

Stadtentwicklungsprozesse integrativ, transformativ und agil gestalten

Positionspapier des Deutschen Städtetages



Inhaltsverzeichnis

Vorwort	3
1. Warum ein neues Papier zur Stadtentwicklung?	4
2. Was ist das Selbstverständnis von Stadtentwicklung?	6
3. Das leistet Stadtentwicklung!	9
4. Was muss sich ändern, damit Stadtentwicklung wirksamer wird?	12
5. Was sind Qualitätskriterien einer guten Stadtentwicklung?	14
6. Handlungsempfehlungen für Städte	15
7. Forderungen an Bund und Länder	16
Beschluss des Hauptausschusses des Deutschen Städtetages zum vorliegenden Positionspapier	19
Quellen- und Literaturverzeichnis	20

Vorwort

Städte stehen vor großen Herausforderungen. Themen wie Klimawandel, Nachhaltigkeit, und Demografie bilden sich auch in der Stadtentwicklung ab.

Die Stadtentwicklung sucht nach Lösungen, entwirft Strategien, erarbeitet Maßnahmen und erstellt Entscheidungsgrundlagen. Stadtentwicklung arbeitet dabei zusammen mit vielen Partnerinnen und Partnern aus der Verwaltung, der Politik und der Zivilgesellschaft. Ebendiese Arbeit wird aber durch die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Veränderungen zunehmend schwieriger.

Abwägungen, die die Belange vor Ort berücksichtigen, werden durch kleinteilige rechtliche Vorgaben von Bund und Ländern zunehmend eingeschränkt. Die Städte können und sollten selbst am besten entscheiden und abwägen, wo welche Maßnahmen in welcher Weise umgesetzt werden.

Stadtentwicklung kann bei der anstehenden Transformation unserer Städte unterstützen. Dazu muss sie sich auch selbst transformieren und ihre Arbeitsweise anpassen. Es geht darum, mehr agile Strukturen zu etablieren, kurzfristige Entscheidungsgrundlagen für die Politik zu erarbeiten und mehr Experimente zu wagen.

Die Erkenntnisse der Stadtentwicklung müssen schneller in die Umsetzung kommen und vor Ort wirksam werden. Wenn es uns gelingt, die positiven Effekte der Veränderungen im Alltag wahrnehmbar zu machen, können wir mehr Bereitschaft zur Transformation wecken. Das Papier ist daher nicht nur ein Aufruf an die Stadtentwicklung, mehr Wirksamkeit zu erzeugen, sondern möchte auch Mut für Veränderungen in anderen Bereichen machen.

Ich wünsche Ihnen viel Freude beim Lesen und bei der Umsetzung der anstehenden Veränderungen in unseren Städten.



Helmut Dedy
Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städtetages

Stadtentwicklungsprozesse integrativ, transformativ und agil gestalten

Positionspapier des Deutschen Städtetages – beschlossen vom Hauptausschuss am 13. Mai 2025 in Hannover

1. Warum ein neues Papier zur Stadtentwicklung?

Im Jahr 2015 wurde die letzte Fassung des Positionspapiers „Integrierte Stadtentwicklungsplanung und Stadtentwicklungsmanagement“ veröffentlicht. Nach einer Dekade soll es aktualisiert werden. Der Blick zurück zeigt, dass sich die Rahmenbedingungen, innerhalb derer sich die Stadtentwicklung¹ bewegt, seit 2015 verändert haben. Sowohl die Coronapandemie als auch der russische Angriffskrieg auf die Ukraine mit allen seinen Folgen haben zu Herausforderungen geführt, die damals noch nicht bekannt waren. Beide Ereignisse haben erhebliche Folgen und bewirken spürbare gesellschaftspolitische Veränderungen.

Es sind jedoch nicht nur neue Themen, die als drängende Handlungsfelder auf die Agenda rücken. Auch die Rahmenbedingungen für Stadtentwicklung insgesamt haben sich gewandelt. Die grundlegenden gesellschaftlichen Veränderungsprozesse haben die Ansprüche und Erwartungen an Kommunikation, Beteiligung und das generelle Verhältnis von Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft deutlich verschoben.

Nach der Befragung des Deutschen Beamtenbundes „Monitor öffentlicher Dienst 2025“ glauben nur noch 25 Prozent der Befragten, dass der Staat in der Lage sei, seine Aufgaben zu erfüllen. Vor vier Jahren waren es noch mehr als doppelt so viele (56 Prozent). Das mangelnde Vertrauen in die Handlungsfähigkeit staatlicher Institutionen führt zu einer Spaltung der Gesellschaft, extremistischen Tendenzen und zu einer Gefahr für die Demokratie.

Diese Veränderungen wirken sich auch direkt auf die Arbeit der Stadtentwicklung aus. Politische Beschlüsse und Verwaltungshandeln werden immer häufiger in Frage gestellt. Gemeinsam von Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft getragene Ziele sind angesichts zunehmender Partikularinteressen immer schwieriger herzustellen und entsprechende Aushandlungsprozesse sind vielfach konfliktträchtiger als in der Vergangenheit. Stadtentwicklung gelingt aber nur, wenn Ziele und Maßnahmen gemeinsam ausgehandelt, politisch beschlossen und umgesetzt werden.

¹ Der Begriff Stadtentwicklung wird im Positionspapier sowohl für die Organisationseinheiten in der Stadtverwaltung als auch für den Veränderungsprozess der Städte benutzt.



Foto: © Song_about_summer - stock.adobe.com

Um auch zukünftig erfolgreiche und wirkungsvolle Stadtentwicklung betreiben zu können, muss sich Stadtentwicklung selbst transformieren². Auf die großen Veränderungen unserer Zeit, wie Klimawandel, Digitalisierung oder Mobilitäts- und Energiewende muss auch die Stadtentwicklung daher durch einen grundlegenden Wandel ihrer Arbeitsweise – durch Agilität und Flexibilität – reagieren. Transformation ist aber nicht nur ein Thema für die Stadtentwicklung, sondern auch ein Auftrag für gemeinsames politisches und Verwaltungshandeln in den Städten durch Koordination, Kooperation und Kollaboration.

