



---

Marie Graef, Florian Markscheffel und Cordula Kropp

---

# Die kommunale Verwaltung als Akteur der sozial-ökologischen Transformation

---

Die kommunale Verwaltung gilt als zentrale Akteurin der Planung und Umsetzung der sozial-ökologischen Transformation vor Ort. Im Fokus des Artikels stehen die Verwaltungen kleiner Mittelstädte. Wir beleuchten den dafür in der Verwaltung wahrgenommenen Möglichkeitsraum für die Gestaltung von Veränderung, wie ihn Verwaltungsmitarbeitende in Interviews dargestellt haben, und rekonstruieren je drei zentrale Argumentationsfiguren, die verwaltungsintern als spezifische Kultur und in der verwaltungsexternen Zusammenarbeit mit weiteren Akteuren die Spielräume definieren. Die Verwaltungsmitarbeitenden nehmen eine Struktur wahr, die den Erhalt des Status quo begünstigt. Können motivierte Mitarbeitende dennoch Veränderungen erreichen, so geschieht dies trotz und nicht wegen dieser wahrgenommenen systemtypischen Strukturen. Auch als Teil lokaler Akteursnetzwerke muss die Verwaltung strukturell vorgegebenen Verpflichtungen nachkommen. Die Befunde werfen die Frage auf, wie und ob kommunale Verwaltungen unter diesen Bedingungen eine gestaltende, auch proaktive Rolle in sozial-ökologischen Transformationsprozessen einnehmen können.

Marie Graef, Sozialwissenschaftlerin und Doktorandin im Graduiertenkolleg Mittelstadt als Mitmachstadt. Sie promoviert am Lehrstuhl für Technik- und Umweltsoziologie der Universität Stuttgart. Sie forscht zu kommunalen Transformationsstrategien der Verwaltung im Bereich Klimaschutz.

Prof. Dr. Cordula Kropp, Soziologin, leitet den Lehrstuhl für Umwelt- und Techniksoziologie sowie das Zentrum für interdisziplinäre Risiko- und Innovationsforschung (ZIRIUS) der Universität Stuttgart. Sie forscht zu sozial-ökologischen Transformationsprozessen und Projekten des Infrastrukturwandels.

Florian Markscheffel, Sozialwissenschaftler und Doktorand im Graduiertenkolleg Mittelstadt als Mitmachstadt. Er promoviert am Lehrstuhl für Technik- und Umweltsoziologie der Universität Stuttgart. Er forscht zu der Konstruktion von Sinn und Unsinn in der Organisationsentwicklung in Kommunalverwaltungen.

- Sozial-ökologische Transformation
- Verwaltungskultur
- Akteursnetzwerke

## Veränderung vor Ort gestalten

Die Folgen der globalen Erderwärmung sind auch in Deutschland bereits spürbar und setzen Klimaschutz und Klimaanpassung auf die kommunale Agenda. Klar ist, dass sich der notwendige Umgang mit dem Klimawandel nicht auf ökologische Herausforderungen beschränkt, sondern einer integrativen, sozial-ökologischen Transformation bedarf. Seit dem Bericht des Club of Rome über die Grenzen des Wachstums (Meadows 1972) wird eine breit gefächerte, stets auch normative Debatte über notwendige strukturelle Veränderungen angesichts des globalen Umwelt- und Klimawandels geführt. Diese fundamentale Transformation, so das kritische Verständnis von sozial-ökologischer Transformation, kann nicht auf die Ebene ökologischer Probleme beschränkt bleiben, sondern muss unumgänglich die sozialen und ökonomischen Ursachen, Treiber und Krisenphänomene umfassen (vgl. Görg et al. 2017).

Das gilt auch für die kommunale Verwaltung. Nicht nur der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) hat eine veränderte Rolle der Verwaltung als aktive und gestaltende Akteurin vor Ort gefordert (WBGU 2011). Sie soll Organisatorin von partizipativen Prozessen sein (Egermann 2020: 142), Wandel ermöglichen (Hodson und Marvin 2010: 482 f.) – insgesamt eine „kooperative Verwaltung“ sein (BBR 2021: 133), die „gestaltet statt verwaltet“ (Muschter 2018). Die Neue Leipzig Charta (BMI 2020) bietet dabei einen Rahmen für die Umsetzung der sozial-ökologischen Transformation in den Handlungsfeldern der Stadtentwicklung. Planungs- und Investitionsentscheidungen müssen überdacht und neu ausgerichtet, Strukturen und Instrumente der Daseinsvorsorge den veränderten Bedingungen angepasst werden. Extremwetterereignisse schaffen neuartige Betroffenheiten und machen versiegelte Flächen und den bisherigen Umgang mit Grünflächen auch in kleinen Mittelstädten zum Problem. Die Energie- und Trinkwasserversorgung stellt neue Anforderungen genau wie die Deckung des Lebensmittel- und Mobilitätsbedarfs. Einzelne Branchen wie Landwirtschaft und Tourismus müssen umdenken. In allen kommunalen Handlungsfeldern wie Planen und

Bauen, Verkehr, Wassermanagement, Gesundheit und Bevölkerungsschutz stehen die etablierten (Infra-) Strukturen, Standards und Organisationsformen als wesentlicher Teil gesellschaftlicher Naturverhältnisse auf dem Prüfstand (Kropp 2023).

Zwar sind die Aufgaben schon länger bekannt, aber die Zuständigkeiten vielfach noch unklar und die Umsetzungswege umstritten. Auf der einen Seite hat die kommunale Verwaltung Spielraum in der Wahl der Instrumente und der Gestaltung von Maßnahmen. Vorausschauende Planungen schützen die Bürger:innen und die Infrastruktur. Auf der anderen Seite fehlen spezialisierte Expertise und Ressourcen, klare Kriterien und Leitbilder. Die Anforderungen sind so weitreichend, dass neue Bündnisse in den eigenen Reihen sowie mit der Zivilgesellschaft, der lokalen Wirtschaft und kulturellen Einrichtungen geschmiedet werden müssen. Gelingt es nicht, Mehrheiten für die Veränderungen zu gewinnen, bleibt ihre Umsetzung schleppend, auf einzelne Problemfelder beschränkt oder wird sogar hintertrieben. Erschwerend kommen parallel die digitale Transformation, die Energiekrise und der Fachkräftemangel in der Verwaltung hinzu.

Vor diesem Hintergrund stand das Verwaltungshandeln in kleinen Mittelstädten im Fokus der hier vorgestellten Untersuchungen: Welches Transformationsverständnis haben die Verwaltungsmitarbeitenden und wo sehen sie Partner:innen für thematische Allianzen? Wie gelingt es, die Selbstverständnisse der öffentlichen Verwaltung den neuen Aufgaben anzupassen? Anders als in vorhergehenden Untersuchungen stehen dabei nicht die politischen Entscheider:innen an den Verwaltungsspitzen im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit, die als Impulsgeber:innen eine Schlüsselrolle haben (Böschchen et al. 2014), sondern die Mühen der Ebene in den Kommunalverwaltungen und ihren Akteursnetzwerken. Denn wenn es um die Sensibilisierung der Bevölkerung, die vorausschauende Planung und Maßnahmenentwicklung und die alltägliche, bereichsübergreifende und konsistente Umsetzung der sozial-ökologischen Transformation in den Mittelstädten geht, ist die Verwaltung die zentrale Akteurin. Den Autor:innen ist bewusst, dass der Klimaschutz und die sozial-ökologische Transformation besondere Politikfelder sind, bei denen verstärkt normative Argumentationen und technisches Wissen eine Rolle spielen.

Die im Folgenden ausgeführte Untersuchung in drei deutschen Mittelstädten zeigt, dass auch die aus Sicht der Autor:innen engagierten Kommunalverwaltungen ihren Möglichkeitsraum intern wie extern als beschränkt wahrnehmen. Die notwendige Transformation muss unter hierarchischen Verwaltungsbedingungen und als „Dienst nach Vorschrift“ vorangebracht werden. Jeder Schritt bedarf eines starken politischen Drucks. Zwar sind viele Verwaltungsmitarbeitende äußerst engagiert und haben eine starke intrinsische Motivation, das Beste für ihre Stadt zu erreichen und insbesondere das Thema Klimaschutz voranzutreiben. Aber ihre Vorstellung von dem, was sie auf ihren Positionen erreichen können, entspricht eher einer technischen Modernisierung oder kleinschrittigen Reformen. Es überrascht, wie wenig sie ihre fachliche Expertise für die notwendige Veränderung geltend machen können. Zudem sind Verwaltungen rechtlich und funktional auf den Erhalt und die Stabilisierung des Status quo orientiert. Ihr Handlungsrahmen wird durch Verwaltungsrichtlinien begrenzt und durch eine nicht minder fest verankerte Verwaltungskultur der Selbstbegrenzung (Bogumil und Kuhlmann 2015; Döhler 2006).

### Eine Fallstudie in drei ambitionierten Mittelstädten

Die Fallstudie wurde in drei Kommunen des Mittelstadtnetzwerkes durchgeführt. Vor Ort in den Städten nehmen die Verwaltungen den beschriebenen Veränderungsdruck wahr, das wurde uns in der Fallstudie häufig gespiegelt. Die Anforderungen an die Kommunen haben sich historisch immer wieder geändert und befinden sich auch derzeit im Wandel (Schaefer und Rottmann 2022). Was muss die Verwaltung im Sinne der öffentlichen Daseinsvorsorge leisten, was soll und was kann zu ihren Aufgaben gehören? (ebd.) Auch wenn den Akteur:innen in den kommunalen Verwaltungen bewusst ist, dass ein Wandel ansteht, herrscht über die Geschwindigkeit, die Prioritätensetzung, Machbarkeit und Tiefe der Transformation Unsicherheit. Damit einher geht ein grundsätzlicher Wandel innerhalb des Selbstverständnisses der Verwaltun-

gen, von einer Bedürfnisse erfüllenden Akteurin zu einer ermöglichenden, gewährleistenden Akteurin. Mit dem Begriff des Gewährleistungsstaates (Reichard 1994; Schuppert 2001) wird ein Rollenwechsel vorangetrieben, der den Staat und die Kommunalverwaltungen in ihren Selbstverständnissen und Rollenverständnissen verändert. Dabei steht für die Verwaltungen die formale Gewährleistung der Bedürfniserfüllung über der faktischen Problemlösung (siehe Abschnitt: „Was bremsst die Transformation verwaltungsintern“).

