) (2021): What is UGoveRN Planning+Property? Online verfügbar unter: <https://www.planningproperty.ugovern.eu>, zuletzt geprüft am 29.06.2021.
- Umweltbundesamt** (Hrsg.) (2015): Innenentwicklung. organisieren – Kommunale Organisationsstrukturen für ein effizientes

Flächenressourcenmanagement im Praxistest. Online verfügbar unter: <http://www.umweltbundesamt.de/innenentwicklung>, zuletzt geprüft am 19.10.2024.

Verband der Sparda-Banken e.V. (Hrsg.) (2020): Wohnen in Deutschland 2020 Unterschiede zwischen Stadt und Land. Online verfügbar unter: <https://www.spardaimmobilien.de/fileadmin/redaktion/artikel/immobilienmarkt-analyse/sparda-bank-studie-wertsteigerung-immobilien-wohnen-in-deutschland-2020.pdf>, zuletzt geprüft am 14.12.2021.

Vries, J. R. de (2014): Understanding trust. Longitudinal studies on trust dynamics in governance interactions. Wageningen.

Wagner, Benjamin (2021): Transformation der Immobilienwirtschaft: Auswirkungen auf immobilienwirtschaftliche Geschäftsmodelle unter besonderer Berücksichtigung der Immobilienprojektentwicklung. Dissertation. TU Darmstadt.

Wagner, Benjamin; Pfnür, Andreas (2022): Veränderungen für Projektentwickler in der immobilienwirtschaftlichen Transformation – Netzwerkanalyse und Stakeholder-Interviews zur Bestimmung handlungsrelevanter Einflüsse und strategischer Anpassungen. In: *Zeitschrift für Immobilienökonomie* 8 (1), S. 35–78.

Watzka, Klaus (2011): Zielvereinbarungen in Unternehmen. Grundlagen, Umsetzung, Rechtsfragen. 1. Aufl. Wiesbaden.

Weibel, Antoinette (2004): Kooperation in strategischen Wissensnetzwerken. Vertrauen und Kontrolle zur Lösung des sozialen Dilemmas. Zugl.: Zürich, Univ., Diss., 2002. 1. Aufl. Wiesbaden.

Weinert, Ansfried B. (2015): Organisations- und Personalpsychologie. 6., neu ausgestattete Aufl. Weinheim. Online verfügbar unter: <http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:bsz:31-epflicht-1137838>.

Weiske, Christine; Kabisch, Sigrun; Hannemann, Christine (Hrsg.) (Hrsg.) (2005): Kommunikative Steuerung des Stadtumbaus. Interessensgegensätze, Koalitionen und Entscheidungsstrukturen in schrumpfenden Städten. Wiesbaden.

Wékel, Julian (2018): Stadtentwicklungsplanung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, S. 2435–2439.

Wentz, Martin (2005): Akteure, Verfahrens- und Prozessgestaltung. In: Karl-Werner Schulte (Hrsg.): Immobilienökonomie. Stadtplanerische Grundlagen, Bd. 3. 3., vollst. überarb. und erw. Aufl. München, S. 71–82.

Wichmann, Angela (2019): Quantitative und Qualitative Forschung im Vergleich. Denkweisen, Zielsetzungen und Arbeitsprozesse. 1. Auflage 2019. Berlin, Heidelberg.

Wiechmann, Thorsten (2018): Planungstheorie. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, Bd. 3. Hannover, S. 1771–1784.

Wiechmann, Thorsten (2019): Einleitung – Zum Stand der deutschsprachigen Planungstheorie. In: Thorsten Wiechmann (Hrsg.): ARL Reader – Planungstheorie Band 1. Kommunikative Planung – Neoinstitutionalismus und Governance. Berlin, S. 1–11.

Wieland, Andreas (2014): Projektentwicklung nutzungsgemischter Quartiere. Analyse zur Generierung von Erfolgsfaktoren. Dissertation. Springer VS, Wiesbaden.

Wiersma, Simon; Heinrich, Michael; Just, Tobias (2019): Segmentierung deutscher Wohnimmobilienmärkte. In: *Gesellschaft für immobilienwirtschaftliche Forschung e.V. (Hrsg) Working Paper 1/2019*.

Wilker, Nadja (2019): Online-Bürgerbeteiligung und politische Repräsentation. Wiesbaden.

Willinger, Stephan (2013): Erfolg durch Kooperation! Zusammenarbeit von Kommunen und Investoren bei Stadtentwicklungsprojekten. KulturBahnhof Kassel, 2013.

Wittmayer, Julia M.; Avelino, Flor; van Steenbergen, Frank; Loorbach, Derk (2017): Actor roles in transition: Insights from sociological perspectives. In: *Environmental Innovation and Societal Transitions* 24, S. 45–56.

Wolf, Mária (2019): Stress, Informationen und Entscheidungen Im Management. Wirkungszusammenhänge und Einflussfaktoren. Dissertation. Wiesbaden. Online verfügbar unter: <https://ebookcentral.proquest.com/lib/kxp/detail.action?docID=5558582>.

Würz, Timo (2012): Corporate Stakeholder Communications. Neoinstitutionalistische Perspektiven Einer Stakeholderorientierten Unternehmenskommunikation. Dissertation. 1. Auflage. Wiesbaden. Online verfügbar unter: <https://ebookcentral.proquest.com/lib/kxp/detail.action?docID=971030>.

Zimmermann, Karsten (2009): Von der Krise des Wissens zur Krise des lokalen Regierens? In: Ulf Matthiesen und Gerhard Mahnken (Hrsg.): Das Wissen der Städte. Neue stadtreionale Entwicklungsdynamiken im Kontext von Wissen, Milieus und Governance. 1. Aufl. Wiesbaden, S. 393–409.

Zimmermann, Karsten (2010): Der veränderte Stellenwert von Wissen in der Planung. Ein Beitrag zu einem wissensbasierten Verständnis von Planung. In: *Raumforschung und Raumordnung* 68 (2), S. 115–125.

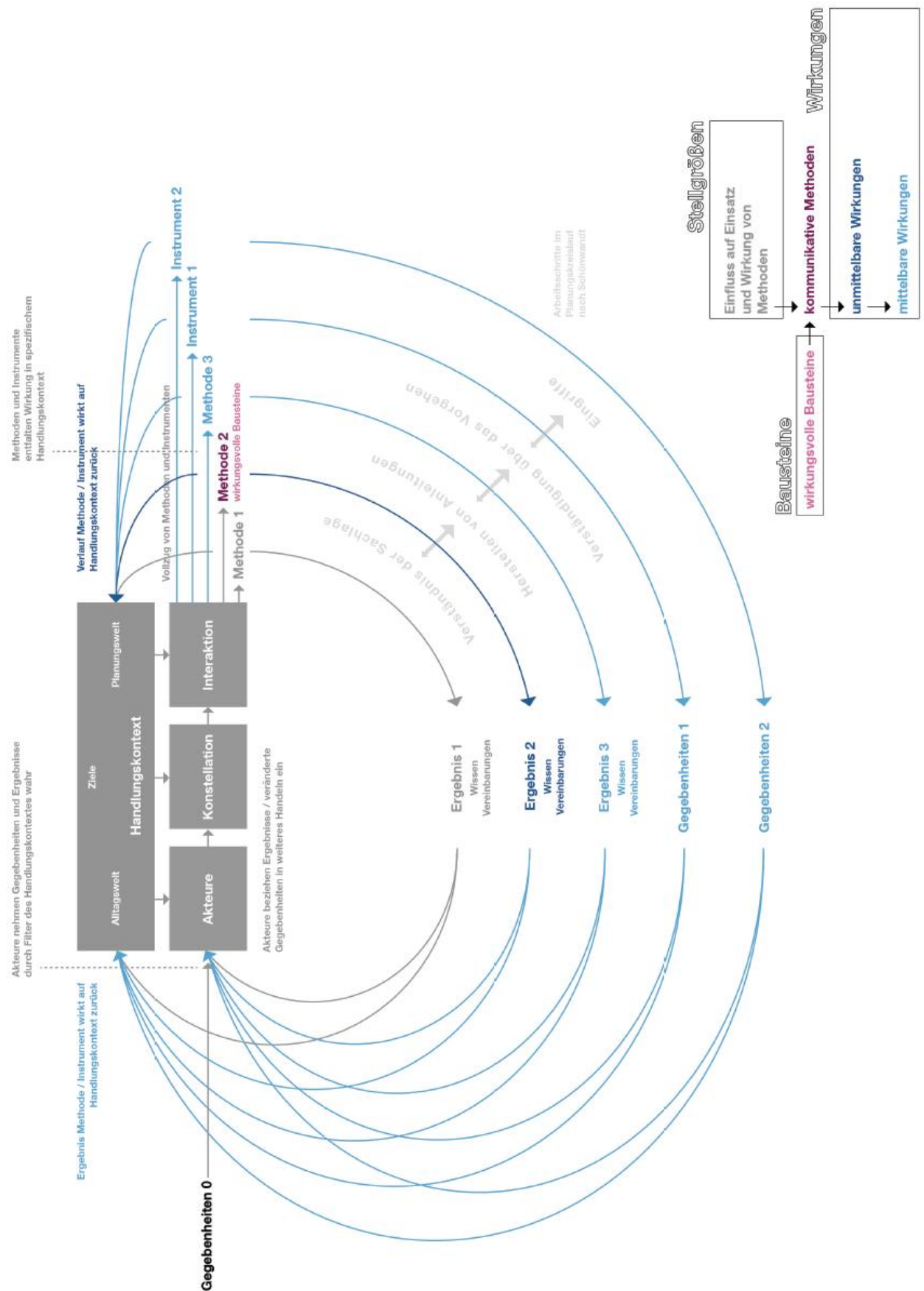
Zimmermann, Karsten (2019): Kommunikative Planung. In: Thorsten Wiechmann (Hrsg.): ARL Reader - Planungstheorie Band 1. Kommunikative Planung - Neoinstitutionalismus und Governance, Bd. 1. Berlin, S. 13–23.

Anhang

Seite

Anhang 1:	Heuristisches Modell zu Einsatz und Wirkung kommunikativer planerischer Methoden.	413
Anhang 2:	Übersicht der befragten Expert:innen der Fokusgruppe Projektentwickler und Leitfragen	414
Anhang 3:	Übersicht der befragten Expert:innen der Fokusgruppe planende Verwaltung und Leitfragen	420
Anhang 4:	Übersicht der befragten Expert:innen der Fokusgruppe Ratsmitglieder und Leitfragen	428
Anhang 5:	Übersicht der befragten Expert:innen der Fokusgruppe Ratsmitglieder und Leitfragen	434

Anhang 1: Heuristisches Modell zu Einsatz und Wirkung kommunikativer planerischer Methoden; Quelle: Förster 2014, S.63.



Anhang 2: Übersicht der befragten Expert:innen der Fokusgruppe Projektentwickler und Leitfragen

Experteninterviews Fokusgruppe Projektentwicklungsunternehmen				
Datum Interview	Code-Nr.	Unternehmensgröße nach Beschäftigtenzahl	Nutzungsart	Funktion Expert:innen
20.01.2021	PE 1	> 250	Wohnen, Gewerbe, Quartiersentwicklung	Managing Director
05.02.2021	PE 7	< 50	alle Assetklassen, Schwerpunkt Wohnen	Prokurist:in
12.02.2021	PE 8	50 - 249	Wohnen, Gewerbe	Geschäftsführung
12.02.2021	PE 9	50 - 249	alle Assetklassen (ausgenommen Logistik)	Projektleitung Quartiersentwicklung, Prokurist:in
19.02.2021	PE 10	250 - 499	Wohnen	Bereichsleitung Projektentwicklung
25.02.2021	PE 11	< 50	Wohnen, Quartiersentwicklung, Sportstättenbau	Geschäftsführung
11.03.2021	PE 12	< 50	Wohnen, Gewerbe - Schwerpunkt Bestandsentwicklung	Geschäftsführung
12.03.2021	PE 13	50 - 249	Wohnen, Gewerbe, Quartiersentwicklung	Geschäftsführung
23.04.2021	PE 14	< 50	Wohnen	CEO
26.04.2021	PE 15	< 50	Wohnen, Quartiersentwicklung	Geschäftsführung
11.06.2021	PE 16	50 - 249	Wohnen, Gewerbe	Geschäftsführende:r Gesellschafter:in

Hinweis: Alle Angaben beziehen sich auf den Zeitpunkt der Befragung.

