Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz,
Bau und Reaktorsicherheit

STÄDTEBAU-
FÖRDERUNG
von Bund, Ländern und
Gemeinden

Aktive Stadt- und Ortsteilzentren Fünf Jahre Praxis

Zweiter Statusbericht zum Zentrenprogramm der Städtebauförderung

Aktive Stadt- und Ortsteilzentren Fünf Jahre Praxis

Zweiter Statusbericht zum Zentrenprogramm der Städtebauförderung

Grußwort

In den Stadt- und Ortsteilzentren wohnen und arbeiten wir, kaufen ein, erleben Kultur und Vieles mehr. Sei es der Ortskern einer kleinen Gemeinde, die Innenstadt einer Mittelstadt oder das Stadtteilzentrum einer Großstadt – hier treffen wir uns und kommunizieren miteinander. Die Zentren sind die Visitenkarten unserer Städte und Gemeinden, sie lassen Identifikation und Heimatgefühl entstehen. Diese Vielseitigkeit und Vitalität gilt es zu erhalten und zu stärken.

Bund und Länder haben das Städtebauförderprogramm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren 2008 eingeführt, um Impulse für die Stärkung zentraler Versorgungsbereiche und damit für lebendige Zentren zu setzen. Der vorliegende Bericht beleuchtet den Stand des „Zentrenprogramms“ nach fünf Jahren Umsetzung.

Mit dem Zentrenprogramm unterstützen Bund und Länder die Städte und Gemeinden dabei, die Vielfalt der Zentren zu erhalten, sie als Orte von Wirtschaft und Kultur, zum Arbeiten und Wohnen, für Versorgung und Freizeit, aber auch als Identifikationsorte der Gesellschaft und als Kristallisationspunkte des Alltagslebens zu bewahren und vor allem weiterzuentwickeln.

Bund, Länder und kommunale Spitzenverbände haben vor fünf Jahren eine Programmstrategie erarbeitet, die den strategischen Ansatz, Auftrag und Nutzen und damit das spezifische Profil des Zentrenprogramms zusammenfasst. Die Programmstrategie dient allen Beteiligten als Orientierung bei der Umsetzung des Programms. Für diesen Statusbericht bildet sie die Grundlage zur Einschätzung der Umsetzung und der bisherigen Ergebnisse der Förderung. Viele Praxisbeispiele dokumentieren, was in den Städten und Gemeinden schon erreicht wurde.

Nach fünf Jahren Umsetzung des Programms lässt sich festhalten, dass sein programmatischer Ansatz offenbar passende Konzepte und Instrumente für die aktuellen Chancen und Probleme der Zentren enthält. Das Zentrenprogramm liefert deutlich sichtbare Ergebnisse: Das gilt nicht nur für die bereits in vielen Gemeinden erreichten

und nutzbaren städtebaulichen Aufwertungen und für andere Investitionen, die aus dem Programm gefördert wurden. Darüber hinaus bewirkt das Programm breite Mobilisierungseffekte bei den Partnern in den Zentren. Die Beteiligung aller, die zur innerstädtischen Entwicklung beitragen können, sowie die Anwendung eines integrierten Handlungsansatzes auf verschiedenen Ebenen sind wichtige Anliegen des Programms. Die Instrumente „Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte“, „Zentrenmanagement“ und „Verfügungsfonds“ sollen diese Anliegen unterstützen. Die Erkenntnis dieses Statusberichtes, dass die Anwendung und Bedeutung dieser Instrumente stetig wächst, ist für mich daher sehr erfreulich. Denn sie zeigt, dass gemeinsames Handeln von Bürgerschaft, Wirtschaft und öffentlicher Hand bei der Entwicklung attraktiver Zentren nicht nur sinnvoll, sondern auch möglich ist.

Ich wünsche mir, dass die vielen guten Beispiele in diesem Statusbericht motivieren, weitere Ideen für unsere Innenstädte und Ortskerne umzusetzen!

Dr. Barbara Hendricks
Bundesministerin für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

Inhalt

Grußwort . . . 3
Kurzfassung . . . 6
Abstract . . . 11

1. Das Städtebauförderprogramm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren . . . 15
1.1 Programmstrategie . . . 15
1.2 Programmausgestaltung in den Ländern . . . 17
1.3 Informations- und Erfahrungstransfer . . . 19

2. Programmkommunen und Fördergebiete . . . 21
2.1 Fördermittel . . . 23
2.2 Charakteristika der Programmkommunen und Fördergebiete . . . 23

3. Stand der Umsetzung des Zentrenprogramms . . . 27
3.1 Umsetzung der Ziele der Programmstrategie . . . 30
3.1.1 Funktionsvielfalt und Versorgungssicherheit . . . 31
3.1.2 Soziale Kohäsion . . . 40
3.1.3 Aufwertung des öffentlichen Raumes . . . 45
3.1.4 Stadtbaukultur . . . 52
3.1.5 Stadtverträgliche Mobilität . . . 59
3.1.6 Partnerschaftliche Zusammenarbeit . . . 65
3.2 Instrumente der Programmumsetzung . . . 72
3.2.1 Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte . . . 73
3.2.2 Zentrenmanagement . . . 80
3.2.3 Verfügungsfonds . . . 86

4. Erfahrungen und Perspektiven der Programmumsetzung . . . 93

5. Verzeichnisse . . . 100
5.1 Abbildungsverzeichnis . . . 100
5.2 Fotoverzeichnis . . . 101
5.3 Tabellenverzeichnis . . . 101
5.4 Quellenverzeichnis . . . 102

Kurzfassung

Das Städtebauförderprogramm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren, kurz: das „Zentrenprogramm", läuft seit über fünf Jahren. Bund und Länder haben es 2008 zur Stärkung zentraler Versorgungsbereiche eingeführt. Der vorliegende, zweite Statusbericht beschreibt auf der Basis zahlreicher Beispiele aus den Programmkommunen und Fördergebieten den erreichten Stand bei der Realisierung der Ziele, die in der Programmstrategie festgeschrieben sind. Er analysiert die bisherigen Erfahrungen bei der Erprobung diverser Lösungsansätze sowie bei der Anwendung spezifischer Instrumente. Nach über fünf Jahren der Programmumsetzung zeigt sich, dass die im Jahr 2008 erarbeitete Programmstrategie für die Akteure im Programm eine sachgerechte und hilfreiche Orientierung darstellt. Zahlreiche Gesamtmaßnahmen haben die Ziele der Programmstrategie aufgegriffen.

Bis einschließlich 2012 förderten Bund und Länder 415 Fördergebiete in 375 Städten und Gemeinden aller 16 Bundesländer. Die Anzahl der Maßnahmen und der beteiligten Kommunen ist seit Programmbeginn kontinuierlich angestiegen. Auch das Programmvolumen hat sich zwischen 2008 (ca. 40 Mio. Euro Bundesfinanzhilfen) und 2013 (ca. 97 Mio. Euro Bundesfinanzhilfen) deutlich erhöht.

Insgesamt beliefen sich die Bundesfinanzhilfen zwischen 2008 und 2013 auf über 448 Mio. Euro. Die Mehrzahl der Fördermaßnahmen ist in kleinen Städten und Gemeinden angesiedelt. In den Klein- und Mittelstädten werden im Zentrenprogramm zumeist die „klassischen" Stadtzentren gefördert, in den Großstädten eher Stadtteilzentren.

Umsetzung der Ziele des Zentrenprogramms

In der Programmstrategie sind sechs Ziele des Zentrenprogramms formuliert: Funktionsvielfalt und Versorgungssicherheit, Soziale Kohäsion, Aufwertung des öffentlichen Raumes, Stadtbaukultur, Stadtverträgliche Mobilität und Partnerschaftliche Zusammenarbeit.

Funktionsvielfalt und Versorgungssicherheit

Die Sicherung und Stärkung der Nutzungsmischung ist in der Mehrzahl der Fördergebiete handlungsleitend. Einerseits trägt eine gezielte Anreicherung des Nutzungsspektrums in den Fördergebieten, andererseits auch eine bewusste Stärkung bereits vorhandener Nutzungen zu Funktionsvielfalt und Versorgungssicherheit bei. Viele Programmkommunen verfolgen die Strategie, ihre Zentren auch überörtlich als Standorte unterschiedlicher Nutzungen zu qualifizieren, die kleinere Orte (vor allem in peripheren Räumen) aktuell oder künftig nicht mehr anbieten können.

Bei der Stärkung der Funktionsvielfalt steht in vielen Kommunen die Umsetzung mehrerer Einzelmaßnahmen aus unterschiedlichen Handlungsfeldern im Vordergrund, die in ihrer Gesamtheit zu einer breiten Funktionsvielfalt in den Zentren beitragen. Vor allem die öffentliche Hand nimmt ihre Verantwortung für eine angemessene infrastrukturelle Versorgung der Bevölkerung wahr. Beleg dafür ist eine Vielzahl von Projekten, mit denen der Erhalt oder die Neuansiedlung öffentlicher Nutzungen und infrastruktureller Einrichtungen in den Zentren gefördert wird.

Ein wichtiger Bestandteil einer breiten Funktionsvielfalt in den Zentren ist das Wohnen, das derzeit allerdings viele Kommunen noch nicht hinreichend als Handlungsfeld der Zentrenentwicklung berücksichtigen. Auch im Bereich der Stabilisierung bzw. des Ausbaus der Zentren als Standorte für Gewerbe bestehen noch Optimierungspotenziale.

Soziale Kohäsion

Kontraste sozialer Lagen zeigen sich in den Stadtzentren deutlicher als in anderen Stadtquartieren. Grund dafür sind u. a. divergierende Nutzungs- und Verwertungsinteressen unterschiedlicher Akteursgruppen. Damit geht ein enges Nebeneinander von hochpreisigen Einzelhandelslagen sowie manchmal vernachlässigter älterer Wohnquartiere einher.

Bei der Umsetzung der Programmziele des Zentrenprogramms spielt jedoch soziale Kohäsion bislang nur eine untergeordnete Rolle, wenn man die Gesamtheit aller Fördergebiete im Programm betrachtet. In der Mehrzahl

der Fördergebiete lassen sich diesem Handlungsfeld zwar konzeptionelle Ziele, jedoch selten konkrete Maßnahmen zuordnen.

Das Ziel der sozialen Kohäsion wird zumeist implizit verfolgt (beispielsweise im Verbund mit Aufwertungsmaßnahmen im öffentlichen Raum oder einer Stärkung der Funktionsvielfalt). Diese können dann indirekt – aber nicht durch eine zielgerichtete Steuerung forciert – auch positive Auswirkungen auf die soziale Stabilität in den Quartieren haben. Eine flächendeckende Aufwertung innerstädtischer Quartiere mit der bewussten Zielansprache zahlungskräftiger Personengruppen birgt die Gefahr, dass ein Teil der dort lebenden Bevölkerung Mietpreissteigerungen nicht mehr tragen kann. Hier kann das Zentrenprogramm mit Stabilisierungsmaßnahmen ansetzen, beispielsweise durch die gezielte Förderung von Wohnraum für sozial benachteiligte Haushalte.

Aufwertung des öffentlichen Raumes

Öffentliche Räume mit hoher Aufenthaltsqualität für unterschiedliche Nutzergruppen spielen eine wichtige Rolle bei der Belebung der Stadt- und Ortsteilzentren. Sie sind identitätsstiftend und entscheidend für eine positive Wahrnehmung der Zentren. Mit dem Zentrenprogramm wird das Ziel verfolgt, öffentliche Räume in den Zentren aufzuwerten. Ihre Zugänglichkeit und Nutzbarkeit für alle gesellschaftlichen Gruppen und eine Belebung der Zentren durch Raum für Aktivitäten und Orte zum Verweilen stehen dabei im Mittelpunkt.

Entscheidend zur Erreichung des Programmziels sind integrierte Gesamtkonzepte, die die Bedeutung und die unterschiedlichen Funktionen des öffentlichen Raumes berücksichtigen und in einen Zusammenhang mit den anderen Zielen der Zentrenentwicklung stellen. Die Zugänglichkeit und Nutzbarkeit der öffentlichen Räume wird in den Programmkommunen erfolgreich verbessert. Das Bewusstsein, Raum für alle gesellschaftlichen Gruppen sicherzustellen, spiegelt sich in vielen Zentren in einer barrierearmen bzw. barrierefreien Gestaltung des öffentlichen Raumes. Einen Schwerpunkt bei den Maßnahmen zur Aufwertung des öffentlichen Raumes bildet die Anpassung und Erneuerung von Fußgängerzonen. Seltener schaffen Programmkommunen neue Grünflächen und Parkanlagen oder werten bestehende auf.

Vielfältige Maßnahmen des Zentrenprogramms tragen zur Belebung der Zentren bei

Bei der Planung und Umsetzung von Maßnahmen zur Aufwertung des öffentlichen Raumes wenden viele Kommunen Beteiligungs- und Kooperationsansätze an. Gemeinsam mit Gewerbetreibenden und der Bürgerschaft finden Aktionen im Vorfeld, während und nach dem Umbau des öffentlichen Raumes statt und tragen zur Belebung der Zentren bei.

Stadtbaukultur

Ein breites Verständnis von Stadtbaukultur setzt auf Verfahren und Instrumente zur Förderung und Sicherung städtebaulicher Qualitäten. In der Programmstrategie ist dieses Verständnis mit zwei stadtbaukulturellen Zielen verankert. Der Erhalt und die behutsame Anpassung kleinteiliger Raumstrukturen sowie eine Aktivierung und stadtverträgliche Integration freier Räume und Flächen sollen

an die typischen prägenden städtebaulichen Merkmale von gewachsenen Zentren anknüpfen. Weiterhin zielt das Programm darauf ab, durch Erhalt und Schaffung stadtbaukultureller Qualitäten (z. B. mithilfe von städtebaulichen und Architekturwettbewerben) zur Pflege des Stadtbildes beizutragen.

Viele Programmkommunen fördern die Stadtbaukultur durch kleinräumige Baumaßnahmen, die Umgestaltung zentraler öffentlicher Räume sowie durch instrumentelle und konzeptionelle Ansätze zur Sicherung gestalterischer Qualität. Dabei hat sich vielerorts ein breites Verständnis von Stadtbaukultur durchgesetzt, das teilweise mit den kommunikativen Ansätzen des Programms gekoppelt wird. Die gestalterische Aufwertung öffentlicher Räume stellt eine zentrale stadtbaukulturelle Herausforderung dar. In vielen Programmgebieten konzentriert sich ein wesentlicher Teil der geförderten Bauinvestitionen hierauf.

Auf der konzeptionellen und instrumentellen Ebene werden vor allem Anreizinstrumente mit gestalterischem Bezug und wettbewerbsähnliche Verfahren eingesetzt. Sie leisten einen Beitrag zur Pflege des Stadtbilds. Aktivitäten zur Förderung der Stadtbaukultur entfalten vor allem dann nachhaltige Wirkungen, wenn sie in integrierte Konzeptionen zur Aufwertung von Zentren mit einer Stabilisierung der Nutzungsstruktur eingebettet sind.

Stadtverträgliche Mobilität

Eine gute Erreichbarkeit für die unterschiedlichen Verkehrsteilnehmer ist die Grundlage funktionierender Zentren und wichtiges Potenzial für ihre Stabilisierung und Aufwertung. Die verkehrlichen Belastungen in den Zentren durch den motorisierten Individualverkehr führen aber häufig zu Nutzungskonflikten, die die Lebens- und Aufenthaltsqualität reduzieren und den Gestaltungsspielraum für andere Nutzungen und Aktivitäten einschränken. Die Förderung der stadtverträglichen Mobilität ist eine Querschnittsaufgabe. Sie ist gekennzeichnet durch viele Akteure, Abhängigkeiten und daraus resultierenden langen Planungs- und Umsetzungszeiträumen sowie meist durch hohe Kosten für die investiven Projekte. Maßnahmen zur Stärkung der stadtverträglichen Mobilität haben aber in der Programmumsetzung häufig eine wichtige Funktion, da sich erst durch die Lösung verkehrlicher Probleme andere Aufgaben, beispielsweise im öffentlichen Raum, abschließend umsetzen lassen. Die divergierenden Interessen der einzelnen Akteure bei Fragen der stadtverträglichen Mobilität erfordern einen intensiven Austausch und einen hohen Ressourceneinsatz für die Akteursbeteiligung.

Bei Maßnahmen zur Umgestaltung von Verkehrsräumen erfolgt häufig eine Bündelung von Fördermittel. Die Fördergegenstände und -ziele der unterschiedlichen Programme sind nicht immer kongruent, was den stadtverträglichen Umbau von Verkehrsräumen zum Teil erschwert. Der integrierte Ansatz des Zentrenprogramms trägt aber dazu bei, Verkehrsräume an die aktuellen Anforderungen anzupassen und eine stadtverträgliche Mobilität zu stärken.

Partnerschaftliche Zusammenarbeit

Das Zentrenprogramm zielt zum einen auf die Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger in die Zentrenentwicklung und zum anderen auf die Aktivierung, effektive Mitwirkung und partnerschaftliche Kooperation aller Akteursgruppen der Zentrenentwicklung und auf die Verstetigung kooperativer Prozesse. Stadt- und Ortsteilzentren sind geprägt durch eine hohe Vielfalt an Akteuren und Nutzergruppen. Dies stellt eine besondere Herausforderung an den Gestaltungsprozess dar. Über das Zentrenprogramm kann es gelingen, die unterschiedlichen Interessen zu mobilisieren und für die Zentrenentwicklung konstruktiv zu nutzen. Nicht nur die Einzelhändler und Gewerbetreibenden stehen bei der Zentrenentwicklung im Fokus, zunehmend treten auch Akteure der sozialen Infrastruktur, Vereine, Initiativen und Bewohner als wichtige Partner bei der Programmumsetzung hinzu.

Großstädte entwickeln für ihre Zentren aufgrund der hier besonders komplexen Akteursstrukturen und Handlungsansätze bei der Entwicklung der Stadtzentren bzw. Stadtteilzentren oftmals schon in der konzeptionellen Phase Kommunikationsstrategien. Mittel- und Kleinstädte knüpfen oft an bestehende und bereits eingespielte Strukturen (Stadtteilvereine, Werbegemeinschaften u. ä.) an. Die Einbeziehung der Akteure erfolgt nicht nur über die Stadtverwaltung, sondern vielfach über das beauftragte Zentrenmanagement. In Großstädten und Stadtteilzentren wird bei einer großen Anzahl zu beteiligender Akteure meist ein eher umfassender Beteiligungsansatz praktiziert. In Klein-

und Mittelstädten ist häufiger ein projektbezogener Ansatz zu beobachten.

Kooperative Ansätze der Zentrenentwicklung haben im Verlauf der Programmumsetzung an Bedeutung gewonnen. Viele Programmkommunen erkennen die Chancen der spezifischen Instrumente wie Zentrenmanagement und Verfügungsfonds und nutzen diese, um feste Mitwirkungsstrukturen bei der Umsetzung der Maßnahmen zu schaffen.

Instrumente der Programmumsetzung

Bei der Umsetzung des Zentrenprogramms haben sich drei spezifische Instrumente etabliert: Integrierter Handlungsansatz, Zentrenmanagement und Verfügungsfonds.

Integrierter Handlungsansatz

Kern des Zentrenprogramms ist die Anwendung eines integrierten Handlungsansatzes. Dieser vollzieht sich auf mehreren Ebenen: Es geht um das Zusammendenken räumlicher Bezüge (vom Objekt im Stadtquartier bis zur Gesamtstadt und zur Stadtregion) mit einer akteursübergreifenden, einer zeitlichen (prozessorientierten) sowie einer ressort-, funktions- und ressourcenübergreifenden Dimension.

Die Aufstellung integrierter städtebaulicher Entwicklungskonzepte ist ein programmatischer Anspruch und eine Fördervoraussetzung des Zentrenprogramms. Dabei soll die Entwicklung der Gesamtstadt mit in den Blick genommen werden. Die Zahl der fertiggestellten integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte steigt kontinuierlich. Im Programmjahr 2012 lag für rund 70 Prozent der Fördergebiete ein solches Konzept vor. Die Konzepte haben sich somit in den Kommunen als Grundlage für die Zentrenentwicklung etabliert. Insbesondere in jenen Ländern, in denen die Erstellung eines integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepts förderfähig ist, ist in den meisten Programmkommunen eine fundierte Basis für die inhaltliche, räumliche, zeitliche und finanzielle Koordination der Zentrenentwicklung vorhanden. Integratives Handeln als Strategie der Zentrenstärkung setzt sich somit zunehmend durch.

Zentrenmanagement

Eine zentrale Rolle bei der Umsetzung der kooperativen und integrierten Ansätze des Zentrenprogramms spielt die Einrichtung und Ausgestaltung eines Zentrenmanagements. Es unterscheidet sich vom „klassischen“ Projektmanagement (z. B. durch Sanierungsträger oder andere Beauftragte) vor allem durch seinen stärker aktivierenden Charakter.

Das Zentrenmanagement stellt idealerweise eine intermediäre Instanz zwischen Kommune, Lenkungsgruppe, Bewohnern und anderen nicht-staatlichen Akteuren dar. Dem kooperativen Ansatz des Zentrenprogramms entsprechend werden die unterschiedlichen Akteure, Gruppen und Bewohner auf dem gemeinsamen Weg einer integrierten Zentrenentwicklung eingebunden. Das integrierte städtebauliche Entwicklungskonzept formuliert bereits Eckpunkte für die Arbeit des Zentrenmanagements. Je nach Schwerpunkten und Themenbereichen sind unterschiedliche Kompetenzen des Managements erforderlich.

Eine transparente Organisationsstruktur mit gleichbleibenden Ansprechpartnern, geregelte und verbindliche Zuständigkeiten sowie eine handlungsorientierte Einbindung in das Verwaltungsgeschehen bilden die Basis eines effizienten Zentrenmanagements. Idealerweise vereint es organisatorische und kommunikative Fähigkeiten, die Weiterentwicklung bewährter Organisationsformen sowie die personelle und inhaltliche Vernetzung im Zentrum. Eine aktivierende Ausgestaltung erfolgt insbesondere in den Programmkommunen jener Länder, die durch Leitfäden, Arbeitshilfen und intensive Begleitung bei der Umsetzung der Fördermaßnahmen unterstützt werden. Vielerorts könnte diese Steuerungsfunktion noch ausgebaut werden.

Verfügungsfonds

Das Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren eröffnete bereits im Jahr 2008 das Angebot zur Einrichtung von Verfügungsfonds als Instrument zur privat-öffentlichen

Kooperation. Der Verfügungsfonds ermöglicht einen flexiblen und lokal angepassten Einsatz von Mitteln der Städtebauförderung sowie eine kurzfristige Umsetzung von Impulsprojekten in den Fördergebieten. Das zentrale Ziel der Verfügungsfonds ist die Mobilisierung lokaler Akteure und deren Einbindung in die Prozesse der Zentrenentwicklung. Den Gesamtetat des Verfügungsfonds legt die Gemeinde jährlich fest. Jeden Euro, der aus privatem Vermögen in den Verfügungsfonds eingezahlt wird, stockt die Städtebauförderung von Bund, Ländern und Kommunen um einen weiteren Euro auf.

Die Bedeutung des Instrumentes bei der Umsetzung des Zentrenprogramms wächst langsam, aber kontinuierlich. Allerdings fehlt vielerorts trotz zahlreicher Kommunikations- und Informationsangebote des Bundes und der Länder noch immer das grundsätzliche Verständnis für die Möglichkeiten und Grenzen des Instruments. Außerdem stellen sich bei der konkreten Umsetzung zahlreiche Detailfragen, sodass weiterhin ein umfangreicher Erfahrungstransfer sinnvoll ist.

Einige Kommunen schätzen den Aufwand im Verhältnis zu den erreichbaren Wirkungen als zu hoch ein. Eine erfolgreiche Akquise privater Gelder für den Verfügungsfonds hängt meist stark vom individuellen Engagement der lokalen Akteure und von der Akzeptanz und Überzeugungsfähigkeit einzelner Persönlichkeiten ab. Zusätzlich sind nach wie vor ganz konkrete Probleme bei der Abwicklung (z. B. steuerliche Abzugsfähigkeit) und Fondsverwaltung (projektgebundene oder nichtprojektgebundene Akquise) zu lösen. Ein interessanter Kofinanzierungsansatz zeigt sich in einigen Fördergebieten, in denen die privaten Fondsanteile über Instrumente wie beispielsweise die Business-Improvement-Districts (BID) gespeist werden (ISG in Nordrhein-Westfalen, INGE in Hessen).

Fazit und Ausblick

Die Umsetzung des Zentrenprogramms ist gekennzeichnet durch die weitgehende Berücksichtigung der Programmziele, die Verbreitung integrierter städtebaulicher Entwicklungskonzepte und die Anwendung kooperativer Ansätze. Neben der Förderung baulich-investiver Maßnahmen hat sich in den letzten Jahren eine Fülle von Managementansätzen entwickelt, die den Gedanken der Beratung und Aktivierung der Beteiligten und Betroffenen in den Mittelpunkt stellen.

Die Programmstrategie zum Zentrenprogramm hat sich als fundierte Basis für die Umsetzung des Programms bewährt. Dies gilt auf der konzeptionellen Ebene nahezu uneingeschränkt, wenn man sich die Vielfalt und Qualität der integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte vor Augen führt, die in vergleichsweise kurzer Zeit im Kontext des Zentrenprogramms entstanden sind. Vor allem die Strategieziele der Funktionsvielfalt und der partnerschaftlichen Zusammenarbeit sind zu überzeugenden Bezugs- und Identifikationselementen des Zentrenprogramms geworden.

Hinsichtlich der konkreten baulich-investiven Umsetzung und der damit erzielbaren langfristigen Wirkungen ist es nach fünf Jahren Programmlaufzeit noch zu früh für eine umfassende Einschätzung. Viele größere Einzelprojekte haben aufgrund der erforderlichen Vorlaufzeiten und der komplexen Abstimmungserfordernisse noch nicht den entsprechenden Umsetzungsstand erreicht. Einige Programmziele können allerdings bereits jetzt als sehr ehrgeizig eingeschätzt werden, insbesondere in den Bereichen Wohnen und Soziale Kohäsion.

Abstract

The joint urban development grants programme „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ (Active City and District Centres) dealing with the revitalization of town centres and subcentres was launched in 2008 and has therefore been running for more than five years. Federal and state governments introduced it to strengthen central supply areas. On the basis of a number of examples in programme areas, this second status report describes the results achieved with the implementation of the programme and its goals laid down in the programme strategy. It analyses the experience gathered with the testing of diverse approaches and the application of specific instruments. In more than five years of implementation, the programme strategy has become an appropriate and helpful orientation for the actors and stakeholders dealing with the programme. The goals of the programme strategy were taken up by numerous urban planning measures.

Until 2012, the programme has contributed to funding 415 areas in 375 cities and towns in all 16 federal states. The number of the measures and the participating municipalities has continuously increased since the programme was launched. So has the programme volume that rose significantly from 2008 (about EUR 40 million federal grants) to 2013 (about EUR 97 million). From 2008 to 2013, a total of EUR 448 million federal grants were issued. The majority of the urban planning measures is located in smaller towns and municipalities. The Centre Programme most often supports “traditional” town centres in small and medium-sized towns and rather more sub-centres in bigger cities.

The implementation of the programme goals

The programme strategy formulates six goals of the Centre Programme: diversity of functions and adequate and secure supply of goods and services, social cohesion, upgrading of public spaces, urban design culture, sustainable mobility compatible with urban life, and partnership and cooperation.

Diversity of functions and adequate and secure supply of goods and services

In the majority of the funding areas, the issue of securing and strengthening the functional diversity is a crucial goal. Functional diversity and supply of goods and services are realised with the help of a purposeful enrichment of the functional mix in the funding areas on the one hand. On the other, existing functions are strengthened intentionally. Many funded municipalities try to qualify their centres as locations of a variety of functions in the framework of inter-municipal competition that cannot be supplied by smaller towns in peripheral areas any longer.

In many municipalities, a variety of measures taken from different fields of action is to contribute to a wide range of functions in the centres. The public sector is responsible for an adequate provision of services for the resident population. A number of funded projects that contribute to stabilising or newly establishing public services and infrastructures in the centres prove just that.

Although not yet considered enough as a domain of centre development in many cities and towns, residential functions are an important building block for a strong functional diversity. Furthermore, there is potential to improve activities to support the development of specialised manufacturing and craftsmanship in the centres.

Social cohesion

Social disparities are more evident in centres than elsewhere in cities and towns. Divergent use and exploitation interests of a variety of actors are among the reasons. Highly profitable retail areas and neglected older residential quarters are to be found close to each other sometimes.

When implementing the programme goals, social cohesion has played only a minor role so far. In a majority of the funding areas there are indeed conceptual goals related to social cohesion, but concrete measures are rare.

Most often, social cohesion is a rather implicit goal sometimes pursued in the context of upgrading public spaces or strengthening the functional mix. These can indirectly

contribute to social stability in the funding areas. But the opposite can also be observed. There is a danger of inappropriate increases in rental house prices displacing parts of the resident population as a consequence of upgrading measures in inner city neighbourhoods directed at attracting more affluent groups. The Centre Programme could make a contribution here by actively promoting affordable housing for socially disadvantaged households.

Upgrading of public spaces

Public spaces with high-quality ambience that can be used by different groups of users play an important role for the vitalisation of town and neighbourhood centres. They create identity and are decisive for a positive image of centres.

The Centre Programme aims to upgrade public spaces in the centres. Their accessibility and usability for all social groups and a revitalization of the centres through spaces for activities and places to rest are prominent in this connection.

Integrated concepts that take the importance and the different functions of public space into consideration and relate them to other goals of centre development are decisive elements on a way towards achieving the programme goals. With the help of funding, the municipalities successfully improve their public spaces in this direction. Their sense of responsibility to provide spaces for all social groups is reflected in the barrier-free accessibility of public spaces.

One focus of revitalisation measures for public spaces is the adaptation and facelifting of pedestrian areas, whereas parks and green areas are more rarely built or upgraded.

In many towns, participation and cooperation play an important role on the way towards planning and implementing measures meant to upgrade and revitalise public spaces. They take place before, during and after the renewal of public spaces with the participation of businesspeople and local residents.

Urban design culture—initiatives for a better urban environment

Procedures and instruments to promote and guarantee a high quality of urban design are the basis for a broad understanding of how to achieve better urban development qualities, which is the core of the Stadtbaukultur initiatives in Germany. The programme strategy builds on this understanding by the mentioning of two related goals. The maintenance and careful adaptation of small-grain spatial structures and the activation and the appropriate integration of open spaces and areas are to link to the typical urban design features of traditional centres. Furthermore, the programme aims at contributing to a better urban image by preserving and creating high quality in design for instance with the help of urban design and architectural competitions.

Many municipalities promote a better urban environment by small-scale measures, the reorganisation of central public spaces and the application of instruments and concepts intended to assure urban design qualities. In many places, a broad understanding of urban design culture has asserted itself, which partly links up with the communicative strategies of the programme. The upgrading of the design quality of public spaces is a key challenge when it comes to promoting a better built environment. In many funding areas a great portion of the investment is dedicated to just this.

When it comes to concepts and instruments, incentives to improve design qualities and competitions have to be mentioned. Activities to promote a better urban design culture are sustainable especially when they are embedded in integrated concepts to upgrade centres and to stabilise the functional mix.

Sustainable mobility

Accessibility by different means of transportation lies at the heart of well-performing centres and can make a difference when trying to stabilise and upgrade them. However, often the negative impacts of motorised traffic in the centres lead to land use conflicts. They reduce the quality of life and the ambience in urban centres and restrict the leeway for promoting other functions and activities. The promotion of sustainable mobility in cities is a cross-sectoral task. It is characterized by many stakeholders, complicated mutual dependencies and the resulting length of typical planning and implementation procedures as well as usually high costs of the investment projects. However, measures to promote sustainable mobility in cities often play an important role in the implementation of the programme since improvements

make dealing with other issues, for instance the upgrading of public spaces possible. The diverging interests related to sustainable mobility require an intensive exchange and a great amount of resources for participatory enterprises.

Often, an improvement of public spaces and traffic infrastructure requires the mobilisation of additional other funds. The respective funding programmes and their goals are not always compatible with the Centre Programme. This makes the implementation of sustainable transport strategies difficult sometimes. However, the integrated approach of the Centre Programme contributes to adapting transport space to current demands and to support sustainable mobility in cities.

Partnership and cooperation

The Centre Programme aims at getting the local residents involved and at activating all relevant stakeholders in an effort to stabilise cooperative arrangements for the development of centres. As town and district centres are characterised by a variety of actors and users, this poses a great challenge for centre development endeavours. The Centre Programme can help mobilise divergent interests and use them constructively. Besides retailers and businesspeople, other actors responsible for social services, representatives of associations and initiatives, and residents are increasingly becoming partners in the implementation of the programme. In big cities, the complex stakeholder arrangements and approaches for the development of centres often make communication strategies necessary at a conceptual stage of the process. In medium- and small-sized towns, existing organisational structures such as neighbourhood or marketing associations often serve as a starting point. Stakeholders are often integrated by the local Centre Management and not only by the urban administration. In big cities and urban district centres the great number of actors requires a comprehensive participation strategy, while project-based participation dominates in medium- and small-sized towns. Cooperative approaches of centre development have gained importance in the last few years. Many municipalities in the programme recognise how the specific instruments such as Centre Management and Urban Project Funds can help to establish stable cooperative structures for the implementation of upgrading measures.

Programme implementation instruments

Three specific instruments have been established to support the implementation of the Centre Programme: the Integrated Approach, Centre Management and Urban Project Funds (Verfügungsfonds).

Integrated Approach

The application of an Integrated Approach at different levels can be seen as the core of the Centre Programme: Spatial scales from the neighbourhood towards the municipality and the metropolitan area have to be linked conceptually with dimensions transcending departments, functions, sectors, actor groups and time periods.

The programmatic claim and one key requirement to achieve funding is to establish Integrated Urban Development Concepts that take the development of the entire municipality into account. The number of completed Integrated Urban Development Concepts is increasing continuously. In 2012, such a concept existed for about 70 per cent of the funding areas. The concepts have thus become established as basis for the development of the centres. The concepts exist in the majority of the funding areas and serve as a profound basis for the content-related, spatial, procedural and financial coordination of the development of the centres especially in the federal states that allocate funds for the drawing up of those concepts. Integrative action as a strategy to support centres is therefore increasingly gaining acceptance.

Centre Management

The establishment and organisation of Centre Management structures plays a central role in the realisation of the cooperative and Integrated Approach of the Centre Programme. It can be distinguished from “classic” project management by trustees in that it activates and empowers local stakeholders.

The Centre Management in its ideal form is an intermediate organisation between municipality, coordination group, residents and other non-state actors. According to the co-operative approach of the Centre Programme, the different actors, groups and residents are being involved on a joint path towards integrated centre development. Key tasks and measures of the Centre Management are being derived from the Integrated Urban Development Concept. The expertise of the management is related to its core themes and fields of work.

The basis of an efficient Centre Management is a transparent organisation with reliable contact persons, transparent and binding duties and a pro-active integration into the administrative routines of the municipality. In an ideal case it combines organisational and communicative skills, develops further established organisational structures and networks in the neighbourhood. The municipalities have to develop a pro-active approach in developing their centres. This task is taken up especially by the municipalities in federal states that support the implementation of the programme by guidelines. In many towns, this approach could be strengthened further.

Urban Project Funds

With the introduction of the Centre Programme in 2008, the possibility of establishing Urban Project Funds in funding areas was introduced as an instrument to foster public-private cooperation. With the help of Urban Project Funds, urban development grants can be used more flexibly, adapted to the local needs and in an effort to launch stimulus projects quickly. The funds are to mobilise local actors and to involve them into the processes of centre development. The municipality fixes the budget of the fund annually. Each private contribution to the fund will be co-funded by an equal share taken from the urban development grant budget.

The importance of the instrument for the implementation of the Centre Programme is growing slowly but surely. However, despite the intensity of communication about the instrument its options and constraints are not known in every funding area. Numerous details have to be considered in the concrete implementation. Some municipalities consider the cost-benefit ratio of establishing an Urban Project Fund as too high. Successfully collecting private contributions to the fund often depends upon the individual commitment by a few local actors and their ability to convince others. Additionally there are relevant issues to be solved in the course of implementation such as taxation and appropriation of private contributions. In some funding areas, private contributions to Business Improvement Districts (BIDs) and similar forms of organisations (ISD in North Rhine-Westphalia and INGE in Hesse) are interesting co-financing approaches.

Conclusion

The implementation of the Centre Programme is characterised by a far-reaching consideration of the programme goals, the mainstreaming of Integrated Urban Development Concepts and the application of cooperative approaches. Besides the funding for investments in building measures, a number of management approaches have been developed in the last few years. They focus on the idea of support and empowerment for the stakeholders and participants. The programme strategy has shown to be a solid basis for the implementation of the programme. This holds almost without any exception when it comes to the domain of concepts and strategies when considering the variety and quality of Integrated Urban Development Concepts that have evolved in a comparably short time in the context of the Centre Programme. Especially the goals of functional diversity and partnership and cooperation have become convincing reference and identification elements of the programme. After five years of programme implementation, it is still too early to comprehensively assess the possible long-term effects of the concrete investments in construction measures. Many of the greater single projects have not yet reached the necessary state of implementation due to the preparation and the complex coordination that is required. However, some of the programme goals especially in the fields of housing and social cohesion can already be considered as very ambitious.

1 Das Städtebauförderprogramm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren

Das Städtebauförderprogramm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren, kurz: das „Zentrenprogramm", läuft mittlerweile über fünf Jahre. Angesichts der Bedeutung der Zentren und der vor ihnen liegenden Herausforderungen wurde das Programm im Jahr 2008 zur zielgerichteten Stärkung zentraler Versorgungsbereiche von Bund und Ländern aufgelegt.

Der erste Statusbericht gab 2011 einen Überblick über die bis damals erfolgte Umsetzung des Programms (vgl. BMVBS 2011). Angesichts der seinerzeit noch kurzen Laufzeit musste der erste Statusbericht jedoch eine Momentaufnahme bleiben, die zwar vielfältige Impulse für die Weiterentwicklung des Programms geben konnte, jedoch nicht umfassend über einen fortgeschritteneren Umsetzungsstand zu reflektieren vermochte.

Der vorliegende zweite Statusbericht knüpft dort an. Inzwischen liegen umfangreichere und differenziertere Erfahrungen aus der Programmbegleitung vor, die der Statusbericht aufgreift, um eine umfassende Zwischenbilanz der Programmumsetzung vorzunehmen. Der Statusbericht beschreibt anhand zahlreicher Beispiele aus den Fördergebieten den erreichten Stand bei der Realisierung der in der Programmstrategie festgeschriebenen Ziele. Er analysiert die bisherigen Erfahrungen bei der Erprobung diverser Lösungsansätze sowie bei der Anwendung spezifischer Instrumente. Dabei richtet sich der Statusbericht an alle Akteure vor Ort. Er will auf diese Weise einen praxisnahen Beitrag zum Erfahrungstransfer leisten.

Dieses Kapitel stellt zunächst die Programmstrategie des Zentrenprogramms kurz vor. Weiterhin beschreibt es die Programmausgestaltung in den Ländern und skizziert Aufgaben des Informations- und Erfahrungstransfers. Das zweite Kapitel gibt einen quantitativen Überblick über die geförderten Kommunen und Programmgebiete. Ausgewählte strukturelle Merkmale werden vorgestellt und ausgewertet.

Das Kapitel 3 stellt den Schwerpunkt des Statusberichts dar. Anhand der in der Programmstrategie enthaltenen Ziele reflektiert es den Umsetzungsstand des Zentrenprogramms und bereichert ihn mit Beispielen aus der Umsetzungspraxis (Kapitel 3.1). Kapitel 3.2 widmet sich dem spezifischen Instrumentarium des Programms. Es stellt die Möglichkeiten und Grenzen von integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepten, Zentrenmanagements und Verfügungsfonds dar. Auch hier liegt ein Schwerpunkt auf der exemplarischen Darstellung von Umsetzungsbeispielen aus der Praxis. Im abschließenden Kapitel 4 zieht die Bundestransferstelle eine Zwischenbilanz zu den Erfahrungen und Perspektiven der Programmumsetzung. Darauf aufbauend werden Hinweise und Handlungsempfehlungen für die weitere Umsetzung des Programms formuliert.

1.1 Programmstrategie

Für das Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren wurde erstmalig in der Bund-Länder-Städtebauförderung eine Programmstrategie erarbeitet. Auf Grundlage der Ausgangssituation in den Städten und Gemeinden haben der Bund und die Länder mit den kommunalen Spitzenverbänden die Problemstellung, die Ziele und Instrumente für die Umsetzung des Programms Aktive Stadt- und Ortsteilzentren intensiv diskutiert. Die hieraus entwickelte Programmstrategie erschien im Herbst 2009 als Broschüre (vgl. BMVBS 2009). Die Programmstrategie sorgt auch nach fünf Jahren Programmlaufzeit für eine programmatische Orientierung bei der Umsetzung der Fördervorhaben. Sie stellt den zentralen Maßstab für die Zielerreichung des Zentrenprogramms dar.

Ziele

Mit den Finanzhilfen des Zentrenprogramms „unterstützen Bund und Länder die Gemeinden bei der Bewältigung struktureller Schwierigkeiten in den zentralen Stadt- und Ortsbereichen. Im Mittelpunkt steht die Stärkung zentraler Versorgungsbereiche mit Funktionsverlusten und Leerständen. Als zentrale Versorgungsbereiche werden Innenstadtzentren, vor allem in Städten mit größerem Einzugsbereich, Nebenzentren in Stadtteilen sowie Grund- und Nahversorgungszentren in Stadt- und Ortsteilen – auch von kleineren Gemeinden – bezeichnet" (Ebda., S. 10).

Das Zentrenprogramm „soll zur Vorbereitung und Durchführung von Gesamtmaßnahmen zur Erhaltung und Entwicklung dieser Bereiche dienen. Das Anliegen des Zentrenprogramms besteht darin, die stadtbaukulturelle Substanz, die städtebauliche Funktionsfähigkeit, die soziale Vitalität und den kulturellen Reichtum der Innenstädte, Stadtteil- und Ortsteilzentren zu erhalten bzw. wiederzugewinnen. Dabei kommt es darauf an, notwendige funktionale und bauliche Anpassungen sozialorientiert, stadt- und umweltverträglich zu gestalten“ (Ebda., S. 10). Für die Bewältigung dieses anspruchsvollen Vorhabens sind integrierte Strategien erforderlich, die sich in den folgenden Zielen widerspiegeln:

- Funktionsvielfalt und Versorgungssicherheit
- Soziale Kohäsion
- Aufwertung des öffentlichen Raumes
- Stadtbaukultur
- Stadtverträgliche Mobilität
- Partnerschaftliche Zusammenarbeit

Diese Ziele des Zentrenprogramms, die ausführlich in Kapitel 3.1 betrachtet werden, „geben Orientierung zur Umsetzung des Programms und für die inhaltliche Ausgestaltung der einzusetzenden Instrumente, Maßnahmen und Verfahren. Status quo und Entwicklungsoptionen der Zentren sind je nach ökonomischen Rahmenbedingungen und Konkurrenzsituation, Identität, Image und Stadtgestalt sehr unterschiedlich“ (Ebda., S. 12). Hier sind „maßgeschneiderte, von der Stadtgesellschaft getragene Lösungen“ (Ebda., S. 12) zu unterschiedlichen Handlungsfeldern unter Einsatz spezifischer Instrumente erforderlich.

Fördergegenstände

Die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für die Gewährung von Finanzhilfen aus dem Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren sind in der Verwaltungsvereinbarung (VV) zur Städtebauförderung durch Bund und Länder geregelt. Demnach sind die Finanzhilfen des Programms bestimmt für die Stärkung von zentralen Versorgungsbereichen, die durch Funktionsverluste, insbesondere gewerblichen Leerstand, bedroht oder betroffen sind. Weiterhin sind die spezifischen Fördergegenstände aufgeführt, die für Investitionen zur Profilierung und Standortaufwertung in den zentralen Versorgungsbereichen maßgeblich sind (vgl. VV Städtebauförderung 2013, insbesondere Artikel 7):

- Vorbereitung der Gesamtmaßnahme wie Erarbeitung (Fortschreibung) der integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte,
- Aufwertung des öffentlichen Raumes (Straßen, Wege, Plätze),
- Instandsetzung und Modernisierung von das Stadtbild prägenden Gebäuden (einschließlich der energetischen Erneuerung),
- Bau- und Ordnungsmaßnahmen für die Wiedernutzung von Grundstücken mit leerstehenden, fehl- oder mindergenutzten Gebäuden und von Brachflächen einschließlich städtebaulich vertretbarer Zwischennutzung,
- Citymanagement und die Beteiligung von Nutzungsberechtigten und von deren Beauftragten im Sinne von § 138 BauGB sowie von Immobilien- und Standortgemeinschaften,
- Leistungen Beauftragter.

Die Ausgestaltung der Fördermaßnahmen, Vorhabenauswahl, Umsetzung und Erfolgskontrolle erfolgt analog zu allen Bund-Länder-Programmen der Städtebauförderung. Die Basis der Programmumsetzung stellen die Programmstrategie sowie die jährlich zwischen Bund und Ländern ausgehandelte VV Städtebauförderung dar, die u. a. auch Ausführungen zur Verteilung der Fördermittel auf die Länder enthält. Antragsberechtigt sind Städte und Gemeinden, die Fördermittel beim zuständigen Landesministerium oder bei einer beauftragten Bewilligungsbehörde beantragen. Grundlagen der Umsetzung sind ein integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept und ein kommunaler Beschluss über eine Fördergebietsfestlegung. Das Programm wird eingesetzt zur Stärkung zentraler Versorgungsbereiche. In den Fördergebieten können soziale, städtebauliche Missstände oder städtebauliche Funktionsverluste vorliegen. Das Programm kann auch vorbeugend eingesetzt werden.

Nach über fünf Jahren der Programmumsetzung zeigt sich, dass die im Jahr 2008 erarbeitete Programmstrategie für die Akteure im Programm eine sachgerechte und hilfreiche Orientierung darstellt, die die VV Städtebauförderung inhaltlich ergänzt. So ist festzustellen, dass die Leitgedanken der Programmstrategie in zahlreichen Gesamtmaßnahmen aufgegriffen worden sind.

1.2 Programmausgestaltung in den Ländern

Bund, Länder und Kommunen nehmen die Verantwortung für die Umsetzung des Zentrenprogramms gemeinsam wahr. Bund und Länder schreiben mit der jährlich neu verhandelten VV Städtebauförderung den Rahmen für die Ausgestaltung der Programmumsetzung fest. Die darüber hinaus gehende Gestaltungskompetenz wird jeweils durch die Länder in eigenen Richtlinien wahrgenommen, die sich an spezifischen inhaltlichen Bedürfnissen orientieren. Entsprechend weichen die Länderprogramme voneinander ab. Im Ergebnis entsteht eine große Vielfalt in der Programmumsetzung. Dies führt in der Gesamtbetrachtung zu einem erheblichen Innovationspotenzial, da die unterschiedlichen Arbeitsansätze und Lernerfahrungen für die anderen Länder hilfreich sein können.

Auch bei der Aufnahme von Fördergebieten in das Programm verhalten sich die Länder sehr unterschiedlich. Manche Länder haben aufgrund der Befristung der Programmlaufzeit und der degressiv orientierten Finanzausstattung des Zentrenprogramms die Fördergebiete einmalig beim Programmstart abschließend festgelegt und seitdem auch keine weiteren Fördergebiete mehr aufgenommen. In anderen Ländern ist die Anzahl der Fördergebiete über mehrere Jahre kontinuierlich gewachsen (vgl. dazu auch die Ausführungen in Kapitel 2). Dies muss auch im Kontext mit der Städtebauförderung insgesamt gesehen werden. Teilweise haben Länder zu unterschiedlichen Zeitpunkten Fördergebiete aus dem Programm Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in das Zentrenprogramm übernommen oder neue Anträge diesem zugeordnet, obwohl die Förderanträge auf Aufnahme in andere Städtebauförderprogramme gerichtet waren.

Weiterhin erarbeiten viele Länder programmbegleitende Gutachten, Arbeitshilfen und diverse Produkte für eine übergreifende Öffentlichkeitsarbeit. Dieses Portfolio stellt einen vielseitig nutzbaren Innovationspool dar. Das Angebot reicht von Veranstaltungen und Veröffentlichungen über themenspezifische Arbeitskreise bis zu individuellen Beratungsleistungen. Teilweise sind die Angebote speziell auf das Zentrenprogramm zugeschnitten, teilweise erfolgte eine Einbindung in programm- oder themenübergreifende Netzwerke auf Landesebene. Sie ergänzen damit die bestehenden Angebote des Bundes. In einigen Ländern sind neue Angebote geplant.

Im Freistaat Bayern liegt die Betreuung der Programmkommunen in der Verantwortung der Bezirksregierungen, die als Bewilligungsbehörden auch den Erfahrungsaustausch der Programmkommunen unterstützen. Durch die gute Akteurs- und Ortskenntnis der Verantwortlichen ist eine sachgerechte Begleitung sichergestellt. Als übergeordnete Dienststelle bietet die Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr überdies ergänzende Unterstützung (vgl. www.lebenfindetinnenstadt.de, Zugriff: Oktober 2013).

