



Elisa Kochskämper, Oliver Ibert, Lars Wiesemann

Was, wenn alles anders kommt?

Disruption und Strategiefähigkeit in der Stadtentwicklung

Kommunale Akteure sehen sich zunehmend mit globalen Krisen und plötzlichen lokalen Ereignissen konfrontiert, die Verwaltungspraxis, politisches Handeln und planerische Zielsysteme auf die Probe stellen. Diese einschneidenden und überraschenden Ereignisse markieren einen Bruch in der gesellschaftlichen Wahrnehmung, bringen bisherige institutionelle Routinen ins Wanken und machen als Disruptionen Wandel unausweichlich. Was bedeutet dies für die Handlungs- und Strategiefähigkeit in der Stadtentwicklung?

Disruptionen: beschleunigter Wandel unter umfassender Unsicherheit

In einer zunehmend komplexen und globalisierten Welt ist stets mit überraschenden Geschehnissen zu rechnen, die weitreichende Auswirkungen haben: Ereignisse auf welt-politischer Bühne, wie die Anschläge vom 11. September 2001, die Weltfinanzkrise 2008, die Fukushima-Nuklearkatastrophe 2011, das BREXIT-Referendum 2016, die COVID-19-Pandemie oder der russische Angriffskrieg auf die Ukraine, stehen hierfür beispielgebend. Hinzu kommen Vorkommnisse auf lokaler und regionaler Ebene, die ihren Ursprung oftmals in globalen Trends und Entwicklungen haben, wie etwa die Flutkatastrophe im Ahrtal im Jahr 2021, die mit dem Prozess der vom Menschen verursachten globalen Erderwärmung in Zusammenhang zu sehen ist. Obwohl all diese Geschehnisse in vielerlei Hinsicht grundverschieden sind, haben sie doch gemeinsam, dass sie auf eine ähnliche Weise gesellschaftlich als einschneidend oder gar als Umbruch wahrgenommen werden und auf dieser Basis zum Handeln motivieren.

Auf solcher Art von Ereignissen verweist der Begriff der „Disruption“ (Ibert 2024). Disruption ist eher eine Zeitdiagnose als ein klar definierter analytischer Begriff. Eine Auswertung seiner Verwendung in der Fachliteratur zeigt aber, dass einige Bedeutungselemente immer wieder vorkommen: So bezeichnet Disruption eine relativ kurze Episode intensiven Wandels. In der allgemeinen Wahrnehmung entsteht eine Dichotomie zwischen einem vor- und post-disruptiven Zustand, die Disruptionen selbst markieren hingen Brüche, durch die sich die Vergangenheit unumkehrbar verändert und die Zukunft hochgradig ungewiss erscheint. Gewohnten Praktiken und Routinen werden überraschend die Grundlage entzogen. Der Wandel und die damit verbundenen Konsequenzen treffen Akteure unvorbereitet. Dabei erfordern sie schnelle Antworten und Handlungsfähigkeit von Verantwortlichen aus Verwaltung und Politik. Disruptionen ziehen öffentliche Aufmerksamkeit auf sich und öffentliche Debatten nach sich, durch sie verschieben sich (politische) Prioritäten. Außerdem stellen Disruptionen nicht nur kognitive Herausforderungen dar, sie wirken

auch stark emotionalisierend. Dabei dominieren starke, oft negativ gefärbte Emotionen, wie Angst, Wut oder Hilflosigkeit. Im Ergebnis können disruptive Ereignisse angestellte Zukunftserwartungen ins Wanken bringen. Sie lösen große Unsicherheit aus und führen vor Augen, dass die Zukunft in hohem Maße ungewiss und volatil ist. Unsicherheit und Wandel können multiple Sektoren sowie politische Ebenen erfassen und territoriale Grenzen übertreten.