Es ist daher notwendig, das bisherige Vorgehen zu hinterfragen und an die aktuellen Gegebenheiten anzupassen. Antworten müssen unter anderem auf folgende Fragen gegeben werden:

- Welche Rolle soll und kann Stadtentwicklung sowohl innerhalb der Verwaltung als auch im Zusammenspiel mit Zivilgesellschaft einnehmen?
- Was sind die Werte und das Selbstverständnis von Stadtentwicklung?
- Wie geht Stadtentwicklung mit Transformationsthemen und -anforderungen um?
- Welche Antworten lassen sich auf Interessen- und Zielkonflikte finden?
- Wie können Vorlagen kurzfristig erstellt und Projekte schneller umgesetzt werden?
- Wie können gleichzeitig längerfristige integrative Strategien und Konzepte entwickelt werden und beides zusammen gelingen?
- Wie kann mehr Wirkung der Maßnahmen erzielt werden?

² Der Begriff Transformation beschreibt eine grundlegende Veränderung sowohl gesellschaftspolitisch, wirtschaftlich, kulturell als auch organisatorisch und finanziell.

2. Was ist das Selbstverständnis von Stadtentwicklung?

Integrierte strategische Stadtentwicklungsplanung sucht nach einem fachlich verantwortlichen und politisch tragfähigen Gleichgewicht sozialer, kultureller, ökonomischer und ökologischer Ziele. Sie ist dem Gemeinwohl verpflichtet und trägt dazu bei, es auf kommunaler Ebene zu konkretisieren und zu gestalten. Stadtentwicklungsplanung hat das Ziel, die Chancengerechtigkeit für die Teilräume der Stadt sowie für die unterschiedlichen Gruppen der Stadtgesellschaft zu wahren und einen gerechten Interessenausgleich zu ermöglichen. Das Leitbild ist die [Neue Leipzig Charta – die transformative Kraft der Städte für das Gemeinwohl](#) (2020).

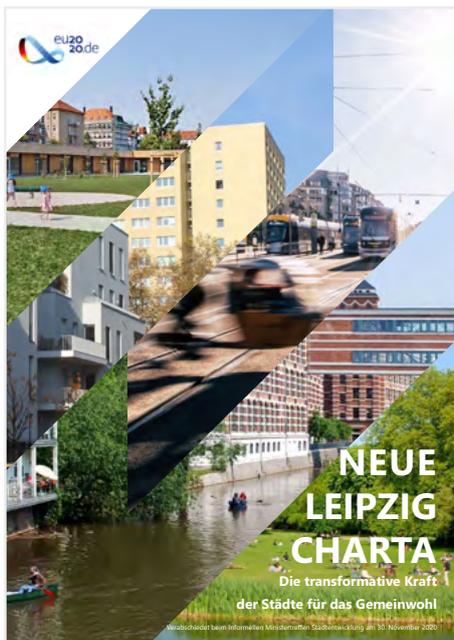
Die Rahmenbedingungen und Herausforderungen von Stadtentwicklung werden durch alle relevanten gesellschaftlichen Handlungsfelder geprägt. Sie sind zugleich räumlich, sozial, wirtschaftlich, kulturell, ökologisch und politisch wirksam. Daher sollten sie nicht nur ressortübergreifend und interdisziplinär, sondern auch im engen Schulterschluss von Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft im Sinne einer querschnittsorientierten und Mehrebenen-Governance in Angriff genommen werden.

Dafür ist es notwendig, Bedarfe der unterschiedlichen Fachbereiche und Akteursgruppen zu identifizieren, räumlich zu verorten und ihnen in geeigneter Weise zu entsprechen. Hierfür liefert beispielsweise Quartiersmanagement einen möglichen Ansatz. Akteure innerhalb und außerhalb von Politik und Verwaltung müssen zudem für die nötige Koordination, Kooperation und mögliche Koproduktion vernetzt, moderiert und in die Lage versetzt werden, Ergebnisse zu liefern und Wirksamkeit zu entfalten.

Aufgrund der Bündelung strategischer und räumlicher Kompetenzen kann die Stadtentwicklung auf Grundlage eines politischen Mandats hierbei eine Steuerungsfunktion einnehmen. Durch den ganzheitlichen und integrierenden Ansatz zielt sie darauf ab, die beteiligten Fachdisziplinen durchlässiger zu machen. Als Informationsvermittlerin zwischen Fachverwaltung und Stadtgesellschaft nimmt sie eine intermediäre Rolle ein und stellt damit eine wichtige Schnittstelle nach innen und außen dar. Stadtentwicklung hat daher eine generalistische und verbindende Funktion in der Kommune.

Damit kann die Stadtentwicklung mit einem breiten Spektrum an Herangehensweisen auf die oben aufgezeigten Herausforderungen reagieren und selbst zum transformativen Akteur werden.

- Als integrierende Kraft kann sie gemeinsame Narrative und Perspektiven schaffen, Orientierung bieten und an die Zukunft denken.
- Aus der Vernetzung unterschiedlicher Disziplinen, Meinungen und Akteure können neue transformative Kräfte entstehen und systemische Lösungsansätze erwachsen.
- Durch Empowerment, Kooperation und Koproduktion trägt sie dazu bei, die Selbstwirksamkeit der Gesellschaft im Transformationsprozess zu erhöhen.



Um diese Rolle wahrzunehmen, braucht die Stadtentwicklung ein starkes politisches Mandat durch die Spitze der Verwaltung und den Stadtrat. Sie muss mit einem klaren politischen Auftrag sowie ausreichend Fachpersonal und Handlungsbefugnissen ausgestattet sein. Gleichzeitig gilt es, die Selbsttransformation der Disziplin voranzutreiben und noch stärker als bisher auf mehr Wirksamkeit und Nutzerorientierung auszurichten. Es wurden daher im Sinne einer **Selbstverpflichtung** fünf Anforderungen formuliert:

Selbstverpflichtungen der Stadtentwicklung



1. Stadtentwicklung ist dem Gemeinwohl verpflichtet und betrifft alle Menschen einer Stadt und darüber hinaus. Die Städte sehen sich daher den Grundprinzipien der Neuen Leipzig Charta verpflichtet.
2. Stadtentwicklung legt den Fokus auf Wirksamkeit, Nachhaltigkeit, Suffizienz, Konsistenz und Effizienz. Die Auswirkungen des Klimawandels und die zunehmende Flächenkonkurrenz machen einen strategischen Umgang mit der Ressource Boden unumgänglich. Stadtentwicklung nimmt daher mehr denn je die Funktion wahr, Varianten aufzuzeigen, die Abwägung zwischen Nutzungen vorzunehmen und die damit verbundenen Konsequenzen aufzuzeigen.
3. Stadtentwicklung nutzt die neuen Möglichkeiten der Digitalisierung. Durch den Einsatz von daten- und faktenbasiertem Wissen in der Stadtentwicklung wird eine fundierte Grundlage geschaffen, die eine evidenzbasierte Raumbesichtigung, Analyse der jeweiligen Rahmenbedingungen und möglichen Auswirkungen von Vorhaben und wirkungsorientierte Steuerung ermöglicht. Die datenbasierte Stadtentwicklung ermöglicht zudem auch Monitoring beziehungsweise Evaluation von Zielen und Prozessen. Darüber hinaus ermöglichen neue Technologien eine bessere Visualisierung und vielfältige Partizipationsmöglichkeiten.
4. Stadtentwicklung funktioniert nur gemeinsam mit der Zivilgesellschaft als ebenfalls aktive Gestalterin im städtischen Raum. Projekte werden gemeinsam vorgeschlagen und über die Gemeinschaft realisiert. Der vermehrte Einsatz von Reallaboren und Formaten der Kooperation, Kollaboration und Koproduktion auch mit der engagierten Öffentlichkeit erleichtert dieses Vorgehen. Stadtentwicklung zielt dabei auf schnellere Wirkung und versucht, Unsicherheiten und immer deutlicher werdenden Grenzen, kommunale Handlungsfähigkeit zu entfalten, entgegenzuwirken.
5. Stadtentwicklung schafft nachvollziehbare Entscheidungsgrundlagen für komplexe Sachverhalte. Diese stehen kurzfristig zur Verfügung. Sie verlieren aber langfristige Strategien (zum Beispiel durch Integrierte Stadtentwicklungskonzepte, Stadt- und Quartierentwicklungspläne) nicht aus den Augen. Dies erleichtert die Arbeit der politischen Entscheidungsträger und erzeugt mehr Transparenz für die Öffentlichkeit.



Selbstverpflichtung der Stadtentwicklung (eigene Darstellung in Anlehnung an Stefan Heinig, 2021)

Darüber hinaus sieht sich die Stadtentwicklung dazu verpflichtet, auf die geänderten Rahmenbedingungen zu reagieren und ihre Instrumente, Methoden und Prozesse an den Erfordernissen der Transformation auszurichten. Noch wichtiger erscheint aber, in einem sich schnell ändernden Umfeld ebenfalls schnell auf Veränderungen reagieren zu können. Hierfür bedarf es agiler organisatorischer und personeller Strukturen sowie eines flexiblen Einsatzes unterschiedlicher Methoden. Agile Organisationsstrukturen haben einen klaren Auftrag und zeichnen sich durch eine hohe Nutzer- und Zielorientierung, Transparenz, Flexibilität sowie das Arbeiten in Netzwerken aus.

Die Stadtentwicklung kann Treiber einer solchen Veränderung sein, muss aber nicht zwingend federführend sein. Vielmehr besteht die Aufgabe darin, unterschiedliche Erfordernisse und Kommunikationsstränge zusammenzuführen, Maßnahmen räumlich zu verorten, Konflikte aufzuzeigen und eine gemeinsam getragene Transformationsstrategie sowie Entscheidungsvorlagen für die Politik zu erstellen.

3. Das leistet Stadtentwicklung!

Stadtentwicklung erfüllt eine strategische Funktion und ist zugleich eine organisatorische Einheit der Stadtverwaltung, die Stadtentwicklungsprozesse nach systemischen Prinzipien initiiert, begleitet und koordiniert. Die wichtigsten Prinzipien sind:

Voraus denken

Stadtentwicklung tritt als „Storyteller“, Systemdenkerin und Prozessgestalterin auf. Sie stellt Verknüpfungen zwischen Sachverhalten her und schafft kommunikative Anlässe, um öffentlich über die Zukunft der Stadt nachzudenken und Stadtentwicklungsziele und -strategien demokratisch auszuhandeln. Sie ist immer dann gefragt, wenn systemische Probleme ganzheitlich anzugehen sind. In diesem Sinne ist Stadtentwicklung Treiberin für neue Vorgehens- und Handlungsweisen. Sie erprobt Innovationen und Reallabore, bevor diese zu allgemeinen Handlungsweisen überführt werden. Je nach Organisation und Zuständigkeiten übernimmt die Stadtentwicklung auch eigenständig operative Aufgaben.

Integriert und ganzheitlich denken und planen

Stadtentwicklung entwickelt fach-, ressort- und aktorsübergreifend städtische Transformationsstrategien und begleitet ihre Umsetzung. Das Prozessdesign verfolgt dabei einen interdisziplinären Ansatz. Dieser zielt darauf ab, komplexe gesellschaftliche Herausforderungen zu bewältigen und positive räumliche, bauliche und auch immaterielle Veränderungen in kulturellen, sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Systemen herbeizuführen.

Partizipativ gestalten (Beteiligung)

Wesentliche Aufgabe kommunaler Politik ist, öffentlich über die Zukunft der Stadt nachzudenken, Entscheidungsgrundlagen herbeizuführen, Entscheidungen zu treffen und diese umzusetzen. In einer Zeit, in der viele Menschen die Veränderungen als überfordernd, krisenbehaftet, unübersichtlich und instabil wahrnehmen, hat dies ein besonders hohes Gewicht. Stadtentwicklung liefert für diese Aufgabe wichtige Beiträge. Sie sammelt, ordnet ein und strukturiert unterschiedlichste und vielschichtige Meinungen, Perspektiven und Kompetenzen von Interessierten und Betroffenen. Sie macht Partikularinteressen deutlich und versucht mehrheitlich getragene Positionen zu entwickeln. Dabei dient die Kommunikation als Mittel zum Zweck, um Verständnis und Akzeptanz für am Gemeinwohl orientierte Entscheidungen zu erzeugen. Es geht darum, den für das Erreichen der Ziele geeignetsten Prozess für das beste Projekt zu entwickeln und umzusetzen.



