



## Stadtentwicklungsplan (STEP), Monitoring und Evaluation

Gremium	Termin	Beratungsfolge	Status
Bau- und Sozialausschuss	05.10.2021	Vorberatung	öffentlich
Gemeinderat	07.10.2021	Entscheidung	öffentlich

### Anlagen

Anlage 1 Übersicht Stand Leitkonzepte / Leitprojekte

Anlage 2 Übersicht Stand Projekte und Planungen

### Weitere beteiligte Ressorts

Büro des Oberbürgermeisters

### I. Beschlussvorschlag

Der Bericht wird zur Kenntnis genommen. Den Empfehlungen (III.) wird zugestimmt.

### II. Sachverhalt und Begründung

#### 1 Stadtentwicklungsstrategien, Aufgaben und Abläufe

Der STEP Crailsheim ist ein integriertes Stadtentwicklungskonzept, das über alle kommunalen Handlungsfelder hinweg eine langfristige Strategie formuliert, wie sich die Stadt entwickeln soll. In den Stadtentwicklungskonzepten werden in der Regel geeignete Projekte definiert, die diese Strategie unterstützen. Einige stellen einen Zusammenhang mit der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden her und setzen Prioritäten über die Handlungsfelder hinweg (dieses nicht in Crailsheim), alle werden unter intensiver Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger erstellt, kaum eines definiert im Vorhinein den Erfolg. Erfolg ist dabei nicht dadurch gekennzeichnet, ob alle im STEP dargestellten Projekte abgearbeitet werden, sondern ob die hier von erhofften Wirkungen für die Stadtgesellschaft, ggf. auch durch andere Maßnahmen, eintreten werden. Erfolg in der Stadtentwicklung wird vor allem durch die Aktivitäten der Bürgerinnen und Bürger, der Wirtschaft und weiterer Akteure bestimmt. Die Gemeinde selbst kann lediglich die Rahmenbedingungen hierzu beeinflussen.

Monitoring und Evaluation sind die Fachbegriffe für die Überwachung von Vorgängen und die Bewertung bzw. Erfolgskontrolle von Prozessen etc. Bei einer echten Evaluation des STEP sollten daher auch nach Erstellung neue oder in der Bedeutung gewachsene Handlungsfelder und Entwicklungen betrachtet sowie mittels Indikatoren periodisch die Entwicklung der Gesamtstadt abgebildet werden.



## 2 Rückblick

In einem dynamischen Entscheidungsprozess wurden 2009 die Weichen für „STEP Stadtentwicklung Crailsheim 2025 – ein Schritt in die Zukunft“, den Stadtentwicklungsplan für Crailsheim, gestellt. Neben den Vorschlägen aus dem Gemeinderat und der Verwaltung haben sich auch viele Crailsheimer Bürgerinnen und Bürger in die Entwicklung der Ziele und Handlungsschritte eingebracht. Diese konstruktive Zusammenarbeit hat zu abgestimmten und vielfältigen Maßnahmen geführt. Dabei wurden im ersten Schritt die Grundlagen ermittelt und Rahmenbedingungen, wie die demografische Entwicklung, der wirtschaftliche Strukturwandel oder die ökologischen Problemstellungen, beleuchtet. Im zweiten Schritt wurde die Crailsheimer Öffentlichkeit eingebunden, um im dritten Schritt den Stadtentwicklungsplan zu konzeptionieren. Dabei sollte auch eine zeitliche Reihenfolge und Priorisierung der Maßnahmen beschlossen werden; mit dem festen Ziel, STEP dauerhaft weiterzuentwickeln, um Crailsheim für die Zukunft zu rüsten.

Im Jahr 2009 wurde der Startschuss mit einer Reihe von Impulsvorträgen gegeben, um 2010 nach einer Klausurtagung des Gemeinderats in die Bürgerbeteiligung einsteigen zu können. Am 29. März 2012 konnte der Gemeinderat schlussendlich das Ergebnis beschließen.

STEP Crailsheim hat einen Zeit- und Zielhorizont für das Jahr 2025 definiert. Die Verwaltung wurde unter dem Vorbehalt weiterer Gemeinderatsentscheidungen mit der Umsetzung beauftragt.