Leitfragen Fokusgruppe Projektentwickler

Rollenverständnisse von und zwischen Stadtverwaltungen und Projektentwicklern

- Was treibt Sie in Ihrer Arbeit als Projektentwickler an?
- In einer durchgeführten Workshop-Reihe haben teilnehmende Projektentwickler Ihre Rolle als „Stadtgestalter“, beschrieben. Weisen jedoch zeitgleich auf die Rolle bzw. das Vorhandensein „Schwarzer Schafe“, die dem Image der Branche im Allgemeinen schaden würden, hin.
 - Wie sehen Sie das?
 - Was macht für Sie ein „schwarzes Schaf“ aus?
- Prägen Ihrer Einschätzung nach, stereotype Einschätzungen die Zusammenarbeit?
 - Wenn ja, wie? Denken Sie an ein konkretes Beispiel?

Werte in der Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Projektentwicklern

- Wie würden Sie Ihre Unternehmenskultur beschreiben?
 - Auf welche Weise prägt Ihrer Einschätzung nach die jeweilige Unternehmenskultur die Zusammenarbeit zwischen Kommune und Projektentwickler?
- Informieren Sie sich innerhalb Ihres Netzwerkes über die „lokale Verwaltungskultur“ bei Entwicklungsvorhaben in neuen Kommunen?
- Welche Werte würden Sie sich für die gemeinsame Zusammenarbeit wünschen?
 - Wie äußerte sich Wertschätzung Ihres Gegenübers für Ihre Arbeit?
 - An welche Negativbeispiele denken Sie in diesem Zusammenhang?

Interaktion zwischen Projektentwicklern und Kommunen

- Wie entwickeln Sie Ihre Projektidee?
 - Können Sie kurz den Prozess umreißen, bevor Sie mit Ihrem Entwicklungsvorhaben an die Kommune herantreten?
- Stadtplanungsämter würden sich eine größere Offenheit gegenüber Änderungen bzw. alternativen Konzepten für ein Entwicklungsvorhaben wünschen.
 - Mit welchem Planungsstand treten Sie in der Regel an die Kommune heran?
 - Warum so früh/so spät?
- Kommunen würden sich eine intensivere Auseinandersetzung mit lokalspezifischen Besonderheiten im Voraus eines Entwicklungsvorhaben wünschen?
 - Welche Aspekte fließen in die Vorarbeit im Rahmen einer Projektentwicklung ein?
 - Was verstehen Sie unter lokalspezifischen Besonderheiten?
 - Informieren Sie sich im Rahmen einer Projektentwicklung über örtliche Entwicklungskonzepte, Masterpläne, Gestaltungsvorgaben etc.?
 - Würden Sie sich aufbereitetes „Zusatzmaterial“ durch die Kommunen wünschen?
- Bei fehlendem Wissen über den strukturellen Aufbau einer Kommune fühlen sich Stadtplanungsämter oft unverstanden. Die von den Stadtplanungsämtern wahrgenommene Erwartungshaltung der Projektentwickler, dass alles schnell entschieden werden müsse, stehe allein mit dem strukturellen Aufbau einer Kommune im Konflikt.

- Was muss ein Projektentwickler Ihrer Meinung nach über die Arbeitsbereiche einer Kommune wissen -und umgekehrt.
- Welche Erwartungen stellen Sie an Kommunen? Welche Erwartungen stellen Kommunen an Sie? Sind diese realistisch/deckungsgleich?
- Nehmen aus Ihrer Perspektive Baugenehmigungsbehörden besonderen Einfluss auf die Interaktion zwischen Kommunen und Projektentwicklern?

Einfluss weiterer Akteure auf die Interaktion zwischen Kommunen und Projektentwicklern

- Welchen Einfluss nimmt Ihr Verhältnis zur Bank/zum Investor auf die Zusammenarbeit mit der Verwaltung/Kommune?
- Kennen Sie das „Give me one that looks like that – Syndrom“?
 - Wie stark nehmen Sie das im Hinblick auf die Projektfinanzierung wahr?
 - Haben Sie diese oder eine ähnliche Situation im Rahmen von Finanzierungsgesprächen auf Investorenmenseite bereits erlebt?
 - Wie gehen Sie damit um?
 - Inwiefern könnte eine kooperative Zusammenarbeit mit der Kommune diese Hürde überwinden?
 - Glauben Sie, dass die Entwicklung Quartiere als Assetklasse anzusehen dieses Problem „lösen“ oder verschärfen wird?
- Welchen Handlungsansatz verfolgen Sie, wenn Verwaltung und Projektentwickler einen Konsens gefunden haben, aber die Politik konträr agiert?
- Welchen Handlungsansatz verfolgen Sie, wenn Politik und Projektentwickler einen Konsens gefunden haben, aber die Verwaltung konträr agiert?
- Inwiefern prägen weitere Akteure die Zusammenarbeit zwischen Kommune und Projektentwickler die Zusammenarbeit? (z.B. Juristen, Planungsbüros, Beratungsunternehmen, Wirtschaftsförderungen, Gutachter)

Machtbeziehungen und deren Einfluss auf die Interaktion

- Planung befindet sich in der ambivalenten Position, „[dass] je mehr sie gestalten will, umso mehr ist sie auf machtvollen Akteure angewiesen.“
 - Wie beurteilen Sie diese Aussage?
 - Wer sind in Ihren Augen machtvollen Akteure?
 - Würden Sie sich selbst als machtvollen Akteur beschreiben? Wenn ja/nein, warum?
 - Gibt es Situationen, in denen Sie sich machtlos fühlen?
- Wie würden Sie das Machtverhältnis zwischen Kommunen und Projektentwicklern beschreiben?
 - Sind dabei Unterschiede zwischen Verwaltung und Politik zu erkennen?
- Wie würden Sie das Machtverhältnis zwischen Politik und Verwaltung beschreiben?
- Insbesondere bei größeren Stadtentwicklungsprojekten geraten Kommunen in die Kritik den Wünschen der Investoren in zu hohem Maße nachzukommen.
 - Warum entsteht dieses Meinungsbild Ihrer Meinung nach?
 - Teilen Sie diese Einschätzung?

- Erinnern Sie sich an Situationen, in denen Sie Kommunen als Gegenspieler wahrgenommen haben?
 - Wenn ja, inwiefern?
 - Würden Sie diese Situationen als projektabhängig beschreiben?
- Erinnern Sie sich an Situationen, in denen Sie Kommunen als Unterstützer wahrgenommen haben?
 - Wenn ja, inwiefern?
 - Würden Sie diese Situationen als projektabhängig beschreiben?

Zielabstimmung zwischen Projektentwicklern und Kommunen

- Stadtplanungsämter würden sich von Projektentwicklern eine offenere Kommunikation derer Bedürfnisse und den damit verbundenen Voraussetzungen/Rahmenbedingungen für das Entwicklungsvorhaben wünschen.
 - Wie kommunizieren Sie den Ämtern Ihre Bedürfnisse? Welche besonders?
 - Wie kommunizieren Ihnen Kommunen deren Vorstellung einer nachhaltigen Stadt-/Projektentwicklung?
 - Findet ein gemeinsamer Zielabgleich statt?
- Ihrer Erfahrung nach, was ist der größte Unterschied zwischen der Perspektive/Zielen der Stadt und Projektentwickler?
- Was verbinden Sie mit einer nachhaltigen Stadtentwicklung?
 - Decken sich Ihre Vorstellungen mit denen der Kommunen (Stadtverwaltung – Politik)?
- Evaluieren Sie Ihre Projekte im Nachgang?
 - Falls nicht, sehen Sie nicht das Erfordernis oder aufgrund von fehlenden Zeitkapazitäten?
 - Welche Aspekte fließen in die Evaluation mit ein?
 - Erfolgt die Evaluation gemeinsam mit den Kommunen/der Stadtverwaltung?

Welche Kommunikationsbedürfnisse haben Projektentwickler und Kommunen?

- Welche Kommunikationsprobleme mit Kommunen sehen Sie im Allgemeinen?
 - In welchen Bereichen sehen Sie größeren Abstimmungsbedarf und warum?
 - Sehen Sie Unterschiede zwischen Politik und Verwaltung?
- Haben Vielfalt und Komplexität von Kommunikationsaufgaben im Rahmen einer Projektentwicklung zugenommen? Inwiefern äußert sich dies?
- Nicht immer stoßen die resultierenden Entscheidungen der Stadtplanungsämtern auf Anklang bei den Projektentwicklern.
 - Auf welche Art und Weise kommunizieren Ihnen die Stadtplanungsämter Ihre Entscheidungen?
- Wie treten Sie in der Regel an Kommunen heran?
 - Erfolgt die erste Kontaktaufnahme über die Politik oder Verwaltung?
 - Warum wählen Sie den geschilderten Weg? Wählen Sie diesen Weg generell so? – oder gibt es Ausnahmen?
 - Treten auch Kommunen gezielt an Sie heran? Wenn ja, warum?
- Um Projektentwickler zu unterstützen und gemeinsam die Ziele einer nachhaltigen Stadtentwicklung zu erreichen, wurde im Rahmen einer großflächigen Stadtteilentwicklung von einer Kommune ein „Skills Programme“ entwickelt:

- Wie beurteilen Sie diese Maßnahme?
 - Könnten Sie sich ähnliche Maßnahmen für zukünftige Entwicklungsvorhaben vorstellen?
 - Kennen Sie eventuell ähnliche Beispiele?
- Im Rahmen derselben Stadtteilentwicklung werden die einzelnen Projektentwicklungen regelmäßig evaluiert und regelmäßig veröffentlicht:
 - Wie beurteilen Sie diese Maßnahme?
- Ist eine gemeinsame Zeitplanung für Projektvorhaben „Gang und Gäbe“ eines jeden Entwicklungsvorhabens in der Zusammenarbeit?
 - Wie sieht bzw. wie könnte eine gemeinsame Zeitplanung aussehen?
 - Wie könnte dies die Sensibilität für die Bedürfnisse des Gegenübers erhöhen?
 - Wie könnte eine gemeinsame Zeitplanung dazu beitragen fehlendes methodisches Wissen bzw. Lücken der Arbeit des Gegenübers auszugleichen?
 - Wie gut können Sie die abgestimmte Zeitplanung eingehalten?
 - Erfolgen Zeitüberschreitungen von Seiten der Verwaltung?
- Eine befragte Person hat die Ausgestaltung eines Entwicklungsvorhabens mit einem Basar verglichen:
 - Welche Verhandlungstaktiken des Gegenübers nehmen Sie wahr?

Störquellen der Interaktion

- In welchen Bereichen kommt Ihrer Erfahrung nach unkooperatives Verhalten zum Tragen?
- Welche Missverständnisse ergeben sich in der Zusammenarbeit am häufigsten?
 - Wie gehen Sie mit diesen um?
 - Wie versuchen Sie diesen vorzubeugen?
 - Sehen Sie unüberwindbare Kooperationshürden? Wenn ja, welche?
- Bei welchen Belangen fühlen Sie sich unverstanden?
- Welche Projektphasen stufen Sie in der Zusammenarbeit als besonders konfliktaltig, welche als eher unkompliziert ein?
 - Suchen Sie bereits vor Grundstücksankauf das Gespräch mit der Kommune?
- Die projektentwickelnde Immobilienwirtschaft trägt das wirtschaftliche Risiko einer Projektentwicklung:
 - Finden Sie, dass diese Tatsache durch die Kommunen ausreichend Beachtung findet?
 - Welche Risiken übernehmen Kommunen oder Länder?
 - Machen Sie sich diese Risiken „aktiv“ bewusst?