Foto: © iStock.com/Orbon Alija

Komplexität einordnen und Transparenz herstellen

Stadtentwicklung zeigt Zielkonflikte auf. Sie entwickelt auf der Grundlage eines politischen Auftrags eine fachliche Haltung und zeigt Lösungswege auf. Sie schafft damit Transparenz und liefert die Basis für lang-, mittel- und kurzfristige Entscheidungen, Konzepte und Strategien. Die Entscheidungsvorschläge sind das Ergebnis von kooperativen Prozessen. Sie werden argumentativ dargelegt und abgeschichtet. Stadtentwicklung trägt somit essenziell zur Lösung der Konflikte bei. Sie ist aber nicht die „Schlichterin“ oder „Entscheiderin“ bei Konflikten. Vielmehr liefert Stadtentwicklung ausgewogene, nachvollziehbare und transparente Entscheidungsgrundlagen für Politik- und Verwaltungsspitzen.

Wirkungsorientiert steuern

Stadtentwicklung will verändern, gestalten aber auch bewahren. Hierzu bedarf es ziel- und wirkungsorientierte Entscheidungen und Beschlüsse und in ihrer Folge vielfältiger Steuerungsaktivitäten. Dieser Steuerungsanspruch kann mitunter als Konkurrenz zu anderen Ressorts mit ihren Zuständigkeiten wahrgenommen werden. Die Steuerungswirkung der Stadtentwicklung entfaltet sich jedoch in erster Linie durch das Überzeugen von Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit.

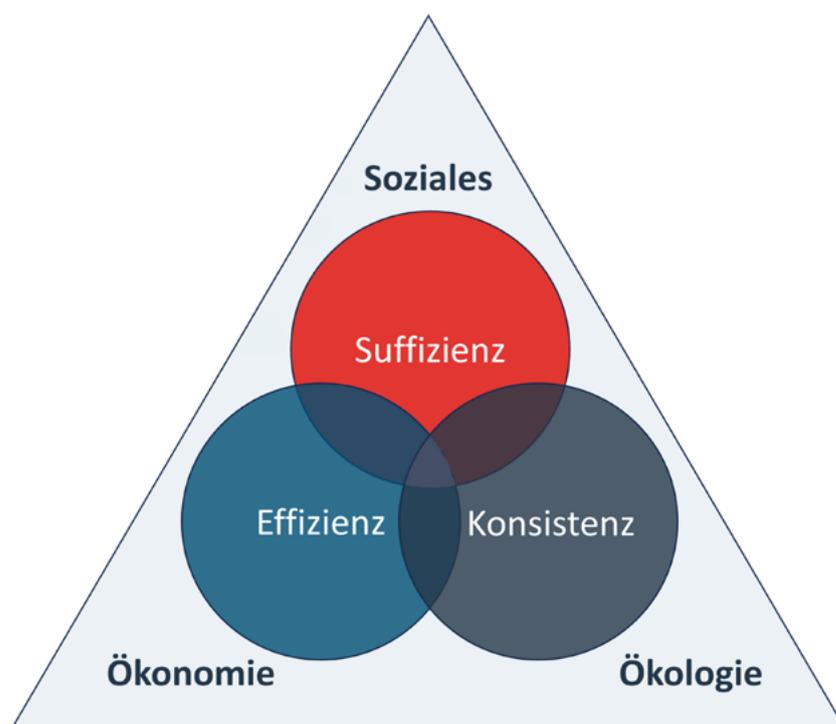
Stadtentwicklung erhebt somit keinen Anspruch auf eine allgemeingültige und umfassende Steuerung, vielmehr will sie ziel- und wirkungsorientierte Entscheidungen durch die fachlich Verantwortlichen unterstützen. Dazu kann auch gehören, für die identifizierten Projekte und Prozesse, die erforderlichen Ressourcen zuzuordnen und Umsetzungsprozesse zu begleiten. Zentral ist, zukünftig schneller in die Umsetzung zu kommen und spürbare Verbesserungen für den Planungsraum und die Menschen, die ihn nutzen oder in ihm leben, zu erzeugen.

4. Was muss sich ändern, damit Stadtentwicklung wirksamer wird?

Um Stadtentwicklungsprozesse agil, lösungs- und wirkungsorientiert bearbeiten zu können, bedarf es eines ganzheitlichen Bewusstseins für die Bedeutung von Transformation und Gemeinwohl im alltäglichen Handeln. Das erfordert in allen Ressorts Offenheit für neue Ideen und die Bereitschaft, traditionelle Denkmuster, Strukturen und Handlungsansätze kritisch zu hinterfragen. Insgesamt müssen die Prozesse und Strukturen ein eigenständiges, lösungsorientiertes und agiles Arbeiten unterstützen, um diese Aufgaben wirksam angehen zu können.

Im politischen und öffentlichen Diskurs zur Stadtentwicklung werden Zielkonflikte immer offensichtlicher und kontrovers ausgetragen. Angesichts der notwendigen Transformationen sind diese Zielkonflikte nur mittels guter Vorbereitung der notwendigen politischen Entscheidungen auflösbar. Denn sie tangieren letztlich normative Fragen des gesellschaftlichen Zusammenlebens und der individuellen Lebensweise.

Nachhaltige Stadtentwicklung basiert auf einer Kombination der drei Strategien Effizienz, Konsistenz und Suffizienz. Diese Kategorien sind unauflösbar miteinander verknüpft. Sie erfordern ein besseres Nutzen der zur Verfügung stehenden Ressourcen, Materialien und Energien (Effizienz), eine andere Form der Produktion und Erzeugung von Leistungen (Konsistenz) und einen institutionell wie individuell angemesseneren Einsatz der Ressourcen (Suffizienz). Damit müssen veränderte Anspruchshaltungen und soziale Verhaltensweisen einhergehen (zum Beispiel Mehrfachnutzungen von öffentlichen Gebäuden, Akzeptanz beschränkender Ressourcenverfügbarkeit). Auch kann das Setzen absoluter Grenzen durch die demokratisch legitimierten Gremien erforderlich werden.



Strategien zur Umsetzung der Nachhaltigkeit (eigene Darstellung)

Stadtentwicklungsprozesse können zur Reflexion und Veränderung sozialer Verhaltensweisen beitragen. Voraussetzung ist, dass sie den Beteiligten neue Wahrnehmungen und tiefere Zugänge zu den Problemen sowie das Erkunden neuer Lösungen in geeigneten Experimentierräumen ermöglichen.