In den geführten Gesprächen über Transformationsstrategien kommen die Mitarbeitenden immer wieder auf ihre Transformationsverständnisse und -visionen für ihre Stadt zu sprechen und versuchen zu erklären, warum sich etwas gut oder schlecht erreichen lässt. Die Fallstudie beleuchtet die Hintergründe dafür. Kennzeichnend für die qualitative Herangehensweise ist die zunächst offene Annäherung und Auseinandersetzung mit dem Forschungsgegenstand (Flick et al. 2019, 17), im vorliegenden Fall der mittelstädtischen Verwaltungen. Anschließend wird das Thema datenbasiert präzisiert und reflektiert.

Die Datengrundlage besteht aus 42 Interviews mit Verwaltungsmitarbeitenden aus drei Mittelstädten. Der Erhebungszeitraum war von August 2021 bis November 2022. Die Interviews wurden im Sinne der Grounded Theory vorbereitet und ausgewertet (Böhm 2015; Böhm et al. 2008; Glaser und Strauss 1967; Hildenbrand 2015; Hopf 2015 und Strübing 2021). Das bedeutet insbesondere, dass den Interviewten in den offenen Leitfadengesprächen viel Raum für eigene Überlegungen gegeben wurde und für die Auswertung keine vorab festgelegten Kategorien genutzt, sondern diese aus dem Material gewonnen und vergleichend ausgearbeitet wurden. Im Rahmen einer Auswertungsgruppe fielen dabei die inhaltlichen Parallelen in den Dissertationsdaten von Marie Graef und Florian Markscheffel auf. Für den vorliegenden Beitrag wurden deshalb die transkribierten Interviews mit einem Fokus auf den wahrgenommen Handlungsrahmen der Befragten ausgewertet. Die Städte der Fallstudie haben selbst eine Vor-Ort-Untersuchung angeboten und wurden aufgrund ihrer ambitionierten kommunalen Akteur:innen ausgewählt. Die Verwaltungen sind nicht passiver Forschungsgegenstand, sondern reflektieren selbst aktiv, welche Strategien, Rollen und Identitäten sie haben.



**Abb. 01** Verwaltungsflore – Hinterbühne des Verwaltungshandelns. Foto von Sebastian Bornschlegl 2023.

In Vorgesprächen äußerten die Gesprächspartner:innen den Wunsch, die anstehende Transformation zu gestalten und den Wandel aus der Verwaltung heraus zu prägen. Auf Leitungsebene der Verwaltungen oder in der Kommunalpolitik waren dafür schon vor unseren Besuchen anspruchsvolle Ziele definiert worden. In einer der drei Städte war vor einigen Jahren ein aufwändiger interner Change-Prozess für die Umstrukturierung der Verwaltungsarbeit gestartet worden. Der von der Verwaltungsspitze initiierte Wandel reagiert aktiv auf interne wie externe Herausforderungen wie den Personalmangel in der Verwaltung und den Wunsch nach mehr Kooperation mit der Bürgerschaft. Die beiden anderen Städte beschäftigen sich seit vielen Jahren intensiv mit kommunalem Klimaschutz. Dafür haben die Stadträte ambitionierte Beschlüsse verabschiedet, in einer Stadt wurde der Klimanotstand ausgerufen und die andere möchte bis 2030 klimaneutral sein. Die Verwaltung erarbeitet Maßnahmen und begleitet deren Umsetzung, um diese Ziele zu erreichen.

Eine auffällige Gemeinsamkeit der Städte ist, dass sie von den Bewohner:innen als sehr lebenswert und finanziell bessergestellt beschrieben werden. Verwaltungsmitarbeitende, die sich in den Interviews positiv gegenüber anstehenden Transformationsaufgaben äußern, betonen immer wieder die „guten Rahmenbedingungen“ in ihrer Stadt.

### Der wahrgenommene Möglichkeitenraum für den Wandel

Die wahrgenommenen Handlungsräume unterscheiden sich, vor allem, wenn es um Möglichkeiten der Überwindung von Beharrungstendenzen und Widerstand gegen Veränderungen geht. Die Beschreibung des grundsätzlichen Möglichkeitsraums ähnelt sich zwischen den Städten jedoch sehr. Als Grenzen des eigenen Spielraums werden insbesondere ① rechtliche Rahmenbedingungen, ② Ressourcen, ③ die Verwaltungskultur, ④ die öffentliche Meinung sowie ⑤ politische Beschlüsse genannt. Im Folgenden skizzieren wir den wahrgenommenen Möglichkeitsraum anhand dieser fünf Rahmenbedingungen als Grundlage für die weitere Argumentation.

Dabei sind die Grenzen nicht als absolut oder unverrückbar zu verstehen, sondern spiegeln die Einschätzungen der Interviewpartner:innen. Die Vorstellungen von der Rolle der Verwaltung in Selbst- und Fremdwahrnehmung verändern sich zudem historisch immer wieder, zum Beispiel in Bezug auf den Gewährleistungsstaat (Reichard 1994; Schuppert 2001).

① Rechtliche Rahmenbedingungen: Stets wird betont, dass die Verwaltung als ausführende Gewalt der Demokratie gesetzestreu handeln muss. Wenn sich Gesetze ändern oder deren Überarbeitung angekündigt ist (zum Beispiel das Gebäudeenergiegesetz GEG als Kernelement der Wärmewende), erfordert das eine Reaktion oder führt zumindest zunächst zu Unklarheiten. Bei strittigen Entscheidungen der Verwaltung oder im Stadtrat ist die Drohung präsent, dass Bürger:innen klagen könnten. Dann erfolgt teils explizit, teils implizit eine interne Risikobewertung. Meist wird versucht Gerichtsprozesse zu vermeiden. Verfahren gegen andere Kommunen werden mit Interesse verfolgt. Möglichkeiten einer Einflussnahme auf Verordnungen oder gar auf die Änderung von Gesetzen hinzuwirken, nehmen die von uns befragten Verwaltungsmitarbeiter:innen in den Mittelstädten nicht wahr – sie sehen sich ausschließlich als Ausführende.

② Ressourcen: Kosten für Maßnahmen und personelle Ressourcen müssen politisch beschlossen werden. Das Verwaltungshandeln orientiert sich am Haushaltsjahr. Die Verwaltungsmitarbeitenden beschreiben jedoch Verteilungsspielräume dahingehend, welcher Abteilung für welche Leistung wie viel Budget zukommt. Fallen die Einnahmen in einem Jahr niedriger aus als erwartet, müssen die Abteilungsleitenden mit dem:der Kämmer:in in Verhandlung treten. Für viele Handlungsfelder, wie beispielsweise Klimaschutz und -anpassung, Digitalisierung oder Innenstadtgestaltung, gibt es zusätzlich zahlreiche Förderprogramme, über die die Städte sowohl Maßnahmen als auch Personal finanzieren.

③ Verwaltungskultur: Alle Befragten betonen, dass die Verwaltungskultur geschriebene sowie ungeschriebene Regeln der Arbeit in der Organisation umfasst. Die mittelstädtischen Verwaltungen in unserer Fallstudie sind gekennzeichnet durch klar geordnete,



hierarchische Organigramme, eine große Zahl älterer Mitarbeitende und Schwierigkeiten Stellen nachzubersetzen. Der Zuschnitt der Abteilungen passt teilweise nicht zur Bearbeitung komplexer Probleme, die eine andere Zusammensetzung der Teams erfordern. Nur eine Kommune arbeitet mit Projektgruppen. Die Verwaltungsmitarbeitenden, die sich aktiv für die Gestaltung einer sozial-ökologischen Transformation einsetzen, tun dies aufgrund persönlicher Überzeugung. Dabei charakterisieren sie diesen Einsatz „für die gute Sache“ im Rahmen ihrer Verwaltungstätigkeit als mühsam und auch als Frage persönlicher Resilienz aufgrund oftmals frustrierender Erfahrungen.

④ Öffentliche Meinung: Sie äußert sich aus Sicht der Interviewten in den gewählten Mehrheiten im Stadtrat, der lokalen Presse, der organisierten Zivilgesellschaft, aber auch im informellen Bürger:innenkontakt. Im Forschungskontext der Fallstudie werden die mittelstädtische Verwobenheit der lokalen Beziehungen und die kurzen Wege zu Ansprechpersonen in Politik und Verwaltung betont.

Da es keine regelmäßigen Erhebungsinstrumente und Meinungsumfragen gibt, wie auf höheren politischen Ebenen üblich, basiert die Einschätzung der öffentlichen Meinung bei den befragten Verwaltungsmitarbeitenden auf Erfahrungswissen und Bauchgefühl.

⑤ Politische Beschlüsse: Sie definieren für unsere Interviewpartner:innen, was die Verwaltung zu tun hat oder tun darf. Das gilt grundlegend im Bereich der freiwilligen Aufgaben, wozu unter anderem der Klimaschutz gehört, aber auch für die konkrete Ausgestaltung von Pflichtaufgaben. Eine Zuwiderhandlung der Verwaltungsmitarbeitenden gegenüber politischen Beschlüssen wäre eine in tolerable Kompetenzüberschreitung. Der fachliche Hintergrund der Kommunalpolitiker:innen im Stadtrat, die das Amt in ihrer Freizeit ausüben, ist jedoch unterschiedlich ausgeprägt, weshalb die Verwaltungsmitarbeitenden ihre beratende Funktion als wichtig und einflussreich einschätzen. Viele Beschlussvorlagen werden von der Verwaltung verfasst. Hervorgehoben wird dabei die Rolle des:der Bürgermeister:in als Schnittstelle zwischen Verwaltung und Politik.