Das Land Berlin sieht eine intensive Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen des Zentrenprogramms als wesentlich für den Erfolg der Gesamtmaßnahmen an. Neben einem eigenen Logo und Informationsmaterialien hat die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt auch die Ausstellung „Kooperativ handeln, Engagement bündeln – eine Zwischenbilanz 2013“ entwickelt, die an wechselnden Orten die Aktivitäten und Ergebnisse der Fördermaßnahmen anschaulich illustriert. Eine landesweit tätige Begleitagentur unterstützt die Programmumsetzung u. a. durch regelmäßige Austauschforen, so genannte Zentrenwerkstätten, die in wechselnden Programmgebieten durchgeführt und anschließend dokumentiert werden (vgl. www.aktivezentrenberlin.de, Zugriff: Oktober 2013).

Das „Netzwerk Aktive Kernbereiche in Hessen“ wurde im Jahr 2011 in ein programmübergreifendes Netzwerk aller hessischen Programmkommunen der Städtebauförderung integriert. Das „Zentrum Aktive Kernbereiche in Hessen“ besteht gleichwohl als programmspezifische Beratungs- und Begleitagentur weiter (vgl. www.aktive-kernbereiche-hessen.de, Zugriff: Oktober 2013).

Im „Netzwerk Innenstadt“ in Nordrhein-Westfalen (vgl. www.innenstadt-nrw.de, Zugriff: Oktober 2013) sind u. a. auch zahlreiche Programmkommunen des Zentrenprogramms im Rahmen einer freiwilligen Arbeitsgemeinschaft verbunden. Das Netzwerk diskutiert Erfolgsmodelle der Innenstadtentwicklung, prüft diese auf ihre Übertragbarkeit und kommuniziert Ergebnisse sowie

Zentrenwerkstatt in Berlin

Problemstellungen. Die inhaltliche und organisatorische Steuerung übernimmt eine Geschäftsstelle, die als Dienstleister für die Steuerung des Netzwerks an der Schnittstelle zwischen den Mitgliedern, dem Land sowie allen Kommunen und institutionellen Innenstadtakteuren in Nordrhein-Westfalen zur Verfügung steht. Die Leistungen der Geschäftsstelle richten sich hierbei zunächst an die Mitglieder im Netzwerk Innenstadt NRW. Darüber hinaus spricht das Netzwerk alle Kommunen sowie Innenstadtakteure in Nordrhein-Westfalen an, um innenstadtrelevante Fragestellungen auf einer möglichst breiten Basis zu klären. Das Netzwerk hat seit 2010 seine fachliche Arbeit in Arbeitsgruppen stark intensiviert.

Im Saarland existiert bereits seit 1999 ein Netzwerk „Erfahrungsaustausch Stadtentwicklung Saar", das durch die Programmkommunen der Städtebauförderung organisiert wird. Die Finanzierung erfolgt durch Kostenbeteiligung der Städte und Zuschüsse des Landes. Die Steuerung des Erfahrungsaustausches übernimmt eine Geschäftsstelle, die bei einem externen Büro angesiedelt ist. Das Netzwerk bietet in regelmäßigen Veranstaltungen und Treffen eine große Informationsdichte, „Input" von außen, eine offene Gesprächsatmosphäre sowie einen „kurzen Draht" zu den Kollegen, die an ähnlichen Fragen arbeiten. Das Dienstleistungspaket für den Erfahrungsaustausch umfasst die Durchführung von etwa vier jährlichen Netzwerktagungen, Exkursionen, Seminaren und sonstigen Veranstaltungen, eine Dokumentation der verschiedenen Aktivitäten, einen regelmäßigen News-Service, die Bereitstellung der Webpräsenz sowie Beratungsdienstleistungen für die teilnehmenden Kommunen (vgl. www.stadtentwicklung-saar.de, Zugriff: Oktober 2013).

In Sachsen hat sich ein aktives Netzwerk der Programmkommunen etabliert, die jährlich in Eigenverantwortung ein bis zwei Treffen aller am Programm beteiligten Kommunen durchführen. Die Netzwerkveranstaltungen sind so aufgebaut, dass jeweils die Vorstellung eines Programmgebietes inklusive Rundgang erfolgt und aktuelle Fragestellungen der Programmumsetzung erörtert werden. Das Echo auf die Veranstaltungen durch die Programmkommunen ist sehr gut. Neben dem fachlich zuständigen Innenministerium nimmt auch die Sächsische Aufbaubank regelmäßig an den Veranstaltungen teil.

Das Land Schleswig-Holstein verfolgt einen ähnlichen Weg wie Sachsen. Auf Einladung des zuständigen Innenministeriums finden jährliche Netzwerktreffen jeweils in einer der Programmkommunen statt. Neben der Gebietsbegehung erfolgen ein Vortrag zu einem Schwerpunktthema und ein intensiver Erfahrungsaustausch zur Programmumsetzung zwischen den Kommunen sowie mit dem Ministerium. Zwischen 2009 und Mitte 2013 haben bislang vier Veranstaltungen stattgefunden, bei denen immer alle Programmkommunen vertreten waren.

Auch in anderen Ländern haben Veranstaltungen der Programmkommunen zur Programmumsetzung stattgefunden. Beispielsweise wurde 2012 in Hamburg eine erste Zentrenwerkstatt durchgeführt. Eine Intensivierung der Programmbegleitung auf Landesebene ist geplant, wobei insbesondere der Austausch zum Thema Verfügungsfonds im Fokus stehen soll.

In Gesprächen und Kontakten betonen viele Akteure aus den Programmkommunen immer wieder, wie wichtig diese Netzwerke und deren Informations- und Beratungsangebote sind, um der Programmumsetzung vor Ort Impulse zu verleihen und konkrete Probleme zu lösen. Deshalb äußern auch Programmverantwortliche aus Kommunen, die derzeit noch nicht von entsprechenden Angeboten auf Landesebene profitieren können, häufig den Wunsch, entsprechende Angebote in allen Ländern zu schaffen.

1.3 Informations- und Erfahrungstransfer

Im Frühjahr 2009 wurde für das Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren eine Bundestransferstelle als programmspezifisches Kompetenzzentrum eingerichtet. Die Transferstelle begleitet das Programm durch die Bereitstellung von Informationen und den Austausch von Erfahrungen für die Akteure in den Programmkommunen über das Internet, Veranstaltungen und Publikationen. Die Akteure des Zentrenprogramms fragen das Kommunikationsangebot nach wie vor stark nach. Der Informations- und Erfahrungsaustausch liefert zudem viele Denkanstöße für die Begleitforschung. Im Einzelnen umfasst der Informations- und Erfahrungstransfer nachfolgende Elemente.

Internetangebot und Newsletter

Im Herbst 2009 wurde das Internetangebot unter www.aktivezentren.de aufgebaut und in das Online-Angebot zur Städtebauförderung (www.staedtebaufoerderung.info) integriert. Es umfasst Informationen zu den unterschiedlichen Handlungsfeldern und Instrumenten des Programms sowie zur Förderung und Finanzierung. Kommunale Praxisbeispiele veranschaulichen die Programmumsetzung. Ein Service-Teil mit Hinweisen auf Veranstaltungen, Ansprechpartner, Links und Publikationen ergänzt das Angebot. Regelmäßige E-Mail-Newsletter an einen Abonnentenkreis von etwa 1.400 Interessierten geben Hinweise auf neue Angebote der Internetplattform, Veranstaltungen und weitere Informationen zum Programm.

Programmbegleitung

Der kontinuierliche Kontakt mit den verantwortlichen Fachreferaten der Länderministerien sowie den Akteuren in den Programmkommunen ist ein wesentlicher Bestandteil der Transferleistung und dient dazu, einen aktuellen Überblick über die Entwicklung des Programms zu erhalten. Es hat sich ein regelmäßiger Austausch mit den Vertretern der Länder und der kommunalen Spitzenverbände etabliert.

Die umfassende Kenntnis über die Programmumsetzung entsteht durch eine Vielzahl an Bereisungen der Städte und Gemeinden im Zentrenprogramm. Geführte Rundgänge und zahlreiche Gespräche mit Akteuren vor Ort ermöglichen einen Einblick in die praktische Umsetzung des Zentrenprogramms. Bei der Auswahl der Bereisungen legt die Bundestransferstelle großen Wert auf eine geeignete räumliche Verteilung, eine möglichst umfassende Berücksichtigung unterschiedlicher Problemlagen und Handlungsfelder sowie einen breiten Einsatz der programmspezifischen Instrumente.

Zur Programmbegleitung gehört auch die Auswertung der von den Kommunen an den Bund übermittelten „Begleitinformationen zur Städtebauförderung“, um die Umsetzung des Programms zu dokumentieren. Ein weiteres Element ist die regelmäßige Teilnahme und aktive Mitwirkung an themenrelevanten Veranstaltungen im gesamten Bundesgebiet sowie der Austausch mit anderen Akteuren, die sich auf fachlicher und politischer Ebene mit dem Thema Zentrenentwicklung beschäftigen. Die Erkenntnisse aus der Programmbegleitung werden in Statusberichten veröffentlicht.

Praxisbeispiele

Eine Projektdatenbank auf www.aktivezentren.de dokumentiert Praxisbeispiele der Zentrenentwicklung und zeigt die Vielfalt unterschiedlicher Herangehensweisen, Beteiligungsformen und Umsetzungsstrategien bei der Zentrenentwicklung auf. Die Datenbank wird kontinuierlich erweitert und beinhaltet Beispiele zu folgenden Schwerpunkten:

- Konzepte (integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte, regionale Konzepte, etc.),
- Handel, Handwerk und Dienstleistungen,
- Wohnen und öffentliche Einrichtungen,
- Öffentlicher Raum,
- Mobilität,
- Stadtgestalt und Baukultur,
- Mitwirkung und Kooperation sowie zum
- Einsatz von Verfügungsfonds.

Zu den Instrumenten integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte, Zentrenmanagement und Verfügungsfonds stehen darüber hinaus eigene Informationsangebote im Internet zur Verfügung, die jeweils mit Umsetzungsbeispielen untersetzt sind.

Transferwerkstatt im Stadttheater Aschaffenburg

Veranstaltungen

Im Rahmen der Programmbegleitung finden für einen fachspezifischen Teilnehmerkreis Transferwerkstätten zu Themen in Verbindung mit dem Zentrenprogramm statt. Acht jeweils 1½-tägige Veranstaltungen beschäftigten sich mit den folgenden Themen:

- „Kooperation“ (November 2009, Kassel),
- „Integriertes Handeln“ (März 2010, Essen),
- „Werkzeuge der Programmumsetzung“ (Februar 2011, Hallstadt),
- „Nutzungsvielfalt“ (November 2011, Berlin-Neukölln),
- „Öffentliche Räume“ (April 2012, Grünstadt),
- „Zentrenmanagement“ (November 2012, Leipzig),
- „Zentrum und Mobilität“ (April 2013, Bad Driburg) und
- „Verfügungsfonds“ (September 2013, Aschaffenburg).

Jeweils ca. 70-100 Akteure aus der kommunalen Praxis, beauftragte Dienstleister sowie Vertreter der Länder besuchten diese Veranstaltungen. Ausführliche Dokumentationen stehen auf der Internetseite www.aktivezentren.de (Rubrik: dokumentierte Veranstaltungen) zur Verfügung.

Evaluierung

Die Evaluierungen leisten einen wichtigen Beitrag zur Weiterentwicklung der Städtebauförderprogramme und deren Umsetzung vor Ort. Um die Evaluierungen wirkungsvoll und zugleich so wenig aufwendig wie möglich zu machen, haben sich Bund, Länder und kommunale Spitzenverbände auf ein Evaluierungskonzept für Programmevaluierungen der Städtebauförderung verständigt (vgl. BMVBS 2012a). Damit sollen Evaluierungsansätze von Bund und Ländern systematisiert und möglichst einheitlich durchgeführt werden.

Ein zentraler Baustein für die Evaluierung sind Fallstudien über die Umsetzung, Ergebnisse und Wirkungen der Förderung. In Abstimmung mit den zuständigen Landesministerien wählt die Bundestransferstelle Fördergebiete aus und untersucht diese als Fallstudien. Der Auswahl liegen Kriterien zugrunde, die sicherstellen sollen, dass die Fallstudien möglichst die große Bandbreite der Umsetzung des Zentrenprogramms widerspiegeln. In den Jahren 2012 und 2013 hat die Bundestransferstelle 15 Fallstudien erstellt.

2 Programmkommunen und Fördergebiete

Bis einschließlich 2012 erhielten 415 Fördergebiete in 375 Städten und Gemeinden aller 16 Bundesländer eine Förderung aus dem Zentrenprogramm. Die Anzahl der Maßnahmen und die Anzahl der beteiligten Städte und Gemeinden sind seit Einführung des Programms im Jahr 2008 kontinuierlich gestiegen. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Anzahl der Fördergebiete und Programmkommunen in den jeweiligen Programmjahren nach Ländern.

Die Entscheidung darüber, ob und in welcher Höhe Städte und Gemeinden Fördermittel aus dem Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren erhalten, liegt bei den Ländern, die unterschiedliche Prioritäten bei der Anzahl und Auswahl der Programmkommunen setzen.

Einige Länder haben über die Programmlaufzeit hinweg die Anzahl ihrer Fördergebiete stetig erhöht (Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Schleswig-Holstein, Thüringen). In anderen Ländern ist die Anzahl der Fördergebiete seit Programmbeginn weitgehend konstant geblieben (Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen-Anhalt).

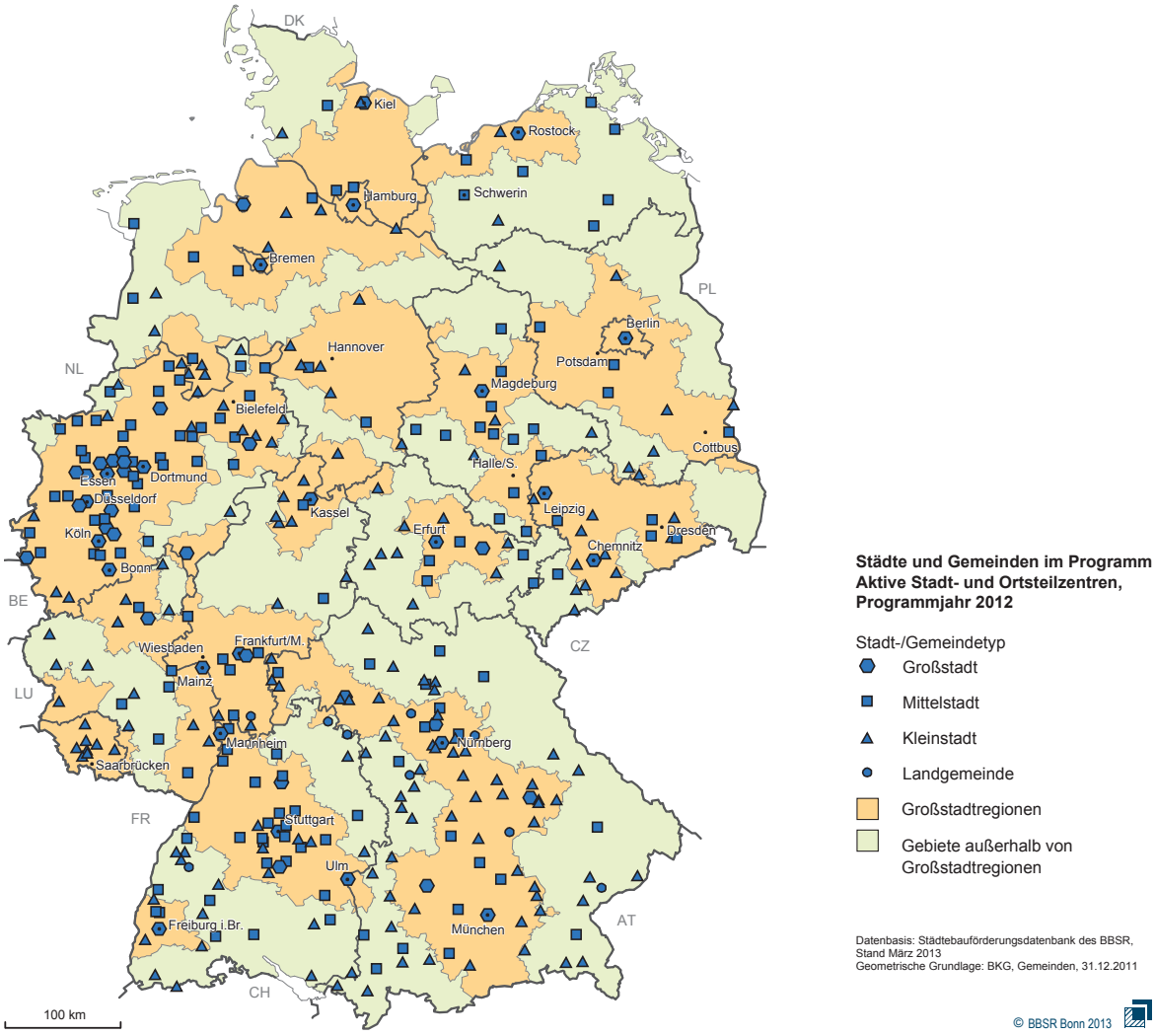

Abbildung 1: Städte und Gemeinden im Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren (2012)

Quelle: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)

Land	2008		2009*		2010*		2011*		2012*	
	Fördergebiete	Programm-kommunen	Förderge-biete**	Programm-kommunen	Förderge-biete**	Programm-kommunen	Förderge-biete**	Programm-kommunen	Förderge-biete**	Programm-kommunen
Baden-Württemberg	9	9	19 (8)	18	29 (7)	26	35 (15)	30	63 (18)	56
Bayern	33	33	49 (1)	48	68 (1)	67	86 (5)	82	94 (3)	90
Berlin	2	1	5	1	6 (1)	1	6 (1)	1	6	1
Brandenburg	5	5	7	7	7	7	7	7	11 (2)	11
Bremen	4	2	4	2	4 (2)	2	4 (2)	2	4	2
Hamburg	3	1	9	1	9 (1)	1	9	1	9	1
Hessen***	17	20	17	20	17	20	17	20	17	20
Mecklenburg-Vorpommern	10	10	10	10	10 (1)	10	10 (1)	10	10 (3)	10
Niedersachsen	11	11	15	15	19	19	23 (4)	23	24 (6)****	24
Nordrhein-Westfalen	20	17	40 (10)	37	58 (18)	55	65 (28)	60	79 (32)	72
Rheinland-Pfalz	4	4	9	9	12 (2)	12	14 (2)	14	20 (3)	20
Saarland	8	8	8	8	8	8	8 (4)	8	8 (2)	8
Sachsen	4	4	9 (3)	8	15 (4)	12	18 (6)	15	21 (5)	18
Sachsen-Anhalt	21	16	21 (12)	16	25 (8)	20	23 (10)	19	23 (10)	18
Schleswig-Holstein	2	2	4 (1)	4	5 (1)	5	6 (1)	6	7 (3)	7
Thüringen	3	3	12 (1)	12	17 (5)	16	19 (7)	17	19 (7)	17
Gesamt	**156**	**146**	**238 (36)**	**216**	**309 (51)**	**281**	**350 (86)**	**315**	**415 (94)**	**375**

Tabelle 1: Programmkommunen und Fördergebiete nach Ländern in den Jahren 2008 bis 2012

* Mit eingerechnet sind auch die sogenannten „ruhenden Maßnahmen" also solche Fördergebiete, für die im neuen Programmjahr keine zusätzlichen neuen Finanzhilfen bewilligt wurden. Diese Gebiete erhalten gleichwohl weiterhin jährliche Fördermittel auf Basis der Bewilligungsbescheide aus dem Vorjahr.

** Jeweils in Klammern angegeben ist die Anzahl der „ruhenden Maßnahmen".

*** In Hessen ist die Anzahl der Programmkommunen höher als die Anzahl der Fördergebiete, da in diesem Bundesland zwei interkommunale Kooperationsmaßnahmen mit insgesamt fünf Kommunen zum Programm gehören.

**** Bei diesen sechs Maßnahmen in Niedersachsen handelt es sich nicht um „ruhende Maßnahmen", sondern um bereits ausfinanzierte Maßnahmen.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Städtebauförderdatenbank des BBSR (Bundesprogramm Aktive Zentren).

	Bundesfinanzhilfen in tausend Euro						
Land	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Gesamt
Baden-Württemberg	4.804	5.114	10.257	10.842	11.225	11.690	53.932
Bayern	5.507	5.801	11.638	12.257	12.712	13.283	61.198
Berlin	2.107	1.944	3.914	4.132	4.292	4.566	20.955
Brandenburg	1.354	1.590	3.150	3.270	3.350	3.471	16.185
Bremen	378	357	713	751	777	810	3.786
Hamburg	925	895	1.791	1.888	1.964	2.061	9.524
Hessen	2.911	3.013	6.037	6.364	6.582	6.916	31.823
Mecklenburg-Vorpommern	934	1.128	2.218	2.292	2.337	2.429	11.338
Niedersachsen	3.696	3.895	7.776	8.179	8.446	8.792	40.784
Nordrhein-Westfalen	8.983	9.169	18.360	19.362	20.036	20.849	97.009
Rheinland-Pfalz	1.803	1.962	3.935	4.147	4.286	4.426	20.559
Saarland	494	570	1.141	1.205	1.244	1.277	5.931
Sachsen	2.303	2.864	5.648	5.886	6.034	6.158	28.893
Sachsen-Anhalt	1.341	1.768	3.487	3.605	3.678	3.730	17.609
Schleswig-Holstein	1.294	1.341	2.674	2.815	2.904	3.066	14.094
Thüringen	1.166	1.503	2.981	3.096	3.166	3.282	15.194
Gesamt	**40.000**	**42.914**	**85.720**	**90.091**	**93.033**	**96.806**	**448.564**

Tabelle 2: Vom Bund bereitgestellte Finanzhilfen im Zentrenprogramm in den Programmjahren 2008 bis 2013

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Verwaltungsvereinbarungen zur Städtebauförderung 2008-2013, ohne Berücksichtigung von Umschichtungen der Länder.

2.1 Fördermittel

Das Zentrenprogramm ist mittlerweile zu einem der finanziell umfangreicheren Programme der Städtebauförderung angewachsen. Der Bund stellt den Ländern im Programmjahr 2013 Finanzhilfen in Höhe von 97 Mio. Euro zur Verfügung (das entspricht ca. 21,3 % der gesamten Bundesfinanzhilfen der Städtebauförderung). Tabelle 2 und Abbildung 2 geben einen Überblick über die Entwicklung der Bundesfinanzhilfen seit dem Programmstart Ende 2008. Bis einschließlich 2013 wurden den Städten und Gemeinden Bundesfinanzhilfen von über 448 Mio. Euro zur Verfügung gestellt.

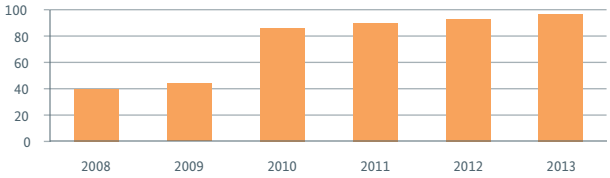

Abbildung 2: Fördervolumen in den Programmjahren 2008 bis 2013

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Verwaltungsvereinbarungen zur Städtebauförderung 2008-2013, ohne Berücksichtigung von Umschichtungen der Länder.

2.2 Charakteristika der Programmkommunen und Fördergebiete[1]

Die Mehrzahl der Fördermaßnahmen im Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren ist in kleinen Städten und Gemeinden angesiedelt (vgl. Abbildung 3). Knapp über die Hälfte der Fördergebiete (N=228 von 415) liegt in Programmkommunen mit weniger als 25.000 Einwohnern, davon 84 sogar in kleinen Gemeinden mit unter 10.000 Einwohnern. Das entspricht ca. 20 % aller Fördergebiete.[2]

Am zweithäufigsten sind Fördergebiete in Mittelstädten zwischen 25.000 und 100.000 Einwohnern vertreten (N=113). Auch innerhalb dieser Gruppe sind die Fördermaßnahmen in den kleineren Mittelstädten mit bis zu 50.000 Einwohnern mit 74 Gebieten in der Mehrheit. Die Anzahl der Fördergebiete in Großstädten (N=77) relativiert sich dadurch, dass in dieser Zahl alleine 19 Fördergebiete in den drei Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg enthalten sind. Über die Programmlaufzeit hinweg hat sich die Verteilung nach Stadtgröße kaum verändert und entspricht noch ungefähr der Verteilung des Programmjahrs 2009.

Abbildung 3 zeigt, dass in einigen Ländern der weitaus größte Teil der Fördergebiete in Kommunen mit weniger als 25.000 Einwohnern liegt. Dazu gehören das Saarland (alle dortigen Fördergebiete liegen in Gemeinden mit weniger als 25.000 Einwohnern), Brandenburg (zehn von elf Fördergebieten), Niedersachsen (20 von 24), Thüringen (13 von 19), Sachsen (14 von 21), und Bayern (71 von 94 Fördergebieten). Fördergebiete in Mittelstädten gibt es überdurchschnittlich häufig in Mecklenburg-Vorpommern, in Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen und Hessen (jeweils etwa die Hälfte der dortigen Fördergebiete). Hier fällt vor allem die hohe Zahl von Mittelstädten in Mecklenburg-Vorpommern auf, da dies nicht unbedingt der kleinstädtisch geprägten Struktur dieses Bundeslandes entspricht. Fördergebiete in

1 Da der Status der Fördermaßnahme (laufend oder ruhend) für die grundsätzliche Charakteristik der Gebietstypen keine Rolle spielt (da sich diese Grundlagen i. d. R. nach Beginn der Fördermaßnahme nicht mehr ändern), wurden auch die vorhandenen Informationen zu ruhenden Maßnahmen in die Auswertung einbezogen, um eine größtmögliche Grundgesamtheit zu berücksichtigen.

2 Aufschlussreich ist ein Vergleich der Verteilung der Fördergebiete mit der Verteilung der Gemeindegrößenklassen in Deutschland. Zwar dominieren dort zahlenmäßig die kleinsten Gemeinden, die u. U. nicht für eine Aufnahme in das Zentrenprogramm prädestiniert scheinen (9.717 von 11.292 Gemeinden haben weniger als 10.000 Einwohner, Stand 31.12.2011). Lässt man diese außen vor, so stellen sich die Anteile wie folgt dar:

- Gemeinden/Fördergebiete in Gemeinden von 10.000 bis unter 25.000 Einwohner: 69 %/44 %
- Gemeinden/Fördergebiete in Gemeinden von 25.000 bis unter 100.000 Einwohner: 27 %/34 %
- Gemeinden/Fördergebiete in Gemeinden ab 100.000 Einwohner: 5 %/23 %

Rundungsdifferenzen erklären die Abweichungen der Summen von 100 %, Zahlen der Gemeinden Stand 31.12.2012. Die hohe Zahl der Fördergebiete in kleineren Städten relativiert sich auf diese Weise. Allerdings fallen die größeren Städte dadurch stärker ins Gewicht, dass sie teilweise mehrere Fördergebiete in ihren Gemeindegebieten haben.

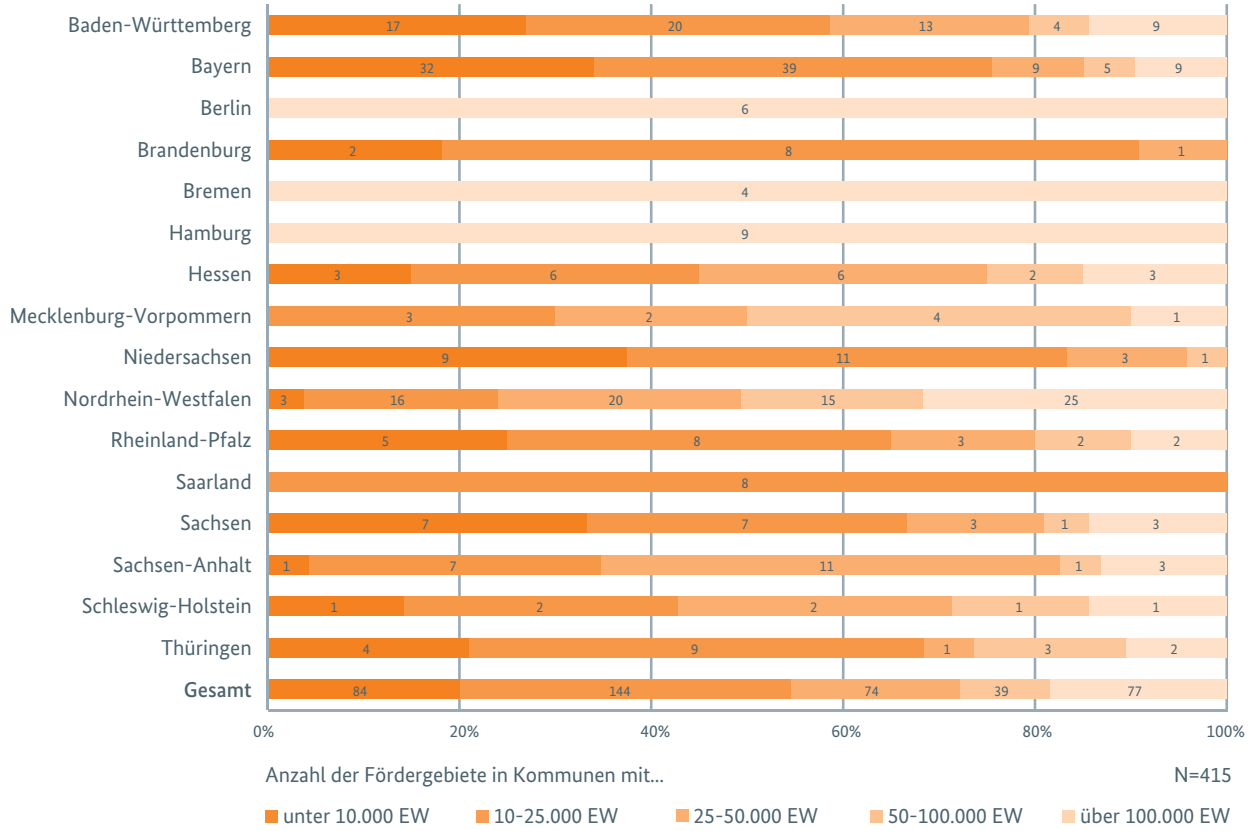

Abbildung 3: Anzahl der Fördergebiete im Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren nach Stadtgröße

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis des Bundesprogramms Aktive Stadt- und Ortsteilzentren 2013,
N = 415, laufende und ruhende Maßnahmen des Programmjahrs 2012, Einwohnerzahlen zum 31.12.2010 nach BBSR 2011.

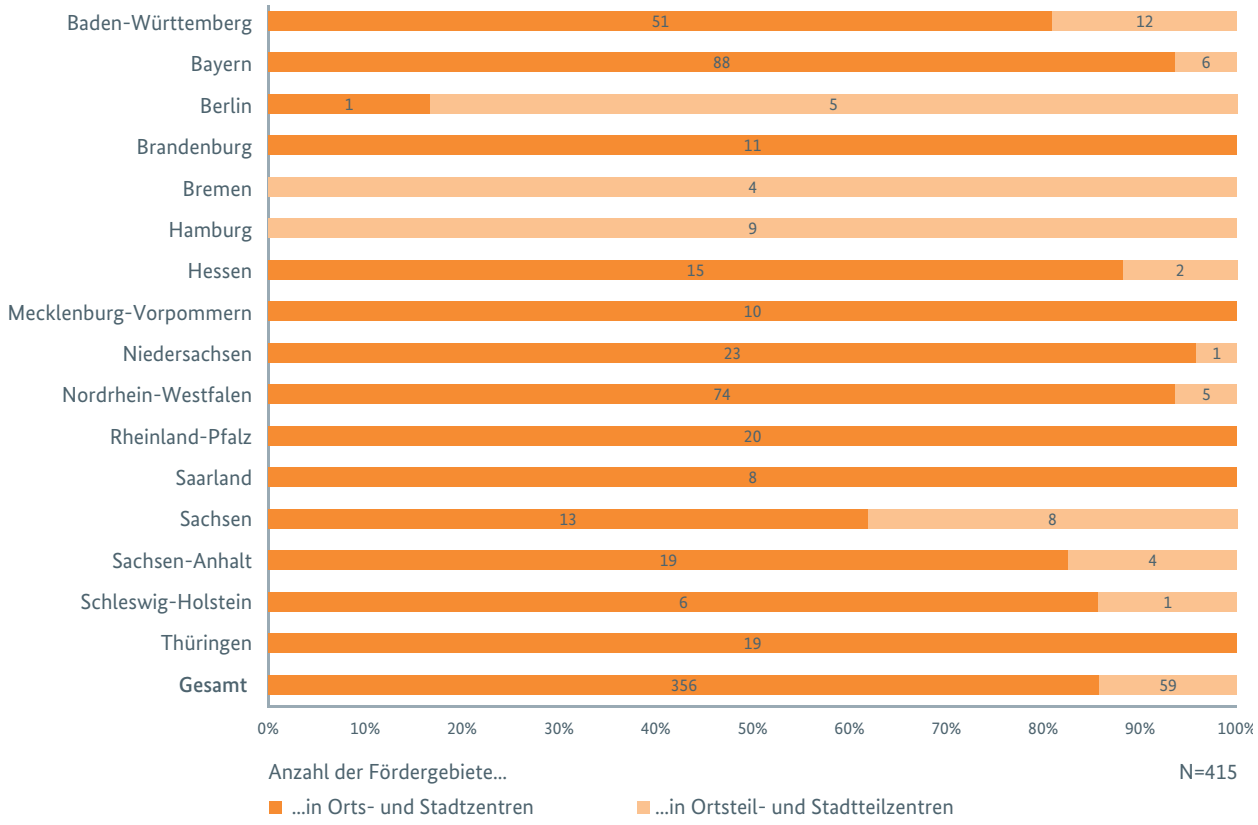

Abbildung 4: Lage der Fördergebiete im Gemeindegebiet

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Auswertung der Begleitinformationen des Programmjahrs 2012 sowie eigener Recherchen, laufende und ruhende Maßnahmen, N = 415.

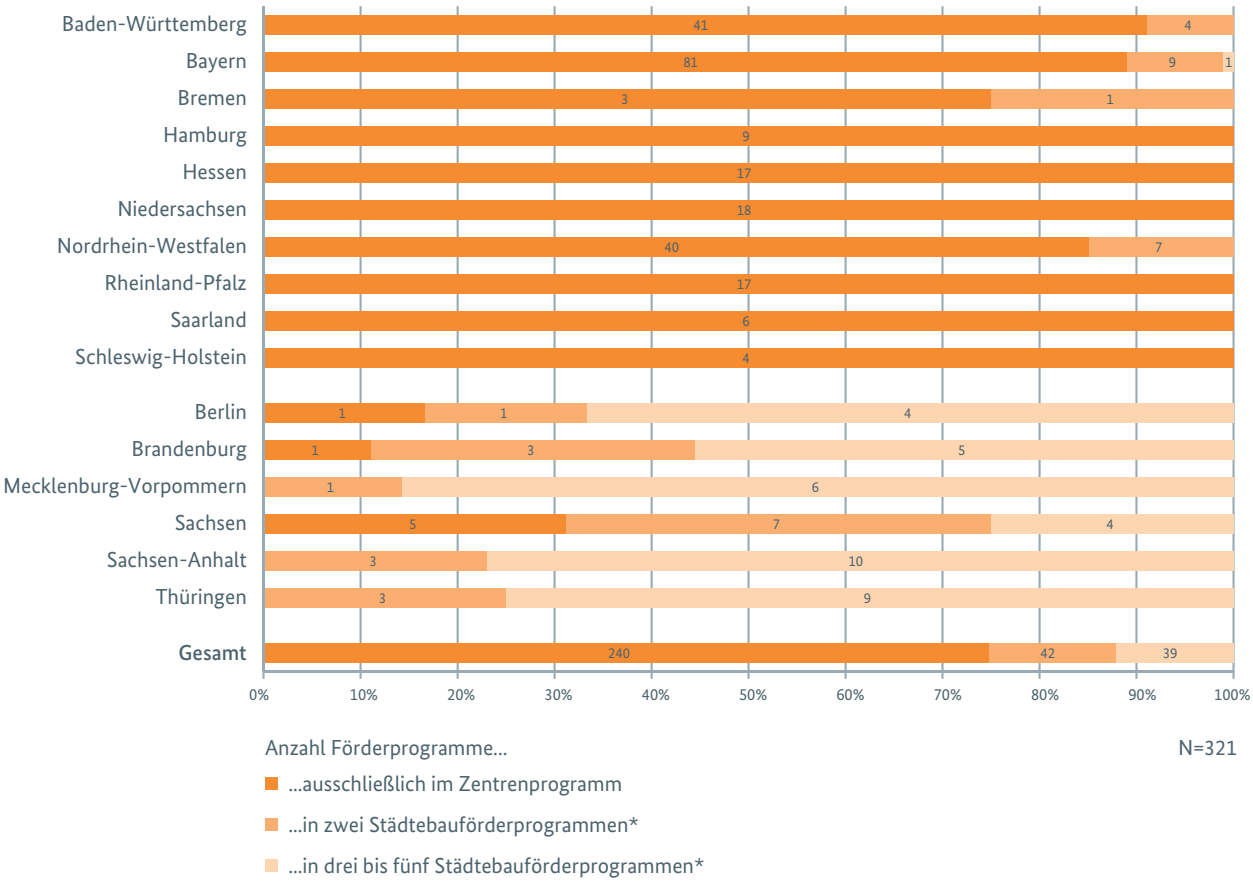

Abbildung 5: Überlagerung mehrerer Städtebauförderprogramme in den Fördergebieten* des Zentrenprogramms

* Die Gebietsabgrenzung der Fördergebiete kann im Einzelfall zwischen den unterschiedlichen Programmen auch geringfügig abweichen, maßgeblich für die Zuordnung zu einer der genannten Kategorien ist eine Überlagerung des überwiegenden Teils der Fläche der Fördergebiete in mehreren Förderprogrammen.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Auswertung der Begleitinformationen des Programmjahrs 2012, nur laufende Maßnahmen, N = 321.

Großstädten gibt es neben den Stadtstaaten vor allem in Nordrhein-Westfalen (25 Gebiete). Die kleinsten Programmkommunen im Zentrenprogramm (bezogen auf die Zahl der Einwohner) liegen in Bayern und in Baden-Württemberg (elf bzw. sechs Gemeinden unter 5.000 Einwohner). Zwölf Programmkommunen haben mehr als 500.000 Einwohner.

Die durchschnittliche Einwohnerzahl in den Fördergebieten des Zentrenprogramms ist eher gering. Über drei Viertel der Fördergebiete haben weniger als 5.000 Einwohner. Etwa ein Drittel hat sogar nur weniger als 1.000 Einwohner. Das Spektrum reicht hier bis unter 100 Einwohner in elf Fördergebieten. Dies korrespondiert auch mit der Flächengröße der Fördergebiete, die in über der Hälfte der Fördergebiete unter 30 ha liegt. Nur etwa ein Viertel der Fördergebiete ist über 50 ha groß.

Obwohl sich das Zentrenprogramm bereits von seinem Titel her explizit sowohl auf Stadt- und Ortszentren als auch auf Stadtteil- und Ortsteilzentren bezieht, handelt es sich bei der überwiegenden Mehrheit der bislang aufgenommenen Fördergebiete um „klassische“ Stadtzentren, also i. d. R. die (teils historischen) Innenstädte bzw. Ortskerne. Korrelierend mit dem geringen Anteil von Großstädten im Zentrenprogramm ist nur ein geringer Anteil (59 von 415 Fördermaßnahmen, = ca. 14 %) in Stadtteil- oder Ortsteilzentren lokalisiert (vgl. Abbildung 4). Dabei handelt es sich schwerpunktmäßig um Stadtteilzentren in den Stadtstaaten Hamburg, Bremen und Berlin sowie um Fördergebiete in großen Städten (z. B. Dortmund, Frankfurt, Magdeburg, München, Stuttgart). Daran lässt sich deutlich ablesen, dass in den Großstädten, die am Zentrenprogramm teilnehmen, eher die Stadtteilzentren als Fördergebiete festgelegt werden, während es in den Mittel- und Kleinstädten im Regelfall die „klassischen“ Stadt- bzw. Ortszentren sind.

Auffällig ist, dass die Anzahl der geförderten Ortsteilzentren, die in kleineren Kommunen liegen, sehr gering ist. Sie liegen vornehmlich in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Baden-Württemberg. Gegenüber dem Programmbeginn ist der Anteil von Stadtteil- bzw. Ortsteilzentren an den Fördergebieten in etwa gleich geblieben.

Über das gesamte Bundesgebiet betrachtet erhält der weitaus größte Teil der Fördergebiete im Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren keine Finanzhilfen aus anderen Programmen der Städtebauförderung (vgl. Abbildung 5). In den westdeutschen Ländern – mit Ausnahme von Berlin – gibt es nur sehr wenige Maßnahmen, in denen gleichzeitig Finanzhilfen aus anderen Städtebauförderprogrammen eingesetzt werden. In den neuen Ländern erhält demgegenüber die überwiegende Mehrzahl der Fördergebiete auch Unterstützung aus anderen Städtebauförderprogrammen. Dort gibt es, Berlin mit einbezogen, lediglich sieben Programmgebiete (davon fünf in Sachsen), die ausschließlich Mittel des Zentrenprogramms erhalten. 61 Gebiete werden auch aus anderen Programmen gefördert, oft aus drei und mehr Städtebauförderprogrammen gleichzeitig.

Die Finanzierung von Gebieten aus mehreren Programmen, die besonders häufig in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen auftritt, betrifft meist die Programme Stadtumbau Ost, Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen sowie Städtebaulicher Denkmalschutz, teilweise auch auf das Programm Soziale Stadt. Eine Bündelung mit dem Programm Kleinere Städte und Gemeinden tritt nur in wenigen Einzelfällen auf.

Neben der Unterstützung aus der Städtebauförderung des Bundes und der Länder kommen in zahlreichen Fördergebieten darüber hinaus auch spezifische Landesprogramme, Programme anderer Ressorts (z. B. Wirtschaftsförderung oder Nachfolgeregelungen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes) sowie Fördermittel aus Programmen der Europäischen Union (z. B. des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung – EFRE – oder des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums – ELER) zum Einsatz.

Zusammenfassung

- Bis einschließlich 2012 wurden 415 Fördergebiete in 375 Städten und Gemeinden aller 16 Bundesländer mit Finanzhilfen aus dem Programm gefördert. Die Zahl der Maßnahmen und der beteiligten Kommunen ist seit Programmbeginn kontinuierlich angestiegen.

- Das Programmvolumen hat sich zwischen 2008 (ca. 40 Mio. Euro Bundesfinanzhilfen) und 2013 (ca. 97 Mio. Euro Bundesfinanzhilfen) mehr als verdoppelt. Das Zentrenprogramm ist zu einem der finanziell umfangreicheren Programme der Städtebauförderung geworden.

- Die Mehrzahl der Fördermaßnahmen ist in kleinen Städten und Gemeinden angesiedelt: Etwas mehr als die Hälfte der Fördergebiete liegen in Programmkommunen mit weniger als 25.000 Einwohnern. Trotz der deutlichen Zunahme der Anzahl der Fördergebiete im Zentrenprogramm seit 2010 gibt es gegenüber den Vorjahren kaum Abweichungen hinsichtlich der Verteilung auf unterschiedliche Gemeindegrößen.

- In den Klein- und Mittelstädten werden im Zentrenprogramm zumeist die „klassischen“ Stadtzentren gefördert, in den Großstädten eher Stadtteilzentren. Entsprechend der Verteilung auf die unterschiedlichen Stadtgrößen im Programm überwiegt dadurch insgesamt der Anteil der Fördergebiete in „klassischen“ Stadtzentren deutlich. Nur ein geringer Anteil von 59 Fördermaßnahmen (= ca. 14 %) ist in Stadtteil- oder Ortsteilzentren lokalisiert. Die Verteilung der Gebietstypen hat sich gegenüber den Vorjahren nur unwesentlich verändert.

- In den westdeutschen Bundesländern erhalten die meisten Fördergebiete im Zentrenprogramm keine Finanzhilfen aus anderen Programmen der Städtebauförderung. In den ostdeutschen Ländern (einschließlich Berlin) gibt es hingegen nur vereinzelte Fördergebiete, die ausschließlich Mittel des Zentrenprogramms erhalten. Der Großteil der Gebiete wird auch aus anderen Programmen gefördert, oft aus bis zu vier Städtebauförderprogrammen gleichzeitig.

3 Stand der Umsetzung des Zentrenprogramms

Orientierungsmaßstab für die Einschätzung des Standes der Programmumsetzung sind die in der Programmstrategie formulierten sechs Ziele. Das folgende Kapitel setzt sich mit dem Grad der Zielerreichung auseinander, indem zunächst für jedes dieser Ziele die Praxis vor Ort und die im Zentrenprogramm umgesetzten Maßnahmen erörtert werden (Kapitel 3.1), um anschließend den Stand des Instrumenteneinsatzes zu beleuchten (Kapitel 3.2).

Hierbei sind die grundsätzlichen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen, die sich auf den Umsetzungsstand der Fördermaßnahmen auswirken. Für die Ausgestaltung des Prozesses der Programmumsetzung sind neben den individuellen Problemlagen und Herausforderungen in den Fördergebieten auch die jeweiligen Richtlinien und Fördergegenstände auf Länderebene ein entscheidender Faktor (vgl. hierzu Kapitel 1.2). Darüber hinaus ist für den bislang erreichten Umsetzungsstand maßgeblich, ob es sich um eine Maßnahme handelt, die bereits seit mehreren Jahren im Programm gefördert wird, oder ob die Aufnahme des Fördergebiets in das Zentrenprogramm erst in jüngster Zeit erfolgte. Weiterhin wird der Umsetzungsstand von unterschiedlichen Vorerfahrungen aus anderen Städtebauförderprogrammen, lokalen Gründen für die Programmaufnahme sowie durch die Vorbereitung der Fördermaßnahme beeinflusst. Auf diese Aspekte wird im Folgenden eingegangen.

Dauer der Programmzugehörigkeit

Wie in Kapitel 2 dargestellt, wird etwas mehr als die Hälfte aller Fördergebiete bereits seit vier bis fünf Jahren aus dem Förderprogramm unterstützt. Etwa ein Viertel der Gebiete ist jedoch erst im Laufe der letzten zwei Jahre (2011-2012) ins Programm aufgenommen worden. Insbesondere in den Fördergebieten, die schon seit mehreren Jahren im Zentrenprogramm sind, ist ein weit fortgeschrittener Umsetzungsstand erreicht. Größere Schlüsselinvestitionen sind bereits durchgeführt oder befinden sich derzeit in der Realisierung. In einer zweiten Gruppe von Fördergebieten sind zwar die konzeptionellen und institutionellen Grundlagen für die Umsetzung gelegt, doch die größeren Schlüsselinvestitionen befinden sich noch in der Vorbereitung oder Feinplanung. Kleinere Maßnahmen sind dagegen häufig schon verwirklicht. Für die erst jüngst in das Programm aufgenommenen Gebiete entstehen vielfach noch die konzeptionellen und institutionellen Grundlagen. Allerdings gibt es auch unter den neu ins Programm gekommenen Gebieten deutliche Unterschiede im Stand der Vorbereitungen. Sie lassen sich u.a. auf die Vorerfahrungen mit der Städtebauförderung und die Hintergründe der Programmaufnahme zurückführen.

Vorerfahrungen aus anderen Förderprogrammen

In zahlreichen Programmkommunen gibt es Vorerfahrungen mit anderen Programmen der Städtebauförderung. Zum Teil werden Maßnahmen aus anderen Programmen ins Zentrenprogramm überführt. Die Zahl dieser Maßnahmen ist im Verhältnis zur Gesamtzahl der Fördermaßnahmen im Zentrenprogramm hoch: In 77 von 415 Fördergebieten des Programmjahres 2012 erfolgte die Aufnahme in das Zentrenprogramm unmittelbar im Anschluss an eine Förderung aus dem Programm Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen. Dies entspricht ca. 19 % der im Programmjahr 2012 geförderten Gebiete und betrifft hauptsächlich Bayern und die ostdeutschen Länder. In weiteren 29 Fördergebieten lag zwischen der Förderung aus dem Programm Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen und der Aufnahme in das Zentrenprogramm ein Zeitraum von zwei bis fünf Jahren. 32 weitere Fördergebiete verfügten über länger zurückliegende Fördererfahrungen aus dem Programm Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, so dass insgesamt in etwa einem Drittel aller Fördergebiete an eine frühere Förderung aus diesem Programm angeknüpft werden kann.[3]

Die Zahlen des Programmjahres 2012 spiegeln jedoch nicht den aktuellsten Stand wider. Im Programmjahr 2013 ist die Anzahl überführter Fördergebiete zumindest in einigen Ländern nochmals deutlich angestiegen.[4] Weiterhin verfügen bestimmte Kommunen über Vorerfahrungen aus Modellprojekten oder Initiativen der Länder wie „Leben findet Innenstadt“ in Bayern, „Ab in die Mitte!“ oder „GENIAL zentral“ in Thüringen, aus denen teilweise schon einzelne Projekte stammten, die im Rahmen des Zentrenprogramms später umgesetzt wurden.

3 Quelle: Eigene Erhebungen auf Basis der Städtebauförderdatenbank des BBSR, Stand: Programmjahr 2012.

4 Quelle: Punktuelle Recherche der Bundestransferstelle. Abschließende Zahlen für alle Länder lagen bei Redaktionsschluss des Statusberichts noch nicht vor.