## 3 Aufbau

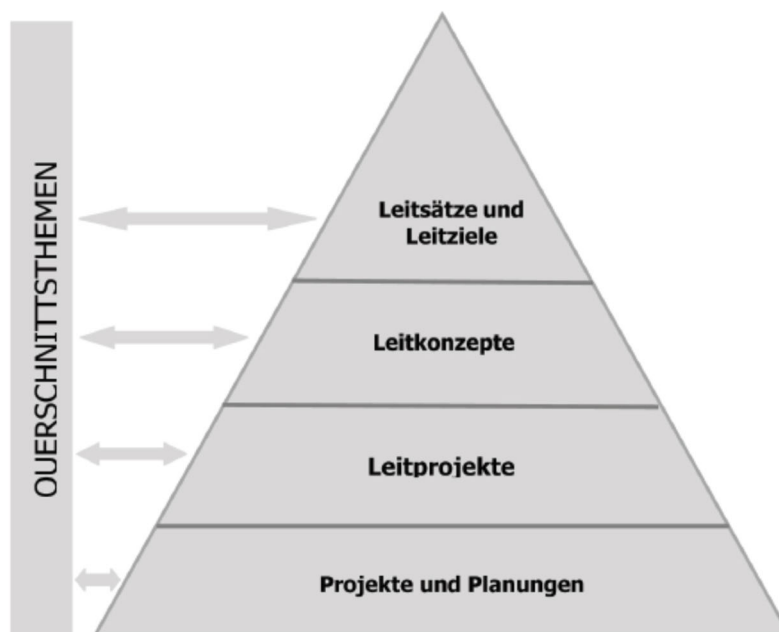


Abbildung 1: Aufbau STEP

Bei diesem Aufbau wird unterschieden in strategisch bedeutende Leitkonzepte und Leitprojekte sowie in sonstige Projekte und Planungen ohne strategische Bedeutung, die mit einem



möglichen Investitionsprogramm verbunden werden. In der dritten Hierarchieebene werden weitere Projektvorschläge aus dem Partizipationsprozess in Kapitel 5 (S. 109ff) dargestellt, mit Stellungnahmen der Verwaltung kommentiert und damit abschließend behandelt. In dieser Auswertung werden daher die folgenden, damals für wichtig gehaltenen Leitkonzepte und -projekte gesondert und eingehender betrachtet als die sonstigen Projekte. In Tabelle 1 wird auch deutlich, dass jedem der Themenfelder Leitkonzepte und -projekte zugeordnet wurden, ohne hierzu Prioritäten untereinander zu formulieren.

**Tabelle 1: Übersicht Leitkonzepte und Leitprojekte**

Themenfeld	Leitkonzept/Leitprojekt
<b>Crailsheim in der Region</b>	1. Netzwerk Lebensmittelwirtschaft im Landkreis Schwäbisch Hall
<b>Verwaltung und Finanzen</b>	2. Umstellung Finanzwesen auf die Doppik und Produktsteuerung 3. Substanzerhalt städtischer Infrastruktur
<b>Siedlung und Freiraum</b>	4. Entwicklung Schlossareal 5. Entwicklung Bahnhofsareal 6. Gestaltung Innenstadt 7. Sanierung und Weiterentwicklung Volksfestplatz
<b>Wohnbau- und Gewerbeentwicklung</b>	8. Umsetzung Wohnbauentwicklungskonzept 9. Fertigstellung Konversion 10. Entwicklung Gewerbegebiete
<b>Grünräume, Erholung</b>	11. Grünflächenkonzept und Grünprojekte 12. Ausgleichsflächenkonzept und Umsetzung durch ein kommunales Ökokonto
<b>Wirtschaftsstandort Crailsheim</b>	
<b>Gewerbe und Handwerk</b>	13. Umsetzung des Konzepts „Wirtschaftsstandort Crailsheim“
<b>Einzelhandel und Dienstleistungen</b>	14. Umsetzung des Einzelhandelskonzepts
<b>Tourismus</b>	15. Tourismuskonzept
<b>Bildungsstandort Crailsheim</b>	
<b>Betreuung</b>	16. Bedarfsorientierte Umsetzung des Crailsheimer Wegs
<b>Jugend</b>	17. Weiterentwicklung des Jugendkonzepts 18. Weiterbestand des Jugendgemeinderates
<b>Senioren</b>	19. Aufbau einer Seniorenakademie
<b>Kultur- und Freizeitstandort</b>	
<b>Kultur</b>	20. Fortschreibung und Kommunikation der Kulturkonzeption 21. Stadthalle
<b>Sport</b>	22. Sportstättenbedarfsplan
<b>Bürgerengagement und Integration</b>	23. Ehrenamtsbörse
<b>Klimaschutz/Energie</b>	24. Klimaschutzkonzept
<b>Verkehr</b>	25. Verkehrsentwicklungsplan
<b>Stadtteile</b>	26. Stärkung der Innenentwicklung