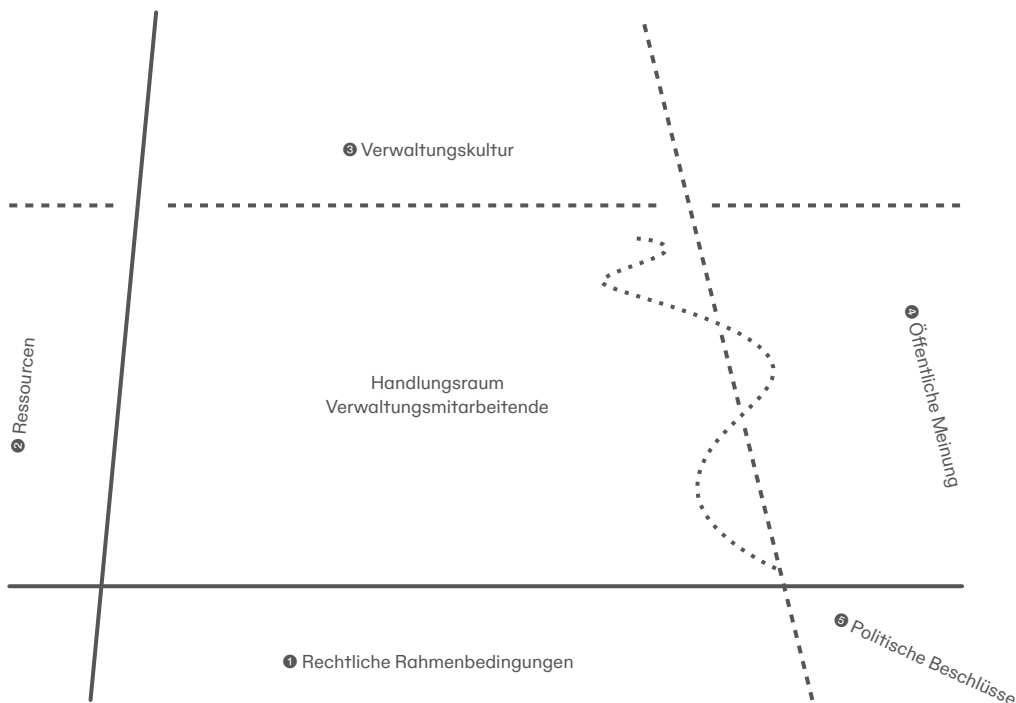


Abb. 02 Wahrgenommener Handlungsspielraum der Verwaltung. Eigene Darstellung.

Einzelne Mitarbeitende haben Ideen oder kennen Wege, wie sie ihren Handlungsspielraum im Umgang mit rechtlichen Rahmenbedingungen und Ressourcen verändern können. Meist werden diese beiden Grenzen jedoch als fix wahrgenommen (vgl. Abb 01), weshalb sich der Artikel auf die anderen drei Grenzen, also die Verwaltungskultur, die öffentliche Meinung und politische Beschlüsse konzentriert. Veränderung lässt sich aus Verwaltungssicht am ehesten gestalten, indem auf die öffentliche Meinung und politischen Beschlüsse eingewirkt wird (s. Abs. „Das kommunale Akteursnetzwerk verwalten“). Diese beiden Bereiche werden als eng miteinander verwoben dargestellt, wobei sich die Politik in ihrem Entscheidungsprozess sowohl an der wahrgenommenen öffentlichen Meinung als auch an den von der Verwaltung vermittelten Rahmenbedingungen orientiert. Die Möglichkeit, politische Überzeugungsarbeit für eine sozial-ökologische Transformation durch diese administrative Vermittlungsarbeit zu leisten, wird deshalb als besonders chancenreich beschrieben. Demgegenüber werden Aspekte der Verwaltungskultur eher von Quer- oder Neueinsteiger:innen als Hebelpunkt für Veränderung beschrieben – jedoch zumeist mit der Ergänzung, dass sie das nicht selbst erreichen könnten, sondern auf andere (höhergestellte) Mitarbeitende angewiesen seien (s. Abs. „Was brems die Transformation verwaltungsintern?“).

### Kommunale Visionen für die Transformation

Insgesamt planen die im Rahmen der Fallstudie Befragten keine großen Sprünge. Der Gedanke einer disruptiven sozial-ökologischen Transformation durch einen fundamentalen Paradigmenwechsel hin zu beispielsweise Suffizienz- und Degrowth-Szenarien, trat im Rahmen der Fallstudie nicht zutage. Die interviewten Verwaltungsmitarbeitenden stellen sich den Wandel nicht radikal, tiefgreifend und abrupt vor, sondern eher kleinschrittig, aber kontinuierlich. Einzelne engagierte Akteur:innen versuchen in der Verwaltung, die kommunale Klimaschutzagenda voranzutreiben:

„Ja, die Grundmotivation ist ja, dass eine Verwaltung ja eigentlich regelt, die steuert ja das Leben in der Stadt, ne?“

Insofern gibt es ja so eine Grundhaltung oder Grundmotivation, das Beste für die Stadt zu wollen. Das können ganz unterschiedliche Dinge sein. Momentan oder in den nächsten Jahren ist es halt Klimaschutz und Klimafolgenanpassung, um für die Stadt und für die Bürger dann das Beste zu tun.“ (I 35: 425 – 430)

Auch die intrinsisch motivierten Verwaltungsmitarbeitenden hoffen dafür auf technische Lösungen. Dieser Glaube an die universelle Problemlösungsfähigkeit von Technik, andernorts als Technosolutionismus kritisiert, soll Klimaschutz unkompliziert ermöglichen, ohne dass die Mehrheit der Bürger:innen ihre Gewohnheiten grundlegend ändern müsse:

„Ja, also das Thema ist natürlich total komplex, aber Wasserstoff ist in aller Munde. Ist es das Richtige? Weiß ich auch nicht [...]. Vielleicht gibt es auch noch totale Prozessoptimierungen, gibt es plötzlich vielleicht etwas ganz anderes, weil, ich mein, naja, gibt es disruptive Techniken, wo ich momentan noch nicht die Vision hab, was die Neuerungen sein kann. Aber das kann ja ganz plötzlich aufkommen, wie vielleicht jemand irgendwann plötzlich das Smartphone erfunden hat, gibt es vielleicht auch in dem Bereich irgendwann die totale Innovation, die uns komplett weiterhelfen könnte.“ (I 40: 334 – 342)

Insbesondere die Mehrheit der Führungspersonen versteht sich als neutral und in erster Linie der politischen Mehrheit verpflichtet. Ein starkes Engagement für Klimaschutz widerspricht in ihrer Wahrnehmung dieser gebotenen Neutralität. Eher wird Klimaschutz aus dieser Haltung heraus als Image-Kampagne, denn als tiefgreifender Prozess des Wandels betrieben. Wenn hochrangige Verwaltungsmitarbeitende Klimaschutz entgegen oder unabhängig von ihrer persönlichen Überzeugung verfolgen, können wir das mit dem von ihnen wahrgenommenen gesellschaftlichen Diskurswandel in Verbindung bringen. Klimaschutz kann dann auch eine Strategie zum persönlichen Machterhalt sein:

„Ich glaube wohl, dass viele einfach erkannt haben, dass es jetzt schon die Zeit ist, sich mit dem Thema zu beschäftigen. Es vielleicht auch politisch klug ist, da jetzt erstmal keine Opposition einzunehmen, sondern mal mitzumachen. Natürlich unter dem Wissen oder der Annahme von vielen, dass das Ziel [Klimaneutralität 2030, Anm. d. Verf.] nicht erreichbar ist.“



Aber im Moment kann, glaube ich, keiner offen opponieren gegen das Thema Klimaschutz.“ (I 42: 141 – 147)

Dabei zeigt die Vision, mit der Verwaltungsmitarbeitende ihre Stadt in zehn Jahren beschreiben, fast schon stereotyp eine besondere Variante sozial-ökologischer Transformation: In ökologischer Hinsicht wünscht man sich eine grundlegend grünere Innenstadt, mithilfe derer Nachhaltigkeit normalisiert wird. Die Fassaden der Gebäude sind begrünt, auf den Dächern finden sich PV-Anlagen, es gibt mehr Freiflächen, Blühflächen und Bäume und der Verkehr ist weitgehend autofrei. Der gelungene soziale Wandel sieht in der Innenstadt mehr Orte ohne Konsumzwang vor, mehr soziale Treffpunkte, weniger internationale Ketten, dafür Einzelhandel mit starkem Regionalbezug. Die Stadt insgesamt, so die Vision, ist glücklicher, hat eine aktive Bürgerschaft, die in der Innenstadt wohnt und sich dort aufhält – und vielleicht gibt es auch eine weniger hierarchische Verwaltung, die stärker in Projekten denkt.

Auf dem Weg zu dieser Vision treten jedoch einige Herausforderungen auf. In den Fallstudien-Interviews werden verschiedene Schwierigkeiten genannt, die sich als interne wie externe Hemmnisse identifizieren lassen und im Folgenden vorgestellt werden.

### Was bremst die Transformation verwaltungsintern?

Damit die Stadtverwaltung vor Ort Gestalterin einer sozial- und klimagerechten Entwicklung werden kann, sind innerhalb ihrer Struktur selbst Veränderungen nötig. Dominiert ein Verwaltungshandeln als „Dienst nach Vorschrift“, sind Veränderungen schwer anstoß- und umsetzbar und können nur mühsam Fuß fassen. Die als dritte Rahmenbedingung angesprochene Verwaltungskultur (siehe Abb. 01), im Sinne von „normativ-kognitiven Überzeugungen und Wertvorstellungen sowie eingetragenen Handlungsritualen und Policy-Praktiken“ (Kuhlmann 2003, 50 f.), nimmt deshalb für die Wahrnehmung eines möglichen Handlungsraumes eine besondere Rolle ein. Insbesondere Quer- und Neueinsteiger:innen berichten in den Fallstudien von einer ganz speziellen Denkweise

und Arbeitskultur, die sie in der Verwaltung vorfinden und die sich ihrer Meinung nach negativ auf gewünschte Veränderungen auswirke.

Auch wenn die meisten Befragten die Verwaltungskultur distanzieren als etwas Vorgefundenes beschreiben, formen und festigen die alltäglichen Handlungen der Mitarbeitenden selbst diese Kultur. Handlungs- und Verhaltensweisen werden zu Routinen, die in unterschiedlichen Situationen Orientierung bieten.

Im Folgenden werden exemplarisch drei typische Argumentationen dargestellt, mit der die Befragten die Verwaltungskultur erklären. Aus den berichteten Absichten, Motiven und Handlungsweisen der Verwaltungsmitarbeitenden werden Rückschlüsse auf die interne Bedeutung der Kultur gezogen. Zwar haben einige der Argumente Bezüge zu externen Faktoren, jedoch steht hier der spezifische verwaltungsinterne Umgang im Zentrum.

### Die Deutung des Beamtentums

Als erste zentrale Kategorie, die interne Transformationsprozesse in der Verwaltung prägt, wurde in den Interviews das Beamtentum, beziehungsweise die spezifische Deutung bestimmter Teilaspekte davon, genannt.

Alle Handlungen der Verwaltung sind prinzipiell in Regeln und Strukturen organisiert. Dies sichert zwar zum einen die Vergleichbarkeit und Legitimität der Entscheidungen, grenzt zum anderen aber wiederum den Handlungsspielraum stark ein. Es muss keine Erfolge in der Verwaltung geben, so machen die Gespräche deutlich, schließlich gibt es keine Konkurrenz, die ein bestimmtes Produkt oder eine Dienstleistung besser oder effizienter anbietet. Auch pragmatische und schnelle Lösungen, wie sie oftmals von bürgerschaftlichen Initiativen eingefordert werden, stoßen in der Logik der Verwaltung auf das Willkürverbot – Entscheidungen müssen stets sachlich begründet und somit gegebenenfalls gerichtsfest sein:

„Hier gibt es für alles eine Anweisung oder eine Vereinbarung, eine Mitteilung. Also das ist mir schwer gefallen da wirklich so ...: „Ja, gucken Sie doch mal in die Dienstanweisung“. Ja stimmt, gibt bestimmt eine Dienstanweisung, die mir sagt, was ich machen soll. Wie gesagt, ist natürlich von Vorteil, weil jetzt, wenn man das weiß und mal so drin ist, guckt man einfach in die Dienstanweisung.“

Aber es gibt wirklich für alle eine genaue Regelung, das muss so und so und so und nicht anders, das ist schon sehr geregelt.“ (I 2: 144 – 149)

Auch wird hervorgehoben, dass eine Beschäftigung in der Verwaltung besonders in Krisenzeiten Sicherheit bietet, aber eben diese Sicherheit negative Auswirkungen auf transformatives Handeln haben kann. Beispielsweise bestehen nur wenige Möglichkeiten der Sanktion schlechter oder ausbleibender Leistung. Insbesondere der Effekt auf andere Mitarbeiter:innen wird hervorgehoben. Die Verwaltung sowie der gesamte öffentliche Dienst werben mit der Sicherheit der Arbeitsverhältnisse. Wenn jedoch Einzelne dies ausnutzen, kann es negative Auswirkungen auf das gesamte Team oder Sachgebiet haben:

„Ein ganz großer Kritikpunkt, finde ich, ist, dass die Leute, die im öffentlichen Dienst arbeiten, nicht wegen Schlechtleistung gekündigt werden können. Das finde ich fatal. Das heißt, wenn man einmal solche drin hat, bleiben die auch, die wird man nicht los und die schleift man ewig mit, was auch demotivierend auf die anderen wirkt.“ (I 11: 195 – 198)

Andererseits verhindern die starr reglementierten Beschäftigungsverhältnisse auch entsprechende Bonifikationen für engagierte und motivierte Mitarbeiter:innen. Als oftmals einzige Möglichkeit wird die Beförderung genannt:

„Ich finde es ja auch gut, dass eine Verwaltung anders funktioniert als ein Wirtschaftsunternehmen, wo halt vielleicht der Druck ein bisschen anders ist, wo mit seinen Arbeitnehmern auch anders umgegangen wird. Das darf aus meiner Sicht aber nicht dazu führen, dass man im Prinzip, wenn man einfach nichts macht, kann einem nichts passieren, und wenn man halt gute Arbeit leistet, dann wird man vielleicht irgendwann mal dafür belohnt in der Form einer Beförderung. Und das heißt, diejenigen, die auch gar kein Interesse haben mehr zu machen, die richten es sich da gemütlich ein auf ihren Stellen und arbeiten so wie sie es halt in der Verwaltung gelernt haben.“ (I 9: 76 – 82)

In dieser Aussage liegen zwei weitere zentrale Herausforderungen für interne Transformationen: zum einen die Beschreibung eines Arbeitens, wie es „in der Verwaltung gelernt“ wurde, zum anderen die Beförderung als Belohnungssystem und die daraus resultierenden Effekte auf das Führungsverhalten in Verwaltungen.

### Hierarchie und Führung

Da in der Verwaltung Bonifikationen kaum möglich sind, scheint teilweise stattdessen die Beförderung als entsprechendes Instrument eingesetzt zu werden:

„Was ich auch so beobachte, dass so ein gewisser Automatismus weiter entsteht. Wenn ich eine gewisse Anzahl von Jahren da bin, und meine Sachbearbeitung einigermaßen gut gemacht habe, dann ist das quasi eine logische Schlussfolgerung, dass ich irgendwann als Belohnung eine Beförderung erhalte. Was aus meiner Sicht aber kompletter Schwachsinn ist, weil wenn jemand seine Sachbearbeitung gut macht, wäre das ja eigentlich ein Argument dafür, ihn auf dieser Stelle zu lassen. Aber ich glaube einfach, dass es wenig andere Anreizmöglichkeiten gibt und dann sagt man, bevor man den verliert, dann guck ich lieber, dass ich eine Führungsposition für den finde.“ (I 9: 52 – 58)

Dies hat auch strukturelle Gründe. Stadtverwaltungen sind grundlegend klassische hierarchische Stabsorganisationen, an deren Spitze ein:e politisch gewählter Oberbürgermeister:in steht. In den Fallstudien war zu beobachten, dass in manchen Fällen viele Hierarchie- und Führungsebenen auf mittlerer Ebene entstehen. Neue Führungskräfte werden oft nicht richtig auf ihre neue Rolle mit Personalverantwortung vorbereitet, sondern teils allein gelassen. Wenn sie sich an der bestehenden Führungskultur orientieren, um dem eigenen Handeln Legitimität zu verleihen, kann das das bestehende Muster eines autoritären Führungsstils reproduzieren und Veränderungen erschweren. Dieser Stil zeichnet sich durch direkte Anweisungen von formal Vorgesetzten aus, die Ziele und Aufgaben ohne die Einbindung der Mitarbeitenden vorgeben. Kritik ist dabei nicht vorgesehen, auf Fehler wird eher mit Strafen statt Unterstützung reagiert (Werner und Arlt-Palmer 2019: 75). Auch wenn Veränderungen mit den neuen Herausforderungen begründet werden, fehlen ihnen anfänglich die Legitimität und Autorität selbstverständlicher Traditionen – bis hin zur Infragestellung der Verantwortlichen.

Selbstverständlich legen Verwaltungseinheiten die Hierarchie unterschiedlich aus. Es konnten ebenso Teams, Sachgebiete oder Ämter beobachtet werden, die mit anderen Führungsstilen experimentieren und Führungspersonen, die eine andere Arbeitsweise einfordern.

Aber besonders die starre Auslegung der „Dienststanweisung Hierarchie“, wie sie ein:e Befragte:r benennt, gibt in Verwaltungen vor, wie Entscheidungen und Kommunikationswege ablaufen sollen und kann Transformationsprozesse bremsen:

„Die ganzen Arbeitsabläufe sind ein Stück weit langsamer, die Hierarchien sind hier doch sehr, sehr steif. Man hat halt immer diesen hierarchischen Ablauf, den man einhalten muss, ansonsten bekommt man gar nicht erst eine Antwort.“ (I 6: 214 – 216)

Zudem zeigt sich, dass weiterhin ein autoritärer Führungsstil weit verbreitet ist, begünstigt durch die grundlegende starre Hierarchie. Entscheidungskompetenzen werden allein bei der Führungskraft gebündelt, Kommunikation muss über hierarchische Dienstwege laufen, und mitunter entsteht ein selbstverständlicher Anspruch auf privilegierte Behandlung von Vorgesetzten (beispielsweise in Bezug auf frühzeitige Information, Kommentierung von Inhalten etc.). Experimentelle Herangehensweisen, die in der Transformationsforschung als Türöffner für Veränderungen und Lernprozesse gelten (Bulkeley 2023), werden dadurch bereits in der Frühphase blockiert oder gar per se ausgebremst. Hinderlich für Transformationsbemühungen ist zudem, dass der vorherrschende Führungsstil Handlungen und Kommunikation als etablierte Muster reproduziert, aber kaum Offenheit für Wandel und Veränderungsprozesse fördert. Starke organisationale Narrative („Das haben wir schon immer so gemacht“, „Geist des Hauses“) rahmen die potenziellen Handlungen und die Verwaltungsmitarbeiter:innen passen sich dem an. Oftmals sind dem negative Erfahrungen vorausgegangen, die in Resignation münden:

„Ich habe das tatsächlich auch erlebt, ich wurde mal sanktioniert genau wegen solcher Sachen. Und dann ist man natürlich echt im Spagat, wie weit man sich noch selbst zu sachorientierten Lösungen hingehen lässt. Und ich kenne eben Kollegen, die darin in diesem System einfach resignieren und sich zurückziehen und sich berufen auf alle möglichen Regelungen, die es gibt. Und das lähmt, wenn das überhandnimmt.“ (I 14: 155 – 159)

Hierarchien und autoritäre Führungsstile begünstigen, dass Entscheidungsprozesse entweder nach oben oder in das System der Regelungen und Vorschriften abgegeben werden.

Zum einen, weil andere Herangehensweisen den Dienststanweisungen zu widersprechen scheinen, zum anderen, weil sich Verwaltungsmitarbeitende durch die Verantwortungsabgabe selbst schützen wollen. Eine oft genannte diffuse Sorge vor negativen Konsequenzen trägt dazu bei, die organisationalen Narrative fortlaufend zu reproduzieren und so Veränderungen, die eigentlich an diesen ansetzen sollen, zu erschweren.

### Die diffuse Sorge

Die Verantwortungsabgabe sowie die beständige diffuse Sorge vor Regelbruch (Kuhlmann 2003: 129 f.), mit der Entscheidungen getroffen werden, soll als dritter Punkt, der Transformationsbemühungen innerhalb der Verwaltung eindämmt, noch genauer betrachtet werden. Durch den Aufbau der Hierarchie werden Mitarbeitende angeleitet, bei allen Entscheidungen Vorschriften sowie Vorgesetzte mit einzubeziehen. Dabei wird zunächst darauf geachtet, was nicht möglich ist – eine Lösungsorientierung steht strukturell zunächst nicht im Vordergrund. Immer wieder betonen die Befragten, dass Verwaltung eine „ganz andere Welt“ als beispielsweise die freie Wirtschaft sei. Quereinsteiger:innen berichten von Schwierigkeiten in der Eingewöhnungsphase und bezeichnen den Wechsel teils als „Kulturschock“:

„Da merkt man, also das ist eine andere Herangehensweise, also dieses ganz klassische Verwaltungsdenken. Wenn man also wirklich immer nur quasi nach der Struktur denkt und, also so die grundsätzliche Frage: ‚Ich habe ein Problem, löse ich es?‘, oder: ‚Ich hab ein Problem, oh mein Gott! Da kommen jetzt erstmal ganz viele Vorschriften und ganz viele Probleme, und das können wir alles gar nicht lösen.“ (I 18: 211 – 215)

Die Verantwortungsabgabe und das individuelle Zurücktreten hinter eine Art Kollektivverantwortung wird bereits während der Ausbildung eingeübt, die Verwaltungsfachangestellte durchlaufen. Unsere Befragten kritisieren die damit einhergehende Verantwortungsdiffusion, in deren Rahmen Fachkräfte auf die Befolgung von Anweisungen und Prozessbeschreibungen festgelegt werden, anstatt sie zu eigenständigen Problemlösungen anzuregen:

„Man musste die Hierarchie ganz genau einhalten, das war alles. Man hatte als Mitarbeiter irgendwie keinen Spielraum.

Das war so, man kam zur Arbeit, man musste die Arbeit machen und ist dann nach Hause gegangen, aber Denken wurde einem eigentlich abgenommen, so war das, also so haben mir das viele Kollegen geschildert. Und das fand ich immer sehr erschreckend, weil wenn Mitarbeiter so abschalten und sagen, also ich komm her und schalt mein Gehirn ab, mach nur noch die Arbeit, die mir gesagt wird, und geh dann nach Hause, dann ist man ja eigentlich als Verwaltung nicht produktiv genug.“ (I 5: 85 – 91)

Diese:r Erzähler:in berichtet von den Erlebnissen in der Anfangszeit. Als Begründung wird oft auf die Aufgabe der Verwaltung hingewiesen, gerichtsfest zu sein – also im Falle einer juristischen Auseinandersetzung eine ausführliche Aktenlage vorweisen zu können, mit entsprechenden sachlichen Begründungen. So werde bereits in der Ausbildung zuerst vermittelt, was nicht erlaubt oder nicht möglich ist – denn dies ist der Fokus: das Vermeiden von Unsicherheiten. Wie bereits beschrieben, kollidiert diese Haltung jedoch oftmals in der Zusammenarbeit mit verwaltungs-externen Akteur:innen und deren Transformationsverständnis und dem Wunsch, risikofreudig auch Experimente einzugehen:

„Weil Verwaltungsleute anders geschult werden, die werden anders in dieses Berufsleben entlassen. Die kriegen richtig Grenzen aufgezeigt in ihren Bereichen. Habe ich ja früher nicht gewusst, nur wenn man jetzt hier arbeitet und dann so mitbekommt, wie zum Beispiel Auszubildende, wie die so in diesen Arbeitsprozess aufgenommen werden, dass es da klarere Grenzen gibt.“ (I 13: 71 – 75)

Es lässt sich beobachten, dass die beschriebenen kritischen Faktoren der Verwaltungskultur die Gestaltung der sozial-ökologischen Transformation eher erschweren. Motivierte Mitarbeiter:innen werden durch die Strukturen nicht bevorzugt, vielmehr führt ihr Engagement oftmals zu Zurückweisungen, Enttäuschungen und Resignation. In den betrachteten Mittelstädten werden die verwaltungsinterne De-Responsabilisierung und die diffuse Sorge vor einer Regelabweichung durchaus als Hemmnisse für Transformationsprozesse angesprochen und aktiv mit initiierten Change-Prozessen angegangen. So sollen beispielsweise durch Personalentwicklungskonzepte die Zufriedenheit der Verwaltungsangestellten und die Attraktivität der Kommune als Arbeitgeberin erhöht werden.

In diesem Rahmen sollen neue Führungsleitlinien und Weiterbildungsangebote entstehen und die Beschäftigten darin unterstützen, eine neue Kultur zu etablieren. In einer Kommune sind bereits seit einigen Jahren thematische Arbeitsgruppen für den abteilungsübergreifenden Austausch etabliert, und in jüngerer Vergangenheit werden zunehmend Projektgruppen und -management genutzt, was als sehr ungewöhnlich für Verwaltungen beschrieben wird und intern zwar auch zu Widerständen führt, insgesamt jedoch als Erfolg gewertet wird.

### Das kommunale Akteursnetzwerk verwalten

Die Verwaltung ist Teil eines über sie selbst hinausgehenden komplexen Akteursnetzwerks. Wenn sich eine Gesamtverwaltung oder auch einzelne Mitarbeitende um Pfade einer sozial-ökologischen Transformation bemühen, bedeutet dies einen potenziell konflikthaften Veränderungsprozess im Umgang mit externen Akteur:innen und ihren Handlungsroutrinen und -standards. Bildlich ausgedrückt, bestehen zwischen den Player Verbindungen wie Fäden, deren Spannung sich im Laufe der Jahre ausgeglichen hat. Bewegt sich aber ein:e Akteur:in im Netz, verursacht das bei manchen Beziehungen Spannungen oder Entspannungen. Zum Rollenverständnis der Verwaltung gehört auch in Transformationsprozessen und insbesondere, wenn diese weitreichend und unterbestimmt sind, dass sie als Akteurin keinen Faden zum Reißen bringen darf:

„Die Politik muss da mitgehen und die Bürger müssen da mitgehen, und das ist, glaube ich, unsere große Aufgabe.“ (I 31: 450 – 451)

Die Verwaltungsmitarbeitenden versuchen in ihrem Alltag, eine Vermittlungsposition zwischen den verschiedenen Interessen einzunehmen. Dabei erleben die Verwaltungsmitarbeitenden die Mehrheit der externen Akteur:innen in ihrem kommunalen Netzwerk als zögerlich gegenüber Wandel eingestellt und nicht auf eine sozial-ökologische Transformation vorbereitet. Zwar werden einzelne „Vorzeigeunternehmen“ sowie eine umweltbewegte, vernetzte Klimaszene und engagierte Kirche herausgestellt. Die „bürgerliche Mitte“ und eine „schweigende Masse“ bilden in ihrer Sicht



aber die politische Mehrheit. Unternehmen seien nicht primär dem (schwer greifbaren) Gemeinwohl verpflichtet, sondern in einer gewinnorientierten Marktlogik verhaftet, und auch die Haltung der Kommunalbetriebe sei häufig abwartend und von Unsicherheit geprägt. Aus diesen Rahmenbedingungen leiten die befragten Verwaltungsmitarbeitenden ab, eher solche Maßnahmen zu fördern, bei denen sie davon ausgehen können, keine Verlierer:innen zu produzieren. Dazu gehören beispielsweise Förderprogramme, denen eine Signalwirkung zugeschrieben wird und die trotzdem ein breites Einvernehmen ermöglichen:

„Ich sage, es ist immer schön, wenn man große Themen hat, irgendwo, die man dann auch gut verkauft oder gut verkaufen kann. Wie zum Beispiel so ein Förderprogramm, egal welches jetzt. Das finden alle super.“ (I 35: 302 – 304)

Eine Strategie für den Wandel aus ihrem Hause besteht folglich darin, Klimaschutz gegenüber verschiedenen Akteur:innen als „Gute-Laune-Thema“ umzudeuten:

„Es geht auch darum, eine Aufbruchstimmung zu erzeugen, eine positive Stimmung zu erzeugen und es zu schaffen, dass wir alle mitmachen an diesem Thema und das versuchen wir eben über diese Klimakampagne dann zu erreichen.“ (I 31: 304 – 306)

Ob diese Strategie erfolgreich ist oder letztlich eher zu einem Effekt der negativen Koordination führt, kann im Rahmen dieser Studie nicht evaluiert werden. Mit negativer Koordination (vgl. Scharpf 1993) versuchen Akteur:innen zu erreichen, dass sie selbst möglichst wenig Nachteile in Kauf nehmen müssen – auch wenn sie gegebenenfalls ursprünglich mit starker Motivation und hohen Erwartungen für einen tiefgehenden, langfristigen angelegten Prozess des Wandels gestartet sind.

Um das Spannungsfeld zu umreißen, in welchem sich die Verwaltung als Akteurin von Veränderungsprozessen sieht, wird untersucht, wie die Verwaltungsmitarbeitenden externe Akteur:innen wahrnehmen und ihren Einfluss auf die kommunale Transformation in Interviews typisieren. Die Interviewpartner:innen haben sich insbesondere auf Kommunalpolitiker:innen, Unternehmer:innen, Eigentümer:innen und Investor:innen sowie die Zivilgesellschaft als externe Akteur:innen bezogen und diese aufgrund verschiedener interner Logiken voneinander abgegrenzt. Sie beschreiben sie als potenzielle Veto-Spieler:innen, Ressourcen-

hüter:innen und Prognostiker:innen. Im Folgenden werden die Herausforderungen und Strategien vorgestellt, von denen die Verwaltungsmitarbeitenden im Umgang mit ihnen berichten.

### Politiker:innen als Veto-Spieler:innen

Der Handlungsraum der Verwaltung wird gemäß der Gewaltenteilung durch die Politik definiert. Zwar obliegt die Ausarbeitung der konkreten Umsetzung von Vorschlägen zumeist der Verwaltung, grundsätzlich muss die Politik bei wichtigen Entscheidungen jenseits des Alltagsgeschäfts aber einverstanden sein. Dadurch werden die Kommunalpolitiker:innen der politischen Mehrheit von unseren Interviewpartner:innen aus der Verwaltung als Vetomacht wahrgenommen. Die Bürgermeister:innen werden als Verwaltungsvorstand mit politischem Mandat als zentrale Figuren beschrieben, von deren Zustimmung (fast) alles abhängt. In anderen Positionen ist Politik überwiegend ehrenamtliche Arbeit. Das bedeutet, dass Verwaltungsmitarbeitende oft einen Vorsprung an fachlichem und prozeduralem Wissen haben, Beschlüsse beruhen häufig auf Vorlagen aus der Verwaltung:

„Man erstellt dann halt eine Vorlage, dass die Politik dieses oder jenes halt beschließen soll. Da skizziert man natürlich, was ist die Sachlage, was wurde in der Vergangenheit beraten, was gibt es für Möglichkeiten und was wird empfohlen. Das ist so der klassische Weg [...]. Und da versucht man natürlich, auch für einen bestimmten Weg zu überzeugen, wenn es verschiedene Varianten gibt, zum Beispiel. Oder wir haben natürlich auch bei besonders großen Sachen, wie den Verkehrsentwicklungsplänen auch Workshops mit der Politik selber gemacht, wo wir zum Beispiel die Ziele definiert haben oder anderweitige Rahmen uns setzen haben lassen, damit wir so in die richtige Richtung arbeiten.“ (I 37: 199 – 213)

Wie diese genannte Richtung aussieht, wird fortlaufend verhandelt. In klein- und mittelgroßen Städten bildet sich häufig keine formelle Regierungskoalition, sondern die Allianzen sind fluide, teilweise auch geprägt durch Zufälle, wie die Abwesenheit einzelner Personen in einem Entscheidungsmoment. Auch wenn im Vorfeld intensive Gespräche zwischen Politik und Verwaltung stattgefunden haben, kann es dazu kommen, dass die Entscheidungen im Rat anders ausfallen als erwartet.

Die Rolle als Veto-Spieler:in ist somit nicht zwangsläufig und fix vorgegeben. Als schwierig für eine kooperative Zusammenarbeit beschreiben unsere Interviewpartner:innen aus der Verwaltung die fehlende Anerkennung ihrer Expertise und ein grundsätzliches Misstrauen gegenüber ihren Vorschlägen (das manchmal auf enttäuschten Erwartungen aus der Vergangenheit beruht). Diese würden wahlweise als nicht progressiv genug oder als viel zu radikal zurückgewiesen.

Verwaltungsmitarbeitende würden von Kommunalpolitiker:innen eher als „Spielverderber:innen“ denn als „In-House-Expert:innen“ wahrgenommen, weshalb externe Beratungsfirmen als Zeug:innen für die Kompetenz der Verwaltung benannt werden:

„Ja, also wir haben auch schon eine Menge Wissen, was funktionieren kann. Manchmal braucht man auch die [Anm. d. Verf.: externen Beratungs-]Büros, dass sie diesen Blick von außen so ein bisschen suggerieren für Politik und auch für Bürger, weil der Prophet im eigenen Land, ne, das kennt man ja, das ist halt einfach so, und wenn da jemand mit Dokortitel sich hinstellt und sagt: ‚Ja, das ist halt so‘, dann hat das manchmal einfach ein anderes Standing.“ (I 37: 365 – 370)

Die externen Beratungsfirmen erhalten somit eine weitere Funktion, die über die ursprünglich häufig finanziell motivierte Externalisierung von Verwaltungsaufgaben hinausgeht. Sie werden gezielt in die Gremien geholt, um als unabhängige Expert:innen für die Qualität der Vorschläge gegenüber möglichen Veto-Spieler:innen zu bürgen. Wird ein Beschluss gefasst, gibt es die politische Erwartung, dass große finanzielle Ausgaben zeitnah sichtbare Ergebnisse hervorbringen. Insbesondere bei Klimaschutzmaßnahmen jenseits von Stadtgrün ist das aber kurzfristig meist nicht möglich:

„Es wäre schön, wenn man das [CO<sub>2</sub>, Anm. d. Verf.] einfärben könnte und ich dann morgens, wenn ich mit dem Fahrrad zum Bäcker fahre, hinter mir meinen CO<sub>2</sub>-Ausstoß aussehen könnte und wenn ich dann mit dem Auto fahre, den auch sehen könnte und dann würde sichtbar, wo liegt denn der Unterschied auch.“ (I 31: 50 – 53)

Der Wunsch nach sichtbaren Erfolgen befördert eine Projektifizierung und Gamifizierung von Klimaschutz, durch die Wettbewerbe und Siegel große Bedeutung als Anreize erhalten.

Mit Auszeichnungen sollen die Veto-Spieler:innen überzeugt werden. Verwaltungsmitarbeitende beklagen aber, dass durch aufwändige Evaluationsverfahren zugleich die Zeit für die Implementierung beschlossener Maßnahmen fehle. Als Strategie im Umgang mit Vetospieler:innen haben unsere Interviewpartner:innen beschrieben, dass sie zunächst versuchen, den:die Bürgermeister:in als oberste hierarchische Position zu überzeugen. Anschließend versuchen sie, sich möglichst grundsätzliche oder weitreichende Beschlüsse einzuholen, um anschließend selbstständig weiterarbeiten zu können. Auch wertebasierte oder stark zukunftsorientierte Beschlüsse können die Argumentation der Verwaltung stützen, wenn sie zu einem späteren Zeitpunkt die Umsetzung einer strittigeren Maßnahme vorschlagen. Um die Zusammenarbeit grundlegend zu fördern und das gegenseitige Vertrauen zu stärken, informieren und diskutieren Verwaltungsmitarbeitende nicht nur in den formellen beschließenden und beratenden Gremien, sondern beispielsweise auch in vorbereitenden Fraktionssitzungen, Hintergrundgesprächen oder in politischen Arbeitskreisen. Zudem können politische Entscheidungen auf höheren Ebenen die Verwaltungen zur Umsetzung befähigen.

#### Unternehmer:innen und Eigentümer:innen als Ressourcen-Hüter:innen

Neben Vetospieler:innen gehören Akteur:innen mit Entscheidungsgewalt über wichtige Ressourcen zu den mächtigsten Player im kommunalen Netzwerk. Ihr Einfluss variiert allerdings stark, je nachdem, ob es sich um einzelne Bürger:innen mit umworbenen Konsumententscheidungen oder um Firmen und Investor:innen mit dem Potenzial des Angebots von Arbeitsplätzen und Bauprojekten handelt. Geht es um das Flächenmanagement, ein zentrales Handlungsfeld für die sozial-ökologische Stadtentwicklung, nehmen Flächeneigentümer:innen und private Investor:innen aus Sicht der Verwaltung fast automatisch die Rolle von Veto-Spieler:innen ein, die ihre Ressourcenlage nicht fremdbestimmt schwächen lassen wollen:

„Wenn man jetzt sich wieder die privaten Grundstückseigentümer anguckt, die im Endeffekt auch mittlerweile Stadtentwicklung größtenteils betreiben, klingt zwar doof, aber ist ja fast so, dann ist es natürlich so, dass man als öffentliche Verwaltung da aus Bürgersicht oder aus stadtegalterischer Sicht argumentieren kann.“



Aber es wird ja am Ende auch nur umgesetzt, wenn der Eigentümer damit einverstanden ist.“ (I 34: 480 – 485)

Für die Stadtverwaltung gilt es abermals, in Verhandlungen zu treten. In die Waagschale kann sie dabei beispielsweise ihren Gestaltungsspielraum im Planungsrecht und bei Verkehrskonzepten werfen, theoretisch bis zur Enteignung. Faktisch wird ihre Verhandlungsposition aber durch verschiedene Aspekte geschwächt, insbesondere die Grenzen der Kommunalfinanzierung und die wahrgenommene Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen für Klimaschutz und Klimaanpassung wie beispielsweise Mobility-Hubs oder dezentrale Energiespeicher.

Zu den wichtigsten Bausteinen der Kommunalfinanzierung gehört die Gewerbesteuer. Städte stehen dadurch in unmittelbarer Konkurrenz zueinander, denn Investor:innen haben immer das Drohpotenzial, stattdessen in der Nachbarstadt zu investieren – wenn ihnen da bessere Konditionen geboten werden. Für die Verwaltungsspitze ist es dringend erforderlich, dies zu verhindern, besonders wenn die Einnahme als relevant für den städtischen Haushalt betrachtet wird. Daraus folgt eine systematische Sonderbehandlung von Akteur:innen mit Drohpotenzialen und materieller Verhandlungsmasse. Aus finanziellem Kapital entsteht auch auf der kommunalen Ebene politisches Kapital:

„Also, wenn irgendwie ein wirklich großer Vorhabenträger, ein großer Arbeitgeber oder so ähnlich kommt, der beispielsweise ein neues Bauvorhaben realisieren möchte, dann würde das natürlich auf höchster Ebene entschieden und da ist dann auch so ein Beschluss, wie gesagt, vom Stadtentwicklungsausschuss über das Planungsprogramm erstmal obsolet. Also, wenn da ein Planvorhaben gemacht werden müsste, dann geht das auch meistens oder es wird zumindest gemacht, sag ich mal.“ (I 34: 314 – 320)

Es gilt nach wie vor: Klimaschutz muss sich rechnen. Die Akteur:innen besitzen ihre materiellen Ressourcen nicht nur, in der Regel hüten sie ihre Ressourcen mit dem Ziel, dass diese nicht weniger werden. Zwar versuchen Kommunen (und auch andere politische Ebenen), durch Förderprogramme einen Anreiz für Verhaltensänderungen zu setzen. Zunächst besteht jedoch durchaus ein Konflikt zwischen den normativen Zielen sozial-ökologischen Handelns und den gewinnorientierten Zielen einer kapitalistisch geprägten Wirtschaftsordnung:

„Die Wirtschaftlichkeit [ist eines der größten Hindernisse für kommunalen Klimaschutz]. Also dass gerade, wenn man über Nachhaltigkeit redet, habe ich ja gerade gesagt, Ökonomie, Ökologie, Soziales, dass viel die Wirtschaftlichkeit im Vordergrund noch steht. [...] Ich glaube dieses, was Klimaschützer immer fordern, das ist dann in der Realität ein bisschen schwerer umzusetzen, weil nicht sofort erkannt wird oder das nicht so auf der Hand liegt, dass es auch wirtschaftlich ist.“ (I 31: 480 – 488)

Verwaltungsintern wird häufig mit der Vorstellung eines 3-Säulen-Modells der Nachhaltigkeit argumentiert. Das bedeutet, dass ökologische, soziale und ökonomische Interessen gleichermaßen relevant sein sollen – quasi als drei Säulen, auf denen das Dach der Nachhaltigkeit ruht. Dieser Wunsch nach einem Gleichgewicht führt jedoch tendenziell zu einer Priorisierung ökonomischer Aspekte, indem langfristige soziale oder ökologische Interessen von kurzfristigen finanziellen Vorteilen aufgewogen werden. Statt den Klimawandel als gesamtgesellschaftliches Risiko zu betrachten, das alle verpflichtend minimieren sollten, werden individueller Komfort und Wirtschaftlichkeit höher gewertet, um die grundlegende Kooperationsbereitschaft der Ressourcen-Hüter:innen zu sichern.

Als Strategien im Umgang mit Ressourcen-Hüter:innen werden in erster Linie Informations- und Imagekampagnen beschrieben. Beispielsweise werden Veranstaltungen zu Fördermöglichkeiten für technische Klimaschutzmaßnahmen angeboten und insbesondere die Unternehmen hierfür einzeln persönlich kontaktiert. Kommunale Vorzeigeunternehmen stellen ihre Ansätze auf gemeinsamen PR-Terminen mit der Stadtverwaltung vor und gelungene Stadtentwicklungsprojekte werden bei Wettbewerben eingereicht oder als Best Practice-Beispiele präsentiert. Finanziell besser gestellte Kommunen haben bei entsprechendem politischen Rückhalt die Möglichkeit, Konflikte mit Investor:innen im Bereich des Planungsrechts auszusitzen – die haben dann die Wahl, entweder zu den Konditionen der Stadt zu bauen oder gar nicht.

### Zivilgesellschaftliche Akteur:innen als Prognostiker:innen

Auf lokaler Ebene gibt es insbesondere in kleineren Städten selten Studien zur öffentlichen Meinung bezüglich kommunaler Vorhaben. Dadurch kommt öffentlich oder halb-öffentlich auftretenden Einzelpersonen und organisierten Aktivist:innen die Rolle eines Stimmungsbarometers zu. Sie äußern ihre Meinungen bei Beteiligungsveranstaltungen und Demonstrationen, über Leser:innenbriefe und offene Briefe oder direkt per E-Mail oder Anruf in der Verwaltung. Dabei beanspruchen diese Akteur:innen aus Sicht der Interviewpartner:innen meist, für die Bürger:innen und die Allgemeinheit zu sprechen. Auch die politische Opposition, die in der Regel nicht als Vetospieler:in auftreten kann, versucht über Prognosen argumentativen Einfluss zu erlangen. Insbesondere die organisierte Zivilgesellschaft kann durch ihre Arbeit die Entwicklung einer Stadt prägen. Dabei haben die diversen Akteur:innen keine einheitliche Agenda. Alle beanspruchen aber, sich für das Beste der Stadt einzusetzen. Bürgerinitiativen in den im Rahmen der Fallstudie untersuchten Städten tragen Namen wie „Lebenswertes [Ortsname]“ oder „Bürger mit Vernunft“, wobei sich die einen für eine konsequente Klimaschutzpolitik und die anderen gegen Windräder einsetzen. Allerdings nehmen die Verwaltungsmitarbeitenden einen Diskurswandel wahr, der bezüglich einer sozial-ökologischen Transformation mehr ermöglicht als noch vor ein paar Jahren:

„Also, da kann man schon sagen, dass durch Fridays for Future und diese Diskussion zum Klimanotstand, dass das die Verwaltung aufgerüttelt hat. Und dass dadurch dann diese Masterplan Klima-Geschichte und die neuen Stellen... eine Geschäftsstelle [für Klimaschutz] ist ja dann entstanden und das ist also schon etwas Besonderes.“ (I 36: 497 – 502)

Die Prognostiker:innen haben keine Veto-Macht und keine materiellen Ressourcen, auf die die Verwaltung angewiesen wäre. Dennoch prägen sie den Arbeitsalltag in den Stadtverwaltungen spürbar und fordern die Verwaltungsmitarbeitenden in ihrer Selbstbeschreibung als Vermittler:innen heraus. Die Interaktion mit Bürger:innen ist auf Seiten von Verwaltung und Politik vom Widerspruch geprägt, einerseits Partizipation zu fördern und zu fordern, andererseits aber große Vorbehalte gegenüber einer tatsächlichen Machtübergabe zu hegen. Ein typisches Resultat sind Veranstaltungen, die

eher informieren oder überzeugen sollen und keinen realen Veränderungsspielraum bei geplanten Projekten eröffnen. Begründet wird das mit dem fehlenden politischen Mandat der Beteiligten und ihrer fehlenden Repräsentativität als Basis dafür:

„Nee, also da kommen immer die Gleichen. Ab und zu kommen auch mal andere. Die melden sich dann aber nicht zu Wort oder beteiligen sich nicht und kommen dann auch beim nächsten Mal nicht mehr. Also es sind immer so ungefähr die gleichen Gesichter, ja, und es kommen immer wieder die gleichen Sachen auf den Tisch und man kommt da gar nicht voran.“ (I 32: 145 – 149)

Klassische Bürger:innenbeteiligung wird von vielen als zeitintensiv, die Planungsprozesse verlängernd und verkomplizierend empfunden, selten als Bereicherung der eigenen Arbeit. Viele Bürger:innen kämen nur, um Einzelinteressen zu vertreten und wahrgenommene persönliche Nachteile zu verhindern. Das Verhältnis ist folglich von Unsicherheiten bezüglich eines angemessenen Umgangs geprägt, denn trotz persönlicher Vorbehalte gilt Beteiligung als Pflicht und ist mittlerweile übliche Verwaltungspraxis. Die Bürger:innen fühlen sich umgekehrt mit ihren Prognosen, die teils auf individuellen Interessen und Erfahrungen, teils auf fachlichem Hintergrundwissen beruhen, nicht ernst genommen oder wertgeschätzt. Insbesondere Bürger:innen, die einen nennenswerten Anteil ihrer Freizeit für politische Arbeit aufwenden, sind frustriert. Es bilden sich verhärtete Fronten, manchmal wird der Diskurs emotional und die Angriffe werden persönlich:

„Und ja, [eins der größten Hindernisse ist,] wenn wir nicht in ins Gespräch kommen, also wenn wir anfangen, uns zu beschimpfen oder uns anklagen und sagen: ‚Das Ziel ist doof und das erreichen wir doch nicht und völlig unnötiger Zwischenschritt‘, und irgendwie so ein Gemecker entsteht, statt einer gemeinsamen positiven Stimmung. Dann ist was richtig schiefgelaufen, wenn das passiert. Und ja, das ist ein reales Hindernis, weil Leute in schlecht moderierten Prozessen oder in schlecht aufgesetzten Projekten dann immer die Fehler erkennen und die Fehler ansprechen, natürlich auch berechtigterweise, und wenn man dann keine guten Antworten hat oder nicht vernünftig nachsteuert und die Fehler aus der Welt schafft, dann geht das los.“ (I 33: 390 – 399)

Im Verwaltungsalltag fehlen oftmals der politische und verwaltungsinterne Wille oder die Ressourcen, um bei einmal beschlossenen Planungen im Detail nachzusteuern. Häufig wird stattdessen Bürger:innen oder Aktivist:innen die Kompetenz über anstehende Transformationsprozesse abgesprochen, da sie in ihrer Rolle als Prognostiker:innen zwar alles fordern könnten, aber später nicht für die Umsetzung und deren Erfolg verantwortlich seien.

Verwaltungsmitarbeitende beschreiben verschiedene Strategien im Umgang mit Bürger:innen in der Rolle von Kassandrarufer:innen und insbesondere jenen, die aktiv den Kontakt mit der Verwaltung suchen. Grundsätzlich betrachten sie es als notwendig, stets weiter Gesprächsangebote zu machen, um Missverständnisse und Vorurteile kommunikativ aus dem Weg zu räumen. Bezüglich der Prognostiker:innen, die skeptisch auf die vorgeschlagenen Maßnahmen reagieren, haben sich, insbesondere im Bereich der Stadtentwicklung und Mobilität, Experimente und Modellversuche bewährt. Dabei werden strittige Maßnahmen zunächst test- und teilweise eingeführt und dann, manchmal gemeinsam, evaluiert. Zudem wird darauf geachtet, dass Maßnahmen einen sichtbaren Effekt haben (bspw. Baumpflanzungen in Quartieren, die energetisch saniert werden, oder Hinweistafeln in ökologischen Modellsiedlungen). Auf diese Weise wird um Verständnis und Einsicht geworben.

Egal welches Verwaltungsressort – ob Kultur, Soziales, Hoch- oder Tiefbau – im Alltag bewegen sich die Mitarbeitenden in einem engmaschigen Akteursnetz. Intern müssen sie sich an Dienstwegen und Zuständigkeiten orientieren. Auch die externen Akteur:innen können Veränderung befördern oder bremsen, weshalb Verhandlungsgeschick und Erfahrung mit kommunalen Akteur:innen zum relevantesten Transformationswissen der Verwaltung gehört. Die als dominant wahrgenommen externen Akteur:innen eint der Wille zur Mitbestimmung.

Die Verwaltung kommt dem vorrangig entsprechend der Machtressourcen der Akteur:innen nach, nicht entsprechend ihrer fachlichen Kompetenz oder moralischen Ansprüche. Mitgestaltung wird von vielen intern als zeitintensiver Luxus wahrgenommen, dem die notorisch wahrgenommene Zeitknappheit in der Verwaltung gegenübersteht.

## Fazit

Geht es um Klimaschutz und Klimaanpassung in Mittelstädten, stehen die Verwaltungsmitarbeitenden neben den Bürgermeister:innen in der Verantwortung. Noch fehlen ihnen aber organisatorisch eine der Querschnittsaufgabe angemessene vorausschauende Planung, ein flexibler Neuzuschnitt von Aufgaben und Zuständigkeiten und vor allem eine neue, den unbekannten Zukünften angemessene Verwaltungskultur. Längst müsste an die Stelle von Ressortlogik und starren Regeln ein Selbstverständnis der lernenden Verwaltung treten, die gemeinsam mit der Bürgerschaft vor Ort nach angemessenen Antworten auf den Klimawandel und seine Folgen sucht. Die Untersuchung zeigt aber, dass die Verwaltungsstrukturen intern eher das Beharren auf etablierten Vorgehensweisen begünstigen als Offenheit für neue Handlungsnotwendigkeiten und Problemlösungsangebote zu schaffen. Wenn motivierte Einzelpersonen die Initiative übernehmen und transformative Impulse setzen möchten, müssen sie dies unter den gegebenen Umständen gegen bestehende Erwartungen und trotz anderslautender Routinen tun. Sie erleben die Arbeitskultur in den Verwaltungen als Hindernis, die ihre Bemühungen, Verantwortung für sozial- und klimagerechte Entwicklungen zu übernehmen, nicht nur nicht honoriert, sondern als Abweichung und Risiko bestraft. Dass hinsichtlich der politischen Beschlüsse in unseren Interviews dennoch Handlungsfähigkeit auch auf Seiten der Verwaltungsmitarbeitenden beschrieben wird, ist dabei nicht widersprüchlich – das strategische Antizipieren von Reaktionen innerhalb dieser Strukturen stellt ein gestaltendes Momentum dar, das hinsichtlich der sozial-ökologischen Transformation gestärkt werden könnte. Verwaltungen übersetzen politische Beschlüsse in Normen, je nach Politikfeld und Thema auch unter dem Radar der gesellschaftlichen und politischen Aufmerksamkeit.

In der Transformationsforschung wird die Bedeutung von Gelegenheitsfenstern und Nischen für die Entwicklung von vom Standard abweichender Problemlösungsansätze hervorgehoben: Sie können das Neue in den anfänglichen Entwicklungsphasen und gegenüber bestehenden Pfadabhängigkeiten unterstützen und schützen es davor, sofort dem Anpassungs- und Wettbewerbsdruck durch etab-

lierte soziotechnische Regime und Marktmechanismen ausgesetzt zu sein (Rückert-John und Schäfer 2017). Ähnlicher Nischen bedarf es auch in der kommunalen Verwaltung, um Veränderungen zu erproben und zu entwickeln.

Bislang werden diese vor allem im Rahmen von urbanen Reallaboren und Experimenten geschaffen, allerdings vor allem in Großstädten, oftmals in Kooperation mit benachbarten Universitäten und meist zeitlich, räumlich und sozial begrenzt (Hahne 2021). In diesen experimentellen Settings öffnet sich vorübergehend ein Raum, um neuartige Herangehensweisen pragmatisch zu erproben und Lösungsvorschläge zu testen, auch um Verzögerungstaktiken zu umgehen. Durch verwaltungsinterne Nischen für experimentelle Herangehensweisen können Verwaltungsmitarbeitende eine intern wie extern notwendige Kultur der Offenheit für gesellschaftlichen Wandel erproben und verbreiten. In solchen geschützten Räumen könnten sie auch abschätzen lernen, wie sich mit politischem Transformationsdruck und externen Forderungen nach Klimaschutz und Klimaanpassung rechtssicher umgehen lässt.

Die Studie zeigt aber auch, dass nicht nur intern den auf sozial-ökologische Transformation gerichteten Anstrengungen Hemmnisse entgegenstehen. Die Verwaltungsmitarbeitenden nehmen auch extern in der Bürgerschaft und bei den weiteren Beteiligten Widerstände wahr. Einerseits treiben Klimaaktive und zivilgesellschaftliche Organisationen die Themen in wichtigen Handlungsfeldern wie Energie, Verkehr, Wohnen, Grünflächen und langfristiger Flächennutzungsplanung voran, nicht zuletzt, indem sie Handlungsnotwendigkeiten und drohende Risiken prognostizieren. Andererseits treten wichtige externe Akteur:innen, die über relevante Ressourcen oder Definitionsmacht verfügen, oftmals als Veto-Spieler:innen auf, die die Verwaltungsmitarbeitenden kaum ignorieren können. Ihre lokale Bedeutung als Arbeitgeber:innen oder Meinungsführer:innen hat in den Prozessen der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung Gewicht und kann Veränderungsprozesse blockieren. Stehen ihre Eigeninteressen den Transformationszielen entgegen, können sie durchaus wirksame Formen des Widerstands entfalten. In solchen Situationen sehen sich auch hoch motivierte Verwaltungsangestellte einer Zangenbewegung ausgesetzt, die intern und extern ihre Initiative delegitimiert.

Insgesamt hat die mehrmonatige Begleitung transformativer Ansätze in der kommunalen Verwaltung die Autor:innen für die Schwierigkeiten der Planung und Umsetzung von Maßnahmen für Klimaschutz und -anpassung in den Mittelstädten sensibilisiert.

Obwohl allseits Konsens über die Notwendigkeit eines Wandels besteht, stoßen die notwendigen sozial-ökologischen Veränderungen strukturell und organisatorisch auf eine Verwaltungskultur und Motivallianzen, die ihre Umsetzung sehr erschweren.

## Danksagung

Ein besonderer Dank gilt den Verwaltungsmitarbeitenden in unseren Fallstudienstädten, die uns so herzlich empfangen haben, uns an ihrem Alltag teilhaben ließen und in ihren vollen Kalendern auch noch Interviewtermine mit uns untergebracht haben. Außerdem danken wir Nicole Lünow für die redaktionelle Unterstützung und Feedback zum Artikel.

- BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hg.) (2021): Urbane Liga. Visionen für die koproduzierte Stadt von morgen. Bonn.
- BMI (2020): Neue Leipzig Charta.
- Bogumil, Jörg und Kuhlmann, Sabine (2015): Legitimation von Verwaltungshandeln. Verändierungen und Konstanten. Legitimation von Politik und Verwaltungshandeln. In: dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 8 (2), 237–251.
- Böhm, Andreas (2015): Theoretisches Codieren: Textanalyse in der Grounded Theory In: Flick, Uwe und Kardorff, Ernst von und Steinke, Ines (Hg.): Qualitative Forschung: ein Handbuch, Rororo Rowohlt's Enzyklopädie. Reinbek bei Hamburg: rowohlt's enzyklopädie im Rowohlt Taschenbuch Verlag, 475 – 484.
- Böhm, Andreas; Leggewie, Heiner und Muhr, Thomas (2008): Kursus Textinterpretation: Grounded Theory. Berlin: Technische Universität Berlin.
- Böschen, Stefan; Gill, Bernhard; Kropp, Cordula; Vogel, Katrin und Walk, Heik (Hg.) (2014): Klima von unten. Regionale Governance und gesellschaftlicher Wandel. Frankfurt: Campus Verlag.
- Bulkeley, Harriet (2023): The condition of urban climate experimentation. In: Sustainability: Science, Practice and Policy 19 (1), 2188726. DOI: 10.1080/15487733.2023.2188726.
- Döhler, Marian (2006): Regulative Politik und die Transformation der klassischen Verwaltung. In: Politische Vierteljahresschrift: Sonderheft (37), 208–227.
- Egermann, Markus (2020): Transformation. In: Nationale Stadtentwicklungspolitik (Hg.): Glossar zur gemeinwohlorientierten Stadtentwicklung. Bonn: NSP.
- Flick, Uwe; Kardorff, Ernst von und Steinke, Ines (2019): Was ist qualitative Forschung? Einleitung und Überblick. In: Flick, Uwe und Kardorff, Ernst von und Steinke, Ines (Hg.): Qualitative Forschung: ein Handbuch, Rororo Rowohlt's Enzyklopädie. Reinbek bei Hamburg: rowohlt's enzyklopädie im Rowohlt Taschenbuch Verlag, 13–29.
- Glaser, B. und Strauss, A. (1967): The Discovery of Grounded Theory. Strategies for Qualitative Research. Aldine.
- Görg, Christoph; Brand, Ulrich; Haberl, Helmut; Hummel, Diana; Jahn, Thomas und Liehr, Stefan (2017): Challenges for Social-Ecological Transformations: Contributions from Social and Political Ecology. In: Sustainability 9 (7), 1–21.
- Hahne, Ulf (2021): Interventionen in Prozessen der Stadt- und Regionalentwicklung. Anmerkungen zum Format Reallabore der Nachhaltigkeit aus planungswissenschaftlicher Sicht. In: Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning 79 (4), 306–321. DOI: 10.14512/rur.54.
- Hildenbrand, Bruno (2015): Anselm Strauss. In: Flick, Uwe und Kardorff, Ernst von und Steinke, Ines (Hg.): Qualitative Forschung: ein Handbuch, Rororo Rowohlt's Enzyklopädie. Reinbek bei Hamburg: rowohlt's enzyklopädie im Rowohlt Taschenbuch Verlag, 32–41.
- Hodson, Mike und Marvin, Simon (2010): Can cities shape socio-technical transitions and how would we know if they were? In: Research Policy 39 (4), 477–485. DOI: 10.1016/j.respol.2010.01.020.
- Hopf, Christel (2015): Qualitative Interviews – Ein Überblick. In: Flick, Uwe und Kardorff, Ernst von und Steinke, Ines (Hg.): Qualitative Forschung: ein Handbuch, Rororo Rowohlt's Enzyklopädie. Reinbek bei Hamburg: rowohlt's enzyklopädie im Rowohlt Taschenbuch Verlag, 349–359.
- Kropp, C. (2023): Infrastrukturen – Hebel der sozial-ökologischen Transformation. In: M. Sonnberger, A. Bleicher, & M. Groß (Hrsg.), Handbuch Umweltsoziologie. Springer Fachmedien. [https://doi.org/doi.org/10.1007/978-3-658-37222-4\\_63-1](https://doi.org/doi.org/10.1007/978-3-658-37222-4_63-1)
- Kuhlmann, Sabine (2003): Rechtsstaatliches Verwaltungshandeln in Ostdeutschland. Eine Studie zum Gesetzesvollzug in der lokalen Bauverwaltung. Opladen: Leske + Budrich.
- Muschter, Sebastian (2018): Gestalten statt Verwalten! Lernen aus der LAGeSo-Krise. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Reichard, Christoph (1994): Umdenken im Rathaus: neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung. 2. Auflage. Berlin: Edition sigma.
- Rückert-John, Jana und Schäfer, Martina (Hg.) (2017): Governance für eine Gesellschaftstransformation: Herausforderungen des Wandels in Richtung nachhaltige Entwicklung. Innovation und Gesellschaft. Wiesbaden: Springer VS.
- Schaefer, Christina und Rottmann, Oliver (2022): Kommunen. In: Neu, Claudia (Hg.): Handbuch Daseinsvorsorge: ein Überblick aus Forschung und Praxis. Berlin: VKU Verlag GmbH, 96–103.
- Scharpf, Fritz W. (1993): Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In: Héritier, Adrienne (Hg.): Policy-Analyse. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 57–83. DOI: 10.1007/978-3-663-01473-7\_3.
- Schuppert, Gunnar Folke (2001): Der moderne Staat als Gewährleistungsstaat. In: Schröter, Eckhard (Hg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven. Wiesbaden: Springer Nature, 399–414.
- Strübing, Jörg (2021): Grounded Theory: Zur sozialtheoretischen und epistemologischen Fundierung eines pragmatistischen Forschungsstils. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden. DOI: 10.1007/978-3-658-24425-5.
- WBGU (2011): Welt im Wandel – Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation. Berlin: WBGU.
- Werner, Andreas und Arlt-Palmer, Christine (2019): Leadership. Bewährte und aktuelle Aspekte der Führung. Stuttgart: W. Kohlhammer.



