

# Innenstadt-entwicklung auf regionaler Ebene gedacht

## PETRA HIRSCHLER

Projektleitung, TU Wien,  
Institut für Raumplanung

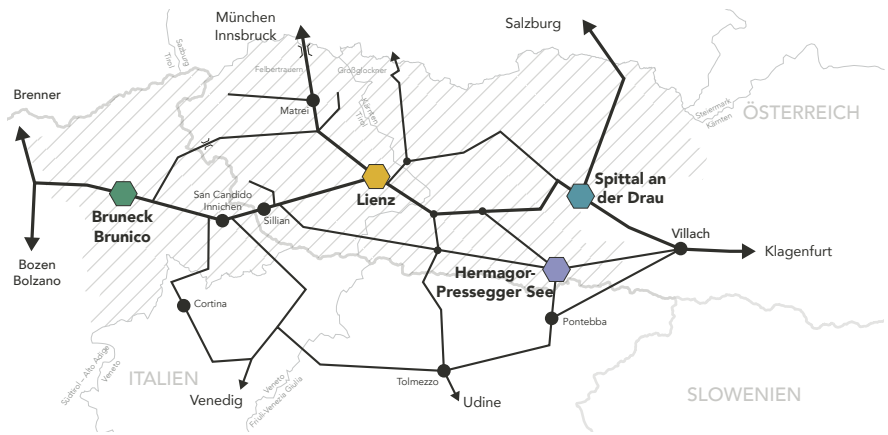
MARTIN AUFHAUSER,  
TOM BRANDSTETTER,  
THERESA JANESCH,  
ELIO PESCATORE,  
FLORIAN PÜHRINGER,  
SIBYLLA ZECH

TU Wien, Institut für Raumplanung

MALENE BUCHENBERGER,  
ANNALISA MAURI,  
SEBASTIAN SATTLEGER,  
MARKUS TOMASELLI

TU Wien, Institut für Städtebau,  
Landschaftsarchitektur und  
Entwerfen

Das interdisziplinäre Bearbeitungsteam des ISEK<sup>4</sup> setzt sich aus Expert:innen verschiedener Fachrichtungen der Fakultät für Architektur und Raumplanung an der TU Wien zusammen. Die institutsübergreifende Aufstellung des Teams trägt den komplexen inhaltlichen Anforderungen eines integrierten Innenstadtentwicklungs-konzeptes Rechnung (Städtebau, Freiraumgestaltung, Raumplanung, Regionalentwicklung).



[ABB. 1] Der SÜD ALPEN RAUM –  
Verortung und räumliche Beziehungen  
(Quelle: TU Wien)

**ISEK<sup>4</sup> ist ein Pilotprojekt der TU Wien zur Entwicklung eines neuen Planungsinstrumentes für zwei räumliche Zwischenebenen, die im klassischen planerischen Instrumentarium bislang wenig Berücksichtigung finden – die Innenstadt und die funktionale Region. Das Projekt zeigt, dass die parallele und fachlich integrierte Bearbeitung dieser beiden Planungsebenen einen Mehrwert in den Planungsprozess bringt.**

Integrierte (Innen-)Stadtentwicklungskonzepte (ISEKs) sind eine moderne Form der sektoral und räumlich integrierten Entwicklungsplanung in Städten, welche auf die Steuerung strategischer Investitionen mit dem Ziel der Stärkung von Stadtteilen (meist von Kerngebieten) abzielen. ISEKs sind als Planungsinstrumente bis dato vor allem in Deutschland etabliert, wo sie Voraussetzung für finanzielle Unterstützung durch den Bund im Rahmen der Städtebauförderung sind. Ein ISEK beschreibt den Handlungsrahmen, Ziele, Interventionsfelder und Massnahmen für mehrere Jahre. Der informelle Charakter der Planung erlaubt es, ortsspezifisch räumliche und thematische Schwerpunkte zu setzen.