## **4 Bewertung des Umsetzungsstandes**

### **4.1 Leitkonzepte und -projekte**

Anlage 1 enthält eine Einschätzung zum Stand der damals als strategisch wichtig erachteten Konzepte und Projekte. Dabei wird deutlich, dass viele Themen begonnen, aber noch nicht zu Ende geführt werden konnten bzw. als Daueraufgabe zu betrachten sind. Nach der Einschätzung in der Spalte „Stand“ (rot/grün Signatur in der Anlage) sind über alle Themen hinweg ca. 67% der Aufgaben zumindest im Sinne des STEP, wenn auch gelegentlich mit anderen Maßnahmen, abgearbeitet bei einer Projektlaufzeit von heute ca. 70% (Beschlussfassung im Jahr 2012 und Zielhorizont 2025).

Wenn man beachtet, dass darüber hinaus einige Themen als Daueraufgabe nie vollständig vollzogen werden können und zwei weitere strategisch wichtige Konzepte/Projekte, die bei der Aufstellung des STEP noch nicht erkannt wurden, zumindest in der Konzeptphase abgeschlossen sind und auf die bauliche Umsetzung warten (Sanierungsgebiet östliche Innenstadt und schulorganisatorische Untersuchung), ein guter Wert. Nach heutigem Kenntnisstand sollten lediglich das Tourismuskonzept sowie die Fortschreibung der Kulturkonzeption begonnen und vor 2025 abgeschlossen werden.

### **4.2 (sonstige) Projekte und Planungen**

Weitere Projekte und Planungen ohne strategische Bedeutung wurden in einem Investitionsprogramm mit vier unterschiedlichen Zeithorizonten dargestellt (vgl. STEP S. 98 ff). Gleichzeitig wurde ein Bezug zu den wichtigen Handlungsansätzen hergestellt, was allerdings keine Besonderheit darstellt, da STEP sich auf alle kommunalen Handlungsfelder bezieht, sodass diese Zuordnung lediglich der besseren Orientierung dient. Darüber hinaus wurden zwei Zukunftsszenarien zum kommunalen Haushalt beschrieben, eines quasi als Sparprogramm und ein zweites, das optimistisch von großen finanziellen Spielräumen ausgeht.

Die Projektliste wurde ausschließlich für das zweite Szenario gefertigt und stand daher von vorne herein unter der Maßgabe der Finanzierbarkeit. Darüber hinaus wurde im STEP formuliert, dass es sich um einen dynamischen Maßnahmenkatalog handelt, der regelmäßig aktualisiert, ergänzt oder gekürzt werden sollte, um dem Ziel einer lebendigen und zukunftsorientierten Stadt gerecht zu werden. Hiervon hat der Gemeinderat im Rahmen seiner Haushaltshoheit Gebrauch gemacht und Mittel für einige Projekte nicht zur Verfügung gestellt, dafür aber eine Vielzahl anderer Projekte veranlasst. Als Beispiele hierfür sollen nur die dieses Jahr fertiggestellten Maßnahmen wie die Generalsanierung des Albert-Schweitzer-Gymnasiums, der Neubau des Kindergartens Parkstraße und des Feuerwehrmagazins Onolzheim genannt werden.