Förderung der Interaktion

- Was ist wichtig für eine gute Beziehung zwischen Projektentwicklern und Stadtverwaltungen bzw. Kommunen?
 - Was erschwert die Herstellung von Transparenz zwischen Projektentwicklern und Kommune?
- Was macht für Sie eine erfahrene Verwaltung aus?
- Welche positiven Erfahrungen haben Sie im Rahmen der Zusammenarbeit mit Kommunen gemacht?

- Wenn Sie selbstkritisch auf Ihre Arbeitsweise blicken, was können Sie im Rahmen der Zusammenarbeit mit Kommunen bzw. Projektentwicklern noch verbessern?

Vertrauen

- Was bedeutet für Sie Vertrauen in der Zusammenarbeit mit Kommunen?
 - Wie würden Sie ein Vertrauensverhältnis zu einer Kommune beschreiben?
- Würden Sie Vertrauen in diesem Kontext personen- oder organisationsgebunden (z.B. Abteilung, Politik, Verwaltung) einstufen?
- Wie nehmen Sie Misstrauen wahr?
 - An welchen Punkten vergangener oder aktueller Projekte ist Misstrauen entstanden?
 - Wie gehen Sie damit um?
- Was/Welches Verhalten kann aus Ihrer Sicht das Vertrauen der beiden Akteursgruppen fördern?
- Was ist ausschlaggebend für eine vertrauensvolle Kommunikation mit allen Beteiligten?

Abschlussfrage: Wenn Sie einen Wunsch bzgl. der Verbesserung zwischen Kommunen und Projektentwicklern frei hätten, welcher wäre dies?

Anhang 3: Übersicht der befragten Expert:innen der Fokusgruppe planende Verwaltung und Leitfragen

Experteninterviews Fokusgruppe planende Verwaltung				
Datum Interview	Code-Nr.	Gemeindegröße gemessen an der Einwohnerdanzahl	Gemeindeart	Funktion Expert:innen
27.01.2021	StaPla 5	> 500.000	kreisfreie Stadt	stellv. Amtsleitung
28.01.2021	StaPla 6	10.000 - 50.000	Kreisstadt	Amtsleitung
29.01.2021	StaPla 7	50.000 - 100.000	kreisangehörige Stadt	Mitarbeiter:in
11.02.2021	StaPla 8	> 500.000	kreisfreie Stadt	Amtsleitung
18.02.2021	StaPla 9	50.000 - 100.000	Kreisstadt	Stabstellenleitung
25.02.2021	StaPla 10	> 500.000	kreisfreie Stadt	Amtsleitung
05.03.2021	StaPla 11	100.000 - 500.000	kreisfreie Stadt	Abteilungsleitung
07.04.2021	StaPla 12	> 500.000	kreisfreie Stadt	Abteilungsleitung/ Bezirksleitung
21.04.2021	StaPla 13	100.000 - 500.000	kreisfreie Stadt	Amtsleitung
27.04.2021	StaPla 14	100.000 - 500.000	kreisfreie Stadt	Amtsleitung
20.08.2021	FBR 1	50.000 - 100.000	kreisangehörige Stadt	Fachbereichsleitung
23.04.2021	PlaDz 1	50.000 - 100.000	Kreisstadt	Dezernatsleitung
29.04.2021	PlaDz 2	100.000 - 500.000	kreisfreie Stadt	Dezernatsleitung
07.05.2021	PlaDz 3	> 500.000	kreisfreie Stadt	Dezernatsleitung

Hinweis: Alle Angaben beziehen sich auf den Zeitpunkt der Befragung.

Leifragen Fokusgruppe planende Verwaltung

Rollenverständnisse von und zwischen Stadtverwaltungen und Projektentwicklern

- Was treibt Sie in Ihrer Arbeit als Planer:in an?
- Was treibt Sie in Ihrer Arbeit als BürgermeisterIn/DezernentIn an?
- Wie würden Sie ihre Rolle beschreiben?
- In Ihrer Rolle nehmen Sie ebenfalls eine Schnittstellenfunktion zwischen Verwaltung und Politik ein.
 - Wie erleben Sie aus dieser Sicht die Zusammenarbeit zwischen Projektentwicklern und Verwaltung?
 - Welchen Einfluss können Sie in diesem Hinblick auf die Zusammenarbeit nehmen?
- In einer durchgeführten Workshop-Reihe haben VertreterInnen der Stadtverwaltung Ihre Rolle als „Steuerer/Steuerin“, „Interessensvertreter:in“ oder „Vermittler:in“ beschrieben.
 - Wie sehen Sie das?
- Die Workshop-Teilnehmer:innen haben auch auf eine gewisse Ambivalenz ihrer Rolle hingewiesen, die allen Beteiligten gerecht werden wolle und im Sinne des Abwägungs-grundsatzes auch müsse.
 - Sind sich Ihrer Meinung nach, Projektentwickler der Rolle der Stadtplanung ausreichend bewusst?
 - Wie wirkt sich dies auf die Erwartungshaltung der Projektentwickler an Sie aus? („Positiv- / Negativfall“)
 - Glauben Sie, dass Projektentwickler das Zusammenbringen diverse Meinungsbilder der jeweiligen Ämter, politische Interessen, Bürger- und Investoreninteressen mit Ihrer persönlichen Meinung verwechseln könnten? Wie könnte dieses potenzielle Missverständnis gelöst werden?
- Als Planer:in prüfen Sie Entwicklungsvorhaben auf deren Rechtsgültigkeit und bereiten Sie Entscheidungsgrundlagen für die Politik vor.
 - Wie kommen Sie zu einer Entscheidungsgrundlage?
 - Würden Sie sich wünschen auch selbst „finale“ Entscheidungen zu treffen? Wenn ja, in welcherlei Hinblick?
 - Würden Sie Entscheidungsprozesse gern beschleunigen?
- Die Politik wird von Projektentwicklern, im Gegensatz zur Verwaltung, häufig eher als „Ermöglicher:in“ wahrgenommen.
 - Woher entsteht dieser Eindruck Ihrer Meinung nach?
- Wie würden Sie die Rolle von Projektentwicklern im Kontext der Stadtentwicklung beschreiben? Würden Sie Projektentwicklern die Rolle als Stadtgestaltern zuschreiben?

- Im Rahmen einer durchgeführten Workshop-Reihe wurde deutlich, dass sich Projektentwickler über das Vorhandensein von „Schwarzen Schafen“ der Branche bewusst seien und dies dem Image der Branche im Allgemeinen schaden würde.
 - Wie sehen Sie das?
 - Was macht für Sie ein „schwarzes Schaf“ aus?
- Prägen Ihrer Einschätzung nach, stereotype Einschätzungen die Zusammenarbeit?
 - Wenn ja, wie? Denken Sie an ein konkretes Beispiel?

Werte in der Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Projektentwicklern

- Wie würden Sie Ihre Verwaltungskultur beschreiben?
 - Auf welche Weise prägt Ihrer Einschätzung nach die jeweilige Verwaltungskultur die Zusammenarbeit zwischen Kommune und Projektentwickler?
- Wie würden Sie Ihre kommunale Entscheidungsstruktur im Hinblick auf Projektentwicklungsvorhaben beschreiben? (wirtschaftsliberal etc.)
- In der Literatur wurde durch Fallbeispiele abgeleitet, „[...] dass nicht allein der Developer-Typ, sondern seine Einstellungen und Werte entscheidend für den Erfolg eines Quartieres sind.“
 - Welche Erfahrungen haben Sie diesbezüglich gemacht?
 - Stellen Sie einen Unterschied zwischen Entwicklern unterschiedlicher Assetklassen fest? (z.B. Quartiere, Wohnen, Logistik etc.)
- Welche Werte würden Sie sich für die gemeinsame Zusammenarbeit wünschen?
 - Wie äußerte sich Wertschätzung Ihres Gegenübers für Ihre Arbeit?
 - An welche Negativbeispiele denken Sie in diesem Zusammenhang?

Interaktion zwischen Projektentwicklern und Kommunen

- Methodenkenntnisse über die Tätigkeit des Gegenübers ist ein wichtiger Punkt, denn die „Spielregeln“ aller Akteure müssen bekannt sein.
 - Was muss ein Projektentwickler Ihrer Meinung nach über die Arbeitsbereiche einer Kommune wissen -und umgekehrt.
 - In welchem Rahmen sollte dieses Wissen vermittelt werden?
 - Wie sollte es vermittelt werden?
- Würden Sie sich eine detailliertere Vorbereitung hinsichtlich lokalspezifischer Besonderheiten von Projektentwicklern wünschen?
 - Welche Aspekte sollten in diesem Rahmen Berücksichtigung finden?
- Zur Verbesserung in der Zusammenarbeit wird gefordert, dass in Kommunen mehr immobilienwirtschaftliche Kenntnisse aufgebaut werden. Wie beurteilen Sie diese These?
 - Gibt es in Ihrem Team eine Spezialist:in für immobilienwirtschaftliche Fragestellungen (z.B. um Baulandentwicklungen oder Immobilienentwicklungen wirtschaftlich hinterfragen zu können)?
- Wie treten Projektentwickler in der Regel an Sie heran?
 - Bevorzugen Sie eine direkte Kontaktaufnahme oder den Weg über die Politik?
 - Wen sehen Sie als geeignete erste Ansprechperson innerhalb der Verwaltung? Würden Sie sagen, dass diese in der Außendarstellung gut ersichtlich ist?

- Treten Sie auch gezielt an bestimmte Projektentwickler heran? Wenn ja, warum?
- Informieren Sie sich nach Eingang von Bauanfragen über vorangegangene oder laufende Projektentwicklungen eines Projektentwicklers?

Interaktion zwischen Verwaltung und Politik

- Wesentlich ist die Erkenntnis, dass häufig selbst Verwaltung und Politik innerhalb von Kommunen separat agieren. Für Projektentwickler ist dies eine besondere Herausforderung, da sie besonders auf Verlässlichkeit bzw. Planungssicherheit über einen längeren Horizont angewiesen sind. Zwischen Kommunalpolitik und Stadtverwaltung können jedoch Uneinigkeiten herrschen:
 - Welche Gründe verursachen den Dissens aus Ihrer Sicht?
 - Wie gehen Sie mit Dissens um?
 - Wen sehen Sie in der Verantwortung den Dissens auszuräumen?
 - Haben Sie in der Vergangenheit bereits miterlebt, dass sich der Dissens innerhalb der Kommune auf das Verhältnis zwischen Projektentwickler und Kommune ausgewirkt hat? Wenn ja, inwiefern?
 - Ist die Übertragung des Dissens Ausnahme oder kann er sich häufiger auf das Verhältnis auswirken?
- Welchen Handlungsansatz verfolgen Sie, wenn Verwaltung und Projektentwickler einen Konsens gefunden haben, aber die Politik konträr agiert?
- Welchen Einfluss können Sie auf die Politik nehmen?
- Wie pflegen Sie das Verhältnis zur Politik?

Einfluss weiterer Akteure auf die Interaktion zwischen Kommunen und Projektentwicklern

- Nehmen Sie Einfluss des Verhältnisses zwischen Bank/Investor und Projektentwickler auf die Zusammenarbeit wahr?
 - Inwiefern prägt dieses Verhältnis Ihre Zusammenarbeit mit dem Projektentwickler?
- Nehmen Sie den Einfluss des „Give me one that looks like that – Syndroms“ auf die Konzeption einer Projektentwicklung wahr?
- Inwiefern prägen weitere Akteure die Zusammenarbeit zwischen Kommune und Projektentwickler die Zusammenarbeit? (z.B. Juristen, Planungsbüros, Beratungsunternehmen, Wirtschaftsförderungen, Gutachter)

Machtbeziehungen und deren Einfluss auf die Interaktion

- Planung befindet sich in der ambivalenten Position, „[dass] je mehr sie gestalten will, umso mehr ist sie auf machtvolle Akteure angewiesen.“
 - Wie beurteilen Sie diese Aussage?
 - Wer sind in Ihren Augen machtvolle Akteure?
 - Würden Sie sich selbst als machtvollen Akteur beschreiben? Wenn ja/nein, warum?
- Projektentwickler empfinden häufig, dass Verwaltungen deren Ermessensspielraum im Rahmen des Planungsvorhaben nicht ausreichend nutzen würden.
 - Wie beurteilen Sie diese Auffassung?