Das Projekt ISEK<sup>4</sup> ist in mehrfacher Hinsicht neuartig. In Österreich wurde zuvor erst ein ISEK erarbeitet [1]. Die Bemühungen österreichischer Bundesländer und Städte im Bereich der Entwicklung von Orts- und Stadtzentren konzentrierten sich bisher auf Aktivitäten im Rahmen der sogenannten Ortskernstärkung bzw. -entwicklung [2] sowie Massnahmen im Stadtmarketing, wie sie auch in Kantonen und Städten in der Schweiz etabliert sind. Mit dem ISEK<sup>4</sup> wurden erstmals mehrere Innenstadtentwicklungskonzepte aufeinander abgestimmt und in einer «regio-

[1] ISEK Wolfsberg (Kärnten), 2021

[2] Unter dem Begriff Ortskernentwicklung werden in Österreich (Planungs-)Ansätze zusammengefasst, die Orts- und Stadtkerne in ihrer Funktion als räumliche und soziale Zentren (Wohnen, Dienstleistungen, Geschäfte, Büros und Verwaltung, Kultur, Gastronomie, Beherbergung, Gewerbe) erhalten und stärken – Funktionen, die in den letzten Jahrzehnten aufgrund der Siedlungsentwicklung in die Fläche, der zunehmenden Motorisierung und der Errichtung von Handelseinrichtungen bzw. Handelsagglomerationen an den Ortseinfahrten geschwächt wurden.

nalen Symbiose» auch auf regionaler Ebene betrachtet und integriert. ISEK<sup>4</sup> wurde 2022 als Pilotprojekt im Hinblick auf die damals angedachte Einführung einer Städtebauförderung in Österreich beauftragt und von Bund, Ländern und über INTERREG finanziell unterstützt. Pilotregion war das Städtenetzwerk SÜD ALPEN RAUM, das aus den vier Städten Bruneck (Südtirol, IT), Lienz (Osttirol, AT), Hermagor-Presssegger See und Spittal an der Drau (beides Kärnten, AT) besteht. [ABB. 1]

## Der SÜD ALPEN RAUM: dynamisch, vernetzt und kooperativ

Die grenzüberschreitende Planungsregion umfasst zwei Staaten – eine italienische Provinz und zwei österreichische Bundesländer. Sie erstreckt sich vom nordöstlichen Teil Südtirols über Osttirol bis nach Oberkärnten und zeigt dabei sowohl alpine als auch mediterrane Einflüsse. Die vier Städte des SÜD ALPEN RAUMs profitieren von ihrer Lage an alpinen Flüssen und von direkten Zugängen zum regionalen bzw. überregionalen Bahnnetz. Diese sehr ähnlichen räumlichen Gegebenheiten schaffen ideale Voraussetzungen für gegenseitige Lernprozesse und gemeinsame Visionen in Fragen der Innenstadtentwicklung.

Die Täler, die die Städte verbinden, sind gleichermassen Infrastrukturkorridore und wichtige Natur- bzw. Kulturräume für die Region. Hier verlaufen zum einen die räumlich prägenden Flüsse, zum anderen aber auch hochrangige Bahnverbindungen – etwa von Lienz und Spittal an der Drau aus in Richtung Wien, Zürich oder Zagreb. Grosse Infrastrukturprojekte im Rahmen des Ausbaus des transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN-V, z. B. Brenner- und Semmering-Basistunnel, Koralmbahn) werden die Erreichbarkeit des SÜD ALPEN RAUMS in den nächsten Jahren noch weiter verbessern. Ein essenzieller Bestandteil der Mobilitätsinfrastruktur sind auch die gut ausgebauten Radrouten entlang der Flüsse, die abschnittsweise zum EuroVelo-Netzwerk (europäisches Fernradwegenetz) gehören. Bereits heute haben diese Routen grosse Bedeutung für den Sommertourismus. Mit der Errichtung neuer internationaler Verbindungen (z. B. des Fernradwegs München–Venedig) wird mit einem weiteren Anstieg des Radtourismus in der Region zu rechnen sein.

Wenngleich die Region entlang von Bezirks- bzw. Regionsgrenzen definiert wurde, versteht sich der SÜD ALPEN RAUM nicht als «Zusammenfassung von administrativ isolierten Container-Räumen», sondern als funktionaler Raum, der sich seiner historisch gewachsenen Beziehungen mit den umgebenden Talräumen bewusst ist. So bestehen etwa intensive Verflechtungen mit den angrenzenden italienischen Provinzen sowie mit der Stadtregion Bozen und dem Kärntner Zentralraum (Klagenfurt, Villach). Diese Vernetzung äussert sich unter anderem in der Nutzung gemeinsamer Infrastruktur, in Pendler:innenbeziehungen oder in der Kooperation beim Umgang mit (alpinen) Naturgefahren.