Dies vorweggeschickt stellt Anlage 2 den aktuellen Umsetzungsstand dar. Im zu prüfenden Zeitraum von 2011 bis 2020 sollten 49 Projekte realisiert werden, die gemäß der Auswertung in der Spalte „Stand“ (rot/grün Signatur in der Anlage) zu ca. 67 % ausgeführt wurden. Für den vor uns liegenden Zeitraum 2021 bis 2025 wurden neben der



Substanzerhaltung lediglich zwei Projekte definiert, von denen eines (Umgehung Roßfeld) wegen der Zuständigkeit des Landes nicht durchgeführt werden kann und das zweite, die Stadthalle, durch den Kauf des Hangars bereits erledigt ist. Auffällig ist auch, dass für den Zeitraum nach 2025, für den der STEP gar nicht ausgelegt ist, neben dem Substanzerhalt weitere 21 Projekte angeregt wurden. Auffällig ist weiterhin, dass hier ein Schwerpunkt bei Generalsanierungen von Schulen gesehen wurde, ohne Beachtung, dass durch eine sinnvolle Gebäudeunterhaltung diese auch in vielen Fällen vermieden werden kann. Dieses gilt auch rückblickend für den Zeitraum 2016 bis 2020. Ebenso haben die so vorgeschlagenen Projekte kaum einen Bezug zu den Ergebnissen der aktuellen schulorganisatorischen Untersuchung. Dennoch sind gemäß Auswertung jetzt schon 25% der Projekte für den Zeitraum nach 2025 abgearbeitet.

Bei der Auswertung wurde auch deutlich, dass in vielen Sitzungsvorlagen zu den aufgeführten Maßnahmen auf STEP Bezug genommen wird, dies aber nicht systematisch erfolgte. Wie ursprünglich geplant, wurde die Maßnahmenliste flexibel umgesetzt und sehr viel in die städtische Infrastruktur investiert und so auch ein Beitrag für die Zukunftsfähigkeit der Stadt geleistet.

#### **4.3 Neue strategisch wichtige Konzepte/Projekte**

Darüber hinaus haben sich weitere Themenfelder ergeben, die zumindest planerisch noch im Zielhorizont des STEP bis 2025 begonnen werden sollten. Räumlich gesehen ist das die Innenstadt, wobei nicht nur die Gestaltung, sondern vielmehr integriert die Funktion der Innenstadt überprüft werden soll. Aktuelle Planungsansätze wie Ortsmitten mit Verkehrskonzept, Barrierefreiheit, Grünachsen, Bebauungsplanverfahren Wilhelmstraße Westseite sind hier beispielhaft zu benennen. Weitere Planungsansätze sollten darüber hinaus entwickelt werden. Daneben hat sich durch die Arbeiten zur Bewerbung für die Landesgartenschau der Stadtteil Türkei als ein wesentlicher künftiger Handlungsschwerpunkt herausgestellt. Das ZOB-Areal und der Stadtteil Roßfeld sind weitere Aufgaben für die Stadtentwicklung, letzterer weil gerade in der jüngsten Vergangenheit dort aufgrund der noch gegebenen Flächenverfügbarkeit größere Investitionen geplant sind.

Nachdem in den vergangenen Jahren durch die Konversion ausreichende Flächen für jegliche Expansionen vorhanden waren, sind diese nunmehr aufgebraucht. Größere Flächenentwicklungen können, sofern die Innenentwicklung keine ausreichenden Potentiale ergibt, hauptsächlich zulasten der Landwirtschaft erfolgen. Gleichzeitig sind die Restriktionen der Regionalplanung zu beachten. Die Neuaufstellung des Flächennutzungsplans, dessen Aufstellungsbeschluss im Herbst 2021 erfolgen soll, ist hierfür der richtige Ansatz.

#### **4.4 Querschnittsthemen**

Als Querschnittsthemen wurden demographische Veränderungen, der Strukturwandel in der Wirtschaft, ökologische Herausforderungen und die kommunalen Finanzen thematisiert, letzteres im Kontext mit dem Investitionsprogramm. Nach einer ersten Einschätzung zeigt sich, dass die Bevölkerungsentwicklung positiver war als gedacht, auch haben sich die Rahmenbedingungen für das produzierende Gewerbe nicht negativ ausgewirkt. Dieses



gilt nicht für den Einzelhandel, wo sich die Marktlage zu Ungunsten des stationären Handels entwickelt hat. Demgegenüber könnte die Pandemie dem Deutschlandtourismus auch neue Chancen eröffnen. Eine Bewertung der ökologischen Herausforderungen in Crailsheim, die damals vor allem unter dem Aspekt der Biodiversität behandelt wurden und heute mehr unter dem Aspekt der Klimaneutralität gesehen werden, ist mangels Grundlagen leider nicht möglich.