Kommunalverwaltung muss bestrebt sein, Entscheidungen und Beschlüsse möglichst repräsentativ vorzubereiten. Hierfür muss sie das partizipative und kooperative Zusammenarbeiten mit verschiedenen Akteuren weiter ausbauen. Bürgerräte, Planungszellen, gemeinsames Planen und Erproben in Reallaboren können helfen, um vielfältige Interessensgruppen frühzeitig und proaktiv in den Problemlösungs- und Entscheidungsprozess einzubeziehen.

Der Einsatz von partizipativen Methoden hilft, unterschiedliche Perspektiven zu berücksichtigen, einen gemeinsamen Lernprozess zu gestalten und innovative Lösungen zu finden. Ein passender und wirksamer Methodeneinsatz schließt digitale Formate ein (siehe hierzu auch die Handreichung [↗ „Beteiligungskultur in der Stadtplanung und Stadtentwicklung“](#)).

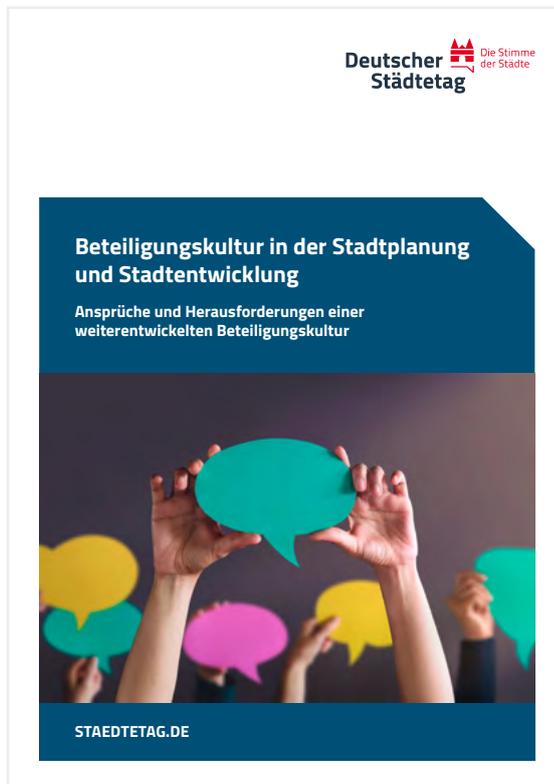




Foto: © InfiniteFlow - adobe.stock.com

Um Stadtentwicklung wirksam betreiben zu können, sind folgende Aktivitäten geboten:

- breit getragene politische Entscheidungen für neue Möglichkeitsräume für Such-, Lern- und Entwicklungsprozesse;
- Etablieren dauerhafter Strukturen für agiles, lösungs- und wirkungsorientiertes gemeinsames Arbeiten aller Fachbereiche;
- Ausrichten des Betrachtungsraums über die Stadt hinaus auf die regionalen Vernetzungen und Kooperationen;
- Herstellen von Transparenz zu Konflikten und konkurrierenden Zielen;
- Entwickeln erster provisorischer oder experimenteller Lösungen gemeinsam mit den beteiligten Akteuren;
- zügiges Erproben in realen Situationen und kontinuierliches Verbessern;
- Einsetzen kreativer Methoden jenseits traditioneller Routinelösungen, zum Beispiel Design Thinking, Ko-Kreation, Szenario-Entwicklung, Prototyping und Testphasen;
- Verbessern der Datenverfügbarkeit, Prognosen und Simulationen sowie Aufbau eines operativen Wissensmanagements;
- Einführen interdisziplinärer und interaktiver Planungstools, um die Entscheidungsfindung und Verbesserung der Kooperation und Kommunikation zu unterstützen;
- Prioritäten durch die demokratisch legitimierten Gremien setzen auf Grundlage von Szenarien, Varianten und fachbereichsübergreifend erarbeiteten Entscheidungsgrundlagen

5. Was sind Qualitätskriterien einer guten Stadtentwicklung?

- **Stadtentwicklung im Einklang mit der Neuen Leipzig Charta**
Erfolgreiche Stadtentwicklung zielt darauf ab, die Prinzipien der Neuen Leipzig Charta (2020) in konkreten Umsetzungsprozessen und ihren Ergebnissen zu verankern. Das leistet einen Beitrag für eine lebenswerte städtische Umgebung.
- **Effektive Umsetzungsprozesse im Einklang mit durchdachten Konzepten**
Flexibilität in der Umsetzung und das Berücksichtigen von lokalen Bedürfnissen fördern die Resilienz und Anpassungsfähigkeit der Stadt. Die Konzepte werden fortlaufend aktualisiert, dynamisch und pragmatisch umgesetzt.
- **Agilität und fortlaufende Evaluierung**
Städte befinden sich in einem dauerhaften Transformationsprozess. Daher müssen sie ihre Strukturen organisatorisch wie personell je nach Erfordernissen und Aufgabenstellung ständig anpassen. Um diese Anpassungen wirkungsvoll vornehmen zu können, müssen ihre Strukturen mit den Aufgaben übereinstimmen.
- **Partizipativer Ansatz**
Partizipation ermöglicht eine direkte Beteiligung der Öffentlichkeit, fördert experimentelle Lösungen und schafft Raum für kreative Ideen. Sie ist allerdings auch geeignet, nicht erfüllbare Erwartungen wecken zu können. Die Stadtentwicklung wird in die Lage versetzt, diese Prozesse durchzuführen und konkrete Projekte (zum Beispiel Reallabore) zu realisieren und das Erwartungsmanagement zu steuern.
- **Mehrfachnutzung und Kreislaufwirtschaft**
Bei allen baulichen Veränderungen ist immer eine Mehrfachnutzung beziehungsweise Multicodierung anzustreben. Zudem werden Maßnahmen im Einklang mit einer regionalen Kreislaufwirtschaft (Produktströme, Transportwege et cetera) geplant.
- **Evidenzbasierte Stadtentwicklung**
Das Monitoring von Maßnahmen sowie regelmäßige Rückkoppelungsschleifen helfen, unvorhergesehene Herausforderungen frühzeitig zu erkennen, zu bewältigen und innovative Lösungen zu implementieren.
- **Zeit- und Finanzierungsbezug**
Zeitliche und finanzielle Ressourcen bilden den Rahmen aller definierten Maßnahmen. Effektive Budgetierung und Finanzierung sind unabweisbar.
- **Politische Legitimation und Verbindlichkeit**
Eine klare politische Legitimation stellt sicher, dass die entwickelten Maßnahmen auf demokratischen Prinzipien beruhen. Sie kann helfen, dass Prozesse und Projekte von der Bevölkerung akzeptiert werden. Verbindlichkeit und klare Rahmenbedingungen sind entscheidend, um die Umsetzung der erarbeiteten Strategien sicherzustellen.