### Von der Idee zum fertigen ISEK<sup>4</sup>

Die Idee zum ISEK<sup>4</sup> entstand in einer Phase, in der intensive Diskussionen zur möglichen Einführung einer Städtebauförderung in Österreich geführt wurden. Das Vorliegen eines ISEKs stand als Voraussetzung für den Erhalt von Förderungen im Raum. Die Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) veröffentlichte in diesem Zusammenhang zehn Fachempfehlungen, die sich unter anderem mit den rechtlichen, administrativen und instrumentellen Rahmenbedingungen der Stärkung von Stadt- und Ortskernen befassen. Im Städtenetzwerk SÜD ALPEN RAUM entschied man sich dazu, die Aufgabe der Innenstadtentwicklung gemeinsam auf regionaler Ebene anzugehen.

Das ISEK<sup>4</sup> wurde in einem gemeinsamen Planungsprozess mit lokalen Steuerungsgruppen in den vier Städten entwickelt. Die genaue Zusammensetzung und Grösse dieser Gruppen unterschieden sich von Stadt zu Stadt (vier bis zwölf Personen). Die Steuerungsgruppen fungierten zum einen als Entwicklungspartner:innen vor Ort, zum anderen aber auch als wichtige Informationsquellen für das Projektteam. Über den gesamten Projektverlauf hinweg gab es einen regelmässigen Austausch zwischen den Steuerungsgruppen und dem ISEK<sup>4</sup>-Projektteam.

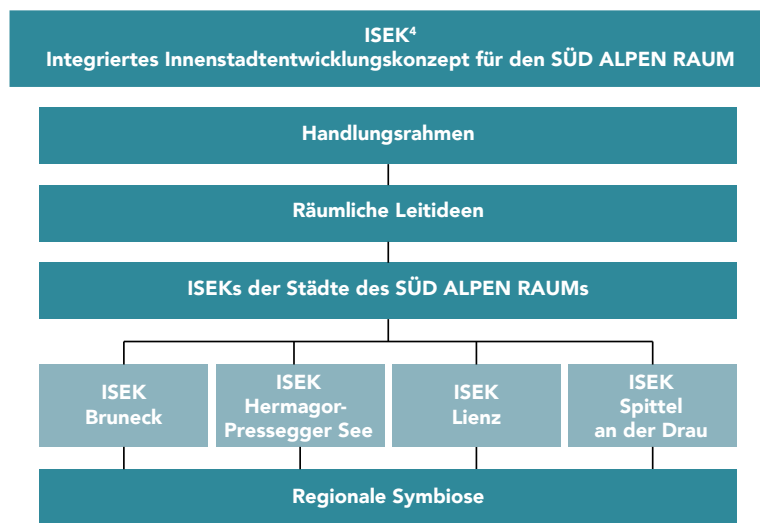
Der erste Schritt umfasste eine raum- und akteur:innenspezifische Analyse, bei der insbesondere auch bestehende lokale Konzepte, Strategien und (laufende bzw. kürzlich abgeschlossene) Planungen aus den vier Städten sekundäranalytisch gescreent wurden.

Im Rahmen partizipativer Designwerkstätten wurden auf Grundlage eines Chancemängel-Plans mögliche Entwicklungsszenarien diskutiert. Die integrierte Betrachtung der Leitthemen aus der Analyse half bei der Definition von Zielen und in weiterer Folge bei der Entwicklung der lokalen bzw. regionalen Zukunftsbilder. In den Strategiewerkstätten wurden diese Zukunftsbilder weiterentwickelt und um konkrete Handlungsstrategien ergänzt. Beim darauffolgenden Projektmarktplatz hatten die Teilnehmer:innen die Möglichkeit, in einem offenen Setting Ideenskizzen für mögliche Massnahmen auf lokaler oder regionaler Ebene vorzustellen. Parallel zu den Strategiewerkstätten wurden im Rahmen von Young Experts Workshops auch die Ideen und Anregungen junger Vor-Ort-Expert:innen eingeholt. [ABB. 2]