- Wie risikobereit sind Sie im Hinblick auf die Ausschöpfung Ihres Ermessensspielraums?
- Wie würden Sie das Machtverhältnis zwischen Kommunen und Projektentwicklern beschreiben?
- Wie würden Sie das Machtverhältnis zwischen Politik und Verwaltung beschreiben?
- Insbesondere bei größeren Stadtentwicklungsprojekten geraten Kommunen in die Kritik den Wünschen der Investoren in zu hohem Maße nachzukommen.
 - Warum entsteht dieses Meinungsbild Ihrer Meinung nach?
 - Teilen Sie diese Einschätzung?
- Erinnern Sie sich an Situationen, in denen Sie Projektentwickler als Gegenspieler wahrgenommen haben?
 - Wenn ja, inwiefern?
 - Würden Sie diese Situationen als projektabhängig beschreiben?
- Erinnern Sie sich an Situationen, in denen Sie Projektentwickler als Unterstützer wahrgenommen haben?
 - Wenn ja, inwiefern?
 - Würden Sie diese Situationen als projektabhängig beschreiben?

Zielabstimmung zwischen Projektentwicklern und Kommunen

- Was verbinden Sie mit einer nachhaltigen Stadtentwicklung?
 - Decken Sie Ihre Vorstellungen mit denen der Politik?
 - Decken Sie Ihre Vorstellungen mit denen der Projektentwickler?
- Kommunizieren Sie diese Ziele den Projektentwicklern während der Zusammenarbeit? Stoßen Sie auf Verständnis?
 - Inwiefern kommunizieren Sie Ihre Ziele (im Allgemeinen) dem Gegenüber?
 - Findet ein gemeinsamer Zielabgleich statt?
 - Wie achten Sie in der Zusammenarbeit mit Projektentwicklern darauf, dass diese Ziele umgesetzt werden?
- Projektentwickler äußern das Bedürfnis, dass zu Beginn einer Projektentwicklung klare Ziele von der Kommune festgelegt und im weiteren Planungsverlauf diesbezüglich konsequente Entscheidungen durch die Kommune getroffen werden:
 - Können Sie dieses Bedürfnis nachvollziehen?
 - Führen Sie eine Art „Zielbeschluss“ zwischen Verwaltung und Politik durch?
- Ihrer Erfahrung nach, was ist der größte Unterschied zwischen der Perspektive/Zielen der Stadt und Projektentwickler?
- Binden Sie Projektentwickler/Vertreter der Immobilienwirtschaft z.B. in die Erarbeitung eines städtebaulichen Konzeptes mit ein?
 - Falls ja, warum? Welche positiven, welche negativen Erfahrungen haben Sie diesbezüglich gemacht?
 - Falls nein, warum nicht? Was könnten die Vorteile oder Nachteile sein?
- Evaluieren Sie Ihre Projekte im Nachgang?
 - Falls nicht, sehen Sie nicht das Erfordernis oder aufgrund von fehlenden Zeitkapazitäten?
 - Welche Aspekte fließen in die Evaluation mit ein?
 - Erfolgt die Evaluation gemeinsam mit dem Projektentwickler?

Welche Kommunikationsbedürfnisse haben Projektentwickler und Kommunen?

- Welche Kommunikationsprobleme mit Projektentwicklern sehen Sie im Allgemeinen?
 - In welchen Bereichen sehen Sie größeren Abstimmungsbedarf und warum?
- Welche Kommunikationsprobleme mit Vertretern der Kommunalpolitik sehen Sie im Allgemeinen?
 - In welchen Bereichen sehen Sie größeren Abstimmungsbedarf und warum?
- Haben Vielfalt und Komplexität von Kommunikationsaufgaben im Rahmen einer Projektentwicklung zugenommen? Inwiefern äußert sich dies?
- Projektentwicklern ist die Notwendigkeit der Interessenabwägung bewusst. Nicht immer stoßen die resultierenden Entscheidungen der Stadtplanungsämtern dabei auf Anklang bei den Projektentwicklern.
 - Auf welche Art und Weise kommunizieren Sie den Projektentwicklern Ihre Entscheidungen?
 - Wie erleben Sie das Feedback „unliebsamer“ Entscheidungen?
- Um Projektentwickler zu unterstützen und gemeinsam die Ziele einer nachhaltigen Stadtentwicklung zu erreichen, wurde im Rahmen einer großflächigen Stadtteilentwicklung von einer Kommune ein „Skills Programme“ entwickelt:
 - Wie beurteilen Sie diese Maßnahme?
 - Könnten Sie sich ähnliche Maßnahmen für zukünftige Entwicklungsvorhaben vorstellen?
 - Kennen Sie eventuell ähnliche Beispiele?
- Im Rahmen derselben Stadtteilentwicklung werden die einzelnen Projektentwicklungen regelmäßig evaluiert und regelmäßig veröffentlicht:
 - Wie beurteilen Sie diese Maßnahme?
- In einigen Stadtverwaltungen sind regelmäßige Jours fixes etabliert, wie z.B. „Bauleitplanungs-Jours fixes“. Dadurch findet insbesondere unter den Ämtern innerhalb der Verwaltung eine Abstimmung über geplante bzw. laufende Projektentwicklungen statt.
 - Gibt es ein ähnliches Instrument innerhalb Ihrer Verwaltung?
 - Könnten Sie sich vorstellen, dass diese Jour fixes in regelmäßigen Abständen um Vertreter:innen aus Projektentwicklungsunternehmen und Politik erweitert werden?
 - Was sind mögliche Vor- und Nachteile?
- Ist eine gemeinsame Zeitplanung für Projektvorhaben „Gang und Gänge“ eines jeden Entwicklungsvorhabens in der Zusammenarbeit?
 - Wie sieht bzw. wie könnte eine gemeinsame Zeitplanung aussehen?
 - Wie könnte dies die Sensibilität für die Bedürfnisse des Gegenübers erhöhen?
 - Wie könnte eine gemeinsame Zeitplanung dazu beitragen fehlendes methodisches Wissen bzw. Lücken der Arbeit des Gegenübers auszugleichen?
 - Wird die abgestimmte Zeitplanung von Seiten der Projektentwicklern Ihrer Erfahrung nach eingehalten oder häufig überschritten?
- Im Rahmen einer Workshop-Reihe wurden von den teilnehmenden Projektentwicklern angemerkt, dass auch Dialogplattformen sowohl außerhalb der Stadtverwaltung als auch der projektspezifischen Kommunikation gestärkt werden müssten; im Sinne eines informellen Gedankenaustauschs z.B. über die Zukunft der Städte.

- Wie sehen Sie das?
- Ein teilnehmender Projektentwickler berichtete in diesem Kontext, dass viele Beamte aus Vorsicht gegenüber möglichen Bestechungsvorwürfen nicht an externen Veranstaltungen teilnehmen dürften oder wollen. Wie könnte dieses Problem anderweitig gelöst werden?
- In welchem Rahmen suchen Sie Austausch wie diesen?
- Eine befragte Person hat die Ausgestaltung eines Entwicklungsvorhabens mit einem Basar verglichen:
 - Welche Verhandlungstaktiken des Gegenübers nehmen Sie wahr?

Störquellen der Interaktion

- Die Durchführung von Projektvorhaben während Wahlperioden stellt für Projektentwickler eine besondere Herausforderung dar.
 - Wie nehmen Sie diese Situation wahr?
- In welchen Bereichen kommt Ihrer Erfahrung nach unkooperatives Verhalten zum Tragen?
- Welche Missverständnisse ergeben sich in der Zusammenarbeit am häufigsten?
 - Wie gehen Sie mit diesen um?
 - Wie versuchen Sie diesen vorzubeugen?
- Bei welchen Belangen fühlen Sie sich unverstanden?
- Welche Projektphasen stufen Sie in der Zusammenarbeit als besonders konfliktartig, welche als eher unkompliziert ein?
 - Suchen Projektentwickler vor Grundstücksankauf das Gespräch mit Ihnen?
- Projektentwickler berichten von der Erfahrung, Kommunen würden sich nicht ausreichend an den Nutzerbedürfnissen mit ihren Planungen orientieren – sie „seien nicht am Markt“.
 - Wie beurteilen Sie diese Aussage?
- Die projektentwickelnde Immobilienwirtschaft trägt das wirtschaftliche Risiko einer Projektentwicklung:
 - Inwiefern berücksichtigen Sie dieses Risiko im Hinblick auf Ihre Entscheidungen/Ermessensspielraum?
 - In welchen Bereichen übernehmen Länder oder Kommunen einen Teil der wirtschaftlichen Risiken?
 - Welche Risiken tragen Kommunen außerdem? Inwiefern sind diese den Projektentwicklern bewusst?

Förderung der Interaktion

- Was ist wichtig für eine gute Beziehung zwischen Projektentwicklern und Stadtverwaltungen bzw. Kommunen?
 - Was erschwert die Herstellung von Transparenz zwischen Projektentwicklern und Kommune?
 - Begrüßen Sie es, wenn ein Projektentwickler sich bei einer Planungsabsicht in Ihrer Kommune vorstellt?
- Welche positiven Erfahrungen haben Sie im Rahmen der Zusammenarbeit mit Projektentwicklern gemacht?
- Wenn Sie selbstkritisch auf Ihre Arbeitsweise blicken, was können Sie im Rahmen der Zusammenarbeit mit Kommunen bzw. Projektentwicklern noch verbessern?

Vertrauen

- Was bedeutet für Sie Vertrauen in der Zusammenarbeit mit Projektentwicklern?
 - Wie würden Sie ein Vertrauensverhältnis zu einem Projektentwickler beschreiben?
- Würden Sie Vertrauen in diesem Kontext personen- oder organisationsgebunden einstufen?
- Haben Sie das Gefühl, dass Ihr Gegenüber auf Ihren Erfahrungsschatz/Wissen vertraut?
- Wie nehmen Sie Misstrauen wahr?
 - An welchen Punkten vergangener oder aktueller Projekte ist Misstrauen entstanden?
 - Wie gehen Sie damit um?
- Was/Welches Verhalten kann aus Ihrer Sicht das Vertrauen der beiden Akteursgruppen fördern?
- Was ist ausschlaggebend für eine vertrauensvolle Kommunikation mit allen Beteiligten?
- Welche Promotoren fördern die Vertrauensbildung? (z.B. Architekten, Planungsbüros, ...)
- Denken Sie, die „kurzweilige“ Zusammenarbeit ist ein Hindernis für den Aufbau von Vertrauen?

Abschlussfrage: Wenn Sie einen Wunsch bzgl. der Verbesserung zwischen Kommunen und Projektentwicklern frei hätten, welcher wäre dies?

Anhang 4: Übersicht der befragten Expert:innen der Fokusgruppe Ratsmitglieder und Leitfragen

Experteninterviews Fokusgruppe Ratsmitglieder				
Datum Interview	Code-Nr.	Gemeindegröße gemessen an der Einwohnendenzahl	Gemeindeart	Funktion Expert:innen
23.02.2021	Pol 1	50.000 - 100.000	Kreisstadt	Ratsmitglied
23.02.2021	Pol 2	> 500.000	kreisfreie Stadt	Ratsmitglied, Bürgermeister:in a.D.
26.02.2021	Pol 3	> 500.000	kreisfreie Stadt	Ratsmitglied
10.03.2021	Pol 4	100.000 - 500.000	kreisfreie Stadt	Ratsmitglied
16.03.2021	Pol 5	> 500.000	kreisfreie Stadt	Ratsmitglied
26.03.2021	Pol 6	> 500.000	kreisfreie Stadt	Ratsmitglied
03.05.2021	Pol 7	100.000 - 500.000	kreisfreie Stadt	Ratsmitglied
19.05.2021	Pol 8	100.000 - 500.000	kreisfreie Stadt	Ratsmitglied
25.05.2021	Pol 9	> 500.000	kreisfreie Stadt	Ratsmitglied
29.06.2021	Pol 10	50.000 - 100.000	kreisangehörige Stadt	Ratsmitglied

Hinweis: Alle Angaben beziehen sich auf den Zeitpunkt der Befragung.

