



# Masterpläne Industrie als informelle Instrumente der Stadtentwicklung

*Eine vergleichende Evaluation dreier Leitbildkonzepte nach der „Evaluation Hierarchy“ (Rossi, Lipsey, Freeman)*

Yasmin Balibasa  
Justus-Liebig-Universität Gießen  
Institut für Geographie – Professur für Kommunale und Regionale Planung  
Prof. Dr. Christian Diller

# Inhalt

- Thematische Hintergründe
- Vorüberlegungen
- Evaluationsansatz
- Einordnung der Leitfragen/ Analyseergebnisse
- Beantwortung der Leitfragen
- Vorteile und Herausforderungen der Evaluation Hierarchy

# Thematische Hintergründe

- Bedeutungsverlust der Industrie bis zur Wirtschaftskrise 2008/2009
- Industrie nach wie vor wichtiger Wirtschaftsmotor und „Stabilitätsanker“
  - größter Anteil an Wertschöpfung (2014: 26%)
- Industrie und industrienaher Dienstleistungen wettbewerbsstark, hochqualifizierte Fachkräfte

## Chancen/ Herausforderungen

Digitalisierung und „Industrie 4.0“

Klimadebatte

Demographischer Wandel/  
Fachkräftemangel

Flächenknappheit

[...]

**> Rückbesinnung auf industrielle Maßnahmen in Stadt- und Regionalentwicklung durch „Masterpläne Industrie“**

# Vorüberlegungen

- Vergleichende Evaluation der Masterpläne Industrie Hamburg (2007), Berlin (2010) und Frankfurt am Main (2015)
  - Handlungsempfehlungen aus Hamburg und Berlin für Frankfurt
- Zielsetzung: Was soll untersucht werden?
- Erstellung von Leitfragen
- Suche nach adäquater Methodik im Rahmen der Evaluationsforschung

# Evaluationsansatz

- **Evaluation Hierarchy** nach Peter Rossi/ Mark Lipsey/ Howard Freeman



Quelle: eigene Darstellung nach: Rossi et al. 2004: 80

# Einordnung der Leitfragen

1. Welcher Bedarf besteht für einen Masterplan in der jeweiligen Großstadt und worin liegt die Notwendigkeit einer konkreten Konzepterstellung?

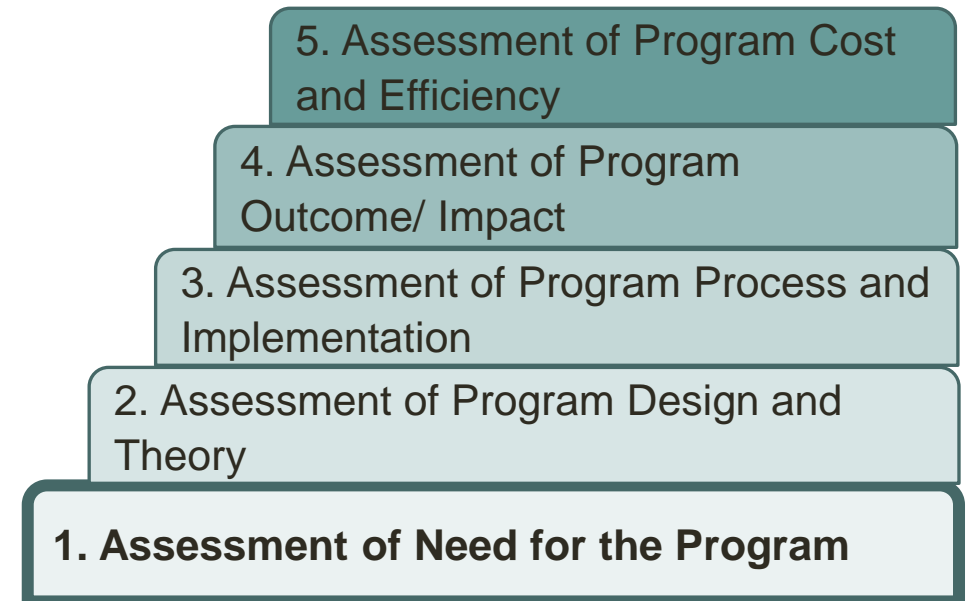
- Problembeschreibung
- Bedarfs- und Zielanalyse

> Überblick über den Status Quo

> Welche „Probleme“ bestehen und sollten durch ein Programm gelöst werden?

