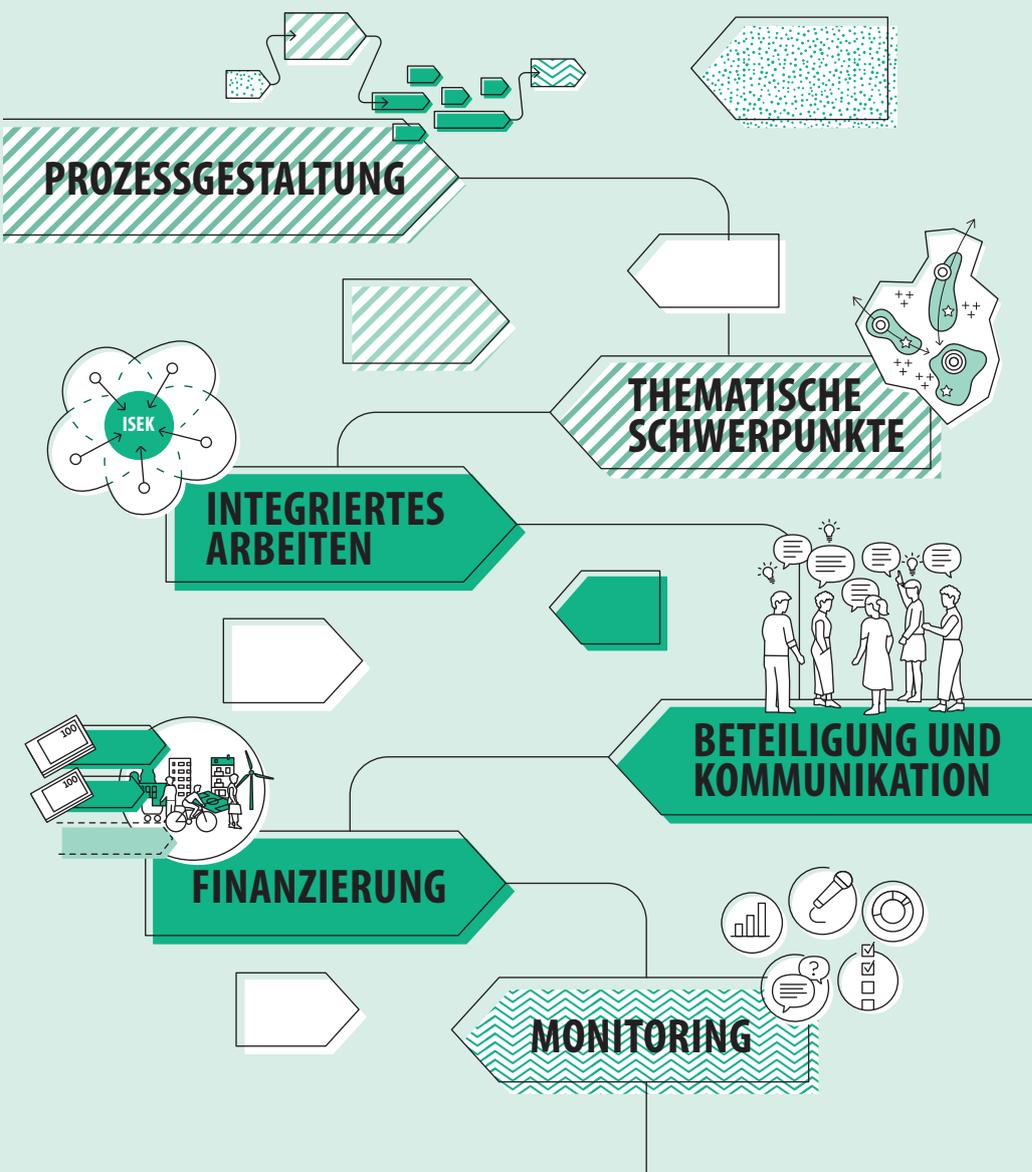




Handlungsempfehlungen für die Umsetzung integrierter Stadtentwicklungskonzepte

Eine Arbeitshilfe für Kommunen



IMPRESSUM

Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn

Wissenschaftliche Begleitung

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
Referat RS 7 „Baukultur und Städtebaulicher Denkmalschutz“
Ricarda Ruland
ricarda.ruland@bbr.bund.de

Begleitung im Bundesministerium

Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB)
Referat S II 5 – Lebendige Zentren, Nationale Projekte des Städtebaus
Anke Michaelis-Winter

Auftragnehmer

Ramboll Management Consulting GmbH
Yolanda Arias, Theresa Hohmann

Urban Catalyst GmbH
Anna Bernegg, Lukas Pappert

Stand

August 2022

Gestaltung

Urban Catalyst GmbH
Dirk Heider, Lukas Pappert, Anna Bernegg

Druck

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn
Gedruckt auf Recyclingpapier

Bestellungen

architektur.baukultur@bbr.bund.de, Stichwort: ISEK – Handlungsempfehlungen

Bildnachweis

Titelbild: Urban Catalyst GmbH; Vorwort: Picturemakers/Düsseldorf; Dguendel – commons.wikimedia.org: S. 23; Teta – commons.wikimedia.org: S. 29; André Winkel: S. 34; Michael Klemme: S. 35; Stadt Grebenstein: S. 40; DSK GmbH: S. 41; Stadt Amorbach: S. 47; Trabert – commons.wikimedia.org: S. 48; Harke – commons.wikimedia.org: S. 49

Nachdruck und Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten
Nachdruck nur mit genauer Quellenangabe gestattet.
Bitte senden Sie uns zwei Belegexemplare zu.

Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr für die Richtigkeit, die Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben sowie für die Beachtung privater Rechte Dritter. Die geäußerten Ansichten und Meinungen müssen nicht mit denen des Herausgebers übereinstimmen.

Handlungsempfehlungen für die Umsetzung integrierter Stadtentwicklungskonzepte

Eine Arbeitshilfe für Kommunen



Bundesministerium
für Wohnen, Stadtentwicklung
und Bauwesen



ExWoSt

Das Projekt des Forschungsprogramms „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt)“ wurde vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Auftrag des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) durchgeführt.



Foto: Picturemakers/Düsseldorf

Liebe Leserinnen und Leser,

viele Kommunen haben ein Integriertes Stadtentwicklungskonzept (ISEK) zur Grundlage städtischer Planungen gemacht. Sie greifen damit ein zentrales Ziel der Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt auf, die bereits 2007 und in einer Neufassung 2020 Anforderungen an eine sektoren- und themenübergreifende Stadtentwicklung formulierte.

Nicht nur im Rahmen der Städtebauförderung sind die ISEK ein erfolgreich eingesetztes Instrument. Sie fungieren als Navigationshilfe, um räumliche Entwicklungen, baukulturelle Erhaltungserfordernisse und energetische Sanierungen strukturiert zu diskutieren. Sie dienen auch als Instrument für die Stadtverwaltungen, um Interessen- und Nutzungskonflikte frühzeitig aufzuzeigen, auszuhandeln und zu lösen.

Die vorliegende Arbeitshilfe zeigt das Gestaltungsspektrum des Planungsinstruments auf und verweist auf besondere Rahmenbedingungen in Klein-, Mittel- und Großstädten, die es zu beachten gilt. Die Arbeitshilfe richtet sich zum einen an Verantwortliche in den Kommunalverwaltungen sowie an Kommunalpolitikerinnen und -politiker, zum anderen an Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Planungsbüros, Initiativen und Vereinen.

Ich wünsche Ihnen eine informative Lektüre.

Dr. Peter Jakobowski

Leiter der Abteilung Raum- und Stadtentwicklung im Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----------|
| Kurzfassung | 8 |
| Abstract | 9 |
| 1 Über diese Arbeitshilfe | 10 |
| Anlass und Zielsetzung | 10 |
| Aufbau und Inhalte | 11 |
| 2 Grundlagen und Methodik im Forschungsvorhaben | 12 |
| Forschungsfragen und methodischer Ansatz | 12 |
| Handlungsprinzipien und Arbeitsphasen im Projekt | 14 |
| 3 Erfolgsfaktoren, Hemmnisse und Empfehlungen für die Umsetzung | 16 |
| Prozessgestaltung | 18 |
| Thematische Schwerpunkte | 26 |
| Integriertes Arbeiten | 32 |
| Beteiligung und Kommunikation | 38 |
| Finanzierung | 44 |
| Monitoring | 52 |
| Handlungsempfehlungen im Überblick | 56 |
| 4 Fazit | 58 |
| Literaturverzeichnis | 60 |
| Abbildungsverzeichnis | 61 |

Kurzfassung

Die vorliegende Arbeitshilfe basiert auf den Ergebnissen des Forschungsvorhabens „Erfolgsstrategien und Hemmnisse bei der Umsetzung integrierter Stadtentwicklungskonzepte“ im Auftrag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) und des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen.

Im Mittelpunkt der Forschung stand die Frage, wie Kommunen eine effektive und ressourcenschonende Umsetzung ihrer integrierten Stadtentwicklungskonzepte erreichen und damit einen wichtigen Beitrag für nachhaltige und erfolgreiche Stadtentwicklungsprozesse leisten können.

Literatur- und Dokumentenauswertungen, leitfadengestützte Interviews mit Expertinnen und Experten sowie qualitative Erhebungen in bundesweit zehn Fallstudienkommunen mit unterschiedlichen räumlichen Lagen und Dynamiken lieferten wesentliche Einblicke in die vielfältigen Umsetzungserfahrungen. Diese können sich durch besonders komplexe Projektvorhaben und innovative, strategische Ansätze auszeichnen, oder das gemeinsame Identitätsverständnis durch eine starke Kooperations- und Beteiligungskultur prägen. Vor diesem Hintergrund erwies sich der gewählte qualitativ-rekonstruktive methodische Studienansatz als besonders geeignet, um das differenzierte Wissen aus den verschiedenen Klein-, Mittel- und Großstädten zu heben und auf seine Übertragbarkeit hin zu überprüfen.

Der Fokus im Forschungsvorhaben lag zwar auf der Untersuchung der Umsetzungsphase von integrierten Stadtentwicklungskonzepten, es zeigte sich jedoch schnell, dass eine isolierte Betrachtung der Implementierungsphase wenig zielführend ist. So wurde deutlich, dass der Umsetzungserfolg wesentlich von der Schaffung guter Grundlagen in der Vorbereitungs- und Konzeptphase sowie einer guten Planung der Evaluierungsphase abhängt. Die Arbeitshilfe nimmt deshalb auch auf diese Arbeitsphasen Bezug.

Auf Grundlage von umfassenden qualitativen Erhebungsergebnissen aus zehn räumlich und dynamisch unterschiedlich gelagerten Fallstudienkommunen erfolgte die Präzisierung von Erfolgskriterien und Hemmnissen bei der Umsetzung von integrierten Stadtentwicklungskonzepten in Klein-, Mittel- und Großstädten entlang von sechs definierten Forschungsfeldern. Die Arbeitshilfe gibt in Form eines praxisnahen Handlungsleitfadens entscheidende Impulse zur Qualitätssicherung, Wirksamkeits- und Akzeptanzerhöhung des wichtigen informellen Planungsinstruments. Gute Praxisbeispiele aus den Fallstudienkommunen illustrieren ferner ganz konkrete Umsetzungswege. Zudem werden für den schnellen Überblick die Handlungsempfehlungen zur Umsetzung von integrierten Stadtentwicklungskonzepten auf einer Doppelseite zusammengefasst.

Der interkommunale Austausch und die Evaluationsergebnisse zeigen, dass sich die Rahmenbedingungen für die Arbeit mit integrierten Stadtentwicklungskonzepten in den untersuchten Kommunen maßgeblich unterscheiden. Wesentliche Faktoren sind dabei u. a. Stadtgröße und Stadtstruktur, die Stadt- und Gemeindegliederung, der Verwaltungsaufbau und insbesondere die personelle und finanzielle Ausstattung der Kommune. Daher unterscheiden sich auch Arbeitsweisen, Schwerpunkte, Intensitäten aber auch Erfolge und Misserfolge in der Arbeit mit diesem informellen Planungsinstrument so sehr, dass sich ein Idealprozess nicht beschreiben lässt. Jede Kommune findet eine eigene Vorgehensweise, die selbstverständlich nicht im Widerspruch zu den übergeordneten Vorgaben steht. Wichtig ist, dass das integrierte Konzept schlüssig in die lokalen Rahmenbedingungen eingebettet ist.

Die vorliegende Arbeitshilfe gibt somit thematisch strukturierte Impulse für die erfolgreiche Implementierung auf der Basis von lebendigen Erfahrungen. Sie richtet sich an Akteure, die Anknüpfungspunkte für ihre eigenen integrierten Stadtentwicklungsprozesse suchen.

Abstract

This guide is based on the results of the research project “Success Strategies and Obstacles in the Implementation of Integrated Urban Development Concepts” commissioned by the Federal Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development (BBSR) and the Federal Ministry of Housing, Urban Development and Building.

The research focused on the question of how municipalities can achieve effective and resource-efficient implementation of their integrated urban development concepts and thus make an important contribution to sustainable and successful urban development processes.

Literature and document analyses, guided interviews with experts and qualitative surveys carried out in ten case study municipalities with different geographical situations and dynamics throughout Germany provided significant insights into the diverse implementation experiences. These can be characterised by particularly complex project plans and innovative, strategic approaches, or shape the common sense of identity through a strong culture of cooperation and participation. Against this background, the selected qualitative-reconstructive methodological study approach proved to be particularly suitable for lifting differentiated knowledge from the various small, medium-sized and large cities and examining whether this knowledge can be transferred.

Although the research project focused on investigating the implementation phase of integrated urban development concepts, it quickly became clear that an isolated consideration of the implementation phase would not lead to the desired results. For instance, the project showed that a successful implementation vitally depends on the laying of good foundations in the preparation and concept phase as well as on good planning of the evaluation phase. The guide therefore also refers to these phases.

Based on the comprehensive qualitative survey results from ten case study municipalities

with different geographical situations and dynamics, the success criteria and obstacles in the implementation of integrated urban development concepts in small, medium and large cities were specified according to six defined research fields. In the form of a hands-on action guideline, the guide provides decisive impulses for quality assurance as well as for increasing the effectiveness and acceptance of this important informal planning instrument. Good real-life examples from the case study municipalities also illustrate extremely relevant implementation concepts. In addition, the recommendations for the implementation of integrated urban development concepts are summarised on a double page for quick access to the information.

The exchange between municipalities and the evaluation results show that the framework conditions for working with integrated urban development concepts differ significantly in the participating municipalities. Important factors include the size and topology of the city, the structuring of the city and municipality, the administrative organisation and, in particular, the personnel and financial resources of the municipality. As a result, the working methods, emphases, intensities just as the successes and failures in the work with this informal planning instrument differ so much that an ideal process cannot be described. Each municipality finds its own approach, which of course does not contradict the overarching guidelines. What is important is that the integrated concept is coherently embedded in the local framework conditions.

This guide therefore provides thematically structured impulses for successful implementation based on real-life experiences. It is aimed at stakeholders who are on the lookout for initial reference points for their own integrated urban development processes.

1 Über diese Arbeitshilfe

Diese Arbeitshilfe richtet sich an Kommunen, Planerinnen und Planer und weitere Akteure, die die Entwicklung von lebendigen und zukunftsfähigen Zentren mithilfe von integrierten Stadtentwicklungskonzepten (ISEK) strategisch ausrichten. Sie enthält Handlungsempfehlungen für eine zielgerichtete, effektive und ressourcenschonende Umsetzung dieses informellen Planungsinstruments und stärkt somit Prozesse der Stadtgestaltung.

Anlass und Zielsetzung

Das integrierte städtebauliche Entwicklungskonzept (ISEK) dient Städten und Kommunen als Navigationshilfe, um räumliche Entwicklungen, baukulturelle Erhaltungserfordernisse und energetische Sanierungen strukturiert zu diskutieren und abzustimmen sowie mit vielfältigen finanziellen Ressourcen voranzubringen. Es dient auch als Instrument für die Stadtverwaltungen, um räumliche Interessenkonflikte und Flächenkonkurrenzen frühzeitig aufzuzeigen, auszuhandeln und zu lösen. Angesichts vielfältiger Transformationsherausforderungen nimmt der Diskussionsbedarf über mögliche Zukunftsoptionen zu. Integrierte Stadtentwicklungskonzepte können hier helfen, Herausforderungen aktiv anzugehen und ihre Bearbeitung im Sinne einer nachhaltigen Stadtentwicklung zu priorisieren. Der im Jahr 2012 ausgelobte Bundeswettbewerb „Historische Stadtkerne und Quartiere – integriert denken und handeln“ des Bauministeriums in Zusammenarbeit mit den Ländern, den kommunalen Spitzenverbänden und der Vereinigung der Landesdenkmalpfleger ermöglichte es den teilnehmenden Städten¹, beispielhafte Lösungen und Ansätze für integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte an der Schnittstelle zwischen Energieeffizienz und Denkmalpflege zu entwickeln. Neun Jahre nach der Preisverleihung wurde im Rahmen eines Forschungsvorhabens untersucht, wie der Umsetzungsstand der zuvor skizzierten plane-

rischen Ansätze in den prämierten Kommunen konkret aussieht.

Entlang von sechs zentralen Forschungsfeldern erfolgte der Austausch mit den prämierten Kommunen, um Erfolgsfaktoren und Hemmnisse bei der Umsetzung von integrierten Stadtentwicklungskonzepten zu identifizieren und auf Basis der gewonnenen Erkenntnisse einen praxisnahen Handlungsleitfaden zur Gestaltung erfolgreicher Umsetzungsprozesse aufzuzeigen. Vor diesem Hintergrund zeigt die vorliegende Arbeitshilfe entscheidende Impulse zur Qualitätssicherung sowie zu Wirksamkeits- und Akzeptanzerhöhung von integrierten Stadtentwicklungsprozessen.

¹ Teilnahmeberechtigt waren Kommunen mit Programmgebieten des Bund-Länder-Programms „Städtebaulicher Denkmalschutz“ sowie Kommunen, die über einen historischen Stadt- oder Ortskern oder über Stadtbereiche von stadtbaugeschichtlicher Bedeutung verfügen.

Das integrierte städtebauliche Entwicklungskonzept (ISEK):

Das ISEK beinhaltet eine Gebietsanalyse, definiert thematische Handlungsschwerpunkte sowie eine Vision und Leitziele und führt einen Maßnahmenkatalog für die Umsetzung auf. Das ISEK erläutert den prozessualen und partizipativen Erarbeitungsprozess. Es wird meist in einen gesamtstädtischen Kontext gesetzt und verweist auf weitere relevante Konzepte. Zudem wird es bei Bedarf an neue Entwicklungen angepasst (Fortschreibung), und die daraus entstandenen Maßnahmen werden nicht nur umgesetzt, sondern auch verstetigt. Die Öffentlichkeitsbeteiligung und Einbindung lokaler Stakeholder ist ein weiterer wichtiger Grundbaustein (vgl. BMI 2021).

Aufbau und Inhalte

Die vorliegende Arbeitshilfe ist als „Werkzeugkasten“ und zugleich als „Checkliste für einen guten ISEK-Prozess“ zu verstehen. Sie zeigt das Gestaltungsspektrum des Planungsinstrumentes auf und verweist auf besondere Rahmenbedingungen in Klein-, Mittel- und Großstädten, die es zu beachten gilt.

Die Arbeitshilfe gliedert sich in vier Abschnitte. **Kapitel 1** stellt den Anlass und das Ziel zur Erarbeitung des kommunalen Handlungsleitfadens dar. Darüber hinaus wird der Aufbau des Dokuments vorgestellt.

In **Kapitel 2** steht die Methodik des Forschungsvorhabens im Mittelpunkt. Neben der Auflistung der mitwirkenden Kommunen werden die zum Projektstart bestehenden Forschungsfragen präsentiert. Das zugrunde gelegte methodische Vorgehen und die prozessuale Herangehensweise werden erläutert.

Kapitel 3 bildet den Hauptteil dieser Arbeitshilfe. Entlang von sechs identifizierten Forschungsfeldern aus der inhaltsanalytischen Auswertung werden themenbezogene Erfolgskriterien und Hemmnisse im Kontext der Umsetzung von integrierten Stadtentwicklungskonzepten übersichtlich aufgeführt sowie handlungsleitende Empfehlungen für die Organisation und Planung von Umsetzungsprozessen gegeben.