Disruptive Ereignisse können Krisen auslösen oder von ihnen ausgelöst werden. Krisen können demnach in einem disruptiven Kontext stehen, tun dies aber bei Weitem nicht immer. Während Krisen durch ihre Bedrohlichkeit meist mit negativen Auswirkungen assoziiert werden, können Disruptionen je nach ihrer Rezeption multiple Auswirkungen haben. Je nach Ereignis können Disruptionen demzufolge auch positiv wahrgenommene Neuerungen und Innovation bedeuten, wie beispielsweise die Einführung neuer Technologien, die Marktdynamiken und Arbeitsweisen grundlegend verändern. Umgekehrt können sie auch das Festhalten an Bekanntem oder Rückschritte zu scheinbar Bewährtem auslösen. Erst in der Retrospektive lässt sich klarer bewerten, welche Folgen – negative wie positive – sie umfassten und ob auf diese angemessen reagiert werden konnte. Disruptionen können also sowohl Stagnation und Rückschritt als auch Innovation und Transformation für verschiedene (kommunale) Handlungsfelder bedeuten.

Disruptionen und ihre Konsequenzen für die Stadtentwicklung

Der komplexe Charakter von Disruptionen stellt Akteure auf allen Ebenen vor neue Herausforderungen – auch in der Stadtentwicklung – und wirft die Frage auf: Welche Konsequenzen hat es für das planerische Handeln auf kommunaler Ebene, wenn angenommen werden muss, dass in Zukunft weitere disruptive Ereignisse wahrscheinlich sind oder gar noch zunehmen werden? Das Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung (IRS) adressiert u. a. diese Frage in seinem Forschungsprogramm „Disruption – kritische Momente sozial-räumlichen Wandels“ (IRS 2022). In diesem Rahmen

wurde ebenso gemeinsam mit dem vhw ein Workshop mit Praktikerinnen und Praktikern aus verschiedenen deutschen Städten durchgeführt, um die bisherigen Forschungsergebnisse unter Einbezug des Erfahrungswissens aus der kommunalen Praxis zu erweitern. Im Folgenden stellen wir auf Grundlage dieser Forschungsaktivitäten zentrale Erkenntnisse dazu vor, wie disruptive Ereignisse die Handlungsbedingungen in der kommunalen Planung verändern.

Störfeuer oder Window of Opportunity für die strategische Planung

Stadtentwicklung ist in der Regel auf das Erreichen langfristiger ökonomischer, sozialer und ökologischer Ziele ausgerichtet. Das Verfolgen längerfristiger Ziele in der kommunalen Planung ist dabei eine anspruchsvolle Aufgabe, die ohnehin schon durch verschiedene Umstände erschwert wird (u. a. wechselnde politische Prioritäten, ungünstige Haushaltslage, zeitliche Befristungen bei Förderprogrammen). Disruptionen können dabei zu einem zusätzlichen Störfeuer für die langfristige Strategieumsetzung werden. Denn treten sie auf, verändern sie – zumindest temporär – die Spielregeln des Handelns fundamental. Sie können ein kurzfristiges Neusortieren von Prioritäten und Aufgaben bedeuten und in der Folge den Fokus von längerfristigen Zielen und Planungen in der Stadtentwicklung weglenken. Beispielsweise kamen insbesondere während des ersten Lockdowns in der Coronapandemie viele kommunale Planungsprozesse zum Erliegen – nicht nur, weil Arbeitsroutinen durch diese Ausnahmesituation unterbrochen waren, sondern auch, weil in der Verwaltung Krisenmanagement plötzlich im Fokus stand.

Die Energiekrise in unmittelbarer Folge des russischen Angriffs auf die Ukraine zerstörte wiederum das Kalkül der bundesdeutschen Energiewendepolitik, die kostengünstiges aus Russland importiertes Erdgas als klimaschonenden Übergang von fossilen zu erneuerbaren Energien angesehen hatte, weil im Vergleich zu anderen fossilen Energieträgern Erdgas weniger CO₂-Emissionen verursacht. Diese Disruption sorgte ebenso in verschiedenen Kommunen für unerwartetes Krisenmanagement, insbesondere für Zentren der fossilen Energieversorgung oder Durchgangsräume für Energieinfrastruktur. In jedem dieser Fälle setzt die plötzlich einsetzende Dringlichkeit durch disruptive Ereignisse die verantwortlichen Akteure in der Stadtentwicklung unter starken Anpassungsdruck. Im Unterschied zum Alltagsgeschäft bleibt bei solchen Ereignissen nicht ausreichend Zeit für klassische Planungs- und Budgetierungsprozesse. Vielmehr „mutiert“ ein Thema gleichsam über Nacht zu einer akuten Handlungspriorität und zieht die Aufmerksamkeit der Verwaltung und Stadtgesellschaft auf sich und gleichzeitig weg von anderen kommunalen Aufgaben. Um dem entgegenstehen zu können, muss Planung die Fähigkeiten von

hoher Reaktanz einerseits und langfristiger Zielverfolgung andererseits gleichzeitig entwickeln und aufrechterhalten.

Disruptionen sind für die Stadtentwicklung auch als Gelegenheitsfenster zu sehen. So können sie einen überraschenden Anlass bieten, um langfristige, aber stockende Planungen in die Umsetzung zu bringen oder langwierige Prozesse deutlich abzukürzen. So kurbelte beispielsweise die COVID-19-Pandemie die Digitalisierung in zahlreichen Kommunalverwaltungen an. Der russische Angriffskrieg auf die Ukraine beschleunigte wiederum die kommunale Wärmeplanung hin zu dem Ziel, die Abhängigkeit von fossilen Energieträgern zu verringern. Weiterhin können Disruptionen Schwachstellen aufdecken und als Moment des Nachjustierens, der Anpassung oder gar der Neuausrichtung in der langfristigen Ziel- und Prioritätensetzung genutzt werden. Speziell als negativ wahrgenommene Disruptionen können neuartige, kreative Antworten hervorrufen und zu einem gewissen Grad auch fördern, beispielsweise, wenn kommunale Handlungsmöglichkeiten sich aufgrund von Unsicherheit inhaltlich ausweiten und angesichts der Dringlichkeit in Richtung Umsetzung erweitern. In diesem Zuge können sich auch bestehende Bewertungen verschieben: Was gerade noch als Problem galt, z. B. Wohnungsleerstand, kann sich im disruptiven Moment plötzlich als Ressource entpuppen – etwa als flexibel nutzbarer Raum für die plötzlich erforderliche Unterbringung Geflüchteter. Disruptionen können insofern Perspektivwechsel auslösen, Lernen fördern und innovative Lösungsansätze ermöglichen, indem sie neue Verknüpfungen zu Planungsgegenständen herstellen oder die Vorzeichen bestehender Bewertungen (positiv/negativ) umkehren. Die Abwägung über mögliche (erforderliche) Kursänderungen in der langfristigen Planung in und nach disruptiven Momenten erfordert nicht nur Raum für gemeinsame Reflexion und Lernen. Gefragt ist ebenso, dass Verwaltung und Politik über ausreichende Flexibilität und Mut zum Experimentieren und Ausprobieren verfügen.



Abb. 1: Die Coronapandemie als weitreichendes disruptives Ereignis



Erschwerte strategische Planung durch unsichere Zukunftserwartungen

Kommunen mussten bei ihrer strategischen Planung in der Stadtentwicklung schon immer mit unsicheren Zukünften umgehen. Um dies zu bewerkstelligen, werden auf Basis bestimmter Entscheidungsprämissen Erwartungen an die Zukunft formuliert, um das künftige planerische Handeln zu dirigieren (z. B. in städtischen Leitbildern, Handlungskonzepten oder Flächennutzungsplänen). Im Grunde wird also versucht, die Zukunft in der Gegenwart zu bestimmen. Disruptive Ereignisse erinnern jedoch daran, dass Zukunft dynamisch ist, sie durchaus von radikalen Überraschungen, unerwarteten Umbrüchen und tiefgreifenden Krisen geprägt sein kann. Durch Disruptionen spitzen sich Unsicherheiten über das Eintreten von Zukunftsannahmen weiter zu: Sie besagen, dass Zukunft aller Voraussicht nach anders sein wird als die Gegenwart, ohne dass bekannt ist, was sich ändert, wann dies eintritt und welche Folgen es haben wird. Dies erschwert eine strategische Vorausschau und Planung in der Stadtentwicklung und führt zu der Frage, wie Entscheidungen in der Gegenwart über die zukünftige städtische Entwicklung unter der Bedingung umfassender Unsicherheit getroffen werden können.

Ein auf lineare Entwicklung ausgerichtetes Planungsverständnis greift für solche Entscheidungsfindungen zu kurz. Statistiken, Prognosen, Trendanalysen oder integrierte Entwicklungskonzepte allein reichen nicht aus, um ein Planen in der Gegenwart unter der Bedingung umfassender Unsicherheit zu ermöglichen. Vielmehr gilt es, bisherige Strategien und Planungsinstrumente weiterzuentwickeln. Ein Grundsatz im kommunalen Handeln sollte hierbei sein, auch das Eintreten des Nichterwarteten anzunehmen. Das Planen in Szenarien und Varianten stellt dafür einen geeigneten Zugang dar, um unterschiedliche, aber parallel gedachte Lösungsansätze – bewährt oder neu, konventionell oder experimentell – zu formulieren und auf dieser Grundlage Entscheidungen über die künftige kommunale Entwicklung zu treffen. Possibilistisches Denken tritt also neben probabilistisches Denken. Andere Fragen gilt es damit zu stellen, wie beispielsweise beim Flächennutzungsplan: Die übliche Frage ist hier: „Wie geht es weiter?“, aber nicht, „Was wäre, wenn?“ Planung sollte über einen Szenariokasten verfügen, der verschiedene, darunter bewusst auch durchaus unwahrscheinliche Zukunftsbilder zeichnet und dadurch die Vorbereitung auf unterschiedliche Entwicklungen ermöglicht. Auf diese Weise kann der Szenariokasten ein Notfallkasten für das strategische Handeln sein, wenn als unwahrscheinlich gehaltene Entwicklungen doch plötzlich eintreten. Ferner lassen sich Planungslogiken etwa durch phasenweise realisierbare Projekte, bewegliche Zeitstrukturen oder digitale Planwerke mit Blick auf unsichere Zukünfte flexibilisieren.

Gleichwohl bleibt zu betonen, dass eine exakte, vorausschauende Anpassung an disruptive Ereignisse a priori kaum möglich ist, denn wegen des überraschenden Auftretens können sich Akteure der kommunalen Planung nicht einfach auf sie vorbereiten. Die Frage ist demzufolge, wie während und im Nachgang zu einem disruptiven Ereignis Stadtentwicklung zwischen langfristiger Zielverfolgung und kurzfristiger Reaktanz gestaltet werden kann. Disruptionen verlangen Resilienzansätze, die nicht nur auf eine Anpassung an identifizierte, zukünftige Risiken zielen, sondern die Fähigkeit zur Anpassung an sich in den Mittelpunkt stellen. Generelle Anpassungsfähigkeit impliziert eine kommunale Planungskultur, die sich durch Agilität, iterative Lernprozesse, eine Offenheit gegenüber Fehlern sowie eine transparente Kommunikation (innerhalb der Verwaltung und mit der Stadtgesellschaft) kennzeichnet. Wie sich adaptive Ansätze mit dem Bedürfnis nach Stabilität, klaren Zielen und Rechtskonformität in der kommunalen Planung vereinbaren lassen, bleibt zu erörtern.