6. Handlungsempfehlungen für Städte

Die Transformation der Städte als Querschnittsaufgabe verstehen

Die Gestaltung und Umsetzung der Transformation in Städten ist eine Querschnittsaufgabe. Weder einzelne Dezernate noch einzelne Fachbereiche können die Transformation allein erfolgreich gestalten. Nur in einem engen Schulterschluss aller Fachbereiche kann diese Aufgabe bewältigt werden. Die Stadtentwicklung kann eine Schlüsselfunktion einnehmen, ist aber auf ein starkes Mandat und vertrauensvolle, konstruktive Zusammenarbeit innerhalb und außerhalb der Verwaltung angewiesen. Hierfür müssen alle Beteiligten Verantwortung übernehmen.

Organisation, Prozesse und Instrumente an den Erfordernissen der Transformation ausrichten

Transformation bedeutet grundlegenden Wandel. Dies erfordert nicht nur neue Inhalte und Ziele, sondern bedarf grundlegender struktureller Veränderungen. Um gute Entscheidungen im Sinne einer nachhaltigen und gemeinwohlorientierten Stadtentwicklung treffen zu können, müssen auch die Organisation, Prozesse und Instrumente an den Erfordernissen der Transformation ausgerichtet werden. Dies bedeutet konkret, die Arbeit noch ziel-, lösungs- und umsetzungsorientierter auszurichten. Strategien müssen schneller zu Projekten führen, welche eine spürbare und positiv wahrgenommene Veränderung bewirken. Ein möglicher Weg hierfür ist der vermehrte Einsatz von Reallaboren und Projekten zur Koproduktion in den Städten sowie eine agile Verwaltung.

Stadtentwicklung als Anbieter von Strategien, Lösungen und Entscheidungsgrundlagen nutzen

Stadtentwicklung erstellt Konzepte und Prozesse, führt öffentliche Debatten, beteiligt die Bürgerschaft, erarbeitet Lösungsstrategien, setzt Projekte um, beantragt und verwaltet Fördermittel und vieles mehr. Eine wesentliche Aufgabe ist es, Komplexität zu reduzieren, Zielkonflikte offenzulegen und Szenarien und Lösungswege aufzuzeigen. Stadtentwicklung liefert fundierte Entscheidungsgrundlagen, die kurzfristig Wirkung entfalten und gleichzeitig langfristige Ziele, Strategien und Konzepte nicht aus den Augen verlieren. Die Stadtentwicklung bietet Entscheiderinnen und Entscheidern Möglichkeiten, Antworten auf aktuelle und strukturelle Herausforderungen zu liefern.

Stadtentwicklung als eigenständige Einheit erhalten und stärken

Es gibt unterschiedliche Organisationsformen der Stadtentwicklung in den Mitgliedsstädten. Unabhängig davon, welche konkrete Organisationsform vor Ort besteht, empfiehlt es sich, die Stadtentwicklung eigenständig und dennoch in der Gesamtstruktur vernetzt zu organisieren. Um die Vorteile einer nachhaltigen und gemeinwohlorientierten Stadtentwicklung zu nutzen, muss die Stadtentwicklung mit einem klaren politischen Mandat, einem direkten Zugang zur Entscheidungsebene, flexiblen und agilen Arbeitsstrukturen ausgestattet werden. Nur wenn die Stadtentwicklung eng in die politisch-strategischen Überlegungen eingebunden ist, können fundierte Entscheidungsgrundlagen erarbeitet werden. Das Ziel lautet immer, Lösungen aufzuzeigen und Wirkung zu entfalten.

7. Forderungen an Bund und Länder

Stadtentwicklung gelingt nur, wenn Bund und Länder für die entsprechenden Rahmenbedingungen sorgen, damit die Kommunen im engen Schulterschluss mit der Zivilgesellschaft, der Wirtschaft und der Forschung Projekte zur Transformation und Verbesserung der Lebensverhältnisse in Städten und Regionen umsetzen können.

Umsetzung der Neuen Leipzig Charta in den Städten voranbringen

Die Städte haben intensiv an der Neuen Leipzig Charta mitgewirkt. Die Neue Leipzig Charta ist sowohl europäisch als auch international abgestimmt und als Leitbild einer nachhaltigen und zukunftsfähigen Stadtentwicklung in der Fachwelt und der Politik anerkannt. Die Städte wollen die Neue Leipzig Charta umsetzen und dazu beitragen, die politisch ausgehandelten Ziele zu erreichen. Bund und Länder sind aufgefordert, die Städte auf ihrem Weg zu einer nachhaltigen, resilienten und agilen Stadtentwicklung zu unterstützen. Der Einsatz zusätzlicher Investitionsmittel muss sich auch an den Zielen der Neuen Leipzig Charta orientieren.

Integrierte Stadtentwicklung als transformativen Stadtumbau verstehen und stärken

Die Städte setzen sich für die Umsetzung der Bau- und Mobilitätswende, die Schaffung von Wohnraum und die Anpassung an den Klimawandel ein. Die integrierte Stadtentwicklung erarbeitet den strategischen Rahmen und die Entscheidungsgrundlagen für diesen transformativen Stadtumbau. Das Durchführen experimenteller Projekte der Nationalen Stadtentwicklungspolitik ist zentral, um Erfahrungen mit neuen Formaten, innovativen Verfahren und zukunftsweisenden Inhalten zu sammeln. Der Bundeskongress Nationale Stadtentwick-

lungspolitik ist wichtig für den Erfahrungsaustausch zwischen den Städten. Projekte der Nationalen Stadtentwicklungspolitik und die Bundeskongresse zeigen neue Entwicklungen auf, entwickeln und vervielfältigen Ideen und schaffen Netzwerke. Wir brauchen daher eine stärkere Nationale Stadtentwicklungspolitik, die besser finanziert und international vernetzt ist. Nationale und internationale Stadtentwicklungspolitik sind inhaltlich und organisatorisch kaum zu trennen.