> Kennzahlen, Dokumentenanalyse, Expertenbefragung

> Grundlage für weitere Evaluationsschritte, Hierarchiestufe **muss** behandelt werden



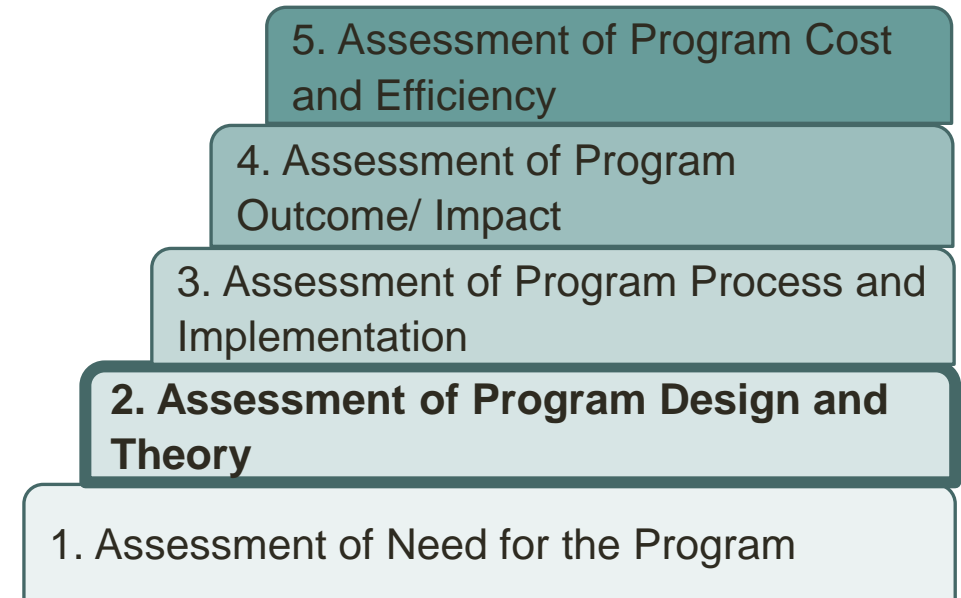
Quelle: eigene Darstellung nach: Rossi et al. 2004: 80

# Einordnung der Leitfragen

2. Inwiefern ergänzt ein Masterplan als Leitbild und „informelles Instrument“ Bereiche der Stadtentwicklung?

- qualitative und quantitative Inhaltsanalyse
- Wirkungsmodelle

- > Wie ist das Programm aufgebaut?
- > Wie sollen gewünschte Wirkungen erzielt werden?
- > Zerlegung der Programmtheorie in einzelne Bestandteile
- > Induktive Zusammenfassung zu Kategorien
- > Möglichkeit erster Schlussfolgerungen (Priorisierung)



Quelle: eigene Darstellung nach: Rossi et al. 2004: 80

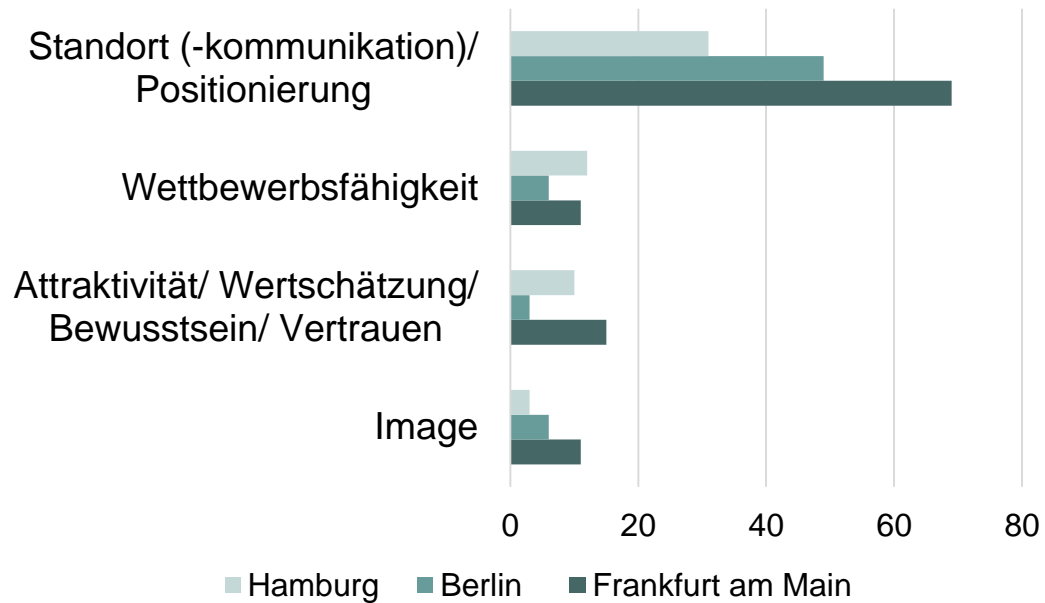
# Qualitative Inhaltsanalyse - Handlungsfelder