#### **4.5 Indikatoren einer erfolgreichen Stadtentwicklung (Evaluation)**

Indikatoren sind grundsätzlich ein geeignetes Instrument, um Erfolg auch in der Stadtentwicklung aufzuzeigen, sofern diese im Sinne einer kontinuierlichen Raumbewertung in regelmäßigen Abständen erhoben und in einen Kontext mit Entwicklungen in anderen vergleichbaren Raumschaften gesetzt werden. Indikatoren in der Stadtentwicklung sollen die wesentlichen Bereiche abdecken, ohne großen Aufwand erhoben werden können und bei den langfristigen Perspektiven alle fünf Jahre aktualisiert werden. Sofern nicht für alle Bereiche geeignete Indikatoren vorhanden sind, sind auch Hilfsindikatoren, ergänzt durch eine verbal-argumentative Einschätzung, zulässig. In Crailsheim soll künftig für die Themenbereiche

- Bevölkerungsentwicklung
- Wirtschaftsentwicklung
- Generationengerechtigkeit / kommunale Finanzen
- Nachhaltigkeit
- Soziale Kohäsion / Inklusion und
- Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger

jeweils ein Indikator erhoben werden. Diese können später ergänzt werden. Deutlich wird auch, dass aktuell noch nicht für alle Themenfelder solche Indikatoren aufgrund einer mangelnden Datenbasis erhoben werden können. Hier soll in Zukunft nachgesteuert werden.