Diese gebündelte Darstellung der sechs Forschungsfelder gibt den Leserinnen und Lesern die Möglichkeit, die eigene kommunale Arbeit anlassbezogen und thematisch strukturiert nachzuschlagen. Das Aufführen relevanter Fragestellungen zu den jeweiligen Forschungsfeldern soll dabei unterstützen, eigene Umsetzungsprozesse effizient und ressourcenschonend zu planen und zu organisieren. Zusätzlich werden wichtige Begriffsbestimmungen sowie Besonderheiten in Bezug auf Klein-, Mittel- und Großstädten hervorgehoben. Das Kapitel verweist abschließend auf gute Praxisbeispiele aus den beteiligten Kommunen und führt nützliche Links zu weiterführenden Informationen auf. Ein grafischer Gesamtüberblick über die Handlungsempfehlungen für die Umsetzung von integrierten Stadtentwicklungskonzepten rundet das Kapitel ab.

Kapitel 4 lenkt den Blick auf übergeordnete Handlungsempfehlungen für die Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Kommunen.

2 Grundlagen und Methodik im Forschungsvorhaben

Nachfolgend wird das im Rahmen des Programms ExWoSt geförderte Forschungsvorhaben „Erfolgsstrategien und Hemmnisse bei der Umsetzung integrierter Stadtentwicklungskonzepte“ als zentrale fachliche Grundlage und Hauptquelle zur Ableitung der Empfehlungen in dieser Arbeitshilfe erläutert.

Das im Zeitraum von Dezember 2020 bis März 2022 realisierte Projekt umfasste zwei Arbeitsschwerpunkte:

1. Untersuchung der (Preisträger-)Kommunen im Hinblick auf den Umsetzungsstand ihrer integrierten Stadtentwicklungskonzepte
2. Inhaltsanalytische Auswertung des Umsetzungsstands hinsichtlich übertragbarer Erfolgsstrategien und Hemmnisse und deren Vermeidung

Das Projekt generierte evidenzbasiertes Handlungswissen über spezifische Umsetzungsprozesse, Wirkungszusammenhänge sowie Optimierungspotenziale bei der Erstellung und Umsetzung von integrierten Stadtentwicklungskonzepten.

Alle beteiligten Kommunen aus dem Bundeswettbewerb von 2012 wurden zur Mitwirkung an dem Forschungsvorhaben eingeladen. Nicht alle eingeladenen Kommunen konnten jedoch die erforderlichen zeitlichen Ressourcen hierfür bereitstellen. Von den 24 prämierten Modellkommunen aus dem Jahr 2013 beteiligten sich schließlich 15 an den im Rahmen des Forschungsvorhabens durchgeführten Erstgesprächen. Darauf aufbauend wirkten Verwaltungsmitarbeitende und externe Dritte aus zehn Kommunen in den vertiefenden Fokusgruppenworkshops mit. Acht Kommunen nahmen an der Abschlusswerkstatt teil.

Forschungsfragen und methodischer Ansatz

Bei der Untersuchung des Umsetzungsstands in den Modellkommunen standen zu Beginn des Vorhabens folgende Forschungsfragen im Mittelpunkt:

- Wer ist für die Umsetzung des ISEK zuständig (verantwortlich)?
- Welche weiteren Akteure gibt es darüber hinaus (Verwaltung, Politik, Private)?
- Wie ist die Umsetzungsphase organisiert?
- Welche Grundlagen wurden vorab erstellt bzw. liegen vor?
- Wie erfolgt die Einbeziehung von Anwohnerinnen und Anwohnern sowie Eigentümerinnen und Eigentümern?
- Welche Ansätze und Strategien einer Bürgerbeteiligung werden angewandt?
- Was bewährt sich?
- Wie wird mit den Ergebnissen der Bürgerbeteiligung weiter verfahren?
- Wie ist die Zusammenarbeit mit den ggf. beauftragten Büros organisiert?
- Wie werden weitere Akteure sowie Investorinnen und Investoren gesucht, angesprochen und gewonnen?
- Gibt es Instrumente zur Qualitätssicherung?

Gewählter methodischer Ansatz

Das methodische Vorgehen verband im Sinne seiner Zielerreichung summative sowie im Sinne der Analyse von Kontextbedingungen und der Ableitung von Handlungsempfehlungen formative Evaluationselemente. Dabei wurde ein besonderer Schwerpunkt auf den Ansatz der Prozessrekonstruktion und damit die Anwendung eines qualitativ-rekonstruktiven Verfahrens gelegt, welches durch das Tiefenverständnis von Einzelfällen die Erlangung von generalisierbaren Aussagen ermöglicht (vgl. Fritzsche/Weitkämper 2018).

Rekonstruiert werden dabei Akteurskonstellationen, Rahmenbedingungen, Prozesse sowie deren Reflexionen zu zentralen Forschungsfragen. Das rekonstruktive Verfahren ist besonders geeignet, um das Wissen der Akteure zu bergen. Dabei ist das implizite Wissen nach den Regeln sozialer Aushandlungsprozesse gestaltet (vgl. Weselek 2019: 120). Dieser Fokus ist relevant, um inhärente Spannungsverhältnisse und die Aushandlung zur Lösungsfindung offenzulegen, denn die Reflexion findet im Praxisalltag nicht immer in ausreichendem Maße statt. Erfahrungen des Scheiterns

oder Schwierigkeiten in der Umsetzung sollen während der methodischen Erhebung explizit aufgedeckt und mitbetrachtet werden (ebd.).

Besonders Gruppendiskussionen eignen sich, um kollektive Erfahrungen gemeinsam zu rekonstruieren (ebd.: 121). Die Teilnehmenden erläutern in einem möglichst offenen Gespräch ihre praktischen Erfahrungen. Im Gegensatz zu einem leitfadenbasierten Interview, wodurch der Gesprächsverlauf bereits vorab festgelegt wird, dienen die gestellten Fragen lediglich dazu, das Gespräch im Fluss zu halten. Die Teilnehmenden können somit möglichst frei diskutieren, während der Forschende das Gesagte notiert (ebd.). Die Diskussion mit mehreren Teilnehmenden ist förderlich, um bereits bestehende kollektive Erfahrungen, Orientierungen, Wissensbestände und Werthaltungen aufzudecken und zu sammeln (ebd.: 122). Die anschließende Verschriftlichung und Analyse dient zur Rekonstruktion der Erfahrungsräume (ebd.: 121).

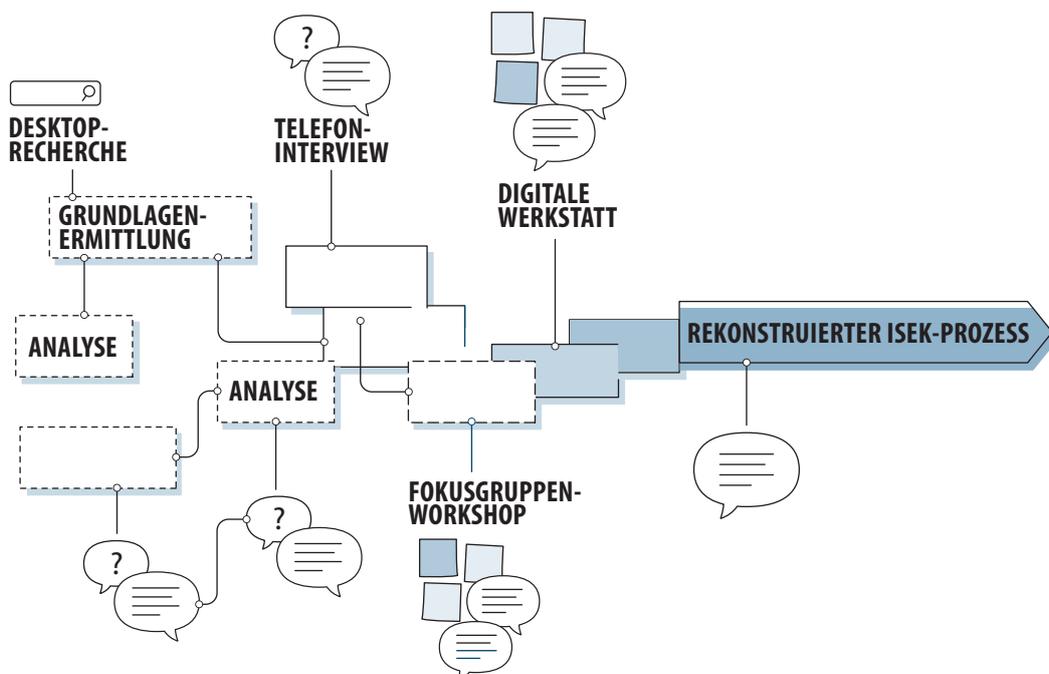


Abbildung 1: Schema zur Methodik der Prozessrekonstruktion; Quelle: Urban Catalyst GmbH

Handlungsprinzipien und Arbeitsphasen im Projekt

Die Umsetzungserfahrungen in den Modellkommunen sind aufgrund räumlicher und inhaltlicher Unterschiede vielfältig gelagert. Sie können sich durch besonders komplexe Projektvorhaben und innovative, strategische Ansätze auszeichnen oder auch das gemeinsame Identitätsverständnis durch eine starke Kooperations- und Beteiligungskultur prägen. Vor diesem Hintergrund erwies sich der qualitativ-rekonstruktive Studienansatz als besonders geeignet, um das differenzierte Wissen aus den Umsetzungserfahrungen der verschiedenen Modellkommunen zu identifizieren. Von der Arbeitsgemeinschaft Ramboll Management Consulting und Urban Catalyst wurde auf Grundlage der zur Verfügung stehenden Forschungsquellen zu Beginn ein rekonstruktives Design entwickelt, das vier Prinzipien folgt:

Effektiv und datensparsam

Aus den veröffentlichten ISEKs konnten bereits inhaltsanalytische Informationen zu Prozessen und Erfolgsfaktoren gewonnen werden. Diese Daten wurden zunächst systematisiert und analysiert, um so Doppelerhebungen zu vermeiden. Weitere Erkenntnisse aus den Folgearbeitsschritten im Vorhaben (Erstinterviews, Fokusgruppenworkshops, Abschlusswerkstatt) dienten dem Tiefenverständnis, der Validierung von neuralgischen Analyseerkenntnissen oder dem Erlangen von explizitem Wissen. Effektiv war diese Vorgehensweise zudem, weil sparsam mit den zeitlichen Ressourcen der Mitwirkenden umgegangen wurde.

Visuell und verständlich

Visuelle Kommunikation war ein weiteres wichtiges Prinzip im Rekonstruktionsprozess mit den Kommunen. So wurden für die Fokusgruppenworkshops digitale Whiteboards erstellt, mit denen die Erkenntnisse aus der Dokumentenanalyse gespiegelt und neue Aussagen aus dem Kreis der Workshopteilnehmenden in Echtzeit erfasst und validiert werden konnten. Diese Ergebnisdokumenta-

tionen bildeten den Ausgangspunkt für die Ableitung übertragbarer Zwischenergebnisse, die im Rahmen der Abschlusswerkstatt mit allen beteiligten Kommunen diskutiert wurden.

Partizipativ und wertschätzend

Durch die wertschätzende Kommunikationskultur und den partizipativ gewählten Ansatz im Projekt konnte das lokale Expertenwissen zu integrierten Planungsprozessen für diese Arbeitshilfe nutzbar gemacht werden. Dabei fungierte die Arbeitsgemeinschaft gegenüber den Beteiligten einerseits als „Forschende“ und andererseits als „Dienstleistende“: Indem sie selbst Erkenntnisse grafisch rekonstruierte und diese mit den Kommunen spiegelte, trug diese Vorgehensweise zu Reflexionsprozessen bei. Das erhobene Prozesswissen wurde dabei immer weiter aggregiert und mit den Beteiligten in einem nachfolgenden Partizipationsformat geteilt.

Valide und differenziert

Die Handlungsempfehlungen in dieser Arbeitshilfe erhalten ihre Güte durch eine Methoden- und Forscher-Triangulation: Durch das gemeinsame Agieren mit den eingebundenen Kommunen wurden Erfolgskriterien und Hemmnisse sowie Handlungsempfehlungen für die Umsetzung von integrierten Stadtentwicklungskonzepten zuerst einzeln in der betroffenen Kommune (Fokusgruppenworkshop) erhoben und reflektiert und im Anschluss zu einer Synthese im Rahmen des Abschlussworkshops mit allen beteiligten Kommunen validiert und final zusammengeführt.



Abbildung 2: Überblick über den Ablauf des Forschungsprojekts; Quelle: Urban Catalyst GmbH

Aufbauend auf den Erhebungszielen des qualitativ-rekonstruktiven Verfahrens wurde das Forschungsvorhaben in vier Arbeitsphasen gegliedert:

In der **ersten Arbeitsphase** erfolgte eine Daten- und Dokumentenanalyse von Planungsgrundlagen und veröffentlichten ISEKs sowie eine erste Sichtung des Umsetzungsstands in den Modellkommunen des Bundeswettbewerbs. Dem schloss sich eine Erstbefragung mit 15 der 24 Kommunen an. Es entstand ein erster Überblick, der Erkenntnisse zu den Rollen der Beteiligten im ISEK-Prozess, zur heutigen Relevanz der Zielsetzungen für die kommunale Entwicklung und Hinweise zu aufgebauten Arbeitsstrukturen innerhalb der Verwaltung brachte.

In der **zweiten Arbeitsphase** wurden die sechs Forschungsfelder präzisiert und thematische Leitfragen für die vertiefende Untersuchung der ausgewählten Kommunen herausgearbeitet. Anschließend erfolgten zehn Fokusgruppenworkshops nach dem rekonstruktiven Verfahren entlang der sechs Forschungsfelder. Pandemiebedingt konnten alle Workshops nur digital stattfinden. Die Grundlage zur Auswahl der zehn Kommunen für diese vertiefende Workshopreihe bildeten geografische und inhaltliche Kriterien.

Die **dritte Arbeitsphase** umfasste die Organisation und Umsetzung einer virtuellen Abschlusswerkstatt im November 2021. Sie diente der Validierung, Weiterentwicklung und Ergänzung von Forschungsergebnissen sowie der Rückkopplung und Präzisierung von Handlungsempfehlungen für die Umsetzung von ISEKs.

In der **vierten und letzten Arbeitsphase** erfolgte die Erstellung der vorliegenden Arbeitshilfe als **praxisorientierter Handlungsleitfaden** für die Implementierung von ISEKs.

3 Erfolgsfaktoren, Hemmnisse und Empfehlungen für die Umsetzung

Das folgende Kapitel dient als praxisbezogene Orientierung für die Vorbereitung, Konzeption und Umsetzung von ISEKs. Es ist in sechs thematische Handlungsfelder gegliedert, die aus der Evaluation als besonders relevant hervorgegangen sind. Jedes Handlungsfeld wird textlich eingeführt und durch Leitfragen ergänzt. Relevante Erfolgsfaktoren und Hemmnisse für die Umsetzung sind in tabellarischer Form übersichtlich aufbereitet und schließlich werden kompakte Handlungsempfehlungen formuliert. Ergänzend wird auf die Besonderheiten bei der Umsetzung des jeweiligen Handlungsfeldes in Klein-, Mittel- und Großstädten eingegangen, zusätzlich werden Praxisbeispiele aus den teilnehmenden Kommunen vorgestellt.

1 Prozessgestaltung

Das Handlungsfeld Prozessgestaltung gibt einen Überblick über den ISEK-Gesamtprozess mit Arbeitsphasen und Meilensteinen sowie Möglichkeiten in der spezifischen Ausgestaltung.

2 Thematische Schwerpunktsetzung

In der thematischen Schwerpunktsetzung werden der Umgang mit stadträumlichen, energetischen und baukulturellen Themen sowie inhaltliche Anpassungen an neue Transformationsherausforderungen dargestellt.

3 Integriertes Arbeiten

In Bezug auf das integrierte Arbeiten werden Arbeitsstrukturen in Verwaltungen, Fragen zur Einbindung unterschiedlicher Akteure sowie Formate der Zusammenarbeit thematisiert.

4 Beteiligung und Kooperation

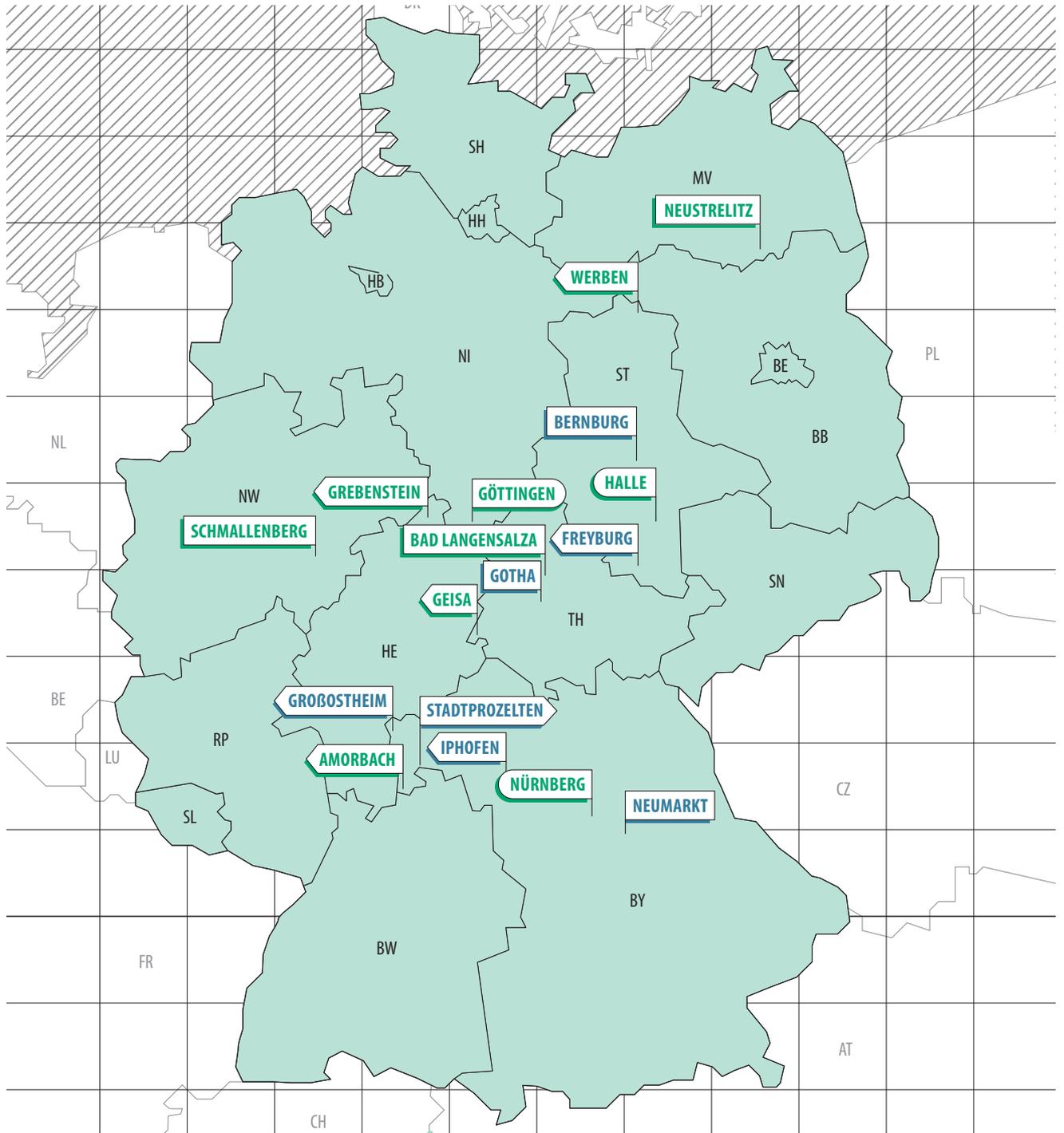
Das Handlungsfeld Beteiligung und Kommunikation bietet eine Reflexion über die eingebundenen Akteure, Ansätze zur Stakeholder- und Öffentlichkeitsbeteiligung sowie die Erörterung von Kommunikationsstrategien.

5 Finanzierung

Bei der Finanzierung konnten differenzierte Erfolge und Hemmnisse in der Fördermittelbeschaffung sowie andere Quellen zur Finanzierung von ISEK-Maßnahmen identifiziert werden.

6 Monitoring

Hinsichtlich des Monitorings erfolgte der fachliche Austausch entlang der thematischen Aspekte Qualitätssicherung und Wirksamkeit.