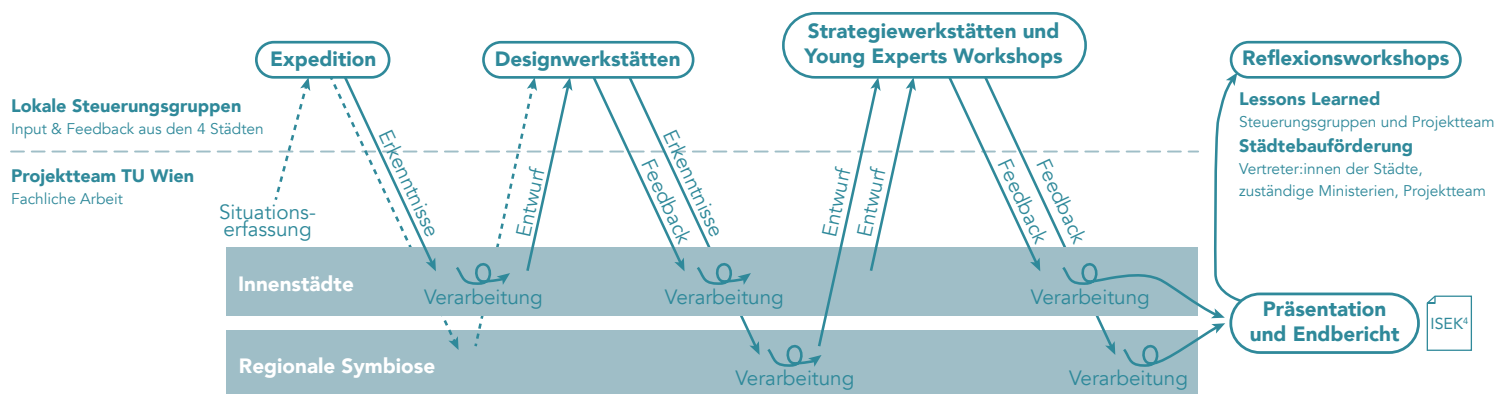
Der inhaltliche Erarbeitungsprozess des ISEK<sup>4</sup> dauerte von Mai bis November 2022 und war somit in knapp sieben Monaten abgeschlossen. Bei allen Arbeitsschritten wurde parallel zur lokalen Perspektive stets auch die regionale Symbiose der Strategien und Handlungsansätze diskutiert. Die vier lokalen ISEKs und die regionale Symbiose sind in einem Gesamtdokument vereint, was der regionalen Integration der Konzepte Rechnung trägt.

### Vier Innenstadtentwicklungskonzepte und eine regionale Vision

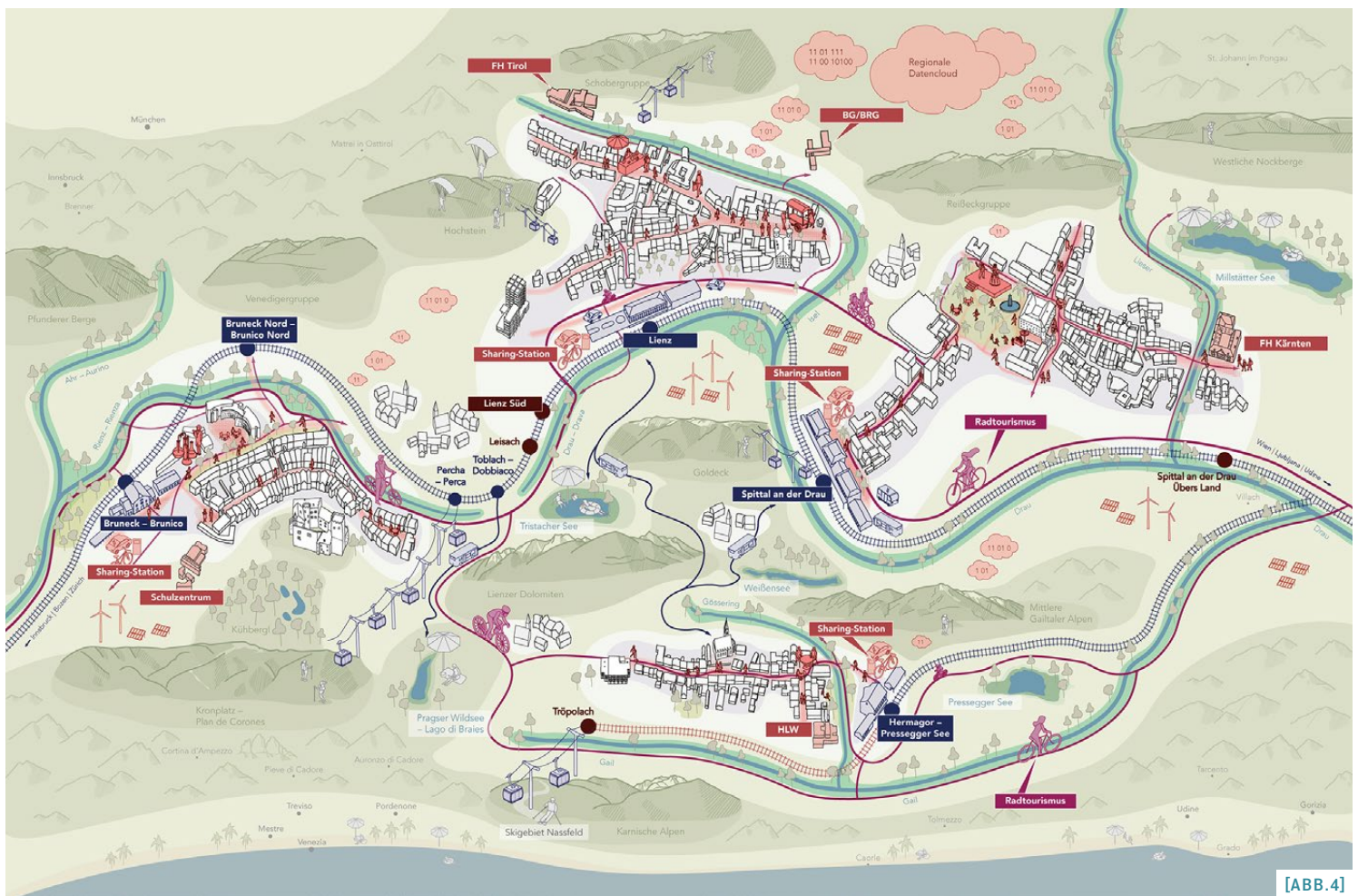
Die Bestrebungen zur Vertiefung der regionalen Zusammenarbeit im SÜD ALPEN RAUM spiegeln sich in der Konzeption und im Aufbau des ISEK<sup>4</sup> [ABB. 3] wider. Der gemeinsame Handlungsrahmen beschreibt die fachlichen Motive hinter den Planungen des ISEK<sup>4</sup> – unabhängig von der konkreten räumlichen Situation (Innenstadt, Gesamtstadt oder funktionale Region). Basierend auf diesem Handlungsrahmen wurden sieben regionsspezifische räumliche Leitideen entwickelt. Diese spiegeln in allen Städten wichtige Themen wider, die in der Analyse identifiziert wurden. Aufgegriffen werden nicht nur regionale Besonderheiten wie die naturräumlich prägenden Flussräume oder die innenstadtnahen Bahnhofsquartiere, sondern auch verschiedene planungspraktische Zielsetzungen. Beispiele dafür sind die gelebte Mobilitätswende, die Anknüpfung touristischer Angebote an die Innenstädte, eine bestandsfreundliche Bau- und Planungskultur sowie eine inklusive Planung für alle Generationen. Die Leitideen ziehen sich wie ein roter Faden durch das ISEK<sup>4</sup>.



[ABB. 3] Aufbau des ISEK<sup>4</sup>  
(Quelle: TU Wien)



[ABB. 2] Erarbeitungsprozess ISEK<sup>4</sup>  
(Quelle: TU Wien)



[ABB.4]

[ABB.4] Regionales Visionsbild  
(Quelle: TU Wien)

Das ISEK<sup>4</sup> enthält vier städtespezifische Abschnitte, die in der regionalen Symbiose auf eine übergeordnete gemeinsame Entwicklungsstrategie in Sinne der ganzheitlichen Vision für den SÜD ALPEN RAUM heruntergebrochen werden. Die lokalen ISEKs umfassen jeweils eine als Erfahrungsbericht formulierte Beschreibung der aktuellen Situation und einen Überblick über aktuelle Entwicklungen bzw. bestehende Konzepte und Planungen. Das Zukunftsbild für die Innenstadt 2040 wird grafisch und über eine Zukunftsgeschichte aus der persönlichen Perspektive einer Protagonistin vermittelt. Für Fokusgebiete, in denen kurz- bis mittelfristig ein grosser Handlungsbedarf erkannt wurde, wurden konkrete Interventionspläne erarbeitet. Zusätzlich wurde je Stadt ein Perspektivraum, welcher in längerfristige städtebauliche Überlegungen miteinbezogen werden sollte, definiert.

Basierend auf den Ergebnissen der Workshops vor Ort wurde in Rückkopplung mit den lokalen Steuerungsgruppen ein gemeinsames regionales Visionsbild des SÜD ALPEN RAUMS erarbeitet [ABB.4]. Die Darstellung bricht mit den tatsächlichen räumlichen Gegebenheiten, indem sie die vier Innenstädte der Region grafisch näher zusammenrücken lässt. Es entsteht eine Region der kurzen Wege, in der die vier Städte nicht nur durch gemeinsame

Aktivitäten, sondern auch durch die grafisch vermittelte räumliche Nähe direkt miteinander verbunden sind. Lokale Charakteristika und individuelle Potenziale der Städte werden ebenso sichtbar wie regionale Projektideen (z.B. eine regionale Datencloud, die Anknüpfung des Tourismus an den ÖPNV oder der Ausbau überregionaler Radwegeverbindungen). Begleitend zum Visionsbild wurde unter Anwendung der Storytelling-Methode eine Zukunftsgeschichte entwickelt, die den SÜD ALPEN RAUM als gut vernetzten, zukunftsorientierten, innovativen und inklusiven Aktivitätsraum beschreibt.

Über die regionale Vision hinausgehend integriert die regionale Symbiose die individuellen Stärken der Städte und die im ISEK<sup>4</sup>-Prozess herausgearbeiteten Entwicklungsansätze. Die im Rahmen der Workshops vor Ort erarbeiteten lokalen und regionalen Projektskizzen wurden über die sieben räumlichen Leitideen miteinander verknüpft. So ist eine Zusammenschau von Projekten entstanden, die nicht nur die jeweils geeignetsten Handlungsräume berücksichtigt (einzelne Stadt, bilaterale bzw. trilaterale Kooperation oder Gesamtregion), sondern auch mögliche Synergieeffekte zwischen den Ideenskizzen aufzeigt. Die regionale Symbiose zeigt somit auf, wie die räumlichen Leitideen praktisch in der Region gelebt werden könnten.

### Was bleibt und wie es weitergeht

Bisher im deutschsprachigen Raum erstellte ISEKs fokussierten ausschliesslich auf einzelne Städte, Stadtteile oder räumlich zusammenhängende Stadtstrukturen. Die zentrale Innovation des ISEK<sup>4</sup>-Projekts ist die gleichzeitige Betrachtung mehrerer Innenstädte unter einem regionalen (strategischen) Dach. Durch die Symbiose der vier Konzepte können Aktivitäten im Bereich der Innenstadtentwicklung künftig synergetisch gebündelt und in vielen Fällen auch gemeinsam umgesetzt werden. In Anlehnung an das Bild der regionalen Vision, in dem die vier Innenstädte deutlich «zusammengerückt» sind, sollen gemeinsame Projekte den Anstoss für eine weitere Vertiefung der regionalen Kooperationskultur bilden.

Zu Beginn des Arbeitsprozesses wurde bewusst die Entscheidung getroffen, die Umlandgemeinden nicht zu berücksichtigen – unter anderem wegen der zeitlichen Limitationen des Projektes. Im Sinne eines integrativen Planungsansatzes wäre es sinnvoll, bei ähnlichen Projekten in Zukunft auch die Bedürfnisse und Perspektiven der Umlandgemeinden miteinzubeziehen. Die Frage, welche Auswirkungen des ISEK<sup>4</sup> auf die anderen Gemeinden der Region zu erwarten sind, bleibt zwar unbeantwortet, wäre aber fachlich höchst interessant.



Die Zusammensetzung der lokalen Steuerungsgruppen variierte im ISEK<sup>4</sup> von Stadt zu Stadt – von einer rein politischen Besetzung bis hin zu einer Mischung aus Vertreter:innen der Zivilgesellschaft und der Politik. Eine konkrete Empfehlung zur optimalen Zusammensetzung und Grösse der Steuerungsgruppen lässt sich aus den Erfahrungen des ISEK<sup>4</sup>-Projektteams nicht ableiten. Vielmehr gilt es, die jeweilige lokale Planungs- und Beteiligungskultur bei der Zusammenstellung der Gruppen zu berücksichtigen.

Das ISEK<sup>4</sup> ist keine Umsetzungsstrategie und enthält daher auch keine detailliert ausgearbeiteten bzw. direkt umsetzbaren Projekte. Stattdessen wurden erste Ideen-skizzen für mögliche Schritte erarbeitet, die die Städte bzw. die Region bei der Implementierung des Innenstadtentwicklungskonzeptes unterstützen könnten. Die Verantwortung für die Detailplanung, die politische Abstimmung und die Umsetzung konkreter Massnahmen liegt nun bei den Städten.