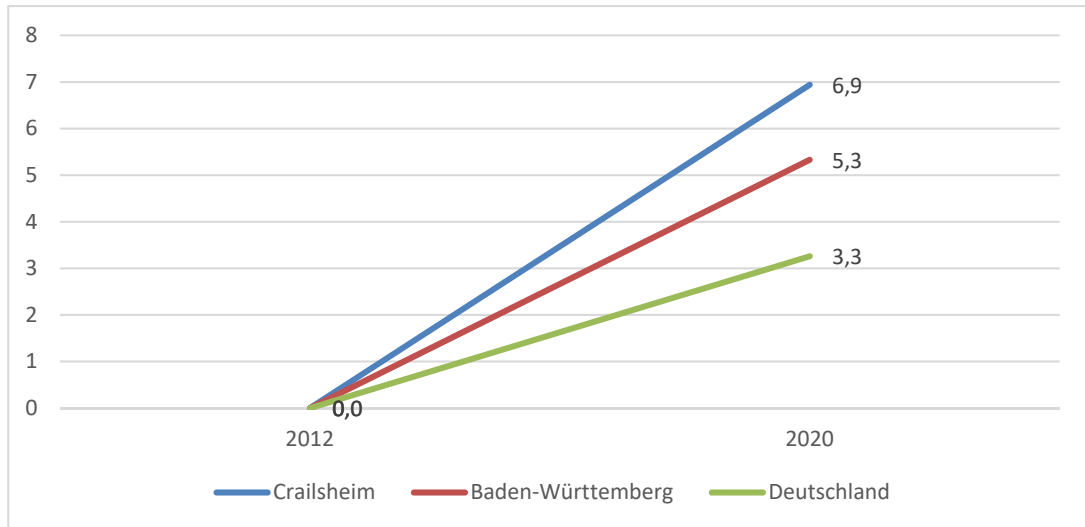


Abbildung 2: Bevölkerungsentwicklung in Prozent

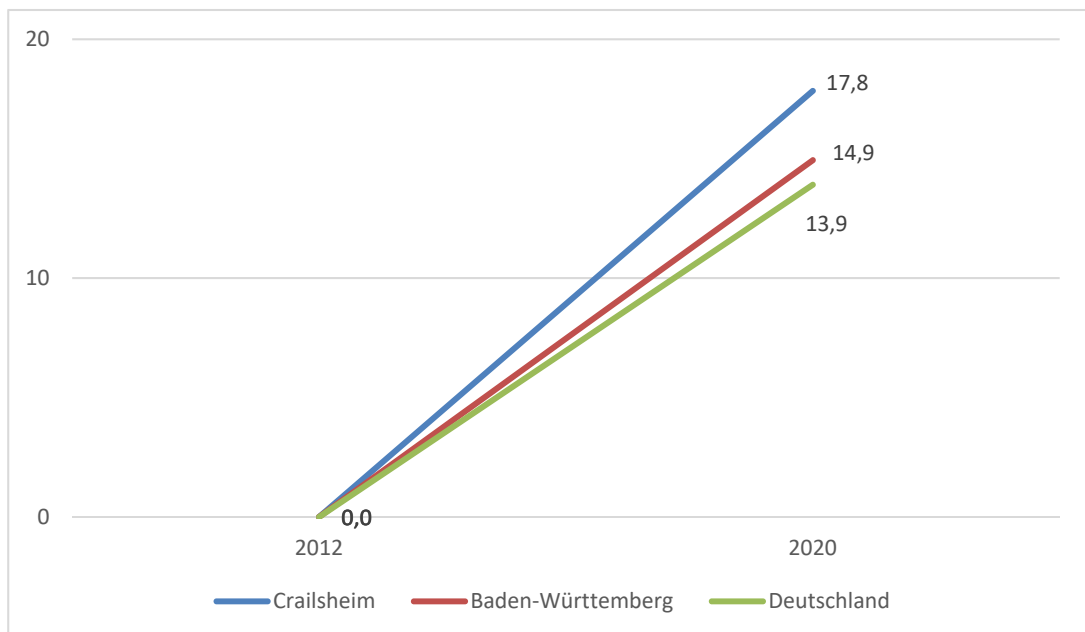


Abbildung 3: Wirtschaftsentwicklung – Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Prozent

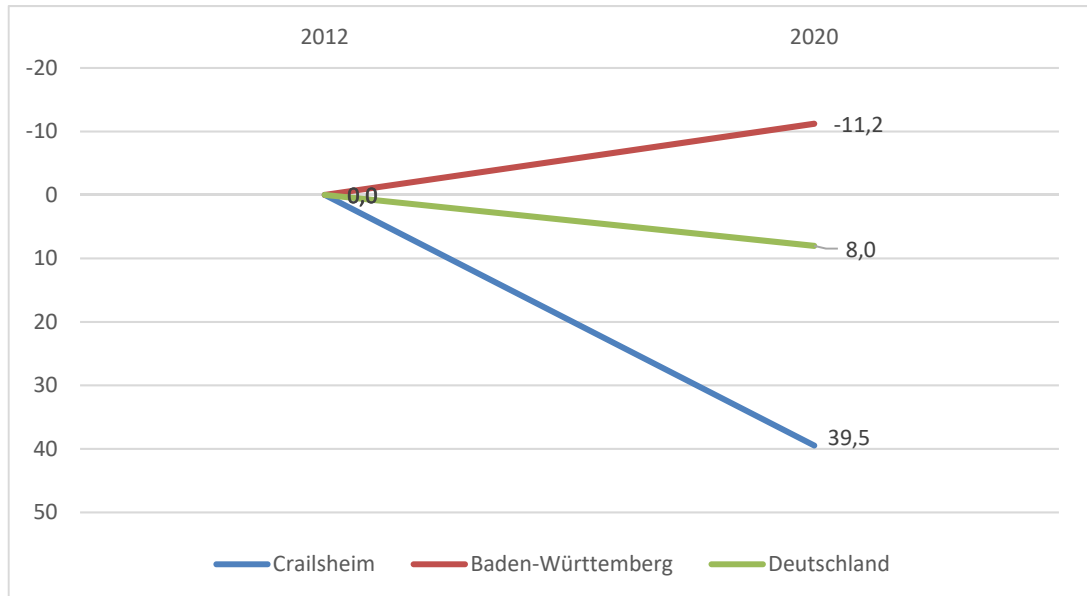


Abbildung 4: Generationengerechtigkeit / kommunale Finanzen – Entwicklung der Pro-Kopf-Ver-schuldung in Prozent

**Nachhaltigkeit:**

Ein geeigneter Indikator für Nachhaltigkeit mit einer entsprechenden Datenbasis muss in Crailsheim noch entwickelt werden. Geplant ist, die CO<sup>2</sup>-Emissionen mit der standardisier-ten BSKO-Methodik mit einer Eröffnungsbilanz spätestens 2025 zu erfassen und die Werte mindestens alle 5 Jahre fortzuschreiben.