Leifragen Fokusgruppe Ratsmitglieder

Rollenverständnisse von und zwischen Politik, Stadtverwaltung und Projektentwicklern

- Was treibt Sie in Ihrer Arbeit als Politiker:in an?
- Wie würden Sie ihre Rolle beschreiben?
- Welche Erwartungen stellen Sie an die Stadtverwaltung? Welche Erwartungen stellt die Verwaltung an Sie? Sind diese realistisch?
- Wie würden Sie die Rolle von Projektentwicklern im Kontext der Stadtentwicklung beschreiben? Würden Sie Projektentwicklern die Rolle als Stadtgestaltern zuschreiben?
- Im Rahmen einer durchgeführten Workshop-Reihe wurde deutlich, dass sich Projektentwickler über das Vorhandensein von „Schwarzen Schafen“ der Branche bewusst seien und dies dem Image der Branche im Allgemeinen schaden würde.
 - Wie sehen Sie das?
 - Was macht für Sie ein „schwarzes Schaf“ aus?
- Prägen Ihrer Einschätzung nach, stereotype Einschätzungen die Zusammenarbeit?
 - Wenn ja, wie? Denken Sie an ein konkretes Beispiel?
- Welche Erwartungen stellen Sie an Projektentwickler? Welche Erwartungen stellen Projektentwickler an Sie? Sind diese realistisch?

Werte in der Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Projektentwicklern

- Wie würden Sie die Diskussionskultur innerhalb Ihres Stadt-/Gemeinderates beschreiben?
 - Wie stark wird diese ggf. von parteipolitischen Zielen geprägt?
 - Auf welche Weise prägt Ihrer Einschätzung nach die jeweilige lokale Entscheidungskultur die Zusammenarbeit zwischen Kommune und Projektentwickler?
- In der Literatur wurde durch Fallbeispiele abgeleitet, „[...] dass nicht allein der Developer-Typ, sondern seine Einstellungen und Werte entscheidend für den Erfolg eines Quartieres sind.“
 - Welche Erfahrungen haben Sie diesbezüglich gemacht?
- Welche Werte würden Sie sich für die gemeinsame Zusammenarbeit wünschen?
 - Wie äußerte sich Wertschätzung Ihres Gegenübers für Ihre Arbeit?
 - An welche Negativbeispiele denken Sie in diesem Zusammenhang?

Interaktion zwischen Verwaltung und Politik

- Wesentlich ist die Erkenntnis, dass häufig selbst Verwaltung und Politik innerhalb von Kommunen separat agieren. Für Projektentwickler ist dies eine besondere Herausforderung, da sie besonders auf Verlässlichkeit bzw. Planungssicherheit über einen längeren Horizont angewiesen sind. Zwischen Kommunalpolitik und Stadtverwaltung können Uneinigkeiten herrschen:
 - Welche Gründe verursachen den Dissens aus Ihrer Sicht?
 - Wie gehen Sie mit Dissens um?
 - Wen sehen Sie in der Verantwortung den Dissens auszuräumen?

- Haben Sie in der Vergangenheit bereits miterlebt, dass sich der Dissens innerhalb der Kommune auf das Verhältnis zwischen Projektentwickler und Kommune ausgewirkt hat? Wenn ja, inwiefern?
 - Ist die Übertragung des Dissens Ausnahme oder kann er sich häufiger auf das Verhältnis auswirken?
- Welchen Handlungsansatz verfolgen Sie, wenn Politik und Projektentwickler einen Konsens gefunden haben/dieselben Ziele verfolgen, aber die Verwaltung konträr agiert?
- Welchen Einfluss können Sie auf die Verwaltung nehmen?
- Wie pflegen Sie das Verhältnis zur Verwaltung?

Einfluss weiterer Akteure auf die Interaktion zwischen Kommunen und Projektentwicklern

- Nehmen Sie Einfluss des Verhältnisses zwischen Bank/Investor und Projektentwickler auf die Zusammenarbeit wahr?
 - Inwiefern prägt dieses Verhältnis Ihre Zusammenarbeit mit dem Projektentwickler?
- Inwiefern prägen weitere Akteure die Zusammenarbeit zwischen Kommune und Projektentwickler die Zusammenarbeit? (z.B. Juristen, Planungsbüros, Beratungsunternehmen, Wirtschaftsförderungen, Gutachter)

Machtbeziehungen und deren Einfluss auf die Interaktion

- Planung befindet sich in der ambivalenten Position, „[dass] je mehr sie gestalten will, umso mehr ist sie auf machtvolle Akteure angewiesen.“
 - Wie beurteilen Sie diese Aussage?
 - Wer sind in Ihren Augen machtvolle Akteure?
 - Würden Sie sich selbst als machtvollen Akteur beschreiben? Wenn ja/nein, warum?
- Projektentwickler empfinden häufig, dass Kommunen deren Ermessensspielraum im Rahmen des Planungsvorhaben nicht ausreichend nutzen würden.
 - Wie beurteilen Sie diese Auffassung?
 - Wie risikobereit sind Sie im Hinblick auf die Ausschöpfung Ihres Ermessensspielraums?
- Wie würden Sie das Machtverhältnis zwischen Kommunen und Projektentwicklern beschreiben?
- Insbesondere bei größeren Stadtentwicklungsprojekten geraten Kommunen in die Kritik den Wünschen der Investoren in zu hohem Maße nachzukommen.
 - Warum entsteht dieses Meinungsbild Ihrer Meinung nach?
 - Teilen Sie diese Einschätzung?
- Erinnern Sie sich an Situationen, in denen Sie Projektentwickler als Gegenspieler wahrgenommen haben?
 - Wenn ja, inwiefern?
 - Würden Sie diese Situationen als projektabhängig beschreiben?
- Erinnern Sie sich an Situationen, in denen Sie Projektentwickler als Unterstützer wahrgenommen haben?
 - Wenn ja, inwiefern?
 - Würden Sie diese Situationen als projektabhängig beschreiben?

- Wie würden Sie das Machtverhältnis zwischen Politik und Verwaltung beschreiben?

Zielabstimmung zwischen Projektentwicklern und Kommunen

- Wie definieren Sie Projekterfolg?
- Was verbinden Sie mit einer nachhaltigen Stadtentwicklung?
 - Decken Sie Ihre Vorstellungen mit denen anderer Fraktionsvertretungen im Stadt-/Gemeinderat?
 - Decken Sie Ihre Vorstellungen mit denen der Verwaltung?
 - Decken Sie Ihre Vorstellungen mit denen der Projektentwickler?
- Projektentwickler äußern das Bedürfnis, dass zu Beginn einer Projektentwicklung klare Ziele von der Kommune festgelegt und im weiteren Planungsverlauf diesbezüglich konsequente Entscheidungen durch die Kommune getroffen werden:
 - Führen Sie eine Art „Zielbeschluss“ zwischen Verwaltung und Politik durch?
- Kommunizieren Sie diese Ziele den Projektentwicklern während der Zusammenarbeit? Stoßen Sie auf Verständnis?
- Inwiefern kommunizieren Sie Ihre Ziele (im Allgemeinen) dem Gegenüber?
 - Findet ein gemeinsamer Zielabgleich statt?
 - Wie achten Sie in der Zusammenarbeit mit Projektentwicklern darauf, dass diese Ziele umgesetzt werden?
- Ihrer Erfahrung nach, was ist der größte Unterschied zwischen der Perspektive/Zielen der Stadt und Projektentwickler?

Welche Kommunikationsbedürfnisse haben Projektentwickler und Kommunen?

- Welche Kommunikationsprobleme mit der Verwaltung sehen Sie im Allgemeinen?
 - In welchen Bereichen sehen Sie größeren Abstimmungsbedarf und warum?
- Welche Kommunikationsprobleme mit Projektentwicklern sehen Sie im Allgemeinen?
 - In welchen Bereichen sehen Sie größeren Abstimmungsbedarf und warum?
- Haben Vielfalt und Komplexität von Kommunikationsaufgaben im Rahmen einer Projektentwicklung zugenommen? Inwiefern äußert sich dies?
- Wie treten Projektentwickler in der Regel an Sie heran?
 - Bevorzugen Sie eine direkte Kontaktaufnahme oder den Weg über die Verwaltung?
 - Sollte die erste Kontaktaufnahme über Sie erfolgen, zu welchen Zeitpunkt „holen Sie die Verwaltung mit ins Boot“?
 - Wer kann Ihrer Ansicht nach, die Realisierung eines Entwicklungsvorhabens am besten fachlich adäquat beurteilen?
 - Treten Sie auch gezielt an bestimmte Projektentwickler heran? Wenn ja, warum?
- Informieren Sie sich nach Eingang von Bauanfragen über vorangegangene oder laufende Projektentwicklungen eines Projektentwicklers?
- Im Rahmen einer Workshop-Reihe wurden von den teilnehmenden Projektentwicklern angemerkt, dass auch Dialogplattformen sowohl außerhalb der Stadtverwaltung als auch der projektspezifischen Kommunikation gestärkt werden müssten; im Sinne eines informellen Gedankenaustauschs z.B. über die Zukunft der Städte.
 - Wie sehen Sie das?
 - Ein teilnehmender Projektentwickler berichtete in diesem Kontext, dass viele Beamte aus Vorsicht gegenüber möglichen Bestechungsvorwürfen nicht an

- externen Veranstaltungen teilnehmen dürften oder wollen. Wie könnte dieses Problem anderweitig gelöst werden?
 - In welchem Rahmen suchen Sie Austausch wie diesen?
- Eine befragte Person hat die Ausgestaltung eines Entwicklungsvorhabens mit einem Basar verglichen:
 - Welche Verhandlungstaktiken des Gegenübers nehmen Sie wahr?

Störquellen der Interaktion

- Die Durchführung von Projektvorhaben während Wahlperioden stellt für Projektentwickler eine besondere Herausforderung dar.
 - Wie nehmen Sie diese Situation wahr?
- In welchen Bereichen kommt Ihrer Erfahrung nach unkooperatives Verhalten zum Tragen?
- Welche Missverständnisse ergeben sich in der Zusammenarbeit am häufigsten?
 - Wie gehen Sie mit diesen um?
 - Wie versuchen Sie diesen vorzubeugen?
- Bei welchen Belangen fühlen Sie sich unverstanden?
- Welche Projektphasen stufen Sie in der Zusammenarbeit als besonders konfliktaltig, welche als eher unkompliziert ein?

Förderung der Interaktion

- Was ist wichtig für eine gute Beziehung zwischen Projektentwicklern und Kommunen?
 - Was erschwert die Herstellung von Transparenz zwischen Projektentwicklern und Kommune?
- Welche positiven Erfahrungen haben Sie im Rahmen der Zusammenarbeit mit Projektentwicklern gemacht?
- Wenn Sie selbstkritisch auf Ihre Arbeitsweise blicken, was können Sie im Rahmen der Zusammenarbeit mit Kommunen bzw. Projektentwicklern noch verbessern?
- Methodenkenntnisse über die Tätigkeit des Gegenübers ist ein wichtiger Punkt, denn die „Spielregeln“ aller Akteure müssen bekannt sein.
 - Was muss ein Projektentwickler Ihrer Meinung nach über die Arbeitsbereiche einer Kommune wissen – und umgekehrt.
 - In welchem Rahmen sollte dieses Wissen vermittelt werden?
 - Wie sollte es vermittelt werden?
- Zur Verbesserung in der Zusammenarbeit wird gefordert, dass in Kommunen mehr immobilienwirtschaftliche Kenntnisse aufgebaut werden. Wie sehen Sie diese These?
- Würden Sie sich eine detailliertere Vorbereitung hinsichtlich lokalspezifischer Besonderheiten von Projektentwicklern wünschen?
 - Welche Aspekte sollten in diesem Rahmen Berücksichtigung finden?