Darüber hinaus ist in Betracht zu ziehen, dass die Fähigkeiten von Kommunen, auf Disruptionen zu antworten, über die letzten Jahrzehnte schleichend abgenommen haben. Ausschlaggebend dafür sind u. a. der zunehmende Fachkräftemangel, die wachsende Komplexität der Rechtsgebung oder die chronische Unterfinanzierung bzw. Überschuldung. Ausreichende personelle und finanzielle Kapazitäten sind allerdings essenziell für die Handlungsfähigkeit und damit die Anpassungsfähigkeit von Kommunen. Bund und Länder sind hier gefragt, auf eine strukturelle Verbesserung der Rahmenbedingungen hinzuwirken. Zudem sind übergeordnete Politikebenen gefordert, bei Eintritt eines disruptiven Ereignisses auf finanzielle Unterstützungsbedarfe von Kommunen adäquat zu reagieren. Die Geflüchtetenkrise 2014/2015 wurde im Fachworkshop mit den Praxisakteuren explizit als positives Beispiel genannt, weil zu jener Zeit kurzfristig bereitgestellte Bundesmittel schnelle und flexible Lösungen bei angemessenem Verwaltungsaufwand auf kommunaler Ebene ermöglichten. Bezüglich der Verhältnismäßigkeit des Verwaltungsaufwands bei der Beantragung von Fördermitteln besteht weiter Handlungsbedarf.

Abgesehen von ausreichenden Ressourcen ist für den Umgang mit Disruptionen auf kommunaler Ebene eine Verständigung über übergeordnete Werte zielführend. Denn: Werte können weiterhin Handlungsorientierung bieten, wenn durch Disruptionen etwa gesteckte, langfristige Zielsetzungen in der Stadtentwicklung an Priorität verlieren oder sogar hinfällig werden. In einem disruptiven Kontext können sie so zur Grundlage werden, um neue Ziele begründet abzuleiten und zu operationalisieren. Hierbei können Leitdokumente für die Stadtentwicklung, wie etwa die Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDG) und die Neue Leipzig-Charta, Handlungsorientierung geben. Die Verständigung hin zu einer derartigen Wertedefinition auf kommunaler

Ebene, vor allem im gegenwärtig polarisierten, politischen Klima, ist jedoch eine komplexe Aufgabe. Wie sie bestmöglich stattfinden kann und ob sie in einem konsensualen Sinne überhaupt herstellbar ist, bleibt zu erörtern. In diesem Zusammenhang stellt sich ebenso die Frage, inwieweit bei Wertedefinitionen die Verwaltung selbstständig voranschreiten kann oder ab wann es dafür politischer Debatten und Entscheidungen, z. B. durch den Stadtrat, bedarf.

Fazit

Disruptionen machen Wandel unausweichlich, stellen institutionelle Routinen infrage und fordern die kommunale Handlungs- und Strategiefähigkeit in der Stadtentwicklung heraus. Gemeinhin denken wir bei Disruptionen an globale Ereignisse, wie Pandemien, klimawandelbedingte Extremwetter oder geopolitische Krisen. Geschehnisse mit disruptivem Charakter können aber auch lokal begrenzt auftreten. Unerwartete Gerichtsurteile, größere Unfälle, Sperrungen von Hauptverkehrsadern oder politisierte Debatten (z. B. über autofreie Zonen) können genauso auslösende Faktoren sein, die Aufmerksamkeiten in der kommunalen Planung und Politik abrupt verändern und überraschend Handlungsprioritäten verschieben. Wichtiger, als die „richtige“ räumliche Skala für Disruption zu bestimmen, scheint allerdings die Erkenntnis zu sein, dass bei Disruption oft räumliche skalenübergreifende Dynamiken entstehen: Globale Ereignisse entfalten ihre Wirkung lokal, während lokale Herausforderungen oft nur im gelungenen Zusammenspiel mit übergeordneten Ebenen erfolgreich bearbeitet werden können.

Für den Umgang mit Disruptionen braucht es auf kommunaler Ebene umso mehr ein Planungsverständnis, das sich angesichts umfassender Unsicherheit gegenüber verschiedenen, auch unwahrscheinlichen aber gleichwohl möglichen Zukünften öffnet und auf eine generelle Anpassungsfähigkeit in der Stadtentwicklung abzielt. Eine zentrale Ressource hierfür ist ein Planungsinstrumentarium, das auf Flexibilität, Offenheit und Agilität setzt sowie gezielt Räume für gemeinsames Reflektieren und Experimentieren schafft. Gleichwohl gehen mit diesem offeneren Planungsverständnis Fragen einher, die einer weiteren, tiefergehenden Auseinandersetzung in Wissenschaft und Praxis bedürfen. Ein erster Punkt hierbei ist, wie Szenarioplanung, die nicht nur wahrscheinliche, sondern auch weniger oder kaum möglich geglaubte Zukünfte einbezieht, im kommunalen Planungsalltag mit einem angemessenen Aufwand etabliert werden kann. Weiterhin ist mit Blick auf eine adaptive Planung zu diskutieren, wie sich bei der Strategiefindung oder bei unternommenen Kursänderungen die richtige Balance zwischen Verlässlichkeit und Flexibilität kalibrieren lässt. Daran knüpft die Frage nach der Ableitung von Wertedefinitionen an, die Handlungsorientierung

bei der Neuausrichtung von Zielen für die kommunale Planung bieten. Dabei sollte bedacht werden, dass Neusetzungen bei Prioritäten in der Stadtentwicklung auch immer zu einer Vernachlässigung anderer (wichtiger) langfristiger Ziele führen können. Demnach können Aushandlungsprozesse oder Konflikte entstehen, wenn in Folge veränderter Aufmerksamkeiten (z. B. auf vorher wenig beachtete Handlungsfelder) ebenfalls finanzielle oder personelle Ressourcen umverteilt werden sollen. Wie weitreichend kurzfristige strategische Kursänderungen sein können, ist nicht zuletzt abhängig von bereits bestehenden politischen Beschlüssen zu kommunalen Entwicklungszielen.

Sich jenen Fragestellungen stärker zuzuwenden, ist lohnenswert und nötig, denn von einem vermehrten Auftreten von Disruptionen ist weiter auszugehen. Bei dieser Auseinandersetzung ist stets im Blick zu behalten, dass sich Disruptionen insbesondere durch ihre Ambivalenz auszeichnen: Sie können sowohl Störfaktor als auch Gelegenheitsfenster sein. Sie bringen Stress und Unsicherheit, aber auch die Chance für gewünschte Veränderung und Lernprozesse. Diese Chance gilt es, für die Stadtentwicklung zu nutzen.



Dr. Elisa Kochskämper
Seniorwissenschaftlerin des
Forschungsclusters „Urbaner Wandel“
beim vhw e. V., Berlin



Prof. Dr. Oliver Ibert
Institutsleiter Leibniz-Institut für
Raumbezogene Sozialforschung e. V. (IRS),
Erkner



Dr. Lars Wiesemann
Koordinator des Forschungsclusters
„Urbaner Wandel“ und stv. Bereichsleiter
Forschung beim vhw e. V., Berlin

Quellen:

Ibert, Oliver (2024): Stillstand und Beschleunigung. IRS Aktuell. Magazin für Raumbezogene Sozialforschung (102). Heft 4/2024, S. 6–12.

IRS (2022): Forschungsprogramm 2022–2025. Disruption – kritische Momente sozial-räumlichen Wandels. Zugriff am 05.08.2025 unter https://leibniz-irs.de/592a05e0b7f22a383df171f09715b52e29b1ece8/5f4ba4a0-729b-9b5e-c13c-a8687ca1169d/tap2_UphV9Y_dec/Forschungsprogramm_IRS_2022_bis_2025.pdf.