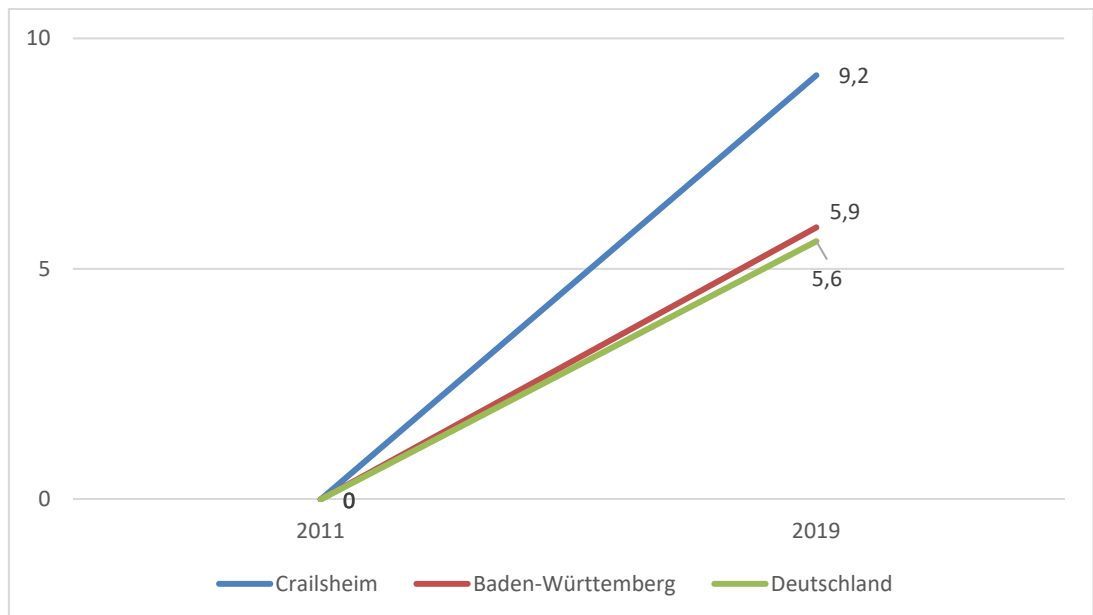


Abbildung 5: Soziale Kohäsion / Inklusion – Hilfsindikator Entwicklung des Anteils der ausländi-schen Bevölkerung in Prozent





### Soziale Kohäsion / Inklusion:

Die Anzahl der Menschen ohne deutschen Pass hat sich in Crailsheim weit überdurchschnittlich entwickelt, der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund liegt bei mehr als 50 Prozent. Dementsprechend ist auch die Bedeutung dieser Menschen für die Wirtschaft erheblich gestiegen. Inwieweit Integration gelungen ist, soll eine vom Integrationsbeirat initiierte Befragung ergeben, die ggf. wie unten aufgeführt künftig auch repräsentativ durchgeführt werden könnte.

Aufgrund erster Untersuchungen zur Frage, ob es eine nennenswerte soziale Segregation gibt, kann dieses eher verneint werden (Präsentation im Integrationsbeirat am 27.10.2020), sodass aktuell von keinen größeren Problemen auszugehen ist, obwohl in der Öffentlichkeit diese Frage oft verbunden wird mit Menschen, die in jüngerer Vergangenheit zu uns geflüchtet sind und bei denen auch weiterhin eine aktive Integrationsarbeit zu leisten ist.