| Handlungsfeld                         | Hamburg   | Berlin  | Frankfurt am Main   |
|---------------------------------------|---|---|---|
| Verwaltungsprozesse                   | Bürokratieabbau, Deregulierung, schlanke Verwaltung, E-Government | Dienstleistungsorientierung von Verwaltung und Servicepartnern  | Verwaltungsprozesse und Behördenservice                       |
| Flächenmanagement und -entwicklung    | Flächenmanagement   | Flächenmanagement und -vermarktung                              | Räumlich-funktionales Entwicklungskonzept (RfEk)              |
| Innovation, Wissen und Technologie    | Technologie, Innovation und Wissensinfrastruktur                  | Innovationen<br>Finanzierung und Coaching von Gründern und KMUs | Innovation, Arbeitsplätze und Wertschöpfung der Zukunft       |
| Arbeit in der Industrie               | Arbeitsmarktpolitik   | Fachkräfte  | Arbeit und Qualifizierung                                     |
| Industriestandort                     | -   | Standortkommunikation   | Attraktivität der Industrie: Kommunikation und Positionierung |
| Umweltpolitik/ Energie                | Zukunftsfähige Energieversorgung                                  | -   | Energie   |
| (digitale) Infrastruktur und Logistik | Verkehrsinfrastruktur und Rahmenbedingungen für Logistik          | -   | Digitale Infrastruktur<br>Logistik                            |
| Gewerbesteuer                         | Gewerbesteuer   | -   | -   |
| Clusterpolitik                        | Clusterpolitik  | -   | -   |



