

Am 20. Mai 2015 beschloss der Stadtrat, das Integrierte Stadtentwicklungskonzept (bisher: SEKo) unter dem Titel „Integriertes Stadtentwicklungskonzept Leipzig 2030“ (neu: INSEK) fortzuschreiben.

Die Fortschreibung erfolgt in drei zeitlichen Schritten:

- 2015: Bilanzphase
- 2016: Kernarbeitsphase
- 1. Halbjahr 2017: Diskussion des Entwurfs

Die Vorlage gibt einen Überblick über die Ergebnisse der Bilanzphase und die daraus folgenden Schlussfolgerungen für die Kernarbeitsphase. Sie informiert zudem über den sich daraus ergebenden Vorschlag zur Struktur der Fachkonzepte sowie der Bearbeitung fachübergreifender Themen.

1. Ergebnisse der Bilanz SEKo und Empfehlungen für die INSEK-Fortschreibung

Das im Jahr 2009 beschlossene Integrierte Stadtentwicklungskonzept wurde hinsichtlich seiner erzielten Wirkungen und Überarbeitungserfordernisse überprüft. Wichtiges Ziel war es, inhaltliche und strukturelle Empfehlungen für die Fortschreibung des neuen INSEK und der dazugehörigen Kernarbeitsphase abzuleiten. Hierfür führte „CivixX – Werkstatt für Zivilgesellschaft“ im Auftrag der Stadt Workshops mit relevanten Fachbereichen der Stadtverwaltung und Gespräche mit Experten in einem breiten thematischen Querschnitt durch, u.a. mit dem Oberbürgermeister, mit Bürgermeistern und ausgewählten Amtsleiter, allen Fraktionen des Stadtrates sowie externen Organisationen und Akteuren. Die Ergebnisse sind in der Anlage 1 ausführlich dargestellt und nachfolgend prägnant zusammengefasst. Sie werden auf www.leipzig.de/stadtentwicklungskonzept veröffentlicht.

Die folgenden Ergebnisse werden in der INSEK-Fortschreibung weiterverfolgt:

1.1 Steuerungswirkung des INSEK

In den Experten- und in den Verwaltungsworkshops wurde empfohlen, dass das INSEK bei seiner Weiterentwicklung zentrale und verbindliche Ziele und Leitlinien für das Handeln der Stadt beinhalten soll. Aufbauend auf den Zielen der Kommunalpolitik soll das INSEK kontinuierlich zur Gesamtstrategie weiterentwickelt werden:

Dazu wurden folgende Hinweise und Vorschläge unterbreitet:

- Es bedarf einer Verknüpfung mit der städtischen Finanzplanung und mit weiteren dezernatsübergreifenden Steuerungsprozessen. (Anmerkung: Die Herstellung dieser Verknüpfungen ist Aufgabe des Prozesses „Aufbau einer Strategischen Steuerung“, der in Umsetzung des AP 2020 geführt wird.)
- Es bedarf der Akzeptanz des INSEK durch die Verwaltungsspitze und der Unterstützung durch die Verwaltungsspitze, Dezernate und Ämter in der Umsetzung.
- Weiterentwicklung und Fortschreibung des INSEK müssen so gestaltet werden, dass es ausreichende Flexibilität besitzt, um auf sich ändernde Bedingungen oder neue Erkenntnisse reagieren zu können.
- Insbesondere von den externen Experten wurde empfohlen, das INSEK in kürzeren Abständen zu evaluieren. Die Evaluierung sollte genutzt werden, um Teilfortschreibungen oder Korrekturen in der Umsetzung vom Stadtrat beschließen zu lassen.
- Das INSEK soll als kontinuierlicher fachübergreifender Arbeitsprozess verstanden und gestaltet werden. Dies bedarf einer Festlegung von Verantwortlichkeiten, Arbeitsstrukturen und Arbeitsinstrumenten für die Umsetzung der Strategie.
- Im INSEK sollen in der Umsetzungsstrategie auch zentrale Maßnahmen/ Maßnahmenpakete mit konkreten Zeithorizonten verankert sein.

1.2 Fachübergreifendes Arbeiten

Im Ergebnis der Ämterworkshops wurde deutlich, dass die Kooperationsbeziehungen in der Verwaltung durch den bisherigen SEKo-Prozess insgesamt gefördert wurden, externe Akteure sehen hier dagegen Verbesserungsbedarf. Das SEKo hat laut Experten und Verwaltungsmitarbeitern insbesondere bei fachübergreifenden Aufgaben unterstützend gewirkt, wie z.B. bei der Stabilisierung benachteiligter Altbauquartiere und der integrierten Magistralenentwicklung.

Zur fachlichen bzw. fachübergreifenden Arbeit gab es insbesondere in den Ämterworkshops folgende Hinweise:

- Zielkonflikte zwischen den fachlichen Anforderungen sollen deutlicher beschrieben werden, auch wenn eine Lösung der Konflikte häufig erst auf Maßnahmeebene möglich ist.
- Die Analysen in den Fachkonzepten sollen auf das notwendige Maß gekürzt werden, um das Gesamtkonzept kompakt und übersichtlich zu halten und Wechselwirkungen zwischen den Fachkonzepten stärker herausarbeiten zu können.
- Insbesondere von externen Experten wurde empfohlen, fachübergreifende Projekt- oder Arbeitsgruppen zu bilden, die eine definierte Leitung haben.
- Künftige Organisationsentwicklungsprozesse sollen darauf hinwirken, dass in der Verwaltungsorganisation kreativ-planerische Projektmanagementprozesse gebündelt und Hemmnisse für prozesshaftes Handeln sowie produktorientierte Steuerung abgebaut werden.

1.3 Beteiligung Stadtrat und Akteure

In den Expertengesprächen wurde vor allem eine frühzeitige und kontinuierliche Einbeziehung von Stadtrat und relevanten Akteuren thematisiert:

- Stadträtinnen und Stadträte wollen deutlich intensiver als bisher in die Fortschreibung des INSEK einbezogen werden. Die Beteiligung soll ausdrücklich über den Fachausschuss Stadtentwicklung und Bau hinausgehen.
- Zielkonflikte oder offene Fragen sollen aktiv von der Verwaltung kommuniziert werden, um den Stadträtinnen und Stadträten die Möglichkeit zu geben, an der Problemlösung mitwirken zu können.
- Akteure, deren Aktivitäten erwartet und auch benötigt werden, sollten möglichst frühzeitig und direkt in den Planungsprozess einbezogen werden.

1.4 Inhaltliche Herausforderungen /Schwerpunktthemen

Im Ergebnis der Ämterworkshops wurde deutlich, dass Querschnittsthemen künftig deutlich intensiver bearbeitet und verantwortet werden müssen. Zudem wurden in den Workshops und Expertengesprächen Themen benannt, die im INSEK fachübergreifend bearbeitet werden müssen.

Die beiden zentralen Querschnittsthemen (ehem. „fachübergreifende Herausforderungen“) sind

- die Ermöglichung und Sicherung finanzieller Handlungsspielräume zur Umsetzung der Gesamtstrategie im Rahmen des haushaltsrechtlich Möglichen und
- der Umgang der Stadt mit dem aktuell sehr starken Wachstumsprozess sowie den Konsequenzen für die infrastrukturelle Entwicklung, den sozialen Zusammenhalt und die Freiräume der Stadt.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass das INSEK auf Grund seiner langfristigen Orientierung bis 2030 Ziele für Zeiträume formuliert, für die die finanziellen Rahmenbedingungen noch nicht bekannt sind.

Als weitere wesentliche Querschnittsthemen wurden benannt:

- Anpassung an sich verändernde Bedingungen, wie z.B. demographische Entwicklung, Klimawandel
- Entwicklung von Stadtrand, Umland und Region

- Entwicklung der Vielfalt / Integration / Inklusion
- Dämpfung der Segregation und Milderung der Auswirkungen
- Verbesserung der Chancengerechtigkeit
- Demographischer Wandel
- Gesundheit
- Digitalisierung der Gesellschaft
- Bestandspflege / Wert- und Funktionserhalt
- Internationales

Impulse für die Weiterarbeit an den Querschnittsthemen sowie für die Bearbeitung der Fachthemen Wohnen, Wirtschaft und Arbeit, Mobilität, Energieversorgung und Klimaschutz, Umwelt und Freiraum, Stadtklima und Klimaanpassung, Bildung und Soziales, Kultur und Sport, Wissenschaft und Forschung werden in Anlage 1 dieser Vorlage beschrieben.

In der öffentlichen Auftaktveranstaltung am 20. November 2015 diskutierten ca. 260 Leipzigerinnen und Leipziger in der Kongresshalle am Zoo, welche Themen für die Entwicklung der Stadt eine besondere Rolle spielen. Dabei wurden ähnliche Schwerpunkte gesetzt, wie auch schon in den Verwaltungsworkshops und den Expertengesprächen (s. Anlage 2). Intensivere Diskussionen werden vor allem zu den folgenden Themen gewünscht:

- Trotz des Wachstums Möglichkeitsräume erhalten
- Integration ermöglichen
- Mobilität verbessern
- Chancengleichheit und soziale Mischung erhalten

Weitere, ergänzende Informationen sind in der ausführlichen Veranstaltungsdokumentation enthalten, die unter www.leipzig.de/2030 veröffentlicht wurde.

Die Ergebnisse der Auftaktveranstaltung werden in den nachfolgenden Beteiligungsveranstaltungen, insbesondere den Werkstattgesprächen, vertieft und in das INSEK einfließen.

1.5 Räumliche Schwerpunktsetzungen

Sowohl in den Ämterworkshops als auch in den Gesprächen wurde das Prinzip der stadträumlichen Schwerpunktsetzungen bestätigt. In diesen Gebieten wird eine überwiegend positive Entwicklung gesehen, die auch wesentlich der Existenz des SEKo zugeschrieben wird. Allerdings sind die Schwerpunkträume mit großräumig-strategischer Wirkung noch zu wenig im Bewusstsein der Akteure verankert.

Zur räumlichen Schwerpunktsetzung gab es folgende Hinweise:

- Die Akzeptanz von Schwerpunkträumen steht und fällt mit der Gewissheit, dass kein Stadtgebiet grundsätzlich vergessen wird. Auch für Gebiete außerhalb von Schwerpunkträumen müssen Impulse gesetzt und erkennbar vermittelt werden, was die Stadtverwaltung in diesen Gebieten zur Entwicklung unternimmt.
- Auch außerhalb von Schwerpunkträumen ist für fachübergreifende Koordinierungen ein gebietsverantwortlicher Ansprechpartner wichtig. Um bei begrenztem Budget möglichst sinnvolle Maßnahmen umsetzen zu können, sollen die Maßnahmen eng mit der Bevölkerung und lokalen Akteuren vor Ort abgestimmt sein.
- Die derzeitige Ausweisung von Schwerpunkträumen sollte anhand aktueller Daten und Informationen ggf. aktualisiert werden. Hinweise kamen zu Paunsdorf, dem Leipziger Osten und dem Leipziger Westen.

- Es besteht Einigkeit darüber, dass es in der Stadt Räume mit besonderem Unterstützungsbedarf gibt. Die Entwicklungsstrategien für diese Räume sollen aber stärker als bisher die spezifischen Potenziale dieser Räume für die Gesamtstadt herausstellen. Eine Stigmatisierung ist zu vermeiden.
- In strategischen Schwerpunkträumen, in denen in der Regel ein Hauptaugenmerk auf einem Thema liegt, soll stärker als bisher fachübergreifend gedacht werden.
- Die Ausstrahlungswirkung auf benachbarte Räume und die Verbindung zu benachbarten Stadtteilen sollte bewusst in den Fokus genommen werden.
- Für alle Schwerpunktgebiete, in denen fachübergreifende Maßnahmen initiiert oder koordiniert werden sollen, sollten zukünftig auch fördermittelunabhängig unter Berücksichtigung der finanziellen Rahmenbedingungen raumbezogene Managementstrukturen etabliert werden. Der Vorschlag zur Ausweisung von Schwerpunkträumen und den in diesen Räumen notwendigen Managementstrukturen wird mit der Vorlage zum fortgeschriebenen INSEK 2017 vorgelegt.

2. Schlussfolgerungen für die Kernarbeitsphase

Die Strukturen und Bausteine der Kernarbeitsphase wurden mit der Vorlage zur INSEK-Fortschreibung (DS-00832/14) festgelegt. Auf diesen aufbauend werden die Ergebnisse der Bilanz auf verschiedene Art und Weise in der INSEK-Fortschreibung berücksichtigt. Die Ergebnisse betreffen vor allem inhaltliche Aspekte und die Steuerungswirkung des INSEK, aber auch Fragen der Beteiligung, Kommunikation und der Arbeitsorganisation. Es wurde deutlich, dass nicht alle gegebenen Hinweise und Schlussfolgerungen schon in der Kernarbeitsphase berücksichtigt werden können, sondern einige erst in der Umsetzung des INSEK relevant werden, wie z.B. Vorschläge zum Thema Evaluierung und Monitoring. Hinweise, die die Themen Steuerung, Arbeitsorganisation und -strukturen betreffen und damit z.T. über den INSEK-Arbeitsprozess hinausgehen, werden in die Entwicklung der Gesamtstrategie eingespeist (s. 2.3).

Vor diesem Hintergrund ergeben sich folgende Schlussfolgerungen für die Kernarbeitsphase:

2.1 Rahmenbedingungen

Im Stadtentwicklungskonzept von 2009 wurden als Grundlage für die Fachkonzepte und die Stadtentwicklungsstrategie soziodemographische Rahmenbedingungen beschrieben. Im Ergebnis der Bilanz 2015 werden diese Rahmenbedingungen - im Sinne des Leitmotivs des INSEK „Leipzig wächst nachhaltig“ - weiterentwickelt. Sie enthalten zukünftig eine kompakte Übersicht über die soziale, ökologische, ökonomische, demographische und finanzielle Entwicklung der Stadt.

Dabei wird u.a. aufgebaut auf

- der Bilanz der Ziele im Umsetzungsbericht 2012 zum Integrierten Stadtentwicklungskonzept,
- vorhandene Berichtssysteme in den Dezernaten,
- den Nachhaltigkeitsindikatoren der Leipziger Agenda 21
- den Umweltindikatoren.

Gleichzeitig können durch die Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen die Fachkonzepte in ihrem Analyseteil reduziert werden.

Die erweiterten Rahmenbedingungen werden nach Beschlussfassung des INSEK 2017 regelmäßig aktualisiert, um bei Teilfortschreibungen des INSEK eine aktuelle Datengrundlage zur Verfügung zu haben.

2.2 Fachkonzepte, Querschnittsthemen und Schwerpunkträume

Als Grundorientierung für die Arbeit an den Fachkonzepten und der Stadtentwicklungsstrategie in der Kernarbeitsphase dient – wie mit der oben genannten Vorlage beschlossen - das 2013 aktualisierte Zielsystem mit vier Oberzielen und 24 Handlungsschwerpunkten für die Entwicklung der Stadt.

Eine zentrales Ergebnis der Bilanz ist die Empfehlung, Themen stärker miteinander zu vernetzen und gemeinsam zu bearbeiten. Dieser Empfehlung wird vor allem dadurch Rechnung getragen, indem

- „Querschnittsthemen“ und „fachübergreifende Umsetzungsinstrumente“ eingeführt werden sowie
- die Zusammensetzung und Struktur der Fachkonzepte angepasst wird.

Querschnittsthemen resultieren zum einen aus globalen oder bundesweiten Thementrends und andererseits aus spezifischen Leipziger Herausforderungen. Sie werden in allen Fachkonzepten bearbeitet. Diese Ergebnisse aus den Fachkonzepten fließen in die Stadtentwicklungsstrategie ein (siehe Abb.). Die Konkretisierung der methodischen Umsetzung ist eine wichtige Aufgabe in der Kernarbeitsphase.

Weiterhin gibt es fachübergreifende Umsetzungsinstrumente, die für fast alle Fachkonzepte und insbesondere auch für die Stadtentwicklungsstrategie in der Umsetzung besonders wichtig sind. Dazu gehören: Flächenmanagement und strategische Liegenschaftspolitik, Beteiligung/Partizipation, Engagementförderung, Integrierte Stadtteilentwicklung und Kooperationsinstrumente (international, bundesweit, regional, innerhalb der Stadt).



Abbildung 1: Zusammenhang Fachkonzepte, Querschnittsthemen und Stadtentwicklungsstrategie

Die **Fachkonzepte** stellen das Bindeglied zwischen der strategischen Ausrichtung und den operativen Notwendigkeiten dar. Sie greifen die vorhandenen Fachplanungen auf, priorisieren und führen sie im Sinne der strategischen Ausrichtung des INSEK zu einem abgestimmten Ganzen zusammen. Es ist demzufolge sinnvoll, dass die Fachkonzepte Ziele und Wirkungen beschreiben, die auf Ebene der Fachplanung konkretisiert und mit Maßnahmen und Indikatoren untersetzt werden. Die Fachkonzepte sollen deshalb deutlich stärker auf strategische Aussagen und Schnittstellen ausgerichtet sein. Im kürzer zu fassenden Analyseteil kann in der Regel auf die Fachplanungen der Ämter zurückgegriffen werden.

Der künftige Fokus der Fachkonzepte liegt auf:

- dem Beitrag zur Erreichung der strategischen Ziele,
- der Sicherung einer nachhaltigen Entwicklung der Stadt,

- den auf den strategischen Zielen aufbauenden Handlungsschwerpunkten und
- fachübergreifenden Herausforderungen sowie
- den aktuellen soziodemographischen Entwicklungen.

Bei der Erarbeitung der Fachkonzepte werden die wichtigsten finanziellen Auswirkungen zusammengestellt, die die Wechselwirkungen mit der Wirtschaftskraft und dem Haushalt der Stadt sowie Synergien aus fachübergreifenden Lösungen beschreiben.

Zukünftig wird das INSEK 11 Fachkonzepte - statt bisher 13 – enthalten und dabei auch neue Themen aufgreifen (s. Abb. 2).



Abbildung 2: Aufbau INSEK; (* wird noch geprüft)

Für den Sport wird noch geprüft, ob ein eigenständiges Fachkonzept erarbeitet wird, oder ob das Thema in den Fachkonzepten Freiraum und Umwelt und Kommunale Bildungslandschaft bearbeitet wird.

Die fachübergreifende Arbeit in den Fachkonzepten wird durch einen regelmäßigen Austausch der entsprechenden Arbeitsgruppen und über INSEK-Workshops gewährleistet.

Die Hinweise zu den Schwerpunkträumen, insbesondere die Aufgabe, das gesamte Stadtgebiet hierbei im Blick zu behalten, sind ein zentraler Bestandteil der methodischen Arbeit im zweiten Teil der Kernarbeitsphase. Dann werden die Ergebnisse aus den Fachkonzepten zur Stadtentwicklungsstrategie zusammengeführt. Dieser Prozess wird u.a. durch Diskussion in Stadtgebietsforen mit Bürgerinnen und Bürgern begleitet.

2.3 Zusammenführung zur Gesamtstrategie

Im Ergebnis der Fortschreibung soll dem INSEK ein qualitativer Sprung zu einer kommunalen Gesamtstrategie gelingen. Es bedarf einer besseren Balance zwischen langfristigen Visionen und der kurz- bis mittelfristigen Umsetzungsorientierung. Dazu wiederum benötigen Gesamtstrategie und die dazugehörigen Fachkonzepte Verbindlichkeit und Maßnahmenbezug. Dies wird dann gelingen, wenn in den Fachkonzepten eine Untersetzung der strategischen Ziele mit konkreten Wirkungen bzw. Endzuständen erfolgt. Diese können dann wiederum in den Fachplanungen aufgegriffen und mit Maßnahmen unterlegt werden. Dabei beeinflussen sich Fachkonzepte und Fachplanungen im Gegenstromprinzip.

Durch dieses System kann eine Ziel-Wirkungskette erstellt werden, die dann auch bei der Haushaltsdiskussion und der strategischen Steuerung relevant ist.