Die Sicherung der Nahversorgung ist insbesondere in kleinen Städten von Bedeutung (oben); in vielen Städten bestehen städtebauliche Missstände.

Nach über fünf Jahren Laufzeit hat sich in zahlreichen Ländern das in der Programmstrategie formulierte besondere Profil des Zentrenprogramms durchgesetzt. Insbesondere in Fördergebieten, deren Zentren vor der Programmaufnahme noch nie Gegenstand von Bund-Länder-Städtebaufördermaßnahmen waren,[5] werden die Möglichkeiten des Zentrenprogramms im Regelfall von Beginn an aufgegriffen. Die besonderen Instrumente des Zentrenprogramms (Lenkungsgruppen, Zentrenmanagement, in einigen Fällen auch Verfügungsfonds) werden häufig von Anfang an eingerichtet und genutzt. Insbesondere in hessischen und bayerischen Kommunen ist dies der Fall gewesen.

In Kommunen, die Gebiete aus anderen Programmen der Städtebauförderung (vor allem aus dem auslaufenden Städtebauförderprogramm Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen) in das Zentrenprogramm überführt haben, nimmt die Ausrichtung der bestehenden Sanierungsmaßnahme auf die Ziele des Zentrenprogramms mitunter mehr Zeit in Anspruch.

Gründe für die Programmaufnahme

Viele Programmkommunen verfügen über umfangreiche Erfahrungen in der Sanierung historischer Zentren, nehmen aber im Zentrenprogramm eine Ergänzung ihrer bisherigen Sanierungsschwerpunkte vor. Dabei kommen Randbereiche der Zentren in die Förderung, in denen Erneuerungsbedarf und Missstände vormals nur in geringerem Umfang aufgetreten waren. Inzwischen sind dort Abwertungstendenzen erkennbar, etwa weil zentrale Geschäftsbereiche sich verkleinert oder verlagert haben oder über lange Zeit ein Sanierungsrückstau entstanden ist. Weiterhin finden sich Städte, die das Zentrenprogramm wegen der Möglichkeit zur Programmüberlagerung in bestimmten Gebieten (insbesondere in Ostdeutschland) zur Ergänzung laufender Erneuerungsaktivitäten nutzen.[6] Die genannten Gruppen von Kommunen verfügen über umfangreiche Erfahrun-

5 Im Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren liegen 67 von insgesamt 415 Fördergebieten in Kommunen, die noch keine Bundesfinanzhilfen aus der Bund-Länder-Städtebauförderung erhalten haben, bevor die Gebiete in das Zentrenprogramm aufgenommen wurden (entspricht ca. 16 % der Fördergebiete des Zentrenprogramms). Dabei handelt es sich schwerpunktmäßig um kleine Städte und Gemeinden in den westdeutschen Flächenländern (Quelle: Eigene Erhebung aus Basis der Städtebauförderdatenbank des BBSR, Stand: Programmjahr 2012). Hinzu kommt eine gewisse Anzahl von Fördergebieten, die ebenfalls noch nie aus der Städtebauförderung unterstützt wurden, die aber in Kommunen liegen, in denen andere Quartiere bereits Gegenstand von Fördermaßnahmen sind oder dies zu einem früheren Zeitpunkt waren.

6 In den neuen Ländern wird die überwiegende Mehrzahl der Fördergebiete des Zentrenprogramms gleichzeitig auch aus anderen Programmen der Städtebauförderung unterstützt. In den alten Ländern besteht diese Möglichkeit im Regelfall nicht (Quelle: Auswertung der Begleitinformationen durch die Bundestransferstelle, Stand: Programmjahr 2012), siehe auch Kapitel 2.

gen mit der Erneuerung von Zentren und haben somit einen gewissen Vorsprung gegenüber anderen Kommunen ohne diese Voraussetzungen.

Demgegenüber gibt es kleinere Kommunen, deren Kerne erstmalig in ihren Zentrumsfunktionen infrage gestellt sind. Dies ist auf gewandelte Ansprüche an das Wohnen und Einkaufen sowie auf ihre periphere Lage oder die geringe Wettbewerbsfähigkeit ihrer kleinen zentralen Geschäftsbereiche gegenüber nahe gelegenen starken mittel- und großstädtischen Zentren zurückzuführen. Zwar gibt es vielerorts länger zurückliegende Erfolge aus Stadterneuerungsmaßnahmen früherer Jahrzehnte, doch fehlt es in vielen Fällen an konkreten Erfahrungen mit komplexen, integrierten Erneuerungsprozessen sowie mit kooperativen Verfahren, wie sie das Zentrenprogramm vorsieht.

Manche Städte und Gemeinden zielten bei der Vorbereitung der Erneuerung ihrer historischen Kerne gar nicht unbedingt auf eine Förderung im Zentrenprogramm ab, sondern beabsichtigten eher eine klassische Sanierungsmaßnahme. Viele Länder nehmen diese Gebiete jedoch schon seit einigen Jahren nur noch in das Zentrenprogramm auf. Wie oben bereits dargestellt, werden überdies bereits laufende Maßnahmen aus anderen Programmen sukzessive in das Zentrenprogramm überführt. Für beide Fälle gilt, dass der im Zentrenprogramm geforderte Ansatz dann u. U. erst nachträglich entwickelt werden muss, um den Anforderungen des Programms zu genügen. Für die Kommunen mit geringeren Vorerfahrungen in der Städtebauförderung bieten die Ansätze des Zentrenprogramms eine Möglichkeit, auch ohne größeren Verwaltungsapparat oder in Ergänzung zur Arbeit professioneller Träger oder Beauftragter ihre Fördermaßnahme sehr kooperativ vorzubereiten und durchzuführen.

Vorbereitung der Fördermaßnahme

Bevor die Umsetzung der Fördermaßnahme beginnen kann, sind umfangreiche konzeptionelle Vorbereitungen erforderlich. Hier ist insbesondere das integrierte städtebauliche Entwicklungskonzept zu nennen, dessen Erarbeitung durch umfangreiche Beteiligungs- und Abstimmungsprozesse einen längeren Zeitraum in Anspruch nehmen kann (vgl. Kapitel 3.2.1 Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte). Deshalb kommt es in vielen Fördergebieten erst nach einer gewissen Zeit zu sichtbaren baulich-investiven Veränderungen. Die konzeptionellen Vorarbeiten deuten keineswegs auf eine zögerliche Realisierung durch die Kommunen hin, sondern spiegeln vielmehr die Komplexität der konzeptionellen Vorbereitungen und Abstimmungsnotwendigkeiten wider.

Auch wenn es nicht explizit gefordert ist, entscheiden sich viele Programmkommunen für die Festlegung eines Sanierungsgebietes gemäß § 142 BauGB.[7] Knapp zwei Drittel der Fördergebiete des Zentrenprogramms sind als Sanierungsgebiet räumlich abgegrenzt.[8] In diesen Fällen gehören auch Vorbereitende Untersuchungen (VU) nach § 141 BauGB zur konzeptionellen Vorbereitung der Fördermaßnahme. Die Städte und Gemeinden verbinden mit der Anwendung des sanierungsrechtlichen Instrumentariums sowie mit den Möglichkeiten der steuerlichen Abschreibung Vorteile für potenzielle Investoren und für den kommunalen Haushalt. In jedem Fall können die VU als Grundlage für die Erarbeitung eines integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzeptes genutzt werden. In Einzelfällen wird die VU ohne wesentliche Änderungen sogar als Entwicklungskonzept „deklariert“, um die Fördervoraussetzungen zu erfüllen.

Wenn der Beschluss eines Sanierungsgebiets bereits deutlich vor der Aufnahme in das Zentrenprogramm im Kontext einer Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahme liegt, ist zumeist die Neuerstellung eines integrierten Konzeptes erforderlich, um ältere Konzepte auf angemessene Weise an den Standard im Zentrenprogramm anzupassen. Diese Anpassung nimmt ebenfalls Zeit in Anspruch. Insbesondere spielen hierbei Gesichtspunkte wie die Berücksichtigung eines integrierten Ansatzes sowie weitergehender Beteiligungs-, Kommunikations- und Steuerungsinstrumente wie Lenkungsgruppen, Zentrenmanagement und Verfügungsfonds eine Rolle.

7 Eine räumliche Abgrenzung des Fördergebietes kann gemäß VV Städtebauförderung außerdem auch als städtebaulicher Entwicklungsbereich nach § 165 BauGB, Erhaltungsgebiet nach § 172 BauGB, Maßnahmegebiet nach § 171 b oder § 171 e BauGB, Untersuchungsgebiet nach § 141 BauGB oder durch Beschluss der Gemeinde erfolgen.

8 Quelle: Auswertung der Begleitinformationen des Programmjahrs 2012 durch die Bundestransferstelle.

3.1 Umsetzung der Ziele der Programmstrategie

Die Programmstrategie des Zentrenprogramms formuliert sechs Ziele der Zentrenentwicklung (vgl. Abbildung 6). Das folgende Kapitel beschreibt den erreichten Stand bei der Realisierung dieser Ziele und analysiert die bisherigen Erfahrungen mit der Erprobung innovativer Lösungsansätze und Instrumente.

Grundlage bilden die Erkenntnisse zahlreicher Beispiele aus den Programmkommunen, des Erfahrungsaustauschs im Rahmen der Transferwerkstätten, aus Gesprächen mit Akteuren aus der Praxis vor Ort und mit Ländervertretern sowie aus den vorliegenden Fallstudien. Im Text finden sich zahlreiche Verweise auf die Programmumsetzung in der Praxis, ergänzt um vertiefende Praxisbeispieldarstellungen. Diese Praxisbezüge stellen die Bandbreite der Lösungsansätze vor Ort dar und illustrieren den Zielerreichungsgrad. Den Kapiteln zu den einzelnen Zielen ist jeweils eine Auflistung der Kernaussagen vorangestellt.

Abbildung 6: Ziele des Zentrenprogramms

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Programmstrategie

3.1.1 Funktionsvielfalt und Versorgungssicherheit

- → Auf der konzeptionellen Ebene ist Nutzungsmischung in der Mehrzahl der Fördergebiete handlungsleitend. Dies entspricht dem betreffenden Ziel der Programmstrategie.
- → Funktionsvielfalt und Versorgungssicherheit werden einerseits durch eine gezielte Anreicherung des vorhandenen Nutzungsspektrums in den Fördergebieten realisiert, andererseits aber auch durch eine bewusste Stärkung vorhandener Nutzungen, die aufgrund struktureller Veränderungen in ihrem Erhalt gefährdet sind.
- → Viele Programmkommunen verfolgen die Strategie, ihre Zentren auch überörtlich als Standorte solcher Nutzungen zu qualifizieren, die kleinere Orte (v. a. in peripheren Räumen) aktuell oder künftig nicht mehr gewährleisten können. Dies soll die Versorgung der Bevölkerung in der Region sichern helfen.
- → Bei der Umsetzung von Maßnahmen zur Stärkung der Funktionsvielfalt geht es vielen Kommunen weniger um funktionsgemischte Einzelprojekte. Im Vordergrund steht vielmehr die zusammenhängende Umsetzung mehrerer Maßnahmen aus unterschiedlichen Handlungsfeldern, die in ihrer Gesamtheit zu einer breiten Funktionsvielfalt in den Zentren beitragen.
- → Die öffentliche Hand nimmt ihre Verantwortung für eine ausgewogene infrastrukturelle Versorgung der Bevölkerung (auch über die Grenzen der geförderten Stadt- und Ortsteilzentren hinaus) wahr. Beleg dafür ist eine Vielzahl von Projekten, die zum Erhalt oder der Neuansiedlung öffentlicher Einrichtungen und infrastruktureller Angebote in den Zentren beitragen.
- → Ein wichtiger Bestandteil einer breiten Funktionsvielfalt in den Zentren ist das Wohnen. Derzeit wird in der Mehrzahl der Fördergebiete die Stärkung der Wohnfunktion noch nicht hinreichend verfolgt. Auch im Bereich der Stabilisierung bzw. des Ausbaus der Zentren als Standorte für Handwerk und verarbeitendes Gewerbe bestehen noch Optimierungspotenziale.

Mit den Programmzielen zur Stärkung der Funktionsvielfalt und Gewährleistung der Versorgungssicherheit reagiert das Zentrenprogramm auf die besondere Bedeutung dieser Qualitäten für die Stadt- und Ortsteilzentren. Diese übernehmen mit ihrer hohen Konzentration von Geschäften aller Art und Büros diverser Branchen traditionell eine zentrale Versorgungsfunktion für Ortsteile, die Gesamtstadt und für deren Umland. Aktuell ist diese Rolle durch erhebliche Strukturveränderungen vielerorts jedoch in Frage gestellt. Der fortschreitende Strukturwandel hat inzwischen die Angebotsformen nicht nur im Handel stark verändert. Auch das Wohnen in den Zentren ist – sei es in schrumpfenden oder wachsenden Wohnungsmärkten – einem starken Veränderungsdruck ausgesetzt.

Das Zentrenprogramm unterstützt die Kommunen dabei, ihre zentralen Versorgungsbereiche als lebendige und vielfältig nutzbare Orte zum Wohnen und Arbeiten, für Wirtschaft und Handel, Kultur und Bildung sowie für öffentliche Einrichtungen, Versorgung und Freizeit zu erhalten bzw. weiter zu entwickeln. Mit einer Stärkung der Wohnfunktion sowie kultureller und öffentlicher Einrichtungen geht die Programmstrategie des Zentrenprogramms weit über die Stärkung des Einzelhandels hinaus.

Integrierte Konzepte zur Steuerung der Funktionsvielfalt

In den integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepten für die Umsetzung der Fördervorhaben des Zentrenprogramms ist das Ziel „Funktionsvielfalt und Versorgungssicherheit“ vielerorts handlungsleitend. Viele Konzepte formulieren entsprechende Strategien. Dementsprechend steht zunächst eine Analyse der vorhandenen Nutzungen im Mittelpunkt, um ein differenziertes Bild der bestehenden Qualitäten und der Qualitätsdefizite zu erhalten. Mit einer Vielzahl von Einzelmaßnahmen leiten die betreffenden Städte aus dem vorhandenen Nutzungsspektrum und bestimmten Nutzungsschwerpunkten in einzel-

nen Bereichen Profilierungsstrategien ab. Sie setzen auf die Attraktivierung des öffentlichen Raumes, eine Nutzungsergänzung oder Nutzungsstärkung in herausragenden Einzelbauten, eine wesentlich zeitgemäßere Präsentation bestimmter „Standorte“ im Zentrum beispielsweise durch Aktivitäten eines Geschäftsstraßenmanagements oder die Modernisierung der Warendarbietung von Einzelhändlern.

Funktionale Ergänzungen finden auch auf kleineren Konversions- oder Brachflächen statt. Beispielsweise entwickelt die sächsische Stadt Flöha auf dem Areal einer ehemaligen Baumwollspinnerei einen zentralen Versorgungsbereich, der als städtebaulicher und sozialer Mittelpunkt der Stadt fungiert und sich durch eine hohe Nutzungsvielfalt auszeichnet. Ein Masterplan greift die konzeptionellen Grundlagen des gesamtstädtischen Entwicklungskonzeptes sowie des Einzelhandels- und Zentrenkonzeptes der Stadt auf und entwickelt sie weiter. Dieser Plan formuliert den Anspruch, dass der „Alte Baumwolle“ genannte Standort als neues Zentrum von Flöha die Funktionen Wohnen, Arbeiten, Kultur, Versorgung und Freizeit miteinander vereint und mit dieser Funktionsmischung einen Beitrag zu einer neuen sozialen Vitalität der Stadt leistet.

Entwicklungskonzepte der Fördergebiete in den Berliner Stadtteilzentren legen einen Schwerpunkt auf Strategien zur Stärkung der Nutzungsvielfalt. Dazu soll beispielsweise im Fördergebiet Müllerstraße die Vernetzung der Bildungseinrichtungen untereinander und mit der Geschäftsstraße beitragen (vgl. Praxisbeispiel Seite 43). Im Fördergebiet Karl-Marx-Straße strebt die Stadt durch Events wie „48 Stunden Neukölln“, Kunstaktionen im öffentlichen Raum und die Vitalisierung einer leer stehenden Post – nach Möglichkeit durch eine Nutzung der Kultur- und Kreativbranche – die Stärkung des bereits heute überörtlich bekannten Kulturschwerpunktes um die traditionelle Einkaufsstraße an.

In Ludwigsburg (Baden-Württemberg) soll das Fördergebiet Untere Stadt als Wohnstandort für unterschiedliche Zielgruppen und Generationen erhalten bleiben. Künftig soll jedoch auch seine charakteristische Mischung aus Einzelhandels- und Dienstleistungsangeboten als zentraler Bestandteil der Innenstadt stärker herausstellt werden. Durch Feste, Attraktionen und gastronomische Angebote ist eine zusätzliche Belebung geplant. Der integrierte Handlungsansatz wird in Ludwigsburg sowohl auf gesamtstädtischer als auch auf Ebene der Quartiere verfolgt. Parallel zur Entwicklung der Fördermaßnahme im Zentrenprogramm und weiteren Maßnahmen aus anderen Städtebauförderprogrammen definieren insgesamt elf Masterpläne verschiedene Themenfelder der Stadtentwicklung: „Attraktives Wohnen“, „Kulturelles Leben“, „Wirtschaft und Arbeit“, „Vitale Stadtteile“, „Lebendige Innenstadt“, „Zusammenleben von Generationen und Nationen“, „Grün in der Stadt“, „Vielfältiges Sportangebot“, „Bildung und Betreuung“, „Energieversorgung“ und „Mobilität“. Sie dienen einer konzeptionellen Untersetzung der städtischen Ziele. Aufgrund ihrer Komplexität konkretisieren Stadtentwicklungspläne (STEP) die Masterpläne auf teilräumlicher Ebene (vgl. Praxisbeispiel Seite 78).

In Münster (NRW) ist die gesamte Innenstadt Fördergebiet im Zentrenprogramm. Auch dort steht eine Qualifizierung und Sicherung des Zentrums als funktionsgemischter Standort für Wirtschaft, Kultur sowie als Ort zum Wohnen, Arbeiten und Leben im Mittelpunkt. Aufbauend auf dem „Integrierten Stadtentwicklungs- und Stadtmarketingkonzept Münster“ aus dem Jahr 2004 sowie der Fortschreibung des bisherigen „Rahmenplans Münster-Altstadt“ wurde ein handlungsleitender Orientierungsrahmen als grundlegende Basis für das Fördergebiet erstellt. Die Gebietsabgrenzung und der Orientierungsrahmen stehen im Einklang mit dem Einzelhandelskonzept der Stadt Münster.

Nutzungsmischung unterschiedlicher Körnigkeit

Funktionsvielfalt und Versorgungssicherheit lassen sich sowohl durch eine feinkörnige Nutzungsmischung (auf Geschoss-, Gebäude- oder Blockebene) als auch durch grobkörnigere Strategien (auf Quartiers- oder Stadtteilebene) erreichen.

Bei grobkörnigen Ansätzen geht es zumeist um ein möglichst vielfältiges Angebot unterschiedlicher Nutzungsmöglichkeiten über das gesamte Fördergebiet verteilt bzw. an unterschiedlichen Schwerpunktstandorten. Einen differenzierten Weg verfolgt hier beispielsweise die Stadt Bad Driburg (NRW) bei der Sanierung und Aufwertung der zentralen Einkaufsstraße. Drei unterschiedliche Zonen sollen zukünftig, anknüpfend an bereits teilweise ablesbaren Profilen der einzelnen Bereiche, jeweils verschiedene Nutzungsschwer-

punkte aufweisen. Während ein Abschnitt der Straße vor allem durch gastronomische Nutzungen geprägt sein soll, werden andere Abschnitte als Einkaufsschwerpunkte bzw. für touristische Einrichtungen profiliert. Insgesamt entsteht dadurch auf Quartiersebene eine große Vielfalt unterschiedlicher Funktionen (vgl. Praxisbeispiel Seite 49).

Die Stadt Mindelheim (Bayern) stärkt die Wohnfunktion, um die Nutzungsvielfalt im Stadtkern auszubauen. Auf Konversionsflächen einer ehemaligen Brauerei (sog. Ochsen-Areal) hat die Stadt im Zentrenprogramm unterschiedliche Wohnungstypen für verschiedene Nutzergruppen geschaffen. Zusätzlich soll die Innenstadt durch den aufgewerteten öffentlichen Raum stabilisiert werden. Ziel ist es, dadurch Leerständen im Einzelhandel und in den Wohngebäuden zu begegnen.

Ochsen-Areal in Mindelheim

Auch Bad Nenndorf (Niedersachsen) verknüpft im Fördergebiet „Stadtzentrum“ unterschiedlich geprägte Bereiche miteinander. Der Kurbereich, das Einzelhandelszentrum sowie mehrere Wohnquartiere liegen dort in enger Nachbarschaft, sind jedoch funktional nur wenig aufeinander bezogen. Die profilbildenden Merkmale der einzelnen Quartiere sollen deshalb gestärkt werden, etwa durch neue Verbindungswege und die Verlegung störender Nutzungen (z. B. einer Tankstelle).

Die Herausbildung und Profilierung spezifischer „Zonen“ für bestimmte Nutzungen ist auch in vielen anderen Fördergebieten ein zentrales Thema. Beispielsweise soll in Lebach (Saarland) die innerstädtische Fußgängerzone als Standort für Verwaltung, Kultur, Sport, Wohnen und Gastronomie weiterentwickelt werden und sich damit explizit vom Bahnhofsviertel mit seinen filialisierten, großflächigen Einzelhandelsstandorten abgrenzen. In Metzingen (Baden-Württemberg) besteht die gesamtstädtische Strategie darin, dem durch ein Factory-Outlet-Center geprägten Einkaufsbereich am Rand der Altstadt einen stärker gastronomisch geprägten Komplementärbereich im bislang schon stark durch Wohnen, kleinteiligen Einzelhandel, öffentliche Verwaltungseinrichtungen und Kultur gekennzeichneten historischen Zentrum gegenüberzustellen. Im Übergangsbereich zwischen diesen beiden Zonen sollen das Wohnen und soziale Infrastruktureinrichtungen u. a. durch Gebäudemodernisierung, Straßenrückbau und Wohnumfeldverbesserungsmaßnahmen gestärkt werden.

Auf der eher kleinräumigen Ebene tragen nutzungsgemischte Einzelvorhaben zu einer feinkörnigen Funktionsvielfalt bei. Dies kann der Neubau oder die Umnutzung eines Gebäudes sein, in dem unterschiedliche Nutzungen gemeinsam vertreten sind. Mit der Sanierung des Rathauses in Baunatal (Hessen) entstehen Räumlichkeiten für einen neuen Standort der städtischen Bibliothek, die zuvor auf mehrere Einzelstandorte in der Stadt verteilt war.

Der Ausbau von Gebäuden mit ergänzenden Nutzungen, die damit in ihren Umfeldern eine Nutzungsanreicherung bewirken, erfolgt beispielsweise in Kaufbeuren (Bayern). Im Westen der Altstadt wurde, unterstützt durch Spenden aus der Bürgerschaft, das in einem baufälligen Palais gelegene Stadtmuseum saniert und 2013 wiedereröffnet. Durch einen Anbau an das Bestandsgebäude hat sich die Ausstellungsfläche verdoppelt und es ist ein neues, vielfältigeres Museumskonzept verwirklicht worden, das bereits den Museumspreis der Versicherungskammer Bayern erhielt. Andernorts, wie in Burg (Sachsen-Anhalt), unterstützen Mittel aus dem Zentrenprogramm vorhandene Kinos, die sich jedoch nur noch schwer rentierlich betreiben lassen. In Wadern (Saarland) kommen für den Betrieb des örtlichen Kinos „Lichtspiele“ auch Finanzhilfen aus dem Verfügungsfonds zum Einsatz.

Eine feinkörnige Nutzungsvielfalt setzte auch Burgstetten (Baden-Württemberg) mit der Errichtung eines Dienstleistungszentrums zur Stärkung des Ortskerns Burgstall im

Umbau eines Bekleidungshauses in der Mindener Innenstadt

Zentrenprogramm um. Direkt am Bahnhof sichert seit 2011 ein Neubau mit einem Lebensmittelmarkt, einer Bäckerei, einer Filiale der Kreissparkasse, einer Arztpraxis sowie Büroflächen die Versorgung des Ortskerns. Im Dachgeschoss sind vier Wohnungen entstanden, im Keller eine Tiefgarage mit 21 Stellplätzen.

Ähnliche Projekte lassen sich auch durch bestandsorientierten Umbau mit ergänzendem Neubau realisieren, wie in Luckenwalde (Brandenburg), wo sich eine Einrichtung für seniorengerechtes Wohnen und zugehörige Dienstleistungen (z. B. Pflegedienst, Frisör) sowie öffentliche Einrichtungen in einem Gebäudekomplex vereint gegenseitig ergänzen sollen.

Sicherung der Handels- und Versorgungsfunktion

Die Funktionsvielfalt in Stadt- und Ortsteilzentren kann auch durch eine Stärkung einzelner geschwächter Funktionen stabilisiert werden. Durch ein schlüssiges Zusammenspiel unterschiedlicher Einzelmaßnahmen gelingt es, die Angebotsvielfalt in einem bestimmten Funktionsbereich aufrecht zu erhalten oder zu steigern.

Bei der bisherigen Programmumsetzung ist ein deutlicher Schwerpunkt bei der Förderung von Einzelhandelsnutzungen zu konstatieren, während andere Funktionen nicht so sehr im Mittelpunkt stehen. Dies zeigt sich bereits auf konzeptioneller Ebene, indem integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte (INSEK) besondere Schwerpunkte auf Einzelhandelskonzeptionen legen. Oftmals erfolgt eine Verknüpfung von INSEK und Einzelhandelskonzept, beispielsweise in Markt Schierling und Altötting (Bayern), in Dinslaken (NRW), in Pirna (Sachsen) oder in Ludwigsfelde (Brandenburg).

Die traditionell große Bedeutung der Zentren als Handelsstandort spiegelt sich auch in der Programmumsetzung wider. Das Zentrenprogramm unterstützt den Einzelhandel auf unterschiedliche Art und Weise. Der strukturelle Wandel im Einzelhandel stellt dabei eine Herausforderung für die Anziehungskraft der Zentren und ein vielfältiges Einzelhandelsangebot dar. Große investive Vorhaben wie die Wiedernutzung leerstehender Kaufhäuser oder die Aufwertung unattraktiver Einkaufspassagen mit hohen Leerständen stehen dabei im Mittelpunkt. In Essen-Borbeck (NRW) wurde ein Warenhaus abgerissen, um auf dem Areal einen großen Lebensmittelvollsortimenter zu etablieren, der die Versorgung der Bevölkerung im Stadtteilzentrum sichern soll. In Ludwigsburg (Baden-Württemberg) kaufte eine eigens gegründete städtische Gesellschaft die Flächen eines leer stehenden innerstädtischen Einkaufszentrums vom vorherigen Eigentümer auf und entwickelt sie gemeinsam mit einem großen Investor. Der gleiche Investor hat auch in Minden (NRW) ein großes leer stehendes Bekleidungskaufhaus übernommen. Dort laufen zudem wie auch in Neuwied (Rheinland-Pfalz) und in Baunatal (Hessen) Bemühungen, leerstehende Ladenpassagen zu reaktivieren.

Häufig fehlen in Zentren Lebensmittel-Nahversorger, was insbesondere in kleinen Städten und Gemeinden zu einer schwierigen Versorgungssituation führt. In Hallstadt (Bayern) hat die Kommune aktiv Flächenentwicklung betrieben, um einen Lebensmittelmarkt („Marktscheune“) zu etablieren. Er soll die Nahversorgung sichern und die Vermarktung regionaler Erzeugnisse unterstützen. Der Bau der Marktscheune begann im Mai 2013. Ergänzende gastronomische und kulturelle Einrichtungen und nachfrageorientierte Wohnangebote stärken die Anziehungskraft und Zentralität. In Meldorf (Schleswig-Holstein) wurde ein am Rand des Stadtzentrums gelegenes Fachmarktzentrum

Bernburg / Saale (Sachsen-Anhalt)

Funktionsvielfalt durch innerstädtisches Wohnen

Vor dem Hintergrund stark rückläufiger Einwohnerzahlen setzt Bernburg/ Saale seit mehreren Jahren bewusst auf die Stärkung der innerstädtischen Quartiere, insbesondere der historischen Altstadt. Trotz umfangreicher Sanierungsmaßnahmen im öffentlichen Raum und der historischen Bausubstanz setzte bisher allerdings keine sich selbst tragende Entwicklung des zentralen Versorgungsbereichs ein.

Ziel der Fördermaßnahme im Zentrenprogramm ist deshalb die Weiterentwicklung der bereits erreichten Sanierungserfolge, wobei ein Schwerpunkt auf der Qualifizierung des Einzelhandels- und Wohnraumangebots sowie auf der Aufwertung öffentlicher Freiräume liegt. Durch eine strategische Verknüpfung von Maßnahmen unterschiedlicher Förderprogramme (Aktive Stadt- und Ortsteilzentren, Stadtumbau Ost, Städtebaulicher Denkmalschutz) entstehen Synergien, die zur Stärkung der Nutzungsvielfalt und Stabilisierung des Zentrums genutzt werden.

In Bernburg wird der Stadtkern ganzheitlich im Sinne des Leitbildes der Stadt der kurzen Wege weiterentwickelt. Die zukunftsfähigen, funktionsgemischten Stadtstrukturen und differenzierten Wohnangebote sollen helfen, neue Bewohner für den Stadtkern zu gewinnen.

Mit Mitteln des Zentrenprogramms werden leerstehende Gebäude revitalisiert oder nach Abriss baufälliger Häuser neue Gebäude errichtet, Hofbereiche entkernt und angrenzende Straßenräume aufgewertet. Dabei verfolgt die Stadt das Ziel, Wohnraum und Infrastrukturangebote für unterschiedliche Zielgruppen, u. a. Familien, Senioren, Studenten und finanziell benachteiligte Bevölkerungsgruppen zu schaffen, um im Zentrum eine soziale Mischung zu gewährleisten.

Mithilfe anderer Programme der Städtebauförderung lassen sich Infrastruktureinrichtungen aufwerten und räumlich bündeln wie im Fall des bereits abgeschlossenen innerstädtischen Bildungszentrums „campus technicus“. Der angestrebte Zuzug von Einwohnern in das Zentrum soll auch dazu beitragen, die Kundenfrequenz für den Einzelhandel in der Altstadt zu erhöhen und die Auslastung der Infrastruktureinrichtungen sicherzustellen. Spezifische Aktivierungsinstrumente (persönliche Ansprache der Eigentümer, Grundstücks- und Leerstandsmanagement) unterstützen die Entwicklungsstrategie.

Quelle: Bereisung des Fördergebiets und Vor-Ort-Gespräche durch die Bundestransferstelle

Abbildung 7: Nutzungsverflechtungen in der Innenstadt

Quelle: Stadt Bernburg (Saale) / SALEG 2011, S. 14

Bernburger Geschäftszentrum am Saalplatz (oben); Wohngebäude am Ufer der Saale

in das Städtebaufördergebiet integriert, um so auf das Instrumentarium des besonderen Städtebaurechts zugreifen zu können und einen Interessenausgleich zwischen den kleinteiligen Strukturen des Einzelhandels in der Innenstadt und den Fachmärkten herzustellen.

Zudem unterstützen kleinteilige, auf Kommunikation und Marketing ausgerichtete Projekte den Einzelhandel, insbesondere die inhabergeführten Geschäfte. Hier ist die koordinierende Funktion des Zentrenmanagements gefordert. Eine starke Anbindung an den Einzelhandel wie in Luckenwalde (Brandenburg) und in Wülfrath (NRW) oder ein ergänzendes Geschäftsstraßen- oder Citymanagement (wie in den Fördergebieten des Landes Berlin) sind dabei von Vorteil.

Eine weitere Möglichkeit, um in Nebenlagen die Einzelhandelsfunktion zu stärken, besteht in der Aufwertung von Wegeverbindungen zwischen Einzelhandelsbereichen, so etwa in Minden (NRW), in Altötting (Bayern) oder in Bad Driburg (NRW), um vernachlässigte Lagen wieder besser an die Hauptgeschäftsstraßen anzubinden.

Ein gezieltes Flächenmanagement trägt in Verbindung mit einem Leerstandsmonitoring (Kartierung leer stehender Ladenlokale, Kontaktaufnahme mit den Eigentümern und Vermittlung potenzieller neuer Nutzer) dazu bei, Ladenflächen zu reaktivieren. Gezielt können bestehende Funktionen gestärkt und neue Nutzungen ergänzt werden, um dadurch für Teilbereiche des Zentrums eine Profilierung anzustreben. So werden im Rendsburger Fördergebiet „Nördliche Altstadt“ (Schleswig-Holstein) Straßenzüge als innerstädtische Wohnstandorte gestärkt und Einzelhandels- und Dienstleitungsnutzungen in anderen Bereichen konzentriert. Auch Zwischennutzungen durch nicht immer profitable Angebote wie für kulturelle oder soziale Zwecke können hier einen Beitrag leisten. Erfolgreiche aus dem Zentrenprogramm geförderte Projekte gibt es diesbezüglich z. B. in Leipzig (Fördergebiete Georg-Schwarz-Straße und Georg-Schumann-Straße) und in Berlin (Karl-Marx-Straße).

Die zahlreichen Beispiele verdeutlichen, dass in den ersten Jahren der Programmumsetzung vielerorts das Hauptaugenmerk auf dem Einzelhandel lag. Oftmals spielen dabei auch Maßnahmen in anderen Handlungsfeldern, die den Einzelhandel direkt oder indirekt unterstützen, eine entscheidende Rolle. Diese reichen von der Verkehrsführung oder der Schaffung bzw. Neuorganisation von Stellplätzen – z. B. in Calw (Baden-Württemberg) oder in Grünstadt (Rheinland-Pfalz) – über die Stärkung des ÖPNV durch veränderte Linienführung oder neue Haltestellen und Busbahnhöfe – z. B. in Emmendingen (Baden-Württemberg), in Augsburg (Bayern), in Kassel (Hessen) und in Neuwied (Rheinland-Pfalz) – bis hin zu größeren Aufwertungsmaßnahmen im öffentlichen Raum (vgl. Kapitel 3.1.3 Aufwertung des öffentlichen Raumes).

Diese Maßnahmen stellten jedoch häufig eher flankierende Projekte zur Einzelhandelsentwicklung dar, während der direkten Stärkung anderer Nutzungen in den Zentren keine hinreichende Bedeutung zugemessen wurde.

Stärkung der Wohnfunktion

Das Thema Wohnen stand bislang noch wenig im Fokus. Die Förderung von Zentren als Wohnstandort kann eine tragfähige Nutzungsmischung aber erheblich unterstützen, da sich dadurch auch die Nutzungsfrequenzen für andere Einrichtungen (z. B. Handel, Gastronomie) erhöhen.

Die Praxisbeispiele aus Bernburg (Sachsen-Anhalt, siehe Seite 35) und aus dem Stadtteilzentrum Turmstraße (Berlin, siehe Seite 38) zeigen, dass es durchaus möglich ist, die Stärkung der Wohnfunktion in eine integrierte Strategie der Zentrenentwicklung einzubinden.

Dabei besteht das Ziel darin, Innenstädte und Ortskerne als Wohnstandorte für möglichst breite Teile der Bevölkerung, beispielsweise für Familien mit Kindern, aber auch für die ältere Generation attraktiv zu gestalten. Die Stärkung des Wohnens als Kernfunktion in zentralen Stadträumen ist hierfür entscheidend. Dies leistet einen wichtigen Beitrag zur Vitalisierung der Innenstädte. Hierzu werden zum einen bestehende Gebäude und ihr Umfeld aufgewertet und die Wohnqualität durch Sanierungs- und Umbaumaßnahmen an veränderte Ansprüche angepasst. Teilweise nur in ihren Erdgeschossen genutzte ältere Gebäude sollen so wieder einer intensiveren Verwertung zugeführt werden. Zum anderen schaffen Neubauten auf brachgefallenen Grundstücken neue Wohnangebote. Hierbei handelt es sich zudem um wichtige Maßnahmen der Stadtreparatur, die zur Stadtbaukultur beitragen und das Stadtbild bereichern können.

Das Wohnen ist auch wichtig für jene Bereiche der Zentren, aus denen sich der Einzelhandel zurückzieht. Dies können 1b-Lagen sein, die einen Beitrag zur Stadt der kurzen Wege leisten, wenn es dort attraktive Wohnungsangebote für unterschiedliche Zielgruppen gibt. Qualitätsvolle öffentliche Räume und ein wohnortnahes Angebot der Nahversorgung und sozialen Infrastruktur sind wichtige Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Stärkung des Wohnens in den Zentren.

Gerade vor dem Hintergrund der zunehmenden Reurbanisierung steigt die Attraktivität innerstädtischer Dichte und blockbezogener Mischungen, die auch neue Wohnungsmarktsegmente ansprechen. Ein Beispiel dafür ist die Aufwertung eines stark vernachlässigten Altbauquartiers in Naumburg (Sachsen-Anhalt) durch behutsamen Neubau im historischen Bestand. Auch in Mindelheim (Bayern) ist es gelungen, historische Gebäude in der Altstadt zu revitalisieren. In Burg (Sachsen-Anhalt) ist nach Abriss eines baufälligen Hauses am Markt ein Neubau entstanden. Er verfügt neben Einzelhandel im Erdgeschoss über Wohnungen mit unterschiedlichen Grundrissen in den Obergeschossen. Im Rahmen der Altstadtsanierung in Sömmerda (Thüringen) entsteht auf Basis eines Wettbewerbsergebnisses ein innerstädtisches Wohnquartier an der Stadtmauer. Es umfasst insgesamt 17 neue Wohnhäuser (überwiegend Einfamilien- und Doppelhäuser), von denen über die Hälfte bereits fertiggestellt ist. Das Projekt reagiert auf die Nachfrage nach bezahlbarem und funktionell hochwertigem Wohneigentum für junge Familien in der Innenstadt. Auch die Stadt Wittlich (Rheinland-Pfalz) setzt vielfältige Maßnahmen zur Stärkung der Wohnfunktion um. Besonders zu erwähnen ist das Projekt „Altstadt*die Neue“. Hier entstand im städtebaulichen Kontext der Altstadt ein neues, kleinteiliges Quartier mit Funktionsmischung. Realisiert wurden 16 barrierefreie Wohnungen, eine Tiefgarage, ein neuer innerstädtischer Platzbereich und eine Fußgängerpassage. Des Weiteren entsteht auf einer ehemaligen gewerblichen Brache im Fördergebiet das „Lieser-Domizil“, eine barrierefreie Wohnanlage mit 29 Wohneinheiten und Tiefgarage.

Für die Stärkung der Wohnfunktion bestehen aufgrund der differenzierten Ziele des Zentrenprogramms hohe Anforderungen: Einerseits ist zu berücksichtigen, dass zur Stärkung der sozialen Kohäsion (vgl. Kapitel 3.1.2 Soziale Kohäsion) eine vielfältige Mischung unterschiedlicher

Torstraße in der Rendsburger Innenstadt –Stärkung als Wohnstandort; Neubau am Markt in Burg; neues Ärztehaus Georg-Schwarz-Straße in Leipzig (von oben nach unten)

Turmstraße (Berlin)

Lebendiges und funktionsgemischtes Stadtteilzentrum

Kleinteiliger Einzelhandel in der Turmstraße; Arminius-Markthalle; revitalisiertes Hertie-Kaufhaus (von oben nach unten)

Die Turmstraße, Stadtteilzentrum des Berliner Ortsteils Moabit, ist eine traditionelle Geschäftsstraße, die mit Problemen des strukturellen Wandels im Einzelhandel konfrontiert ist. Sie ist gekennzeichnet durch eine hohe Dichte von Discountern und Filialisten. Die Kaufkraft im Gebiet ist relativ gering und wird zusätzlich durch nahegelegene bzw. schnell erreichbare Einkaufszentren aus dem Gebiet abgezogen. Durch die Schließung des Hertie-Kaufhauses im August 2009 ging dem Gebiet ein wichtiger Anker und Einkaufsmagnet verloren. Die Attraktivität als Einkaufsstraße für Berliner aus anderen Stadtteilen sinkt.

Durch die Fördermaßnahme im Zentrenprogramm soll sich das Stadtteilzentrum zu einem vielfältigen und funktionsfähigen Kern von Moabit entwickeln. Dabei ist der Bereich als räumliches, funktionales und identitätsstiftendes Zentrum des Stadtteils wiederzugewinnen. Die geförderten Projekte zielen auf die Stärkung der Einkaufs-, Versorgungs- und Wohnfunktion gleichermaßen. Kleinteilige Maßnahmen zur niedrigschwelligen Unterstützung kultureller und sozialer Akteure begleiten die Aufwertung von Einrichtungen sozialer Infrastruktur. Die Aufwertung des öffentlichen Raumes verbessert die Einkaufssituation.

Seit Herbst 2010 ist ein Geschäftsstraßenmanagement eingerichtet, um die Stärkung des Einzelhandels- und Dienstleistungsstandortes sowie die Steigerung der Attraktivität der Geschäftsstraße gezielt anzugehen. Auf Basis eines landschaftsplanerischen Realisierungswettbewerbes wird derzeit eine große zentrale Grünfläche des Quartiers umgestaltet und unter Bewahrung schützenswerter Bereiche an die Nutzungsansprüche der Bewohner angepasst. Der angrenzende Ottoplatz wurde zum Stadtplatz mit unterschiedlichen Nutzungsangeboten insbesondere für Jugendliche. Ferner besteht seit 2011 ein Verkehrs- und Gestaltungskonzept für den Ortsteil. Wesentliche Elemente dieses Konzeptes sind die Reduzierung der Turmstraße auf eine Fahrspur, die Herstellung von Radfahrstreifen und Querungshilfen, verkehrsberuhigende Maßnahmen und Erhöhung der Aufenthaltsqualität. Die traditionelle Arminius-Markthalle ist seit dem Jahr 2010 revitalisiert. Als „Zunft-Halle“ für regionale und Manufaktur-Produkte, Kunst, Kultur und Bürgerbeteiligung bildet sie heute einen Treffpunkt im Quartier.

Einen großen Stellenwert hat Öffentlichkeitsarbeit. Mit der Stadtteilvertretung und dem Sprecherrat sind feste Gremien zur Bürgerbeteiligung und Mitwirkung entstanden. Neben Informations- und Beteiligungsveranstaltungen erscheinen Flyer, die Stadtteilzeitung „ecke turmstraße“, eine Internetseite sowie einige themenbezogene Veröffentlichungen.

Quelle: Bereisung des Fördergebiets und Vor-Ort-Gespräche durch die Bundestransferstelle

Wohnangebote erhalten bleibt bzw. geschaffen wird. Andererseits sind vielerorts der Stärkung der Wohnfunktion Grenzen gesetzt, da auf Grund der baulich-räumlichen Struktur die Anforderungen an attraktiven Wohnraum (z. B. wohnungsbezogene Freiflächen, Stellplätze für Autos etc.) nicht oder nur mit hohem Aufwand erfüllbar sind.

Neue Möglichkeiten für Handwerk und Gewerbe

Eine weitere Facette bei der Förderung nutzungsgemischter Strukturen stellt die Neuansiedlung bzw. die Stabilisierung vorhandener Gewerbebetriebe dar. Solche Ansätze sind bislang noch weniger ausgeprägt als die Stärkung der Wohnnutzung. Diesbezüglich bieten sich noch umfangreiche Potenziale für eine Ausweitung der Funktionsvielfalt in den Zentren. Dabei stehen seltener als früher Konflikte über störende Nutzungen im Mittelpunkt. Hierfür sind verschiedene Gründe verantwortlich: Emittierende Gewerbebetriebe haben häufig schon früher das Zentrum verlassen. Andere gewerbliche Nutzungen erscheinen gerade in Zeiten der Reurbanisierung von bestimmten Zielgruppen, die einen innerstädtischen Wohnstandort anstreben, als im Grundsatz verträglich. Die Maßnahmen im Programm und das Instrument des Zentrenmanagements können eine gewerbliche Nutzungsanreicherung aktiv unterstützen.

Gerade Neuansiedlungen von nichtstörenden Unternehmen könnten das Nutzungsspektrum in den Fördergebieten erweitern. Produzierende Betriebe verfügen oft über ein hohes Forschungs- und Entwicklungsniveau und stellen mit qualifizierten Arbeitskräften hochwertige Produkte her. Damit haben sie eine starke Affinität zu den Merkmalen Nachbarschaft und Erreichbarkeit. Diese Standortqualitäten sind in lebendigen, gemischt genutzten Zentren gegeben.

Ausbau kultureller und sozialer Infrastruktur

Deutlich besser gelingt in der bisherigen Programmumsetzung bereits die Aufwertung und Neuansiedlung von Einrichtungen der kulturellen und sozialen Infrastruktur (z. B. Bildungs- und Verwaltungseinrichtungen, Bibliotheken, Sport- und Freizeiteinrichtungen). Hier kommt zum Tragen, dass die öffentliche Hand – insbesondere auf der konkreten Gebäudeebene – wie in Flöha direkter Nutzungen steuern kann.

Aber auch andernorts gelingt es mit den Mitteln des Zentrenprogramms, Impulsprojekte durch öffentliche Einrichtungen umzusetzen. In Wolfhagen (Hessen) entstand in den ehemaligen Räumen des Katasteramtes das „Kulturelle und soziale Zentrum Wolfhagen". Verschiedene Angebote und Beratungsstellen aus dem kulturellen und sozialen Bereich ergänzen das darin untergebrachte Familienzentrum und die städtische Musikschule. Sie untersetzen somit den integrativen Charakter und den Förderansatz zur Stärkung der sozialen Kohäsion (vgl. dazu auch Kapitel 3.1.2 Soziale Kohäsion). In Meldorf (Schleswig-Holstein) soll die Stadtbibliothek saniert und ausgebaut werden. In der Leipziger Georg-Schwarz-Straße ersetzt der Neubau eines Ärztehauses ein mit Städtebaufördermitteln abgerissenes ruinenhaftes Gebäude in unmittelbarer Nähe des Krankenhauses. Im historischen Ortskern von Wassertrüdingen (Bayern) entstand der Neubau des Fluvius-Museums (Museum über regionale Fluss- und Teichlandschaften).

Fazit

Diese Beispiele verdeutlichen, dass es bei der Stärkung von Funktionsvielfalt sowohl darum geht, neue Nutzungen zu etablieren, als auch bereits vorhandene Einrichtungen zu stärken bzw. zu erhalten und somit einen Beitrag zur Stabilisierung der Versorgungsfunktion der Zentren zu leisten.

Für eine breite Funktionsvielfalt in den Zentren ist das Wohnen entscheidend. Durch die Stärkung der Wohnfunktion können Zentren nachhaltig belebt und stabilisiert werden. In der Mehrzahl der Fördergebiete wird allerdings derzeit die Stärkung der Wohnfunktion nicht oder nur wenig intensiv verfolgt. Optimierungspotenziale bestehen auch hinsichtlich der Stabilisierung bzw. des Ausbaus der Zentren als Standorte für Handwerk und verarbeitendes Gewerbe.

Der Ausbau der Nutzungsvielfalt durch Stärkung der Wohnfunktion sowie kulturelle und öffentliche Einrichtungen kann durch Maßnahmen der Wohnumfeldverbesserung gezielt unterstützt werden.

3.1.2 Soziale Kohäsion

- Kontraste sozialer Lagen zeigen sich in den Stadtzentren häufiger als in anderen Stadtquartieren. Grund dafür sind u. a. divergierende Nutzungs- und Verwertungsinteressen. Diese Spannungen zeigen sich u. a. im Nebeneinander von hochpreisigen Einzelhandelslagen und vernachlässigten Wohnquartieren.

- Insgesamt spielt der Aspekt der sozialen Kohäsion bei der Umsetzung der Programmziele bislang nur eine untergeordnete Rolle. In der Mehrzahl der Fördergebiete sind zu diesem Handlungsfeld zwar konzeptionelle Ziele, jedoch keine konkreten Maßnahmen zu erkennen.

- Das Ziel der sozialen Kohäsion wird dort allenfalls implizit verfolgt (beispielsweise im Verbund mit Aufwertungsmaßnahmen im öffentlichen Raum oder einer Stärkung der Funktionsvielfalt). Solche Maßnahmen können indirekt – aber nicht durch eine zielgerichtete Steuerung induziert – auch positive Auswirkungen auf die soziale Stabilität in den Quartieren haben.

- Ansatzpunkte, um mit Hilfe des Zentrenprogramms die soziale Kohäsion in den Fördergebieten zu stärken, gibt es insbesondere in drei Handlungsfeldern: Öffentlicher Raum, Wohnen sowie Infrastruktur und öffentliche Einrichtungen.

- Die flächendeckende Aufwertung innerstädtischer Quartiere für zahlungskräftige Personengruppen birgt die Gefahr, dass ein Teil der dort lebenden Bevölkerung die Mietpreissteigerungen nicht mehr tragen kann. Dem kann das Zentrenprogramm mit Stabilisierungsmaßnahmen entgegenwirken, beispielsweise durch die gezielte Förderung von Wohnraum für sozial benachteiligte Haushalte.