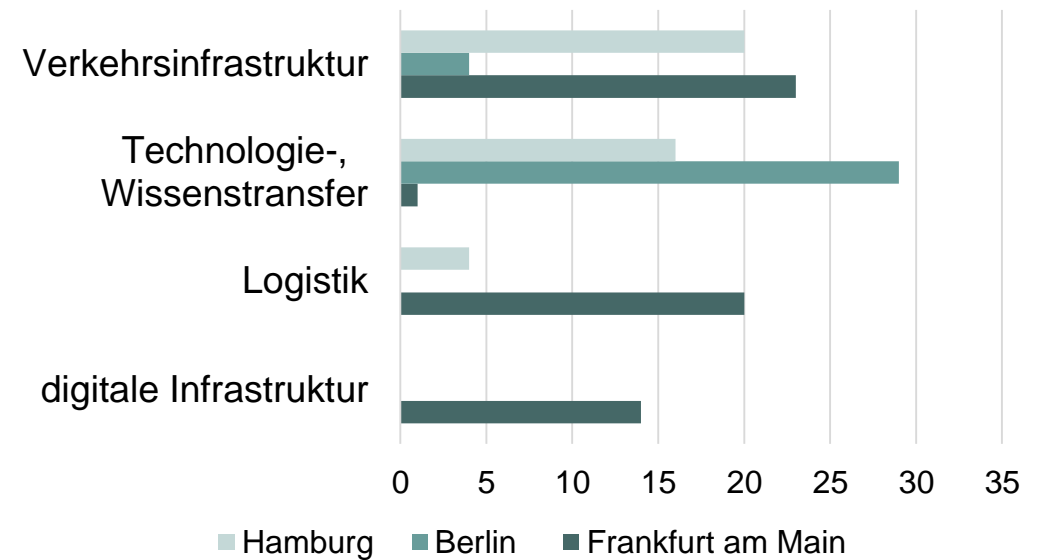
# Quantitative Inhaltsanalyse

**Industriestandort [absolute Nennungen]**



Quelle: eigene Darstellung

**(digitale) Infrastruktur und Logistik [absolute Nennungen]**



Quelle: eigene Darstellung

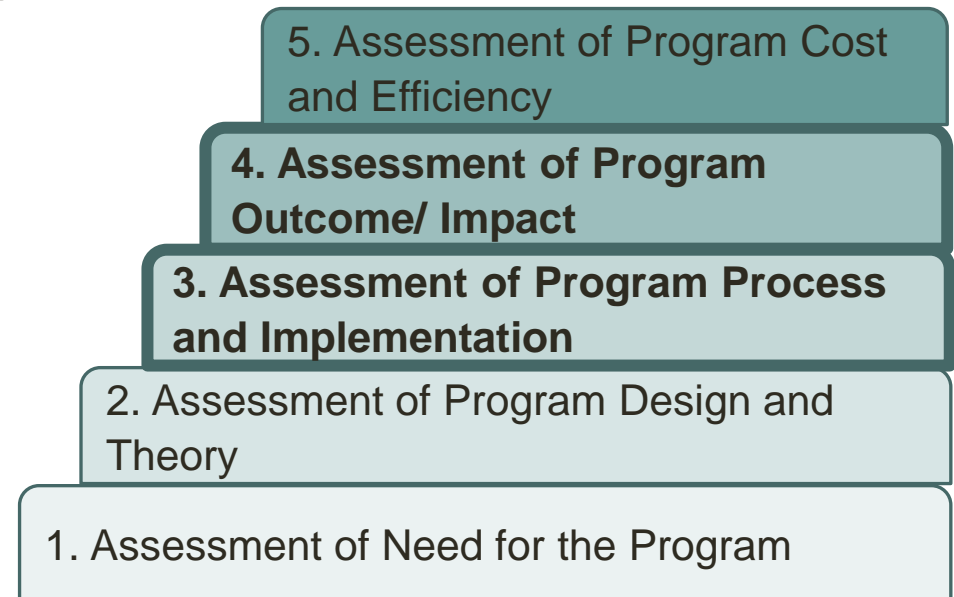
# Wirkungsmodell für Frankfurt am Main

| Input  | Action/ Process                                   | Outputs   | Outcomes/ Impact                  | Efficiency  |   |
|--|---|---|-----------------------------------|---|---|
| Akteure (Beirat Industrie)                     | übergeordnete Ziele                               | Produkte  | Akteurskonstellationen            | Controlling   |   |
| Leitbilder/ rechtl. Grundlagen                 | Formulierung von Zielen, Leitlinien und Maßnahmen | Leitlinien  | Handlungsfelder (Maßnahmen)       | Kompetenzzentrum Industrie soll spezifische Indikatoren erstellen und Monitoring entwickeln |   |
| IPL<br>Gewerbeflächenkataster                  |   | Investitionen in industrienaher Infrastruktur (Flächen)                     | Handlungsfelder/ Maßnahmenkatalog |   | RfEk<br>Sicherung industrieller Flächen                       |
| Trendbeschreibungen                            |   | Chancen der Digitalisierung nutzen  |                                   |   | Digitale Infrastruktur optimieren                             |
| Digitalisierung/ Industrie 4.0                 |   | Sicherung von Innovationen, Wertschöpfung und Beschäftigung für die Zukunft |                                   |   | Marketing für Standort der Zukunft<br>Digitales Gewerbegebiet |
| Beschäftigung                                  |   | Attraktivität als Industrie- und Arbeitsstandort steigern                   |                                   |   | Kommunikation und Positionierung                              |
| Verwaltungsprozesse                            |   | ressortübergreifende, querschnittsorientierte Standortpolitik               |                                   |   | Transparenz schaffen<br>Beschleunigung von Behördenprozessen  |
| Kennzahlen                                     |   |   |                                   |   |   |
| BWS, Erwerbstätige, Gewerbesteuvorauszahlungen |   | Status Quo  |                                   |   | Stärken des Industriestandorts                                |

Quelle: eigene Darstellung nach: Wirtschaftsförderung Frankfurt 2015

# Einordnung der Leitfragen

3. Werden durch einen Masterplan relevante Teilbereiche hinsichtlich Maßnahmen und Handlungsempfehlungen ausreichend abgedeckt?
4. Tragen eine breite Akteurskonstellation und -einbindung während der Erstellung eines Masterplans zu Vielfalt bzw. der Abdeckung dieser Themenfelder bei?
5. Inwieweit werden verabschiedete Masterpläne umgesetzt? Lassen sich auf Basis von Erfahrungen Handlungsempfehlungen für weitere Konzepte ableiten?