Die Zusammenführung der Fachkonzepte zur Gesamtstrategie beginnt im Sommer 2016. Dieser Prozess wird eng an die Entwicklung und Einführung einer strategischen Steuerung geknüpft. Das ist wesentlich, um die eingangs beschriebene Steuerungswirkung voranzutreiben und eine Vernetzung zu anderen Prozessen, insbesondere der Finanzplanung, zu erhalten. Dabei wird sich die Verbindlichkeit des INSEK auch an den finanziellen Rahmenbedingungen orientieren. Der derzeit angestoßene Prozess zur Weiterentwicklung der strategischen Steuerung wird aktiv die Implementierung von Wirkungszielen vorantreiben.

Es bedarf eines gemeinsamen Verständnisses von Stadtrat, Verwaltungsführung, Dezernaten, Ämtern, Eigenbetrieben, Beteiligungsunternehmen und Stadtgesellschaft, dass das INSEK die von Fachkonzepten untersetzte verbindliche Gesamtstrategie der Stadt Leipzig ist.

2.4 Smart Cities und Agenda 21

Die unter dem Begriff „Smart Cities“ laufenden Diskussionen zur Entwicklung einer postfossilen Strategie für die Stadt Leipzig und die Integration von Informations- und Kommunikationssystemen in die verschiedenen technischen Systeme und Infrastrukturen werden im INSEK gezielt aufgegriffen. Dabei spielt die Zusammenarbeit und die strategische Abstimmung mit kommunalen Unternehmen der Daseinsfürsorge sowie die Einbindung lokaler Unternehmen und der Zivilgesellschaft eine wichtige Rolle.

Die Gewährleistung einer nachhaltigen Entwicklung der Stadt erfordert eine aktive Zusammenarbeit mit der lokalen Wirtschaft, den Organisationen der Zivilgesellschaft und anderen lokalen Organisationen. Für das Zusammenspiel der Akteure zur gezielten Umsetzung der Strategien und Ziele des INSEK erfolgt eine enge Kopplung mit dem Prozess der Leipziger Agenda 21 und dem Smart Cities-Projekt Triangulum.

2.5 Weitere Beteiligung und Kommunikation

Parallel zur Bearbeitung der Fachkonzepte und der fachübergreifenden Herausforderungen wird der Beteiligungsprozess mit Online-Angeboten und Werkstattgesprächen fortgeführt. Diese greifen ab Frühjahr 2016 Themen auf, zu denen aus Sicht von Bürgern, Politik und Verwaltung vertiefender Diskussionsbedarf besteht. Nach vollständiger Auswertung der öffentlichen Auftaktveranstaltung und dem Start der Arbeit an den Fachkonzepten werden die Themen weiter konkretisiert. Daneben begleiten Zukunftsforen als regelmäßiges Akteursgremium den Smart Cities- und INSEK-Fortschreibungsprozess.

Neben der Auftaktveranstaltung im November 2015 wurde das Thema „Wachsende Stadt“ und die damit verbundenen Herausforderungen in der nächsten Führungskräfteklausur der Stadt Leipzig diskutiert. Ziel war es, Erfolgsfaktoren und Maßnahmen festzulegen, wie man diesen Herausforderungen begegnen kann. Die Ergebnisse fließen auch in den anstehenden Fortschreibungsprozess zum INSEK ein.

Nach der Sommerpause 2016 ist eine weitere Vorlage für den Stadtrat vorgesehen, die über den Arbeitsstand der Fachkonzepte informiert, insbesondere über die inhaltlichen und räumlichen Kernaussagen, die in die Erarbeitung der Stadtentwicklungsstrategie eingehen. In der Vorlage werden außerdem Aussagen aus allen Fachkonzepten zu den Konsequenzen des rasanten Bevölkerungswachstums für die Leipziger Stadtentwicklung formuliert.

Anlage 1: Dokumentation Evaluierung des Integrierten Stadtentwicklungskonzeptes der Stadt Leipzig (SEKo) und Empfehlungen zur Fortschreibung als INSEK

Anlage 2: Kurzdokumentation Auftaktveranstaltung 20. November 2015