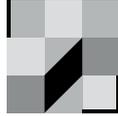




Bundesministerium
für Verkehr, Bau
und Stadtentwicklung



Bundesamt
für Bauwesen und
Raumordnung

BBSR-Online-Publikation, Nr. 37/2009

Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen Projektabschlussbericht

Impressum

Herausgeber

Bundesministerium für Verkehr,
Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)

Bundesinstitut für Bau-, Stadt-
und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung (BBR)

Bearbeitung

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Berlin (Auftragnehmer)
Thomas Franke, Franciska Frölich-von Bodelschwingh,
Wolf-Christian Strauss, Lars Wagenknecht, Ulrich Dilger

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Bonn (Auftraggeber)
Dr. Brigitte Adam (Leitung)

Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten

Zitierhinweise

BMVBS / BBSR (Hrsg.): Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen. Projektabschluss-
bericht. BBSR-Online-Publikation 37/2009. urn:nbn:de:0093-ON3709R12X

Die vom Auftragnehmer vertretene Auffassung ist
nicht unbedingt mit der der Herausgeber identisch.

ISSN 1868-0097
urn:nbn:de:0093-ON3709R12X

© BMVBS / BBSR Dezember 2009

Ein Projekt des Forschungsprogramms „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau
(ExWoSt)“ des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und
des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt
für Bauwesen und Raumordnung (BBR).

Inhalt

Kurzfassung	5
Summary	10
1. Zum ExWoSt-Forschungsvorhaben „Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen“ und zum vorliegenden Untersuchungsbericht	15
2. Integrierte Stadtentwicklung gestern und heute	17
2.1 Ende der 1960er sowie 1970er Jahre: Beginn und erste Hochphase der (integrierten) Stadtentwicklung	17
2.2 Mitte der 1970er bis 1980er Jahre: das – vorläufige – Ende (integrierter) Stadtentwicklung	18
2.3 1990er Jahre bis heute: Renaissance Integrierter Konzepte	18
3. Zentrale Fragestellungen, Untersuchungsansatz und eingesetzte Methoden	23
3.1 Schriftliche Umfrage	27
3.2 Qualitative Konzeptanalyse	29
3.3 Vertiefende Untersuchungen in Fallbeispielregionen	32
4. Elemente und Ausprägungen integrierter Stadtentwicklung	36
4.1 Bedeutung der Elemente „des“ Integrierten in der Praxis	37
4.2 Ein „flexibler“ Definitionsansatz für integrierte Stadtentwicklung	42
5. Zum Stand der Umsetzung integrierter Stadtentwicklung in deutschen Kommunen	46
5.1 Vielfalt integrierter Konzepte und Planungen	46
5.2 Berücksichtigung unterschiedlicher thematischer Handlungsfelder	50
5.3 Einbeziehung verschiedener Verwaltungsbereiche	55
5.4 Beteiligung von Akteuren außerhalb von Politik und Verwaltung	59
5.5 Steuerung und Mittelbündelung	68
5.6 Räumliche Bezugsebenen und Berücksichtigung regionaler Aspekte	77
6. Bedeutung der LEIPZIG CHARTA für integriertes Handeln in deutschen Kommunen	83

7.	Ein Blick in europäische Nachbarländer: Integriertes kommunales Handeln und die Bedeutung regionaler Zusammenhänge in Dänemark, den Niederlanden und der Schweiz	85
7.1	Dänemark	85
7.2	Niederlande	90
7.3	Schweiz	94
8.	Zusammenfassung/Schlussfolgerungen	101
9.	Handlungsempfehlungen	106
	Literatur	109
	Liste der Workshopteilnehmer/innen und Interviewpartner/innen	117

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1:	Räumliche Ebenen integrierter Stadtentwicklung	24
Abbildung 2:	Methodisches Vorgehen ExWoSt-Forschungsstudie „Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen“	25
Abbildung 3:	Räumliche Verteilung des Umfragerücklaufs	28
Abbildung 4:	Verteilung der analysierten Konzepte und Planungen nach Bundesländern	30
Abbildung 5:	Stadtregionen und ihre zonale Aufgliederung nach BBSR-Modell	31
Abbildung 6:	Integrierter Charakter der Planungen und Konzepte im Bereich Stadtentwicklung	38
Abbildung 7:	Maßgeblichkeit von Charakteristika „des“ Integrierten	40
Abbildung 8:	Integrierte Konzepte und Planungen der Stadtentwicklung	46
Abbildung 9:	Integrierte Konzepte und Planungen mit sektoralem Bezug	48
Abbildung 10:	Handlungsfelder integrierter Stadtentwicklung	50
Abbildung 11:	Berücksichtigte Handlungsfelder in integrierten Planungen und Konzepten der Stadtentwicklung	51
Abbildung 12:	Berücksichtige Handlungsfelder in integrierten Planungen/Konzepten mit eher sektoralem Bezug	54
Abbildung 13:	An integriertem Handeln beteiligte kommunale Amts- bzw. Verwaltungsbereiche	54
Abbildung 14:	An integrierten Planungen und Konzepten der Stadtentwicklung beteiligte Ressorts	57
Abbildung 15:	An integrierten Planungen/Konzepten mit eher sektoralem Bezug beteiligte Ressorts	59

Abbildung 16:	Akteure außerhalb von Politik und Verwaltung, die an integrierten Planungen und Konzepten der Stadtentwicklung beteiligt sind	62
Abbildung 17:	Institutionalisierte Beteiligung unterschiedlicher Ressorts und Fachbereiche bei Planungen der Stadtentwicklung	69
Abbildung 18:	Institutionalisierte Beteiligung unterschiedlicher Ressorts und Fachbereiche bei Planungen mit sektoralem Bezug	70
Abbildung 19:	Räumliche Bezugsebenen von integrierten Konzepten/Planungen der Stadtentwicklung	78
Abbildung 20:	Räumliche Bezugsebenen von integrierten Konzepten/Planungen mit eher sektoralem Bezug	79
Abbildung 21:	Elemente der LEIPZIG CHARTA	84
Abbildung 22:	Die fünf neuen Regionen Dänemarks (mit ihren Einwohnerzahlen) nach der Kommunalreform im Jahr 2007	87
Abbildung 23:	Verteilung der 98 neuen Großkommunen nach der Kommunalreform 2007	88
Abbildung 24:	Aufbau des dänischen Planungssystems nach dem „Lov om planlægning“ von 2007	89
Abbildung 25:	Aufbau des niederländischen Planungssystems nach dem <i>Wet ruimtelijke ordening</i> (WRO) von 2007	92
Abbildung 26:	In die Schweizer „Projets urbains“ einbezogene Politikbereiche und Handlungsfelder	96
Abbildung 27:	Schematische Darstellung des Aufbaus eines Agglomerationsprogramms	97
Abbildung 28:	Schematische Darstellung der Wechselbeziehungen der Module innerhalb eines Agglomerationsprogramms	98
Abbildung 29:	Verhältnis zwischen kantonalem Richtplan und dem Agglomerationsprogramm	99

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1:	Integrierter Charakter der Planungen/Konzepte im Bereich Stadtentwicklung	38
Tabelle 2:	Wie lässt sich der integrierte Charakter der Planungen/Konzepte mit eher sektoralem Bezug in Ihrer Kommune definieren?	39
Tabelle 3:	Bedeutung der „Zusammenarbeit unterschiedlicher Ressorts/Ämter“ nach Gemeindegrößen	42
Tabelle 4:	Handlungsfelder in integrierten Planungen/Konzepten der Stadtentwicklung	51
Tabelle 5:	Beteiligte Ressorts, Amts-/Fachbereiche im Zusammenhang mit integrierten Planungen/Konzepten der Stadtentwicklung	56
Tabelle 6:	Beteiligung von Akteuren außerhalb von Politik und Verwaltung an integrierten Planungen/Konzepten der Stadtentwicklung	61

Tabelle 7:	Beteiligung von Akteuren außerhalb von Politik und Verwaltung an integrierten Planungen/Konzepten mit eher sektoralem Bezug	64
Tabelle: 8	Steuerungs- und Organisationsformen bei Konzepterstellung bzw. -umsetzung in den Kommunen der drei Fallbeispielregionen	71
Tabelle: 9:	Grad der Mittelbündelung	74

Kurzfassung

Ansätze Integrierter Stadtentwicklung gewinnen nicht nur in Deutschland, sondern auch in vielen anderen EU-Mitgliedstaaten an Bedeutung. Betont wird dies beispielsweise in der „LEIPZIG CHARTA zur nachhaltigen europäischen Stadt“, die im Rahmen des Informellen Ministertreffens zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt im Zuge der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 angenommen wurde. Zugleich wird darin auf die Notwendigkeit hingewiesen, bei kommunalem integriertem Handeln auch regionale Zusammenhänge berücksichtigen zu müssen. Beide Positionen wurden in ihren Grundzügen auch vom Deutschen Städtetag bzw. seiner Fachkommission „Stadtentwicklungsplanung“ formuliert. Vor diesem Hintergrund untersuchte das Difu im Rahmen des ExWoSt-Forschungsvorhabens „Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen“ im Auftrag des BBSR,

- was in deutschen Kommunen unter „integrierter“ Entwicklung generell verstanden wird,
- welchen Verbreitungsgrad kommunale Ansätze einer integrierten Entwicklung in Stadtregionen haben und
- inwieweit in diesen Konzepten regionale Aspekte berücksichtigt werden.

Im Zentrum der Untersuchung stand eine schriftliche Befragung aller Kommunen mit mehr als 20.000 Einwohner/innen sowie auch kleinerer Gemeinden, in denen die integrativ angelegten Bund-Länder-Programme Soziale Stadt bzw. Stadtumbau Ost oder West umgesetzt werden. Im Zuge des Umfragerücklaufs wurden integrierte Entwicklungskonzepte mitgesandt, die als Grundlage für eine qualitative Analyse zur Kontrastierung der Befragungsergebnisse dienen. Detailaussagen zu den Untersuchungsfragen konnten in den drei Fallbeispielregionen Dresden, Hamburg und Saarbrücken gewonnen werden, in denen vertiefende Experteninterviews sowie ebenfalls qualitative Konzeptanalysen durchgeführt wurden. Die jeweiligen Zwischenergebnisse sind im Rahmen zweier Workshops mit Expert/innen bzw. kommunalen Praktiker/innen rückgekoppelt worden.

Die Ergebnisse der Untersuchung bestätigen einen Trend zur Neudefinition und –ausgestaltung kommunaler integrierter Stadtentwicklung, bei dem deutlich wird, dass heutige Ansätze – im Gegensatz zu Integrierter Stadtentwicklungsplanung (STEP) der 1960er und 1970er Jahre – oftmals wesentlich projekt- bzw. umsetzungsorientierter sind, je nach Anlass oder Ziel eine gesamtstädtische und/oder teilräumliche Ausrichtung haben, teilweise eher sektorale Ziele in einem integrativen Umfeld verfolgen und eine Vielfalt unterschiedlicher „Governance“-Formen aufzeigen. Damit geht eine gewisse „Begriffsschwächung“ einher, was genau unter „dem“ Integrierten zu verstehen ist. Aus der Konzeptperspektive reicht die Spannbreite von gesamtstädtischen, die Region einbeziehenden integrierten Leitbildern bis hin zu sektoralen Konzepten, in denen verschiedene Aspekte eines Handlungsfeldes (z.B. unterschiedliche Verkehrsarten oder verschiedene Bereiche der Jugendhilfe) integrierend betrachtet werden.

Konsens scheint darüber zu bestehen, dass die „Zusammenarbeit unterschiedlicher Ressorts/Ämter“ und die „Einbeziehung verschiedener sektoraler Handlungsfelder“ die zentralen Elemente integrierter Stadtentwicklung sind; mit Abstrichen gilt dies auch noch für die „Einbeziehung von Akteuren außerhalb von Politik und Verwaltung“. Die Frage, ob es darüber hinaus notwendig ist, eine genauere Definition im Sinne von Mindeststandards oder Qualitätskriterien für integrierte Stadtentwicklung zu erarbeiten, wird unterschiedlich beantwortet: Zusammengefasst steht die Position, verbindliche Parameter zu benötigen, dem Wunsch gegenüber, angesichts je individueller kommunaler Ausgangssituationen

und Zielsetzungen integrierte Ansätze möglichst flexibel handhaben zu können. Auf breite Akzeptanz stieß daher ein „flexibler“ Definitionsansatz als Teilergebnis dieser Untersuchung, in dem die Aspekte „räumliche Bezugsebene“, „fachlich-thematische Zusammenhänge“, „beteiligte Fachressorts“, „beteiligte Akteure innerhalb und außerhalb von Politik und Verwaltung“, „Bündelung von Fördermitteln“, „Steuerung integrierten Handelns“ sowie „Ausgestaltung von Entwicklungskonzepten“ zwar als Kernelemente integrierter Stadtentwicklung angeboten werden, dies jedoch in einem Spannungsfeld zwischen „eher schwacher“ und „eher starker“ Ausprägung.

Als genereller Trend zeigt sich, dass bei aller Vielfalt vor allem Integrierte Stadtentwicklungskonzepte und Leitbilder auf der gesamtstädtischen Ebene sowie Integrierte Entwicklungskonzepte der Sozialen Stadt und des Stadtumbaus West oder Ost auf teilräumlicher bzw. Quartiersebene dominieren. Bei den Anlässen für die Erstellung von integrierten Konzepten und Planungen können zwei Bereiche unterschieden werden: Endogene Anlässe, die sich aus der Problemstellung vor Ort ergeben, und denen man mit Hilfe eines integrierten Handlungsansatzes begegnen will, sowie exogene Anlässe in Form von Förderprogrammen bzw. -richtlinien. Wie die Untersuchung zeigt, tragen Förderprogramme entscheidend dazu bei, dass überhaupt integriert gehandelt wird und Aspekte wie ressortübergreifende Kooperation oder auch Beteiligung von Akteuren außerhalb von Politik und Verwaltung („Urban Governance“) berücksichtigt werden.

Bei der Einbindung unterschiedlicher Handlungsfelder aus dem städtebaulichen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und Umweltbereich bilden baulich-städtebauliche Themen eine „Klammer“, wobei ansonsten je nach (förderprogrammabhängiger) thematischer Ausrichtung unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt werden. Im Detail fällt auf, dass eine intensive Berücksichtigung der Bereiche Soziales sowie Arbeit und Beschäftigung lediglich im Kontext der Sozialen Stadt „Spitzenwerte“ erreicht. Dies ist auf der einen Seite nicht weiter verwunderlich, liegen hierin doch inhaltliche Schwerpunkte des Programms. Auf der anderen Seite lässt sich die Frage stellen, ob nicht gerade diese beiden Themenfelder auch in anderen Zusammenhängen integrierten kommunalen Handelns einen größeren Stellenwert erhalten sollten. Insgesamt zeigt sich, dass Integrierte Entwicklungskonzepte der Sozialen Stadt häufiger als andere Konzepte bzw. Planungen ein breites Spektrum an thematischen Handlungsfeldern einbinden, womit dieser auf der Umsetzungsebene angesiedelte, fördermittelinduzierte Ansatz „das“ Integrierte besonders stark spiegelt. Ein gegenteiliges Bild zeichnen integrierte Konzepte mit eher sektoralem Bezug, in denen vor allem Handlungsfelder dominieren, die der sektoralen Ausrichtung des jeweiligen Konzeptes entsprechen (z.B. „Wirtschaft“ in Integrierten Wirtschaftsentwicklungskonzepten). Dies liegt einerseits auf der Hand, andererseits stellt sich durchaus die Frage, ob bei ihnen nicht auch ein stärkerer Integrationsgrad durch die Berücksichtigung von Handlungsfeldern erreicht werden sollte, die erst „auf den zweiten Blick“ relevant erscheinen. Die Einbeziehung unterschiedlicher Verwaltungsbereiche weist erwartungsgemäß starke Analogien zur Integration verschiedener Handlungsfelder auf: Auch hier werden die Ressorts aus dem baulich-städtebaulichen Bereich am häufigsten berücksichtigt, was vor allem dann wenig überrascht, wenn kommunales integriertes Handeln durch Programme der Städtebauförderung angestoßen wurde.

Die Beteiligung von Akteuren außerhalb von Politik und Verwaltung weist im Zusammenhang mit teilräumlichen bzw. quartiersbezogenen Konzepten eine deutlichere Intensität auf als bei integriertem Handeln auf gesamtstädtischer Ebene. Insgesamt kommt ein breites Spektrum an Aktivierungs- und Beteiligungsmethoden zum Einsatz: Es reicht von Informations- und Diskussionsveranstaltungen im Zusammenhang mit (nahezu) abgeschlossenen Planungen (vor allem für die gesamtstädtische Ebene) bis hin zu breit angelegten, aktiv zur Mitgestaltung auffordernden (kontinuierlichen) Partizipationsansätzen

insbesondere im Rahmen teilsräumlicher bzw. quartiersbezogener Entwicklungsansätze (Soziale Stadt, Stadtumbau West und Ost). Stark generalisiert werden auf gesamtstädtischer Ebene eher Interessenvertreter/innen bzw. Organisationen und Initiativen einbezogen, während auf der Quartiersebene „normale“ Bürger/innen und sonstige lokale Akteure wie Gewerbetreibende stärker im Fokus stehen. Die Möglichkeiten, Einfluss auf Planungen und Konzepte zu nehmen, scheinen auf der konkreten Umsetzungsebene ebenfalls deutlicher ausgeprägt zu sein als bei gesamtstädtischen Belangen. Ob diese ebenspezifischen Beteiligungsintensitäten dem Partizipationsinteresse der Bevölkerung oder aber dem von kommunaler Seite eingesetzten Beteiligungsinstrumentarium geschuldet sind, wird teilweise kontrovers diskutiert.

Im Zusammenhang mit der Steuerung integrierter Stadtentwicklung zeigen die Untersuchungsergebnisse, dass ressortübergreifende Zusammenarbeit nicht in jedem Falle institutionalisiert ist. Dies scheint insbesondere in kleineren Gemeinden auch weniger notwendig zu sein, da hier aufgrund einer nur geringen Anzahl von Verwaltungsbereichen und meist „kurzer Verwaltungswege“ bereichsübergreifende Kooperation in vielen Fällen ohnehin eher der „Normalfall“ ist. Generell kann ein höherer Grad an Institutionalisierung vor allem bei stark umsetzungsorientierten und mehrere Ziele gleichzeitig berücksichtigenden Ansätzen der integrierten Stadtentwicklung beobachtet werden. Prinzipiell lässt sich im Einzelfall die Frage stellen, ob eine (noch) stärkere Institutionalisierung ressortübergreifender Gremien für integriertes kommunales Handeln hilfreich wäre – sowohl in arbeitstechnischer Hinsicht (geregelter Informationsflüsse, gesicherter Austausch mit anderen Ressorts, Kennenlernen unterschiedlicher Sichtweisen, verbindlichere Kooperationsstrukturen) als auch unter dem Aspekt einer stärkeren Orientierung an Ressortinterdependenzen als Abbild komplexer Zusammenhänge in der Realität.

Damit sind unter anderem die räumlichen Bezugsebenen integrierten kommunalen Handelns angesprochen, die eben jene „Realität“ darstellen (Teilräume bzw. Quartiere, Gesamtstadt, Region). Die Untersuchungsergebnisse zeigen eindeutig, dass sich integrierte Stadtentwicklung vor allem auf die gesamtstädtische oder die Quartier-/Stadtteilebene bzw. in einigen Fällen auch auf beide Ebenen zugleich bezieht. Eine Berücksichtigung regionaler Aspekte kommt dagegen in nur wenigen Einzelfällen vor und ist damit die absolute Ausnahme. Als eine Erklärung für diesen Widerspruch zwischen idealtypischer Vorstellung und kommunaler Handlungspraxis nannten Praktiker/innen die große Komplexität der Integration unterschiedlicher räumlicher Ebenen. Im Wechselspiel zwischen Politik und Verwaltung sei es allenfalls möglich, entweder Region und Gesamtstadt oder Gesamtstadt und Quartier(e) miteinander zu verknüpfen, wobei man sich – wenn überhaupt – für zweiteres entscheiden würde. Dabei spielen sicherlich auch Gründe eine Rolle, warum intraregionale Kooperation an sich nicht unproblematisch ist: Unter anderem politisches „Kirchturmdenken“ bzw. interkommunaler Wettbewerb, erhöhter Ressourcenaufwand in den Verwaltungen, aber auch mangelnde Erfahrungen mit solchen Kooperationen wurden als Erschwernisse genannt. Als Alternative zu einer systematischen oder gar institutionalisierten Einbeziehung regionaler Aspekte in kommunales Handeln wurde die Konzentration auf thematische Schnittstellen benachbarter Kommunen im Rahmen informeller Kooperationen genannt, die – wenn eine entsprechende Vertrauensbasis geschaffen wurde – auch als „Türöffner“ für eine weitere Zusammenarbeit dienen könne. Dabei arbeite man sich in der Regel von eher „weichen“ Themen wie Tourismus zu eher „harten“ Handlungsfeldern wie gemeinsame Wohn- oder Gewerbeflächenentwicklung vor.

In der Zusammenschau werden zwar viele der in der LEIPZIG CHARTA eingeforderten Elemente integrierten Handelns in den Städten und Gemeinden faktisch umgesetzt – wengleich dies weniger für die Aspekte Mittelbündlung und regionale Abstimmung gilt –,

allerdings scheint das Dokument selbst vielerorts unbekannt zu sein oder es wird ihm auf kommunaler Ebene kaum politikleitende Funktion zugesprochen.

Ein Blick nach Dänemark, in die Niederlande und die Schweiz zeigt, dass hier durchaus Ähnlichkeiten zu integriertem kommunalem Handeln in deutschen Kommunen feststellbar sind, sich die Rahmenbedingungen für interkommunale Zusammenarbeit jedoch teilweise stark unterscheiden. Auf kommunaler Ebene spielen – wie in Deutschland auch – nationale Förderprogramme und Unterstützungsangebote eine zentrale Rolle bei der Beförderung „des“ Integrierten in Städten und Gemeinden. Betrachtet man die Rahmenbedingungen für interkommunale Kooperation, fällt in Dänemark nach einer Reform des Planungssystems und der territorialen Zuständigkeiten auf, dass es hier klare Regelungen über interkommunale Zusammenarbeit (unter anderem „Zwang“ zur Abstimmung kommunaler und regionaler Planungen) und die gemeinsame Planaufstellung mehrerer Kommunen innerhalb der jeweiligen Region gibt. Übertragbarkeiten auf die Situation in Deutschland sind jedoch eher schwierig, weil deutsche Städte und Gemeinden über eine geringere Finanzautonomie verfügen und die Zuständigkeit für öffentliche Aufgaben hier stärker auf die verschiedenen staatlichen Ebenen verteilt ist. In den Niederlanden zeigt beispielsweise die Stadtregion Rotterdam, wie ein „Regionalbudget“ gebildet werden kann und gemeindeübergreifende Entwicklungsplanungen sowohl im städtebaulichen als auch im sozialen und wirtschaftlichen Bereich angegangen werden. In der Schweiz weist die große Zahl an (sektoral ausgerichteten) Zweckverbänden beispielsweise im Wirtschaftsraum Zürich auf eine intensive interkommunale Zusammenarbeit hin, nicht jedoch auf integrative Vorgehensweisen im Zusammenspiel von kommunalen Planungen und regionalen Belangen. Allerdings zeigen die Ansätze einer institutionalisierten kantons- und gemeindeübergreifenden Abstimmung und Zusammenarbeit in eine neue Richtung, die auch für die deutsche Situation von Interesse sein kann.

Um sowohl kommunales integriertes Handeln zu stärken und auszuweiten als auch die bisher wenig berücksichtigte Einbeziehung regionaler Zusammenhänge zu befördern, lassen sich eine Reihe von Handlungsempfehlungen für die Ebenen Bund, Länder und Kommunen formulieren; dazu gehören:

Handlungsempfehlungen für die kommunale Ebene

- Überzeugung von Verwaltungsspitze und Politik von der Notwendigkeit integrierten kommunalen Handelns; integriertes Handeln bzw. Einbeziehung regionaler Zusammenhänge zur „Chiefsache“ und „Handlungsprämisse“ machen;
- systematisches Aufzeigen des Mehrwerts integrierten Handelns;
- Einführung einer Organisationsstruktur, die neben der „Linie“ ressortübergreifendes Arbeiten mit kurzen Entscheidungswegen zulässt (z.B. „Matrixstruktur“ oder Stabsstelle) und einen engen Kontakt zur Kommunalpolitik ermöglicht;
- Anpassung der kommunalen Haushaltsstruktur an die Erfordernisse integrierten Handelns;
- Qualifizierung, Personalentwicklung;
- Überprüfung, ob im Rahmen integrierter Entwicklungskonzepte räumliche Bezüge, verschiedene Handlungsfelder, unterschiedliche Verwaltungsbereiche, Akteure außerhalb von Politik und Verwaltung, unterschiedliche Finanzierungsmittel in stärkerem Maße als bisher berücksichtigt werden können.

Handlungsempfehlungen für die Ebene der Länder

- ländergrenzenübergreifende Abstimmung relevanter Aspekte der Regional- und Landesplanung;
- stärkere Verankerung des integrierten kommunalen Handelns sowie der Berücksichtigung regionaler Zusammenhänge in Förderrichtlinien der Länder;
- Schaffung von Rahmenbedingungen für eine bessere Qualifizierung von Akteuren des integrierten Handelns (Stärkung der Referendarsausbildung; gegebenenfalls Anpassung der Lehrpläne von Bachelor- und Masterstudiengängen im Hinblick auf Anforderungen integrierten kommunalen Handelns);
- Einsatz von „Regionalmoderatoren“ / „Regionalmanagements“;
- Förderung von Evaluierungen integrierten kommunalen Handelns.

Handlungsempfehlungen für die Ebenen der Länder und des Bundes

- Verbesserung der Voraussetzungen für integriertes Handeln auf kommunaler Ebene:
 - Einrichtung ressortübergreifender Gremien;
 - Stärkung einer (Sozial-)Raumorientierung von Ressorts;
 - Mittelbündelung;
 - ressortübergreifende Entwicklung von Förderprogrammen (mit abgestimmten Forderungen zu integrierten Ansätzen als Fördervoraussetzung);
 - Abstimmung unterschiedlicher Förderprogramme, die sich in den Kommunen auf identische Gebietskulissen beziehen (können);
 - inhaltliche Ausrichtung von Förderprogrammen an bereits existierenden räumlichen Förderkulissen;
- Schaffung von Anreizen für stadtregionale Zusammenarbeit.

Handlungsempfehlungen für die Ebene des Bundes

- Beibehaltung der Förderung integrierten kommunalen Handelns bzw. von Integrierten Entwicklungskonzepten im Rahmen der Städtebauförderung;
- Prüfung einer stärkeren Verankerung/Positionierung integrierter Stadtentwicklungskonzepte im BauGB;
- Förderung von Evaluierungen integrierten kommunalen Handelns;
- Erarbeitung/Angebot von Arbeitshilfen für integriertes Handeln im Sinne „niedrigschwelliger“, pragmatisch ausgerichteter Grundstandards;
- Intensivierung der Informationsarbeit zu integriertem Handeln („Dissemination“).

Experimental Housing and Urban Development (ExWoSt) Research Study “Integrated Urban Development in Urban Regions”

Summary

Approaches to integrated urban development are gaining importance in Germany and many other EU member states. This is emphasized in policy instruments like the “LEIPZIG CHARTER on Sustainable European Cities”, which was signed at an informal ministerial meeting of the EU Ministers responsible for Urban Development and Territorial Cohesion during the German EU Presidency in the first half of 2007. The charter also points to the need to account for regional interrelationships when pursuing integrated municipal action. The German Association of Towns and Cities (Deutscher Städtetag) and its expert commission “Urban Development Planning” have formulated recommendations that coincide with the core ideas of these two positions. It was in this context that Difu investigated the following questions on the behalf of the German Federal Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development (BBSR) in the framework of the ExWoSt Research Project “Integrated Urban Development in Urban Regions”:

- what is generally understood by “integrated” development within German municipalities,
- the diffusion rate of municipal approaches towards integrated development in urban regions, and
- to what extent regional aspects are taken into account within these plans.

At the core of the study was a postal survey of all municipalities with more than 20,000 inhabitants and of smaller municipalities where the integrative federal-Land programme “Socially Integrative City” and/or City Renewal East and City Renewal West are being implemented. As we received the completed surveys, integrated development concepts were sent out that provided the basis for a qualitative analysis to contrast with the survey results. Detailed responses to the survey questions were obtained in the three case-study regions of Dresden, Hamburg and Saarbrücken, where in-depth interviews with experts and qualitative concept analyses were carried out. The interim results from each region were revisited during two workshops with municipal experts.

The results of the study confirm a trend towards the redefinition and restructuring of integrated municipal urban development, and clearly show that the current approaches – in contrast to the Integrated Urban Development Planning (STEP) of the 1960s and 1970s – commonly focus more pointedly on project- and implementation-specific aspects, and, depending upon motivation or aim, have citywide and/or district focuses, are in part more likely to pursue sectoral goals in integrative surroundings and exhibit a variety of different forms of governance. This leads to a certain “weakening of meaning” when it comes to defining precisely what “integrated” is. From the conceptual perspective, the scope of this term runs from citywide integrative models that include the region to sectoral concepts in which the various aspects of an area of activity (e.g. various modes of transport or different youth welfare areas) are to be considered in an integrative manner.

There appears to be a consensus that the “cooperation between various departments/agencies” and the “involvement of different sectoral areas of activity” are the central elements of integrated urban development; despite some restrictions, this also applies to the “involvement of players outside the spheres of politics and public administration”. The question as to whether it is also necessary to develop a more specific definition

in terms of minimum standards or quality criteria for integrated urban development is answered in a variety of ways: in a nutshell, the viewpoint that binding parameters are required is contrasted with the desire to provide flexible self-management in the face of the individual initial conditions and objectives in municipalities. As a result, one finding of the investigation that received broad acceptance was a “flexible” approach to the definition that offers the aspects of “spatial plane of reference”, “special, subject-specific interrelationships”, “involved municipal departments”, “involved players within and outside the spheres of politics and public administration”, “pooling of funding resources”, “management of integrated action” as well as the “arrangement of development concepts” as the core elements of integrated urban development, yet allows them to be weighted variously between characteristics that are “comparatively weak” and “comparatively strong”.

A general trend is emerging that, for all its diversity, it is generally Integrated Urban Development concepts and models that dominate at the citywide level while Integrated Urban Development concepts for the Socially Integrative City and the City Renewal West or East dominate at the district and neighbourhood level. The motivations for formulating integrated concepts and planning can be divided into two types: endogenous motivations derived from pending local issues and tackled with the help of an integrated operational approach, and exogenous motivations driven by funding programmes and directives. As the study shows, funding programmes play a crucial role in inciting any kind of integrated action and ensuring aspects such as interdepartmental cooperation and the involvement of players from outside the spheres of politics and public administration (urban governance) are pursued.

When integrating different spheres of activity from the urban planning, economic, social, cultural and environmental areas, structural and urban planning topics act as a “brace”, although, beyond this, different focuses are set according to (funding programme-dependent) thematic orientation. Looking closer it is apparent that intensive consideration of the social, work and employment areas only achieves peak values within the context of the Socially Integrated City. On the one hand this is hardly surprising as these are the substantive focuses of the programme. Yet this raises the question as to whether or not these two rubrics should also be given increased significance in other interrelationships regarding integrated municipal action. Overall it is evident that integrated development concepts of the Socially Integrated City programme more commonly incorporate a broad spectrum of thematic spheres of activity than other concepts and/or plans, and this subsidy-driven approach, which was established at the implementation level, reflects “integration” in a particularly strong way. Integrated concepts with a more sector-specific reference produce a converse picture, one which is principally dominated by spheres of activity that correspond to the sectoral orientation of the respective concept (e.g. “economy” in integrated economic growth concepts). Although this comes as no surprise, it unavoidably raises the question of whether or not such concepts should strive for a stronger degree of integration by focusing on the spheres of activity that only first appear relevant “upon second glance”. As expected, the involvement of different administrative areas demonstrates strong analogies to the integration of various spheres of activity: In this case too, structural and urban planning departments are most often considered; this is hardly surprising, especially when municipally integrated action was initiated through urban development promotion programmes.

In conjunction with district- and neighbourhood-related concepts, the involvement of players from outside the spheres of politics and public administration is more intensive than in the case of integrated action at the citywide level. Overall, a broad spectrum of mobilization and participation methods is employed: This extends from informational and discussion activities in conjunction with (nearly) finalized planning (in particular at the citywide

level) to far-reaching (continuous) participation-based approaches that actively encourage codetermination, particularly within the framework of district- and neighbourhood-related development approaches (Socially Integrated City, City Renewal West and City Renewal East). To make a sweeping generalization, at the citywide level advocacy groups and/or organizations and initiatives are more likely to be involved, while at the neighbourhood level, “normal” citizens and other local players such as businesspeople have a more prominent presence. The possibilities of influencing planning and concepts also seem to be much more clearly established at the actual implementation level than in the case of citywide interests. The question of whether these level-specific degrees of participation are due to the population’s interest in participating or due to the participation tools used on the part of municipalities sometimes leads to controversial discussions.

In conjunction with the management of integrated urban development, the results of the study show that interdepartmental collaboration is not institutionalized in every case. Particularly in smaller municipalities, this appears to be less necessary due to the low number of administrative areas and to the “shorter administrative routes” that are common in such communities; cross-departmental cooperation is often the norm in such cases. Generally, a higher degree of institutionalization can be observed, especially in the case of strongly implementation-oriented approaches to integrated urban development that account for several goals simultaneously. In individual cases it is generally valid to pose the question as to whether an (even) more forceful institutionalization of interdepartmental committees for integrated municipal action would be helpful, both in regard to procedural matters (controlled information flows, secured exchanges with other departments, acquiring knowledge of different viewpoints, more binding cooperative structures) as well as in terms of a stronger orientation towards departmental interdependences to mirror the complex interrelationships that exist in reality.

Among other things, this concerns the spatial planes of reference of integrated municipal activity that portray just that “reality” (individual areas and neighbourhoods, whole city, region). The results of the study unambiguously show that integrated urban development refers principally to the citywide or the neighbourhood/district level, and in some cases to both levels equally. In contrast, consideration of regional aspects only occurs in very few individual cases and, as such, is the absolute exception. To explain the discrepancy between an idealized vision and actual municipal practice, practitioners point to the great complexity of integrating different spatial levels. In the interplay between politics and public administration, they say it is at best possible to link either the region and the city as a whole or the city as a whole and neighbourhood(s), whereby one would choose – if at all – the latter. There are certainly reasons why intraregional cooperation in itself is not without problems: The reasons that have been mentioned as complicating factors include political “parochial thinking” and intermunicipal competition, increased resource expenditure within the administrations as well as the lack of experience with these types of cooperations. As an alternative to a systematic or even institutionalized integration of regional aspects in municipal action, a focus on thematic interfaces between neighbouring municipalities in terms of informal cooperation was mentioned. This concentration could also serve – if a corresponding climate of trust were created – as a “gateway” to further collaboration. In so doing they tend to begin their work with “soft” issues, such as tourism, and then to proceed to “hard” spheres of activity, such as the development of communal housing or commercial premises.

In the broader context, a large number of the elements called for in the LEIPZIG CHARTER regarding integrated action in cities and municipalities are, in effect, being implemented – although this applies less to resource pooling and regional harmonization as-

pects. However, the document itself appears to be unknown in many places or it is afforded little or no policy-determining function at the municipal level.

A glance at Denmark, the Netherlands and Switzerland shows that it is indeed easy to recognize similarities with integrated municipal action in German municipalities in these countries, although in some areas the framework conditions for intermunicipal collaboration exhibit stark discrepancies. As is the case in Germany, at the municipal level national funding programmes and support services play a central role when it comes to promoting “integrated” measures in cities and municipalities. In considering the framework conditions for intermunicipal cooperation one notices that in Denmark, following a reform of the planning system and of the territorial responsibilities, clear regulations are in place regarding intermunicipal collaboration (including a “compulsion” to harmonize municipal and regional planning) and formulation of a mutual planning schedule among several municipalities within each region. Transferring such elements to Germany is, however, more difficult, as German cities and municipalities have less financial autonomy and the responsibility for public responsibilities here is more strictly allocated to different state levels. In the Netherlands, the urban region of Rotterdam for example demonstrates how a “regional budget” can be set up and how to approach cross-municipal development planning, both in the urban planning as well as in the social and economic areas. In Switzerland, the large number of (sectoral-oriented) special-purpose associations, for example in the Zurich economic area, point towards an intensive intermunicipal collaboration, though not towards integrative procedures in the interaction between municipal planning and regional interests. However, the approaches show an institutionalized cross-canton and cross-municipal harmonization and collaboration that is paving a new path and is something that could also be of interest to policymaking for the conditions in Germany.

In order to consolidate and expand municipal integrated action and to promote involvement of regional interrelationships that have, to date, received little consideration, a range of recommendations for the federal, Land and municipal levels have been formulated. These include:

Recommendations for the municipal level

- Convincing top administrators and politicians of the necessity for integrated municipal action; making integrated action and the involvement of regional interrelationships a top priority and a guiding premise for action;
- Systematic demonstration of the “multiplier effect” of integrated action;
- Introducing an organizational structure that, in addition to the official “line”, allows interdepartmental work with short decision routes (e.g. “matrix structure” or administrative units) and facilitates close connections to municipal policies;
- Adapting the municipal budgetary structure to the demands of integrated action;
- Qualification, personnel development;
- Examining whether, in matters regarding integrated development concepts, spatial references, various spheres of activity, different administrative areas, players from outside the spheres of politics and public administration, different financing sources can be considered to a greater extent than was previously the case.

Recommendations for the Land level

- Cross-Land harmonization of the relevant aspects of regional and Land planning;
- Stronger embedding of the integrated municipal action and consideration of regional interrelationships within the funding regulations of the Länder;
- Creating the framework conditions for improved qualification of the players involved in integrated action (strengthening qualifications of trainees; where necessary, adapting the Bachelor and Masters course curricula in regard to the requirements of integrated municipal action);
- Using “regional facilitators” / “regional management” structures;
- Promoting evaluations of integrated municipal action.

Recommendations for the Land and federal levels

- Improving the conditions for integrated action at the municipal level:
 - Establishing interdepartmental committees;
 - Strengthening of (socio-)spatial orientation of departments;
 - Resource pooling;
 - Interdepartmental development of funding programmes (with harmonized requirements in regard to integrated approaches as a prerequisite for funding);
 - Harmonization of different funding programmes which (could) relate to identical eligibility areas within the municipalities;
 - Orientation of funding programmes to pre-existing spatial priority regions;
- Creation of incentives for urban regional cooperation.

Recommendations for the federal level

- Maintaining the promotion of integrated municipal action and of integrated development concepts within the scope of urban development aid;
- Examining avenues to more firmly embed/position integrated urban development concepts in the German Building Code (BauGB);
- Promoting evaluation of integrated municipal action;
- Formulating/offering guidelines for integrated action in regard to “low-threshold”, pragmatically oriented basic standards;
- Intensifying information work for integrated action (dissemination).

1. Zum ExWoSt-Forschungsvorhaben „Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen“ und zum vorliegenden Untersuchungsbericht

Ansätze integrierter Stadtentwicklung gewinnen nicht nur in Deutschland, sondern auch in vielen anderen EU-Mitgliedstaaten zunehmend an Bedeutung. Betont wird dies beispielsweise in der „LEIPZIG CHARTA zur nachhaltigen europäischen Stadt“, die im Rahmen des Informellen Ministertreffens zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt am 24./25. Mai 2007 im Zuge der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 angenommen wurde. Darin heißt es unter anderem: „Die Ministerinnen und Minister verpflichten sich dazu, (...) das Instrument der integrierten Stadtentwicklung voranzubringen (...) [und] die *Governance-Strukturen* für deren Umsetzung zu unterstützen“ (LEIPZIG CHARTA 2007: 1). Dies geht mit der eindeutigen Empfehlung einher, „die Ansätze einer integrierten Stadtentwicklung stärker zu nutzen“ (ebd.: 2).

Zugleich wird in der „LEIPZIG CHARTA“ auch auf die Notwendigkeit der Berücksichtigung regionaler Kontexte bei kommunalem integrierten Handeln hingewiesen: „Wir brauchen mehr ganzheitliche Strategien und abgestimmtes Handeln aller am Prozess der Stadtentwicklung beteiligten Personen und Institutionen – auch über die Grenzen der einzelnen Städte und Gemeinden hinaus“ (LEIPZIG CHARTA 2007: 2). Weiter heißt es: „Die lokale und stadregionale Abstimmung muss gestärkt werden. Ziel ist eine gleichberechtigte Partnerschaft zwischen Stadt und Land und zwischen Klein-, Mittel- und Großstädten innerhalb von Stadt- und Metropolregionen. Die allein auf eine Stadt bezogene Betrachtung stadtentwicklungspolitischer Probleme und Entscheidungen muss überwunden werden. Unsere Städte sollten Kristallisationspunkte der stadregionalen Entwicklung sein“ (ebd.: 3).

Detaillierter wird diese Forderung in der „Territorialen Agenda der Europäischen Union“ aufgegriffen. Hier heißt es beispielsweise: „Stadtregionen sind (...) umgeben von städtischen Zentren und ländlich geprägten Räumen; ländliche Gebiete außerhalb des unmittelbaren Einzugsbereichs von Stadtregionen weisen jeweils Regionalzentren und Klein- und Mittelstädte auf. Als gleichberechtigte Partner sollten die betroffenen Gebietskörperschaften ihre gemeinsamen Potentiale identifizieren, gemeinsame regionale und sub-regionale Entwicklungsstrategien erarbeiten und damit gemeinsam das Fundament für regionale und sub-regionale Attraktivität Investitionsentscheidungen der Wirtschaft und der öffentlichen Hand (...) legen“ (Territoriale Agenda 2007: 4). Hervorgehoben wird auch hier der Zusammenhang von Konzepten und geeigneten Governance-Strukturen zu deren Umsetzung

Auch im Positionspapier „Zukunftsinitiative Stadtregion“ der Fachkommission „Stadtentwicklungsplanung“ des Deutschen Städtetages (DST 2001) wird die Bedeutung stadregionaler Kooperationen hervorgehoben: „Die gegenseitigen Verflechtungen und Abhängigkeiten zwischen den Städten und Gemeinden der deutschen Stadtregionen werden immer enger und vielfältiger. Bei Standortentscheidungen von Unternehmen und Investoren, aber auch von Bürgerinnen und Bürgern am Wohnungsmarkt, treten deshalb auch die kommunalen Gebietsgrenzen immer mehr in ihrer Bedeutung zurück, während die Region als Ganzes zunehmend in den Mittelpunkt rückt. (...) Die Stadt der Zukunft ist die Stadtregion von heute“ (DST 2001: 2). Zu den wesentlichen Herausforderungen, die von der Fachkommission als Grund für eine stärkere stadregionale Kooperation gesehen werden, gehören die zunehmende Abwanderung einkommensstärkerer Bevölkerungsgruppen aus der Kernstadt in das Umland sowie der Zuzug einkommensschwächerer Haushalte in die Kernstädte, ein größeres Wohnungs- und Baulandangebot im Umland, ein proportional größeres Arbeitsplatzwachstum ebenfalls im Umland sowie damit verbundene Finanzierungsengpässe in den Kernstädten (DST 2001: 3ff.).

Vor diesem Hintergrund untersuchte das Difu im Rahmen des ExWoSt-Forschungsvorhabens „Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen“ im Auftrag des BBSR,

- was in deutschen Kommunen unter „integrierter“ Entwicklung generell verstanden wird,
- welchen Verbreitungsgrad kommunale Ansätze einer integrierten Entwicklung in Stadtregionen haben und
- inwieweit in diesen Konzepten regionale Aspekte berücksichtigt werden.

Im Zentrum der Untersuchung stand eine schriftliche Befragung aller Kommunen mit mehr als 20.000 Einwohner/innen sowie auch kleinerer Gemeinden, in denen die Bundesländer Programme Soziale Stadt bzw. Stadtumbau Ost oder West umgesetzt werden. Die Befragungsergebnisse wurden mit qualitativen Konzeptanalysen kontrastiert. Detailliertere Aussagen zum Thema konnten in den drei Fallbeispielregionen Dresden, Hamburg und Saarbrücken gewonnen werden, in denen Experteninterviews sowie ebenfalls qualitative Konzeptanalysen durchgeführt wurden. Zwischenergebnisse wurden im Rahmen zweier Workshops mit Expert/innen bzw. kommunalen Praktiker/innen diskutiert.

Der vorliegende Bericht beginnt mit einer kurzen Rückschau auf die Entwicklung integrierter Stadtentwicklungsplanung (STEP) seit den 1960er und 1970er Jahren in Deutschland bis hin zu aktuellen Herausforderungen als veränderte Ausgangslage für heutiges integriertes kommunales Handeln (Kapitel 2). Einer ausführlicheren Darstellung des Untersuchungsgegenstands „Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen“ sowie des Untersuchungsansatzes und der eingesetzten Methoden (Kapitel 3) folgt die Auseinandersetzung mit der Frage, welche Elemente oder Charakteristika überhaupt „das“ Integrierte kennzeichnen. Ein „flexibler“ Definitionsansatz soll hierzu eine Hilfestellung bieten (Kapitel 4). Wie diese Elemente bzw. Charakteristika in der kommunalen Umsetzungsrealität ausgeprägt sind, und welche Rolle regionale Zusammenhänge dabei spielen, zeigen die Ergebnisse der quantitativen und qualitativen Empirie (Kapitel 5). Interessant ist dabei auch, welche Rolle die LEIPZIG CHARTA für die Ausgestaltung integrierten kommunalen Handelns in der Stadtregion spielt (Kapitel 6), und welche Ansätze in unseren Nachbarländern – in diesem Falle in Dänemark, in den Niederlanden und in der Schweiz – verfolgt werden (Kapitel 7). Aus den Untersuchungsergebnissen abgeleitete Schlussfolgerungen (Kapitel 8) münden schließlich in Handlungsempfehlungen zur Intensivierung „Integrierter Stadtentwicklung in Stadtregionen“, die sich an die Ebenen von Bund, Ländern und Kommunen richten (Kapitel 9).

2. Integrierte Stadtentwicklung gestern und heute

Integrierte Ansätze der Stadtentwicklung hatten bereits in den 1960er, vor allem aber den 1970er Jahren eine erste Hochphase, erlebten zwischen Ende der 1970er und Anfang der 1990er Jahre eine relative Bedeutungslosigkeit und sind seitdem zunehmend wieder gefragt – allerdings unter stark veränderten Rahmenbedingungen und daher mit zum Teil grundlegend anderen Zielsetzungen und Verfahren. Da diese Genese nicht unwesentlich für das heutige Verständnis integrierter Stadtentwicklung (bzw. die teilweise damit einhergehende Begriffsverwirrung) ist, lohnt sich ein kurzer „Blick zurück“, wie ihn vor allem Heinz (1998) und Reiß-Schmidt (2002) vorgenommen haben.

2.1 Ende der 1960er sowie 1970er Jahre: Beginn und erste Hochphase der (integrierten) Stadtentwicklung

Stadtentwicklung(splanung) kann als Reaktion auf sich verändernde Rahmenbedingungen sowie als Bestandteil damit zusammenhängender neuer Paradigmen in Politik und Verwaltung der Bundesrepublik der 1960er und 1970er Jahre betrachtet werden. Vor allem zunehmender internationaler Wettbewerbsdruck bei ungebrochenem Wirtschaftswachstum hatte in den 1960er Jahren zu weitreichenden Modernisierungsbestrebungen und einer damit einhergehenden intensivierten „Koordination und Integration der Aktivitäten der Akteure der öffentlichen Hand“ im Rahmen keynesianischer Globalsteuerung geführt (Heinz 1998: 234). Ein Ergebnis ist das auf und zwischen den Ebenen Bund, Länder und Kommunen verankerte System von (raumbezogenen) Planungen und Programmen, das mit ihren Koordinationsanforderungen eine zunehmende Komplexität von Steuerungs- und Finanzierungsfragen bedeutete (Reiß-Schmidt 2002: 3).

Dieser Herausforderung begegnete die kommunale Ebene vereinzelt seit Beginn der 1960er Jahre (Hamburg, Hannover, München), verbreiteter seit Mitte der 1960er Jahre mit Stadtentwicklungsplanung (STEP), die ein hohes Maß an Rationalität bei kommunalen Entscheidungsfindungen und (dadurch) eine stärkere Einbindung von Städten und Gemeinden in die staatliche Globalsteuerung versprach (Heinz 1998: 235; Reiß-Schmidt 2002: 3). Auch war sie eine Antwort auf allmählich knapper werdende öffentliche Finanzen sowie die „Einsicht, daß sich (...) kommunale Probleme nicht allein mit sektoraler Planung bewältigen ließen“ (Heinz 1998: 235).

Grundlagen waren unter anderem ein „technokratischer Machbarkeitsglauben“ (Heinz 1998: 235) bzw. „ein noch unerschütterter Glaube an die Planungsrelevanz statistischer Daten“ (Reiß-Schmidt 2002: 3), weshalb eine stärkere Verwissenschaftlichung der Planung bessere Entscheidungsgrundlagen hervorbringen sollte. Erwartet wurde, die bisherige rein räumlich ausgerichtete Planung zu Gunsten einer stärkeren Koordinierung unterschiedlicher Ressorts auszuweiten, sie mit der kommunalen Finanz- und Investitionsplanung abzustimmen und somit zu einem schlüssigen „Gesamtprogramm“ zu kommen (Heinz 1998: 235).

Ersten Institutionalisierungen Ende der 1960er/Anfang der 1970er Jahre in Nürnberg („Nürnberg-Plan“) und München (Referat für Stadtentwicklung) folgte eine „Gründungswelle zahlreicher weiterer Stadtentwicklungsdienststellen in deutschen Großstädten“ (Reiß-Schmidt 2002: 3), verbunden mit der Einrichtung ressortübergreifender Arbeitsgremien sowie von Dienststellen für Statistik und Stadtforschung, der Einstellung wissenschaftlicher Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, der Weiterentwicklung empirischer Methoden sowie der Beteiligung von Akteuren auch außerhalb von Politik und Verwaltung (Bürgerbeteiligung) (Heinz 1998: 237).

2.2 Mitte der 1970er bis 1980er Jahre: das – vorläufige – Ende (integrierter) Stadtentwicklung

Als ein Ergebnis von STEP waren mancherorts transparentere Verwaltungsstrukturen entstanden, in denen ein hohes Maß an Rationalität sowie das Bewusstsein für komplexe Wirkungszusammenhänge herrschten. „Das eigentliche Ziel – die Installierung von STEP als aktiv steuernder kommunaler Gesamtplanung – hatte sich jedoch nicht realisieren lassen“, konstatiert Heinz (1998: 237). Entgegen ihrer integrativen Intention hatten viele Konzepte nämlich nur additiven Charakter und waren außerdem selten umsetzungsorientiert. Außerdem stand das Ressortprinzip integrativen Bemühungen entgegen, waren die finanziellen und politischen Handlungsspielräume von STEP begrenzt und führten die Ergebnisse umfassender wissenschaftlich-statistischer Untersuchungen nicht automatisch zu guten und handhabbaren Problemlösungen (Heinz 1998: 237f.). Nicht zuletzt hatten sich die Prämissen der damaligen Konzepte als nicht haltbar erwiesen, die „von einem Interessen- und Zieldivergenzen ausblendenden, gesellschaftlichen Harmonieverständnis über technokratisch bestimmte Machbarkeitsideologien bis zum Glauben an die politische Entscheidungsrelevanz empirischer Daten reichten“ (DST 2004: 5).

Reiß-Schmidt (2002: 4) sieht in dieser Diskrepanz zwischen hohen Zielsetzungen und zum Teil weit dahinter zurückbleibender tatsächlicher Umsetzung den Hauptgrund für den Niedergang von (integrierter) Stadtentwicklung: „Bürgerinitiativen, Hausbesetzungen und Demonstrationen gegen Planungsentscheidungen oder Projekte“ drückten die Unzufriedenheit von Bürgerinnen und Bürgern mit der Planungskultur der Verwaltung aus. Veränderte Rahmenbedingungen seit Mitte der 1970er Jahre erschwerten den Stand des mittlerweile nicht mehr ganz neuen Planungsparadigmas zusätzlich: „In der Zangenbewegung zwischen Wachstumskrise, ökologischem Problembewußtsein und Deregulierung wurde der Anspruch integrierter Entwicklungsplanung schließlich zerrieben“ (Reiß-Schmidt 2002: 5) oder zumindest modifiziert. So wuch in vielen Städten und Gemeinden die gesamtstädtische Orientierung allmählich einem dezidierten Quartiersbezug, standen kleinteiligere Maßnahmen der Stadterneuerung mittlerweile stärker im Vordergrund als Großvorhaben der Stadterweiterung bzw. wuch der integrative Ansatz vielfach sektoralen Ausrichtungen. Begleitet wurde diese Trendwende von neuen und vielfältigen Partizipationsformen (Heinz 1998: 239).

Begleitet vom Slogan „Projekte statt Pläne“ kam es seit Ende der 1980er Jahre immer mehr zu einer Abkehr von integrierten Konzepten, was sich unter anderem in der Abschaffung eines Großteils der Stadtentwicklungsämter in deutschen Städten und Gemeinden ausdrückte. An die Stelle ganzheitlicher Betrachtungsweisen rückte nun oftmals eine verstärkte Projekt- und Marktorientierung kommunalen Handelns (Reiß-Schmidt 2002). Heinz (1998: 239f.) konstatiert für die Phase der 1960er bis 1980er Jahre zusammenfassend: „Zu einer in einigen Städten ursprünglich vorgesehenen Integration sektoraler oder teilräumlicher Konzepte in ein gesamtstädtisches Entwicklungskonzept ist es nirgendwo gekommen“.

2.3 1990er Jahre bis heute: Renaissance Integrierter Konzepte

Unter dem Eindruck veränderter Rahmenbedingungen – Globalisierung, Transformation der neuen Bundesländer, soziale Polarisierung, demographischer Wandel, räumliche Fragmentierung, Umweltprobleme, Finanznot der öffentlichen Hand – erleben integrierte Konzepte seit Beginn der 1990er Jahre in zunehmendem Maße eine Renaissance. Allerdings geht es heute nicht mehr um neue Planungsparadigmen, sondern darum, den ak-

tuellen, komplexen, miteinander zusammenhängenden Herausforderungen umsetzungs- und lösungsorientiert zu begegnen.

2.3.1 Veränderte Herausforderungen für die Städte

Globalisierung, wirtschaftlicher Strukturwandel und veränderte Arbeitsmärkte

Die wirtschaftlichen Strukturveränderungen, die seit den 1970er Jahren im Zuge der Globalisierung zu beobachten sind, wirken sich vor allem seit den 1990er Jahren zunehmend auf stadtgesellschaftliche und -räumliche Entwicklungen aus. Im Zuge von Deindustrialisierung und der Entwicklung wissensbasierter Dienstleistungsbranchen sind unter anderem die Anforderungen an die Qualifikationen von Arbeitskräften gestiegen. Technischer Fortschritt und Rationalisierungen, verbunden mit Betriebsverlagerungen und -schließungen, sowie eine gestiegene Erwerbsquote durch den Eintritt der geburtenstarken Jahrgänge in das Erwerbsleben, den wachsenden Anteil erwerbstätiger Frauen sowie auf den Arbeitsmarkt drängende Zuwanderer führen vor dem Hintergrund eines unzureichenden Wirtschaftswachstums zu einer anhaltend hohen Arbeitslosigkeit mit einem großen Anteil von Langzeitarbeitslosen insbesondere unter nicht oder nur gering qualifizierten Arbeitskräften. Dabei zeigt sich, dass Bevölkerungsgruppen mit Migrationshintergrund überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen oder in den Niedriglohnsegmenten des Arbeitsmarktes beschäftigt sind. Letzteres gilt in überdurchschnittlichem Maße auch für Frauen (BBR 2007: 19ff.).

Für die Städte bedeutet dies „nach außen“ eine verstärkte Standortkonkurrenz im internationalen Wettbewerb um Unternehmen und Arbeitsplätze sowie „nach innen“, die stadträumlichen und -sozialen Folgen von ökonomischer und Arbeitsmarktentwicklung bewältigen zu müssen.

Soziale Polarisierung und stadträumliche Fragmentierung

Mit diesen Entwicklungen ist die zunehmende Öffnung einer Einkommensschere verbunden, d.h. hohe Einkommen konzentrieren sich auf der einen, Niedriglöhne und staatliche Transferleistungen auf der anderen Seite. Dies führt unter anderem zu unterschiedlichen Konsummöglichkeiten – beispielsweise auf dem Wohnungsmarkt. Als eine Folge dieser Entwicklungen verstärken kleinräumige Segregationsprozesse die sozialräumliche Ungleichheit in den Städten mit der Tendenz sowohl zur Herausbildung von „Reichtumsinseln“ als auch benachteiligten Stadtquartieren (BBR 2007: 19 ff.).

Demographischer Wandel

Die sozialräumliche Ausdifferenzierung in Städten ist auch Ausdruck einer fortschreitenden Diversifizierung von Lebensstilen und veränderten Bevölkerungsstrukturen (Überalterung, Schrumpfung, räumliche Konzentration von Kindern und Jugendlichen in bestimmten Stadtteilen) sowie – im Zuge von Einwanderung bzw. notwendigen Integrationsbemühungen von Bevölkerungsgruppen mit Migrationshintergrund – einer zunehmenden Sensibilität für „Multi-Ethnizität“ (vgl. DST 2003: .3), wobei die meisten Einzelaspekte miteinander zusammenhängen.

Generell sind es gerade die Städte, in denen das Thema Stärkung der sozialen Kohäsion damit eine besondere Rolle spielt – allerdings sind nicht alle Kommunen gleichermaßen betroffen. Das Ausmaß der demographischen Veränderungen variiert sowohl zwischen

Stadtregionen als auch zwischen Städten und Gemeinden oder gar verschiedenen Stadtteilen innerhalb einzelner Regionen. Dies führt nicht nur zu stadträumlichen Ausdifferenzierungen, sondern auch zu einem Auseinanderdriften der regionalen Entwicklungspfade – Stadtregionen mit einer positiven Bevölkerungsentwicklung stehen schrumpfenden Regionen gegenüber und können sogar räumlich benachbart sein.

Je nach individueller kommunaler Situation wirken sich die Folgen des demographischen Wandels mehr oder weniger stark auf verschiedene Handlungsfelder der Stadtentwicklung aus: Wohnungsmarktentwicklung, Bereitstellung von technischer, sozialer und kultureller Infrastruktur, Verkehr und Mobilität, Wirtschaftsentwicklung und kommunaler Arbeitsmarkt. In schrumpfenden Städten ist zudem die kommunale Haushaltslage betroffen. Diese komplexen Zusammenhänge erfordern auf kommunaler Ebene ganzheitliche Handlungsstrategien.

Finanznot und politische Legitimationsdefizite der Kommunen

Die ökonomische Restrukturierung führt zu strukturellen und konjunkturellen Krisen vieler Wirtschaftsbereiche, was sich unter anderem über den Rückgang der Gewerbesteuern in der Finanzkrise von Städten und Gemeinden äußert. „Kaum eine deutsche Großstadt kann (...) einen ausgeglichenen Haushalt vorlegen. Investitionen, Personal und freiwillige Leistungen wurden bereits in den letzten Jahren dramatisch reduziert“, konstatierte der Deutsche Städtetag in seinem Positionspapier „Zukunftssicherung durch Stadtentwicklungsplanung und Stadtentwicklungsmanagement“ im Jahr 2003 (DST 2003: 2). Zwar deuteten sich seitdem zwischenzeitlich auch Entspannungen bei Konjunkturentwicklung und Steueraufkommen an, diese werden allerdings derzeit wieder deutlich in Frage gestellt, wofür die gegenwärtige Wirtschaftskrise ein eindrucksvolles Beispiel ist.

Zudem wird vom DST in der zurückgehenden Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an Kommunalwahlen sowie dem zunehmenden Einfluss privater Akteure wie beispielsweise Investoren auf Entscheidungen der Stadtentwicklung die Tendenz eines Legitimationsverlustes der Kommunen gesehen (DST 2003: 2).

Klimawandel und Notwendigkeit energetischer Stadterneuerung

Städte und Gemeinden sind in erheblichem Maße von den Auswirkungen des Klimawandels betroffen: Starkniederschläge überfordern Kanalsysteme, Dürreperioden gefährden die Wasserversorgung und Freiluftschneisen werden immer bedeutsamer, um nur wenige Probleme anzusprechen. Die Kommunen stehen daher vor der Herausforderung, vorsorgende Maßnahmen für die Bevölkerung zu treffen und sich aktiv am Klimaschutz zu beteiligen – beispielsweise im Bereich der Wärmedämmung von Gebäuden.

Eine der Hauptaufgaben der energetischen Stadterneuerung wird in den nächsten Jahren darin liegen, die bestehenden und sich durch weitere Innovationen eröffnenden Möglichkeiten zur Energieeinsparung und Energieeffizienz auszuschöpfen. Darüber hinaus sind die Städte gefordert, sich an dem forcierten Ausbau der erneuerbaren Energien zu beteiligen. Flankiert wird der Beitrag der Kommunen zur Umsetzung von Energieeffizienz- und Klimaschutzmaßnahmen vor allem durch in den vergangenen Jahren in Kraft getretene nationale Regelungen, wie dem Erneuerbare-Energien-Gesetz und dem Erneuerbare-Energien-Wärme-Gesetz, mit dem die Strom- und Wärmeerzeugung durch erneuerbare Energien gefördert wird, der Mobilisierung von Energiesparpotenzialen im Bereich Bauen und Wohnen durch die Energiesparverordnung oder der Förderung der energetischen Gebäudesanierung im Rahmen von KfW-Programmen zur CO₂-Minderung.

Die Stadtplanung und der Städtebau können durch die Festlegung von Voraussetzungen für den Ausbau erneuerbarer Energiequellen, in denen passive und aktive Nutzung der Sonnenenergie begünstigt und Standorte für Biomasse- und Windkraftanlagen vorgesehen werden sowie insbesondere durch integrierte Handlungskonzepte für Siedlung, Hochbau, Verkehr, Energieerzeugung, Freiräume etc., aber auch durch ökonomische Anreize sowie Information und Beratung einen entscheidenden Beitrag zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel leisten.

2.3.2 Neue integrierte Ansätze der Stadtentwicklung

Für die Bewältigung dieser Herausforderungen betrachtet nicht nur der Deutsche Städte- tag „Integrierte Stadtentwicklungsstrategien“ als „geeignete Werkzeuge“, sondern auch EU und Bund tendieren mit ihren Fördervoraussetzungen immer stärker in diese Richtung (DST 2003: 3). Allerdings zeigte sich in vielen Städten, dass sich die „herkömmlichen“ Instrumente der Stadtentwicklung „mit ihren sektoralen oder räumlichen Beschränkungen“ (DST 2003: 4) oftmals nicht eigneten, auf die neuen Rahmenbedingungen adäquat zu reagieren, weshalb neue Ansätze gefragt waren. Als Auslöser für ein Wiedererstarken integrierter Entwicklungskonzepte sieht Reiß-Schmidt (2002: 7) die Weltkonferenz für Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro, auf der das Nachhaltigkeits-Paradigma aus der Taufe gehoben wurde und in deren Folge lokale Agenda-21-Prozesse starteten. Auch im Rahmen von Stadtmarketing, Stadtteilentwicklungsplänen oder neuerdings wieder Stadtleitbildern wurden „Methoden, Terminologie und Anspruch integrierter Stadtentwicklungsplanung ‚wiederentdeckt‘ – oder gleich neu erfunden“ (Reiß-Schmidt 2002: 2).

Es geht also bei heutigen Ansätzen integrierter Stadtentwicklung nicht um eine Wiederauflage der Überlegungen vor allem aus den 1970er Jahren, sondern vielmehr um eine Abkehr von der Suche nach „der richtigen“ Lösung und damit verbundener „Expertokratie“ hin zu „lernenden“ Systemen „mit zahlreichen Rückkopplungsschleifen zwischen top-down-Vorgaben und bottom-up-Rückmeldungen. (...) Kooperation und Koproduktion bestimmen Planung und Umsetzung“ (Reiß-Schmidt 2002: 13), womit unter anderem die Relevanz der Perspektive unterschiedlicher Akteure angesprochen wird¹. In solchen diskursiven Verfahren wird Stadtentwicklung nicht länger als „politisch-administrative Planungsaufgabe verstanden, sondern als Ergebnis interaktiver und konsensorientierter Austausch- und Abstimmungsprozesse zwischen unterschiedlichen stadtentwicklungspolitisch relevanten Akteuren“ (Heinz 1998: 242). Eine Orientierung am konkreten Gebiet – Programmgebiet, Stadtteil, Quartier – mit seinen dezidierten Stärken und Schwächen bzw. Potenzialen und Problemen gewinnt ebenso an Bedeutung wie die Einrichtung innovativer Beteiligungsformen im Sinne einer „Urban Governance“: Stadtteil- und Zukunftskonferenzen, Nachbarschaftsforen, Runde Tische, thematische Arbeitskreise etc.

Im Zusammenhang mit der Renaissance integrierter Konzepte spricht Pahl-Weber (2003: 3 zitiert in: Wuschansky/Carl 2007: 101) von einer „glücklichen Harmonie“ der operationalistischen Ansätze der frühen 1970er-Jahre mit den pragmatischen Herange-

1 Als grundsätzliches Dilemma erweist sich allerdings der Widerspruch von komplexen Herausforderungen bzw. notwendigen integrativen Ansätzen und der „Versäulung“ der unterschiedlichen Fachressorts bzw. einer dezentralen Ressourcenverantwortung im Rahmen des „Neuen Steuerungsmodells“, die Reiß-Schmidt (2002: 10) als „betriebswirtschaftlich-technokratisch verkürzt“ bezeichnet. In der Folge richteten viele Kommunen wieder Dienststellen für Stadtentwicklung ein, die seit Ende der 1990er Jahre zunehmend im Sinne eines „Integrationsmotors“ die Entwicklung von Strategien und Projekten, Informationsmanagement, Organisation von Zusammenarbeit, Prozessmoderation und Qualitätsmanagement übernehmen (sollen) (vgl. Reiß-Schmidt 2002: 10).

hensweisen der 1980er und der Offenheit der 1990er-Jahre“². Die Offenheit dieses neuen Typus der Stadtentwicklung in Form „Strategischer Stadtentwicklungskonzepte“ (Reiß-Schmidt 2002: 17) oder „Strategischer Planung“ (Heinz 1998: 243) kann allerdings auch in Unübersichtlichkeit, Beliebigkeit und Unverbindlichkeit bis hin zu „Etikettenschwindel, Floskelhaftigkeit und vordergründige[r] Rechtfertigungsrhetorik“ von Konzepten münden (Reiß-Schmidt 2002: 14f.). Daher bedürfe es trotz aller Vorüberlegungen neuer Qualitätsstandards, zu denen folgende Punkte gehören sollten (vgl. auch DST 2003: 5):

- strategische Orientierung: Situationsanalyse, Zieldefinition, Zeitplan, Wirkungskontrolle,
- Prozessorientierung, Gleichzeitigkeit von Zielflexibilität und Verbindlichkeit,
- Kooperation unterschiedlicher Politikfelder, Multisektoralität, Querschnittsorientierung
- Beteiligung unterschiedlicher Akteure innerhalb und außerhalb von Politik und Verwaltung,
- Gebietsbezug bzw. Berücksichtigung räumlicher Verflechtungen,
- Einsatz kooperativer Finanzierungsmodelle: öffentlich-privat (PPP, städtebauliche Verträge), privat-privat, öffentlich-öffentlich (EU/Bund/Länder/Region/Kommune),
- Stadtentwicklungsmanagement.

Als Voraussetzungen für erfolgreiche integrierte Stadtentwicklung mahnt der Deutsche Städtetag unter anderem „ein klares Leitbild und politisch verbindliche Leitlinien und Konzepte der Stadtentwicklung“, Konsens in Stadtrat und Bevölkerung, transparente Verfahren, Dialogbereitschaft, „Bereitschaft zum kontrollierten Experiment“ sowie regelmäßige Erfolgskontrollen an (vgl. DST 2004: 3).

2 Bei heutigen Ansätzen sind sowohl Gemeinsamkeiten mit als auch Unterschiede zu den integrierten Stadtentwicklungskonzepten der 1970er Jahre erkennbar. Beiden gemeinsam ist in vielen Fällen die Darstellung und Vermittlung der gesamtsstädtischen Sichtweise und ihrer Perspektiven, die Benennung und Begründung mittelfristiger Ziele sowie die Entwicklung und Darlegung entsprechender Umsetzungsstrategien. (vgl. Wuschansky/Carl 2007: 101 nach Frey 2003: 16). Bei den aktuellen Konzepten ist allerdings im Unterschied zu früher keine eindeutige Typologie mehr erkennbar. Trotz bestimmter Trends ist das Spektrum integrierter Konzepte sehr breit. Ein weiterer Unterschied besteht in der Umsetzungsorientierung heutiger Konzepte. Eine im Vergleich zu früher große Relevanz haben Kommunikationsprozesse in einem breiteren Akteursumfeld, die eine Verständigung zwischen früher kaum oder nicht miteinander verbundenen Akteuren ermöglicht, „Dritte“ zur Teilnahme motiviert und deren Interessen mobilisiert sowie die allgemeine Aufmerksamkeit stärker auf das Thema Stadtentwicklung lenkt. Durch die öffentliche „Sichtbarmachung“ heutiger Planungen sind die Konzepte oftmals verständlicher und anschaulicher geworden (vgl. Wuschansky/Carl 2007: 101 und Frey 2003: 16 f.).

3. Zentrale Fragestellungen, Untersuchungsansatz und eingesetzte Methoden

Strategien integrierter Stadtentwicklung werden derzeit unter anderem im Kontext der ganzheitlichen Entwicklung benachteiligter Stadtquartiere erprobt. In Deutschland geschieht dies im Rahmen des 1999 gestarteten Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt“, mit dem das Ziel verfolgt wird, kleinräumige städtebauliche, soziale, wirtschaftliche und ökologische Negativentwicklungen aufzuhalten und damit die Lebensbedingungen vor Ort umfassend zu verbessern, wobei die Einbettung der Maßnahmen in gesamtstädtische Strategien betont wird. Integrierte Stadtentwicklung zeichnet sich hier durch die Bündelung von Ressourcen, die intensive Einbeziehung eines breiten Akteursspektrums auch außerhalb von Politik und Verwaltung, den Aufbau entsprechender Partnerschaften, vernetzungsorientierte Organisationsstrukturen sowie insgesamt eine Orientierung von Zielen, Strategien, Projekten und Maßnahmen an den realen Problemen vor Ort aus, was über einen konkreten Gebietsbezug vereinfacht werden kann.

Auf gesamtstädtischer Ebene spielen bezüglich integrierter Stadtentwicklung mehrere Überlegungen eine Rolle: Im Zusammenhang mit der Entwicklung benachteiligter Stadtteile repräsentiert die gesamtstädtische Ebene die Steuerungsebene integrierter Quartiersentwicklung: Grundlage ist im Idealfall ein gesamtstädtisches integriertes Entwicklungskonzept mit folgenden Elementen (vgl. BMVBS 2007a):

- Stärken und Schwächen der Stadt und einzelner Stadtteile analysieren und aufzeigen (Basis: leistungsfähige Monitoringsysteme).
- Erreichbare Ziele (für unterschiedliche Teilräume) formulieren; Zielorientierung an tatsächlichen Problemlagen (im jeweiligen Teilraum); Erarbeitung „maßgeschneiderter“ Verfahren und Lösungen; Erarbeitung von kurz-, mittel- und langfristigen Handlungskonzepten.
- Wirkung öffentlicher Maßnahmen durch frühzeitige Abstimmung und Bündelung öffentlicher und privater Finanzmittel erhöhen: Schaffung von Planungs- und Investitionssicherheit, Kostenreduktion, Einbeziehung Dritter (z.B. Banken).
- Unterschiedliche teilträumliche, sektorale und technische Pläne integrieren: Vernetzung unterschiedlicher Politikfelder und Akteure zwecks Planung „aus einer Hand“; Optimierung des Ressourceneinsatzes; an den tatsächlichen Bedarfen vor Ort orientiertes Vorgehen.
- Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen und andere Akteure beteiligen: Erhöhung der Akzeptanz von Maßnahmen; Ausweitung der Verantwortung für Stadtentwicklungsprozesse auf neue Partnerschaften zwischen Bürgerinnen und Bürgern, Privatwirtschaft und öffentlicher Hand.
- Entwicklungsziele mit Umlandkommunen in Einklang bringen: Partnerschaften zwischen Stadt und Land für eine positive Entwicklung der Region nutzen.

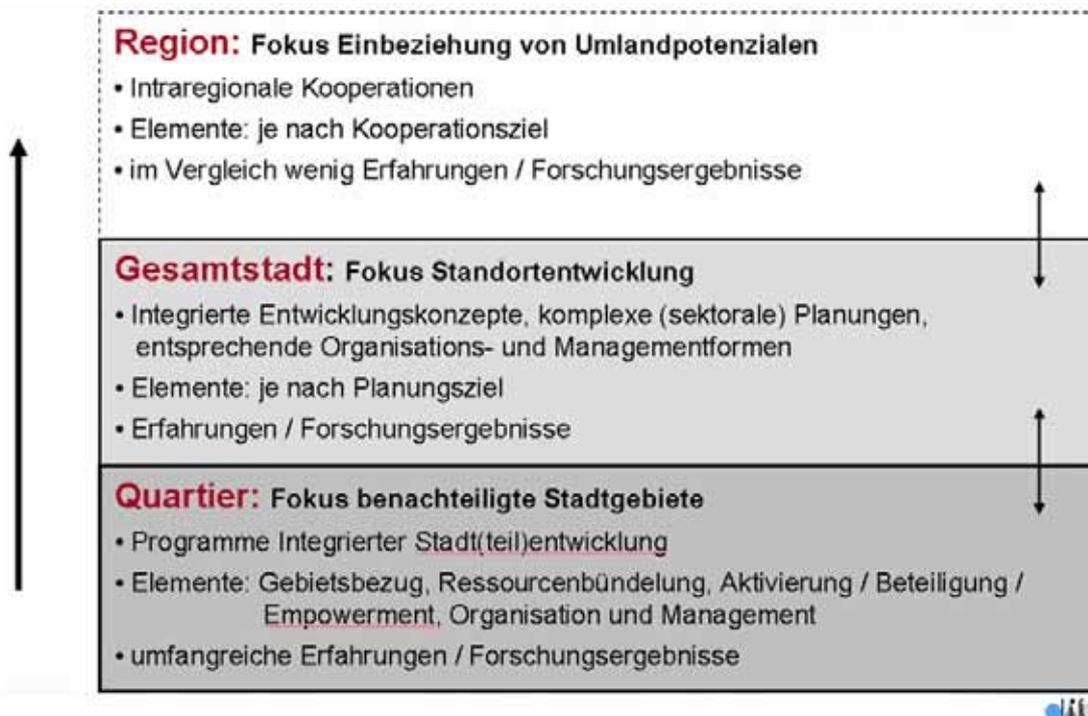
Darüber hinaus zielen Ansätze integrierter Stadtentwicklung auf gesamtstädtischer Ebene vor allem auf die Steigerung der Standortattraktivität. Im Zuge der Globalisierung intensivieren sich internationale Wirtschaftsverflechtungen durch Transnationalisierungsprozesse, was sich unter anderem in zunehmender Mobilität von Unternehmensteilen und – damit verbunden – Arbeitsmärkten zeigt. Im Zuge wachsender Standortkonkurrenz gewinnt daher die Qualität der jeweiligen Standortbedingungen in Städten und Regionen immer mehr an Bedeutung.

In diesem Zusammenhang ist die Entwicklung benachteiligter Stadtteile als ein bedeutender Beitrag zur Attraktivitätssteigerung zu verstehen, denn sozialer Zusammenhalt und stadträumliche Integration sind wesentliche Kriterien einer „gesunden“, „funktionierenden“ Stadt. Darüber hinaus spielen jedoch noch weitere Aspekte eine wesentliche Rolle, die nicht mehr unmittelbar im Kontext benachteiligter Quartiere anzusiedeln sind: beispielsweise Maßnahmen zur Steigerung der ökonomischen Attraktivität inklusive Angeboten von Gewerbeflächen, das Vorhalten attraktiven Wohnraums, eine gute Verkehrsinfrastruktur sowie eine Vielzahl „weicher“ Standortfaktoren wie eine interessante Kulturszene, ein vielfältiges Freizeitangebot, hohe Freiraumqualitäten und gute Umweltbedingungen.

Insbesondere gesamtstädtische Konzepte, die im weitesten Sinne der Standortentwicklung dienen, können in hohem Maße auch regionale Implikationen aufweisen. Dabei geht es nicht nur um die Einbeziehung des städtischen Umlandes in die Bewertung von Standortattraktivität, sondern vielmehr um Nutzungsmöglichkeiten bzw. die aktive, kooperative Entwicklung von Angeboten in der Region: Naherholungsgebiete, Wohnlagen „im Grünen“, interkommunale Gewerbegebiete, regionale Infrastrukturen wie Flughäfen oder Freizeitparks sind nur einige Beispiele.

Während Konzepte der integrierten Entwicklung benachteiligter Quartiere in der Praxis vielfach erprobt und auch intensiv beforscht sind – beispielsweise im Rahmen von Begleitforschungen zu entsprechenden Förderprogrammen –, und dies für gesamtstädtische Strategien integrierter Stadtentwicklung (zur Standortentwicklung) noch in Maßen gilt, wird mit der Frage des Zusammenhangs von kommunaler integrierter Stadtentwicklung und regionalem Kontext weitgehend Neuland betreten.

Abbildung 1: Räumliche Ebenen integrierter Stadtentwicklung



Vor diesem Hintergrund stehen drei Fragen im Zentrum der vorliegenden Untersuchung:

- Was wird heute in deutschen Kommunen unter „integrierter“ Entwicklung verstanden? Aus welchen Elementen besteht „das“ Integrierte, was charakterisiert es?
- Welchen Verbreitungsgrad haben integrierte Entwicklungsansätze in deutschen Städten und Gemeinden?
- Inwieweit werden bei diesen Ansätzen auch regionale Aspekte berücksichtigt, wie dies unter anderem in der „LEIPZIG CHARTA zur nachhaltigen europäischen Stadt“ sowie der „Territorialen Agenda der Europäischen Union“ gefordert werden?

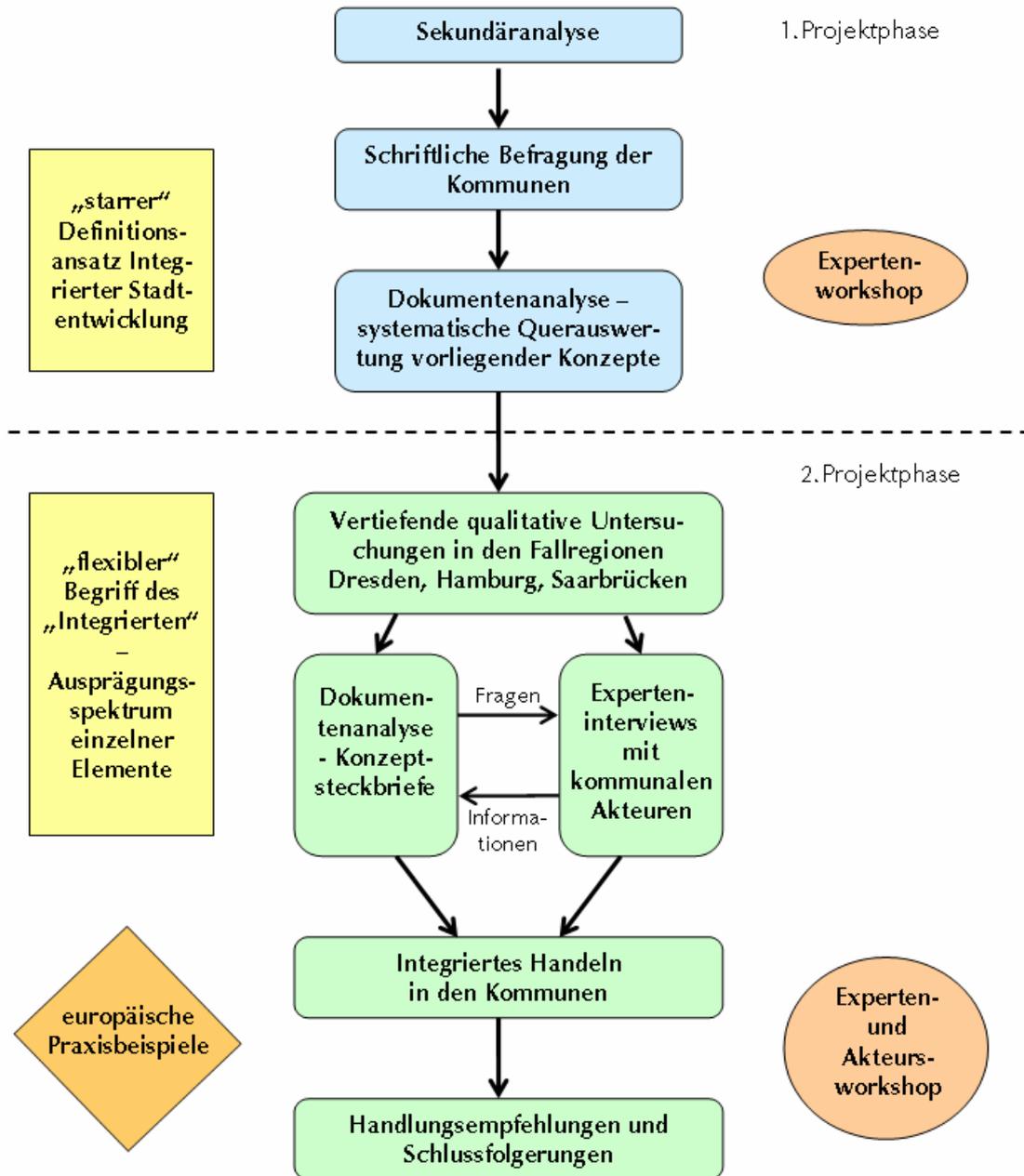
Für die Bearbeitung dieser Fragen wurden verschiedene empirische Methoden eingesetzt und die Untersuchung in zwei Projektphasen unterteilt (vgl. Abbildung 2). In der ersten Phase erfolgte auf Grundlage einer sekundäranalytischen Betrachtung themenrelevanter Publikationen und Materialien³ die Durchführung einer schriftlichen Befragung aller Kommunen mit mehr als 20.000 Einwohnern bzw. aller kleineren Kommunen, die an den Förderprogrammen Soziale Stadt oder Stadtumbau Ost und West teilnehmen. Anschließend sind integrierte kommunale Entwicklungskonzepte, die im Rahmen der Umfrage zur Verfügung gestellt wurden, mittels einer Dokumentenanalyse systematisch untersucht und ausgewertet worden. Zum Abschluss der ersten Projektphase erfolgte eine kritische Reflektion der Zwischenergebnisse im Rahmen eines Expertenworkshops.

Auf dieser Grundlage wurden in der zweiten Projektphase vertiefende qualitative Untersuchungen in drei ausgewählten Fallbeispielregionen (Dresden, Hamburg, Saarbrücken) durchgeführt. In einem zweistufigen Verfahren erfolgte zunächst eine differenzierte Analyse integrierter Konzepte aus den Fallbeispielkommunen, bevor in einem weiteren Schritt leitfadengestützte Experteninterviews mit den jeweils für das integrierte Handeln bzw. für die Erstellung integrierter Konzepte verantwortlichen kommunalen Akteuren stattfanden. Ziel war es, vertiefte Erkenntnisse zur integrierten Vorgehensweise in den Kommunen zu gewinnen, die abschließend in einer weiteren Workshopveranstaltung mit Akteuren und Experten diskutiert wurden. Zur Kontrastierung der Ergebnisse erfolgte außerdem eine sekundäranalytische Betrachtung integrierten kommunalen Handelns und der Bedeutung regionaler Zusammenhänge in europäischen Nachbarländern⁴.

3 Im Vorfeld der Untersuchung sowie ergänzend im Projektverlauf wurden Gutachten, Fachpublikationen, Studien und Umfragen zu den Themen Integrierte Stadtentwicklung, intraregionale Kooperation sowie Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen ausgewertet. Auf Grundlage der Systematisierung der Befunde erfolgte eine Konkretisierung der Untersuchungsfragen.

4 Ebenfalls auf Basis einer Dokumentenanalyse wurde aufbereitet, inwieweit in den Nachbarländern Dänemark, Niederlande und Schweiz regionale Aspekte bei kommunalen (integrierten) Planungen berücksichtigt werden bzw. welche Rahmenbedingungen dafür eine Rolle spielen.

Abbildung 2: Methodisches Vorgehen ExWoSt-Forschungsstudie „Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen“



Quelle: Difu, eigene Darstellung.

3.1 Schriftliche Umfrage

Im Zentrum der ersten Projektphase stand eine schriftliche Umfrage, die im Zeitraum Dezember 2007 bis Februar 2008 in allen deutschen Kommunen mit mehr als 20.000 Einwohnern (708 Kommunen) sowie Kommunen zwischen 5.000 und 20.000 Einwohnern durchgeführt wurde, in denen die Förderprogramme Soziale Stadt, Stadtumbau Ost und Stadtumbau West zum Einsatz kommen (323 Kommunen). Insgesamt wurden damit 1.031 Kommunen angeschrieben. Ziel der Umfrage war es, einen möglichst breiten Kenntnisstand über den Verbreitungsgrad von Ansätzen integrierter Stadtentwicklung zu erhalten sowie Dokumente und anderes Material (insbesondere integrierte Entwicklungskonzepte) für die weitere Projektarbeit zu generieren⁵.

Fragebogen und Rücklauf

Der Fragebogen war in vier Abschnitte unterteilt (siehe Fragebogen im Anhang). Im ersten Abschnitt wurde danach gefragt, welche integrierten Planungen oder Konzepte generell in deutschen Kommunen umgesetzt werden bzw. in Vorbereitung sind, ob dies im Rahmen der Umsetzung eines Förderprogramms zur integrierten Stadtentwicklung geschieht, und welche Elemente der jeweiligen Planungen oder Konzepte aus Sicht der Befragten „das“ Integrative ausmachen. Dabei wurde nach integrierten Konzepten der Stadtentwicklung mit übergreifendem Charakter und nach Konzepten mit eher sektoralem Bezug unterschieden.

Der zweite Abschnitt fokussierte explizit auf diejenigen Konzepte, die im weitesten Sinne der integrierten Stadtentwicklung zuzuordnen sind, also übergreifenden bis Leitbildcharakter für die Gesamtstadt und/oder Teilräume (Quartiere) aufweisen (Rahmenpläne, Integrierte Stadt[teil]entwicklungskonzepte). Im dritten Abschnitt lag das Augenmerk auf integrierten Planungen und Konzepten, die eher sektorale Bezüge aufweisen, also beispielsweise aus dem Bereich Verkehr oder Jugendhilfe stammen, aber durchaus Querbezüge auch zu anderen Ressorts und Handlungsfeldern haben.

Im letzten Teil stand schließlich die Frage im Vordergrund, inwieweit Planungen und Konzepte beider Gruppen regionale Bezüge aufweisen – sowohl im Hinblick auf inhaltliche Themen als auch auf Kooperationsformen und Management. Dabei wurde wiederum nach integrierten Konzepten der Stadtentwicklung mit übergreifendem Charakter sowie solchen mit eher sektoralem Bezug differenziert.

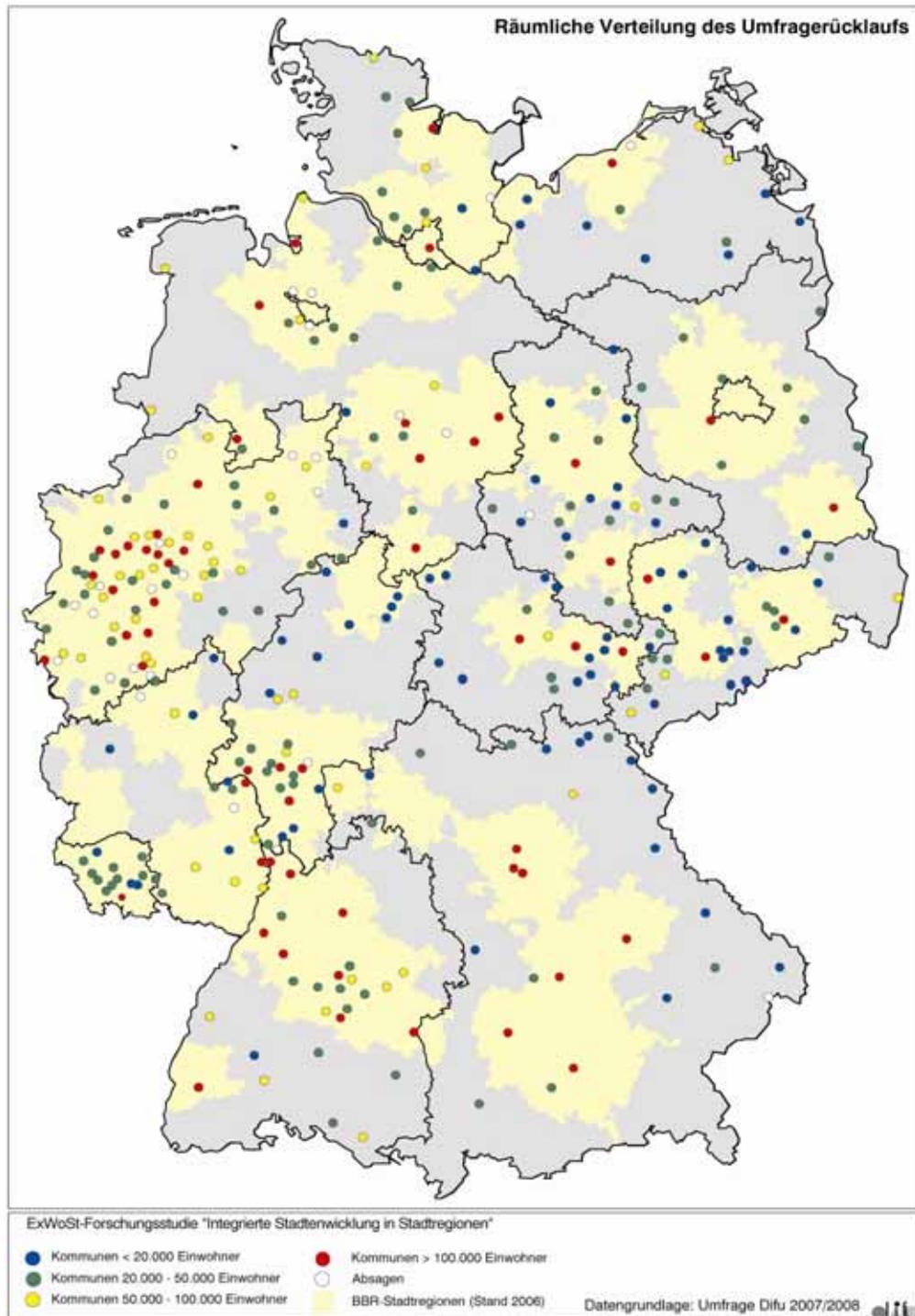
Der Fragebogen bestand überwiegend aus geschlossenen Fragen mit der Möglichkeit von Mehrfachnennungen. Die Operationalisierung „Integrierter Entwicklungskonzepte“ bezog sich sowohl auf Konzepttypen als auch auf Elemente „des“ Integrierten (unter anderem Handlungsfelder, Ressorts/Amts-/Fachbereiche, Akteure außerhalb von Politik und Verwaltung). Die Frage nach regionalen Bezügen wurde unter anderem nach Handlungsfeldern und regionalen Akteuren bzw. Akteursgruppen differenziert (Details siehe Fragebogen im Anhang).

Insgesamt wurden 317 ausgefüllte Fragebögen zurückgesandt, 28 Kommunen haben die Teilnahme an der Umfrage abgesagt. Bezogen auf die 708 Kommunen 20.000 Einwoh-

5 Im Zuge der Umfrage wurden die angeschriebenen Städte und Gemeinden gebeten, dem Difu entsprechende Konzepte/Planungen zur Verfügung zu stellen. Die übersandten Dokumente wurden durch Internetrecherchen bzw. bereits vorliegendes eigenes Material (beispielsweise der Bundestransferstelle Soziale Stadt) ergänzt.

nern ergibt sich ein Umfragerücklauf von 33,3%, für die Gesamtheit der angeschriebenen Kommunen beläuft sich der Wert auf 30,7%. In Abbildung 3 ist die räumliche Verteilung des Umfragerücklaufs, unterschieden nach vier verschiedenen Größenklassen der Kommunen, dargestellt; erfasst sind auch die „Absagen“.

Abbildung 3: Räumliche Verteilung des Umfragerücklaufs*



Quelle: Umfrage Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen, Difu 2007/2008.

* In der Abbildung unterlegt sind die aktuellen Großstadtregionen in ihren äußeren Umfassungen („weiterer Pendlerverflechtungsraum“) auf Datengrundlage der Pendlermatrix 2006 des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) sowie auf Datenbasis der laufenden Raumbearbeitung des BBSR (BBR 2008).

Der Rücklauf unterschied sich deutlich je nach Gemeindegrößenklassen, teilweise auch nach Bundesländern. Während von den Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern rund drei Viertel an der Befragung teilnahmen, waren dies bei den mittelgroßen Städten (50.000 bis 100.000 Einwohner) noch etwas mehr als die Hälfte und bei den Kommunen unter 50.000 Einwohner gerade noch rund ein Viertel. Nach Bundesländern differenziert, sticht vor allem das Saarland mit einer Rücklaufquote von rund 75 Prozent deutlich hervor. Überdurchschnittlich ist auch der Rücklauf aus Sachsen-Anhalt (rund 48 Prozent), Schleswig-Holstein (rund 45 Prozent) und Thüringen (rund 40 Prozent). Aus den anderen Bundesländern nahmen jeweils etwa 20 bis 30 Prozent der angeschriebenen Kommunen an der Umfrage teil⁶.

Zur Umfrageauswertung

In einem ersten Schritt wurde der Fragebogen nach Häufigkeiten der einzelnen Nennungen ausgewertet. Dabei zeigte sich unter anderem, dass viele Kommunen die vorgegebene Systematik des Fragebogens in Bezug auf Konzept- bzw. Planungstypen ergänzten, was die Einführung zweier neuer Konzeptkategorien über die Rubrik *Sonstige* hinaus notwendig machte: *Einzelhandels- und Zentrenkonzepte* (63 Nennungen) sowie *Explizit regionale bzw. interkommunale Entwicklungskonzepte* (13 Nennungen). Letztere Gruppe umfasst im Wesentlichen *Integrierte ländliche Entwicklungskonzepte (ILEK)*, *Regionale Entwicklungskonzepte (REK)* sowie andere rein interkommunale Planungen und Konzepte, die für den Untersuchungsgegenstand allerdings weniger von Belang sind und daher im weiteren Untersuchungsverlauf vernachlässigt wurden. Außerdem wurde deutlich, dass bei den angegebenen Konzepten und Plänen häufig Überschneidungen vorliegen. So wurde in 30 Fällen sowohl auf das Vorliegen eines *Leitbildes* als auch eines *Stadtentwicklungskonzeptes* hingewiesen, obwohl es sich dabei um ein und dasselbe Dokument handelt. Solche Überschneidungen wurden in 17 Fällen bei *Stadtentwicklungskonzepten* und *Integrierten Entwicklungskonzepten Stadtumbau* sowie in zehn Fällen bei *Integrierten Stadtteilentwicklungsplänen* und *Integrierten Entwicklungskonzepten Soziale Stadt bzw. Stadtumbau* festgestellt. Bei der Interpretation der Umfrageergebnisse sind diese Verknüpfungen zu berücksichtigen.

Im Anschluss an die Häufigkeitsauswertung wurden differenzierte Auswertungen ausgewählter Fragen nach Zugehörigkeit zu Bundesland, Gemeindegrößenklasse oder Stadtregionaler Zone durchgeführt (vgl. Abbildung 5). Soweit die Struktur der Fragen es zuließ, erfolgte die Überprüfung bzw. Ermittlung möglicher statistischer Zusammenhänge zwischen einzelnen Fragestellungen oder Antwortausprägungen mittels Kreuztabellierungen sowie der Berechnung statistischer Korrelationskoeffizienten. Im Ergebnis konnten Thesen und Fragen zur weiteren Detaillierung des Untersuchungskonzepts abgeleitet werden.

3.2 Qualitative Konzeptanalyse

Ein weiterer Untersuchungsbaustein war die systematische Analyse bzw. Querauswertung von integrierten Konzepten oder Planungen der Stadtentwicklung sowie solcher mit einem eher sektoralen Bezug im Hinblick auf die Ausprägung ihrer integrativen Ausrichtung und die Berücksichtigung regionaler Zusammenhänge. Insgesamt lagen für diese

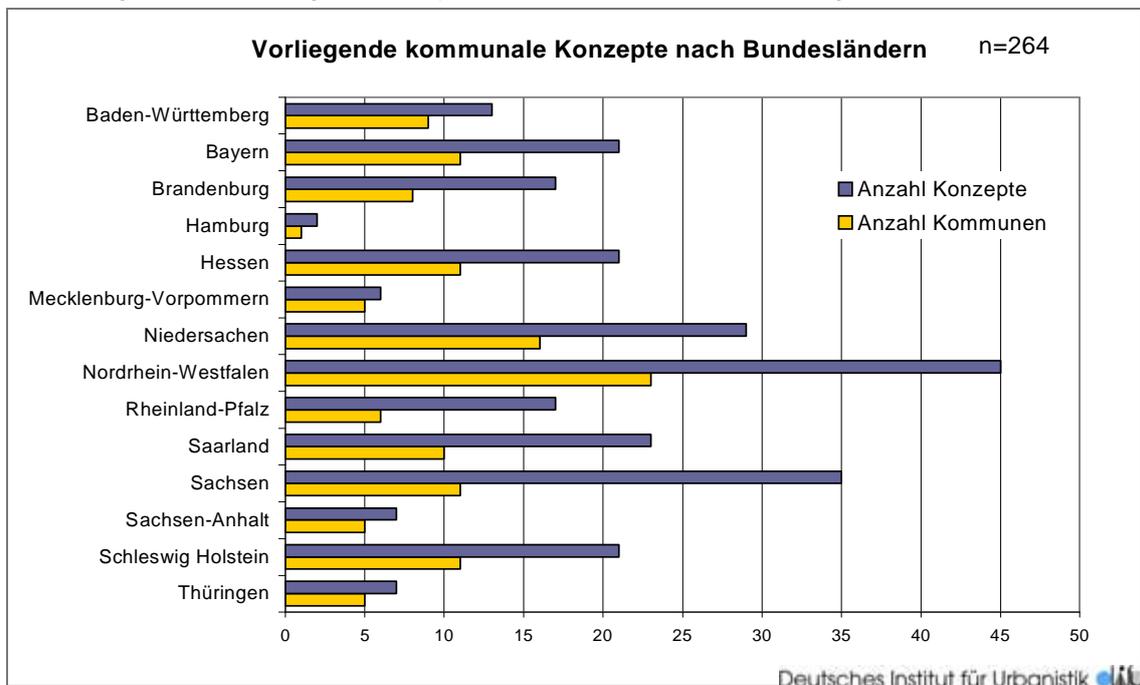
6 Die Unterschiede sind zu einem nicht unwesentlichen Teil auf eine umfangreiche Erinnerungsaktion in allen größeren Kommunen sowie in Regionen zurückzuführen, in denen sich bereits frühzeitig räumliche Konzentrationen einer Umfrageteilnahme abgezeichnet hatten.

Analyse 264 Konzepte und Planungen aus 132 Kommunen vor. Dabei variierte die Anzahl der Konzepte je Kommune deutlich (Regelfall: ein bis drei Dokumente pro Kommune; Maximalfall: acht Konzepte). Die meisten Konzepte liegen aus Nordrhein-Westfalen vor (45), gefolgt von Sachsen (35), Niedersachsen (29), dem Saarland (23), Hessen, Schleswig-Holstein und Bayern (jeweils 21). Material aus Berlin und Bremen stand dagegen nicht zur Verfügung (vgl. Abbildung 4)⁷.

Die systematische Analyse der Konzepte und Planungen erfolgte mit Hilfe eines Auswertungsrasters (siehe Anhang VI), auf dessen Grundlage sie in einer Datenbank erfasst wurden. Einordnungskriterien waren:

- Zuordnung zu den Kategorien *Integriertes Konzept der Stadtentwicklung* oder *Integriertes Konzept mit eher sektoralem Bezug*,
- Konzept-/Planungstyp (z.B. Leitbild, integriertes Entwicklungskonzept etc.) sowie
- räumliche Bezugsebene (Region, Gesamtstadt, Quartier).

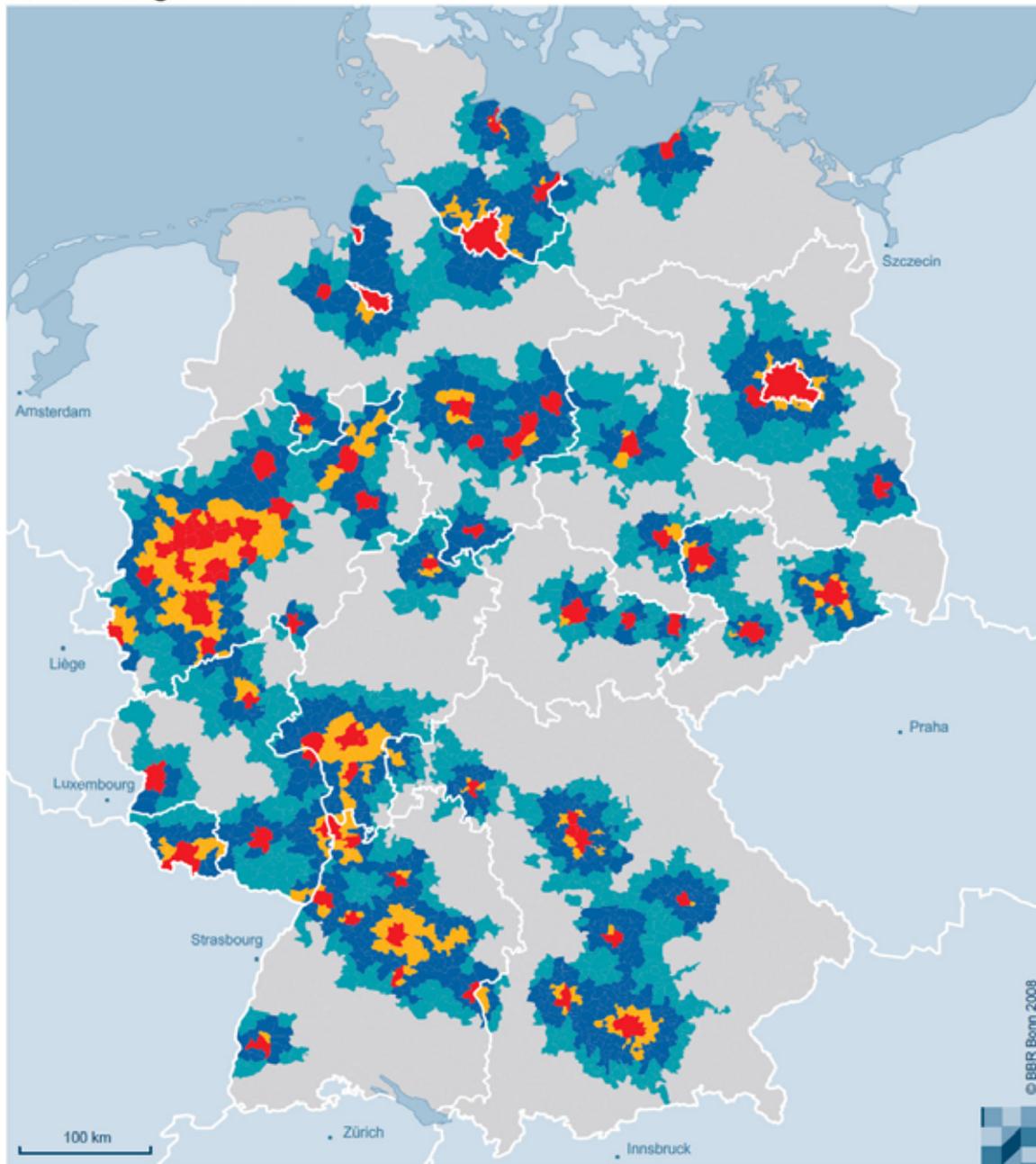
Abbildung 4: Verteilung der analysierten Konzepte und Planungen nach Bundesländern



Quelle: Umfrage Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen, Difu 2007/2008.

⁷ Vor allem in den drei Fallbeispielregionen Dresden, Hamburg und Saarbrücken wurde intensiv „nachgefasst“.

Abbildung 5: Stadtregionen und ihre zonale Aufgliederung nach BBSR-Modell

Großstadtregionen 2006

- Kernstadt: kreisfreie Städte > 100.000 Einwohner, kreisangehörige Oberzentren > 100.000 Einwohner
- Ergänzungsgebiet zur Kernstadt
- Engerer Pendlerverflechtungsraum
- Weiterer Pendlerverflechtungsraum
- Gemeinderegionen außerhalb von Stadtregionen

Datenbasis:
 Laufende Raumbewertung des BBR,
 Pendlermatrix 2006 des IAB
 Geometrische Grundlage:
 BKG, Gemeinden, 31.12.2006 (Gemeinderegionen)

Quelle: BBSR 2008.

Darüber hinaus wurden die Konzepte und Planungen danach betrachtet, inwieweit sie Aussagen zu Komponenten enthalten, die Anhaltspunkte für den integrierten Charakter des Konzepts sein können und Aufschluss über seine stadtregionale Einbindung geben. Als Kriterien wurden herangezogen:

- Problemdarstellung: Anlass und Ausgangssituation für die Konzepterstellung,
- Stärken-Schwächen-Analyse, insbesondere bei gebietsbezogenen Ansätzen,
- Anzahl der eingebundenen Handlungsfelder,
- Anzahl der beteiligten Fachbereiche,
- Management und Organisation auf unterschiedlichen Steuerungs- und Handlungsebenen (Region, Gesamtstadt, Quartier),
- Aktivierung und Beteiligung,
- Monitoring und Evaluierung,
- Finanzierungsplan,
- Projektbeschreibungen sowie
- regionale Einbettung („Schnittstellen“).

3.3 Vertiefende Untersuchungen in Fallbeispielregionen

Die zweite Projektphase bestand aus zwei Untersuchungsschritten: Für die drei Fallbeispielregionen Dresden, Hamburg und Saarbrücken erfolgte eine zusätzliche, wesentlich differenziertere Analyse der jeweiligen kommunalen Konzepte bzw. Planungen. In einem weiteren Schritt wurden ergänzende und vertiefende Experteninterviews mit den jeweils für das integrierte Handeln bzw. für die Erstellung integrierter Konzepte verantwortlichen kommunalen Akteuren durchgeführt.

Auswahl der Fallbeispielregionen und -kommunen

Die Auswahl der drei Fallbeispielregionen Dresden, Hamburg und Saarbrücken erfolgte nach folgenden Kriterien:

- Berücksichtigung alter und neuer Bundesländer;
- Auswahl von Stadtregionen, die weniger im Zentrum des bisherigen Forschungsinteresses standen;
- Berücksichtigung unterschiedlicher Wirtschafts- und Siedlungsstrukturen: altindustrialisiert versus dienstleistungsgeprägt, „Metropolitanraum“ vs. „klassisches“ Stadt-Umland-Gefüge, eher stagnierend vs. eher wachsend, eher dicht vs. eher dünn besiedelt;
- Berücksichtigung eines Stadtstaates.

In jeder der drei Regionen wurden sieben Städte und Gemeinden für die qualitative Analyse (Experteninterviews und vertiefende Konzeptanalysen) ausgewählt. Zu den Auswahlkriterien zählten:

- Alle auszuwählenden Städte und Gemeinden waren in die schriftliche Befragung einbezogen.
- Die Kernstadt jeder Stadtregion ist vertreten.
- Es erfolgt eine annähernde Gleichverteilung der jeweils sechs verbleibenden Städte und Gemeinden im Hinblick auf die stadtreregionalen Zonen „Ergänzungsgebiet zur Kernstadt, „engerer Pendlerverflechtungsraum“ sowie „äußerer Pendlerverflechtungsraum“⁸.
- Ein ausgeglichenes Verhältnis verschiedener Gemeindegrößen wird berücksichtigt.
- Im Falle der Stadtregion Hamburg wird ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Bundesländern Schleswig-Holstein und Niedersachsen berücksichtigt.
- Allgemein ist auch ein ausgewogenes Verhältnis verschiedener Konzepttypen zu berücksichtigen.
- Sofern möglich, sollten auch Kommunen vertreten sein, in denen explizit nicht integriert gehandelt wird (Kontrastierung).

Im Ergebnis wurden folgende Kommunen in die Untersuchung einbezogen:

Stadtregion Dresden	Stadtregion Hamburg	Stadtregion Saarbrücken
<ul style="list-style-type: none"> ■ Dresden ■ Pirna ■ Radebeul ■ Heidenau ■ Wilsdruff ■ Bischofswerda ■ Freiberg 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Hamburg ■ Stade ■ Lauenburg ■ Norderstedt ■ Seevetal ■ Henstedt-Ulzburg ■ Itzehoe 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Saarbrücken ■ Homburg ■ Zweibrücken ■ Saarlouis ■ Völklingen ■ Heusweiler, ■ Losheim am See

Dokumentenanalyse – Konzeptsteckbriefe

Neben der Querauswertung von Konzepten und Planungen, die im Zuge des Fragebogenrücklaufs mitgesandt wurden, erfolgte eine vertiefte Konzeptanalyse für alle Dokumente, die aus den 21 Fallbeispielkommunen vorlagen (Region Dresden: 21 Konzepte/Planungen, Region Hamburg: 16 Konzepte/Planungen, Region Saarbrücken: 20 Konzepte/Planungen). Die Anzahl der Konzepte je Kommune variierte zwischen einem und sechs. Im Ergebnis wurden „Konzeptsteckbriefe“ erstellt (siehe Anhang V), mit denen das Spektrum der Ausprägung unterschiedlicher Elemente „des“ Integrierten in der Praxis differenziert aufgezeigt wird. Grundlage der Betrachtung waren sieben miteinander zusammenhängende Elemente, die ein Spektrum zwischen „starker“ und „schwacher“ Ausprägung aufweisen können (differenzierte Darstellung: siehe Anhang I):

- räumliche Bezugsebene (Quartier, Gesamtstadt, Region),
- fachlich-thematische Zusammenhänge (inhaltliche Handlungsfelder),

8 „Die vom BBSR errechneten stadtreregionalen Zonen werden mit Hilfe der Pendlerverflechtungsmatrix der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten des IAB (Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung) des Jahres 2006 ermittelt. Die Kernstädte der stadtreregionalen Zonen bilden kreisfreie Städte mit über 100.000 Einwohnern sowie kreisangehörige Oberzentren mit mehr als 100.000 Einwohnern (...). Das Ergänzungsgebiet enthält an die Kernstadt angrenzende Gemeinden mit hoher Tagesbevölkerungsdichte und enger Pendlerbeziehung zur Kernstadt, so dass man sie, obwohl außerhalb der administrativen Grenzen liegend, zum Kern zurechnen kann. Der Außenbereich der Stadtregion wird nach dem Grad der Pendlerverflechtung in zwei Zonen unterschieden“ (BBSR 2009).

- beteiligte Fachressorts,
- beteiligte Akteure außerhalb von Politik und Verwaltung,
- Ausgestaltung von Entwicklungskonzepten,
- Steuerung integrierten Handelns,
- Bündelung von Finanzmitteln.

Experteninterviews

Zur Ergänzung und Vertiefung der qualitativen Untersuchung wurden auf Basis der Konzeptsteckbriefe Experteninterviews mit Ansprechpartner/innen geführt, die in den 21 Fallbeispielkommunen auf der Arbeitsebene für integriertes Handeln (mit oder ohne Konzeptbasis) verantwortlich sind. Dort, wo nicht zwischen Steuerungs- und Arbeitsebene differenziert wird – vor allem in kleineren Gemeinden –, wurden auch Verantwortliche mit Leitungsfunktion in der Verwaltung (z.B. Amtsleiter) befragt, sofern sie für integriertes Handeln in ihrer Kommune verantwortlich sind.

Die Durchführung der Interviews erfolgte auf der Basis eines zuvor entwickelten Frageleitfadens (siehe Anhang II), dessen Aufbau sich an den bereits für die Konzeptsteckbriefe angewendeten unterschiedlichen Elementen „des“ Integrierten orientiert. Zu den darin angesprochenen Fragen gehörten:

- An welche räumlichen Ebenen richten sich die jeweiligen Konzepte/Planungen in Ihrer Kommune?
- Welche fachlich-thematischen Zusammenhänge bzw. welche Handlungsfelder sind in die jeweiligen Konzepte/Planungen in Ihrer Kommune einbezogen?
- Welche Fachressorts und Akteure innerhalb der Verwaltung sind an den jeweiligen Konzepten/Planungen beteiligt?
- Wie ist die (lokale) Politik als Akteur eingebunden?
- Welche Akteure außerhalb von Politik und Verwaltung sind an den Konzepten/Planungen beteiligt?
- Mit welchen Methoden werden Sie eingebunden?
- Wie wird die Erstellung und Umsetzung des jeweiligen Konzeptes/Planung in Ihrer Kommune gesteuert? Gibt es eine – ggf. institutionalisierte – ämterübergreifende Zusammenarbeit?
- Arbeitet Ihre Kommune im Zuge des integrierten Handelns mit anderen Kommunen in Ihrer (Stadt-)Region zusammen? Wie wird diese Zusammenarbeit organisiert?
- Aus welchen Mitteln wird die Umsetzung des jeweiligen Konzeptes/Planung finanziert?
- Was ist der Anlass und die übergeordnete Zielsetzung des jeweiligen Konzeptes/Planung in Ihrer Kommune?
- Welche Elemente/Bestandteile enthalten die jeweiligen Konzepte/Planungen?

Zusätzliche Berücksichtigung fanden generelle Einschätzungsfragen zum integrierten Handeln und zur Bedeutung der Leipzig-Charta für die befragten Kommunen.

Die Interviewergebnisse flossen – sofern sie sich auf die Erstellung bzw. Umsetzung eines konkreten Entwicklungskonzeptes bezogen – als ergänzende Informationen in die Konzeptsteckbriefe ein. Hinweise zum allgemeinen integrierten Handeln in der Kommune

wurden gesondert ausgewertet und in den Empfehlungen und Schlussfolgerungen berücksichtigt.

Im Rahmen eines abschließenden Experten- und Akteursworkshops wurden insbesondere die Ergebnisse der Experteninterviews diskutiert und sowohl konkrete Handlungsempfehlungen für Bund, Länder und Kommunen als auch übergeordnete Schlussfolgerungen abgeleitet, die einer Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen für integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen dienen.

4. Elemente und Ausprägungen integrierter Stadtentwicklung

Ausgangspunkt für das Verständnis integrierter Stadtentwicklung im Rahmen der vorliegenden Untersuchung waren die umfangreichen Erfahrungen, die mit der Umsetzung des Bund-Länder-Programms Soziale Stadt gemacht wurden. Dabei handelt es sich zwar um eine eingeschränkte Fokussierung erstens auf Stadtteile bzw. Quartiere – also einen kleinräumigen, sehr umsetzungsorientierten räumlichen Bezugsrahmen – sowie zweitens auf das Thema „Benachteiligung“, in dessen Kontext meist besonders ressourcenintensive Maßnahmen geplant und umgesetzt werden, allerdings bietet sich die Soziale Stadt insofern als „modellhaft“ an, als dass sie in besonderem Maße integrativ wirkt, dafür auch bestimmte Parameter entwickelt worden sind und sie zudem hervorragend dokumentiert ist.

Die aus der Umsetzung der Sozialen Stadt abgeleiteten Elemente „des“ Integrierten lagen auch dem Grundlagenpapier „Integrierte Stadtentwicklung als Erfolgsbedingung einer nachhaltigen Stadt“ zu Grunde, das wesentlich zur Vorbereitung der „LEIPZIG CHARTA zur nachhaltigen europäischen Stadt“ diente. Es enthält unter anderem einen Definitionsansatz für integrierte Entwicklung und weist auf die vier Kernelemente Ressourcenbündelung, Aktivierung und Beteiligung, vernetzungsorientierte Organisation sowie Gebietsbezug hin. Der Definitionsansatz lautet: „Allgemein kann unter integrierten Ansätzen eine räumliche, zeitliche sowie sachliche Abstimmung und Vernetzung unterschiedlicher politischer Handlungsfelder und Fachplanungen verstanden werden, bei der unter Vorgabe bestimmter (finanzieller) Instrumente definierte Ziele erreicht werden sollen. Dabei spielt die frühzeitige und umfassende Einbindung aller relevanten Akteure auch außerhalb von Politik und Verwaltung eine herausragende Rolle („Governance“)" (BMVBS 2007a). Zu den einzelnen Kernelementen integrierter Entwicklung wird ausgeführt:

Ressourcenbündelung

Eine Voraussetzung für den Erfolg integrierter Stadtentwicklung ist die fachübergreifende Zusammenarbeit auf allen beteiligten Steuerungsebenen (nationale, regionale, kommunale Ebene). Es geht darum, nationale Förderprogramme besser aufeinander abzustimmen, EU-Förderprogramme in die nationale Kulisse zu integrieren, Ressortmittel aus den Bereichen Bildung und Soziales, Wirtschaft, Kultur, Städtebau, Verkehr, Infrastruktur und Umwelt miteinander zu vernetzen und mit Förderprogrammen in Einklang zu bringen. Vor allem die Integration auch nichtstaatlicher Ressourcen – insbesondere von privatwirtschaftlichen Unternehmen (*Corporate Social Responsibility*) und der Zivilgesellschaft – spielt zunehmend eine Rolle. Ressourcenbündelung meint auch die verbesserte inhaltliche Kooperation verschiedener Behörden oder Verwaltungsbereiche bis hin zur Einbeziehung außerhalb der Verwaltung stehender Akteure aus dem wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Bereich. Insgesamt soll durch die Bündelung der knappen Ressourcen deren effizienter Einsatz gewährleistet werden.

Aktivierung und Beteiligung eines breiten Akteurskreises, Aufbau von Partnerschaften

Unverzichtbar ist somit die Einbeziehung verwaltungsexterner Akteure in die Stadtentwicklung. Bewohnerinnen und Bewohner sind Expertinnen und Experten für die Lebenssituation vor Ort und können dazu beitragen, Probleme bzw. Handlungsbedarfe mit ihren sektoralen Interdependenzen zu identifizieren sowie „passgenaue“ Lösungen zu erarbeiten. Ähnliches gilt für Wirtschaftsakteure, die aus ihrer Perspektive ebenfalls zur Problemidentifikation und Suche nach spezifischen Lösungen beitragen können. Darüber hinaus müssen auch Träger im sozialen Bereich, Vereine und Initiativen umfassend beteiligt

wurden gesondert ausgewertet und in den Empfehlungen und Schlussfolgerungen berücksichtigt.

Im Rahmen eines abschließenden Experten- und Akteursworkshops wurden insbesondere die Ergebnisse der Experteninterviews diskutiert und sowohl konkrete Handlungsempfehlungen für Bund, Länder und Kommunen als auch übergeordnete Schlussfolgerungen abgeleitet, die einer Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen für integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen dienen.

zepte angegeben wurde. Ein ähnliches Bild – wenn auch mit geringerer Akzentuierung – zeigen die Angaben zu Stadtentwicklungskonzepten und -plänen⁹. Auffällig ist auch hier, dass ein konkreter Gebietsbezug nicht selbstverständlich ist – er wird lediglich für rund die Hälfte dieser Konzepte angegeben. Dies verwundert angesichts der zumindest potenziellen Teilfunktion integrierter Entwicklungskonzepte und -pläne, aus der gesamtstädtischen Perspektive heraus teilräumliche Entwicklungen zu identifizieren und dafür Handlungsbedarfe und -prioritäten festzulegen.

Tabelle 1: Integrierter Charakter der Planungen/Konzepte im Bereich Stadtentwicklung (Mehrfachnennungen)

		Stadtentwicklungs- konzept	IEK Soziale Stadt	IEK Stadtbau West/Ost	Regionale Konzepte
Zusammenarbeit unterschiedlicher Ressorts/Ämter	abs.	154	119	101	8
	%	86,0	96,0	83,5	72,7
Einbeziehung verschiedener sektoraler Handlungsfelder	abs.	133	101	97	8
	%	74,3	81,5	80,2	72,7
Einbeziehung von Akteuren außerhalb von Politik und Verwaltung	abs.	153	114	101	9
	%	85,5	91,9	83,5	81,8
Orientierung an Gebietsbezügen	abs.	88	110	87	2
	%	49,2	88,7	71,9	18,2
Sonstiges	abs.	4	4	5	1
	%	2,2	3,2	4,1	9,1
<i>Gesamt</i>	<i>n</i>	179	124	121	11

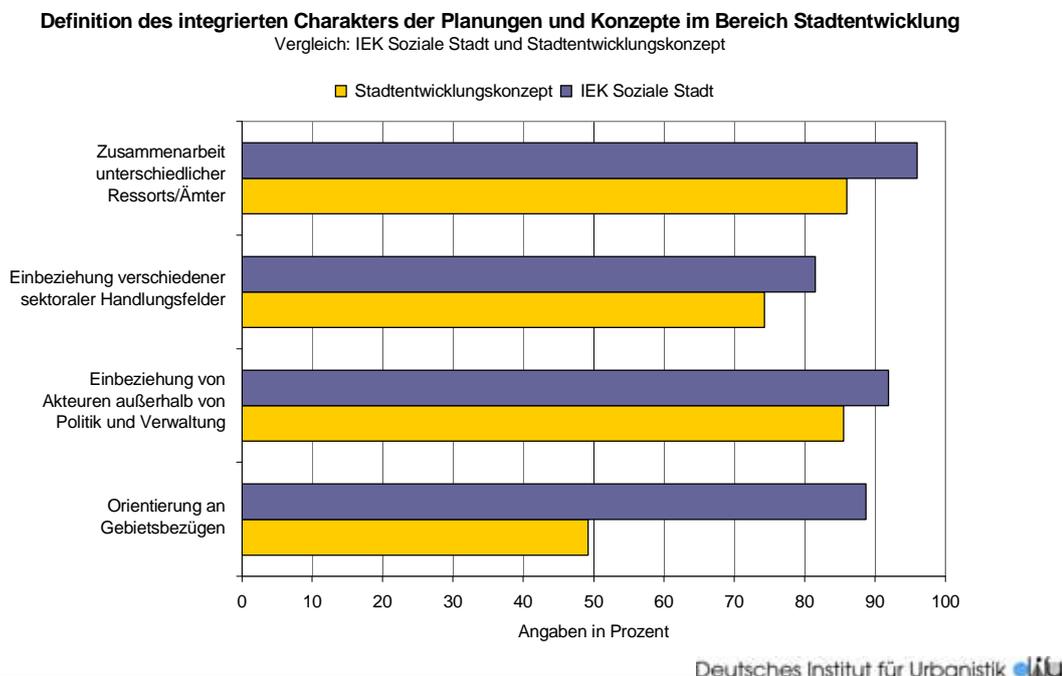
Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Umfrage Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen, Difu 2007/2008.

Abbildung 6 zeigt im Vergleich von eher gesamtstädtisch ausgerichteten Stadtentwicklungskonzepten und quartiersbezogenen Integrierten Entwicklungskonzepten der Sozialen Stadt, dass die Elemente *Zusammenarbeit unterschiedlicher Ressorts/Ämter*, *Einbeziehung unterschiedlicher sektoraler Handlungsfelder* sowie *Einbeziehung von Akteuren außerhalb von Politik und Verwaltung* in beiden Konzepttypen ähnlich ausgeprägt sind, sich beim Element *Gebietsbezug* jedoch die beschriebenen deutlichen Unterschiede zeigen.

9 Auch bei Integrierten Stadtentwicklungskonzepten spielt offenbar die Einbeziehung unterschiedlicher Ressorts sowie von Akteuren außerhalb von Politik und Verwaltung eine große Rolle (jeweils 86 Prozent), gefolgt von der Integration von Handlungsfeldern in drei Viertel der Fälle. Im Falle von Stadtentwicklungsplänen wird Ressortkooperation ebenfalls groß geschrieben (81 Prozent); in knapp drei Viertel der Fälle gilt dies auch noch für die Akteursbeteiligung. Die Integration unterschiedlicher Handlungsfelder spielt in lediglich knappen 70 Prozent der STEP beziehen eine Rolle, und einen dezidierten Gebietsbezug weist nur etwas mehr als die Hälfte der Konzepte auf.

Abbildung 6: Integrierter Charakter der Planungen und Konzepte im Bereich Stadtentwicklung; Vergleich: Stadtentwicklungskonzept und Integriertes Entwicklungskonzept der Sozialen Stadt (IEK); Stadtentwicklungskonzept n=179; IEK Soziale Stadt n=124



Quelle: Umfrage Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen, Difu 2007/2008.

Betrachtet man Planungen und Konzepte mit eher sektoralem Bezug – ausgenommen die bereits aufgeführten Beispiele mit großer Nähe zu quartiersorientierten Entwicklungsansätzen –, zeigt sich, dass die *Zusammenarbeit unterschiedlicher Ressorts/Ämter* „das“ Integrierte am deutlichsten charakterisiert, während die anderen Elemente sowohl im Vergleich zu den eher übergeordneten Konzepten der Stadtentwicklung als auch insgesamt weniger ausgeprägt sind (vgl. Tabelle 2).

So wird beispielsweise für integrierte Wirtschaftsentwicklungskonzepte ein Gebietsbezug für lediglich ein gutes Drittel der Fälle angegeben. Der Bereich Wirtschaftsentwicklung scheint also eher großräumig organisiert zu sein, was zumindest im Zusammenhang mit der Umsetzung des Programms Soziale Stadt das Problem spiegelt, Wirtschaftsakteure auf Quartiers- oder Stadtelebene nur schwer erreichen bzw. beteiligen zu können (vgl. BMVBS 2008). Ganz anders verhält es sich mit Integrierten Jugendhilfekzepten, die häufiger quartiersbezogen ausgerichtet sind, tendenziell allerdings Nachholbedarf bei der Einbeziehung von Handlungsfeldern außerhalb ihres eigenen unmittelbaren Themenfeldes aufweisen (nur für rund die Hälfte der Konzepte wurde die Integration unterschiedlicher Handlungsfelder angegeben). Daraus lässt sich die These ableiten, die Jugendhilfe arbeite zwar integrativ in Bezug auf Akteure in Verwaltung und Alltagswelt vor Ort, bleibe jedoch in vergleichsweise starkem Maße in ihrer sektoralen Fachlogik verhaftet. Insgesamt wird deutlich, dass die in der schriftlichen Befragung zugrunde gelegten vier Elemente integrierten Handelns je nach Konzeptart unterschiedlich stark ausgeprägt sind.

Tabelle 2: Wie lässt sich der integrierte Charakter der Planungen/Konzepte mit eher sektoralem Bezug in Ihrer Kommune definieren? (Mehrfachnennungen möglich)

		Integriertes Freiraum- entwicklungskonzept	Integriertes Wohn- entwicklungskonzept	Integriertes Wirt- schaftsentwicklungs- konzept	Integriertes Verkehrs- entwicklungskonzept	Integriertes Gesund- heitskonzept	Integriertes Jugend- hilfekonzept	Einzelhandels - bzw. Zentrenkonzepte	Andere/s Planung/ Konzept
Zusammenarbeit unterschiedlicher Ressorts/Ämter (z.B. Planen, Bauen, Wirtschaft, Soziales, Jugend)	abs.	69	65	44	98	9	31	41	36
	%	83,1	81,3	83,0	79,7	69,2	70,5	82,0	73,5
Einbeziehung verschiedener sektoraler Handlungsfelder (z.B. Planen, Bauen, Wirtschaft, Soziales, Jugend)	abs.	44	55	36	76	6	23	31	27
	%	53,0	68,8	67,9	61,8	46,2	52,3	62,0	55,1
Einbeziehung von Akteuren außerhalb von Politik und Verwaltung (Bürger/innen, Wirtschaft, Wohnungsunternehmen, Träger, Verbände etc.)	abs.	46	66	36	87	6	30	45	34
	%	55,4	82,5	67,9	70,7	46,2	68,2	90,0	69,4
Orientierung an Gebietsbezügen (Bezirk, Stadtteil, Wohnquartier, Programmgebiet)	abs.	44	49	19	53	6	29	30	25
	%	53,0	61,3	35,8	43,1	46,2	65,9	60,0	51,0
Sonstiges, und zwar	abs.	4	1	1	3	1		5	5
	%	4,8	1,3	1,9	2,4	7,7		10,0	10,2
<i>Gesamt</i>	<i>n</i>	<i>83</i>	<i>80</i>	<i>53</i>	<i>123</i>	<i>13</i>	<i>44</i>	<i>50</i>	<i>49</i>

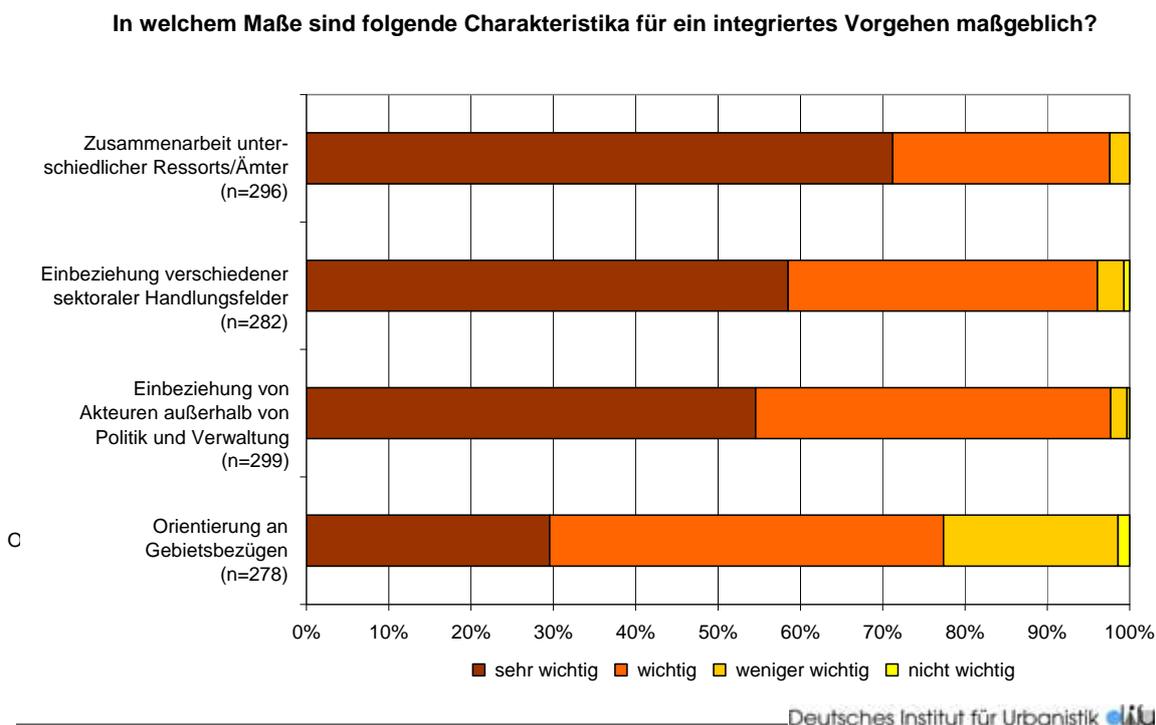
Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Umfrage Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen, Difu 2007/2008.

Dennoch lässt sich die Tendenz eines Konsenses zumindest über die Notwendigkeit der Zusammenarbeit unterschiedlicher Ressorts bzw. Ämter (z.B. Planen, Bauen, Wirtschaft, Soziales, Jugend) als Kern integrierter kommunalen Handelns ablesen. Dies wird in den Antworten auf die Frage bestätigt, welche Elemente „des“ Integrierten auch unabhängig von konkreten Konzepten bzw. Planungen maßgeblich sind: Hier wird die größte Bedeutung ebenfalls der *Zusammenarbeit unterschiedlicher Ressorts/Ämter* beigemessen – knapp drei Viertel der Antwortenden halten sie für „sehr wichtig“. Ähnliches gilt bei dieser generelleren Betrachtung auch für die Kriterien *Einbeziehung verschiedener sektoraler Handlungsfelder* sowie *Einbeziehung von Akteuren außerhalb von Politik und Verwaltung*. Am „strittigsten“ scheint dagegen sowohl im Konzeptkontext (wie gesehen) als auch in der generellen Einschätzung die Frage zu sein, inwieweit eine Gebietsorientierung ein wichtiges Charakteristikum integrierter Ansätze ist: 48 Prozent der befragten Kommunen werteten dies als „wichtig“, 30 Prozent sogar als „sehr wichtig“, 21 Prozent dagegen als „weniger wichtig“ (vgl. Abbildung 7).

Hier stellt sich die Frage, ob eine Fokussierung auf Themen und ihre Interpendenzen – insbesondere bei strategischen, gesamtstädtisch ausgerichteten Konzepten – tatsächlich stärker im Vordergrund steht als Konkretisierungen im Sinne von Gebietsbezügen, oder ob der Terminus „Gebietsbezug“ in der Umfrage vereinzelt auch verkürzt als „Quartiersbezug“ verstanden, also lediglich mit der Umsetzung des Programms Soziale Stadt assoziiert wurde.

Abbildung 7: Maßgeblichkeit von Charakteristika „des“ Integrierten



Quelle: Umfrage Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen, Difu 2007/2008.

In jedem Fall scheint sich jedoch zu zeigen, dass der Grad integrierten Handelns zunimmt, je kleiner und damit umsetzungsbezogener die räumliche Zielebene ist.

Die Ergebnisse der qualitativen Betrachtung von 264 Konzepten bzw. Planungen integrierter kommunaler Entwicklungsansätze bestätigen Teilaspekte der in der Umfrage gewonnenen Trends, zeigen aber auch Abweichungen: In zwei Drittel der Dokumente finden sich Hinweise auf die Integration von fünf und mehr, in gut einem Sechstel auf die Berücksichtigung von drei bis vier Handlungsfeldern, was die Bedeutung des Kriteriums *Einbeziehung verschiedener sektoraler Handlungsfelder* unterstreicht. Bei der *Einbeziehung von Akteuren außerhalb von Politik und Verwaltung* zeigt sich ein heterogeneres Bild: Explizite Aussagen dazu finden sich in 42 Prozent der Konzepte/Planungen; auf der anderen Seite werden Aktivierung und Beteiligung in knapp einem weiteren Drittel der Dokumente kaum oder gar nicht erwähnt. Angaben zur Zusammenarbeit unterschiedlicher Ressorts bzw. Ämter – in der Umfrage ja als wichtigstes „Integrationskriterium“ identifiziert – finden sich in lediglich einem guten Viertel der Konzepte bzw. Planungen: In elf Prozent der Fälle wird angegeben, fünf und mehr, in weiteren elf Prozent drei bis vier Ressorts/Ämter einzubeziehen.

In der Umfrage wurde bei den „sonstigen“ als wichtig bzw. sehr wichtig angesehenen Charakteristika einer integrierten Planung in Einzelfällen auch der Einbeziehung von bzw. der Abstimmung mit der politischen Ebene besondere Bedeutung zugemessen. Gleiches gilt für die Kriterien *Regionale Einbindung* bzw. *Regionale Abstimmung* (z.B. mit den Umlandgemeinden). Zudem wurde in einigen wenigen Fällen die Informationsvermittlung in die Öffentlichkeit, z.B. mit Hilfe der Presse, als relevantes Kriterium eines integrierten Vorgehens erwähnt. Weitere Einzelnennungen betrafen unter anderem die *Sicherung der finanziellen Umsetzung*, *Offenheit* bei der Planungsumsetzung oder die *Einbeziehung externer Fachplaner*.

Tabelle 3: Bedeutung der „Zusammenarbeit unterschiedlicher Ressorts/Ämter“ nach Gemeindegrößen

		sehr wichtig	wichtig	weniger wichtig	Gesamt n
Über 500.000 Einwohner	abs.	12			12
	%	100			100,0
200.000 bis <500.000 Einwohner	abs.	15	3		18
	%	83,3	16,7		100,0
100.000 bis <200.000 Einwohner	abs.	20	7		27
	%	74,1	25,9		100,0
50.000 bis <100.000 Einwohner	abs.	46	9	1	56
	%	82,1	16,1	1,8	100,0
20.000 bis <50.000 Einwohner	abs.	79	30	2	111
	%	71,2	27,0	1,8	100,0
Unter 20.000 Einwohner	abs.	39	29	4	72
	%	54,2	40,3	5,6	100,0
gesamt	abs.	211	78	7	296
	%	71,3	26,4	2,4	100,0

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Umfrage Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen, Difu 2007/2008.

Im Zusammenhang mit der Frage, inwieweit die Bedeutung der einzelnen Charakteristika eines integrierten Vorgehens von der Größe der jeweiligen Kommune abhängig ist, zeigt sich lediglich für das zentrale Kriterium *Zusammenarbeit unterschiedlicher Ressorts bzw. Ämter* ein statistisch signifikanter Zusammenhang: Demnach scheint ressortübergreifende Zusammenarbeit mit steigender Einwohnerzahl an Bedeutung zuzunehmen bzw. – umgekehrt – in kleineren Gemeinden weniger relevant zu sein (vgl. Tabelle 3). Die tendenziell geringere Bedeutung ressortübergreifender Zusammenarbeit in kleinen Kommunen kann – so die These – damit erklärt werden, dass hier die Ressortaufteilung sehr viel geringer ausgeprägt ist und somit eine Zusammenarbeit eher „selbstverständlich“ erfolgt.

4.2 Ein „flexibler“ Definitionsansatz für integrierte Stadtentwicklung

Insgesamt scheinen also vor allem die beiden Elemente *Zusammenarbeit unterschiedlicher Ressorts/Ämter* und *Einbeziehung verschiedener sektoraler Handlungsfelder* – also Aspekte integrativer Organisationsformen und von Ressourcenbündelung – integrierte Stadtentwicklung zu tragen; meist gilt dies auch noch für die *Einbeziehung von Akteuren außerhalb von Politik und Verwaltung*.

Die Frage, ob diese oder auch zusätzliche Elemente Bestandteil einer Definition „des“ Integrierten – durchaus auch im Sinne von Mindest- oder Qualitätsstandards – sein sollten, wurde den Teilnehmer/innen der beiden Workshops gestellt. Für eine solche „Definition“ sprechen verschiedene Gründe: Sie würde in erster Linie der Begriffsbildung dienen – allein die Ergebnisse der schriftlichen Befragung zeigen, dass es keinen Konsens zu geben scheint, was über die Berücksichtigung der genannten zwei bis drei Elemente hinaus heute genauer unter „integrierter Entwicklung“ zu verstehen ist (vgl. Kapitel 5) – ein Eindruck, der auch angesichts der in Kapitel 2.3.2 vorgestellten großen Vielfalt heutigen integrierten kommunalen Handelns entsteht. Eine „verbindliche“ Definition kann dazu beitragen, „integriertes Handeln“ greifbarer zu machen bzw. besser zu kommunizieren. Dies erscheint auch angesichts einer vermehrten Beschäftigung mit integrierten Handlungsansätzen auf den Ebenen von Bund und Ländern (im Rahmen der Ausgestaltung entsprechender Förderprogramme) oder in der Wissenschaft (beispielsweise im Zusammenhang

mit Begleitforschungen bzw. Evaluierungen integrierter Verfahren) sinnvoll. Darüber hinaus böte ein Definitionsansatz die Möglichkeit, im Sinne einer „Reibungsfläche“ Schwachstellen bzw. Verbesserungsbedarfe in der jeweiligen kommunalen Umsetzungspraxis zu identifizieren.

In der Diskussion wurde unter anderem problematisiert, die Frage, welche Definitionsansätze auf normativer, strategischer und operativer Ebene benötigt werden, sei bisher nur unzureichend und unsystematisch beantwortet. Beispielsweise fehlten einheitliche Qualitätskriterien für integriertes Handeln; die Ausrichtung des Verständnisses von integriertem Handeln an der Umsetzung des Programms Soziale Stadt greife in jedem Falle zu kurz. Ob jedoch ein umfassender Definitionsansatz zur Lösung dieser Probleme beitragen kann, wurde kontrovers diskutiert: Auf der einen Seite wurden insbesondere von Vertreter/innen der Landesebene eine klare Definition und die Vorgabe dezidierter Kriterien gefordert – der Bund und vor allem die Länder seien bei der Formulierung ihrer Programme eher auf die Benennung eindeutiger und überprüfbarer Schlüsselkriterien für „tatsächlich“ integriertes Handeln angewiesen¹⁰.

Auf der anderen Seite plädierten vor allem Vertreter/innen der (kommunalen) Umsetzungspraxis für ein eher offenes Verständnis und wenige Kriterien. Von ihnen wurde mehrheitlich darauf hingewiesen, eine „starre“ Definition integrierter Stadtentwicklung oder sogar die Entwicklung eines „Pflichtkataloges“ seien kaum sinnvoll, zumal es sich bei integriertem Handeln um eine Arbeitsweise handle, die im Sinne von Lernprozessen kontinuierlich weiterentwickelt werde. Allerdings könnten Grundelemente integrierten Handelns benannt werden – dazu gehören vor allem die bisher auch schon zugrunde gelegten Kriterien ressortübergreifende Zusammenarbeit, Verknüpfung verschiedener Handlungsfelder, Beteiligung von Akteuren außerhalb von Politik und Verwaltung –, die allerdings unter Berücksichtigung der je individuellen kommunalen Situation (Ausgangs-/Problemlage, Ziele, räumliche Bezugsebenen, zentrale Akteure etc.) „dynamisch“ betrachtet werden sollten.

Um sowohl „belastbare“ Elemente „des“ Integrierten im Sinne eines Definitionsansatzes aufzuführen als auch der Forderung nach einem flexiblen, individuell anpassbaren Umgang mit einem solchen Ansatz nachzukommen, schlagen wir einen Basiskatalog typischer Elemente kommunaler integrierter Entwicklungsansätze vor, die sich in einem Spannungsfeld zwischen jeweils „eher schwacher“ und „eher starker“ Ausprägung bewegen. Damit wird auf eine definitorische Setzung „integriert“ versus „nicht integriert“ verzichtet, gleichzeitig jedoch die Möglichkeit angeboten, bei „eher schwachen“ Ausprägungen gegebenenfalls Verbesserungspotenziale in Richtung eines stärkeren integrativen Handelns aufzuzeigen.

Dieser Basiskatalog umfasst neben den bereits eingeführten Elementen *Fachlich-thematische Zusammenhänge, Beteiligte Fachressorts sowie Beteiligte Akteure innerhalb und außerhalb von Politik und Verwaltung* auch die Punkte *Räumliche Bezugsebene, Bündelung von Finanzmitteln, Steuerung integrierter Handelns sowie Ausgestaltung von Entwicklungskonzepten*:

10 In Hessen ist daher von Landesseite ein Kriterienraster zur Erstellung Integrierter Entwicklungskonzepte im Rahmen der Sozialen Stadt erarbeitet worden, auch in Nordrhein-Westfalen existieren Richtlinien des Landes für solche Konzepte als Fördervoraussetzung, in Brandenburg sind gesamtstädtische Stadtentwicklungskonzepte zu erarbeiten. Flankiert werden die Länderbestrebungen der Kriterienentwicklung durch Anreize für integriertes Handeln beispielsweise der EFRE-Förderung im Bereich der Stadtentwicklung.

- **Räumliche Bezugsebene:**
 - ⇒ Bei eher schwacher Ausprägung wird die bzw. werden diejenige(n) räumliche(n) Bezugsebene(n) für integriertes Handeln zugrunde gelegt, die zugleich die unmittelbare räumliche(n) Umsetzungsebene(n) für das integrierte Handeln darstellt bzw. darstellen.
 - ⇒ Bei eher starker Ausprägung wird oder werden auch die räumliche(n) Ebene(n) mit einbezogen, die in Wechselbeziehung mit dem integrierten Handeln auf der Umsetzungsebene stehen (z.B. die gesamtstädtische Ebene bei quartiersbezogenem integrierten Handeln; regionale und Quartiersebene bei gesamtstädtischem integrierten Handeln).
- **Fachlich-thematische Zusammenhänge:**
 - ⇒ Bei eher schwacher Ausprägung bezieht integriertes Handeln ausschließlich diejenigen fachlichen Bereiche ein, die für die unmittelbare Zielsetzung relevant sind.
 - ⇒ Bei eher starker Ausprägung berücksichtigt integriertes Handeln auch fachlichen Zusammenhänge anderer Handlungsfelder, die zwar nicht unmittelbar anlassbezogen erscheinen, mittelbar jedoch mit Zielsetzung und thematischer Ausrichtung des integrierten Handelns in Wechselwirkung stehen (z.B. Soziales in städtebaulichen Kontexten).
- **Beteiligte Fachressorts:**
 - ⇒ Bei eher schwacher Ausprägung sind nur diejenigen Verwaltungsakteure/Fachressorts an integriertem Handeln beteiligt, die anlassbezogen unmittelbar relevant erscheinen.
 - ⇒ Bei eher starker Ausprägung werden auch solche Ressorts integriert, die im weiteren Umfeld des Anlasses für integriertes Handeln zu verorten sind.
- **Beteiligte Akteure innerhalb und außerhalb von Politik und Verwaltung:**
 - ⇒ Bei eher schwacher Ausprägung werden nur diejenigen Akteure außerhalb von Politik und Verwaltung an Konzeption und/oder Durchführung von Maßnahmen und Projekten beteiligt, die themenbezogen unmittelbar relevant erscheinen.
 - ⇒ Bei eher starker Ausprägung werden auch solche Akteure integriert, die im weiteren Kontext des Themenbezugs integriertes Handeln zu verorten sind. Schwache und starke Ausprägung unterscheiden sich auch im Hinblick auf Methoden und Intensität der Beteiligung von Akteuren außerhalb von Politik und Verwaltung (z.B. förmliche Beteiligung nach BauGB versus erweiterte Beteiligungsformen wie Zukunftskonferenzen, Bürgerforen oder Arbeitsgruppen).
- **Bündelung von Finanzmitteln:**
 - ⇒ Bei eher schwacher Ausprägung werden Finanzierungsmittel eingesetzt, die aus einer singulären Quelle stammen (z.B. Mittel eines einzelnen kommunalen Ressorttitels, Fördermittel ohne kommunale Kofinanzierung, Mittel eines privaten Dritten).
 - ⇒ Bei eher starker Ausprägung werden Mittel aus verschiedenen Quellen verwendet (z.B. Mittel verschiedener kommunaler Ressorttitel und/oder [verschiedene] Fördermittel und/oder Mittel privater Dritter).
- **Steuerung integrierten Handelns:**
 - ⇒ Bei eher schwacher Ausprägung wird auf informeller Basis integriert gehandelt (z.B. „auf Zuruf“).
 - ⇒ Bei eher starker Ausprägung wird integriertes Handeln institutionalisiert (vom Jour Fixe „Montagsrunde“ bis zur dezernatsübergreifenden Arbeitsgruppe).

▪ **Ausgestaltung von Entwicklungskonzepten:**

- ⇒ Bei eher schwacher Ausprägung beschränken sich Entwicklungskonzepte auf die Darstellung unmittelbar anlassbezogener Planungen und ihrer Komponenten.
- ⇒ Bei eher starker Ausprägung umfassen integrierte Entwicklungskonzepte differenzierte Angaben zu Anlass und Zielen integrierten Handelns, zu unmittelbar und mittelbar relevanten Handlungsfeldern mit ihren Interdependenzen, Aussagen zur Kooperationen von Akteuren innerhalb und außerhalb von Politik und Verwaltung sowie weitere Elemente einer umfänglichen Planung (z.B. Zeit- und Finanzierungspläne).

Dieser „flexible“ Definitionsansatz wurde von den Praktiker/innen, die an den Workshops teilgenommen haben, mehrheitlich positiv bewertet. Sie schlugen allerdings vor, die (unterschiedlichen) Anlässe für integriertes Handeln stärker zu berücksichtigen. Generell wurde darauf hingewiesen, die Elemente integrierten Handelns müssten nicht alle gleichzeitig „bedient“ werden; auch eine sequentielle Berücksichtigung führe zu einer integrierten Entwicklung. So könne durch die verknüpfende Betrachtung unterschiedlicher räumlicher Ebenen in verschiedenen Konzepten ebenso eine räumliche Integration erreicht werden wie durch das Zusammenführen aller räumlichen Ebenen innerhalb eines einzigen Konzeptes.

Auch wurde angemerkt, integrierte Ansätze seien nicht zwangsläufig „besser“ als sektorale Arbeitsweisen, die nach wie vor ihre Berechtigung hätten. Sinnvoller erscheine, im Einzelfall zu hinterfragen, welche Vorteile eine ressortübergreifende Arbeit mit sich bringe bzw. welche „Schwachstellen“ bisherigen Handelns auf den möglichen Nutzen integrierter Vorgehensweisen hinweisen. Je nach Problemlage könne sich ein lediglich schwach integriertes Konzept wirkungsvoller erweisen als eine stark integrierte Handlungsweise. In anderen Fällen könne integriertes Handeln als eine Ergänzung „klassischer“ sektoraler Ansätze verstanden werden.

Der Hinweis, man müsse Prozess und Produkt integrierten Handelns unterscheiden, da integrierte Konzepte lediglich eine „Oberfläche“ darstellten, die nur wenige Rückschlüsse auf das tatsächliche Handeln in den Kommunen zuließen, steht in unmittelbarem Zusammenhang mit Einschätzungen zur Verbreitung integrierter Arbeitsweisen in Städten und Gemeinden. So wurde die These aufgestellt, insbesondere kleinere Gemeinden arbeiteten aufgrund der vergleichsweise geringeren Zahl der involvierten Ressorts und zu beteiligenden externen Akteure stets „automatisch“ integriert (auch ohne Konzeptbasis). Für andere Kommunen wurde dagegen vermutet, integrierte Arbeitsweisen scheiterten oftmals an den dafür benötigten Personalkapazitäten und am notwendigen Know How, weshalb integrierte Arbeitsweisen hier nicht die Regel seien.

5. Zum Stand der Umsetzung integrierter Stadtentwicklung in deutschen Kommunen

Die Betrachtung der in Kapitel 4.3 vorgestellten sieben Elemente „des“ Integrierten und ihrer Ausprägungen in der Umsetzungspraxis der Kommunen – Typen und Ausgestaltung integrierter Konzepte und Planungen, Integration unterschiedlicher Handlungsfelder, Einbeziehung verschiedener Verwaltungsbereiche, Beteiligung von Akteuren außerhalb von Politik und Verwaltung, Steuerung und Mittelbündelung sowie Gebietsbezüge – untermauert die Einschätzung, es bei integrierter Stadtentwicklung mit einem sehr vielfältigen, wenig standardisierten, flexibel eingesetzten Handlungsansatz zu tun zu haben. Grundlage der Betrachtungen waren die Ergebnisse der schriftlichen Umfrage, die qualitativen Konzeptanalysen, die in den drei Fallbeispielregionen Dresden, Hamburg und Saarbrücken durchgeführten Experteninterviews sowie die Diskussionen in den beiden Workshops.

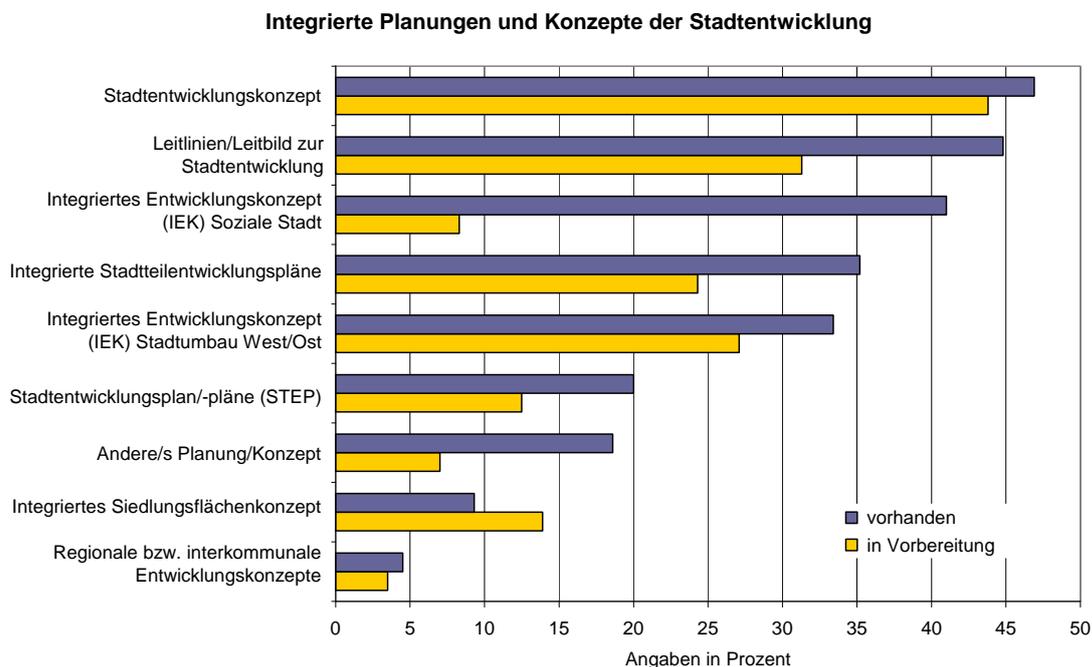
5.1 Vielfalt integrierter Konzepte und Planungen

Für die übergeordnete Gruppe der integrierten Stadtentwicklung zeigen die Ergebnisse der schriftlichen Umfrage, dass ein sehr großer Teil der teilnehmenden Städte und Gemeinden (86 Prozent) eines oder mehrere Konzepte integrierter Stadtentwicklung erarbeitet haben bzw. umsetzen. Dabei dominieren mit Stadtentwicklungskonzepten (47 Prozent) sowie Leitlinien oder Leitbildern der Stadtentwicklung (45 Prozent) Konzepte, die sich in der Regel eher auf die Ebene der Gesamtstadt beziehen. Konzepte mit einem deutlichen Quartiersbezug wie Integrierte Entwicklungskonzepte der Sozialen Stadt (41 Prozent), Integrierte Stadtteilentwicklungspläne (35 Prozent) sowie integrierte Entwicklungskonzepte, die für die Umsetzung der Stadtumbauprogramme West und Ost erstellt wurden (33 Prozent), sind zwar insgesamt etwas weniger vertreten, spielen in den Kommunen aber ebenfalls eine große Rolle. Weniger bedeutsam scheinen dagegen „klassische“ Stadtentwicklungspläne (STEP) zu sein (20 Prozent) (vgl. Abbildung 8)¹¹.

Diese Trends wurden in der Tendenz von den Ergebnissen der qualitativen Queranalyse von 193 kommunalen integrierten Konzepten der Stadtentwicklung bestätigt: Dabei dominieren (gesamtstädtische ausgerichtete) integrierte Stadtentwicklungskonzepte mit gut einem Drittel. Integrierte Entwicklungs- bzw. Handlungskonzepte der Sozialen Stadt (25 Prozent), Leitbilder (15 Prozent) sowie Konzepte, die sich im weitesten Sinne auf die Entwicklung der Innenstadt beziehen (13 Prozent), bilden die nächst größeren Teilgruppen. Bei der vertiefenden Betrachtung von Konzepten in den drei Fallbeispielregionen können im Detail regionale Unterschiede festgestellt werden: So gibt es in der Stadtregion Dresden – ausgelöst durch den „Bundeswettbewerb Stadtumbau Ost“ im Jahr 2002 – proportional mehr Integrierte Stadtentwicklungskonzepte (InSEK, SEKo), in der Stadtregion Hamburg proportional mehr Leitbilder und in der Stadtregion Saarbrücken proportional mehr Integrierte Entwicklungskonzepte der Sozialen Stadt als in den jeweils beiden anderen Stadtregionen.

11 Ähnliche Relationen – wenn auch mit deutlich geringerer Wertausprägung – finden sich in den Antworten auf die Frage, welche Konzepte sich zum Zeitpunkt der Umfrage in Vorbereitung befanden: Übergeordnete Leitlinien/Leitbilder und Stadtentwicklungskonzepte auf Ebene der Gesamtstadt sowie Integrierte Entwicklungskonzepte im Rahmen der Stadtumbauprogramme stellen neben Integrierten Stadtteilentwicklungsplänen auf Quartiersebene die „Spitzenreiter“ in den Kommunen. Konzepte der Sozialen Stadt fallen hier eher zurück, vermutlich weil dieses Programm bereits längere Zeit läuft und sich daher geringer Nachholbedarf bei der Konzeptentwicklung ergibt.

Abbildung 8: Integrierte Konzepte und Planungen der Stadtentwicklung („vorhanden“: n=290; „in Vorbereitung“: n=144)

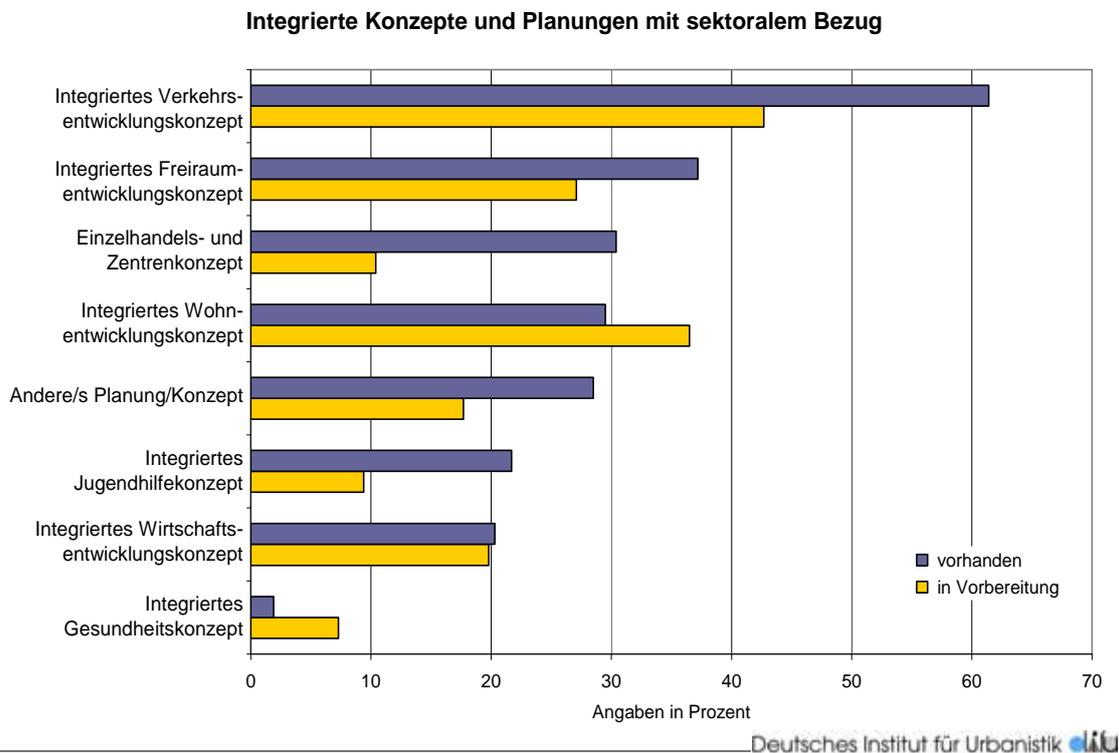


Quelle: Umfrage Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen, Difu 2007/2008.

Die Gruppe der Konzepte mit eher sektoralen Bezügen ist insgesamt zwar schwächer ausgeprägt, doch gaben annähernd zwei Drittel der Städte und Gemeinden (62 Prozent) in der schriftlichen Umfrage an, (auch) in diesem Bereich entsprechende Ansätze entwickelt zu haben: Danach wurden in den Kommunen am häufigsten Integrierte Verkehrsentwicklungskonzepte (61 Prozent) und Integrierte Freiraumentwicklungskonzepte (37 Prozent) erarbeitet, gefolgt von Integrierten Wohnentwicklungs- sowie Einzelhandels- und Zentrenkonzepten (je 30 Prozent)¹². Eine etwas nachgeordnetere Rolle spielen Integrierte Jugendhilfekonzepte (22 Prozent) und Wirtschaftsentwicklungskonzepte (20 Prozent) (vgl. Abbildung 9). Überraschend spielen Konzepte im Bereich des Handlungsfelds Gesundheit, das in den vergangenen Jahren auf kommunaler Ebene einen deutlichen Bedeutungszuwachs erlebt hat, so gut wie keine Rolle. Die Ergebnisse der qualitativen Analyse von 71 integrierten Konzepten mit eher sektoraler Ausrichtung zeigen tendenziell Abweichungen zu den Umfrageergebnissen: Hier dominieren Einzelhandels- bzw. Zentrenkonzepte (24 Prozent) und Verkehrsentwicklungskonzepte (20 Prozent), gefolgt von Wohnentwicklungskonzepten (14 Prozent).

¹² Bei Konzepten, die sich in Vorbereitung befinden, zeigt sich ein ähnliches Verteilungsbild: Integrierte Verkehrsentwicklungskonzepte rangieren vor Konzepten der integrierten Wohn- sowie der Freiraumentwicklung.

Abbildung 9: Integrierte Konzepte und Planungen mit sektoralem Bezug („vorhanden“: n=207; „in Vorbereitung“: n=96)



Quelle: Umfrage Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen, Difu 2007/2008.

Die schriftliche Umfrage hat auch gezeigt, dass in den Kommunen über die genannten, die große Mehrheit der Konzepte bzw. Planungen ausmachenden Ansätze hinaus eine Reihe weiterer Konzepte erarbeitet wurde bzw. in Vorbereitung ist, die als integriert bezeichnet oder eingeschätzt werden (Sammelrubrik *Andere(s) Planung/Konzept*: 19 Prozent vorhanden, 7 Prozent in Vorbereitung); dazu gehören:

- Dorferneuerungs- und Dorfentwicklungskonzepte,
- Städtebauliche Rahmenpläne,
- Konzepte zum kommunalen Flächenmanagement,
- Stadtumbaupläne,
- Standortentwicklungskonzepte,
- Konversionskonzepte,
- Rahmenplanungen für städtische Teilräume (z.B. Innenstädte),
- Konzepte zur Wohnumfeldverbesserung,
- integrierte Konzepte zur Bewältigung des Demographischen Wandels und zur Bevölkerungsentwicklung,
- Lokale Aktionspläne im Rahmen des Programms „Lokales Kapital für Soziale Zwecke“ (LOS).

Auch im Bereich integrierter Konzepte mit eher sektoraler Ausrichtung spielt die Rubrik *Andere(s) Planung/Konzept* eine Rolle (29 Prozent Anwohnerhäufigkeit für bereits vorhandene Konzepte, 18 Prozent für entsprechende Vorbereitungen). Im Einzelnen werden unter anderem genannt¹³:

- Spielplatzkonzepte,
- Sportstättenkonzepte, Sportentwicklungspläne,
- Kindergarten- und Schulentwicklungspläne,
- Sozialplanung/-analyse/-berichte, Rahmenpläne Soziales, Familienberichte, Gemeinwesenstudien,
- Sozialraumentwicklungspläne,
- Kulturentwicklungspläne,
- Integrationskonzepte (für Zuwanderer),
- Entwicklungskonzepte Tourismus,
- Agrarstrukturelle Entwicklungspläne.

Als genereller Trend zeigt sich also, dass in deutschen Kommunen integrierte Ansätze nicht nur (wieder) stark verbreitet sind, sondern auch, dass sie ein breites Spektrum von Konzepten und Planungen aufzeigen, die als „integriert“ bezeichnet werden. Die damit verbundene Gefahr einer „Begriffsverwässerung“ spricht für die Notwendigkeit des in Kapitel 4.3 vorgestellten „flexiblen“ Definitionsansatzes.

Nicht nur die Konzepte selbst weisen eine große Vielfalt auf, auch ihre Ausgestaltung – d.h. die Berücksichtigung verschiedener Konzeptbestandteile – zeigt ein breites Spektrum. Dabei stellt sich unter anderem die Frage, ob sich Konzepte „lediglich“ auf die Darstellung unmittelbar notwendiger Planungselemente beschränken, oder ob sie auch weitergehende Komponenten umfassen, wie beispielsweise zu

- unterschiedlichen Handlungsfeldern (Städtebau, Wirtschaft, Soziales, Kultur, Umwelt etc.),
- ressortübergreifender/m Organisation/Management,
- Aktivierung und Beteiligung,
- räumlicher Integration unterschiedlicher Bezugsebenen (Quartier-Gesamtstadt-Region) sowie zu einer
- Finanzierungs-, Ablauf- und Zeitplanung

Allerdings muss dabei berücksichtigt werden – dies wurde sowohl in den Workshopdiskussionen als auch im Rahmen der Experteninterviews in den Fallbeispielregionen immer wieder thematisiert –, dass ein so verstandener Grad von „Integration“ vom jeweiligen Konzepttyp abhängt. Beispielsweise ließen sich übergeordnete kommunale Leitbilder der Stadtentwicklung nicht ohne weiteres mit integrierten Entwicklungskonzepten der Sozialen Stadt vergleichen, die in der Regel detaillierter ausgestaltet seien. Auch Konzepte und Planungen, die eher einen sektoralen Bezug haben, weisen – hier vor allem aus thematischen Gründen – häufig eine eher schwache Ausprägung der Integration der genannten Elemente auf.

13 Auch Flächennutzungs- und Bebauungspläne, Energiekonzepte, Kleingartenentwicklungspläne, Friedhofskonzepte, Radwegekonzepte, Nahverkehrspläne, Altenpflegepläne, Verwaltungsleitbilder, Baulückenkataster, Lärminderungs- und Luftreinhaltepläne, Stadtstrukturkonzepte und Gestaltungsleitlinien finden sich unter den Angaben der als integriert bezeichneten Konzepte.

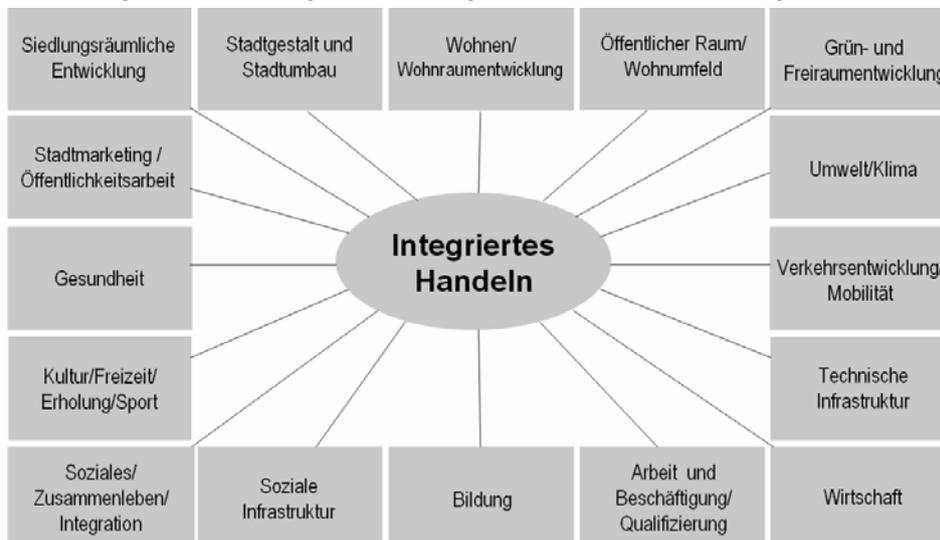
Es lässt sich allerdings zumindest theoretisch die Frage stellen, ob nicht – trotz eingeschränkter Vergleichbarkeit – alle Konzepte einige „Mindestkomponenten“ enthalten müssen, wenn sie als „integriert“ bezeichnet werden sollen.

Eine gewisse Rolle für den Grad der Integration verschiedener Konzeptelemente spielt die Frage, durch wen sie erstellt wurden. Die qualitative Analyse hat gezeigt, dass Auftraggeber und Initiator für die Erstellung der Konzepte und Planungen in aller Regel die jeweilige Kommune ist, in wenigen Fällen sind es auch Institutionen unter (direkter oder indirekter) Beteiligung der kommunalen Ebene (Eigenbetriebe, Zweckverbände, interkommunale Organisationen). Erstellt werden die Konzepte in fast drei Viertel der 264 betrachteten Dokumente von privaten (Planungs-)Büros und/oder anderen externen Institutionen. Hier fällt auf – und dies hat sich auch in den Fallbeispielregionen bestätigt –, dass die Qualität eines Konzeptes und die Frage, welche Konzeptelemente berücksichtigt werden, häufig vom erstellenden Büro und dessen Erfahrung abhängen, es also kaum Standardisierungen oder generelle Routinen für diese informelle Planungsinstrumente gibt.

5.2 Berücksichtigung unterschiedlicher thematischer Handlungsfelder

Die Einbeziehung unterschiedlicher (thematischer) Handlungsfelder in kommunale Konzepte und Planungen gehört zu den Kernelementen, die nach Einschätzung eines Großteils der Kommunen, die an der schriftlichen Befragung teilgenommen haben, maßgeblich das „Integrierte“ in der Stadtentwicklung charakterisieren (vgl. Kapitel 4.2 sowie Abbildung 10). Dazu zählen Themen aus dem städtebaulichen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und ökologischen Bereich, wie nachfolgende Grafik verdeutlicht.

Abbildung 10: Handlungsfelder integrierter Stadtentwicklung



Quelle: Difu, eigene Darstellung

Tabelle 4: Handlungsfelder in integrierten Planungen/Konzepten der Stadtentwicklung (Mehrfachnennungen)

		Leitlinien/Leitbild zur Stadtentwicklung	Stadtentwicklungs-konzept	Stadtentwicklungs-plan/-pläne (STEP)	IEK Soziale Stadt	Integrierte Stadtteil-entwicklungspläne	IEK Stadtbau West/Ost	Integriertes Siedlungs-flächenkonzept	Explizit regionale bzw. interkommunale Entwicklungskonzepte	Andere/s Planung/ Konzept
Siedlungsräumliche Entwicklung	abs.	111	150	44	46	63	83	32	10	36
	%	78,2	85,7	81,5	37,1	59,4	69,7	68,1	76,9	76,6
Stadtgestalt und Stadtbau	abs.	94	144	38	93	90	110	20	2	25
	%	66,2	82,3	70,4	75,0	84,9	92,4	42,6	15,4	53,2
Wohnen/Wohnraumentwicklung	abs.	101	152	42	93	83	93	32	5	26
	%	71,1	86,9	77,8	75,0	78,3	78,2	68,1	38,5	55,3
Öffentlicher Raum/Wohnumfeld	abs.	80	118	38	102	90	93	14	4	27
	%	56,3	67,4	70,4	82,3	84,9	78,2	29,8	30,8	57,4
Grün- und Freiraumentwicklung	abs.	100	135	46	92	90	91	27	10	37
	%	70,4	77,1	85,2	74,2	84,9	76,5	57,4	76,9	78,7
Umwelt	abs.	90	109	35	47	57	50	23	10	21
	%	63,4	62,3	64,8	37,9	53,8	42,0	48,9	76,9	44,7
Verkehrsentwicklung/Mobilität	abs.	109	132	41	66	82	66	24	8	35
	%	76,8	75,4	75,9	53,2	77,4	55,5	51,1	61,5	74,5
Technische Infrastruktur	abs.	49	97	25	34	62	67	19	3	22
	%	34,5	55,4	46,3	27,4	58,5	56,3	40,4	23,1	46,8
Wirtschaft	abs.	108	123	26	59	57	66	24	12	27
	%	76,1	70,3	48,1	47,6	53,8	55,5	51,1	92,3	57,4
Arbeit und Beschäftigung, Qualifizierung	abs.	73	82	15	95	30	43	11	7	18
	%	51,4	46,9	27,8	76,6	28,3	36,1	23,4	53,8	38,3
Bildung	abs.	84	96	17	93	35	37	10	5	15
	%	59,2	54,9	31,5	75,0	33,0	31,1	21,3	38,5	31,9
Soziale Infrastruktur	abs.	77	124	31	105	72	79	18	5	26
	%	54,2	70,9	57,4	84,7	67,9	66,4	38,3	38,5	55,3
Soziales/Zusammenleben/ Integration	abs.	75	81	20	110	54	43	8	2	17
	%	52,8	46,3	37,0	88,7	50,9	36,1	17,0	15,4	36,2
Kultur/Freizeit/Erholung/Sport	abs.	106	131	28	99	70	70	14	9	25
	%	74,6	74,9	51,9	79,8	66,0	58,8	29,8	69,2	53,2
Gesundheit	abs.	48	61	12	56	20	28	5	4	13
	%	33,8	34,9	22,2	45,2	18,9	23,5	10,6	30,8	27,7
Gesamt	n	142	175	54	124	106	119	47	13	47

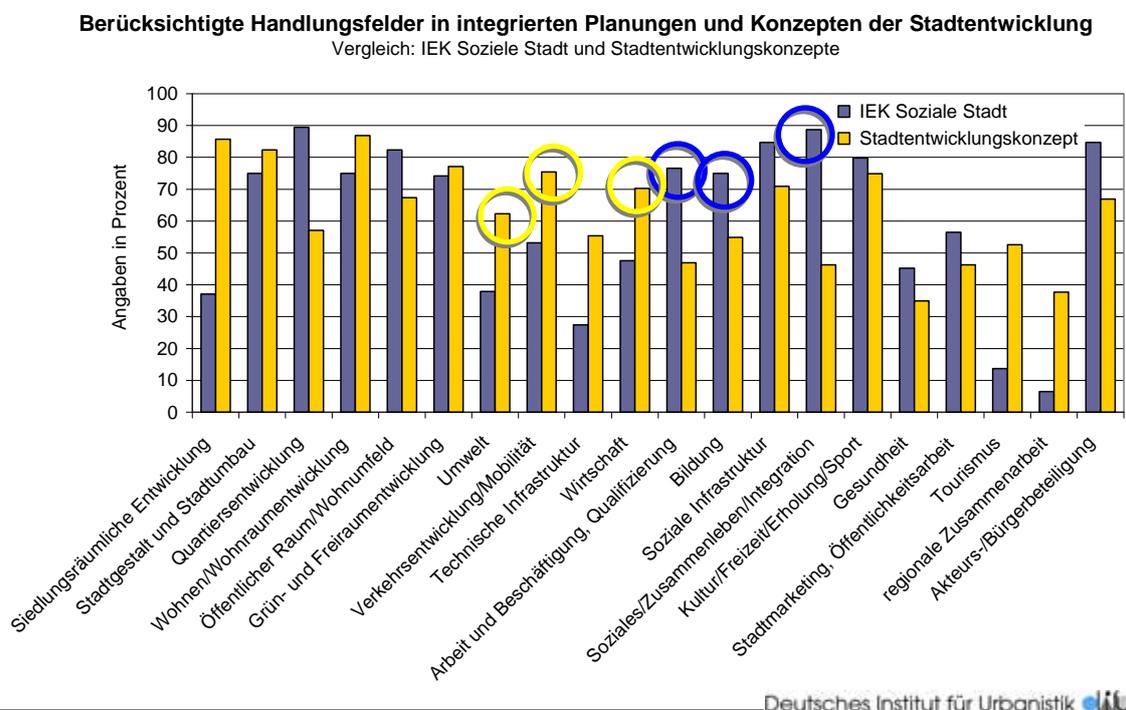
Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Umfrage Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen, Difu 2007/2008.

Die Umfrageergebnisse zeigen für den Bereich integrierte Stadtentwicklung, dass hier die Handlungsfelder *Grün- und Freiraumentwicklung*, *Wohnen/Wohnraumentwicklung*, *Siedlungsräumliche Entwicklung*, *Stadtgestalt und Stadtbau* sowie – eingeschränkter – auch

Öffentlicher Raum/Wohnumfeld (in der Regel mehr als 60 Antwortprozentpunkte) sehr häufig in unterschiedlichen Konzepttypen genannt werden, es also stark generalisiert vor allem städtebauliche Themen sind, die inhaltlich „quer“ über alle Konzepte laufen (vgl. Tabelle 4). Die Handlungsfelder *Arbeit und Beschäftigung*, *Qualifizierung*, *Bildung*, *Soziale Infrastruktur*, *Soziales/Zusammenleben/Integration*, *Kultur/Freizeit/Erholung/Sport*, *Gesundheit*, sowie *Stadtmarketing/Öffentlichkeitsarbeit* werden insbesondere im Kontext Soziale Stadt am häufigsten genannt (vgl. Abbildung 11)¹⁴.

Abbildung 11: Berücksichtigte Handlungsfelder in integrierten Planungen und Konzepten der Stadtentwicklung; Vergleich: Integriertes Entwicklungskonzept (IEK) der Sozialen Stadt (teilräumlicher Bezug) (n=124) sowie Stadtentwicklungskonzept (gesamstädtischer Bezug) (n=175); Hervorhebung der unterschiedlichen Ausprägungen bestimmter sektoraler Handlungsfelder, die für den jeweiligen Konzepttyp besonders charakteristisch sind



Quelle: Umfrage Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen, Difu 2007/2008.

Aus der Konzeptperspektive betrachtet berücksichtigen Integrierte Entwicklungskonzepte der Sozialen Stadt und der Stadtumbauprogramme West bzw. Ost sowie Stadtentwicklungskonzepte und Leitlinien der Stadtentwicklung besonders viele Handlungsfelder. Dabei spielen auch solche Themen eine Rolle, die ansonsten weniger zum Tragen kommen und daher den jeweiligen Konzepttyp besonders charakterisieren (vgl. auch Tabelle 4):

- Integrierte Entwicklungskonzepte der Sozialen Stadt: *Soziales/Zusammenleben/Integration* (89 Prozent), *Soziale Infrastruktur* (85 Prozent), *Öffentlicher Raum/Wohnumfeld* (82 Prozent), *Kultur/Freizeit/Erholung/Sport* (80 Prozent)

14 Konzepte der Sozialen Stadt enthalten somit nicht nur häufiger als andere Konzepttypen eine große Bandbreite an Handlungsfeldern, sie berücksichtigen auch stärker soziale sowie (aus-)bildungsbezogene Handlungsfelder. Damit kann dieser Ansatz – so die These – als besonders integrierend bezeichnet werden. Im Umkehrschluss stellt sich aber die Frage, warum diese eher sozialen und gesellschaftsorientierten Handlungsfelder in anderen Konzepttypen häufig unterrepräsentiert sind.

- Integrierte Entwicklungskonzepte der Stadtumbauprogramm West bzw. Ost: *Stadtgestalt und Stadtumbau* (92 Prozent), *Wohnen/Wohnraumentwicklung* (78 Prozent), *Öffentlicher Raum/Wohnumfeld* (78 Prozent), *Grün- und Freiraumentwicklung* (77 Prozent)
- Stadtentwicklungskonzepte: *Wohnen/Wohnraumentwicklung* (87 Prozent), *Siedlungs-räumliche Entwicklung* (86 Prozent), *Stadtgestalt und Stadtumbau* (82 Prozent), *Grün- und Freiraumentwicklung* (77 Prozent)
- Leitlinien der Stadtentwicklung: *Siedlungs-räumliche Entwicklung* (78 Prozent), *Verkehrsentwicklung/Mobilität* (77 Prozent), *Wirtschaft* (76 Prozent), *Kultur/Freizeit/Erholung/Sport* (75 Prozent)

Diese Ergebnisse bestätigen sich auch in der qualitativen Konzeptanalyse. Auch hier findet sich in aller Regel die größte Bandbreite inhaltlich-thematischer Handlungsfelder insbesondere in Integrierten Entwicklungskonzepten der Sozialen Stadt bzw. des Stadtumbaus, Integrierten Stadtentwicklungskonzepten sowie Leitbildern.

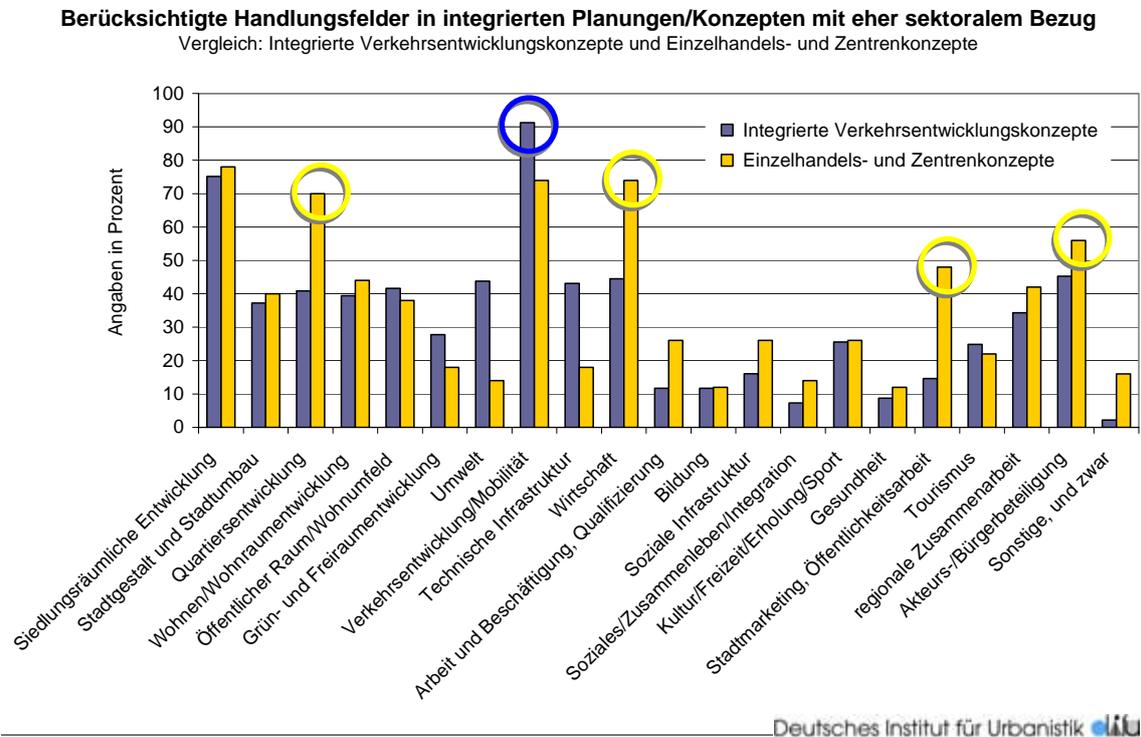
Die Analyse zeigte auch, dass in immerhin zwei Drittel der untersuchten 264 Konzepte und Planungen Aussagen zu fünf oder mehr Handlungsfelder getroffen werden. Rein summarisch betrachtet weisen diese Konzepte somit einen deutlich ausgeprägten integrierten Ansatz auf¹⁵. Allerdings bedeutet die Einbeziehung mehrerer unterschiedlicher Themenfelder in den Konzepten nicht automatisch, dass auch ihre Wechselbeziehungen untereinander berücksichtigt werden: So zeigte die vertiefende Betrachtung von Konzepten bzw. Planungen in den Fallbeispielkommunen, dass Themenfelder in Leitbildern häufig unverbunden nebeneinander stehen, während sie in Stadt(teil)entwicklungskonzepten tendenziell stärker miteinander verknüpft sind bzw. aufeinander Bezug nehmen. Daraus lässt sich die These ableiten, dass das Instrument des Leitbilds in den meisten Fällen einen eher „grobkörnigen“, programmatischen und nicht umsetzungsorientierten Ansatz verfolgt, der insbesondere auch für die lokale politische Ebene Richtungs- bzw. Zielvorgaben für das mittelfristige kommunale Handeln darlegen soll. Umgekehrt lässt sich feststellen, dass die Wechselwirkungen zwischen einzelnen Handlungsfeldern umso stärker berücksichtigt werden, desto umsetzungsorientierter das jeweilige Konzept angelegt ist.

Dennoch kann die Frage gestellt werden, ob nicht eine intensivere Verknüpfung verschiedener Handlungsfelder (beispielsweise Städtebau, Verkehr, Jugend und Soziales) auch in eher strategisch ausgerichteten, übergeordneten Konzepten geprüft werden sollte, um somit einen belastbareren Rahmen für integriertes Handeln im Zusammenhang umsetzungsorientierten, konkreteren Teilkonzepten zu bieten.

Bei integrierten Konzepten mit eher sektoraler Ausrichtung dominiert – stark generalisiert – erwartungsgemäß jeweils das Handlungsfeld, das der sektoralen Ausrichtung des gesamten Ansatzes entspricht: *Grün- und Freiraumentwicklung* in Integrierten Freiraumentwicklungskonzepten (96 Prozent), *Wohnen/Wohnraumentwicklung* in Integrierten Wohnentwicklungskonzepten (95 Prozent), *Wirtschaft* in Integrierten Wirtschaftsentwicklungskonzepten (83 Prozent), *Verkehrsentwicklung/Mobilität* in Integrierten Verkehrsentwicklungskonzepten (91 Prozent; vgl. Abbildung 12), *Soziale Infrastruktur* (85 Prozent) und *Soziales/Zusammenleben/Integration* (88 Prozent) in Integrierten Jugendhilfekonzepten etc.

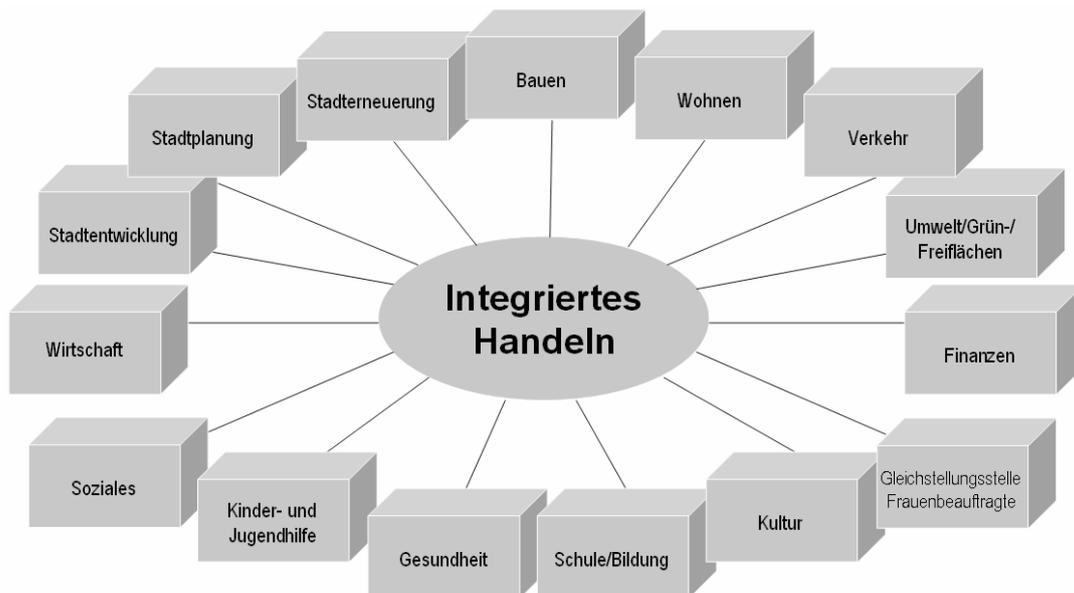
15 Weitere knapp 20 Prozent der betrachteten Konzepte binden drei bis vier Handlungsfelder ein. Zu dieser Gruppe gehören auch viele sektorale Konzepte. In den drei Fallbeispielregionen zeigt sich dieser Trend noch deutlicher: so sind über 90 Prozent der Konzepte als „eher mittel“ bis „eher stark“ integriert zu bezeichnen, wobei in der Stadtregion Hamburg die Ausprägung „eher stark“ und in der Stadtregion Saarbrücken die Ausprägung „eher mittel“ mit jeweils mehr als der Hälfte der Fälle überwiegen.

Abbildung 12: Berücksichtigte Handlungsfelder in integrierten Planungen/Konzepten mit eher sektoralem Bezug; Vergleich: Integrierte Verkehrsentwicklungskonzepte (n=137) sowie Einzelhandels- und Zentrenkonzepte (n=50) mit Hervorhebung der dominierenden sektoralen Handlungsfelder



Quelle: Umfrage Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen, Difu 2007/2008.

Abbildung 13: An integriertem Handeln beteiligte kommunale Amts- bzw. Verwaltungsbe-
 reiche



Quelle: Difu, eigene Darstellung

Die Berücksichtigung von Handlungsfeldern auch jenseits des unmittelbaren sektoralen Bezugs wurde für Konzepte angegeben, die tendenziell eine größere Nähe zu integrierten Konzepten und Planungen der Stadtentwicklung aufweisen und daher weitere Handlungsfelder miteinbeziehen. So werden beispielsweise bei Integrierten Wohnentwicklungskonzepten auch die Handlungsfelder *Siedlungsräumliche Entwicklung, Stadtgestalt und Stadtumbau, Quartiersentwicklung, Öffentlicher Raum/Wohnumfeld* in stärkerem Maße berücksichtigt. Bei Einzelhandels- bzw. Zentrenkonzepten sind es die Bereiche *Siedlungsräumliche Entwicklung, Quartiersentwicklung, Verkehrsentwicklung/Mobilität, Wirtschaft, Stadtmarketing/Öffentlichkeitsarbeit, Akteurs-/Bürgerbeteiligung* (vgl. Abbildung 13).

Insgesamt kann die Frage gestellt werden, ob die Berücksichtigung verschiedener Handlungsfelder weniger ein generelles Leitmotiv integrierten Handelns ist, sondern vielmehr nach Anlass und Aufgabe bzw. übergeordneten Vorgaben im Rahmen von Förderprogrammen erfolgt. Interviewpartner/innen in den Fallbeispielregionen bestätigten, dass dies (bisher) in aller Regel so ist, auch weil integriertes Handeln in vielen Kommunen ein noch andauernder Lernprozess sei.

Zusammenfassend kann jedoch festgehalten werden, dass bei der Erstellung integrierter Konzepte sowohl der Stadtentwicklung als auch solcher mit sektoralem Bezug in der Regel ein eher breites Spektrum an inhaltlich-thematischen Handlungsfeldern einbezogen wird und dieses Element integrierten Handelns somit in der Gesamtbetrachtung eher stark ausgeprägt ist. Der Stellenwert der Einbindung unterschiedlicher Handlungsfelder als zentrales Element „des“ Integrierten wird damit unterstrichen.

5.3 Einbeziehung verschiedener Verwaltungsbereiche

Noch stärker als bei der Einbeziehung verschiedener inhaltlich-thematischer Handlungsfelder wird laut den Umfrageergebnissen die Zusammenarbeit unterschiedlicher Verwaltungsressorts/Ämter als zentrales Element „des“ Integrierten in der Stadtentwicklung bestätigt.

Für den Bereich der Konzepte bzw. Planungen der integrierten Stadtentwicklung zeigen die Umfrageergebnisse, dass insbesondere die Verwaltungseinheiten bzw. Ressorts, die für die Bereiche *Stadtplanung* (besonders stark ausgeprägt), *Stadtentwicklung, Umwelt/Grün-/Freiflächen, Verkehr* und *Wirtschaft* zuständig sind, sehr häufig als beteiligt genannt werden. Ähnlich wie bei den Handlungsfeldern bilden somit auch die am stärksten beteiligten Ressorts eher baulich-städtebauliche Themenzusammenhänge ab (vgl. Tabelle 5).

Die Ressorts *Soziales, Kinder und Jugendhilfe, Schule und Bildung, Kultur, Gesundheit, Gleichstellungsbeauftragte/Frauenbüro* und *Finanzen* werden besonders stark im Zusammenhang mit Integrierten Entwicklungskonzepten der Sozialen Stadt eingebunden, was eine starke Analogie zu den berücksichtigten Handlungsfeldern zeigt (vgl. Abbildung 14).

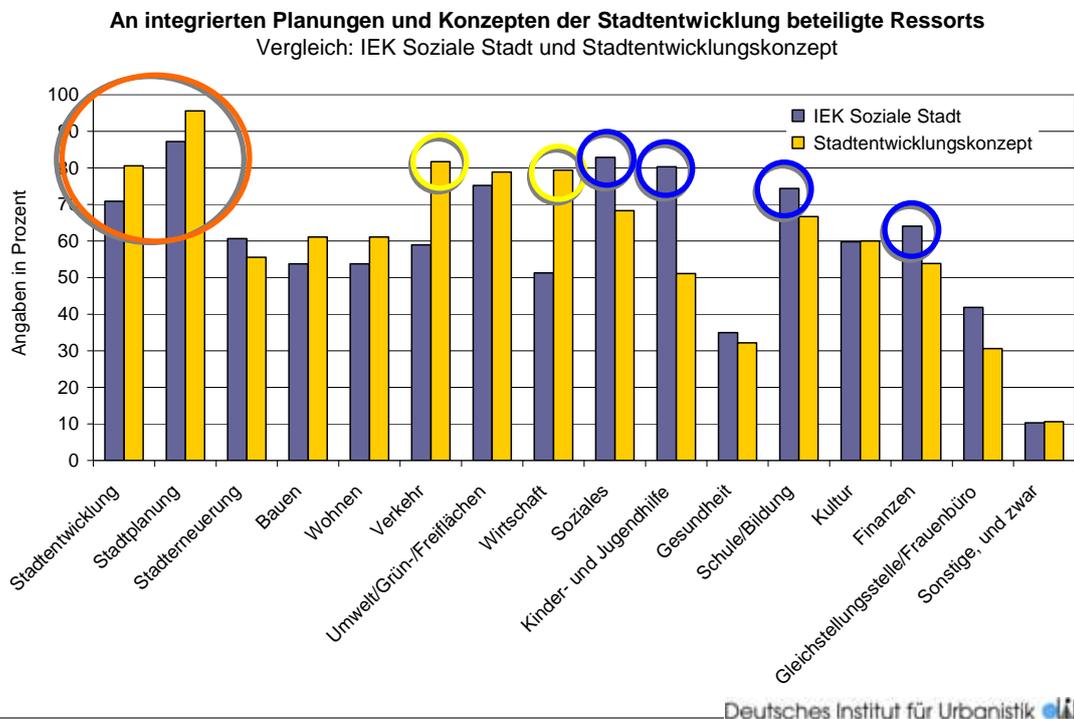
Tabelle 5: Beteiligte Ressorts, Amts-/Fachbereiche im Zusammenhang mit integrierten Planungen/Konzepten der Stadtentwicklung (Mehrfachnennungen)

		Leitlinien/Leitbild zur Stadtentwicklung	Stadtentwicklungs-konzept	Stadtentwicklungs-plan/-pläne (STEP)	IEK Soziale Stadt	Integrierte Stadtteil-entwicklungspläne	IEK Stadtbau West/Ost	Integriertes Siedlungs-flächenkonzept	Explizit regionale bzw. interkommunale Ent-wicklungskonzepte	Andere/s Pla-nung/Konzept
Stadtentwicklung	abs.	112	145	34	83	85	86	26	9	32
	%	79,4	80,6	68,0	70,9	81,0	74,8	66,7	75,0	80,0
Stadtplanung	abs.	128	172	42	102	103	106	31	7	34
	%	90,8	95,6	84,0	87,2	98,1	92,2	79,5	58,3	85,0
Stadterneuerung	abs.	68	100	22	71	67	68	15	3	21
	%	48,2	55,6	44,0	60,7	63,8	59,1	38,5	25,0	52,5
Bauen	abs.	78	110	26	63	55	70	11	3	23
	%	55,3	61,1	52,0	53,8	52,4	60,9	28,2	25,0	57,5
Wohnen	abs.	80	110	29	63	63	70	18	2	18
	%	56,7	61,1	58,0	53,8	60,0	60,9	46,2	16,7	45,0
Verkehr	abs.	107	147	38	69	91	86	24	5	33
	%	75,9	81,7	76,0	59,0	86,7	74,8	61,5	41,7	82,5
Umwelt/Grün-/Freiflächen	abs.	108	142	43	88	87	81	24	8	31
	%	76,6	78,9	86,0	75,2	82,9	70,4	61,5	66,7	77,5
Wirtschaft	abs.	112	143	30	60	71	66	25	9	26
	%	79,4	79,4	60,0	51,3	67,6	57,4	64,1	75,0	65,0
Soziales	abs.	94	123	31	97	70	59	13	5	17
	%	66,7	68,3	62,0	82,9	66,7	51,3	33,3	41,7	42,5
Kinder- und Jugendhilfe	abs.	79	92	27	94	52	48	14	3	15
	%	56,0	51,1	54,0	80,3	49,5	41,7	35,9	25,0	37,5
Gesundheit	abs.	48	58	13	41	24	24	6	3	6
	%	34,0	32,2	26,0	35,0	22,9	20,9	15,4	25,0	15,0
Schule/Bildung	abs.	92	120	29	87	57	57	13	4	15
	%	65,2	66,7	58,0	74,4	54,3	49,6	33,3	33,3	37,5
Kultur	abs.	93	108	24	70	54	57	8	6	16
	%	66,0	60,0	48,0	59,8	51,4	49,6	20,5	50,0	40,0
Finanzen	abs.	74	97	19	75	49	59	6	5	18
	%	52,5	53,9	38,0	64,1	46,7	51,3	15,4	41,7	45,0
Gleichstellungsstelle/ Frauenbüro	abs.	62	55	12	49	30	26	6	1	5
	%	44,0	30,6	24,0	41,9	28,6	22,6	15,4	8,3	12,5
Sonstige, und zwar	abs.	16	19	6	12	8	12	2	1	5
	%	11,3	10,6	12,0	10,3	7,6	10,4	5,1	8,3	12,5
Gesamt	n	141	180	50	117	105	115	39	12	40

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Umfrage Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen, Difu 2007/2008.

Abbildung 14: An integrierten Planungen und Konzepten der Stadtentwicklung beteiligte Ressorts; Vergleich: Integriertes Entwicklungskonzept (IEK) der Sozialen Stadt (teilträumlicher Bezug) (n=117) sowie Stadtentwicklungskonzept (gesamstädtischer Bezug) (n=180); Hervorhebung der Ausprägungen von Ressorts, die für den Konzepttyp besonders charakteristisch sind



Quelle: Umfrage Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen, Difu 2007/2008.

Betrachtet man die Einbindung unterschiedlicher Ressorts aus der Konzeptperspektive, zeigen sich – ähnlich wie bei den eingebundenen Handlungsfeldern – je nach Konzepttyp Unterschiede, welche und wieviele Verwaltungsbereiche berücksichtigt werden. Generell wird in allen Konzepttypen der integrierten Stadtentwicklung eine starke Berücksichtigung der Ressorts *Stadtplanung* und *Stadtentwicklung* angegeben. Darüber hinaus stellt sich die Ressortintegration in den verschiedenen Konzepten bzw. Planungen wie folgt dar:

- Leitlinien/Leitbilder zur Stadtentwicklung sowie Integrierte Stadtentwicklungskonzepte: insbesondere *Wirtschaft* (je 79 Prozent), *Umwelt/Grün-/Freiflächen* (77 resp. 79 Prozent), *Verkehr* aus (76 resp. 82 Prozent), in etwas geringerem Maße (rund zwei Drittel der Fälle) auch *Soziales*, *Schule/Bildung* sowie bei Leitlinien/Leitbildern auch *Kultur*“
- Stadtentwicklungspläne (STEP) und Integrierte Stadtteilentwicklungspläne: insbesondere *Verkehr* (76 resp. 87 Prozent) und *Umwelt/Grün-/Freiflächen* (86 resp. 83 Prozent), in etwas geringerem Maße *Soziales* (62 resp. 67 Prozent), *Wirtschaft* (60 resp. 68 Prozent) sowie *Stadterneuerung* (44 resp. 64 Prozent);
- Integrierte Entwicklungskonzepte der Sozialen Stadt: insbesondere *Soziales* (83 Prozent), *Kinder- und Jugendhilfe* (80 Prozent), *Schule und Bildung* (74 Prozent) sowie *Finanzen* (64 Prozent); gleichzeitig spielen die Bereiche *Verkehr* (59 Prozent) und *Wirtschaft* (51 Prozent) hier offensichtlich eine geringere Rolle als bei den zuvor genannten Konzeptarten;
- Integrierte Entwicklungskonzepte Stadtumbau West bzw. Ost: insbesondere *Verkehr* (je 75 Prozent) sowie *Umwelt/Grün-/Freiflächen* (70 Prozent); die Amtsbereiche *Wirt-*

schaft, Soziales, Kinder- und Jugendhilfe, Schule/Bildung und Kultur werden dagegen nur in jeweils rund der Hälfte der Fälle als beteiligte Ressorts genannt.

Unterrepräsentiert ist in allen Konzepttypen das für Gesundheit zuständige Ressort.

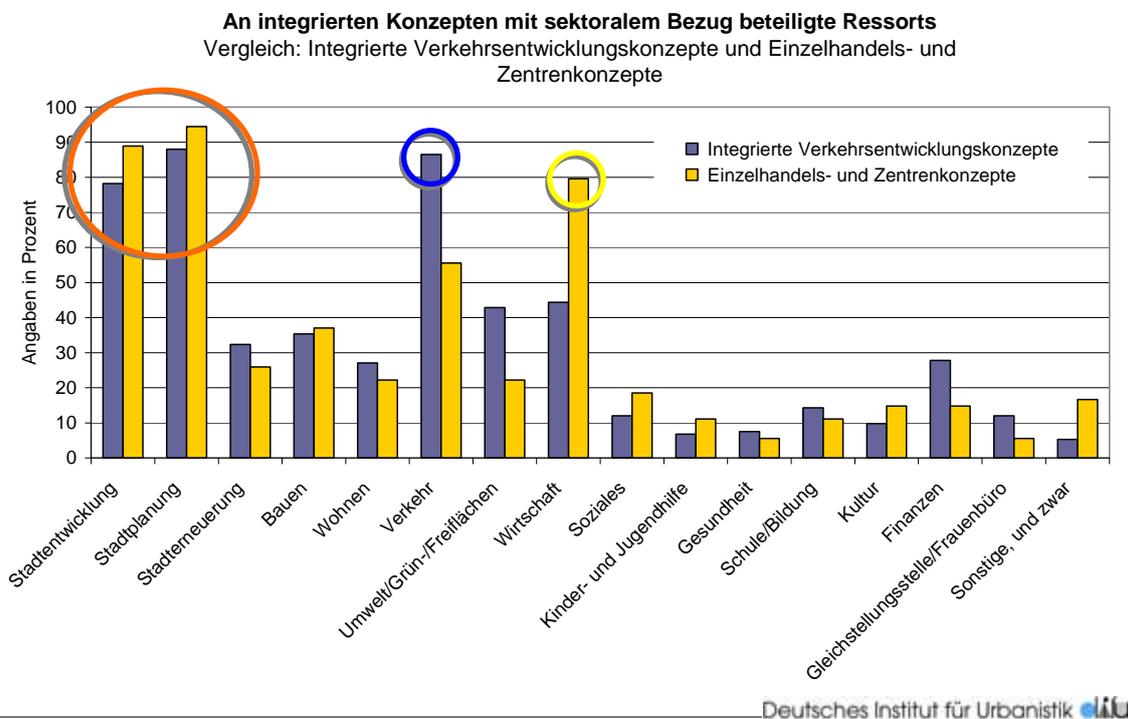
Analog zu den berücksichtigten Handlungsfeldern lassen sich in der Tendenz zumindest zwei Konzepttypen durch die spezifische Einbindung von Ressorts charakterisieren: Integrierte Entwicklungskonzepte der Sozialen Stadt weisen eine generell große Bandbreite beteiligter Ressorts auf, zu denen in starkem Maße auch „sozialorientierte“ Verwaltungseinheiten sowie vor allem der Bereich *Finanzen* gehören. Letzteres kann auf die Rolle des Bund-Länder-Programms Soziale Stadt als finanziellem Leitprogramm mit dem expliziten Ziel der Einbindung verschiedener Finanzierungsquellen (Mittelbündelung) zurückgeführt werden.

Im Zusammenhang mit Integrierten Entwicklungskonzepten des Stadtumbaus West bzw. Ost dominiert – den Zielen des Förderprogramms entsprechend – die Beteiligung baulich-städtebaulich orientierter Ressorts.

In den 264 Konzepten, die der qualitativen Queranalyse zu Grunde lagen, werden lediglich in knapp einem Viertel Aussagen zu beteiligten Ressorts oder Verwaltungsbereichen gemacht. Daraus kann die These abgeleitet werden, dass der expliziten Benennung eingebundener Verwaltungseinheiten auf Konzeptebene durch die erstellende Kommune in der Regel keine Bedeutung beigemessen wird. Bei den vergleichsweise wenigen Konzepten, die solche Aussagen treffen, bestätigen sich die Tendenzen der Umfrageergebnisse: Auch hier sind es insbesondere Konzepte der Sozialen Stadt sowie Integrierte Stadtentwicklungskonzepte und Leitbilder, die in der Regel die größte Bandbreite eingebundener Ressorts aufweisen.

Auch bei den Konzepten mit eher sektoralem Bezug zeigt sich in den Befragungsergebnissen, dass die Ressorts *Stadtentwicklung* und *Stadtplanung* eine zentrale Rolle spielen (vgl. Hervorhebung in Abbildung 15). Lediglich in Integrierten Gesundheits- und Jugendhilfekzepten sind diese beiden Ressorts stark unterrepräsentiert und nur in rund einem Drittel der Fälle eingebunden. Daneben fällt bei eher sektoral orientierten Konzepten auf, dass an ihnen – stärker als dies bei integrierten Konzepten der Stadtentwicklung der Fall ist – jeweils diejenigen Ressorts besonders stark beteiligt zu sein scheinen, die die größte thematische Nähe zum Konzeptinhalt aufweisen, und bei denen in der Regel auch die Verantwortung für die Konzepterstellung liegt: *Umwelt/Grün-/Freiflächen* bei Integrierten Freiraumentwicklungskonzepten (91 Prozent), *Wohnen* bei Integrierten Wohnentwicklungskonzepten (79 Prozent), *Wirtschaft* bei Integrierten Wirtschaftsentwicklungskonzepten (84 Prozent) sowie bei Einzelhandels- bzw. Zentrenkonzepten (80 Prozent), *Verkehr* bei Integrierten Verkehrsentwicklungskonzepten (87 Prozent; vgl. Abbildung 15), *Kinder- und Jugendhilfe* sowie *Schule/Bildung* und *Soziales* bei Integrierten Jugendhilfekzepten (93 resp. 84 und 79 Prozent).

Abbildung 15: An integrierten Planungen/Konzepten mit eher sektoralem Bezug beteiligte Ressorts; Vergleich: Integrierte Verkehrsentwicklungskonzepte (n=133) sowie Einzelhandels- und Zentrenkonzepte (n=54) mit Hervorhebung der dominierenden beteiligten Ressorts



Quelle: Umfrage Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen, Difu 2007/2008.

Betrachtet man für die drei Fallbeispielregionen, bei welcher Verwaltungseinheit die Federführung für die Konzepterstellung liegt bzw. lag, zeigt sich, dass sowohl übergeordnete Konzepte der Stadtentwicklung als auch solche mit eher sektoralem Bezug – unabhängig davon, ob sie sich auf die gesamtstädtische Ebene oder einen Teilraum beziehen – in fast allen Fällen im Bau- und Planungsbereich (Stadtplanung, Stadtentwicklung, Stadterneuerung) der Kommunen gesteuert werden. Insbesondere in der Stadtregion Dresden ist daneben für einige Konzepte die Federführung bei übergeordneten Verwaltungseinheiten wie Stabsstellen oder direkt im Verantwortungsbereich des (Ober-)Bürgermeisters angesiedelt. Nur vereinzelt liegt in den Kommunen der drei Regionen die Federführung bei einem anderen Ressort, z.B. *Wirtschaft*, *Wirtschaftsförderung* oder *Grünflächen/Umwelt*.

Zusammenfassend lässt sich sowohl für Konzepte bzw. Planungen der Stadtentwicklung als auch für solche mit eher sektoralem Bezug feststellen, dass die Bereiche *Stadtplanung* und *Stadtentwicklung* in besonders starkem Maße eingebunden sind. Dies lässt die These zu, dass diesen beiden Ressorts eine wesentliche Rolle für kommunales integriertes Handeln zukommt. Offen bleibt allerdings, warum bestimmte andere Ressorts wie Soziales, Jugend oder Finanzen in vielen Konzepten fehlen und wer die Entscheidung über ihre Beteiligung oder auch Nichtberücksichtigung trifft.

5.4 Beteiligung von Akteuren außerhalb von Politik und Verwaltung

Die Einbeziehung von Akteuren außerhalb von Politik und Verwaltung ist ein weiteres zentrales Charakteristikum integrierten kommunalen Handelns. Grundsätzlich können dabei zwei Akteursgruppen unterschieden werden: Auf der einen Seite organisierte Inter-

essensvertreter/innen – beispielsweise von Einzelhandelsverbänden, Werbegemeinschaften, Industrie- und Handelskammern, Wohnungsunternehmen, Trägern sozialer Dienstleistungen oder auch bürgerschaftlicher Vereine und Verbände – und auf der anderen Seite „normale“ Bürgerinnen und Bürger sowie andere Einzelakteure (beispielsweise Einzelhändler bzw. Gewerbetreibende).

Die Untersuchungsergebnisse zeigen, dass der Beteiligung externer Akteure bei der Erstellung und Umsetzung integrierter Konzepte grundsätzlich eine hohe Bedeutung beigemessen wird. So wurde im Zuge der schriftlichen Umfrage von 55 Prozent der Befragten angegeben, die Einbeziehung von Akteuren außerhalb von Politik und Verwaltung sei ein „sehr wichtiges“ Charakteristikum integrierten Vorgehens; weitere 43 Prozent hielten sie für „wichtig“. Die qualitative Auswertung der 264 Konzepte bestätigt diese Tendenz; in 42 Prozent der Fälle (übergeordnet und sektoral gleichermaßen) werden explizit Aussagen dazu getroffen, wie externe Akteure in den Prozess der Konzepterstellung oder späteren Umsetzung eingebunden werden. Deutliche Hinweise auf Beteiligungs- oder Aktivierungsansätze finden sich in einem weiteren Viertel der Konzepte.

Auch die Interviews in den Fallbeispielregionen bestätigen dieses Ergebnis im Grundsatz, allerdings zeigt die detaillierte Analyse, dass die Spannbreite der Beteiligungsintensität sehr groß ist und von rein informierenden bis zu aktivierenden Angeboten reicht. Dies ist augenscheinlich vom jeweiligen Konzepttyp und seiner räumlichen Bezugsebene abhängig und wird zudem oftmals der unterschiedlichen „Beteiligungsbereitschaft“ unterschiedlicher Zielgruppen zugeschrieben.

Die Umfrageergebnisse zeigen, dass integrierte Planungen und Konzepte der Stadtentwicklung grundsätzlich eine stärkere Beteiligung externer Akteure aufweisen als Planungen und Konzepte mit eher sektoralem Bezug.

Beteiligte Akteure

Bei allen integrierten Planungen und Konzepten der Stadtentwicklung werden als beteiligte bzw. zu beteiligende Akteure an erster Stelle Bürger/innen genannt, gefolgt von bürgerschaftlichen Vereinen und Initiativen (vgl. Tabelle 6). Am stärksten ist dies bei integrierten Entwicklungskonzepten der Sozialen Stadt ausgeprägt: In 95 Prozent der Fälle werden hier Bürger/innen als Beteiligte genannt, in 93 Prozent bürgerschaftliche Vereine und Initiativen (vgl. Abbildung 16). Die Angaben für andere Konzepte bzw. Planungen der Stadtentwicklung weisen für beide Gruppen lediglich graduell geringere Werte auf (Bürger/innen: 85 und mehr Prozent).

Tabelle 6: Beteiligung von Akteuren außerhalb von Politik und Verwaltung an integrierten Planungen/Konzepten der Stadtentwicklung (Mehrfachnennungen)

		Leitlinien/Leitbild zur Stadtentwicklung	Stadtentwicklungskonzept	Stadtentwicklungsplan/-pläne (STEP)	IEK Soziale Stadt	Integrierte Stadtteilentwicklungspläne	IEK Stadtumbau West/Ost	Integriertes Siedlungsflächenkonzept	Explizit regionale bzw. Interkommunale Entwicklungskonzepte	Andere/s Planung/Konzept
Bürger und Bürgerinnen	abs.	105	135	42	110	92	94	21	8	31
	%	91,3	81,8	91,3	94,8	93,9	85,5	87,5	66,7	75,6
Bürgerschaftliche Vereine, Initiativen	abs.	93	118	36	108	78	69	12	7	25
	%	80,9	71,5	78,3	93,1	79,6	62,7	50,0	58,3	61,0
Gewerbetreibende	abs.	80	104	29	77	64	68	12	5	24
	%	69,6	63,0	63,0	66,4	65,3	61,8	50,0	41,7	58,5
IHK, Handwerkskammer	abs.	74	85	25	26	43	41	16	5	22
	%	64,3	51,5	54,3	22,4	43,9	37,3	66,7	41,7	53,7
Wohnungsunternehmen	abs.	74	126	27	84	66	87	12	1	13
	%	64,3	76,4	58,7	72,4	67,3	79,1	50,0	8,3	31,7
Träger sozialer Dienstleistungen	abs.	62	91	23	101	51	55	10	4	13
	%	53,9	55,2	50,0	87,1	52,0	50,0	41,7	33,3	31,7
Sonstige	abs.	22	32	7	15	19	18	2	2	15
	%	19,1	19,4	15,2	12,9	19,4	16,4	8,3	16,7	36,6
Gesamt	n	115	165	46	116	98	110	24	12	41

Deutsches Institut für Urbanistik 

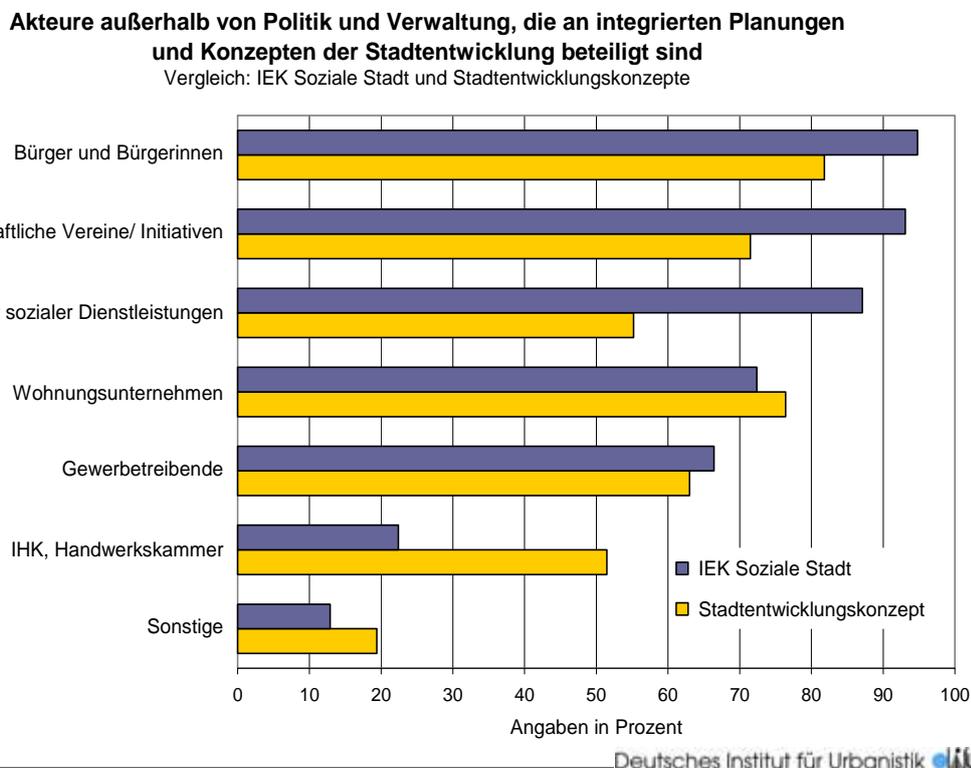
Quelle: Umfrage Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen, Difu 2007/2008.

Die Einbindung von Gewerbetreibenden wird für alle Konzepte bzw. Planungen integrierter Stadtentwicklung ebenfalls vergleichbar hoch angegeben, wenn auch mit geringerer Ausprägung (60 bis 70 Prozent). Differenzierter stellt sich das Bild für die Einbeziehung von Industrie- und Handelskammern sowie Handwerkskammern dar: Während ihre Beteiligung im Zusammenhang mit 50 bis 65 Prozent der gesamtstädtischen Konzepte angegeben wird, ist dieser Anteil bei teilträumlichen Konzepten geringer: An lediglich gut einem Fünftel der integrierten Entwicklungskonzepte der Sozialen Stadt werden Vertreter/innen der Kammern beteiligt¹⁶, im Falle der integrierten Entwicklungskonzepte des Stadtumbaus Ost bzw. West ist es ein gutes Drittel. Damit stellen Kammern in Bezug auf diese beiden teilträumlichen Konzepttypen die jeweils am schwächsten eingebundene Akteursgruppe dar.

Eine vergleichsweise starke Einbindung von Wohnungsunternehmen wird für diejenigen Konzepte bzw. Planungen angegeben, für die sie erwartungsgemäß auf gesamtstädtischer oder – noch stärker ausgeprägt – der Quartiersebene eine zentrale Rolle spielen (können): Stadtumbaukonzepte (79 Prozent), gesamtstädtische Stadtentwicklungskonzepte (76 Prozent), Integrierte Entwicklungskonzepte der Sozialen Stadt (72 Prozent). Trotz dieser relativ hohen Werte kann dennoch die Frage gestellt werden, wie das verbleibende Fünftel der Stadtumbaukonzepte ohne eine Beteiligung von Wohnungsunternehmen vorstellbar ist (Leerstand, Rückbau).

16 Insbesondere bei Konzepten der Sozialen Stadt überrascht dies, da die Unterstützung der lokalen Ökonomie in den Programmgebieten häufig einen zentralen Stellenwert hat und die Kammern dabei ein wichtiger Partner sein können.

Abbildung 16: Akteure außerhalb von Politik und Verwaltung, die an integrierten Planungen und Konzepten der Stadtentwicklung beteiligt sind; Vergleich: Integriertes Entwicklungskonzept (IEK) der Sozialen Stadt (teilräumlicher Bezug) (n=116) sowie Stadtentwicklungskonzept (gesamstädtischer Bezug) (n=165)



Quelle: Umfrage Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen, Difu 2007/2008.

Träger sozialer Dienstleistungen werden in (lediglich) rund der Hälfte aller Konzepte bzw. Planungen der Stadtentwicklung eingebunden und sind damit insgesamt am wenigsten beteiligt. Eine Ausnahme sind Integrierte Entwicklungskonzepte der Sozialen Stadt, wo diese Akteursgruppe – erwartungsgemäß – stark vertreten ist (87 Prozent). Hier drängt sich die Frage auf, warum soziale Träger für die anderen Konzepttypen offensichtlich als weniger relevant erachtet werden.

Der Vergleich von Stadtentwicklungskonzepten (gesamstädtische Bezugsebene) und Integrierten Entwicklungskonzepten der Sozialen Stadt (teilräumliche Bezugsebene/ Quartiersebene) veranschaulicht die beschriebenen Unterschiede bei der Beteiligung verschiedener Akteursgruppen (vgl. Abbildung 16). Besonders auffällig sind die Abweichungen zwischen den beiden Konzepttypen bei Trägern sozialer Dienstleistungen sowie bei Vertreter/innen der IHK bzw. Handwerkskammern.

Bei integrierten Planungen und Konzepten mit eher sektoralem Bezug fallen deutlichere Ausprägungen der Angaben auf, welche Akteure beteiligt werden und welche eher nicht. Innerhalb der einzelnen Akteursgruppen sind die Spannbreiten der Nennungen deutlich größer als bei den integrierten Planungen und Konzepten der Stadtentwicklung, zudem fallen die Werte insgesamt niedriger aus. Je nach Konzepttyp werden Bürger/innen in 37 bis 75 Prozent der Fälle als Beteiligte genannt (Vergleich integrierte Stadtentwicklung: 85 bis 95 Prozent). Besonders häufig werden sie den Umfrageergebnissen zufolge bei Verkehrs- und Freiraumentwicklungskonzepten eingebunden (74 bzw. 75 Prozent), mit 37

Prozent der Nennungen am schwächsten ausgeprägt ist ihre Beteiligung bei integrierten Wirtschaftsentwicklungskonzepten.

Die Einbindung der anderen Akteursgruppen hängt stark vom sektoralen Themenhintergrund des jeweiligen Konzepts ab. Tendenziell werden vor allem solche Akteure bzw. Akteursgruppen beteiligt, deren Berücksichtigung man im jeweiligen Konzeptzusammenhang in erster Linie erwartet: Wohnungsunternehmen bei integrierten Wohnentwicklungskonzepten (92 Prozent), Kammern und Gewerbetreibende bei Integrierten Wirtschaftsentwicklungskonzepten (87 bzw. 85 Prozent) bzw. Kammern bei Einzelhandels- und Zentrenkonzepten (98 Prozent) (vgl. Tabelle 7). Auch die Beteiligung von Trägern sozialer Dienstleistungen spiegelt dieses Muster: Bei der Erstellung und Umsetzung integrierter Jugendhilfekonzepte wird diese Akteursgruppe in 95 Prozent der Fälle beteiligt, bei integrierten Gesundheitskonzepten in 60 Prozent der Fälle. Ein gutes Drittel der Befragten benennt darüber hinaus die Einbindung von Trägern sozialer Dienstleistungen bei Wohnentwicklungskonzepten.

Die detaillierten Konzeptauswertungen und Interviews in den Fallbeispielregionen bestätigen diese Ergebnisse grundsätzlich. Eine leichte Abweichung lässt sich jedoch bei der qualitativen Konzeptauswertung feststellen: In knapp einem Drittel werden keine oder nur sehr wenige Aussagen zu Aktivierung und Beteiligung getroffen. Dies weicht nicht nur von den Umfrage-, sondern auch von den Interviewergebnissen ab, ist aber vermutlich darauf zurückzuführen, dass nicht immer detaillierte Aussagen zur Beteiligung in die Konzepte aufgenommen werden, obwohl sie tatsächlich vorgesehen ist und stattfindet. Auch in den Fallbeispielregionen wurde die Erfahrung gemacht, dass genauere Angaben zur Einbindung externer Akteure häufig erst im Interview ermittelt werden konnten.

Eine weitere Abweichung von den Umfrageergebnissen lässt sich bei den Angaben zur Einbindung regionaler Akteure bei der Erstellung und Umsetzung integrierter kommunaler Konzepte feststellen. Beispielsweise wurde in der schriftlichen Umfrage eine vergleichsweise starke Einbeziehung von Nachbargemeinden (60 Prozent der Fälle) sowie von regionalen Fachbehörden (55 Prozent) im Rahmen von Stadtentwicklungskonzepten angegeben. Allerdings können diese Trends von den Ergebnissen der qualitativen Konzeptauswertungen und der Interviews in den Fallbeispielregionen in dieser Ausprägung nicht bestätigt werden. Nur in sehr wenigen Fällen – und meist im Zusammenhang mit administrativen Zuständigkeiten (z.B. Übernahme bestimmter Aufgaben für kreisangehörige Gemeinden) – wurde hier auf die aktive Einbindung regionaler Akteure bei der Erstellung integrierter kommunaler Konzepte hingewiesen (Beteiligung regionaler Behörden in kommunalen Arbeitskreisen oder Workshops, Gespräche mit Experten auf regionaler Ebene).

Tabelle 7: Beteiligung von Akteuren außerhalb von Politik und Verwaltung an integrierten Planungen/Konzepten mit eher sektoralem Bezug (Mehrfachnennungen)

		Integriertes Freiraum- entwicklungskonzept	Integriertes Wohnentwick- lungskonzept	Integriertes Wirtschafts- entwicklungskonzept	Integriertes Verkehrs- entwicklungskonzept	Integriertes Gesundheits- konzept	Integriertes Jugendhilfe- konzept	Einzelhandels - bzw. Zent- renkonzepte	Andere/s Planung/Konzept
Bürger und Bürgerinnen	abs.	48	39	17	69	2	19	21	29
	%	75,0	53,4	37,0	74,2	40,0	47,5	42,9	78,4
Bürgerschaftliche Vereine, Initiativen	abs.	50	39	20	62	3	29	20	23
	%	78,1	53,4	43,5	66,7	60,0	72,5	40,8	62,2
Gewerbetreibende	abs.	12	18	39	45		3	36	15
	%	18,8	24,7	84,8	48,4		7,5	73,5	40,5
IHK, Handwerkskammer	abs.	8	15	40	52	1	3	48	11
	%	12,5	20,5	87,0	55,9	20,0	7,5	98,0	29,7
Wohnungsunternehmen	abs.	11	67	10	14		9	3	10
	%	17,2	91,8	21,7	15,1		22,5	6,1	27,0
Träger sozialer Dienstleistungen	abs.	8	25	4	11	3	38	4	13
	%	12,5	34,2	8,7	11,8	60,0	95,0	8,2	35,1
Sonstige	abs.	13	6	6	17	1	3	12	9
	%	20,4	8,2	13,1	18,3	20,0	7,5	24,4	24,3
Gesamt	n	64	73	46	93	5	40	49	37

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Umfrage Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen, Difu 2007/2008.

Diese Diskrepanz lässt sich vermutlich darauf zurückführen, dass sich die Angaben in der schriftlichen Umfrage nicht nur auf die im Mittelpunkt der Untersuchung stehenden „expliziten“ Beteiligungen beziehen, sondern teilweise auch im Sinne einer Beteiligung der Träger öffentlicher Belange zu verstehen sind. Auch hier zeigt sich – wie im Falle der Bürgerinnen und Bürger – dass hohe quantitative Ergebnisse der schriftlichen Befragung nicht mit einer intensiven, gestaltenden Rolle der entsprechenden Akteure im Planungsprozess gleichgesetzt werden können. Es hängt vielmehr von der *Form* der Beteiligung ab, in welchem Maße tatsächlich eine qualitative Einbindung in den Prozess der Konzepterstellung und -umsetzung erfolgt.

Beteiligungsformen und -intensität

Die Betrachtung von Beteiligungsformen basiert auf der qualitativen Queranalyse von 57 Konzepten, die aus den Fallbeispielregionen vorliegen, sowie auf den dort durchgeführten Interviews¹⁷. Als erster Trend kann festgehalten werden, dass die jeweiligen Beteiligungsformen stark von den einzelnen Konzepttypen abhängen und an den unterschiedlichen zu beteiligenden Akteursgruppen ausgerichtet sind. Grundsätzlich werden bei der Erstellung und Umsetzung integrierter Konzepte externe Akteure beteiligt. Zu den am

17 Die schriftliche Umfrage hat lediglich beteiligte bzw. zu beteiligende Akteure/Akteursgruppen, nicht aber Beteiligungsformen berücksichtigt.

häufigsten genannten Formen der Einbindung zählen Arbeitsgruppen und Arbeitskreise, Workshops, Experteninterviews und Befragungen sowie Informationsveranstaltungen.

Der breiteste Einsatz verschiedener Beteiligungsmethoden lässt sich bei der Erstellung von integrierten Stadtentwicklungskonzepten feststellen, in abgeschwächter Form gilt dies auch für die Erarbeitung von Integrierten Entwicklungskonzepten der Sozialen Stadt. An erster Stelle stehen Arbeitsgruppen, die mit Vertreter/innen von Verwaltung, teilweise auch Politik sowie verschiedener Interessensgruppen (Kammern, Verbände, soziale Träger etc.) besetzt sind. Teilweise werden diese Akteursgruppen auch im Rahmen eines mehrstufigen Workshopverfahrens in die Erarbeitung des Konzepts eingebunden, in der Regel richtet sich dieses Beteiligungsangebot dann auch an Bürger/innen, die jedoch noch häufiger im Rahmen von Informations- und Diskussionsveranstaltungen angesprochen werden. In wenigen Fällen wurden Formen der Öffentlichkeitseinbindung beschrieben, die sich „lediglich“ eng an die Beteiligung in der Bauleitplanung nach BauGB anlehnen (öffentliche Auslegung mit Möglichkeit der schriftlichen Stellungnahme); ebenso selten wurden reine Informationsveranstaltungen im Nachgang zur Erstellung von Stadtentwicklungskonzepten als Beteiligungsform genannt. Zur Einbindung externen Sachverständs wurden darüber hinaus in mehreren Fällen Experteninterviews geführt. Die Erstellung integrierter Stadtentwicklungskonzepte allein durch eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe ohne jegliche Einbindung externer Akteure stellt den Ausnahmefall dar.

Dies stellt sich bei der Erarbeitung von Leitbildern in der Regel anders dar: Hier erfolgte die Erarbeitung entsprechender Konzepte überwiegend durch verwaltungsinterne Arbeitsgruppen (teilweise mit politischen Vertreter/innen) und somit – zumindest in den drei Fallbeispielregionen – ohne Beteiligung externer Akteure. Diese wurden hier erst im Nachgang im Rahmen von Veranstaltungen oder auch schriftlich über das fertiggestellte Leitbild informiert.

Die intensivste Einbeziehung von Bürger/innen und anderen lokalen Akteuren findet im Rahmen von Konzepten bzw. Konzeptbestandteilen statt, die sich auf städtische Teilräume bzw. Quartiere beziehen (teilräumliche Einzelaspekte gesamtstädtischer Stadtentwicklungskonzepte, integrierte Entwicklungskonzepte der Sozialen Stadt und des Stadtumbaus West bzw. Ost). Nicht nur in der Erstellungs-, sondern vor allem in der Umsetzungsphase werden hier Bürger/innen bzw. lokale Akteure unter anderem über regelmäßig tagende Stadtteilforen intensiv eingebunden, was bis zur dezentralen Entscheidung über die Verwendung von Mitteln reichen kann. Auch der „Aufruf“ zur Beteiligung ist auf der lokalen Ebene meist deutlich intensiver: Beispielsweise kommt hier der Aktivierung insbesondere schwer erreichbarer Bevölkerungsgruppen, die sich üblicherweise nicht in lokale Prozesse einbringen, eine besondere Bedeutung zu. Vor allem im Zusammenhang mit der Umsetzung des Programms Soziale Stadt wird der Zugang zu Beteiligung durch niedrighschwellige Angebote wie Vor-Ort-Büros erleichtert.

Im Zusammenhang mit eher sektoral ausgerichteten integrierten Konzepten und Planungen erhalten andere Beteiligungsformen ein stärkeres Gewicht: So werden beispielsweise bei Wohnungsmarkt- sowie Einzelhandels- und Zentrenkonzepten häufig Befragungen von Bürger/innen und relevanten Akteuren als Beteiligungsangebote genannt. Diese haben allerdings in vielen Fällen eher den Charakter von Bestandsaufnahmen bzw. dienen der Datengewinnung und tragen somit eher nicht zur inhaltlichen Konzeptausrichtung bei und können daher nicht als „echte“ Beteiligung gewertet werden.

Stärkeren Einfluss auf sektorale Konzepttypen hat dagegen die Einbindung von Expert/innen in Form von Gesprächen und Beratungen bzw. ihre Mitwirkung in Arbeitsgremien der Verwaltung. Insbesondere Vertreter/innen von Wohnungsunternehmen, Einzel-

handel, Gewerbe und Kammern werden in der Phase der Konzepterstellung häufig durch Experteninterviews einbezogen, die der Bewertung und Einschätzung planungsrelevanter Sachverhalte sowie der Formulierung von Empfehlungen im Zuge der Konzeptentwicklung dienen. Sowohl ergänzend als auch alternativ erfolgt ihre Beteiligung in Arbeitsgremien der Verwaltung; Bürger/innen hingegen werden bei sektoralen Konzepten und Planungen in der Regel nicht in diese Gremien einbezogen.

Die Querschau über alle Konzepttypen (sowohl der Stadtentwicklung als auch mit sektoraler Ausrichtung) ergibt, dass – mit Ausnahme der Integrierten Entwicklungskonzepte Soziale Stadt sowie Stadtumbau Ost bzw. West – die Beteiligung von Bürger/innen im Vergleich zu anderen Akteursgruppen deutlich schwächer ausgeprägt bzw. weniger intensiv ist. Bei rund einem Viertel der 57 betrachteten Konzepte werden Informations- und Diskussionsveranstaltungen im Verlauf des Prozesses oder zumindest noch vor Abschluss des Verfahrens als einzige Form der Einbindung von Bürger/innen genannt; die Möglichkeiten der Einflussnahme auf die Ausgestaltung des Konzepts sind dabei jedoch vergleichsweise gering¹⁸. Nur in wenigen Fällen erfolgte erst im Nachgang zur Konzepterstellung eine Informationsveranstaltung bzw. schriftliche Information über das verabschiedete Konzept; aufgrund des Fehlens jeglicher Möglichkeiten der Einflussnahme können diese Formen der Einbindung jedoch nicht als Bürgerbeteiligung gewertet werden.

Zu Beteiligungsangeboten mit – in konzeptioneller Hinsicht – größeren Gestaltungsspielräumen gehören Arbeitsgruppen, die beratende und kommentierende Funktion haben bzw. in denen auch die Bearbeitung inhaltlicher Aspekte erfolgt. Sie richten vorrangig an organisierte Interessensvertreter und Expert/innen; Bürger/innen sind an Arbeitsgruppen dagegen nur in etwa einem Drittel der Fälle beteiligt¹⁹. Ein weiteres Partizipationsangebot sind Workshopverfahren, bei denen in der Regel auch Bürger/innen in stärkerem Maße eingebunden sind, die allerdings nur in wenigen Fällen im Rahmen von übergeordneten, gesamtstädtischen Planungen wie Leitbildern und Stadtentwicklungskonzepten angeboten wurden.

Damit stehen die Ergebnisse der qualitativen Konzeptauswertungen in den Fallbeispielregionen tendenziell im Widerspruch zur quantitativen Umfrageauswertung, die ein hohes Maß an Bürgerbeteiligung und eine im Vergleich dazu schwächere Einbindung von organisierten Interessensvertretern zum Ergebnis hatte.

Schwierigkeiten bei der Einbindung von Bürger/innen

Als ein Grund für die vergleichsweise schwache Ausprägung der Beteiligung von Bürger/innen in den drei Fallregionen wurde in den Experteninterviews ihre teilweise problematische Erreichbarkeit genannt. Grundsätzlich wiesen mehrere Interviewpartner/innen darauf hin, das Interesse der Bürger/innen und damit die Intensität ihrer Beteiligung seien

18 Gleichwohl ist dieses Beteiligungsangebot, zu dem in der Regel über die lokale Presse eingeladen wird, nicht als Selbstverständlichkeit zu betrachten, da die zumeist informellen Planungen grundsätzlich keiner klassischen Beteiligung nach BauGB bedürfen.

19 Diese Beteiligungsform ist die am häufigsten genannte und kommt bei allen Konzepttypen zum Einsatz. Neben Vertreter/innen aus Verwaltung und teilweise auch Politik sind die Arbeitsgruppen – je nach thematischem Bezug des Konzepts – mit einer Vielfalt von (themenrelevanten) Akteuren besetzt. So werden beispielsweise bei Stadtentwicklungskonzepten häufig Vertreter/innen von Wohnungsunternehmen, der Kammern und der Wirtschaft, von Trägern sozialer Dienstleistungen sowie von Vereinen und Verbänden in entsprechende Arbeitskreise eingebunden. Bei eher sektoralen Konzepten werden dagegen vorrangig unmittelbar themenrelevante Akteure eingebunden (z.B. Gewerbetreibende und Kammervertreter/innen bei Einzelhandels- und Zentrenkonzepten).

von der räumlichen Bezugsebene des Konzepts abhängig und unterschieden sich daher je nach Konzepttyp. Gesamtstädtische Planungen wie Stadtentwicklungskonzepte und Leitbilder erzeugten ein nur geringes Beteiligungsinteresse, da hier meist keine konkrete Planungsbetroffenheit bestehe. Dies wurde in den Gesprächen bedauert, weil insbesondere gesamtstädtische, thematisch übergreifende Konzepte als weichenstellend für die Stadtentwicklungspolitik verstanden werden und eine Abstimmung mit allen städtischen Akteuren daher als besonders wichtig erachtet wird. Aufgrund der geringen Bürgerbeteiligung würden entsprechende Konzepte häufig verwaltungsintern – wenngleich unter Einbindung von Expert/innen – erarbeitet und abgestimmt, bevor sie öffentlich zur Diskussion gestellt werden.

Im Unterschied dazu beschrieben die Interviewpartner/innen im Zusammenhang mit teilräumlichen Ansätzen (Quartiersbezug) ein deutlich stärkeres Beteiligungsinteresse und führten dies auf den konkreten, lokalen Bezug dieser Planungen und Konzepte sowie eine damit verbundene unmittelbare Planungsbetroffenheit von Bürger/innen zurück. Entsprechend würden hier aufwändigere Beteiligungsverfahren angeboten.

Als eine weitere – generelle – Schwierigkeit im Zusammenhang mit Bürgerbeteiligung wurde von mehreren Interviewpartner/innen ausgeführt, meist nur „interessierte Bürger“ vor allem der „Generation 60+“ zu erreichen. Die Generation der 30- bis 40-Jährigen, Jugendliche sowie Personen mit Migrationshintergrund wurden dagegen explizit als schwer erreichbare Gruppen beschrieben. Dass allerdings auch diese Bevölkerungs- und Altersgruppen motivierbar sind, zeigt vor allem die Umsetzung integrierter Entwicklungskonzepte der Sozialen Stadt sowie des Stadtumbaus Ost bzw. West: Nicht nur aufgrund ihres teilräumlichen Bezugs, sondern insbesondere, weil meist aktivierende Maßnahmen sowie vielfältige Beteiligungsformen eingesetzt werden, kann eine breitere Mitwirkung von Bürger/innen erreicht werden.

Es stellt sich die Frage, ob die Erfahrungen, die mit (intensiver) Bürgerbeteiligung auf teilräumlicher Ebene gemacht wurden, auch auf übergeordnete gesamtstädtische Konzepte und Planungen übertragen werden können. Voraussetzungen hierfür wären gegebenenfalls eine stärkere Vermittlung von „Betroffenheit“, eine geeignete Form der Ansprache, der intensivere Einsatz von Aktivierungsmethoden sowie geeignete Beteiligungsformen. Öffentlich ausliegende Informationsflyer oder Artikel in der Lokalpresse sind als ausschließliche Form der Ansprache offensichtlich weniger geeignet, eine breite Bürgerbeteiligung an gesamtstädtischen Prozessen zu erreichen. Zwar wurde von mehreren Interviewpartner/innen bestätigt, eine Intensivierung von Aktivierung und Beteiligung auch auf gesamtstädtischer Ebene sei notwendig, allerdings seien entsprechende Ansätze oftmals noch nicht entwickelt oder scheiterten an kommunalpolitischen Vorgaben.

Die Frage, in welcher Intensität insbesondere Bürger/innen stärker an gesamtstädtischer Entwicklungsplanung beteiligt werden können oder sollten, wurde auch im Rahmen des zweiten Expertenworkshops diskutiert. Hier standen sich zwei Positionen gegenüber: Auf der einen Seite hieß es, Bürgerbeteiligung sei nicht in jedem Themenzusammenhang und auf jeder räumlichen Ebene möglich. Auf der anderen Seite wurde über die Erfahrung berichtet, Beteiligung könne durchaus im Zusammenhang mit allen Aspekten der „Lebenswelt“ Stadt erfolgreich durchgeführt werden. Es sei sogar notwendig, gesamtstädtische Entwicklungsziele auch gesamtstädtisch abzustimmen, um ihre Legitimation auf eine breite Basis zu stellen. Dies könne nur mit starker Bürgerbeteiligung auch auf gesamtstädtischer Ebene erreicht werden, weshalb entsprechende Partizipationsformen angeboten werden müssten.

5.5 Steuerung und Mittelbündelung

Im Zentrum integrierter Ansätze stehen die Kooperation verschiedener Akteure sowie die Zusammenführung unterschiedlicher Finanzmittel. Der Steuerung integrierter Prozesse einschließlich der Bündelung von Ressourcen kommt damit erhebliche Bedeutung zu; sie erfordert geeignete Management- und Organisationsformen.

Die Zusammenarbeit verschiedener Verwaltungsressorts setzt – ebenso wie die Beteiligung von Akteuren außerhalb von Politik und Verwaltung sowie die Einbeziehung unterschiedlicher räumlicher Planungsebenen – geeignete Organisations- bzw. Managementstrukturen in der Kommune voraus. Aus diesem Grund gilt die Steuerung als weiterer wichtiger, quasi übergeordneter Aspekt integrierten Handelns und wird daher in Förder Richtlinien der Länder zur Umsetzung von Programmen wie der Sozialen Stadt explizit eingefordert.

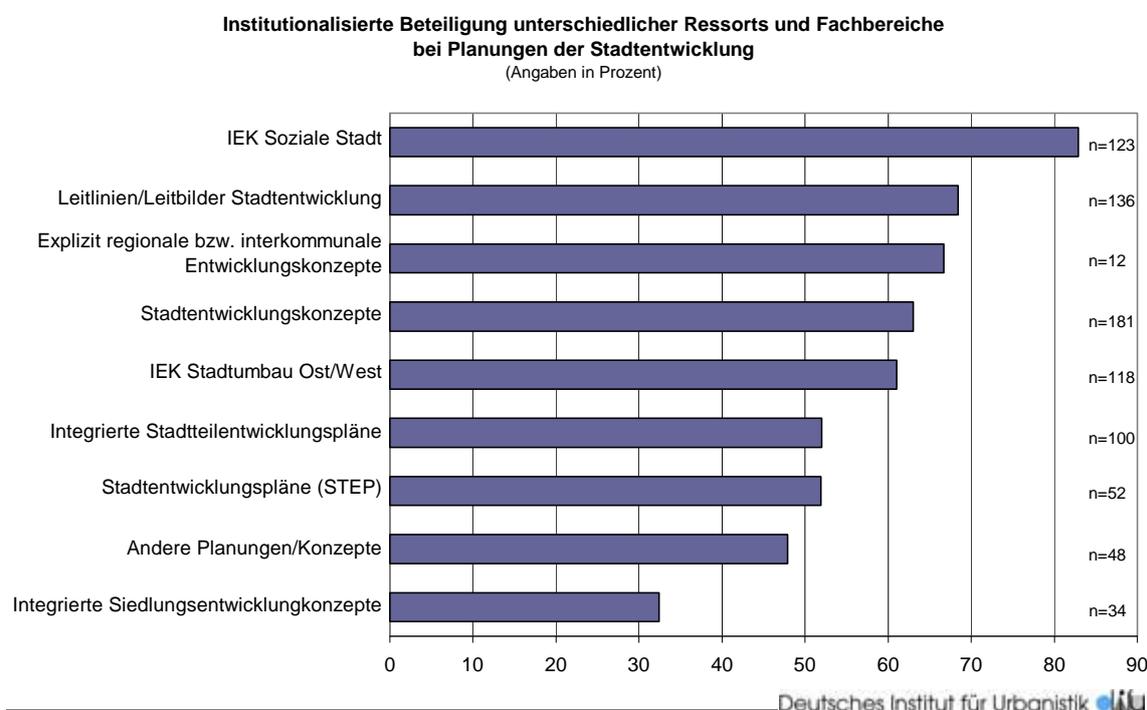
Im Mittelpunkt der Untersuchung stand unter dem Steuerungsaspekt die Frage, ob und in welcher Form integriertes Handeln institutionalisiert ist. Grundsätzlich muss dabei zwischen zwei Ebenen unterschieden werden: zum einen institutionalisiertes Handeln auf der Steuerungsebene, beispielsweise in Form einer ressortübergreifenden Lenkungsgruppe, und zum anderen die Einrichtung von Kooperationsformen auf der Arbeitsebene wie beispielsweise Arbeitsgruppen. Insgesamt zeigt sich, dass die Institutionalisierung bzw. die Steuerungstiefe integrierten Handelns je nach Kommune sehr unterschiedlich ausgeprägt ist. Insbesondere in kleineren Kommunen erfolgt die fachbereichsübergreifende Abstimmung häufig informell „auf kurzem Wege“. Aber auch innerhalb einer Kommune werden in Abhängigkeit vom jeweiligen Konzepttyp verschiedene Steuerungsformen angewandt. Dabei ist ein höherer Grad der Institutionalisierung vor allem bei stark umsetzungsorientierten und mehrere Handlungsfelder berücksichtigenden Ansätzen zu beobachten, bei denen die eingerichteten Organisationsformen auch über die Erstellung des Konzeptes hinaus in der Phase der Umsetzung bestehen bleiben.

Institutionalisierung der ressortübergreifenden Zusammenarbeit

Ein wesentlicher Aspekt der Steuerung integrierten Vorgehens ist die Institutionalisierung der fachbereichsübergreifenden Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung. Die Ergebnisse der schriftlichen Befragung zeigen, dass die Beteiligung unterschiedlicher Ressorts bzw. Amts- oder Fachbereiche im Rahmen integrierter Entwicklungsansätze tendenziell häufiger bei Konzepten der integrierten Stadtentwicklung als bei integrierten Planungen mit eher sektoralem Bezug institutionalisiert ist. Dies lässt sich grundsätzlich auf die bei integrierten Konzepten der Stadtentwicklung größere Zahl der betroffenen und somit zu beteiligenden Fachbereiche zurückführen, auch wenn zwischen den einzelnen Konzepttypen zum Teil starke Unterschiede auftreten.

Bei integrierten Konzepten der Stadtentwicklung existieren insbesondere im Zusammenhang mit Konzepten der Sozialen Stadt institutionalisierte Formen der ressortübergreifenden Zusammenarbeit. In 83 Prozent der Fälle wurde die Frage danach bejaht. In immerhin rund zwei Drittel der Fälle gilt dies noch für Leitlinien/Leitbilder der Stadtentwicklung, Stadtentwicklungskonzepte sowie Integrierte Entwicklungskonzepte im Zusammenhang mit den Stadtumbauprogrammen Ost und West. (vgl. Abbildung 17)

Abbildung 17: Institutionalisierte Beteiligung unterschiedlicher Ressorts und Fachbereiche bei Planungen der Stadtentwicklung (n ist je nach Konzepttyp unterschiedlich groß und liegt in einer Spannweite von 181 bei Stadtentwicklungskonzepten und 34 bei Siedlungsentwicklungskonzepten)²⁰



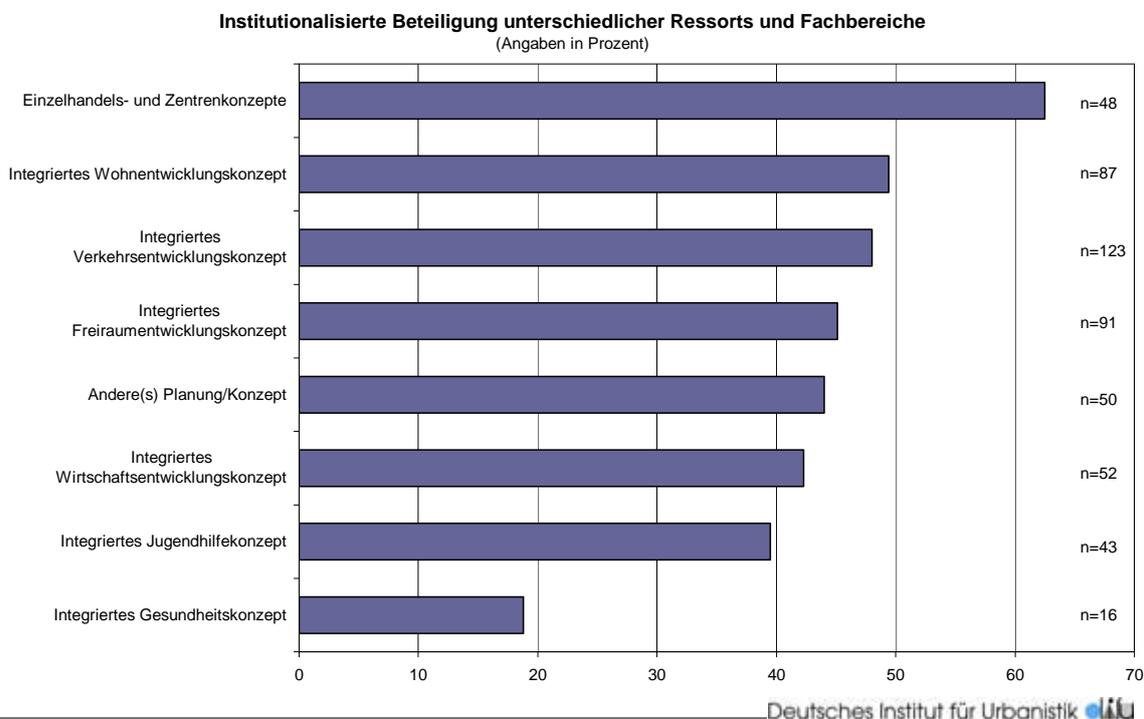
Quelle: Umfrage Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen, Difu 2007/2008.

Einen ähnlich hohen Grad der Institutionalisierung fachbereichsübergreifender Kooperation weisen bei den eher sektoralen Konzepten lediglich Einzelhandels- und Zentrenkonzepte auf (rund 63 Prozent). Bei den anderen fachsektoralen Ansätzen findet in weniger als der Hälfte der Fälle eine institutionalisierte Zusammenarbeit statt, wobei vor allem integrierte Gesundheitskonzepte den mit Abstand geringsten Institutionalisierungsgrad bei der Beteiligung unterschiedlicher Fachressorts aufweisen (rund 20 Prozent) (vgl. Abbildung 18).

Darüber hinaus zeigt sich, dass sowohl bei Planungen der Stadtentwicklung als auch bei eher sektoralen Konzepten der Grad der Institutionalisierung einer ressortübergreifenden Zusammenarbeit von der Größe der Kommune abhängt. Demnach ist analog zu der festgestellten höheren Bedeutung einer ressortübergreifenden Zusammenarbeit in den größeren Kommunen (vgl. Kapitel 4.2) eine institutionalisierte Ressortkooperation tendenziell eher in den größeren Städten mit mehr als 200.000 Einwohnern ausgeprägt. Eine Ausnahme bilden dabei die Entwicklungskonzepte der Sozialen Stadt, bei denen über alle Gemeindegrößen hinweg institutionalisierte Formen der Zusammenarbeit eine große Rolle spielen. Dies muss allerdings nicht weiter verwundern, da es sich hierbei um eine wesentliche Bedingung bei der Umsetzung des Programms und damit für die Fördermittelvergabe handelt.

²⁰ Wie in Kapitel 3.2 ausgeführt, wurde die Konzeptkategorie „explizit regionalen bzw. interkommunalen Entwicklungskonzepte“ bei der Umfrageauswertung nicht weiter berücksichtigt (vgl.)

Abbildung 18: Institutionalisierte Beteiligung unterschiedlicher Ressorts und Fachbereiche bei Planungen mit sektoralem Bezug (n ist je nach Konzepttyp unterschiedlich groß und liegt in einer Spannweite von 123 bei Verkehrsentwicklungskonzepten und 16 bei Integrierten Gesundheitskonzepten)



Quelle: Umfrage Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen, Difu 2007/2008.

Bedeutung des Aspekts „Steuerung“ bei integrierten Konzepten bzw. Planungen

Es ist davon auszugehen, dass durch die Festschreibung geplanter Organisationsstrukturen in ein Konzept eine gewisse Verbindlichkeit bei der Umsetzung entsteht. Aus diesem Grund erschien es sinnvoll, zunächst die Qualität der in den 264 vorliegenden Konzepten getroffenen Aussagen zu Management und Organisation der Konzepterstellung bzw. -umsetzung zu betrachten. Bei entsprechender Querauswertung der Konzepte zeigte sich, dass ein großer Teil der Dokumente explizite, meist detaillierte Aussagen dazu enthält (40 Prozent). Auf der anderen Seite finden sich in einem beinahe genauso großen Teil der Konzepte (37 Prozent) kaum oder gar keine Angaben zu Management- bzw. Organisationsfragen.

Diese Differenz lässt sich vorwiegend an verschiedenen Konzepttypen festmachen, wobei grundsätzlich festzustellen ist, dass Konzepte der Stadtentwicklung in einem deutlich höheren Maße detaillierte Angaben zu Prozesssteuerung bzw. -management enthalten als eher thematisch-sektorale Konzepte und Planungen. Bei Letzteren erfolgen in etwa 60 Prozent der Fälle kaum oder keine Angaben zu Management und Organisation. Bei den Konzepten der Stadtentwicklung fallen insbesondere Entwicklungskonzepte der Sozialen Stadt auf, von denen 85 Prozent explizite Aussagen zum Management und Organisation enthalten. Deutlich anders dagegen gesamtstädtische Leitbilder, bei denen nur in wenigen Einzelfällen detaillierte Angaben zur Steuerung gemacht werden (deutliche Hinweise dazu enthält aber dennoch ein großer Teil dieser strategisch orientierten Konzepte). Bei Integrierten Stadtentwicklungskonzepten und bestimmten Stadtteil- bzw. Innen-

stadtkonzepten wiederum ist die Qualität der Aussagen zum Prozessmanagement äußerst unterschiedlich, bei knapp einem Drittel auch kaum oder gar nicht vorhanden.

Die Konzeptanalyse zeigt dennoch tendenziell, dass Intensität und Umfang der Steuerung integrierten Handelns sowohl von der Breite des zu integrierenden Themenspektrums als auch vom Operationalisierungs- bzw. Konkretisierungsgrad der Konzepte abhängig sind, gleichwohl muss angemerkt werden, dass die Qualität oder das Fehlen von Aussagen in einem Konzept nur bedingt Aufschluss zu Art und Intensität des tatsächlichen integrierten Handelns in der Kommune geben.

Steuerung und Organisation bei der Erstellung und Umsetzung kommunaler Konzepte in den Fallbeispielregionen

Die Untersuchung der Management- und Organisationsstrukturen in den drei Fallbeispielregionen ergibt ein äußerst differenziertes Bild (vgl. Tabelle 8). Ein Ergebnis der vertiefenden Konzeptanalyse lautet, dass sich die Steuerungstiefe innerhalb der Fallbeispielregionen von Kommune zu Kommune unterscheidet und tendenziell von der Gemeindegröße abhängt. In den kleineren Kommunen arbeiten die einzelnen Fachbereiche der Verwaltung oft, aber nicht ausschließlich informell „auf kurzem Wege“ zusammen, weshalb integriertes Handeln hier meist nicht zusätzlich institutionalisiert werden muss; ressortübergreifende Abstimmungen erfolgen nicht selten im Rahmen regelmäßig stattfindender Amtsleiterrunden.

In den meisten Fällen werden jedoch je nach Konzept verschiedene Steuerungsformen angewandt. Dabei zeigt sich zwar insgesamt eine stärkere Ausprägung der Steuerung bei den Konzepten der Stadtentwicklung gegenüber den eher fachsektoralen Konzepten, bei denen abgesehen von einigen Ausnahmen offenbar keine besondere Steuerungsform erforderlich ist. Andererseits lässt sich bei den Konzepten der Stadtentwicklung nicht unbedingt sagen, dass im Falle einzelner Konzepttypen stets eine bestimmte Steuerungs- oder Organisationsform zur Anwendung kommt.

Tabelle: 8 Steuerungs- und Organisationsformen bei Konzepterstellung bzw. -umsetzung in den Kommunen der drei Fallbeispielregionen (Anzahl der Konzepte; in Klammern Anzahl der Kommunen)

Steuerung	Steuerungs- bzw. Organisationsform bei der Konzepterstellung bzw. -umsetzung	Region Dresden	Region Hamburg	Region Saarbrücken
Schwache Ausprägung  Starke Ausprägung	Explizit keine Einbindung	2 (1)	1 (1)	3 (3)
	Informelle Einbeziehung („Verwaltung der kurzen Wege“)	4 (4)	1 (1)	3 (2)
	Projekt- und Arbeitsgruppen/-kreise (ohne Entscheidungskompetenz)	8 (5)	9 (5)	2 (2)
	Allgemeine, konzeptunabhängige Steuerungsrunde (z.B. regelmäßige Amtsleiterrunde)	3 (2)	–	1 (1)
	Lenkungsunden/-gruppen (konzeptbezogen)	2 (2)	5 (4)	7 (4)
	Stabsstelle oder Steuerung beim OB	2 (1)	–	4 (3)

Steuerungs- bzw. Lenkungsgruppen werden häufig, jedoch nicht immer im Rahmen von Entwicklungskonzepten zur Umsetzung der Programme Soziale Stadt und Stadtumbau West bzw. Ost, vereinzelt auch für die Erstellung eines Leitbildes sowie im Rahmen der Stadtteilsanierung eingerichtet.

Auffällig ist, dass diese stark ausgeprägte Form der Steuerung in den untersuchten Kommunen der Fallbeispielregionen Hamburg und Saarbrücken im Falle der Sozialen Stadt stets, bei Stadtentwicklungskonzepten teilweise, in der Region Dresden jedoch gar nicht zur Anwendung kommt. Institutionalisierte Steuerungs- bzw. Lenkungsgruppen, die im Einzelfall auch im Zusammenhang mit anderen Konzepttypen eingerichtet wurden, setzen sich in der Regel ausschließlich aus Vertretern verschiedener Verwaltungsressorts zusammen. Nur in wenigen Fällen nehmen auch externe Akteure – oft problem- bzw. anlassbezogen – an den Sitzungen teil. Zu den Aufgaben der Steuerungs- bzw. Lenkungsgruppen zählen insbesondere die Abstimmung der in den Konzepten festzuhaltenden Ziele und Maßnahmen, Projektinitiierung und -bewilligung, Entwicklung integrierter Handlungsansätze bzw. die Integration neuer Handlungsfelder sowie die Steuerung und Koordination des Ressourcen- bzw. Fördermitteleinsatzes. Die Treffen finden meist regelmäßig in Abständen von einem bis sechs Monaten statt. In Einzelfällen zeigt sich allerdings, dass der ursprünglich intendierte Grad der Institutionalisierung im Laufe des Prozesses nicht aufrechterhalten wird und beispielsweise Gremiensitzungen seltener als geplant stattfinden.

Um der Komplexität integrierter Planungsprozesse gerecht zu werden, kann innerhalb der Verwaltung auch die Einrichtung einer fachbereichsübergreifenden Stabsstelle sinnvoll sein. In den untersuchten Fallbeispielregionen kommt dieses institutionalisierte Steuerungsmodell in drei Kommunen zur Anwendung: In zwei Fällen wurde eine Stabsstelle konkret zum Zweck der Erstellung und Umsetzung eines integrierten Entwicklungskonzeptes eingerichtet. In einem weiteren Fallbeispiel erfolgte die Bündelung und Steuerung der Aktivitäten im Rahmen der Konzepterstellung in einer bereits eingerichteten Stabsstelle. Eine der Stabsstelle ähnliche, wenn auch institutionell übergeordnete Form der ressortübergreifenden Steuerung, ist bei einer Übernahme der Lenkungsfunktion durch den Oberbürgermeister gegeben, was allerdings nur in einem Falle zutraf.

In drei weiteren Kommunen wurden für die Steuerung des integrierten Vorgehens bei der Konzepterstellung die regelmäßige Amtsleiterrunde bzw. Lenkungsgruppe genutzt. In allen drei Fällen, die sich nicht nur auf kleine Kommunen beschränken, erfolgte in diesen Runden der verwaltungsinterne Abstimmungsprozess bei der Entwicklung von Stadtentwicklungskonzepten im Rahmen von Stadtumbau West bzw. Ost.

Ergänzend zu den verschiedenen Organisationsformen auf der Steuerungsebene werden häufig bestimmte ressortübergreifende Arbeits- bzw. Projektgruppen eingerichtet oder Arbeitskreise gebildet, bei denen auch externe Expert/innen bzw. Vertreter/innen der Politik hinzugezogen werden. Diese auf der Arbeitsebene angesiedelten Gremien ohne Entscheidungskompetenz stellen oftmals die einzige institutionalisierte Organisationsform bei der Konzepterstellung bzw. -umsetzung dar. Gesteuert wird dieser Prozess von einem einzelnen Fachbereich der Verwaltung. Diese Organisationsform in den Kommunen der Fallbeispielregionen Hamburg und Dresden, kaum jedoch in der Region Saarbrücken. Dabei zeigt sich, dass insbesondere bei der Erstellung von Leitbildern sowie Einzelhandels- und Zentrenkonzepten, zum Teil aber auch bei der Entwicklung integrierter Stadtentwicklungskonzepte ein prozessbegleitender Arbeitskreis eingerichtet wird. Diese meist sowohl aus verwaltungsinternen als auch aus externen Akteuren zusammengesetzte Runde trifft sich in der Regel zu drei bis fünf Sitzungen. Zu den Hauptaufgaben eines solchen Arbeitskreises zählt insbesondere bei den kommunalen Leitbildern die inhalt-

liche Erarbeitung des Konzeptes. In diesen Fällen beruht das Konzept fast ausschließlich auf den Ergebnissen dieser Sitzungen. Häufig dienen die Arbeitskreise allerdings zur Diskussion der Konzeptentwürfe bzw. Zwischenergebnisse. Des Weiteren wurden als Aufgaben konkret die Entwicklung eigener Handlungsempfehlungen und Maßnahmen-vorschläge sowie die Konsensherstellung über zu formulierende Ziele und Maßnahmen genannt. Anstelle eines prozessbegleitenden Arbeitskreises erfolgt für die Konzepterstellung zum Teil auch die Bildung einzelner thematischer Arbeitsgruppen im Rahmen einer Zukunftswerkstatt bzw. Workshopveranstaltung. Rein verwaltungsintern erfolgt die Zusammenarbeit auf der Arbeitsebene entweder auf informeller Basis durch Zuarbeiten der einzelnen Fachressorts oder es werden alternativ oder zusätzlich zu den bisher genannten Organisationsformen ressortübergreifende Arbeits- bzw. Projektgruppen eingerichtet, was insbesondere im Falle integrierter Stadtentwicklungskonzepte der Fall ist. Diese zum Teil in unregelmäßigem Abstand bzw. in spontaner Weise zusammenkommenden Gruppen dienen in der Regel der fachlich-inhaltlichen Zusammenarbeit oder haben vereinzelt redaktionellen Charakter.

Insgesamt fallen in Bezug auf die Steuerung integrierten Vorgehens zwei Aspekte auf. Zum einen wird die Umsetzung der Konzepte in der Regel auf das Fundament politischer Beschlüsse gestellt. Andererseits werden die ressortübergreifenden Arbeits- bzw. Lenkungsgruppen in der Regel nur für die Erstellung integrierter Konzepte eingerichtet. Ausnahmen bilden dabei die ohnehin stark umsetzungsbezogenen Entwicklungskonzepte der Sozialen Stadt und des Stadtumbaus, bei denen abgesehen von den Beispielen aus der Region Dresden diese Organisations- bzw. Steuerungsformen auch während der Konzeptumsetzung bestehen bleiben bzw. wie im Falle zweier Stadtentwicklungskonzepte aus der Region Saarbrücken erst in der Umsetzungsphase installiert werden. Dass ein Bewusstsein des Nutzens solcher fest eingerichteten Organisationsstrukturen vielfach vorhanden ist, zeigt die Tatsache, dass der Aufbau institutionalisierter, verlässlicher Strukturen innerhalb der Verwaltung von den Interviewpartnern als eine der wesentlichen Erfolgsvoraussetzungen für integriertes Handeln angesehen wird.

Mittelbündelung

Die Bündelung unterschiedlicher Finanzmittel gewinnt für zahlreiche Kommunen angesichts knapper werdender Ressourcen unter dem Aspekt eines effizienten Mitteleinsatzes eine immer größere Bedeutung. Es geht darum, Förderprogramme von Bund, Ländern und Kommunen aufeinander abzustimmen, EU-Programme in die Förderkulisse zu integrieren sowie auch Finanzmitteln verschiedener Ressorts der kommunalen Verwaltung gebündelt zum Einsatz zu bringen. Darüber hinaus spielt die Integration nicht-öffentlicher Mittel, insbesondere aus dem privatwirtschaftlichen oder zivilgesellschaftlichen Bereich, zunehmend eine Rolle.

Die Umfrageergebnisse zeigen bei diesem Thema allerdings noch erheblichen Nachholbedarf in der kommunalen Praxis. Immerhin die Hälfte der Befragten gab an, dass dieses auch in der LEIPZIG CHARTA als besonders wichtig hervorgehobene Element bei ihren Konzepten der integrierten Stadtentwicklung derzeit keine Rolle spielt. Dort, wo Finanzmittel im Rahmen integrierten Handelns gebündelt werden – dies ist tendenziell eher in Groß- als in Klein- und Mittelstädten der Fall – beschränkt sich Mittelbündelung auf die Verknüpfung verschiedener Förder- und Komplementärprogramme, wie die Ergebnisse der Konzeptanalysen in den drei Fallbeispielregionen zeigen. In welchem Maße dies geschieht, ist allerdings je nach Kommune sehr unterschiedlich und hängt vor allem vom jeweiligen Konzepttyp ab.

In den Fallbeispielkommunen zeigt sich, dass Mittelbündelung in hohem Maße vom jeweiligen Konzepttyp abhängig ist. Grundsätzlich ist sie bei integrierten Konzepten der Stadtentwicklung stärker ausgeprägt als bei eher sektoralen Konzepten. Eine Ausnahme sind städtische Leitbilder, die mehrheitlich aus lediglich einem kommunalen Ressort finanziert werden (vgl. Tabelle 9). Dies ist im Wesentlichen auf den strategischen und wenig handlungsorientierten Charakter dieser Konzepte zurückzuführen, die in der Regel keinen weiteren Mitteleinsatz nach sich ziehen.

Tabelle: 9: Grad der Mittelbündelung

Konzept	Singuläre Quelle	Einfache Mittelbündelung	Umfassende Mittelbündelung
Leitbild	10	1	1
INSEK/ISEK/SEKO/STEK/Stadtentwicklungskonzept (größtenteils Stadtumbau Ost oder West)	1	9	4
IHK/IEK Soziale Stadt	-	-	9
Innenstadtkonzept/-rahmenplanung (Stadtumbau oder Stadtsanierung)	-	2	2
Einzelhandels- und Zentrenkonzept	6	1	-
Wohnentwicklungskonzept	2	2	-
Verkehrsentwicklungskonzept	1	1	-
Sonstige Konzepte (Lärmaktionsplan, Freiraumentwicklungsprogramm, Nachhaltigkeitsprogramm, Marketingkonzept)	2	2	-
Gesamt	22	18	16

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Umfrage Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen, Difu 2007/2008.

Im Gegensatz dazu ist Mittelbündelung bei den eher handlungsorientierten Entwicklungskonzepten der Sozialen Stadt am stärksten ausgeprägt: Neben Programmmitteln und entsprechenden kommunalen Eigenanteilen kommt in der Regel ein Mix verschiedenster weiterer Fördermittel bzw. Komplementärprogramme zum Einsatz, wozu insbesondere LOS (Lokales Kapital für Soziale Zwecke) aber auch EFRE-Strukturfondmittel, Mittel der Wohnungsbauförderung sowie im Einzelfall das ESF-Bundesprogramm BIWAQ (Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier) sowie spezielle Landes- oder kommunale Programme gehören. Insbesondere in der Stadtregion Dresden wird die Umsetzung des Programms Soziale Stadt durch den Stadtumbau Ost bzw. andere Städtebauförderungsprogramme innerhalb derselben Gebietskulissen ergänzt. Darüber hinaus werden in allen Fallbeispielregionen sehr häufig Mittel der Bundesagentur für Arbeit sowie von privaten Investoren, teilweise auch der KfW, von kirchlichen Einrichtungen, freien Wohlfahrtsverbänden oder anderen freien Trägern, Sponsoren und Spendern im Rahmen der Sozialen Stadt eingesetzt. Umfassende Mittelbündelungen müssen sich dabei nicht vollständig auf die jeweilige „Förderlandschaft“ Soziale Stadt erstrecken, sondern können auch im Rahmen einzelner Projekte erfolgen.

Die Bündelung verschiedener kommunaler Ressortmittel wurde lediglich in einem Fall erwähnt.

Im Zusammenhang mit Integrierten Stadtentwicklungskonzepten, die überwiegend im Rahmen des Stadtumbaus West bzw. Ost erstellt wurden und sich jeweils auf bestimmte Programmgebiete beziehen, zeigt die Konzeptanalyse in den drei Beispielregionen eine im Vergleich zur Sozialen Stadt geringere Tendenz der Mittelbündelung. Bei der Umset-

zung der vergleichsweise wenigen Stadtentwicklungskonzepte mit einer umfassenden Mittelbündelung werden verschiedene Fördermittel von EU, Bund und Ländern sowie kommunale Eigenmittel eingesetzt. Teilweise erfolgt zusätzlich noch der Einsatz von Drittmitteln verschiedener Akteure bzw. Projektträger oder Sponsoren. Eine Ressortmittelbündelung innerhalb der Kommune wird auch bei den Stadtentwicklungskonzepten nur vereinzelt genannt; in einem Fall gelingt dies lediglich bei einzelnen Projekten und gehört deshalb noch nicht zum alltäglichen Handeln. Bei den Stadtentwicklungskonzepten mit einer eher geringen Mittelbündelung wird das Stadtumbauprogramm durch Fördermittel des Landes oder Drittmittel ergänzt. In einigen Fällen beschränkt sich die Finanzierung auf die Programmmittel mit entsprechender Eigenbeteiligung. Wurden Stadtentwicklungskonzepte außerhalb der Förderkulisse Stadtumbau West bzw. Ost erstellt, kommen für seine Umsetzung in der Regel lediglich kommunale Mittel im Verbund mit Geldern des Landes oder externer Träger zum Einsatz.

Das Prinzip der Mittelbündelung wird zudem – wenn auch in unterschiedlichem Grade – im Zusammenhang mit innenstädtischen Handlungskonzepten und Rahmen- oder Sanierungsplänen angewandt. Zusätzlich zu Mitteln der Städtebauförderung können hier EU-Mittel (EFRE) sowie zum Teil von ergänzenden Förderprogrammen des Bundes, der Länder, der KfW oder der Kommune selbst zum Tragen kommen.

Bei den eher sektoralen Konzepten erfolgt die Finanzierung zu einem überwiegenden Teil ausschließlich mit Eigenmitteln der Kommune. Dieser Fall tritt insbesondere dann auf, wenn aufgrund einer fehlenden konkreten Ableitung von Umsetzungsmaßnahmen nur die Erstellung des Konzeptes zu finanzieren ist, was vor allem auf Einzelhandels- und Zentrenkonzepte zutrifft. Lediglich in einem Fall wurde ein solches Konzept mit Städtebauförderungsmitteln finanziert. Als andere Ausnahme sind zwei Wohnentwicklungskonzepte in der Region Hamburg zu nennen, bei denen die Aufstellung eines integrierten Konzeptes Bedingung für den Einsatz von Wohnungsbaufördermitteln des Landes ist. In einem Fall erfolgt darüber hinaus der gebündelte Einsatz dieser Gelder inklusive entsprechender kommunaler Eigenanteile mit Mitteln aus den Bund-Länder-Programmen Soziale Stadt und Stadtumbau West.

Zusammenfassend ist beim Thema Mittelbündelung noch ein erheblicher Nachholbedarf in den Kommunen zu konstatieren. Dieser besteht grundsätzlich bei der Bündelung finanzieller Mittel verschiedener Verwaltungsressorts und zum Teil – mit Ausnahme der Umsetzung von Entwicklungskonzepten der Sozialen Stadt – bei der Verknüpfung unterschiedlicher Förderprogramme. Die Umsetzung des Prinzips der Mittelbündelung auf den übergeordneten Ebenen des Bundes oder des Landes stand nicht im Blickpunkt der Untersuchung, ist aber einzelnen Aussagen zu Folge ebenso als Schwachpunkt anzusehen und gilt als eine wesentliche Erfolgsvoraussetzung für integriertes Verwaltungshandeln auf kommunaler Ebene²¹.

Eine umfassende Mittelbündelung, bei der zum Teil auch Drittmittel eine Rolle spielen, lässt sich insbesondere bei den Entwicklungskonzepten der Sozialen Stadt feststellen – hier ist Mittelbündelung allerdings auch dezidiertes Programmziel.

21 Ein Überblick und eine Systematisierung dieser stadtentwicklungspolitischen Dimension der Fachressorts auf Bundesebene liegen bislang nicht vor. Vor diesem Hintergrund hat das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung gemeinsam mit dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung im Jahr 2008 ein Forschungsgutachten zum Thema „Der Beitrag des Bundes zur nachhaltigen Stadtentwicklung“ an das Deutsche Institut für Urbanistik vergeben. Die Studie wird im Herbst 2009 erscheinen.

Sowohl die Ergebnisse der schriftlichen Umfrage als auch die Diskussionen in den beiden Workshops sowie die Aussagen der Interviewpartner haben gezeigt, dass für die Aufstellung von integrierten Konzepten und Planungen Fördermittel als „exogener“ Anlass eine erhebliche Rolle spielen.

Beispielsweise zeigt sich in den Befragungsergebnissen ein direkter Zusammenhang zwischen der Teilnahme an Förderprogrammen und der Aufstellung integrierter Konzepte der Stadtentwicklung. Dies gilt insbesondere für die Bereiche Soziale Stadt und Stadtumbau West bzw. Ost, in denen solche Konzepte in der Regel Fördervoraussetzung sind. Nahezu jede der befragten Kommunen mit einem Integrierten Entwicklungskonzept Soziale Stadt (97 Prozent) oder Stadtumbau West bzw. Ost (95 Prozent) erhält oder erhielt Fördermittel aus dem entsprechenden Bund-Länder-Programm. Mehr als 90 Prozent der befragten ostdeutschen Kommunen mit einem Integrierten Stadtentwicklungskonzept erhält bzw. erhielt zudem Fördermittel aus dem Stadtumbauprogramm Ost²². Umgekehrt zeigt sich bei den Kommunen, die angeben, keine Fördermittel zu nutzen, dass dort kaum integrierte Konzepte vorhanden sind²³.

Auch von den Teilnehmer/innen der beiden Workshops wurde die Bedeutung von Förderprogrammen bzw. der Bereitstellung von Fördermitteln als genereller Anreiz für kommunales integriertes Handeln sowie als Unterstützung für die Erstellung und Umsetzung entsprechender Konzepte mehrfach betont. Diese Einschätzung wurde auch im Rahmen der Experteninterviews in den drei Fallbeispielregionen bestätigt. So war in der Stadtregion Dresden die Erfüllung der Qualitätskriterien des „Bundeswettbewerbs Stadtumbau Ost“ (2002) für die meisten Kommunen erstmaliger Anlass zur Aufstellung eines Integrierten Stadtentwicklungskonzeptes. Die umfangreiche finanzielle Förderung im Rahmen des Wettbewerbs ermöglichte auch solchen Kommunen die Erstellung eines Integrierten Stadtentwicklungskonzeptes, die ansonsten nicht über die dafür notwendigen Haushalts- und Personalmittel verfügten (vgl. BMVBS 2003: 8). Heute geht dieser Anreiz vor allem von der im August 2008 in Kraft getretenen sächsischen „Verwaltungsvorschrift Städtebauliche Erneuerung (VwV StBauE)“ aus, nach der die Erarbeitung eines Städtebaulichen Entwicklungskonzeptes (SEKo) Voraussetzung für die Inanspruchnahme von Mitteln der Städtebauförderung ist. Auch in anderen Förderkontexten wird ein SEKo gemäß der „Arbeitshilfe zur Erstellung und Fortschreibung Städtebaulicher Entwicklungskonzepte“ (SMI 2005) verlangt. Daher schreiben viele Kommunen in der Stadtregion Dresden ihre bisherigen Stadtentwicklungskonzepte in diese Richtung fort bzw. prüfen vor allem kleine Gemeinden, die bislang noch kein Konzept aufgestellt hatten, ob sie diesen Schritt gehen sollen. Die starke Bedeutung von Förderanreizen für die Erstellung integrierter Konzepte in der Stadtregion Dresden erklärt sich aus der zum Teil prekären kommunalen Haushaltssituation wie sie auch für viele andere ostdeutsche Regionen zutrifft.

22 Von ostdeutschen Kommunen wurde in der Umfrage der Begriff des Integrierten Stadtentwicklungskonzeptes mehrfach synonym mit Entwicklungskonzepten des Stadtumbaus Ost verwendet. Hintergrund ist der „Wettbewerb Stadtumbau Ost“ in dessen Zuge „Integrierte Stadtentwicklungskonzepte (InSEK)“ erstellt wurden, deren inhaltliche Schwerpunkte in der Regel zunächst auf Stadtumbau und Struktur Anpassungen an den demografischen Wandel lagen. Im Zuge der Fortschreibung und inhaltlichen Erweiterung der Konzepte wurden sie beispielsweise in Sachsen gemäß Landesrichtlinie in „Städtebauliches Entwicklungskonzept (SEKo)“ umbenannt. Häufig wurde daneben kein gesondertes „Integriertes Entwicklungskonzept Stadtumbau Ost“ erstellt, da diese Funktion bereits vom SEKo erfüllt wird.

23 Bei integrierten Konzepten mit eher sektoralem Bezug war es schwieriger, direkte Zusammenhänge zwischen Fördermitteleinsatz und Konzeptaufstellung abzuleiten. Hier deutet sich lediglich ein Bezug zwischen der Teilnahme am Bund-Länder-Programm Soziale Stadt und der Entwicklung integrierter Gesundheitskonzepte sowie von integrierten Jugendhilfekoncepten an: fast alle Kommunen mit einem solchen Konzept erhalten bzw. erhielten Fördermittel aus dem Programm.

Auch in der Stadtregion Saarbrücken spielen Förderprogramme (u.a. Soziale Stadt, Stadtumbau West) als Anreiz für kommunales integriertes Handeln und die Erstellung entsprechender Konzepte eine große Rolle. Ähnlich wie in Sachsen hat auch das Saarland das Vorliegen integrierter Konzepte zur Fördervoraussetzung gemacht. Ein starker „endogener“ Anlass für die Erstellung solcher Konzepte außerhalb von Sonderförderungen ist hier in vielen Kommunen zudem die Neuausrichtung der städtischen Entwicklung unter dem Druck des wirtschaftlichen Strukturwandels. Die Motivation für integriertes Handeln außerhalb von Förderprogrammen spielt in der Stadtregion Hamburg eine deutliche größere Rolle. Auch gibt es zwar zahlreiche fördermittelinduzierte Konzepte – insbesondere im Zusammenhang mit der Umsetzung der Bund-Länder-Programme Soziale Stadt und Stadtumbau West –, allerdings überwiegen hier integrierte Konzepte, die eher aus „endogenen“ Motivationen heraus entstanden sind (unter anderem Positionierung gegenüber Nachbargemeinden bzw. der Kernstadt Hamburg).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Fördermittel als „exogener“ Anreiz für integriertes kommunales Handeln eine erhebliche Rolle spielen²⁴, wenn auch mit regional unterschiedlichen Ausprägungen.

5.6 Räumliche Bezugsebenen und Berücksichtigung regionaler Aspekte

Die Verknüpfung unterschiedlicher räumlicher Ebenen – Quartiere, Stadtteile, Bezirke, Gesamtstadt, Region – ist ein weiterer zentraler Aspekt integrierten Handelns, der unter anderem in der LEIPZIG CHARTA zur nachhaltigen europäischen Stadt (LEIPZIG CHARTA 2007) und der Territorialen Agenda der Europäischen Union (Territoriale Agenda 2007), in Förderrichtlinien der Länder zur Umsetzung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt“ bzw. allgemein in einigen Länderrichtlinien gefordert wird. Konkreter geht es darum,

- bezirks-/stadtteil-/quartiersbezogene Ansätze in gesamtstädtische Strategien einzubetten,
- gesamtstädtisches integriertes Handeln teilräumlich, d.h. mit Blick auf Bezirke, Stadtteile oder Quartiere zu differenzieren, zu priorisieren und zu konkretisieren sowie
- regionale Zusammenhänge bei gesamtstädtischem integrierten Handeln zu berücksichtigen.

Zu welchem Grad eine solche räumliche Integration in der Praxis kommunalen Handelns erfolgt, wurde in der schriftlichen Befragung, den Experteninterviews sowie den Workshopdiskussionen thematisiert. Im Ergebnis zeigt sich unter anderem, dass integriertes Handeln in deutschen Kommunen einen „Spannungsbogen“ von der Fokussierung auf lediglich eine bis hin zur Einbeziehung aller drei räumlichen Ebene aufweist, wobei regionale Zusammenhänge nur vergleichsweise wenig berücksichtigt werden.

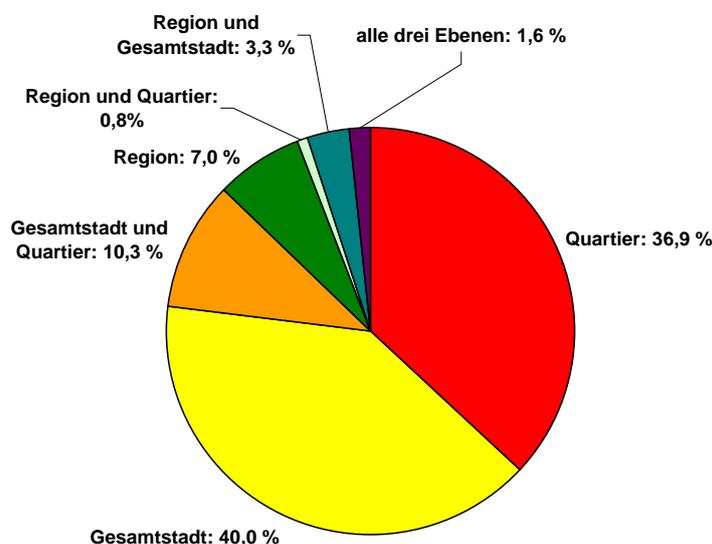
Für die eher übergeordneten Konzepte bzw. Planungen integrierter Stadtentwicklung zeigen die Ergebnisse der schriftlichen Befragung, dass sie mehrheitlich entweder auf die gesamtstädtische (40 Prozent) oder die Quartiersebene (37 Prozent) ausgerichtet sind. Rund ein Zehntel der Befragten gab an, ihre Konzepte würden sich auf diese beiden räumlichen Ebenen gleichzeitig beziehen. Eine Berücksichtigung regionaler Zusammenhänge wird für 13 Prozent der Konzepte angegeben, von denen sich allerdings allein 7 Prozent ausschließlich auf regionale Ansätze beziehen (beispielsweise auf Regionale

24 In erster Linie handelt es sich dabei um Fördermittel der EU sowie um Programme, an denen der Bund im Rahmen von Artikel 104b Grundgesetz (GG) beteiligt ist.

Entwicklungskonzepte), die zwar in der Umfrage benannt wurden, aber nicht im Fokus der vorliegenden Untersuchung liegen. Die für diesen Bericht interessanteren, weil aus der kommunalen Perspektive betrachteten Konstellationen „Region-Gesamtstadt-Quartier“, „Region-Gesamtstadt“ oder „Region-Quartier“ verteilen sich auf die verbleibenden knapp 6 Prozent und sind damit stark unterrepräsentiert. Dies gilt damit auch für den angesichts der Befragungsergebnisse eher als theoretisch zu bezeichnenden „Idealfall“ einer Integration sowohl teilräumlicher Ebenen als auch regionaler Zusammenhänge in gesamtstädtisches integriertes Handeln – ein solches Zusammenspiel wurde für nicht einmal 2 Prozent aller Fälle angegeben (vgl. Abbildung 19).

Abbildung 19: Räumliche Bezugsebenen von integrierten Konzepten/Planungen der Stadtentwicklung (n=610: angegebene Konzepte/Planungen)

Räumliche Bezugsebenen der Konzepte/Planungen der Stadtentwicklung



Deutsches Institut für Urbanistik

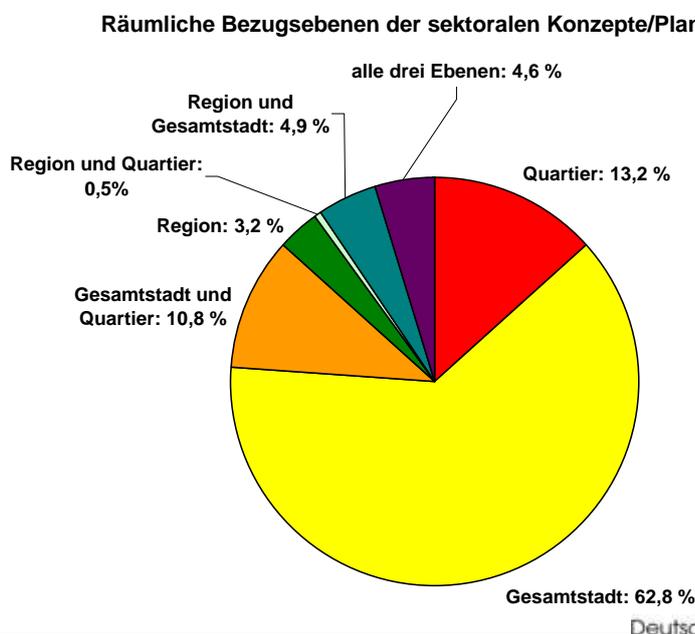
Quelle: Umfrage Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen, Difu 2007/2008.

Betrachtet man integrierte Konzepte bzw. Planungen mit eher sektoralem Bezug, zeigen die Befragungsergebnisse – wenn auch nur graduell – andere Ergebnisausprägungen: Hier sind sowohl die Dominanz rein gesamtstädtischer Ansätze (63 Prozent) als auch die Einbeziehung der regionalen Ebene (insgesamt 10 Prozent bei den Konstellationen „Region-Gesamtstadt-Quartier“, „Region-Gesamtstadt“, „Region-Quartier“) stärker ausgeprägt als in der Gruppe der integrierten Stadtentwicklungskonzepte (vgl. Abbildung 20). Der „Idealfall“ einer Integration aller drei räumlichen Ebenen macht hier allerdings auch nur knapp 5 Prozent aus.

Die offensichtlich stark unterrepräsentierte Berücksichtigung regionaler Zusammenhänge in kommunalen Konzepten integrierten Handelns steht einem weiteren Befragungsergebnis diametral gegenüber: 84 Prozent der befragten Kommunen gaben nicht nur an, in ihrer Region gebe es ein Regionales Entwicklungskonzept (REK), sondern auch, dass in annähernd der Hälfte der Fälle die kommunalen Konzepte darin eingebunden sind. Damit scheint also der Weg einer Integration kommunaler Planungen in regionale Belange der weitaus gangbarere zu sein als der umgekehrte Fall einer Berücksichtigung regionaler Zusammenhänge in kommunalen Konzepten.

Die Ergebnistrends aus der schriftlichen Befragung wurden im Rahmen der qualitativen Queranalyse von rund 264 kommunalen integrierten Konzepten (sowohl der Stadtentwicklung als auch mit eher sektoraler Ausrichtung) im wesentlichen bestätigt: Konzepte, die sich entweder auf die Gesamtstadt oder die Quartiersebene beziehen, dominieren mit jeweils gut einem Drittel; in 21 Prozent der Fälle werden diese beiden Ebenen gleichzeitig zu Grunde gelegt. Die Einbeziehung regionaler Aspekte bleibt auch hier die Ausnahme (knapp 5 Prozent). Grenzt man die qualitative Analyse auf Konzepte der drei Fallbeispielregionen ein, bestätigen sich diese Tendenzen zumindest in ihren Grundaussagen abermals: Ausschließlich auf die Gesamtstadt bezieht sich auch hier gut ein Drittel der Konzepte, einen reinen Quartiersfokus weist gut ein Viertel auf²⁵, ein knappes Viertel der untersuchten Dokumente zielt zugleich auf die Gesamtstadt und die Quartiersebene (23 Prozent). Die explizite Einbeziehung regionaler Aspekte erfolgt in lediglich zwei Konzepten und bestätigt damit den bisher aufgezeigten Trend.

Abbildung 20: Räumliche Bezugsebenen von integrierten Konzepten/Planungen mit eher sektoralem Bezug (n=409: angegebene Konzepte/Planungen)



Quelle: Umfrage Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen, Difu 2007/2008.

Die Frage, warum die drei räumlichen Ebenen Region, Gesamtstadt und Quartier, die für integriertes kommunales Handeln – zumindest theoretisch – gleichermaßen relevant erscheinen, in der Praxis nur sehr selten gleichzeitig Eingang in entsprechende Konzepte finden, wurde mit den Expertinnen und Experten bzw. kommunalen Akteuren im Rahmen der beiden Workshops diskutiert. Ein Arbeitsergebnis lautet, die gleichzeitige Betrachtung aller drei räumlichen Ebenen innerhalb eines Konzeptes sei schon aus Kapazitätsgründen nicht zu leisten. Allein die gesamtstädtische Ebene integriert zu betrachten, sei mit Blick auf das Wechselspiel von Politik und Verwaltung „ein Drahtseilakt für sich“ und auch ein Grund, warum die regionale und/oder Quartiersebene häufig zurückstünden. Realistischer sei es, sich im Rahmen integrierten kommunalen Handelns auf eine Verknüpfung von Gesamtstadt und Region oder von Gesamtstadt und Quartier zu beschränken. Eine

25 In den vor Ort durchgeführten Interviews wurde deutlich, dass die jeweils andere räumliche Ebene zwar stets auch eine Rolle spielt, sich in den hier genannten Fällen allerdings nicht auf die gesamte Konzeptausrichtung niederschlägt.

darüber hinaus gehende räumliche Integration könne die Kommune allenfalls ansatzweise versuchen, indem sie zwischen den drei Ebenen zu moderieren versucht.

Mit Blick auf den zentralen Untersuchungsgegenstand „Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen“ wird also deutlich, dass die Einbeziehung regionaler Kontexte in kommunales Handeln die große Ausnahme zu sein scheint. Ob dies in stärkerem Maße überhaupt notwendig bzw. sinnvoll wäre, wurde in den Workshops kontrovers diskutiert: Auf der einen Seite stand die Argumentation, die Doppelarbeit der Erstellung sowohl kommunaler Konzepte mit regionaler Ausrichtung als auch regionaler Konzepte selbst ließe sich vermeiden, würde man gleich umfassendere, die kommunale und regionale Ebene integrierende Konzepte erarbeiten. Daneben wurden noch andere Gründe bzw. Anlässe genannt, die für die Berücksichtigung regionaler Zusammenhänge in kommunalen Ansätzen integrierter Stadtentwicklung sprächen – neben den übergeordneten Herausforderungen demographischer Wandel und interkommunaler/-regionaler Wettbewerb gehörten dazu

- die Erfüllung von Voraussetzungen zur Inanspruchnahme von Förderprogrammen,
- die (theoretische) Möglichkeit für Kommunen, Aufgaben auf die nächst höhere Ebene der Region delegieren zu können,
- „Leidensdruck“, wenn Problemlagen nicht mehr allein(e) auf kommunaler Ebene bewältigt werden können (Finanzknappheit) oder die (physischen) Grenzen kommunalen Agierens erreicht sind (Standortentwicklung),
- die Möglichkeit, sich gegen einen gemeinsamen „Gegner“ (z.B. die Kernstadt einer Region) zu „verbünden“.

Zu den Gegenargumenten zählte die Feststellung, das Thema regionale Kooperation „drehe sich seit 12 Jahren im Kreis“, weshalb vor „Regionskonzepten“ zu warnen sei. Auch wurde darauf hingewiesen, die Berücksichtigung regionaler Aspekte in der kommunalen Planung verursache erfahrungsgemäß zusätzliche Arbeit bzw. verbrauche zusätzliche Ressourcen. Vor diesem Hintergrund reiche es aus, wenn kommunale Konzepte eine „Motorenfunktion“ für regionale Zusammenarbeit übernehmen und man thematische Schnittstellen zwischen Kommunen und Region identifizieren könne, lautete eine weitere Argumentation in diesem Zusammenhang. Eine so verstandene regionale Zusammenarbeit sollte sich an Projekten mit gemeinsamen thematischen Berührungspunkten orientieren, bliebe also mehr oder weniger stark sektoral ausgerichtet und könne unterschiedliche „Regionszuschnitte“ je nach Themenstellung ausprägen. Auch weil sich nicht jedes Thema, das im Rahmen integrierter Ansätze eine Rolle spielen kann, zugleich für eine regionale Zusammenarbeit eigne, wurde gegen die Forderung argumentiert, regionale Zusammenhänge bei integriertem kommunalem Handeln generell berücksichtigen zu müssen. Eher könne man über den Weg der Erprobung von (informellen) Kooperationen in „weichen“, unstrittigen Themenzusammenhängen wie Tourismus auch zur Integration eher „harter“, „schwierigerer“ Themen wie Gewerbe- und Wohnflächenentwicklung gelangen.

Betrachtet man einzelne Handlungsfelder kommunaler integrierter Stadtentwicklung im Hinblick auf ihre Potenziale für eine Verknüpfung mit regionalen Zusammenhängen, zeigen sowohl die Ergebnisse der schriftlichen Befragung als auch der qualitativen Konzeptanalyse ein relativ einheitliches Bild: Tourismus – dies ist der „Spitzenreiter“ unter den potenziell regional relevanten Themen – und Stadtmarketing/Öffentlichkeitsarbeit, Wohnen/Wohnraumentwicklung, Verkehr/Mobilität und technische Infrastruktur, Einzelhandelsentwicklung/Wirtschaft sowie der Bereich Grün- und Freiraumentwick-

lung/Freizeit/Erholung/Sport können aus kommunaler Perspektive auch regional bedeutsam sein²⁶. In kommunalen Planungen bzw. Konzepten mit eher sektoralem Bezug, die – wie ausgeführt – graduell häufiger Regionalbezüge aufweisen, werden regionale Ausrichtungen vor allem auf Handlungsfelder aus dem jeweils unmittelbaren fachsektoralen Zusammenhang bezogen: Grün- und Freiraumentwicklung sowie Umwelt (integrierte Freiraumentwicklungskonzepte), Wohnen (integrierte Wohnentwicklungskonzepte), Wirtschaft (integrierte Wirtschaftsentwicklungskonzepte) etc.

Die qualitative Analyse von integrierten kommunalen Konzepten bzw. Planungen zeigt, dass Hinweise auf regionale Zusammenhänge sich erstens meist auf jeweils nur wenige Handlungsfelder oder gar thematische Einzelaspekte beziehen und zweitens lediglich als potenzielle Querbezüge gemeint sind, nicht jedoch eine systematischere, auf das gesamte Konzept ausstrahlende regionale Bezugnahme.

Noch stärker relativiert wurde die Bedeutung von Potenzialen einzelner Handlungsfelder für eine regionale Abstimmung in den Workshopdiskussionen. Hier wurde nämlich betont, dass selbst wenn Themen identifiziert werden können, die mehrere Kommunen gemeinsam betreffen, es nicht „automatisch“ zu intraregionaler Kooperation kommt. Vielmehr müsse eine Reihe weiterer Voraussetzungen erfüllt sein, zu denen unter anderem gehören:

- Entwicklung bzw. Stärkung des Bewusstseins über die Notwendigkeit intraregionaler Kooperation,
- Akzeptanz regionaler Zusammenarbeit/Kooperationsbereitschaft in Politik und Verwaltung der beteiligten Kommunen, „richtige“ Einstellung/Motivation der wesentlichen Akteure, Überwindung des kommunalen „Kirchturmdenkens“,
- „gleiche Augenhöhe“ der Beteiligten (v.a. von Kernstädten und Umlandgemeinden),
- Prinzip der Freiwilligkeit bei der Zusammenarbeit,
- Zuverlässigkeit der Partnerkommunen, Vertrauen zwischen den beteiligten Akteuren,
- Akzeptanz der Prozesshaftigkeit intraregionaler Kooperation.

In der Praxis scheinen diese Voraussetzungen nicht nur selten gegeben zu sein, sondern vor allem Argumente zu dominieren, die gegen eine kommunale Zusammenarbeit in der Region sprechen. In der Umfrage sowie von den Interviewpartnerinnen und -partnern in den drei Fallbeispielregionen wurden vor allem vor allem ein stark ausgeprägtes (politisches) „Kirchturmdenken“ bzw. starke interkommunale (politische) Konkurrenz als wesentliche Hemmnisse für eine (stärkere) Einbeziehung stadtreionaler Aspekte in kommunale integrierte Planungen bzw. für intraregionale Kooperation generell genannt. In den Interviews wurden außerdem mangelndes Problem-/Regionalbewusstsein, unzureichende Erfahrungen mit intraregionaler Kooperation oder das Fehlen von Personen mit „Motorenfunktion“, in der Umfrage darüber hinaus unzureichende (Personal-)Ressourcen auf kommunaler Ebene als Gründe angegeben, warum es zu keinem intensiveren Austausch kommt.

26 Die Ergebnisse der schriftlichen Befragung zeigen, dass in übergeordneten gesamtstädtischen Leitbildern, in denen die Region thematisiert wird, vor allem das Thema Tourismus überkommunal angedacht wird. Öfter genannt wurden in diesem Zusammenhang auch die Handlungsfelder Wohnen und Wohnraumentwicklung, Grün- und Freiraumentwicklung, Technische Infrastruktur sowie Stadtmarketing und Öffentlichkeitsarbeit. Für diejenigen integrierten Stadtentwicklungskonzepte, in denen regionale Kontexte ebenfalls eine Rolle spielen, wurden vor allem die Handlungsfelder Verkehrsentwicklung/Mobilität und Wirtschaft als regional bedeutsam angegeben, gefolgt von Wohnen/Wohnraumentwicklung sowie den Themen Kultur, Freizeit, Erholung, Sport und Tourismus.

Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Workshops wiesen außerdem darauf hin, regionale Kooperation sei oftmals von Konkurrenz der Verwaltungen von Kommune und Regionalplanung geprägt. Außerdem sei ein Interessenausgleich zwischen den beteiligten Kommunen Voraussetzung für intraregionale Kooperation. Insbesondere Vertreterinnen und Vertreter kleinerer Gemeinden machten darauf aufmerksam, in ihren Reihen werde das Thema Kooperation mit der Kernstadt teilweise von Angst vor Eingemeindung begleitet. Sie benötigten eine institutionalisierte Form der Zusammenarbeit, um mit ihren Belangen „auf Augenhöhe“ wahrgenommen zu werden.

Insgesamt konstatierten die Workshopteilnehmerinnen und -teilnehmer, regionale Zusammenarbeit sei derzeit oftmals ein informeller, selbst organisierter Prozess auf Arbeitsebene („muddling through“). Komme es im Rahmen kommunaler integrierter Konzepte zu intraregionaler Kooperation, handele es sich dabei meist um einen informellen Austausch zwischen Nachbargemeinden, wengleich auch der Kontakt zu regionalen Fachbehörden sowie – wenn vorhanden – zu Regional- und Zweckverbänden eine Rolle spiele.

6. Bedeutung der LEIPZIG CHARTA für integriertes Handeln in deutschen Kommunen

Die meisten der genannten Elemente „des“ Integrierten finden sich so oder in ähnlicher Form auch in der „LEIPZIG CHARTA zur nachhaltigen europäischen Stadt“ (LEIPZIG CHARTA 2007: 3). Im Einzelnen wird hier empfohlen, auf gesamtstädtischer Ebene integrierte Stadtentwicklungsprogramme aufzulegen, die

- „auf Grundlage einer Bestandsanalyse die Stärken und Schwächen der Stadt und der Stadtteile beschreiben,
- konsistente Entwicklungsziele für das Stadtgebiet formulieren und eine Vision für die Stadt entwickeln,
- die unterschiedlichen teilträumlichen, sektoralen und technischen Pläne und politischen Maßnahmen aufeinander abstimmen und sicherstellen, dass die geplanten Investitionen eine ausgeglichene Entwicklung des städtischen Raums fördern,
- den Finanzmitteleinsatz öffentlicher und privater Akteure räumlich bündeln und koordinieren,
- auf lokaler und stadtreionaler Ebene koordiniert werden und die Bürger und andere Beteiligte einbeziehen, die maßgeblich zur Gestaltung der zukünftigen wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und ökologischen Qualität der Gebiete beitragen können“ (LEIPZIG CHARTA 2007: 3).

In der schriftlichen Umfrage wurde danach gefragt, inwieweit diese Vorschläge in den einzelnen Kommunen bereits umgesetzt werden. Die Auswertungsergebnisse zeigen, dass vor allem die Elemente

- „Einbindung der Bürger und anderer Beteiligter, die maßgeblich zur Gestaltung der zukünftigen wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und ökologischen Qualität der Gebiete beitragen können“ (88 Prozent),
- „Bestandsanalyse: ‚Stärken und Schwächen der [Gesamt-] Stadt‘“ (85 Prozent) sowie
- „Vision für die [Gesamt-] Stadt“ (82 Prozent)

in starkem Maße Bestandteile von Konzepten Integrierter Stadtentwicklungsplanung sind (vgl. Abbildung 21). In rund drei Viertel der Fälle wird dies auch noch für zwei weitere Elemente angegeben:

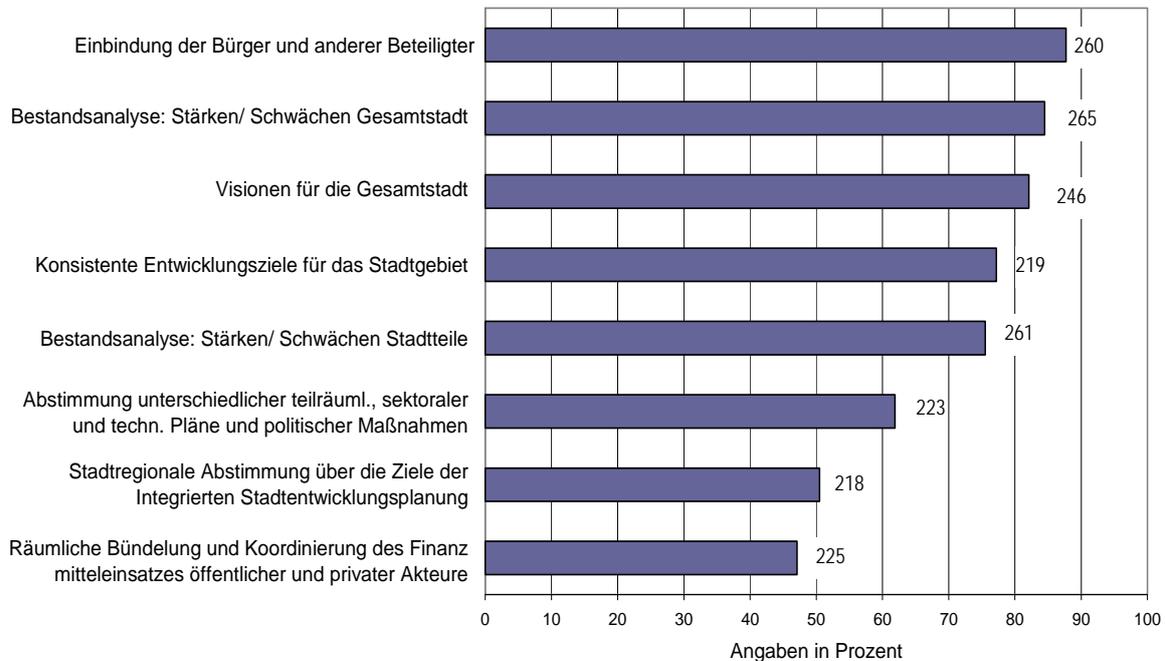
- „konsistente Entwicklungsziele für das Stadtgebiet“ (77 Prozent) und
- „Bestandsanalyse: ‚Stärken und Schwächen (...) der Stadtteile‘“ (76 Prozent)

Abstimmungen der „unterschiedlichen teilträumlichen, sektoralen und technischen Pläne und politischen Maßnahmen“ zwecks Sicherstellung einer ausgeglichenen Entwicklung des städtischen Raums spielen offenbar noch in knapp zwei Drittel der Integrierten Stadtentwicklungskonzepte eine Rolle (62 Prozent). Weniger werden dagegen die räumliche Bündelung und Koordinierung des „Finanzmitteleinsatz[es] öffentlicher und privater Akteure“ (47 Prozent) – also Mittelbündelung – sowie die „stadtreionale Abstimmung“ über die Ziele der Integrierten Stadtentwicklungsplanung (51 Prozent) bei der Umsetzung integrierter Stadtentwicklungsplanung berücksichtigt. Angesichts deutlich anderer Befragungsergebnisse im Zusammenhang mit Fragen nach regionaler Kooperation muss bei der letzten Angabe relativiert werden, dass hier „stadtreionale Abstimmung“ vermutlich jegliche Form der (formalen) Berücksichtigung regionalplanerischer Überlegungen meint,

nicht aber eine dezidierte individuelle Einbeziehung von Belangen jenseits der eigenen Gemarkungsgrenzen, worauf auch die meisten Interviewaussagen hinweisen.

Abbildung 21: Elemente der LEIPZIG CHARTA

Konzept der Integrierten Stadtentwicklungsplanung weist Elemente der "Leipzig Charta" auf



Deutsches Institut für Urbanistik

Quelle: Difu 2007/2008.

Damit zeigt sich, dass viele der in der „LEIPZIG CHARTA“ aufgeführten Elemente einer integrierten Stadtentwicklung faktisch umgesetzt werden. Im Rahmen der Experteninterviews in den drei Fallbeispielregionen Dresden, Hamburg und Saarbrücken wurde jedoch auch deutlich, wie wenig dies mit der Charta selbst zu tun hat: Lediglich in den Kernstädten wurde vereinzelt darauf hingewiesen, von dieser Vereinbarung schon einmal gehört zu haben, während sie in den kleineren Städten und Gemeinden weitgehend unbekannt ist. Bis auf eine Ausnahme gilt daher für alle in die Untersuchung einbezogenen Kommunen der drei Stadtregionen, dass die Charta weder Anlass noch Hilfsmittel für die Ausgestaltung integrierten Handelns war, weil sie bislang kaum wahrgenommen worden ist.

7. Ein Blick in europäische Nachbarländer: Integriertes kommunales Handeln und die Bedeutung regionaler Zusammenhänge in Dänemark, den Niederlanden und der Schweiz

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung wurde – wenn auch nur kursorisch auf Basis einer Dokumentenanalyse – in den Blick genommen, inwieweit in den Nachbarländern Dänemark, Niederlande und Schweiz regionale Aspekte bei kommunalen (integrierten) Planungen berücksichtigt werden bzw. welche Rahmenbedingungen dafür eine Rolle spielen. Diese Länder blicken auf eine vergleichsweise lange Tradition integrierten Handelns zurück bzw. befinden sich – wie im Falle der Schweiz – dahingehend in einem intensiven Aufbauprozess.

7.1 Dänemark

Integriertes Handeln

Integrierte Ansätze der Stadtentwicklung finden sich in Dänemark vor allem im Zusammenhang mit der Erneuerung benachteiligter Stadtteile. So wurde als Reaktion auf die Herausbildung räumlich konzentrierter Problemlagen im Jahr 1996 auf nationaler Ebene das gebietsbezogene integrative Programm *Kvarterløft* aufgelegt²⁷. Es stellt den jüngsten Entwicklungsstand einer ganzen Reihe unterschiedlicher Stadt(teil)erneuerungsstrategien in Dänemark dar und spiegelt einen Trend von der reinen städtebaulichen *Top-down*-Planung hin zu eher *Bottom-up*-orientierten Prozessen der integrierten Stadteilerneuerung (vgl. Leonardsen et al. 2003: 7f.; Skifter Andersen et al. 2000: 8 ff.). Im Zentrum des Programms steht die ressortübergreifende Kombination zielgruppen- und gebietsorientierter Förderansätze in einer integrativen Strategie unter starker Einbeziehung des lokalen Gemeinwesens. Es geht also – ähnlich wie in der Sozialen Stadt in Deutschland – nicht mehr nur um (städte-)bauliche Erneuerung, sondern auch um sozialen und wirtschaftlichen Wandel sowie Partizipation (vgl. Skifter Andersen et al. 2000: 12f.). Zusammengefasst zeichnet sich *Kvarterløft* durch die drei Grundsätze ressortübergreifender Ansatz, Zusammenarbeit von Verwaltung und verwaltungsfernen Akteuren (z.B. lokale Unternehmer/innen, Einwohner/innen) sowie Beteiligung der Quartiersbevölkerung und anderer lokaler Akteure aus (vgl. Leonardsen et al. 2003: 8).

Die Programmumsetzung ist in drei Phasen unterteilt (vgl. Leonardsen et al. 2003: 13 f.; Skifter Andersen et al. 2000: 13): Sie beginnt mit einer einjährigen Planungsphase, in der lokale Bewohnerinnen und Bewohner, Organisationen sowie Vor-Ort-Initiativen im Rahmen öffentlicher Beteiligungsveranstaltungen ihre Ideen und Wünsche für eine künftige Quartiersentwicklung einbringen können (*neighbourhood planning stage*). Diese Ideen fließen in einen gemeinsam mit den verschiedenen involvierten Ämtern zu erarbeitenden *Kvarterplan* ein. Dieser beteiligungsintensive Prozess wird vom lokalen Projektsekretariat (Quartiermanagement) organisiert; thematische Arbeitsgruppen erarbeiten Vorschläge für Projekte und Maßnahmen. Die lokale Steuerungsgruppe (entspricht einem Quartiersbeirat) diskutiert Prioritäten, und die endgültigen Vorschläge fließen schließlich in den *Kvarterplan* ein, der an das städtische *Kvarterløft*-Sekretariat (Finanzverwaltung) weitergelei-

27 Unter dem Programmobertitel *Kvarterløft* wurden und werden insbesondere in Kopenhagen in der Programmumsetzung verschiedene Bezeichnungen verwendet: Bis zum Jahr 2007 waren dies *Kvarterløft* (ab 1997; in etwa „Quartiersverbesserung“), *Områdefornyelse* (ab 2004; „Gebietserneuerung“) bzw. *Partnerskabsprojekter* („Partnerschaftsprojekte“), denen im Prinzip aber weitgehend identische Strategien (allerdings mit unterschiedlichen Finanzierungsstrukturen) zu Grunde lagen. Seit 2007 wird die integrierte Stadtentwicklungsinitiative unter dem Namen *Områdeløft* fortgeführt (zusammengesetzt aus *Kvarterløft* und *Områdefornyelse*) (City of Copenhagen 2007: 4).

tet wird (vgl. Leonardsen et al. 2003: 21 f.; København Kommune). Jeder *Kvarterplan* ist normalerweise in die fünf Themenbereiche Stadterneuerung, Sport und Kultur, Umwelt, Beschäftigung sowie Soziales und Gesundheit unterteilt. Er enthält neben Vorschlägen für konkrete Maßnahmen und Projekte auch Angaben über die Höhe der benötigten Finanzmittel. Der *Kvarterplan* wird im Stadtrat diskutiert und beschlossen (inklusive des Budgets für die Gesamtlaufzeit) und hat dann den Charakter eines Vertrages zwischen Verwaltung und lokaler Ebene (Franke/Strauss 2005: 28). Er wird von staatlicher Seite bewilligt, die anhand eines jährlichen Berichtes der Kommune auch Fortschritte überprüft. Der verabschiedete Plan ist also Teil eines zwischen dem zuständigen Ministerium und der Stadt geschlossenen Vertrages zur Programmumsetzung, der jährlich neu verhandelt werden muss und unter anderem Aussagen zu geplanten Projekten und Maßnahmen, Finanzierungsfragen, aber auch (quantifizierbare) Zielvereinbarungen enthält.

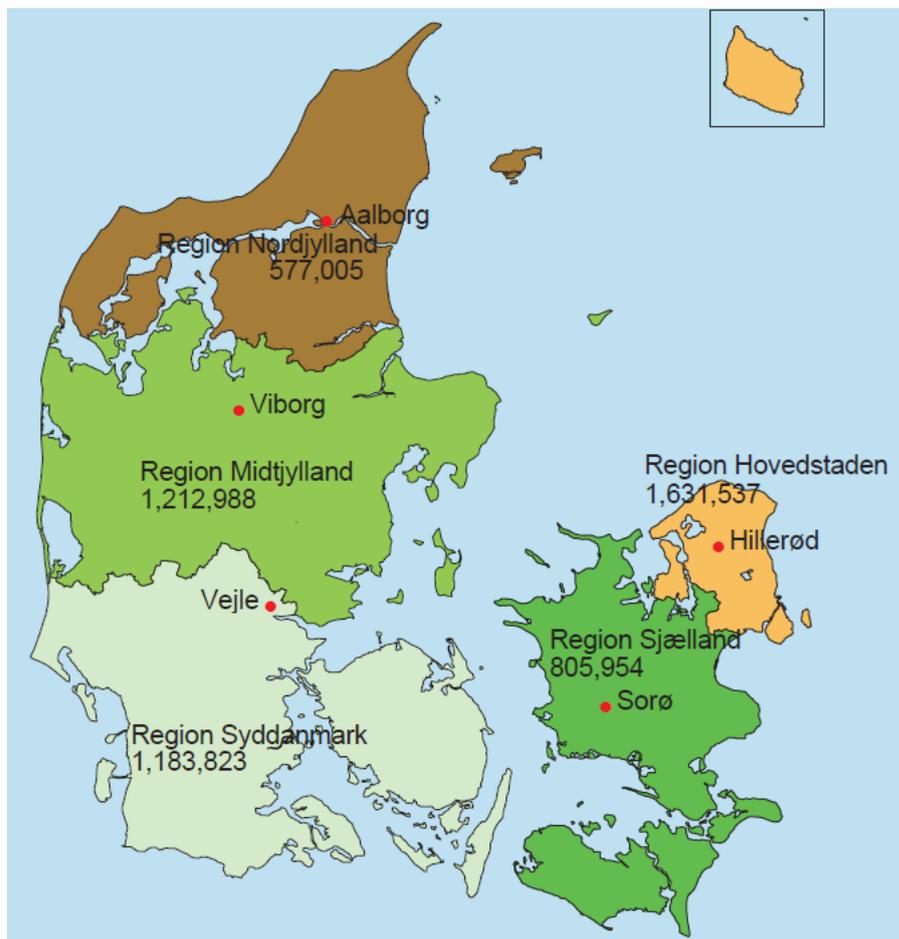
Es folgen die eigentliche Maßnahmen- und Projektumsetzungsphase (*implementation stage*) vom zweiten bis sechsten Programmjahr sowie schließlich die einjährige Verankerungsphase (*anchoring stage*), in der geklärt wird, ob und wie bereits realisierte Projekte im Sinne von Nachhaltigkeit auch nach Programmende weiter betrieben werden können (Leonardsen et al. 2003: 14; vgl. København Kommune/By- og Boligministeriet 2001).

Rahmenbedingungen für die Einbeziehung regionaler Zusammenhänge

Im Zuge der Kommunalreform in Dänemark wurden zu Beginn des Jahres 2007 die Zahl der Kommunen von zuvor 271 auf heute 98 verringert (Mindestgröße: 20.000 Einwohner) und die 14 ehemaligen Landkreise („Ämter“) zugunsten von fünf Regionen abgeschafft (Hovedstaden, Sjælland, Syddanmark, Midtjylland, Nordjylland; vgl. KAS 2006: 2 und Ministry of the Environment 2006b: 16 ff.; vgl. Abbildungen 22 und 23).

Ziel der Reform war vor allem, die kommunale Selbstverwaltung von Städten und Gemeinden zu stärken; sie übernehmen seitdem Aufgaben unter anderem in den Bereichen Umwelt, Soziales, Arbeit und Beschäftigung, die zuvor auf der Ebene der Kreise angesiedelt bzw. Bestandteile bisheriger Regionalpläne waren (Ministry of the Environment 2006a; KAS 2006: 2); außerdem behalten sie ihre Steuerhoheit. Die Kommunen erhalten auch die Planungskompetenz für ländliche Räume, wobei sie die übergeordneten Planungsleitlinien der nationalen Ebene zu berücksichtigen und umzusetzen haben (klare Trennung zwischen städtischen und ländlichen Räumen, räumliche Gleichverteilung der Entwicklung, Berücksichtigung von Natur und Umwelt, Integration von räumlicher und Infrastrukturentwicklung, Berücksichtigung sozialer Belange; vgl. Ministry of the Environment 2006b: 10 ff.). Dennoch sind die Kommunen insgesamt weniger als zuvor von übergeordneten staatlichen Ebenen – Kreise bzw. die Greater Copenhagen Authority – abhängig. Damit sind es heute die Kommunen und nicht mehr die Kreise, die staatliche Planungsrichtlinien umsetzen (Ministry of the Environment 2006b: 14). Sollten die Planungen allerdings im Widerspruch zu nationalen, regionalen oder gar internationalen Interessen stehen, kann das Miljøministeriet (Umweltministerium) von seinem Vetorecht Gebrauch machen (Ministry of the Environment 2006a).

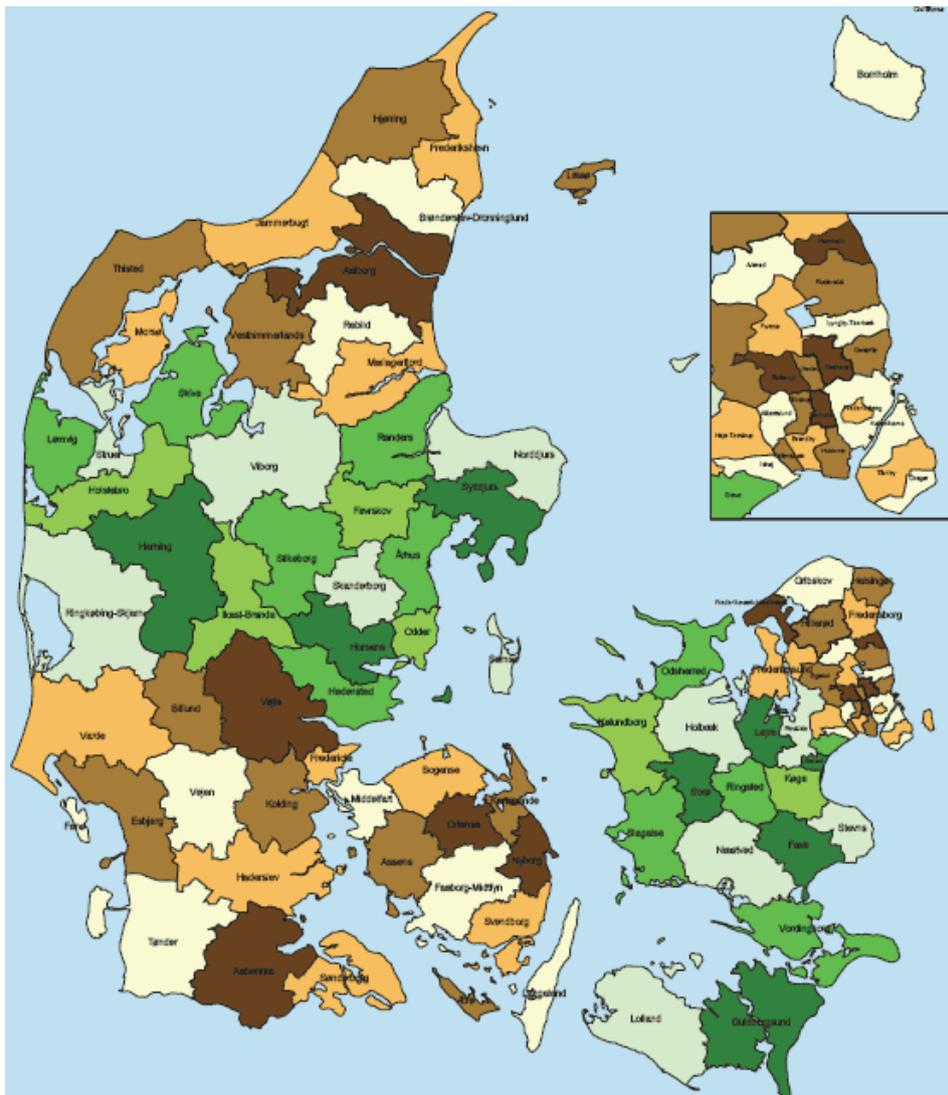
Abbildung 22: Die fünf neuen Regionen Dänemarks (mit ihren Einwohnerzahlen) nach der Kommunalreform im Jahr 2007



Quelle: The Ministry of the Interior and Health (2006: 21)

Den fünf neuen Regionen, die über keine eigene Steuerbasis mehr verfügen, sondern aus staatlichen Zuweisungen und Gemeindeumlagen finanziert werden, kommen nur noch begrenzt Aufgaben zu, beispielsweise in den Bereichen Gesundheitswesen (Verwaltung der Krankenversicherung) und Öffentlicher Personennahverkehr (vgl. Wegener et al. 2006: 281 ff.). Außerdem sind sie gemeinsam mit den jeweils zugehörigen Städten und Gemeinden für die Erarbeitung von regionalen räumlichen Entwicklungsplänen (*Regionale udviklingsplan*) verantwortlich, die sich sowohl auf städtische als auch ländliche Regionen beziehen und Aussagen unter anderem zu den Handlungsfeldern Natur und Umwelt, Wirtschaft und Tourismus, Beschäftigung, Bildung und Kultur enthalten (Ministry of the Environment 2006b:13 f.; 2007: 14 f.). An der Erstellung dieser Pläne sind die ebenfalls neu eingerichteten regionalen Wachstumsforen (*Vækstforum*) beteiligt, die regionale Wirtschaftsentwicklungsstrategien einbringen. Die zentrale Rolle bei der Erstellung von Regionalplänen spielen allerdings die Städte und Gemeinden, die für die Planaufstellung nicht mehr die Zustimmung übergeordneter staatlicher Ebenen benötigen. Regionalplanung besteht daher vor allem aus der Erweiterung kommunaler Pläne in den stadtreionalen Kontext der neu entstandenen Großkommunen (Ministry of the Environment 2006b: 9 ff.). Die „Verarbeitung vormals regionaler Probleme innerhalb kommunaler Grenzen macht Formen interkommunaler Zusammenarbeit nahezu überflüssig“, lautet eine Konsequenz der Kommunalreform (Wegener et al. 2006: 287).

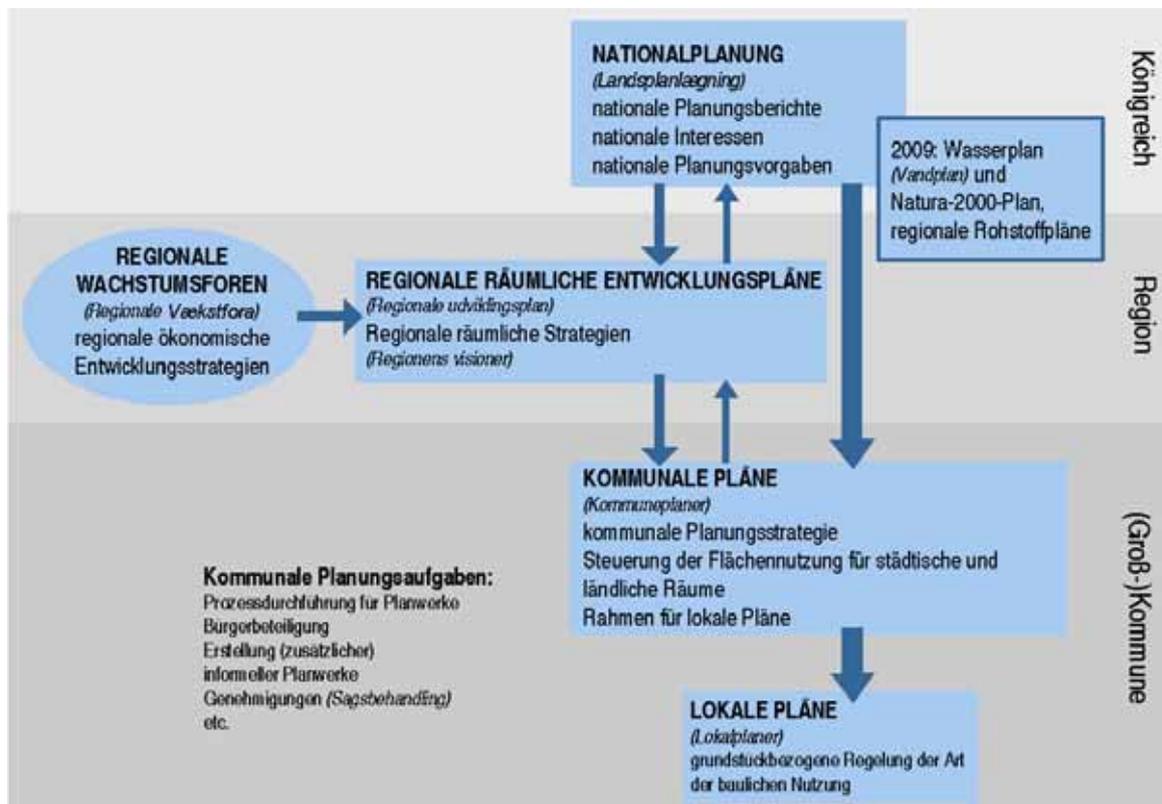
Abbildung 23: Verteilung der 98 neuen Großkommunen nach der Kommunalreform 2007



Quelle: The Ministry of the Interior and Health (2006: 15)

Alle 98 dänischen Gemeinden müssen laut neuem Planungsgesetz (*Lov om planlægning – Planloven*) einen kommunalen Plan aufstellen (*Kommuneplan*), der bestimmte (vorgegebene) Elemente und Aussagen enthalten soll, in welchem Verhältnis er zu bisherigen Planungen und Konzepten steht; auch müssen Angaben dazu gemacht werden, wie der kommunale Plan in die regionalen räumlichen Entwicklungspläne eingebettet ist (vgl. §11 Planning Act, Ministry of the Environment 2007). Die kommunalen Pläne sind für eine Laufzeit von 12 Jahren ausgelegt und sollen Aussagen zum angedachten Umsetzungsverlauf sowie zur Finanzierung enthalten. Zwar ist der Rahmen der Pläne gesetzlich vorgegeben, allerdings ist er so flexibel gehalten, dass eine sehr unterschiedliche Ausgestaltung je nach Kommune und Aufgabenstellung möglich ist (vgl. Plan09 2008: 3 ff.). Die ersten nach dem neuen Gesetz entstandenen Pläne reichen daher von eher strategischen Leitbildern über „klassische“ Stadtentwicklungskonzepte bis hin zu sehr konkreten Nutzungsfestlegungen, die mit Elementen des deutschen Flächennutzungsplans vergleichbar sind. In der Regel werden die kommunalen Pläne mit einer breiten und umfangreichen Öffentlichkeitsbeteiligung erstellt. Aus den *Kommuneplan* wiederum werden die „lokalen Pläne“ (*Lokalplan*) zur grundstückbezogenen Regelung der Art der baulichen Nutzung entwickelt; sie entsprechen den deutschen Bebauungsplänen (vgl. §11 Planning Act, Ministry of the Environment 2007; vgl. Abbildung 24).

Abbildung 24: Aufbau des dänischen Planungssystems nach dem „Lov om planlægning“ von 2007



Quelle: eigene Darstellung nach Ministry of the Environment (2006b: 13).

Wie in deutschen und niederländischen Kommunen kommen auch in dänischen Städten und Gemeinden neben den im Planungsgesetz vorgegebenen Instrumenten eine Reihe weiterer Konzepttypen zur Anwendung, die der integrierten Stadtentwicklung zugerechnet werden können²⁸. Hier ist insbesondere der bereits erwähnte gebietsbezogene *Kvarterplan* im Rahmen der Umsetzung des integrierten Stadtentwicklungsprogramms *Kvarterløft* zu nennen.

Mit dem neuen dänischen Planungssystem ist zumindest theoretisch eine gute Grundlage für die Erstellung stadtreionaler, (gemeinde-)übergreifender Konzepte auf Ebene der neuen Großkommunen gegeben. Es bestehen klare Regelungen über die interkommunale Zusammenarbeit (unter anderem „Zwang“ zur Abstimmung kommunaler und regionaler Planungen) und die gemeinsame Planaufstellung mehrerer Großkommunen innerhalb der jeweiligen (neuen) Region. Übertragbarkeiten aus der dänischen Kommunalreform auf die Situation in Deutschland sind eher schwierig, weil unter anderem deutsche Städte und Gemeinden über eine geringere Finanzautonomie verfügen und die Zuständigkeit für öffentliche Aufgaben in Deutschland stärker auf die verschiedenen staatlichen Ebenen verteilt sind als in Dänemark (vgl. Wegener et al. 2006: 287 f.). Auch scheint es in Dänemark einen breiteren Konsens über die Notwendigkeit „des“ Integrierten in der Stadtentwicklung zu geben, was nicht zuletzt auf die starke Leitfunktion der nationalen Ebene mit ihren Regelungsvorgaben, aber auch ihren Unterstützungsangeboten für Kommunen und

28 In Dänemark werden in der Regel von nationaler Ebene Vorgaben zum Aufstellungsverfahren und Inhalten der Konzepte in Gesetzen, Verordnungen oder bilateralen Verträgen zwischen Land und Kommune gemacht. Die nationale Ebene ist somit häufig Rahmengeber und Motor.

Regionen – Arbeitshilfen, Informationen, Aufbau von Netzwerken, Modellprojekte und begleitende Evaluierungen (vgl. www.plan09.dk) – zurückzuführen ist.

7.2 Niederlande

Integriertes Handeln

Auch in den Niederlanden werden angesichts komplexer Problemlagen in benachteiligten Quartieren integrierte Stadt(teil)erneuerungsansätze erprobt (Burgers et al. 2001: 11). Das im Jahr 1994 aufgelegte, bis heute in mehreren Stufen weiterentwickelte Programm *Grotestedenbeleid* (Großstadtpolitik) war ein zentraler Meilenstein. Es startete zunächst in den vier größten Städten der Niederlande (Amsterdam, Utrecht, Den Haag, und Rotterdam), im Laufe der Jahre kamen 27 Städte mittlerer Größe hinzu. *Grotestedenbeleid* verknüpft städtebauliche, soziale sowie ökonomische Ziele und Maßnahmen. Schlüsselemente sind Ressourcenbündelung, Dezentralisierung und Flexibilisierung kommunaler Organisationsstrukturen (unter anderem lokale Quartiermanagements mit eigenen Budgets), Bürgerbeteiligung, Monitoring und eine dezidierte Gebietsorientierung.

In einer ersten Phase (1995 bis 1999) standen die Themen Arbeit und Wirtschaft, Gesundheit und Versorgung, Qualität der sozialen und physischen (Wohn-)Verhältnisse sowie Bildung im Vordergrund. Kommunen konnten Projekte in einzelnen Handlungsfeldern umsetzen und erhielten hierfür Finanzmittel. Der Fokus der zweiten Phase (1999 bis 2004) lag auf langfristigen programmatischen Vereinbarungen zwischen Städten und der Zentralregierung auf der Grundlage von Entwicklungsplänen, die seitens der Kommunen für einen Zeitraum von zehn Jahren erarbeitet wurden und die Handlungsfelder Beschäftigung und Ökonomie, städtebauliche sowie soziale Entwicklung zu berücksichtigen hatten. In der dritten Phase (2005 bis 2009) wurden die inhaltlichen Schwerpunkte gemäß dem neuen Leitbild der „starken Stadt“ um die Themen Sicherheit, Integration und Einbürgerung ethnischer Minoritäten ergänzt. Ressourcenbündelung und eine Konkretisierung der Vereinbarungen zwischen Regierung und Städten über die angestrebten Ziele und Ergebnisse rückten als weitere Prämissen in den Vordergrund. Gleichzeitig wird den Kommunen mehr Raum eingeräumt, eigene Akzente bei der Formulierung langfristiger Entwicklungspläne zu setzen. Um dies zu befördern, stellte die Regierung den Kommunen im Rahmen von *Purpose Grants* über einen Zeitraum von fünf Jahren Finanzmittel für die Handlungsfelder Ökonomie, baulich-städtebauliche/physische sowie soziale Belange/Integration und Sicherheit zur Verfügung.

Die von den Kommunen aufgestellten Entwicklungspläne (*Meerjaren Ontwikkelingsprogramma – MOP*) müssen gesamtstädtische und teilraumbezogene Problem- und Potenzialanalysen sowie Angaben zu entsprechenden Zielsetzungen enthalten; der Umsetzungsprozess ist in starkem Maße mit Controlling und Evaluierungen zu untersetzen.

Finanziert wird die GSB durch das Investitionsprogramm Stadterneuerung (*Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing – ISV*), bei dem Finanzmittel verschiedener Ministerien gebündelt werden. Ziele von ISV sind – parallel zum GSB – vor allem die Verbesserung der baulich-städtebaulichen Situation und des sozialen Zusammenlebens sowie die Bindung von Haushalten mit mittleren und höheren Einkommen an die Stadt. Eine Mittelver-

wendung für Wohnungsbau- und -erneuerungsmaßnahmen ist in der Regel nicht vorgesehen – hier ist die Wohnungswirtschaft gefragt. Die 31 größeren Städte der Niederlande – also diejenigen, die auch am Programm *Grotestedenbeleid* teilnehmen – erhalten Fördermittel im Rahmen von GSB direkt vom Reich, die kleineren Gemeinden von den jeweiligen Provinzen.

Im Jahr 2007 wurde auf nationaler Ebene ein weiteres, stärker gebietsbezogenes integratives Programm ins Leben gerufen: *Krachtwijken* (in etwa: „Starke Quartiere“) hat eine Laufzeit von 2007 bis 2017 und wird in 40 Quartieren in 18 Gemeinden umgesetzt. Die nationale Ebene stellt hierfür 300 Millionen Euro zur Verfügung, 2,5 Milliarden Euro sollen von der Wohnungswirtschaft aufgebracht werden. Auch bei *Krachtwijken* spielen vertragsartige Vereinbarungen zwischen der nationalen Ebene und den Kommunen eine zentrale Rolle.

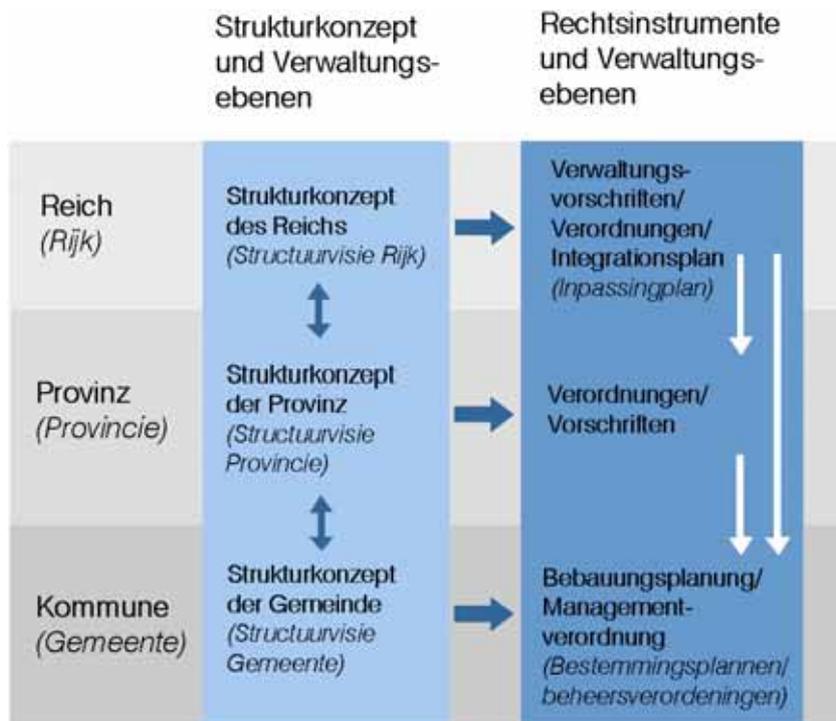
Rahmenbedingungen für die Einbeziehung regionaler Zusammenhänge

Im Sommer 2008 wurde in den Niederlanden ein neues Raumordnungsgesetz (*Wet Ruimtelijke Ordening*, kurz WRO) eingeführt, das die bisherige Gesetzesgrundlage von 1965 ablöste. Mit dem neuen Ansatz geht eine stärkere Unterscheidung zwischen politischen, Rahmen- und Umsetzungsplänen einher bzw. werden Rahmenpläne gänzlich abgeschafft (Zonneveld 2009: 48). Sie werden durch so genannte *Structuurvisies* („Strukturkonzepte“) ersetzt, die auf allen drei staatlichen Ebenen (Reich, Provinz, Kommune) im Sinne von „strategischen Grundlagenplänen“ zur Steuerung der Raumentwicklung erarbeitet werden müssen; sie gelten allerdings jeweils nur für die Ebene verbindlich, auf der sie entwickelt wurden; auf kommunaler Ebene entsprechen sie deutschen Stadtentwicklungskonzepten (STEP/STEK)²⁹. Der kommunale *Gemeentelijke Bestemmingsplan* (in seinem Detaillierungsgrad in etwa mit deutschen Bebauungsplänen vergleichbar), der laut neuem Raumordnungsgesetz für jede Fläche in den Niederlanden aufgestellt werden muss, ist das einzige verbindliche Planwerk³⁰. Er ist aus den *Structuurvisie* zu entwickeln und setzt dessen Aussagen rechtlich um. Da der *Bestemmingsplan* nicht mehr – wie bislang – von der jeweiligen zuständigen Provinz genehmigt werden muss, wurde die Planungshoheit der Kommunen durch das neue Raumordnungsgesetz gestärkt. Allerdings haben sowohl die nationale Ebene als auch die Provinzen nun die Möglichkeit, insbesondere für raumbedeutsame Maßnahmen selber einen Bebauungsplan auf kommunaler Gemarkung aufzustellen ohne hierfür ein Planänderungsverfahren der Gemeinde abzuwarten (*Inpassingplan*) (Zonneveld 2009: 48; VROM 2009; VROM 2007b; vgl. Abbildung 25).

29 Durch die Einführung der *Structuurvisie* werden folgende Pläne bzw. Konzepte abgeschafft und ersetzt:

- auf nationaler Ebene (Reich) die *Planologische Kernbeslissingen* (kurz PKB; übersetzbar mit „Planungskernentscheidungen“), die Rahmen und Leitlinien für die Raumordnung vorgeben und in etwa mit dem deutschen Bundesraumordnungsplan vergleichbar sind,
- auf Ebene der Provinzen der Streekplan, in etwa vergleichbar mit deutschen Landesentwicklungs- oder Regionalplänen,
- auf Ebene der Kommunen der Structuurplan, im weitesten Sinne mit deutschen Flächennutzungsplänen vergleichbar.

30 Sofern keine räumlichen Entwicklungen in einem bestimmten Gebiet der Gemeinde geplant sind, kann die Kommune ersatzweise auch das Instrument einer Managementverordnung (*Beheersverordening*) anstelle des *Bestemmingplan* für diesen Bereich wählen (VROM 2007b: 2).

Abbildung 25: Aufbau des niederländischen Planungssystems nach dem *Wet ruimtelijke ordening* (WRO) von 2007

Quelle: eigene Darstellung nach VROM 2007b.

Der neue Ansatz der *Structuurvisies* hat den Stellenwert eines Rechtsinstruments, das auf allen drei staatlichen Ebenen verpflichtend erarbeitet werden muss und Grundlage für den Einsatz von Finanzmitteln ist; es lässt sich sowohl themenfeldbezogen als auch in räumlicher Hinsicht flexibel handhaben. Beispielsweise können bestimmte inhaltlich-thematische Ziele im Mittelpunkt stehen (z.B. Umwelt) – also stärker sektoral ausgerichtet sein – oder der Fokus auf räumliche Teilbereiche eines Gemeindegebiets gelegt werden. Die Frage, ob eine Kommune eher eine gesamtgemeindliche oder aber mehrere teilräumliche *Structuurvisies* aufstellt, hängt unter anderem von der Gemeindegröße und den jeweiligen inhaltlichen Planungsschwerpunkten ab. Auch kann sich eine *Structuurvisie* gemeindeübergreifend auf eine ganze Region beziehen, wenn die entsprechenden kommunalen Leitlinien mit Blick auf den Planungsgegenstand übereinstimmen (De Bos 2008: 32; VROM 2007b). Darüber hinaus scheint die Frage der Einbindung regionaler Belange in kommunale *Structuurvisie* in der Regel nur eine geringe Rolle zu spielen.

Zwar ist das Instrument der *Structuurvisie* noch relativ neu, jedoch zeigen bisherige Erfahrungen bereits, dass durch die große Flexibilität des Ansatzes im Endeffekt sehr unterschiedliche Konzepte entstehen. De Bos (2008: 32) merkt kritisch an, „dass das Instrument keinen klar abgesteckten Inhalt hat und auch eine Beschreibung der planerischen Darstellung völlig fehlt, wie dies beim deutschen Flächennutzungsplan der Fall ist“. In manchen Gemeinden liegt der Schwerpunkt der *Structuurvisie* ausschließlich auf räumlichen Aspekten, während in anderen Kommunen auch soziale, kulturelle und wirtschaftliche Belange einfließen. Auch die Frage der (verpflichtenden) Beteiligung wird sehr unterschiedlich gehandhabt: Sie reicht von einer formalen Öffentlichkeitsbeteiligung analog des deutschen Bebauungsplanverfahrens bis hin zu einer umfangreichen, offenen Einbindung von Bürger/innen und anderer relevanter Akteure außerhalb von Politik und

Verwaltung (z.B. Einrichtungen, Organisationen, Privatwirtschaft) (De Bos 2008: 33)³¹ – ist dies der Fall, werden in der Regel Steuerungsgruppen für die Konzepterstellung eingerichtet (structuurvisies.nl 2009). Da gerade kleinere Kommunen mit dem neuen Instrument unter anderem auf Grund fehlender finanzieller und personeller Ressourcen überfordert sein dürften, böten sich für sie Hilfestellungen von Reichsseite an – „beispielsweise durch die Festlegung von Mindestinhalten“. So bleibt abzuwarten, welchen Wirkungsgrad *Structuurvisie* entfalten können (De Bos 2008: 33).

Darüber hinaus werden in niederländischen Kommunen in der Regel noch weitere integrierte Ansätze verfolgt. Ein Beispiel sind die gesamtstädtischen, auf mehrere Jahre angelegten Stadt(teil)entwicklungsprogramme (*Meerjaren Ontwikkelingsprogramma*), die Rahmen des bereits genannten integrierten Stadtentwicklungsprogramms *Grotestedenbeleid* (GSB) aufgestellt werden und in der Regel eine breites Spektrum an Handlungsfeldern einbeziehen (u.a. Integration, Bildung/Qualifizierung, Arbeitsmarkt, Soziales, Gesundheit, Kriminalität, baulich-städtebauliche Erneuerung, Wohnen, Wohnumfeld, Umwelt, Mobilität, Kultur). Im Vergleich zu Konzepttypen in deutschen Kommunen, kann man *Ontwikkelingsprogramma* in ihrem thematischen Detaillierungsgrad zwischen Integrierten Stadtentwicklungskonzepten und Integrierten Entwicklungskonzepten der Sozialen Stadt verorten (vgl. Gemeente Utrecht 2005). Auch im Rahmen des stärker gebietsbezogenen Programms *Krachtwijken* müssen integrierte Handlungskonzepte (*Wijkactieplan*) aufgestellt werden, die Aussagen zu den auf nationaler Ebene als zentral angesehenen Handlungsfeldern Wohnen/Leben, Arbeiten, Lernen und Aufwachsen (Bildung/Ausbildung), Integration sowie Sicherheit treffen (vgl. VROM 2007, Gemeente Eindhoven 2008). Diese Konzepte sind mit den Integrierten Entwicklungskonzepten der Sozialen Stadt vergleichbar.

Intraregionale Kooperation am Beispiel der Stadtregion Rotterdam

Seit 1994 besteht für niederländische Kommunen die Möglichkeit, sich freiwillig zu „regionalen öffentlichen Körperschaften“ zusammenzuschließen, die zwischen den Verwaltungsebenen Provinz und Gemeinde angesiedelt sind (Müller-Herbens 2007: 68). Zurzeit gibt es sieben solcher Stadtregionen, unter anderem die *Stadsregio Rotterdam*, in der sich 16 Gemeinden zusammengeschlossen haben. Ihr steht ein Regionalrat (*Regioraad*) aus Vertreter/innen der beteiligten Kommunen vor, der sich jedoch nicht an einzelgemeindlichen Belangen, sondern an politischen Fraktionen orientiert. Einzelne Handlungsfelder werden in entsprechenden Ausschüssen diskutiert. Thematische Schwerpunkte sind im Zeitraum 2006 bis 2010 Verkehr, Wohnen, Wirtschaft, Soziales, Jugendhilfe, Umwelt und Freiraumentwicklung (Stadsregio Rotterdam 2009a).

Wichtige Instrumente, mit denen insbesondere die Siedlungsentwicklung gesteuert werden kann, sind der im Jahr 2005 aufgestellte regionale Raumordnungsordnungsplan Rotterdam 2020 (*Ruimtelijk Plan Regio Rotterdam 2020 – RR2020*) sowie das zugehörige Umsetzungsprogramm (*Uitvoeringsprogramma RR2020*), die auf den beiden Ebenen Provinz und Gemeinden gleichermaßen angesiedelt sind (Stadsregio Rotterdam 2009b). Mit Blick auf das geschilderte neue Raumordnungsrecht umfasst der Raumordnungsplan die betreffenden kommunalen *Structuurvisie* sowie Teile des *Structuurvisie* auf Provinzebene.

31 Jede *Structuurvisie* muss Aussagen darüber enthalten, wie Bürger/innen und (soziale) Organisationen in die Entwicklung des jeweiligen Konzeptes eingebunden waren (VROM 2007b: 2).

Das übergeordnete Ziel des Zusammenschlusses ist es, eine lebenswerte Stadtregion zu schaffen, zu der moderne Wirtschaftszentren, öffentliche Grün- und Freiräume vor allem in Wasserlage gehören. Grundlage ist eine gemeinsame Siedlungspolitik, unter anderem um Wettbewerbsnachteile aufgrund einzelgemeindlicher „Kirchturmpolitik“ zu vermeiden. Auch wohnungspolitische Aspekte haben einen zentralen Stellenwert: Im Mittelpunkt steht hier die Förderung eines breit gefächerten Wohnungsangebots, um Attraktivität und Lebensbedingungen in der Region zu verbessern sowie insbesondere sozial-räumliche Fragmentierungen entgegenzuwirken (Stadsregio Rotterdam 2009c). Unter anderem sollen sozial- und wohnungspolitische Ansätze miteinander verknüpft werden.

Zentrales Finanzierungsinstrument für die Stadtentwicklung ist auch in der Region Rotterdam das Investitionsprogramm Stadterneuerung. Als Besonderheit kommt hier jedoch hinzu, dass Rotterdam und Schiedam seit 2004 ihre Fördermittel auf die Stadsregio übertragen haben bzw. die von der Provinz zu bewilligenden Mittel für die anderen Gemeinden direkt an die Region vergeben wurden, so dass hier faktisch ein „Regionalbudget“ entstanden ist. Über den Mitteleinsatz entscheidet der Regionsraad (Stadsregio Rotterdam 2009d).

Im Vergleich mit der Situation in Deutschland lässt sich zusammenfassend feststellen, dass auch in den Niederlanden ein breites Spektrum unterschiedlicher Konzepte integrierten kommunalen Handelns zur Anwendung kommt. Zwar regeln gesetzliche Vorgaben die Konzeptaufstellung und einen Kanon von Mindestinhalten, die konkrete Ausgestaltung der Planungen kann jedoch offensichtlich sehr flexibel gehandhabt werden, was ebenfalls Analogien zur Situation in Deutschland aufweist. Auch das Verständnis „des“ Integrierten und damit seine Ausprägungen zeigen in den Niederlanden ein sehr heterogenes Bild. Betrachtet man den Aspekt der Einbeziehung regionaler Zusammenhänge in integriertes kommunales Handeln, zeigt sich – wie am Beispiel der Stadtregion Rotterdam ausgeführt – ein von der deutschen Situation deutlich abweichendes Bild: Sowohl durch die faktische Möglichkeit der Bildung eines „Regionalbudgets“ als auch aufgrund der integrativ ausgerichteten Zielsetzungen gemeindeübergreifender Entwicklungsplanungen im städtebaulichen, sozialen und wirtschaftlichen Bereich scheinen hier die Voraussetzungen für eine gemarkungsübergreifende Stadtentwicklungspolitik gegeben zu sein, die auch eher „harte“ Themenbereiche wie Wohnraumversorgung aufgreift.

7.3 Schweiz

Integriertes Handeln

Anders als in den Niederlanden und Dänemark ist integrierte Stadtentwicklung³² in der Schweiz noch vergleichsweise jung. Auf kommunaler Ebene gibt es seit Ende der 1990er Jahre erste Ansätze in einigen Schweizer Großstädten als Reaktion auf die Herausbildung insbesondere baulich-strukturell benachteiligter Stadtquartiere (u.a. in Zürich von 1998 bis 2002 mit dem Schwerpunkt „Aufwertung von Stadtgebieten“/Projekt „Domino – Quartieraufwertung Zug um Zug“ sowie von 2002 bis 2006 mit dem Schwerpunkt „Lebensqualität in allen Quartieren“; vgl. Emmenegger et al 2002).

Auf nationaler Ebene wurden integrative Strategien als Bestandteil der neuen Agglomerationspolitik des Bundes (siehe unten) erstmals von 2003 bis 2007 im Zusammenhang mit

32 Im Schweizer Sprachgebrauch wird statt „integrierte“ häufig „integrale“ („integrale Quartierentwicklung“) oder synonym auch „nachhaltige“ verwendet.

einem ressortübergreifend³³ getragenen Projekt verfolgt: Im Rahmen des Programms „Nachhaltige Quartierentwicklung“ wurde am Beispiel von vier Quartieren³⁴ modellhaft untersucht, wie die Lebensbedingungen in diesen Stadtteilen verbessert werden können. Grundlage der Programmumsetzung war ein gebietsbezogener Ansatz, über den *Top-down*- und *Bottom-up*-Strategien verknüpft wurden; die programmatischen Grundsätze – Einbeziehung aller relevanten Handlungsfelder, Langfristigkeit des Prozesses, verbesserter Ressourceneinsatz, Schaffung von Organisationsstrukturen, Partizipation, Monitoring, Forschungsbegleitung – ähnelten in starkem Maße denen des deutschen Bund-Länder-Programms Soziale Stadt (vgl. BFE/ARE/BWO 2004: 4ff.).

Im Jahr 2007 wurden im „Bericht Integrationsmassnahmen“ des Schweizer Bundesamtes für Migration in vielen Schweizer Wohnquartieren Defizite bei der Integration von Zuwanderern bzw. eine zunehmende sozial-räumliche Fragmentierung städtischer Räume festgestellt (BFM 2007: 19 ff.). Um diesen Problemen zu begegnen, wurde im Jahr 2008 das ressortübergreifende³⁵ Programm „Projets urbains – Gesellschaftliche Integration in Wohnquartieren“ gestartet, das sich ebenfalls in die Agglomerationspolitik des Bundes einfügt (BFM 2007: 40 ff.; ARE 2009b; vgl. Abbildung 26). Über eine Laufzeit von vier Jahren (2008-2011) bietet es elf Modellvorhaben³⁶ fachliche, finanzielle und technische Unterstützung an, um mit den komplexen Herausforderungen der Stadtentwicklung in benachteiligten Stadtteilen umgehen zu können. Die Vorhaben liegen allesamt in kleineren bzw. mittleren Städten und Gemeinden, die im Gegensatz zu größeren Kommunen bislang nicht über geeignete Erfahrungen und Instrumente für eine integrierte Quartiersentwicklung verfügten. „Mit dem Programm sollen ein ganzheitlicher und nachhaltiger Prozess angestoßen und negative Entwicklungen verhindert werden. Gleichzeitig verfolgt es das Ziel, die Sicherheit zu erhöhen und den sozialen Zusammenhalt zu stärken.“ (ARE 2009d).

Der gebietsbezogene integrierte Ansatz des Programms „Projets urbains“ sieht für die Modellvorhaben die gemeinschaftliche, partizipative Entwicklung einer Quartiersvision sowie die Erstellung eines Handlungskonzepts bzw. Maßnahmenplans unter Einbeziehung aller relevanten Akteure vor. Die Planungen sollen sich an den Potenzialen des Quartiers orientieren und in gesamtstädtische Ansätze eingebunden sein. Ziel ist auch die Förderung der Einrichtung neuer Organisations- und Managementstrukturen auf kommunaler Ebene beispielsweise zur ressortübergreifenden Zusammenarbeit (ARE 2009a). Auf Bundesebene wird das Programm durch eine ressort- und departementübergreifende Steuerungsgruppe betreut, durch eine externe Evaluierung kontinuierlich begleitet sowie um einen halbjährlichen Erfahrungsaustausch der beteiligten Kommunen und Kantone³⁷ ergänzt (ARE 2008, ARE 2009d). Trotz aller bisher realisierter Ansätze

33 Das Projekt wurde gemeinsam von den Schweizer Bundesämtern für Energie (BFE), für Raumentwicklung (ARE) und für Wohnungswesen (BWO) getragen sowie vom „Novatlantis – Competence Center Energy and Mobility CCEM/Nachhaltigkeit im ETH-Bereich“ begleitet.

34 Basel – Gundeldinger Feld, Lausanne – Bellevaux, Luzern – Basel-/Bernstrasse, Zürich – Werdwies.

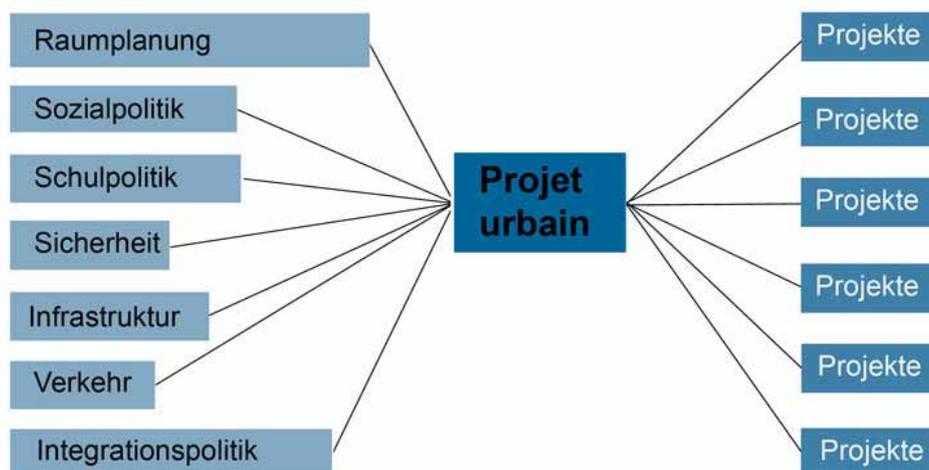
35 Das Programm „Projets urbains“ wird von sechs Bundesstellen aus fünf Departementen getragen: Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Bundesamt für Migration (BFM), Bundesamt für Wohnungswesen (BWO), Bundesamt für Sport (BASPO), Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) und Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM) (ARE 2008).

36 Dabei wird zwischen drei Pilot- und acht Partnerprojekten unterschieden: Die Pilotprojekte in den Kommunen Rorschach, Montreux und Pratteln, die bisher nur geringe Erfahrungen mit integrierter Quartiersentwicklung hatten und über nur beschränkte Ressourcen verfügen, wurden gemeinsam mit den Kantonen entwickelt. Die acht Partnerprojekte setzen dagegen auf bereits laufenden Entwicklungsprozessen oder umfangreichen Vorarbeiten auf (Baden, Renens, Vevey, Yverdon-les-Bains, Burgdorf, Olten, Schaffhausen, Spreitenbach) (ARE 2008).

37 Die Schweizer Kantone sind in Funktion und rechtlicher Eigenständigkeit mit den deutschen Bundesländern vergleichbar.

kommt das Schweizer Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) zu dem Schluss: „Im Vergleich zu den Nachbarländern, in denen solche Projekte durch europäische und nationale Förderprogramme unterstützt werden, hat die Schweiz bei der Ein- und Durchführung von Projets urbains noch wenig Erfahrung. Obwohl einzelne Städte eine Vorreiterrolle spielen, besteht noch kein gemeinsamer Erfahrungshintergrund“ (ARE 2009b).

Abbildung 26: In die Schweizer „Projets urbains“ einbezogene Politikbereiche und Handlungsfelder



Quelle: ARE 2009a

Rahmenbedingungen für die Einbeziehung regionaler Zusammenhänge

Die bisherige Politik des Bundes sah die Zuständigkeit für Fragen der Stadt- und Regionalentwicklung bei den einzelnen Kantonen. Angesichts der bereits angesprochenen gesellschaftlichen und politischen Herausforderungen, die sich vor allem in den (Groß-) Städten konkretisieren, wurde diese Position jedoch im Jahr 2001 modifiziert: „Die komplexen Probleme in Agglomerationen (können) von keiner staatlichen Ebene mehr im Alleingang gelöst werden“ (BFE/ARE/BWO 2004: 4). Im Zentrum des neuen Politikansatzes steht daher die Einführung des integrativen Instruments „Agglomerationsprogramm“, das sich als phasenweise auszuarbeitender „Aktionsplan“ versteht, der auf den Ebenen von Kantonen und Gemeinden gemeinsam von allen relevanten Akteuren erstellt wird und folgende Elemente enthält (ARE 2002: 3 ff.; vgl. Abbildung 27 und 28):

1. Strategieentwicklung: Analyse des Handlungsbedarfs, Festlegung prioritärer Handlungsfelder, Abstimmung über Verfahrensschritte;
2. Entwicklung von thematischen bzw. räumlichen Schwerpunkten (Aktionsmodulen);
3. Projektentwicklung und -durchführung.

Ein solches für die Behörden von Gemeinden und Kantonen verbindliches Agglomerationsprogramm „setzt die organisatorischen, finanziellen und zeitlichen Rahmenbedingungen für die Umsetzung der Maßnahmen fest“ (ARE 2003: 3). Seine Erstellung, bei der sich Kantone und Kommunen „auf bestehende Planungsarbeiten und -instrumente ab-

stützen und diese gezielt ergänzen“ können (ARE 2003: 5)³⁸, ist die Grundlage für eine Förderung durch den Bund. Dieser formuliert Mindestanforderungen an die Programminhalte, wobei die Bereiche Verkehr und Siedlungsentwicklung eindeutig im Vordergrund stehen (ARE 2003: 4). Um die rechtlich bindende Wirkung des Agglomerationsprogramms zu gewährleisten, sind eine entsprechende Verankerung im kantonalen Recht oder eine vertragliche Vereinbarung vorgesehen, und innerhalb der räumlichen Abgrenzung eines Agglomerationsprogramms sind die zugehörigen Gemeinden zur Mitwirkung verpflichtet (ARE 2002: 9 ff.).

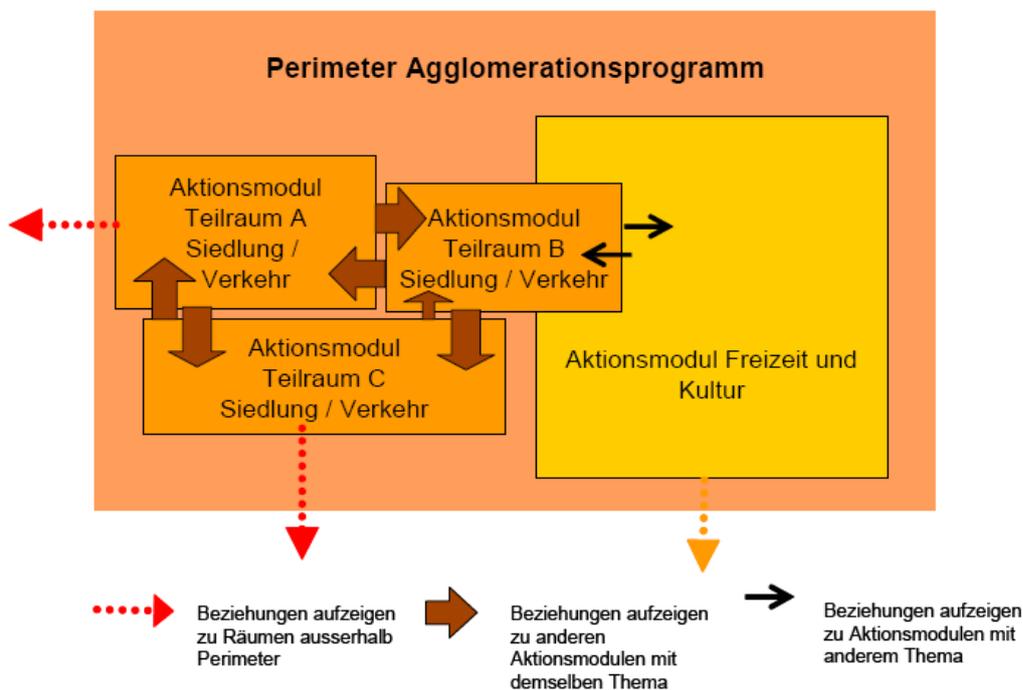
Abbildung 27: Schematische Darstellung des Aufbaus eines Agglomerationsprogramms



Quelle: ARE 2003: 4.

38 Die bereits bestehenden und nach wie vor gültigen Planungsinstrumente Richt- und Nutzungspläne in der Raumordnung werden durch die Agglomerationspläne ergänzt und sollen mit ihnen nicht in Konkurrenz stehen. (ARE 2002: 16 ff.).

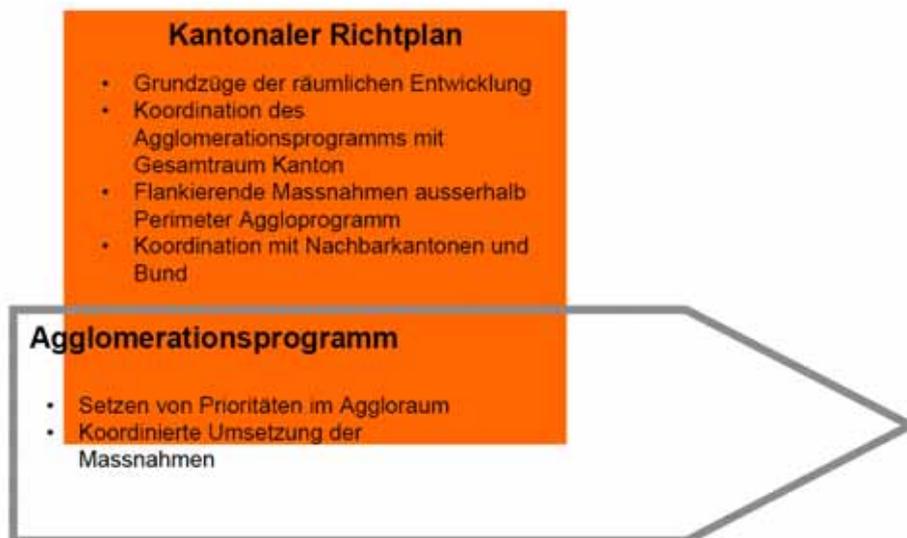
Abbildung 28: Schematische Darstellung der Wechselbeziehungen der Module innerhalb eines Agglomerationsprogramms



Quelle: ARE 2002: 14.

Im Rahmen der Umsetzung des Instruments Agglomerationsprogramm unterstützt der Bund 24 Modellvorhaben zur interkommunalen Kooperation, indem er kantonale Agglomerationsprogramme kofinanziert (ARE 2003: 4; GAZ u.a. 2006: 4). Für die Steuerung und Organisation des Prozesses empfahl die Tripartite Agglomerationskonferenz (Bund, Kantone, Städte und Gemeinden) Ende des Jahres 2005 die Einrichtung eines Agglomerationsrates, der aus den betroffenen Stadt- und Gemeindepräsidenten besteht und verbindliche strategische Entscheidungen für den jeweiligen Agglomerationsraum treffen soll (GAZ u.a. 2005: 4 f.). Die Umsetzung dieser Entscheidungen soll im Rahmen von Fachkommissionen realisiert werden, die für einzelne Politikbereiche zuständig sind; an ihnen nehmen je nach Thema auch Vertreter/innen des entsprechenden Kantons sowie weitere Akteure teil.

Abbildung 29: Verhältnis zwischen kantonalem Richtplan und dem Agglomerationsprogramm



Quelle: ARE 2002: 19.

Intraregionale Kooperation am Beispiel des Agglomerationsraums Zürich

Ein Beispiel für die Umsetzung von Modellvorhaben im Rahmen der Agglomerationspolitik des Bundes ist der Wirtschaftsraum mit seinen rund 1,7 Millionen Einwohner/innen in 221 Kommunen, die sich über sechs Kantone erstrecken (GAZ u.a. 2006: 4). Zwischen den Städten und Gemeinden bestehen „traditionell“ vielfältige Kooperationsbeziehungen in den elf Planungsregionen sowie rund 220 Zweckverbänden (GAZ u.a. 2005: 2), allerdings fehlte dafür bisher eine verbindliche Strategie. Zu den Problemen der Zusammenarbeit zählen Konkurrenz zwischen den verschiedenen Gemeinden, Befürchtungen, die Kernstadt könne den Kooperationsprozess dominieren, Zurückhaltung bei der Abgabe von Entscheidungskompetenzen bzw. die mangelnde Verbindlichkeit von Entscheidungen (GAZ u.a. 2005: 9; 2006: 6). Insgesamt stimmten die „Problem- und Entscheidungsstrukturen (...) häufig nicht mehr überein, es fehlen Strukturen für themenübergreifende, an der Gesamtsteuerung orientierte Zusammenarbeitsformen“ (GAZ u.a. 2006: 3).

Im Rahmen des Modellvorhabens zum Agglomerationsprogramm und dem damit verbundenen Strategiefindungsprozess „Strukturen für eine bessere Zusammenarbeit im Wirtschaftsraum Zürich“ wurden im Frühjahr 2006 drei prinzipielle Möglichkeiten zur Verbesserung der interkommunalen Kooperation zur Diskussion gestellt, die sich im Hinblick auf ihren „räumlichen Fokus (Kanton, Metropolitanraum, Grenzgebiete), ihre institutionelle Stossrichtung (Bündelung interkommunaler Zusammenarbeit, Zusammenführen der Interessen für den Wirtschaftsraum Zürich, institutionell-rechtliche Grundlagen im kantonsübergreifenden Verständnis) und ihre Entwicklungsstadien“ unterscheiden (GAZ u.a. 2006: 8 ff.):

1. Interkommunalkonferenzen (für die themenübergreifende strategische Zusammenarbeit innerhalb des Kantons; Federführung: Kanton),
2. Metropolitankonferenz (als gemeinsame Plattform beispielsweise in Form eines Vereins),
3. kantonsübergreifende Zusammenarbeit (unter anderem Klärung rechtlicher Fragen).

Gegenwärtig werden im Großraum Zürich alle drei Ansätze verfolgt: Neuorganisation der regionalen Zusammenarbeit innerhalb des Kantons, Klärung der Frage der Trägerschaften für interkantonale Agglomerationen sowie Durchführung von bisher vier Metropolitankonferenzen (Stadt Zürich 2009a, 2009b). „Im Juli 2009 wird der Verein ‚Metropolitanraum Zürich‘ gegründet und die Trägerschaft der Metropolitankonferenz übernehmen. (...) Mit der Formulierung von strategischen Stossrichtungen in den vier Handlungsbereichen ‚Wirtschaft‘, ‚Lebensraum‘, ‚Verkehr‘ und ‚Gesellschaft‘ wird aufgezeigt, wie die Entwicklung in die gewünschte Richtung gelenkt werden kann“ (Stadt Zürich 2009b).

Der Ansatz der Agglomerationsprogramme ist nicht nur ein wichtiger Schritt zur Verbesserung der intraregionalen Zusammenarbeit, sondern geht auch in Richtung einer stärker integrativen Vorgehensweise auf den beteiligten Steuerungs- und Handlungsebenen. Noch 2005 wurden für die kommunale Ebene politikfeldübergreifende Organisationsstrukturen gefordert, die jedoch von „inhaltlichen, finanziellen und personellen Leistungsgrenzen“ limitiert waren (GAZ u.a. 2005: 19). „Insgesamt ist der Bedarf an Zusammenarbeit zur besseren Koordination zwischen den Politikbereichen gross“, hieß es noch vor kurzem (GAZ u.a. 2005: 19).

Die Umsetzung der Agglomerationsprogramme wird zeigen, inwiefern über die „gesetzten“ Themenschwerpunkte Verkehr und Siedlungsentwicklung hinaus, die auch in Deutschland zu den Kernthemen intraregionaler Kooperation gehören, andere Handlungsfelder einbezogen werden.

Insgesamt zeigt sich, dass Ansätze kommunaler integrierter Stadtentwicklung in der Schweiz eine kürzere Tradition haben als vergleichbare Vorgehensweisen in Dänemark, Deutschland und den Niederlanden. Auch wird deutlich, wie wichtig entsprechende Förderprogramme und Unterstützungsangebote (auf Bundesebene) sind, um den Gedanken „des“ Integrierten zu befördern. Die große Zahl an (sektoral ausgerichteten) Zweckverbänden beispielsweise im Wirtschaftsraum Zürich weist auf eine intensive interkommunale Zusammenarbeit hin, nicht jedoch auf integrative Vorgehensweisen im Zusammenspiel von kommunalen Planungen und regionalen Belangen. Jedoch zeigen die Ansätze einer institutionalisierten kantons- und gemeindeübergreifenden Abstimmung und Zusammenarbeit in eine neue Richtung, die auch für die deutsche Situation von Interesse sein kann.

8. Zusammenfassung/Schlussfolgerungen

Die Ergebnisse der Untersuchung „Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen“ bestätigen einen Trend zur Neudefinition und -ausgestaltung kommunaler integrierter Stadtentwicklung, mit der aktuellen Herausforderungen wie den Folgen von Globalisierung und Demographischem Wandel begegnet werden soll. Dabei wird jedoch deutlich, dass heutige Ansätze – im Gegensatz zu Integrierter Stadtentwicklungsplanung (STEP) der 1960er und 1970er Jahre – oftmals wesentlich projekt- bzw. umsetzungsorientierter sind, je nach Anlass oder Ziel eine gesamtstädtische und/oder teilräumliche Ausrichtung haben, teilweise eher sektorale Ziele in einem integrativen Umfeld verfolgen und eine Vielfalt unterschiedlicher „Governance“-Formen aufzeigen – kurz: „die“ integrierte Stadtentwicklungsplanung ist einer Vielfalt neuer integrierter Ansätze gewichen.

Auch zeigt sich, dass mit dieser Vielfalt eine gewisse „Begriffsschwächung“ einhergeht, was genau unter „dem“ Integrativen oder Integrierten zu verstehen ist bzw. was alles darunter verstanden wird. Aus der Konzeptperspektive reicht die Spannbreite von gesamtstädtischen, die Region einbeziehenden integrierten Leitbildern bis hin zu sektoralen Konzepten, in denen verschiedene Aspekte eines Handlungsfeldes (z.B. unterschiedliche Verkehrsarten oder verschiedene Bereiche der Jugendhilfe) integrierend betrachtet werden. Deutlich wird, dass es vielfältige Aspekte gibt, die in der Praxis integriert werden; dazu können gehören:

- verschiedene räumliche Ebenen („Nachbarschaft“/„Quartier“/„Viertel“, Stadtteil, Bezirk, Gesamtstadt, Region),
- verschiedene Themen/Handlungsfelder (z.B. Sanierung und Beschäftigung/Qualifizierung),
- verschiedene Bereiche der Verwaltung (z.B. Stadtplanung und Jugendamt),
- verschiedene Planungen/Pläne/Konzepte (z.B. Leitbilder und fachsektorale Entwicklungspläne),
- unterschiedliche Themenbereiche innerhalb von Planungen (z.B. Fußgänger-, Rad- und motorisierter Verkehr),
- verschiedene Finanzierungsmöglichkeiten (z.B. Mittel unterschiedlicher Fachressorts, Fördermittel, private Mittel),
- verschiedene Verwaltungsakteure und andere Akteure (Beteiligung von lokaler Bevölkerung, Gewerbetreibenden, freien Trägern),
- verschiedene Organisationsstrukturen auf der Umsetzungsebene vor Ort (z.B. lokale Quartiermanagements und Sozialraumteams).

Konsens scheint zu sein, dass die „Zusammenarbeit unterschiedlicher Ressorts/Ämter“ und die „Einbeziehung verschiedener sektoraler Handlungsfelder“ – also Aspekte integrativer Organisationsformen und von Ressourcenbündelung – die zentralen Elemente integrierter Stadtentwicklung sind; mit Abstrichen gilt dies auch noch für die „Einbeziehung von Akteuren außerhalb von Politik und Verwaltung“. Die Frage, ob es darüber hinaus notwendig ist, eine genauere Definition im Sinne von Mindeststandards oder Qualitätskriterien für integrierte Stadtentwicklung zu erarbeiten, wird auf den Ebenen von Bund, Ländern und Kommunen unterschiedlich beantwortet: Zusammengefasst steht die Position, für den Umgang mit integrierter Stadtentwicklung im Rahmen von Förderprogrammen oder auch Begleitforschung und Evaluierung verbindliche Parameter zu benötigen, dem Wunsch gegenüber, angesichts vielfältiger und je individueller kommunaler Ausgangssi-

tuationen und Zielsetzungen integrierte Ansätze möglichst flexibel handhaben zu können. Auf breite Akzeptanz stieß daher ein „flexibler“ Definitionsansatz als Teilergebnis dieser Untersuchung, in dem die Aspekte „räumliche Bezugsebene“, „fachlich-thematische Zusammenhänge“, „beteiligte Fachressorts“, „beteiligte Akteure innerhalb und außerhalb von Politik und Verwaltung“, „Bündelung von Fördermitteln“, „Steuerung integrierten Handelns“ sowie „Ausgestaltung von Entwicklungskonzepten“ zwar als Kernelemente integrierter Stadtentwicklung angeboten werden, dies jedoch in einem Spannungsfeld zwischen „eher schwacher“ und „eher starker“ Ausprägung.

In der Praxis basiert kommunales integriertes Handeln in der großen Mehrheit der Städte und Gemeinden auf schriftlich ausgearbeiteten Konzepten, wie die Untersuchungsergebnisse zeigen. Als genereller Trend zeigt sich, dass bei aller Vielfalt vor allem Integrierte Stadtentwicklungskonzepte und Leitbilder auf der gesamtstädtischen Ebene sowie Integrierte Entwicklungskonzepte der Sozialen Stadt und des Stadtumbaus West oder Ost auf teilräumlicher bzw. Quartiersebene dominieren. Im Bereich eher sektoral ausgerichteter Konzepte bzw. Planungen sind vor allem integrierte Verkehrs-, Freiraum- und Wohnentwicklungskonzepte sowie Einzelhandels- und Zentrenkonzepte stark vertreten. Konzepte im Handlungsfeld Gesundheit, das in den vergangenen Jahren einen erheblich an Bedeutung zugenommen hat, spielen dagegen kaum eine Rolle.

Nicht nur die Konzepte selbst weisen eine große Vielfalt auf, auch ihre Ausgestaltung, das heißt die Berücksichtigung verschiedener Konzeptbestandteile, zeigt ein breites Spektrum auf, wobei deutlich wurde, dass integrierte Entwicklungskonzepte für die Quartiersebene mit Blick auf die Berücksichtigung der verschiedenen Kernelemente erwartungsgemäß deutlich „vollständiger“ sind als beispielsweise Leitbilder für die gesamtstädtische Ebene. In diesem Zusammenhang wurde in den Workshops und Interviews immer wieder betont, es hänge vom jeweiligen Konzepttyp ab, ob und inwieweit auf unterschiedliche Handlungsfelder eingegangen wird, Detailinformationen zu (geplanten) Management- und Organisationsformen für die Konzeptumsetzung sowie zur Aktivierung und Beteiligung von Akteuren außerhalb von Politik und Verwaltung fixiert werden, die Integration unterschiedlicher räumlicher Ebenen (Teilräume bzw. Quartiere, Gesamtstadt, Region) angesprochen wird oder Finanzierungs-, Ablauf- und Zeitplanungen berücksichtigt werden. Gleichwohl lässt sich zumindest aus der theoretischen Perspektive die Frage stellen, ob nicht alle Konzepte bestimmte „Mindestkomponenten“ enthalten sollten, will man sie als „integriert“ bezeichnen.

Bei den Anlässen für die Erstellung von integrierten Konzepten und Planungen können zwei Bereiche unterschieden werden: Endogene Anlässe, die sich aus der Problemstellung vor Ort ergeben, und denen man mit Hilfe eines integrierten Handlungsansatzes begegnen will, sowie exogene Anlässe in Form von Förderprogrammen bzw. -richtlinien. Wie die Untersuchung zeigt, tragen Förderprogramme entscheidend dazu bei, dass überhaupt integriert gehandelt wird und entsprechende Konzepte Aspekte wie ressortübergreifende Kooperation oder auch Beteiligung von Akteuren außerhalb von Politik und Verwaltung („Urban Governance“) berücksichtigen. Beispielsweise zeigt sich in der Stadtregion Dresden, dass hier – ausgelöst durch den „Bundeswettbewerb Stadtumbau Ost im Jahr 2002 – eine Vielzahl integrierter Stadtentwicklungskonzepte erarbeitet worden ist. In der Stadtregion Saarbrücken sind förderprogramminduzierte Integrierte Entwicklungskonzepte der Sozialen Stadt proportional weit verbreitet.

Mit Blick auf kommunale Finanzierungsmöglichkeiten wird deutlich, dass finanzielle Mittel verschiedener Verwaltungsressorts nur selten gebündelt werden – auch nicht, wenn dies in Förderrichtlinien explizit so vorgesehen ist. Vielmehr erfolgt auf kommunaler Verwaltungsebene oftmals eine Verknüpfung von Mitteln verschiedener Förder- und Komple-

mentärprogramme – insbesondere im Zusammenhang mit der Umsetzung des Programms Soziale Stadt. Erwartungsgemäß ist Mittelbündelung bei strategisch orientierten Ansätzen (Leitbildern), aber auch bei Konzepten mit stärker fachsektoraler Ausrichtung in der Regel schwach bis gar nicht ausgeprägt. Insgesamt scheint bei der Bündelung finanzieller Mittel also noch Nachholbedarf zu bestehen.

Die Einbindung unterschiedlicher Handlungsfelder aus dem städtebaulichen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und Umweltbereich wird als zentrales Element „des“ Integrierten betrachtet. Dabei bilden baulich-städtebauliche Themen eine „Klammer“ um alle Konzepte, die ansonsten je nach (förderprogrammabhängiger) thematischer Ausrichtung unterschiedliche Schwerpunkte setzen. Insgesamt fällt jedoch auf, dass eine intensive Berücksichtigung der Bereiche Soziales sowie Arbeit und Beschäftigung lediglich im Kontext der Sozialen Stadt „Spitzenwerte“ erreicht. Dies ist auf der einen Seite nicht weiter verwunderlich, liegen hierin doch inhaltliche Schwerpunkte des Programms. Auf der anderen Seite lässt sich die Frage stellen, ob nicht gerade diese beiden Themenfelder auch in anderen Zusammenhängen integrierten kommunalen Handelns einen größeren Stellenwert erhalten sollten. Zwar wird in der kommunalen Praxis oftmals argumentiert, diese „weicherer“ Themen würden erst durch eine Konkretisierung in teilräumlichen bzw. quartiersbezogenen Kontexten greifbar und könnten daher auf gesamtstädtischer, strategischer Ebene nur wenig berücksichtigt werden. Dem steht allerdings das Argument gegenüber, gerade am Maß der Berücksichtigung des „Sozialen“ im gesamtstädtischen Kontext lasse sich ablesen, wie ernst die Stadtpolitik dieses Themenfeld nimmt. Es müsse daher originäres Interesse einer Stadt sein, diesen Handlungsbereich auch auf gesamtstädtischer Ebene zu integrieren.

Aus der Konzeptperspektive betrachtet, zeigt sich, dass es ebenfalls Integrierte Entwicklungskonzepte der Sozialen Stadt sind, die häufiger als andere Konzepte bzw. Planungen ein breites Spektrum an thematischen Handlungsfeldern einbinden, womit dieser auf der Umsetzungsebene angesiedelte, fördermittelinduzierte Ansatz – so die These – „das“ Integrierte besonders stark spiegelt. Ein gegenteiliges Bild zeichnen integrierte Konzepte mit eher sektoralem Bezug, in denen vor allem Handlungsfelder dominieren, die der sektoralen Ausrichtung des jeweiligen Konzeptes entsprechen (z.B. „Wirtschaft“ in Integrierten Wirtschaftsentwicklungskonzepten). Dies liegt einerseits auf der Hand, andererseits stellt sich durchaus die Frage, ob bei ihnen ein stärkerer Integrationsgrad durch die Einbeziehung auch solcher Handlungsfelder erreicht werden sollte, die erst „auf den zweiten Blick“ relevant erscheinen, es in der Realität jedoch bereits sind. Dies dürfte vor allem für sektorale Konzepte mit starkem teilräumlichen Bezug (beispielsweise Integrierten Einzelhandelskonzepte) interessant sein.