STADT- UND GEMEINDE TypEN

Vertiefende Untersuchung



Grundlagenuntersuchung



ab 100.000 EW

ab 20.000 EW

bis 20.000 EW

GEOGRAFISCHE KRITERIEN

- Möglichst viele abgedeckte Bundesländern
- Möglichst große Bandbreite an unterschiedlichen Kommunengrößen

INHALTLICHE KRITERIEN

- ISEKs legen relevante thematische Schwerpunkte (bspw. Klimaschutz).
- ISEK-Prozesse zeichnen sich durch gute Strukturen für integriertes Arbeiten, Beteiligung und Kooperation aus.
- Innovative Ansätze für Finanzierung oder Monitoring wurden umgesetzt.

Abbildung 3: Übersichtskarte zu den untersuchten Kommunen im Forschungsprojekt; Quelle: Urban Catalyst GmbH

Prozessgestaltung

ZENTRALE LEITFRAGEN

- Was sind wichtige Phasen und Meilensteine des Umsetzungsprozesses?
- Wie wird der Übergang zwischen Konzept- und Umsetzungsphase gestaltet?
- Wer initiiert, koordiniert und leitet den ISEK-Prozess?

Die Grobstruktur für ISEK-Prozesse ist weitgehend durch übergeordnete Rahmenseetzungen vorgegeben, z. B. durch Förderrichtlinien. Dennoch bleiben den Kommunen Spielräume, um die Prozesse der Konzepterstellung an die lokalen Rahmenbedingungen und Ansprüche anzupassen.

Aus der Prozessrekonstruktion lassen sich grundsätzlich vier aufeinander aufbauende Phasen für die Arbeit mit integrierten Stadtentwicklungskonzepten ableiten. Die vier Phasen bilden gemeinsam einen ISEK-Zyklus. Die Arbeitsschwerpunkte, Intensitäten, Akteure und Zuständigkeiten unterscheiden sich in den vier Phasen maßgeblich.

Der Fokus im Forschungsprojekt lag auf der Umsetzungsphase. Im Austausch mit den Kommunen hat sich jedoch schnell gezeigt, dass eine isolierte Betrachtung dieser einen Phase wenig zielführend ist, da die vier Phasen aufeinander aufbauen und der Erfolg einer Umsetzungsphase wesentlich von der Schaffung guter Grundlagen in der Vorbereitungs- und Konzeptphase abhängt. Daher werden die Arbeitsschwerpunkte der vier Phasen nachfolgend kurz vorgestellt:

1. Vorbereitungsphase

Eine gute Vorbereitungsphase ist die wesentliche Grundlage für eine erfolgreiche Konzeptentwicklung. In der Regel übernimmt der Fachbereich Stadtplanung/Stadtentwicklung einen Großteil der Vorbereitung eines ISEKs. In der Vorbereitung werden Evaluationsergebnisse früherer Konzepte mit Blick auf die bevorstehende Konzeptentwicklung ausgewertet. Die federführende Stelle in der Verwaltung trägt alle relevanten Daten, Fachkonzepte und weitere planerische Grundlagen zusammen und organisiert den Prozess und Ausschreibungen für die Konzeptentwicklung. Idealerweise werden die integrierten Arbeitsstrukturen für die Konzeptphase bereits in der Vorbereitungsphase gebildet. Die Fachämter sollten frühzeitig in den Prozess eingebunden werden, damit die Erarbeitung des ISEKs von Beginn an zur Gemeinschaftsaufgabe wird.

2. Konzeptphase

Die Konzeptphase beschreibt den Zeitraum, in dem ein ISEK erarbeitet wird. Sie erstreckt sich in der Regel über einen Zeitraum von 9–18 Monaten und wurde von den Vertreterinnen und Vertretern der untersuchten Kommunen als besonders intensiv beschrieben. Dies begründet sich darin, dass parallel hohe Arbeitsaufwände in unterschiedlichen Bereichen wie Beteiligung und Kommunikation, integriertes Arbeiten und nicht zuletzt der fachlich-konzeptionellen Erarbeitung des ISEKs entstehen. Trotz des in Relation zum Gesamtprozess kurzen Zeitraums besitzt die Konzeptphase eine herausragende Bedeutung für den Erfolg des ISEKs, da langfristige Strategien und Maßnahmen entwickelt und abschließend politisch gestützt werden.

3. Umsetzungsphase

Die Umsetzungsphase beginnt idealtypisch mit dem Beschluss des ISEKs durch ein politisches Gremium. Somit schließt sie unmittelbar an die Konzeptphase an, erstreckt sich aber über einen Zeitraum von mehreren Jahren (in der Regel 6–10), in dem die formulierten Maßnahmen des ISEKs realisiert werden. Damit verbunden sind entsprechende Zeiträume für Fördermittelakquise, Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsphasen.

Die Arbeitsstrukturen und Abläufe der Umsetzungsphase unterscheiden sich maßgeblich von der Konzeptphase. Das liegt insbesondere daran, dass die gemeinsame Arbeit am Konzept abgeschlossen ist und Einzelvorhaben von unterschiedlichen Verantwortlichen angestoßen und umgesetzt werden. Üblicherweise wird in den untersuchten Kommunen nicht mehr von der Umsetzung des ISEK als Konzept, sondern vielmehr von der Umsetzung von Maßnahmen gesprochen, die sich aus dem ISEK ableiten lassen.

Die Übergänge zwischen Konzept- und Umsetzungsphase unterscheiden sich in den Kommunen sehr. Häufig kann es zu Verzögerungen kommen, wenn Finanzierungsmöglichkeiten und Personalkapazitäten fehlen oder Maßnahmen einen erhöhten Aufwand erfordern (z. B. Denkmalschutz).

4. Evaluierungsphase

Die Evaluierungsphase bildet den Abschluss eines ISEK-Zyklus. Eine abschließende und umfassende Evaluierung wird in der Regel durchgeführt, sobald die angestoßenen ISEK-Maßnahmen ausfinanziert sind oder eine Fortschreibung des ISEKs ansteht. Im Rahmen der Evaluierung wird die Umsetzungsphase reflektiert und Bilanz gezogen. Die Evaluierung umfasst idealerweise eine quantitative und qualitative Auswertung der ISEK-Umsetzung.

ISEK-ZYKLEN

Die vier beschriebenen Phasen bauen in der Regel aufeinander auf, sodass zwischen den Phasen Übergangszeiträume entstehen. In einigen untersuchten Kommunen konnten Überschneidungen zwischen den Phasen festgestellt werden. Gründe für die Überschneidung sind unter anderem:

- Die Evaluierung des ISEKs wird als Teil der Fortschreibung verstanden, sodass die Evaluierungsphase eines ISEKs und die Vorbereitungsphase einer Fortschreibung miteinander verschmelzen.
- Eine hohe Taktung von ISEK-Fortschreibungen führt dazu, dass die Vorbereitung und Konzeptentwicklung für Fortschreibungen im Umsetzungszeitraum liegt.
- Während der Umsetzungsphase finden in der Regel Zwischenevaluierungen statt, sodass sich Umsetzungs- und Evaluierungsphase punktuell überschneiden können.

Die Taktung von Fortschreibungen – und somit der Zeitraum eines ISEK-Zyklus – ist in den untersuchten Kommunen unterschiedlich (6–13 Jahre). Ausschlaggebend dafür sind unterschiedliche Umsetzungsgeschwindigkeiten, Finanzierungsmodelle, unvorhergesehene Ereignisse und Katastrophen (bspw. Flutkatastrophen, Coronapandemie), veränderte Dynamiken der Stadtentwicklung oder auch die Neustrukturierung von Förderprogrammen.

Fortschreibungen werden in der Regel mit dem Ziel der Kontinuität entwickelt. Das heißt, dass die bereits vorhandenen planerischen Ziele grundsätzlich weiterverfolgt werden. Im Rahmen der Fortschreibung erfolgen eine Präzisierung und Anpassung von bestehenden Zielen und eine Erweiterung um neu aufkommende Herausforderungen der Stadtentwicklung (z. B. Digitalisierung, Migration, Klimawandel).

ÜBERGÄNGE ZWISCHEN ISEK-ARBEITSPHASEN

Die Übergänge zwischen Konzept- und Umsetzungsphasen stellen für viele Kommunen einen Knackpunkt dar. Häufig kommt es zu langen Übergangszeiträumen zwischen dem Beschluss des ISEKs und der Umsetzung erster ISEK-Maßnahmen. Für diese lange Übergangszeit gibt es mehrere Gründe:

- Wechsel der verwaltungsinternen Zuständigkeiten von Planung zu Umsetzung
- langwierige Prozesse der Fördermittelakquise bzw. fehlende Eigenmittel für den Abruf von Fördermitteln
- Personalmangel für die Umsetzung
- Verlängerung von Planungszeiträumen durch zunehmende Anforderungen
- komplexe Akteursstrukturen für die Umsetzung integrierter Projekte
- Veränderungen auf politischer Ebene
- veränderte Förderrichtlinien

Diese langen Übergangszeiträume sind für die Öffentlichkeit und auch Schlüsselakteure aufgrund der hohen Erwartungshaltung nach intensiver ISEK-Beteiligung in der Konzeptphase schwer nachvollziehbar. Die Konsequenz kann sein, dass die gewonnene Aufbruchstimmung schnell abflaut und sogar zukünftige Möglichkeiten der Beteiligung durch eine resignierte Öffentlichkeit nicht mehr wahrgenommen werden („Warum sollen wir uns beteiligen, wenn nichts passiert?“). Verzögerungen und

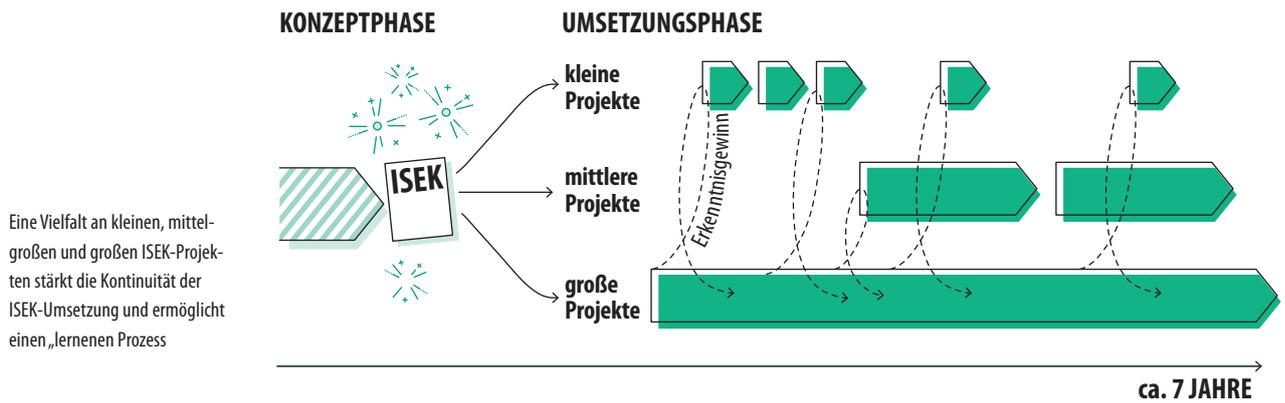


Abbildung 4: „Lernender ISEK-Prozess“; Quelle: Urban Catalyst GmbH

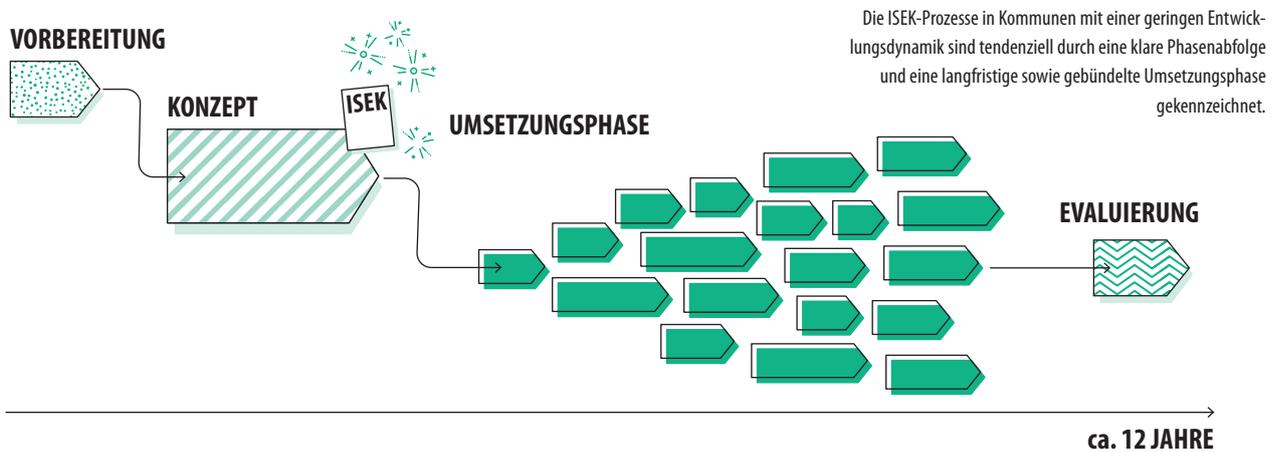


Abbildung 5: Langfristiger ISEK-Zyklus; Quelle: Urban Catalyst GmbH

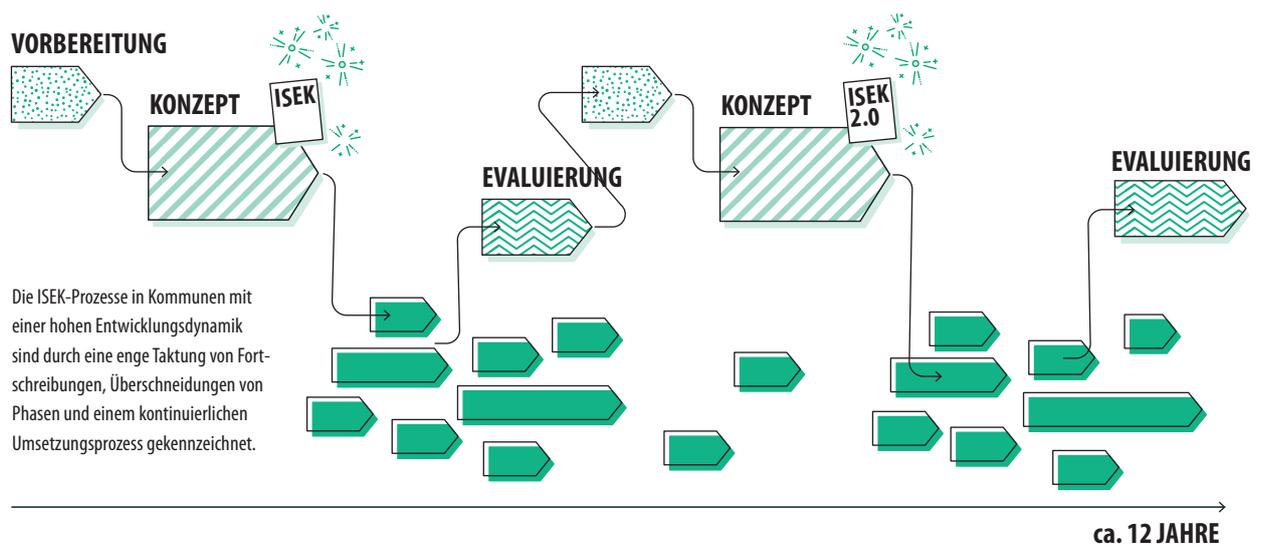


Abbildung 6: Überlagernde ISEK-Zyklen; Quelle: Urban Catalyst GmbH

Übergangszeiträume lassen sich in der Regel nicht gänzlich vermeiden. Eine Verteilung der Verantwortlichkeiten für die Umsetzung von ISEK-Maßnahmen auf die zuständigen Fachbehörden ist beispielsweise ein notwendiger und wichtiger Schritt für eine fachgerechte Umsetzung. Ebenso benötigt die konkrete Planung von Maßnahmen einen gewissen Zeitraum – insbesondere, wenn sie den integrierten Anspruch einlösen sollen und viele Akteure beteiligt sind. Allerdings konnten die Kommunen unterschiedliche Lösungsansätze entwickeln, um Übergänge zu verkürzen oder Gründe für Verzögerungen zumindest transparent zu kommunizieren.

BESONDERHEITEN VON KLEIN-, MITTEL- UND GROSSTÄDTEN

Die vier definierten ISEK-Phasen lassen sich gleichermaßen in ISEK-Prozessen in Klein-, Mittel- und Großstädten rekonstruieren. Es lassen sich jedoch Unterschiede mit Blick auf die Zeiträume und Überlagerungen von Phasen feststellen. In Kleinstädten erstreckt sich ein ISEK-Zyklus tendenziell über einen längeren Zeitraum von 10–15 Jahren. Fortschreibungen werden in der Regel erst angestoßen, wenn die Maßnahmen des ISEKs abgeschlossen bzw. ausfinanziert sind. In Großstädten sind die ISEK-Zyklen kürzer. Es kommt vor, dass Konzepte bereits nach sechs Jahren fortgeschrieben werden. Das liegt einerseits daran, dass sich Dynamiken in großstädtischen Räumen tendenziell schneller verändern, und andererseits an vergleichsweise schnelleren Umsetzungsgeschwindigkeiten durch leistungsstarke Verwaltungen. Mittelstädte tendieren je nach lokalen Rahmenbedingungen entweder in Richtung von Klein- oder Großstädten.

GUTE PRAXIS HALLE (SAALE)

Die Großstadt Halle (Saale) arbeitet seit Anfang der 1990er Jahre kontinuierlich und mit Erfolg an der Altstadtsanierung mit Hilfe der Programme der Städtebauförderung. In der Konzeption und Umsetzung von integrierten Konzepten besitzt die Kommune daher eine große Erfahrung. Die ISEK-Prozesse wurden dabei stets an übergeordnete Rahmenbedingungen (Veränderung von Förderrichtlinien etc.) aber auch an lokalen Dynamiken und Krisensituationen (bspw. Flutkatastrophe) angepasst – ohne die kontinuierliche Entwicklung aus den Augen zu verlieren.

Das Sanierungsgebiet „Historischer Altstadt-kern“ besteht bereits seit 1995. Das Integrierte Entwicklungskonzept IEK Altstadt (2013) ist eine Zwischenbilanz, die sowohl die Potentiale als auch die noch vorhandenen Defizite der baulichen, stadtgestalterischen und funktionalen Aspekte herausarbeitet und die Entwicklungsziele für die Altstadt fortschreibt. Die Stadtsanierung im Bereich der Altstadt weist heute eine hohe Umsetzungsquote auf. Zahlreiche öffentliche Plätze, Straßen und Wege wurden grundhaft ausgebaut und neugestaltet. 90 % der Gebäude sind saniert, teilsaniert bzw. Neubauten, die die historische Struktur ergänzen, ca. 3 % der Objekte befinden sich gerade in Sanierung/im Bau und nur ca. 7 % der Gebäude sind noch unsaniert. Beispielsweise konnten fast alle der im Konzept als stark sanierungsbedürftig aufgeführten städtebaulich und denkmalpflegerisch bedeutsamen Gebäude (sog. „Rote Liste“) saniert bzw. Sanierungen angestoßen werden. Darüber hinaus werden Wechselwirkungen zwischen teilträumlichem (IEK Altstadt) und gesamtstädtischem Maßstab (Integriertes Stadtentwicklungskonzept ISEK Gesamtstadt, 2017) vorbildlich aufgezeigt. Für die Entwicklung des gesamtstädtischen ISEKs diente das IEK Altstadt als wichtige konzeptionelle Grundlage. Im Rahmen der Entwicklung des ISEK Gesamtstadt wurden die Ziele und Maßnahmen des IEK Altstadt



reflektiert und in das gesamtstädtische Konzept integriert. Im ISEK Gesamtstadt wird die Innenstadt anhand eines Teilraumkonzepts Innere Stadt vertieft betrachtet.

Große Ulrichstraße in Halle (Saale)
Foto: Dguendel – commons.wikimedia.org

Neben der langjährigen personellen Kontinuität und klaren Zuständigkeiten ist eine gefestigte integrierte Arbeitskultur in der Stadtverwaltung ein wesentlicher Erfolgsfaktor für die integrierte Altstadtsanierung und eine erfolgreiche integrierte Stadtentwicklung in Halle (Saale). Begünstigt wird das integrierte Arbeiten in Halle (Saale) durch den Zuschnitt der Ressorts der Stadtverwaltung. Der Geschäftsbereich Stadtentwicklung und Umwelt umfasst die Fachbereiche Mobilität, Städtebau und Bauordnung sowie Umwelt – damit sind zentrale Themenfelder der Stadtentwicklung in einer gemeinsamen Verwaltungseinheit organisiert. Dieser Zuschnitt ermöglicht in der Praxis eine frühzeitige Identifizierung und direkte Aushandlung von Zielkonflikten auf strategischer Ebene, was ISEK-Prozesse erleichtert.

