

„Fortschreibung von Integrierten Stadtentwicklungskonzepten (INSEK)“

Städtebauliche Begleitforschung
Wissenstransfer Städtebauförderung 2019

Dokumentation des Werkstattgesprächs vom
14. November 2019



Im Rahmen der Veranstaltungsreihe „Wissenstransfer Städtebauförderung 2019“ fand **am Donnerstag, 14. November 2019**, im Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in Berlin das Werkstattgespräch „Fortschreibung von Integrierten Stadtentwicklungskonzepten (INSEK)“ statt.

Ziel der Veranstaltungsreihe ist es, den Erfahrungsaustausch und Wissenstransfer zu spezifischen Themen und Fragen der Städtebauförderung für Programmakteure zu fördern. Am Werkstattgespräch in Berlin nahmen über 70 Vertreter aus Kommunen, aus den Bereichen Planung und Forschung sowie Landes- und Bundesvertreter aus 12 Bundesländern teil.



Referenten/-innen des Werkstattgesprächs „Fortschreibung von Integrierten Stadtentwicklungskonzepten“, Foto: die STEG Stadtentwicklung GmbH

PROGRAMM

- 10:00 Uhr Begrüßung und Einführung
Dr. Tilman Sperle
die STEG Stadtentwicklung GmbH
Stefan Krapp,
Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
- 10:15 Uhr Integrierte Stadtentwicklungskonzepte,
Anforderungen an eine nachhaltige Stadtpolitik
Evi Goderbauer,
Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung BBSR,
Referat Stadtentwicklung
- 10:45 Uhr Herausforderungen in der Stadtentwicklung – Klima | Energie | Mobilität | Digitalisierung
Fortschreibung von Stadtentwicklungskonzepten
Jörg Mühlberg,
SMI Sachsen, Leiter Abt. 5 Stadtentwicklung, Bau- und Wohnungswesen
- 11:15 Uhr Kaffeepause
- 11:30 Uhr Kommunale Praxis Freital INSEK 2030 +
Josephine Schattaneck,
Leiterin des Stadtplanungsamts, Stadt Freital, Sachsen
- 12:00 Uhr Veränderungsprozesse gestalten [*Der ursprünglich ebenfalls vorgesehene Vortrag von Herrn Rüdiger Ropinski, Leiter des Amts für Stadtentwicklung der Stadt Rietberg, NRW, im Rahmen der Kommunalen Praxis zur Neuaufstellung/ Fortschreibung ISEK Historischer Stadtkern Rietberg musste kurzfristig entfallen. Einige Inhalte zur Stadt Rietberg hat Herr Flammann im Vortrag ergänzend mit aufgeführt.*]
Perspektiven und Umsetzungskonzepte für Stadt und Quartier
Mario Flammann,
pesch partner architekten stadtplaner GmbH, Dortmund – Stuttgart
- 12:30 Uhr Mittagspause
- 13:30 Uhr Stadt Denken – Stadt Machen
Initiierung und Ausgestaltung von integrativen Stadtentwicklungsprozessen
Prof. Dr. Silke Weidner,
BTU Cottbus Senftenberg, |u|m|s| Stadtstrategien Leipzig
- 14:15 Uhr Partizipation als zentraler Baustein bei Integrierten Stadtentwicklungskonzepten
Sabine Slapa,
dieraumplaner, Berlin
- 15:00 Uhr Diskussion mit den Referenten/-innen zu den Fragen der Teilnehmer/-innen
- 15:30 Uhr Ende der Veranstaltung

Moderation: Dr. Tilman Sperle, die STEG Stadtentwicklung GmbH

BEGRÜSSUNG UND EINFÜHRUNG



Dr. Tilman Sperle, die STEG Stadtentwicklung GmbH
Foto: die STEG Stadtentwicklung GmbH

Dr. Tilman Sperle, die STEG Stadtentwicklung GmbH, begrüßt die Teilnehmer/-innen und stellt den aktualisierten Programmablauf des Werkstattgesprächs mit den einzelnen Schwerpunkten der Referate vor. Dabei wird von ihm insbesondere die Frage aufgeworfen, was ein integriertes Stadtentwicklungskonzept (im folgenden INSEK genannt) eigentlich ist. Die unterschiedlichen Ansätze u. a. der räumlichen und funktionalen Betrachtung zeigen sich auch in den unterschiedlichen Bezeichnungen für integrierte Stadtentwicklungskonzepte. Das Ziel – eine zukunftsorientierte Stadtentwicklung – bleibt jedoch das Gleiche. Diese begreift den steten Wandel als Chance für eine neue Zieldiskussion und Strategie in den Kommunen. Der integrierte Ansatz, bestehende Planungen aufzugreifen und themenübergreifend die Stadt als Ganzes zu betrachten – mit dem Blick zurück (Zwischenbilanz) und nach vorn (Fortschreibung/Monitoring) – steht dabei im Vordergrund.

INSEKs sollen das Ergebnis eines intensiven und strukturierten Dialogs zur Zukunft einer lebenswerten Stadt sein. Eine zunehmend kritische Zivilgesellschaft sowie u. a. das Problem oftmals abstrakter Themen auf gesamtstädtischer Ebene sind dabei einige der Herausforderungen der begleitenden Beteiligungsprozesse für eine gemeinsam zutreffende Zielvereinbarung. Für die Kommunen steht vor allem ein konkreter Handlungsleitfaden für den kommunalpolitischen Alltag im Vordergrund, auch und vor allem als Voraussetzung für die Aufnahme in Förderprogramme. Der Zeitpunkt einer Fortschreibung oder Neubearbeitung wird dabei vor allem durch aktuelle Themen wie u. a. Wohnungsmarkt, Flächenressourcen, Energieeffizienz, Alter, Mobilität, Barrierefreiheit, Versorgung, Bildung und Betreuung, Klimawandel, Infrastruktur, Digitalisierung, Gemeinschaft und Stadtgesellschaft bestimmt.



Stefan Krapp, Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
Foto: die STEG Stadtentwicklung GmbH

Stefan Krapp, Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, zuständig für Allgemeine Angelegenheiten der Städtebauförderung und -förderpolitik, unterstreicht in seiner Begrüßung die Bedeutung des integrierten Ansatzes. Die Veranstaltung des Wissenstransfers soll vor allem eine Standortbestimmung für die Erarbeitung und Fortschreibung der integrierten Stadtentwicklungskonzepte und deren Voraussetzung u. a. für die anstehende Neuausrichtung Städtebauförderung sein. Die Reform der Städtebauförderung und deren Programme ist lt. Herrn Krapp derzeit in der abschließenden Diskussion. Die bisher sechs Programmlinien der Städtebauförderung werden auf drei Programmsäulen konzentriert. Die bisherige Höhe der Bundesfinanzhilfen im Bereich der Städtebauförderung und die Fördergegenstände sollen erhalten bleiben.

INTEGRIERTE STADTENTWICKLUNGSKONZEPTE – ANFORDERUNGEN AN EINE NACHHALTIGE STADTPOLITIK



Evi Goderbauer, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung BBSR, Referat Stadtentwicklung
Foto: die STEG Stadtentwicklung

Evi Goderbauer, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung BBSR, Referat Stadtentwicklung, legt den Schwerpunkt ihres Vortrages auf den Bereich der Städtebauförderung und einen eher teilräumlichen Ansatz. Die Zeit der großen Pläne (1960/70er Jahre) und der reinen Projektplanung (1980/90er) wich lt. Frau Goderbauer ab 2000 einem integrativen/integrierten Konzeptansatz. Dies betraf sowohl die Betrachtung der unterschiedlichen räumlichen Ebenen und sektoralen Handlungsfelder als auch die Einbindung von Akteuren und die Formulierung von Zielen einschließlich deren zeitliche und finanzielle Umsetzung. Beeinflusst wurde dies

durch die Anforderung des demografischen Wandels mit der Konsequenz des Stadtbbaus sowie übergeordneten Diskussionsprozessen (u. a. der Agenda 2021 Nachhaltigkeitsdiskussion sowie der Leipzig Charta). Anforderungen an Inhalte (Grundlagen, Analyse, Konzept, Maßnahmen und Umsetzungsstrategie, Kosten- und Finanzierungsübersicht) und Arbeitsschritte sind dabei sowohl auf teilräumlicher als auch gesamtstädtischer Ebene vergleichbar, wenn auch mit unterschiedlichem Arbeitsaufwand und im anderen Detailgrad. Als Erfolgsfaktoren werden dabei u. a. eine frühzeitige und fortlaufende Beteiligung, eine realistische Ziel- und Maßnahmenformulierung unter Berücksichtigung der personellen und finanziellen Ressourcen sowie ein begleitendes Monitoring und eine konsequente Evaluierung benannt. Zur Konzeptbindung sollten Prozess und Ergebnisse in Ratsbeschlüsse integriert werden. Eine Herausforderung bleibt dabei die Erarbeitung der integrierten Stadtentwicklungskonzepte als Grundlage für mehrere Förderprogramme, die unter Umständen die inhaltlichen Anforderungen stark erhöhen. Diese werden in diversen Richtlinien und Anforderungsbestimmungen vor allem auf teilräumlicher Ebene in einzelnen Bundesländern definiert. Neue Themenschwerpunkte werden vor allem im Rahmen der Nachhaltigkeitsdebatte gesehen, so u. a. im Bereich des Klimaschutzes und der Anpassung an den Klimawandel mit entsprechenden Auswirkungen auf teilräumliche und gesamtstädtische Konzepte. Ein Anlass zur Fortschreibung besteht danach u. a. aufgrund inhaltlicher, räumlicher und zeitlicher Modifizierungsbedarfe (Prozessfortschritt, Prioritätensetzung, neue Projekte). Weitere Erfordernisse zur Fortschreibung der Konzepte ergeben sich aufgrund sich ändernder Akteurs-Konstellationen oder finanzieller Notwendigkeiten. Zum Abschluss wird auf Handreichungen und Arbeitshilfen verwiesen.

HERAUSFORDERUNGEN IN DER STADTENTWICKLUNG – KLIMA / ENERGIE / MOBILITÄT / DIGITALISIERUNG FORTSCHREIBUNG VON STADTENTWICKLUNGSKONZEPTEN



Jörg Mühlberg, SMI Sachsen, Leiter Abt. 5 Stadtentwicklung, Bau- und Wohnungswesen
Foto: die STEG Stadtentwicklung GmbH

Das INSEK wird von **Jörg Mühlberg**, SMI Sachsen, Leiter Abt. 5 Stadtentwicklung, Bau- und Wohnungswesen, als extrem wertvolles Instrument eingeschätzt. Er plädiert dabei für eine globalere, vernetzte und vor allem digitalere Betrachtung. Die hohe Bedeutung der Städte wird hervorgehoben, nicht zuletzt müssen diese, u. a. bei energetischen Themen, eine Vorreiterrolle übernehmen.

Wesentliche Herausforderungen für die Zukunft werden in Sachsen im Bereich des Leerstands (zzt. 235.000 WE leer, 2030 400.000 WE leer prognostiziert) gesehen. Eine politische Steue-

Die Belebung speziell der Innenstädte ist erforderlich. Gleichzeitig entwickeln sich Wachstumskerne, wie mit Leipzig mit inzwischen 600.000 Einwohnern. Der sogenannte „Donut“-Effekt (Abwanderung aus den Kernbereichen in die Peripherie) verursacht dabei gleich an mehreren Standorten Probleme (teilweise Leerstand im Kernbereich, Versorgungsprobleme in der Peripherie). Darüber hinaus spielen neue Mobilitätsformen (Erschließung Peripherie) und die Themen Klima, Energie, Digitalisierung und Smart City mit all ihren Auswirkungen auf die Lebensräume eine Rolle. Eine zunehmende Vernetzung der Angebote unter Nutzung der Möglichkeiten der neuen Techniken als gesamtstädtische bzw. Länderlösungen ist anzustreben.

Das INSEK wird dabei als eine Lösung für die o. g. Themen genannt, als agiles Instrument auch als Selbstvergewisserung der Stadt, dass man alle Probleme im Blick hat. Herr Mühlberg spricht sich dafür aus, das INSEK stärker zu popularisieren und auch politisch als Planungsinstrument zu akzeptieren, als Anstoß sozusagen für einen Diskussionsprozess. Es sollte alle Förderthemen (Bsp. ESF/EFRE/ELER/Bund-Länder-Programme) integrieren. Die bisher unterschiedlichsten Anforderungen sind jedoch kaum realisierbar, so dass der Wunsch zur Akzeptanz integrierter Konzepte bleibt. Eine Spezifizierung kann/soll dann in Fachkonzepten erfolgen. Prozesshaft aufgebaut, soll das INSEK fiskalisch, baulich und stadträumlich Möglichkeiten aufzeigen. Es soll jedoch kein Wunschkonzert darstellen. Maßgeblich bleibt die Umsetzungscompetenz bei der Stadt. Die Kommune ist für die Steuerung verantwortlich. Sowohl für Neuerarbeitung als auch Fortschreibung ist ein entsprechender Vorlauf notwendig. Die Anforderungen an INSEKs, insbesondere für kleine Kommunen, sollten an die jeweiligen Strukturen angepasst und verringert werden. Die INSEKs sollten fortlaufend gefördert, klassische Felder berücksichtigt und Inhalte maßvoll und auf die personellen und finanziellen Ressourcen ausgerichtet ausgeweitet werden.

Auf Nachfrage wird durch Herrn Mühlberg eingeschätzt, dass inzwischen etwa 50 % der Kommunen in Sachsen das INSEK als Leitkonzept akzeptiert haben. Auch ein langwieriger Arbeitsprozess von 2 bis 2½ Jahren für dieses komplexe Thema ist nachvollziehbar. Bedauert wird, dass ein hoher Anteil der Kommunen ohne ganzheitlichen Ansatz arbeitet bzw. eine Erarbeitung nur wegen einer zu erwartenden (Projekt-/Gebiets-) Förderung umgesetzt wird. Das INSEK wird in Sachsen mit gesamtstädtischer Dimension und Stadt-/Umlandbezug erarbeitet. Gebietskonzepte (Städtebauliche Entwicklungskonzepte, SEKO) wiederum sind Grundlage einer teilräumlichen Entwicklung, spezifizierter und abgeleitet aus dem INSEK/mit Verweis auf das INSEK. Auf Nachfrage bestätigt sich, dass eine Förderung der INSEKs nicht in allen Bundesländern möglich ist. Das gesamtstädtische Konzept in Augsburg wird in einem langjährigen (inzwischen im 4. Jahr) Erarbeitungsprozess mit 16 Handlungsfeldern ohne Förderung erarbeitet. Der Aufwand bei der Erarbeitung der INSEKs wird auch kritisch gesehen. Die Darstellung städtebaulicher und/oder sozialer Probleme erfordert (sowohl teilräumlich als auch gesamtstädtisch) viel Zeit für die Konzepte, für die Umsetzung und Wirkung bleibt hingegen zu wenig Zeit. Insgesamt besteht ein Wunsch nach Verschlankung, mit je nach Stadtgröße angepassten Inhalten und einer spezifischen Untersuchung ausschließlich über Fach-/Gebietskonzepte. Die Kommunen sollten bei der Erarbeitung unterstützt werden. Auch wenn nicht jeder Wunsch spontan umsetzbar ist, so sollten die Maßnahmen aus dem integrierten Ansatz des INSEKs ableitbar sein. Diese Wirkung des INSEKs haben die Bürgermeister zumeist erkannt.



Josephine Schattaneck, Leiterin des Stadtplanungsamts, Stadt Freital, Sachsen
Foto: die STEG Stadtentwicklung GmbH

Mit dem Mittelzentrum Freital im Verdichtungsraum von Dresden wird durch **Josephine Schattaneck**, Leiterin des Stadtplanungsamts, Stadt Freital, Sachsen, ein kommunales Beispiel für eine INSEK-Fortschreibung vorgestellt: Eine Stadt, geprägt von erheblichen Schrumpfungsprozessen in der Vergangenheit mit einer inzwischen stabilen bis leicht wachsenden Tendenz und dem Bestreben, nicht zur Schlafstadt bei Dresden zu werden und die Innen- und Außenwirkung zu verbessern (u. a. attraktive Stadt- und Naturräume sowie Wirtschaftsfaktor mit bekannten Firmen wie Ziegelwerk Eder, Bombastus oder auch das stadtbildprägende Edelstahlwerk). Der Umgang mit Bevölkerungswachstum und den infrastrukturellen Folgen, die Positionierung im Verdichtungsraum, aktuelle Themen wie Klimaschutz und -anpassung sind u. a. Anlass für die Fortschreibung der bisherigen INSEKs, welche bisher im Zeichen des Bevölkerungsrückgangs und wirtschaftlichen Umbruchs konzipiert wurden. Im Vorfeld der Fortschreibung stand eine intensive verwaltungsinterne Abstimmung in Vorbereitung des Projektantrags zur INSEK-Fortschreibung (Förderung über LEADER, durch INSEK dann höhere Förderung bei Einzelmaßnahmen im LEADER-Gebiet zu erwarten) sowie eines Verhandlungsverfahrens mit öffentlichem Teilnahmewettbewerb. Ziel ist eine integrierte Umsetzungsstrategie u. a. als Grundlage für die weitere Städtebauförderung und den FNP für die Stadt, die erst vor 100 Jahren durch die Zusammenlegung der großen Industrieorte im Weißeritztal entstanden ist und als eine wesentliche Aufgabe die Stärkung und das Zusammenwachsen zwischen urban und ländlich geprägten Stadtteilen in den Tal- und Höhenlagen sieht.

In einem ersten Schritt erfolgten 2018 eine Evaluation der bisherigen INSEK-Ergebnisse von 2001/2007 sowie eine erste, verwaltungsinterne Schwerpunktsetzung als Grundlage für eine vertiefende Analyse und die Ableitung einer integrierten Umsetzungsstrategie. Parallel erfolgte eine Öffnung für Akteure vor Ort, u. a. mit einer Bürgerumfrage, einer Ausstellung, einer Einbeziehung u. a. der Wohnungsunternehmen, der Wirtschaftsunternehmen, der Akteursrunden und Ortschaftsräte und der Nachbarkommunen. Ergebnisse parallellaufender Prozesse (u. a. Umweltzentrum mit Agenda 2030-Prozess, Jugend- und Seniorenbefragung) wurden berücksichtigt, insbesondere der Leitbildprozess im Rahmen der Planung zu „100 Jahre Freital“ wurde mit eingebunden und ist gleichzeitig Rahmen der Umsetzungsstrategie. Öffentlichkeitsarbeit und Beteiligung waren Voraussetzung für vertiefende Stadtraumprofile mit einer teilräumlichen Analyse bis hin zu Schlüsselmaßnahmen, welche auch in einer Klausurtagung mit Stadträten und der Verwaltung diskutiert wurden. In bisher zwei Themenspaziergängen wurden für die Stadt maßgebliche Quartiere der künftigen Entwicklung anhand von realisierten und geplanten Einzelmaßnahmen beispielhaft in Bezug auf die gesamtstädtischen Ziele vorgestellt. Voraussetzung

dieser intensiven und prozesshaften Erarbeitung sind motivierte Partner und die zahlreichen Akteure, die sich neben dem Alltag mit einbringen. Umso wichtiger, da der Blick, auch mal neues zu entwickeln, in der Vergangenheit teilweise verloren gegangen ist und nun neue Ideen zur künftigen Stadtentwicklung unter dem Motto „visionärer Pragmatismus“ angeschoben werden können.

Die Umsetzungsstrategie der Stadt Freital umfasst künftig übergeordnete Leitziele, diese sind mit fachbezogenen Schwerpunkten sowie Maßnahmen zur Zielerreichung untersetzt. In einem nächsten Schritt sollen die Handlungsschwerpunkte einer möglichen Gebietsförderung weiter abgegrenzt werden. Damit soll der zunehmend differenzierten Entwicklung der städtischen Zentren entlang der im INSEK definierten Entwicklungsachsen sowie der ländlichen Ortskerne und städtebaulich relevanter Einzelstandorte Rechnung getragen werden.

Als sehr wichtig wird der Rückhalt in der Verwaltungsspitze eingeschätzt und dass das INSEK als Gesamtkonzept aller Ämter verstanden wird. Positiv werden der neuerliche Kommunikationsimpuls im Rahmen der breiten Beteiligung sowie die „Teststrecke“ für neue Formate bewertet. Zwingend notwendig ist eine Vorabklärung der Methodik, die auch zwischenzeitlich den Rückblick auf erreichtes und die nächsten Schritte ermöglicht. Gängige Fachbeiträge und -konzepte sollten dabei zeitnah im Vorfeld angefertigt werden. So lagen für Freital u. a. aktuelle Konzeptionen für die Flächenpotenziale (Brachen/Baulücken), Spielplätze und Sportstätten vor, die mit eingebunden werden konnten.

Eine Fortentwicklung der Arbeitshilfe zur Erarbeitung gesamtstädtischer Entwicklungskonzepte durch den Freistaat Sachsen wird empfohlen. Für die Stadt Freital aber heißt es erstmal: auf zum nächsten planerischen Großprojekt – dem Flächennutzungsplan.

VERÄNDERUNGSPROZESSE GESTALTEN PERSPEKTIVEN UND UMSETZUNGSKONZEPTE FÜR STADT UND QUARTIER



Mario Flammann, pesch partner architekten stadtplaner GmbH, Dortmund – Stuttgart
Foto: die STEG Stadtentwicklung GmbH

Die Perspektive auf Stadtentwicklungskonzepte und -prozesse aus Sicht eines Büros zeigt **Mario Flammann**, pesch partner architekten stadtplaner GmbH, Dortmund – Stuttgart, anhand von vier Beispielen auf. Nach seiner Wahrnehmung erhalten die INSEKs – oder auch ISEKs genannt – wieder stärkeres Gewicht, insbesondere im Zusammenhang mit sektoralen und räumli-

chen Konzepten bzw. integrierten Gesamtprozessen der Stadtentwicklung. Anhand von Maßnahmenswerpunkten und aussagekräftigen Plänen werden vier Stadtentwicklungs- und Monitoringprozesse vorgestellt.

Ein teilräumlicher Ansatz zur Neuaufstellung/Fortschreibung wird mit dem integrierten Handlungskonzept Historischer Stadtkern der Stadt Rietberg aufgezeigt. Anknüpfend an bisherige Konzepte (u.a. Integriertes Handlungskonzept, Gestaltungssatzung) wurde ein zentrales Gebiet der historischen Mitte untersucht und Leitprojekte definiert.

Aktivieren und Vernetzen der Stadtgesellschaft bilden die Schwerpunkte im Stadtentwicklungsprozess Sulz am Neckar. Im gemeinsamen Stadtentwicklungskonzept wurden für jeden der insgesamt 10 Stadtteile Querschnittsprojekte sowie konkrete Vor-Ort-Maßnahmen in unterschiedlichen Handlungsfeldern definiert und in einem intensiven Prozess mit zahlreichen Stadtteilkonferenzen diskutiert. Etwa 5 bis 10 % der Bürger konnten durch den Stadtentwicklungsdialo g erreicht und direkt einbezogen werden. Eine Fokussierung auf Leitprojekte wird hierbei als wichtig erachtet, weil u. a. die Kommunikation der abstrakten Themen nicht immer einfach ist. Aufbauend auf dem Stadtentwicklungsprozess konnten zwischenzeitlich zahlreiche, ortteilübergreifende Maßnahmen u.a. durch Mittel der Städtebauförderung umgesetzt werden.

Am Beispiel Neumarkt i. d. Oberpfalz wurde insbesondere der Monitoringprozess für das bereits 2012 erarbeitete integrierte städtebauliche Entwicklungskonzept erläutert. Neben den aufgestellten Leitlinien und Zielen der Stadtentwicklung lag der Fokus insbesondere auf dem städtebaulichen Rahmenkonzept, welches gesamtstädtisch mit detaillierten teilräumlichen Ansätzen die Entwicklung verdeutlicht. Einzelmaßnahmen wurden einzelnen Handlungsfeldern zugeordnet und Prioritäten aufgestellt. Im Rahmen der Fortschreibung wurden konkrete Fragen für das Monitoring entwickelt und u.a. konkret untersucht welche Maßnahmen bereits umgesetzt worden sind, welche Ziel- und Maßnahmenvorschläge anzupassen sind oder ggf. entfallen können und welche Maßnahmen prioritär weiterverfolgt werden sollen. Für alle Entwicklungsschwerpunkte wurde anhand einer tabellarischen Übersicht mit Ampeldarstellung und Verortung in der Karte eine klar lesbare und transparente Darstellung für die realisierten und zukünftig prioritären Maßnahmen definiert. Der Monitoringprozess wurde intensiv in einer Reihe von Workshops der Lenkungsgruppe mit Vertretern des Stadtrats begleitet. Die Erkenntnisse aus dem Monitoring sollen dann konkret den Haushaltsberatungen der Stadt dienen sowie Grundlage für die Prioritäten- und Ressourcenplanung sein.

Als letztes Beispiel wurde die Fortschreibung des sogenannten „Stadtentwicklungsprogramms step2025“ für die Stadt Oldenburg vorgestellt. Anlass der Fortschreibung waren neue Fragestellungen wie Klimaanpassung, Digitalisierung, Mobilität, soziale Balance und aktuelle Prognosen u. a. für die Einwohner- und Haushaltsentwicklung sowie den Wohnbau- und Gewerbeflächenbedarf. In einem dreijährigen Prozess erfolgte eine Evaluierung (Ämter/Verwaltung) sowie die Diskussion in vier themenbezogenen Werkstätten u. a. mit der Fragestellung der Neuaufstellung oder der Fortschreibung. Definiert wurden vier Impulsquartiere und 22 Zukunftsorte als priorisierte Orte der Stadtentwicklung. Für drei Stadtquartiere wurden sogenannte Lupenpläne entwickelt. In den Werkstätten wurden Fragen zum Umsetzungsstand, zu aktuellen Themen und u. a. zu neuen Maßnahmen erörtert. Der Stand zur Maßnahmenrealisierung konnte dann übersichtlich entsprechend der Ampelfarben im Plan dargestellt werden. Die Evaluierung zeigt die drei Varianten einer möglichen Fortschreibung auf: Neuaufstellung, Fortschreibung step2025 und ein sogenanntes Kursbuch step2025 mit geringfügigen Anpassungen und Erweiterungen um neue Rahmenbedingungen und dementsprechend den geringsten Aufwand.

Als Fazit wird eine regelmäßige Bewertung der Konzepte sowie Koordinierung und Steuerung des Evaluierungs- und Fortschreibungsprozesses als notwendig erachtet. Der Verstärkung der integrierten bereichsübergreifenden Abstimmungs- und Planungsprozesse und der Sicherung der in den ISEK-Prozessen sorgfältig zusammengeführten Wechselbeziehungen und Synergieoptionen kommt eine besondere Bedeutung zu. Neben einer guten verwaltungsinternen Vorbereitung sind neue Kommunikations- und Informationsformate zur transparenten Darstellung der Strategie- und Handlungsprozesse Basis für einen kontinuierlichen (bürgerschaftlichen) Dialog für eine nachhaltige Stadtentwicklung.

STADT DENKEN – STADT MACHEN INITIIERUNG UND AUSGESTALTUNG VON INTEGRATIVEN STADTENTWICK- LUNGSPROZESSEN



Prof. Dr. Silke Weidner, BTU Cottbus Senftenberg, |u|m|s| Stadtstrategien Leipzig
Foto: die STEG Stadtentwicklung GmbH

Prof. Dr. Silke Weidner, BTU Cottbus Senftenberg, |u|m|s| Stadtstrategien Leipzig, vereint seit vielen Jahren zwei Tätigkeitsfelder, die es ihr möglich machen, INSEKs von „innen“ als auch von „außen“ zu betrachten. Mit ihrem Büro in Leipzig erstellt sie INSEKs, teilräumliche Konzepte und Leitbilder überwiegend für Klein- und Mittelstädte. In Forschung und Lehre an Universitäten wie der BTU Cottbus erfolgt eine Auseinandersetzung mit Themen der Stadtentwicklung und speziell auch mit INSEKs. Bereits in ihrer Dissertation von 2004 war ein Schwerpunkt Stadt zu denken und vor allem: Stadt zu machen!

In einer Zeitkette wird die Entwicklung des Planungsverständnisses und der Planung seit der vorletzten Jahrhundertwende dargestellt. Danach wird Stadt vor allem sehr viel gedacht: von der Analyse über die Strategie, das Leitbild, die Vision bis hin zum Monitoring und der Vermittlung im Prozess. Dabei stellt sich die Frage, ob integrierte Stadtentwicklung auch zum „Stadt machen“ kommt? Wie werden Handlungsansätze, Projekte und Maßnahmen im Prozess konkret umgesetzt? Der Faden des integrierten Ansatzes wird leider bei der Umsetzung oft auch wieder verloren. Mit der Leipzig Charta 2007 wird die integrierte Stadtentwicklungspolitik beschrieben, insbesondere der notwendige Interessenausgleich zwischen Staat, Regionen, Städten, Bürgern und wirtschaftlichen Akteuren. INSEKs sind damit eines der zentralen Instrumentarien zur Umsetzung und ein strategisches Kernelement. Auf Basis der Charta entstand die Nationale Stadtentwicklungspolitik, die für Deutschland 2020/21 fortgeschrieben werden und neue Themen berücksichtigen soll. U. a. soll die junge „Generation Y“ stärker mit einfließen, ein Manifest mit zehn Leitsätzen in fünf Handlungsfeldern ist deren Grundlage. Neue Herausforderungen wie Nachhaltigkeit, Ökonomie, regionale Polarisierung, IT-Technologien, New Mobility werden danach bisher zu wenig berücksichtigt, Digitalisierung ist in vielen INSEKs bisher kein

Thema. Hinzu kommen die sogenannten „unerwarteten Herausforderungen“, wo sich europäische oder auch globale Themen direkt auf lokaler Ebene auswirken.

Konsequenz ist die Fortschreibung der Leipzig Charta 2020 mit drei Bausteinen: Präambel, Europäische Stadt als gemeinsame Basis sowie Stärkung der kommunalen Handlungsfähigkeit. Schwerpunkt werden drei Handlungsfelder sein: ökologisch und klimafreundlich (grün), produktiv, inklusiv und solidarisch (gerecht) – das ganze eng vernetzt (integriert). Der integrierte Ansatz bleibt zentrales Thema der Europäischen Stadt, die Gemeinwohlorientierung und die Partizipation sowie Ko-Produktion werden neu verankert.

Das „Wie weiter?“ beim Denken und Machen zeigt Fragezeichen hinsichtlich der Umsetzung auf. INSEKs sind inzwischen wahrscheinlich überall da, jedoch ist die Umsetzung deren strategischen Ausrichtung auf Projektebene fraglich. Gibt es den Kümmerer für den roten Faden in der Umsetzung? Eine Einbeziehung einer kooperativen Stadtplanung mit Unterstützung der Kommune ist gefragt, die Ausrichtung der INSEKs diesbezüglich notwendig.

Ebenfalls in Frage gestellt wird die Konzeptschwemme, wenn möglich sollten diese entschlackt, neu sortiert und überlagert werden (integriert, Bsp. Klimakonzept, Einzelhandelskonzept, Mobilitätskonzept). Bei aller Kooperation und Beteiligung sollte auf Fachkompetenz im Prozess geachtet werden, das Gefühl besteht zuweilen, sich politisch hinter dem Bürger zu verstecken. Ziele sollten visionär aber realistisch beschrieben werden. Die veränderten Rahmenbedingungen in der Förderung sollten genutzt werden, um integrierte Konzepte neu zu justieren (Bsp. Nationale Stadtentwicklungspolitik, neue Städtebauförder- und EU-Programme).

PARTIZIPATION ALS ZENTRALER BAUSTEIN BEI INTEGRIERTEN STADTENTWICKLUNGSKONZEPTEN



Sabine Slapa, dieraumplaner, Berlin
Foto: die STEG Stadtentwicklung GmbH

Sabine Slapa, dieraumplaner, Berlin, ursprünglich mit Tätigkeitsschwerpunkten in der Moderation konnte dies später mit Themen der Stadtplanung vereinen und stellt gleich zu Beginn die Frage nach dem Warum? Beteiligung kostet doch Zeit und Geld, man weiß doch wie es geht, es ist doch nur vorgeschrieben und wen soll ich denn überhaupt beteiligen? Anhand der integrierten Konzepte wird aufgezeigt, wie viel Beteiligung, wann und wie einbezogen wird. Zugrundeliegend ist ein gemeinsames Ziel mit den Akteuren. Dies ist Basis eines konkreten Beteiligungskonzeptes mit einer Zielgruppenanalyse hinsichtlich Information, Konsultation und Mitentscheidung. Partizipation wird dabei mit einem Zwischenziel, aber ohne festes Ende gesehen.

In der Bearbeitung wird dabei teilweise auf die Trennung von Konzept und Beteiligung zur Wahrung der Neutralität geachtet. Das Ziel ist es, den Bürgern die Möglichkeit zu geben, Planung und Planungsprozesse zu verstehen. Da das Zielsystem so komplex ist, ist die Beteiligung der Bürger bzw. gewählter Bürgervertreter umso ausgerichtet vorzubereiten.

Beteiligung wird in mehreren Phasen umgesetzt. Die Vorbereitung erfolgt mit einer intensiven Einarbeitung in die Vorortsituation, eine Zielgruppenanalyse sowie u. a. in Form von Einzelgesprächen. Erkennbar ist bereits eine teilweise Müdigkeit der Partizipation. Umso wichtiger ist eine klare Aufstellung eines Partizipationskonzeptes unter Berücksichtigung der Konzeptbausteine, der dafür notwendigen Beteiligung und u. a. eines parallelen Online-Dialogs. Wer ist unterwegs (im Prozess) wie zu aktivieren? Wie können Kinder und Jugendliche mit eingebunden werden?

Dargestellt werden im Anschluss Bsp. für Beteiligungsangebote, so u. a. Informationsgespräche, dezentrale Beteiligungsformate (innovative Ideen gefragt: hier Bsp. gelbes Sofa, Klapp-tisch, Wunschbaum), Kinder- und Jugendbeteiligung. Positiv ist, dass damit auch kleine Stadt-entdecker/-entwickler sich beteiligen können und Ergebnisse themenspezifisch verständlich dargestellt werden.

Die Planung wird u. a. im Rahmen von Zukunftskonferenzen, offenen Räumen, Bürger/-innen-konferenzen sowie Experten/-innenworkshops begleitet.

Die Online-Beteiligung wird anhand verschiedener Plattformen, u. a. von „meinBerlin“, erläutert. Festgestellt wird, dass Online-Beteiligung die analoge nicht ersetzen kann, aber eine gute Ergänzung ist.

Abschließend werden drei Fallbeispiele auf eher teilräumlicher Ebene dargestellt. Beteiligungsschwerpunkte wie Akteure, Raum und Struktur werden anhand der ISEKs Lichtenrade Bahnhofstraße, Greifswalder Straße und Nikolaiviertel erläutert.

Als Fazit wird benannt, dass Beteiligungsformate nicht nach einem Schema F abgearbeitet werden können, sondern flexibel sein müssen und man ihnen im Prozess auch mal ihre eigene Geschwindigkeit und Dynamik zugestehen muss. Der Rahmen der Beteiligung muss durch den Fachplaner klar gesetzt werden: was ist verhandelbar, was steht fest. Neben der Darstellung und Transparenz der verschiedenen Angebote gilt es insbesondere, die Verwaltung für integrierte Beteiligungsprozesse auch über Ressortgrenzen hinaus fit zu machen.

DISKUSSION MIT DEN REFERENTEN/-INNEN ZU DEN FRAGEN DER TEILNEHMER/-INNEN

Zum Abschluss des Tages werden mit allen Beteiligten Fragestellungen zu den Vorträgen erörtert und diskutiert.

Zu Beginn stellt Herr Dr. Sperle die Frage, wie Beteiligung verstetigt bzw. auf die jeweiligen Akteure und Projekte heruntergebrochen werden kann. Laut Frau Slapa sollten Projekte mit einer genauen Beschreibung entwickelt werden, um den Prozess klarer zu gestalten. Zudem ist eine Fortschreibung zumindest auf teilräumlicher Ebene aller 4 bis 6 Jahre obligatorisch, auf gesamtstädtischer Ebene jedoch eher offen. Frau Dr. Weidner stellt in Frage, ob es in den Verwaltungen regelmäßig Projektkonferenzen gibt. Laut Frau Weidner werden INSEK-Maßnahmen i. d. R. sehr differenziert in den Gremien diskutiert und beschlossen. Für eine Verstetigung ist die

Entwicklung einer Marke für die Stadt jedoch förderlich, um Stadtentwicklungsprozesse danach gezielter und auch fachspezifischer ausrichten zu können.

Die Frage, wie Großprozesse wie das INSEK nahtlos weitergesteuert werden können, beantwortet Frau Schattaneck am Beispiel des FNP. Mit der Fortschreibung des INSEKs werden die Grundlagen festgelegt, aufbauend auf diesen Prozess kann der FNP ausgerichtet und gestaltet werden. Kritisch sieht sie, dass der FNP noch abstrakter und weniger flexibel aber rechtlich von bedeutend größerer Relevanz ist.

Weiter wird die Frage gestellt, ob ein Monitoring für INSEKs in den Richtlinien als Vorgabe enthalten sein sollte?

Hierzu vertritt Frau Dr. Weidner den Standpunkt, dass ein i. w. quantitatives Monitoring nicht zielführend sein könne. Erforderlich sei vielmehr ein qualitatives Monitoring und eine fortlaufende Überprüfung der Ergebnisse der Bürgerbeteiligung. Parallel dazu sollte an Hand einzelner Maßnahmen fortlaufend der Umsetzungsgrad geprüft werden.

Insoweit müsse eine kontinuierliche Evaluierung des INSEK erfolgen. Nur die Überprüfung und offene Auseinandersetzung bzgl. des Umsetzungserfolges (ggfls. Auch Misserfolges) wird zu einem qualifizierten und v.a. notwendigen Prozess der Fortschreibung des INSEK führen.

Ein INSEK sollte laut Frau Dr. Weidner stärker als Selbstbindungsprozess der Kommunen institutionalisiert werden

Zur Frage des Monitorings erklärt Herr Göddecke-Stellmann vom BBSR, dass aktuell keine weiteren Festlegungen bzw. Vorgaben hierzu geplant seien. Entsprechende Anforderungen sollen weitgehend flexibel und wenig formalisiert belassen werden. Kommunen sind insoweit aufgefordert ein INSEK als fortlaufenden Prozess zu gestalten und insoweit das Monitoring entsprechend der eigenen Ziele und Maßnahmen im erforderlichen Umfang und zeitlichen Abständen durchzuführen. Herr Göddecke-Stellmann betont, dass inhaltliche Themen in den jeweiligen ländereigenen Richtlinien konkretisiert werden können und sollten.

Eine weitere Frage betrifft Art und Umfang der Beteiligung innerhalb von Verwaltungen.

Wie kann es eine Verwaltung schaffen dem in der Regel sehr vom Tagesgeschäft ausgeprägten Alltag die Zielsetzungen eines INSEK zu verfolgen und umzusetzen?

Wirkt sich ggfls. ein INSEK positiv auf die Öffentlichkeitsarbeit aus?

Frau Schattaneck erklärt hierzu, dass in Freital sukzessive eine positive Haltung gegenüber dem INSEK Prozess im Entstehen sei. Eine ausgeprägte „Euphorie“ könne in den Ämtern jedoch nur bedingt festgestellt werden. So würden aber insbesondere im Stadtplanungsamt die neuen Herausforderungen und Ziele gut angenommen und vorangebracht werden. Damit wird auch ein zunehmendes Engagement im Hinblick auf einen ämterübergreifenden Kommunikationsprozess erkennbar.

Seitens der Veranstaltungsteilnehmer wird jedoch gerade die interdisziplinäre Zusammenarbeit in den Verwaltungen teilweise in Frage gestellt. Problematisch sei vor allem auch die Verbindlichkeit der Umsetzung.

Als positives Beispiel einer größeren Stadtverwaltung wird von einem Teilnehmer die Stadt Leipzig genannt. Hier erfolgt beispielsweise durch eine einmal monatlich stattfindende fachübergreifende AG „Integrierte Stadtentwicklung“ eine Vernetzung aller relevanten Akteure.

In diesem Zusammenhang wird weiterhin angeregt weitere zentrale kommunale bzw. ggfls. auch regionale Akteure wie z.B. kommunale Wohnungsunternehmen in die kontinuierliche Evaluierung des INSEK einzubinden.

Eine weitere Fragestellung bezieht sich auf die Finanzierung der im INSEK definierten Ziele und Maßnahmen.

Frau Slapa erläutert am Beispiel Dresdens, dass im INSEK-Prozess eine kontinuierliche Einbeziehung der Finanzverwaltung gewährleistet wurde. Damit konnte eine Vielzahl an nachhaltigen und innovativen Maßnahmen durch eine frühzeitige Finanzplanung und Berücksichtigung im kommunalen Haushalt berücksichtigt werden.

Laut Frau Schattanek finde auch in Freital eine fortlaufende Abstimmung hinsichtlich der Finanzierung der Maßnahmen aus dem INSEK statt.

Letztlich könne nur so eine Priorisierung der Maßnahmen erfolgen und im weiteren Prozess evaluiert werden.

Abschließend wird die Frage nach den Multiplikatoren im Beteiligungsprozess gestellt.

Sollen die Bürgerinnen und Bürger direkt oder über indirekt über sogenannte „Bürgervertreter“ angesprochen werden.

Frau Slapa verweist aus Ihrer Erfahrung auf den Vorteil der Einbeziehung von Bürgervertretern. Für die gesamte Bürgerschaft ließe sich, wenn auch mit viel Aufwand, ein Online-Dialog gestalten. Abstrakte gesamtstädtische Themen sollten eher auf konkrete erfahrbare Themen und Orte heruntergebrochen werden. Hierzu könnten beispielsweise auch Themenspaziergänge angeboten werden.

Von besonderer Bedeutung in Beteiligungsprozessen ist allen Mitwirkenden Bürgerinnen und Bürgern ein Feedback zu den eingebrachten Anregungen, Ideen oder auch Kritiken zeitnah zu geben. Soweit dies nicht oder zu spät erfolgt ist ein angestrebter Konsens im Ergebnis des INSEK deutlich schwerer herzustellen.

VERABSCHIEDUNG



Teilnehmer des Werkstattgesprächs „Fortschreibung von Integrierten Stadtentwicklungskonzepten (INSEK)“
Foto: die STEG Stadtentwicklung GmbH

Herr Dr. Sperle und **Herr Krapp** danken den Referenten/-innen und Teilnehmer/-innen, es haben sich eine Vielzahl von Fragestellungen und Anregungen ergeben. Diese sind auch Grundlage für weitere Themen und Veranstaltungen, eine Verstetigung ist danach geplant.

Es wird darauf hingewiesen, dass die Dokumentation des Werkstattgesprächs im Nachgang auf der Homepage des BBSR erfolgt und im Jahr 2020 weitere Werkstattgespräche in Erfurt (voraussichtlich 30.03.2020), in Berlin (voraussichtlich Juni 2020) und in Bonn (voraussichtlich Oktober/November 2020) durch das BBSR angeboten werden.

2020 | Werkstattgespräch in Erfurt wurde abgesagt
Weitere Termine und Veranstaltungsformate stehen noch nicht fest.



 Bundesministerium
des Innern, für Bau
und Heimat

 STÄDTEBAU-
FÖRDERUNG
für Kommunen und
Gewässer

Abschluss von Städtebauförderungs- maßnahmen

Städtebauliche Begleitforschung
Wissenstransfer Städtebauförderung 2020

Werkstattgespräch
Erfurt
Fachhochschule Erfurt

 Freistaat
Thüringen

 Ministerium
für Infrastruktur
und Landwirtschaft

 FHE FACHHOCHSCHULE
ERFURT UNIVERSITY
OF APPLIED SCIENCES

 BBSR