Kontraste sozialer Lagen zeigen sich in den Stadtzentren häufiger, als dies in anderen Stadtquartieren der Fall ist. Grund dafür ist u. a., dass hier die Nutzungs- und Verwertungsinteressen unterschiedlicher Akteure stärker als andernorts kumulieren und teilweise auch zu Interessenskonflikten führen. Wohnen in der Innenstadt galt bis vor wenigen Jahren in Teilen der Bevölkerung eher als unattraktiv. Die dementsprechend geringe Nachfrage führte in vielen Altbaubeständen mit Modernisierungsrückstau zu vergleichsweise geringen Mieten und damit einhergehend zu einer Konzentration von finanziell benachteiligten Haushalten. In jüngster Zeit ist jedoch ein neuer Trend zum innerstädtischen Wohnen erkennbar, der sich in einer Zunahme hochpreisiger Neubauvorhaben in guten Lagen widerspiegelt. Dies führt zu einem Aufeinandertreffen unterschiedlicher Sozialstrukturen.

Eine tragfähige Zentrenentwicklung muss die Stabilisierung von Zentren auf unterschiedlichen Ebenen und für alle gesellschaftlichen Gruppen im Sinn haben. Eine Vielzahl von Ansätzen unterstützt die Attraktivität von Zentren – beispielsweise hochwertige Architektur, Inszenierungen mit großer Öffentlichkeitswirksamkeit sowie ein vielschichtiges Einzelhandels- und Dienstleistungsangebot. Wichtig für die soziale Kohäsion ist jedoch vor allem die Förderung des Zusammenlebens und Zusammenwirkens unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen und von zivilgesellschaftlichen Organisationen in den Zentren. Hierzu enthält die Programmstrategie des Zentrenprogramms zwei Ziele: Erstens sollen vielfältige Wohnformen für alle gesellschaftlichen Gruppen geschaffen werden. Mit ihnen verbindet sich auch der Anspruch an eine angemessene Lebens- und Wohnumfeldqualität. Zweitens geht es um die Förderung des sozialen Zusammenhalts durch Gemeinschaftseinrichtungen für gruppenübergreifende Begegnung und Austausch.

Aufwertung des öffentlichen Raumes als Beitrag zur sozialen Kohäsion

Das Zentrenprogramm stärkt in den Fördergebieten die soziale Kohäsion u. a. bereits durch die Aufwertung des öffentlichen Raumes. Auch das Programmziel einer Förderung von Zugänglichkeit und Nutzbarkeit öffentlicher Räume für

alle gesellschaftlichen Gruppen trägt zur sozialen Kohäsion bei. Gerade in den öffentlichen Räumen zeigen sich vielerorts die Auswirkungen von Armut und Arbeitslosigkeit besonders deutlich. Insbesondere benachteiligte Bürgerinnen und Bürger und Randgruppen sind auf die Nutzung öffentlicher Flächen angewiesen. Benachteiligte Bevölkerungsgruppen, Senioren, Kinder und Jugendliche können ihre eingeschränkte Mobilität teilweise durch die verstärkte Nutzung des Wohnumfeldes kompensieren. Deshalb ist es wichtig, dass vielfältige Nutzungsmöglichkeiten für alle gesellschaftlichen Gruppen entstehen.

Beispielsweise ist es im Fördergebiet „Untere Stadt“ in Ludwigsburg (Baden-Württemberg) gelungen, negative Ausstrahlungseffekte durch den am Reithausplatz befindlichen Treffpunkt von Menschen mit Alkoholproblemen zu reduzieren, ohne diese Nutzergruppe zu verdrängen. Die Umgestaltung des Platzes (Baum- und Strauchschnitt, neue Sitzgelegenheiten, andere Wegeführung, Freischankfläche für ein ansässiges Restaurant) fand im Jahr 2012 statt. Ein ähnlicher Ansatz wurde am Leopoldplatz im Berliner Fördergebiet Müllerstraße verfolgt (vgl. Praxisbeispiel Seite 43).

Stabilisierung der Zentren durch vielfältige Wohnangebote

Das Programmziel, vielfältige Wohnformen für alle gesellschaftlichen Gruppen zu schaffen, ist zwar in einigen Programmkommunen auf der verbalen Ebene in den Konzepten verankert, doch sind konkrete Ansätze zur Umsetzung eher selten. Aufwertungsmaßnahmen im Gebäudebestand und im Wohnumfeld können in jenen Teilgebieten der Zentren, die durch eine hohe Konzentration sozial benachteiligter und eine selektive Abwanderung besser verdienender Bevölkerungsgruppen geprägt sind, zu einer Stabilisierung beitragen. Die flächendeckende Aufwertung innerstädtischer Quartiere birgt jedoch vor allem bei angespannten Wohnungsmärkten die Gefahr, dass ein Teil der hier lebenden Bevölkerung die aus Aufwertungsmaßnahmen resultierenden Mietpreissteigerungen nicht mehr tragen kann. Die lokale Planung muss entsprechende Steuerungsmechanismen finden, um die Bewohnerinnen und Bewohner vor Verdrängung zu schützen.

Das Zentrenprogramm unterstützte beispielsweise in der Innenstadt von Hanau (Hessen) das städtische Wohnungsunternehmen bei der Sanierung einer Wohnanlage mit

Krumbholzquartier im Zentrum von Bernburg (oben); Reithausplatz in Ludwigsburg

56 Wohneinheiten. Der Gebäudekomplex aus dem Jahr 1951, in dem v. a. benachteiligte Haushalte wohnen, wies einen hohen Sanierungsbedarf auf. Neben den Wohnungen wurden die Außenfassade und die Hauseingänge sowie die Außenanlage erneuert. Auch nach der Sanierung bietet die Wohnanlage weiterhin bezahlbaren Wohnraum im Zentrum und unterstreicht damit die soziale Verantwortung des kommunalen Wohnungsunternehmens, das den größten Teil der Investitionssumme aus eigenen Mitteln

Neue Ortsmitte mit Bücherei und Bürgerhaus in Litzendorf

aufgebracht hat. Einen gelungenen Ansatz verfolgt auch Bernburg in Sachsen-Anhalt (vgl. Praxisbeispiel Seite 35). Bei der Sanierung der Bausubstanz und der Errichtung neuer Wohngebäude verfolgt die Stadt das Ziel, Wohnraum für unterschiedliche Zielgruppen zu schaffen, u. a. Familien, Senioren Studenten und benachteiligte Bevölkerungsgruppen, um die soziale Mischung im Zentrum zu gewährleisten. So werden zum Beispiel im Krumbholzquartier im Norden des Altstadtkerns durch das kommunale Wohnungsunternehmen in leer stehenden Altbauten Wohnungen für diese Bevölkerungsgruppen geschaffen.

Gemeinschaftseinrichtungen zur Stärkung der sozialen Infrastruktur

Das zweite Ziel der Programmstrategie mit Wirkung auf die soziale Kohäsion orientiert auf die Förderung des sozialen Zusammenhalts durch Gemeinschaftseinrichtungen für gruppenübergreifende Begegnung und Austausch. Die besondere Herausforderung besteht darin, unterschiedlichen sozialen Gruppen einen gemeinsamen Ort anzubieten. Gerade dann, wenn Wohnungen überbelegt oder schlecht ausgestattet sind, unterstützen solche Einrichtungen und Treffpunkte sozial benachteiligte Haushalte, indem sie zusätzliche Aufenthaltsmöglichkeiten und Begegnungsorte bieten.

Im Rahmen des Zentrenprogramms wurden bereits solche Vorhaben realisiert. In Wolfhagen (Hessen) ist in den ehemaligen Räumen des Katasteramtes das „Kulturelle und soziale Zentrum Wolfhagen“ entstanden (vgl. dazu die Ausführungen in Kapitel 3.1.1 Funktionsvielfalt und Versorgungssicherheit). Die Stadt Zwickau (Sachsen) will im Fördergebiet „Mitte Süd / Erlenbad“ die Zentrenfunktion durch Beteiligungs- und Mitwirkungsmaßnahmen stärken. Hierzu zählen die Umgestaltung des Erlenbadgeländes zum Sport- und Freizeitzentrum und die Sanierung weiterer kommunaler Infrastruktureinrichtungen. Kern der Fördermaßnahme ist das Projekt „Grüner Hof – Leben in Gemeinschaft“, ein Nachbarschaftszentrum, dessen Bau im Sommer 2013 begann. Zunächst entsteht eine integrative und barrierefrei gestaltete Kinderbetreuungseinrichtung mit 74 Plätzen, davon sechs für Kinder mit Behinderung. Die geplanten Maßnahmen berücksichtigen den demografischen Wandel und unterstützen partnerschaftliche Kooperationen verschiedener Akteursgruppen im Gebiet. Im weiteren Verlauf sollen auf dem Gelände auch Wohnungen für Mehrgenerationenprojekte gebaut werden. In Bernburg wird die Stärkung der Wohnfunktion mit der Qualifizierung und Bündelung von sozialen Infrastruktureinrichtungen im Wohnumfeld verbunden (vgl. Praxisbeispiel Seite 35). In unmittelbarer Nähe eines Wohngebäudes, in dem ein sozialer Träger Wohngemeinschaften für Jugendliche betreibt, eröffnet ein städtisches Freizeit- und Betreuungszentrum.

Konzentration öffentlicher Infrastruktur in den Zentren

Einige Programmkommunen konzentrieren gezielt öffentliche Einrichtungen in den Zentren, z. B. durch die Zusammenlegung zuvor räumlich verteilter Schulstandorte. Auch Infrastruktureinrichtungen können als innerstädtische Treffpunkte und Kommunikationsorte dienen. In Litzendorf (Bayern) wurden der Neubau eines Bürgerzentrums mit integrierter Bücherei sowie die Gestaltung des Umfelds aus dem Zentrenprogramm gefördert und 2012 fertiggestellt. Der Neubau von städtischen Bibliotheken bzw. die Zusammenlegung mehrerer Außenstellen an einem zentralen Standort ist ein häufig im Zentrenprogramm geförderter Ansatz, beispielsweise in Baunatal (Hessen) oder im Stadtteilzentrum Berlin-Müllerstraße (vgl. Praxisbeispiel Seite 43).

Müllerstraße (Berlin)

Sozial orientierter Handlungsansatz

Der auf eine soziale Stadtteilentwicklung ausgerichtete Handlungsansatz für das Stadtteilzentrum Müllerstraße leitet sich aus einer umfassenden empirischen Analyse im Rahmen zahlreicher gesamtstädtischer und teilräumlicher Konzepte ab. Das Berliner Monitoring Soziale Stadtentwicklung weist als übergeordneter Rahmen fünf großräumige Gebiete mit besonders komplexen Problemlagen aus. Das Land Berlin konzentriert hier seine Aktivitäten für eine Verbesserung der sozialräumlichen und städtebaulichen Entwicklung und verfolgt damit das Ziel, Berlin als „solidarische Stadt“ weiterzuentwickeln. Das Fördergebiet Müllerstraße liegt in einem dieser Aktionsräume und grenzt an mehrere Viertel mit Quartiersmanagement an. Es besteht ein intensiver Austausch der Akteure innerhalb dieses Aktionsraums und im Rahmen von themenbezogenen Veranstaltungen, an denen auch Vertreter der beteiligten Verwaltungen teilnehmen.

Die Umgestaltung von öffentlichen Plätzen und des Straßenraumes erfolgt im Rahmen des Zentrenprogramms entsprechend eines in breiter Bürgerbeteiligung aufgestellten Verkehrs- und Gestaltungskonzeptes. Sie geht einher mit einem Standortentwicklungskonzept zur Vernetzung der Bildungseinrichtungen im Gebiet (geplant sind die Anbindung der Beuth-Hochschule an die Müllerstraße sowie eine Verbindung zwischen dem zur Charité gehörenden Virchow-Klinikum, dem Leopoldplatz und den lokalen Bildungs- und Kultureinrichtungen).

Investive Schlüsselmaßnahme ist die Erweiterung der Stadtteilbibliothek zu einer Mittelpunktbibliothek durch einen aus EU-Mitteln kofinanzierten Neubau am Rathausplatz. Hierzu fand 2010 ein architektonischer Realisierungswettbewerb statt. Die Mittelpunktbibliothek wird zu einem Bildungs- und Lernzentrum für Familien ausgebaut. Der erste Spatenstich erfolgte im Mai 2013. Parallel dazu soll bis Ende 2014 eine Neugestaltung des Rathausplatzes umgesetzt werden.

Eine wichtige Maßnahme ist die Umgestaltung des Leopoldplatzes, neben dem Rathausplatz einer der zentralen Plätze des Weddings. In der Vergangenheit standen insbesondere Nutzungskonflikte mit Alkohol- und Drogenkonsumenten, Mangel an Sauberkeit und Instandsetzungsbedarf im Zentrum der Aufmerksamkeit. Die Umgestaltung hebt die vorhandenen Qualitäten wie die Schinkelkirche, Spiel- und Aufenthaltsbereiche und den Wochenmarkt wieder stärker hervor. Dieser Ansatz gilt als Modell für die Entschärfung von Nutzungskonflikten ohne Verdrängung und mit Beteiligung der betroffenen Anwohner, Akteure und Initiativen sowie der Polizei, dem Ordnungsamt und der Bezirksverwaltung. Nach der Fertigstellung des Umbaus wurde der Leopoldplatz im Oktober 2013 feierlich eröffnet.

Diskussion in der AG zum Verkehrskonzept; Bibliothek im ehemaligen Sitzungssaal des Rathauses; Markt auf dem Leopoldplatz (von oben nach unten)

Quelle: Bereisung des Fördergebiets und Vor-Ort-Gespräche durch die Bundestransferstelle

Wohnen in den Zentren ist ein wichtiger Beitrag für die soziale Kohäsion

Fazit

Die genannten positiven Umsetzungsbeispiele können nicht darüber hinwegtäuschen, dass bei der Programmumsetzung das Ziel der sozialen Kohäsion bislang nur eine untergeordnete Rolle spielt. In der überwiegenden Mehrzahl der Fördergebiete lassen sich in diesem Handlungsfeld keine konkreten Maßnahmen identifizieren. Das Ziel der sozialen Kohäsion wird dort allenfalls implizit verfolgt, beispielsweise durch Aufwertungsmaßnahmen im öffentlichen Raum oder die Stärkung der Funktionsvielfalt, die dann indirekt – aber nicht durch eine zielgerichtete Steuerung induziert – auch positive Auswirkungen auf die soziale Stabilität in den Quartieren haben kann. Dieser Befund überrascht umso mehr, da man bei der Analyse der integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte vieler Fördergebiete feststellt, dass darin das Handlungsfeld der sozialen Kohäsion durchaus Thema ist. Nicht selten finden sich in diesen Konzepten die in der Programmstrategie definierten Ziele auf einer allgemein-konzeptionellen Ebene wieder, ohne dass der abstrakten Nennung der entsprechenden Entwicklungsziele eine Operationalisierung durch konkrete Projekte folgt. Nach Einschätzung der Bundestransferstelle liegt dies einerseits daran, dass die verantwortlichen lokalen Akteure aus Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft oft die anderen Programmziele als wichtiger einschätzen und dementsprechend die Prioritäten anders setzen. Teilweise hängt es jedoch auch damit zusammen, dass soziale Problemlagen nicht als „Innenstadt-Thema“ definiert sind und die Akteure sie infolge dieses verengten Blicks gar nicht wahrnehmen.

Die bewusste Auseinandersetzung mit Fragen der sozialen Kohäsion leistet aber einen Beitrag dazu, Entwicklungsprozesse anzustoßen, die jenseits von Verwertungsinteressen und eindimensional auf Einzelhandel ausgerichteten Projekten liegen. Dies kann eine nachhaltige und langfristig tragfähige Stabilisierung der Zentren fördern, die damit auch in ihrer Bedeutung als identitätsstiftende Orte der Vielfalt, Begegnung und Kommunikation gestärkt werden. In der weiteren Programmumsetzung gilt es deshalb, an die bereits gelungenen Projekte zur Förderung der sozialen Kohäsion anzuknüpfen. Sie können ein stärkeres Bewusstsein dafür schaffen, dass das Zentrenprogramm die Kommunen dabei unterstützt, sozial-integrative Stadtentwicklung umzusetzen.

3.1.3 Aufwertung des öffentlichen Raumes

- Maßnahmen im öffentlichen Raum stellen im Zentrenprogramm häufig eine zentrale Aufgabe der Gesamtmaßnahme dar. Hier verbinden sich baulich-investive Maßnahmen mit Beteiligungs- und Kooperationsansätzen – eine für das Zentrenprogramm prägende Charakteristik.
- In der Programmumsetzung hat die Aufwertung des öffentlichen Raumes einen hohen Stellenwert. Entscheidend für die Erreichung des Programmziels sind integrierte Gesamtkonzepte, welche die Bedeutung und die unterschiedlichen Funktionen des öffentlichen Raumes berücksichtigen und in einen Zusammenhang mit den anderen Handlungsfeldern der Zentrenentwicklung stellen.
- Die Zugänglichkeit und Nutzbarkeit der öffentlichen Räume wird in den Programmkommunen erfolgreich verbessert. Neue Aufenthaltsqualitäten entstehen durch die Gestaltung multifunktionaler Räume, die Minderung der Dominanz des Verkehrs und die Schaffung von Raum für Aktivitäten und Orte zum Verweilen.
- Das Bewusstsein, Raum für alle gesellschaftlichen Gruppen sicherzustellen, spiegelt sich in vielen Zentren in einer barrierearmen bzw. barrierefreien Gestaltung des öffentlichen Raumes wider.
- Einen Schwerpunkt bei den Maßnahmen im öffentlichen Raum bildet die Anpassung und Erneuerung von Fußgängerzonen sowie die Schaffung von Wegeverbindungen und Verknüpfungen zwischen unterschiedlichen Räumen der Zentren. Die Anlage oder Aufwertung von Grünflächen und Parkanlagen wird bislang seltener angestrebt.
- Bei der Planung und Umsetzung von Maßnahmen, die den öffentlichen Raum aufwerten, werden vielerorts Beteiligungs- und Kooperationsansätze angewendet. Programmkommunen führen gemeinsam mit Gewerbetreibenden und der Bürgerschaft Aktionen im Vorfeld, während und nach dem Umbau des öffentlichen Raumes durch.

Öffentliche Räume mit hoher Aufenthaltsqualität für unterschiedliche Nutzergruppen spielen eine wichtige Rolle bei der Entwicklung der Stadt- und Ortsteilzentren. Der öffentliche Raum erfüllt soziale, ökonomische und ökologische Funktionen und ist Mobilitätsraum für unterschiedliche Verkehrsteilnehmer. Die Multifunktionalität bietet eine Chance zur Belebung des öffentlichen Raumes. Sie kann aber auch Auslöser für Nutzungskonflikte sein. Bei den Bemühungen um die Aufwertung des öffentlichen Raumes sind deshalb die Ansprüche und Bedürfnisse verschiedener Bevölkerungsgruppen zu berücksichtigen.

Ziel der Programmstrategie des Zentrenprogramms ist es, Maßnahmen zur Aufwertung des öffentlichen Raumes zu fördern, mit denen ihre Zugänglichkeit und Nutzbarkeit für alle gesellschaftlichen Gruppen verbessert und eine Belebung der Zentren durch Raum für Aktivitäten und Orte zum Verweilen erreicht wird. Hier besteht eine enge Verknüpfung mit den Programmzielen Funktionsvielfalt und Versorgungssicherheit und Soziale Kohäsion – Aufwertungsmaßnahmen im öffentlichen Raum tragen auch zur Verwirklichung dieser Ziele mit bei.

Aufwertung des öffentlichen Raumes – Schlüsselstrategie der Zentrenentwicklung

Die hohe Bedeutung von Maßnahmen zur Aufwertung des öffentlichen Raumes bei der Zentrenentwicklung spiegelt sich auch in der Programmumsetzung wider: Von den 321 laufenden Maßnahmen des Programmjahrs 2012 wird in 289 Fördergebieten (= ca. 90 %) die Aufwertung des öffentlichen Raumes als Schwerpunkt der Maßnahmenumsetzung benannt.[9]

9 Quelle: Auswertung der Begleitinformationen des Programmjahrs 2012 (nur laufende Maßnahmen) durch die Bundestransferstelle.

Fußgängerzone in Hamburg-Bergedorf (oben); umgestaltete Verbindungsachse in der Wittener Innenstadt

Von Aufwertungsmaßnahmen im öffentlichen Raum geht in vielen Fällen eine öffentlichkeitswirksame Signalwirkung aus, die Impulse für den gesamten Erneuerungsprozess des Zentrums geben kann. Dieser Effekt wurde in Hamburg-Bergedorf erfolgreich genutzt. In dem Stadtteilzentrum im Osten Hamburgs stellte die Aufwertung des öffentlichen Raumes die erste investive Maßnahme im Fördergebiet dar. Mit Mitteln des Zentrenprogramms wurde die Fußgängerzone erneuert und dadurch die Aufenthaltsqualität und das Erscheinungsbild der Geschäftsstraße verbessert. Auch in den angrenzenden Wohnstraßen ist ein einheitliches Erscheinungsbild des öffentlichen Raumes hergestellt. Dies hat private Akteure aktiviert und Folgeinvestitionen ausgelöst. Die Einbeziehung der Anwohner in den Planungsprozess führte zum Erhalt des Kopfsteinpflasters in den Nebenstraßen sowie zu einer Neuordnung der Parkplatzsituation. Dadurch steht nun Fußgängern mehr Platz auf den Gehwegen zur Verfügung.

Die Aufwertung der öffentlichen Räume ist auch in vielen anderen Fördergebieten eine der Schlüsselmaßnahmen für die Stabilisierung und Stärkung des Zentrums. Dies kann, wie im Fördergebiet Berlin-Turmstraße, die Aufwertung einer Grünfläche sein. Hier werden der Otto-Park und der Kleine Tiergarten aufgewertet, zusammen ein ca. 6 ha großer Park im Mittelpunkt des Stadtteilzentrums. Die Aufwertung der öffentlichen Grünflächen und Freiräume ist ein Beitrag zur Stärkung der Nutzungsvielfalt im Quartier und stellt somit einen Kern des integrierten Handlungsansatzes dar (vgl. Praxisbeispiel Seite 38).

Vielerorts steht die Aufwertung der Fußgängerzone im Mittelpunkt, die als zentrale Fördermaßnahme das Zentrum stabilisieren und zu einer positiven Wahrnehmung beitragen soll. Oft geht es dabei um Zentren von Klein- und Mittelstädten, die bereits zu einem früheren Zeitpunkt Gegenstand der Städtebauförderung waren (vgl. Praxisbeispiel Seite 47). Heute besteht in solchen Fußgängerzonen oftmals erneut erheblicher Sanierungs- und Gestaltungsbedarf. Die Berücksichtigung unterschiedlicher Ziel- und Nutzergruppen erfolgt bei vielen der Umgestaltungen durch die barrierefreie bzw. barrierearme Umgestaltung von Fußgängerzonen, Straßen und Plätze sowie durch die Schaffung multifunktionaler Flächen für Gastronomie, Aufenthalt und Feste.

Neuwied (Rheinland-Pfalz)

Aktives Stadtzentrum mit öffentlichen Räumen

Auf Grundlage eines integrierten Entwicklungs- und Handlungskonzeptes wird das Stadtzentrum von Neuwied (65.000 Einwohner) seit 2008 mit Mitteln des Zentrenprogramms aufgewertet.

Das Fördergebiet umfasst den Kern der Neuwieder Innenstadt bis an das Rheinufer und ist geprägt durch eine Karree-Struktur sowie die massive Deichmauer zwischen Stadtzentrum und Uferpromenade. Zur Stärkung des innerstädtischen Versorgungsbereiches verknüpft die Stadt Aufwertungsmaßnahmen im öffentlichen Raum mit gebäudebezogenen Maßnahmen. Lokale Akteure thematisierten in einer Befragung besonders häufig den Umgestaltungsbedarf der zentralen Fußgängerzone in der Mittelstraße. Deshalb wurde dieses Projekt bereits im Herbst 2012 als erste investive Maßnahme im Zentrenprogramm abgeschlossen.

Im Rahmen einer Stadtbildanalyse zeigte sich als besonders deutlich wahrnehmbarer Mangel des Gebietes die Situation entlang der Deichpromenade. Deshalb ist ihre Umgestaltung – einschließlich eines neuen Nutzungskonzeptes für die Gaststätte „Deichkrone“ in einem ortsbildprägenden Gebäude – eine Schlüsselmaßnahme. Seit 2011 laufen die Planungen zur Umgestaltung des Deichvorgeländes, verbunden mit einer intensiven Bürgerbeteiligung.

Eine weitere Schlüsselmaßnahme ist die geplante Umgestaltung des Luisenplatzes, verbunden mit der Einrichtung eines zentralen Busbahnhofs. Durch die damit einhergehenden Umbauten erhält der Platz neue begrenzende Proportionen und Akzente. Parallel erfolgt der Abriss von dort vorhandenen Zweckbauten aus den 1970er Jahren. Bei der Neugestaltung der Platzsituation (Überdachung) und bei der Einfügung neuer Gebäude sind hohe Ansprüche an die Gestaltung handlungsleitend, um das Stadtbild aufzuwerten und Impulse bei Privateigentümern zur Aufwertung ihrer Gebäude auszulösen.

Quelle: Bereisung des Programmgebietes und Gespräche vor Ort durch die Bundestransferstelle

Eröffnung der umgestalteten Mittelstraße im September 2012; Deichuferpromenade vor der Umgestaltung; Luisenplatz mit Bereich des geplanten Busbahnhofs (von oben nach unten)

Auch die Aufwertungsmaßnahme in der südhessischen Stadt Viernheim ist typisch für eine umfassende Erneuerung des öffentlichen Raumes. Auf Basis eines integrierten Entwicklungskonzeptes und eines landschaftsplanerischen Wettbewerbs erfolgt derzeit die Umgestaltung der Fußgängerzone und zentraler Platzräume. Ziel ist eine einheitliche, barrierearme Gestaltung der Innenstadt und eine verbesserte Aufenthaltsqualität. Hierzu zählt auch die Schaffung von Sitz- und Aufenthaltsmöglichkeiten außerhalb gastronomischer Einrichtungen, um den konsumfreien Aufenthalt zu ermöglichen. Ein Beleuchtungskonzept hebt besondere Bauwerke und Wegebeziehungen hervor und erhöht dadurch das Sicherheitsempfinden. Die Umgestaltung des öffentlichen Raumes bezieht auch Grünflächen in Blockinnenbereichen mit ein, um Aufenthaltsmöglichkeiten für Ruhesuchende und die in Viernheim zahlenmäßig relativ bedeutende Wohnbevölkerung im Zentrum mit wohnortnahen Grün- und Spielflächen zu versorgen.

Im Rahmen der Umgestaltung ist der erste Bauabschnitt bereits fertig gestellt. Die Viernheimer Fußgängerzone wurde an ihrem nördlichen Ende um einen Teilabschnitt erweitert, der die Umgestaltung einer Durchgangsstraße im Kreuzungsbereich mit der Fußgängerzone in eine Mischverkehrsfläche beinhaltete. Dies mildert die Dominanz des Verkehrs und schafft eine platzartige Eingangssituation in die Innenstadt.

Mischverkehrsflächen dienen auch in anderen Fördergebieten der Arrondierung bestehender Fußgängerzonen und einer Verbesserung der Verknüpfung mit angrenzenden Stadträumen, so in Calw und Emmendingen (Baden-Württemberg), Bad Wildungen (Hessen) und Norderstedt (Schleswig-Holstein) (siehe hierzu die vertiefenden Ausführungen in Kapitel 3.1.5 Stadtverträgliche Mobilität). Eine weitere enge Verknüpfung der Themen Mobilität und öffentlicher Raum besteht bei Maßnahmen zur Aufwertung von Bahnhofsvorplätzen, zum Beispiel in der sächsischen Stadt Radebeul oder in Witten (NRW), um sie als Eingang in die Innenstadt zu qualifizieren.

Ansatzpunkt für eine umfassende Umgestaltung des öffentlichen Raumes kann die Profilierung unterschiedlicher funktionaler und gestalterischer Bereiche innerhalb des Zentrums sein, wie es in der Kurstadt Bad Driburg derzeit umgesetzt wird. Zentrale Maßnahme ist der Umbau der Langen Straße, der etwa 1,5 km langen „Flaniermeile“ zwischen der Innenstadt mit dem historischen Stadtkern und dem Kurpark. Ein aktives Baustellenmarketing begleitet die Baumaßnahme. Es verfolgt zwei wesentliche Ansätze, die sich auch auf andere Programmkommunen übertragen lassen (vgl. Praxisbeispiel Seite 49).

Neben Marketingaktionen bieten auch Feste, Märkte und Aktionen zur Bespielung des öffentlichen Raumes die Chance, kooperatives Handeln der Akteure zu stärken. Hierfür werden häufig Mittel des Verfügungsfonds eingesetzt. Aber auch für kleinteilige Maßnahmen wie Begrünung, Sitzbänke oder Beschilderungssysteme, die einen Beitrag zur Aufwertung und verbesserten Nutzbarkeit des öffentlichen Raumes in den Zentren leisten, kommt der Verfügungsfonds zum Einsatz (weitere Ausführungen zum Verfügungsfonds in Kapitel 3.2.3).

Verknüpfung öffentlicher Räume als Entwicklungschance

Andere Programmkommunen verfolgen weniger die Strategie einer umfassenden Aufwertung aus einem Guss, sondern nutzen das Zentrenprogramm für Einzelvorhaben zur Neugestaltung von ausgewählten Straßen- und Platzräumen. Anknüpfend an bereits erfolgte Umgestaltungsmaßnahmen lassen sich auf diese Weise punktuell bestehende Defizite beheben und die öffentlichen Räume miteinander verbinden. Eine Chance zur Entwicklung der öffentlichen Räume in den Zentren ist die Vernetzung und Verknüpfung bestehender Grün- und Freiflächen, um dadurch ein öffentlich nutzbares Raumsystem zu schaffen. In ihm können verschiedene Qualitäten und Angebote für unterschiedliche Zielgruppen bereitgehalten und attraktive Verbindungen geschaffen werden, die neben der ökologischen Funktion dieser Räume auch die Aufenthalts- und Wohnqualität in den Zentren steigern.

Wie in Bad Driburg steht auch in Minden (NRW) die Verknüpfung der bestehenden öffentlichen Räume im Mittelpunkt. Die barrierefreie Umgestaltung einer Treppenanlage soll langfristig die Oberstadt mit dem historischen Zentrum besser mit dem Geschäftszentrum verknüpfen. Die Aufwertung einer Unterführung trägt dazu bei, die Innenstadt besser an den Erholungsraum am Ufer der Weser anzubinden. In Wolfhagen (Hessen) wurde

Bad Driburg (Nordrhein-Westfalen)

Profilierung und Verknüpfung zentraler Stadträume

Zentrale Maßnahme im Fördergebiet Aktives Stadtzentrum der Kurstadt Bad Driburg ist die Umgestaltung der Langen Straße. Die etwa 1,5 km lange Geschäftsstraße ist durch mehrere städtebauliche Barrieren (Bahnlinie, Verkehrsflächen) nur schwer als räumliche Einheit erlebbar. Offene Räume und viele parkende Autos lassen keine klare Wegeführung erkennen und mindern die Aufenthaltsqualität. Durch Pflanzflächen und teilweise Hochbeete ist die Nutzung der Fußgängerzone eingeschränkt, die Wege- und Straßenbeläge sind uneinheitlich und schadhaft.

Im Zuge der Umgestaltung erfolgt eine Profilierung von drei unterschiedlichen Nutzungs- und Gestaltungszonen: Der westliche Bereich der Straße im Altstadtkern wird momentan umgestaltet und als touristischer Schwerpunkt ausgebildet. In den angrenzenden Straßenzügen steht die Funktion als Wohnstandort stärker im Mittelpunkt. Der mittlere Abschnitt der Langen Straße sowie der angrenzende Bereich am Hellweg (Fußgängerzone) wurden schon umgebaut und damit als Haupteinkaufslagen gestärkt und besser miteinander verknüpft. Im östlichen Bereich bildet sie zukünftig die grundlegend erneuerte Hauptverbindungsachse zwischen Bahnhof, Kurpark und Stadtkern. Diese unterschiedlichen funktionalen und stadträumlichen Abschnitte verbindet eine gemeinsame Gestaltungsidee.

Ziel ist es, einen räumlichen Zusammenhang zwischen Kurpark und Innenstadt herzustellen. Eine einheitliche Materialsprache macht die Lange Straße künftig als durchgängige Flanierzone erlebbar. Besondere städtebauliche und räumliche Situationen werden durch besondere Ausstattungselemente als Orte für den Aufenthalt herausgearbeitet. Wichtige Stadteingangssituationen erhalten eine Aufwertung durch Brunnen, die das Stadtbild beleben und auf die Mineralwasserquellen der Stadt verweisen.

Ein aktives Baustellenmarketing begleitet den Umbau der Straße unter dem Motto „Alles wird schön“ . Eine Einzelhandelsinitiative erarbeitete ein Marketingprogramm, das zwei wesentliche Ansätze verfolgt: Es gilt, mögliche Nachteile durch die Baustelle für die Einzelhändler und ihre Kunden abzumildern und die Kundenfrequenz durch zusätzliche Verkaufsanreize aufrecht zu erhalten. Die Baumaßnahme selbst wird zudem als besonderes Ereignis in den Mittelpunkt der Öffentlichkeitsarbeit gestellt, um die Motivation der betroffenen Einzelhändler durch ein positives Wir-Gefühl zu erhalten.

Quelle: Bereisung des Programmgebietes und Gespräche vor Ort durch die Bundestransferstelle

Westlicher Abschnitt der Langen Straße vor Baubeginn; Umgestaltung Haupteinkaufslage in der Langen Straße; Plakataktion „Alles wird schön“ (von oben nach unten)

Bahnhofstraße in Altötting; neu gestalteter Park „Offenes Schöntal“ in Aschaffenburg; Gleispark in Grebenstein (von oben nach unten)

ebenfalls eine Treppenanlage umgestaltet und damit die Wegeverbindung zwischen der Altstadt und einer Parkanlage aufgewertet.

Auch in Witten (NRW) spielt die Schaffung von Wegeverbindungen und die Verknüpfung von Freiräumen eine wichtige Rolle. Hier ist, neben der bereits erwähnten Umgestaltung des Bahnhofsvorplatzes, der öffentliche Raum im Umfeld eines neuen Einkaufszentrums umgestaltet und damit für Fußgänger die Verbindung zwischen Bahnhof und Rathausplatz aufgewertet worden. Ein anderer zentraler Platz im Fördergebiet wurde so umgestaltet, dass er besser für Außengastronomie und Veranstaltungen nutzbar ist. Als weitere Maßnahme werden Quartiersplätze profiliert und Grünflächen aufgewertet. Hierzu zählt der Breddegarten, ein kleiner, öffentlich zugänglicher Park im Blockinnenbereich. Die Stadt wertet in Zusammenarbeit mit den privaten Grundstückseigentümern die beiden Durchgänge vom öffentlichen Straßenraum in den Blockinnenbereich gestalterisch auf. Die Attraktivität des Breddegartens als wohnortnahe Erholungsfläche und Wegeverbindung erhöht sich durch kleinteilige Maßnahmen wie z. B. die Umsetzung eines Lichtkonzeptes, verbesserte Sitzmöglichkeiten und neue Anpflanzungen.

In Altötting (Bayern) liegt der Fokus auf der Aufwertung von innerstädtischen Straßen und Plätzen mit hohem Geschäftsbesatz oder stadtbildprägender Bedeutung. Insbesondere die Nutzbarkeit der Gehwegflächen soll sich verbessern, um z. B. Bereiche für Außengastronomie anbieten zu können. Als erste investive Maßnahme wurde die Bahnhofstraße umgestaltet. Die Oberflächen sind neu gestaltet, die Fahrbahnbreite reduziert und Multifunktionsflächen angelegt. Die Aufenthaltsqualität hat sich spürbar verbessert. Die Umgestaltung erfolgte als barrierefreier Ausbau mit Blindenleitsystem und neuen Stadtmöbeln.

Zwischennutzungen

In Ludwigsburg in Baden-Württemberg findet sich eine der im Zentrenprogramm eher seltenen temporären Umgestaltungsmaßnahmen im öffentlichen Raum. Hier soll bis zur umfassenden Umgestaltung des gesamten Areals ein Biergarten auf dem Reithausplatz am Marstall-Center als

Zwischennutzung zur Belebung beitragen (vgl. auch Kapitel 3.1.2 Soziale Kohäsion). Auch in Wassertrüdingen (Bayern) wurde eine Zwischennutzung umgesetzt: Dort ist eine Wohnbaufläche an der Stadtmauer durch einen temporären Park aufgewertet worden.

Potenziale der Grünräume entfalten

In einigen Programmkommunen gibt es gute Ansätze einer Aufwertung von Parks sowie Grün- und Spielflächen für Kinder, Erholungssuchende und Sporttreibende, die zum Teil auch generationenübergreifende Angebote umfassen. So wird in Ludwigsfelde (Brandenburg) mit dem „Aktiv-Stadt-Park" eine Idee von Bürgerinnen und Bürgern umgesetzt. Bis Herbst 2013 entsteht in der Innenstadt eine Grünfläche mit Sportflächen und Spielgeräten für alle Generationen. Ergänzt durch eine Skateranlage belebt der Park den schwierigen Bereich an einer Autobahnbrücke, die das Zentrum durchquert.

In Burg (Sachsen-Anhalt) ist mit einem großzügigen Spielplatz mit Spiel- und Sportgeräten für Jung und Alt sowie einem Grillplatz ein generationenübergreifendes Angebot im öffentlichen Raum der Innenstadt bereits realisiert. In Aschaffenburg (Bayern) ist das „Offene Schöntal", ein innenstädtischer Grünzug, umfassend umgestaltet. In der hessischen Kleinstadt Grebenstein entstand eine neue Grünfläche am Rand des Zentrums der Fachwerkstadt. Der historische Bahndamm der „Friedrich-Wilhelm-Nordbahn" wurde zum Gleispark umgestaltet und das Gelände damit für die Öffentlichkeit zugänglich. Bahnrelikte verweisen auf die frühere Nutzung des Geländes.

Insgesamt gesehen erfolgt aber in vergleichsweise wenigen Fördergebieten die Aufwertung von Parks und Grünflächen. Auch die ökologische und stadtklimatische Bedeutung von Grün- und Freiflächen steht nur selten im Blickpunkt. Ein wohnortnahes Angebot an hochwertigen Erholungs- und Freiflächen ist aber gerade für die „innenstadtaffinen" Zielgruppen wie Familien und Senioren ein wichtiger Standortfaktor.

Fazit

Die dargestellten Beispiele zeigen, dass es für eine Attraktivitätssteigerung des öffentlichen Raumes nicht ausreichend ist, die Oberflächen zentraler Straßen- und Platzräume zu erneuern. Im Zuge von Umgestaltungsmaßnahmen versuchen die Programmkommunen, die Zugänglichkeit und Aufenthaltsqualität ihrer öffentlichen Räume zu verbessern. Dazu passen sie die Gestaltungselemente und die Möblierung an aktuelle Anforderungen an, reduzieren nach Möglichkeit die Belastungen durch den motorisierten Individualverkehr und verknüpfen verkehrsberuhigte Geschäftsbereiche besser mit nahe gelegenen Wohnquartieren. Lichtkonzepte und der Abbau bestehender Barrieren tragen überdies dazu bei, dass unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen die öffentlichen Räume besser nutzen können.

Es geht darum, neue Qualitäten zu schaffen, aber auch darum bereits Erreichtes zu sichern. Hier ist die Einbindung der örtlichen Akteure, z. B. im Rahmen von Interessengemeinschaften oder Immobilien- und Standortgemeinschaften (ISG) von großer Bedeutung. In vielen Kommunen gibt es diesbezüglich erfolgreiche Initiativen (vgl. Kapitel 3.1.6 Partnerschaftliche Zusammenarbeit). Qualitäten werden auch über Gestaltungs- und Werbeanlagensatzungen, die Etablierung eines Gestaltungsbeirats, die Durchführung von Wettbewerben sowie die Pflege und Instandhaltung des öffentlichen Raumes mit Hilfe von Mitteln aus dem Verfügungsfonds gesichert.

Entscheidend für eine hochwertige Qualität öffentlicher Räume ist, dass sie im Gesamtzusammenhang betrachtet und qualifiziert werden und eine Einbindung in integrierte Handlungsansätze erfolgt. Wichtig ist zudem, die öffentlichen Räume nutzerorientiert und kooperativ weiter zu entwickeln. Dies erhöht die Chance, mit Umbaumaßnahmen mehr zu erreichen als eine bloße gestalterische Aufwertung. Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte, die die unterschiedlichen Funktionen des öffentlichen Raumes berücksichtigen und in einen Zusammenhang mit den anderen Handlungsfeldern der Zentrenentwicklung stellen, bilden hierfür eine wichtige Grundlage.

3.1.4 Stadtbaukultur

- → Die Stadtbaukultur wird im Zentrenprogramm durch kleinräumige Baumaßnahmen, die Umgestaltung zentraler öffentlicher Räume sowie instrumentelle und konzeptionelle Ansätze der Sicherung gestalterischer Qualität gefördert. Dabei hat sich vielerorts ein breites Verständnis von Stadtbaukultur durchgesetzt, das kommunikative Ansätze des Programms einschließt.
- → Kleinräumige Baumaßnahmen konzentrieren sich vor allem auf die Aufwertung von Schlüsselgebäuden und kleinere Stadtreparaturen.
- → Die gestalterische Aufwertung öffentlicher Räume stellt eine zentrale stadtbaukulturelle Herausforderung dar. Viele Programmgebiete konzentrieren hierauf einen wesentlichen Teil der geförderten Investitionen.
- → Auf der konzeptionellen und instrumentellen Ebene stehen vor allem Anreizinstrumente für gestalterische Qualität und wettbewerbsähnliche Verfahren zur Verfügung. Sie leisten einen Beitrag zur Pflege des Stadtbilds.
- → Aktivitäten zur Förderung der Stadtbaukultur entfalten vor allem dann nachhaltige Wirkungen, wenn sie in integrierte Konzeptionen zur Aufwertung von Zentren mit einer Stabilisierung der Nutzungsstruktur eingebettet sind.

Ein breites Verständnis von Stadtbaukultur setzt auf Verfahren und Instrumente zur Förderung und Sicherung städtebaulicher Qualitäten. In der Programmstrategie zum Zentrenprogramm ist dieses Verständnis mit zwei stadtbaukulturellen Zielen verankert und trägt damit dieser hohen Bedeutung Rechnung. Der Erhalt und die behutsame Anpassung kleinteiliger Raumstrukturen sowie eine Aktivierung und stadtverträgliche Integration freier Räume und Flächen sollen an die typischen prägenden städtebaulichen Merkmale von gewachsenen Zentren anknüpfen. Weiterhin zielt das Programm darauf ab, durch Erhalt und Schaffung stadtbaukultureller Qualitäten (z. B. mithilfe von städtebaulichen und Architekturwettbewerben) zur Pflege des Stadtbildes beizutragen. In der Programmumsetzung bestehen auf konzeptioneller, baulich-investiver und instrumenteller Ebene vielfältige Ansatzpunkte zu einer Verwirklichung dieser Ziele.

Stadtbaukultur im kleinteiligen baulichen Bestand

Im kleinteiligen baulichen Bestand zeigt sich die Förderung der Stadtbaukultur bei der Erneuerung von stadtbildprägenden Gebäuden. Dabei geht es neben der baulichen Aufwertung auch um die Stabilisierung der bestehenden oder die Suche nach einer neuen Gebäudenutzung, die der historischen Bedeutung und dem Standort entspricht sowie nach Möglichkeit positiv auf das umgebende Quartier ausstrahlt. Weiterhin gelingt es, gestalterische Weiterentwicklungen durch Stadtreparaturmaßnahmen zu erreichen.

Mitunter konzentriert sich die Förderung in der Gesamtmaßnahme auf besonders stadtbildprägende Einzelvorhaben wie den Ludwigsburger Gebäudekomplex Gesandtenbau/Grafenbau, ein denkmalgeschütztes Rokoko-Palais. Auch Eingangssituationen oder prägnante Ecksituationen können Förderschwerpunkt sein.

Obwohl sich das Programm stark auf eine Förderung stadtbildprägender Einzelbauten konzentriert, ist, wie auch in anderen Programmen der Städtebauförderung, die Bündelung von Mitteln unter Einbeziehung weiterer Finanzierungsquellen erforderlich, um deren teilweise aufwendige Sanierung finanzieren zu können. Die Erneuerung der Elisabethenkirche im Bamberger Stadtteil Sand wurde beispielsweise aus dem Welterbeprogramm gefördert. Unterstützt durch Fördermaßnahmen aus dem Zentrenprogramm in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft stellt sie nun einen kulturellen Mittelpunkt des Stadtteils dar. In ähnlicher Weise halfen Mittel des Investitionspakts, das Stadtmuseum in Minden (NRW) zu erneuern. Das Stadtmuseum in Kaufbeuren (Bayern)

konnte hingegen durch den besonderen Einsatz und das finanzielle Engagement von Bürgern erhalten und ausgebaut werden.

Andernorts ermöglichen privatwirtschaftlich agierende Investoren den Umbau und die Revitalisierung von größeren öffentlichen Gebäuden oder schwer nachnutzbaren Immobilien an bedeutenden Stellen der Zentren. Beispielsweise machte ein sozialer Träger durch die Schaffung von Wohnraum für Senioren und Menschen mit Behinderungen die Nachnutzung des ehemaligen Amtsgerichts in Wolfhagen (Hessen) möglich. Vergleichbare Ansätze waren auch in anderen Programmkommunen bereits erfolgreich, beispielsweise in Güstrow (Mecklenburg-Vorpommern). Einen Sonderfall stellt Altötting (Bayern) dar, wo die Aufwertung stadtbildprägender Substanz in einem engen Zusammenhang mit der Bedeutung als Pilgerort steht. Dort werden historische Pilgerwege rekonstruiert sowie stadtbildprägende Mauern um Klostergärten, sakrale Bereiche, Friedhöfe sowie größere Privatgrundstücke aufgewertet und besser in die Umgebung eingebunden. Dazu werden langgestreckte Mauern unterbrochen und so mit dem Straßenraum verbunden.

Vielerorts erfolgte in früheren Jahren im Rahmen der Flächensanierung oder durch Überformung mit Großbauten ein starker Eingriff in die bauliche Substanz. Viele Kommunen befassen sich mit diesen Schlüsselbereichen der Zentren und nehmen dort Ergänzungen und Umgestaltungen vor. Dies gilt etwa für den Bereich eines Rathausneubaus aus den 1970er Jahren im Berliner Fördergebiet Müllerstraße. Die im ehemaligen Sitzungssaal der Bezirksverordnetenversammlung residierende Mittelpunktbibliothek erhält einen Ergänzungsbau nach einem Wettbewerbsentwurf. Auch die umliegende Platzfläche ist Gegenstand von Aufwertungsmaßnahmen (vgl. Praxisbeispiel Seite 43). Das Zentrum Waderns (Saarland) ist geprägt durch einen kleinteiligen historischen Stadtkern, der im Zuge des Wiederaufbaus und früherer Sanierungsmaßnahmen durch Großbauten ergänzt wurde. Im Mittelpunkt der Aufwertung im Haupteinkaufsbereich steht der Montmorillon-Platz mit seiner angrenzenden modernen Bebauung. Private Investoren ermöglichten dort eine deutlich wahrnehmbare Qualitätsverbesserung durch eine Umgestaltung der Geschäftsgebäude und ihres Umfeldes.

Rokoko-Palais Gesandtenbau/Grafenbau in Ludwigsburg (oben); Stubengasse in Münster

Noch weiter gehende Ergänzungen durch Neubauten sind zwar in einzelnen Programmkommunen Gegenstand der Planungen, doch würde ihre Umsetzung umfassende Investitionen erfordern, die sich aufgrund fehlender Finanzierung noch nicht überall realisieren lassen. In der nördlichen Altstadt von Rendsburg (Schleswig-Holstein) sollen beispielsweise untergenutzte Baublöcke durch Ausbildung von Blockkanten ergänzt werden und eine städtebauliche Torsituation für den Eingang in die Altstadt herstellen. Eher eine Ausnahme stellt die Bebauung einer lange Zeit brach liegenden Restfläche in der Münsteraner Stubengasse dar, die mit der Schaffung neuer, kleinerer Platzflächen einherging. Dieses vielbeachtete Projekt erhielt vor kurzem

Verkehrsberuhigter Bereich Bamberg-Sand

den Deutschen Städtebaupreis. Einen weitreichenden Ansatz, der über einen kleinteiligen Umgang mit dem Bestand hinausgeht, verfolgt die Stadt Ludwigsfelde in Brandenburg. Sie plant in einem problematischen Umfeld (Lärmbelastung durch Autobahn) ein neues Stadtzentrum.

In Einzelfällen wie in Pirna (Sachsen) wurde versucht, auch durch den Abbruch von Bausubstanz in sehr schlechtem Zustand das Ortsbild zu verbessern. Eine angepasste Neubebauung der Grundstücke steht hier allerdings noch aus, während in einer ähnlichen Situation in Wittlich (Rheinland-Pfalz) die Wiederbebauung nach einem Abriss zu einer deutlichen Revitalisierung geführt hat. Zwei moderne und barrierefreie Gebäude mit 16 Wohnungen und einer Tiefgarage ersetzen sechs unbewohnte Gebäude in desolatem Zustand. Durch die Baumaßnahme entstanden ein neuer innerstädtischer Platzbereich und eine Fußgängerpassage. Dagegen wird in anderen Städten wie in Burg oder Naumburg (beide Sachsen-Anhalt) der Abriss auf desolate, jahrelang leer stehende Nebengebäude in Blockinnenbereichen konzentriert, um eine Perforation der Substanz zu vermeiden und das geschlossene Stadtbild zu erhalten oder sogar zu stärken.