Vertrauen

- Was bedeutet für Sie Vertrauen in der Zusammenarbeit mit Projektentwicklern?
 - Wie würden Sie ein Vertrauensverhältnis zu einem Projektentwickler beschreiben?
- Würden Sie Vertrauen in diesem Kontext personen- oder organisationsgebunden einstufen?

- Haben Sie das Gefühl, dass Ihr Gegenüber auf Ihren Erfahrungsschatz/Wissen vertraut?
- Nehmen Sie Misstrauen wahr?
 - An welchen Punkten vergangener oder aktueller Projekte ist Misstrauen entstanden?
 - Wie gehen Sie damit um?
- Was/Welches Verhalten kann aus Ihrer Sicht das Vertrauen der beiden Akteursgruppen fördern?
- Was ist ausschlaggebend für eine vertrauensvolle Kommunikation mit allen Beteiligten?
- Welche Promotoren fördern die Vertrauensbildung? (z.B. Architekten, Planungsbüros, ...)
- Denken Sie, die „kurzweilige“ Zusammenarbeit ist ein Hindernis für den Aufbau von Vertrauen?

Abschlussfrage: Wenn Sie einen Wunsch bzgl. der Verbesserung zwischen Kommunen und Projektentwicklern frei hätten, welcher wäre dies?

Anhang 5: Übersicht der befragten Expert:innen der Fokusgruppe Ratsmitglieder und Leitfragen

Befragte Expert:innen mit Außenperspektive				
Datum Interview	Code-Nr.	Unternehmensgröße nach Beschäftigtenzahl	Unternehmensart	Funktion Expert:innen
22.03.2021	KapG 1	< 50	Investmentgesellschaft	CEO
24.03.2021	KapG 2	< 50	Investmentgesellschaft	Managing Partner:in
30.04.2021	KapG 4	> 250	Großbank	Direktor:in, Niederlassungsleiter:in
19.04.2021	KapG 5	> 250	Immobilien- und Pfandbriefbank	Regionaldirektor:in
17.02.2021	DL 1_PLA	< 50	Stadtplanungsbüro	Geschäftsführende:r Gesellschafter:in
17.03.2021	DL 2_R	< 50	Rechtsanwaltskanzlei	Fachanwält:in für Verwaltungsrecht
24.03.2021	DL 3_Pla	< 50	Stadtplanungsbüro	Geschäftsführung
22.04.2021	DL 4_M	Selbstständig	Mediation	Mediator:in
05.05.2021	DL 5_R	50 - 249	Rechtsanwaltskanzlei	Fachanwält:in für Verwaltungsrecht
26.05.2021	DL 6_M	Selbstständig	Mediation	Mediator:in
03.03.2020	V/O 1			Senior Manager:in
10.02.2021	V/O 2			Pressesprecher:in
24.02.2021	V/O 3			Referent:in

Hinweis: Alle Angaben beziehen sich auf den Zeitpunkt der Befragung.

Leitfragen Kapitalgeber

Rollenverständnis und Werte in der Zusammenarbeit zwischen Finanzierungs- partnern und Projektentwicklern

- Was treibt Sie in Ihrer Arbeit als Finanzierungspartner an?
- Als Finanzierungspartner haben Sie einen Überblick über unterschiedliche Projektentwicklungen. Abseits von Finanzierungsfragen, nehmen Sie in diesem Hinblick bspw. auch die Rolle eines „Ideegebers“ ein und weisen Projektentwickler auf erfolgreiche Projekte hin?
 - Wie offen sind Projektentwickler dann für Ihre Vorschläge?
- Wie würden Sie Ihre Unternehmenskultur beschreiben?
- Auf welche Weise prägt Ihrer Einschätzung nach die jeweilige Unternehmenskultur die Zusammenarbeit zwischen Kapitalgeber und Projektentwickler?
- Wie würden Sie im Gegensatz dazu die Werte bzw. das Verhalten anderer Finanzierungspartner in der Branche beschreiben?
- Wie definieren Sie Projekterfolg?

Zusammenarbeit zwischen Finanzierungspartnern und Projektentwicklern

- Welche Finanzierungsmodelle werden momentan überwiegend bei Projektentwicklungen angewendet? Warum?
- Welche Trends auf den Finanzmärkten werden Ihrer Meinung nach zukünftig vor allem Einfluss auf Projektentwicklungen nehmen?
- Welche Finanzierungsmodelle werden in diesem Hinblick Ihrer Einschätzung nach künftig vor allem Einfluss auf Projektentwicklungen nehmen?
- Welche speziellen Entwicklungen der Projektentwickler-Branche beobachten Sie derzeit?
 - Welche Chancen bzw. welche Risiken bergen diese Entwicklungen Ihrer Einschätzung nach?
- Wie erleben Sie die Zusammenarbeit mit Projektentwicklern?
 - Durch welche Charakteristika ist diese geprägt?
- In einer durchgeführten Workshop-Reihe haben teilnehmende Projektentwickler ihre Rolle als „Stadtgestalter“, beschrieben. Weisen jedoch zeitgleich auf die Rolle bzw. das Vorhandensein „Schwarzer Schafe“, die dem Image der Branche im Allgemeinen schaden würden, hin. Wie sehen Sie das?
- Was macht für Sie einen erfahrenen Projektentwickler aus?
- Stadtgesellschaft und kommunale VertreterInnen werfen Projektentwicklern häufig eine zu starke oder einseitige Renditeorientierung vor.
 - Wie sehen Sie das?
- Vor dem Hintergrund die Handlungsspielräume bzw. Handlungszwänge von Projektentwicklern nachzuvollziehen:
 - Welche Bedeutung haben für Sie Stadtentwicklungsthemen?
- Projektentwickler räumen ein, es müsste in Ihrer Branche verstärktes Interesse/Kenntnisse über Stadtplanungsthemen geben. An dieser Stelle würde ich die These aufstellen, dass entsprechende Kenntnisse auf Seiten der Investoren noch stärker abnehmen, da diese nicht ihr tägliches Geschäft betreffen:

- Wie beurteilen Sie diese These?
- Projektentwicklungen können bspw. durch langandauernde Genehmigungsverfahren ins Stocken geraten und sich zeitlich verzögern, was insb. für klein- & mittelständische Projektentwicklungsunternehmen, ein Risiko darstellen kann. Kommunen berichten in diesem Zusammenhang, dass sie jedoch die Termin- und Finanzierungspläne der Projektentwickler meist als unrealistisch und zu optimistisch einschätzen.
 - Wie schätzen Sie die vorgelegten Zeit- und Finanzierungspläne ein?
 - Wie können Sie sich als Finanzierungspartner auf solche Situationen einstellen?

Einfluss von Finanzierungspartnern auf die Zusammenarbeit zwischen Projektentwicklern und Kommunen

- Welchen Einfluss können Sie auf eine Projektentwicklung nehmen?
 - Würden Sie Ihren Einfluss als limitierend oder ermöglichend beschreiben? Warum?
- Kennen Sie das „Give me one that looks like that – Syndrom“?
 - Nehmen Sie dieses im Hinblick auf die Projektfinanzierung wahr?
 - Forcieren Sie ggf. dieses „Syndrom“?
 - Wie gehen Sie damit um?
 - Inwiefern könnte eine kooperative Zusammenarbeit mit der Kommune diese Hürde überwinden?
 - Glauben Sie, dass die Entwicklung Quartiere als Assetklasse anzusehen dieses Problem „lösen“ oder verschärfen wird?
- In diesem Kontext können z.B. auch die Interessen der Bank/des Investors mit den Interessen der Planer und z.T. auch Projektentwickler – z.B. hinsichtlich „Mischnutzungen“ innerhalb eines Gebäudes – auseinanderlaufen.
 - Wie gehen Sie damit um?
- Welchen Einfluss können Sie in Ihrer Position auf das Verhältnis zwischen Kommunen und Projektentwicklern nehmen?
- Bemerken Kommunen in der Zusammenarbeit mit Projektentwicklern einen limitierten Gestaltungsspielraum durch den/die dahinterstehenden Finanzierungspartner, versuchen sie nur noch, dass Projekt „über die Bühne“ zu bringen, da sie nicht glauben oder die Erfahrung gemacht haben, dass Finanzierungspartner Bereitschaft zeigen (würden), sich gemeinsam an einen Tisch zu setzen.
 - Welche Erfahrungen haben Sie in diesem Zusammenhang gemacht?
 - Entziehen sich, Ihrer Einschätzung nach, Investoren in diesem Kontext einer gesellschaftlichen Verantwortung?
- Wo ist für die „rote Linie“ und Sie von einer Projektfinanzierung absehen; insb. im Hinblick auf erarbeitete Projektvorstellungen zwischen Projektentwicklern und Kommunen?

Transparenz

- Finanzierungen von Projektentwicklungen bleiben für Kommunen häufig undurchsichtig/„neblig“.
 - Warum wollen dahinterstehende Investoren häufig anonym bleiben?
- In diesem Kontext scheint es, als würden Finanzierungspartnerschaften dem „Pauschalurteil“ einer intransparenten Immobilienwirtschaft entsprechen?

- Wie würden Sie diese Aussage beurteilen? Könnte Transparenz gefördert werden?
 - In diesem Hinblick, glauben Sie, mehr Transparenz wäre hilfreich für die Zusammenarbeit zwischen Projektentwicklern und Kommunen?
- Im Rahmen einer internationalen Stadtteilentwicklung werden die einzelnen Projektentwicklungen und die Performance der Immobilien regelmäßig evaluiert und veröffentlicht, um u.a. auch für Anleger die Leistung der Projektentwickler zu veranschaulichen.
 - Wie beurteilen Sie diese Maßnahme?

Verhältnis zwischen projektentwickelnder Immobilienwirtschaft und Kommunen

- Als „beobachtender Akteur“ – wie würden Sie das Verhältnis zwischen Projektentwicklern und Kommunen im Allgemeinen beschreiben?
 - Inwieweit prägen stereotype Einschätzungen weiterhin die Zusammenarbeit?
 - Erkennen Sie bestimmte Verhaltensmuster? Wenn ja, welche?
 - Was würden Sie empfehlen, um das Verhältnis zwischen Kommunen und Projektentwicklern zu verbessern?
 - Was können beide Akteure Ihrer Ansicht nach voneinander lernen?
- Als „beobachtender Akteur“ – welche Themen/Diskussionspunkte sind Ihrer Erfahrung nach,
 - die größten Spannungsfelder zwischen Kommunen und Projektentwicklern?
 - bei welchen Fragen werden sich die beiden Akteursgruppen meist schnell einig?
- Wie würden Sie das Machtverhältnis zwischen Kommunen und Projektentwicklern beschreiben?
 - Wer sind in Ihren Augen machtvolle Akteure?
 - Würden Sie sich selbst als machtvollen Akteur beschreiben? Wenn ja/nein, warum?
- Insbesondere bei größeren Stadtentwicklungsprojekten geraten Kommunen in die Kritik den Wünschen der Investoren in zu hohem Maße nachzukommen:
 - Warum entsteht dieses Meinungsbild Ihrer Meinung nach?
 - Teilen Sie diese Einschätzung?

Vertrauen

- Was bedeutet für Sie Vertrauen in der Zusammenarbeit mit Projektentwicklern?
 - Wie würden Sie ein Vertrauensverhältnis zu einem Projektentwickler beschreiben?
 - Was ist für den Vertrauensaufbau zwischen Finanzierungspartnern und Projektentwicklern wichtig?
- Was erwarten Sie von Projektentwicklern, um eine gute Finanzierungspartnerschaft aufzubauen?
- Würden Sie Vertrauen in diesem Kontext personen- oder unternehmensgebunden einstufen?
- Haben Sie das Gefühl, dass Ihr Gegenüber auf Ihren Erfahrungsschatz/Wissen vertraut?
- Wie nehmen Sie Misstrauen wahr?

- An welchen Punkten vergangener oder aktueller Projekte ist Misstrauen entstanden?
 - Wie gehen Sie damit um?
- Was/Welches Verhalten kann aus Ihrer Sicht das Vertrauen der beiden Akteursgruppen fördern?
- Was ist ausschlaggebend für eine vertrauensvolle Kommunikation mit allen Beteiligten?