Förderprogramme an den Anforderungen der Transformation ausrichten

Das geplante Sondervermögen der Bundesregierung eröffnet die Chance, Mittel für die Transformation der Städte unkompliziert als Budget zur Verfügung zu stellen. Darüber hinaus gibt es aber weiterhin zahlreiche Förderprogramme unterschiedlicher Ressorts, nachgeordneter Behörden und Forschungseinrichtungen des Bundes. Alle weisen unterschiedliche Anforderungen, Prozesse und Modalitäten auf. Die Städte benötigen endlich ein integriertes und digitales Fördersystem mit einheitlichen und einfachen Prozessen. Ein möglicher Ansatz besteht darin, eine digitale Förderplattform mit einheitlichen Standards für Antragsstellung, Bewilligung und Auszahlung für alle Förderprogramme einzurichten.

Ein integriertes Entwicklungskonzept einer Stadt muss zukünftig von allen Förderprogrammen für die Antragsstellung akzeptiert werden. Der Aufwand für die Überarbeitung oder gar Neuerstellung solcher Konzepte nur für einen Förderantrag ist unverhältnismäßig hoch. Stadtentwicklung lässt sich nicht nach Ressorts trennen. Der bürokratische Aufwand für die Beantragung, das Management und die Abrechnung von Fördermitteln muss massiv reduziert werden. Die bislang dafür gebundenen Ressourcen müssen in die Qualität und Umsetzung von Projekten fließen. Gefordert ist mehr Umsetzung und Wirkung und weniger Bürokratie und Verwaltung.

Reallabore und Experimente als Standard und nicht als Ausnahme begreifen

Einzelne Förderprogramme ermöglichen durch Ausnahmetatbestände oder Öffnungsklauseln, Reallabore oder Experimente im Einzelfall durchzuführen. Zukünftig werden Formate für Reallabore und Experimente aber der Normalfall und nicht die Ausnahme sein. Daher müssen Bund und Länder die Förderbedingungen entsprechend anpassen. Scheitern muss hierbei erlaubt sein. Nur so gelingt eine gemeinschaftliche Stadtentwicklung mit der Zivilgesellschaft und nur dann ist als Ergebnis dieser Prozesse Fortschritt und Innovation zu erzeugen.

Widersprüchliche fachgesetzliche Vorgaben abschaffen

Verwaltung ist nach Ressorts und Zuständigkeiten organisiert. Die Mitarbeitenden der einzelnen Bereiche arbeiten täglich daran, einzelne Belange und Details der Regelungen durch Verordnungen, Erlasse und mit Bedingungen versehene Förderung zu optimieren. Fachlich und singular betrachtet können diese Verbesserungen sinnvoll und richtig sein. Sie widersprechen aber allzu oft anderen fachlichen Regelungen und fügen sich nicht in den Kontext integrierter Maßnahmen ein. Diese sind nicht durch die Optimierung einzelner Belange,



G7-Treffen der Ministerinnen und Minister für Stadtentwicklung in Potsdam im September 2022: Dr. Peter Kurz, Oberbürgermeister aus Mannheim und Sonderbeauftragter des Deutschen Städtetages für den Urban7-Prozess, übergibt der Bundesministerin für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, Klara Geywitz, eine Erklärung der Urban7-Bürgermeisterinnen und Bürgermeister zum stärkeren Einbezug der Städte in Verhandlungen und Diskussionen auf nationalen Ebenen und internationaler Ebene. Foto: © BMWSB/Henning Schacht

sondern durch die der Bauleitplanung innewohnende gerechte Abwägung der Belange gegen- und untereinander geprägt.

Die Städte benötigen daher mehr Vertrauen in ihre Abwägungskompetenz und Befreiheit bei der Umsetzung, um die für die jeweilige räumliche, soziale und infrastrukturelle Situation besten Lösungen zu finden. Die Optimierung von Einzelbelangen, egal ob fachlich wünschenswert oder nicht, lähmt die Kommunen bei der Bewältigung der Herausforderungen und schwächt die kommunale Planungshoheit. Die kommunale Planungshoheit darf nicht weiter geschwächt werden, sondern muss vielmehr gestärkt werden.

Städte besser und enger einbeziehen

Viele widersprüchliche Regelungen könnten vermieden werden, wenn Städte bei der Erarbeitung von Rechtsnormen, Förderstandards und -programmen besser und frühzeitiger einbezogen würden. Die Städte sind bereit, ihren Anteil zur Umsetzung der politischen Ziele zum Klimaschutz, zur Digitalisierung, zur Mobilität und zur Migration zu leisten. Die Vorgaben zur Umsetzung sind jedoch häufig praxisfern. Daher müssen die Städte besser einbezogen werden. Der Weg zur Umsetzung sollte jenseits der grundlegenden Rahmensetzung den Städten überlassen werden. So vielfältig, wie die Städte, so vielfältig sind auch die Umsetzungswege. Wichtig ist am Ende, dass die Ziele erreicht und Wirkungen erzeugt werden.

Internationale Stadtentwicklung als Treiber von Innovation besser nutzen

Stadtentwicklung arbeitet lokal, wird aber durch internationale Entwicklungen beeinflusst. Der nationale und internationale Austausch ist daher essenziell. Beim G7-Treffen der für Stadtentwicklung zuständigen Ministerinnen und Minister in Deutschland 2022 saßen zum ersten Mal auch kommunale Vertreter der Urban7 (U7) am Verhandlungstisch. Die U7 setzen sich für einen kontinuierlichen Dialog zwischen den G7-Staaten und den kommunalen Akteuren ein. Städte sollten generell als Engagement Group anerkannt und auch bei allen anderen Ministertreffen eingebunden sein. Ohne Städte lässt sich der Klimawandel, die Mobilitätswende, der soziale Zusammenhalt sowie aktive und gelebte Demokratie nicht gestalten.