Weiterführende Informationen unter:

| → www.halle.de > [Verwaltung](#)
> [Stadtentwicklung](#)

Prozessgestaltung



Erfolgsfaktoren

- **Klare Benennung von Prioritäten und Zuständigkeiten**
Der Übergang von Konzept- zu Umsetzungsphase wird erleichtert, wenn bereits im Konzept Maßnahmenpriorisierungen und Zuständigkeiten für die Umsetzung verankert sind.
- **Nachvollziehbare Priorisierung von Maßnahmen**
Ein klarer und nachvollziehbarer Modus für die Priorisierung von ISEK-Maßnahmen stärkt das Vertrauen zwischen den beteiligten Akteurinnen und Akteuren.
- **Klare Kommunikation bei Verzögerungen**
Verzögerungen von Umsetzungen treffen auf Verständnis, sofern die Öffentlichkeit und Schlüsselakteure über die Gründe von langen Übergangs- und Umsetzungszeiträumen aufgeklärt werden.
- **Aufbruchstimmung aus Konzeptphase nutzen**
Umsetzungsprozesse werden erleichtert, wenn es gelingt, die Aufbruchstimmung der Konzeptphase mitzunehmen und lange Übergangszeiträume zu vermeiden.
- **Schnittstellen zwischen Verwaltung und Politik aufbauen**
Politischer Rückhalt ist für einen erfolgreichen Umsetzungsprozess von hoher Bedeutung. Gute Schnittstellen zwischen Verwaltung und Politik sind somit ein Schlüssel zum Erfolg.
- **Kontinuität in den Arbeitsstrukturen**
Durch eine phasenübergreifende personelle Kontinuität in den Arbeitsstrukturen steigt die Identifizierung der beteiligten Akteure mit dem ISEK.
- **Lokale Kümmerer-Struktur installieren**
Durch die Installation von langfristigen Kümmerer-Strukturen (bspw. Quartiersmanagement) können klare Ansprechpartner definiert werden und die Bündelung von Umsetzungswissen wird möglich.



Hemmnisse

- **Lange Umsetzungszeiträume vs. hohe Erwartungshaltung**
Lange Umsetzungszeiträume sind für Akteure und Öffentlichkeit häufig schwer nachvollziehbar, da hohe Erwartungen aus der Konzeptphase nicht erfüllt werden.
- **Wechsel von Zuständigkeiten zwischen Phasen**
Übergänge zwischen den Phasen sind häufig Knackpunkte, da es Wechsel in den Verantwortlichkeiten gibt.
- **Falsche Einschätzung von Ressourcen für die Umsetzung**
Die falsche Einschätzung von Ressourcen für die Umsetzungsphase kann zu Zeitverzögerungen führen, zum Beispiel wenn Dienststellen überlastet sind.
- **Erhöhte Komplexität von Planung und Umsetzung**
Planungs- und Umsetzungsprozesse werden zunehmend komplexer, sodass sich Umsetzungszeiträume ausdehnen.
- **Personalmangel in den Verwaltungen**
Der Personalmangel in den Verwaltungen verschärft sich zunehmend, in ländlichen Räumen können Stellen aufgrund von Fachkräftemangel nicht besetzt werden.
- **Verzögerungen durch zunehmende Bürokratie**
Überbordende bürokratische Vorgaben, beispielsweise in der Fördermittelakquise, verzögern Umsetzungsprozesse zunehmend.

Handlungsempfehlungen



Frühzeitige Vorbereitung der Umsetzung im Konzept

Bereits in der Konzeptphase sind zentrale Weichenstellungen für die erfolgreiche Umsetzung möglich. Das heißt konkret, dass die Zuständigkeiten für die Umsetzung von Einzelmaßnahmen bereits im Konzept geklärt und Finanzierungsmöglichkeiten vorgedacht werden. Darüber hinaus sollten Zeiträume für die Umsetzung der Einzelmaßnahmen kalkuliert und Abhängigkeiten zwischen den Maßnahmen aufgezeigt werden. Zentral ist eine erste Priorisierung von Maßnahmen bereits im Konzept, damit diese politisch beschlossen und in der Haushaltsplanung berücksichtigt werden.



Maßnahmen-Mix für kontinuierliche Erfolge und Erkenntnisgewinne

Für eine kontinuierliche Sichtbarkeit von ISEK-Aktivitäten bietet es sich an, im Konzept einen Mix aus kleinen, kurzfristig umsetzbaren Maßnahmen („ready to go“ / „Impulse“) und größeren, langfristig umsetzbaren Maßnahmen („Leuchttürme“) zu verankern. Die kleinen Maßnahmen lassen sich schnell umsetzen und schaffen frühzeitige Erfolge. Außerdem lassen sich im Zuge der Umsetzung kleinerer Maßnahmen wichtige Erkenntnisse für die Umsetzung von langfristigen Projekten gewinnen. Größere Projekte sind in der Regel komplexer und erfordern längere Planungs- und Umsetzungszeiträume. Sie besitzen jedoch eine besonders hohe Wirksamkeit für die lokale Stadtentwicklung.



Weitsichtige und strategische Prozessgestaltung

Im Übergang von Konzept- zu Umsetzungsphase sollte ein abgestimmter Fahrplan für die Umsetzung aufgestellt werden, in dem die Abläufe für die Umsetzung der Einzelmaßnahmen aufgeführt und aufeinander abgestimmt werden. Der Umsetzungsfahrplan hilft allen Akteurinnen und Akteuren dabei, einen Gesamtüberblick über den bevorstehenden Umsetzungsprozess zu erhalten. Er berücksichtigt u. a. die abgestimmte Priorisierung der Maßnahmen, verfügbare Ressourcen und Zeithorizonte der Einzelmaßnahmen und kann im Verlauf der Umsetzungsphase evaluiert und an veränderte Rahmenbedingungen angepasst werden.



Gesamtkoordination der Umsetzung

Da die Verantwortlichkeiten für die Umsetzung der ISEK-Maßnahmen auf unterschiedliche Fachbehörden bzw. Abteilungen verteilt sind, braucht es eine klare Koordinierungsstelle, in der die Fäden der Einzelmaßnahmen zusammenlaufen. Diese Koordinierungsstelle übernimmt wichtige Aufgaben wie die Prozessgestaltung oder die Organisation der integrierten Strukturen und des Wissenstransfers. Außerdem hilft eine übergeordnete Koordination dabei, Ressourcenengpässe oder neue Zielkonflikte frühzeitig zu identifizieren und entsprechend gegensteuern zu können.



Transparente Kommunikation der Umsetzung

Eine gute Kommunikation von ISEK-Aktivitäten ist wichtig, um Verwaltung und Politik aber auch die Stadtgesellschaft und weitere Schlüsselakteure über den Stand der Umsetzung zu informieren und in die Umsetzung von Maßnahmen einzubeziehen. Die Kommunikation übernimmt idealerweise die Gesamtkoordination, da sie den besten Überblick über die Aktivitäten besitzt. Wichtig ist, dass nicht nur positive Entwicklungen nach außen getragen, sondern auch Verzögerungen oder Misserfolge nachvollziehbar kommuniziert werden.

Abbildung 7: Übersicht Prozessgestaltung; Quelle: Urban Catalyst GmbH

Thematische Schwerpunkte

ZENTRALE LEITFRAGEN

- Sind die Entwicklungsziele, thematische Schwerpunkte und Maßnahmen im Umsetzungsprozess gleichbleibend?
- Wo bestehen Zielkonflikte und wie können sie gelöst werden?
- Welchen Einfluss nehmen große Entwicklungstrends (Klimawandel, Mobilitätswende, Digitalisierung) auf die gesetzten Schwerpunkte im ISEK?

Die Entwicklung von integrierten Konzepten setzt eine breit angelegte Auseinandersetzung mit stadtentwicklungsrelevanten Fachthemen voraus. Im Prozess werden die Themenfelder wie Wohnen, Mobilität, Stadtstruktur, Freiräume im konkreten räumlichen Kontext beleuchtet und in Beziehung zueinander gesetzt. Aufgrund der geltenden Förderrichtlinien ist es den Kommunen nicht möglich, einzelne Themenfelder gänzlich auszublenden. Eine fachliche Fokussierung auf Themenfelder mit besonderer lokaler Relevanz ist hingegen durchaus üblich. Die untersuchten Kommunen haben gemein, dass die Themen Denkmalschutz und energetische Sanierung einen besonderen Stellenwert besitzen. Das ist darin begründet, dass alle Kommunen im Rahmen des Bundeswettbewerbs „Historische Stadtkerne – integriert denken und handeln“ für Lösungsansätze in der Schnittstelle dieser beiden Themenfelder prämiert wurden.

Verschiebung von Themenschwerpunkten durch Entwicklungstrends und Dynamiken

Alle beteiligten Kommunen im Forschungsvorhaben bestätigten, dass die gesetzten Themenschwerpunkte in ihren integrierten Stadtentwicklungskonzepten (Beschlüsse zwischen 2009 und 2016) immer noch aktuell sind und auch der Großteil der gesetzten Ziele weiterhin verfolgt wird. Ebenso betonten die Kommunen, dass langfristige Themen- und Zielsetzungen nicht vorschnell verworfen werden sollten, wenn neue Trendthemen die Diskurse der Stadtentwicklung verschieben. Denn ISEKs sind mittel- bis langfristig ausgerichtete Konzepte, die nach einer umfassenden Erarbeitung auf einer gewissen Robustheit basieren. Gleichsam kann es hilfreich sein, sowohl die Konzepte als auch die Planung von Einzelmaßnahmen nachträglich gezielt mit ergänzenden Themen anzureichern, um Projekte zu verbessern oder weitere Fördermöglichkeiten auszuschöpfen.

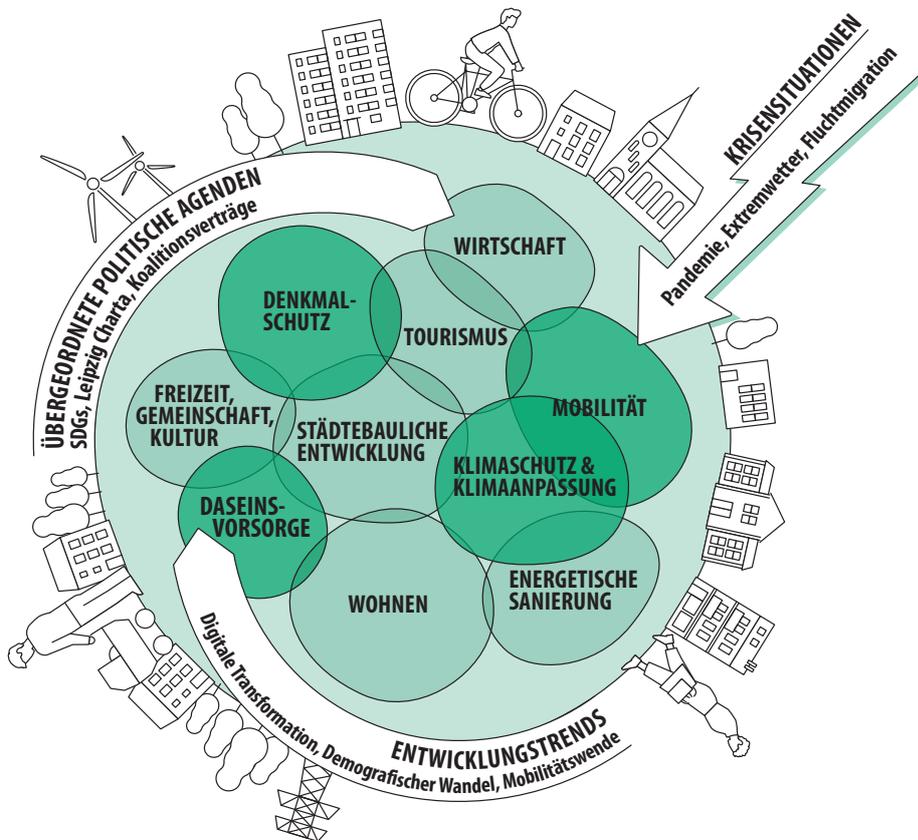


Abbildung 8: Schlüsselthemen der Stadtentwicklung und externe Einflussfaktoren; Quelle: Urban Catalyst GmbH

Tiefgreifende Anpassungen der Themenschwerpunkte werden in der Regel auf die nächste Fortschreibung verschoben. (Im Fall, dass sich lokale Dynamiken sehr stark verändert haben oder Förderprogramme umstrukturiert wurden, werden Fortschreibungen auch vorgezogen.)

Gegenwärtig sehen sich Städte und Gemeinden mit komplexen Transformationsherausforderungen konfrontiert, die sich bereits in den vergangenen Jahren zugespitzt haben. Wesentliche Treiber dieser Transformationsherausforderungen sind spezifische Entwicklungstrends, aber auch die Zunahme von tiefgreifenden Krisensituationen, die Kommunen zu einem angepassten Handeln bewegen (BBSR 2020).

Die vielfältigen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie wirken dabei wie ein Brennglas für diese Herausforderungen, indem sich unter anderem Leerstandsprobleme in den Innenstädten verschärfen oder öffentliche Räume zunehmend überstrapaziert werden. Der Großteil dieser Entwicklungstrends ist nicht gänzlich neu und hat sich bereits im Zeitraum der Erstellung der untersuchten ISEKs vor etwa zehn Jahren abgezeichnet. Dennoch haben bestimmte Themenfelder wie Mobilität, Klimaschutz, Wohnen oder Digitalisierung seitdem deutlich an Relevanz gewonnen. Diese Verschiebung von Themenschwerpunkten zeichnet sich in den untersuchten Kommunen in jüngeren und aktuell entwickelten ISEK-Fortschreibungen ab. Ziel ist allerdings, neue Entwicklungen in die vorhandenen Themenstrukturen einzuflechten, was aufgrund der breiten inhaltlichen Aufstellung der integrierten Konzepte auch gut gelingen kann.

BESONDERHEITEN VON KLEIN-, MITTEL- UND GROSSTÄDTEN

Grundsätzlich gelten die Themen der integrierten Stadtentwicklung gleichermaßen für Klein-, Mittel- und Großstädte. Die Betrachtung aller stadtentwicklungsrelevanten Themenfelder ist in der Konzeptentwicklung obligatorisch. Dennoch ist die inhaltliche Ausrichtung der ISEKs in Kleinstädten stärker zugespitzt. Bestimmte Themenfelder erhalten je nach lokaler Ausgangslage und Potenzialen herausragende Bedeutung – wie beispielsweise Tourismus in touristisch geprägten Räumen oder Denkmalpflege in historischen Altstädten. In Großstädten zeigt sich hingegen eine stärkere Ausgewogenheit zwischen den Themenfeldern.

Sowohl in Klein- und Mittel- als auch in Großstädten wird mit räumlichen Schwerpunktsetzungen gearbeitet, deren räumliche Dimension sich jedoch je nach Stadtgröße unterscheidet. In Kleinstädten zeigt sich klassischerweise eine räumlich-inhaltliche Fokussierung auf den (historischen) Stadtkern. Diese Tendenz löst sich jedoch zunehmend zugunsten einer stärkeren Einbeziehung der Ortsteile in die fachliche Betrachtung auf.

Neue Trendthemen oder gestärkte Themenfelder wie Mobilität, Klimaschutz oder Digitalisierung spielen in allen Stadtgrößen eine Rolle. Ihre jeweilige Ausprägung sowie ihre Wechselwirkung mit den klassischen Themenfeldern sind jedoch je nach Stadtgröße unterschiedlich. In Kleinstädten mit historischem Altstadtkern können beispielsweise die Erfordernisse des Klimaschutzes im fachlichen Widerspruch zur langjährigen Aufgabe der Denkmalpflege stehen. Mit Blick auf das Themenfeld Mobilität zeigt sich, dass das Thema der Flächenverteilung im öffentlichen Raum gleichermaßen Relevanz in Groß-, Mittel- und Kleinstädten besitzt. Ansätze der Digitalisierung können in Klein- und Mittelstädten besondere Potenziale besitzen, um Defizite in der Versorgung zu lösen, oder mit Blick auf flexible Formen des Wohnens und Arbeitens.

GUTE PRAXIS SCHMALLEMBERG

Die Mittelstadt Schmallenberg ist mit 303 Quadratkilometern Stadtfläche die flächengrößte kreisangehörige Stadt Nordrhein-Westfalens. Die rund 25.000 Einwohnerinnen und Einwohner leben verteilt auf 83 Ortsteile. Aus dieser besonderen Stadtstruktur heraus wurde ein räumlich-strategischer Ansatz entwickelt, der die Gesamtstadt in den Fokus rückt. Ein Leitmotiv des ISEKs lautet, dass jeder Ortsteil Schmallenbergs spezifische Aufgaben für die Gesamtstadt übernimmt. Diese Aufgaben sind zugeschnitten auf die spezifischen Rahmenbedingungen und Entwicklungspotenziale der Ortsteile. Die räumliche Spezifizierung der ISEK-Themen sowie der dezentrale Ansatz bringen auch in der Umsetzung Vorteile mit sich. So können Zielkonflikte durch die Verlagerung von Schwerpunkten frühzeitig entschärft werden. Der Ausbau nachhaltiger Energieproduktionen (bspw. Photovoltaikanlagen oder Windkraftanlagen) ist beispielsweise in Gebieten mit hohem landschafts- oder denkmalwert nicht vordringlich. Diese Gebiete übernehmen dafür andere Aufgaben für die Gesamtstadt – beispielsweise im Feld der touristischen Infrastrukturen.

Räumlich-inhaltliche Schwerpunktsetzungen finden in der Schmallenberger Konzeption auf zwei Ebenen statt. Einerseits werden vier städtebauliche Entwicklungsbereiche formuliert, in denen sich ISEK-Maßnahmen konzentrieren, sodass eine erhöhte Koordination und Abstimmung erforderlich ist. Ergänzend dazu werden insgesamt 19 Orte definiert, die in besonderem Maße schützenswert sind und daher eine angepasste Vorgehensweise der Stadtentwicklung bedürfen.

Ganz bewusst setzt die Stadt Schmallenberg im INSEK auf eine Vielzahl an kleinen Maßnahmen anstatt sich auf wenige Großprojekte zu konzentrieren. Ziel ist es, die Attraktivität und Funktionalität von Schmallenberg an vielen Orten gleichzeitig zu erhalten und weiterzuentwickeln. Diese Maßnahmenvielfalt unter-



streicht den dezentralen Ansatz des Konzepts und ermöglicht eine schnelle und breite Wirksamkeit sowie eine starke Umsetzungsbilanz des ISEK. Stadtentwicklung ist dadurch permanent und überall in der Gesamtstadt präsent, was den lokalen Rückhalt für das Konzept und kommunales Handeln allgemein stärkt.

Kernstadt von Schmallenberg
Foto: Teta – commons.wikimedia.org

Weiterführende Informationen unter:

- | → www.schmallenberg.de
- > [Rathaus & Bürgerservice](#)
- > [Bauen & Wohnen](#)
- > [Stadtentwicklung](#)

Thematische Schwerpunkte



Erfolgsfaktoren

- **Inhaltliche & räumliche Spezifizierung sowie Priorisierung**
Inhaltliche und räumliche Schwerpunktlegungen machen das Konzept handhabbar und umsetzbar.
- **Inhaltliche Kontinuität**
Die langfristig gesetzten Schwerpunkte des Konzepts bleiben in der Umsetzung und werden nicht vorschnell verworfen.
- **Anschlussfähigkeit zu Fachkonzepten**
Die Umsetzung von ISEKs ist besonders erfolgreich, wenn das Konzept eine hohe Anschlussfähigkeit an Fachkonzepte oder überkommunalen Strategien aufweist.
- **Offener Umgang mit Zielkonflikten**
Eine frühzeitige Benennung und Aushandlung von Zielkonflikten in der Konzeptphase vermeidet Hemmnisse in der Umsetzung von Maßnahmen.
- **Externe Unterstützung für spezifisches Wissen**
Für die Einflechtung von spezifischem oder integriertem Fachwissen kann externe Unterstützung von Planungsbüros oder der Wissenschaft hilfreich sein.



Hemmnisse

- **Zielkonflikte zwischen übergeordnete Behörden**
Die Umsetzungsphase kann gehemmt werden, wenn sich Zielsetzungen von übergeordneten Behörden widersprechen.
- **Fachliche Anforderungen für Maßnahmen**
Ein sukzessiver Anstieg der fachspezifischen Anforderungen für die Planung und Umsetzung von ISEK-Maßnahmen verlangsamt den Umsetzungsprozess.
- **Erhöhte Komplexität durch neue Themenfelder**
Neue Trendthemen erhöhen die konzeptionelle Komplexität und erfordern zusätzliches Fachwissen, für das häufig kein Personal vorhanden ist bzw. gefunden wird.
- **Polarisierung von Stadtentwicklungsdiskursen**
Eine Polarisierung von Stadtentwicklungsdiskursen (bspw. Mobilität) kann für konkrete Vorhaben hemmend wirken.

Handlungsempfehlungen



Inhaltliche und räumliche Schwerpunkte

Grundsätzlich sollen ISEKs Aussagen zu allen stadtentwicklungsrelevanten Themenfeldern treffen. Da sich die Rahmenbedingungen in den Kommunen jedoch unterscheiden, besitzen auch die Themenfelder jeweils unterschiedliche Relevanz für die lokale Stadtentwicklung. Daher haben sich inhaltliche Fokussierungen und räumliche Spezifizierungen bewährt, um das Konzept in der Umsetzungsphase handhabbar und kommunizierbar zu gestalten.



Anschlussfähigkeit und Synchronisation zwischen ISEK und Fachkonzepten

Das integrierte Konzept sollte anschlussfähig zu anderen Fachkonzepten und überkommunalen Strategien sein und ihnen zumindest nicht grundlegend widersprechen, um die Förderfähigkeit von ISEK-Maßnahmen zu gewährleisten. Gleichzeitig können auch in der Konzeptentwicklung neue Erkenntnisse für einzelne Themenfelder gewonnen werden, die dann wiederum an die jeweilige Fachplanung zurückgespielt werden sollten.



Robuste Planwerke mit Anpassungsmöglichkeiten

ISEKs sind langfristig ausgerichtete Planwerke mit einem Umsetzungshorizont von 5–15 Jahren. Daher sollten sie inhaltlich robust sein und nicht permanent durch neue Dynamiken grundlegend verändert werden. Gleichzeitig braucht es auch nach der politischen Beschließung des Konzepts einen gewissen Spielraum für inhaltliche oder räumliche Anpassungen, die optimalerweise nach Zwischenevaluationen und integrierten Workshops erfolgen. Tief greifende Anpassungen werden idealerweise auf die nächste umfassende Fortschreibung verschoben.



Wege zur Integration neuer Themenfelder

Um der erhöhten Komplexität durch neue Themenfelder und Trends der Stadtentwicklung gerecht zu werden, wird in den Verwaltungen zusätzliches Fachwissen und entsprechend geschultes Personal benötigt. Vorhandene Lücken können entweder durch Fort- und Weiterbildungen des Stammpersonals oder durch gezielte Neueinstellungen geschlossen werden. Bei fehlenden personellen Ressourcen in den Verwaltungen kann Fachwissen auch durch externe Dienstleister eingebracht werden.

Abbildung 9: Übersicht Thematische Schwerpunkte; Quelle: Urban Catalyst GmbH

Integriertes Arbeiten

ZENTRALE LEITFRAGEN

- Welche Arbeitsstrukturen werden für die Umsetzung benötigt?
- Kann auf den Arbeitsstrukturen aus der Konzeptphase aufgebaut werden?
- Welche Allianzen müssen für eine erfolgreiche Umsetzung geknüpft werden?
- Welche Herausforderungen können beim Personalwechsel auftreten?
- Welche Maßnahmen können den Wissenstransfer sichern?

Der Erarbeitungsprozess eines ISEKs ist für die Verwaltung oft auch ein Anlass, die eigenen Strukturen der Zusammenarbeit integrierter anzugehen. Denn auch wenn ein ISEK vom Stadtplanungsamt oder dem Bürgermeister oder der Bürgermeisterin angestoßen wird, ist die frühzeitige und kontinuierliche Einbindung aller relevanten Fachbereiche ausschlaggebend für eine erfolgreiche Umsetzung. Fachplanungen müssen berücksichtigt und miteinander abgestimmt werden, Zielkonflikte sind zu lösen. Üblicherweise werden für die Arbeit mit ISEKs verwaltungsinterne Gremien – beispielsweise Lenkungskreise, Steuerungskreise oder Arbeitskreise – für die integrierte Zusammenarbeit gebildet. Manche Kommunen entscheiden sich dazu, in diese Gremien auch verwaltungsexterne Akteure wie Wohnungsgesellschaften, die Stadtwerke oder Bildungseinrichtungen einzubeziehen. Die Größe, Zusammensetzung und Aufgaben dieser Gremien sind in den Kommunen unterschiedlich und hängen von Faktoren wie Verwaltungsgröße, Arbeitskultur sowie den vorhandenen Personalressourcen ab.

Da die untersuchten Kommunen langjährige Erfahrungen in der Städtebauförderung besitzen, ist integriertes Arbeiten in den Verwaltungen weitgehend verinnerlicht. Dabei stellt sich die Phase der integrierten Konzeptentwicklung immer als ein Höhepunkt der integrierten Zusammenarbeit heraus.

In den untersuchten Kommunen zeigt sich die Tendenz, integrierte Strukturen über alle ISEK-Phasen zu verstetigen und so eine kontinuierliche Zusammenarbeit zu gewährleisten. Generell bringen die integrierten Arbeitsstrukturen des ISEKs Vorteile für die Verwaltungsarbeit mit sich: Sie bieten den Teilnehmenden die Möglichkeit, sich über Ziele und Herausforderungen der Fachbereiche auszutauschen, Synergien zwischen Maßnahmen zu entwickeln und Zielkonflikte frühzeitig zu identifizieren und auszuhandeln.

BESONDERHEITEN VON KLEIN-, MITTEL- UND GROSSTÄDTEN

Kleinere Kommunen besitzen übersichtliche Verwaltungsstrukturen, sodass die Zusammenarbeit eher informeller gestaltet wird. Häufig ist die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister direkt für den Fachbereich Stadtentwicklung zuständig, in dieser Rolle wird die Erarbeitung und Umsetzung von ISEKs zur Chefsache. Die Arbeitsstrukturen sind daher meist auf einen kleinen Personenkreis begrenzt. Das führt dazu, dass in diesen Kommunen auch externe Schlüsselakteure in die Arbeitsstrukturen einbezogen werden. In Mittel- und insbesondere Großstädten sind Planungs- und Umsetzungsaufgaben häufig über mehrere Ämter und Abteilungen verteilt. Daher sind die fachbereichsübergreifenden Arbeitsstrukturen tendenziell größer.

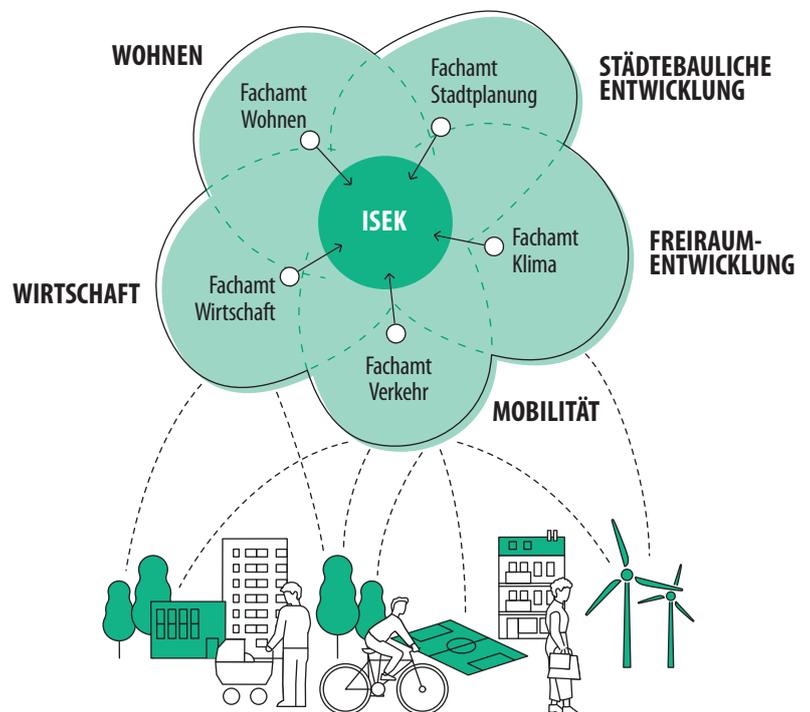


Abbildung 10: Integriertes Arbeiten; Quelle: Urban Catalyst GmbH

GUTE PRAXIS NÜRNBERG

In der Großstadt Nürnberg, der selbstbewussten Halbmillionenstadt im Freistaat Bayern, wurden schon in den 1970er Jahren mit der „Arbeitsgruppe Nürnberg-Plan“ ressortübergreifende Strukturen etabliert, die bundesweite Aufmerksamkeit erzeugten. In den 1980er Jahren entwickelten sich dann ressortbezogene Entwicklungsstrategien. Erst mit der Neuaufstellung des Flächennutzungsplans im Jahr 2006 erfolgte der Aufbau einer strategischen Stadtentwicklungsplanung mit der koordinierenden Ebene des „Forum Stadtentwicklung“ (forum SE). Hier wirken die verschiedenen Ressorts, wie z. B. Wirtschaft, Bau, Soziales, Kultur, Umwelt, Finanzen und Schule zusammen. Bis heute ist für die Stadterneuerung in Nürnberg der integrierte Bearbeitungsansatz kennzeichnend, der städtebauliche, soziale, ökonomische, ökologische und kulturelle Handlungsfelder gleichwertig betrachtet. Seit 2016 ist die Erarbeitung und Umsetzung der integrierten Stadtentwicklungsverfahren unter dem Begriff „Nürnberger Weg“ handlungsleitend: Dabei wird die Stadtentwicklung als Querschnittsaufgabe verstanden und Arbeitsstrukturen fachübergreifend etabliert, um Prozesse, die auf die Entwicklung der Stadt Einfluss nehmen, zusammenzuführen.

Quellepark Nürnberg
Foto: André Winkel,
SÖR/Stadt Nürnberg



Der „Stab Stadtentwicklung“, der seit 2014 direkt unter dem Oberbürgermeister tätig ist, formuliert dabei Schwerpunktziele für den mittel- bis langfristigen Zeithorizont. Die Steuerung der Stadtentwicklungsaktivitäten erfolgt über das referatsübergreifend besetzte „Forum Stadtentwicklung“ (forum SE) und den verschiedenen Gebietsteams. In monatlichen Sitzungen werden Aufgaben, Prozesse und Inhalte im Forum kommuniziert und abgestimmt. Es bildet außerdem das Bindeglied in die Geschäftsbereiche und bereitet den „Entscheiderkreis Stadtentwicklung“ vor. Dieser besteht aus dem Oberbürgermeister sowie Referentinnen und Referenten der Nürnberger Verwaltung. Er nimmt auf Entwicklungen Einfluss, reflektiert den Umsetzungsstand der ISEKs und bringt ggf. neue Schwerpunkte ein. Die verwaltungsinternen „Gebietsteams“ setzen sich aus Expertinnen und Experten der Geschäftsbereiche zusammen und steuern die operative Ebene. Die Teams erarbeiten inhaltliche Vorschläge und konkrete Maßnahmen. Getragen wird diese Struktur vom Engagement und der Motivation der Mitarbeitenden. Diese Arbeitskultur entstand aufgrund der bottom-up Konzepterarbeitung. Diese schuf eine Identifikation der Mitarbeitenden mit dem jeweiligen INSEK. Bei Personalwechsel sichern diese Strukturen den Wissenstransfer. Ein weiterer Nürnberger Erfolgsfaktor stellt das intensive Zusammenwirken eines seit langem eingeführten, strukturierten Netzwerkes aus verschiedenen Akteursgruppen dar. Es besteht aus einer Vielzahl von Verbänden, Institutionen und Gremien, die die unterschiedlichen Interessen der Stadtgesellschaft vertreten und diese in die Zusammenarbeit mit der Stadtverwaltung einbringen.

Weiterführende Informationen unter:

| → www.nuernberg.de

> [Leben in Nürnberg](#) > [Stadtentwicklung](#)

GUTE PRAXIS HANSESTADT WERBEN

Die Hansestadt Werben (Elbe) liegt im Norden von Sachsen-Anhalt an der Grenze zu Brandenburg. Mit einer Bevölkerung von 1.051 (Stand 2018) Einwohnerinnen und Einwohnern ist sie die bevölkerungskleinste der untersuchten Städte. Werben ist seit 2018 Teil der Verbandsgemeinde Arneburg-Goldbeck, in der acht Mitgliedsgemeinden in der Altmark organisiert sind.

Die Mitgliedsgemeinden um Werben führen zwar einen selbstständigen Haushalt, besitzen jedoch keine eigene Stadtverwaltung. Die Umsetzung des INSEKs liegt demnach in der Zuständigkeit der Verbandsgemeinde, die jedoch an die politischen Beschlüsse der Hansestadt Werben gebunden ist. Ein erfahrener Sanierungsträger unterstützt als verlässlicher und langjähriger Partner der Kommune die Umsetzung des INSEKs. Die Zusammenarbeit zwischen der Hansestadt Werben und der Verbandsgemeinde zeichnet sich durch klare Ansprechpartner auf beiden Seiten und schnelle Entscheidungswege aus. Ein Nachteil der besonderen Verwaltungsstruktur liegt in den erhöhten bürokratischen Hürden für die Fördermittelakquise. Dahingehend wünschen sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Untersuchung zukünftig bessere Schnittstellen zwischen Fördermittelgeber und Verbandsgemeinde.



Auf lokaler Ebene hat sich 2004 ein Arbeitskreis Werbener Altstadt e.V. gegründet, der den INSEK-Prozess kontinuierlich begleitet. Der Zusammenschluss von Bürgerinnen und Bürgern sowie Freundinnen und Freunden der Hansestadt Werben setzt sich zum Ziel, die alte Stadt zu erhalten, die Lebensqualität zu erhöhen und neue Menschen in der Stadt willkommen zu heißen.

Hansestadt Werben (Elbe)
Foto: Michael Klemme,
Milan-Bild

Weiterführende Informationen unter:

| → www.werben-elbe.de

> Kultur & Freizeit

> Arbeitskreis Werbener Altstadt e.V.

Integriertes Arbeiten



Erfolgsfaktoren

- **Einbeziehung der Fachämter**
Eine frühzeitige Einbeziehung der Fachämter erhöht deren Verantwortungsübernahme für die Umsetzung von ISEK-Maßnahmen.
- **Frühzeitige Einbindung von Umsetzungsakteurinnen und -akteuren**
Die Einbeziehung von Umsetzungsakteuren in die Konzeptentwicklung hilft dabei, Ressourcen realistisch zu kalkulieren und Umsetzungskonflikte frühzeitig zu identifizieren.
- **Verstetigung integrierter Strukturen über Konzeptphase hinaus**
Kontinuierliches und phasenübergreifendes Arbeiten in integrierten Strukturen schafft Vertrauen und erleichtert die Umsetzung von Maßnahmen – insbesondere, wenn Zielkonflikte bestehen.
- **Personelle Anpassung von integrierten Strukturen**
Personelle Veränderungen in den integrierten Strukturen können insbesondere im Übergang zwischen zwei Arbeitsphasen sinnvoll sein.
- **Interkommunaler Austausch und externe Perspektiven**
Integriertes Handeln hört nicht an der Verwaltungsgrenze auf. Interkommunaler Austausch und die Einbeziehung von externen Dienstleistern fördern die Innovationskraft von Konzepten und Maßnahmen.



Hemmnisse

- **Integriertes Arbeiten = zusätzliche Arbeit**
Das Mitwirken in integrierten Arbeits- oder Steuerungsstrukturen bedeutet für Verwaltungspersonal zusätzliche Arbeit, die neben den regulären Aufgaben geleistet werden muss.
- **Integrierte Strukturen können irgendwann überborden**
Wenn zu viele Akteure mitwirken, können integrierte Strukturen den Entwicklungsprozess auch hemmen.
- **Finanzierung integrierte Arbeit und externe Unterstützung**
Insbesondere im Fall von angespannten kommunalen Haushaltslagen ist es schwierig, politische Akteure von zusätzlichen integrierten Strukturen oder externen Dienstleistungen zu überzeugen.

Handlungsempfehlungen



Kontinuierliche und zugleich anpassungsfähige integrierten Strukturen etablieren

Für die Erstellung und Umsetzung von ISEKs sind integrierte Arbeits- und Steuerungsstrukturen unerlässlich. Idealerweise bestehen sie über alle ISEK-Arbeitsphasen fort, sodass ein kontinuierliches integriertes Arbeiten innerhalb der Strukturen ermöglicht wird und die Teilnehmenden eine starke Identifikation mit dem ISEK aufbauen können. Darüber hinaus stärkt eine kontinuierliche integrierte Zusammenarbeit das Vertrauensverhältnis der Teilnehmenden untereinander – und eine säulenübergreifende Arbeitskultur generell. Dennoch ist es gegebenenfalls erforderlich, den Kreis der Teilnehmenden an die jeweiligen Aufgabenschwerpunkte in den Arbeitsphasen anzupassen, da die Entwicklung eines Konzepts andere Akteursstrukturen erfordert als dessen Umsetzung. Sofern es die personellen Kapazitäten einer Verwaltung zulassen, können zwei Ebenen von integrierten Strukturen eingerichtet werden: ein Steuerungs- oder Lenkungskreis, dessen Besetzung über die Arbeitsphasen weitgehend konstant bleibt, und ein Arbeitskreis, dessen Besetzung flexibler angepasst werden kann.



Doppelstrukturen vermeiden und Arbeitsbelastung gering wie möglich halten

Um die Arbeitsbelastung durch integrierte Strukturen möglichst gering zu halten, sollten Doppelstrukturen vermieden und integrierte Arbeitsprozesse so effizient wie möglich gestaltet werden. Daher ist gegebenenfalls zu überprüfen, ob es bestehende lokale Strukturen gibt, die als integrierte Struktur für das ISEK genutzt werden können.



ISEK als Gemeinschaftsaufgabe verstehen: Enge Einbeziehung der Fachämter

Die Entwicklung und Umsetzung von ISEKs ist immer eine Gemeinschaftsaufgabe unterschiedlicher kommunaler Fachbereiche. In der Regel übernimmt der Fachbereich Stadtplanung/Stadtentwicklung die Federführung bei ISEK-Prozessen. Viele im ISEK verankerte Maßnahmen liegen jedoch in der Umsetzungsverantwortung von anderen Fachbereichen. Für eine erfolgreiche ISEK-Umsetzung ist es wichtig, dass die Fachämter das ISEK maßgeblich mitentwickeln, die Inhalte des Konzepts vertreten und die Verantwortung für die Umsetzung ihrer Maßnahmen übernehmen.

Abbildung 11: Übersicht Integriertes Arbeiten; Quelle: Urban Catalyst GmbH

Beteiligung und Kommunikation

ZENTRALE LEITFRAGEN

- Welche lokalen Stakeholder sollten im Umsetzungsprozess eingebunden werden?
- Wie intensiv und aktiv sollten Bürgerinnen und Bürger in der Umsetzungsphase partizipieren können?
- Mit welchen Beteiligungsformaten können Bürgerinnen und Bürger sowie verschiedene lokale Stakeholder eingebunden werden?
- Welche bereits bewährten und aufgebauten Beteiligungsformate und Kommunikationskanäle können während der Umsetzungsphase genutzt werden?

Die rechtlichen Voraussetzungen zur finanziellen Unterstützung bei städtebaulichen Investitionen werden in der Verwaltungsvereinbarung der Städtebauförderung nach BauGB § 164 b Abs. 1 festgelegt (VV Städtebauförderung 2021). Die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger bei der Erstellung des ISEKs ist darin festgeschrieben, und somit eine formale Anforderung. Die Beteiligung sollte jedoch nicht nur als „Pflichtaufgabe“ verstanden werden, sondern bei der Erarbeitung und Umsetzung von ISEKs strukturell und prozessual gut aufgestellt werden. Die aktive Einbeziehung von Schlüsselakteuren und der interessierten Öffentlichkeit ist stets gewinnbringend für die Gebietsentwicklung (vgl. BMUB 2016: 16–17).

In der Konzeptphase bildet die Öffentlichkeitsbeteiligung und damit die Einbindung lokalen Wissens eine wichtige Grundlage bei der Leitbild- und Maßnahmenentwicklung. Häufig findet in dieser Phase eine umfangreiche und breite Beteiligung statt, in der unterschiedlich beteiligungsintensive digitale und analoge Formate genutzt werden (u. a. Befragung auf digitalen Beteiligungsplattformen, öffentliche Diskussionsveranstaltung, Stellungnahmen, Videoveranstaltungen, Arbeitsgruppen, runde Tische etc.).

Aber auch in der Umsetzungsphase stellt eine von Beginn an gut aufgesetzte Beteiligungsstrategie ein großes Potenzial dar. Durch die Identifikation mit den übergeordneten Zielen der Gebietsentwicklung wird die Umsetzung des ISEKs mitgetragen und die Akzeptanz bei der Umsetzung von Einzelmaßnahmen steigt. Darüber hinaus können Konfliktlinien sowie entstehende Synergien frühzeitig erkannt werden.

Die Kommunikation und Beteiligung in der Umsetzungsphase des ISEKs findet in der Regel projektbezogen und zielgruppenspezifischer statt. Informationen zum Umsetzungsstand können über kommunale Kommunikations- und Medienkanäle (u. a. Presseberichte in lokalen Zeitungen und Mitteilungsblättern, Broschüren, soziale Medien etc.) oder Informationsveranstaltungen vermittelt

werden: Diese sollten jeweils zielgruppenspezifisch und anlassbezogen ausgerichtet sein (z. B. Bürgerstammtische). So wird die Informationsverbreitung erleichtert, der Gesamtprozess und konkrete Schritte werden transparent vermittelt und die öffentliche Wahrnehmung der Planung wird generell gestärkt. Um keine falschen Erwartungen zu wecken, sollten die Möglichkeiten, aber auch Grenzen der Öffentlichkeitsbeteiligung im gesamten ISEK-Prozess frühzeitig und klar kommuniziert werden.

Sowohl in der Konzept- als auch der Umsetzungsphase sind die Einbindung von Schlüsselakteuren und der Aufbau von Kooperationen im Stadtentwicklungsprozess zentral. Hierzu gehören u. a. Wohnungsbauunternehmen, Genossenschaften, Immobilieneigentümer und -eigentümerinnen, privatwirtschaftliche Unternehmen, Tourismusorganisationen, Vereine, Stiftungen, Schulen und Universitäten. Für die prämierten Kommunen aus dem Bundeswettbewerb von 2012 waren zudem private Eigentümerinnen und Eigentümer sowie „Big Player“ mit großen Beständen in Sanierungsgebieten wichtige Partner für die effiziente Umsetzung der ISEK-Maßnahmen.

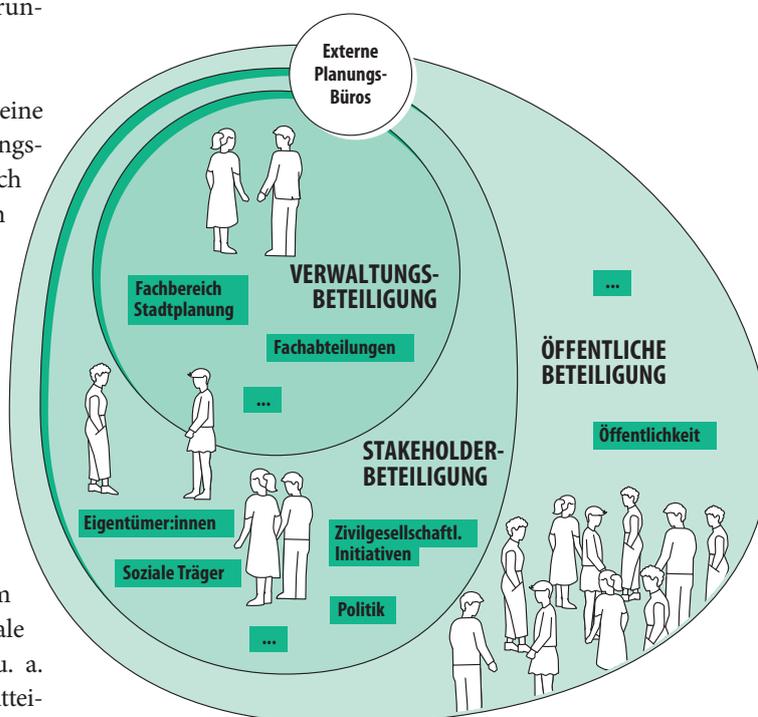


Abbildung 12: Ebenen der ISEK-Beteiligung; Quelle: Urban Catalyst GmbH

BESONDERHEITEN VON KLEIN-, MITTEL- UND GROSSTÄDTEN

Klein-, Mittel- und Großstädte stehen vor ähnlichen Hemmnissen und nutzen vielfältige Strategien, um die Beteiligung und Kommunikation lebendig zu gestalten. Leichte Unterschiede zeichnen sich in den gewählten und präferierten Kommunikationsformaten ab.

In Großstädten ist es entscheidend, auf Informationen zu lokal verortbaren Veränderungen auf verschiedenen Kommunikationskanälen hinzuweisen und diese zu wiederholen. Denn Bürgerinnen und Bürger einer Großstadt interessieren sich überwiegend für Maßnahmen, die direkt vor ihrer Haustür umgesetzt werden.

In Klein- und Mittelstädten werden für die Pressearbeit meist das örtliche Mitteilungsblatt und die lokale Zeitung genutzt. Zudem werden lokale Akteurinnen und Akteure über informelle Formate wie Einzelgespräche sowie digitale und analoge Bürgerstammtische erreicht. Die Nähe zur Verwaltung und den Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern wird von der Stadtgesellschaft sehr geschätzt. Positiv wirkt sich diese Nähe auch auf die Kommunikation mit privaten Eigentümerinnen und Eigentümern aus.

Altstadt Grebenstein
Foto: Stadt Grebenstein



GUTE PRAXIS GREBENSTEIN

In der Kleinstadt Grebenstein in Nordhessen mit knapp 6.000 Einwohnerinnen und Einwohnern, unterstützt die Kommune mit dem Pilotprojekt „Bauakademie Grebenstein Gesellschaft und Verein für denkmalgerechtes und ökologisches Bauen“ das bürgerschaftliche Engagement, um die Wohn- und Lebensqualität im Altstadtbereich zu erhöhen. Die Idee entwickelte sich direkt aus der Bürgerschaft, die daraufhin einen Förderverein gründete. Die Verwaltung half den Initiatoren bei der Antragstellung von Bundes- und Landesfördermitteln. Es wurden Strukturen zur Selbsthilfe bei Eigenleistungen von Sanierungen von denkmalgeschützten Gebäuden aufgebaut. So konnte das Know-how von professionellen Handwerkern erhöht und dazu Wissen an die Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer vermittelt werden. Ziel ist es, Folgeschäden unsachgemäßer Sanierungen zu vermeiden und den Trend des wachsenden Leerstands in der Altstadt umzukehren.

Der Ansatz hatte mehrere positive Wirkungen. So wurden Strukturen der Selbsthilfe und Wissensvermittlung erprobt und denkmalgeschützte Gebäude niedrigschwellig saniert. Viel wichtiger als die tatsächliche Sanierungsleistung war jedoch der Akt der Selbsthilfe an sich, der die Identifikation mit der Stadt und das Gemeinschaftsgefühl der Stadtgesellschaft deutlich steigern könnte. Darüber hinaus hat der innovative Ansatz Ausstrahlungskraft über die Stadtgrenzen von Grebenstein hinaus erzeugt.

Weiterführende Informationen unter:

| → www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de/NSP/SharedDocs/Projekte/NSPProjekte/Zivillgesellschaft/Bauakademie_Grebenstein.html

GUTE PRAXIS BAD LANGENSALZA

In der Mittelstadt Bad Langensalza, der Kurstadt im Unstrut-Hainich-Kreis in Thüringen mit knapp 17.000 Einwohnerinnen und Einwohnern gibt das integrierte Stadtentwicklungskonzept Bad Langensalza ISEK 2035 eine übergeordnete Orientierung der Stadtentwicklung sowohl in der Gesamtstadt als auch einzelner Teilbereiche mit besonderem Entwicklungsbedarf. Der Erarbeitungsprozess zeichnete sich durch die Planung und Umsetzung eines mehrstufigen Beteiligungsverfahrens aus. Dabei wurden unterschiedliche Akteurs- bzw. Interessengruppen angesprochen und einbezogen. Parallel wurde die interessierte Öffentlichkeit zum Tag der Städtebauförderung 2017 und 2018 über den Arbeitsstand informiert. Auch der Bau-, Planungs- und Sanierungsausschuss der Stadt Bad Langensalza als zuständiger Fachausschuss war in den Prozess mit einbezogen. Bereichert wurde der ISEK Prozess durch die Zusammenarbeit mit der neugegründeten Innenstadttinitiative der Stadt Bad Langensalza, die die weitere Entwicklung und Aufwertung der innerstädtischen Lagen der Kernstadt als Schwerpunkt hat. Geleitet vom Anspruch, eine gesamtstädtische Grundlagenarbeit zu erstellen, wurden alle Ortsteilbürgermeister in einer Arbeitsrunde einbezogen. So wurde sichergestellt, dass Querverbindungen, z.B. zur parallel erfolgten FNP-Erarbeitung geknüpft und beide Planungsinstrumente der Stadt qualifiziert werden konnten.

Besonders hervorzuheben ist die Arbeit der Verwaltung im Rahmen der Beteiligung von privaten Eigentümerinnen und Eigentümern im Rahmen eines partizipativen Stakeholdermanagement. Bereits in der Konzeptentwicklung wurden auf diese Weise Vorschläge zur Verbesserung der Wohnqualität in der Stadt gesammelt und in die Planung der Sanierungsvorhaben aufgenommen. Eine intensive Begleitung der Stakeholder mit zweiwöchig wiederkehrenden Beratungsangeboten sowie die Bereitstellung von Informationen auf Eigentümerversammlungen trugen ebenfalls dazu



bei, dass das Verständnis von formalen Voraussetzungen und die Wege zur Beantragung von Fördermitteln nachvollziehbarer wurden. Hierdurch konnte insgesamt die Bereitschaft zur aktiven Mitwirkung am Gebietsentwicklungsprozess gesteigert, die Mitwirkung an öffentlichkeitswirksamen Formaten, wie dem Tag der Städtebauförderung oder dem Tag des offenen Denkmals erhöht und im Ergebnis die Sichtbarkeit von Maßnahmen aus dem ISEK verbessert werden. Entsprechend würdigt die Kurstadt das Engagement der Eigentümerinnen und Eigentümer über ein wertschätzendes Format in der Öffentlichkeit. Durch das partizipative Stakeholdermanagement konnte ein stabiles Vertrauensverhältnis zwischen Stadtverwaltung und Eigentümerinnen und Eigentümer aufgebaut werden.

Weiterführende Informationen unter:

| → www.staedtebaufoerderung.info
> Programme vor 2020 > Stadttumbau
> Praxis > Bad Langensalza

Blick auf Bad Langensalza
Foto: DSK GmbH

Beteiligung und Kommunikation



Erfolgsfaktoren

- **Beteiligung konzipieren**
Beteiligung muss an den spezifischen lokalen Rahmenbedingungen und Altersstrukturen ausgerichtet werden – es gibt keine Pauschallösungen.
- **Akzeptanz und Rückhalt**
Eine gute Beteiligung und ein professionelles Stakeholdermanagement stärken Akzeptanz und Rückhalt für das integrierte Konzept.
- **Multiplikatoren zur Vermittlung**
Multiplikatoren helfen, schwer erreichbare Zielgruppen einzubinden.
- **Externe Akteure als strategische Partner**
Externe Akteure wie die IHK unterstützen das Verwaltungspersonal in der Umsetzung der Beteiligungsformate.
- **Frühzeitige Diskussionsrunden initiieren**
Die frühzeitige Beteiligung ermöglicht es, Widerstände schnell zu erkennen und hierauf adäquat zu reagieren.
- **Ansätze für Self-Empowerment**
Besondere Formate zur Selbstorganisation und Selbsthilfe können Bürgerinnen und Bürger selbst zu ISEK-Akteuren machen, Zugänge zu Fördermitteln eröffnen und die Identifikation mit dem ISEK stärken.
- **Private Eigentümerinnen und Eigentümer einbeziehen**
Um Sanierungsvorhaben trotz Zielkonflikten voranzubringen, werden private Eigentümerinnen und Eigentümer frühzeitig in Beteiligungsformate einbezogen.
- **Zentrale Meilensteine bei der Umsetzung breit kommunizieren**
Um die Sichtbarkeit von Maßnahmen in der Öffentlichkeit aufrechtzuerhalten, verläuft die Kommunikation über Fortschritte kontinuierlich in der Konzept- und Umsetzungsphase, und strategische Ziele und Visionen werden repetitiv wiederholt.



Hemmnisse

- **Erreichbarkeit bestimmter Zielgruppen**
Häufig gelingt es nicht, bestimmte Zielgruppen zu erreichen und in die Beteiligung einzubeziehen – dies betrifft vor allem infrastrukturelevante Zielgruppen.
- **Unvorhersehbarkeit der Beteiligung**
Im Beteiligungsprozess kann es zu Verzögerungen aufgrund von Einwänden durch Stakeholder sowie Bürgerinnen und Bürger kommen.
- **Ziel- und Interessenskonflikte entstehen**
Ziel- und Interessenskonflikte können zwischen der Verwaltung und lokalen Stakeholdern wie privaten Eigentümerinnen und Eigentümern sowie „Big Playern“ entstehen und den Umsetzungsprozess hemmen.
- **Finanzielle Hürden**
Finanzielle Hürden verringern den Spielraum für Beteiligungsformate in der Umsetzungsphase.
- **Geringe öffentliche Sichtbarkeit von langfristigen Maßnahmen**
Die Langwierigkeit der Umsetzung von Maßnahmen vermindert deren Sichtbarkeit bei Stakeholdern und der Bürgerschaft.

Handlungsempfehlungen



Engagierte und aktive Stakeholder, sowie Bürgerinnen und Bürger als Partner für den kooperativen Stadtentwicklungsprozess gewinnen.

Um der steigenden Komplexität von Transformationsherausforderungen adäquat zu begegnen und eine diverse Beteiligung unter Einbezug schwer erreichbarer Gruppen aufzubauen, sollten neben strategischen Partnerschaften auch Multiplikatorinnen und Multiplikatoren aus der Stadtgesellschaft (z. B. Vereine, Initiativen, Stadtteilmütter, Stadtteinväter) eingebunden werden. Sie stehen im engen Austausch mit den Zielgruppen und vermitteln bezüglich der Planung und Durchführung von Maßnahmen.



Akzeptanz, Vertrauen und Identifikation mit dem ISEK stärken.

Ziel sollte sein, dass Beteiligte sich mit dem ISEK identifizieren sowie Ziel- und Interessenskonflikte frühzeitig abgebaut werden. Die Beteiligung und die Kommunikation im ISEK-Prozess dienen dazu, das Vertrauen zur Verwaltung aufzubauen und zu stärken. Dies kann erreicht werden, indem besonders in der Umsetzungsphase regelmäßig informiert und im Rahmen von öffentlichen Diskursen und geschlossenen Räumen für einen vertraulichen Austausch gesorgt wird.



Anpassung der Beteiligungsräume und -formate an die Lebensbedingungen der Stakeholder, sowie Bürgerinnen und Bürger.

Die Beteiligung der Umsetzungsphase sollte nah an den Lebensbedingungen der Stakeholder und der Bürgerschaft ausgerichtet sein. Die Einbindung anhand von konkreten Projekten wird dabei empfohlen. Um möglichst vielen Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit der Beteiligung zu geben, sollten Informations- und Diskussionsrunden sowie Beratungsgespräche idealerweise direkt vor Ort und am Wochenende oder abends stattfinden. Zudem ist es hilfreich, häufige Personalwechsel der Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner der Verwaltung zu vermeiden, um Vertrauen aufzubauen und die Sichtbarkeit der Verwaltung in der Kommune zu erhöhen.

Abbildung 13: Übersicht Beteiligung und Kooperation; Quelle: Urban Catalyst GmbH

Finanzierung

ZENTRALE LEITFRAGEN

- Sind alle Finanzierungsoptionen ausgelotet und relevante Partner eingebunden?
- Auf welche Ansprechpartner zur Akquise von Fördermitteln kann zurückgegriffen werden? Welche Erstkontakte müssen noch aufgebaut werden?
- Welche Maßnahmen zum Fundraising können konzipiert und organisiert werden?
- Wie kann die Sichtbarkeit erster Leuchtturmprojekte zur Partnerakquise genutzt werden?

Nach Artikel §104 b Grundgesetz stellt der Bund den Ländern Städtebaufördermittel zur Verfügung, die diese an die Kommunen weitergeben. Die Aufteilung der Gesamtsumme richtet sich nach einem Verteilerschlüssel, der sich an den Problemlagen orientiert und jährlich auf verschiedene Programme aufgeteilt wird. 2021 sah die Aufteilung beispielsweise so aus: (1) Lebendige Zentren, (2) Sozialer Zusammenhalt, (3) Wachstum und nachhaltige Erneuerung (vgl. VV Städtebauförderung 2021). Die Beschlussfassung eines ISEK bildet meist die Voraussetzung zur Fördermittelbeantragung.

Zunehmend werden erweiterte Förderoptionen, wie beispielsweise die Förderung von Smart Cities (BMWSB) oder die Umsetzung der Mobilitätswende, wichtige Treiber der integrierten Stadtentwicklung. Die Erschließung diverser Finanzierungsquellen bietet demnach Kommunen die Chance, nicht nur strategisch wichtige Projekte zu realisieren, sondern auch Lösungsansätze für vielfältige und neuartige Aufgabenstellungen und Herausforderungen zu entwickeln, die anhand neuer Methoden, Prozessabläufe oder Formen der Zusammenarbeit im Alltag erprobt werden können. Kommunen sind deshalb aufgefordert, verschiedene öffentliche Finanzierungsoptionen noch stärker miteinander für die Gebietsentwicklung zu verzahnen, wie z. B. nachfolgende Förderprogramme:

- Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)
| → www.ec.europa.eu > EFRE
- LEADER
| → www.enrd.ec.europa.eu > LEADER
- Zuschüsse von der KfW
| → www.kfw.de > Öffentliche Einrichtungen > Kommunen
- Nationale Projekte des Städtebaus (NPS)
| → www.nationale-staedtebauprojekte.de
- Nationale Klimaschutzinitiative (NKI)
| → www.klimaschutz.de

Ein Ansprechpartner zur Klärung von Fördermöglichkeiten für die Erstellung von ISEKs ist die zuständige Bewilligungsbehörde für die Städtebauförderung (vgl. BMUB 2016: 16). Der Ablauf zur Fördervergabe und die Schnittstelle zwischen Kommune und Fördermittelgeber unterscheiden sich je nach Bundesland. Beispielsweise ist es in Thüringen das Landesverwaltungsamt. In Hessen ist die „Hessen Agentur“ der direkte Ansprechpartner, und in Nordrhein-Westfalen der jeweilige Regierungsbezirk.

EU-, Bundes- und Landesmittel, z. B. Städtebauförderung, EFRE, NPS, NKI, Sonderförderprogramme.

Haushaltsmittel, Personal- und Sachmittel, Mittel der städtischen Beteiligungsunternehmen.

Zweckgebundene Zuwendungen, Personalressourcen, Sachleistungen, Investitionspauschalen.

Projekte von Bildungs- und Wissenschaftspartnern (Forschungsmittel).

Der finanzielle Aufwand kann durch Einbindung bürgerschaftlichen Engagements teilweise reduziert werden.

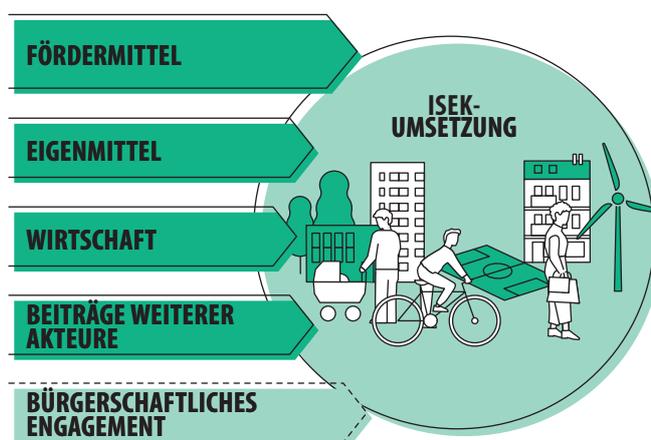


Abbildung 14: Finanzressourcen für die ISEK-Umsetzung; Quelle: Urban Catalyst GmbH

Die öffentlichen Investitionen zur Umsetzung von Maßnahmen reichen oftmals allein nicht aus, um eine ganzheitliche Veränderung des Fördergebietes zu erzielen. Die frühzeitige zusätzliche Einbindung privatwirtschaftlicher Partner wie Wohnungsbaugesellschaften, Verkehrsbetriebe, Stiftungen oder auch des Einzelhandels ist deshalb unerlässlich. Der Multi-Stakeholder-Ansatz spielt vor diesem Hintergrund eine zunehmend bedeutendere Rolle, da alle Akteursgruppen in vielfältiger Weise einen ressourcenbezogenen Beitrag zur Stadtentwicklung leisten können und sollen. Städtebaufördermittel dienen oft als Initialzündung und bilden einen Baustein zur Finanzierung vielfältiger Maßnahmen aus dem ISEK.

BESONDERHEITEN VON KLEIN-, MITTEL- UND GROSSTÄDTEN

Bei der Akquise und dem Einsatz von Finanz- und Fördermitteln gibt es lediglich geringe Unterschiede im verwaltungsinternen Ablauf zwischen Klein-, Mittel- und Großstädten. In Klein- und Mittelstädten werden die Tätigkeiten zur Akquise von Fördermitteln und zur Vernetzung mit Fördermittelgebern entweder von der Kämmerei, direkt von der Bürgermeisterin oder dem Bürgermeister oder vom Sanierungsträger übernommen. Dabei wird eine enge Absprache mit der Stadtplanungsabteilung gepflegt. In Großstädten stehen meist mehr personelle Ressourcen zur Verfügung, um die Förderakquise in der Stadtplanungsabteilung anzusiedeln.

Über die kontinuierliche und aufmerksame Beobachtung der Fördermittellandschaft können zudem Sondermittel (z. B. im Rahmen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik) oder Modellförderungen beantragt werden. Auch landesspezifische Fachförderungen sowie Förderungen von Beratungsleistungen zur Erarbeitung von Umsetzungsgrundlagen nehmen eine wichtige Rolle im Kanon der Finanzierungsbausteine ein.

Ein großes Hemmnis für Klein- und Mittelstädte sowie für wirtschaftlich schwächer aufgestellte Kommunen ist die Beschaffung des Eigenmittelanteils zur Förderung von Maßnahmen. Dies führt dazu, dass die Projektumsetzung hauptsächlich von den jeweils zur Verfügung stehenden Förderprogrammen abhängt und dadurch Maßnahmen, die für die Stadt prioritär wären, nicht immer umgesetzt werden können. Zudem können Verzögerungen in der Umsetzung entstehen, da Gelder fehlen. Vor dem Hintergrund der zu erbringenden kommunalen Mitleistungsanteile sind die Maßnahmen und Fördermöglichkeiten immer untereinander abzuwägen und prioritär einzuordnen. Die kommunale Finanzmittelausstattung ist somit eine entscheidende Handlungsvoraussetzung für die Inanspruchnahme von Fördermitteln.



GUTE PRAXIS AMORBACH

Amorbach
Foto: Stadt Amorbach

Die Kleinstadt Amorbach mit rund 4.000 Einwohnerinnen und Einwohnern liegt im westlichen Unterfranken nahe den Landesgrenzen zu Hessen und Baden-Württemberg. Amorbach nutzt zur Projektrealisierung neben der Städtebauförderung auch eingeworbene Spenden aus seinen kontinuierlichen Fundraising-Aktivitäten.

Zu den privaten Investorinnen und Investoren gehören u. a. das Fürstenhaus, Stiftungen, Privatpersonen sowie Dienstleisterinnen und Dienstleister. Zudem werden im Rahmen der integrierten ländlichen Entwicklung (ILEK) und in Allianz mit den Nachbargemeinden interkommunale Maßnahmen zu konkreten Themenschwerpunkten umgesetzt.

Das Wissen über finanzstarke Partner in der Kommune, das Engagement der Politik und eine vertrauensbildende Kommunikationskultur bilden die Grundlagen für das erfolgreiche Fundraising in Amorbach. Eine besondere Rolle im Kontaktaufbau und der Kontaktpflege in Amorbach kommt dem Bürgermeister zu.

Weiterführende Informationen

erhalten Sie unter:

- | → www.amorbach.de > [Leben & Arbeiten](#)
> [ISEK](#)
- | → www.odenwald-allianz.de
> [Campus GO](#)



GUTE PRAXIS GEISA

Marktplatz Geisa
Foto: Trabert – commons.wikimedia.org

Die Kleinstadt Geisa mit rund 5.039 Einwohnerinnen und Einwohnern liegt auf einem Bergsporn an der hessisch-thüringischen Landesgrenze. Die historische Altstadt ist als Denkmalensemble ausgewiesen und noch vollständig von der mittelalterlichen Stadtmauer umschlossen. Sie ist durch eine kleinteilige und enge Bebauung geprägt und verfügt über ein altes administratives Zentrum im Schlossbezirk. Die Sanierung der Altstadt hat sich als Motor für eine Reihe von Stadtentwicklungsprojekten erwiesen, darunter auch die Erarbeitung eines Quartierskonzeptes zur Überprüfung der Möglichkeiten für die Nutzung erneuerbarer Energien sowie zur Senkung des Energie- und Wärmebedarfs bei gleichzeitigem Schutz des baukulturellen Wertes der Altstadt. Durch die Sanierungstätigkeiten der letzten Jahre hat sich die Stadt außerordentlich positiv entwickelt. Dies zeigt sich vor allem in der 4,9-prozentigen Steigerung der Einwohnerzahl in den letzten zehn Jahren (im Vergleich: Thüringen – 12,5 %). In Geisa werden mehrere Förderprogramme (KfW, Klimainvest, Klimainitiative des Bundes, Städtebauförderprogramme etc.) für die Altstadtsanierung gebündelt. Dafür sind oftmals verschiedene räumliche Abschnit-

te zu bilden, um die Förderungen klug miteinander zu verzahnen. Vor diesem Hintergrund arbeitet Geisa bereits seit vielen Jahren mit einem Sanierungsträger zusammen, der u. a. seine umfassende Expertise in der Akquisition und Bündelung von Fördermitteln und Anschlussfinanzierungen in die Kommune ergänzend einbringt. Dabei erfolgt nicht Dienst nach Vorschrift, sondern dahinter steht viel Engagement, Kommunikationsstärke und Verständnis für die Bedeutung der guten Kontaktpflege nach innen und nach außen sowie zu den Mitarbeitenden der Förderbehörden.

Weiterführende Informationen unter:

| → www.stadt-geisa.org

GUTE PRAXIS NEUSTRELITZ

Im Jahr 1991 stand die im Landkreis Mecklenburgische Seenplatte gelegene Mittelstadt Neustrelitz zum Zeitpunkt der deutschen Wiedervereinigung vor der Herausforderung, das umfangreiche bauliche Erbe der ehemaligen herzoglichen Residenz- und Landeshauptstadt von Mecklenburg-Strelitz vor dem Verfall zu retten. Darüber hinaus waren neue Perspektiven für Gewerbebrachen erforderlich, und Baulücken sollten geschlossen werden. Es wurden tragfähige Konzepte für zeitgemäße Nutzungen und den Umgang mit Gewerbebrachen benötigt, um die Innenstadt zu einem attraktiven Standort für Wohnen, Wirtschaft und Tourismus mit entsprechender Infrastruktur zu entwickeln, der dem schützenswerten Bestand sowie veränderten modernen Anforderungen gerecht wird.

Ein erster entscheidender Schritt war 1991 die Ausweisung des 118 ha großen Sanierungsgebietes „Stadtzentrum Neustrelitz“. Nach 30 Jahren Sanierungsarbeit kann eine beachtliche Zwischenbilanz in der Stadterneuerung dank der Förderprogramme des Landes, des Bundes und der Europäischen Union gezogen werden. Bis Ende 2020 wurden mehr als 112,3 Millionen Euro aus Städtebauförder- und Drittmitteln für die bauliche Wiederbelebung in der Innenstadt eingesetzt. Sie wurden u. a. aus den Programmen „Allgemeine Städtebauförderung“, „Städtebaulicher Denkmalschutz“, „Stadtumbau Ost“, „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“, „Kleine Städte und Gemeinden“, „Lebendige Zentren“ sowie dem landeseigenen Programm bereitgestellt. Neustrelitz war dabei finanziell zu einem Drittel beteiligt und hat darüber hinaus bisher über 12,9 Millionen Euro zusätzliche Eigenmittel zur Verfügung gestellt. Der wirtschaftliche Effekt der Städtebauförderung ist dabei wesentlich größer als die getätigte Investition: Auswertungen besagen, dass ein Euro aus Fördermitteln sieben Euro an Bauinvestitionen auslöst. Heute ist die Stadt wieder im neuen Glanz erlebbar. Zu verdanken ist dies den gemeinsamen Anstrengungen von öffentlicher Hand und privaten Bauherren und



Bauherrinnen. Von Beginn an räumte die Stadt der Förderung von Wohn- und Geschäftshäusern durch private Bauherrinnen und Bauherren hohe Priorität ein. So floss ein Viertel aller Mittel bisher in diesen Bereich und verdeutlicht somit, dass die Städtebauförderung wichtige Anreize für Investitionen im privaten Bereich schafft.

Zudem ist Neustrelitz die erste Stadt in Mecklenburg-Vorpommern, die ein Konzept für die Förderung von Bauherrengemeinschaften entwickelte. Im Rahmen dieser „Bauherrenmodelle“ setzen Bauwillige ein Projekt gemeinsam, aber im Teileigentum um. Da sich für den Einzelnen das wirtschaftliche Risiko einer Modernisierung reduziert, wird die Motivation, sich in der Innenstadt zu engagieren, wirkungsvoll unterstützt. So steigen auch für große oder besonders aufwendige Objekte die Vermarktungs- und Modernisierungschancen. Seit 2004 wurden auf diese Weise neun Bauherrenmodelle in Neustrelitz umgesetzt.

Weiterführende Informationen unter:

| → www.neustrelitz.de

> [Stadtentwicklung & Wirtschaft](#)

> [30 Jahre Stadtsanierung in Neustrelitz](#)

Marktplatz Neustrelitz
Foto: Harke – commons.wikimedia.org

Finanzierung



Erfolgsfaktoren

- **Gute Kommunikation zwischen Kommune und Land**
Eine gute Kommunikation zwischen Kommune und Land unterstützt die frühzeitige Auflösung von Hemmnissen und beschleunigt den Vergabe- und Bewilligungsprozess.
- **Flexible und zugleich präzise Formulierung von Maßnahmen im ISEK**
Maßnahmenbeschreibungen im ISEK sind flexibel zu halten, um diese an verschiedene Förderprogramme anpassen zu können.
- **Umfassende Erfahrung zum kombinierten Einsatz von Fördermitteln**
Große Maßnahmen können durch die Kombination verschiedener Förderprogramme realisiert werden – hierfür braucht es viel Erfahrung in der Fördermittelsteuerung.
- **Strukturierte Wissensbündelung in der Verwaltung**
Strukturiertes und abrufbares Wissen zur Finanzakquise stärkt das Verwaltungshandeln und macht Verwaltungen unabhängig von externen Dienstleistern.
- **Bürgerschaftliches Engagement als wichtige Säule im Umsetzungsprozess**
Der finanzielle Aufwand kann durch die sinnvolle Einbindung des bürgerschaftlichen Engagements teilweise reduziert werden.
- **Neue Formen der Finanzierung**
Mantelanträge, interkommunale Förderakquise und Fundraising-Strategien ermöglichen es, Maßnahmen unabhängig von Städtebauförderprogrammen zu finanzieren.



Hemmnisse

- **Abhängigkeit von Förderprogrammen aufgrund der kommunalen Haushaltslage**
Vor allem kleinere Kommunen können Vorfinanzierungen nicht aus dem eigenen Haushalt heraus stemmen, wodurch Verzögerungen in der Umsetzung entstehen können. Dabei sind kleine Kommunen mit einer kleineren Haushaltslage sind verstärkt abhängig von Förderprogrammen und haben wenig Spielraum, förderunabhängige Maßnahmen zu einem für sie passenden Zeitpunkt umzusetzen.
- **Prozesshürden zwischen behördlichen Ebenen**
Abstimmungen zwischen behördlichen Ebenen sind teilweise sehr aufwendig und verursachen bürokratische und kommunikative Aufwände (Wirtschaftlichkeitsberechnung, kurzfristige Sonderförderprogramme).
- **Bedarf an spezifischem Förderwissen**
Die zunehmend komplexe Förderlandschaft erfordert spezifisches Know-how. Es basiert häufig auf dem Engagement einzelner Mitarbeitender, ein systematisches Wissensmanagement wird meist aus Zeitmangel nicht aufgebaut.
- **Auslagerung des Wissens zur Finanzakquise**
Die Beauftragung von Externen hilft zwar – der Wissenstransfer in Richtung der Verwaltungsmitarbeitenden findet teilweise jedoch noch zu wenig statt.

Handlungsempfehlungen



Regelmäßigen Austausch mit Fördermittelgebern aufbauen und pflegen.

Ein guter Draht zu den direkten Fördermittelgebern (je nach Bundesland sind diese Ansprechpartner die Ministerien, die Regierungsbezirke oder externe Agenturen) kann von Verwaltungen aufgebaut werden, z. B. durch regelmäßige Austauschtermine zum Umsetzungsstand und Bereisungen durch den Ansprechpartner oder die Ansprechpartnerin bei abgeschlossenen Maßnahmen. Diese Kontaktpflege kann dazu beitragen, den Vergabeprozess zu vereinfachen und die Bewilligung zu beschleunigen.



Verwaltungsinterne Wissensvermittlung und Wissensbündelung zur Akquise

Kommunen arbeiten im ISEK-Prozess häufig mit externen Dienstleistern und Dienstleisterinnen wie Sanierungsträgern zusammen, die die Akquise übernehmen. Diese Kooperationen werden aber nach der Fertigstellung der Sanierungsvorhaben beendet und das Wissen um Erfolge und Herausforderungen liegt beim Dienstleister. Daher ist es wichtig, bereits während der ISEK-Konzept- und Umsetzungsphase den umfangreichen Wissensschatz an die Verwaltungsmitarbeitenden weiterzugeben und abteilungsübergreifend Wissen zu bündeln. Interne Strukturen, z. B. regelmäßige Absprachen, sollten frühzeitig aufgebaut werden.



Interkommunaler Austausch zu alternativen Finanzierungsmöglichkeiten

Jede Kommune entwickelt kreative und an ihre Rahmenbedingungen angepasste Ideen zur Finanzierung von Maßnahmen, die unabhängig von den Landesfördermitteln genutzt werden. Ein gesteuerter Erfahrungs- und Wissensaustausch zwischen den Kommunen ermöglicht es, skalierbare Lösungsansätze weiterzugeben.

Abbildung 15: Übersicht Finanzierung; Quelle: Urban Catalyst GmbH

Monitoring

ZENTRALE LEITFRAGEN

- Sind die Entwicklungsziele im ISEK konkret genug ausformuliert, sodass eine spätere Einschätzung des Zielerreichungsgrades möglich ist?
- Sind Indikatoren für die Einschätzung eines Zielerreichungsgrades definiert?
- Besteht bei den Verantwortlichen Einigkeit darüber, welche Informationen wann und für welche Einschätzungen erforderlich sind und können diese dann auch zeitnah abgerufen werden?
- Gibt es konzeptionelle Überlegungen, wie die Evaluierung durchgeführt werden soll?
- Sind die erforderlichen personellen und finanziellen Ressourcen eingeplant und die Verantwortlichkeiten zur Durchführung von Monitoring und Evaluation geklärt?
- Besteht Klarheit darüber, ob eine Selbstevaluierung oder eine externe Evaluierung anschlussfähiger ist?

Im Grundgesetz ist die Evaluierungspflicht für die Bund-Länder-Programme der Städtebauförderung (GG Art. 104b Abs. 2) festgelegt, und die Bedeutung von regelmäßigen Programmevaluierungen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene wächst zunehmend. Denn gegenüber den Mittelgebern ist nicht zuletzt in Konkurrenz zu anderen Politikansätzen die Sinnhaftigkeit und Wirkung der Städtebauförderung nachzuweisen. Gleichzeitig muss durch regelmäßige, strukturierte und belastbare Wirkungsanalysen und Selbstevaluierungen mit den vorhandenen Mitteln ein Maximum an Wirkungen und Zielen erreicht werden. Dabei gibt es auf den Ebenen von Bund, Ländern und Kommunen durchaus unterschiedliche, sich aber sinnvoll ergänzende Erkenntnis- und Verwertungsinteressen.

Das ISEK fungiert demnach nicht nur als Grundlage für den Zugang zu Fördermitteln, sondern es erfordert auch den Nachweis der Gewährleistung der zweckentsprechenden Mittelverwendung durch entsprechende Erhebungen.

Um messbare Erfolgs- oder Wirkungskriterien festzusetzen und die bestmögliche Fortschrittskontrolle des Umsetzungsstands von ISEKs zu sichern, können zielgerichtete Monitoring- und Evaluierungskonzepte Anwendung finden. Die Praxis in vielen Kommunen in Deutschland zeigt jedoch, dass nur wenige implizite Instrumente systematisch zum Einsatz kommen. Nur in einigen Bundesländern ist die Berichterlegung des Umsetzungsstands jährlich vorgeschrieben. Die meisten Evaluierungen finden in Form von quantitativen Zwischenevaluierungen statt, z. B. durch Quartalsberichte. Eine umfassende Evaluierung der Zielerreichung wird, wie das Forschungsvorhaben gezeigt hat, in der Regel erst im Zusammenhang mit dem Erfordernis der Fortschreibung des ISEKs in Angriff genommen.

Zur Überprüfung des Umsetzungsstands und der Reflexion der Zielerreichung hat sich ebenfalls der moderierte Erfahrungsaustausch unter den beteiligten Akteurinnen und Akteuren im ISEK-Prozess als hilfreich erwiesen. Hier

können durch die Stadtverwaltung oder den Sanierungsträger gesteuerte und moderierte Workshops sowie Gebietskonferenzen einen wichtigen Beitrag leisten. Neben dem Prozessstand kann so auch die Zufriedenheit der beteiligten externen und internen Akteursgruppen im ISEK-Umsetzungsprozess erörtert werden.

Die Sinnhaftigkeit einer Evaluierung wurde von den untersuchten Kommunen grundsätzlich bestätigt. Insbesondere für die Vorbereitung eines neuen ISEKs bzw. einer Fortschreibung ist fundiertes Wissen über Erfolgsfaktoren und Hemmnisse bei der Umsetzung des zurückliegenden ISEKs essenziell. In der Praxis bestehen jedoch häufig Kapazitätsprobleme für die Durchführung einer umfassenden Evaluierung bzw. eines prozessbegleitenden Monitorings. Daher ist es wichtig, dass für Evaluierung und Monitoring einerseits ausreichende Kapazitäten eingeplant werden und andererseits angepasste Verfahren genutzt werden, die für die jeweilige Kommune handhabbar sind.

BESONDERHEITEN VON KLEIN-, MITTEL- UND GROSSTÄDTEN

Mit Blick auf spezifische Monitoringverfahren lassen sich keine wesentlichen Unterschiede zwischen den Kommunen unterschiedlicher Größe beobachten. Größere Kommunen besitzen jedoch den Vorteil einer besseren Datenbasis, da die ISEK-Evaluation auf Erhebungen paralleler Planungsverfahren zurückgreifen kann. In kleineren Kommunen sind Planungsgrundlagen häufig nicht vorhanden oder veraltet. Daher bietet es sich an, lückenhafte Grundlagen in der Vorbereitungsphase durch spezifische Erhebungen zu schließen bzw. im Fall von Kapazitätsproblemen vertiefende Erhebungen als ISEK-Maßnahmen zu formulieren. In diesem Fall werden die Erhebungen in der Umsetzungsphase nachgeholt und betroffene ISEK-Maßnahmen präzisiert.

Monitoring



Erfolgsfaktoren

- **Eigene Monitoringverfahren**
Eigens für ISEK-Umsetzung angelegte Monitoringverfahren sind hilfreich für die Steuerung – insbesondere in größeren Städten.
- **Blick von außen und über den Tellerrand**
Durch die Einbindung externer Büros oder den interkommunalen Austausch kann das kommunale Handeln reflektiert werden.
- **Ausnutzen unterschiedlicher Wirksamkeiten**
Es bewährt sich, die unterschiedlichen Wirksamkeiten des ISEKs zu nutzen, um das Instrument zu stärken und als Bindeglied in der Akteurslandschaft zu etablieren.