Abschlussfrage:

Wenn Sie einen Wunsch bzgl. der Verbesserung zwischen Kommunen und Projektentwicklern frei hätten, welcher wäre dies?

Leitfragen Stadtplanungsbüros

Leistungen und Selbstverständnis

- Welches Selbstverständnis prägt die Arbeit Ihres Stadtplanungsbüros?
- Mit welchen Anliegen treten Kommunen (im Allgemeinen) an Sie heran?
 - Unterscheiden sich die Anliegen hinsichtlich der Größe der Stadt? – beauftragen Kleinstädte bspw. vermehrt Rechtsfragen und Großstädte bspw. Beteiligungsverfahren?
 - Wie erleben Sie die Zusammenarbeit mit Kommunen? Durch welche Charakteristika ist diese geprägt?
- Mit welchen Anliegen treten Projektentwickler (im Allgemeinen) an Sie heran?
 - Wie erleben Sie die Zusammenarbeit mit Projektentwicklern? Durch welche Charakteristika ist diese geprägt?
- Als Dienstleistungsunternehmen sind Sie an die Vorstellungen Ihres Auftragsgebers gebunden:
 - Wie offen sind Kommunen für Ihre Vorschläge?
 - Ein:e Stadtplanungsamtvertreter:in äußerte, dass Planer:innen, die städtebauliche Pläne oder Wettbewerbe gestalten, „nur noch hochgradig spezialisierte Typen“ seien. Wie beurteilen Sie diese Aussage?
 - Wie offen sind Projektentwickler für Ihre Vorschläge? – insb. im Hinblick auf städtebauliche/stadtplanerische Belange?

Verhältnis zwischen projektentwickelnder Immobilienwirtschaft und Kommunen

- Als dienstleistender Akteur können Sie als „Leidtragender“ zwischen den Stühlen der beiden Akteure stehen – z.B., wenn Sie im Auftrag eines Projektentwicklers agieren und den Anforderungen aus Sicht der Kommune nicht nachkommen.
 - Wie entstehen solche Probleme Ihrer Meinung nach?
 - Wie könnten Sie gelöst werden?
- Welchen Einfluss können Sie in Ihrer Position auf das Verhältnis zwischen Kommunen und Projektentwicklern nehmen?
 - Macht es in diesem Hinblick einen Unterschied, ob Sie einen Auftrag für einen Projektentwickler oder eine Kommune bearbeiten?
- Als „beobachtender Akteur“ – wie würden Sie das Verhältnis zwischen Projektentwicklern und Kommunen im Allgemeinen beschreiben?
 - Prägen stereotype Einschätzungen weiterhin die Zusammenarbeit?
 - Erkennen Sie bestimmte Verhaltensmuster? Wenn ja, welche?
 - Was würden Sie empfehlen, um das Verhältnis zwischen Kommunen und Projektentwicklern zu verbessern?
 - Was können beide Akteure Ihrer Ansicht nach voneinander lernen?
- Welche Themen/Diskussionspunkte sind Ihrer Erfahrung nach,
 - die größten Spannungsfelder zwischen Kommunen und Projektentwicklern?
 - Bei welchen Fragen werden sich die beiden Akteursgruppen meist schnell einig?
- Als „beobachtender Akteur“:
 - Was macht für Sie eine erfahrene Verwaltung aus?

- Was macht für Sie einen erfahrenen Projektentwickler aus?
- Insbesondere bei größeren Stadtentwicklungsprojekten geraten Kommunen in die Kritik den Wünschen der Investoren in zu hohem Maße nachzukommen:
 - Warum entsteht dieses Meinungsbild Ihrer Meinung nach?
 - Teilen Sie diese Einschätzung?
- In einer durchgeführten Workshop-Reihe haben teilnehmende Projektentwickler Ihre Rolle als „Stadtgestalter“, beschrieben. Weisen jedoch zeitgleich auf die Rolle bzw. das Vorhandensein „Schwarzer Schafe“, die dem Image der Branche im Allgemeinen schaden würden, hin. Wie sehen Sie das?
- Wie würden Sie das Machtverhältnis zwischen Kommunen und Projektentwicklern beschreiben?
- Planung befindet sich in der ambivalenten Position, „[dass] je mehr sie gestalten will, umso mehr ist sie auf machtvollen Akteure angewiesen.“
 - Wie beurteilen Sie diese Aussage?
 - Wer sind in Ihren Augen machtvollen Akteure?
 - Würden Sie sich selbst als machtvollen Akteur beschreiben? Wenn ja/nein, warum?
- Inwiefern prägen weitere Akteure die Zusammenarbeit zwischen Kommune und Projektentwickler die Zusammenarbeit? (z.B. Juristen, Planungsbüros, Beratungsunternehmen, Wirtschaftsförderungen, Gutachter)
- Zur Verbesserung in der Zusammenarbeit wird gefordert, dass in Kommunen mehr immobilienwirtschaftliche Kenntnisse aufgebaut werden. Wie beurteilen Sie diese These?
- Projektentwickler berichten von der Erfahrung, Kommunen würden sich nicht ausreichend an den Nutzerbedürfnissen mit ihren Planungen orientieren – sie „seien nicht am Markt“.
 - Wie beurteilen Sie diese Aussage?
- Kommunen fordern von Projektentwicklern eine höhere Sensibilität gegenüber lokalspezifischen Besonderheiten.
 - Was verstehen Sie unter Lokalspezifität?
 - Welche Aspekte sollten in diesem Rahmen Ihrer Meinung nach Berücksichtigung finden?
 - Würden Sie sich aufbereitetes „Zusatzmaterial“ durch die Kommunen wünschen?
- Binden Sie Projektentwickler/Vertreter der Immobilienwirtschaft z.B. in die Erarbeitung eines städtebaulichen Konzeptes mit ein?
 - Falls ja, warum? Welche positiven, welche negativen Erfahrungen haben Sie diesbezüglich gemacht?
 - Falls nein, warum nicht? Was könnten die Vorteile oder Nachteile sein?
- Was charakterisiert aus Ihrer Sicht die Kommunikation zwischen Projektentwicklern (Immobilienwirtschaft) und Kommunen (Politik/Verwaltung) im Allgemeinen?
 - Was erschwert die Herstellung von Transparenz zwischen Projektentwicklern und Kommune?

Verhältnis zwischen kommunaler Verwaltung und Kommunalpolitik

- Kommunalpolitik und kommunale Verwaltung bilden nicht immer „eine Einheit“ – nicht selten liegt ein Dissens zwischen Politik und Verwaltung vor
 - Welche Unterschiede nehmen Sie hinsichtlich stadtplanerischer Fragestellungen zwischen der Perspektive der Kommunalpolitik und der kommunalen Verwaltung wahr?
 - Welche Gründe verursachen den Dissens aus Ihrer Sicht?
 - Wie gehen Sie mit Dissens um?
 - Wen sehen Sie in der Verantwortung den Dissens auszuräumen?
 - Haben Sie in der Vergangenheit bereits miterlebt, dass sich der Dissens innerhalb der Kommune auf das Verhältnis zwischen Projektentwickler und Kommune ausgewirkt hat? Wenn ja, inwiefern?
- Stadtratsmitglieder/Kommunalpolitiker:innen arbeiten ehrenamtlich und weisen ganz unterschiedliche berufliche Hintergründe auf. Vertreter:innen von Stadtplanungsämtern berichten, dass diese Tatsache die fachliche Diskussion häufig erschwert.
 - Müsste das fachliche Verständnis für stadtplanerische Belange/Fragestellungen von Stadtratsmitgliedern Ihrer Meinung nach stärker geschult werden? Wenn ja, auf welche Art und Weise?
 - Beschäftigen sich, Ihrer Erfahrung nach, Stadtratsmitglieder/Kommunalpolitiker:innen mit Visionen für deren Städte? Wenn ja, erfolgt dies Ihrer Erfahrung nach im ausreichendem Maße?
- Vertreter:innen von Stadtplanungsämtern als auch Projektentwickler würden sich von der Kommunalpolitik hinsichtlich stadtplanerischer Aspekte klarere Zielvorgaben wünschen, die dann konsequente Umsetzung erfahren.
 - Können Sie diesen Wunsch in Ihrer Position nachvollziehen?

Abschlussfrage:

Wenn Sie einen Wunsch bzgl. der Verbesserung zwischen Kommunen und Projektentwicklern frei hätten, welcher wäre dies?

Leitfragen Anwaltskanzleien

Selbstverständnis und Beratung(sangebot)

- Was treibt Sie in Ihrer Arbeit als Jurist an?
- Unabhängig davon, welchen Akteur Sie beraten bzw. vertreten, wie würden Sie Ihre Rolle im Rahmen von (städtebaulichen) Projektentwicklungen beschreiben?
 - Was treibt Sie im Rahmen dieser Aufgabenerfüllung an?
- Sie beraten Investoren, Projektentwickler und die Öffentliche Hand:
 - Mit welchen Anliegen treten diese Akteure vor allem an Sie heran?
 - Wie erleben Sie die Zusammenarbeit mit diesen Akteuren, insb. mit Projektentwicklern und der Öffentlichen Hand?
 - Durch welche Charakteristika ist die Zusammenarbeit jeweils geprägt?
- Als Dienstleister sind Sie auch an die Vorstellungen Ihres Auftragsgebers gebunden:
 - Wie offen sind Kommunen für Ihre Vorschläge?
 - Wie offen sind Projektentwickler für Ihre Vorschläge? – insb. im Hinblick auf städtebauliche/stadtplanerische Belange?
- Welchen Einfluss können Sie in Ihrer Position auf das Verhältnis zwischen Kommunen und Projektentwicklern nehmen?
 - Macht es in diesem Hinblick einen Unterschied, ob Sie einen Auftrag für einen Projektentwickler oder eine Kommune bearbeiten?

Vertrauensverhältnis in der Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Projektentwicklern

- Vertreter:innen von Stadtplanungsämtern berichten, dass Absprachen über Projektentwicklungen in der Mehrzahl heute nur unter Anwesenheit von Rechtsanwälten stattfinden würden. Dies würde aus deren Sicht eine gemeinsame, partnerschaftliche Gestaltung der Projekte erschweren. Auch Projektentwickler berichten teils, dass es nicht ratsam sei zum ersten Gespräch den Rechtsanwalt mit an den Tisch zu holen. Dies würde Misstrauen bei der kommunalen Verwaltung schüren:
 - Wie beurteilen Sie als Rechtsanwalt die geschilderte Situation?
 - Welche Erfahrungen haben Sie diesbezüglich im Beisein gemacht?
 - Warum werden Ihrer Erfahrung nach Verhandlungen im Rahmen von Projektentwicklungen größtenteils nur noch im Beisein von Rechtsanwälten geführt?
 - Spielen neben der Komplexität des Planungsrechts noch weitere Gründe eine Rolle?
- Ein:e befragte Expert:in arbeitet als Jurist:in im Stadtplanungsamt und erarbeitet die entsprechenden Verträge zu den Planungsprozessen. Diese:r Expert:in freue sich, wenn Projektentwickler einen Anwalt hinzuziehen, weil sie dann wisse, dass vertragliche und juristische Details in der Regel auf Augenhöhe besprochen werden können:
 - Im Hinblick auf die Zusammenarbeit zwischen kommunaler Verwaltung und Projektentwicklern – wäre es Ihrer Erfahrung nach hilfreich, wenn entsprechendes juristisches Wissen in der Kommune verankert ist?
 - Wie erleben Sie die Zusammenarbeit, wenn Inhalte überwiegend über Rechtsanwälte ausgehandelt werden und nicht mehr über die beiden Akteure selbst?