Das ISEK<sup>4</sup> zeigt einen das bestehende Instrumentarium ergänzenden Ansatz für ein informelles Planungsinstrument, das auch für Schweizer (Klein-)Städte und Gemeinden ein interessanter Weg sein könnte, ihre Innenstädte und Ortskerne (wieder) zu beleben und in ihren räumlichen Qualitäten zu stärken. Die Verknüpfung der bisher kaum zusammen betrachteten Ebenen Innenstadt und Region bietet darüber hinaus den Mehrwert, Herausforderungen in einer Region gemeinsam anzugehen und in einen gegenseitigen Lernprozess zu treten.

---

#### AUFTRAGGEBER:INNEN

Stadtgemeinde Bruneck, Stadtgemeinde Hermagor-Pressegger See, Stadtgemeinde Lienz, Stadtgemeinde Spittal an der Drau

---

#### PROJEKTZEITRAUM

Mai 2022 bis Februar 2023

---

#### FINANZIERUNG

Das Projekt wurde aus mehreren Förderquellen gespeist. Zusätzlich zu einer INTERREG-Förderung für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Bruneck (Südtirol, IT) und Lienz (Osttirol, AT) unterstützten die Bundesministerien für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport (BMKÖS) und Landwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft (BML) sowie das Land Kärnten das Projekt.

---

#### WEITERFÜHRENDE INFORMATIONEN

Zum Projekt und Download des Endberichts: [isek4.project.tuwien.ac.at](https://isek4.project.tuwien.ac.at)

---

#### FSU

## Lust im Vorstand mitzuarbeiten?

Der Fachverband Schweizer RaumplanerInnen FSU ist der politisch unabhängige Fachverband für Raumplanerinnen und Raumplaner in der Schweiz. Er vertritt die beruflichen Interessen der Mitglieder, fördert den Austausch, unterstützt die Aus- und Weiterbildung und pflegt den Kontakt mit Ausbildungsstätten, anderen Fachorganisationen und Verbänden. Als Fachverein des SIA bringt er sich aktiv in die Raumordnungspolitik ein.

Infolge des Rücktritts zweier Mitglieder aus dem Zentralvorstand suchen wir zur Unterstützung des Vorstandes per Frühling 2024

### zwei Mitglieder für den Vorstand FSU.

Als Mitglied des Zentralvorstands gestalten Sie die Verbandsarbeit mit und vertreten den FSU in einzelnen Kommissionen und nach Aussen. Das Mandat ist ehrenamtlich; jährlich gibt es sechs Vorstandssitzungen, zwei im Raum Zürich–Luzern–Bern, drei finden online statt, eine Sitzung findet anlässlich der Mitgliederversammlung MV «on tour» irgendwo in der Schweiz statt. Sie beherrschen eine Landessprache und verstehen eine zweite.

Sie haben einen Hochschulabschluss in Raumplanung, Infrastruktursysteme, Umweltwissenschaft, Geografie oder Rechtswissenschaft, arbeiten in einem Amt, einer Hochschule oder einem Planungsbüro und können Ihr Netzwerk in die Verbandsarbeit einbringen. Idealerweise haben Sie gute Beziehungen zu einer unserer Sektionen sowie fundierte Kenntnisse der Mobilitätsplanung oder haben gute Kenntnisse in Medienarbeit oder Beziehungen zu Hochschulen.

Der FSU ist schweizweit tätig, vernetzt und gibt der Raumentwicklung ein Gehör. Als Vorstandsmitglied können wir gemeinsam was bewegen.

Wenn Sie Lust haben, in einem engagierten Vorstand an spannenden Themen mitarbeiten zu wollen, senden Sie bis Ende März 2024 einen «Lettre de Motivation» und einen CV an die Geschäftsstelle [info@f-s-u.ch](mailto:info@f-s-u.ch).

Wir freuen uns auf Sie.

---

#### WEITERE INFORMATIONEN

Weitere Informationen über die Organisation und die Tätigkeiten entnehmen Sie unserer Website <https://www.f-s-u.ch>. Dort finden Sie auch unsere aktuellen Vorstandmitglieder, welche gerne weitere Auskünfte erteilen.