Die Berücksichtigung verschiedener Handlungsfelder scheint also – stark generalisiert – weniger ein Leitmotiv integrierten Handelns „an sich“ zu sein, sondern vielmehr von Programmvorgaben sowie von individuellen Anlässen und Aufgaben auf kommunaler Ebene abhängig gemacht zu werden.

Bei der Einbeziehung unterschiedlicher Verwaltungsbereiche – laut Umfrageergebnissen das wichtigste Element integrierten Handelns – zeigen sich erwartungsgemäß starke Analogien zur Integration verschiedener Handlungsfelder: Auch hier werden die Ressorts aus dem baulich-städtebaulichen Bereich am häufigsten berücksichtigt, was vor allem dann wenig überrascht, wenn kommunales integriertes Handeln durch Programme der Städtebauförderung angestoßen wurde. Dies scheint abermals vor allem für die Soziale Stadt zu gelten, denn in ihrem Zusammenhang werden die Verwaltungsbereiche Soziales, Jugend, Schule/Bildung, Kultur besonders häufig einbezogen. Auch an dieser Stelle

kann gefragt werden, ob eine stärkere Berücksichtigung dieser Ressorts auch in anderen Konzeptzusammenhängen nicht nur möglich, sondern sogar notwendig ist.

Bei der Beteiligung von Akteuren außerhalb von Politik und Verwaltung zeigt sich im Zusammenhang mit teilräumlichen bzw. quartiersbezogenen Konzepten ebenfalls eine deutlichere Intensität als bei integriertem Handeln auf gesamtstädtischer Ebene. Insgesamt kommt ein breites Spektrum an Aktivierungs- und Beteiligungsmethoden zum Einsatz: Es reicht von Informations- und Diskussionsveranstaltungen im Zusammenhang mit (nahezu) abgeschlossenen Planungen (vor allem für die gesamtstädtische Ebene) bis hin zu breit angelegten, aktiv zur Mitgestaltung auffordernden (kontinuierlichen) Partizipationsansätzen insbesondere im Rahmen teilräumlicher bzw. quartiersbezogener Entwicklungsansätze (Soziale Stadt, Stadtumbau West und Ost). Stark generalisiert werden auf gesamtstädtischer Ebene eher Interessenvertreter/innen bzw. Organisationen und Initiativen einbezogen, während auf der Quartiersebene „normale“ Bürger/innen und sonstige lokale Akteure wie Gewerbetreibende stärker im Fokus stehen. Die Möglichkeiten, Einfluss auf Planungen und Konzepte zu nehmen, scheinen auf der konkreten Umsetzungsebene ebenfalls deutlicher ausgeprägt zu sein als bei gesamtstädtischen Belangen.

Dazu wurde aus den Reihen der kommunalen Praxis unter anderem bemerkt, die Resonanz auf Beteiligungsangebote sei umso geringer, je abstrakter das Planungsvorhaben ist. Außerdem würde sich nicht jedes Thema auf jeder räumlichen Ebene für Bürgerbeteiligung eignen. Die Gegenthese lautete, dies sei sehr wohl möglich, erfordere allerdings einen entsprechenden Willen auf Seiten von Politik und Verwaltung sowie die richtigen Methoden. Bürger/innen interessierten sich generell eher für die Probleme „vor der eigenen Haustür“, sollten aber über die „richtige“ Ansprache auch für übergeordnete Belange der „Lebenswelt Stadt“ zu gewinnen sein – spätestens wenn die konkreten Feinwirkungen solcher Planungen im Sinne potenzieller „Betroffenheit“ vermittelt werden. Vereinzelt wurde betont, sei es sogar notwendig, gesamtstädtische Entwicklungsziele auch „gesamtstädtisch“ abzustimmen, um ihre Legitimation auf eine möglichst breite Basis zu stellen.

Für die Steuerung integrierter Stadtentwicklung – Kooperation verschiedener Verwaltungsbereiche, Einbeziehung unterschiedlicher Handlungsfelder, Aktivierung und Beteiligung, Berücksichtigung unterschiedlicher räumlicher Ebenen – zeigen die Untersuchungsergebnisse, dass entsprechendes kommunales Handeln nicht in jedem Falle institutionalisiert ist. Dies scheint insbesondere in kleineren Gemeinden auch weniger notwendig zu sein, da hier aufgrund einer nur geringen Anzahl von Verwaltungsbereichen und meist „kurzer Verwaltungswege“ ressortübergreifende Zusammenarbeit in vielen Fällen ohnehin eher der „Normalfall“ ist. Generell kann ein höherer Grad an Institutionalisierung vor allem bei stark umsetzungsorientierten und mehrere Ziele berücksichtigenden Ansätzen der integrierten Stadtentwicklung beobachtet werden. Hier werden ressortübergreifende Gremien nicht nur für die Erstellung integrierter Konzepte eingerichtet, sondern oftmals auch für die Dauer der Umsetzungsphase aufrechterhalten. Ein deutlich anderes Bild zeigt sich dagegen bei eher sektoral ausgerichteten Konzepten, in deren Zusammenhang institutionalisierte Steuerungsformen weniger oft vorkommen. Wie schon im Zusammenhang mit der Integration unterschiedlicher Handlungsfelder und Fachressorts kann auch hier die Frage gestellt werden, ob eine stärkere Institutionalisierung ressortübergreifender Gremien (Arbeitsgruppen, Lenkungsgruppen etc.) für integriertes kommunales Handeln hilfreich wäre – sowohl in arbeitstechnischer Hinsicht (geregelter Informationsfluss, gesicherter Austausch mit anderen Ressorts, „Kennenlernen“ unterschiedlicher [Fach-]Sichtweisen, belastbarere, weil verbindlichere Kooperationsstrukturen) als auch unter dem Aspekt einer stärkeren Orientierung an Ressortinterdependenzen als Abbild komplexer Zusammenhänge in der Realität.

Damit sind unter anderem die räumlichen Bezugsebenen integrierten kommunalen Handelns angesprochen, die eben jene „Realität“ darstellen (Teilräume bzw. Quartiere, Gesamtstadt, Region). Im Rahmen des Forschungsprojektes wurde vor allem untersucht, für welche Ebenen welche integrierten Entwicklungskonzepte erarbeitet worden sind bzw. inwiefern sie unterschiedliche räumliche Ebenen integrieren. Dabei stand insbesondere die Frage im Vordergrund, inwieweit der Forderung aus dem politischen Raum, in kommunalen integrierten Konzepten stets auch regionale Zusammenhänge berücksichtigen zu müssen, in der kommunalen Praxis nachgekommen wird. Die Untersuchungsergebnisse zeigen eindeutig, dass sich sowohl integrierte Konzepte der Stadtentwicklung als auch solche mit eher sektoraler Ausrichtung vor allem auf die gesamtstädtische oder die Quartier-/Stadtteilebene bzw. in einigen Fällen auch auf beide Ebenen zugleich beziehen. Eine Berücksichtigung regionaler Aspekte kommt dagegen nur in wenigen Einzelfällen vor und ist damit die absolute Ausnahme. Als eine Erklärung für diesen Widerspruch zwischen idealtypischer Vorstellung und kommunaler Handlungspraxis nannten Workshop-Teilnehmer/innen die große Komplexität der Integration unterschiedlicher räumlicher Ebenen. Im Wechselspiel zwischen Politik und Verwaltung sei es allenfalls möglich, entweder Region und Gesamtstadt oder Gesamtstadt und Quartier(e) miteinander zu verknüpfen, wobei man sich – wenn überhaupt – für weiteres entscheiden würde. Dabei spielen sicherlich auch Gründe eine Rolle, warum intraregionale Kooperation an sich nicht unproblematisch ist: Unter anderem politisches „Kirchturmdenken“ bzw. interkommunaler Wettbewerb, erhöhter Ressourcenaufwand in den Verwaltungen, aber auch mangelnde Erfahrungen mit solchen Kooperationen wurden als Erschwernisse genannt.

Als Alternative zu einer systematischen oder gar institutionalisierten Einbeziehung regionaler Aspekte in kommunales Handeln wurde die Konzentration auf thematische Schnittstellen benachbarter Kommunen im Rahmen informeller Kooperationen genannt, die – wenn eine entsprechende Vertrauensbasis geschaffen wurde – auch als „Türöffner“ für eine weitere Zusammenarbeit dienen könne. Dabei arbeite man sich in der Regel von eher „weichen“ Themen wie Tourismus zu eher „harten“ Handlungsfeldern wie gemeinsame Wohn- oder Gewerbeflächenentwicklung vor.

Insgesamt werden zwar viele der in der LEIPZIG CHARTA eingeforderten Elemente integrierten Handelns in den Städten und Gemeinden faktisch umgesetzt – wenngleich dies weniger für die Aspekte Mittelbündlung und regionale Abstimmung gilt –, allerdings scheint das Dokument selbst vielerorts unbekannt zu sein oder es wird ihm auf kommunaler Ebene kaum politikleitende Funktion zugesprochen.

Der Blick in die europäischen Nachbarländer Dänemark, Niederlande und Schweiz zeigt bei allen Schwierigkeiten, die solche Vergleiche mit sich bringen, dass hier durchaus Ähnlichkeiten zu integriertem kommunalem Handeln in deutschen Kommunen feststellbar sind, sich die Rahmenbedingungen für interkommunale Zusammenarbeit jedoch teilweise stark unterscheiden: Integriertes kommunales Handeln findet sich vor allem in dänischen und niederländischen Städten, die an den jeweiligen, mit der Sozialen Stadt vergleichbaren Programmen zur Entwicklung benachteiligter Wohnquartiere teilnehmen. Vor allem in Dänemark scheint es einen sehr breiten Konsens über die Notwendigkeit „des“ Integrierten in der Stadtentwicklung zu geben, was nicht zuletzt auf die starke Leitfunktion der nationalen Ebene mit ihren Regelungsvorgaben, aber auch ihren Unterstützungsangeboten – Arbeitshilfen, Informationen, Aufbau von Netzwerken, Modellprojekte und begleitende Evaluierungen – zurückzuführen ist. In den Niederlanden kommt ein breites Spektrum unterschiedlicher Konzepte integrierten kommunalen Handelns zur Anwendung. Zwar regeln gesetzliche Vorgaben die Konzeptaufstellung und einen Kanon von Mindestinhalten, die konkrete Ausgestaltung der Planungen kann jedoch sehr flexibel gehandhabt werden, was Analogien zur Situation in Deutschland aufweist. Auch das Verständnis „des“ Integ-

rierten und damit seine Ausprägungen zeigen in den Niederlanden wie hierzulande ein sehr heterogenes Bild. Ansätze kommunaler integrierter Stadtentwicklung haben in der Schweiz eine kürzere Tradition als vergleichbare Vorgehensweisen in Dänemark, Deutschland und den Niederlanden. In diesem Lernprozess wird deutlich, wie wichtig entsprechende Förderprogramme und Unterstützungsangebote (auf Bundesebene) sind, um den Gedanken „des“ Integrierten in den Kommunen zu befördern.

Die Rahmenbedingungen für interkommunale Kooperation unterscheiden sich teilweise deutlich von der Situation in Deutschland: In Dänemark bestehen nach einer Reform des Planungssystems und territorialer Zuständigkeiten klare Regelungen über die interkommunale Zusammenarbeit (unter anderem „Zwang“ zur Abstimmung kommunaler und regionaler Planungen) und die gemeinsame Planaufstellung mehrerer Kommunen innerhalb der jeweiligen Region. Übertragbarkeiten auf die Situation in Deutschland sind jedoch eher schwierig, weil deutsche Städte und Gemeinden unter anderem über eine geringere Finanzautonomie verfügen und die Zuständigkeit für öffentliche Aufgaben in Deutschland stärker auf die verschiedenen staatlichen Ebenen verteilt sind als in Dänemark. In den Niederlanden zeigt sich beispielsweise in der Stadtregion Rotterdam ebenfalls ein von der deutschen Situation abweichendes Bild: Sowohl durch die faktische Möglichkeit der Bildung eines „Regionalbudgets“ als auch aufgrund der integrativ ausgerichteten Zielsetzungen gemeindeübergreifender Entwicklungsplanungen im städtebaulichen, sozialen und wirtschaftlichen Bereich scheinen hier günstige, auf Freiwilligkeit basierende Voraussetzungen für eine gemarkungsübergreifende Stadtentwicklungspolitik gegeben zu sein, die auch „harte“ Themenbereiche wie Wohnraumversorgung aufgreift. In der Schweiz weist die große Zahl an (sektoral ausgerichteten) Zweckverbänden beispielsweise im Wirtschaftsraum Zürich auf eine intensive interkommunale Zusammenarbeit hin, nicht jedoch auf integrative Vorgehensweisen im Zusammenspiel von kommunalen Planungen und regionalen Belangen. Jedoch zeigen die Ansätze einer institutionalisierten kantons- und gemeindeübergreifenden Abstimmung und Zusammenarbeit in eine neue Richtung, die auch für die deutsche Situation von Interesse sein kann.

9. Handlungsempfehlungen

Um sowohl kommunales integriertes Handeln zu stärken und auszuweiten als auch die bisher wenig berücksichtigte Einbeziehung regionaler Zusammenhänge zu befördern, lassen sich eine Reihe von Handlungsempfehlungen für die Ebenen Bund, Länder und Kommunen formulieren.

Handlungsempfehlungen für die kommunale Ebene

- Überzeugung von Verwaltungsspitze und Politik von der Notwendigkeit integrierten kommunalen Handelns; integriertes Handeln bzw. Einbeziehung regionaler Zusammenhänge zur „Chefsache“ und „Handlungsprämisse“ machen;
- Systematisches Aufzeigen des Mehrwerts integrierten Handelns; Verstärkung der verwaltungsinternen Öffentlichkeitsarbeit zum Thema integrierte Stadtentwicklung;
- Einführung einer für integriertes Handeln geeigneten Organisationsstruktur, die neben der „Linie“ ressortübergreifendes, projektorientiertes Arbeiten mit kurzen Entscheidungswegen zulässt (z.B. „Matrixstruktur“ oder Stabsstelle bzw. Sonderressort integriertes Handeln) und einen engen Kontakt zur Kommunalpolitik ermöglicht;
- Anpassung der kommunalen Haushaltsstruktur an die Erfordernisse integrierten Handelns;

- Qualifizierung, Personalentwicklung;
- stärkere Nutzung von Möglichkeiten der Aktivierung und Beteiligung von Akteuren außerhalb von Politik und Verwaltung;
- gegebenenfalls Fortschreibung bis hin zur Neuaufstellung integrierter Entwicklungskonzepte nach einem größeren Zeitraum, um sich der Aktualität von Bedarfen und Zielformulierungen zu vergewissern;
- Entwicklung tragfähiger Kriterien für die Evaluierung integrierter Konzepte; Evaluierung integrierten Handelns (ggf. durch Externe);
- Einholen externen Inputs / externer Moderationsleistungen zu Fragen integrierten Handelns bzw. regionaler Abstimmungen; Einsatz von „Regionalmoderatoren“;
- (Förderung der) Entwicklung eines Definitionsansatzes für „stadtregionale Kooperation“.
- Überprüfung, ob im Rahmen integrierter Entwicklungskonzepte räumliche Bezüge, verschiedene Handlungsfelder, unterschiedliche Verwaltungsbereiche, Akteure außerhalb von Politik und Verwaltung, Steuerungselemente, unterschiedliche Finanzmittel sowie detaillierende Konzeptelemente in stärkerem Maße als bisher vorgesehen berücksichtigt werden können.

Handlungsempfehlungen für die Ebene der Länder

- ländergrenzenübergreifende Abstimmung relevanter Aspekte der Regional- und Landesplanung;
- stärkere Verankerung des integrierten kommunalen Handelns sowie der Berücksichtigung regionaler Zusammenhänge in Förderrichtlinien der Länder;
- Schaffung von Rahmenbedingungen für eine bessere Qualifizierung von Akteuren des integrierten Handelns:
 - Stärkung der Referendarsausbildung;
 - Überprüfung und gegebenenfalls Anpassung der Lehrpläne von Bachelor- und Masterstudiengängen im Hinblick auf Kompatibilität mit komplexen Anforderungen integrierten kommunalen Handelns;
- Einsatz von „Regionalmoderatoren“ / „Regionalmanagements“;
- Förderung von Evaluierungen integrierten kommunalen Handelns; tragfähige Kriterien für die Evaluierung integrierter Konzepte entwickeln;
- Erarbeitung/Angebot von Arbeitshilfen für integriertes Handeln im Sinne „niedrigschwelliger“, pragmatisch ausgerichteter Grundstandards;
- Einrichtung von Erfahrungsaustauschen;
- (Förderung der) Entwicklung eines Definitionsansatzes für „stadtregionale Kooperation“.

Handlungsempfehlungen für die Ebenen der Länder und des Bundes

- Verbesserung der Voraussetzungen für integriertes Handeln auf kommunaler Ebene:
 - Einrichtung ressortübergreifender Gremien;

- Stärkung einer (Sozial-)Raumorientierung von Ressorts;
 - Mittelbündelung;
 - ressortübergreifende Entwicklung von Förderprogrammen mit abgestimmten Forderungen zu integrierten Ansätzen als Fördervoraussetzung);
 - Abstimmung unterschiedlicher Förderprogramme, die sich in den Kommunen auf identische Gebietskulissen beziehen (können);
 - inhaltliche Ausrichtung von Förderprogrammen an bereits existierenden räumlichen Förderkulissen;
- Schaffung von Anreizen für stadtreionale Zusammenarbeit.

Handlungsempfehlungen für die Ebene des Bundes

- Beibehaltung der Förderung integrierten kommunalen Handelns bzw. von Integrierten Entwicklungskonzepten im Rahmen der Städtebauförderung (Programme Soziale Stadt, Stadtumbau Ost und Stadtumbau West);
- Prüfung einer stärkeren Verankerung/Positionierung integrierter Stadtentwicklungskonzepte im BauGB;
- intensivere Vermittlung von EU- und bundespolitischen Überlegungen zu kommunalem integriertem Handeln und regionaler Abstimmung auf die Ebenen von Ländern und Kommunen (Bekanntheitsgrad entsprechender Politikansätze stärken);
- Förderung von Evaluierungen integrierten kommunalen Handelns;
- Erarbeitung/Angebot von Arbeitshilfen für integriertes Handeln im Sinne „niedrigschwelliger“, pragmatisch ausgerichteter Grundstandards;
- (Förderung der) Entwicklung eines Definitionsansatzes für „stadtreionale Kooperation“ (unter anderem als Beitrag für die Ausgestaltung der EU-Strukturfondspolitik);
- Intensivierung der Informationsarbeit zu integriertem Handeln („Dissemination“).

Literatur

- Aalbers, Manues; Beckhoven, van Ellen; Kempen, van Ronald; Musterd, Sako; Ostendorf, Wim (2004): RESTATE Restructuring Large-scale Housing Estates in European Cities: Good Practices and New Visions for Sustainable Neighborhoods and Cities. Large Housing Estates in the Netherlands. Policies and Practices. Utrecht.
- Albert, Stephanie (2000): Informelle Kooperation als Aufgabe der Regionalplanung. Kaiserslautern.
- ARE – Bundesamt für Raumentwicklung (2001): Agglomerationspolitik des Bundes. Bericht des Bundesrates vom 19. Dezember 2001. Bern.
- ARE – Bundesamt für Raumentwicklung (2002): Agglomerationsprogramm. Arbeitshilfe. Provisorische Fassung für die Pilotphase. Bern.
- ARE – Bundesamt für Raumentwicklung (2003): Agglomerationsprogramm. Kurzübersicht über Zweck, Charakter und Inhalt. Bern.
- ARE – Bundesamt für Raumentwicklung (2008): Bund fördert Projekte zur Quartierentwicklung und sozialen Integration. URL: http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=23006&print_style=yes (Stand 05/2009).
- ARE – Bundesamt für Raumentwicklung (2009a): Projet urbain. URL: <http://www.are.admin.ch/-themen/agglomeration/00630/02258/index.html?lang=de> (Stand 05/2009).
- ARE – Bundesamt für Raumentwicklung (2009b): Projet urbain: Problematik. URL: <http://www.are.admin.ch/themen/agglomeration/00630/02258/03179/index.html?lang=de> (Stand 05/2009).
- ARE – Bundesamt für Raumentwicklung (2009c): Projet urbain: Strategien und Aktivitäten. URL: <http://www.are.admin.ch/themen/agglomeration/00630/02209/index.html?lang=de> (Stand 05/2009).
- ARE – Bundesamt für Raumentwicklung (2009d): Projet urbain: Gesellschaftliche Integration in Wohngebieten. URL: <http://www.are.admin.ch/themen/agglomeration/00630/02213/index.html?lang=de> (Stand 05/2009).
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2002): Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung. Bonn.
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2008): Karten Großstadtregionen 2006 (Grafiken) und Referenz Stadtregionen 2006 (tabellarische Auflistung). Bonn.
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.)(2006): Kooperationen in der Flächenkreislaufwirtschaft. Eine Expertise des ExWoSt-Forschungsfeldes Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung – Fläche im Kreis. Bearbeiter: Bunzel, Arno, Ulrike Meyer und Manuela Rottmann (Difu). Bonn.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2009): Laufende Stadtbeobachtung – Raumabgrenzungen. Großstadtregionen. URL: http://www.bbsr.bund.de/nn_103086/BBSR/-DE/Raumb Beobachtung/Werkzeuge/Raumabgrenzungen/StadtregionalePendlerEB/stadtregionen.html (Stand: 05/09).
- BFE/ARE/BWO – Bundesamt für Energie (BFE), Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) (Hrsg.)(2007): Nachhaltige Quartierentwicklung. Spannungsfelder. Bern.
- BFE/ARE/BWO – Bundesamt für Energie (BFE), Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) (Hrsg.)(2004): Nachhaltige Quartierentwicklung. Vier Pilotprojekte. Bern.

- BFM – Bundesamt für Migration (2007): Bericht Integrationsmassnahmen. Bericht über den Handlungsbedarf und die Massnahmenvorschläge der zuständigen Bundesstellen im Bereich der Integration von Ausländerinnen und Ausländern per 30. Juni 2007. Bern. URL: <http://www.bfm.admin.ch/etc/medialib/data/migration/integration/berichte.Par.0009.File.tmp/070630-ber-integrationsmassnahmen-d.pdf> (Stand 05/2009).
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.)(2008): Statusbericht 2008 zum Programm Soziale Stadt. Bearbeiter: Böhme, Christa, Thomas Franke, Wolf-Christian Strauss (Difu). Berlin.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.)(2007a): Integrierte Stadtentwicklung als Erfolgsbedingung einer nachhaltigen Stadt. Berlin. Bearbeiter: Franke, Thomas, Wolf-Christian Strauss, Bettina Reimann, Klaus J. Beckmann (Difu).
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.)(2007b): Integrierte Stadtentwicklung in den 27 Mitgliedstaaten der EU. Berlin. Bearbeiter: Franke, Thomas, Wolf-Christian Strauss, Bettina Reimann, Klaus J. Beckmann (Difu).
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.)(2004): Städtebaulicher Bericht der Bundesregierung 2004. Berlin.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2003): Dokumentation zum Bundeswettbewerb „Stadtumbau Ost“ – für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen. Berlin.
- BMVBS/BBR – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung sowie Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.)(2007): Auf dem Weg zu einer nationalen Stadtentwicklungspolitik. Memorandum. Berlin/Bonn.
- Braun, Erik, Ariane Chouly, Jan van der Meer (2004): Netherlands: empowering large cities to meet their challenges. In: Euricur – European Institute for Comparative Urban Research, Erasmus University Rotterdam (Hrsg.) (2004): National Urban Policies in the European Union. Bearbeiter: Leo van den Berg, Erik Braun, Jan van der Meer. Rotterdam, S. 81-82.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2004, aktualisiert 2006): Kooperationen in der Flächenkreislaufwirtschaft (Expertise). Bearbeiter: Bunzel, Arno, Ulrike Meyer und Manuela Rottmann, Bonn.
- Bunzel, Arno, Frank Reitzig und Robert Sander (2002): Interkommunale Kooperation im Städtebau. Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Band 34. Berlin.
- Burgers, Jack; Dukes, Thea; Hoes, Jasper; Musterd, Sako; Staring, Richard; Kempen, van Ronald (2001): Urban Development Programmes, Urban Governance, Social Inclusion & Sustainability. National and City Contexts, Urban Development Programmes and Neighborhood Selection. The Dutch Background Report. A Working Paper for UGIS. Amsterdam.
- City of Copenhagen, The Technical and Environmental Administration (2007): områdeløft in Copenhagen. København. URL: http://www.publicartonline.org.uk/casestudies/regeneration/sit_down/~documents/UrbanRegenerationPlan.pdf (Stand 05/2009).
- Danielzyk, Rainer, und Axel Prieb (Hrsg.) (1996): Städtenetze – Raumordnungspolitisches Handlungsinstrument mit Zukunft? Bonn.
- De Boos, Erwin, P.H. Koetsier und Stefan Nietsch (2008): Flexible Stadtentwicklung. Ein Blick in die Niederlande. In: PLANERIN Heft 6/08: 32-33.
- Dekker, K. and R. Van Kempen (2004): Urban Governance within the Big Cities Policy. Cities 21(2), 109-117. Utrecht.

- Dekker, Karin (2003): Beteiligung an Entscheidungsprozessen in den Niederlanden: „Big Cities Policy“ in Den Haag. In: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), Soziale Stadt Info 14, S. 12-13.
- Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode: Antrag „Stadtentwicklung ist moderne Struktur- und Wirtschaftspolitik“. Drucksache 16/1890 vom 20.06.2006.
- Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode: Unterrichtung durch die Bundesregierung „Stadtentwicklungsbericht 2008“. Drucksache 16 /13130 vom 06.05.2009.
- Difu – Deutsches Institut für Urbanistik im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.) (2003): Strategien für die Soziale Stadt. Erfahrungen und Perspektiven – Umsetzung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“. Bericht der Programmbegleitung. Berlin.
- Diller, Christian (2004): Regional Governance im „Schatten der Hierarchie“. In: RuR: 270-279.
- Droste, Herbert, Jobst Fiedler und Valentin Schmidt: Region Hannover: Entwicklung neuer Organisationsstrukturen für die Wahrnehmung regionaler Verwaltungsaufgaben in der Region Hannover, Hannover 1996
- DST – Deutscher Städtetag (2001): Zukunftsinitiative Stadtregion. Positionspapier der Fachkommission „Stadtentwicklungsplanung“ des Deutschen Städtetags vom 8./9. November 2001.
- DST – Deutscher Städtetag (2003): Zukunftssicherung durch integrierte Stadtentwicklungsplanung und kooperatives Stadtentwicklungsmanagement. Positionspapier der Fachkommission „Stadtentwicklungsplanung“ des Deutschen Städtetags vom November 2003.
- DST – Deutscher Städtetag (2004): Zukunftssicherung durch integrierte Stadtentwicklungsplanung und kooperatives Stadtentwicklungsmanagement. Positionspapier des Deutschen Städtetages zum II. Nationalen Städtebaukongress 10. bis 11. Mai 2004.
- Emmenegger, Barbara, Michael Emmenegger und Birgit Wehrli-Schindler (2002): Domino: Quartieraufwertung Zug um Zug – eine Initiative der Stadt Zürich. In: Altröck, Uwe, Ronald Kunze, Ursula von Petz und Dirk Schubert (Hrsg.)(2002): Jahrbuch Stadterneuerung 2002. Berlin, S. 171-181.
- EnergieSchweiz (2003): Nachhaltige Quartierentwicklung/Développement durable à l'échelle du quartier. Bern.
- ER – Rat der Europäischen Union (2005a): Erklärung über die Leitprinzipien der nachhaltigen Entwicklung. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Anlage 1. Brüssel, 16. und 17. Juni 2005.
- ER – Rat der Europäischen Union (2006): Die erneuerte EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung. Brüssel, 15./16. Juni 2006.
- EUKN – European Urban Knowledge Network (2006): Städtebauliche Aufwertungsstrategien in benachteiligten Stadtquartieren – gute Praxisbeispiele in Europa. The Hague.
- EUKN (2005): National Urban Policy of the Netherlands [Internet]. O.O. URL: <http://www.eukn.org/~netherlands/urban/index.html> (Stand: 08/2006).
- EU-KOMM – Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2006): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Die Kohäsionspolitik und die Städte: Der Beitrag der Städte zu Wachstum und Beschäftigung in den Regionen. Brüssel.
- Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik (2009): Förderung der nachhaltigen Stadtentwicklung in Europa. Brüssel.
- ExWoSt-Informationen zum Forschungsfeld „Städtenetze“ Nr. 18 (1994).

- Fahrenkrug, Katrin, und Michael Melzer (2006): Kleine Gemeinden im ländlichen Raum. In Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Wegweiser Demographischer Wandel 2020. Analysen und Handlungskonzepte für Städte und Gemeinden. Gütersloh.
- Floeting, Holger, und Dietrich Henckel (1994): Wissensorientierte Stadtentwicklung. Ein neues Leitbild für die Planung? In: Stadtforum Journal, No. 15, (Mai 1994). Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz. Berlin.
- Franke, Thomas, Rolf-Peter Löhr und Robert Sander (2000): Soziale Stadt – Stadterneuerungspolitik als Stadtpolitikerneuerung. In: Archiv für Kommunalwissenschaften, 39. Jahrgang 2000, II. Halbjahresband. Berlin: 243-268.
- Franke, Thomas, und Wolf-Christian Strauss (2005): Management gebietsbezogener integrativer Stadtteilentwicklung. Ansätze in Kopenhagen und Wien im Vergleich zur Programmumsetzung „Soziale Stadt“ in deutschen Städten. Berlin (Difu Materialien 8/2005).
- Franke, Thomas, und Wolf-Christian Strauss (2007): Integrierte Stadtentwicklungspolitik für benachteiligte Stadtteile in Europa. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.)(2007): Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft – Impulse für die Stadt- und Raumentwicklungspolitik in Europa. Informationen zur Raumentwicklung, Heft 7/8.2007. Bonn: 465-477.
- Frey, Otto, Keller, Donald et al. (2003): Rückkehr der großen Pläne. Ergebnisse eines internationalen Workshops in Wien. In: DISP 153: 13-17.
- GAZ u.a. – Gemeindeamt des Kantons Zürich (GAZ)/Direktion der Justiz und des Innern, Stadtentwicklung Zürich (STEZ)/Präsidialdepartement der Stadt Zürich, Amt für Raumordnung und Vermessung (ARV)/Baudirektion des Kantons Zürich, Amt für Verkehr (AMV)/Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich, Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich (GPV), Stadt Winterthur (Hrsg.)(2005): Strukturen für eine bessere Zusammenarbeit im Wirtschaftsraum Zürich. Grudlagenbericht. Zürich.
- GAZ u.a. – Gemeindeamt des Kantons Zürich (GAZ)/Direktion der Justiz und des Innern, Stadtentwicklung Zürich (STEZ)/Präsidialdepartement der Stadt Zürich, Amt für Raumordnung und Vermessung (ARV)/Baudirektion des Kantons Zürich, Amt für Verkehr (AMV)/Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich, Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich (GPV), Stadt Winterthur (Hrsg.)(2006): Bericht über das Projekt „Strukturen für eine bessere Zusammenarbeit im Wirtschaftsraum Zürich“. Erste Resultate und Ausblick. Zürich.
- Gemeente Eindhoven (2007): Krachtwijken. De Eindhovense Aanpak. Oktober 2007. Eindhoven.
- Gemeente Eindhoven (2008): Wijkactieplan De Bennekel. Januari 2008. Eindhoven.
- Gemeente Enkhuizen (2004): Structuurplan Enkhuizen (2 November 2004). Enkhuizen.
- Gemeente Utrecht (2005): Grotestedenbeleid in uitvoering. Meerjaren Ontwikkelingsprogramma Gemeente Utrecht 2005-2009. Utrecht.
- Grabow, Busso, Dietrich Henckel und Beate Hollbach-Grömig (1995): Weiche Standortfaktoren. Stuttgart u.a. (Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Bd. 89). Berlin.
- Grabow, Busso, und Holger Floeting (1998), Städte in der Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft. In: Egel, Jürgen, und Helmut Seitz (Hrsg.): Städte vor neuen Herausforderungen. ZEW Wirtschaftsanalysen Bd 28. Baden-Baden: 15-52.
- Haller, Christoph, und Werner Rietdorf (2003): Positionspapier Baukultur Stadtumbau-Ost. Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS). Erkner.
- Heinz, Werner (1998): Stadtentwicklungsplanung. In: Hartmut Häußermann (Hrsg.; 1998): Großstadt. Soziologische Stichworte. Opladen: 234-245.

- Heinz, Werner (Hrsg.)(2000): Stadt & Region – Kooperation oder Koordination? Ein internationaler Vergleich. (Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Bd. 93). Berlin.
- Heinz, Werner, Paul von Kodolitsch, Nicole Langel und Michael Reidenbach (2004): Interkommunale Kooperation in baden-württembergischen Stadtregionen – Stuttgart, Karlsruhe und Freiburg. Di-fu-Beiträge zur Stadtforschung. Berlin.
- Hesse, Joachim Jens (2005): Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit in Niedersachsen, Zwischenbericht. Berlin 2005.
- Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (Hrsg.) (2006): Gemeinschaftsinitiative Stadtumbau in Hessen, Interkommunale Kooperation. Wiesbaden.
- Hilligardt, Jan (2002): Nachhaltige Regionalentwicklung durch freiwillige regionale Kooperation. Faktoren einer erfolgreichen Initiierung untersucht an der Region Starkenburg. Schriftenreihe WAR 142. Darmstadt.
- Hilligardt, Jan (2004): Kosten und Nutzen regionaler Kooperation. In: Planerin 1 (2004): 36-37.
- Hollbach-Grömig, Beate, Holger Floeting, Paul von Kodolitsch, Robert Sander und Manuela Siener (2005): Interkommunale Kooperation in der Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik. Berlin (Difu-Materialien 3/2005).
- Huebner, Michael (1995): „Regionalisierung“ von unten: der Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen. In: RuR, H. 3 (1995).
- ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2002a): Nachhaltige Siedlungsentwicklung – raumverträglich und kooperativ. Ausgewählte Aktionsbereiche, Gestaltungsmöglichkeiten, Praxisbeispiele. Dortmund.
- ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2002b): Integrierte Stadtteilentwicklung auf dem Weg zur Verstetigung, Gelsenkirchen-Bismarck /Schalke-Nord. Dortmund.
- Jörissen, Juliane, und Reinhard Coenen (2007): Sparsame und schonende Flächennutzung. Entwicklung und Steuerbarkeit des Flächenverbrauchs. Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag, Band 20. Berlin.
- KAS – Konrad Adenauer Stiftung (2006): Kommunalreform in Dänemark. Sankt Augustin (www.politik-fuer-kommunen.de).
- Knieling, Jörg, Dietrich Fürst und Rainer Danielzyk (2003): Kooperative Handlungsformen in der Regionalplanung. Zur Praxis der Regionalplanung in Deutschland. Dortmund.
- København Kommune/By- og Boligministeriet (2001): Samarbejdsaftale mellem Københavns Kommune og By- og Boligministeriet om kvarterløft på Ydre Nørrebro [Internet]. 2001. URL: [http://www.kvarterloeft.kk.dk/kvarterloeft/gfx.nsf/Files/samarbejdsaftale%20Ydre%20N%F8rrebro%20Syd.doc/\\$file/samarbejdsaftale%20Ydre%20N%F8rrebro%20Syd.doc](http://www.kvarterloeft.kk.dk/kvarterloeft/gfx.nsf/Files/samarbejdsaftale%20Ydre%20N%F8rrebro%20Syd.doc/$file/samarbejdsaftale%20Ydre%20N%F8rrebro%20Syd.doc) (Stand: 03/2005).
- Läpple, Dieter (2004): Entwicklungsperspektiven von Stadtregionen und ihren lokalen Ökonomien In Hansche, Walter, und Kirsten Krüger-Conrad (Hrsg.) (2004): Lokale Beschäftigung und Ökonomie. Herausforderung für die „Soziale Stadt“. Wiesbaden: 5-17.
- LEIPZIG CHARTA zur nachhaltigen europäischen Stadt. Angenommen anlässlich des Informellen Ministertreffens zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt in Leipzig am 24./25. Mai 2007.

- Leonardsen, Lykke, Lasse Matthiessen, Jakob Klint, Gertrud Jørgensen, Gerdt Larsen und Kim Spiegelberg-Larsen (2003): The Danish Neighbourhood Regeneration Programme. Kvarterløft in Copenhagen. The Copenhagen report of the ENTRUST study [Internet]. August 2003. URL: <http://ensure.org/entrust/cases/copenhagen/> (Stand: 03/2005).
- Miljøministeriet (2007a): Fingerplan 2007. Landsplandirektiv for hovedstadsområdet planlægning. København.
- Miljøministeriet (2007b): Planloven i praksis. København.
- Ministeries van VROM, LNV, VenW, EZ, OC&W en Defensie (2008): Realisatie Nationaal Ruimtelijk Beleid. Onder de nieuwe Wro. Den Haag.
- Ministry of the Environment (2007): The Planning Act in Denmark Consolidated Act No. 813 of 21 June 2007. Copenhagen.
- Ministry of the Environment (Hrsg.)(2006a): The new map of Denmark – spatial planning under new conditions (http://www.sns.dk/udgivelser/2006/87-7279-728-2/html/helepubl_eng.htm#_kap04_engNew%20responsibilities).
- Ministry of the Environment (Hrsg.)(2006b): The 2006 national planning report – in brief. The new map of Denmark – spatial planning under new conditions. Kopenhagen. Skifter Andersen, Hans, Helle Nørgård und Dan Ove Pedersen (2000): Danish report on national trends, urban policies and cities and neighbourhoods selected for the UGIS project. Danish Building Research Institute, Housing and Urban Research Division. Kopenhagen.
- Ministry of the Interior and Health (2006): The Local Government Reform – in brief. Copenhagen.
- Ministry of the Interior and Kingdom Relations (2006), Urban Policy and Inter-administrative Relations Directorate 2004 (download von: www.eukn.org)
- Müller/Trute (1996): Stadt-Umland-Probleme und Gebietsreform in Sachsen. In: Region und Stadt. Dresdner Materialien zur räumlichen Planung, Bd. 2, 1. Aufl. Dresden.
- Müller-Herbers, Sabine (2007): Kooperation und Freiraumschutz. Beispiele großer Stadterweiterungsprojekte in Deutschland und den Niederlanden. Dissertation. Dortmund.
- Münzenrieder, Heinz (1995): Stadt-Umland-Verbände als kommunale Regelinstitutionen. In: BayVBl., H. 2.
- ODPM – Office of the Deputy Prime Minister (2005): Conclusions of Bristol Ministerial Informal Meeting on Sustainable Communities in Europe. UK Presidency, Bristol [Ratspräsidentschaft UK].
- Pfotenhauer, Erhart (1998): Stadterneuerung – Stadtsanierung. In: Hartmut Häußermann (Hrsg.; 1998): Großstadt. Soziologische Stichworte. Opladen: 245-255.
- Plan09 (2006): Hvor vil vi hen? Inspiration til Planstrategi 2007. København.
- Plan09 (2007): Regionale visioner og strategier. Kommunerne og den regionale Udviklingsplan. København.
- Plan09 (2008): godt i gang med Kommuneplan 2009. København.
- Positionspapier für die SPD Südhessen: Der Regionalkreis Rhein-Main. In: Umlandverband Frankfurt: Ansichten der Region, Bd. 6, Verwaltungsreform-Modelle zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der Region Frankfurt Rhein/Main.
- Priebs, Axel (1997): Stadt-Umland-Beziehungen im Raum Hannover. In: RaumPlanung, H. 79.
- Priebs, Axel (2007): Der Kopenhagener Fingerplan lebt! Betrachtungen zum 60. Geburtstag eines robusten stadtrationalen Planungskonzepts. In: Informationskreis für Raumplanung (Hrsg.) (2007): Raumplanung, Heft 135 (2007). Dortmund, S. 271-276.

- Regierungsrat des Kantons Zürich (2006): Gemeinsame Medienmitteilung des Gemeindeamtes des Kantons Zürich, des Amtes für Verkehr des Kantons Zürich, des Amtes für Raumordnung und Vermessung des Kantons Zürich, der Stadtentwicklung der Stadt Zürich, der Stabsstelle Stadtentwicklung der Stadt Winterthur, des Verbandes der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich: Klares Bekenntnis für bessere Zusammenarbeit im Wirtschaftsraum Zürich. Zürich.
- Reiß-Schmidt, Stephan (2002): Renaissance „Integrierter Konzepte“ in der Stadtentwicklung? Vortrag im 440. Kurs des Instituts für Städtebau Berlin „Integrierte Konzepte in der Stadtentwicklung“ vom 4. bis 6. November 2002 in Berlin.
- Schink, Alexander (1997): Die Stadt und ihr Umland. In: NWVBI 1997.
- SMI – Sächsisches Staatsministerium des Innern, Abteilung Bau- und Wohnungswesen (2005): Arbeitshilfe zur Erstellung und Fortschreibung Städtebaulicher Entwicklungskonzepte (SEKo). Dresden.
- Stadsregio Amsterdam (2009): Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing. URL: <http://www.stadsregioamsterdam.nl/beleidsterreinen/wonen/investeringsbudget> (Stand 05/09).
- Stadsregion Rotterdam (2009a): Regioraad. URL: <http://www.stadsregio.info/#pagina=1009> (Stand 05/09).
- Stadsregio Rotterdam (2009b): Ruimtelijk Plan Regio Rotterdam 2020: URL: <http://www.rr2020.nl/#pagina=849> (Stand 05/09).
- Stadsregion Rotterdam (2009c): Wonen. URL: <http://www.stadsregio.info/#pagina=1019> (Stand 05/09).
- Stadsregion Rotterdam (2009d): Sociaal beleid. URL: <http://www.stadsregio.info/#pagina=1023> (Stand 05/09).
- Stadsregion Rotterdam (2009f): Ruimtelijke ordening. URL: <http://www.stadsregio.info/#pagina=1018> (Stand 05/09).
- Stadsregio Rotterdam (2007): Stadsregio in de buurt. 6. Notitie: Samenwerking sociaal-fysiek en de stadsregio Rotterdam URL: <http://www.stadsregioindebuurt.nl/Content/www.stadsregioindebuurt.nl/Documenten/6.%20Notitie%20Samenwerking%20sociaal-fysiek.doc> (Stand 05/09).
- Stadt Aarau (Hrsg.)(2005): Chancen für die Quartierentwicklung erkennen und handeln. Eine Praxis-Tagung von „allons-Y telli!“. 17. September 2005 (Tagungsdokumentation). Aarau.
- Stadt Zürich (2006): Mitwirkungs- und Beteiligungsprozesse. Checkliste. Zürich.
- Stadt Zürich. Präsidialdepartement (2009a): Agglomerationspolitik. <http://www.stadt-zuerich.ch/content/prd/de/index/stadtentwicklung/aussenbeziehungen/agglomerationspolitik.html>.
- Stadt Zürich. Präsidialdepartement (2009b): Metropolitankonferenz Zürich. http://www.stadtzuerich.ch/content/prd/de/index/stadtentwicklung/aussenbeziehungen/zuerich_regional/metropolitankonferenz.html.
- Structuurvisies.nl (2009). Structuurvisies. URL: <http://www.structuurvisies.nl/default.aspx> (Stand: 05/2009).
- Territoriale Agenda der Europäischen Union – Für ein wettbewerbsfähigeres nachhaltiges Europa der vielfältigen Regionen. Angenommen anlässlich des Informellen Ministertreffens zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt in Leipzig am 24./25. Mai 2007.
- Van der Burg, Arijen J. (1995): Urbanisierung in den vier größten Stadtkreisen 1995-2005: ein originelles Szenario in den Niederlanden. In: RuR, H. 2: 142-147.

- VROM – Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2009): Wet ruimtelijke ordening. URL: <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=39272> (Stand: 05/2009).
- VROM – Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2008): Wet ruimtelijke ordening. Burgers en de inrichting van de ruimte Plannen en procedures vanaf 1 juli 2008. Den Haag.
- VROM – Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2007a): Actieplan Krachtwijken. Van Aandachtswijk naar Krachtwijk. Den Haag.
- VROM – Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2007b): The new Spatial Planning Act gives space. Den Haag. URL: <http://www.vrom.nl/get.asp?file=docs/-publicaties/8054.pdf&dn=8054&b=vrom> (Stand: 05/2009).
- Wagener, Frido (1985): Stadt-Umland-Verbände. In: Günter Püttner (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Bd. 2, Kommunalverfassung, 2. Aufl., Berlin: 420-422.
- Weck, Sabine (1996): Neue Kooperationsformen in Stadtregionen. In: RuR, H. 4.
- Wegener, Alexander (2006): Veränderter Governance durch Regionalisierung und Kommunalisierung. Die Neuordnung der politischen Landkarte am Beispiel Dänemarks. In: Kleinfeld, Ralf, Harald Plamper und Andreas Huber (Hrsg.)(2006): Regional Governance. Band I. Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens. Osnabrück: 281-289.
- Wilke, Helmut (1987): Entzauberung des Staates. Grundlinien einer systemtheoretischen Argumentation. In: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft: 285-305.
- Wuschansky, Bernd (2005): Integrierte Stadtentwicklungskonzepte in Nordrhein-Westfalen. In: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW) (2005): Werkstattreihe: Integrierte Stadtentwicklungskonzepte. Dokumentation des zweiten Werkstattgespräches am 14. April 2005. Dortmund: S.9-17.
- Wuschansky, Bernd und Carl, Cord-Rüdiger (2007): Integrierte Stadtentwicklungskonzepte. In: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW) (2007): Demographischer Wandel in Nordrhein-Westfalen. ILS NRW Schriften 203. Dortmund: S.97-105.
- Zentrum für Niederlande-Studien (2004): NiederlandeNet: Raumplanung. URL: <http://www.unimuenster.de/HausDerNiederlande/zentrum/Projekte/NiederlandeNet/NL-Info/40/raumplanung.html> (Stand: 05/2009).
- Zonneveld, Wil (2009): Raumplanung in den Niederlanden. Unsicherheit und Unruhe. In: Geographische Rundschau 61 (2009) Heft 1: 43- 49.

Liste der Workshopteilnehmer/innen und Interviewpartner/innen

Das Projektteam bedankt sich herzlich für die Unterstützung und Mitwirkung folgender Personen:

Erster Expertenworkshop „Verbreitung integrierter Stadtentwicklung und regionale Zusammenhänge“, 12. August 2008 in Bonn

Dr. Brigitte Adam	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung	Bonn
Dr. Markus Eltges	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung	Bonn
Dr. Stephanie Bock	Deutsches Institut für Urbanistik	Berlin
Thomas Franke	Deutsches Institut für Urbanistik	Berlin
Wolf-Christian Strauss	Deutsches Institut für Urbanistik	Berlin
Lars Wagenknecht	Deutsches Institut für Urbanistik	Berlin
Prof. Jürgen Aring	Universität Kassel Fachbereich 6 Fachgebiet Stadt- und Regionalplanung	Kassel
Christoph Bachmann	Zweckverband Schwalm-Eder-West	Borken
Dr. Ralph Baumheier	Senat für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa, Referat 60	Bremen
Dr. Annegret Boos-Krüger	HA Hessen Agentur GmbH	Wiesbaden
Karin Brandtönnies	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landes- entwicklung des Landes Hessen, Abteilung VI, Referat Städtebau und Städtebauförderung	Wiesbaden
Jörg Fanelli-Falcke	Erster Stadtrat	Osterholz- Scharmbeck
Jens Grisar	Regionale 2010 Agentur Standortmarketing Region Köln/Bonn GmbH	Köln
Roland Heidelmeier	FD Planung und Liegenschaften	Sankt Augustin
Thomas Knorr-Siedow	Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung e.V. (IRS)	Erkner
Stefan Krapp	Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung Referat 22: Stadtumbau – Integrierte Quartiers- entwicklung	Potsdam
Sabine Krebser	Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen e.V.	Delmenhorst
Stefan Kruse	Junker und Kruse Stadtforschung Planung	Dortmund
Dr. Michael Melzer	Raum & Energie – Institut für Planung, Kommunikation und Prozeßmanagement GmbH	Wedel
Stefan Reiß-Schmidt	Stadtdirektor, Referat für Stadtplanung und Bauordnung	München
Prof. Dr. Manfred Rolfes	Universität Potsdam, Institut für Geographie	Potsdam

Carola Scholz	Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, Referat V A 4 –Grundsatzfragen der Stadtentwicklung/Stadterneuerung, Nationale und Europäische Städtepolitik, Forschung	Düsseldorf
Norbert Schröder-Klings	Referat für Stadtentwicklung und Bauen	Freiburg
Roswitha Sinz	Verband der Wohnungswirtschaft Rheinland Westfalen e.V., Abt. Wohnungspolitik und Stadtentwicklung Nordrhein-Westfalen	Düsseldorf
Klaus Spiekermann	Spiekermann & Wegener (S&W) Stadt- und Regionalforschung	Dortmund
Prof. Dr. Ursula Stein	Stein + Schultz GbR Stadt-, Regional und Freiraumplaner	Frankfurt/M.
Hartmut Thielen	Deutscher Städtetag, Referent für Stadtentwicklungsplanung	Köln
Angela Wagner	Doktorandin RWTH Aachen (Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung, Prof. Selle)	Neuss

Zweiter Experten- und Akteursworkshop „Projektergebnisse und Handlungsempfehlungen“, 3. März 2009 in Berlin

Dr. Brigitte Adam	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung	Bonn
Dr. Markus Eltges	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung	Bonn
Evi Goderbauer	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung	Bonn
Dr. Oliver Weigel	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung	Berlin
Benjamin Thiering	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung	Berlin
Univ.- Prof. Dr.-Ing.	Deutsches Institut für Urbanistik Klaus J. Beckmann	Berlin
Thomas Franke	Deutsches Institut für Urbanistik	Berlin
Franciska Frölich-	Deutsches Institut für Urbanistik von Bodelschwingh	Berlin
Wolf-Christian Strauss	Deutsches Institut für Urbanistik	Berlin
Lars Wagenknecht	Deutsches Institut für Urbanistik	Berlin
Dr. Annegret Boos-Krüger	HA Hessen Agentur GmbH	Wiesbaden
Karlheinz Deventer	Referat Kommunale Entwicklungsplanung	Norderstedt
Dr. Seyda Emek	Fachbereich Bauen und Stadtentwicklung	Stade
Albert Geiger	Referat Nachhaltige Stadtentwicklung	Ludwigsburg
Rolf Hermann	Stadtplanungsamt, Abteilung Stadtentwicklungsplanung	Dresden
Klaus Illigmann	Referat für Stadtplanung und Bauordnung	München
Nils Jacobs	Fachbereich Bauen und Stadtentwicklung	Stade
Dr. Josef Kiefer	Stabsstelle beim Bürgermeister	Losheim am See
Thomas Knorr-Siedow	Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung e.V. (IRS)	Erkner
Stefan Krapp	Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung Referat 22: Stadtumbau – Integrierte Quartiersentwicklung	Potsdam
Monika Kunz	Stadtplanungsamt	Saarbrücken
Reinhard Nieberg	Amt Planung und Bauen	Lauenburg
Marit Pedersen	Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, Amt für Landesplanung Referat Gesamtstädtische thematische Entwicklungsplanung	Hamburg

Carola Scholz	Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, Referat V A 4 – Grundsatzfragen der Stadtentwicklung/ Stadterneuerung, Nationale und Europäische Städtepolitik, Forschung	Düsseldorf
Hartmut Thielen	Deutscher Städtetag, Referent für Stadtentwicklungsplanung	Köln

Interviewpartner/innen in den drei Stadtregionen Dresden, Hamburg und Saarbrücken

Stadtregion Dresden

Gabriele Bäßler	Projekt- und Investorenleitstelle, GB Stadtentwicklung	Radebeul
André Börner	Bauverwaltung	Wilsdruff
Matthias Flörke-Kempe	Sachbiet Verbindliche Bauleitplanung	Dresden
Rolf Hermann	Abteilung Stadtentwicklungsplanung	Dresden
Olaf Holthaus	SG Stadtentwicklung	Heidenau
Erika Lehmann	Bauamt	Bischofswerda
Steffen Möhrs	Fachgebiet Stadtentwicklung	Pirna
Petra Pilarski	Sachgebiet Stadtentwicklungsplanung, Landesentwicklungs-, Regional- und Programmplanung	Dresden
Daniela Schäfer	Stadtentwicklungsamt	Freiberg

Stadtregion Hamburg

Karlheinz Deventer	Kommunale Entwicklungsplanung, Referat 61	Norderstedt
Volker Duda	Amt für Planen, Bauen und Umwelt	Henstedt-Ulzburg
Ulrike Dürkes	Bauamt, Stadtplanungsabteilung	Itzehoe
Nils Jacobs	Fachbereich Bauen und Stadtentwicklung	Stade
Christian Lübbers	Fachbereich Bauen und Stadtentwicklung	Stade
Christiane Manuel	Amt Planung und Bauen	Lauenburg
Christian Marx	Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, Amt für Landesplanung, Referat Gesamtstädtische thematische Entwicklungsplanung	Hamburg
Katrin Matthies	Planungsamt	Seevetal
Reinhard Nieberg	Amt Planung und Bauen	Lauenburg
Fred Patzwaldt	Planungsamt	Seevetal

Marit Pedersen	Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, Amt für Landesplanung, Referat Gesamtstädtische thematische Entwicklungsplanung	Hamburg
Guido Sempell	Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, Amt für Landesplanung, Referat Gesamtstädtische thematische Entwicklungsplanung	Hamburg

Stadtregion Saarbrücken

Michael Banowitz	Amt für Stadtplanung und Bautechnik	Homburg
Jürgen Baus	Amt für Stadtentwicklung, Denkmalpflege und Umwelt	Saarlouis
Dieter Bülte	Regionalverband Saarbrücken	Saarbrücken
Dr. Andrea Chlench	Fachdienst Stadtplanung und -entwicklung	Völklingen
Albert Dörr	Fachbereich FBIV Bauen und Umwelt	Heusweiler
Harald Ehrmann	Städtebauliche Sanierung Innenstadt	Zweibrücken
Dr. Josef Kiefer	Stabsstelle beim Bürgermeister	Losheim am See
Uwe Kleffner	Regionalverband Saarbrücken	Saarbrücken
Anne Kraft	Stabsstelle Wirtschaftsförderung und Stadtentwicklung	Zweibrücken
Monika Kunz	Stadtplanungsamt	Saarbrücken
Gebhard Morscher	Stadtbauamt	Zweibrücken
Gerlinde Spies	Abteilung Planung und Vermessung	Homburg