- Ein Projektentwickler traf im Rahmen des Experteninterviews folgende Aussage:
„Vertrauen ist schwer zu fassen, aber ist sozusagen der Rohstoff, den ich brauche, sonst komme ich nicht weiter; weil man kann in einer Projektentwicklung juristisch etwas nie klären – so ein städtebaulicher Vertrag, den kann ich über 300 Seiten schaffen. Ich werde niemals alles abgebildet haben können – man muss am Ende des Tages darauf vertrauen, dass der Vorhabenträger, dass die Stadt, konstruktiv zusammenarbeiten.“
 - Wie beurteilen Sie diese Aussage in Ihrer Rolle als Jurist?
- Projektentwickler fordern häufig, dass die Kommunen ihren Ermessensspielraum stärker ausschöpfen sollten:
 - Welche Rahmenbedingungen tragen Ihrer Erfahrung nach dazu bei, dass kommunale Verwaltungen dazu bereit sind, ihren Ermessensspielraum stärker auszuschöpfen als ggf. notwendig wäre?

Verhältnis zwischen projektentwickelnder Immobilienwirtschaft und Kommunen

- Als „beobachtender Akteur“ – wie würden Sie das Verhältnis zwischen Projektentwicklern und Kommunen im Allgemeinen beschreiben?
 - Inwieweit prägen stereotype Einschätzungen weiterhin die Zusammenarbeit?
 - Erkennen Sie bestimmte Verhaltensmuster? Wenn ja, welche?
 - Was würden Sie empfehlen, um das Verhältnis zwischen Kommunen und Projektentwicklern zu verbessern?
 - Was können beide Akteure Ihrer Ansicht nach voneinander lernen?
- Ihrer Erfahrung nach, was ist der größte Unterschied zwischen der Perspektive/den Zielen der Kommune und der Projektentwickler?
- Welche Themen/Diskussionspunkte sind Ihrer Erfahrung nach,
 - die größten Spannungsfelder zwischen Kommunen und Projektentwicklern?
 - Bei welchen Fragen werden sich die beiden Akteursgruppen meist schnell einig?
- Was charakterisiert aus Ihrer Sicht im Spezifischen die Kommunikation zwischen Projektentwicklern (Immobilienwirtschaft) und Kommunen (Politik/Verwaltung) im Allgemeinen?
 - Was erschwert die Herstellung von Transparenz zwischen Projektentwicklern und Kommunen?
- Eine befragte Person hat die Ausgestaltung eines Entwicklungsvorhabens mit einem Basar verglichen:
 - Welche Verhandlungstaktiken des Gegenübers nehmen Sie jeweils wahr?
- Als „beobachtender Akteur“:
 - Was macht für Sie eine erfahrene Verwaltung aus?
 - Was macht für Sie einen erfahrenen Projektentwickler aus?
- Insbesondere bei größeren Stadtentwicklungsprojekten geraten Kommunen in die Kritik den Wünschen der Investoren in zu hohem Maße nachzukommen:
 - Warum entsteht dieses Meinungsbild Ihrer Meinung nach?
 - Teilen Sie diese Einschätzung?
- In einer durchgeführten Workshop-Reihe haben teilnehmende Projektentwickler Ihre Rolle als „Stadtgestalter“, beschrieben. Weisen jedoch zeitgleich auf die Rolle bzw.

das Vorhandensein „Schwarzer Schafe“, die dem Image der Branche im Allgemeinen schaden würden, hin.

- Wie beurteilen Sie diese Einschätzung?
 - Welche Entwicklungen der Projektentwickler-Branche nehmen Sie derzeit evtl. wahr?
 - Welche Entwicklungen auf Seiten der Öffentlichen Hand nehmen Sie andererseits ggf. wahr?
- Wie würden Sie das Machtverhältnis zwischen Kommunen und Projektentwicklern beschreiben?
- Projektentwickler beklagen, dass Risiken einer Projektentwicklung (wie bspw. Kosten für Altlastensanierungen) von der Kommune zu oft auf sie übertragen würde. Dies stände einer partnerschaftlichen Gestaltung des Vorhabens im Wege.
 - Sie arbeiten für beide Parteien, wie beurteilen Sie diese Aussage?
- Kommunen fordern von Projektentwicklern eine höhere Sensibilität gegenüber lokalspezifischen Besonderheiten.
 - Was verstehen Sie unter Lokalspezifität?
 - Welche Aspekte sollten in diesem Rahmen Ihrer Meinung nach Berücksichtigung finden?
 - Würden Sie sich aufbereitetes „Zusatzmaterial“ durch die Kommunen wünschen?

Abschlussfrage: Wenn Sie einen Wunsch bzgl. der Verbesserung zwischen Kommunen und Projektentwicklern frei hätten, welcher wäre dies?

Leitfragen Mediator:innen

Selbstverständnis/Rollenwahrnehmung

- Was ist Ihre Motivation als Mediator:in tätig zu sein?

Mediation im Rahmen von Projektentwicklungsvorhaben

- Beruht der Wille zur Durchführung einer Mediation Ihrer Erfahrung nach auf „echtem“ gegenseitigem Interesse beider Konfliktparteien – oder ist es oftmals die treibende Kraft einer der beiden Parteien?
- Treten Sie in den Prozess eines Projektentwicklungsvorhabens ein, ist bereits eine gewisse „Konfliktstufe“ erreicht:
 - In welcher Planungsphase wird eine Mediation i.d.R. von Nöten?
 - Aus welchen (planungsrechtlichen) Gründen wurden Sie bisher für eine Mediation herangezogen?
 - Welche dahinterliegenden/„versteckten“ Gründe führten Ihrer Erfahrung nach zu einer Eskalation?
 - In Bezug auf die von Ihnen betreuten Mediationen, hätte eine Eskalation im Voraus Ihrer Meinung nach vermieden werden können? Wenn ja, wie?
- Welche Themen/Diskussionspunkte sind Ihrer Erfahrung nach,
 - die größten Spannungsfelder zwischen Kommunen und Projektentwicklern?
 - Bei welchen Fragen werden sich die beiden Akteursgruppen meist schnell einig?
- Im Rahmen einer Mediation, wie erleben Sie das Konfliktlösungsverhalten zwischen Projektentwicklern und kommunalen Vertretern (Verwaltung/Politik)?
 - Durch welche Charakteristika ist dieses jeweils geprägt?
- Eine befragte Person hat die Ausgestaltung eines Entwicklungsvorhabens mit einem Basar verglichen:
 - Welche Verhandlungstaktiken der beiden Parteien nehmen Sie wahr?
- Was charakterisiert aus Ihrer Sicht die Kommunikation zwischen Projektentwicklern (Immobilienwirtschaft) und Kommunen (Politik/Verwaltung) im Allgemeinen?
 - Was erschwert die Herstellung von Transparenz zwischen Projektentwicklern und Kommune?
- Welchen Einfluss können Sie in Ihrer Position noch auf das persönliche Verhältnis zwischen Kommunen und Projektentwicklern nehmen? – insb. im Hinblick eine Basis vertrauensvoller/konstruktiver Zusammenarbeit bis Projektabschluss zu gewährleisten?

Verhältnis zwischen projektentwickelnder Immobilienwirtschaft und Kommunen

- Als „reflektierender Akteur“ – wie würden Sie das Verhältnis zwischen Projektentwicklern und Kommunen im Allgemeinen beschreiben?
 - Prägen stereotype Einschätzungen weiterhin die Zusammenarbeit? Wenn ja, inwieweit?
 - Erkennen Sie bestimmte Verhaltensmuster? Wenn ja, welche?
 - Was würden Sie empfehlen, um das Verhältnis zwischen Kommunen und Projektentwicklern zu verbessern?
 - Was können beide Akteure Ihrer Ansicht nach voneinander lernen?

- Als „reflektierender Akteur“:
 - Was macht für Sie eine erfahrene Verwaltung aus?
 - Was macht für Sie einen erfahrenen Projektentwickler aus?
- Insbesondere bei größeren Stadtentwicklungsprojekten geraten Kommunen in die Kritik den Wünschen der Investoren in zu hohem Maße nachzukommen:
 - Warum entsteht dieses Meinungsbild Ihrer Meinung nach?
 - Teilen Sie diese Einschätzung?
- Wie würden Sie das Machtverhältnis zwischen Kommunen und Projektentwicklern beschreiben?
- Zur Verbesserung in der Zusammenarbeit wird gefordert, dass in Kommunen mehr immobilienwirtschaftliche Kenntnisse aufgebaut werden. Wie beurteilen Sie diese These im Hinblick auf Konfliktlösungen im Rahmen der Mediation?
- Kommunen fordern von Projektentwicklern eine höhere Sensibilität gegenüber lokal-spezifischen Besonderheiten. Wie beurteilen Sie diese Forderung im Hinblick auf Konfliktlösungen im Rahmen der Mediation?
 - Was verstehen Sie unter Lokalspezifität?
 - Welche Aspekte sollten in diesem Rahmen Ihrer Meinung nach Berücksichtigung finden?
 - Im Rahmen der persönlichen Vorbereitung einer Mediation, würden Sie sich in diesem Hinblick aufbereitetes „Zusatzmaterial“ durch die Kommunen/Projektentwickler wünschen?

Verhältnis zwischen kommunaler Verwaltung und Kommunalpolitik

- Kommunalpolitik und kommunale Verwaltung bilden nicht immer „eine Einheit“ – nicht selten liegt ein Dissens zwischen Politik und Verwaltung vor:
 - Haben Sie in der Vergangenheit bereits miterlebt, dass sich der Dissens innerhalb der Kommune auf das Verhältnis zwischen Projektentwickler und Kommune ausgewirkt hat? – ggf. sogar Inhalt der Mediation war?
 - Welche Unterschiede nehmen Sie hinsichtlich stadtplanerischer Fragestellungen zwischen der Perspektive der Kommunalpolitik und der kommunalen Verwaltung wahr?
 - Welche Gründe verursachen den Dissens aus Ihrer Sicht?
 - Wie gehen Sie mit Dissens um?
 - Wen sehen Sie in der Verantwortung den Dissens auszuräumen?
- Vertreter:innen von Stadtplanungsämtern als auch Projektentwickler würden sich von der Kommunalpolitik hinsichtlich stadtplanerischer Aspekte klarere Zielvorgaben wünschen, die dann konsequente Umsetzung erfahren. o Können Sie diesen Wunsch in Ihrer Position nachvollziehen?

Abschlussfrage: Wenn Sie einen Wunsch bzgl. der Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Projektentwicklern frei hätten, welcher wäre dies?

Leitfragen Verbände/Organisationen

Die spezifischen Leitfragen zur Befragung der Expert:innen der Akteursgruppe „Verbände/Organisationen“ können an dieser Stelle nicht im Detail aufgelistet werden. Aufgrund ihres inhaltlichen Zuschnitts kann andernfalls die zugesicherte Anonymisierung nicht gewährleistet werden. Daher ist nur eine allgemeine Darstellung der thematischen Schwerpunkte möglich, die nachstehend aufgelistet werden:

- Selbstverständnis und Aufgaben des Verbandes/der Organisation
- Verhältnis zwischen projektentwickelnder Immobilienwirtschaft und Kommunen
- Notwendigkeit des Dialogs zwischen projektentwickelnder Immobilienwirtschaft und Kommunen

Lebenslauf

Ann-Christin Sreball

Beruflicher Werdegang

- Seit 04/2022 **Projektleitung Stadtentwicklung bei
STUDIO | STADT | REGION**
- 02/2015– 12/2021 **Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der
Technischen Universität Kaiserslautern**
Fachgebiet Immobilienökonomie,
Prof. Dr. Björn-Martin Kurzrock
- 08/2013–01/2014 **Praktikantin**
CIMA Institut für Regionalwirtschaft GmbH, Hannover
- 11/2010–07/2013 **Wissenschaftliche Hilfskraft an der Technischen
Universität Kaiserslautern**
Lehr- und Forschungsgebiet Internationale Planungs-
systeme, Univ.-Prof. Dr.-Ing. habil Karina M. Pallagst
- 06/2009–08/2013 **Wissenschaftliche Hilfskraft an der Technischen
Universität Kaiserslautern**
Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung,
Univ.-Prof. Dr. habil Gabi Troeger-Weiß

Hochschulausbildung

- 10/2011–12/2014 **Stadt- und Regionalentwicklung (M.Sc.)**
Technische Universität Kaiserslautern
- 10/2008–03/2012 **Raumplanung (B.Sc.)**
Technische Universität Kaiserslautern