Hemmnisse

- **Hemmnisse durch Krisen**
Krisensituationen (Flutkatastrophen/Pandemie) sorgen zeitweise für Hemmungen oder gar Rückschläge in der ISEK-Umsetzung. Neue Aufgaben mit höherer Priorität drängen Monitoringaufgaben zurück.
- **Priorität von Maßnahmen**
Die Priorität von Maßnahmen ändert sich bei einer Neuausrichtung der Fördermittellandschaft bzw. bei veränderten Schwerpunktthemen/Rahmenbedingungen.
- **Einflechtung neuer Themenfelder**
Zusätzliche Themenfelder erhöhen die Komplexität und erfordern Fachwissen.
- **Eingeschränkte Ressourcen**
Personalmangel führt dazu, dass Evaluation und Qualitätssicherung bei den Kommunen eine untergeordnete Rolle einnehmen.

Handlungsempfehlungen



Zeitpunkte für Evaluierungen durch Förderbestimmungen im Blick behalten.

Förderprogramme definieren meist spezifische Zeitfenster für die Fortschreibung von ISEKs. Die frühzeitige Planung und Einbindung der relevanten Akteure für den Erarbeitungsprozess der Fortschreibung wird daher empfohlen.



Gegebenenfalls externe Unterstützung zur Durchführung der Evaluierung organisieren.

Jede Kommune sollte im Rahmen der Bearbeitung des ISEKs schon frühzeitig überlegen und entscheiden, ob sie für die Evaluierung die Unterstützung von Externen in Anspruch nehmen möchte. Denkbar wäre z. B. die Etablierung eines Begleitgremiums, das sich aus den unterschiedlichen Akteursgruppen zusammensetzt. In vielen Sanierungsgebieten handelt in dieser Funktion bereits ein Sanierungsbeirat. Aber auch ein externer Evaluierungsexperte oder eine Evaluierungsexpertin kann mit der Durchführung der Evaluierungsprozesse beauftragt werden.



Indikatoren für die Einschätzung der Zielerreichung frühzeitig und gemeinschaftlich entwickeln.

In der Praxis hat sich ein breites Spektrum an Methoden zur Einschätzung der Zielerreichung herausgebildet. Je nachdem, wie stark die Ziel- und Maßnahmenebene durch quantitative Daten und entwickelte Indikatoren „gemessen“ wird, unterscheidet man zwischen einem qualitativ-diskursiven und einem auf quantitative Indikatoren gestützten Ansatz. In der Praxis hat sich bewährt, die Indikatoren mit den Schlüsselakteuren gemeinschaftlich zu entwickeln, da hierdurch eine deutliche Akzeptanzerhöhung der Evaluierungsergebnisse erzielt wird.



Fortschreibungen anlassbezogen im Verlauf der Umsetzungsdauer planen.

Hierdurch können neuere Entwicklungen, fachpolitische Entscheidungen, veränderte Herausforderungen, Rahmenbedingungen und Haushaltslagen sowie Projektfortschritte in den Planungs- und Umsetzungsprozess von ISEKs integriert werden. Dies muss nicht als Ganzes erfolgen, sondern es können auch Teilbereiche eines ISEKs angepasst werden.

Abbildung 16: Übersicht Monitoring; Quelle: Urban Catalyst GmbH

Handlungsempfehlungen im Überblick

KONZEPT

Zum Abschluss der Konzeptphase werden wichtige Grundlagen für die Umsetzung geschaffen. So werden bereits Maßnahmen priorisiert und Verantwortlichkeiten für die Umsetzung definiert.

... bereits im Konzept klären

Um den Übergang zwischen Konzept- und Umsetzungsphase möglichst kurz zu halten, werden zentrale Fragen der Umsetzung bereits im Konzept beantwortet.

Maßnahmen **1**
priorisieren **2**
3

Anschlussfähigkeit und Synchronisierung ISEK ↔ Fachkonzepte

Inhaltliche u. räumliche Schwerpunkte setzen

Fördermöglichkeiten für Umsetzung prüfen

ÜBERGANG

Mit dem politischen Beschluss des ISEKs ist die Konzeptphase abgeschlossen. Es beginnt eine Übergangsphase, in der wichtige Weichen für die Umsetzung gestellt werden.

Rolle der Gesamtkoordination und Zuständigkeiten klären

Frühzeitig wird die Rolle der Gesamtkoordination und Zuständigkeiten für die Umsetzung von Maßnahmen definiert.

Umsetzungsprozess weitsichtig planen

Umsetzungsprozesse sind komplex und langfristig. Personal- und Finanzkapazitäten werden realistisch geplant, darauf aufbauend wird ein abgestimmter Fahrplan für die Umsetzung entworfen.

Monitoring und Indikatoren frühzeitig vorbereiten

Frühzeitig wird ein Monitoring-System mit passenden Indikatoren entwickelt, um den Umsetzungsfortschritt fortlaufend zu überprüfen.

UMSETZUNG

Erste kleine ISEK-Projekte werden umgesetzt. Dadurch entfaltet das Konzept eine unmittelbar sichtbare Wirkung.

Dialog mit Öffentlichkeit führen

In regelmäßigen Abständen finden Dialoge mit der Öffentlichkeit zum Stand der Umsetzung ab.

Personal-
knappheit

Erwartungs-
druck der
Öffentlichkeit

Wechsel von
Zuständigkeiten
(in Übergangs-
phasen)

Beteiligung an konkreten Projekten organisieren

Über geeignete Beteiligungsformate wird die Öffentlichkeit gezielt in die Umsetzung von Einzelmaßnahmen einbezogen.

Transparente Kommunikation nach Innen und Außen sicherstellen

Wissenstransfer aufbauen



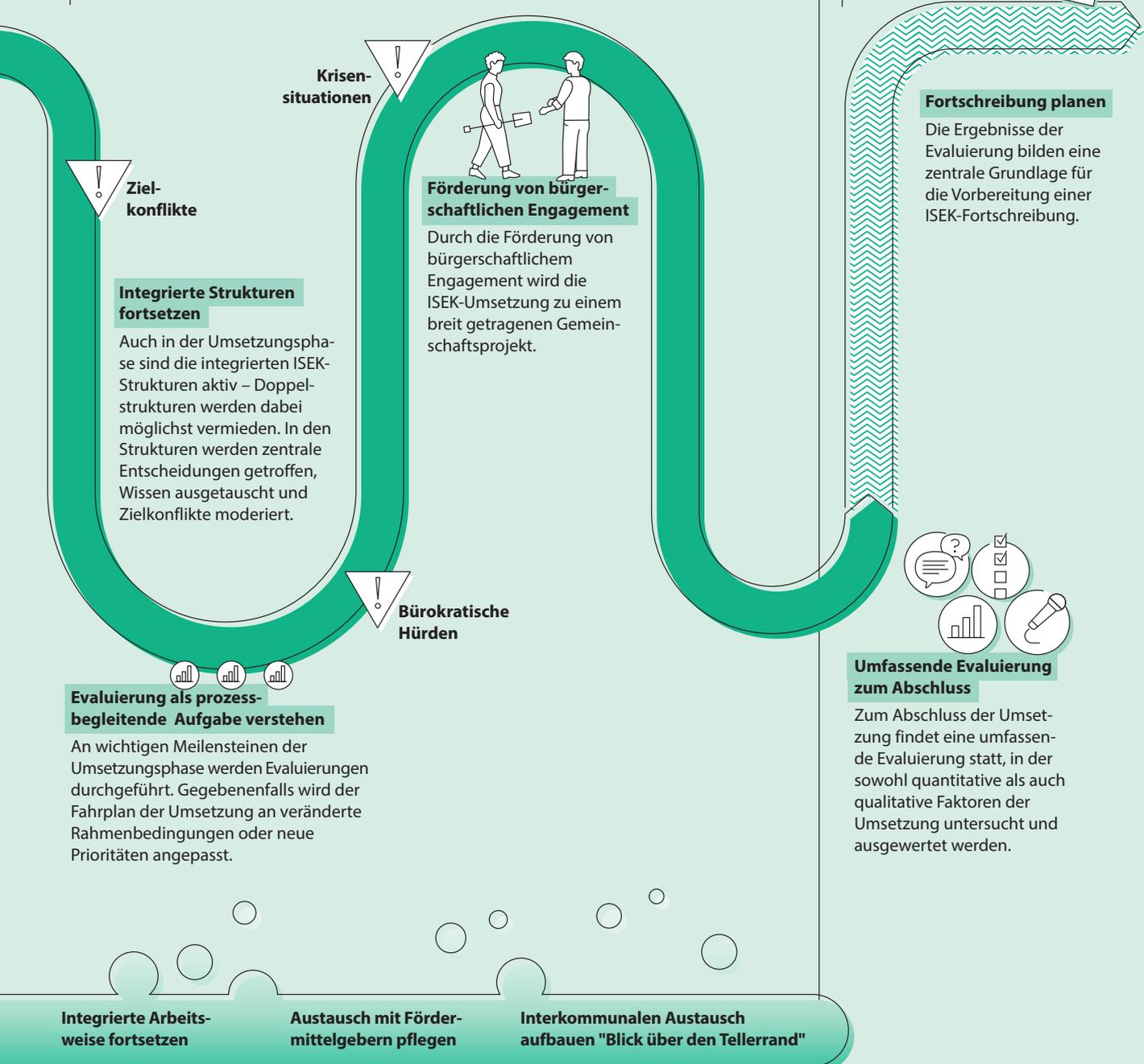
Die Planungsverfahren von größeren ISEK-Maßnahmen sind angestoßen. Diese Projekte erfordern lange Zeiträume für Planung und Umsetzung, besitzen aber eine hohe Wirksamkeit und Sichtbarkeit.

Ein ISEK-Leuchtturmprojekt kann nach langjähriger Zusammenarbeit der Akteure erfolgreich abgeschlossen werden.

ABSCHLUSS

Ein Großteil der ISEK-Projekte wurde umgesetzt, außerdem haben sich lokale Rahmenbedingungen verändert sodass eine ISEK-Fortschreibung in die Wege geleitet wird.

ISEK 2.0



Zielkonflikte

Integrierte Strukturen fortsetzen

Auch in der Umsetzungsphase sind die integrierten ISEK-Strukturen aktiv – Doppelstrukturen werden dabei möglichst vermieden. In den Strukturen werden zentrale Entscheidungen getroffen, Wissen ausgetauscht und Zielkonflikte moderiert.

Krisensituationen

Förderung von bürgerschaftlichen Engagement

Durch die Förderung von bürgerschaftlichem Engagement wird die ISEK-Umsetzung zu einem breit getragenen Gemeinschaftsprojekt.

Bürokratische Hürden

Evaluierung als prozessbegleitende Aufgabe verstehen

An wichtigen Meilensteinen der Umsetzungsphase werden Evaluierungen durchgeführt. Gegebenenfalls wird der Fahrplan der Umsetzung an veränderte Rahmenbedingungen oder neue Prioritäten angepasst.

Fortschreibung planen

Die Ergebnisse der Evaluierung bilden eine zentrale Grundlage für die Vorbereitung einer ISEK-Fortschreibung.

Umfassende Evaluierung zum Abschluss

Zum Abschluss der Umsetzung findet eine umfassende Evaluierung statt, in der sowohl quantitative als auch qualitative Faktoren der Umsetzung untersucht und ausgewertet werden.

Integrierte Arbeitsweise fortsetzen

Austausch mit Fördermittelgebern pflegen

Interkommunalen Austausch aufbauen "Blick über den Tellerrand"

Abbildung 17: Handlungsempfehlungen im Überblick; Quelle: Urban Catalyst GmbH

4 Fazit

Der interkommunale Austausch und die Ableitung von Erfolgsfaktoren und Hemmnissen im Rahmen dieser Evaluation zeigen, dass sich die Rahmenbedingungen für die Arbeit mit integrierten Stadtentwicklungskonzepten in den untersuchten Kommunen maßgeblich unterscheiden.

Wesentliche Faktoren sind dabei u. a. Stadtgröße und Stadtstruktur, die Stadt- und Gemeindegliederung, der Verwaltungsaufbau und insbesondere die personelle und finanzielle Ausstattung der Kommune. Daher unterscheiden sich auch Arbeitsweisen, Schwerpunkte, Intensitäten, aber auch Erfolge und Misserfolge in der Arbeit mit ISEKs so sehr, dass sich ein Idealprozess nicht beschreiben lässt. Jede Kommune findet eine eigene Vorgehensweise, die selbstverständlich nicht im Widerspruch zu den übergeordneten Vorgaben steht. Wichtig ist, dass das integrierte Konzept schlüssig in die lokalen Rahmenbedingungen eingebettet ist. Das heißt:

- Themenschwerpunkte und Schwerpunkträume sind richtig gesetzt und das Ergebnis einer gemeinsamen Aushandlung der ISEK-Akteure.
- Das Wissen über die lokalen Akteursstrukturen und die Einbindung dieser Akteure tragen maßgeblich dazu bei, dass das ISEK von den wichtigsten Akteurinnen und Akteuren mitgetragen und somit akzeptiert wird.
- Umsetzungszeiträume sind mit Blick auf die vorhandenen Ressourcen realistisch kalkuliert.
- Das ISEK berücksichtigt die spezifische Stadt- und Verwaltungsstruktur.
- Das Wissen über die bundeslandspezifischen Förderrichtlinien ist vorhanden.

Ein integriertes Stadtentwicklungskonzept ist weit mehr als eine Fördergrundlage

Die Förderrichtlinien der Städtebauförderung setzen ein integriertes Entwicklungskonzept für die Förderfähigkeit von Maßnahmen voraus. Diese formelle Vorgabe für die Finanzierung von Maßnahmen ist für die untersuchten Kommunen der zentrale Beweggrund für die Entwicklung oder Fortschreibung eines integrierten Stadtentwicklungskonzepts.

Neben den formellen Voraussetzungen der Fördermittelakquise kann das integrierte Stadtentwicklungskonzept weitere Funktionen bündeln, die in einer Kommune wesentliche Faktoren für eine erfolgreiche Stadtentwicklung darstellen. Die Untersuchung hat gezeigt, dass die Potenziale des integrierten Stadtentwicklungskonzepts als strategisches Instrument in den Kommunen bislang unterschiedlich stark genutzt werden:

- 1.** Auf fachlicher Ebene wirkt das ISEK als **integriertes Leitbild** für die Gesamtstadt oder einen Teilraum, indem Ziele und Strategien unterschiedlicher Fachbereiche aufeinander abgestimmt und in einen räumlichen Kontext gesetzt werden.
- 2.** Aus dem Leitbild werden neue Maßnahmen abgeleitet oder bestehende Maßnahmen qualifiziert, die dazu beitragen, die Ziele des ISEKs zu erreichen. Für die Maßnahmen werden Zuständigkeiten und Priorisierungen definiert, sodass ein **Aktionsplan/Fahrplan für das zukünftige kommunale Handeln** entsteht.
- 3.** In fachlichen Diskursen verständigen sich die beteiligten Akteure auf gemeinsame Zielrichtungen für die zukünftige Stadtentwicklung. Das ISEK fungiert entsprechend als **abgestimmtes Navigationssystem** für zukünftiges Handeln.

4. Im Rahmen von Beteiligungsformaten werden Schlüsselakteure und die Öffentlichkeit mobilisiert und aktiv in die Prozesse der Stadtentwicklung einbezogen. Dadurch wird Stadtentwicklung zur Gemeinschaftsaufgabe, und es können sich **neue Kooperationen** für die Umsetzung oder Begleitung von ISEK-Maßnahmen bilden.

5. Eine gute ISEK-Kommunikationsarbeit stärkt die **Außenwirkung** des Konzepts und trägt damit zu einer positiven Imagebildung der Kommune bei.

6. Das ISEK kann auch über die Städtebauförderung hinaus als Grundlage für die **erfolgreiche Fördermittelakquise** in anderen Förderprogrammen dienen.



Abbildung 18: Die vielfältigen Funktionen eines ISEKs für die kommunale Stadtentwicklung; Quelle: Urban Catalyst GmbH

Literaturverzeichnis

Bauministerkonferenz des Bundes und der Länder, 2021: Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2021 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV Städtebauförderung 2021). Zugriff: www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_29042021_SWIII17310121.htm [abgerufen am 01.06.2022].

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2020: Überblick zu europäischen Stadtentwicklungstrends und -strategien. Hintergrundstudie für die Neue Leipzig-Charta. Bonn.

BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Hrsg.), 2021: Städtebauförderung. Grundlagen. Zugriff: www.staedtebaufoerderung.info/DE/Grundlagen/grundlagen_node.html, [abgerufen am 01.06.2022].

BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.), 2016: Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte in der Städtebauförderung. Eine Arbeitshilfe für Kommunen. Berlin.

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.), 2011: Evaluierung der Städtebauförderung. Kommunale Arbeitshilfe. Berlin/Bonn.

Fritzsche, B.; Weitkämper, F., 2018: QUASUS: Qualitatives Methodenportal zur Qualitativen Sozial-, Unterrichts- und Schulforschung. Zugriff: quasussite.wordpress.com/qualitativ-rekonstruktive-sozialforschung/, [abgerufen am 01.04.2021].

Stadt Nürnberg, 2020: Integrierte Stadtentwicklung Nürnberg. Überprüfung und Neuausrichtung der INSEK-Ziele. Zugriff: www.nuernberg.de/imperia/md/stadtentwicklung/dokumente/publikationen/se-be-richt_2020_200204a_web.pdf [abgerufen am 14.01.2022].

Weselek, J., 2019: Qualitativ-rekonstruktive Forschung anhand der Dokumentarischen Methode am Beispiel Bildung für nachhaltige Entwicklung. In: Sattlegger, L.; Deppisch, L.; Rudolfi, M. (Hrsg.): Methoden umweltsoziologischer Forschung. Tagungsband der 15. Tagung der Nachwuchsgruppe Umweltsoziologie. ISOE-Materialien Soziale Ökologie, Nr. 56. Frankfurt am Main: 118–130. Zugriff: www.isoe-publikationen.de/fileadmin/redaktion/ISOE-Reihen/msoe/msoe-56-isoe-2019_118-130_Weselek.pdf [abgerufen am: 07.12.2021].

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Schema zur Methodik der Prozessrekonstruktion; Quelle: Urban Catalyst GmbH

Abbildung 2: Überblick über den Ablauf des Forschungsprojekts; Quelle: Urban Catalyst GmbH

Abbildung 3: Übersichtskarte zu den untersuchten Kommunen im Forschungsprojekt; Quelle: Urban Catalyst GmbH

Abbildung 4: "Lernender ISEK-Prozess"; Quelle: Urban Catalyst GmbH

Abbildung 5: Langfristiger ISEK-Zyklus; Quelle: Urban Catalyst GmbH

Abbildung 6: Überlagerne ISEK-Zyklen; Quelle: Urban Catalyst GmbH

Abbildung 7: Übersicht Prozessgestaltung; Quelle: Urban Catalyst GmbH

Abbildung 8: Schlüsselthemen der Stadtentwicklung und externe Einflussfaktoren; Quelle: Urban Catalyst GmbH

Abbildung 9: Übersicht Thematische Schwerpunkte; Quelle: Urban Catalyst GmbH

Abbildung 10: Integriertes Arbeiten; Quelle: Urban Catalyst GmbH

Abbildung 11: Übersicht Integriertes Arbeiten; Quelle: Urban Catalyst GmbH

Abbildung 12: Ebenen der ISEK-Beteiligung; Quelle: Urban Catalyst GmbH

Abbildung 13: Übersicht Beteiligung und Kooperation; Quelle: Urban Catalyst GmbH

Abbildung 14: Finanzressourcen für die ISEK-Umsetzung; Quelle: Urban Catalyst GmbH

Abbildung 15: Übersicht Finanzierung; Quelle: Urban Catalyst GmbH

Abbildung 16: Übersicht Monitoring; Quelle: Urban Catalyst GmbH

Abbildung 17: Handlungsempfehlungen im Überblick; Quelle: Urban Catalyst GmbH

Abbildung 18: Die Vielfältigen Funktionen eines ISEKs für die kommunale Stadtentwicklung; Quelle: Urban Catalyst GmbH

DANKSAGUNG

Wir möchten uns recht herzlich bei allen Kommunen bedanken, die an den Formaten des Evaluationsprozesses mitgewirkt haben.

Ihre Beiträge waren eine wesentliche Grundlage für die Entwicklung dieser Arbeitshilfe. Wir hoffen, dass die Reflexion der zurückliegenden Umsetzungsprozesse sowie der interkommunale Austausch auch für Sie erkenntnisreich war.

Für die Zukunft wünschen wir allen beteiligten Kommunen viel Erfolg – insbesondere für die Umsetzung von integrierten Stadtentwicklungskonzepten.

Ricarda Ruland,
Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)

Anke Michaelis-Winter,
Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB)

sowie das Forschungsteam von Urban Catalyst und Ramboll