Beschluss des Hauptausschusses des Deutschen Städtetages zum vorliegenden Positionspapier

- 1.** Die Städte haben intensiv an der Neuen Leipzig Charta (2020) mitgewirkt und wollen sich beim Umsetzen ihrer Planungen und Projekte an ihren Grundsätzen orientieren. Die Bedingungen für das Gelingen zeigt das Positionspapier „Stadtentwicklungsprozesse integrativ, transformativ und agil gestalten“ auf. Der Hauptausschuss fordert daher Bund und Länder auf, die Städte auf ihrem Weg zu einer nachhaltigen, resilienten und agilen Stadtentwicklung zu unterstützen und die Forderungen aus dem Papier aufzugreifen.
- 2.** Die Städte setzen sich dafür ein, die Bau- und Mobilitätswende umzusetzen, Wohnraum zu schaffen und Städte und Quartiere an den Klimawandel anzupassen. Hierfür ist ein nationaler wie internationaler Wissens- und Erfahrungsaustausch unerlässlich. Die Städte benötigen daher eine stärkere Nationale Stadtentwicklungspolitik, die besser finanziert und international vernetzt ist.
- 3.** Um die Transformation wirksam gestalten zu können, muss Stadtentwicklung mit einem klaren politischen Auftrag sowie flexiblen und agilen Arbeitsstrukturen ausgestattet sein. Gleichzeitig gilt es, den Wandel im Selbstverständnis der Stadtentwicklungsplanung voranzutreiben und noch stärker als bisher auf mehr Wirksamkeit und Nutzerorientierung auszurichten.
- 4.** Der Hauptausschuss nimmt das Positionspapier „Stadtentwicklungsprozesse integrativ, transformativ und agil gestalten“ zur Kenntnis.

Quellen- und Literaturverzeichnis

- Abt, J., Blecken, L., Bock, S., Diring, J., Fahrenkrug, K. (2022). [↗ Von Beteiligung zur Koproduktion. Stadtforschung aktuell](#). Wiesbaden, Springer VS.
- Bastians, Dr. Uda (2025). [↗ Städte, Zivilgesellschaft, Demokratie unter Druck: Nur gemeinsam stark](#). Städtetag aktuell 1/2025. abgerufen am 10.02.2025
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, BBSR (2020). [↗ Vom Stadtumbau zur städtischen Transformationsstrategie](#). Bonn: Online-Publikation.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, BBSR (2021). [↗ Neue Leipzig-Charta – Die transformative Kraft der Städte für das Gemeinwohl](#). Bonn: Online-Publikation.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, BBSR (2022). [↗ Die digitale Stadt gestalten](#). Bonn: Online-Publikation.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, BBSR (2022). [↗ Die Stadt von übermorgen](#). Bonn: Online-Publikation.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, BBSR (2023). [↗ Neue Leipzig-Charta: Kommunikation und Vermittlung](#). Bonn: Online-Publikation.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, BBSR (2024). [↗ Multifunktionale Innenstadtentwicklung und Partizipationskultur](#). Bonn: Online-Publikation.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, BBSR (2024). [↗ Neu gedacht, anders gemacht](#). Bonn: Online-Publikation.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, BBSR (2024). [↗ Urbane Resilienz in der Praxis](#). Bonn: Online-Publikation.
- dbb beamtenbund und tarifunion. (2024). [↗ Monitor öffentlicher Dienst 2025](#). Berlin. DBB Verlag GmbH
- Deutscher Städtetag. (2024). [↗ Beteiligungskultur in der Stadtplanung und Stadtentwicklung](#). Berlin und Köln: Online-Publikation.
- Deutscher Städtetag (2024). [↗ Integrierte Stadtentwicklungsplanung und Stadtentwicklungsmanagement](#). Berlin und Köln: Online-Publikation
- Deutsches Institut für Urbanistik. (2020). [↗ Stadtentwicklung in Coronazeiten – eine Standortbestimmung](#). Berlin: Sonderveröffentlichung.
- Deutsches Institut für Urbanistik. (2022). [↗ Reallabore für urbane Transformation](#). Berlin: Sonderveröffentlichung.
- Heinig, Stefan (2021). [↗ Integrierte Stadtentwicklungsplanung, Methoden – Konzepte – Beispiele](#). Leipzig: transcript Verlag.

Herausgeber

© Deutscher Städtetag Berlin und Köln, Mai 2025

Autorin

Dr.-Ing. Timo Munzinger

Unter Mitarbeit von

Sebastian Anderka, Potsdam
 Dr. Claas Beckord, Osnabrück
 Dr. Gabriela Bloem, Heidelberg
 Sarah-Carina Bruhse, Bremen
 Nadja Driessen, Trier
 Dr. Thomas Franke, Difu, Berlin
 Ute Franke, Schwerin
 Tobias Goevert, Hamburg
 Sebastian Hallmann, Braunschweig
 Stefan Heinig, eheml. Leipzig
 Dr. Volker Höcht, Regensburg
 Stefan Karl, Leverkusen
 Stefanie Komm, Leipzig
 Peter Kreisl, Frankfurt am Main
 Fabian Kumkar, Kiel
 Arne Lorz, München
 Markus Löwer, Oldenburg
 Martina Meyer, Saarbrücken
 Dr. Grit Müller, Münster
 Dr. Hermann-Lambert Oediger, Stuttgart
 Hans Martin Pfohl, Dresden
 Michael Ruf, Nürnberg
 Frau Brigitte Scholz, Köln
 Charlotte Selter, Düsseldorf
 Dr. Volker Spangenberg-Kerle, Ludwigshafen
 Kai Steffen, Flensburg
 Thorsten Tonndorf, Berlin
 Dr. Petra Wagner, Mannheim
 Christiane Wieting, Erfurt

Redaktion und Kontakt in der Hauptgeschäftsstelle

Beigeordneter Prof. Hilmar von Lojewski
 Referent Dr.-Ing. Timo Munzinger, E-Mail: timo.munzinger@staedtetag.de
 Publikationsbetreuung: Anja Viohl

Satz und Layout: Anna-Maria Roch

ISBN 978-3-88082-404-1

Titelbild: © InfiniteFlow – adobe.stock.com

Hauptgeschäftsstelle Berlin
Hausvogteiplatz 1
10117 Berlin
Telefon: 030 37711-0

Hauptgeschäftsstelle Köln
Gereonstraße 18–32
50670 Köln
Telefon 0221 3771-0

E-Mail: post@staedtetag.de
Internet: www.staedtetag.de
Folgen Sie uns:
www.staedtetag.de/socialmedia