Quelle: eigene Darstellung nach: Rossi et al. 2004: 80

# Einordnung der Leitfragen

- Vollzugsanalyse

- > Inwiefern wurden programmtheoretische Vorhaben und konkrete Maßnahmen umgesetzt?
- > Welche Projekte, Pläne, Leitbilder etc. entstanden aus dem Programm heraus?
- > Wurde an Schnittstellen unter den Akteuren ausreichend kommuniziert?
- > Expertenbefragungen, Auswertung von Programmfortschreibungen, ggf. Zielkonfliktanalyse

# Vollzugsanalyse für Berlin

| Handlungsfeld                    | Innovation, Wissen und Technologie |      | Verwaltungsprozesse |      | Flächenmanagement und -entwicklung |        | Arbeit in der Industrie |     | Industriestandort |      | Insgesamt/ Durchschnitt |
|----------------------------------|------------------------------------|------|---------------------|------|------------------------------------|--------|-------------------------|-----|-------------------|------|-------------------------|
|                                  |                                    |      |                     |      |                                    |        |                         |     |                   |      |                         |
| Maßnahmen Masterplan Erstfassung | 14                                 |      | 3                   |      | 3                                  |        | 9                       |     | 6                 |      | 35                      |
| davon umgesetzte Maßnahmen       | 14                                 | 100% | 3                   | 100% | 2                                  | 66,67% | 5                       | 56% | 6                 | 100% | 76,98%                  |

- teilweise Maßnahmenumsetzung von 100% > z.B. nur eine Maßnahme pro Handlungsfeld
- manche Maßnahmen sehr vage formuliert > schwierig, deren Umsetzung zu messen
- Experten bestätigen weitere Umsetzung > teils erfolgreich, teils nicht