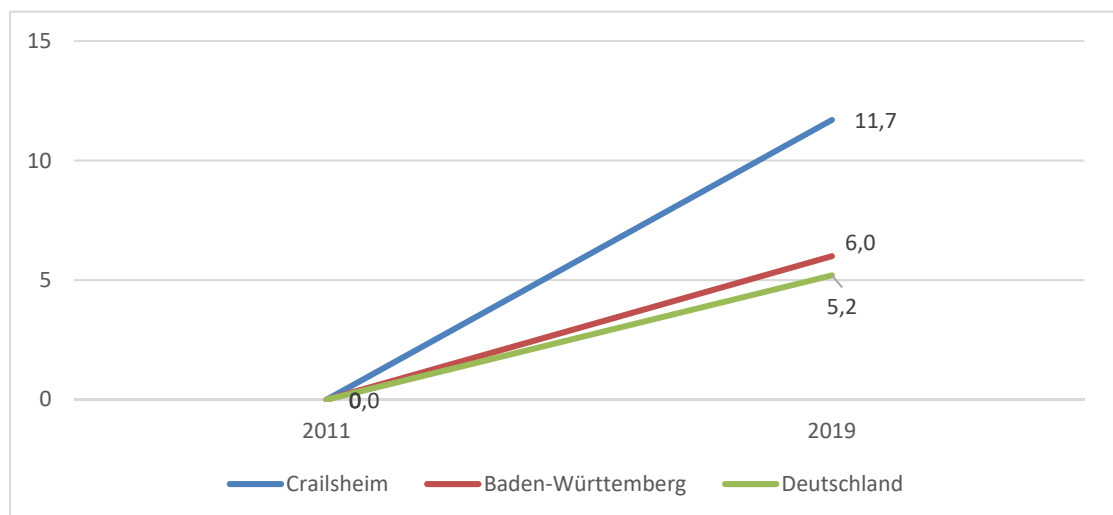


Abbildung 6: Soziale Kohäsion / Inklusion – Hilfsindikator Entwicklung sozialversicherungspflichtig beschäftigter Ausländer\*innen an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort in Prozent

### Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger:

Die Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger mit ihrer Stadt ist ebenfalls ein Ziel des kommunalen Handelns. Anders als bei den vorherigen Indikatoren ist hier ein interkommunaler Vergleich kaum möglich, ggf. bestenfalls ein Vergleich mit anderen empirischen Studien. Eine Einschätzung der Entwicklung ist daher nur über die Beobachtung von wiederkehrenden Befragungen möglich. Daher könnten künftig repräsentative Befragungen alle fünf Jahre, beginnend spätestens im Jahr 2025, professionell durchgeführt werden. Gefragt sollte werden nach der Zufriedenheit zur

- Stadtentwicklung allgemein,
- Arbeit der Stadtverwaltung,
- Arbeit des Gemeinderates,



- Integration (s.o.) sowie
- zum kulturellen/gesellschaftlichen Angebot und
- ggf. zu weiteren Fachthemen.

Das quantitative Wachstum und vor allem die wirtschaftliche Entwicklung Crailsheims sind die nachweisbaren Faktoren einer erfolgreichen Stadtentwicklung, allerdings hat sich durch Investitionen in die Infrastruktur die Zukunftsfähigkeit im untersuchten Zeitraum bei den kommunalen Finanzen deutlich verschlechtert. Wenn man die absolute Zahl der pro-Kopf-Verschuldung im Jahr 2020 in Crailsheim mit 1.325€ mit dem Durchschnitt der Gemeinden in Baden Württemberg in Höhe von 1.777€ vergleicht, noch ein guter Wert, aber sämtliche oben aufgeführte Indikatoren beziehen sich auf die Entwicklung im Zeitraum seit dem Beschluss zum STEP und daher sollte dem Trend der vergangenen Jahre bei den kommunalen Finanzen gegengesteuert werden.

Eine qualitative Beurteilung der Stadtentwicklung ist aktuell nur sehr eingeschränkt möglich, zeigt aber immerhin, dass sich die Stadtgesellschaft deutlich verändert hat. Vor allem die Nachhaltigkeit und die Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger sollen mit den zuvor dargestellten Methoden für eine notwendige Beurteilung mehr in den Fokus gerückt werden. Konkrete Hinweise, dass es bei den eher qualitativen Ausprägungen der Stadtentwicklung Defizite geben könnte, liegen allerdings auch nicht vor.

### **III. Empfehlung und Ziel der Verwaltung**

Die bisher noch nicht begonnenen Leitkonzepte Tourismuskonzept und Fortschreibung der Kulturkonzeption sollen bearbeitet werden, ebenso wie die unter Ziffer 4.3 dargestellten Projekte. Weitere Projekte und Planungen sind laufend zu überprüfen und ggf. in den jeweils aktuellen Haushalten zu berücksichtigen. Die zuvor dargestellten Indikatoren sind weiter zu entwickeln, eine Endevaluation 2025 durchzuführen, ebenso wie eine spätestens dann zu erstellende repräsentative Befragung, beides als Grundlage für die dann zu beauftragende Fortschreibung des STEP mit dem Zielhorizont 2040.