Stadtbaukultur im öffentlichen Raum

Wie bereits oben dargestellt, ist die Aufwertung des öffentlichen Raumes vielerorts der Schwerpunkt der Fördermaßnahme (vgl. Kapitel 3.2.3), was auch deutliche Auswirkungen auf die gestalterische Weiterentwicklung der Zentren hat. Dies betrifft nicht selten die Erneuerung des Belags von Fußgängerzonen oder von wichtigen Straßen und Plätzen. In einigen Städten spielt dabei die Schaffung einer historischen Anmutung (z. B. durch die Verwendung ortstypischer kleinteiliger Pflasterbeläge) eine Rolle. Hier gelingt es trotz historisch anmutender Gestaltung zeitgenössische Bedürfnisse an eine barrierearme Gestaltung des Stadtraums zu erfüllen, so etwa in Bamberg-Sand oder Bad Liebenwerda (Brandenburg). Diese Beispiele zeigen, dass es möglich ist, auch bei Pflege des historischen Stadtbildes Menschen mit Mobilitätseinschränkung gerecht zu werden.

Andernorts haben die Erfahrungen mit früheren Umbaumaßnahmen im Hinblick auf den hohen Instandhaltungsaufwand von Pflasterbelägen, dessen begrenzte Eignung vor allem für Menschen mit Mobilitätseinschränkungen und nicht zuletzt gewandelte Auffassungen hinsichtlich des Erscheinungsbilds (beispielsweise dunkler Klinkerbeläge) dazu geführt, dass nun teilweise sehr dauerhafte, wenig pflegeintensive und dennoch bezahlbare gestalterische Lösungen gewählt werden. Sie folgen einem heute verbreiteten fachlichen Konsens über die Reduzierung und einheitliche Gestaltung von Elementen der Straßenmöblierung. Bisweilen gelingt es auch, die Aufwertung stadtbildprägender Gebäude mit der Gestaltung ihres direkten Umfelds im öffentlichen Raum zu verknüpfen.

Einzelne Programmkommunen verwirklichen ehrgeizige Umgestaltungskonzepte, die etwa Wasser oder Beleuchtungseinrichtungen als zusätzliche Gestaltungselemente im öffentlichen Raum nutzen. So wurden in Witten (NRW) für das Projekt „Witten an die Ruhr“ auf der Grundlage einer Gestaltanalyse und eines „Masterplans Licht“ Vorschläge für punktuelle Interventionsansätze entlang der Ruhrstraße (Leitelemente, Leitmaterialien, Lichtkonzept, Möblierung u. a.) unterbreitet, die die Verbindungsachse zwischen Innenstadt und Ruhr aufwerten sollen. Umfangreiche Umgestaltungsvorschläge betreffen dort auch das Ruhrtal (Umnutzung des Fabrikgeländes, Gestaltung des Uferbereiches, Anlage eines „Grünen Strandes“ u. a.).

Emden (Niedersachsen)

Baukulturelle Potenziale im Sanierungsgebiet Innenstadt

Die Aufnahme der Innenstadt von Emden in das Zentrenprogramm erfolgte aufgrund von Funktionsschwächen. Die Fördermaßnahme hat eine große Bedeutung für die Weiterentwicklung des innerstädtischen Einzelhandelsbereichs und für die Entwicklung von Emden als Kultur- und Tourismusstandort. Das Erscheinungsbild des Fördergebietes ist zunehmend von Überformungen bedroht. Leer stehende Gebäude, wie ein zentral gelegenes ehemalige Kaufhaus und ungenutzte Brachflächen innerhalb des Sanierungsgebietes, stellen sichtbare städtebauliche Mängel dar.

Emden hat bereits frühzeitig Vorbereitende Untersuchungen mit einem bauhistorischen Gutachten durchführen lassen. Mit ihrem Rahmenkonzept erkennt die Stadt die bauliche und städtebauliche Struktur als historisches Erbe an und beabsichtigt, die Besonderheit der Wiederaufbauarchitektur der 1950er und 1960er Jahre zu pflegen. Angepasste Gebäude- und Parzellenstrukturen sollen den veränderten Anforderungen der Einzelhandels- und Dienstleistungsbetriebe in der Innenstadt besser entsprechen. Zudem sollen leerstehende und untergenutzte Gebäude und Flächen in Nebengeschäftslagen revitalisiert, Wohnumfeldmaßnahmen durchgeführt und die Einzelhandels- und Geschäftslagen gestärkt werden.

Die Stadt hat bei der Umsetzung der Fördermaßnahme aber auch hohe baukulturelle Ansprüche. So strebt sie eine Erhöhung der Gestalt- und Aufenthaltsqualität im öffentlichen Raum an, insbesondere von Plätzen und Wasserlagen. In diesem Zusammenhang spielt die Verwendung ortstypischer Baumaterialien und Gestaltungselemente eine wichtige Rolle bei der Umsetzung der Erneuerungsziele.

Die Erarbeitung von Gestaltungsgrundsätzen und die daran orientierte Modernisierung stadtbildprägender Gebäude sowie weiteren Maßnahmen zur Pflege der Baukultur werden mit unterschiedlichen Instrumenten verfolgt. So erhielten Eigentümer zur Orientierung eine Sanierungsbroschüre für städtebauliche Erneuerungsmaßnahmen. Bei der bedarfsgerechten Anpassung von Geschäftsimmobilien, bei einer Vergrößerung von Verkaufsflächen, Erneuerung der Ladenfronten, baulichen Maßnahmen bei Leerstand, Minder- oder Fehlnutzung sowie der Modernisierung stadtbildprägender Gebäude folgt die Stadt den darin festgeschriebenen Gestaltungsgrundsätzen. Die Faldernstraße als Eingangstor in die Altstadt aus südöstlicher Richtung mit starkem Bezug zu den innerstädtischen Wasserlagen wies bislang geringe Aufenthaltsqualitäten auf. Inzwischen ist sie gestalterisch und funktional aufgewertet.

Quelle: Bereisung des Programmgebietes und Gespräche vor Ort durch die Bundestransferstelle

Fußgängerzone in Emden (oben); nach den Gestaltungsvorgaben umgebaute Ladenfront

Abbildung 8: Sanierungsbroschüre der Stadt Emden

Quelle: Stadt Emden

Karl-Marx-Straße (Berlin)

Wettbewerbe und Beteiligung stärken die Baukultur

Abbildung 9: Ansicht des Siegerentwurfs zur Umgestaltung des Platzes der Stadt Hof

Quelle: el:ch landschaftsarchitekten

Platz der Stadt Hof vor der Umgestaltung (oben); kulturelles Leben in der Karl-Marx-Straße

Das Berliner Programmgebiet Karl-Marx-Straße liegt am südlichen Berliner Innenstadtrand im Bezirk Neukölln und gehört mit einem Einzugsbereich von ca. 450.000 Menschen zu den wichtigsten Zentren der Innenstadt. Gründerzeitliche Strukturen mit baukulturell wertvollen historischen Gebäuden und kulturellen Einrichtungen prägen das Gebiet.

Funktionsverluste im Einzelhandel drücken sich in Leerständen zentraler Immobilien und in Qualitätsverlust der kleinteiligen, häufig inhabergeführten Einzelhandelsgeschäfte aus. Der hohen Passantenfrequenz stehen schlechte Bedingungen für Fußgänger und Radfahrer sowie eine geringe Aufenthaltsqualität gegenüber. Das Nebenzentrum wurde 2009 in das Zentrenprogramm aufgenommen. Die lokalen Akteure verfolgen den Ansatz, durch Wettbewerbe eine hohe Gestaltqualität für öffentliche Räume oder bedeutende Einzelbauvorhaben zu erzielen.

Eine zentrale Maßnahme der fußgänger- und radfahrerfreundlichen Aufwertung des öffentlichen Raumes ist die Neugestaltung des Platzes der Stadt Hof. Der vor der Umgestaltung kaum als Platz wahrnehmbare Ort wird zum Mittelpunkt und identitätsstiftenden Ort in der Karl-Marx-Straße mit „Scharnierfunktion“ zwischen den angrenzenden Quartieren. Eine umfassende Neuordnung und Umgestaltung der bestehenden Verkehrs- und Platzflächen mit Rückbau einer Kreuzung ist dazu erforderlich.

Im Rahmen eines städtebaulichen Wettbewerbs mit elf gemischten Bearbeiterteams aus Stadt- und Landschaftsplanern, Architekten und Künstlern wurden Vorschläge zur Neuordnung und Gestaltung erarbeitet. Der im September 2010 unter Einbeziehung von Kommentaren von Bürgern in einer öffentlichen Versammlung zum Wettbewerbssieger gekürte Entwurf sieht vor, die Platzfläche mit Bäumen neu zu fassen. Die Pflastergestaltung des neuen Platzes soll die Einwohner des ethnisch vielfältigen Stadtteils Neukölln durch acht Steinsorten symbolisieren, die für acht Weltregionen stehen. Die Bauarbeiten zur Umgestaltung haben 2012 begonnen und sollen 2014 abgeschlossen sein.

Quelle: Bereisung des Programmgebietes, Gespräche vor Ort durch die Bundestransferstelle, Internetauftritt der „Aktion: Karl-Marx-Straße“

Instrumente zur Stärkung der Stadtbaukultur

Auf konzeptioneller Ebene sind Aussagen zum Thema Stadtbaukultur häufig indirekt enthalten. Das Querschnittsthema Baukultur weist Bezüge zu den Handlungsfeldern Wohnen, Mobilität und Verkehr und insbesondere Öffentlicher Raum auf. Auch wenn keine differenzierte stadtbaukulturelle Einzelstrategie vorliegt, besitzen der Erhalt und die Pflege von stadtbildprägenden Ensembles auf diese Weise implizit einen hohen Stellenwert in den Konzepten für die Fördergebiete. Dies gilt beispielsweise auch für den Städtebau der Nachkriegszeit, der unter dieser übergeordneten Zielstellung ebenfalls erneuert werden kann. Beispiele sind die Vertriebenen-Neugründung Neutraubling (Bayern) oder die nach dem Krieg neu aufgebaute Innenstadt in Emden (vgl. Praxisbeispiel Seite 55).

In anderen Programmgebieten werden aus den gebietsbezogenen Konzepten konkrete Instrumente zur Förderung der Stadtbaukultur abgeleitet. Dazu zählen kommunale Förderprogramme, klassische Instrumente einer Sicherung von Gestaltqualität und wettbewerbsähnliche Ansätze der Stadtbildpflege. Bisweilen legen Kommunen zur Unterstützung privater Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen kleinere gemeindliche Förderprogramme auf, aus denen sie beispielsweise die Erneuerung von Fassaden oder auch die Aufwertung von Hofbereichen unterstützen. Teilweise setzen sie frühere Sanierungsaktivitäten in anderen Förderprogrammen fort, so etwa das Hofbegrünungsprogramm in Minden (NRW) oder die Entsiegelung von Höfen in Bamberg-Sand (Bayern).

Mitunter gelingt es mit diesen Anreizinstrumenten sogar, die Revitalisierung untergenutzter oder leerstehender innerstädtischer Wohn- und Geschäftshäuser mit der baulichen Erneuerung zu verknüpfen (vgl. z. B. die Richtlinien zur Förderung kleinteiliger Einzelvorhaben in der brandenburgischen Stadt Luckenwalde, das kommunale Fassadenprogramm im bayerischen Altötting mit Schwerpunkt in der Förderung stadtbildprägender Gebäude oder die Aufwertungsvorhaben im hessischen Wolfhagen). Diese Instrumente leisten einen integrierten Beitrag zur Aufwertung innerstädtischer Quartiere, ohne dass dafür der Schwerpunkt des Fördermitteleinsatzes auf der Gebäudesanierung liegt. Erste Erfolge wurden in dieser Richtung beispielsweise in Hanau und Grebenstein (Hessen) sowie in Luckenwalde (Brandenburg) erzielt.

Die Stadt Witten (Nordrhein-Westfalen) versucht, mit einem Modernisierungsprogramm für Einzelhandels- und Gewerbeimmobilien eine Aufwertung des städtebaulichen Erscheinungsbildes mit einer Kampagne zur Mobilisierung privater Eigentümer zu verknüpfen. Private Sponsoren unterstützen dabei die Erarbeitung einer Gestaltanalyse und eines Gestaltungshandbuches; ein kommunales Fassadenprogramm befindet sich in Vorbereitung.

Im Rahmen der instrumentellen Vorbereitung und Absicherung einer Erneuerung von Zentren spielen auch klassische Instrumente wie Stadtbildanalysen in Neuwied (Rheinland-Pfalz) oder Gestaltungshandbücher wie in Grünstadt (Rheinland-Pfalz) eine Rolle. Gestaltungssatzungen sind dagegen seltener das Mittel der Wahl. Für einzelne Orte oder Quartiere sollen Wettbewerbe Beiträge zur gestalterischen Qualitätssicherung leisten. Dabei knüpfen die Programmkommunen teilweise an frühere Bemühungen und Verfahren an und nutzen Chancen, die sich aus der Bündelung mit anderen Programmen und Initiativen ergeben. So wurde in Siegen (Nordrhein-Westfalen) ein freiraumplanerischer Wettbewerb zur Freilegung des Flusslaufs der Sieg durchgeführt. In der Naumburger Jakobsgasse (Sachsen-Anhalt) gelang es, über einen Wettbewerb, durchgeführt im Rahmen der Internationalen Bauausstellung Stadtumbau 2010, einen Blockinnenbereich zu revitalisieren.

In Witten folgte auf ein Bürgergutachten und eine Planungszelle ein Architekten-Investorenwettbewerb und nach dessen Scheitern ein beschränktes Verfahren zur Entwicklung des Kornmarkts, des zentralen innerstädtischen Platzes gegenüber dem Rathaus. In Thüringen ist es gelungen, im Rahmen der Initiative „GENIAL zentral“ städtebauliche Wettbewerbe für die attraktive Gestaltung und Wiedernutzung innerstädtischer Brachflächen durchzuführen. Diese haben teilweise schon Anfang der 2000er Jahre stattgefunden, sind aber wie etwa im Rahmen des Projekts Bürgergarten in Sömmerda prägend für weitere Aufwertungsbemühungen im Programm (vgl. Kapitel 3.1.1 Funktionsvielfalt und Versorgungsvielfalt).

Modell für die „Neue Stadtmitte“ in Hallstadt

Darüber hinaus schaffen es einige Programmkommunen, ihre Wettbewerbsverfahren mit intensiven Beteiligungsaktivitäten oder anderen Verfahren zu verbinden. Die Stadt Hallstadt (Bayern) hat in einem aufwendigen Workshopverfahren einen Architekten-Wettbewerb mit einem mehrtägigen Werkstatttreffen vor Ort durchgeführt. Erste städtebauliche Konzepte für die „Neue Stadtmitte Hallstadt“ entstanden. Im Anschluss erfolgte eine vertiefende Bearbeitung. Die Ergebnisse wurden im Rahmen einer Ausstellung präsentiert und mit den Bürgerinnen und Bürgern diskutiert. Die Stadt Emden führte zur Entwicklung eines leerstehenden Kaufhallengeländes (ehemals Hertie-Kaufhaus) einen Investorenwettbewerb durch. Im Programmgebiet Karl-Marx-Straße in Berlin-Neukölln fand ebenfalls ein Wettbewerb statt. Er hatte die Umgestaltung einer Platzfläche zum Thema. Dabei wurden die Bürgerinnen und Bürger intensiv beteiligt (vgl. Praxisbeispiel Seite 56). Auch wenn die Wettbewerbsverfahren – wie in Emden – bislang noch nicht immer erfolgreich abgeschlossen werden konnten, zeugen diese Ansätze doch von einem Bekenntnis der Städte zu einem hohen Qualitätsanspruch bei der Entwicklung ihrer Zentren.

Fazit

In der bisherigen Programmumsetzung zeigt sich, dass die vielfältigen Aktivitäten zur Förderung der Stadtbaukultur positive gestalterische Wirkungen entfalten können. Häufig sind die Zentren durch weitgehend geschlossene Altstadtensembles gekennzeichnet, deren Pflege und Weiterentwicklung eine hohe Bedeutung für ihre Zukunftsfähigkeit zukommt. Es darf allerdings nicht übersehen werden, dass rein gestalterische Eingriffe nur begrenzt positive Auswirkungen auf die Reduzierung von Vitalitätsdefiziten ausüben. Fassadenerneuerungsmaßnahmen können den Eindruck von Vernachlässigung und Desinvestition in Einkaufsstraßen mit Leerständen mildern helfen. Eine Revitalisierung von Schlüsselgebäuden kann im Zusammenhang mit Maßnahmen anderer Handlungsfelder sogar eine Initialzündung für die Aufwertung des gesamten Zentrums bedeuten. Aber erst im Zusammenhang mit integrierten Konzepten, die auf die Stärkung der Nutzungsstruktur abzielen, lassen sich nachhaltige Revitalisierungserfolge erreichen.

3.1.5 Stadtverträgliche Mobilität

- Maßnahmen zur Stärkung der stadtverträglichen Mobilität haben in der Programmumsetzung eine wichtige Funktion, da erst durch die Lösung verkehrlicher Probleme andere Aufgaben, beispielsweise im öffentlichen Raum, abschließend umgesetzt werden können.

- Die Förderung der stadtverträglichen Mobilität ist eine Querschnittsaufgabe. Sie ist gekennzeichnet durch viele Akteure, Abhängigkeiten und daraus resultierende lange Planungs- und Umsetzungszeiträume sowie in der Regel durch hohe Kosten für die investiven Projekte. Dennoch sind in vielen Programmkommunen erste Erfolge in diesem Handlungsfeld ablesbar.

- Die divergierenden Interessen der einzelnen Akteure (Bewohner, Einzelhändler, Besucher...) bei Fragen des stadtverträglichen Umbaus von Verkehrsräumen erfordern einen intensiven Austausch und einen hohen Ressourceneinsatz bei der Akteursbeteiligung.

- Vorhaben im Bereich der Verkehrsinfrastruktur sind sehr kostenintensiv und Fehler sind häufig nicht oder nur mit sehr hohem Aufwand korrigierbar. Dies erfordert Mut und abgestimmtes Handeln der Verantwortlichen insbesondere bei der Umsetzung innovativer Gestaltungen und unkonventioneller Lösungsansätze.

- Bei Maßnahmen zur Umgestaltung von Verkehrsräumen werden häufig Fördermittel gebündelt. Die Fördergegenstände und -ziele der unterschiedlichen Programme sind nicht immer kongruent. Dies kann den stadtverträglichen Umbau von Verkehrsräumen erschweren.

- Der Wandel im Bereich der Mobilität bildet sich in den Konzepten und Maßnahmen insgesamt noch unzureichend ab. Gleichwohl wird den Aspekten Barrierearmut und Barrierefreiheit bei der Umgestaltung und Weiterentwicklung der Verkehrsflächen eine stetig steigende Bedeutung zugemessen. Der integrierte Ansatz des Zentrenprogramms trägt dazu bei, Verkehrsräume an die aktuellen Anforderungen anzupassen und eine stadtverträgliche Mobilität zu stärken.

Eine gute Erreichbarkeit für die unterschiedlichen Verkehrsteilnehmer ist die Grundlage funktionierender Zentren und wichtiges Potenzial für ihre Stabilisierung und Aufwertung. Die verkehrlichen Belastungen in den Zentren durch den motorisierten Individualverkehr führen aber häufig zu Nutzungskonflikten, die die Lebens- und Aufenthaltsqualität reduzieren sowie den Gestaltungsspielraum für andere Nutzungen und Aktivitäten einschränken.

In der Programmstrategie ist als Ziel formuliert, dass mit dem Zentrenprogramm Maßnahmen zur Förderung einer stadtverträglichen Mobilität umgesetzt werden sollen. Dabei steht im Vordergrund, die unterschiedlichen Verkehrsmittel und ihre Nutzer – Bahn-, Bus-, Kfz-, Rad- und Fußverkehr – in das Stadtgefüge zu integrieren sowie die Verkehrsräume barrierefrei und qualitätsvoll zu gestalten. Durch die Optimierung der Verkehrssituation lassen sich die bestehenden Nutzungskonflikte reduzieren und ein verträgliches Miteinander der Verkehrsteilnehmer fördern.

Stadtverträgliche Mobilität: Schnittstelle zwischen Stadt- und Verkehrsplanung

Der Umgang mit der auftretenden Verkehrsbelastung ist eine wesentliche Herausforderung in den Stadt- und Ortsteilzentren jeglicher Größe. Stark befahrene Hauptverkehrsstraßen, im Zentrenprogramm vorwiegend in Stadtteilzentren vertreten (zum Beispiel in den Berliner Programmgebieten Müllerstraße, Turmstraße und Karl-Marx-Straße oder mit den „Magistralen“ Georg-Schumann-Straße und Georg-Schwarz-Straße in Leipzig), können die Nutzungsvielfalt in Zentren beeinträchtigen. Sie mindern die Wohn- und Aufenthaltsqualität und erschweren die

Nutzung der ansässigen Geschäfte und Infrastruktureinrichtungen. Neben der Barrierewirkung der Straßen, einhergehend mit einer ausgeprägten Stellplatzproblematik, entstehen dort vielfach auch Gefährdungen für schwächere Verkehrsteilnehmer wie Radfahrer und Fußgänger.

Es ist eine komplexe Aufgabe, eine stadtverträgliche Mobilität im Zusammenspiel von Stadtplanung und Verkehrsplanung zu entwickeln. Die Zentren leben von ihrer hervorragenden Erreichbarkeit und hohen Besuchsfrequenzen, streben aber gleichzeitig nach Aufenthaltsqualität und „Wohlfühlatmosphäre" für Besucher und Bewohner. Hier bestehen häufig Interessenskonflikte, wenn beispielsweise durch den Umbau von Verkehrsräumen zur Schaffung von mehr Raum für Radfahrer und Fußgänger Stellplatzangebote für Einzelhandelsnutzer reduziert werden. Darüber hinaus sind häufig auch Konflikte des motorisierten Individualverkehrs (MIV) mit dem öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) zu verzeichnen. Ursache hierfür sind fehlgenutzte oder zugeparkte Busspuren und Haltestellen durch den MIV. Auch ist es nicht immer leicht, die konkurrierenden Raumansprüche des MIV und ÖPNV zu lösen und Ansätze umzusetzen, die dem ÖPNV Vorrang geben.

Eingriffe in die vorhandene Struktur müssen deshalb wohlüberlegt, gut kommuniziert und mit breiter, langfristig angelegter Unterstützung der Akteure vor Ort durchgeführt werden. Erschwerend ist in der Regel, dass die Kompetenzen verschiedener Fachbereiche und ebenso das Zusammenspiel der Personal- und Finanzressourcen in den Kommunen aufeinander abgestimmt sein müssen. Die Aufwertung von Verkehrsflächen mit dem Anspruch, die Mobilitätsräume stadtverträglich zu gestalten, erfordert integriertes, ressortübergreifendes Handeln. Es gilt, mehr Raum für Fußgänger und Radfahrer zu schaffen und die nicht für den motorisierten Verkehr benötigten Flächen hochwertig zu gestalten.

Integrierte Mobilitätskonzepte

Aufgrund des großen öffentlichen Interesses und der Komplexität der Aufgabe kommt integrierten Mobilitätskonzepten eine große Bedeutung zu. Solche Konzepte nehmen unter Berücksichtigung von Grundsätzen zur Vermeidung, Verlagerung und einer verträglichen Abwicklung des Verkehrs üblicherweise eine übergreifende Betrachtung aller relevanten Verkehrsträger (Kfz, Fahrräder, ÖPNV und Fußgänger) vor. Im Ergebnis entstehen in der Regel Erschließungsstrukturen, die die Dominanz des Verkehrs mildern und daraus resultierend eine abgestimmte Straßenraumgestaltung zur Förderung der Funktions- und Nutzungsmischung ermöglichen. Dies begünstigt eine nachhaltige Verkehrsentwicklung unter Berücksichtigung ökologischer, sozio-kultureller und ökonomischer Belange.

In Paderborn und Radevormwald (NRW) sowie in Bremen konnten die in die Konzepterstellung eingebundenen Beteiligungsverfahren eine hohe Akzeptanz in der Öffentlichkeit und eine vorbildliche Vorbereitung der Baumaßnahmen zur Umgestaltung von Verkehrsräumen gewährleisten. Auch die Stadt Erfurt (Thüringen) hat ein integriertes Mobilitätskonzept für die Altstadt erarbeitet und im Jahr 2012 beschlossen. Kernidee des Konzepts ist die Schaffung einer flächendeckenden Begegnungszone. Damit wird die bestehende Fußgängerzone deutlich erweitert und um einen Bereich ergänzt, in dem Fußgänger und Radfahrer Vorrang genießen. Motorisierter Verkehr beschränkt sich künftig auf Anwohner-, Linien- und Lieferverkehr, um damit die Aufenthalts- und Wohnqualität zu steigern. Durch neu ausgewiesene Radrouten können Radfahrer zudem die Altstadt besser erreichen und durchqueren. Die Umsetzung erster aus dem Verkehrskonzept abgeleiteter Maßnahmen zum Umbau von Verkehrs- und Platzräumen begann im Jahr 2013.

Barrierearmut und Barrierefreiheit

Insgesamt kommt der Barrierearmut und Barrierefreiheit bei der Weiterentwicklung der Verkehrsflächen eine stetig steigende Bedeutung zu, wie es in Altötting (Bayern), Emmendingen (Baden-Württemberg), Wadern (Saarland), Minden und Bad Driburg (beide Nordrhein-Westfalen) der Fall ist (vgl. Praxisbeispiel Bad Driburg, Seite 49). Damit erhöht sich die Zugänglichkeit und Nutzbarkeit der Zentren für unterschiedliche Nutzergruppen.

Vielfach wird auch der ÖPNV in den Programmkommunen qualifiziert. Neben der verbesserten Einbindung von Haltestellen in den öffentlichen Raum und der damit verbundenen Barrierefreiheit sind Entflechtungen der Linienführungen von Bus und Straßenbahn Gegenstand der Förderung. Damit lassen sich beispielsweise Umsteige-

Augsburg (Bayern)

Verbesserungen für ÖPNV, Fuß- und Radverkehr

Augsburg schafft durch ein gesamtstädtisches Mobilitätskonzept die Voraussetzung für die Durchführung verschiedener Projekte der Stadtentwicklung. Dabei liegen die Schwerpunkte im Ausbau des Straßenbahnnetzes und im Umbau des Hauptbahnhofs zur Mobilitätsdrehscheibe. Intensiv verfolgt die Stadt das Ziel, den ÖPNV auszubauen, mehr Platz für Fußgänger und Radfahrer zu schaffen, den Durchgangsverkehr zu reduzieren und öffentlichen Raum zurückzugewinnen. Stadtverträgliche Mobilität hat dabei als Baustein einer integrierten Entwicklung des Zentrums und der Stadtteile eine hohe Bedeutung. Verbunden mit der Neuorganisation von Verkehrsflächen wird die Aufwertung nicht vom Autoverkehr beanspruchter Räume. Dort entstehen Orte zum Verweilen und Spielraum für andere Nutzungen, z. B. für Außengastronomie. Ergänzend dazu erfolgt die Umsetzung von Maßnahmen, die zur Stärkung der Funktionsvielfalt beitragen.

Besondere Aufmerksamkeit gilt der Information und Beteiligung der Öffentlichkeit, um sensible Fragen bei der Umsetzung von verkehrlichen Maßnahmen (Reduzierung der Stellplatzzahl, gemeinsame Verkehrswege für Straßenbahn und Autos, Reduzierung von Fahrspuren, Schaffung von Fußgängerbereichen) zu diskutieren und einen Interessenausgleich zu erzielen. In der Innenstadt wird u. a. der Königsplatz, ein zentraler Verkehrsknotenpunkt in der Innenstadt, umgebaut und vom Autoverkehr befreit. Auch der östlich der Innenstadt gelegene Stadtteil Hochzoll ist Fördergebiet im Zentrenprogramm. Dieser 20.000 Einwohner zählende Stadtteil ohne gewachsenes Zentrum hat mit dem Verlust wohnortnaher Versorgung, Leerstand und hohem Sanierungsbedarf zu kämpfen. Zu Beginn der konzeptionellen Überlegungen hat der Bau von zwei neuen Straßenbahntrassen alle anderen Fragestellungen überlagert. Deshalb begann der Zentrenentwicklungsprozess mit einer mehrstufigen Planungswerkstatt zur Erarbeitung eines Verkehrskonzeptes. Für einzelne Teilbereiche des Stadtteils waren Delegierte als Vertreter der Bewohnerschaft in den Prozess einbezogen. Begleitende Veranstaltungen stärkten den Diskussionsprozess.

Die Ankündigung einer veränderten Verkehrsführung steigerte die Akzeptanz für die geplante gemeinsame Trasse von Autos und der neuen Straßenbahn. In Verbindung mit einer Verkehrsberuhigung in den Wohngebieten, der Schwerpunktsetzung auf die Nahmobilität und Schulwegsicherheit sowie der Verbesserung für Fußgänger und Radfahrer wird damit eine wichtige Voraussetzung zur Stärkung des Stadtteilzentrums geschaffen. Die Zentrenentwicklung erfolgt auf Grundlage eines integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzeptes, das auf dem Verkehrskonzept aufbaut. Dabei haben sich die in der Planungswerkstatt zum Verkehrskonzept eingeübte Diskussionskultur und die aufgebauten Netzwerke positiv auf den Erarbeitungsprozess ausgewirkt.

Quelle: Vortrag Tobias Häberle, Stadt Augsburg, Transferwerkstatt „Mobilität und Zentrum“; www.projekt-augsburg-city.de

Abbildung 10: Planungen für den autofreien Königsplatz

Quelle: projekt augsburg city

Umgestaltete Friedberger Straße im Stadtteil Hochzoll (oben); illuminierte Straßenbahnhaltestelle

Barrierearme Gestaltung der Unterstraße in Wadern (oben); der neue ZOB in Minden

situationen verbessern. Die Maßnahmen werden zum Teil auch in Form Zentraler Omnibusbahnhöfe (ZOBs) realisiert, wie in Minden (NRW), oder als „Mini-ZOB“ in Neuwied (Rheinland-Pfalz). In Viernheim und Kassel (Hessen) sowie in Leipzig (Sachsen) entstanden barrierefreie Haltestellen für Bus und Bahn.

Neue Mobilität im Zentrum

Auch die Bereitschaft, kurze Wege zu Fuß oder mit dem Fahrrad zurückzulegen, steigt. Insbesondere der Radverkehr gewinnt in den Zentren an Bedeutung, selbst in Städten, die ihm bislang wenig Bedeutung beigemessen hatten. Durch entsprechende Maßnahmen kann diese Entwicklung unterstützt werden. In Lebach (Saarland) ist als eine der ersten baulichen Maßnahmen im Zentrenprogramm einen neue Brücke für Radfahrer und Fußgänger über die Theel gebaut worden. Damit ist eine schnelle Verbindung zwischen dem Bahnhof und der Fußgängerzone entstanden. Dinslaken (NRW) baut das Umfeld des Bahnhofs barrierefrei um und schafft dort und in der Innenstadt neue Fahrradabstellplätze.

Verantwortlich für die steigende Bedeutung von Fuß- und Radverkehr sind neben dem allgemeinen gesellschaftlichen Wandel auch die zunehmend genutzten Radverleihsysteme und die gestiegene Attraktivität der Elektromobilität (E-Bikes). Daraus ergeben sich wiederum auch Ansprüche an den öffentlichen Raum, z. B. bezüglich eines tragfähigen Angebotes geeigneter Stellplätze und Ladestationen – respektive Mobilitätszentralen, die eine Vernetzung der Verkehrsträger sicherstellen. Dieser Aspekt wird bislang in den Programmgebieten nur sehr selten thematisiert.

Um- und Rückbaumaßnahmen öffentlicher Verkehrsräume

Das Spektrum der geplanten und bereits durchgeführten Maßnahmen in den Programmkommunen ist breit. Im Vordergrund stehen Umbaumaßnahmen, die mit den Folgen der starken Trennung der verschieden Verkehrsträger, der überdimensionierten Flächeninanspruchnahme durch den motorisierten Individualverkehr und nicht zuletzt mit der Korrektur der Gestaltung der Verkehrsräume aus den vergangenen Jahrzehnten befasst sind. Wie ein stadtverträglicher Umbau gelingen kann, zeigt die Stadt Augsburg (Bayern) (vgl. Praxisbeispiel Seite 61). Hier werden überdimensionierte Verkehrsräume in zentralen Stadträumen der Innenstadt und im Stadtteilzentrum Hochzoll umgestaltet. Durch die gewonnenen Flächen erhalten der ÖPNV, die Fußgänger und Radfahrer mehr Platz.

Projekte der Augsburger Größenordnung sind aufgrund der hohen Kosten in der Gesamtschau der Maßnahmen im Zentrenprogramm nicht häufig vertreten. Dagegen erfolgt vielerorts eine Umgestaltung von (Geschäfts-) Straßen, um Individualverkehr und die Nutzung des öffentlichen Raumes in einem verträglichen „Nebeneinander“ zu ermöglichen. Hier ist regelmäßig die Frage zu beantworten, in welcher Weise das Verhältnis zwischen ruhendem Ver-

Bad Wildungen (Hessen)

Schlüsselprojekt „Begegnungszone“

Die Brunnenallee, eine in Ost-Westrichtung verlaufende Achse, prägt das Fördergebiet in Bad Wildungen, das Teil einer interkommunalen Kooperationsmaßnahme von drei Kommunen ist. Die Straße fungiert als Schnittstelle zwischen dem Altstadtkern und dem Kurbereich. Kennzeichen sind eine kleinteilige Baustruktur und vorwiegend kleinteilige Gesundheits-, Einzelhandels- und Gastronomieangebote. Obwohl der gesamte Bereich genügend Potenziale zum Ausbau der bestehenden Angebote besitzt, sind dort Leerstände und „Trading-Down“-Effekte zu beobachten. Ursachen sind neben der Lage und Topografie der Stadt u. a. fehlende Querungsmöglichkeiten auf der stark befahrenen Ringstraße, unübersichtliche und nicht barrierefreie Fußgängerwege sowie eine fehlende Strukturierung der Verkehrsflächen, ungeordnete Grünbereiche, Stellplätze und Straßenmöblierung.

Zur Verbesserung der Verkehrssituation und Aufenthaltsqualität im öffentlichen Raum schafft die Stadt im Straßenabschnitt zwischen Altstadt und Kurbereich eine Begegnungszone. Sie zeichnet sich durch Tempo 20 und eine gleichberechtigte Nutzung der Straßenfläche durch Autos, Fußgänger, Busse und Radfahrer aus. Der ruhende Verkehr ist auf gekennzeichnete Stellplätze begrenzt. Gehwege und Verkehrsfläche werden einheitlich gestaltet, was die Trennwirkung der Straße reduziert. Dadurch und durch eine hochwertige Pflasterung, neue Sitzmöglichkeiten und Bepflanzungen erhöht sich die Aufenthaltsqualität und das Stadtbild erfährt insgesamt eine Aufwertung.

Die Maßnahme ist in eine umfassende gesamtstädtische Veränderung der Straßenführung eingebettet, die die Dominanz des motorisierten Verkehrs in der Innenstadt mildern soll. Für die Finanzierung dienen Mittel aus verschiedenen Quellen: Die Aufenthalts- und Ergänzungsbereiche sowie die Gestaltungselemente in der Begegnungszone werden aus dem Zentrenprogramm finanziert. Fördermittel aus dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) fließen in den Umbau des Stadtrings und einer Bushaltestelle. Mittel aus dem Finanzierungsausgleichsgesetz (FAG) fördern den Bau der Fahrbahn in der Begegnungszone. Problematisch stellen sich jedoch die jeweiligen konkreten Förderbedingungen dar, die eine sinnfällige Bündelung unterschiedlicher Förderprogramme manchmal verhindern. Das Projekt in Bad Wildungen steht somit nicht nur stellvertretend für eine Reihe von Fördergebieten, in denen innovative Ansätze der Verkehrsführung umgesetzt werden, sondern auch für die schwierigen Rahmenbedingungen bei der Bündelung von Fördermaßnahmen im Verkehrsbereich.

Quelle: Bereisung des Programmgebietes und Gespräche vor Ort durch die Bundestransferstelle

Brunnenallee vor und nach der Umgestaltung zur Begegnungszone; neue Spiel- und Aufenthaltsfläche (von oben nach unten)

Friedrich-Ebert-Straße in Kassel

kehr und Aufenthaltsbereichen ausgestaltet wird und mit welchen Geschwindigkeiten der motorisierte Individualverkehr (MIV) diese Bereiche nutzen darf.

In diesem Zusammenhang rücken vermehrt innovative Ideen und Maßnahmen zum Thema Mobilität in den Fokus der Betrachtung (Stichwort: „Shared Space“ / Mischverkehrsflächen), die in der näheren Zukunft sicherlich einen wichtigen Stellenwert in diesem Handlungsfeld aufweisen werden. Das Beispiel aus Bad Wildungen (Hessen, vgl. Praxisbeispiel Seite 63) steht für eine solche Umgestaltungsmaßnahme. Dort entsteht an einem stark frequentierten Verkehrsknotenpunkt eine Begegnungszone für unterschiedliche Verkehrsteilnehmer, um die Aufenthaltsqualität zu verbessern.

Das Programmgebiet Friedrich-Ebert-Straße in Kassel zeigt eindrucksvoll, wie sich das Nebeneinander der Nutzungsansprüche zu einem stadtverträglichen Miteinander der einzelnen Verkehrsarten entwickeln lässt. Die Gesamtmaßnahme liegt unmittelbar westlich des Zentrums von Kassel und ist durch eine Nutzungsmischung aus Wohnen, Arbeiten, Kultur und Erholung geprägt. Die Friedrich-Ebert-Straße ist das Bindeglied zwischen einem Gründerzeit- und einem Nachkriegsquartier. Mit Fördermitteln aus dem Zentrenprogramm sollen die vorhandenen Qualitäten gesichert und ausgebaut werden.

Zentrales Element der Fördermaßnahme ist der Umbau der Friedrich-Ebert-Straße als Rückgrat des Stadtteils „Vorderer Westen“. Der Planungsprozess zeichnet sich durch detaillierte Voruntersuchungen (Verkehrszählungen, Analyse der Parkplatzauslastung, Erhebung des Wirtschafts- und Lieferverkehrsaufkommens, Auswertung von Unfallschwerpunkten, Verkehrssimulation der Planung, Leistungsfähigkeitsberechnung) und einen intensiven Diskussionsprozess mit der Öffentlichkeit aus (weitere Ausführungen zur Prozessgestaltung in Kapitel 3.1.6 Partnerschaftliche Zusammenarbeit).

In dieser Gesamtmaßnahme wird deutlich, dass selbst ein hervorragendes Konzept, ein professionelles Projektmanagement und der entsprechende politische Wille viel Zeit benötigen, um Umsetzungserfolge erzielen zu können.

Fazit

Bauliche Eingriffe in die Straßeninfrastruktur sind aufgrund zahlreicher technischer Regelwerke, durch das komplexe Geflecht der Zuständigkeiten und die üblicherweise hohen Kosten regelmäßig sehr arbeitsintensiv und zeitaufwendig. Hinzu kommen die zahlreichen divergierenden Nutzerinteressen, die im Abstimmungs- und Umsetzungsprozess entsprechende Zeiträume erfordern. Durch den integrierten Ansatz des Zentrenprogramms ist es vielerorts erst möglich geworden, Verkehrsräume an die aktuellen Anforderungen anzupassen und hierdurch einen wesentlichen Beitrag für eine stadtverträgliche Mobilität zu leisten. Nach einer regelmäßig aufwendigen und zeitintensiven Vorbereitung der Maßnahmen wird inzwischen an vielen Stellen gebaut und die Erfolge der Projekte werden erlebbar.

3.1.6 Partnerschaftliche Zusammenarbeit

- → Stadt- und Ortsteilzentren sind geprägt durch eine große Vielfalt an Akteuren. Dies stellt eine Herausforderung an den Gestaltungsprozess dar. Mit Hilfe des Zentrenprogramms kann es gelingen, die unterschiedlichen Akteure zu aktivieren und Ansprüche an die Zentrenentwicklung konstruktiv zu nutzen.

- → Nicht nur die Einzelhändler und Gewerbetreibenden stehen für die Zentrenentwicklung im Fokus, zunehmend werden auch weitere Akteure der sozialen Infrastruktur, Vereine, Initiativen und Bewohner als wichtige Partner in die Programmumsetzung einbezogen.

- → In den Gebieten des Zentrenprogramms wird oftmals an die vorhandenen lokalen Kooperationsstrukturen angeknüpft. Es zeigt sich, dass die privatwirtschaftlichen Akteure in den Fördergebieten untereinander schnell eine Gesprächsbasis finden können. Die Kommunikation zwischen der Stadtverwaltung und privaten Akteuren, z. B. Geschäftsleuten, stellt in einigen Fördergebieten noch die größere Herausforderung dar. Mit Hilfe des Zentrenmanagements wird die Kommunikationskultur verbessert.

- → In großstädtischen Zentren werden aufgrund der hier besonders komplexen Akteursstrukturen und Handlungsansätze in der Entwicklung der Stadtzentren bzw. Stadtteilzentren oftmals schon in der konzeptionellen Phase Kommunikationskonzepte und -strategien entwickelt.

- → Die Einbeziehung der Akteure erfolgt nicht nur über die Stadtverwaltung, sondern vielfach über das beauftragte Zentrenmanagement. In Mittel- und Kleinstädten wird oft an bestehende und bereits eingespielte Strukturen (Standortgemeinschaften, Werbegemeinschaften u. ä.) angeknüpft. Hier erfolgt die Beteiligung und Aktivierung meist projektbezogen. In großstädtischen Fördergebieten mit ihrer Vielzahl unterschiedlicher Akteure wird ein eher umfassender Beteiligungsansatz praktiziert.

- → Kooperative Ansätze in der Zentrenentwicklung haben im Verlauf der Programmumsetzung an Bedeutung gewonnen. Viele Programmkommunen erkennen die Chancen der spezifischen Instrumente wie Zentrenmanagement und Verfügungsfonds und nutzen diese für die Schaffung fester Mitwirkungsstrukturen in der Umsetzung der Maßnahmen.

Stadt- und Ortsteilzentren haben eine große Vielfalt an Akteursgruppen, was eine besondere Herausforderung an den gesamten Umsetzungsprozess darstellt. Nutzervielfalt birgt auch vielfältige und teilweise widerstreitende Interessen und Ansprüche, die es in schlüssigen Handlungskonzepten zu harmonisieren gilt. Die Herausforderungen im Rahmen des Zentrenprogramms bestehen darin, das gemeinsame Handeln von öffentlichen und privaten Akteuren zu fördern und dabei sowohl Bewohnerinnen und Bewohner als auch Grundstückseigentümer und Investoren in die Zentrenentwicklung einzubeziehen.

Die Programmstrategie formuliert die Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger in die Zentrenentwicklung als Ziel des Zentrenprogramms. Es zielt zudem auf die Aktivierung, effektive Mitwirkung und partnerschaftliche Kooperation aller Akteursgruppen der Zentrenentwicklung ab. Die kooperativen Prozesse sollen verstetigt werden (u. a. mit Hilfe von Immobilien- und Standortgemeinschaften). Zur Erreichung dieser Ziele wurde ein spezifisches Instrumentarium entwickelt: der Verfügungsfonds und das Zentrenmanagement (vgl. Kapitel 3.2.2 zum Zentrenmanagement und 3.2.3 zum Verfügungsfonds).

Strategien für die partnerschaftliche Zusammenarbeit

Das Zentrenprogramm kann Impulse für die Zusammenarbeit setzen, wenn andere Anreize für eine Kooperation bei den Akteuren beschränkt sind. Bezogen auf die Immobilienbestände in Stadt- und Ortsteilzentren kann dies aus

Altötting (Bayern)

Altstadtentwicklung in privat-öffentlicher Kooperation

Historische Bebauung am Kapellplatz; neues Kultur- und Kongresszentrum; Verleihung des Qualitätssiegels „Altöttinger Herz“ (von oben nach unten)

Die Fördermaßnahme in der Altstadt von Altötting setzt insbesondere auf ein Miteinander von öffentlicher Hand und privaten Akteuren. Die Innenstadtentwicklung ist in der Stadtverwaltung von Altötting Chefsache. Dementsprechend bringt sich die Verwaltungsleitung aktiv in den Prozess ein – der Bürgermeister ist bei allen relevanten Aktivitäten persönlich beteiligt. Zur Aktivierung der lokalen Akteure wurden die Instrumente des Zentrenmanagements und des Verfügungsfonds eingesetzt.

Trotz wirtschaftlicher Prosperität fehlt der Innenstadt ein funktionsfähiger Geschäftsbereich und Leerstände häufen sich. Die Stärkung der Funktionsvielfalt sowie die Verbesserung der Rahmenbedingungen für private Investoren sind zentrale Ziele der Maßnahme.

Das Zentrenmanagement wird in Form eines Projektmanagements durch zwei beauftragte Büros und die Stadtverwaltung realisiert. Das Projektmanagement entwickelte zunächst im Rahmen von drei Innenstadtforen das Entwicklungskonzept, das der Stadtrat im Jahr 2010 beschloss. Ergänzend dazu wurde ein Informationssystem zum Ladenleerstandsmanagement aufgebaut. 2012 und 2013 stand die Fertigstellung und Eröffnung eines Kultur- und Kongressforums im Mittelpunkt. Das Projektmanagement bezieht durch direkte persönliche Ansprache einzelne Immobilieneigentümer und Gewerbetreibende ein, um Modernisierungs- und Gestaltungsinvestitionen zu beschleunigen und Einfluss auf die Außengestaltung der Einzelhandelsbetriebe zu nehmen.

Auf der trägerschaftlichen und der kommunikativen Ebene wird der integrierte Anspruch des Zentrenprogramms durch die intensive Einbindung der Einzelhändler und Gewerbetreibenden (über den Altöttinger Wirtschaftsverband e.V.) sowie der Bürgerinnen und Bürger (über die Stadtforen und Anwohnerveranstaltungen) umfassend eingelöst und durch eine intensive Öffentlichkeitsarbeit begleitet. Diese umfasst Sonderbeilagen des Altöttinger Stadtblattes mit Informationen zu den Arbeitsschritten des Entwicklungskonzeptes sowie den Ergebnissen der Beteiligungsveranstaltungen.

Durch den erfolgreichen Einsatz des Verfügungsfonds wird kooperatives Handeln gestärkt: In vier Jahren wurden zusätzlich zu den 40.000 Euro Fördergeldern ca. 126.000 Euro an privaten Mitteln akquiriert.

Quelle: Bereisung des Fördergebietes und Vor-Ort-Gespräche durch die Bundestransferstelle

mehreren Gründen der Fall sein, so zum Beispiel angesichts problematischer Marktbedingungen und des Instandhaltungs- und Modernisierungsrückstandes bei „schwierigen" Gebäuden in schrumpfenden Städten. Ähnlich verhält es sich bei Einzelhändlern und Gewerbetreibenden, denen die Möglichkeiten zur Erweiterung ihrer Standorte fehlen oder die ihre Schaufenster und Warenpräsentation nicht an heutige Ansprüche anpassen. Ein Zentrenmanagement (vgl. Kapitel 3.2.2) kann Kooperationen der lokalen Akteure initiieren und koordinieren, so dass sie die Aufwertung des eigenen Standortes mit gemeinsamen Kräften aufnehmen und ihre Aktivitäten aufeinander abstimmen können.

Die Kommunen verfolgen unterschiedliche Strategien, um die lokalen Akteure als Partner für die Zentrenentwicklung zu gewinnen. In der Praxis findet sich eine große Bandbreite an Herangehensweisen von der konzeptionellen Einbindung und dem systematischen Aufbau von Kommunikationsstrukturen über die Initiierung von Arbeitsgruppen und Runden Tischen bis hin zur persönlichen Ansprache und projektbezogenen Einbindung ausgewählter Akteure. Wo sich öffentliche und private Akteure in ihrem Handeln aufeinander abstimmen, können Ressourcen mobilisiert werden, die bei alleinigem Handeln der öffentlichen Hand nicht zur Verfügung stehen. So werden in Kempten (Bayern) die von den Geschäftsleuten verfolgten marketingorientierten Profilierungsansätze mit den Aufwertungsmaßnahmen im öffentlichen Raum gekoppelt, deren Umsetzung schwerpunktmäßig von der öffentlichen Hand betrieben wird. Ideen der privaten Geschäftsleute für die Umgestaltung des öffentlichen Raumes spielen dabei eine wichtige Rolle. Ein solches Engagement betriebswirtschaftlich denkender und handelnder Geschäftsleute für die Zentren setzt im Zusammenspiel mit planerischen Überlegungen innovative Ideen frei, die zudem auf wirtschaftliche Tragfähigkeit und Umsetzbarkeit achten. Die Mitwirkung privatwirtschaftlicher Akteure an der Stadtentwicklung kann also neue Formen der Kopplung baulich-räumlich-investiver Ansätze mit wirtschaftsförderungsbezogenen Ansätzen hervorbringen.

Einbeziehung von Immobilieneigentümern und Geschäftsinhabern

Ladeninhaber werden wie in Berlin-Neukölln, Wülfrath (NRW), Ludwigsfelde (Brandenburg) oder Kaufbeuren (Bayern) durch Citymanager oder andere Geschäftsleute

Unkonventionelle Information während der Umbaumaßnahme im Kemptener Mühlbachquartier

angesprochen. So gelingt es, bessere Kenntnisse über deren wirtschaftliche Situation zu erlangen, Bedürfnisse einer Weiterentwicklung zu erkunden sowie Beratungsleistungen für eine Verbesserung der Auslagenpräsentation und Gestaltung der Erdgeschossbereiche zu vermitteln. Durch Kommunikation entsteht Vertrauen und die Mitwirkungsbereitschaft der Privaten erhöht sich. Hemmnisse können auch dadurch überwunden werden, dass anerkannte Persönlichkeiten aus dem lokalen Umfeld als Mittler zwischen Geschäftsleuten und der Stadt fungieren, wenn es um die Auslotung von privaten Vorstellungen zur Entwicklung eines Quartiers geht. Eine solche Praxis wurde beispielsweise in Kaufbeuren und im Stadtteilzentrum Borbeck in Essen (NRW) erprobt.

Die Aufnahme des Fördergebietes Friedrich-Ebert-Straße in Kassel (Hessen) geht wesentlich auf das Engagement des Vereins Kasseler Westen e.V. für eine Umgestaltung der Straße zurück. Neben dem Standort für Arbeitsplätze, Dienstleistungen jeder Art und für beliebte Cafés, Restaurants und Kneipen ist der Stadtteil auch als attraktives Wohnquartier mit teils historischer Bausubstanz bekannt. Dennoch nehmen seit Mitte der 1990er Jahre Leerstand und Fluktuation zu, das Straßenbild wirkt teilweise vernachlässigt und die Laufkundschaft geht zurück. Die breite Verkehrsachse stellt eine Barriere dar. Ein bereits 2007 gegründeter Runder Tisch regte früh eine Bürgerbeteiligung und Diskussionen zur Entwicklung des Stadt-

teilzentrums an. Auf dieses Netzwerk zurückgreifend wurde zügig ein Arbeitsprogramm entwickelt. Es konzentrierte sich zum einen auf bauliche Maßnahmen wie die Aufwertung der Straßen- und Grünräume, die Wiedernutzung von Brachflächen und einzelne Neubauprojekte. Zum anderen ist es mit einem Leerstandsmanagement und einem Marketingkonzept für das Erneuerungsgebiet darauf ausgelegt, positive Impulse für das Viertel zu setzen. Die intensive Diskussion über die Aufwertung und Nutzung der öffentlichen Räume sowie die damit verbundenen Investitionen der öffentlichen Hand stimulieren die private Investitionsbereitschaft in den Neubau und die Sanierung von Gebäuden. Die Nachfrage nach Ladengeschäften nimmt deutlich zu, lange leerstehende Flächen werden jetzt wieder genutzt und die Neunutzung frei werdender Läden erfolgt nahezu umgehend. Die Anlieger greifen die Umbaumaßnahmen aktiv auf (z. B. durch Baustellenaktionen der Einzelhändler), um mit den Kunden ins Gespräch zu kommen und gemeinsam die Bauphase zu überbrücken.

Auch die Stadt Bernburg (Sachsen-Anhalt) hat im Zentrenprogramm ein Grundstücks- und Leerstandsmanagement entwickelt. Maßnahmen zur Grundstücksneuordnung können in diesem Rahmen durch kooperatives Handeln der verschiedenen Grundstückseigentümer, Gewerbetreibenden und des kommunalen Wohnungsunternehmens realisiert werden. Die Stadt Emden (Niedersachsen) bezieht bei der Entwicklung eines leer stehenden Kaufhauses die Grundstückseigentümer als Mitglieder einer Lenkungsgruppe in den Prozess ein. Diese Lenkungsgruppe entwickelte und begleitete einen Wettbewerb zur Umnutzung des Kaufhausgeländes.

Vielerorts können die Maßnahmen im Handlungsfeld partnerschaftliche Zusammenarbeit an vorhandene Strukturen und Netzwerke anknüpfen. Voraussetzung ist die Bereitschaft seitens der Verwaltung und der Politik, den Akteuren in einem bestimmten Rahmen Verantwortung zu übertragen und ihre Anregungen in die Umsetzung der Maßnahmen aufzunehmen.

Das Fördergebiet Südost in der Innenstadt von Düsseldorf (NRW) steht beispielhaft für die Belebung von Innenstädten bzw. Stadtteilzentren durch Kooperation mit bestehenden privaten Initiativen. In dem Programmgebiet bestanden schon vor Einsatz des Zentrenprogramms drei Immobilien- und Standortgemeinschaften (ISG), deren Kräfte durch die intensive Einbindung in den Revitalisierungsprozess gebündelt werden konnten. Besonders im Fokus steht die Aufwertung des öffentlichen Raumes, die zu einer verbesserten Außenwahrnehmung beiträgt und die Eigentümer durch die neuen Qualitäten im Stadtraum zu Investitionen anregen soll. Gemeinsam mit den ISGen versucht die Stadt, bei den Eigentümern ein Bewusstsein und Verantwortungsgefühl für den gesamten Standort und nicht nur für die eigene Parzelle zu schaffen. Durch ein Leerstandsmanagement, verbunden mit einer systematischen Ansprache der Eigentümer von leer stehenden Ladenlokalen, sollen sie zur Gestaltung der Flächen bewegt werden, um damit ein negatives Erscheinungsbild des Standortes zu vermeiden.

Kommunikationskonzepte

In großstädtischen Gebieten zeigt sich, dass aufgrund der hier besonders komplexen Akteursstrukturen und Handlungsansätze bei der Entwicklung der Zentren bzw. Stadtteilzentren oftmals schon in der konzeptionellen Phase Kommunikationskonzepte und -strategien erforderlich werden. Ein Beispiel dafür sind die Berliner Fördergebiete. In der Karl-Marx-Straße im Stadtteil Neukölln wurde im Rahmen des Handlungsfeldes „Interessen bündeln“ eine kooperative Organisationsstruktur entworfen. Dazu wurde die [Aktion! Karl-Marx-Straße] zugleich als Kommunikationsplattform und als organisatorische Einheit ins Leben gerufen. Für die gelungene Zusammenarbeit mit migrantischen Institutionen, Verbänden und Bevölkerungsgruppen steht das jährlich gemeinsam veranstaltete Ramadanfest (vgl. Praxisbeispiel Seite 56).

Die Koordinierung der Mitwirkung, Kooperation sowie der Öffentlichkeitsarbeit erfolgt auch im Gebiet Turmstraße im Bezirk Berlin-Mitte auf Grundlage eines Kommunikationskonzeptes. Neben dem Prozessmanagement und dem Geschäftsstraßenmanagement gibt es eine Stadtteilvertretung (Lenkungsrunde). Ein Beirat aus den zuständigen Mitarbeitern des Bezirksamts, der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt, dem Prozessmanagement und einem Vertreter der Stadtteilzeitung begleitet die Programmumsetzung. Prozessmanagement, Geschäftsstraßenmanagement und Stadtteilvertretung nutzen gemein-

sam ein Vor-Ort-Büro. Die breite Beteiligung und die gute Kommunikation zeigen bereits Erfolge hinsichtlich der Beseitigung von Nutzungskonflikten.

Viele Kommunen nutzen die Möglichkeit, Lenkungsgruppen einzurichten. Als lenkende und verantwortliche Netzwerke aus öffentlichen und privaten Akteuren begleiten sie die Umsetzung des Zentrenprogramms. Laut Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung ist beim Einsatz eines Verfügungsfonds die Einrichtung einer solchen Lenkungsrunde explizit notwendig. Der Verfügungsfonds ermöglicht es privaten Akteuren, sich finanziell an der Aufwertung der Zentren zu beteiligen und stellt eine wichtige Plattform zur Kommunikation zwischen Privaten und der Kommune bereit (vgl. Kapitel 3.2.3 Verfügungsfonds). Erfahrungen aus Finsterwalde (Brandenburg), Kassel (Hessen), Wülfrath (NRW) oder Kempten (Bayern) oder auch Hamburg-Langenhorner Markt (vgl. Praxisbeispiel Seite 70) zeigen, dass durch eine solche Lenkungsgruppe unter privatwirtschaftlichen Akteuren schnell eine Gesprächsbasis hergestellt werden kann. Zwischen der Stadtverwaltung und den Geschäftsleuten ist sie ebenfalls gegeben, wenn eine offene Atmosphäre besteht. Wenn die Stadtverwaltung von den Geschäftsleuten als restriktiv angesehen wird und deren Entwicklungsvorstellungen nicht zu berücksichtigen scheint, steht dies einer guten Gesprächskultur zwischen den Akteuren im Weg.

Mitwirkung von Bürgern und zivilgesellschaftlichen Organisationen

Die vielerorts bereits etablierte partnerschaftliche Kooperation wird im Zentrenprogramm zunehmend erweitert durch Akteure aus den Bereichen Bildung, Verwaltung, soziale Einrichtungen oder Bürgerinitiativen. Nicht nur Kommunen, die bereits über Jahre oder gar Jahrzehnte Erfahrungen mit kooperativer Stadterneuerung gesammelt haben, führen im Rahmen der Programmumsetzung umfangreiche Beteiligungsmaßnahmen durch, die weit über eine bloße Information der Bürger hinausgehen. Diese Ansätze werden mitunter durch ein umfassendes Beteiligungsangebot an gesamtstädtischen Leitbildprozessen und integrierten Stadtentwicklungskonzepten ergänzt, das teilweise über Monate hinweg stattfindet. Die Grenzen der Beteiligung sind jedoch oftmals auch in den damit verbundenen hohen Kosten zu sehen.

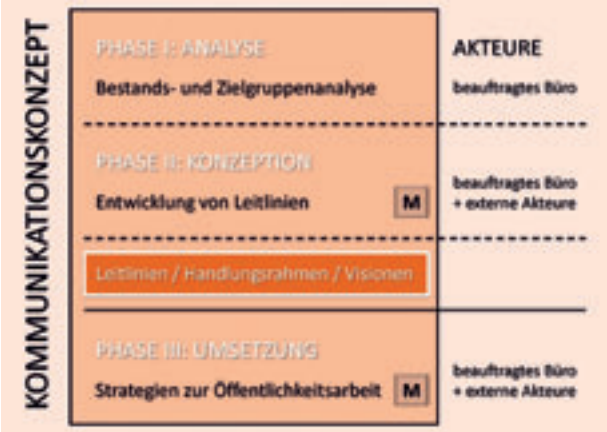

Abbildung 11: Schaubild zum Kommunikationskonzept im Fördergebiet Berlin-Turmstraße

Quelle: www.turmstrasse.de

In Grebenstein (Hessen) erfolgt die intensive Einbeziehung der Bürgerschaft in den Stadtentwicklungsprozess durch drei thematische Arbeitsgruppen und eine Lenkungsgruppe. Teilweise werden im Rahmen des Zentrenprogramms auch in bürgerorientierten Planungsverfahren Leitprojekte der Zentrenentwicklung erarbeitet, wie die Durchführung einer Planungswerkstatt für ein Verkehrskonzept im Stadtteil Hochzoll in Augsburg (Bayern) (vgl. Praxisbeispiel Seite 61). Andernorts tragen zielgruppenorientierte Kooperationsprozesse zu einer kleinteiligen und niedrigschwelligen Unterstützung wirtschaftlicher, kultureller und sozialer Akteure im Gebiet bei, wie das Beispiel Berlin-Turmstraße (vgl. Praxisbeispiel Seite 38) oder der Ansatz eines Baustellenmarketings in Neuwied (Rheinland-Pfalz) zeigen.

Ebenfalls in Neuwied findet sich ein weiteres Beispiel, das für konfliktreiche und dennoch erfolgreiche Zusammenarbeit der Stadtverwaltung mit der Bevölkerung steht. Bei der Planung der Umgestaltung des Deichvorgeländes am Rheinufer wurde die Bürgerschaft durch zwei Stadtgespräche intensiv einbezogen. Dennoch kam es zu Protesten und zur Initiierung eines Bürgerbegehrens, um eine Fällung von Bäumen zu verhindern. Die Fortführung des Dialoges hat aber zu einem Kompromiss geführt: Es wurden unterschiedliche Planungsalternativen erarbeitet und kontrovers diskutiert, bis eine Einigung herbeigeführt werden konnte (vgl. Praxisbeispiel Seite 47).

Langenhorner Markt (Hamburg)

Kommunikativer und kooperativer Planungsprozess

Vorplatz des U-Bahnhofs Langenhorner Markt; Quartiersbüro; Mitmachbaustelle auf dem Langenhorner Marktplatz (von oben nach unten)

Das Fördergebiet Langenhorner Markt im Norden Hamburgs ist ein Stadtteilzentrum der 1960er Jahre mit spezifischen strukturellen Problemlagen. Durch die koordinierte Planung und Umsetzung von Aufwertungsmaßnahmen konnte das Quartier in seiner Attraktivität gesteigert und an die veränderten Rahmenbedingungen und Nutzungsanforderungen angepasst werden. Ein Kommunikationskonzept und die Bündelung der Aktivitäten und Vernetzung der Akteure durch das Zentrenmanagement führten bei der Abwägung von Einzelinteressen und gestalterischen Standards zu tragfähigen Kompromissen.

Mit der Aufnahme in das Zentrenprogramm 2009 begann die Aufwertung des öffentlichen Raumes und die Vernetzung der räumlichen Teilbereiche des Fördergebiets. Das integrierte Entwicklungskonzept Langenhorner Markt (IEK) ist das zentrale Steuerungsinstrument. Ein Kommunikationskonzept enthält die Strategie für die partnerschaftliche Zusammenarbeit im Fördergebiet. Während der Vorbereitenden Untersuchungen und der Erstellung des IEK fanden öffentlichen Planungswerkstätten statt. Die Anregungen von Anwohnern, Eigentümern und Ladeninhabern sowie von Vertretern aus Politik und Verwaltung flossen in die Standortanalyse und Konzepterstellung ein und wurden im Laufe des Planungsprozesses verifiziert. Die Beteiligung aller relevanten Akteure in der Konzept- und Umsetzungsphase in Verbindung mit einem umfangreichen Informationsangebot schufen Transparenz und Akzeptanz für den gesamten Zentrenentwicklungsprozess.

Für die Begleitung der Programmumsetzung beauftragte der Bezirk Hamburg-Nord ein Zentrenmanagement – in Langenhorn Quartiersmanagement. Dieses hat einen partizipativen Prozess angestoßen und als Kommunikationsplattformen einen Runden Tisch der Gewerbetreibenden und Dienstleister sowie ein Quartiersforum (mit Funktion einer Lenkungsrunde) etabliert. Auf Basis der Ergebnisse öffentlicher Informations- und Diskussionsveranstaltungen entscheidet das Gremium über die Vergabe der Mittel des Verfügungsfonds, für den jährlich 30.000 Euro zur Verfügung stehen.

Marketingaktionen und Förderungen im Rahmen des Verfügungsfonds trugen zur Belebung und zur Steigerung der Innen- und Außenwahrnehmung bei. Zudem entwickelte der Runde Tisch eine gemeinsame Dachmarke und führt regelmäßig gemeinsame Marketingaktionen zur Steigerung des Standortimages durch. Ein umfangreiches Informationsangebot von Webseite, Newsletter und Quartierszeitung wirkt hier unterstützend.

Quelle: Bereisung des Fördergebietes und Vor-Ort-Gespräche durch die Bundestransferstelle

Bedingungen für tragfähige Partnerschaften

Die Mobilisierung der genannten Ressourcen und die Aktivierung von Kooperationen sind angesichts der schwierigen Lage, in der sich vor allem Nebenlagen von Zentren befinden, der Schlüssel für das Entschärfen von Entwicklungshemmnissen. Die Grenzen kooperativer Ansätze dürfen aber nicht unterschätzt werden. Sie bestehen in der endlichen Bereitschaft privater Akteure, sich auf zeitraubende Abstimmungsverfahren einzulassen, deren Auswirkungen für den einzelnen Betroffenen nicht leicht vorhersehbar sind. Auch die finanziellen Risiken sind für finanziell schlechter gestellte Geschäftsleute ein Hemmnis. Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass allein kooperative Ansätze und Beteiligung möglichst vieler Akteure nicht ausreichen, um ein Zentrum zu revitalisieren und zu erneuern. Diese weichen Instrumente sind als notwendige begleitende, jedoch für sich nicht hinreichende Elemente der Zentrenentwicklung zu betrachten.

Entscheidend für eine erfolgreiche Zentrenentwicklung sind der individuelle Kommunikationsprozess und die Begeisterungsfähigkeit der Verantwortlichen vor Ort für die Programmumsetzung. Für eine partnerschaftliche Zusammenarbeit der relevanten privaten und institutionellen Akteure spielen Engagement und Überzeugungskraft oft eine größere Rolle als eine umfassende finanzielle Ausstattung. Die Fördermittel und deren zielgerichteter Einsatz sind somit zwar eine notwendige, aber allein nicht ausreichende Bedingung, wenn es darum geht, nachhaltige, sich selbst tragende Strukturen zu entwickeln, die im besten Fall auch nach Ende einer Förderung dem Quartier erhalten bleiben. Die konkrete Ausrichtung des Kooperationsansatzes hängt letztlich vor allem von den Rahmenbedingungen des Programmgebietes und den dort vorhandenen Akteurskonstellationen ab und ist dementsprechend an den lokalen Bedingungen auszurichten.

Fazit

Ein Großteil der Programmkommunen pflegt eine intensive partnerschaftliche Kooperation auf unterschiedlichen Ebenen und mit vielfältigen Akteurskonstellationen. In einigen Kommunen sind die spezifischen Optionen, die das Zentrenprogramm gerade in diesem Handlungsfeld anbietet, allerdings noch nicht ausreichend erkannt worden. Hier sind eine Intensivierung des Zentrenmanagements und weitere partnerschaftliche Ansätze erforderlich, um den baulich-investiven Ansätzen eine tragfähige Beteiligungs- und Anerkennungskultur an die Seite zu stellen, die die aktive Berücksichtigung unterschiedlicher Interessenlagen ermöglicht. Beispielsweise kann es sinnvoll sein, eine Lenkungsgruppe auch dann einzurichten, wenn es (noch) keinen Verfügungsfonds gibt. Durch deren paritätische Besetzung kann die partnerschaftliche Kooperation der Akteure angestoßen und verstetigt werden.

Fototermin im Rahmen des Baustellenmarketings

3.2 Instrumente der Programmumsetzung

Integrierte Stadtentwicklung „umfasst eine räumliche, zeitliche und sachliche Abstimmung und Vernetzung unterschiedlicher politischer Handlungsfelder und Fachplanungen, um unter Vorgabe bestimmter (finanzieller) Instrumente zuvor diskutierte und definierte Ziele zu erreichen. Die frühzeitige und umfassende Einbindung aller auch außerhalb von Politik und Verwaltung stehender, für die nachhaltige Stadtentwicklung relevanter Akteure spielt dabei eine herausragende Rolle“ (BMVBS 2007, S. 15). Kern des Zentrenprogramms ist die Anwendung eines integrierten Handlungsansatzes.

Integriertes Handeln vollzieht sich auf mehreren Ebenen (vgl. Abbildung 12): Es geht um das Zusammendenken räumlicher Bezüge (vom Objekt im Stadtquartier bis zur Gesamtstadt und zur Stadtregion) mit einer akteursübergreifenden, einer zeitlichen (prozessorientierten) sowie einer ressort-, funktions- und ressourcenübergreifenden Dimension. In der Literatur werden neben der Einbindung aktivierender und kooperativer Ansätze vor allem die ressort- und themenübergreifende Bündelung und Koordinierung von Zielen, Finanzmitteln und Vorhaben herausgestellt (vgl. Ritter 2007, S.1).

Im folgenden Kapitel 3.2.1 wird zunächst auf die integrierten Entwicklungskonzepte eingegangen. Ergänzt wird das spezifische Instrumentarium des Zentrenprogramms durch das Zentrenmanagement und den Verfügungsfonds, denen die Kapitel 3.2.2 und 3.2.3 gewidmet sind.

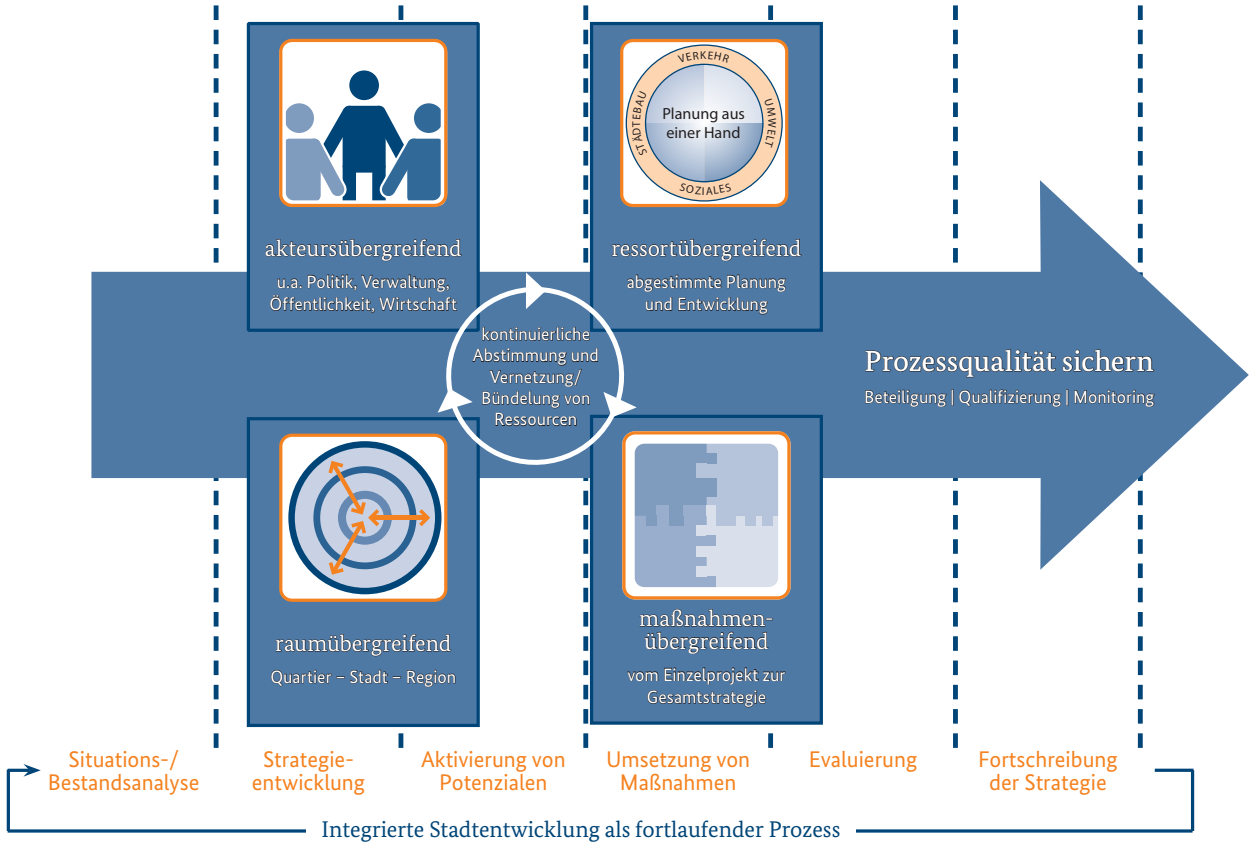

Abbildung 12: Dimensionen integrierten Handelns

Quelle: Eigene Darstellung

3.2.1 Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte

- Integrierte Handlungsansätze bilden den programmatischen Kern bei der Umsetzung der Maßnahmen im Zentrenprogramm. Ein umfassend integrierter Anspruch ist erfüllt, wenn sowohl die Prozessebene, als auch die räumliche, die funktionale, die sach- und akteursbezogene Ebene hinreichend miteinander verknüpft werden.

- Zentrales Instrument integrierten Handelns ist das integrierte städtebauliche Entwicklungskonzept. Gemäß Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung ist dieses explizite Fördervoraussetzung. Die Erarbeitung kann mit Finanzhilfen aus dem Programm unterstützt werden.

- Die Zahl der fertiggestellten integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte steigt kontinuierlich. Im Programmjahr 2012 lag für rund 70 Prozent der Fördergebiete ein solches Konzept vor. Die Konzepte haben sich somit in den Kommunen als Grundlage für die Zentrenentwicklung etabliert.

- Insbesondere in jenen Ländern, in denen die Erstellung eines integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepts förderfähig ist, ist in den meisten Programmkommunen eine fundierte Basis für die inhaltliche, räumliche, zeitliche und ökonomische Koordination der Zentrenentwicklung vorhanden – integriertes Handeln als Strategie der Zentrenstärkung setzt sich zunehmend durch.

Die Erarbeitung integrierter städtebaulicher Entwicklungskonzepte stellt einen programmatischen Anspruch und eine Fördervoraussetzung des Zentrenprogramms dar: „Fördervoraussetzung ist ein unter Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger erstelltes integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept, in dem Ziele und Maßnahmen im Fördergebiet dargestellt sind." Dabei wird die Entwicklung der Gesamtstadt mit in den Blick genommen: „Das Entwicklungskonzept ist in ein gegebenenfalls bereits vorhandenes gesamtstädtisches Konzept einzubetten bzw. davon abzuleiten, die Aktualität des Entwicklungskonzepts ist sicherzustellen." (VV Städtebauförderung 2013, Artikel 7(2))

Bei der Aufstellung der Entwicklungskonzepte werden zunächst die Ziele eines integrierten Entwicklungsprozesses gemeinsam mit relevanten Akteuren der Stadtentwicklung und unter Berücksichtigung überörtlicher Rahmenbedingungen formuliert. Die Konzepte benennen weiterhin Entwicklungsschritte, Schlüsselmaßnahmen, Finanzierungsmöglichkeiten und Monitoringansätze, mit deren Hilfe die Ziele erreicht werden können.

Die Aktualität der Konzepte ist für eine erfolgreiche Umsetzung entscheidend. Wirkungsvolle Zentrenentwicklung lässt sich insbesondere dann realisieren, wenn die Konzepte regelmäßig an Veränderungen der Bestandssituation angepasst werden. Ein weiterer Erfolgsfaktor für die Qualität des Entwicklungsprozesses ist die spezifische Ausrichtung der Konzepte auf den mehrdimensionalen integrierten Prozess der Zentrenentwicklung. Hier hat sich in den Jahren seit Beginn des Zentrenprogramms viel bewegt: Die Zahl der fertig gestellten integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte ist kontinuierlich gestiegen. Mittlerweile liegen sie in mehr als zwei Dritteln aller Fördergebiete vor.[10] Rund 80 Prozent dieser Konzepte sind seit 2008 entstanden. Sie sind also sehr aktuell.[11] Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte haben sich somit in den Kommunen als Grundlage für die Zentrenentwicklung etabliert. Insbesondere jene Konzepte, die in jüngster Zeit explizit für die Durchführung

10 Das in der VV Städtebauförderung festgeschriebene Vorliegen eines integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzeptes als Fördervoraussetzung wird von den meisten Ländern so ausgelegt, dass das Konzept nicht zwingend bereits bei Aufnahme in das Programm vorliegen muss, sondern dass es ausreicht, wenn es in den ersten Jahren der Programmumsetzung erarbeitet und beschlossen wird.

11 Quelle: Auswertung der Begleitinformationen des Programmjahrs 2012 durch die Bundestransferstelle.

der Fördermaßnahme des Zentrenprogramms erstellt wurden, zeichnen sich durch einen individuellen Zuschnitt auf das spezifische Profil des Programms aus.

In den meisten Ländern muss bei Aufnahme des Fördergebiets in das Zentrenprogramm zunächst kein integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept vorliegen, da dies Fördergegenstand ist. Dementsprechend handelt es sich bei jenen Fördergebieten, die derzeit noch kein beschlossenes Entwicklungskonzept haben, in der Regel um Neuaufnahmen aus jüngster Zeit sowie um Gebiete, in denen die erforderlichen Beschlüsse in Vorbereitung sind, so dass die Zahl der Entwicklungskonzepte in den kommenden Jahren weiter ansteigen wird.

In den Ländern, in denen die Erstellung eines integrierten Entwicklungskonzeptes mit Mitteln des Zentrenprogramms unterstützt wird, liegen in bis zu 100 Prozent der Fördergebiete aktuelle integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte vor.

Der Bund hat im Jahr 2013 zur Unterstützung der Kommunen bei der Erstellung integrierter städtebaulicher Entwicklungskonzepte einen Leitfaden vorgelegt (vgl. BMVBS 2013). Auch einige Länder unterstützen die Programmkommunen gezielt bei der Erarbeitung der Konzepte durch Leitfäden und Arbeitshilfen.[12] Auch wenn sich diese nicht ausschließlich auf das Zentrenprogramm beziehen, enthalten sie hilfreiche Anregungen zum Aufbau und zur möglichen Ausgestaltung der Konzepte. Es zeigt sich, dass die Nutzung dieser Arbeitshilfen positiv auf die Qualität des integrierten Handlungsansatzes wirkt und dazu beiträgt, eine umsetzungsfähige Strategie zu entwickeln.

Integrierte Ansätze – Kern der Programmumsetzung

Die Analyse ausgewählter Konzepte und ihrer Umsetzung zeigt, dass in vielen Gebieten des Zentrenprogramms ein integrierter Ansatz im Mittelpunkt steht. Räumlich integrierte, ressort- und akteursübergreifende Handlungskonzepte, verstanden als Ergebnis eines kooperativen Planungsprozesses, stellen somit das zentrale Instrument für die Umsetzung der Fördermaßnahmen im Zentrenprogramm dar (vgl. Kloss 2012, S. 134ff.).

Sowohl die Erstellung als auch die Umsetzung eines integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzeptes ist für die verantwortlichen Akteure in den Programmkommunen ein anspruchsvoller Prozess. Strategisches Denken, Bewusstsein über die Prioritäten der Stadtentwicklung, Kommunikationsfähigkeit und die Bereitschaft zur Beteiligung sind entscheidend, damit ein zielgerichtetes und umsetzungsfähiges Konzept entsteht. Zahlreiche Programmkommunen im Zentrenprogramm, die einen integrierten Prozess angestoßen haben und mit der Umsetzung des Konzeptes begonnen haben, zeugen davon, dass dies gelingen kann. Die einzelnen Ebenen integrierten Handelns sind dabei in unterschiedlicher Intensität ausgeprägt. Damit reagieren die Kommunen auch auf die unterschiedlichen Rahmenbedingungen und Herausforderungen vor Ort.

Die Beobachtungen und Analysen aus der Programmbegleitung zeigen, dass die akteursbezogene Integration in zahlreichen Konzepten umfassend angelegt ist. Etwas weniger ausgeprägt scheint bislang die Integration und Abstimmung unterschiedlicher sektoraler bzw. funktionaler Ebenen zu sein, die jedoch besonderen Stellenwert für die tragfähige und nachhaltige Aufwertung der Zentren hat (vgl. Kapitel 3.1.1 Funktionsvielfalt und Versorgungssicherheit). Insbesondere in jenen Programmkommunen, denen es gelingt, in ihren integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepten Einzelmaßnahmen zu definieren, die sich auf mehrere Handlungsfelder der Zentrenentwicklung beziehen, ist eine erfolgreiche Umsetzung im Sinne des integrierten Ansatzes zu vermuten. Es fällt auf, dass der inhaltliche Auslöser für die Konzepterstellung bzw. für die Aufnahme ins Zentrenprogramm in vielen Fällen direkt mit einer als problematisch empfundenen Entwicklung im Einzelhandel verknüpft ist, so beispielsweise in Pinneberg (Schleswig-Holstein), Baunatal (Hessen), Büren und Radevormwald (NRW). Andernorts spielt die Konkurrenz durch Nachbargemeinden im Hinblick auf den Einzelhandel

12 Entsprechende Ansätze, die sich explizit auf das Zentrenprogramm beziehen (Saarland, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern) wurden bereits im Ersten Statusbericht vorgestellt; weitere Arbeitshilfen, die nicht ausschließlich auf das Zentrenprogramm ausgerichtet sind: Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft des Landes Brandenburg 2012, Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen 2012, Sächsisches Staatsministerium des Innern 2005, Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr Thüringen 2008.

eine wichtige Rolle, wie in Freising (Bayern) oder in Hanau (Hessen). Bei der Zieldefinition und der Konkretisierung der Maßnahmen sind die Konzepte dann jedoch durchweg deutlich breiter aufgestellt und leiten aus der Einzelhandelsproblematik integrierte Maßnahmenbündel ab, die sich auch auf andere Handlungsfelder beziehen.

So definiert z. B. das integrierte städtebauliche Handlungskonzept für die Stadtmitte in Baunatal die Stärkung des Einzelhandelsstandortes als übergeordnetes Ziel, um die Innenstadt zu beleben. Vorhaben zum Umbau öffentlicher Einrichtungen, zur Stärkung der Wohnfunktion, zur Neuorganisation von Verkehrsräumen und zur Aufwertung des öffentlichen Raumes, bei denen unterschiedliche Zielgruppen (Familien, Senioren) bewusst in den Blick genommen werden, ergänzen diesbezügliche Maßnahmen. Auch Dinslaken (NRW) verfolgt, ausgelöst durch problematische Entwicklungen im Einzelhandel im Hauptgeschäftsbereich, eine Entwicklungsstrategie, die nicht nur den Einzelhandel betrachtet, sondern auch die angrenzenden Wohnquartiere in den Blick nimmt. So sind auch Maßnahmen zur Aufwertung des Wohnumfeldes geplant. Hierzu zählen die Begrünung von Straßenzügen, die Aufwertung von Grünflächen und eines Spielplatzes sowie die Entwicklung von untergenutzten Flächen zur Stärkung der Wohnfunktion.

Einen umfassenden Ansatz verfolgt das integrierte städtebauliche Handlungskonzept für das Stadtzentrum von Büren. Hier werden baulich-gestalterische Maßnahmen durch Maßnahmen zur Stärkung kooperativer Ansätze, der Wohnfunktion und des Einzelhandels ergänzt. Die Fördermaßnahme wird zudem in gesamtstädtische und stadtregionale Entwicklungsprozesse eingebunden (vgl. Praxisbeispiel Seite 76).

Umsetzung der integrierten städtebaulichen Konzepte

Zwischen den in den Entwicklungskonzepten verankerten integrierten Maßnahmen und der tatsächlichen Umsetzung bestehen allerdings vielerorts noch Diskrepanzen. Es gibt unterschiedliche Gründe, warum die Umsetzung von gut durchdachten konzeptionellen Ansätzen scheitert: In einigen Fällen, insbesondere wenn es um größere Projekte geht, fehlt es schlicht an den notwendigen finanziellen Ressourcen. In diesem Zusammenhang wird oft die Abhängigkeit von zahlungskräftigen Investoren genannt. Sie kann dann im Extremfall dazu führen, dass trotz klarer Prioritäten plötzlich ganz andere Maßnahmen Vorrang bekommen, weil sich dafür leichter ein Investor finden lässt. Für Vertrauen und Akzeptanz sind solche Erfahrungen kontraproduktiv, weil bei vielen Akteuren, die sich zuvor mit großem Engagement an der Erarbeitung der Konzepte beteiligt haben, der Eindruck entsteht, das Konzept gelte nur so lange, bis ein Investor kommt, der etwas anderes realisieren möchte.

Um solche Rückschläge zu vermeiden, sollte das integrierte städtebauliche Entwicklungskonzept nicht lediglich als Fördervoraussetzung erarbeitet werden. Vielmehr sollten unanfechtbare Beschlüsse dafür Sorge tragen, die Ziele der Zentrenentwicklung tatsächlich umzusetzen und dafür das Konzept als anerkannte Handlungsgrundlage zu verwenden. Um dies zu erreichen, ist es sinnvoll, in den Konzepten Strategien für einen flexiblen Umgang mit wegbrechenden Schlüsselprojekten aufzuzeigen.

Beispiele wie die bayerische Kleinstadt Altötting zeigen, dass es gelingen kann, einen ausgeprägt integrierten Handlungsansatz erfolgreich umzusetzen. Konzeptionelle Grundlage ist das Entwicklungskonzept Aktive Innenstadt Altötting. Es verknüpft unterschiedliche Handlungsfelder miteinander, wobei insbesondere städtebauliche Ansätze und Ansätze zur Einzelhandelsstärkung stark ausgeprägt sind. Auch die Handlungsfelder Verkehr, Freiraum und Infrastruktur spielen eine wichtige Rolle. Unterschiedliche Akteure sind am Entwicklungsprozess beteiligt und die Maßnahmen im Zentrenprogramm sind mit anderen innerstädtischen Entwicklungsprojekten verknüpft. Besonders hervorzuheben sind die Befragungen von Anwohnern und Einzelhändlern als Grundlage für das Entwicklungskonzept. Ein weiteres Beispiel ist die Stadt Güstrow in Mecklenburg-Vorpommern. Ausgehend von bereits vor Einführung des Zentrenprogramms initiierten Ansätzen zur Revitalisierung der historischen Altstadt im Rahmen des Programms Stadtumbau Ost hat sie in ihrem Entwicklungskonzept explizit festgeschrieben, den Wohnstandort Innenstadt zu stärken. Realisierte Sanierungen von historischen Gebäuden, teils unter Denkmalschutz stehend, zeugen vom Erfolg dieses Ansatzes, der allerdings nur eintreten konnte, weil Güstrow die Mittel mehrerer Förderprogramme gezielt auf wenige kleinräumige Quartiere der historischen Altstadt konzentriert. Die Aufwer-

Büren (Nordrhein-Westfalen)

Integriertes Handlungskonzept „Kernstadt Büren“

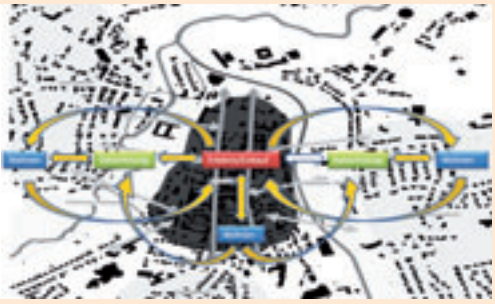

Abbildung 13: Verknüpfung unterschiedlicher Funktionen im Zentrum und den angrenzenden Stadtquartieren

Quelle: Stadt Büren 2009, S. 73

Abbildung 14: Plan des Entwicklungskonzeptes zur städtebaulich-räumlichen Struktur

Quelle: Stadt Büren 2009, S. 43

Sanierte Stadtvilla mit altersgerechtem Wohnangebot und Begegnungsstätte

Nach dem Beschluss des integrierten Handlungskonzeptes im Sommer 2009 erfolgte die Aufnahme des Altstadtkerns von Büren (8.600 Einwohner) ins Zentrenprogramm. Das Konzept zeichnet sich durch einen umfassend angelegten integrierten Handlungsansatz aus.

Die Stärkung des Zentrums und seiner Funktionen ist gesamtstädtisch und regional eingebettet. Die Programmumsetzung knüpft an laufende Prozesse der Stadtentwicklung sowie bereits existierende Akteurskonstellationen und Beteiligungsformen an, die im Rahmen der Erarbeitung eines integrierten ländlichen Entwicklungskonzeptes und eines Leitbildes bereits zuvor entstanden sind. Das Konzept greift bereits diskutierte Themen auf und trägt zu einer Ergänzung, Strukturierung und systematischen Verknüpfung bei.

Auf Basis einer umfassenden, sektoral übergreifenden Analyse sozialräumlicher Daten leitet das Konzept fünf Handlungsfelder ab (Städtebaulich-räumliche Struktur, Bevölkerungsstruktur, Verkehrsstruktur, Wirtschaftsstruktur, Grün- und Freiflächenstruktur). Beispielhaft für die integrierte Betrachtung und Verbindung von Handlungsfeldern ist das Thema „Bevölkerungsstruktur“. Hier wird in der Analyse detailliert auf die aktuelle und zukünftige Bevölkerungsstruktur in der Gesamtstadt, im Ortsteil Büren (Kernstadt) und im Fördergebiet eingegangen. Aus den ermittelten Daten, vor allem im Hinblick auf die Überalterung der Bewohnerschaft in Teilbereichen des Fördergebiets, lassen sich bauliche Maßnahmen ableiten. Sie sollen das Zentrum als Wohnstandort aufwerten und dem Verlust wertvoller Bausubstanz und der Abwanderung von Bewohnern entgegen wirken. Dieser Ansatz verknüpft die Themen Bevölkerungsstruktur und Alterung mit den Handlungsfeldern Stadtgestalt, Infrastruktureinrichtungen und Wohnen. Saniert werden soll zum Beispiel ein denkmalgeschütztes Gebäude, verbunden mit der Schaffung altersgerechten Wohnraums und einer Begegnungsstätte.

Ein Schwerpunkt der Stärkung des Zentrums liegt auf baulich-gestalterischen Maßnahmen, ergänzt durch eine Stärkung kooperativer Ansätze, der Wohnfunktion und des Einzelhandels. Angaben zur Fördermittelbündelung, die Benennung privater und öffentlicher Verantwortlichkeiten zur Umsetzung der Maßnahmen und die Benennung von Realisierungszeiträumen zielen auf die Umsetzungsorientierung des Konzeptes und verdeutlichen seinen ressort- und akteursübergreifenden Ansatz.

Quelle: Stadt Büren 2009

tung des Wohnstandortes ist mit einer Profilierung als Ort für qualitativ anspruchsvolles Seniorenwohnen gekoppelt. Darauf zielt u. a. das Projekt „Das vierte Viertel“, das vielfältige Wohn- und Lebensangebote der Altenhilfe anbietet. Ein Pflegeheim, eine Tageseinrichtung, ein Gemeinschaftshaus und 30 betreute Seniorenwohnungen gruppieren sich an drei separaten Standorten, begrenzt durch die Häuserreihen von vier Straßen, um den zentralen, geschützten Innenhof, der bei Bedarf für Ruhe und Abschirmung sorgt. Hier konnten somit unterschiedliche Ziele – attraktives Wohnen, Aufwertung stadtbildprägender Gebäude, Stabilisierung der Sozialstruktur und Funktionsvielfalt – durch ein integriertes Projekt umgesetzt werden.

Einbindung integrierter Entwicklungskonzepte in gesamtstädtische Stadtentwicklungsstrategien

Einige Programmkommunen richten mit Aufnahme in das Zentrenprogramm und der Erstellung des integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzeptes für das Fördergebiet auch die Stadtentwicklungspolitik für die Gesamtstadt neu aus. In Freising (Bayern) löste die Erarbeitung des integrierten Konzeptes für das Fördergebiet „Altstadt“ auch die Erstellung eines gesamtstädtischen Entwicklungskonzeptes aus. Ziel ist die Einbindung der Überlegungen zu einer Stärkung der Altstadt in gesamtstädtische Prozesse. Das Konzept für die Altstadt entstand unter intensiver Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger sowie weiterer relevanter Akteure. Hieran wird nun bei der Erarbeitung des Stadtentwicklungskonzeptes angeknüpft. Auch Hallstadt (Bayern) und Bad Liebenwerda (Brandenburg) sind Beispiele für einen Impuls aus den Fördergebieten des Zentrenprogramms zur Stärkung integrierten Handelns auf gesamtstädtischer Ebene. Damit können sich diese Kleinstädte auch als Ankerpunkte in der Region stabilisieren.

Andere Kommunen greifen mit Aufnahme in das Zentrenprogramm auf bestehende Strukturen integrierter Stadtentwicklung zurück. In Ludwigsburg, seit 2008 Programmkommune im Zentrenprogramm, wird seit Jahren intensiv integrierte Stadtentwicklungspolitik betrieben. Die Ziele und die Umsetzung der Schlüsselprojekte in der Fördermaßnahme wurden aus der gesamtstädtischen integrierten Entwicklungsstrategie abgeleitet (vgl. Praxisbeispiel Seite 78).

Auch die Fördermaßnahme „Fokus Saale“ in Bernburg in Sachsen-Anhalt ist in eine gesamtstädtische Stadtentwicklungsstrategie eingebettet. Das Handlungskonzept für die Innenstadt baut auf dem strategischen Konzept zur gesamtstädtischen Entwicklung der Stadt Bernburg auf, das mit Fortschreibung des Stadtentwicklungskonzeptes 2009 beschlossen wurde (vgl. Praxisbeispiel Seite 35).

Die Stadtstaaten Hamburg und Berlin haben auf gesamtstädtischer Ebene zur Stärkung integrierter Stadtentwicklung und Bündelung der Förderprogramme eigene, spezifische Steuerungsmodelle entwickelt, in die die Fördermaßnahmen des Zentrenprogramms eingebettet sind. Das „Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung (RISE)“ in Hamburg (vgl. www.hamburg.de/rise, Zugriff: Oktober 2013) sowie die Strategie „Aktionsräume plus“ in Berlin (vgl. www.stadtentwicklung.berlin.de, Zugriff: Oktober 2013) definieren jeweils größere räumliche Einheiten, die in der Regel mehrere Fördergebiete umfassen und in denen gezielt Aktivitäten und Fördermittel konzentriert werden, um die sozialräumliche und städtebauliche Entwicklung zu unterstützen. Diese beiden Ansätze zeigen jedoch auch die Grenzen der räumlichen Integrationsbemühungen auf: In der Umsetzungspraxis zeigt sich, dass die Koordination der unterschiedlichen Ebenen (Senat, Bezirke, Fördergebiete) und der in ihnen tätigen Akteure einen erheblichen Abstimmungsaufwand verursacht, der Ressourcen bindet, die dann an anderer Stelle nicht mehr zur Verfügung stehen.

Der integrierte Handlungsansatz im Fördergebiet Berlin-Müllerstraße, einem Stadtteilzentrum im Ortsteil Wedding, zeigt die Einbettung der Maßnahme im Zentrenprogramm in den gesamtstädtischen Kontext und verdeutlicht, welche Synergien durch die Verbindung von quartiersbezogenen mit gesamtstädtischen Entwicklungsstrategien entstehen können. Die Fördermaßnahme im Zentrenprogramm baut räumlich auf Konzepten unterschiedlicher Bezugsebenen (gesamtstädtische Ebene, Bezirksebene und Fördergebietsebene) auf, die von verschiedenen Ressorts, teilweise auch in ressortübergreifender Zusammenarbeit, erstellt wurden. Die sozialstrukturelle Betrachtung greift auf die Daten des Berliner Monitoring Soziale Stadtentwicklung zurück. Die Akteure im Fördergebiet Müllerstraße verfolgen somit einen prozessorientierten, integrierten Ansatz mit einem Schwerpunkt auf die soziale Stadtentwicklung. Gutachten und sektorale Konzepte, darunter ein Verkehrs- und Gestal-

Ludwigsburg (Baden-Württemberg)

Räumlich-konzeptionelle Integration der „Unteren Stadt“ in die Gesamtstadt

Zentrum des Fördergebietes „Untere Stadt“; Außengastronomie auf dem neu geschaffenen Hochschul-Campus; neue Wohnbebauung in Innenstadtnähe (von oben nach unten)

Die Stadt Ludwigsburg verfolgt sowohl gesamtstädtisch als auch bezogen auf das Fördergebiet im Zentrenprogramm einen umfassenden integrierten Handlungsansatz: Im Jahr 2006 begann die Erstellung eines gesamtstädtischen Stadtentwicklungskonzeptes (SEK). Der vertiefende Masterplan „Offensive Innenstadt“ aus dem Jahr 2006 ist die Grundlage für die Maßnahmen im Fördergebiet „Untere Stadt“ des Zentrenprogramms.

Das SEK und die vertiefenden Masterplänen definieren den übergeordneten Rahmen für die zukünftige Stadtentwicklung in Ludwigsburg. Daraus ergeben sich Auswirkungen auf die Entwicklung einzelner Stadtteile und Zentrumsbereiche. Gleichzeitig werden im Fördergebiet durch seine zentrale Lage und die über das Quartier hinausreichende Bedeutung Impulse für die weitere gesamtstädtische Entwicklung gesetzt. Die Strategie besteht deshalb darin, Ziele und Maßnahmen im Fördergebiet konsequent in die allgemeinen Leitbilder und Ziele der Stadtentwicklung zu integrieren. Die Umsetzung von Maßnahmen und Instrumenten auf Quartiersebene kann somit zur gesamtstädtischen Entwicklung beitragen.

Integrierte Stadtentwicklung ist in Ludwigsburg ein lernender Prozess: Dazu zählt nicht nur, dass die Konzepte und Programme durch die Stadt regelmäßig evaluiert, fortgeschrieben und ggf. korrigiert werden. Auch hat die Verwaltung ein eigenes Referat „Nachhaltige Stadtentwicklung“ als Stabsstelle eingerichtet. Dieses zeichnet für den Leitbildprozess sowie die Stadtteilentwicklung, Sanierungsmaßnahmen, Wirtschaftsförderung und weitere koordinierende Aufgaben verantwortlich. Teil dieser Stabsstelle ist die Abteilung „Integrierte Stadtentwicklung“, in der die Steuerung des SEK-Prozesses, integrierte Stadterneuerungs- und Stadtentwicklungsverfahren sowie das Management der Städtebauförderung im Mittelpunkt stehen.

Die Bündelung dieser Aufgabenfelder über Fachverantwortlichkeiten hinweg ist die wesentliche Besonderheit in Ludwigsburg. Das dadurch ermöglichte ressortübergreifende Handeln jenseits etablierter Strukturen bildet die Grundlage einer tragfähigen integrierten Stadtentwicklung. Zudem begleitet eine kontinuierliche Bürgerbeteiligung mit einer Vielzahl zielgruppenspezifischer Formate den Prozess. Hier ist besonders die Zukunftskonferenz hervorzuheben.

In Ludwigsburg erhalten die Bürger die Möglichkeit, ihre Ideen eigenständig umzusetzen, und Entscheidungsprozesse transparent nachzuvollziehen. Dies trägt zur Akzeptanz der Stadterneuerungsmaßnahme und Stärkung der Identifikation mit dem Stadtteil bei.

Quelle: Bereisung durch die Transferstelle und Gespräche vor Ort, Vortrag „Mitgestaltung und Aneignung öffentlicher Räume“ von Frank Lehmpfuhl, Stadt Ludwigsburg, Transferwerkstatt „Öffentliche Raume in lebendigen Stadt- und Ortsteilzentren“

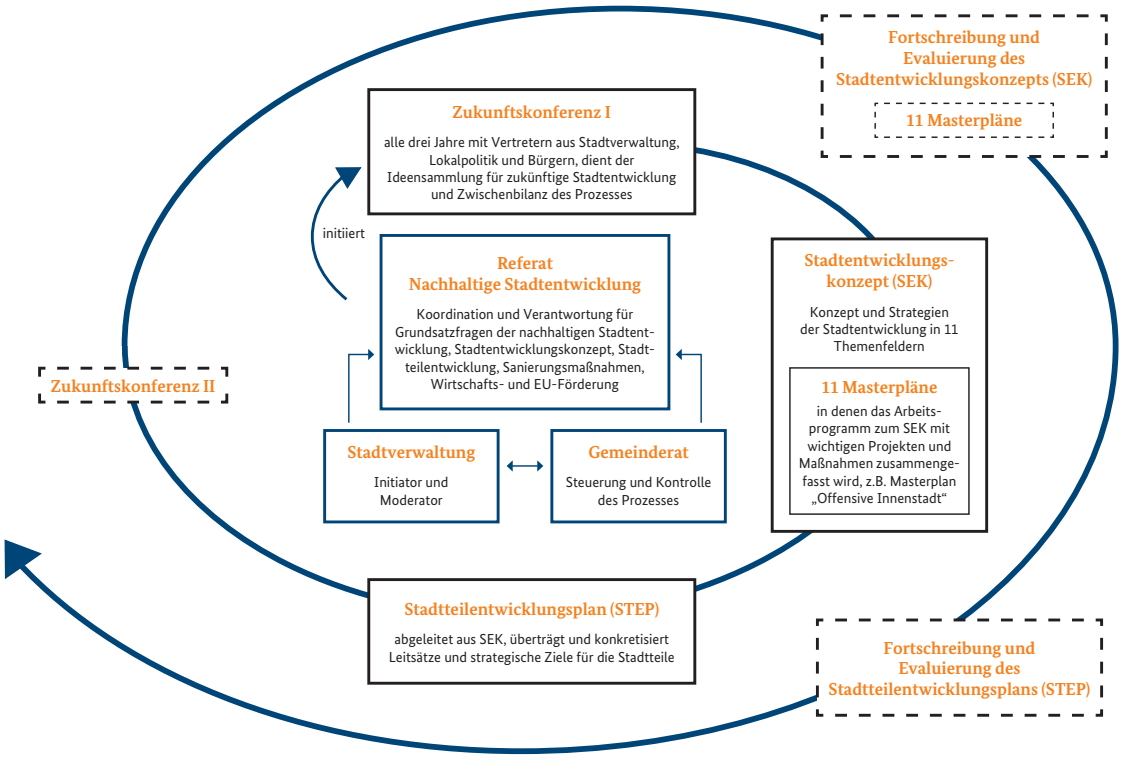

Abbildung 15: Integrierter Entwicklungsprozess Ludwigsburg

Quelle: Eigene Darstellung

tungskonzept sowie ein Kommunikationskonzept, bauen auf den Handlungsfeldern des integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzept auf (vgl. Praxisbeispiel Seite 43).

Hervorzuheben ist, dass das integrierte städtebauliche Entwicklungskonzept wie in den anderen Berliner Programmgebieten kontinuierlich durch ein Prozessmanagement begleitet und fortgeschrieben wird. Hierzu dienen jährliche Sachstandsberichte und Berichte zum Umsetzungsstand der Maßnahmen in den verschiedenen Handlungsfeldern sowie jährliche Abstimmungsgespräche mit der zuständigen Senatsverwaltung, der Landestransferstelle Aktive Zentren Berlin und Vertretern des Bezirks.

Fazit

Integrierte Konzepte haben inzwischen eine große Verbreitung erlangt: Integriertes Handeln setzt sich zunehmend durch. Sie sind allerdings noch nicht überall vorhanden und unterscheiden sich in ihrer Qualität. Insbesondere dort, wo die Kommunen unter Inanspruchnahme von Fördermitteln Konzepte im Kontext des Zentrenprogramms erarbeiten, zeichnen sie sich meist durch einen umfassenden integrierten Ansatz und eine Betonung kooperativer Elemente aus.

Nur wenige Länder fordern das Vorliegen eines beschlossenen Konzepts bereits als zwingende Voraussetzung bei der Programmaufnahme. Die Ergebnisse der Programmbeobachtung zeigen, dass dort, wo dies gefordert wird, oftmals nur sehr knappe Konzepte entstehen, die nur selten den komplexen Anforderungen an ein integriertes Entwicklungskonzept im Sinne der Programmstrategie des Zentrenprogramms genügen.

Der für den Erarbeitungsprozess benötigte Zeitraum hängt dabei insbesondere von der Nutzbarkeit ggf. bereits vorliegender Konzepte ab. Vor allem die Initiierung von Kooperationsstrukturen kann dabei der Konzeption vorgeschaltet sein, gerade wenn diesbezügliche Aktivitäten von Schlüsselakteuren vor Ort den Ausgangspunkt für die Planung der Fördermaßnahme gebildet haben. Die bisherigen Erfahrungen in den Programmkommunen zeigen, dass ein derartiger Ablauf große Vorteile bietet, weil er erlaubt, die Vorbereitung und Umsetzung der Fördermaßnahme frühzeitig kooperativ anzugehen. Vielerorts sind jedoch die Abläufe in der Zentrenentwicklung noch nicht hinreichend darauf ausgerichtet, eine kontinuierliche Reflexion und Fortschreibung der Konzepte zu gewährleisten. Dies ist aber ebenso eine wichtige Voraussetzung für das Gelingen der Fördermaßnahme.

3.2.2 Zentrenmanagement

- → Handlungsgrundlage des Zentrenmanagements ist das integrierte städtebauliche Entwicklungskonzept. Hieraus werden Schwerpunkte und Aufgaben der Arbeit des Zentrenmanagements abgeleitet. Je nach Schwerpunkten und Themenbereichen sind unterschiedliche Kompetenzen erforderlich. Das Zentrenmanagement im Zentrenprogramm trägt zu einer ganzheitlich-integrierten Herangehensweise bei.

- → Das Zentrenmanagement unterscheidet sich vom „klassischen" Projektmanagement vor allem durch seinen stärker aktivierenden Charakter.

- → Dem kooperativen Ansatz des Zentrenprogramms entsprechend werden die unterschiedlichen Akteursgruppen in den gemeinsamen Prozess einer integrierten Zentrenentwicklung eingebunden. Eine transparente Organisationsstruktur mit gleichbleibenden Ansprechpartnern, geregelte und verbindliche Zuständigkeiten sowie eine handlungsorientierte Einbindung in das Verwaltungsgeschehen bilden die Basis eines effizienten Zentrenmanagements.

- → Erfolgsfaktoren für das Zentrenmanagement sind die Verknüpfung organisatorischer und kommunikativer Fähigkeiten, die Weiterentwicklung bewährter Organisationsformen sowie die personelle und inhaltliche Vernetzung im Stadtteil.

- → Eine aktivierende Ausgestaltung erfolgt insbesondere in den Programmkommunen jener Länder, die durch Leitfäden, Arbeitshilfen und intensive Begleitung bei der Umsetzung der Fördermaßnahmen unterstützt werden. Vielerorts könnte diese Steuerungsfunktion noch ausgebaut werden.

- → In den Stadt- und Ortsteilzentren haben sich unterschiedliche Organisationsformen für ein Zentrenmanagement herausgebildet: die Beauftragung eines externen Dienstleisters, die Anbindung des Zentrenmanagements an bestehende Institutionen (z. B. Vereine), die Ansiedelung innerhalb der kommunalen Verwaltung oder die Kombination unterschiedlicher Modelle.

Eine zentrale Rolle bei der Umsetzung der kooperativen und integrierten Ansätze des Zentrenprogramms spielt die Einrichtung und Ausgestaltung des Zentrenmanagements. Es knüpft an das Gebiets- oder Stadtteilmanagement der klassischen Stadterneuerung (Sanierungsträger) oder das Quartiersmanagement der Sozialen Stadt an. Das Zentrenmanagement im Zentrenprogramm kennzeichnet eine ganzheitlich integrierte Herangehensweise, was zu entsprechend komplexen Aufgaben führt. Handlungsgrundlage auf der lokalen Ebene ist der integrierte Handlungsansatz, abgeleitet aus den Problemen und Potenzialen vor Ort. Im Idealfall wirkt das Zentrenmanagement als Motor einer integrierten Zentrenentwicklung und steht im Mittelpunkt der Organisationsstruktur der Fördermaßnahme.

Die Bezeichnung des Zentrenmanagements unterscheidet sich von Land zu Land (beispielsweise Kernbereichsmanagement in Hessen). Weit verbreitet ist auch die Bezeichnung „Citymanagement", die in der Verwaltungsvereinbarung VV Städtebauförderung als Bezeichnung für förderfähige Maßnahmen im Zentrenprogramm verwendet wird (vgl. VV Städtebauförderung 2013, Artikel 7(3)). Neben Citymanagement verwenden die Städte und Gemeinden auch Bezeichnungen wie Stadtteilmanagement, Stadtteilzentrenmanagement, Magistralenmanagement, Geschäftsstraßenmanagement, Gebietsmanagement oder Prozessmanagement. Auch der aus dem Programm Soziale Stadt bekannte Begriff des Quartiersmanagements kommt im Zentrenprogramm vor. Trotz unterschiedlicher Bezeichnungen besteht jedoch Einigkeit darüber, dass sich ein Zentrenmanagement von einem „klassischen" Projektmanagement vor allem durch seinen stärker aktivierenden und betreuenden Charakter unterscheidet. Im Unterschied zum Verständnis des Citymanagements geht es beim Zentrenmanagement nicht nur um die Einbindung und Koordination von Aktivitäten im Einzelhandels-, Dienst-

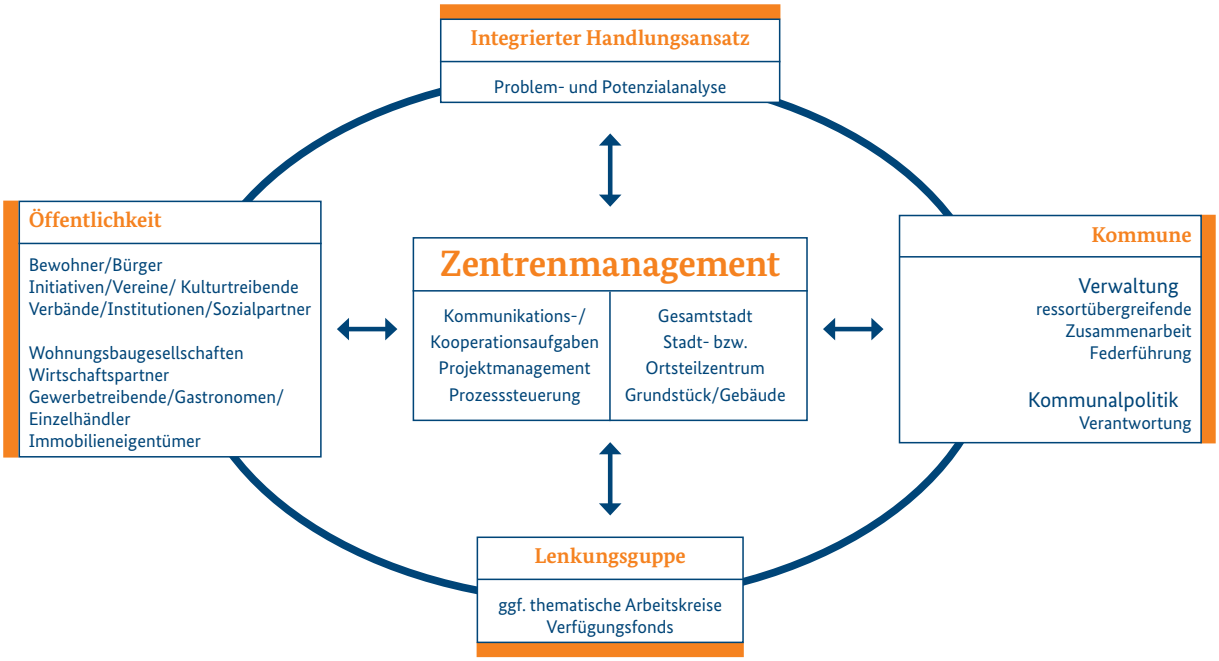

Abbildung 16: Einbindung des Zentrenmanagements in die Zentrenentwicklung

Quelle: Eigene Darstellung

leistungs- und Stadtmarketingbereich, sondern um die Kooperation mit einem breiten Akteursspektrum und die Begleitung eines weit gefächerten Handlungsansatzes.

Verortung des Zentrenmanagements

Das Zentrenmanagement stellt idealerweise eine intermediäre Instanz zwischen Kommune, Lenkungsgruppe, Bewohnern und nicht-staatlichen Akteuren dar. Dem kooperativen Ansatz des Zentrenprogramms entsprechend (vgl. Kapitel 3.1.6 Partnerschaftliche Zusammenarbeit) werden die unterschiedlichen Akteure und Gruppen in den gemeinsamen Weg einer integrierten Zentrenentwicklung eingebunden. Eine transparente Organisationsstruktur mit gleichbleibenden Ansprechpartnern, geregelte Verantwortlichkeiten und verbindliche Zuständigkeiten sowie eine handlungsorientierte Einbindung in das Verwaltungsgeschehen bilden die Basis eines effizienten Zentrenmanagements. Die verlässliche Erreichbarkeit durch ein Büro vor Ort ermöglicht die Nähe zu den Akteuren im Fördergebiet. Doppelstrukturen sollten vermieden und vorhandene Netzwerke und Institutionen genutzt werden.

Wie dies gelingen kann, zeigt das Fördergebiet Georg-Schwarz-Straße in Leipzig. Hier hatte sich schon vor der Aufnahme in das Zentrenprogramm ein vielfältiges Akteursnetzwerk entwickelt und etabliert, das aus privaten Investoren, verschiedenen Stadtteilvereinen, Gewerbetreibenden, Bewohnerinnen und Bewohnern, Vertretern der Stadtverwaltung und Grundstückseigentümern besteht. Diese Akteurskonstellation wurde bei der Etablierung des Magistralenmanagements berücksichtigt. Besonderer Wert wird auf die Einbeziehung bestehender kreativer und sozialer Initiativen der Bürgerschaft im Stadtteil gelegt. Ziel ist, eine „Stadtteilentwicklung von unten“ zu fördern und das vorhandene Engagement zu stärken, zu steuern und nachhaltig zu sichern (vgl. Praxisbeispiel Seite 82).

Anforderungen an das Zentrenmanagement

Die erforderlichen Qualifikationen und Aufgabenprofile für das Zentrenmanagement leiten sich aus dem integrierten Handlungsansatz sowie aus den unterschiedlichen Handlungsfeldern der Zentrenentwicklung ab. Neben einer Koordinierung des Wirkens unterschiedlicher Akteure und ihrer Interessen ist die Verknüpfung unterschiedlicher räumlicher Betrachtungsebenen (Gesamtstadt – Zentrum – Parzelle) Aufgabe des Zentrenmanagements. Die Anforderungen an ein Zentrenmanagement sind sowohl fachlicher als auch kommunikativer Art. Die Kompetenzen in der Steuerung komplexer Verfahren und in der Moderation von Prozessen sind Voraussetzung für ein erfolgreiches Zentrenmanagement. Da sich die inhaltlichen Schwerpunkte der Zentrenentwicklung von Fördergebiet zu Fördergebiet unterscheiden, ist es wichtig, dass die jeweiligen Ansprechpartner beim Zentrenmanagement über fachliche Qualifikationen mit einem inhaltlichen Bezug zur Steuerung der konkreten Maßnahme verfügen.

Die Aufgaben des Zentrenmanagements orientieren sich am integrierten Ansatz des Programms und umfassen u. a. folgende Elemente: Aktivierung unterschiedlicher Akteurs-

Leipzig (Sachsen)

Erfolgreiche Netzwerkarbeit in der Georg-Schwarz-Straße

Blick in die Georg-Schwarz-Straße; Team des Magistralenmanagements vor dem Stadtteilladen; Straßenfest (von oben nach unten)

Die Georg-Schwarz-Straße verläuft im Westen Leipzigs durch die Stadtteile Leutzsch und Lindenau. Die ca. 2,5 Kilometer lange Geschäftsstraße ist eine wichtige Verkehrsachse, an der sich Ladenlokale und öffentliche Einrichtungen (u. a. Schulen, Krankenhaus, Rathaus) konzentrieren. Die Kombination aus der hohen Verkehrsbelastung und einem gleichzeitigem Rückgang der Versorgungsfunktion und Zentralität führte zu Bedeutungsverlusten wie Mängeln im Erscheinungsbild, unsanierter Bausubstanz und hohen Leerstandsquoten in den Geschäften und angrenzenden Wohnquartieren. Diesen Problemen wird mit Mitteln des Zentrenprogramms entgegengewirkt. Grundlage für das Fördervorhaben ist ein integriertes Stadtteilentwicklungskonzept aus dem Jahr 2011, das in einem zweijährigen Planungs- und Abstimmungsprozess gemeinsam mit Akteuren des Stadtteils erarbeitet wurde.

Mitte 2011 wurde das Zentrenmanagement, hier Magistralenmanagement genannt, eingerichtet. Es ist ein Kooperationsprojekt zwischen einem beauftragten Planungsbüro, dem Stadtteilverein Lindenau und dem Kulturverein kunZstoffe, die im Auftrag der Stadt agieren. Das Team des Magistralenmanagements setzt sich aus ehrenamtlichen Vertretern dieser lokalen Initiativen und Mitarbeitern des beauftragten Büros zusammen. In Leipzig gelingt es dadurch, die Interessen lokaler Akteure unmittelbar in die Programmsteuerung einfließen zu lassen.

Das Magistralenmanagement vernetzt Akteure, bindet sie in die Zentrenentwicklung ein, aktiviert Engagement und koordiniert und steuert die Prozesse entlang der Georg-Schwarz-Straße. Damit sollen Leerstände abgebaut, die Funktionsvielfalt entlang der Straße gestärkt und der Stadtteil stabilisiert werden. Die Unterstützung von Einzeleigentümern und von Hausprojekten, die in Eigenregie Gebäude sanieren und selbst nutzen wollen, stellt einen Schwerpunkt der Arbeit des Magistralenmanagements dar. Als Anlaufstelle vor Ort wurde ein Büro mit regelmäßigen Sprechstunden eingerichtet. Wichtige Kommunikationsmedien sind darüber hinaus die Internetseite, der monatliche Newsletter, regelmäßige persönliche Besuche der Magistralenmanagerin bei Gewerbe und Handel, Informationsstände zu wichtigen Festen im Leipziger Westen und offene Themenabende. Das Magistralenmanagement koordiniert den Verfügungsfonds und organisiert regelmäßige Treffen des Magistralenrats (Vergabegremium für den Verfügungsfonds) und des Kernteams (Lenkungsgruppe aus Hauptamtlichen und Ehrenamtlichen) sowie themenspezifischer Arbeitsgruppen. Es ist gelungen, ein partnerschaftliches Verhältnis zu den relevanten Akteuren aufzubauen und sich als wichtiger Ansprechpartner im Stadtteil zu etablieren. Durch erfolgreiche Netzwerkarbeit werden Projekte angestoßen und die Entwicklungen im Sinne einer ganzheitlichen Stärkung des Stadtteilzentrums gesteuert.

Quelle: Bereisung des Programmgebietes und Gespräche vor Ort durch die Bundestransferstelle

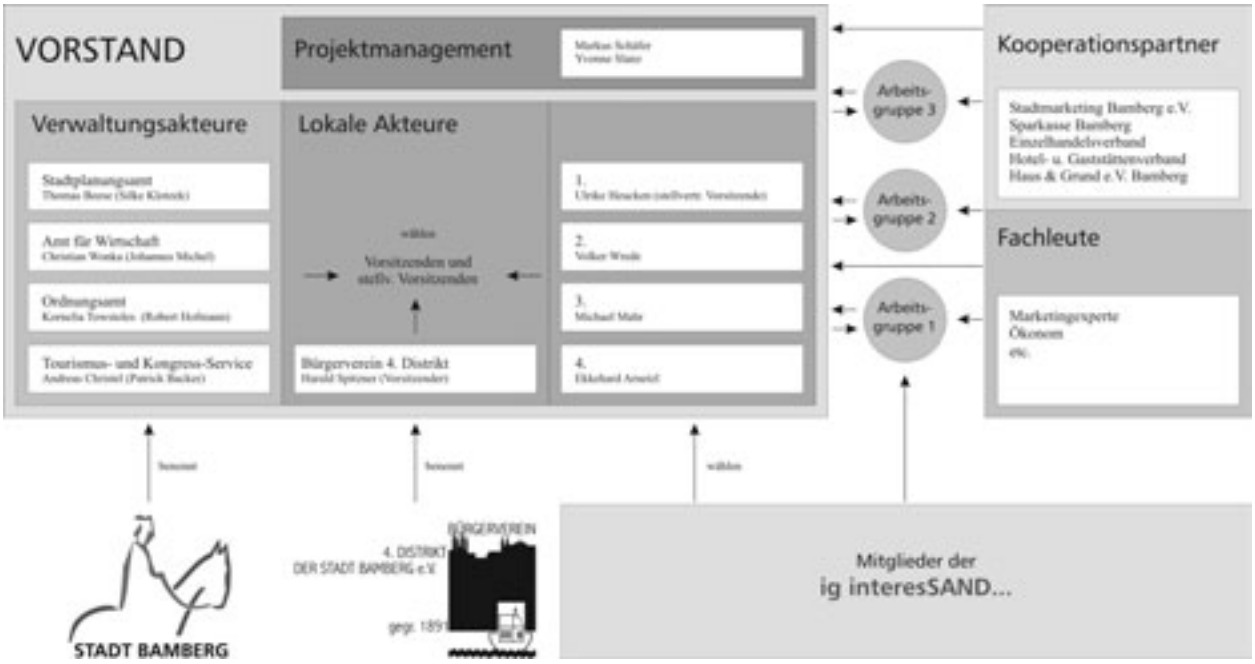

Abbildung 17: Organigramm der Interessensgemeinschaft „interesSAND“

Quelle: www.interessand.net

gruppen, analytische und konzeptionelle Arbeit, Koordination und Bündelung von Aktivitäten, Moderation und Vermittlung zwischen den lokalen Akteuren, Initiierung und Steuerung von öffentlichkeitswirksamen Aktivitäten. Dort, wo sich das Zentrenmanagement eher an einem marketing-orientierten Citymanagement-Ansatz orientiert, wird der Schwerpunkt auf Aktivitäten zum Erhalt attraktiver Einkaufs-, Dienstleistungs- und Kulturangebote, zur Stärkung des Standortes, zum Ausbau der wirtschaftlichen Infrastruktur, zur Verbesserung des Investitionsklimas, Einzelhandelsmanagement, Marketing und Vorbereitung und Durchführung von „Events“ gelegt. In solchen Fällen ist das Zentrenmagement oftmals mit der kommunalen Wirtschaftsförderung verknüpft. Einige Kommunen übertragen dem Zentrenmanagement aber auch die gesamte Steuerung der Fördermaßnahme und setzen damit einen weit umfassenderen Ansatz um.

Organisationsformen

Die Organisationsform und Ausgestaltung eines Zentrenmanagements ist von den lokalen Ausgangsbedingungen und Herausforderungen abhängig. Dementsprechend haben sich in den Fördergebieten unterschiedliche Organisationsformen herausgebildet.

Die Beauftragung eines externen Dienstleisters ist am häufigsten vorzufinden, wie in den Hamburger und Berliner Fördergebieten und in vielen weiteren Programmkommunen. Gerade in größeren Städten erfordert die effektive Steuerung der komplexen Prozesse im kontinuierlichen Kontakt mit den Zentrenakteuren einen hohen Zeitaufwand, der von der kommunalen Verwaltung im „Tagesgeschäft“ nicht immer möglich ist. Auch für kleinere Kommunen, wie Grebenstein in Hessen mit ca. 6.000 Einwohnern (vgl. Praxisbeispiel Seite 84), ist dies hilfreich, da wegen begrenzter personeller Ressourcen eine Entlastung beim Zentrenmanagement erforderlich ist.

Beispiel für die Umsetzung der Fördermaßnahme durch ein beauftragtes Büro in intensiver privat-öffentlicher Kooperation ist Bamberg-Sand (Bayern). Die „Interessengemeinschaft interesSAND...“ ist hier Trägerin des Zentrenmanagements (in Bamberg als Straßenmanagement bezeichnet) und verwaltendes Gremium für den Verfügungsfonds. Aufgabe des Straßenmanagements ist die Herausgabe der Quartierszeitschrift „Sandblatt“, die Organisation der regelmäßigen „Runden Tische“ zur Vernetzung von Ideen und Aktionen sowie die Kommunikation zwischen den Gewerbetreibenden und Hauseigentümern. Hinzu kommen zyklisch wiederkehrende Aktivitäten wie die Organisation verschiedener Märkte im Quartier, aber auch die Beratung zu Freischankmobiliar und Schaufenstergestaltung.

Die Nutzung bestehender Strukturen stellt eine große Chance für das Zentrenmanagement dar, die Fördermaßnahmen möglichst ressourcensparend und akteursnah umzusetzen. Vorhandene Zusammenschlüsse wie Stadtmarketingvereine, Werbegemeinschaften, Bürgerinitiativen, Heimatvereine oder gesetzlich verankerte Standortgemeinschaften wie Business-Improvement-Districts (BID) oder Immobilien- und Standortgemeinschaften (in Nordrhein-

Grebenstein (Hessen)

Zentrenmanagement in einer Kleinstadt

Diskussion in der "lokalen Partnerschaft"; neugestaltete Platzfläche auf ehemaliger Brache; hoher Sanierungsbedarf bei stadtbildprägenden Gebäuden (von oben nach unten)

Die Altstadt von Grebenstein (Landkreis Kassel) steht beispielhaft für viele kleinere Städte im Zentrenprogramm, die bei der Programmumsetzung auf ein aktives Zentrenmanagement unter Einbeziehung der lokalen Akteure setzen.

Seit 2010 hat ein externer Dienstleister die Aufgaben des Kernbereichsmanagements übernommen. Dazu zählen die Steuerung der Gesamtmaßnahme sowie Moderation und Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen der konkreten Projekte. Außerdem koordiniert und moderiert das Kernbereichsmanagement die Umsetzung des „integrierten Handlungskonzeptes“ (IHK) mit allen am Prozess Beteiligten. Es übernimmt auch das Finanzierungsmanagement der Gesamtmaßnahme.

Es wurde ein eigener Internetauftritt unter www.grebenstein-aktiv.de eingerichtet, vor Ort werden regelmäßige Sprechzeiten angeboten. Das Kernbereichsmanagement arbeitet in enger Kooperation mit der Verwaltung und der Politik. Hier ist insbesondere das bei der Stadtverwaltung angesiedelte Stadt- und Tourismusmarketing zu nennen. Die gemeinsamen Management- und Marketingaktivitäten zielen darauf ab, die Attraktivität in Handel und Dienstleistungen zu steigern, neue Arbeitsplätze zu schaffen, die Identität der Kernstadt zu stärken sowie das regionale Image von Grebenstein als familienfreundliche Fachwerkstadt in Nordhessen zu schärfen. Ganz zentral ist aber auch die Kooperation mit der „lokalen Partnerschaft“, einem Gremium, das sich aus Vertretern der Wirtschaft, der Verwaltung und der Zivilgesellschaft zusammensetzt. Die Kernaufgabe dieses Gremiums besteht darin, die im IHK benannten Umsetzungsvorhaben weiter zu entwickeln. Dabei sind die Einbindung und Vernetzung örtlicher Akteure, die Koordination unterschiedlicher Interessen sowie die Förderung der Eigeninitiative Privater für die Bündelung lokaler Ressourcen unerlässlich.

Im Rahmen eines Modellprojektes der Bundesinitiative „Nationale Stadtentwicklungspolitik“ war bereits in den Jahren 2008 bis 2009 der Handlungsbedarf für die historische Altstadt in einem ergebnisoffenen Verfahren ermittelt worden. Hierzu wurde die Bürgerschaft mit Begehungen, Aktionstagen und Arbeitsgruppen stark in den Ideenfindungsprozess eingebunden. Die erste Aufgabe des neu eingerichteten Kernbereichsmanagements bestand darin, die Projekte des erarbeiteten Ideenkataloges auf Umsetzbarkeit und Nachhaltigkeit zu prüfen. Insgesamt ist das Kernbereichsmanagement dafür zuständig, die Akteure der Stadt und der Region in die einzelnen Entwicklungs- und Entscheidungsprozesse der Programmumsetzung gezielt einzubinden.

Quelle: Bereisung des Programmgebietes und Gespräche vor Ort durch die Bundestransferstelle

Westfalen) können hier zielführend genutzt werden, um ggf. ein Zentrenmanagement dort anzusiedeln.

So werden in Münster (Nordrhein-Westfalen) die bereits bestehenden privaten Initiativen in die Umsetzung der Fördermaßnahme einbezogen, um als gemeinsames Ziel die Entwicklung der Innenstadt zu unterstützen sowie Projekte und Maßnahmen zu initiieren. Dazu zählen die „Initiative Starke Innenstadt" (ISI) und die „Immobilien- und Standortgemeinschaft Bahnhofsviertel" (ISG). Diese Initiativen haben bereits funktionierende Partnerschaften aufgebaut, was die Kooperation der Stadt mit Privaten im Rahmen des Zentrenprogramms erleichtert.

Auch eine Kombination unterschiedlicher Modelle kommt vor Ort zum Einsatz. Das Prozessmanagement im Fördergebiet Berlin-Turmstraße ist ein Beispiel dafür. Aufgrund der hohen Zahl an Gewerbetreibenden und Einzelhändlern wurde dort, wie auch in allen anderen Berliner Fördergebieten, neben dem Prozessmanagement ein Geschäftsstraßenmanagement eingerichtet. Während sich das Geschäftsstraßenmanagement auf die Aktivierung und Vernetzung der Händler konzentriert, ist das Prozessmanagement vor allem für koordinierende und moderierende Aufgaben und für die Öffentlichkeitsarbeit zuständig.

Ein bei der Stadtverwaltung angesiedeltes Zentrenmanagement stellt derzeit eher eine Ausnahme dar. Eines der wenigen Beispiele ist die Stadt Viernheim (Hessen), die – zeitlich befristet – eine Vollzeitstelle für das Kernbereichsmanagement geschaffen hat. Hierdurch konnte der sonst anfallende Abstimmungsbedarf zwischen Externen und Verwaltung reduziert werden.

Viele Länder unterstützen ihre Programmkommunen durch Leitfäden, Arbeitshilfen und eine intensive Begleitung bei der Ausgestaltung des Zentrenmanagements. Gute Beispiele sind die Handreichungen aus Hessen und dem Saarland. Dort finden sich, aufbauend auf Hinweisen zu den integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepten, den Verfügungsfonds und allgemeinen Anforderungen an die Umsetzung der Maßnahmen im Zentrenprogramm, ausführliche Aussagen explizit zur Ausgestaltung des Zentrenmanagements: Der saarländische Leitfaden zum Zentrenprogramm enthält einen Abschnitt zur Akteurs- und Kooperationsstruktur in Gebieten des Zentrenprogramms. In der Ausgestaltung eines

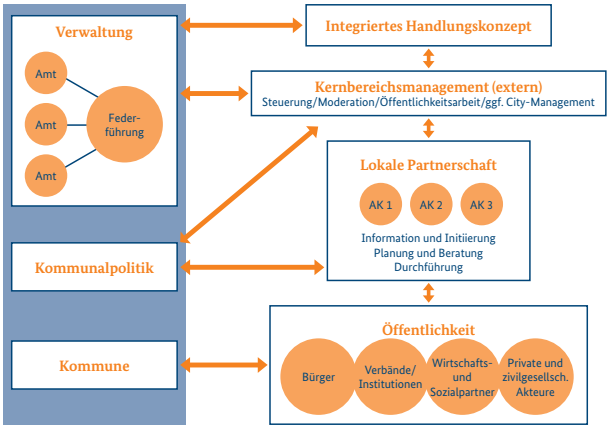

Abbildung 18: Rolle des Kernbereichsmanagements und der lokalen Partnerschaft in Hessen

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an: Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung 2009, S. 20

Zentrumsmanagements räumt das Land den Kommunen große Freiheiten ein. Der Leitfaden enthält zudem eine detaillierte Beschreibung des Tätigkeitsfeldes und der erforderlichen Kompetenzen eines Zentrumsmanagements (vgl. Ministerium für Umwelt, Energie und Verkehr des Saarlandes 2010). Die Leitlinien des Landes Hessen unterscheiden zwischen einem verpflichtenden Kernbereichsmanagement und einem optionalen Citymanagement. Es wird den Programmkommunen freigestellt, das Kernbereichsmanagement und das Citymanagement zu bündeln und an einen Beauftragten (bzw. an eine Arbeitsgemeinschaft) zu vergeben, um beide Leistungen aus einer Hand zu erbringen (vgl. Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung 2009). Aber auch eine intensive Betreuung der Programmkommunen, wie zum Beispiel durch die Bezirksregierungen in Bayern, unterstützt die Programmkommunen bei der Initiierung und Umsetzung des Zentrenmanagements.

Fazit

Für alle Organisationsformen des Zentrenmanagements gilt, dass es in die organisatorischen und inhaltlichen Strukturen vor Ort eingebunden sein muss. Für die Ausgestaltung und Einbindung des Zentrenmanagements kann es jedoch keine Musterlösung geben, da dies immer abhängig von den lokalen Gegebenheiten und von konkreten Problemlagen und Potenzialen ist.

3.2.3 Verfügungsfonds

- → Die Bedeutung des Verfügungsfonds bei der Umsetzung des Zentrenprogramms nimmt stetig zu. Insgesamt ist in etwa einem Drittel der Fördergebiete ein Verfügungsfonds eingerichtet. Das Instrument ist hinsichtlich seiner formalen Ausgestaltung und seiner Möglichkeiten jedoch nach wie vor nicht ausreichend breit kommuniziert.
- → In einigen Kommunen wird der Aufwand im Verhältnis zu den erreichbaren Wirkungen als zu hoch eingeschätzt, was oftmals die größte Hürde für die Anwendung des Instrumentes darstellt.
- → Verbreitung und Ausgestaltung des Instruments variieren sehr stark in den einzelnen Ländern. Neben Bayern haben sich die Länder Brandenburg, Saarland und Nordrhein-Westfalen als Schwerpunkte herauskristallisiert.
- → Bei der Akquise der privaten Anteile des Verfügungsfonds zeigt sich ein breites Spektrum an positiven wie negativen Erfahrungen. Letztlich hängt eine erfolgreiche Akquise stark vom individuellen Engagement der lokalen Akteure und von der Akzeptanz und Überzeugungsfähigkeit einzelner Persönlichkeiten ab. Zusätzlich sind nach wie vor ganz konkrete Probleme bei der Abwicklung (z. B. steuerliche Abzugsfähigkeit) und Fondsverwaltung (projektgebundene oder nichtprojektgebundene Akquise) zu lösen.
- → Ein interessanter Kofinanzierungsansatz zeigt sich in einigen Fördergebieten, in denen die privaten Fondsanteile über Instrumente wie beispielsweise die Business-Improvement-Districts (BID) gespeist werden (ISG in Nordrhein-Westfalen, INGE in Hessen). Durch eine solche Kombination ist es in Einzelfällen auch möglich, mit Hilfe der Verfügungsfonds größere investive Vorhaben zu finanzieren. Dessen ungeachtet bleibt das zentrale Ziel der Verfügungsfonds, lokale Akteure zu mobilisieren und in die Prozesse der Zentrenentwicklung einzubinden.

Mit der Einführung des Programms Aktive Stadt- und Ortsteilzentren im Jahr 2008 wurde das Angebot zur Einrichtung von Verfügungsfonds als Instrument zur privat-öffentlichen Kooperation im Zentrenprogramm geschaffen. Seit 2010 ist es möglich, dieses Instrument auch in den anderen Programmen der Städtebauförderung einzusetzen.

Der Verfügungsfonds ist ein hoheitliches Anreizinstrument für partnerschaftliche Zusammenarbeit mit dem Ziel, über die konventionelle Gebäudeerneuerung hinaus privates Engagement und private Finanzressourcen für den Erhalt und die Entwicklung zentraler Stadtbereiche zu aktivieren. Unterschiedliche Akteure in den Stadt- und Ortsteilzentren sollen insbesondere dabei gefördert werden, Kooperationen aufzubauen und sich selbst zu organisieren. Der Verfügungsfonds ermöglicht einen lokal angepassten Einsatz von Mitteln der Städtebauförderung und eine flexible Umsetzung „eigener“ Projekte in den Fördergebieten.

Grundlage für den Einsatz des Verfügungsfonds ist die Verwaltungsvereinbarung VV Städtebauförderung im Zusammenhang mit den jeweiligen Förderrichtlinien der Länder. Jede Programmkommune kann einen Verfügungsfonds einrichten, sofern dies die Förderrichtlinien des jeweiligen Landes zulassen. Den Gesamtetat des Verfügungsfonds legt die Gemeinde jährlich fest. Jeder Euro, der aus privatem Vermögen in den Verfügungsfonds eingezahlt wird, wird mit einem Euro aus dem Etat der Städtebauförderung (Bund, Land, Kommune) bezuschusst. Dabei darf der Anteil aus Mitteln der Städtebauförderung von Bund, Ländern und Kommunen 50 Prozent des Gesamtetats in der Regel nicht überschreiten. Mit diesem öffentlichen Anteil dürfen ausschließlich investive, investitionsvorbereitende und investitionsbegleitende Maßnahmen finanziert werden. In besonderen Ausnahme- bzw. Einzelfällen ist es möglich, bis zu 100 Prozent des Verfügungsfonds aus Mitteln der Städtebauförderung von Bund, Ländern und Gemeinden bereitzustellen.

Der private Anteil des Verfügungsfonds kann beispielsweise von Akteuren der lokalen Wirtschaft, Grundstücks- und Immobilieneigentümern, Privatpersonen oder von Immobilien- und Standortgemeinschaften eingeworben werden. Dabei kann es sich sowohl um förmlich festgelegte Immobilien- und Standortgemeinschaften wie die BIDs in Hamburg oder die ISG in Nordrhein-Westfalen handeln als auch um andere Standortgemeinschaften, die nicht formaljuristisch definiert sein müssen. Für den privaten Anteil kann die Kommune aber auch zusätzliche Mittel aus ihrem Verwaltungshaushalt zur Verfügung stellen. Diese zählen dann formal ebenfalls als „privater" Anteil, der außer für Investitionen und investitionsvorbereitende Maßnahmen auch für nicht-investive Maßnahmen einsetzbar ist.

Über die Verwendung der Gelder aus dem Fonds entscheidet ein lokales Gremium in Eigenregie. Grundlage ist ein abgestimmtes integriertes Entwicklungskonzept für das Fördergebiet. Die generelle Anforderung an die Förderung der Maßnahmen aus dem Verfügungsfonds besteht darin, dass sie den Zielen der Zentrumsentwicklung dienen.

Verfügungsfonds: Einheitliche Sonnenschirme an der Marzahner Promenade, Berlin

Beim Zentrenprogramm unterscheidet sich das Instrument des Verfügungsfonds vom Ansatz der Stadtteilbudgets (im Kontext des Programms Soziale Stadt ebenfalls als Verfügungsfonds bezeichnet). Der wesentliche Unterschied zwischen Stadtteilbudget (Quartiersfonds) und Verfügungsfonds besteht darin, dass es beim Stadtteilbudget nicht um eine privat-öffentliche Kofinanzierung, sondern um die lokale Verwaltung eines zu 100 Prozent aus Städtebaufördermitteln gespeisten Etats zur Umsetzung von kleinen und kleinsten Projekten im Stadtteil geht.

Förderung unterschiedlicher Maßnahmen aus dem Verfügungsfonds

Der durchschnittliche jährliche Etat der Verfügungsfonds liegt bei circa 25.000 bis 30.000 Euro (nur Anteil Städtebauförderung). Die Höhe des jährlichen Verfügungsfonds-Budgets steigt meist mit der Stadtgröße.

Aus Mitteln von Verfügungsfonds werden unterschiedlichste Maßnahmen finanziert. Es handelt sich meist nicht um größere investive Vorhaben, sondern eher um „Mikro-Finanzierungen", die jedoch einen hohen ideellen Wert (Identifikation, Außenwahrnehmung, „Zusammenwachsen" der Akteure) aufweisen. Der Schwerpunkt liegt bei Maßnahmen im öffentlichen Raum und der Öffentlichkeitsarbeit.

Im Rahmen eines Forschungsvorhabens des Bundes zu Verfügungsfonds in der Städtebauförderung, das sich allerdings schwerpunktmäßig auf die Verfügungsfonds des Programms Soziale Stadt bezieht, wird betont, dass das finanzielle Volumen der Verfügungsfonds keine vorrangige Bedeutung habe. Der wesentliche Effekt von Verfügungsfonds bestehe darin, das Thema Stadtentwicklung und Städtebauförderung in der Öffentlichkeit zu verankern und die Diskussion über städtebauliche Aufwertungsstrategien vor Ort zu befördern (vgl. BMVBS 2012b, S. 11). Dieser Einschätzung ist auch in Bezug auf das Zentrenprogramm zuzustimmen. Der investive Charakter der Verfügungsfonds ist angesichts der – im Vergleich zur finanziellen Ausstattung des Programms insgesamt – geringen Summen eher zu vernachlässigen. Dies gilt allerdings nicht für jene Fälle, in denen – wie in Nordrhein-Westfalen und auch in einzelnen anderen Programmkommunen – der private Anteil von Verfügungsfonds an BID-ähnliche Institutionen wie Standort- oder Werbegemeinschaften gekoppelt und somit vergleichsweise hoch angesetzt werden kann. Wenn dies

Wadern (Saarland)

Aktionsgemeinschaft lenkt Verfügungsfonds

Blick Richtung Marktplatz; Fußgängerzone aus den 1970er Jahren; aus dem Verfügungsfonds unterstütztes Kino „Lichtspiele“ (von oben nach unten)

In Wadern zeigt sich, dass der Verfügungsfonds Impulsgeber für eine Intensivierung privat-öffentlicher Kooperationen und die Aktivierung von Engagement sein kann. Die Initiierung von Projekten aus der Zivilgesellschaft und die gemeinsame Finanzierung stärkt die aktive Teilhabe am Stadtentwicklungsprozess.

Seit dem Jahr 2011 gibt es in Wadern einen Verfügungsfonds. Zuvor erfolgte die Gründung der Aktionsgemeinschaft „Zukunftsfähiges Wadern“, die die Funktion einer Lenkungsgruppe übernimmt. Sie begleitet den Umsetzungsprozess des Innenstadtentwicklungskonzeptes und nimmt zu den Einzelmaßnahmen Stellung. Ihre Hauptaufgabe ist die Verwaltung des Verfügungsfonds und die Entscheidung über die Förderung der eingereichten Projekte. Die Aktionsgemeinschaft besteht aus 13 stimmberechtigten Mitgliedern, die ein breites Interessenspektrum vertreten (Handel, Gewerbe, Hauseigentümer, soziale Einrichtungen, Kirche). In beratender Funktion nehmen Vertreter aus Politik und Verwaltung an den öffentlichen Sitzungen der Aktionsgemeinschaft teil.

Ziel ist, Projekte mit einem Volumen von 500 bis 3.000 Euro zu fördern, die den Stadtkern als Handels-, Dienstleistungs- und Lebensort stärken. Die Einzahlungen in den Fonds erfolgen zweckgebunden. Im Jahr 2011 hatte der Verfügungsfonds ein Volumen von ca. 12.000 Euro öffentlicher Mittel. Maßnahmen mit einer Investitionssumme von ca. 25.000 Euro wurden umgesetzt.

Im Jahr 2012 ist das Volumen des Verfügungsfonds deutlich gestiegen. Private Mittel in Höhe von ca. 90.000 Euro wurden durch Gelder des Verfügungsfonds von ca. 43.000 Euro kofinanziert. Größte Maßnahme ist die Sanierung der Fassade und des denkmalgeschützten Turms der Allerheiligenkirche im Zentrum. Über den Verfügungsfonds wurden für dieses Projekt 40.000 Euro öffentliche Mittel bereitgestellt und durch 85.000 Euro Eigenmittel der Kirche (zum Teil in Form von Spenden der Kirchgänger) ergänzt.

Mit der Wiedereröffnung des Kinos „Lichtspiele“ im Stadtzentrum ist im Herbst 2012 ein weiteres Projekt des Verfügungsfonds umgesetzt. Betreiber des Kinos ist der gemeinnützige Verein „Filmfreunde der Lichtspiele“. Mit den Verfügungsfondsmitteln wurden die Erarbeitung eines Betriebskonzepts und die Anschaffung eines Filmprojektors kofinanziert. Die Wiedereröffnung des Kinos trägt zur Funktionsvielfalt im Zentrum bei.

Quelle: Bereisung des Fördergebietes und Vor-Ort-Gespräche durch die Bundestransferstelle

der Fall ist, lassen sich auch größere investive Vorhaben mit Mitteln aus dem Verfügungsfonds realisieren. Die hessische Stadt Baunatal verfolgt einen solchen Weg; hier werden die privaten Anteile des Verfügungsfonds im Rahmen eines INGE-Projektes[13] (BID-Äquivalent in Hessen) erhoben.

Bezüglich einer Mindestgröße des Verfügungsfonds wird in den Ergebnissen des oben genannten Forschungsvorhabens empfohlen, Budgets unter 5.000 Euro im Jahr zu vermeiden, damit die Aufgaben der Geschäftsstelle in einem angemessenen Verhältnis zur Fondsgröße bzw. zu finanzierbaren Projekten stehen. Es wird weiterhin angeraten, „Beträge ab 10.000 Euro jährlich als Richtwert anzunehmen, wenn der Fonds zivilgesellschaftliche Strukturen effizient unterstützen soll." (Ebda., S. 98) Dies gilt analog auch für das Zentrenprogramm.

Umsetzung der Verfügungsfonds in den Ländern

Zuverlässige und vollständige aktuelle Daten über die Anzahl der eingerichteten Verfügungsfonds im Zentrenprogramm sowie systematische Informationen über deren Umsetzung liegen bisher noch nicht vor. Die Auswertung der Begleitinformationen zum Zentrenprogramm weist jedoch auf eine tendenziell steigende Zahl der eingerichteten Verfügungsfonds hin. Gegenüber dem Programmjahr 2011, in dem 26 % der laufenden Maßnahmen die Einrichtung eines Verfügungsfonds angaben, waren es im Programmjahr 2012 knapp 30 %.[14] Aus der Programmbegleitung ist aber bekannt, dass die Zahl der Verfügungsfonds höher liegt als in den Begleitinformationen angegeben.

Insgesamt weisen die Begleitinformationen des Jahres 2012 für Bayern, Saarland und Brandenburg einen überdurchschnittlich hohen Verbreitungsgrad der Verfügungsfonds nach. Auch in Nordrhein-Westfalen und in Sachsen ist der Anteil der Fördermaßnahmen, in denen ein Verfügungsfonds eingerichtet ist, höher als im Bundesdurchschnitt. Der Einsatz von Verfügungsfonds ist überall dort, wo die Länder die Kommunen durch Leitfäden und Arbeitshilfen oder Veranstaltungen beim Erfahrungsaustausch unterstützen, besonders erfolgreich. Hierzu zählt die 2010 eigens verfasste Förderleitlinie für die Ausgestaltung der Verfügungsfonds in Bayern (dort unter der Bezeichnung „Projektfonds" verbreitet, vgl. Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern 2010). Auch im Leitfaden zum Zentrenprogramm im Saarland wird der Verfügungsfonds ausführlich thematisiert (vgl. Ministerium für Umwelt, Energie und Verkehr des Saarlandes 2010). Der Freistaat Sachsen hat im Jahr 2013 Anwendungshinweise zum Verfügungsfonds veröffentlicht sowie Umsetzungsbeispiele im Internet und in gedruckten Publikationen ausführlich dokumentiert (vgl. Sächsisches Staatsministerium des Innern 2013). In Nordrhein-Westfalen ist die Zahl der Verfügungsfonds sowohl im Zentrenprogramm als auch in den anderen Städtebauförderungsprogrammen in den letzten beiden Programmjahren überproportional angestiegen. Hier hat das Netzwerk Innenstadt NRW eine eigene Arbeitsgruppe zum Thema Verfügungsfonds eingerichtet, um Erfahrungen auszutauschen und eine Arbeitshilfe zu erarbeiten. Diese soll noch 2013 veröffentlicht werden. Eine Besonderheit in NRW ist, dass einige Verfügungsfonds mit Immobilien- und Standortgemeinschaften (ISG) gekoppelt werden: Der private Anteil des Verfügungsfonds wird in diesen Fällen über die ISG akquiriert. Bei gesetzlichen ISGen empfiehlt das Land die zusätzliche Einwerbung von Städtebaufördermitteln zur Bildung eines Verfügungsfonds nur dann, wenn mit den Mitteln des Verfügungsfonds ergänzende – über die in dem Maßnahmen- und Finanzierungskonzept der gesetzlichen ISG hinausgehende – Maßnahmen finanziert werden sollen.

Unter den ostdeutschen Ländern verfügt Brandenburg über den höchsten Anteil bereits eingerichteter Verfügungsfonds. Auch außerhalb des Zentrenprogramms werden in Brandenburg Verfügungsfonds eingerichtet, beispielsweise in Eberswalde und in Prenzlau.

13 Der Leitfaden zur Ausgestaltung des Zentrenprogramms in Hessen ermöglicht explizit die Verknüpfung der Innovationsbereiche nach dem Hessischen Gesetz zur Stärkung von innerstädtischen Geschäftsquartieren (INGE) mit dem Verfügungsfonds: „Sofern die örtliche Satzung (nach § 3 INGE) eine entsprechende Mittelverwendung gestattet, kann der örtliche Aufgabenträger im jeweiligen Wirtschaftsplan finanzielle Beiträge zum Verfügungsfonds vorsehen. Diese wirken dann als Hebel für eine entsprechende Mittelaufstockung aus dem Programm Aktive Kernbereiche. Durch eine solche Verknüpfung können Vorteile für alle Beteiligten entstehen. Für die Programmkommune besteht der Vorteil darin, dass die Einspeisung der Mittel aus dem INGE-Innovationsbereich die Zuwendung aus dem Programm erhöht oder – sofern keine anderen Mittel zur Verfügung stehen – erst ermöglicht. Vorteil aus Sicht der Eigentümer im Innovationsbereich ist, dass durch die Aufstockung aus Programmmitteln mehr finanzieller Spielraum für Investitionen besteht, die ihrem Innovationsbereich zu Gute kommen können." (Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung 2009, S. 25).

14 Quelle: Auswertung der Begleitinformationen des Programmjahrs 2012 durch die Bundestransferstelle.

Lenkungsgruppe Verfügungsfonds in Wülfrath (Nordrhein-Westfalen)

In Baden-Württemberg, wo der Verfügungsfonds bis 2012 nicht als Instrument der Städtebauförderung vorgesehen war, soll den Kommunen der Einsatz künftig ebenfalls ermöglicht werden – es gibt allerdings noch keine Umsetzungsbeispiele.

Die Stadtstaaten Berlin und Hamburg haben den Verfügungsfonds bereits vergleichsweise früh in fast allen Fördergebieten eingeführt. In Berlin werden die Fonds als Gebietsfonds bezeichnet und sind maximal auf 10.000 Euro pro Jahr und Fördergebiet begrenzt. In den Hamburger Fördergebieten liegt das Volumen der Verfügungsfonds einschließlich der privaten Mittel bei bis zu 30.000 Euro. Hier hat sich mittlerweile eine Routine in der Umsetzung des Instrumentes und der Mittelakquise eingestellt; es gibt regelmäßig tagende Lenkungsrunden (diese fungieren unter der Bezeichnung Stadtteilbeirat) und transparente Entscheidungs- und Dokumentationsstrukturen in den jeweiligen Gebieten.

Auf Länderebene finden sich zwar zahlreiche Ansätze zu einem verstärkten Erkenntnistransfer, diese können jedoch erst in den kommenden Jahren ihre Wirkung entfalten. Im Jahr 2012 war eine Netzwerktagung der sächsischen Gemeinden im Zentrenprogramm dem Austausch der Programmkommunen zum Thema Verfügungsfonds gewidmet. Der Bund und die Bundestransferstelle griffen im September 2013 das Thema Verfügungsfonds in einer Transferwerkstatt auf, im Internet sind Zusammenfassung und Präsentationen der Referenten abrufbar.

Akquise privater Mittel und Einsatz der Verfügungsfonds vor Ort

Eine besondere Herausforderung bei der Einführung von Verfügungsfonds ist die Akquise der privaten Mittel. Hier existieren grundsätzlich zwei unterschiedliche Ansätze: Die projektbezogene Kofinanzierung ist derzeit noch weiter verbreitet als die Akquise von Geldern in einen „zweckoffenen" Verfügungsfonds. In vielen Programmkommunen wird argumentiert, dass Mittel für den Verfügungsfonds bei privaten Akteuren nur eingeworben können, wenn damit die Zusage zur Umsetzung konkreter Projekte verbunden ist. Die Verfügungsfonds im Fördergebiet Stadtkern Wadern (Saarland; vgl. Praxisbeispiel Seite 88) oder auch in Wülfrath (Nordrhein-Westfalen) sind Beispiele für solche projektbezogenen Verfügungsfonds.

Ein solches Vorgehen ist jedoch nicht zwingende Erfolgsvoraussetzung, wie das Praxisbeispiel Radevormwald (Nordrhein-Westfalen, Seite 91) zeigt: Es ist bei entsprechend ausgeprägten Akteursstrukturen und einer engagierten personellen Unterstützung durchaus möglich, private Gelder auch ohne eine konkrete projektgebundene Zuordnung zu akquirieren. Dies entspricht dem in der VV Städtebauförderung intendierten Ansatz, mit dem Verfügungsfonds eine flexible Umsetzung des im integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzept vorgeschlagenen Maßnahmenkataloges zu unterstützen. Auf diese Art ist auch gewährleistet, dass die Mittel des Verfügungsfonds unabhängig von Einzelinteressen bestimmter Akteure eingesetzt werden. Projektgebundene Verfügungsfonds sollten also nach Möglichkeit weiterentwickelt werden, nicht zuletzt auch, damit nach Ablauf der Förderung ihre Fortführung als selbsttragender Fonds gelingt. Hierfür ist eine projektunabhängige Zahlung von privaten Mitteln in den Fonds erforderlich.

Ein wichtiger Aspekt bei der Umsetzung von Verfügungsfonds ist die Erarbeitung und Verabschiedung lokaler Vergaberichtlinien, in denen Antragstellung und Abwicklung für Vorhaben des Verfügungsfonds definiert ist. Mehrere Kommunen (beispielsweise Finsterwalde, Radevormwald, Leipzig) haben solche lokalen Vergaberichtlinien erlassen und diese auch als Muster öffentlich zur Verfügung gestellt, so dass hier ein praktischer Erfahrungstransfer geleistet werden kann.

Radevormwald (Nordrhein-Westfalen)

Verfügungsfonds stärkt kooperatives Handeln

Die Stadt Radevormwald, Mittelzentrum im Oberbergischen Kreis, gehört zu den ältesten Siedlungen im Bergischen Land. Zum Teil schwere strukturelle und städtebauliche Defizite und Missstände sowie die Zunahme von Einzelhandelsleerständen in der Innenstadt führten zur Aufnahme in das Zentrenprogramm im Jahr 2010. Aufgrund der zahlreichen Leerstände in der Innenstadt wurde ein City-Management eingerichtet. Die Einrichtung eines Verfügungsfonds soll die lokalen Akteure in ihrer Selbstbestimmung stärken und das vorhandene Engagement ausbauen.

Abstimmungen mit den wesentlichen Akteuren der Innenstadt (Einzelhändler, Kreditinstitute, Betriebe, Verbände und Eigentümer) für die Realisierung der Einzelmaßnahmen des Handlungskonzeptes mündeten in Absichtserklärungen für finanzielle Beteiligungen am City-Management und am Verfügungsfonds. Bereits in einem frühen Stadium konnten die notwendigen finanziellen Mittel Privater für die Instrumente City-Management und Verfügungsfonds eingeworben und sogar übertroffen werden.

Die Einzahlung der Mittel erfolgte projektungebunden in Form von Mitgliedsbeiträgen für den Verein City-Management Radevormwald e.V., der 2011 gegründet wurde. Der Verein hat einen City-Manager beauftragt und eine Jahresplanung für Projekte aus dem Verfügungsfonds erarbeitet. Das City-Management übernimmt u. a. die Koordinierung und Abwicklung des Verfügungsfonds. Es hat durch intensive Kommunikation und Netzwerkarbeit die Initiierung des Verfügungsfonds und die Einwerbung der privaten Mittel begleitet.

Zur Ausgestaltung des Verfügungsfonds hat die Stadt eine Vergaberichtlinie als Satzung erlassen, die konkrete Aussagen zu Fördervoraussetzungen und Fördergegenständen sowie zur Antragstellung, Entscheidungs- und Ausschlusskriterien für die Vergabe von Mitteln aus dem Verfügungsfonds enthält.

Mit dem Verfügungsfonds werden Maßnahmen aus den Themenfeldern Immobilienmanagement, Veranstaltungen, Erreichbarkeit und Kommunikation umgesetzt. Gemeinsam mit den sich beteiligenden gastronomischen Betrieben wurden u. a. neue, zum umgestalteten Stadtbild passende Möbel (Tische, Sitzmöbel, Sonnenschirme) für den Außenbereich angeschafft.

Es hat sich gezeigt, dass die Kooperation zwischen Stadt und privaten Akteuren in den Bereichen City-Management und Verfügungsfonds gut funktionieren kann. Intensive Kommunikationsprozesse und eine transparente Vorgehensweise sind dabei entscheidende Parameter.

Quelle: Recherche und Gespräche durch die Bundestransferstelle

Baustellencafé (oben); Marktplatz: Möblierung mit dem Verfügungsfonds finanziert

Abbildung 19: Mitmachflyer für den Verfügungsfonds

Quelle: City-Management Radevormwald e.V.

Übergabe eines Bescheides zur Förderung aus dem Verfügungsfonds in Leipzig

Der Verfügungsfonds im Fördergebiet Georg-Schumann-Straße in Leipzig (Sachsen) wird auch für private Maßnahmen zur Behebung von Leerständen erfolgreich eingesetzt. Das erste mit seiner Hilfe realisierte Projekt steht kurz vor der Fertigstellung: Saniert wurde ein zuvor leer stehendes Ladenlokal des Eckhauses Georg-Schumann-Straße 224. Von den hierfür benötigten 24.000 Euro kamen 10.000 Euro aus dem Verfügungsfonds. Hier eröffnet ein Druckereifachgeschäft.

In Arnstadt (Thüringen) werden im Zentrenprogramm schwerpunktmäßig die Aufwertung des öffentlichen Raumes, das bürgerschaftliche Engagement, neue Beteiligungsformen in lokalen Gremien und die Einbeziehung von Standortgemeinschaften gefördert. Neben einem Zentrenmanagement ist seit dem Jahr 2011 auch ein Verfügungsfonds eingerichtet. Mit dessen Mitteln wurden unter anderem das Fest „Bach:Weihnacht“ und das jährlich stattfindende „Bach Festival“ mit finanziert. Die Feste sind sowohl Kulturveranstaltung als auch mit ihrer speziellen Ausrichtung Bestandteil eines weiterreichenden Konzeptansatzes zur Belebung der Innenstadt. Neben der Stadtverwaltung und beauftragten Dritten beteiligen sich auch Private und Bewohner an der Organisation der Feste.

Eine erfolgreiche Mittelakquise hängt meist stark vom individuellen Engagement der lokalen Akteure und von der Akzeptanz und Überzeugungsfähigkeit einzelner Persönlichkeiten ab. Als problematisch hat sich in diesem Kontext vielerorts die fehlende Möglichkeit herausgestellt, private Einlagen in Verfügungsfonds steuerlich abzusetzen. Die steuerliche Berücksichtigung fällt allerdings in die Zuständigkeit der lokalen Finanzbehörden und wird von diesen unterschiedlich gehandhabt.

Weiterhin handhaben die Bewilligungsbehörden die Unterscheidung in investive, investitionsvorbereitende und investitionsbegleitende Vorhaben auf der einen Seite und nicht-investive Vorhaben auf der anderen Seite offenbar unterschiedlich. Unterschiede gibt es nicht nur zwischen den Ländern, sondern auch zwischen den verschiedenen Bewilligungsbehörden innerhalb eines Landes. Mancherorts lassen sich daher flexible Lösungen bei der öffentlichen Kofinanzierung umsetzen, die in anderen Fördergebieten durch eine restriktivere Auslegung nicht durchführbar sind. Hier wäre aus Sicht des Erfahrungstransfers zwischen den Programmkommunen eine Vereinheitlichung zwar wünschenswert, lässt sich jedoch vermutlich nicht umfassend realisieren, da die Zuständigkeit bei den Ländern liegt und die lokalen Rahmenbedingungen voneinander abweichen. Auch ohne eine solche Vereinheitlichung können aber oftmals durch Kommunikation mit der Bewilligungsbehörde Lösungen gefunden werden, um die Förderfähigkeit zu gewährleisten. Grundvoraussetzung ist, dass die Maßnahmen mit den Zielen der Zentrenentwicklung im Einklang stehen.

Fazit

Verfügungsfonds sind inzwischen in vielen Programmkommunen ein wichtiges Instrument zur Unterstützung der Programmumsetzung. Gleichwohl kommt die Einrichtung eines Verfügungsfonds nicht für jede Programmkommune in Frage. Wenn die Einwerbung privater Mittel gelingt und die Besonderheiten der Durchführung bekannt sind, kann das Instrument Verfügungsfonds dazu beitragen, dass sich durch gemeinsam getragene Vergabeentscheidungen die Zusammenarbeit der Akteure intensiviert.

4 Erfahrungen und Perspektiven der Programmumsetzung

Nach über fünf Jahren Laufzeit hat das Zentrenprogramm einen Umsetzungsstand erreicht, der erste Schlüsse über seine Leistungsfähigkeit erlaubt. Auf Grundlage der Darstellungen zur Umsetzung der Programmziele sowie zur Anwendung der spezifischen Instrumente sollen in diesem Sinne Einschätzungen darüber gegeben werden, inwieweit sich das Programm in seiner jetzigen Form bewährt hat und in welche Richtungen es weiterentwickelt werden könnte, um sinnvolle Beiträge zu einer nachhaltigen Stabilisierung und Attraktivitätssteigerung in Stadt- und Ortsteilzentren zu leisten.

Dabei ist zu beachten, dass selbst in den Fördergebieten, die bereits seit 2008 im Programm sind, in den meisten Fällen noch eine ganze Reihe von vorgesehenen Einzelmaßnahmen ausstehen. Deshalb ist es derzeit noch nicht möglich, von einer nachhaltigen Stabilisierung der Zentren im Programm zu sprechen – diese wird erst mittelfristig zu erreichen sein. Gleichwohl zeigen sich bereits vielerorts vielversprechende Stabilisierungsanzeichen, die deutlich machen, wie die Ressourcen des Zentrenprogramms sinnvoll genutzt werden.

Der in diesem Statusbericht wiederholt herausgestellte Befund, dass sich die Fördergebiete des Zentrenprogramms vorwiegend in den Kernen kleiner und mittlerer Städte befinden und Stadtteil- bzw. Ortsteilzentren nur in geringerem Umfang, häufig in größeren Städten, gefördert werden, spiegelt die Situation der Zentren in Deutschland insgesamt wider. Gerade kleinere, häufig peripher gelegene Städte sind in ihrer Zentrumsfunktion bedroht, während Reurbanisierungstendenzen in Metropolregionen die Hauptzentren größerer Städte sogar stärken. Ihre Stadtteil- und Ortsteilzentren sind aber durchaus ebenfalls von Funktionsverlusten bedroht und Mechanismen des Strukturwandels ausgesetzt. Das Zentrenprogramm scheint insofern weitgehend treffsicher in denjenigen Zentren zum Zuge zu kommen, die über zu geringe eigene Ressourcen verfügen, um die aktuellen Herausforderungen zu meistern. Ob es durch die Unterstützung des Zentrenprogramms gelingt, in allen diesen Zentren eine tragfähige Neudefinition der zentralen Rolle und eine nachhaltige Stabilisierung der Funktionsvielfalt zu erreichen, muss zum jetzigen Zeitpunkt noch dahingestellt bleiben.

Inzwischen ist anerkannt, dass der Ansatz des Zentrenprogramm weit über die Förderung von krisenbedrohten Einzelhandelsstandorten hinaus reicht. Die Förderung von Funktionsvielfalt dient im Programm nicht nur dazu, in Hauptgeschäftsbereichen Nutzungen zu ergänzen. Sie stellt vielmehr auch die Voraussetzung dafür dar, dass neue Profile von Zentren jenseits des Einzelhandelsschwerpunkts überhaupt erst gedacht und operationalisiert werden können. Dabei ist wichtig zu betonen, dass in vielen historischen Altstädten eine Konzentration auf Hauptgeschäftslagen stattgefunden hat, während in Nebenlagen in unmittelbarer Nähe häufig die Wohnnutzung dominiert. Letztere ist allerdings ihrerseits vielerorts mit Attraktivitätseinschränkungen konfrontiert, die sich wenigstens teilweise durch die Interventionen der Städtebauförderung überwinden oder mildern lassen.

Angesichts der Vielfalt der Zentrenstrukturen ist es von großer Bedeutung, dass die Möglichkeiten und Anforderungen des Zentrenprogramms über die weitgehende Berücksichtigung der Programmziele, die Verbreitung integrierter städtebaulicher Entwicklungskonzepte und die Anwendung kooperativer Ansätze breite Anerkennung gefunden haben.

Bei der Umsetzung zeigt sich ein für die Programmlaufzeit typisches gemischtes Bild. Viele Kommunen nutzen sehr frühzeitig die kooperativen Ansätze des Programms und beziehen einen breiten Kreis von Akteuren und Betroffenen in die Vorbereitung und Umsetzung der Fördermaßnahme ein. Integrierte Ansätze werden auf unterschiedlichsten Ebenen verfolgt. Eine wichtige Voraussetzung bilden dabei die integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte, die eine große Verbreitung erlangt haben. Sie werden allerdings wesentlich „weicher“ als etwa klassische Stadtentwicklungspläne angewendet. Ihre Umsetzung ist noch nicht überall in voller Breite erkennbar. Unterstützende Instrumente wie der Verfügungsfonds verbreiten sich immer mehr, doch zeigen sich auch Einsatzbarrieren, weil beispielsweise viele Kommunen den Aufwand im Verhältnis zu den damit erreichbaren Wirkungen als zu hoch einschätzen. Dabei ist die Wirkung der kooperativen Instrumente gar nicht unbedingt von der Höhe der von ihnen bewegten Mittel abhängig. Mindestens tragen sie dazu bei, den Ansatz der Zentrenerneuerung auf vielen Schultern zu verankern, die Stadtverwaltung bei der Durchführung zu entlasten und andere Beteiligte zu aktivieren. Damit wird Vertrauen in die Fördermaßnahmen

geschaffen, das angesichts der manchmal nur in geringem Maß verfügbaren Fördermittel für private Maßnahmen nicht unterschätzt werden sollte.

Wenngleich die Fördermaßnahmen eine große Bandbreite an Einzelprojekten zur Stärkung unterschiedlichster Funktionen vorsehen, dominieren vielfach die Aufwertung des öffentlichen Raumes und von (öffentlichen) Schlüsselgebäuden. In diesen Handlungsfeldern sind bereits häufig maßgebliche Veränderungen in den Fördergebieten erkennbar, die zumindest die Voraussetzungen für eine Stabilisierung und Revitalisierung schaffen. Wie weit diese Effekte dann tatsächlich eintreten, lässt sich allerdings noch nicht in ganzer Breite erkennen.

Vor dem Hintergrund dieser Zwischenbilanz hat sich die Anlage des Zentrenprogramms bislang in weiten Teilen bewährt. Dennoch sollte nicht verkannt werden, dass einige Programmziele als sehr ehrgeizig eingeschätzt werden müssen. Bislang ist etwa in noch zu wenigen Fördergebieten zu erkennen, wie mittelfristig die Voraussetzungen für neue Wohnformen in den Zentren geschaffen werden. Trotz einiger Bekenntnisse auf der Konzeptebene ist auch die konkrete Umsetzung des Ziels Soziale Kohäsion erst in sehr vagen Konturen erkennbar.

Ansatz und Profil des Zentrenprogramms

Auch wenn weiterhin erhebliche Finanzhilfen für die Bund-Länder-Städtebauförderung aufgewendet werden, hat sich doch in den letzten Jahren ein Teilrückzug der öffentlichen Hand auf mehreren Ebenen vollzogen. Er ist auch als eine Folge der schwierigen kommunalen Finanzsituation und des reduzierten Personals in öffentlichen Verwaltungen anzusehen. Dies betrifft insbesondere die Schwerpunkte geförderter Maßnahmen, die verfügbaren Instrumente sowie die Steuerungsintensität und Eingriffstiefe. Dies ist am Zentrenprogramm beispielhaft ablesbar.

Im Hinblick auf die Art geförderter Maßnahmen zeigt sich, dass das Zentrenprogramm weitgehend der etwa seit der Jahrtausendwende herausgebildeten Praxis folgt, öffentliche Fördermittel vorrangig für öffentliches Eigentum einzusetzen. Auch wenn diese Schwerpunktsetzung durch die Programmstrategie nicht vorgegeben ist, schlägt sich die beschriebene Praxis im Zentrenprogramm in den Investitionsschwerpunkten deutlich nieder: Sie liegen bei der Umgestaltung öffentlicher Verkehrswege und Freiflächen sowie der Herrichtung wichtiger öffentlicher Gebäude.

Im Vergleich zum insgesamt eingesetzten Finanzvolumen rückt die Förderung der Sanierung privater Gebäude dagegen eher in den Hintergrund oder sie beschränkt sich auf kleinere kommunale Fassadenprogramme. Dies kommt wiederum einer Beschränkung auf die öffentlich wahrnehmbaren Bereiche gleich. Vollsanierungen werden hingegen kaum unterstützt, in einigen Ländern auch explizit ausgeschlossen. Diese Vorgehensweise ist insofern möglich, als in vielen historischen Zentren bereits in früheren Sanierungsphasen eine umfassende Erneuerung mit Anpassung der Wohngebäude an Neubaustandards erfolgt ist.

Das Zentrenprogramm verkörpert sowohl in seiner grundsätzlichen Schwerpunktsetzung auf die Förderung von stadtbildprägenden Gebäuden als auch in seiner Umsetzungspraxis in den Kommunen eine Hinwendung zu einer gezielteren Förderung. Auf diese Weise ist es möglich, auch mit begrenzten Mitteln eine Aufwertung in Gang zu setzen, wenn die Aktivierung privater Eigentümer für eigene Investitionen gelingt oder wenn nur punktuelle Problemsituationen in den Fördergebieten vorzufinden sind. Es ist bislang noch nicht vollständig absehbar, ob die Missstände an der Gebäudesubstanz und die daraus folgenden Attraktivitätsdefizite gerade in kleineren Städten in Stagnations- oder Schrumpfungsregionen tatsächlich durch private Investitionen überwunden werden können. Allerdings zeichnet sich zum jetzigen Zeitpunkt schon ab, dass die bereitgestellten Fördermittel im Zentrenprogramm in Verbindung mit der Schwerpunktsetzung der Kommunen häufig nicht die hinreichenden öffentlichen Anreize für private Erneuerungsmaßnahmen in größerem quantitativem Umfang darstellen.

Neben der Förderung baulich-investiver Maßnahmen, die den Kern der öffentlich geförderten Stadterneuerung bilden, wurde in den letzten Jahren eine Fülle von Managementansätzen entwickelt, die den Gedanken der Beratung und Aktivierung der Beteiligten und Betroffenen in den Mittelpunkt gestellt haben. Sie finden ihren Ausdruck auch in professionellen Organisationsformen wie dem Zentrenmanagement sowie in ehrenamtlichen Koopera-

tionsgremien wie den Lenkungsgruppen, die insbesondere für die Vergabe von Mitteln aus Verfügungsfonds mitverantwortlich sind. Darüber hinaus zeigt sich, dass auch die im Aktivitätsspektrum des Zentrenmanagements liegende Beratung und Vernetzung von Innenstadtkaufleuten oder Immobilieneigentümern wesentliche Angebote zur Befähigung privater Akteure bereitstellt. Damit gelingt es, diese Akteursgruppen in die Lage zu versetzen, sich baulich-investiv an der Stadterneuerung zu beteiligen.

Durch das Instrument des Verfügungsfonds ist es gelungen, auch nicht investive Maßnahmen in kleinerem Umfang als ergänzende Aktivitäten zur Stabilisierung und Revitalisierung von Zentren zu fördern und dabei die Ideenvielfalt der ortsansässigen Akteure zu entfalten.

Auf diese Weise wird die Idee integrierter Ansätze im Zentrenprogramm mit Leben erfüllt. Gerade wegen der traditionell vorhandenen und weiterhin angestrebten Nutzungsvielfalt und Funktionsdichte können sich diese nicht auf bauliche und gestalterische Aufwertungen beschränken, sondern müssen sich auf ein breites Spektrum von weitergehenden Ideen stützen. Dies gilt zunächst im Zusammenhang mit der Rolle der Zentren als Einzelhandelsstandorte, die nur über besondere Profile in der Lage sind, mit oftmals größeren und stärker auf die Bedürfnisse des motorisierten Individualverkehrs ausgerichteten Standorten an der städtischen Peripherie zu konkurrieren. Darüber hinaus lässt sich aber auch die Rolle der Zentren als Orte höchster Dichte kultureller Angebote und sozialen Austauschs gerade in gegenseitiger Ergänzung baulich-investiver und weitergehender Ansätze stabilisieren.

Da mit den öffentlichen Mitteln des Zentrenprogramms als Teil der Bund-Länder-Städtebauförderung ausschließlich investive und investitionsvorbereitende Maßnahmen gefördert werden können, sind möglichst optimale Voraussetzungen für eine Bündelung mit anderen Finanzierungsinstrumenten zu schaffen. Darüber hinaus sollte das Zentrenprogramm den Einsatz von Fördermitteln für baulich-investive Maßnahmen so steuern, dass insbesondere jene Maßnahmen weiterentwickelt werden, die gut für das vielfältige Nutzungs- und Aktivitätsspektrum in Zentren geeignet sind. Dies ist in der Anlaufphase des Programms durchaus gelungen, wie die vielfältigen Aktivitäten in den Fördergebieten zeigen.

Die verfügbaren Steuerungsinstrumente reichen im Zentrenprogramm über die der „klassischen“ Sanierung hinaus. Offenbar werden allerdings aus verschiedenen Gründen einige der bewährten Instrumente zumindest bislang kaum genutzt. So spielt das formelle Instrumentarium der Bebauungsplanung für die Zentrumserneuerung im Programm derzeit praktisch keine Rolle. Eine Sicherung der Programmziele mag zwar bei erst einige Zeit laufenden Maßnahmen noch nicht so dringend auf der Agenda stehen wie beim bevorstehenden Abschluss von Sanierungsmaßnahmen. Doch der Verzicht auf die formellen Instrumente steht stellvertretend für eine weitreichende Beschränkung auf kooperative und informelle Instrumente der Selbstbindung. So sind integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte als Fördervoraussetzung weit verbreitet, und es lässt sich an den geförderten Einzelmaßnahmen auch ablesen, wie diese bei der Zentrenentwicklung in Beziehung zueinander stehen. Auch die weiteren Steuerungsinstrumente wie das Zentrenmanagement und der Verfügungsfonds setzen auf kooperatives Handeln, während etwa sanierungsrechtliche Genehmigungen nach § 144 BauGB ebenfalls selten eingesetzt werden.

Dies hat nicht zuletzt mit der Eingriffstiefe der Fördermaßnahmen zu tun. Grundsätzlich zeigt sich, dass die Konzepte im Zentrenprogramm stark mit gezielten Aufwertungsmaßnahmen agieren, aber eine umfassende Erneuerung der Bestände nicht im Blick haben. In Kommunen, die bereits in früheren Sanierungsphasen eine durchgreifende Erneuerung ihrer baulichen Bestände vorgenommen hatten, kann eine solche Vorgehensweise sinnfällig sein, etwa wenn lediglich kleinräumige Bereiche von Abwertungstendenzen betroffen sind. Auffällig ist allerdings, dass die Kommunen sich angesichts der kooperativen Anlage der Fördermaßnahmen nur selten an größere und finanziell sehr aufwendige Umstrukturierungsmaßnahmen heranwagen, also etwa auf Blockebene in die Parzellierung eingreifen oder wenigstens grundstücksübergreifende Aufwertungsmaßnahmen anstreben. So bleiben zwar kleinteilige Parzellenstrukturen als wesentliche Merkmale historischer Altstädte erhalten. Abwertungserscheinungen, die auf verbaute Grundstücke, schwer erschließbare Gebäudeteile oder Schwierigkeiten bei der Anpassung des Gebäudebestands an zeitgemäße Wohn- und Arbeitsbedingungen zurückgehen, lassen sich mit dem Ansatz der Beratung und Aktivierung einzelner Eigentümer aber nicht immer aufhalten.

Strategisches Handeln von Trägern oder der kommunalen Liegenschaftspolitik, die durch gezieltes Aufkaufen von Grundstücken kleinräumige Verbesserungen in Blockinnenbereichen ermöglichen und dadurch wieder neue Perspektiven für vernachlässigte Bestände in Nebenlagen schaffen, sind im Zentrenprogramm nur sehr selten erkennbar. Konflikte über die grundsätzliche Ausrichtung der Fördermaßnahme mögen dadurch vermieden werden, da sie häufig auf die im Grundsatz unstrittigen Aufwertungsmaßnahmen im öffentlichen Raum fokussiert sind. Auch wenn diese um wenige Schlüsselmaßnahmen einer Ansiedlung oder Aufwertung öffentlicher Einrichtungen und Kleinprojekte der privaten Aufwertung ergänzt werden, ist allerdings ungewiss, ob auf diese Weise eine langfristig nachhaltige Anpassung der baulichen Strukturen an die sich wandelnden Anforderungen innerstädtischer Funktionen gelingen kann.

Potenziale für Attraktivitätssteigerung und Revitalisierung

In den Ausführungen dieses Statusberichts ist deutlich geworden, dass das Zentrenprogramm eine Reihe von wirkungsvollen Aktivierungsmechanismen zur Verfügung stellt. Bislang weisen die Erfahrungen darauf hin, dass in vielen Fördergebieten die diesbezüglichen Möglichkeiten intensiv genutzt werden. Es bleibt allerdings abzuwarten, ob es sich dabei um mehr handelt als um einen kurzfristigen Zugriff auf Fördermittel und Unterstützungsstrukturen, die für den relativ kurzen Zeitraum der Förderung im Zentrenprogramm zur Verfügung stehen. Inwieweit gerade die Kleinstmaßnahmen, Beratungsangebote und Vernetzungsstrukturen vor Ort mittelfristig Nachahmer erlangen und verstetigt werden können, ist zum jetzigen Zeitpunkt noch keineswegs qualifiziert beurteilbar. Ebenfalls ungewiss ist, in welchem Umfang sie weitere private Investitionen auslösen, die von ihnen geförderten Veranstaltungen und Einrichtungen wirklich stabilisieren und mithin nachhaltige Wirkungen nach sich ziehen. Eine Beschränkung auf weniger tiefgreifende Interventionen ist in einem Umfeld nachvollziehbar, das sich auf kooperative Maßnahmen stützt. Wesentliche städtebauliche Strukturprobleme von Zentren werden allerdings damit unter Umständen nur unzureichend angegangen und deren Bewältigung aufgeschoben. Es bleibt zu hoffen, dass die präventiven Ansätze des Programms hier frühzeitig wirksame Strategien gegen drohende Abwertungserscheinungen hervorbringen.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, mit welchen mittel- bis langfristigen Leitvorstellungen für die Weiterentwicklung der Rolle ihrer Zentren die Programmkommunen ihre Fördermaßnahmen durchführen. Zwar ist in einigen von ihnen absehbar, dass durch Aufwertungsmaßnahmen eine Stabilisierung erreichbar ist. Dazu zählt häufig der Versuch, den Einkaufsstandort Innenstadt anders zu vermarkten und neu oder ergänzend zu profilieren. Eine solche einseitige Profilierungsstrategie kann sich allerdings als unzureichend erweisen, wenn die Konkurrenz anderer Standorte auf absehbare Zeit keine Stabilisierung oder Revitalisierung der Rolle des Zentrums als wichtigem Einkaufsort mehr erwarten lässt. Wenn zusätzlich die Möglichkeiten zu einer Nutzungsanreicherung durch kulturelle oder andere öffentliche Einrichtungen begrenzt sind, verbleibt häufig Wohnen als eigentliche Leitnutzung bestehen. Interessanterweise führt das aber keineswegs immer dazu, dass zukunftsfähige Ansätze für die Weiterentwicklung des Wohnens in der Innenstadt ausgearbeitet werden. In einer derartigen Konstellation ist vorstellbar, dass eine Aufwertungsstrategie, die lediglich eine verlorene Stellung des Zentrums als Hauptgeschäftsbereich wieder zu erlangen sucht, letztlich scheitert.

Vielversprechend erscheinen dagegen Ansätze, die sich auf eine Neubestimmung der dauerhaft bedrohten überkommenen Rolle der Zentren besinnen und diese konsequent verfolgen. Einige heben sich aus den Ansätzen der Programmkommunen bereits deutlicher hervor. Mittelstädte, die eine Perspektive für eine Aufrechterhaltung ihrer Rolle als Einkaufsstadt besitzen, beziehen häufig zur Stärkung ihrer Erlebniseinkaufsstrategie auch touristische und identitätsstiftende Elemente mit ein. Kleinere Städte mit geringerer Bedeutung als Einkaufsstadt profilieren sich ebenfalls über touristische Ansätze, wenngleich diese häufig nur einen kleinen Baustein bei der Weiterentwicklung des Zentrums darstellen können. Sie können aber gleichwohl einen Beitrag zur Steigerung der Lebensqualität auch für die ortsansässigen Bewohner leisten, wenn sie den Freizeitwert des Zentrums erhöhen. Andere Ansätze einer Herausbildung wichtiger Elemente für eine hohe Lebensqualität setzen vielfach daran an, dass Klein- und Mittelstädte nur über unzureichende Angebote für Bewohner mit einer ausgeprägt „urbanen“ Lebensweise verfügen. Eine daraus abgeleitete Strategie

kann etwa in der Belebung von Zentren durch Kulturangebote oder ortsansässige Künstler bestehen. Andere Städte arbeiten stärker an der Profilierung des Bildungsangebots oder einer Aufwertung durch lebensstilorientierte Angebote. Wieder in eine andere Richtung gehen Städte, die bewusst an der Profilierung als altengerechte Stadt arbeiten.

Häufig funktionieren diese Strategien gerade dadurch, dass die Lage des Zentrums in Konkurrenz zu nahe gelegenen größeren und meist attraktiveren Zentren dazu genutzt wird, ergänzende Profile auszubilden. Klein- und Mittelstädte mit solchen Rahmenbedingen setzen darauf, dass die benachbarte größere Stadt schwerpunktmäßig als Einkaufsort genutzt wird, während das eigene Zentrum, sofern es über einen gewissen Charme verfügt, auch ohne umfassendes Einkaufsangebot andere Nutzungsqualitäten entfaltet.

Zum jetzigen Zeitpunkt bleibt allerdings noch offen, wie attraktiv diese Profilierungsstrategien gerade für potenzielle neue Bewohner sein können. Auffälligerweise lassen gerade strategische Ansätze zum Wohnen in Zentren vielfach die nötige Komplexität und Konkretheit vermissen. Sie würden im Idealfall auf die Anpassung der Wohngebäude an moderne Anforderungen setzen, worauf die Kommunen aufgrund der oben beschriebenen Zurückhaltung bei der Förderung privater Aufwertungsmaßnahmen selten Einfluss nehmen. Sie müssten weiterhin Blockinnenbereiche so weit wie möglich für freiflächenbezogene Nutzungen vom Kinderspielplatz über die Terrasse bis hin zum Pkw-Stellplatz qualifizieren. Sie stoßen dabei aber nicht selten an die oben beschriebenen Grenzen, außer wenn größere Standorte auf Konversionsflächen für eine Neubebauung zur Verfügung stehen. Im öffentlichen Raum und bei öffentlichen Einrichtungen bestehen immer wieder in Ansätzen genutzte Möglichkeiten, hier gleichwohl eine nachfrageorientierte Aufwertung in kleinen Schritten zu erreichen. Sie soll den kleinräumigen Bedürfnissen des Wohnens von der Nahversorgung bis hin zur Wohnruhe gerecht werden. Diese Aufwertungsmöglichkeiten sind vielfältig: Verkehrsberuhigung, Schaffung alternativer Stellplatzangebote in öffentlichen Tiefgaragen, kleinere Spielplätze und Freiflächen, gezielte Aufwertung von Plätzen und „Pocket Parks“ sowie Organisation einer verträglichen Koexistenz von gesamtstädtisch nutzbaren Angeboten bis hin zu größeren Events.

Schlussfolgerungen und Ausblick

Anhand der dargestellten Befunde und Praxisbeispiele zeigt sich, dass die derzeitigen Aktivitäten der Programmkommunen wertvolle Beiträge zur Schaffung guter Voraussetzungen für eine zukunftsfähige Profilierung ihrer Zentren darstellen. Die zu erwartende anhaltende Konkurrenzsituation bei vielen Nutzungen und der großen Mobilität von Stadtbewohnern besteht allerdings weiter. Daher können die Fördermaßnahmen nur die notwendige Mindestvoraussetzung für die langfristige und nachhaltige Stabilisierung oder Neubestimmung der Zentrumsfunktion bilden. Weitere Schritte einer komplexen und aufeinander bezogenen Entwicklung durch private und öffentliche Akteure müssen sich anschließen, damit die Ziele des Zentrenprogramms auch in schwierigen Ausgangssituationen erreicht werden können.

Um hier künftig eine differenziertere Bewertung des Programmprofils sowie des Instrumenteneinsatzes vornehmen zu können, sollten bei einer Weiterentwicklung des Programms aus derzeitiger Sicht auch Monitoring- und Evaluierungsansätze eine noch größere Rolle spielen. Zwar setzen mit den Begleitinformationen bereits frühzeitig erste Ansätze eines Monitorings der Fördermaßnahmen ein. Tatsächlich lassen sich bislang aber nur in Ausnahmefällen weitergehende Bemühungen um eine Selbstevaluierung und Erfolgskontrolle beobachten, die über die übliche Kommunikation mit den Bewilligungsbehörden hinausgehen. Hier besteht in Zukunft noch Potenzial zu einer Weiterentwicklung, nicht zuletzt deshalb, weil noch wenige Erfahrungen zur Leistungsfähigkeit von Lenkungsgruppen, Zentrenmanagements und Verfügungsfonds vorliegen.

Vor dem Hintergrund finanzieller Restriktionen der öffentlichen Haushalte ist jedoch darauf zu achten, dass der notwendige Aufwand für diese programmbegleitenden Aktivitäten tragbar bleibt. Gleichwohl besteht im Rahmen der Maßnahmenumsetzung die Chance, den Beitrag erster umgesetzter Schlüsselmaßnahmen zur Stabilisierung und Attraktivitätssteigerung der Programmgebiete zu prüfen und ggf. ergänzende Maßnahmen zu ergreifen, die deren Nachhaltigkeit und Wirksamkeit stärken.

Auch für die integrierten Konzepte und die Vorbereitung komplexer Fördermaßnahmen in kooperativen Strukturen,

die auf die breite Unterstützung der Akteure und Betroffenen vor Ort angewiesen sind, ist eine nicht zu unterschätzende Zeitspanne zu veranschlagen.

Hier hat sich die Programmstrategie zum Zentrenprogramm mit ihren Zielen als fundierte Basis für die Umsetzung des Programms bereits bewährt. Dies gilt auf der konzeptionellen Ebene nahezu uneingeschränkt, wenn man sich die Vielfalt und Qualität der integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte vor Augen führt, die in vergleichsweise kurzer Zeit im Kontext des Zentrenprogramms entstanden sind. Hinsichtlich der konkreten baulich-investiven Umsetzung und der damit erzielbaren langfristigen Wirkungen ist es nach über fünf Jahren Programmlaufzeit noch zu früh für eine ähnlich prägnante Einschätzung. Insbesondere die Eingriffstiefe, die mit den Gesamtmaßnahmen zur Bewältigung größerer struktureller Probleme erzielt werden kann, lässt sich noch nicht abschließend beurteilen. Viele größere Einzelprojekte haben aufgrund der erforderlichen Vorlaufzeiten und der komplexen Abstimmungserfordernisse noch nicht den entsprechenden Umsetzungsstand erreicht.

5 Verzeichnisse

5.1 Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Städte und Gemeinden im Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren (2012). 21
Abbildung 2: Fördervolumen in den Programmjahren 2008 bis 2013 23
Abbildung 3: Anzahl der Fördergebiete im Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren nach Stadtgröße 24
Abbildung 4: Lage der Fördergebiete im Gemeindegebiet. 24
Abbildung 5: Überlagerung mehrerer Städtebauförderprogramme in den Fördergebieten des Zentrenprogramms 25
Abbildung 6: Ziele des Zentrenprogramms 30
Abbildung 7: Nutzungsverflechtungen in der Innenstadt 35
Abbildung 8: Sanierungsbroschüre der Stadt Emden. 55
Abbildung 9: Ansicht des Siegerentwurfs zur Umgestaltung des Platzes der Stadt Hof. 56
Abbildung 10: Planungen für den autofreien Königsplatz. 61
Abbildung 11: Schaubild zum Kommunikationskonzept im Fördergebiet Berlin-Turmstraße 69
Abbildung 12: Dimensionen integrierten Handelns 72
Abbildung 13: Verknüpfung unterschiedlicher Funktionen im Zentrum und den angrenzenden Stadtquartieren 76
Abbildung 14: Plan des Entwicklungskonzeptes zur städtebaulich-räumlichen Struktur 76
Abbildung 15: Integrierter Entwicklungsprozess Ludwigsburg. 79
Abbildung 16: Einbindung des Zentrenmanagements in die Zentrenentwicklung. 81
Abbildung 17: Organigramm der Interessensgemeinschaft „interesSAND“ 83
Abbildung 18: Rolle des Kernbereichsmanagements und der lokalen Partnerschaft in Hessen 85
Abbildung 19: Mitmachflyer für den Verfügungsfonds 91

5.2 Fotoverzeichnis

Seite 3	Bundesregierung/Steins
Seite 37 (oben)	Stadt Rendsburg
Seite 42	Dana Klaumünzer, Architekturbüro Obrusnik, Bamberg
Seite 43 (oben und unten)	Jahn, Mack & Partner
Seite 47 (alle)	Stadt Neuwied
Seite 50 (Mitte)	Stadtplanungsamt Aschaffenburg
Seite 53 (unten)	Stadt Münster
Seite 55 (unten)	Bianca Matthes, BauBeCon Sanierungsträger GmbH
Seite 58	Pressestelle Stadt Hallstadt
Seite 61 (oben)	Stadt Augsburg
Seite 61 (unten)	Michael Köhle
Seite 62 (oben)	Stadt Wadern
Seite 63 (oben und Mitte)	Robert Hilligus, Stadt Bad Wildungen
Seite 63 (unten)	Ute Kühlewind, Stadt Bad Wildungen
Seite 66 (unten)	Stadt Altötting, Baumgartner
Seite 67	City-Management Kempten
Seite 70 (oben)	Bezirksamt Hamburg-Nord
Seite 70 (Mitte)	steg Hamburg
Seite 70 (unten)	Stadtfinder / Harald Blazy
Seite 71	Photostudio Lichtblick / Neuwied
Seite 76	Stadt Büren
Seite 82 (Mitte und unten)	Magistralenmanagement Georg-Schwarz-Straße
Seite 84 (oben)	Prof. Petra Rau / Stadt Grebenstein
Seite 87	BSM – Beratungsgesellschaft für Stadterneuerung und Modernisierung mbH
Seite 91 (oben)	Tanja Behnke, t-wie-text
Seite 91 (unten)	Planungsgruppe MWM
Seite 92	Stadt Leipzig, Amt für Stadterneuerung und Wohnungsbauförderung

Alle anderen Fotos:
Uwe Altrock sowie
Plan und Praxis (Ulf Gerlach, Christoph Haller, Laura Hammler, Katharina Janke, Christian Kloss, Holger Pietschmann)

5.3 Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Programmkommunen und Fördergebiete nach Ländern in den Jahren 2008 bis 2012. 22
Tabelle 2: Vom Bund bereitgestellte Finanzhilfen im Zentrenprogramm in den Programmjahren 2008 bis 2013 22

5.4 Quellenverzeichnis

BBSR (Hrsg.): Indikatoren, Karten und Graphiken zur Raum- und Stadtentwicklung in Deutschland und in Europa (INKAR), Bonn 2011

BMVBS (Hrsg.): Integrierte Stadtentwicklung als Erfolgsbedingung einer nachhaltigen Stadt, Berlin 2007

BMVBS (Hrsg.): Aktive Stadt- und Ortsteilzentren. Das Zentrenprogramm der Städtebauförderung, Berlin 2009

BMVBS (Hrsg.): Aktive Stadt- und Ortsteilzentren – drei Jahre Praxis. Erster Statusbericht zum Zentrenprogramm der Städtebauförderung, Berlin 2011

BMVBS (Hrsg.): Evaluierung der Städtebauförderung. Leitfaden für Programmverantwortliche, Berlin / Bonn 2012a

BMVBS (Hrsg.): Verfügungsfonds in der Städtebauförderung, Berlin 2012b

BMVBS (Hrsg.): Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte in der Städtebauförderung, Berlin 2013

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (Hrsg.): Aktive Kernbereiche in Hessen. Leitfaden zum Förderprogramm vom 18. März 2009, Wiesbaden 2009

Kloss, Christian: Integriertes Handeln zur Stärkung von städtischen Zentren. Analyse integrierter Entwicklungskonzepte im Städtebauförderprogramm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren", Diplomarbeit, Berlin 2012 (bislang unveröffentlicht)

Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr Thüringen: Leitfaden zur Erarbeitung von integrierten Stadtentwicklungskonzepten (ISEK). Anlage 12 der Richtlinie zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (ThStBauFR) vom 1. Januar 2008, Erfurt 2008

Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft des Landes Brandenburg (Hrsg.): Arbeitshilfe zur Erstellung und Fortschreibung von Integrierten Stadtentwicklungskonzepten (INSEK) im Land Brandenburg (Aktualisierung und Fortschreibung der Arbeitshilfe von Dezember 2006), Potsdam 2012

Ministerium für Umwelt, Energie und Verkehr des Saarlandes (Hrsg.): Aktive Zentren, Leitfaden zum Städtebauförderungsprogramm, Saarbrücken 2010

Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Integrierte Handlungskonzepte in der Stadtentwicklung. Leitfaden für Planerinnen und Planer, Düsseldorf 2012

Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern (Hrsg.): Leitlinie öffentlich-privater Projektfonds. Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren, München 2010

Ritter, Ernst-Hasso: Strategieentwicklung heute. Zum integrativen Management konzeptioneller Politik (am Beispiel der Stadtentwicklungsplanung). In: pnd-online, Ausgabe 1/2007, S. 1-9. Online verfügbar unter www.planung-neu-denken.de, Zugriff: 25.06.2013

Sächsisches Staatsministerium des Innern: Arbeitshilfe zur Erstellung und Fortschreibung Städtebaulicher Entwicklungskonzepte (SEKo) vom 12.08.2005, Dresden 2005

Sächsisches Staatsministerium des Innern: Bund-Länder-Programme der Städtebauförderung – Anwendungshinweise zum Verfügungsfonds (Stand: Mai 2013), Dresden 2013

Stadt Bernburg (Saale) / SALEG Sachsen-Anhaltinische Landesentwicklungsgesellschaft mbH (Hrsg.): Fokus Saale. Integriertes Handlungskonzept, Bernburg (Saale) 2011

Stadt Büren (Hrsg.): Integriertes Handlungskonzept Aktives Stadtzentrum „Kernstadt Büren", Büren 2009

Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2013 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV Städtebauförderung 2013) vom 21.12.2012 / 21.03.2013

Internet (Stand jeweils November 2013):

www.aktive-kernbereiche-hessen.de
www.aktion-kms.de
www.aktivezentren.de
www.aktivezentrenberlin.de
www.augsburg.de
www.genial-zentral.de
www.hamburg.de/rise
www.innenstadt-nrw.de
www.lebenfindetinnenstadt.de
www.ludwigsburg.de
www.projekt-augsburg-city.de
www.turmstrasse.de
www.staedtebaufoerderung.info
www.stadtentwicklung.berlin.de/soziale_stadt/aktionsraeume_plus/index.shtml
www.stadtentwicklung-saar.de

Impressum

Herausgeber
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)
Referat SW I 4 – Koordinierung Städtebauförderung
Krausenstraße 17-20
10117 Berlin

Bearbeitung
Bundestransferstelle Aktive Zentren
Plan und Praxis
Manteuffelstraße 111
10997 Berlin

Uwe Altrock
Christoph Haller
Laura Hammler
Christian Kloss
Katharina Janke
Holger Pietschmann

Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Referat I2 – Stadtentwicklung
Deichmanns Aue 31-37
53179 Bonn

Mechthild Renner (Leitung)
Bernd Breuer

Gestaltung und Satz
Jakob Köhler, Plan und Praxis

Stand
März 2014

Auflage
2.000 Exemplare

Druck
druckpunkt, Berlin

www.bmub.bund.de