# Einordnung der Leitfragen

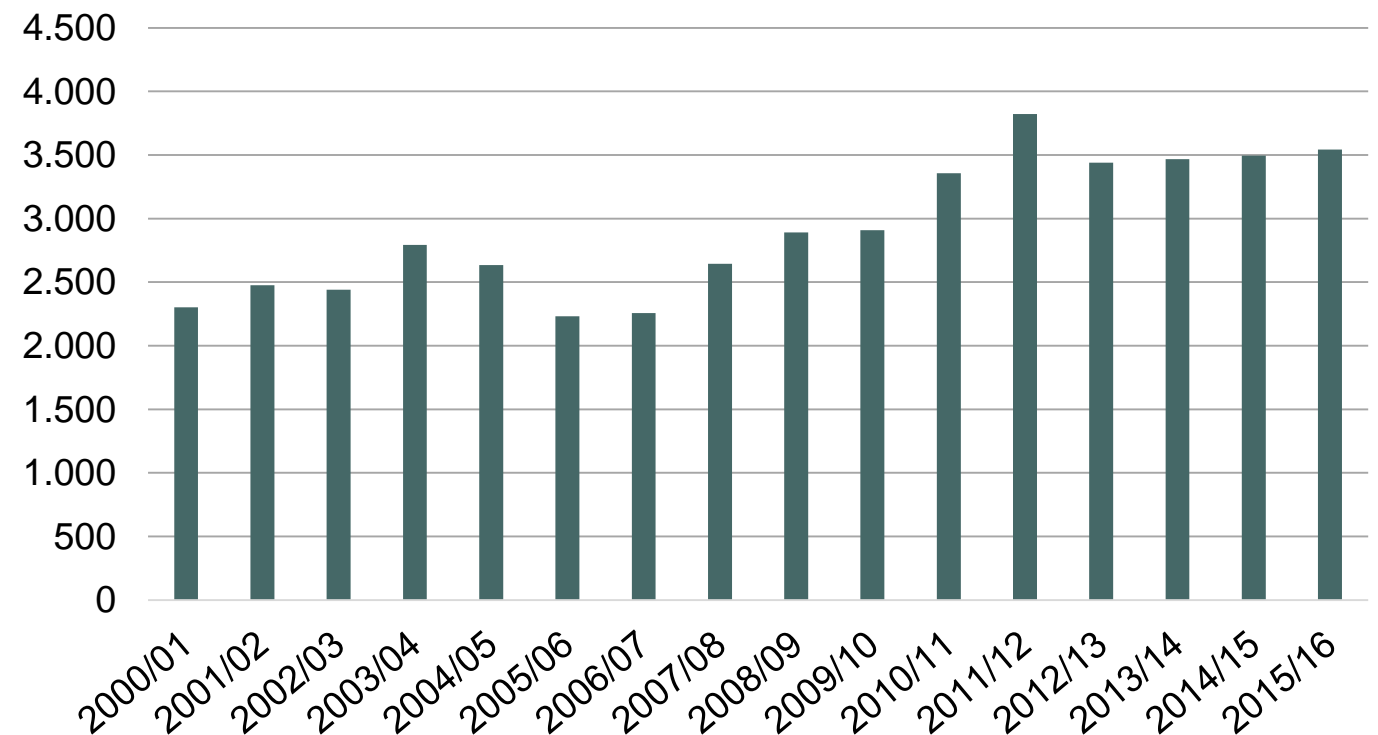
- Wirkungsanalyse

- > Welche kurz-, mittel- oder langfristigen Auswirkungen entstehen direkt oder indirekt durch das Programm?
- > Wie gestaltet sich die Akteurszusammenarbeit nach Programmerstellung?
- > Kennzahlenvergleich, Expertenbefragungen, Auswertung von Programmfortschreibungen/ Umsetzungsberichten, Presseerklärungen

# Wirkungsanalyse für Hamburg

- Beispiel Studienanfänger MINT-Fächer
- Ziele im Masterplan Industrie:
  - Erhöhung der Ausbildungsrate im MINT-Bereich
  - Dauerhaft 4.500 MINT-Studienanfänger ab 2009
- Insgesamt: Anstieg seit 2006/07 (auf 3.800 Studierende 2011/12)

**Hamburg Studienanfänger MINT-Fächer 2000 - 2016**



Quelle: eigene Darstellung nach: DESTATIS 2016

# Beantwortung der Leitfragen

- Bedarf nach konkretem Konzept für die Industrie in den drei Städten
- Zusammenarbeit unterschiedlicher Ressorts zu einem Endprodukt unterstützt die Stadtentwicklung
- Masterplan Industrie: Druck auf politische Träger > Einfluss
- Fokussierung der Akteure auf erfolgreiches gemeinsames Projekt überwog institutionelle Interessen
- Breite Akteurskonstellation trägt nicht unbedingt zu breiter Themenabdeckung bei > dennoch wichtig, da sonst die Gefahr einer institutionellen Interessenvertretung besteht
- Ableitung von Handlungsempfehlungen



# *Evaluation Hierarchy: Vorteile*

- Systematische Vorgehensweise
- Einordnung von Forschungsfragen und Anwendung adäquater Methodik
  - Experteninterviews wichtige Ergänzung
  - Durch Methodenmix hohe Anpassungsfähigkeit
- Nicht alle Stufen der Hierarchie müssen behandelt werden > Flexibilität
- Qualitative und quantitative Inhaltsanalysen ergänzen sich
- Wirkungsmodell zeigt die Logik eines Programms auf

# *Evaluation Hierarchy: Herausforderungen*

- Kennzahlen sinnvoll für die Bedarfsanalyse
  - für weitere Analysen zu viele externe Einflussfaktoren
  - Generalrevision erschwert den Vorher-Nachher-Vergleich
- Vollzugs- und Wirkungsanalyse nicht problemlos durchführbar
  - Nur verbal-argumentativ, da Quantifizierung und Monetarisierung schwierig
  - Vage formulierte Ziele verfälschen Analyseergebnisse
- Bewertung der Effizienz erfordert sehr hohen Informationsbedarf
  - nur mit festgelegten Controlling-Kriterien möglich

# Literaturangaben

**ALLESBACH, MARTIN; ZIEGLER, ASTRID (Hg.) (2012):** Zukunft des Industriestandortes Deutschland 2020. Marburg: Schüren.

**BRAUTZSCH, HANS-ULRICH; LUDWIG, Udo (2005):** Ganz Westeuropa auf dem Weg in die „Basarökonomie“? In: *Wirtschaftsdienst. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 2005, 2005 (Volume 85, Issue 8): 513–517.

**BUNDESVERBAND DER DEUTSCHEN INDUSTRIE e.V. (BDI) (2013):** Industrielle Wertschöpfungsketten. Wie wichtig ist die Industrie? Berlin.

**DILLER, CHRISTIAN (2012):** Evaluation in der regionalen Raumordnungsplanung. Praxis, Forschung, Perspektiven. In: *Informationen zur Raumentwicklung* 2012 (1/2): 1–14.

**FORNAUF, LEIF (2015):** Entwicklung einer Methodik zur Bewertung von Strategien für das dynamische Straßenverkehrsmanagement. Dissertation. Technische Universität Darmstadt, Darmstadt.

**FREIE UND HANSESTADT HAMBURG; HANDELSKAMMER HAMBURG; INDUSTRIEVERBAND HAMBURG (Hg.) (2007):** Masterplan Industrie. Hamburg.

**FREIE UND HANSESTADT HAMBURG; HANDELSKAMMER HAMBURG; INDUSTRIEVERBAND HAMBURG; DEUTSCHER GEWERKSCHAFTSBUND NORD (Hg.) (2014):** Masterplan Industrie – Fortschreibung 2014. Hamburg.

**GERLACH, FRANK; SCHIETINGER, MARC; ZIEGLER, ASTRID (Hg.) (2015):** Starkes Europa - nur mit Produktion und Industrie. Industriepolitische Konzepte und Instrumente in zehn EU-Ländern. Hans-Böckler-Stiftung. Marburg: Schüren.

**MAYRING, PHILIPP (2010):** Qualitative Inhaltsanalyse. In: MEY, GÜNTER; MRUCK, KATJA (Hg.). *Handbuch Qualitative Forschung in der Psychologie*. Wiesbaden: Springer Fachmedien: 601–613.

**ROSSI, PETER H.; LIPSEY, MARK W.; FREEMAN, HOWARD E. (2004):** Evaluation. A systematic approach. 7th ed. Thousand Oaks, CA: Sage.

**SENATSVORWALTUNG FÜR WIRTSCHAFT, TECHNOLOGIE UND FRAUEN (Hg.) (2010):** Masterplan Industriestadt Berlin 2010-2020 2010. Berlin.

**SENATSVORWALTUNG FÜR WIRTSCHAFT, TECHNOLOGIE UND FRAUEN (Hg.) (2015):** Masterplan Industriestadt Berlin. Version 2.0 – Maßnahmen 2014 – 2016. Berlin.

**STATISTISCHES BUNDESAMT (Destatis) (2015):** Anteil der Industrie am BIP seit 20 Jahren nahezu konstant. Pressemitteilung 124/15. Wiesbaden. Online verfügbar unter [https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2015/04/PD15\\_124\\_811.html](https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2015/04/PD15_124_811.html), zuletzt geprüft am 17.12.2015.

**STOCKMANN, REINHARD; MEYER, WOLFGANG (2014):** Evaluation. Eine Einführung. 2., überarb. und aktualisierte Aufl. Opladen [u.a.]: Budrich (UTB, 8337 : Sozialwissenschaften).

**WIECHMANN, THORSTEN; BEIER, MARKUS (2004):** Evaluationen in der Regionalentwicklung. Eine vernachlässigte Herausforderung für die Raumplanung. In: *Raumforschung und Raumordnung* 2004 (6).

**WIRTSCHAFTSFÖRDERUNG FRANKFURT (FRANKFURT ECONOMIC DEVELOPMENT GmbH) (Hg.) (2015):** Masterplan Industrie für die Stadt Frankfurt am Main. Frankfurt am Main.

**ZILLMER, SABINE (2005):** Räumliche Wirkungsanalysen europäischer Vorbeitrittshilfen (Praxis Kultur- und Sozialgeographie, PKS 33). In: ROLFES, MANFRED; WEITH, THOMAS (Hg.). *Evaluation in der Praxis: Aktuelle Beispiele aus der Stadt-, Regional- und Umweltentwicklung*. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam.