



# Aktive Stadt- und Ortsteilzentren – drei Jahre Praxis

Erster Statusbericht zum Zentrenprogramm der Städtebauförderung



Verkehr Mobilität Bauen Wohnen Stadt Land Verkehr Mobilität Bauen  
Wohnen Stadt Land [www.bmvbs.de](http://www.bmvbs.de) Verkehr Mobilität Bauen Wohnen  
Stadt Land Verkehr Mobilität Bauen Wohnen Stadt Land Verkehr Mobilität



# **Aktive Stadt- und Ortsteilzentren – drei Jahre Praxis**

Erster Statusbericht zum Zentrenprogramm der Städtebauförderung



## Grußwort

Es sind vor allem die Zentren unserer Städte und Gemeinden, die Identifikation und Heimatgefühl entstehen lassen. Als Orte der Kultur, Treffpunkte und als Räume für Wohnen, Arbeiten und Handel sind sie herausragende Bezugspunkte für die Bürgerinnen und Bürger.

Es ist ein wichtiges Ziel der Stadtentwicklungspolitik von Bund, Ländern und Gemeinden, lebendige und vielseitige Zentren zu erhalten und zu entwickeln. Doch vielerorts sind Einzelhandel, Handwerk und öffentliche Einrichtungen insbesondere in der Mitte unserer Kommunen durch die Folgen des strukturellen und demografischen Wandels bedroht. Industrie, produzierendes Gewerbe, Transport und Logistik haben zentrale Standorte vielerorts verlassen. Der Handel verliert vielerorts an individueller Vielfalt und Originalität. Leerstände mehren sich. Häufig sind auch Wohnungen an den Stadtrand oder in den Außenbereich verdrängt worden.

Lebendige Zentren sind jedoch gerade für Klein- und Mittelstädte von großer Bedeutung, wenn es darum geht, für die Bewohner und das Umland wichtige Versorgungsstrukturen aufrecht zu erhalten. Mit dem Städtebauförderprogramm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ haben Bund und Länder im Jahr 2008 ein Leitprogramm für die Innenentwicklung geschaffen, das die Städte und Gemeinden dabei unterstützt, Zentren in ihrer Vielfalt zu stärken. Ziel ist es, die städtebauliche Funktionsfähigkeit, die soziale Vitalität und den kulturellen Reichtum der Stadt- und Ortsteilzentren zu erhalten oder in vielen Fällen auch wieder zu gewinnen.

Ein wichtiges Anliegen ist mir die Beteiligung der Betroffenen an der innerstädtischen Entwicklung. Das gilt für Gewerbetreibende, Eigentümer, Unternehmer, Kulturschaffende ebenso wie für die Bürgerinnen und Bürger vor Ort. In der Vielfalt liegt die besondere Stärke des Programms. Aus diesem Grund unterstützen wir besonders Instrumente der integrierten Entwicklung und zur aktiven Teilhabe.



Drei Jahre nach Start können heute 281 Städte und Gemeinden aus dem Programm „Aktive Ort- und Stadtteilzentren“ gefördert werden. Ich bin besonders froh, dass wir die Finanzhilfen hierfür im Jahr 2011 nochmals erhöhen konnten.

Mit dem ersten Statusbericht liegt allen Interessierten nun eine ausführliche Bestandsaufnahme vor. Der Bericht gibt einen Überblick über Ziele, Handlungsfelder und Instrumente des Programms. Das breite Spektrum an Projekten aus den Kommunen zeigt die Vielfalt an Strategien und Ideen für die Stärkung der Zentren auf, die auch zur Nachahmung anregen sollen.



Dr. Peter Ramsauer

Bundesminister für Verkehr,  
Bau und Stadtentwicklung



# Inhalt

<b>Kurzfassung</b>	<b>7</b>
<b>Abstract</b>	<b>13</b>
<b>1. Das Städtebauförderprogramm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren</b>	<b>15</b>
1.1 Programmstrategie	16
1.2 Das Zentrenprogramm und andere Programme und Initiativen	18
1.3 Programmausgestaltung in den Ländern	20
1.4 Informations- und Erfahrungstransfer	22
<b>2. Programmkommunen und Fördergebiete</b>	<b>25</b>
<b>3. Ausgangslagen in den Programmkommunen</b>	<b>31</b>
3.1 Vorarbeiten und Konzepte	31
3.2 Abgrenzung des Fördergebietes	32
3.3 Fazit	34
<b>4. Handlungsfelder des Zentrenprogramms</b>	<b>35</b>
4.1 Einzelhandel, Dienstleistung, Handwerk	35
4.2 Wohnen	40
4.3 Öffentlicher Raum	45
4.4 Infrastruktur und öffentliche Einrichtungen	51
4.5 Mobilität und Verkehr	54
4.6 Baukultur und Stadtgestalt	57
4.7 Kooperation	61
4.8 Fazit: Funktionsvielfalt in den Stadt- und Ortsteilzentren	64
<b>5. Instrumente der Programmumsetzung</b>	<b>67</b>
5.1 Integrierte Ansätze der Zentrenentwicklung	67
5.2 Zentrenmanagement	76
5.3 Verfügungsfonds	82
5.4 Fazit	89
<b>6. Erfahrungen und Perspektiven der Programmumsetzung</b>	<b>91</b>
6.1 Erkenntnisse der bisherigen Programmumsetzung	91
6.2 Optimierung der Programmdurchführung	92
<b>Anhang</b>	<b>97</b>



## Kurzfassung

Bund und Länder haben das Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren im Jahr 2008 aufgelegt. Damit steht seit nunmehr drei Jahren ein spezielles Programm zur Stärkung zentraler Versorgungsbereiche bereit, kurz das „Zentrenprogramm“. Mit den Finanzhilfen des Programms werden die Gemeinden bei der Bewältigung struktureller Schwierigkeiten in den zentralen Stadt- und Ortsbereichen unterstützt. Die Ziele des Programms orientieren sich an der Schaffung von Funktionsvielfalt und Versorgungssicherheit in den Zentren, an einem sozialen Zusammenhalt durch vielfältige Wohnformen und Infrastruktureinrichtungen, an der Aufwertung des öffentlichen Raums, der Pflege der Stadtbaukultur, der Optimierung einer stadtverträglichen Mobilität und der partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen allen Akteursgruppen der Zentrenentwicklung. Das Programm dient der Vorbereitung und Durchführung von Gesamtmaßnahmen zur Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche mit Funktionsverlusten und Leerständen. Dabei kommt es darauf an, notwendige funktionale und bauliche Anpassungen sozialorientiert, stadt- und umweltverträglich zu gestalten. Für die Bewältigung dieses anspruchsvollen Vorhabens sind integrierte Strategien erforderlich, die mit individuellen, von möglichst vielen Akteuren getragenen Lösungen zu unterschiedlichen Handlungsfeldern unter Einsatz spezifischer Instrumente untersetzt werden.

Der Bund, die Länder und die kommunalen Spitzenverbände haben die Ausgangslage, die Problemstellung, die Ziele und Instrumente für die Umsetzung des Programms Aktive Stadt- und Ortsteilzentren intensiv diskutiert. Die daraus entstandene Programmstrategie wurde im Herbst 2009 als Broschüre publiziert (BMVBS 2009). Die Programmstrategie dient zugleich als programmatische Orientierung für die Vorbereitung und Umsetzung der Fördervorhaben und als Maßstab für die Zielerreichung des Zentrenprogramms. Die Finanzhilfen des Bundes für das Zentrenprogramm wurden in den Jahren 2008 bis 2010 kontinuierlich erhöht und beliefen sich auf insgesamt circa 168,5 Mio. Euro, die jeweils in gleicher Höhe durch Finanzhilfen der Länder und der Kommunen ergänzt wurden. Für das Jahr 2011 ist eine weitere Erhöhung der Bundesfinanzhilfen auf circa 90 Mio. Euro erfolgt.

Die Aktivitäten des Zentrenprogramms sind auch über die Städtebauförderung hinaus im Kontext

weiterer Förderprogramme und Initiativen zur Innenentwicklung zu sehen, die bereits seit vielen Jahren auf Bundes- und Landesebene existieren.

Wichtig ist ein intensiver Informations- und Erfahrungstransfer zwischen den am Programm beteiligten Akteuren, der u. a. durch die im Jahr 2009 eingerichtete Bundestransferstelle unterstützt wird.

Das Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren hat in den ersten Jahren seines Bestehens eine bundesweite Relevanz erreicht. 241 Fördergebiete in 216 Städten und Gemeinden aller 16 Bundesländer wurden bis einschließlich 2009 mit Finanzhilfen aus dem Bund-Länder-Programm gefördert. Die Mehrzahl der Fördermaßnahmen des Zentrenprogramms ist in Mittelstädten, Kleinstädten und Landgemeinden angesiedelt. Obwohl sich das Zentrenprogramm ja 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 in der Regel die (historischen) Innenstädte bzw. Ortskerne. Die meisten Fördergebiete im Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren erhalten keine Finanzhilfen aus anderen Programmen der Städtebauförderung. Dies trifft hauptsächlich auf die Programmkommunen der westdeutschen Bundesländer zu, während in den neuen Ländern häufig ein Gebiet auch aus verschiedenen Städtebauförderprogrammen gleichzeitig unterstützt wird.

### Ausgangslagen in den Programmkommunen

Viele Programmkommunen des Zentrenprogramms verfügen über eine intensive Vorgeschichte in der Städtebauförderung, die teilweise bereits mehrere Jahrzehnte währt. Hieraus erklärt sich, dass bei Programmbeginn vielfach bereits komplexere Konzepte für die Stadt- oder Stadtteilentwicklung vorlagen, auf die im Rahmen der Bewerbung für das Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren zurückgegriffen werden konnte. Dies gilt sowohl für Kommunen in den alten Bundesländern, die teilweise Zug um Zug größere Teile ihrer Innenstadt saniert haben, als auch für jene in den neuen Bundesländern, in denen das neue Programm zur Einwerbung komplementärer Mittel herangezogen wird. In beiden Fällen ist zu

beobachten, dass es für die Kommunen vor allem darauf ankommt, das Spektrum ihrer zentrenbezogenen Stadterneuerungsaktivitäten zu verbreitern oder abzurunden. Darüber hinaus gibt es aber im Zentrenprogramm auch eine ganze Reihe von Kommunen, die weder auf vorhandene Erfahrungen aus der Städtebauförderung noch auf andere inhaltlich passfähige Vorarbeiten zurückgreifen können. Diese Kommunen, zumeist kleine Städte und Gemeinden in westdeutschen Bundesländern, müssen ihren integrierten Zentren- und Stadtentwicklungsprozess komplett neu initiieren und benötigen dafür einen entsprechend längeren Vorlauf. Dies gilt auch für solche Kommunen, die im Zusammenhang mit der Aufnahme in das Zentrenprogramm ihren Stadtentwicklungsprozess inhaltlich neu ausrichten und deshalb auf vorhandene Konzepte und Planungen nur bedingt zurückgreifen können.

Den Kommunen geht es mit der Aufnahme in die Städtebauförderung bzw. in das Zentrenprogramm vor allem darum, ihre unmittelbar drängenden Probleme zu bearbeiten. Daraus ergibt sich oft ein eher pragmatischer Ansatz bei der Auswahl und Abgrenzung ihrer Fördergebiete. Diese hängt eng zusammen mit den Überlegungen und Strategien, die die Kommunen bei der Aufwertung ihrer Zentrumsgebiete verfolgen. In vielen kleinen Städten und Gemeinden bilden Strategien für die Zentren den Schwerpunkt der Stadtentwicklung. In größeren Kommunen ist weniger häufig zu erkennen, dass das Zentrenprogramm in den Mittelpunkt der Stadtentwicklungsansätze gestellt wird. Vielmehr bildet das jeweilige Fördergebiet häufig eine sinnfällige Ergänzung im Gesamtbild der Sanierungs- und Fördergebiete der Kommune.

In vielen Städten spielt als Anreiz für die Bewerbung um Fördermittel aus dem Zentrenprogramm auch die Möglichkeit eine Rolle, neue Ansätze und Instrumente der privat-öffentlichen Kooperation zu erproben. In einigen Ländern werden solche Ansätze durch ein entsprechendes spezifisches Programmprofil des Zentrenprogramms unterstützt.

### Handlungsfelder des Zentrenprogramms

Für die Umsetzung der Programmziele lassen sich unterschiedliche Handlungsfelder ableiten, die jeweils mit spezifischen Herausforderungen verbunden sind. Das Spektrum dieser Handlungsfelder ist Ausdruck des bereits in der Programmstrategie formulierten Anspruchs, die Entwicklung der Stadt- und Ortsteilzentren mit einer möglichst breiten

Funktionsvielfalt als Beitrag zu einer kompakten und gemischten Stadt zu verstehen.

- **Einzelhandel, Dienstleistungen, Handwerk**

Die Vielfalt von Einzelhandels-, Dienstleistungs- und Handwerksbetrieben ist charakteristisch für die Multifunktionalität der Zentren. Entsprechend steht dieses Handlungsfeld in vielen Programmkommunen an erster Stelle bei der Bewältigung der strukturellen Veränderungen in den Zentren. Allerdings ist hier der Gestaltungsspielraum der Kommunen begrenzt. Neben flankierenden Maßnahmen zur Bewältigung der „Warenhauskrise“ sowie der in einzelnen Städten forcierten Ansiedlung größerer innerstädtischer Einkaufszentren (als Frequenzbringer und „Magneten“) steht die gestalterische Aufwertung der Gebäude und des öffentlichen Raums (siehe S. 9) im Mittelpunkt vieler Fördermaßnahmen. Daneben geht es vor allem um marketing- und serviceorientierte Ansätze zur Stärkung kleinerer inhabergeführter Handels-, Dienstleistungs- und Handwerksbetriebe (z. B. Geschäftsstraßenmanagement, Informations- und Beratungsangebote für Geschäftsinhaber). In vielen Kommunen kann auf vorliegenden Einzelhandelskonzepten aufgebaut werden. Allerdings formulieren diese häufig branchenbezogene Orientierungen, für deren Durchsetzung den Kommunen nur eingeschränkte Instrumente zur Verfügung stehen. Umso wichtiger ist hier ein umfassender Kooperationsansatz, der auf instrumenteller Ebene durch das Zentrenprogramm in mehrerer Hinsicht unterstützt wird.

- **Wohnen**

In den meisten Klein- und Mittelstädten, insbesondere in den von Schrumpfungsprozessen geprägten Regionen in Ost- und Westdeutschland, besteht großer Handlungsbedarf, um die Wohnfunktion in den Zentren zu stärken. Hier müssen Defizite einer nicht markt- bzw. zielgruppengerechten Ausstattung der Gebäude und Wohnungen ausgeglichen werden. Im Zentrenprogramm geht es dabei häufig weniger um konkrete bauliche Maßnahmen der Sanierung oder Modernisierung, sondern vielmehr um strategische Überlegungen zur Stärkung der Innenstädte als Wohnstandort. Entsprechend spielen Aspekte des Wohnens in der großen Mehrzahl der Fördermaßnahmen eher eine implizite als eine explizite Rolle. Dabei geht es beispielsweise um die zielgruppenspezifische Anpassung des vorhandenen Wohnungsangebotes oder um die Nachnutzung innerstädtischer Brachflächen zu Wohnzwecken.

- **Öffentlicher Raum**

Die geplanten oder bereits umgesetzten Maßnahmen in den zentralen öffentlichen Räumen reichen von temporären Interventionen über die Gestaltung von Grünflächen bis hin zur umfassenden Um- oder Neugestaltung von Fußgängerzonen, Geschäftsstraßen oder Platzräumen. Vielfach steht die Neugestaltung des Straßenraums und auch eine Inszenierung des öffentlichen Raums im Fokus der Aufwertungsmaßnahmen, um den Besuch der Zentren zu einem „Erlebnis“ werden zu lassen und letztlich die Verweildauer zu steigern. Große Potenziale bei der Gestaltung, Pflege und Nutzung des öffentlichen Raumes bieten Kooperationen mit Bewohnerinnen und Bewohnern, Eigentümern, ansässigen Gewerbetreibenden und Institutionen. Die verschiedenen Akteure werden bei der Gewährleistung eines qualitativ ansprechenden öffentlichen Raumes einbezogen.

- **Infrastruktur und öffentliche Einrichtungen**

Infrastrukturangebote und öffentliche Einrichtungen, wie Museen, Bibliotheken, Galerien, Volkshochschulen oder Sport- und Freizeiteinrichtungen sind wichtige Versorgungsangebote und zugleich Besucherpotenzial für die Innenstädte. Durch eine gezielte Standortwahl solcher und weiterer Einrichtungen können die Kommunen ihre Zentren stärken und Impulse für flankierende Investitionen setzen. Bislang ist im Rahmen des Programms Aktive Stadt- und Ortsteilzentren eine solche aktive Steuerungsrolle der öffentlichen Hand allerdings nur selten erkennbar. Bereits häufiger bei der Programmnutzung berücksichtigt wird ein anderer Aspekt des Handlungsfeldes Infrastruktur: die gezielte Allokation von Pflege- und Betreuungseinrichtungen für Senioren oder Behinderte in den städtischen Zentren.

- **Mobilität und Verkehr**

Die hohe Belastung durch den motorisierten Individualverkehr ist ein großes Hemmnis für die Attraktivität der Zentren. Hier können neue und innovative Mobilitätskonzepte entwickelt werden, die alle Verkehrssysteme intelligent vernetzen, den motorisierten Verkehr reduzieren und durch kurze Wege insbesondere den Fuß- und Radverkehr stärken. Für viele Programmkommunen wurden durch die Erarbeitung von integrierten Konzepten entsprechende geeignete Lösungswege aufgezeigt. Allerdings ist die kommunale Leistungsfähigkeit zur Umsetzung von Verkehrsprojekten in der Regel begrenzt, da die Maßnahmen sehr kostspielig und aufwendig sind. In diesem Zusammenhang ist eine fach-

übergreifende Verknüpfung mit anderen Finanzierungsquellen, etwa im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG) bzw. entsprechender GVFG-Nachfolgeregelungen der Länder, besonders wichtig.

- **Baukultur und Stadtgestalt**

Bei der Umsetzung des Zentrenprogramms werden durchgehend hohe Ansprüche an die Bau- und Prozesskultur (Kooperation zwischen wichtigen Akteuren) gestellt. Die diesbezüglichen Handlungsspielräume sind aber von Maßnahme zu Maßnahme recht unterschiedlich. Hohe Standards liegen gerade für die baukulturelle Praxis in den für die städtische Identität bedeutsamen Innenstädten nahe. Ihre konkrete Umsetzung lässt sich vielfach am ehesten im Rahmen einer Aufwertung des öffentlichen Raums erreichen. Über kooperative Ansätze und die sich daraus herausbildende Prozesskultur können baukulturelle Standards häufig eher erreicht werden, als dies konkrete Zeichen bei der Maßnahmenumsetzung zunächst vermuten lassen.

- **Kooperation**

Die Herausforderungen im Rahmen des Zentrenprogramms bestehen darin, ein breites Akteurspektrum in die Aktivitäten zur Zentrenstärkung einzubeziehen, das gemeinsame Handeln von öffentlichen und privaten Akteuren zu befördern sowie auch die Bewohnerinnen und Bewohner einzubeziehen. Ein Engagement betriebswirtschaftlich denkender und handelnder Geschäftsleute für die Zentren setzt Ideen frei, die eine wirtschaftliche Tragfähigkeit berücksichtigen und somit nicht nur innovative, sondern auch realistisch umsetzbare Lösungen zur Aufwertung von Geschäftsbereichen hervorbringen können. Die Mitwirkung privatwirtschaftlicher Akteure an der Stadtentwicklung bringt also neue Formen der Kopplung baulich-räumlich-investiver Ansätze einerseits und wirtschaftsförderungsbezogener Ansätze andererseits hervor. Diese Ansätze werden in vielen Programmkommunen bereits erfolgreich erprobt. Andernorts werden die spezifischen Potenziale, die gerade das Zentrenprogramm in diesem Handlungsfeld anbietet, noch nicht ausreichend erkannt. Hier sind eine Intensivierung des Zentrenmanagements (beispielsweise durch die Stärkung von paritätisch besetzten Lenkungsgruppen), weiter reichende Leitbildprozesse und übergreifende stadtentwicklungsplanerische Verfahren erforderlich, um den investiven Ansätzen eine transparente und flexible Beteiligungs- und Anerkennungskultur an die Seite zu stellen. Dadurch wird die aktive Berücksichtigung unterschiedlicher Interessenlagen ermöglicht.

Die bisherige Umsetzung des Programms Aktive Stadt- und Ortsteilzentren in den Handlungsfeldern zeigt die große Bandbreite der Nutzungen in und Ansprüche an Flächen in Zentren auf. Die im Statusbericht beschriebenen Herausforderungen und Umsetzungsansätze verdichten sich in einem Leitbild vitaler Zentren, das von einem engen Zusammenspiel von Arbeiten, Wohnen, Freizeit und Erholung ausgeht und somit stark an einer möglichst vielfältigen Funktionsmischung orientiert ist. Dazu sind nicht zuletzt die Voraussetzungen für ein konfliktarmes Nebeneinander oder gar symbiotisches Miteinander dieser Nutzungen zu schaffen.

Integratives Handeln drückt sich vor dem Hintergrund der dargestellten Handlungsfelder nicht zwangsläufig in einem umfassenden Anspruch aus. Angesichts beschränkter Ressourcenverfügbarkeit kommt es vielmehr auf ineinander greifende Handlungsoptionen an. Je nach örtlicher Situation werden die Handlungsfelder in integrierten Ansätzen und Konzepten sehr unterschiedlich gewichtet, wobei es jedoch vor allem auf ein schlüssiges Zusammenspiel ankommt.

### Instrumente der Programmumsetzung

Das Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren leistet mit einer Kombination aus städtebaulichen Maßnahmen zur Stärkung der Nutzungsvielfalt einerseits sowie Beteiligungs- und Mitwirkungsmaßnahmen andererseits einen Beitrag zur Innenentwicklung. Dabei erfahren die Fördermaßnahmen eine Ausgestaltung durch spezifische Instrumente.

Als wichtigstes Instrument sind die integrierten Handlungskonzepte zu nennen, die als Grundlage der Zentrenentwicklung (und in den meisten Ländern auch als explizite Fördervoraussetzung) auf unterschiedlichen Ebenen das integrierte Handeln der Akteure anregen sollen:

- *Raumübergreifend gesamtstädtisch und stadtreional:* Nur auf Basis einer räumlich integrierten Analyse sind differenzierte Aussagen zu den Entwicklungsperspektiven der Zentren möglich. Integrierte Handlungskonzepte sollen u. a. definieren, in welchem Verhältnis die verschiedenen Hauptnutzungen und Räume in der Stadt zueinander stehen und wie sich vor diesem Hintergrund zentrale Standorte zu ihrer peripheren Konkurrenz verhalten. Damit wird die Zentrenentwicklung umfassend in gesamtstädtische Leitbilder eingebunden und es werden klare räumliche Prioritäten gesetzt.

- *Ressortübergreifend:* Eine Kooperation bzw. Zusammenführung der unterschiedlichen Ressorts in der Stadtpolitik liegt bei der Auseinandersetzung mit den Zentren nahe. Hier treffen vor allem Städtebau, Wirtschaftsförderung, Wohnungs-, Bildungs- und Kulturpolitik zusammen. Integrierte Handlungskonzepte eröffnen einen strategischen und ressortübergreifenden Ansatz gebietsbezogenen Handelns. Deshalb ist es unabdingbar, eine möglichst große Bandbreite von kommunalen und regionalen Fachressorts bei der Erarbeitung und Fortschreibung der Konzepte zu berücksichtigen.
- *Akteursübergreifend:* Zentrenentwicklung kann nur dann eine nachhaltige Wirkung entfalten, wenn sie eine hohe Aufmerksamkeit in der kommunalen Politik und in der Verwaltung genießt. Ebenso wichtig ist ein Rückhalt bei möglichst vielen Akteuren und in der gesamten Stadtgesellschaft. Dies betrifft sowohl die Bewohner als auch Eigentümer und Nutzer von Immobilien, Infrastrukturträger und Interessenvertreter.

In vielen Programmkommunen ist unter Berücksichtigung dieser vielschichtigen Ebenen ein neuer Typ von Stadtentwicklungskonzepten bzw. integrierten Handlungskonzepten entstanden. Diese zeichnen sich dadurch aus, dass sie weniger eine umfassende und detaillierte Analyse der Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung in den Vordergrund stellen, sondern die Umsetzung von Einzelmaßnahmen und Aktivitäten. Ein weiteres Merkmal dieser Konzepte ist, dass sie kooperatives Handeln der Innenstadtakteure einfordern und die Rahmenbedingungen für private Investitionen definieren.

In anderen Kommunen wird bei der Umsetzung des Zentrenprogramms noch stark an die bisherige Förderpraxis aus dem Programm Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen angeknüpft. In diesen Fällen ist die Spezifik der eingesetzten Instrumente zur Ausgestaltung der Fördermaßnahmen weniger ausgeprägt. Vielmehr wird hier das „klassische“ Instrumentarium der Stadterneuerung, also z. B. Vorbereitende Untersuchungen, Beauftragung von Sanierungsträgern und Bürgerbeteiligung gemäß Baugesetzbuch (BauGB), angewandt. Aber auch unter solchen Rahmenbedingungen gibt es gelungene Beispiele, wie durch zielgerichtete Weiterentwicklung bereits vorhandener Konzepte eine Konzentration auf die Handlungsschwerpunkte der Zentrenentwicklung erreicht werden kann.

Eine wichtige Rolle bei der Umsetzung des Zentrenprogramms spielt vielerorts die Einrichtung und Ausgestaltung eines Zentrenmanagements.

Der Aufbau entsprechender Strukturen, die hauptsächlich dazu dienen, die Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und privaten Akteuren zu intensivieren, stellt keine Selbstverständlichkeit dar. Mit dem Zentrenmanagement werden im Optimalfall alle zentrenrelevanten Aktivitäten gebündelt, die Akteure vernetzt, Projekte angestoßen und die Prozesse gesteuert. Dabei können begleitend zum städtebaulichen Projektmanagement und dem Projektmanagement der Fördermaßnahmen auch stadtmaking-orientierte Ansätze mit einbezogen werden. Weiterhin werden in vielen Programmkommunen auch Lenkungsgruppen als lenkendes und Verantwortung tragendes Netzwerk aus öffentlichen und privaten Akteuren eingerichtet. Diese lokalen Gremien übernehmen neben der Trägerfunktion für die Vergabe von Mitteln aus Verfügungsfonds oftmals auch programmbegleitende Experten- und Multiplikatorenfunktionen.

Ein wichtiges Instrument zur Entfaltung des lokalen bürgerschaftlichen Engagements ist ein durch Stadtteilgremien selbst verwaltetes Budget. Dieses wird in Form des Verfügungsfonds angeboten. Die Einrichtung von Verfügungsfonds stellt eine instrumentelle Innovation dar. Lokale Gremien werden dabei befugt, selbstverantwortlich über die Verwendung von Finanzmitteln für die Quartiersentwicklung zu entscheiden, und lokale Akteure werden in die Finanzierung städtebaulicher Fördermaßnahmen einbezogen, auch wenn diese nicht unmittelbar ihr eigenes Eigentum betreffen.

Das entscheidende Charakteristikum des Verfügungsfonds im Zentrenprogramm besteht darin, dass jeder Euro, der aus privatem Vermögen in den Verfügungsfonds einfließt, bei entsprechender Verwendung gemäß den örtlichen Richtlinien mit dem gleichen Betrag aus dem Etat der Städtebauförderung (Bund, Land, Kommune) bezuschusst wird. Verfügungsfonds wurden bislang vor allem im Freistaat Bayern eingerichtet. Viele Programmkommunen haben erst im Laufe des Jahres 2010 damit begonnen, sich intensiv mit den Möglichkeiten und der detaillierten Ausgestaltung eines Verfügungsfonds auseinander zu setzen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das Zentrenprogramm im Rahmen der Städtebauförderung des Bundes und der Länder in seiner dreijährigen Laufzeit eine hohe Relevanz erreicht hat. In vielen Programmkommunen war die erste Phase der Programmumsetzung (2008 bis 2010) zunächst durch die Erarbeitung und Abstimmung integrierter Handlungskonzepte als Basis für künftige Umsetzungsmaßnahmen geprägt. Auf der instrumentellen Ebene wurden, beispielsweise durch erste Verfügungsfonds oder neue Kooperationsansätze im Rahmen eines Zentrenmanagements, die großen Potenziale für die Entwicklung der Stadt- und Ortsteilzentren deutlich. Es ist zu erwarten, dass mit der sichtbaren Umsetzung weiterer Vorhaben vor Ort sowie durch eine weitere Profilierung des Zentrenprogramms als Leitprogramm der Innenentwicklung die Bedeutung dieses Programms in den kommenden Jahren weiter zunehmen wird.



## Abstract

In 2008, the German Federal Government and the federal states launched the joint urban development promotion programme “Aktive Stadt- und Ortsteilzentren” (Active City and District Centres). Thus for the last three years, the municipalities have now been able to make use of a programme tailored to cater to the needs of central areas in an environment of severe competition, briefly called “Centre Programme“. With the financial means provided by the programme, municipalities are supported in their efforts to overcome structural challenges for their centres and sub-centres. Its objectives consider the creation of vibrant and functionally diverse centres that guarantee a good quality of infrastructure and supply with goods and services for the local population. They contribute to social cohesion by offering diverse housing options and infrastructure. The improvement of public space, building and planning culture are objectives as well as environmentally friendly and well-integrated transport and a climate of collaborative planning and cooperation between all stakeholders involved in city centre development.

The Centre Programme is designed for preparation and implementation of measures to regenerate and develop central supply areas suffering from functional decline and vacancies. In the process necessary functional and structural adaptations are to be organized in a socially and environmentally compatible way. Integrated strategies are necessary to cope with these challenges. They are to develop individual solutions, supported by the highest possible amount of stakeholders within different fields of activity and equipped with specific instruments.

The Federal Government, the federal states and the associations of local authorities intensively discussed the starting situation and the objectives and possible instruments for implementing the Centre Programme. The resulting programme strategy offers orientation for preparing and implementing the measures and may be used as a rating scale for the achievement of objectives.

The financial support for the Centre Programme provided by the Federal Government increased continuously between the years 2008 and 2010 and amounts to a total of 168.5 million euro, being supplemented by financial aids of the states and the municipalities.

The activities of the Centre Programme have to be regarded in the context of further support programmes and initiatives in the field of inner development that have already existed at the federal and state levels for many years.

Since 2009 the intensive transfer of information and know-how among the stakeholders has been supported by a national transfer agency (Bundestransferstelle).

During the first three years the Centre Programme has gained nationwide relevance. 241 action areas in 216 cities and municipalities spreading all over the 16 states received financial grants. The majority of measures within the Centre Programme takes place in medium- and small-sized towns and rural municipalities. Though the title of the Centre Programme refers to city centres as well as to urban district centres, the majority of the current action areas are “classical“ city centres, generally speaking (historical) inner cities and town centres.

In the process of application for the “Active City and District Centres“ programme, many municipalities came back to existing complex concepts for the city and urban district development. In some municipalities the integrated centre or urban development process has to be newly initiated. Many small-sized towns and municipalities focus on strategies for the centres in their urban development approach. In bigger municipalities the action area often complements existing urban renewal and action areas spatially.

Different fields of action can be derived for the implementation of the objectives of the programme. They are related to specific challenges:

- retail, service, handicraft
- housing
- public space
- infrastructure and public amenities
- mobility and transportation
- building culture and urban design
- cooperation

The spectrum of fields of action expresses the requirement of the programme strategy to understand the development of the city and district centres with a broad functional variety as a contribution to a compact and diverse city. According to the local situation the fields of action in integrated approach

ches and concepts are given different emphasis yet reasonably combining them.

The implementation state of the programme “Active City and District Centres” shows the wide range of use of and demand for space located in centres. The challenges and implementation approaches that are described in the status report can be seen as the manifestation of guiding principles for vibrant centres. They are built upon a fruitful interaction of different functions such as working, housing, leisure and recreation aiming at a great functional diversity. The conditions for a peaceful coexistence or even symbiotic interplay of these functions have to be created.

Against this background a new type of urban development concept respectively integrated strategic concept emerged in many municipalities supported by the Centre Programme. Those concepts focus less on comprehensive planning but on mid-term oriented visions that inform and prepare the implementation of specific projects that are supposed to contribute to the upgrading of centres. Further characteristics of these concepts are the demand for cooperative action of inner city stakeholders and the definition of the framework for private investment.

The so-called “Centre Management” plays an important role implementing the Centre Programme. In the best case it bundles all activities relevant for the centre, brings stakeholders together, initiates projects and manages processes. It can also include

city marketing and other promotional approaches. Many municipalities set up public-private steering groups. They can be established as an agency allocating financial means of the urban project funds and often function as attending experts and multiplier.

The so-called “Urban Project Fund” is an innovative instrument and is composed of 50 per cent public financial means of the Centre Programme and 50 per cent private financial means. Local committees are in charge of autonomous allocation of the means of the funds for neighbourhood development. Local stakeholders are involved in financing urban development measures, even if their property is not directly affected.

To sum up, in three years the Centre Programme gained high relevance in the framework of the national urban development promotion programmes. For many participating municipalities the first stage of implementation (2008 to 2010) implied the formulation and coordination of integrated concepts as a basis for future measures. Concerning the instruments, huge potentials for the development of the city and district centres came up, e.g. regarding the urban project funds and new approaches of cooperation in line with the Centre Programme. With the apparent further implementation of measures on-site and by further profiling the Centre Programme as guiding programme for inner development, it can be expected that the programme itself will gain even more relevance in the years to come.

# 1. Das Städtebauförderprogramm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren

Die Stadt-, Orts-, Stadtteil- und Ortsteilzentren haben herausragende Bedeutung für die Zukunft unserer Städte und Gemeinden. Das Spektrum der zentralen Räume reicht vom kleinen Ortskern mit Nahversorgung und Gemeindetreffpunkt über Orts- und Stadtteilzentren mit lokaler Bedeutung bis hin zu den Innenstadtzentren mit größeren Einzugsbereichen. Die Zentren leisten jenseits von Größe und Bedeutung ihren Beitrag zum leistungsfähigen und vielfältigen Siedlungssystem in Deutschland (vgl. BMVBS 2009, S. 6).

In den zentralen Räumen werden sich sozialer Zusammenhalt, ökologische Verträglichkeit, ökonomische Tragfähigkeit und kulturelle Innovation unserer Siedlungsweise mitentscheiden. Zentrale Siedlungsbereiche sind vielfältige Orte für Wirtschaft und Kultur, Orte zum Arbeiten und Wohnen, für Versorgung und Freizeit. Zugleich sind sie Identifikationsorte der Gesellschaft und Kristallisationspunkte für das Alltagsleben (vgl. ebd.).

Angesichts der Bedeutung der Zentren und der vor ihnen liegenden Herausforderungen haben Bund und Länder in der Städtebauförderung das Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren aufgelegt. Damit steht seit 2008 erstmals ein spezielles Programm zur Stärkung zentraler Versorgungsbereiche bereit, kurz das „Zentrenprogramm“. Mit den Finanzhilfen aus dem Zentrenprogramm unterstützen Bund und Länder die Gemeinden bei der Bewältigung struktureller Herausforderungen und Schwierigkeiten in den zentralen Stadt- und Ortsbereichen (vgl. ebd.).

Der vorliegende erste Statusbericht der Bundestransferstelle zum Zentrenprogramm liefert angesichts der erst kurzen Programmlaufzeit einen ersten Überblick über die bisherige Umsetzung des Programms. Er enthält keine „fertigen“ Ergebnisse, sondern ist vielmehr als „Bericht aus der Werkstatt“ zu verstehen, der die wichtigsten Probleme der Zentrenentwicklung identifiziert, die Erprobung innovativer Lösungsmöglichkeiten und Instrumente darstellt. Dadurch werden die laufenden Prozesse dokumentiert und für die Fachöffentlichkeit zugänglich gemacht. Der Bericht versteht sich als Momentaufnahme der laufenden Programmumsetzung, berichtet über gute Projekte und möchte die Stellschrauben aufzeigen, die im weiteren Pro-

grammverlauf für eine Optimierung der Ergebnisse genutzt werden können.

In diesem ersten Kapitel wird zunächst die Programmstrategie des Zentrenprogramms vorgestellt (Ausgangslage, Ziele und Fördergegenstände). Weiterhin werden das Verhältnis zu anderen Förderprogrammen sowie zu Initiativen des Bundes und der Länder aufgezeigt und Aufgaben des Informations- und Erfahrungstransfers skizziert.

Im zweiten Kapitel wird ein quantitativer Überblick über die geförderten Kommunen und Programmgebiete gegeben. Ausgewählte strukturelle Merkmale werden vorgestellt und charakterisiert.

Ausgehend von diesem Überblick werden in Kapitel 3 unterschiedliche Ausgangslagen in den Programmkommunen dargestellt (z. B. zur Abgrenzung der Fördergebiete sowie zum Verhältnis zu anderen Programmgebieten der Städtebauförderung).

Die Kapitel 4 und 5 stellen die Schwerpunkte des Statusberichts dar. In diesen Kapiteln werden zunächst die jeweiligen Zielsetzungen skizziert und dann der Verlauf sowie der bisher erreichte Status der Fördervorhaben dargelegt. In Kapitel 4 werden die unterschiedlichen Handlungsfelder des Programms vertieft behandelt und anhand konkreter Umsetzungsbeispiele aus den Fördergebieten illustriert. Es wird dadurch ein Überblick über die Herausforderungen und Problemlagen dargestellt, die aktuell in den Fördergebieten von Bedeutung sind und es werden punktuelle Einblicke zu Lösungsmöglichkeiten im Rahmen des Zentrenprogramms gegeben. In Kapitel 5 werden darauf aufbauend ausgewählte Instrumente der Programmumsetzung vorgestellt. Dabei wird auch auf das kooperative Zentrenmanagement sowie auf das Instrument des Verfügungsfonds eingegangen. Gerade diese Instrumente verdeutlichen das Kernanliegen des Zentrenprogramms mit seiner Verknüpfung aus baulich-investiven Maßnahmen und kooperativen Elementen. Bei der Anwendung dieser Instrumente und bei der Umsetzung der Möglichkeiten, die das Programm diesbezüglich bietet, herrscht in den Programmkommunen jedoch noch eine gewisse Unsicherheit. Durch die Darstellung ausgewählter Anwendungsbeispiele aus den Fördergebieten sollen daher Impulse für die künftige Praxis der Programmumsetzung gegeben werden.

Im abschließenden Kapitel 6 wird aus Sicht der Bundestransferstelle eine erste Zwischenbilanz der bisherigen Programmumsetzung gezogen. Darauf aufbauend werden Hinweise und Handlungsempfehlungen für die weitere Umsetzung des Programms formuliert.

## 1.1 Programmstrategie

Der Bund, die Länder und die kommunalen Spitzenverbände haben gemeinsam die Ausgangslage, die Problemstellung, die Ziele und Instrumente für die Umsetzung des Programms Aktive Stadt- und Ortsteilzentren intensiv diskutiert. Die daraus entstandene Programmstrategie, die im Herbst 2009 als Broschüre publiziert wurde (BMVBS 2009), fungiert gleichsam als programmatische Orientierung für die Umsetzung und als Maßstab für die Zielerreichung in den Fördervorhaben des Zentrenprogramms. Sie wird im Folgenden auszugsweise vorgestellt.

### Ausgangslage

„Sozialer, wirtschaftlicher, technischer und demografischer Wandel sowie die Entwicklung zur Informationsgesellschaft sind maßgebliche Rahmenbedingungen für die städtischen und gemeindlichen Zentren. In den Städten und Gemeinden vollzieht sich ein Funktions- und Strukturwandel, der zugleich Probleme und Potenziale für die künftige Entwicklung der Stadt- und Ortsteilzentren mit sich bringt. Zunächst haben vielfach Betriebe aus Industrie, produzierendem Gewerbe, Transport und Logistik zentrale Standorte verlassen. Vielerorts sind zeitweise auch Wohn- und Handelsnutzungen an den Stadtrand oder in den Außenbereich gezogen. So haben die Stadt- und Ortskerne funktionale Substanz verloren. Dadurch entstehen aber auch neue Raum- und Flächenpotenziale für neue Nutzungen und Mischungen.

Eine integrierte Zentrenentwicklung trägt zur kompakten, gemischten Stadt bei und hilft damit, den Klimawandel zu bewältigen. Verbesserungen in der Umwelt-, Produktions- und Verkehrstechnik ermöglichen eine neue Nähe unterschiedlicher Nutzungen und machen zentrale Stadträume wieder attraktiver für das Wohnen. Zudem zieht es seit einigen Jahren auch wieder große Einzelhandels-einrichtungen in die Zentren. Mit dem Wandel zur Informationsgesellschaft kommen vermehrt Ak-

teure der Informations- und Kulturwirtschaft in die Innenstädte. Diese Entwicklungen bergen Chancen und Probleme zugleich. Neue, teils zahlungskräftige Marktteilnehmer schaffen auch neue Konkurrenzen und Gefahren sozialer Verdrängung.“ (BMVBS 2009, S. 7)



Wenig belebter Fußgängerbereich

Gleichzeitig ist und bleibt die Multifunktionalität das prägende Merkmal und ein entscheidender Standortvorteil der Stadt- und Ortsteilzentren. Angesichts der vielschichtigen Herausforderungen in unterschiedlichen Handlungsfeldern<sup>1</sup> geht es für die Programmkommunen auch darum, ihre Stadt- und Ortsteilzentren vorbeugend für die nächsten Jahrzehnte in ihren Funktionen zu stabilisieren. Die Komplexität der sich in diesem Zusammenhang stellenden Aufgaben lässt sich vielfach nur durch ein integriertes und vorausschauendes Handeln der beteiligten öffentlichen Verwaltung und weiterer Akteure bewältigen. Diesem Anspruch wird die Programmstrategie des Zentrenprogramms insbesondere durch den präventiven Ansatz gerecht.

### 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.“ (BMVBS 2009, S. 10)

<sup>1</sup> Einzelhandel, Dienstleistungen, Handwerk/ Wohnen/ Öffentlicher Raum/ Infrastruktur und öffentliche Einrichtungen/ Mobilität und Verkehr/ Baukultur und Stadtgestalt/ Kooperation; siehe dazu ausführlich Kapitel 4 des Statusberichts.

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.“ (BMVBS 2009, S. 10) Für die Bewältigung dieses anspruchsvollen Vorhabens sind integrierte Strategien erforderlich, die in den folgenden Zielen zum Ausdruck kommen:

#### **Funktionsvielfalt und Versorgungssicherheit**

- Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche als Orte zum Wohnen und Arbeiten, für Wirtschaft und Handel, Kultur und Bildung sowie für Versorgung und Freizeit
- Nutzungsvielfalt durch Stärkung der Wohnfunktion, kultureller und öffentlicher Einrichtungen

#### **Soziale Kohäsion**

- Vielfältige Wohnformen für alle gesellschaftlichen Gruppen
- Sozialer Zusammenhalt durch Gemeinschaftseinrichtungen für gruppenübergreifende Begegnung und Austausch

#### **Aufwertung des öffentlichen Raumes**

- Zugänglichkeit und Nutzbarkeit der öffentlichen Räume für alle gesellschaftlichen Gruppen
- Belebung der Zentren durch Raum für Aktivitäten und Orte zum Verweilen

#### **Stadtbaukultur**

- Räumliche Vielfalt durch Erhalt und behutsame Anpassung kleinteiliger Raumstrukturen sowie durch Aktivierung und stadtverträgliche Integration freier Räume und Flächen
- Pflege des Stadtbildes durch Erhalt und Schaffung stadtbaukultureller Qualitäten (z. B. mithilfe von städtebaulichen und Architekturwettbewerben)

#### **Stadtverträgliche Mobilität**

- Integration und Optimierung von Bahn-, Bus-, Kfz-, Rad- und Fußverkehr
- Barrierefreie und qualitätvolle Gestaltung der Verkehrsräume

#### **Partnerschaftliche Zusammenarbeit**

- Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger in die Zentrenentwicklung
- Aktivierung, effektive Mitwirkung und partnerschaftliche Kooperation aller Akteursgruppen der Zentrenentwicklung und Verstärkung kooperativer Prozesse (u. a. mithilfe von Immobilien- und Standortgemeinschaften)

Auszug aus: BMVBS 2009, S. 11

„Diese Ziele 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.“ (BMVBS 2009, S. 12) Hier sind „maßgeschneiderte, von der Stadtgesellschaft getragene Lösungen“ (ebd.) zu unterschiedlichen Handlungsfeldern (siehe Kapitel 4 des Statusberichts) unter Einsatz spezifischer Instrumente (siehe Kapitel 5 des Statusberichts) erforderlich.



Belebte Einkaufsstraße

#### **Fördergegenstände**

Die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für die Gewährung von Finanzhilfen aus dem Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren sind in der Verwaltungsvereinbarung (VV) 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 insbesondere maßgeblich sind (vgl. VV Städtebauförderung 2010, insbesondere Artikel 9):

- Vorbereitung der Gesamtmaßnahme wie Erarbeitung (Fortschreibung) von städtebaulichen Entwicklungskonzepten einschließlich Bürgerbeteiligung,
- Aufwertung des öffentlichen Raums (Straßen, Wege, Plätze),
- Instandsetzung und Modernisierung von das Stadtbild prägenden Gebäuden (einschließlich der energetischen Erneuerung),
- Bau- und Ordnungsmaßnahmen für die Wiedernutzung von Grundstücken mit leer stehenden,

fehl- oder mindergenutzten Gebäuden und von Brachflächen einschließlich städtebaulich vertretbarer Zwischennutzung,

- „Citymanagement“ und die Beteiligung von Nutzungsberechtigten (z. B. im Rahmen von Lenkungsgruppen) und von deren Beauftragten im Sinne von § 138 BauGB sowie von Immobilien- und Standortgemeinschaften,
- Innenstadt- und stadtteilgedingter Mehraufwand für den Bau oder die Herrichtung von Gebäuden und ihres Umfeldes für Handel, Dienstleistungen und innenstadt- oder stadtteilverträgliches Gewerbe,
- Teilfinanzierung von Verfügungsfonds,
- Leistungen Beauftragter.

Die Ausgestaltung der Fördermaßnahmen, Vorhabenauswahl, Umsetzung und Erfolgskontrolle erfolgt analog zu allen Bund-Länder-Programmen der Städtebauförderung. Basis der Programmumsetzung stellen die Programmstrategie sowie die jährlich zwischen Bund und Ländern ausgehandelte VV Städtebauförderung dar, die u. a. auch den Verteilungsschlüssel zur Aufteilung der Fördermittel auf die Länder umfasst. Antragsberechtigt sind Städte und Gemeinden, die Fördermittel beim zuständigen Landesministerium oder bei einer beauftragten Mittelbehörde beantragen. Grundlage der Umsetzung ist ein städtebauliches Entwicklungskonzept und ein kommunaler Beschluss über eine Fördergebietsfestlegung.

Die einzelnen Länder verfolgen jeweils unterschiedliche und eigenständige Auswahlverfahren (siehe Kapitel 1.3). Ist eine Stadt oder Gemeinde in das Programm aufgenommen, so kann nicht nur sie selbst Fördermittel für Vorhaben einsetzen, sondern auch Grundstücks- und Gebäudeeigentümer im Gebiet können bei der Kommune die Unterstützung für ein förderfähiges Vorhaben beantragen. Ein kommunaler Eigenanteil wird vorausgesetzt, so dass Bund, Land und Kommune in der Regel jeweils ein Drittel der Förderung übernehmen. In Ausnahmefällen können die Länder eine Reduzierung des kommunalen Eigenanteils ermöglichen.

## 1.2 Das Zentrenprogramm und andere Programme und Initiativen

Über die tragende Funktion der Innenentwicklung sowie der Stadt- und Ortsteilzentren für die Städte und Regionen besteht ein breiter politischer und fachlicher Konsens. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung knüpft aktuell mit einem „Weißbuch Innenstadt“ an diesen Kon-

sens an und startet damit einen breiten Diskussionsprozess über die Innenstädte und Ortskerne in Deutschland. Im Oktober 2010 wurde der Entwurf des Weißbuchs Innenstadt (BMVBS 2010a), der die Lage und Perspektiven der Stadt- und Ortskerne von kleinen, mittleren und großen Städten und Gemeinden in Deutschland darstellt und erste Vorschläge für die künftige Entwicklung formuliert, der Fachöffentlichkeit vorgestellt.

Im Kontext der Städtebauförderung des Bundes und der Länder nimmt das Zentrenprogramm eine Leitfunktion für die Innenentwicklung wahr. Ein Förderprogramm alleine stellt jedoch immer nur einen Baustein in einem Gesamtprozess dar, der auf mehreren tragenden Säulen ruht. Deshalb ist das Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren auch über die Städtebauförderung hinaus im Kontext weiterer Förderprogramme und Initiativen zur Innenentwicklung zu betrachten, die bereits seit vielen Jahren auf Bundes- und Landesebene existieren. Exemplarisch seien hier genannt:

- Verschiedene Landesinitiativen zur Zentrenentwicklung: Ab in die Mitte – Zentrenoffensiven in mehreren Bundesländern (z. B. Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen; seit 1999), Mittendrin ist Leben – Starke Zentren für Baden-Württemberg (seit 2008), Mittendrin Berlin! Die Zentren-Initiative (seit 2005), Leben findet Innenstadt – öffentlich-private Kooperationen zur Standortentwicklung in Bayern (2005 bis 2008)
- Wettbewerbe auf Landesebene zur Unterstützung der Innenentwicklung: z. B. Landeswettbewerb Zukunft Innenstadt Brandenburg (2004), Wettbewerb Standort Innenstadt.NRW (2008), Landesinitiative Genial Zentral in Thüringen (seit 2002)
- Arbeitskreise und Netzwerke auf Landesebene: z. B. Innenstadtforum Brandenburg (seit 2004), Netzwerk Innenstadt NRW (seit 2009)
- Verschiedene Forschungsfelder bzw. Studien des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus (ExWoSt) von BMVBS und BBSR: z. B. die ExWoSt-Studien Reurbanisierung der Innenstadt (2007-2010), Lebenswerte Innenstädte – Initiativen, die bewegen (2005-2007) und Planspiel Innenstadt (1999-2001) oder das ExWoSt-Forschungsfeld Zentren (1995-2000)
- Gemeinsame Aktivitäten von BMVBS, der Bauministerkonferenz (ARGEBAU), kommunalen Spitzenverbänden und Fachverbänden, wie z. B. die Initiative „City 21“ von 2002

Vor allem die bereits oben genannten „Ab in die Mitte!“-Aktivitäten waren hier Impulsgeber für die Ausgestaltung des Zentrenprogramms. Die Initiati-

ven Leben findet Innenstadt (Bayern, siehe unten) und Genial Zentral (Thüringen, siehe Seite 20) können aufgrund der explizit als Ziel festgehaltenen Erprobung öffentlich-privater Zusammenarbeit bzw. aufgrund ihres Stellenwertes bei der Auswahl der Programmkommunen als direkte Vorläufer für das Programm Aktive Stadt- und Ortszentren gelten.

Ergänzt wurde die Städtebauförderung durch einen Investitionspakt zur energetischen Sanierung von Schulen, Kindergärten, Sportstätten und sonstiger sozialer Infrastruktur in den Kommunen, dessen Maßnahmen im Wesentlichen in den Jahren 2010 und 2011 umgesetzt werden. Dieser Pakt hat zum Ziel, Kommunen in besonders schwieriger Haushaltslage dabei zu unterstützen, den im Bereich der sozialen Infrastruktur aufgelaufenen Investitionsstau abzubauen. Im Rahmen der Förderung durch den Investitionspakt wurden auch zahlreiche Infrastruktureinrichtungen in Stadt- und Ortsteilzentren modernisiert und umgebaut.

Wichtige Impulse für innerstädtische Wohnungsbestände können auch vom seit 2009 laufenden Programm Altersgerecht Umbauen der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) ausgehen, mit dem Eigentümer Maßnahmen zur altersgerechten Anpassung der Bestände finanzieren können.

Daneben bietet die Wohnraumförderung der Länder, für die die Länder vom Bund jährlich circa 500 Mio. Euro an Kompensationsleistungen<sup>2</sup> erhalten, vielfältige Möglichkeiten für den Erwerb und die Aufwertung sowie den Neubau von Wohnungen. Viele Länder haben Förderprogramme für den Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum im Bestand sowie zur Unterstützung von Sanierungsmaßnahmen durch zins- und tilgungsverbilligte Darlehen aufgelegt. Ihr vorrangiges Ziel ist es, auf diese Weise den Zuzug von Wohnbevölkerung in die Innenstadt zu unterstützen sowie die bereits in der Innenstadt lebende Bevölkerung dort zu halten.

### Bayern: Leben findet Innenstadt – öffentlich-private Kooperationen zur Standortentwicklung

Im Rahmen der Initiative Leben findet Innenstadt des Freistaates Bayern (unter der Regie der Obersten Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern) wurden in den Jahren 2005 bis 2008 zehn Kommunen bei der Initiierung öffentlich-privater Kooperationen zur Standortentwicklung modellhaft unterstützt. In Innenstadtgebieten, Ortszentren, innerörtlichen Geschäftsstraßen und Stadtteilzentren mit deutlich erkennbaren Defiziten und Mängeln sollten Bürger, Eigentümer und Unternehmer aktiviert werden, sich an Strukturverbesserungen zu beteiligen. Dabei wurde ein Ansatz verfolgt, der auf eine freiwillige Zusammenarbeit von Bürgerschaft, Wirtschaft und Politik zielte. Insbesondere sollten dabei

- innovative Ideen zur Standortstärkung, Nutzungsvielfalt und Leerstands-beseitigung entwickelt,
- die Rahmenbedingungen für private Investitionen durch die Erprobung von neuen Instrumenten und Maßnahmen verbessert
- sowie Bürger, Eigentümer und Wirtschaftsakteure eingebunden, und neue Wege der öffentlich-privaten Partnerschaft erprobt werden.



Initiative Leben findet Innenstadt – Materialien und Logo der Öffentlichkeitsarbeit

Die Mischung aus kurz-, mittel- und langfristigen Maßnahmen wurde zu einem Drittel aus privaten Mitteln und zu zwei Dritteln aus Mitteln des Freistaats und der Kommune finanziert. Die Aktivitäten in den Modellkommunen wurden durch verschiedene Kooperationspartner aktiv unterstützt (z. B. Beratungsangebote der Kammern und Verbände, Mitwirkung in den örtlichen Lenkungsgremien bis hin zur Mitfinanzierung der lokalen Projektkosten und der Auflage von lokalen Sonderkreditprogrammen). Fachlich wurden die Modellvorhaben durch Projektwerkstätten begleitet und durch eine Internetplattform für den Erfahrungstransfer unterstützt.

Quelle: [www.lebenfindetinneinstadt.de](http://www.lebenfindetinneinstadt.de) (Stand: November 2010)

<sup>2</sup> Gemäß dem im Zuge der Föderalismusreform neu in das Grundgesetz eingefügten Art. 143c GG und dem darauf basierenden Entflechtungsgesetz (Art. 13 des Föderalismusreform-Begleitgesetzes) stehen den Ländern für die wegfallenden Finanzhilfen der Wohnraumförderung für die Jahre 2007 bis 2019 Kompensationsleistungen des Bundes zu.

## Thüringen: Landesinitiative Genial Zentral

Die Thüringer Landesinitiative „Genial zentral“ unterstützt die Städte des Landes dabei, innerstädtische Brachen aufzuwerten und damit beispielsweise Platz für Wohneigentum in der Stadt zu schaffen. Träger des Vorhabens ist der Freistaat Thüringen (Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr) in Zusammenarbeit mit dem Landesverwaltungsamt und der Landesentwicklungsgesellschaft (LEG) Thüringen mbH.

Die im Oktober 2002 gestartete Projektinitiative „GENIAL zentral – Unser Haus in der Stadt“ hatte in ihrer ersten Phase zum Schwerpunkt, brach gefallene innerstädtische Flächen in überschaubaren Zeiträumen einer attraktiven Wohnnutzung zuzuführen. Vorrangig wurde angestrebt, jungen Familien mit Kindern die Bildung von Wohneigentum auf diesen Flächen zu ermöglichen.

Während der Begleitung der 14 ausgewählten Städte dieser Projektinitiative verdichtete sich die Erkenntnis, dass insbesondere vor dem Hintergrund der zu erwartenden demografischen Entwicklung die Nachnutzung innerstädtischer Brachflächen in einen umfassenden inhaltlichen Bezug zur Aufwertung der Innenstädte insgesamt zu setzen ist. Vor diesem Hintergrund stand im



Thüringer Landesinitiative „Genial Zentral“ – Logo und beispielhafte Umsetzungsmaßnahmen

Jahre 2007 eine Erweiterung der Projektinitiative unter dem Motto „GENIAL zentral – Entwicklung innerstädtischer Brachflächen“ an. Hauptzielrichtung der erweiterten Projektinitiative ist die Revitalisierung von ehemals baulich genutzten brachliegenden Flächen in den gewachsenen Stadtstrukturen. Dabei sollen die Brachflächen Zwischen- und anschließenden Nachnutzungen (u. a. für Gewerbe, Handel, Dienstleistungen, Wohnen, Grün) zugeführt werden. Die Nachnutzungen sollen den Zielen der integrierten Stadtentwicklungskonzepte und somit auch den demografischen Entwicklungen entsprechen.

Im Jahr 2008 wurde im Rahmen der Initiative ein Wettbewerb unter dem Motto „Aktive Innenstadt“ ausgelobt, dessen Ergebnisse bei der Auswahl der geförderten Maßnahmen im Rahmen des Programms Aktive Stadt- und Ortsteilzentren (Programmjahr 2009) berücksichtigt wurden.

Quelle: [www.genial-zentral.de](http://www.genial-zentral.de) (Stand: November 2010)

Auf kommunaler Ebene existiert darüber hinaus eine große Bandbreite sowohl institutioneller als auch informeller Kooperationsformen. Hier finden sich zunehmend öffentliche und private Akteure zusammen, um die Bündelung bzw. Koordination von Maßnahmen und Investitionen im Sinne einer „strategischen Allianz“ zu forcieren. Diese Bündnisse können in den Innenstädten z. B. zur Aufwertung des öffentlichen Raumes neue Entwicklungsmöglichkeiten aufzeigen und Investitionen anstoßen.

Zu den informellen Kooperationsformen zählen beispielsweise Aktionsbündnisse wie die oben bereits erwähnten „Ab in die Mitte!“-Projekte. Weiterhin sind hier „City-Marketing“-Initiativen oder Interessengemeinschaften als freiwillige lokale Kooperationen auf Initiative von ansässigen Einzelhändlern zu nennen, die die Geschäftslage aufwerten wollen, um der Standortkonkurrenz standhalten zu können. Zu den institutionalisierten Kooperationsformen können u. a. Business Improvement Districts (BID) oder Immobilien- und Standortgemein-

schaften (ISG) gerechnet werden. Diese zeichnen sich dadurch aus, dass eine Kommune durch hoheitliche Instrumente Projekte und Selbstorganisation von Privaten im öffentlichen Raum unterstützt.

### 1.3 Programmausgestaltung in den Ländern

Basierend auf der Programmstrategie und der VV Städtebauförderung setzen die Länder unterschiedliche Schwerpunkte bei der Ausgestaltung ihrer Fördermaßnahmen im Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren. Diese unterschiedlichen inhaltlichen Schwerpunkte sind vor allem in differenzierten Förderbedarfen aufgrund der baulich-räumlichen Struktur und der spezifischen Problemlagen begründet (siehe Kapitel 2) und finden ihren Niederschlag in der differenzierten Ausgestaltung der Fördergegenstände im Rahmen von Förderrichtlinien der Länder.

Einige Länder verfolgen mit dem Zentrenprogramm eine Fokussierung auf aktivierende und kooperative Ansätze. Hier bietet das spezifische Instrumentarium des Programms (z. B. Verfügungsfonds und Zentrenmanagement, siehe dazu Kapitel 5) gute Anknüpfungspunkte. Eine besondere Schwerpunktsetzung hinsichtlich der Auswahl der Fördergebiete verfolgte beispielsweise der Freistaat Sachsen: Dort wurden schwerpunktmäßig die Zentren von eingemeindeten Ortsteilen in Kleinstädten in das Programm aufgenommen, da diese bislang in anderen Städtebauförderprogrammen nicht ausreichend berücksichtigt werden konnten.

Eine interessante Besonderheit weist auch das hessische Landesprogramm „Aktive Kernbereiche in Hessen“ auf. Hier werden neben 15 Einzelstandorten auch zwei interkommunale Kooperationen

mit insgesamt fünf Kommunen im Rahmen des Programms gefördert. In Nordhessen haben sich die Kommunen Fritzlar, Bad Wildungen und Ederthal zu einem gemeinsamen Vorgehen bei der Zentrenentwicklung entschlossen, in Südhessen die Gemeinden Grasellenbach und Wald-Michelbach. Mit dieser Förderpraxis knüpft das Land Hessen an zahlreiche bereits bestehende interkommunale Kooperationen im Rahmen des Programms „Stadtumbau in Hessen“ an (vgl. BMVBS / BBSR 2010a, S. 28ff. und S. 53ff.).

Unterschiedlich werden in den Ländern auch die Auswahlverfahren für die Aufnahme der Fördergebiete in das Programm gehandhabt. In der Regel werden die Förderprogramme für jedes Programmjahr auf Basis der Einschätzung der städtebaulichen Problemlagen und Herausforderungen durch die zuständigen Ministerien bzw. Bewilligungs-

## Berlin: Auswahlverfahren der Fördergebiete für das Programm Aktive Stadtzentren

Zur Auswahl der Fördergebiete im Land Berlin hat die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung in enger Abstimmung mit der Industrie- und Handelskammer Berlin, dem Handelsverband Berlin-Brandenburg und der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen im Jahr 2008 ein Bewerbungsverfahren gestartet. Teilnahmeberechtigt waren Stadtzentren mit Handlungsbedarf, die im „Stadtentwicklungsplan Zentren 2020“ mindestens als „Besonderes Stadtteilzentrum“ (zentraler Bereich mit bezirklicher Versorgungsfunktion und mindestens 20.000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche) eingestuft sind. Die Bezirke reichten bis zum Stichtag am 31. Mai 2008 für 17 der 18 teilnahmeberechtigten Zentren und Geschäftsstraßen Konzepte ein.

Es sollten Entwicklungskonzepte erarbeitet werden, die alle funktionalen Belange und Wechselbeziehungen des Zentrums mit seinen umliegenden Quartieren berücksichtigen. Zwei wesentliche Aspekte sollten beachtet werden:

1. Die Funktionsvielfalt eines Zentrums mit seinen lokalen Potenzialen und seiner spezifischen Umgebung sollten als Basis für eine Profilierung und Bereicherung der Zentren berücksichtigt werden.
2. Die Aktivierung der Akteure und ihre Vernetzung sollte im Entwicklungskonzept besondere

Berücksichtigung finden und so weit wie möglich bereits verbindlich (z. B. in Form von Absichtserklärungen) gemacht werden.

Im Juni 2008 tagte erstmals ein Expertengremium, dessen Ziel es war, die Konzepte auf der Grundlage der Beurteilungskriterien zu bewerten und der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung besonders überzeugende und aussichtsreiche Konzepte für die Aufnahme in das Förderprogramm zu empfehlen.

Relevant waren für die Einschätzung der Konzepte vor allem – jeweils vor dem Hintergrund der spezifischen Ausgangslage der Zentren – die Stimmigkeit der Konzepte, ihre Impulskraft, die Schlüssigkeit der Akteursstruktur sowie die langfristige Entwicklungsperspektive.

Unter 17 teilnehmenden Konzepten empfahl das Expertengremium fünf Zentren für das neue Förderprogramm Aktive Stadtzentren.

Alle Zentren, die sich beteiligt haben, haben durch die Erstellung der Konzepte profitiert. Für einige war es der Anstoß zu einer systematischen Auseinandersetzung mit aktuellen Handlungsbedarfen und Entwicklungsperspektiven. Viele konnten im Zusammenhang mit der Konzepterarbeitung Netzwerke erweitern.

Quelle: [www.aktivezentrenberlin.de](http://www.aktivezentrenberlin.de) (Stand: November 2010)

behörden der Länder ausgewählt. Einige Länder (z. B. Berlin, Thüringen) wenden hier vergleichsweise aufwändige Wettbewerbsverfahren an oder ziehen Experten hinzu (z. B. Hessen).

## 1.4 Informations- und Erfahrungstransfer

Im Frühjahr 2009 wurde für das Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren eine Bundestransferstelle als programmspezifisches Kompetenzzentrum eingerichtet. Die Transferstelle realisiert die Programmbegleitung durch die Bereitstellung und den Austausch von Erfahrungen und Informationen für die Akteure in den Programmkommunen.

Der Informations- und Erfahrungstransfer umfasst die folgenden Angebote:

### • Internetangebot und Newsletter

Im Herbst 2009 wurde das Internetangebot unter der Domain [www.aktivezentren.de](http://www.aktivezentren.de) aufgebaut und in das Online-Angebot von BMVBS und BBSR zur Städtebauförderung integriert ([www.staedtebaufoerderung.info](http://www.staedtebaufoerderung.info)). Es umfasst Informationen zu den unterschiedlichen Handlungsfeldern des Programms, bietet kommunale Praxisbeispiele der Programmumsetzung sowie Informationen zum Schwerpunktthema Verfügungsfonds und umfasst einen Service-Teil mit Hinweisen auf Veranstaltungen, Ansprechpartner, Links und Publikationen. Regelmäßige E-mail-Newsletter an einen Abonnentenkreis von etwa 700 Interessierten enthalten Hinweise auf neue Angebote der Internetplattform, Veranstaltungen sowie weitere Informationen zum Programm.

### • Programmbegleitung

Der kontinuierliche Kontakt mit den verantwortlichen Fachreferaten der Länderministerien und Akteuren in den Programmkommunen ist ein wesentlicher Bestandteil der Transferleistung und dient dazu, einen aktuellen Überblick über die Entwicklung des Programms zu erhalten. Hierzu gehört auch die Auswertung der von den Kommunen an den Bund übermittelten „Begleitinformationen zur Städtebauförderung“, um die Umsetzung des Programms zu dokumentieren. Ein Element ist auch 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.

### • Praxisbeispiele

Eine Projektdatenbank auf der Internetseite [www.aktivezentren.de](http://www.aktivezentren.de) dokumentiert gute Beispiele 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 Konzepte, 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. Zum Schwerpunktthema Verfügungsfonds wurde darüber hinaus ein eigenes Informationsangebot im Internet erstellt und durch Umsetzungsbeispiele unteretzt.

### • Veranstaltungen

Im Rahmen der Programmbegleitung werden themenbezogene Fachtagungen (für einen größeren Teilnehmerkreis) und Transferwerkstätten zu Spezialthemen (für einen fachspezifischen Teilnehmerkreis) durchgeführt. In den Jahren 2009 bis 2011 wurde je eine Transferwerkstatt durchgeführt. Die jeweils 1½-tägigen Transferwerkstätten fanden zu den Themen „Kooperation“ (November 2009, Kassel), „Integriertes Handeln“ (März 2010, Essen) und „Werkzeuge der Programmumsetzung“ (Februar 2011, Hallstadt bei Bamberg) statt. Sie wurden jeweils von über 80 Akteuren aus der kommunalen Praxis, beauftragten Dienstleistern sowie von Vertretern der Länder besucht. Zu den Veranstaltungen wurden ausführliche Dokumentationen erstellt, die auf der Internetseite [www.aktivezentren.de](http://www.aktivezentren.de) zur Verfügung stehen.

Ergänzt wird diese übergreifende Programmbegleitung durch entsprechende Initiativen auf Länderebene. In einigen Ländern wurden programmspezifische Netzwerke und Begleitinstitutionen geschaffen, die als Anlaufstelle für die Programmkommunen bei Fragen zur Programmabwicklung sowie für den Erfahrungsaustausch und die Öffentlichkeitsarbeit zuständig sind. Neben dem „Zentrum Aktive Kernbereiche in Hessen“ (siehe Beispieldarstellung auf Seite 23) sind entsprechende Netzwerke in unterschiedlich ausgeprägter Form in Bayern, dem Saarland, in Berlin, Sachsen und Hamburg vorhanden.

Auch in Nordrhein-Westfalen besteht mit dem Netzwerk Innenstadt NRW ein umfangreiches Angebot für die Kommunen zu Fragen der Innen-

stadtentwicklung (vgl. [www.innenstadt-nrw.de](http://www.innenstadt-nrw.de)). Dieses Netzwerk, das im Jahr 2008 auf Initiative der Stadt Bocholt mit Unterstützung des Ministeriums für Bauen und Verkehr des Landes NRW in Form einer freiwilligen Arbeitsgemeinschaft gegründet wurde, versteht sich als eine „wachsende“ Arbeitsgemeinschaft, die für alle Kommunen des Landes Nordrhein-Westfalen offen ist. Hier werden also ex-

plizit nicht nur die Programmkommunen im Zentrenprogramm angesprochen, sondern darüber hinaus alle Kommunen, die in ihrer Stadtentwicklung einen Schwerpunkt auf die Innenentwicklung legen. Perspektivisch sollen auch weitere Institutionen und Innenstadtakteure die Möglichkeit erhalten, sich dem Netzwerk Innenstadt NRW anzuschließen.

## Hessen: „Zentrum Aktive Kernbereiche in Hessen“

Das „Zentrum Aktive Kernbereiche in Hessen“ wurde vom Hessischen Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung im Jahr 2008 bei der Hessen Agentur GmbH angesiedelt. Es übernimmt in der Programmbegleitung die folgenden Aufgabenfelder:

- Beratung der Städte und Gemeinden im Förderprogramm
- Sicherstellung des Erfahrungsaustausches und des Wissenstransfers
- Gezielte Informations- und Öffentlichkeitsarbeit
- Weiterentwicklung des Praxiswissens
- Unterstützung des Landes im Rahmen der Programmdurchführung

Das Programm Aktive Kernbereiche in Hessen setzt auf gezielte Netzwerkarbeit. Zweck der Netzwerkarbeit ist der Austausch zwischen den Programmkommunen sowie deren Beauftragten mit dem Ziel eines gegenseitigen Wissenstransfers. Ein Baustein dieses Erfahrungsaustauschs sind Netzwerktreffen und andere Veranstaltungen.

Quelle: [www.aktive-kernbereiche-hessen.de](http://www.aktive-kernbereiche-hessen.de) (Stand: November 2010)



Aktive Kernbereiche in Hessen – Internetangebot und Broschüre zum Zentrenprogramm

Die Arbeit des Kompetenzzentrums wird durch einen externen Beirat, den Begleitausschuss, unterstützt. Dieser setzt sich zusammen aus Vertretern des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, der Industrie- und Handelskammern, der Einzelhandelsverbände, der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, der kommunalen Spitzenverbände, der Architekten- und Stadtplanerkammer sowie weiteren Experten. Der Begleitausschuss hat das Land bereits bei der Auswahl der Programmkommunen unterstützt. Er soll weiterhin oft auftretende Fragestellungen der Programmkommunen aufgreifen, um auf der Landesebene die Rahmenbedingungen für zielgerichtete und innovative Lösungen zu schaffen.



## 2. Programmkommunen und Fördergebiete

Das Städtebauförderprogramm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren hat bereits in den beiden ersten Jahren seines Bestehens eine bundesweite Relevanz erreicht. Bis einschließlich 2009 wurden 241 Fördergebiete in 216 Städten und Gemeinden aller 16 Bundesländer mit Finanzhilfen aus dem Bundesländer-Programm gefördert. Karte 1 zeigt eine Übersicht des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung über die Programmkommunen in Deutschland.

Das Programm startete im Jahr 2008 mit insgesamt 159 Fördergebieten in 146 Kommunen. Im Programmjahr 2009 wurden 82 Fördergebiete bzw. 70 Kommunen neu in das Programm aufgenommen. Dabei handelt es sich mehrheitlich um Maßnahmen in Mittelstädten, Kleinstädten und Landge-

meinden. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Anzahl der Fördergebiete und Kommunen in den ersten beiden 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 (siehe auch Kapitel 1.3).

Aufgrund des kurzfristigen Programmstarts im Jahr 2008 wurde teilweise zunächst eine eher pragmatische Auswahl der Fördergebiete getroffen, die dann zu einem späteren Zeitpunkt inhaltlich qualifiziert (z. B. durch die Entwicklung einer spezifischen Auswahlmethodik) ergänzt wurde.

Karte 1

### Städte und Gemeinden im Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren (2009)



Quelle: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung

Tabelle 1

**Programmkommunen und Fördergebiete nach Ländern 2008 und 2009**

Land	2008		2009*	
	Fördergebiete	Programmkommunen	Fördergebiete**	Programmkommunen
Baden-Württemberg	9	9	19 (8)	18
Bayern	33	33	49 (1)	48
Berlin	2	1	5	1
Brandenburg	5	5	7	7
Bremen	4	2	4	2
Hamburg	3	1	9	1
Hessen***	20	20	20	20
Mecklenburg-Vorpommern	10	10	10	10
Niedersachsen	11	11	15	15
Nordrhein-Westfalen	20	17	40 (10)	37
Rheinland-Pfalz	4	4	9	9
Saarland	8	8	8	8
Sachsen	4	4	9 (3)	8
Sachsen-Anhalt	21	16	21 (12)	16
Schleswig-Holstein	2	2	4 (1)	4
Thüringen	3	3	12 (1)	12
<b>Gesamt</b>	<b>159</b>	<b>146</b>	<b>241 (36)</b>	<b>216</b>

\* 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 des Bewilligungsbescheides des Vorjahres.

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

\*\*\* In Hessen gehören zwei interkommunale Kooperationsmaßnahmen mit insgesamt fünf Kommunen zur Förderkulisse.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis des Bundesprogramms Aktive Stadt- und Ortsteilzentren 2009

Tabelle 2

**Vom Bund bereitgestellte Finanzhilfen im Städtebauförderprogramm  
Aktive Stadt- und Ortsteilzentren in den Programmjahren 2008 bis 2011**

Land	Bundesfinanzhilfen in Euro			
	2008	2009	2010	2011
Baden-Württemberg	4.804.000	5.114.000	10.257.000	10.842.000
Bayern	5.507.000	5.801.000	11.638.000	12.257.000
Berlin	2.107.000	1.944.000	3.914.000	4.132.000
Brandenburg	1.354.000	1.590.000	3.150.000	3.270.000
Bremen	378.000	357.000	713.000	751.000
Hamburg	925.000	895.000	1.791.000	1.888.000
Hessen	2.911.000	3.013.000	6.037.000	6.364.000
Mecklenburg-Vorpommern	934.000	1.128.000	2.218.000	2.292.000
Niedersachsen	3.696.000	3.895.000	7.776.000	8.179.000
Nordrhein-Westfalen	8.983.000	9.169.000	18.360.000	19.362.000
Rheinland-Pfalz	1.803.000	1.962.000	3.935.000	4.147.000
Saarland	494.000	570.000	1.141.000	1.205.000
Sachsen	2.303.000	2.864.000	5.648.000	5.886.000
Sachsen-Anhalt	1.341.000	1.768.000	3.487.000	3.605.000
Schleswig-Holstein	1.294.000	1.341.000	2.674.000	2.815.000
Thüringen	1.166.000	1.503.000	2.981.000	3.096.000
<b>Gesamt</b>	<b>40.000.000</b>	<b>42.914.000</b>	<b>85.720.000</b>	<b>90.091.000</b>

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis der Verwaltungsvereinbarungen zur Städtebauförderung 2008, 2009, 2010, 2011

## Höhe der Fördermittel

Das Programm umfasste bei seinem Start im Jahr 2008 ein Volumen von circa 38,5 Mio. Euro (Bundesfinanzhilfen). Im Programmjahr 2009 wurden die Bundesfinanzhilfen auf circa 44 Mio. Euro aufgestockt, im Programmjahr 2010 erfolgte eine weitere Aufstockung auf circa 86 Mio. Euro und somit gegenüber dem ursprünglichen Finanzvolumen mehr als eine Verdoppelung. Für das Programmjahr 2011 ist eine erneute Erhöhung der Bundesfinanzhilfen auf ein Volumen von circa 90 Mio. Euro erfolgt (siehe Tabelle 2).

## Charakteristika der Programmkommunen und Fördergebiete

Die Mehrzahl der Fördermaßnahmen im Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren ist in kleinen Städten und Gemeinden angesiedelt (siehe Abbildung 1): Etwa die Hälfte der Fördergebiete (N=120) liegen in Programmkommunen mit weniger als 25.000 Einwohnern, davon 36 sogar in kleinen Gemeinden mit unter 10.000 Einwohnern. Am zweithäufigsten sind Fördergebiete in Großstädten mit mehr als 100.000 Einwohnern vertreten (N=50). Berücksichtigt man allerdings, dass in dieser Zahl alleine 18 Fördergebiete in den drei Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg enthalten sind, dann relativiert sich der Anteil dieser Fördergebiete an der Gesamtheit der Maßnahmen, und die Fördergebiete in Mittelstädten zwischen 25.000 und 100.000 Einwohnern (N=71) treten in den Vordergrund. Auch bei dieser Gruppe sind die

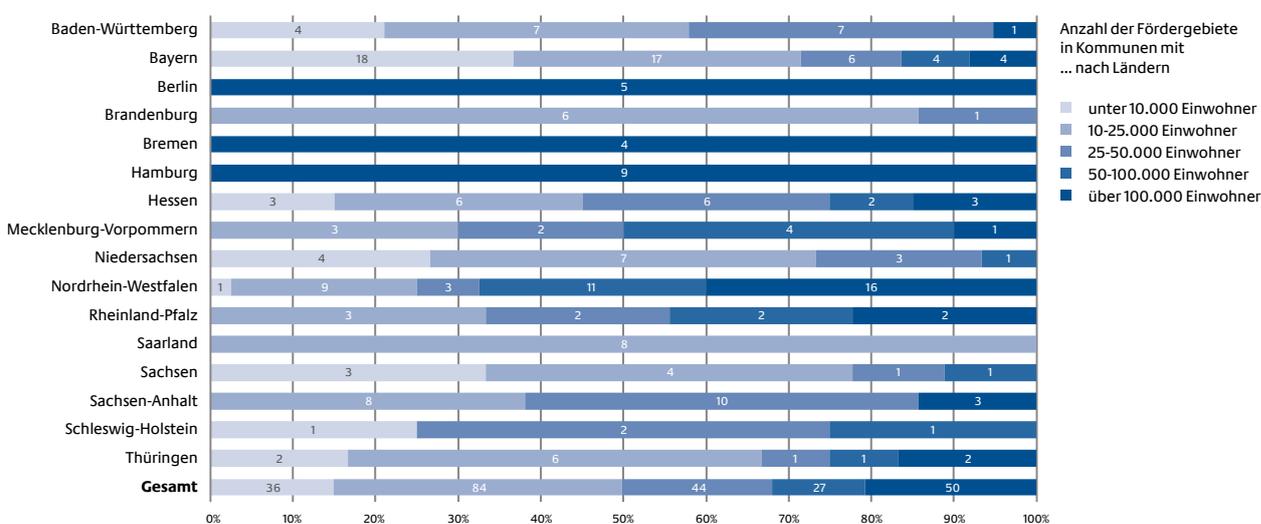
Fördermaßnahmen in den kleineren Mittelstädten (bis zu 50.000 Einwohnern) mit 44 Gebieten in der Mehrheit. Es zeigt sich somit, dass das Zentrenprogramm bei weitem kein „Großstadtförderprogramm“ ist.

Abbildung 1 zeigt einen überdurchschnittlich hohen Anteil an Programmkommunen mit weniger als 25.000 Einwohnern in den Ländern Saarland, Brandenburg, Sachsen, Niedersachsen und Bayern. Zwischen 71 % und 100 % der dortigen Fördergebiete liegen in solchen kleinen Gemeinden, wobei Bayern von den absoluten Zahlen her mit 35 Gebieten hier den größten Anteil hat. Fördergebiete in Mittelstädten gibt es überdurchschnittlich häufig in Schleswig-Holstein (drei von vier Fördergebieten) und in Mecklenburg-Vorpommern (60 % der dortigen Fördergebiete). Hier fällt vor allem die hohe Zahl von Mittelstädten in Mecklenburg-Vorpommern auf, da dies nicht unbedingt der kleinstädtisch geprägten räumlichen Struktur dieses Bundeslandes entspricht. Fördergebiete in Großstädten gibt es neben den Stadtstaaten vor allem in Nordrhein-Westfalen (16 Gebiete). Auffällig ist, dass knapp die Hälfte der großstädtischen Fördergebiete (23 von 50 Gebieten) erst im Jahr 2009 in das Programm aufgenommen wurde. Im ersten Programmjahr 2008 wurden überwiegend Klein- und Mittelstädte gefördert.

Obwohl sich das Zentrenprogramm bereits von seinem Titel her nicht nur auf Stadt- und Ortszentren, sondern explizit auch auf Stadtteil- und Ortsteilzentren bezieht, handelt es sich bei der überwiegenden Mehrheit der bislang aufgenommenen Förderge-

Abbildung 1

### Anzahl der Fördergebiete im Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren nach Stadtgröße



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis des Bundesprogramms Aktive Stadt- und Ortsteilzentren 2009; Einwohnerzahlen zum 31.12.2008 nach BBSR 2009

Abbildung 2

## Lage der Fördergebiete im Gemeindegebiet



\* Laufende und ruhende Maßnahmen im Programmjahr 2009

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Auswertung der Begleitinformationen zur Städtebauförderung 2009 durch die Bundestransferstelle

biere um „klassische“ Stadtzentren, also in der Regel die (historischen) Innenstädte bzw. Ortskerne. Nur ein geringer Anteil von 39 Fördermaßnahmen (= circa 16 %) ist in Stadtteil- oder Ortsteilzentren lokalisiert. Dabei handelt es sich großstadtstrukturell bedingt schwerpunktmäßig um Stadtteilzentren in den Stadtstaaten Hamburg, Bremen und Berlin sowie um Fördergebiete in weiteren großen Städten (z. B. Dortmund, Frankfurt, Magdeburg, München). Nur in wenigen kleineren Kommunen, vornehmlich in Sachsen und Sachsen-Anhalt, werden auch Ortsteilzentren im Rahmen des Programms gefördert (siehe Abbildung 2). Insgesamt ist eine gewisse Asymetrie zu Lasten der Stadtteil- bzw. Ortsteilzentren zu konstatieren.

Die meisten Fördergebiete im Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren erhalten keine Finanzhilfen aus anderen Programmen der Städtebauförderung (siehe Abbildung 3). Dies trifft vor allem auf die Fördergebiete in den alten Ländern zu. So ist es beispielsweise in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen und in Schleswig-Holstein vorgegeben, die Überlagerung von Städtebauförderprogrammen in einem Gebiet zu vermeiden. Dementsprechend gibt es dort keine Fördergebiete, die Finanzhilfen aus mehreren Städtebauförderprogrammen erhalten. In den neuen Ländern wird demgegenüber die überwiegende Mehrzahl der Fördergebiete auch aus anderen Städtebauförderprogrammen unterstützt, da dort die Bündelung von Städtebauförderprogrammen in einem Gebiet politische Absicht ist. Dort gibt es lediglich sechs Programmgebiete, die ausschließlich aus dem Zen-

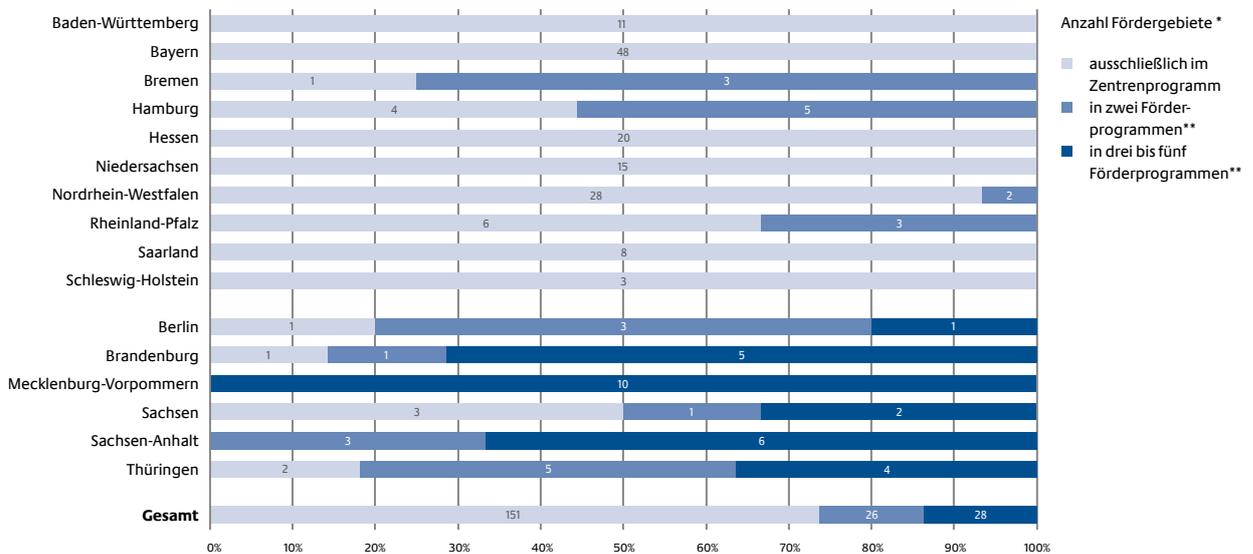
trenprogramm unterstützt werden, während 38 Gebiete auch aus anderen Programmen gefördert werden, oft aus bis zu fünf verschiedenen Städtebauförderprogrammen gleichzeitig.

Diese Förderung von Gebieten in mehreren Programmen, besonders häufig in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen, bezieht sich meist auf die Programme Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, Stadtumbau Ost und Städtebaulicher Denkmalschutz, teilweise auch auf das Programm Soziale Stadt. In den alten Ländern (einschließlich Berlin-West) gibt es lediglich 15 Fördergebiete, in denen neben Mitteln aus dem Zentrenprogramm noch Fördermittel aus jeweils einem weiteren Städtebauförderprogramm (meist Sanierung und Entwicklung, Soziale Stadt und Stadtumbau West) eingesetzt werden.

Neben der Unterstützung aus der Städtebauförderung des Bundes und der Länder kommen in zahlreichen Fördergebieten darüber hinaus auch spezifische Landesförderprogramme, Programme anderer Ressorts (z. B. Wirtschaftsförderung oder Nachfolgeregelungen der Länder zum Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz) 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. Systematische Übersichten über die jeweils eingesetzten unterschiedlichen Fördermittel sowie über deren Bündelung liegen nicht vor.

Abbildung 3

### Überlagerung von Fördergebieten des Zentrenprogramms mit anderen Programmgebieten der Städtebauförderung



\* Ausschließlich laufende Maßnahmen im Programmjahr 2009

\*\* Die Förderkulisse der verschiedenen Städtebauförderprogramme kann im Einzelfall 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 zur Städtebauförderung 2009 durch die Bundestransferstelle

### Zusammenfassung

Zusammenfassend lassen sich die Fördergebiete im Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren wie folgt charakterisieren:

- Bis einschließlich 2009 wurden 241 Fördergebiete in 216 Städten und Gemeinden aller 16 Bundesländer mit Finanzhilfen aus dem Bund-Länder-Programm gefördert.
- Das Programmvolumen hat sich zwischen 2008 (circa 38,5 Mio. Euro Bundesfinanzhilfen) und 2011 (circa 90 Mio. Euro Bundesfinanzhilfen) mehr als verdoppelt.
- Die Mehrzahl der Fördermaßnahmen ist in kleinen Städten und Gemeinden angesiedelt: Etwa die Hälfte der Fördergebiete liegen in Programmkommunen mit weniger als 25.000 Einwohnern.

- Bei der überwiegenden Mehrheit der bislang aufgenommenen Fördergebiete handelt es sich um „klassische“ Stadtzentren, also in der Regel die (historischen) Innenstädte bzw. Ortskerne. Nur ein geringer Anteil von 39 Fördermaßnahmen (= circa 16 %) ist in Stadtteil- oder Ortsteilzentren lokalisiert.
- In den westdeutschen Bundesländern erhalten die meisten Fördergebiete im Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren keine Finanzhilfen aus anderen Programmen der Städtebauförderung. In den ostdeutschen Ländern (einschließlich Berlin) gibt es hingegen lediglich sechs Programmgebiete, die ausschließlich zum Zentrenprogramm gehören, während 38 Gebiete auch aus anderen Programmen gefördert werden, oft aus bis zu fünf verschiedenen Städtebauförderprogrammen gleichzeitig.



## 3. Ausgangslagen in den Programmkommunen

Mit dem neuen Programm können die Kommunen vorbeugend oder im Zuge einer Bearbeitung städtebaulicher Missstände Zentrenentwicklung betreiben. Länder wie Kommunen nutzen das Zentrenprogramm auf sehr unterschiedliche Weise. Dies bezieht sich zum einen auf die Auswahl der Programmkommunen, die Abgrenzung der Fördergebiete sowie auf die Unterstützung aus mehreren Programmen der Städtebauförderung. Zum anderen geht es auch um die Nutzung von Vorerfahrungen, an die aus früheren Städtebaufördermaßnahmen angeknüpft werden kann.

### 3.1 Vorarbeiten und Konzepte

In einzelnen Ländern gibt es spezifische Auswahlverfahren für die Programmaufnahme (siehe Kapitel 1.3). Andere Länder knüpfen bei der Auswahl ihrer Programmgebiete an die bisherige Förderpraxis aus dem Programm Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen an und nehmen Kommunen auf, die bereits vor längerer Zeit durch die Städtebauförderung unterstützt wurden. Diese haben in ihren zentralen Stadträumen neue Problemlagen zu bewältigen. Teilweise werden auch laufende Fördermaßnahmen aus dem Programm Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen direkt in das Zentrenprogramm überführt. Wiederum andere Länder wählen bevorzugt solche Kommunen aus, die bislang noch nie Fördermittel aus einem der Städtebauförderprogramme erhalten haben. In diesen unterschiedlichen Herangehensweisen spiegeln sich auch die regional differenzierten Ausgangsbedingungen und städtebaulichen Problemlagen wider.

Viele Kommunen verfügen bereits über eine längere Vorgeschichte in der Städtebauförderung, die teilweise bereits mehrere Jahrzehnte währt. In der Mehrzahl der Kommunen lagen bei Programmbeginn auch bereits komplexere Konzepte für die Stadt- oder Stadtteilentwicklung vor, auf die im Rahmen der Bewerbung für das Zentrenprogramm zurückgegriffen werden konnte. In den meisten Programmkommunen bestand jedoch die Not-

wendigkeit, die vorhandenen (Teil-) Konzepte für die spezifischen Anforderungen des Zentrenprogramms weiter zu entwickeln und zu qualifizieren (siehe Kapitel 5.1). Das neue Programm spielt dabei in der Regel die Rolle einer Akzentsetzung.

Im Einzelnen lassen sich somit unterschiedlichste Ausgangssituationen und Anlässe für die öffentlich geförderte Zentrenentwicklung beobachten:

- *Neuaufnahme von Aktivitäten zur Aufwertung des Zentrums:* Länder und Bewilligungsbehörden empfehlen Kommunen die Aufnahme von neuen Fördergebieten in das Zentrenprogramm, die bislang nur wenig im Fokus der Stadtentwicklungsplanung standen. Gründe, die für eine derartige Zuordnung sprechen, sind die räumliche Verortung der Maßnahmen (vor allem Zentrumsbereiche in Klein- und Mittelstädten) sowie die absehbaren Handlungsschwerpunkte (Zentrumsentwicklung insbesondere durch Aufwertung des Einzelhandels und des öffentlichen Raums). Die Kommunen rechnen sich für eine Aufnahme in das neue Programm bessere Chancen als in den bereits gut belegten Programmen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen bzw. Stadttumbau aus.
- *Abrundung laufender Aufwertungsmaßnahmen:* Städte, die bereits seit längerer Zeit Stadterneuerung in einem Stadt- oder Ortsteilzentrum betreiben, versuchen mit dem Programm, noch ausstehende Sanierungsaufgaben (beispielsweise in bislang nicht anderweitig geförderten Teilgebieten) durchzuführen. Wenn in bereits sanierten Gebieten erneut Problemlagen entstehen, wird das Zentrenprogramm für deren Bearbeitung genutzt. Teile der Aufwertungs- und Handlungskonzepte stammen daher aus früheren Planungen und werden oft noch explizit auf eine aktivierende Zentrenentwicklung fokussiert.<sup>3</sup>
- *Entwicklung aus örtlichen Leitbildprozessen:* Die sinkende Attraktivität von Stadt- und Ortsteilzentren oder die Verlagerung von Kaufkraftströmen können ein Anlass für die Initiierung gesamtstädtischer oder auf die Innenstadt bezogener Leitbildprozesse sein. In derartigen stark partizipativ angelegten Verfahren vertiefen thematische Arbeitskreise Schwerpunkte der Stadtentwicklung,

<sup>3</sup> Aus diesem Grund wurde beispielsweise im Land Sachsen-Anhalt im ersten Programmjahr des Zentrenprogramms ausschließlich die Erstellung bzw. Anpassung von zentrenspezifischen Entwicklungskonzepten als Fördergegenstand definiert. Es wurden Konzepte (mit Schwerpunkt auf Einzelhandelsentwicklung) für 21 Programmgebiete gefördert, von denen im weiteren Verlauf neun Fördergebiete investiv aus Mitteln des Zentrenprogramms gefördert wurden. Die meisten dieser Fördergebiete waren bereits zuvor über mehrere Jahre im Programm Stadttumbau Ost oder in anderen Städtebauförderprogrammen gefördert worden.

sammeln neue Ideen und definieren Leitprojekte gerade auch für das Stadtzentrum. Diese fließen maßgeblich in die Handlungskonzepte für die Zentren ein.

- *Initiative nichtstaatlicher Akteure:* In Einzelfällen geht die Initiative auch von nichtstaatlichen Akteuren aus. So fordern bisweilen Einzelhändler eine Ergänzung des örtlichen „Citymanagements“ durch Aufwertungsmaßnahmen im öffentlichen Raum, die dann in ein integriertes Konzept münden können. Voraussetzung sind aktive und kooperationswillige Geschäftsleute, die zumindest einen Grundkonsens über gemeinsame Interessen hergestellt haben.
- *Landesspezifische Initiativen und Wettbewerbe:* Bei der Beteiligung an Initiativen wie beispielsweise „Ab in die Mitte!“ geht es den Kommunen häufig weniger darum, große finanzielle Beiträge zur Entlastung der kommunalen Haushalte einzuwerben, sondern in einem Kreis von Modellprojekten immaterielle Vorteile zu entfalten (erhöhte Aufmerksamkeit, verbesserte Vermarktungsmöglichkeiten, Anerkennung durch Preise usw.). Aus ihnen entstehen teilweise komplexere Konzepte, die neue und innovative Ideen einbeziehen. Die Wirkung solcher Initiativen kann dabei über die direkt sichtbaren Resultate der Modellprojekte hinausgehen: Auch die zunächst nicht aufgenommenen Kommunen verfügen durch ihre Bewerbungen über einen gewissen Vorlauf, der ihnen zu besseren Chancen bei der Aufnahme in das Zentrenprogramm verhilft. Der Wettbewerbsgedanke der landesspezifischen Initiativen findet teilweise auch bei der Auswahl der Programmgebiete Berücksichtigung (etwa in Berlin oder Thüringen, siehe dazu die Ausführungen in den Kapiteln 1.2 und 1.3). Oft entwickeln sich die Konzepte, die später im Rahmen des Programms umgesetzt werden, gegenüber den ersten Wettbewerbsbeiträgen teilweise noch deutlich weiter.

Die genannten Herangehensweisen sind selten eindimensional. Sie greifen meist auf die stadtentwicklungsbezogene Gesamtperspektive einer Kommune zurück. Über die beabsichtigten Maßnahmen wird versucht, integrierte Innenentwicklung zu optimieren. Dabei liegt nicht immer eine systematische Analyse der städtebaulichen Missstände vor, sondern es handelt sich um einen Prozess der Auslotung des Sinnvollen und Möglichen auch im Rahmen vorbeugenden Handelns.

Darüber hinaus gibt es auch eine ganze Reihe von Kommunen, die weder auf vorhandene Erfahrungen aus der Städtebauförderung noch auf andere passfähige Vorarbeiten zurückgreifen können. Die-

se Kommunen, zumeist kleine Städte und Gemeinden in einzelnen westdeutschen Bundesländern, müssen ihren integrierten Zentren- und Stadtentwicklungsprozess komplett neu initiieren. Sie benötigen dafür einen entsprechend längeren Vorlauf. Dies gilt auch für (größere) Kommunen, die mit der Aufnahme in das Zentrenprogramm ihren Stadtentwicklungsprozess inhaltlich neu ausrichten und deshalb auf vorhandene Konzepte und Planungen nur bedingt zurückgreifen können.

### 3.2 Abgrenzung des Fördergebietes

Für die Förderung von Maßnahmen aus den Bundesländer-Programmen der Städtebauförderung gilt grundsätzlich das Prinzip der Gesamtmaßnahme. Als Voraussetzung für eine Förderung muss das Fördergebiet abgegrenzt werden.

Auf der Grundlage des städtebaulichen Entwicklungskonzeptes entsprechend § 171 b Abs. 2 BauGB ist das Fördergebiet räumlich so abzugrenzen, dass sich die Maßnahmen zweckmäßig umsetzen lassen. Die Gemeinden nehmen die förmliche Abgrenzung des Gebietes entweder qua Beschluss des Gemeindeparlamentes vor oder bringen die nachfolgenden Instrumente des besonderen Städtebaurechts zur Anwendung:

- Festlegung als Untersuchungsgebiet gemäß § 141 BauGB,
- Festlegung als Sanierungsgebiet gemäß § 142 BauGB (im vereinfachten oder umfassenden Verfahren),
- Festlegung als städtebaulicher Entwicklungsbereich gemäß § 165 BauGB,
- Festlegung als Maßnahmegebiet nach § 171 b oder § 171 e BauGB,
- Festlegung als Erhaltungsgebiet gemäß § 172 BauGB

Es besteht das Erfordernis einer differenzierten Abwägung des Instrumenteneinsatzes. Welches Instrument zur Anwendung kommt, ist darüber hinaus auch von möglicherweise schon vorhandenen Satzungsgebieten abhängig.

Auch wenn die Festlegung als Sanierungsgebiet gemäß § 142 BauGB keine zwingende Voraussetzung darstellt, eröffnet sie privaten Investoren die Inanspruchnahme von erhöhten Absetzungs- und Abschreibungsmöglichkeiten sowie Steuerbegünstigungen bei Maßnahmen in selbst genutzten Wohngebäuden. Voraussetzung für die Inanspruchnahme dieser steuerlichen Möglichkeiten ist u. a., dass die geplanten Maßnahmen nicht im

Widerspruch zu den Zielsetzungen des Handlungskonzepts stehen. Ohnehin können die Kommunen zur Durchsetzung der Sanierungsziele den sanierungsrechtlichen Genehmigungsvorbehalt gem. § 144 (1) Nr. 1 BauGB zur Anwendung bringen, der innerhalb von Sanierungsgebieten die Aufgabe erfüllt, die im allgemeinen Städtebaurecht die Veränderungssperre leistet. Zu beachten ist auch, dass eine Sanierungsmaßnahme, die im umfassenden Verfahren durchgeführt wird, auch die Erhebung von Ausgleichsbeträgen bei den betroffenen Eigentümern einschließt. Die Festlegung als Sanierungsgebiet im umfassenden Verfahren erfolgt im Rahmen des Zentrenprogramms vorrangig dann, wenn bereits ein Satzungsgebiet vorhanden ist, das entsprechend arrondiert werden kann. Ansonsten kann bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen das sogenannte „vereinfachte Verfahren“ zum Tragen kommen, welches den Ausschluss der Anwendung besonderer sanierungsrechtlicher Vorschriften in §§ 152-156a BauGB erlaubt.

Eine Festlegung als städtebaulicher Entwicklungsbereich gemäß § 165 BauGB ist insbesondere bei umfassenden Umstrukturierungen eine geeignete Rechtsform, wird im Zentrenprogramm allerdings bislang nicht angewandt.

Die Festlegung als Maßnahmegebiet gemäß § 171 b bzw. § 171 e BauGB und die Festlegung als Erhaltungsgebiet gemäß § 172 BauGB sind die am häufigsten gewählten Rechtsgrundlagen, deren Anwendung für die Programmkommunen und ihre Beauftragten am angemessensten erscheint, wenn Grunderwerb, Sicherungsmaßnahmen und die Erforderlichkeit städtebaulicher Gebote nicht zu erwarten sind. Die Kommunen erwarten in der Regel hierbei den geringsten administrativen Aufwand zur Umsetzung der Maßnahme.

In jenen Fällen, in denen neue Wege bei der Aufwertung von Geschäftsbereichen erprobt werden, werden Gebietsabgrenzungen aus der Logik dieser Geschäftsbereiche abgeleitet. Dies sind oftmals Programmkommunen bzw. Fördergebiete, in denen spezifische Instrumente des Programms Aktive Stadt- und Ortsteilzentren (siehe Kapitel 5.2) angewendet werden.

Kommunen geht es mit der Aufnahme in die Städtebauförderung bzw. in das Zentrenprogramm vor allem darum, ihre unmittelbar drängenden Probleme kleinräumig zu bearbeiten. Die von vielen Ländern als Fördervoraussetzung eingeforderte Umsetzung eines integrierten Ansatzes wird vor diesem Hintergrund in der Praxis teilweise erst als

ergänzender Schritt vollzogen. Auswahl und Abgrenzung der Fördergebiete hängen eng mit den Überlegungen und Strategien zusammen, die die Kommunen bei der Aufwertung ihrer Zentrumsgebiete verfolgen. In vielen kleinen Städten und Gemeinden bildet die Erneuerung des Zentrums den Schwerpunkt der Stadterneuerung. In größeren Kommunen bildet das jeweilige Fördergebiet häufig eine sinnfällige Ergänzung im Gesamtbild der Sanierungs- und Fördergebiete. Es lassen sich unterschiedliche Konstellationen bei der räumlichen Abgrenzung der Fördergebiete ausmachen:

- Eine erneute Sanierung von bereits früher erneuerten Zentrumsquartieren kann erforderlich werden, um Herausforderungen wie Leerstand und Funktionsverlusten im Einzelhandel und Wohnen zu begegnen. Ziel ist eine Optimierung und Weiterentwicklung ihrer städtebaulichen Struktur (siehe Kapitel 4.1 und 4.2).
- Die Festlegung von Fördergebieten, die einen räumlichen Zusammenhang zwischen Teilen älterer Fördergebiete und neu hinzu genommenen Bereichen herstellen, zielt ebenfalls auf eine Optimierung von zentralen Versorgungsbereichen ab. Hier wird die Gebietsabgrenzung auch danach vorgenommen, welche Interventionen im Rahmen des Programms angesichts der finanziellen Möglichkeiten und der vor Ort vorfindbaren Konstellationen überhaupt möglich sind.
- Im Zentrum befindliche Entwicklungsschwerpunkte werden bei der Fördergebietsabgrenzung um kleinere gefährdete Geschäftsbereiche ergänzt, die in der Regel an zentrale Versorgungsbereiche bzw. andere Fördergebiete unmittelbar anschließen und bislang nicht von der Stärkung der 1A-Lagen profitieren konnten. Nur durch eine umfassende Umstrukturierung könnten sie überhaupt zu funktionsfähigen Versorgungsbereichen gemacht werden.
- Kommunen, in denen sich die Einzelhandelslagen auf den Bereich unmittelbar um die Fußgängerzonen konzentrieren, erleben einen allmählichen Bedeutungsverlust der Zentrumsfunktionen in den übrigen Bereichen der Innenstadt. Bei deren Aufwertung konzentrieren sie sich vorrangig auf Quartiere, die nicht isoliert am Rand der Altstadt liegen, sondern die zentralen Versorgungsbereiche sinnfällig ergänzen können.
- Stadtteil- und Nebenzentren werden – vor allem in Großstädten – in das Programm aufgenommen, wenn sie eine relevante Rolle für die Versorgung der Bevölkerung spielen und aufgrund ihrer städtebaulichen Struktur und Wettbewerbssituation einem Bedeutungsverlust unterworfen sind. Ähnliches gilt auch für Zentren in Ortsteilen kleinerer Kommunen, deren Kauf-

kraft heute für die Aufrechterhaltung vitaler Geschäftsbereiche nicht mehr ausreicht.

- Wenn Kommunen ihre Zentrumsfunktion durch Fördergebiete beispielsweise auf einer zentral gelegenen Industriebrache oder in einem Bahnhofsumfeld stärken können, werden ausnahmsweise auch Gebiete mit (noch) relativ schwachem Zentrumscharakter über das Zentrenprogramm neu in die Städtebauförderung einbezogen. Dies gilt insbesondere für kleinere Gemeinden.
- Große Fördergebiete, die mehr oder minder bisherige Fördergebiete in einem großen Zentrumsbereich zusammenfassen, sollen einen flexiblen Umgang mit den Herausforderungen der Zentrumsaufwertung erlauben. Dies gilt insbesondere in Kommunen, in deren Zentren einzelne Gebiete bereits aus mehreren Städtebauförderprogrammen unterstützt werden.<sup>4</sup>

### 3.3 Fazit

Bei der Aufnahme von Fördergebieten in das Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren werden unterschiedliche Strategien der Zentrumsentwicklung deutlich, die zusätzlich auch noch nach Stadtgröße, wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und örtlichem Zusammenhang variieren. Folgende Strategien sind typischerweise anzutreffen:

- *Integrierte Stadtteilentwicklung zur Stärkung der Funktionsmischung:* Sie findet insbesondere dort statt, wo die Sanierung im Zentrenprogramm eine Fortsetzung früherer Sanierungsbemühungen darstellt. Insbesondere wird versucht, über die Entwicklung von Geschäftsstraßen hinaus auch andere Nutzungen (insbesondere Wohnen) zu fördern. Die Stärkung der Wohnfunktion im Zentrum soll dort für mehr Vitalität und Kaufkraftbindung sorgen.
- *Schaffung ergänzender Magneten zur Erhöhung der Fußgängerfrequenz:* Hierbei versuchen Kommunen, an wichtigen Zentrumsstandorten ohne starken Einzelhandel andere Einrichtungen zu konzentrieren und damit ergänzende Anziehungspunkte zu schaffen. Touristische Anzie-

hungspunkte werden etwa mit Gastronomie und kulturellen Angeboten kombiniert oder um soziale Infrastruktureinrichtungen ergänzt. Im Optimalfall gelingt es, historisch bedeutsame Schlüsselgebäude zu multifunktionalen Frequenzbringern umzunutzen.

- *Erweitertes Geschäftsstraßenmanagement:* Hierbei steht nicht der Quartiersbezug im eigentlichen Sinn im Mittelpunkt. Die Aufwertungsbestrebungen gehen von einzelnen Straßen oder Plätzen aus. Dort kommt das gesamte Repertoire des Geschäftsstraßenmanagements neu zum Einsatz. Teilweise werden diese Aktivitäten ergänzt durch aktuelle Ansätze einer Kooperation mit Geschäftsleuten.
- *Gestalterische Aufwertung:* Durch besucherfreundliche öffentliche Räume sollen Zentren im Wettbewerb besser profiliert werden. Die Attraktivität soll durch eine Umgestaltung von Straßen und Plätzen unter Einsatz neuer Materialien, Straßenmöbel und künstlerischer Elemente gesteigert werden.

Mit diesen Strategien zielen die Kommunen darauf ab, ihre Zentren ergänzend zu früheren Sanierungsbemühungen, in Reaktion auf allmähliche Bedeutungsverluste ihrer zentralen Versorgungsbereiche und mit neuen thematischen Akzenten aufzuwerten. Das Zentrenprogramm halten sie für geeignet, da es eine Reihe von neuen Instrumenten zur Stärkung der zentralen Versorgungsbereiche anbietet. Es kombiniert die bewährten Ansätze früherer Sanierungsprogramme, setzt aber auch neue Akzente. Es verbindet gestalterische Aufwertungsansätze mit der Erneuerung bedeutender Einzelgebäude und der funktionalen Stärkung und Unterstützung der Zentrumsfunktionen (auch präventiv). Intensive Kooperation der Akteure und eine bessere Vermarktung stützen die Attraktivität der Zentren. Gleichwohl erfordern die verfügbaren Mittel eine klare Schwerpunktsetzung. Sie wird in den Städten u. a. über die Konzentration auf Teilgebiete, eine Mobilisierung privaten Engagements und eine Beschränkung auf herausgehobene Problemlagen erreicht, wobei die öffentlichen Räume eine herausragende Rolle spielen.

<sup>4</sup> Einen ähnlichen Ansatz verfolgt das Land Berlin mit seinem Konzept „Aktionsräume plus“ im Bereich der Quartiersentwicklung über die Zentren hinaus.

## 4. Handlungsfelder des Zentrenprogramms

Für die Umsetzung der Programmziele lassen sich unterschiedliche Themen- bzw. Handlungsfelder ableiten, die jeweils mit spezifischen Herausforderungen verbunden sind.

- Einzelhandel, Dienstleistungen und Handwerk
- Wohnen
- Öffentlicher Raum
- Infrastruktur und öffentliche Einrichtungen
- Mobilität und Verkehr
- Baukultur und Stadtgestalt
- Kooperation

Das Spektrum dieser Handlungsfelder ist Ausdruck des bereits in der Programmstrategie formulierten Anspruchs, die Entwicklung der Stadt- und Ortsteilzentren mit einer möglichst breiten Funktionsvielfalt als Beitrag zu einer kompakten und gemischten Stadt zu verstehen. (vgl. BMVBS 2009, S. 7) Zudem legen die Ziele des Zentrenprogramms eine integrative Herangehensweise nahe (vgl. ebd., S. 11). Es geht somit nicht vorrangig um eine isolierte Betrachtung der einzelnen Handlungsfelder, sondern vielmehr darum, wie sich die aus diesen Handlungsfeldern ergebenden Maßnahmen der Programmumsetzung in tragfähige Konzepte für eine wirksame Aufwertung der Stadt- und Ortsteilzentren überführen lassen. Um die angestrebte Funktionsvielfalt zu ermöglichen, wird im Zentrenprogramm ein integriertes Planungsverständnis als handlungsleitend vorausgesetzt, das sich auf unterschiedliche Ebenen bezieht (siehe Kapitel 5.1). Dieses integrierte Verständnis bei der Umsetzung des Zentrenprogramms umfasst neben der räumlichen und sektoralen Integration auch akteursorientierte Ansätze, die auf einer inhaltlichen Ebene vor allem im Kontext des Handlungsfeldes Kooperation dargestellt werden (Kapitel 4.7), während die instrumentelle Ebene dann im anschließenden Kapitel 5 ausführlicher behandelt wird.

### 4.1 Einzelhandel, Dienstleistung, Handwerk

Einzelhandel, Dienstleistung und Handwerk sind prägende Merkmale für die Multifunktionalität der Zentren. Obwohl sich gerade hier der Gestaltungsspielraum der Kommunen im Wesentlichen auf die Schaffung von Rahmenbedingungen re-

duziert, weil die entsprechenden Entwicklungen vielfach von äußeren wirtschaftlichen Rahmenbedingungen bestimmt werden, steht dieses Handlungsfeld in jeder Programmkommune auf der Agenda. Die historisch entwickelte Marktfunktion der Innenstädte bringt neben der reinen Versorgungsfunktion auch wichtige stadtgestalterische und soziale Funktionen mit sich. Je vielfältiger und breiter gefächert das Angebot an Waren und Dienstleistungen ist, desto attraktiver und anziehender wird die Innenstadt für die Bewohner und sonstigen Nutzer. Aber nicht nur die Angebotspalette, sondern auch der ästhetische Rahmen, in dem Waren und Dienstleistungen angeboten werden, bestimmt die Attraktivität der Innenstädte.

Versorgungsfunktion und Kernnutzungen der Innenstädte sind einem kontinuierlichen Wandel unterworfen. Insbesondere der Einzelhandelssektor ist durch regelmäßige strukturelle Veränderungen gekennzeichnet. Der fortschreitende Strukturwandel hat inzwischen die Angebotsformen im Handel so stark verändert, dass im Zuge von Filialisierungs-, Rationalisierungs- und Konzentrationsprozessen erhebliche Erosionen in traditionellen Zentren entstanden sind. Weder durch Neuansiedlungen in anderen Betriebsformen in den traditionellen Zentren noch auf gesamtstädtischer Ebene konnte das Beschäftigungsniveau im Handel gehalten werden, während gleichzeitig die Verkaufsfläche vielerorts massiv gestiegen und die Flächenproduktivität parallel stark gesunken ist, auf der anderen Seite aber Nebenlagen stark an Bedeutung verloren haben (vgl. Junker 2006, S. 113). Von zusätzlicher Brisanz ist diese Konzentration auf Hauptlagen insofern, als sich inhabergeführte Einzelhandelsgeschäfte dort kaum noch halten können und sich dementsprechend teilweise in den abgewerteten Nebenlagen konzentrieren (vgl. Weers-Hermanns 2007, S. 28ff). Die schnellen Trendveränderungen im Handel drohen die baulich-strukturelle Anpassungsfähigkeit der Immobilien zu überfordern. Der kontinuierliche Anpassungsdruck kann weder von der Immobilienbranche noch von den für die Zentren verantwortlichen Stellen in den Stadtverwaltungen mit einfachen Ansätzen aufgelöst werden (vgl. Bunzel et al. 2009). Diese Befunde bilden sich z. B. in der Berliner Karl-Marx-Straße umfassend ab, Lösungen werden unterstützt durch das Zentrenprogramm angegangen.

## Berlin-Neukölln: Aktion! Karl-Marx-Straße

Anfang bis Mitte der 1990er Jahre war die Karl-Marx-Straße ein wichtiges Zentrum mit überörtlicher Bedeutung. Der wachsenden Konkurrenz anderer Standorte im Stadtgebiet trat man mit zwei neuen Einkaufszentren entgegen. Zug um Zug verschwanden zunächst die traditionsreichen Warenhäuser, dann auch die kleineren, inhabergeführten Einzelhandelsbetriebe und an ihre Stelle rückten Leerstand, Telefonläden, Spielhallen und 1-Euro-Läden. So hat der Standort Karl-Marx-Straße in kaum mehr als zehn Jahren seinen Platz in den „Top Fünf“ der Zentren Berlins verloren und sich zu einem Stadtteilzentrum unter vielen entwickelt.



Blick in die Karl-Marx-Straße

Mit der Ausweisung als Programmgebiet Aktive Stadt- und Ortsteilzentren soll der Entwicklung entgegengewirkt werden. Im Rahmen der „Aktion! Karl-Marx-Straße“ werden in Kooperation mit privaten Akteuren/Initiativen die das Gebiet stark prägenden Gebäude des geschlossenen Warenhauses Hertie und der ehemaligen Kindl-Brauerei umgebaut und neu genutzt. Ein weiteres Ziel ist der Umbau und die Aufwertung der Straße und angrenzender öffentlicher Räume zur Steigerung der Aufenthaltsqualität. Dazu sollen u. a. eine fußgänger- und radfahrfreundliche Neugestaltung des Straßenraums, die Wiedernutzung leer stehender Immobilien, die Erneuerung der gründerzeitlichen Fassaden und die Verbesserung des öffentlichen Raums durch Straßenbe-

leuchtung und Illumination stadtbildprägender Gebäude beitragen. Um die Vielfalt des Gebietes zu stärken, soll das Einzelhandels- sowie das gastronomische Angebot qualifiziert und ausgeweitet werden. Großveranstaltungen wie „48 Stunden Neukölln“, Kunstaktionen im öffentlichen Raum und die Wiedernutzung der leer stehenden Post, nach Möglichkeit im Rahmen der Kultur- und Kreativ-Wirtschaft, dienen der Stärkung des Kulturstandortes und seiner Wahrnehmung. Begleitend wird eine offensive Marketing- und Öffentlichkeitsarbeit (Website, Newsletter, Kunstaktionen etc.) geleistet, um dem negativen Image der Karl-Marx-Straße und Nord-Neuköllns entgegenzuwirken.

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

Die Warenhauskrise, die im Jahr 2009 ihren Höhepunkt erreichte, hat gezeigt, wie fragil die Zentren in der aktuellen Konkurrenz mit Outlet-Centern, Einkaufszentren im nahe gelegenen Umland, innerstädtischen Einkaufszentren und dem Internet tatsächlich sind. In Fachkreisen gelten die Warenhäuser in ihrer traditionellen Form im Allgemeinen als nicht mehr zeit- und marktgerecht (vgl. DIfU 2010). Der mögliche Verlust der Warenhäuser trifft jedoch die Zentren jeder Größe und an jedem Standort mehr oder weniger hart. In den Zentren der Großstädte sind sie oftmals imageprägend und dienen als Anziehungspunkte der Haupteinkaufsstraßen, auch wenn ihr Warenangebot ebenso in angrenzenden Geschäften oder Shoppingcentern verfügbar ist. In den Ortsteilzentren der größeren Städte, in den Zentren der Mittelstädte und teilwei-

se auch in Kleinstädten bieten die Warenhäuser oftmals als einzige ein Vollsortiment an und sind für die Versorgung mit Gütern des periodischen Bedarfs von großer Bedeutung (vgl. BMVBS 2010b, S. 28). Wenn die Warenhäuser aufgrund von Insolvenz schließen, besteht die Gefahr, dass viele Kunden auf andere, zumeist nicht integrierte Einkaufsstandorte ausweichen und damit beim kleinteiligen Einzelhandel vor Ort zu Umsatzeinbußen beitragen. Hier ist es ein Anliegen des Zentrenprogramms, die zentralen Versorgungsbereiche durch Unterstützung von baulichen Maßnahmen und Managementaufgaben vital zu erhalten. Am Beispiel des Quartiers Langenhorner Mark in Hamburg wird die flankierende Rolle, die die Maßnahmen des Zentrenprogramms in solchen Fällen übernehmen können, deutlich.

## Hamburg: Flankierende Maßnahmen zur Umnutzung eines Warenhauses im Versorgungszentrum Langenhorner Markt

Der Stadtteil Langenhorn am Stadtrand Hamburgs erhielt Mitte der 1960er Jahre in Form des Einkaufszentrums Langenhorner Markt ein neues Zentrum, das von einem Wochenmarkt flankiert wird. Das Einkaufszentrum, das durch Karstadt in den 1970er Jahren (seit 2004 Hertie) und das Kronstiege-Center mit zahlreichen Geschäften und einem großen Edeka-Center 2004 mehrfach ausgeweitet wurde, hat einen über die Stadtteilgrenzen hinaus reichenden Einzugsbereich.

Mittlerweile befindet sich der Einzelhandel im Quartierszentrum in einer Abwärtsspirale („Trading-Down-Prozess“). Hinzu kommen unzureichende Kultur-, Gastronomie- und Freizeitangebote. Die Schließung der Hertie-Filiale im Februar 2009 verschärfte diesen Prozess und gleichzeitig die Diskussion um die Revitalisierung des Langenhorner Marktes. Der Standort bietet heute kaum Angebote für den aperiodischen Bedarf, insbesondere die kleineren Einzelhandelsgeschäfte verzeichnen Umsatzrückgänge, der Branchenmix ist suboptimal und erste Leerstände sind vorhanden. Nichtsdestoweniger verfügt das Zentrum über zahlreiche Einzelhandelsgeschäfte mit Entwicklungspotenzialen, z. B. Kundenpotenzial durch neue Wohngebiete in der Umgebung und den attraktiven Wochenmarkt.

Dies erklärt auch den schnellen Verkauf des ehemaligen Hertie-Gebäudes. Wenige Monate nach der Schließung erwarb die Lebensmittelhandelskette Kaufland die Immobilie mit etwa 10.200 m<sup>2</sup> Geschossfläche über zwei Ebenen mit 228 Stellplätzen. Die Vermeidung eines langfristigen Leerstandes wird zwar positiv bewertet, jedoch birgt die neue Nutzung als SB-Warenhaus auch Gefahren, da bereits ein Übergewicht an Angeboten des periodischen Bedarfes besteht. Das Unternehmen zieht aus Zeitgründen einen umfassenden Umbau und Renovierung einem Abriss vor. Die Planungen sehen eine Überarbeitung des Gebäudeinneren, eine attraktiver gestaltete Fassade und eine Öffnung des Erdgeschosses vor. 2010 wurde mit den Umbaumaßnahmen begonnen, mit der Eröffnung der neuen Kaufland-Filiale wird im Frühjahr 2011 gerechnet.

In engem Zusammenhang mit dieser privaten Investition stehen die Planungen der Stadt im Rahmen des Zentrenprogramms. In einem integrierten



Überdachung zwischen Gebäuden des Einkaufszentrums Langenhorner Markt



Ehemaliges Hertie-Kaufhaus am Langenhorner Markt

Gebietsentwicklungsprozess sollen die städtebaulichen und funktionalen Missstände des Langenhorner Marktes behoben werden. Ziel ist es, die Aufenthaltsqualität der öffentlichen Räume (vor allem Marktplatz, Eingangsbereiche, Bahnhofsvorplätze) und damit die Identifikation mit dem Zentrum sowie die Wahrnehmbarkeit von außen zu steigern. Dazu werden detaillierte Freiraumplanungen für die öffentlichen Flächen erstellt und mit verkehrsplanerischen Anpassungen sowie der Gestaltung des Vorplatzes des ehemaligen Hertie-Kaufhauses zusammengedacht. Geplant ist darüber hinaus, den südlichen Bereich des Marktplatzes mit einer Teilüberdachung zu versehen. Weitere Ziele sind die Förderung des Standortimages und die Etablierung von Kooperationsstrukturen, um koordiniertes Handeln zu ermöglichen und verschiedene Interessen zusammen zu bringen. Zur Durchführung der vielfältigen Aufgaben wird beabsichtigt, ein Quartiersmanagement einzurichten und ein gemeinsames Marketingkonzept zu erarbeiten.

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

Ein weiteres Problem in der Entwicklung der Zentren kann die meist „gut gemeinte“ Etablierung von innerstädtischen Shoppingcentern sein, die oft verkehrsgünstig am Rande der Zentren oder am Ende einer Einkaufsstraße gelegen sind. Als Frequenzbringer gedacht, entstehen hier teilweise überdimensionierte, nach innen orientierte Einkaufswelten, die vielfach Kaufkraft aus den umliegenden Geschäften abziehen (vgl. Mossig/Dorenkamp 2008, S. 80-87 sowie Krüger 2010). Auch städtebaulich gesehen sind sie häufig überdimensioniert, fügen sich

nicht in das bestehende Stadtbild ein und sind architektonisch beliebig. Gerade im Zusammenhang mit der Erneuerung älterer Einkaufszentren und von Bahnhofsumfeldern können sie gleichwohl zum Ausgangspunkt einer Neuausrichtung der Einkaufslagen und weitergehender Aufwertungsmaßnahmen im Rahmen des Zentrenprogramms werden. Die Stadt Limburg ist bemüht, durch ein integriertes Konzept auf einer Konversionsfläche in der Innenstadt eine behutsame Ergänzung und Anpassung der Einzelhandelsstruktur zu ermöglichen.

### Limburg (Hessen): Profilierung des Einzelhandelsstandorts durch Umbau eines Industrieareals mit vielfältigen Nutzungen

Die hessische Stadt Limburg mit rund 35.000 Einwohnern hat eine besondere Bedeutung als Einzugsgebiet für den ländlichen Regionalraum zwischen den Ballungszentren Rhein-Main und Rhein-Ruhr. Das Fördergebiet im Zentrenprogramm grenzt südlich an die historische Altstadt und umfasst einen Teil der Limburger Neustadt einschließlich Fußgängerzone sowie das Bahngelände mit einer großflächigen Industriebaufläche (ehemaliges Ausbesserungswerk der Deutschen Bahn). Ziel ist es, die besondere Bedeutung des gesamten Quartiers als Handelsstandort für einen großen Einzugsbereich zu stärken. Das integrierte Handlungskonzept schließt deshalb ein gesamtstädtisches Einzelhandelskonzept ein.

Aufgrund der kleinteiligen Strukturen in der Altstadt und fehlender Flächenpotenziale in der Neustadt wird das unter Denkmalschutz stehende ehemalige Ausbesserungswerk sukzessive revitalisiert und zum Ergänzungsstandort innerhalb der Limburger Innenstadt entwickelt. Das private Projekt WERKStadt fungiert als Nahversorgungsstandort der Innenstadt und soll neben Gastronomie- und Dienstleistungsbetrieben auch Einzelhandelsbetriebe aufnehmen, die den Branchenmix der Innenstadt sinnvoll ergänzen, ohne unverträgliche Standortkonkurrenzen entstehen zu lassen. Es soll dadurch ein als zusammenhängend wahrgenommener Standort mit Altstadt, Neustadt und WERKStadt entstehen. Die zusätzlichen Angebote in der WERKStadt sollen sich insbesondere auf die Themen Freizeit, Jugend und Sport konzentrieren.

Die Umsetzung der Planungen vergrößert den innerstädtischen Handelsbereich, verändert die städtische Struktur und verschiebt die Lagequa-



WERKStadt Limburg: Erster Bauabschnitt des umgenutzten denkmalgeschützten Ausbesserungswerkes



Fußgängerzone in der Limburger Neustadt

litäten in der Limburger Innenstadt. Sie stellt gleichzeitig eine große Chance dar, die nicht nur städtebaulich getrennten Quartiere Altstadt, Neustadt und Bahnhof miteinander besser zu verknüpfen. Damit der Kundenstrom zwischen den unterschiedlichen Bereichen sichergestellt wird, liegt ein Fokus auf der attraktiven Gestaltung der Fußwegebeziehungen. Gleichzeitig soll der Bahnhofsvorplatz neu gestaltet werden.

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

Neben dem Einzelhandel als dominante Funktion in den Innenstädten sind Handwerk und Dienstleistungen ebenfalls wichtige Wirtschaftsfaktoren in den Zentren. Die Situation des Handwerks stellt sich differenziert dar. Sind die einfachen, produktionsorientierten Handwerksbetriebe allenfalls noch in den Zentren kleinerer Städte präsent, so sind die dienstleistungsorientierten Handwerksbetriebe und solche, die hochpreisige Waren produzieren, wie z. B. Juweliere, ein wichtiger Indikator für die Qualität und wirtschaftliche Tragfähigkeit der Zentren aller Größenordnungen. Die Probleme des Handwerks sind ähnlich wie die Probleme und Möglichkeiten der inhabergeführten Einzelhandelsbetriebe. Bei aufkommenden Verdrängungstendenzen können die meisten dieser Betriebe steigende

Mieten nur schwerlich auffangen. Gleichzeitig sind die Inhaber der Handwerksbetriebe in der Regel vor Ort stark verwurzelt und ihre Unternehmen geben den Straßen in den Zentren Identität. Deshalb sind die Handwerksbetriebe ganz wesentliche Akteure für eine zukunftsorientierte Zentrenentwicklung (vgl. Altrock 2009).

Die Dienstleistungsbranche in den Zentren ist ebenfalls differenziert zu betrachten. Die kleineren, kundenorientierten Dienstleistungsunternehmen haben ähnliche Probleme und Möglichkeiten wie die Handwerksbetriebe. Soweit diese Betriebe vor Ort anerkannt sind und durch ihr Vorhandensein die Attraktivität der Zentren stärken, sind sie ebenfalls sehr wichtige Akteure für die Zentrenentwicklung.

### Burgstetten (Baden-Württemberg): Stärkung der Nahversorgung durch ein Handels- und Dienstleistungszentrum im Bahnhofsumfeld

Die im ländlichen Raum rund 20 km nordöstlich von Stuttgart gelegene Gemeinde Burgstetten mit circa 3.800 Einwohnern setzt sich aus drei ehemals selbständigen Dörfern zusammen. Der inzwischen kaum noch landwirtschaftlich genutzte Hauptort Burgstall verfügt über einen Bahnanschluss, der an das S-Bahn-Netz im Großraum Stuttgart angebunden werden soll. Insbesondere im Bahnhofsumfeld ist der kleine Ort durch Modernisierungsrückstände bei privaten Gebäuden, Neugestaltungsbedarf in den teilweise sehr steilen Hauptstraßen und Versorgungsprobleme im Einzelhandel und in der Gastronomie gekennzeichnet. Die Gemeinde verfolgt im Rahmen des Zentrenprogramms einen komplexen Aufwertungsansatz, der Private bei der Modernisierung ihrer Wohngebäude finanziell unterstützt und dadurch auch schwierig zu nutzende Grundstücke und Anwesen langfristig stabil in ihrer Nutzung hält.

Die bereits seit fünfzehn Jahren geplante Errichtung eines Dienstleistungszentrums zur Stärkung des Ortskerns scheiterte bisher an fehlenden Investoren. Durch die Aufnahme in das Zentrenprogramm konnte der kostenintensive Abriss eines Gebäudes auf einer Bahnfläche gefördert und ein privater Investor gefunden werden. Im Erdgeschoss entsteht ein Lebensmittelmarkt, der den angrenzenden, unter Denkmalschutz stehenden Güterschuppen als Lager nutzen wird. Zudem wird die Kreissparkasse dort eine neue Filiale eröffnen. Im Obergeschoss werden zwei Arztpraxen einziehen, zwei weitere Flächen für Büro-, Laden



Bau eines Handels- und Dienstleistungszentrums auf dem Bahnhofsvorplatz im Ortskern Burgstall

oder Praxisnutzung stehen noch zur Verfügung. Im Dachgeschoss sind vier Wohnungen geplant. Im Keller entsteht eine Tiefgarage mit 21 Stellplätzen. Das gesamte Gebäude wird barrierefrei realisiert.

Der Lebensmittelmarkt wird eine Filiale der gemeinnützigen Gesellschaft Bonus sein. Bonus-Märkte wurden flächendeckend in Baden-Württemberg eingeführt und werden von der gemeinnützigen Gesellschaft für Schulung und berufliche Reintegration (SBR) betrieben. Die Bonus-Nachbarschaftsmärkte werden durch die Arbeitsagentur unterstützt. Sie dienen der Vermittlung von Langzeitarbeitslosen und können so auch in dezentralen Lagen auf vergleichsweise niedriger Verkaufsfläche Lebensmittel konkurrenzfähig anbieten.

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

Die Funktion größerer Dienstleistungsunternehmen beschränkt sich hingegen auf das Anbieten einer großen Zahl zentral gelegener Arbeitsplätze und somit auf die Rolle als Frequenzbringer für den Einzelhandel. Das Beispiel aus Burgstetten (Baden-Württemberg) zeigt, wie durch die Entwicklung eines Dienstleistungszentrums eine qualitative Aufwertung im Bahnhofsumfeld erreicht werden soll (siehe Seite 39).

Das Programm Aktive Stadt und Ortsteilzentren unterstützt die Städte und Gemeinden bei den oben genannten komplexen Aufgaben. Ein Ansatz in den integrierten Konzepten für die Maßnahmen des Zentrenprogramms besteht dabei in der Aufwertung von öffentlichen Räumen, die einen wesentlichen Beitrag zur Attraktivitätssteigerung von Geschäftslagen darstellt. Die große Mehrzahl der Programmkommunen verfolgt diesen Ansatz. Hinzu kommen Beratungsangebote, die die Einzelhandelskonzepte in Nebenlagen auf ihre Zukunftsfähigkeit überprüfen sollen (siehe z. B. den Ansatz eines „Betriebs-Checks“ in Kaufbeuren, Kapitel 5.1), teilweise die Aktivierung von Blockinnenbereichen für Ergänzungsflächen oder grundstücksübergreifende Einzelhandelseinrichtungen (z. B. die im Rahmen der Neuordnung geplante „Marktscheune“ im Zentrum von Hallstadt) und vielfach eine intensive Profilierung, Vermarktung und „Bespiegelung“ der Zentren (siehe das Beispiel Kempten in Kapitel 4.7). Im Zentrenprogramm werden diese Ansätze aufbauend auf vielerorts vorliegenden Einzelhandelskonzepten verfolgt, doch formulieren diese häufig branchenbezogene Orientierungen, für deren Durchsetzung den Kommunen nur eingeschränkt Instrumente zur Verfügung stehen. Umso wichtiger ist hier ein umfassender Kooperationsansatz, der auf instrumenteller Ebene durch das Zentrenprogramm in mehrerlei Hinsicht unterstützt wird (siehe Kapitel 5). Unterstützend wirken auch Aufwertungen des Gesamtangebots an Freizeit- und Erholungsnutzungen in den Zentren, die von einer Aktivierung von Bach- und Flussufern bis hin zur Förderung der Außengastronomie reichen können (siehe hier den integrierten Ansatz eines Zentrenmanagements zur Stärkung einer funktionsgemischten Innenstadt in Wassertrüdingen, Kapitel 5.2).

Hilfreich können darüber hinaus auch bereits existierende Netzwerke sein: Die Einzelhändler und Gewerbetreibenden sind in der Regel in Handels- und Gewerbevereinen organisiert. Sie werden durch die Industrie- und Handelskammer sowie Einzelhandels- und Gaststättenverbände unterstützt. Parallel dazu ist aber auch die Ansprache aller Einzelhändler und Gewerbetreibenden im Fördergebiet wichtig, da immer nur ein Teil bereits in den bestehen-

den Gruppen organisiert sein wird. In den größeren und mittleren Städten können Migrantenökonomien wichtige Funktionen übernehmen und sollten in ihren Potenzialen stärker unterstützt werden. In diesem Bereich müssen zur Aktivierung besondere Anstrengungen unternommen werden, da sprachliche und kulturelle Barrieren oft hemmend wirken (vgl. Becker 2006, S. 99ff).

Auch die Einbindung von größeren Industrieunternehmen, Banken, Sparkassen und Versicherungen kann zielführend sein. Zumeist haben diese ein großes Interesse an der Attraktivität des Zentrums und verfügen über vergleichsweise gute finanzielle Möglichkeiten. Sie werden in vielen Programmkommunen über eine Mitwirkung in den Lenkungsgruppen aktiviert (siehe Kapitel 5.2).

## 4.2 Wohnen

Die Stadt- und Ortsteilzentren haben vielfach über Jahrzehnte hinweg aus verschiedenen Gründen Einwohner verloren: Durch Politik und Stadtplanung unterstützte Suburbanisierungsprozesse, Verringerung der Wohndichte durch Steigerung des persönlichen Wohnflächenkonsums und Aufwertung von Wohnungen, Optimierung der Ladennutzung mit organisationsbedingten Teilleerständen und Zweckentfremdungen, Alterung der Wohnbevölkerung und die Verringerung der Haushaltsgrößen können als Gründe benannt werden. Dem stand nur selten und in geringerem Umfang ein Zuzug in die Innenstädte gegenüber (z. B. durch Erhöhung der Belegungsdichte von Wohnungen oder durch Neubauvorhaben auf Konversions- oder Abrissflächen). Dieser Rückgang der innerstädtischen Wohnbevölkerung hat in erheblichem Umfang zur Schwächung der Stadt- und Ortsteilzentren beigetragen (vgl. z. B. Häußermann et al. 2008, S. 79ff. u. S. 109ff.).

Seit einigen Jahren ist allerdings von einer Rückbesinnung auf das „Wohnen in der Stadt“ die Rede, die in Schlagworten wie „Reurbanisierung“ oder „Renaissance der Innenstadt“ (vgl. Brühl et al. 2005) zum Ausdruck kommt. Wirklich messbare Reurbanisierungsprozesse finden allerdings vor allem in großen Städten innerhalb von Wachstumsregionen statt (vgl. BMVBS 2010b, S. 106ff). Dort verzeichnen hauptsächlich die innerstädtischen Altbaugelände Wanderungsgewinne. Die „Renaissance der Stadt“ für das Wohnen findet in solchen dynamischen Städten ihren sichtbaren Ausdruck in reger Investitionstätigkeit, gerade auch in freien Marktsegmenten. Engpässe bestehen hier in der Verfügbarkeit

kostengünstiger Bauflächen (vgl. Köppen 2008, S. 31-40). In stark prosperierenden Zentren besteht die Gefahr, dass es zu Verdrängungsprozessen der angestammten Bewohnerschaft kommt („Gentrification“) (vgl. Blasius 2004, S. 21-44). Im Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren sind solche stark prosperierenden Quartiere zwar nicht vertreten, allerdings gibt es durchaus Fördergebiete mit einer vergleichsweise hohen oder zumindest tendenziell steigenden Wohnungsnachfrage (z. B. entlang der thüringischen Städtekette Erfurt – Weimar – Jena).

Großer operativer Handlungsbedarf besteht dagegen insbesondere in den stagnierenden, entspannten Wohnungsmärkten sowie in den von Schrumpfungsprozessen geprägten Städten und Räumen. Die Zentren dieser Städte sind im Zentrenprogramm sehr stark repräsentiert, nicht nur in den ostdeutschen Regionen, sondern beispielsweise auch in Programmkommunen in Teilen von Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen, in Nord- und Mittelhessen, im Saarland oder im Norden und Osten Bayerns. Teilweise wird auch dort von Reurbanisierung gesprochen, obwohl es sich um relative Konzentrationen handelt, die lediglich durch geringere Bevölkerungsverluste in der Innenstadt als in anderen Stadtteilen oder als im Stadtumland geprägt sind (vgl. BMVBS/BBR 2008, S. 26ff). Die charakteristischen Problemlagen in den Stadtzentren dieser Kommunen sind überdurchschnittlich hohe Wohnungsleerstände (in vielen Städten liegen die innerstädtischen Leerstandsquoten deutlich über denen der Gesamtstadt) sowie eine nicht markt- bzw. zielgruppengerechte Ausstattung der Gebäude und Wohnungen. Vor allem auch vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und der zunehmenden Ausdifferenzierung von Haushaltsstrukturen und Lebensstilen können die Leerstände unterschiedliche Ausprägungen besitzen. So können vergleichsweise gut ausgestattete Wohnungen in Altbauten leer stehen, weil ein Großteil der Mieter in stagnierenden oder schrumpfenden Städten weiterhin (vor allem neue Bundesländer) andere Wohnformen höher schätzt oder das Angebot der vollsanierten Altbauten für zu teuer hält (vgl. BMVBS/BBSR 2010a, S. 65ff und BMVBS/BBSR 2010b, S. 39ff). In vielen Städten ist der am Markt angebotene Wohnungs- und Gebäudebestand nur noch für einen geringen Teil der Nachfrager attraktiv (etwa historische Fachwerkhäuser in kleinstädtischen Zentrumslagen im ländlichen Raum). Wegen der insgesamt gestiegenen Ansprüche an das Wohnen und der durchschnittlichen Ausstattungsstandards auf Wohnungsteilmärkten kann der Hintergrund für hohe Leerstände auch der Instandhaltungs- und Modernisierungsrückstand sein, der sich gerade in Zeiten entspannter Wohnungsmärkte einstellt,

wenn die durchgreifende Erneuerung größerer innerstädtischer Altbauten für Vermieter nicht mehr wirtschaftlich erscheint. Hohe denkmalpflegerische und energetische Anforderungen können hier die schleichende Entwertung von Altbauten zusätzlich verstärken. Nicht nur in den Innenstädten und Ortszentren, sondern auch in vielen im Zentrenprogramm vertretenen Stadtteil- und Ortsteilzentren zeigen sich Leerstandsprobleme nicht nur im gewerblichen Bereich (leer stehende Läden in Erdgeschoss), sondern zunehmend auch auf dem Wohnungsmarkt. Dies gilt vor allem für ungünstige Lagen (z. B. an Hauptverkehrsstraßen) sowie für Wohnungen mit nicht mehr zeitgemäßen Ausstattungsstandards.

Die Zielstellung für das Handlungsfeld Wohnen besteht im Rahmen des Zentrenprogramms darin, die Wohnfunktion zu stärken: Wohnungen als essentielle Grundlage für Lebensqualität müssen wieder stärker einen selbstverständlichen Platz in den Zentren einnehmen. Der Beitrag des Wohnens zur Erhaltung und Schaffung lebendiger, gemischt genutzter Zentren ist dabei unumstritten (vgl. BMVBS 2009, S. 8). Die integrierten Entwicklungskonzepte, die im Kontext des Zentrenprogramms erarbeitet oder weiterentwickelt wurden, liefern über diese allgemeingültige Zielstellung des Programms hinaus einen Mehrwert hinsichtlich der differenzierten Problemlage: Die Reduzierung innerstädtischer Geschäftszentren auf die 1a-Lagen rund um Fußgängerzonen in Klein- und Mittelstädten bringt vielerorts eine Veränderung des Charakters der (ehemaligen) Nebenlagen des Einzelhandels mit sich, die immer stärker zu Wohnquartieren werden. Gleichwohl können diese Quartiere aufgrund wenig einladender öffentlicher Räume und fehlender Ausstattungsqualitäten ihrer neuen Funktion oftmals bislang nur unzureichend gerecht werden. Auch wenn höhere Wohndichten heute wieder tendenziell eher akzeptiert werden, lassen diese sich in den Zentren nur in einem begrenzten Umfang realisieren, da die Attraktivität der Wohnungsangebote im Vergleich zum Wohnen an der Peripherie ansonsten gerade in Klein- und Mittelstädten erheblich leiden würde. Einer Neubautätigkeit in den Zentren sind daher durch die städtebaulichen Rahmenbedingungen deutliche Grenzen gesetzt.

Unter diesen Rahmenbedingungen spielen Aspekte des Wohnens in der großen Mehrzahl dieser Fördermaßnahmen jedoch eher eine implizite als eine explizite Rolle. Dies gilt sowohl für Programmgebiete in den Stadt- und Ortszentren als auch für solche in den Stadtteil- oder Ortsteilzentren. Strategische Handlungsansätze, formuliert in Kon-

## Mindelheim (Bayern): Belebung der historischen Innenstadt durch altstadtverträglichen Wohnungsneubau auf Konversionsflächen

Die prosperierende Kreisstadt Mindelheim im Unterallgäu ist in den letzten Jahren auf 14.000 Einwohner gewachsen und verfügt über ein großes Einzugsgebiet und ein entsprechendes Verkaufsflächenangebot außerhalb der kleinen historischen Altstadt. Gleichwohl ist es in der Vergangenheit nicht gelungen, die schon durch einen Altstadtring entlastete Hauptdurchfahrtsstraße der Altstadt durchgängig verkehrsberuhigt umzugestalten und aufzuwerten.

Insbesondere in den Randbereichen machen sich Leerstände im Einzelhandel und vor allem beim Wohnen negativ bemerkbar. Hierbei wurde das geringe Stellplatzangebot im öffentlichen Raum traditionell von den Händlern als entwicklungs-hemmend kritisiert. Durch Fortsetzung früherer Sanierungsaktivitäten im Zentrenprogramm soll nun die Aufenthaltsqualität im öffentlichen Raum verbessert und die Altstadt als Wohn- und Arbeitsort gestärkt werden.

Ein ehemaliger Brauerei-Standort, das so genannte „Ochsen-Areal“, bot die einzige räumlich passende Möglichkeit, in einem größeren flächenhaften Zusammenhang Stellplätze in der Innenstadt anzulegen, die als Ersatz für eine Umgestaltung der Hauptdurchgangsstraße benötigt wurden. Ein privater Bauunternehmer hat das bis an die Stadtmauer reichende Ochsen-Areal mit einem für die geringe Stadtgröße ehrgeizigen Wohnprojekt entwickelt, das der Altstadt zusätzliche Einwohner und Kaufkraft bringen soll. Dazu wurden die nicht mehr benötigten Gebäudeteile der Brauerei abgetragen und an der Hauptgeschäftsstraße durch einen sehr gut in die Substanz eingefügten Neubau ersetzt. Im Blockinnenbereich finden sich unterschiedliche Wohnungsformen, die sich u. a. direkt an Familien richten. Neben Geschosswohnungen an der Hauptstraße wurden verdichtete Reihenhäuser entwickelt, die die bestehenden Gassen akzentuieren, jeder Einheit einen kleinen privaten Gartenbereich zur Verfügung stellen, halbprivate Hofbereiche bilden und so das Areal sinnfälliger in unterschiedlich öffentliche und private Räume gliedern.

Die gesamte Anlage steht auf einer neu gebauten Tiefgarage, die vom Altstadtring angefahren



Blick in die umgestaltete Maximilianstraße in Mindelheim



Das „Ochsen-Areal“ in Mindelheim – für Wohnungsbau vorgesehener ehemaliger Brauereistandort

werden kann. Damit war eine wesentliche Voraussetzung für die Realisierung der in einer Bürgerwerkstatt erarbeiteten Konzeption für den Umbau der Hauptgeschäftsstraße zu einer Mischverkehrsfläche gegeben. Deren erster realisierter Bauabschnitt hat sowohl die Aufenthaltsqualität deutlich erhöht als auch den zentralen innerstädtischen Platz neu gegliedert, so dass dort Perspektiven für eine bessere Nutzbarkeit mit Außen-gastronomie usw. in unmittelbarer Rathausnähe gegeben sind.

Mit dem Projekt Ochsen-Areal konnten also wesentliche Ziele einer komplexen Zentrenentwicklung mit der Neubebauung einer Brache für unterschiedliche Wohnformen und Nutzerschichten erreicht und das Stellplatzangebot der Altstadt für den Einkaufsverkehr bei gleichzeitiger Erhöhung der Aufenthaltsqualität im öffentlichen Raum verbessert werden.

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

zepten zur kommunalen Wohnraumversorgung, städtebaulichen Rahmen- und Entwicklungsplänen, beziehen sich in den Entwicklungskonzepten z. B. auf die zielgruppenspezifische Anpassung des vorhandenen Wohnungsangebotes oder auf die Nachnutzung innerstädtischer Brachflächen zu Wohnzwecken. Ein ehrgeiziges Projekt zur Stärkung des innerstädtischen Wohnens findet sich auf einem ehemaligen Brauereigelände in Mindelheim (siehe Beispieldarstellung auf Seite 42).

Auch wenn in ausgewählten Programmkommunen bereits entsprechende investive Maßnahmen begonnen oder umgesetzt wurden (z. B. Neubau innerstädtischer Reihenhäuser im mittelfränkischen Wassertrüdingen oder den dargestellten Wohnungsneubau auf einer Konversionsfläche in Mindelheim) verharren vergleichbare Ansätze derzeit vielerorts noch in einer abstrakten Konzeptionsphase. Zu oft fehlt noch der Sprung hin zum investiven Projekt und seiner Umsetzung.

Dies hängt einerseits mit der kurzen bisherigen Programmlaufzeit zusammen, da vielerorts aufgrund des notwendigen Vorlaufs für die Erarbeitung der Konzepte noch gar keine aktive Akquise potenzieller Investoren betrieben wurde. Ein Schlüsselproblem der mangelnden Umsetzung von neuen Wohninitiativen in der Innenstadt ist darüber hinaus jedoch auch der Mangel an „Bauherren“ und Investoren im Neubau wie in der Bestandsverbesserung (vgl. dazu beispielsweise Innenstadt NRW 2010, S. 12). Das stellt Fragen an die Wirkungsfähigkeit und das integrierte Zusammenspiel der vorhandenen Instrumente von städtebaulicher Planung, Liegenschaftspolitik, Wirtschaftsförderung und Stadtentwicklung, Städtebau und Wohnungsbauförderung sowie an möglicherweise notwendige neue oder ergänzende Impulse. Eine zentrale Fragestellung zielt darauf ab, wie es gelingen kann, ergänzend zu den „klassischen“ wohnungswirtschaftlichen Akteuren von Wohnungsbau- und Bauträgergesellschaften neue Akteursgruppen als Träger innerstädtischen Wohnungsbaus im Neubau zu mobilisieren und darüber hinaus die Einzeleigentümer im Bestand zu strukturwirksamen Investitionen zu bewegen. Hier bieten sich durch gemeinschaftsorientierte Ansätze (Eigentümerstandortgemeinschaften), wie sie derzeit in einigen Kommunen der Förderprogramme zum Stadtumbau erprobt werden, neue Chancen der privat-öffentlichen Kooperation. Auch im Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren gibt es einzelne Modellprojekte zur Erprobung solcher innovativer Kooperationsformen. Neben dem auf Seite 44 dargestellten Beispiel aus Viersen sind hier Projekte in Hamburg (Stadtteilzentrum Steilshoop)

und Dortmund zu nennen (vgl. empirica GmbH 2008: 38ff). Daneben gibt es ähnliche Ansätze in bayerischen Kommunen, die aus Modellvorhaben des Landesprogramms Leben findet Innenstadt hervorgegangen sind (siehe hierzu das Beispiel Kaufbeuren in Kapitel 5.1).

Ein weiteres Problem bei der Entwicklung von innerstädtischen Quartieren, das auch im Beispiel aus Viersen-Dülken deutlich wird (siehe Seite 44), liegt in der kleinteiligen Parzellierung und der heterogenen Eigentümerstruktur, die gerade vor dem Hintergrund steigender Ansprüche an das Wohnen und entspannter Wohnungsmärkte von erneuter und zusätzlich steigender Relevanz ist. Die Realisierung zeitgemäßer und vermarktbarer Wohnungsangebote in den Zentren unterbleibt nicht selten, weil die Sanierung kleiner Bestandsgebäude kaum wirtschaftlich realisierbar ist, eine Mobilisierung mehrerer Grundstücke im Quartierszusammenhang für potenzielle Investoren und Wohnungsanbieter aber sehr schwierig ist. Häufig scheitern schon der Anbau von Balkonen oder Aufzügen, die Herstellung barrierefreier Zugänge, aber besonders die Schaffung eines Mindestangebots von Anwohnerstellplätzen an beengten Hofsituationen, die vor allem über eine grundstücksübergreifende Konzeption herstellbar wären (siehe Beispiel Mindelheim). Die Ressourcen der öffentlichen Hand reichen allerdings häufig nicht aus, um durch strategischen Grundstückserwerb eine Kontrolle über einen relevanten Teil der Flächen in innerstädtischen Quartieren zu erlangen, und nur wenige unternehmerische oder zivilgesellschaftliche Akteure haben den langen Atem, um auf diese Weise Quartierspolitik zu betreiben. Angesichts der Begrenztheit öffentlicher Ressourcen und des hohen Aufwands, den eine derartige Strategie der Quartierserneuerung erfordert, besteht die Gefahr, dass eine aktive Bodenordnung seitens der Kommunen unterlassen oder auf einen sehr geringen Teil ihrer Zentrumsquartiere beschränkt wird. Hier kann durch kooperative Ansätze wie die Eigentümerstandortgemeinschaften aber auch durch ein gezieltes Altbaumanagement, wie es aus dem Kontext des Stadtumbau Ost bekannt ist (vgl. BMVBS/BBSR 2010b, S. 42ff.), entgegengewirkt werden.

Ein oft gewählter Handlungsansatz bei der Förderung des Wohnens besteht in der Forcierung von Wohnformen, die auf die altersstrukturellen Verschiebungen im Zuge des demografischen Wandels reagieren. Schlagworte sind hier: generationenübergreifendes, senioren- oder behindertengerechtes Wohnen. So wird beispielsweise in der Güstrower Altstadt (siehe dazu auch die

## Viersen (Nordrhein-Westfalen): Wohnen und Leben im historischen Stadtkern von Dülken

Dülken (circa 20.000 Einwohner) ist zweitgrößter Stadtteil der Kreisstadt Viersen am Niederrhein. Der historische Dülkener Stadtkern mit seinen mittelalterlichen Gassen, umrahmt von einer teilweise noch erhaltenen Stadtmauer, vermittelt reizvolles Altstadtflair. Allerdings sind etliche Eigentümer durch Mietrückgänge und zunehmende Leerstände nicht mehr investitionswillig. Dies hat – verstärkt durch die konjunkturelle Entwicklung und einen Rückzug des Einzelhandels – zu einer weiteren Vernachlässigung und Schwächung der Altstadt geführt.

Bei der Umsetzung des Zentrenprogramms werden die Ergebnisse des seit 2006 laufenden Stadtmarketing-Prozesses berücksichtigt, die der Entwicklung des Wohnstandortes Innenstadt (Wohnraummodernisierung) eine hohe Priorität beimessen. Ziel ist die Verbindung einer bestandsorientierten qualitativen Verbesserung der Gebäudesubstanz und des Wohnkomforts mit einer Aufwertung des Straßenraums. Die zugrunde liegenden denkmalpflegerischen, architektonischen und baukonstruktiven Prinzipien sollen exemplarisch am Straßenzug Schöffengasse vermittelt werden, der typische Problemkonstellationen und Herausforderungen aufweist. Zu den Maßnahmen, die im Rahmen dieses Impulsprojektes im Zentrenprogramm umgesetzt werden sollen, zählen die Rückführung qualitätsmindernder Umbauten und Fassadenverkleidungen, außerdem Modernisierungsmaßnahmen im energetischen Bereich sowie bei Heizung und Sanitärräumen.

Durch einen akteurszentrierten Ansatz sollen das Investitionsklima für die historische Altstadt verbessert und mit der raschen Umsetzung von Leitprojekten Impulse gesetzt werden. Die Eigentümer werden als integraler Bestandteil des Planungs- und Entwicklungsprozesses begriffen und intensiv beraten, um so neue Potenziale im Bestand zu identifizieren, Ideen zur Modernisierung zu entwickeln und vorhandene Hemmnisse zu beseitigen.

In der Folge wurde eine Immobilien- und Standortgemeinschaft (ISG) aufgebaut. Unterstützend



Großes Interesse bei einer Beratungsveranstaltung für Eigentümer

erfolgte die Gründung der Dülkener Entwicklungs AG (DE-AG) mit dem Ziel, Grundstücke zu erwerben, umzubauen und zu vermarkten. Jeder Einzelne kann sich durch Zeichnung von DE-AG Aktien, durch Einbringen eines vorhandenen Objektes ganz oder teilweise gegen Gesellschaftsrechte oder durch persönlichen Einsatz von Zeit, Wissen und Erfahrung beteiligen und so am wirtschaftlichen Erfolg des Stadtteils partizipieren.

Die Eigentümer der Gebäude des gesamten Straßenzuges wurden angesprochen, um eine möglichst umfassende, beispielgebende Erneuerung zu initiieren. Sie wurden über die Möglichkeiten einer Sanierung ihrer Bauten beraten sowie bei der Antragstellung für Fördermittel unterstützt. Die erhöhten Aufwendungen für eine stadtbildverträgliche Fassadengestaltung sollen bezuschusst werden, wobei der Denkmalstatus keine zwingende Voraussetzung ist. Parallel zu dieser exemplarischen Umsetzung einer Sanierung des Baubestands wird auch die angrenzende Grünanlage „Mondhof“ umgestaltet und qualifiziert. Ein klar strukturierter, gut einsehbarer und hochwertiger Freiraum soll deutlich verbesserte Aufenthaltsqualitäten bieten und eine Wohnumfeldverbesserung für das umliegende Quartier bringen. Das Projekt „Mondhof“ wird ergänzend durch eine Eigentümerstandortgemeinschaft (ESG) unterstützt, die im gleichnamigen Forschungsfeld des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus finanziell durch BMVBS und BBSR gefördert wird.

Quellen: [www.viersen.de](http://www.viersen.de) (Stand: November 2010); [www.duelken.de](http://www.duelken.de) (Stand: November 2010); BMVBS/BBSR 2009, S. 6-7

Beispieldarstellung in Kapitel 5.1) unter der Trägerschaft des Deutschen Roten Kreuzes (DRK) das „Vierte Viertel“, ein Quartier speziell für Senioren und generationsübergreifendes Wohnen umgesetzt. Der Träger konzentriert hier verschiedene Wohn- und Lebensangebote der Altenhilfe in der Innenstadt, um durch die räumliche Nähe zu Versorgungs- und Infrastruktureinrichtungen möglichst lange die selbstbestimmte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen.

Weiterhin lassen sich auch Ansätze finden, in denen familiengerechtes Wohnen in den Zentren geschaffen wird. Hierbei zielen die Projekte häufig darauf ab, ein Mindestmaß an privater Freifläche bei gleichzeitig hoher Dichte und kompakter Bauform zu schaffen. Die Ansprüche an die Herstellung privater Stellplätze gerade in Klein- und Mittelstädten können häufig nicht auf den Grundstücken selbst befriedigt werden und müssen deshalb durch Anwohnerparken im öffentlichen Raum oder die Anmietung von Stellplätzen in Sammelgaragen und Parkhäusern kompensiert werden, z. B. im dicht bebauten Quartier Bamberg-Sand (siehe dazu auch die Beispieldarstellung in Kapitel 4.7).

### 4.3 Öffentlicher Raum

Öffentliche Räume mit hoher Aufenthaltsqualität spielen eine wichtige Rolle bei der Belebung der Stadt- und Ortsteilzentren. Von Aufwertungsmaßnahmen im öffentlichen Raum geht in vielen Fällen eine öffentlichkeitswirksame Signalwirkung aus, die als Impulsgeber für den gesamten Erneuerungsprozess des Quartiers genutzt werden kann (vgl. BBR 2003).

Das Netz an öffentlichen Räumen, geformt durch Plätze, Freiräume, Wege und Straßen, Grün- und Parkanlagen sowie die angrenzenden Bauten, stellt das Grundgerüst der Stadtstruktur dar. Hier konzentrieren sich viele Nutzungen, und der öffentliche Raum ist Ort für Kommunikation, Interaktion, Repräsentation, Begegnung und Mobilität. Dies gilt auch dann, wenn die Nutzung des öffentlichen Raumes „nur“ zum Zweck des Flanierens oder Verweilens erfolgt. Die Aufenthaltsqualität der öffentlichen Räume ist entscheidend für eine positive Wahrnehmung der gesamten Stadt und ihrer einzelnen Quartiere. Auch bildet ihre Gestaltung gemeinsam mit der angrenzenden Bebauung die Voraussetzung für die Herausbildung einer städtischen Identität und Unverwechselbarkeit.

Der Freizeit- und Erlebnisaspekt beim Besuch zentraler Stadträume rückt gegenüber dem reinen Versorgungszweck immer stärker in den Vordergrund. Bereits in der Programmstrategie wird dazu festgehalten, dass sich dadurch veränderte Ansprüche an die Qualität, Gestaltung und Nutzbarkeit des öffentlichen Raums ergeben (vgl. BMVBS 2009, S. 9). So sind die vorhandenen öffentlichen Räume nicht uneingeschränkt für gastronomische Nutzungen oder Veranstaltungen nutzbar. Auch liegen grundlegende Gestaltungsmaßnahmen häufig bereits mehrere Jahrzehnte zurück, so dass bauliche Mängel, gestalterische Defizite und funktionale Unzulänglichkeiten zu einem negativ wahrgenommenen Erscheinungsbild führen können – diese unzeitgemäße Gestaltung ist mit ein Faktor, der in einigen Städten und Gemeinden zur sinkenden Anziehungskraft und geringen Aufenthaltsqualität zentraler Bereiche beigetragen hat.

Gerade vor dem Hintergrund stärker werdender Filialisierung und Standardisierung des Einzelhandelsangebots kann die Aufwertung innerstädtischer Freiräume und deren individuelle Gestaltung zur Alltagstauglichkeit und zum Gebrauchswert des Zentrums beitragen. Wochenmärkte, Feste, gastronomische Nutzungen, kulturelle Veranstaltungen u. a. können dann im öffentlichen Raum stattfinden und dazu beitragen, das „Erlebnis Stadt“ zu ermöglichen. Anziehungspunkte und Identifikationsmomente können so geschaffen werden und den Standort profilieren.

#### Gestaltungsmaßnahmen im öffentlichen Raum

Die geplanten oder bereits umgesetzten Maßnahmen im Zentrenprogramm, die das Handlungsfeld Öffentlicher Raum betreffen, reichen von temporären Interventionen über die Gestaltung von Grünflächen bis hin zur umfassenden Um- oder Neugestaltung von Fußgängerzonen oder Platzräumen. Die Aufwertungsmaßnahmen im öffentlichen Raum durch das Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren konzentrieren sich z. B. auf die Erneuerung gestalterischer Lösungen (beispielsweise solcher Bereiche, die geprägt sind durch eine veraltete Straßenraummöblierung, eine unübersichtliche Gestaltung, provisorisch nachgebesserte Pflasterbeläge, ungepflegte Hochbeete und Pflanzkübel sowie erneuerungsbedürftige Bänke). Einen Schwerpunkt bei diesen Maßnahmen bildet die Weiterentwicklung, Aufwertung und Erneuerung von Fußgängerzonen. Das Beispiel Lübbecke zeigt wie die Umgestaltung der Fußgängerzone einen neuen Identifikationspunkt in der Innenstadt schafft.

## Lübbecke (Nordrhein-Westfalen): Umgestaltung der Fußgängerzone als Identifikationspunkt in der Innenstadt

Durch Mittel des Programms Aktive Stadt- und Ortsteilzentren wurde im Jahr 2009 die Fußgängerzone von Lübbecke grundlegend erneuert. Die in der Nähe von Minden gelegene Kleinstadt hat circa 26.000 Einwohner und ist Einkaufsstadt für einen vergleichsweise großen regionalen Einzugsbereich. 1975 wurde in der Innenstadt eine Fußgängerzone eingerichtet.

Abbildung 4

### Broschüre zur Umgestaltung der Fußgängerzone in Lübbecke



Quelle: Stadt Lübbecke / Verein Stadtmarketing Lübbecke e.V. 2009

Das Erscheinungsbild der Fußgängerzone wurde nicht mehr als zeitgemäß angesehen. Von der Umgestaltung werden Impulse für die positive Wahrnehmung der Innenstadt als attraktiver Standort für Handel und Freizeit sowie eine Erhöhung der Nutzungsvielfalt erwartet. Die Anziehungskraft und Verweildauer sollen gesteigert werden und

Quelle: verschiedene Ausgaben des „Lübbecke Innenstadt Forums“ aus dem Jahr 2009; Stadt Lübbecke / Landschaftsverband Westfalen-Lippe (ohne Jahr)

die Innenstadt als identitätsprägendes Zentrum gestärkt werden.

Durch die umfassende Erneuerung der Fußgängerzone wurde ein einheitliches Erscheinungsbild hergestellt. Der Straßenraum ist mit hellen Granitplatten gepflastert worden, Barrieren wurden beseitigt, die Straßenmöblierung ausgetauscht, vereinzelt Baumpflanzungen vorgenommen und ein neues Beleuchtungssystem installiert.



Fußgängerzone nach der Umgestaltung

Besonderer Wert wurde auf die Herausbildung identitätsstiftender Gestaltungselemente gelegt. Zu diesem Zweck wurden in einzelne Granitplatten des Bodenbelags Zitate bekannter Persönlichkeiten eingraviert. Diese „Spruch-Steine“ konnten im Vorfeld durch Bürgerinnen und Bürger erworben werden – dabei gab es auch Mitsprachemöglichkeiten bei der Auswahl der Zitate. Auch sind die Wappen der Stadt und der Ortsteile eingraviert worden. Sie wurden in der Fußgängerzone an einer zentralen Stelle in den Boden eingelassen und bilden nun den „Wappenplatz“. Er wurde, ebenso wie die im November 2009 fertig gestellte Fußgängerzone, mit einem Fest eröffnet.

Organisiert von der Stadt und dem Stadtmarketingverein Lübbecke wurde die Umgestaltung der Fußgängerzone durch einen intensiven Informations- und Beteiligungsprozess der Öffentlichkeit mit Broschüren, Baustellenmarketing, Feste und Aktionen der ansässigen Gewerbetreibenden begleitet. Die Umgestaltungsmaßnahme, verbunden mit den begleitenden Aktivitäten hat einen bedeutenden Impuls für die Aktivierung von Engagement der Gewerbetreibenden, Einwohner und Eigentümer ausgelöst und zur positiven Wahrnehmung der Lübbecke Innenstadt beigetragen.

Neben den beschriebenen grundlegenden Erneuerungs- und Umgestaltungsmaßnahmen wird in den Fördergebieten des Zentrenprogramms die vorhandene Gestaltung des öffentlichen Raums durch die Umsetzung kleinteiliger Maßnahmen weiterentwickelt. Ersten Tendenzen einer negativen Entwicklung des zentralen Bereichs soll durch Nachbesserungs- und Pflegemaßnahmen entgegengewirkt werden (siehe hierzu das Beispiel aus Essen-Borbeck). In anderen Fällen liegt ein Schwerpunkt der Maßnahmen in der Schaffung oder Aufwertung von Wegeverbindungen, Begrünungsmaßnahmen sowie der Erweiterung bestehender Fußgängerzonen um kleine Abschnitte, um eine

bislang nicht erfolgte Verknüpfung zwischen Stadträumen (z. B. zum Bahnhof) herzustellen.

Gegenüber der Schaffung autofreier Abschnitte gewinnt in jüngster Zeit die Umgestaltung von Straßenabschnitten zu verkehrsberuhigten Mischverkehrsflächen an Bedeutung. Hier korrelieren Maßnahmen im öffentlichen Raum mit verkehrsbezogenen Neuordnungen (siehe Kapitel 4.5). Eine hochwertige Pflasterung, geänderte Straßenquerschnitte, die Ausweisung von Parkverboten und neue Straßenmöblierungen schaffen dabei neue räumliche Qualitäten. Ein gelungenes Beispiel hierfür ist die Erweiterung der bestehenden Fußgänger-

### Essen (Nordrhein-Westfalen): Profilierung und Qualifizierung von Platzräumen in Borbeck-Mitte

In Borbeck-Mitte, einem Stadtteilzentrum in Essen, wird im Rahmen des Zentrenprogramms an eine frühere Sanierungsmaßnahme angeknüpft. Ein besonderer Schwerpunkt liegt in der Profilierung und Qualifizierung von Platzräumen, die das Erscheinungsbild der Borbecker Fußgängerzone prägen. Unterschiedliche Charakteristika sollen dabei herausgearbeitet und Angebote für unterschiedliche Nutzergruppen geschaffen werden.

- Der Neue Markt, überwiegend nur an Markttagen stark frequentiert, soll umstrukturiert werden, um in Zukunft seiner Funktion als Standort eines Wochenmarktes besser gerecht werden zu können und auch außerhalb der Marktzeiten Möglichkeiten für andere Nutzungen zu bieten.

Abbildung 5

#### Konzept für die generationenübergreifende Umgestaltung der Grünfläche „Germaniaplatz“ in Essen-Borbeck



Quelle: Stadt Essen



Borbecker Platz – Profilierung als Standort für Gastronomie (li.), Lichtinstallation am Bahnhof Essen-Borbeck (re.)

- Für den nahe gelegenen Borbecker Platz ist die Etablierung von gastronomischen Einrichtungen vorgesehen, um die Anziehungskraft und die Verweildauer in der Fußgängerzone zu erhöhen. Eine Umgestaltungsmaßnahme schafft die Voraussetzung für die Einrichtung von Außenbereichen der Restaurants. Ein einheitliches Erscheinungsbild soll hergestellt werden.
- Für die Grünfläche „Germaniaplatz“ ist eine generationengerechte Umgestaltung vorgesehen, um einen Ort der Begegnung und Erholung für unterschiedliche Nutzergruppen in zentraler Lage zu etablieren.

Durch die Weiterentwicklung, Aufwertung und Akzentuierung der Freiräume wird ein großes Potenzial zur Steigerung der Attraktivität sowie für neue Nutzungsmöglichkeiten und Begegnungsorte aktiviert. Begleitet wird die Umgestaltungsmaßnahme als Bestandteil des integrierten Handlungskonzeptes „Masterplan Borbeck“ durch einen intensiven Diskussions- und Beteiligungsprozess.

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

zone in der Innenstadt von Calw um einen kurzen Abschnitt zum Bahnhof (siehe die Beispieldarstellung in Kapitel 4.4). Durch die qualitätsvolle Gestaltung als Mischverkehrsfläche konnte die Dominanz des motorisierten Verkehrs gemildert werden, und ein gefahrloses Flanieren trotz der Anwesenheit von langsam fahrenden Pkws ist zwanglos möglich. Ein ähnlicher Ansatz wurde auch im schleswig-holsteinischen Norderstedt umgesetzt.

Im Optimalfall wird der Erneuerungsprozess mit einem öffentlichkeitswirksamen Wettbewerb eingeleitet, der die unterschiedlichen Möglichkeiten zur Gestaltung aufzeigen, die architektonische Qualität sichern und eine Diskussionsgrundlage für die beteiligten Akteure und die Bewohnerinnen und Bewohner bieten kann. Alternativ können gestalterische Lösungen auch aus Bürgerplanungen hervorgehen.

### **Inszenerung öffentlicher Räume**

Vielfach steht eine Inszenierung der öffentlichen Räume im Fokus der Aufwertungsmaßnahmen, um den Besuch der Zentren zu einem Erlebnis werden zu lassen und letztlich die Verweildauer zu steigern. Inszenierungen können sehr unterschiedliche Grade aufweisen. Im Folgenden sollen darunter sämtliche Betonungen bestimmter Merkmale durch temporäre oder dauerhafte bauliche Eingriffe, quartiersbezogene Profilierungsbemühungen oder Veranstaltungen, Vorfürhungen u. ä. verstanden werden (vgl. Frey 2004, S. 219).

Als sehr gängige und vergleichsweise zurückhaltende Strategie einer Betonung können Wege-Leitsysteme für Fußgänger (z. B. mit touristischem Schwerpunkt oder für Wege zu öffentlichen Einrichtungen) verstanden werden. Hier können identitätsprägende historische Anknüpfungspunkte als Ausgangspunkt für eine stärkere Herausarbeitung der örtlichen Qualitäten aufgegriffen werden. So ist in Wassertrüdingen (Mittelfranken) mit Mitteln des Zentrenprogramms ein touristisches Beschilderungs- und Leitsystem entwickelt und aufgestellt worden (siehe Kapitel 5.2).

Wichtiges Handlungsfeld neben der Aufwertung von Fußgängerzonen und zentralen Stadtplätzen ist die Akzentuierung der Eingangsbereiche in die (Innen)Stadt. Dadurch sollen eine bessere Sichtbarkeit und eine Stärkung der Identität von Geschäftsbereichen erreicht werden. Hierzu zählen beispielsweise die Betonung von Eingangssituationen, z. B. durch die Inszenierung von Portalsituationen oder die gestalterische Verknüpfung mit angrenzenden Quartieren (siehe Fallbeispiel Baunatal in

Kapitel 5.1). Bedeutung wird auch der Aufwertung von Bahnhofsvorplätzen mit den Übergängen in die angrenzenden Geschäftsstraßen beigemessen. Beispielhaft ist in diesem Kontext der Umbau des Bahnhofsumfeldes der hessischen Stadt Limburg zu nennen (siehe Fallbeispiel in Kapitel 4.1). Durch die Qualifizierung des Bahnhofsvorplatzes wird seine Bedeutung als Eingangstor in die Stadt und als verknüpfendes Element zwischen dem Geschäftsbereich in der Innenstadt und dem neu geschaffenen Einzelhandelsstandort auf dem Gelände eines ehemaligen Eisenbahnausbesserungswerkes gestärkt.

Der aktuelle Trend, Lichtkonzepte zur Inszenierung öffentlicher Räume und besonderer Bauwerke zu erarbeiten (vgl. Schmidt/Töllner 2006), spiegelt sich auch in vielen Konzepten der Programmkommunen zur Aufwertung des öffentlichen Raums wider. Über die einfache Erneuerung der Straßenbeleuchtung hinaus geht es dabei um die atmosphärische Gestaltung bedeutender Straßenzüge, Plätze und Bauwerke (siehe das oben dargestellte Fallbeispiel Lübbecke). Historische Besonderheiten und stadt-bildprägende Gebäude oder Details sollen betont werden. In anderen Fällen, in denen weniger der historische Charakter des jeweiligen Zentrums im Mittelpunkt steht, wird versucht, negativ wahrgenommene Räume (z. B. Bahnunterführungen, Seitengassen, Durchgänge) zu inszenieren. Besondere Raumsituationen werden betont oder es sollen völlig neue Raumeindrücke geschaffen werden, die zum Attraktivitätsmerkmal und Wiederkennungszeichen eines Quartiers werden können. So wurde in Essen im Jahr 2010 die Unterführung am Bahnhof Borbeck durch eine Lichtinstallation aufgewertet und damit die Barrierewirkung im Übergang zur Fußgängerzone abgeschwächt (siehe Fallbeispiel Essen). Auch für das Fördergebiet „City-West“ in Berlin befindet sich ein Konzept in Planung, das die Inszenierung zahlreicher Bahnunterführungen im Fördergebiet vorsieht, um Wegeverbindungen zu betonen und das subjektive Sicherheitsempfinden zu erhöhen. Lichtkonzepte und damit in Zusammenhang stehende kleinteilige Umsetzungsmaßnahmen werden im Zentrenprogramm vergleichsweise häufig mit Mitteln aus Verfügungsfonds umgesetzt (siehe dazu die Ausführungen in Kapitel 5.3 sowie das dort dargestellte Fallbeispiel aus Bamberg).

Eng verknüpft mit umfassenden Gestaltungsmaßnahmen im öffentlichen Raum werden zunehmend Vermarktungsstrategien angewendet, um das Profil des zentralen Bereichs oder einzelner Straßenzüge und Quartiere zu schärfen. Zur Abgrenzung von konkurrierenden Standorten wird die eigene Identität durch die Gestaltung des öffentlichen Raums betont. Eine Vermarktungsstrategie kann

zum einen der Startpunkt für die Revitalisierung und Neuprofilierung des Standortes sein, wenn durch Einbeziehung der ansässigen Eigentümer und Gewerbetreibenden positive Entwicklungen angestoßen werden. Zum anderen geht es in diesem Rahmen oft um den Wiedererkennungswert bestimmter Gestaltungselemente, die auf den besonderen Charakter des Standortes Bezug nehmen. Hierbei können sowohl die dauerhafte Möblierung und Ausstattung der Straßen- und Platzräume, etwa durch Brunnen oder Denkmale, als auch die vielfältigen Elemente privater Nutzung des öffentlichen Raums wie Schirme, Markisen, Werbeanlagen und Pflanzelemente einbezogen werden. Beispielsweise werden zur Profilierung und Herstellung eines qualitativ hochwertigen Erscheinungsbildes in Finsterwalde (Brandenburg) die Gewerbetreibenden am Marktplatz durch Mittel des Verfügungsfonds bei der Anschaffung einer einheitlichen Möblierung für Außengastronomie und Werbeanlagen unterstützt (siehe Fallbeispiel Finsterwalde in Kapitel 5.1 und 5.3). Dies zeigt, dass über die Kommunikation zwischen den Beteiligten ohne direkten Zwang versucht werden kann, charakteristische Merkmale hervorzuheben oder eine gewisse Abstimmung der einzelnen Gestaltelemente zu erreichen. Solche Herangehensweisen können eine wichtige Ergänzung zu Ansätzen darstellen, die in denkmalpflegerisch wertvollen historischen Zentren über strenge Gestaltungssatzungen ein altstadtverträgliches Erscheinungsbild sicherstellen wollen.

Eine umfassende Neuprofilierung einer Einkaufsstraße wird in Kempten vorgenommen. Hier wird der Standort Gerberstraße, parallel zur Haupteinkaufsstraße gelegen, im Rahmen einer Umgestaltungsmaßnahme als „Mühlbachquartier“ öffentlichkeitswirksam vermarktet (siehe dazu auch die Beispieldarstellung in Kapitel 4.7). Der Straßenraum wird neu gepflastert, ein Bachlauf angelegt und ein Brunnen mit Mühlrad errichtet. Begleitet wird die Baumaßnahme durch die Entwicklung eines Corporate Design für das Quartier und gemeinsame Aktionen der ansässigen Gewerbetreibenden und Einzelhändler.

Die in den meisten Zentren regelmäßig durchgeführten Feste werden teilweise im Rahmen von Stadtmarketingansätzen systematisch auf ihre touristische Wirkung überprüft und um zusätzliche Aktivitäten ergänzt, die teilweise von zivilgesellschaftlichen Vereinigungen in Kooperation mit der Kulturwirtschaft oder von Geschäftsleuten organisiert werden. Ihr temporärer Charakter lässt eine Nutzung des öffentlichen Raums zu, doch ist hierfür eine zeitliche und räumliche Organisation und Beschränkung nötig.

## **Der öffentliche Raum und seine Aufenthaltsqualität – wichtiges Attraktivitätsmerkmal für innerstädtisches Wohnen**

Gerade von eher „innenstadtaffinen“ Zielgruppen, die das Zentrum als Wohnstandort bevorzugen, werden bei der Gestaltung des Wohnumfeldes Mindestanforderungen an private und vor allem öffentliche Freiräume gestellt. Ein wohnortnahes Angebot an hochwertigen Erholungsflächen ist ein wichtiger Standortfaktor. Hierzu zählen auch barrierefreie und verkehrsberuhigte Straßenraumgestaltungen.

Bei den Bemühungen um die Aufwertung des öffentlichen Raumes sind die Ansprüche und Bedürfnisse verschiedener Bevölkerungsgruppen, die miteinander tendenziell im Widerspruch stehen können, zu berücksichtigen. Einige wichtige Freiraumnutzungen lassen sich aufgrund der örtlichen Rahmenbedingungen bisweilen nur auf Einzelgrundstücken realisieren. Hierzu zählen etwa die Errichtung von Spielplätzen sowie die Schaffung, Qualifizierung und Sicherung kleinerer Grün- und Freiflächen für Erholung, Begegnung und Freizeit, die im öffentlichen Raum nur in geringerem Flächenumfang zur Verfügung stehen. Die Herstellung von Wegeverbindungen durch den Blockinnenbereich kann für die Erreichbarkeit von wohnortnahen Stellplätzen bedeutsam sein.

Neue Lösungen müssen auch für das Parken im öffentlichen Raum entwickelt werden, beispielsweise um die Aufenthaltsqualität in bisher kaum aufgewerteten Straßen- und Platzräumen durch Verkehrsberuhigung zu verbessern. Hier bieten sich integrierte Verkehrskonzepte an, denn die Verfügbarkeit von Ausweichstandorten oder in bestimmten Fällen die Möglichkeit zur mehrgeschossigen Unterbringung von Stellplätzen in Parkhäusern wird – gerade in Klein- und Mittelstädten – zum Ausgangspunkt dafür, dass der Widerstand von Geschäftsleuten gegen eine umfassende Verkehrsberuhigung überhaupt überwunden werden kann.

Ein weiteres Handlungsfeld liegt in der Einbindung und Aufwertung vorhandener Grünflächen: Hier kann zur Optimierung der Struktur öffentlicher Räume durch gezielte Arrondierung von kleinen Parks und Quartiersplätzen an vorhandene Flächen angeknüpft werden. Dabei wird im Gegensatz zu früheren Ansätzen der Erneuerung von historischen Zentren auf Baumpflanzungen in kleinerem Umfang Wert gelegt, während gliedernde Hochbeete und schwer einsehbare Sitzbereiche eher zurückgebaut werden. Bei einer Umgestaltung von bestehenden Freiflächen muss darauf geachtet

werden, eine möglichst intensive Nutzung durch unterschiedliche Zielgruppen zu ermöglichen. Ein entsprechender Ansatz wird beispielsweise im Programmgebiet „Turmstraße“ im Berliner Stadtteil Moabit bei der Umgestaltung des Kleinen Tiergartens / Otoparks umgesetzt.

### Öffentliche Räume für alle? Beteiligte und Zielgruppen einer Weiterentwicklung des öffentlichen Raums

Große Potenziale bei der Gestaltung, Pflege und Nutzung des öffentlichen Raums bieten Kooperationen mit Bewohnerinnen und Bewohnern, Eigentümern, ansässigen Gewerbetreibenden und Institu-

tionen. Die verschiedenen Akteure sind für die Gewährleistung eines sicheren, gepflegten und ansprechenden öffentlichen Raumes mit einzubeziehen.

Entscheidend ist, die Zugänglichkeit und Nutzbarkeit der öffentlichen Räume für alle gesellschaftlichen Gruppen sicherzustellen. Damit wird die Möglichkeit zur aktiven Teilhabe am öffentlichen und gemeinschaftlichen Zusammenleben erhöht und kann einen Beitrag zur sozialen Kohäsion leisten. Interessante Ansätze finden sich im Generationenpark in Essen Borbeck, in Wassertrüdingen im Park an der Stadtmauer (Zwischennutzung auf einer für Wohnungsbau vorgesehenen Fläche) und in Schierling wo ein Beachvolleyballfeld als Ergebnis

## Calw (Baden-Württemberg): Revitalisierung des Marktbereichs durch konsequente Konzentration öffentlicher Nutzungen

Die württembergische Kreisstadt Calw liegt am Fluss Nagold südlich von Pforzheim und westlich von Stuttgart. Wegen der topographischen Besonderheiten, der starken Konkurrenz benachbarter Zentren und der geringen Erweiterungsmöglichkeiten befindet sich der Einzelhandel in der von zahlreichen Fachwerkhäusern geprägten historischen Altstadt in einer schwierigen Lage. Dies gilt trotz der großen Zahl von Stellplätzen in Parkhäusern und der Ansiedlung einer Kaufland-Filiale auf einer innenstadtnahen Konversionsfläche. Mit der allmählichen Verlagerung des Einzelhandelschwerpunkts in die am Fluss gelegenen Bereiche und in den Norden der Altstadt hat die Vitalität des höher gelegenen und zu Fuß nur beschwerlich erreichbaren Marktplatzes immer stärker nachgelassen, obwohl die Stadt mit ihrer Sanierung versucht hat gegenzusteuern. Die erneute Aufnahme des bereits abgeschlossenen ersten Sanierungsgebiets in das Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren soll dazu dienen, den öffentlichen Raum attraktiver zu gestalten, der ursprünglich nur teilweise saniert worden war, und die Fußgängerfrequenz am Marktplatz zu erhöhen. Die Strategie der Stadt bezieht sich auch auf die Förderung des innerstädtischen Wohnens, der Ladennutzung und der Ansiedlung öffentlicher Nutzungen um den Marktplatz.

Hierzu sollen um den Marktplatzbereich touristische und infrastrukturelle Nutzungen konzentriert werden. Mit einer Reihe von Maßnahmen im öffentlichen Raum soll die Aufenthaltsqualität für Fußgänger weiter verbessert werden. Damit



Baustelle der Musikschule am Marktplatz von Calw

werden auch Anknüpfungspunkte zu attraktiven touristischen Anlaufstellen wie dem Hermann-Hesse-Geburtshaus und dem in der Nähe gelegenen Hermann-Hesse-Museum geschaffen. Die Stadt hat außerdem ihre beengte Musikschule mit Mitteln des Konjunkturpakets in einen Altbau am Marktplatz verlegt. Durch die Sanierung des Rathauses sollen auch Verwaltungseinrichtungen noch stärker in der Nähe des Marktes konzentriert und kundenfreundlicher gestaltet werden. Die Aufwertung einer kleinen Kindertagesstätte in unmittelbarer Marktplatznähe wird dem Platz weiteres Publikum bringen. Ergänzend werden von der Stadt in den Erdgeschossen öffentlicher Gebäude Gaststätten durch günstige Mieten unterstützt, die das touristische Angebot weiter stärken. Insgesamt zielt die Stadt darauf ab, dem kommerziellen Magneten am nördlichen Rand der Altstadt einen qualitativ profilierten südwestlichen Endpunkt gegenüberzustellen.

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

der Beteiligung Jugendlicher entstand (siehe die Beispieldarstellung in Kapitel 4.7).

Bislang ist die soziale und integrierende Funktion des öffentlichen Raums, seine Bedeutung als Ort für politische Veranstaltungen, Treffpunkt der Stadtöffentlichkeit und nicht-kommerzieller Begegnungsort nur in geringem Maße in den Konzepten zur integrierten Zentrenentwicklung enthalten, obwohl sich daraus zahlreiche Ansprüche an den Raum und die zukünftige Entwicklung ableiten lassen.

#### 4.4 Infrastruktur und öffentliche Einrichtungen

Öffentliche und gemeinwirtschaftliche Einrichtungen für Bildung, Freizeit und Kultur gehören seit jeher zu den charakteristischen Nutzungen in städtischen Zentren. Sie erfüllen in allererster Linie eine lokale Versorgungsfunktion für die Bewohner der zentralen Stadtquartiere sowie teilweise auch für die Gesamtstadt und das Umland. In diesem Zusammenhang ist auch die soziale Integrationsfunktion öffentlicher Einrichtungen hervorzuheben. Gleichzeitig sind sie auch wichtige Frequenzbringer für die Innenstädte. So sind beispielsweise herausragende kulturelle oder sportliche Großereignisse nicht nur in den Augen der Gäste aus aller Welt die Visitenkarte einer Stadt, sondern auch für die einheimische Bevölkerung immer wieder ein willkommener Anlass, das Stadtzentrum zu besuchen. Für viele Städte sind steigende Besucherzahlen und der Wachstumsmarkt eines auflebenden Kulturtourismus eine große Chance für die Belebung ihrer Zentren.

Auch Infrastrukturangebote, die über den reinen Erlebnis-Charakter hinausgehen, wie beispielsweise Museen, öffentliche Bibliotheken, Galerien, Volkshochschulen oder Sport- und Freizeiteinrichtungen, sind wichtige Frequenzbringer für die Innenstädte. So zeigt beispielsweise eine Studie der Berliner Humboldt-Universität, dass öffentliche Bibliotheken in bestimmten Lagen durchaus wettbewerbsfähige Besucherzahlen aufweisen und unter besonderen Voraussetzungen in kleinräumigen Kontexten einen Beitrag zur Steuerung und Steigerung von Passantenfrequenzen darstellen können (vgl. Umlauf 2008).

Gerade Klein- und Mittelstädte, die im Programm Aktive Zentren überdurchschnittlich vertreten sind, übernehmen als Standorte der administrativen, sozialen und kulturellen Infrastruktur eine wichtige Ankerfunktion. Sie fungieren als Dienst-

leistungs- und Versorgungszentren für die umliegenden Gemeinden und können deren Bewohner durch eine gezielte Standortwahl der öffentlichen Einrichtungen zu Frequenzbringern für das Stadtzentrum machen (siehe das Beispiel aus Calw).

In der großen Mehrzahl der Programmkommunen des Zentrenprogramms befinden sich die wichtigsten öffentlichen Einrichtungen und Kulturangebote in der Innenstadt. Die gezielte Unterstützung und Förderung des Kulturangebotes wird übergreifend als wichtiger Beitrag zur Innenstadtentwicklung gesehen. In den Stadtentwicklungskonzepten werden öffentliche Kultur- und Infrastruktureinrichtungen als ein Beitrag zur Funktionsmischung in den Zentren stets auch in Verbindung mit einem abwechslungsreichen gastronomischen Angebot sowie mit touristischen und freizeitorientierten Nutzungen gesehen. Die Aufrechterhaltung sowie die Erweiterung bzw. Ergänzung vorhandener Angebote wird deshalb in vielen Programmkommunen bei der Festlegung der Programmziele mitgedacht. Im Optimalfall können solche Ansätze vielschichtige Synergieeffekte erzielen, wenn damit auch eine Steigerung der baukulturellen Qualität verbunden ist (siehe die in Kapitel 4.6 genannten Beispiele) oder wenn, wie das Beispiel aus Moers zeigt, eine gezielte Stärkung des Einkaufsstandortes (in diesem Fall durch ein qualifiziertes Betreuungsangebot für Kinder) damit verbunden werden kann (siehe Seite 52).

Immer wieder finden sich darüber hinaus auch Einzelprojekte mit guten Chancen für den Ausbau oder die Herrichtung eines Altbaus für ein Museum, eine Kultureinrichtung oder ein Nachbarschaftszentrum. Ihr Ausstrahlungseffekt darf angesichts der geringen Größe der geplanten oder weiterentwickelten Einrichtungen allerdings auch nicht überschätzt werden, sie leisten jedoch einen Beitrag zur örtlichen Identitätsstiftung. Ähnlich ist die Herrichtung öffentlicher Einrichtungen zu interpretieren. Im Zusammenwirken mit den übrigen Infrastruktureinrichtungen können sie einen Beitrag zur Herausbildung kultureller Nutzungsschwerpunkte in den Zentren leisten, die die Hauptgeschäftsbereiche ergänzen.

Aber auch durch die Standortwahl von Einrichtungen der Bildungs- oder sonstigen sozialen Infrastruktur können die Kommunen einen Beitrag zur Attraktivität ihrer Zentren leisten. Angesichts des demografischen Wandels werden derzeit in vielen Städten Schulen und Kindertagesstätten geschlossen oder mit anderen Einrichtungen zusammengelegt. Vom Erhalt und der Qualifizierung solcher Einrichtungen in den städtischen Zentren können

## Moers (Nordrhein-Westfalen): Innenstädtische Kinderbetreuung im Grafschafter Musenhof

Das Schloss Moers und der umgebende Park liegen in unmittelbarer Nähe zur Innenstadt. Mit dem im Zentrenprogramm geförderten Projekt Grafschafter Musenhof möchte die Stadt eine Betreuungsmöglichkeit für Kinder schaffen und so die Innenstadt als Einkaufsort für Besucherinnen und Besucher attraktiver machen. Im Schlossgebäude und der Umgebung können Kinder unter Aufsicht spielen, während die Eltern ihre Einkäufe erledigen. Der kurze Weg zu den Einkaufsstraßen bietet optimale Voraussetzungen – sowohl für Besucherinnen und Besucher als auch für Moerser Familien. Eine weitere Besonderheit des Grafschafter Musenhofs: Die Kinderbetreuung ist auf kulturelle Inhalte und Bildung für nachhaltige Entwicklung ausgerichtet. Im Schlosstheater mit eigener Open-Air Bühne können die Kinder kleine Theaterstücke aufführen. Der neue Kinderspielplatz Nepix Kull bietet viel Platz, sich auszutoben. Darüber hinaus wurde eine mittelalterliche Spiel-



Historische Kulisse als Erlebnisraum für Kinder im Grafschafter Musenhof Moers

und Lernstadt aufgebaut. Der im April 2010 eröffnete Musenhof verschafft Moers in der regionalen Konkurrenzsituation einen standortbezogenen Vorteil.

Quellen: [www.moers.de](http://www.moers.de) (Stand: November 2010); [www.cuscoo.de/index.php?id=258](http://www.cuscoo.de/index.php?id=258) (Stand: November 2010)

wichtige Impulswirkungen ausgehen, auch wenn dies unter den derzeitigen angespannten Rahmenbedingungen der öffentlichen Haushalte schwierig ist. So ist es beispielsweise in Bernburg (Sachsen-Anhalt) gelungen, durch eine Konzentration von Fördermitteln aus dem Stadtumbau Ost, dem Programm Soziale Stadt und dem Zentrenprogramm einen zentralen Schulstandort in der Altstadt zu sichern und auszubauen. Ein eindeutiges Bekenntnis der öffentlichen Hand zu einem zentralen Stadtquartier (siehe das Beispiel aus Flöha auf Seite 53) durch Verortung der kommunalen Einrichtungen kann im Stadtzentrum einen Beitrag dazu leisten, auch private Eigentümer zu Investitionen zu ermutigen.

Gefragt ist von kommunaler Seite eine intensive und aktive Auseinandersetzung darüber, welche Stärken (auch über rein bauliche Aspekte hinaus) in den Stadt- und Ortsteilzentren (weiter) entwickelt werden können. Dies sollte sich auch in den Stadtentwicklungskonzepten widerspiegeln. Dazu ist eine strategische Verknüpfung von Stadtentwicklungs-, Bildungs- und Integrationspolitik erforderlich, die auch die Förderung nicht-investiver Maßnahmen mit einschließt.

Bislang ist im Rahmen des Programms Aktive Stadt- und Ortsteilzentren eine solche aktive Steuerungs-

funktion der öffentlichen Hand noch nicht überall erkennbar. Ein großes Potenzial liegt in der Stärkung bürgerschaftlich organisierter Kultur- und Freizeitangebote. In einzelnen Programmkommunen lässt sich zwar ein umfassender Anspruch an eine weitreichende Einbeziehung von Kultur- und Bildungseinrichtungen in das Entwicklungskonzept für das Zentrum erkennen, doch ist offen, inwieweit dieser sich wirklich in den nächsten Jahren umsetzen lässt.

Angesichts des demografischen Wandels kommt Pflege- und Betreuungseinrichtungen für ältere und behinderte Menschen eine besondere Rolle im städtischen Infrastrukturangebot zu. Gerade für mobilitätseingeschränkte Menschen ist es von essentieller Bedeutung, dass sie die regelmäßig notwendigen Infrastruktur- und medizinischen Versorgungseinrichtungen schnell erreichen können und andere tägliche Aktivitäten mit deren Besuch verbinden können. Hier bieten die zentralen Stadtbereiche prinzipiell optimale Bedingungen, es fehlt allerdings oftmals noch an spezifischen Angeboten. Wohn- und Pflegeheime werden noch viel zu häufig am Stadtrand, „im Grünen“ errichtet, ohne die Bedürfnisse ihrer Bewohner nach urbaner Lebendigkeit und kurzen Wegen zu berücksichtigen. Hier gibt es in einigen Programmkommunen gute Ansätze für innerstädtische Lösungen, wie bei-

spielsweise den Umbau einer denkmalgeschützten Stadtvilla in der westfälischen Programmkommune Büren, die nach Sanierung neben einem Bürger-

saal auch eine Pflegeeinrichtung (Zentrale eines Pflegedienstes sowie betreutes Wohnen) und Arztpraxen beherbergen soll.

## Flöha (Sachsen): Entwicklung eines Stadtzentrums auf einem ehemaligen Industriearéal

Flöha (10.000 Einwohner) liegt in Mittelsachsen zwischen Chemnitz und Dresden. Die rasante Entwicklung zur Industriestadt erschwerte eine stetige Stadtentwicklung, was sich insbesondere in einem fehlenden Stadtzentrum manifestiert hat. Fördergebiet des Zentrenprogramms ist das Areal einer Baumwollspinnerei, in der von 1809 bis 1995 dauerhaft produziert wurde und das sich in der geographischen Mitte der Stadt befindet. Begrenzt wird es durch den Fluss Zschopau, die Ortsdurchführung und daran anschließend das Wohngebiet am Bahnhof sowie einer Plattenbausiedlung im Südwesten.

Mit umfangreichen Rückbaumaßnahmen nicht erhaltenswerter Gebäude, dem Erwerb des Gebietes im Jahr 2000 und der Festlegung als Sanierungsgebiet 2001 führte die Stadt erste Maßnahmen zur Nachnutzung und zum Erhalt des denkmalgeschützten, ortsbildprägenden Ensembles durch. Ziel ist es, den Schrumpfungsprozess der Stadt optimal für eine Konzentration der urbanen Funktionen zu nutzen und durch die Entwicklung der „Alten Baumwolle“ ein attraktives Stadtzentrum zu schaffen.

Das Areal soll als zentraler Nahversorgungsbe-  
reich entwickelt werden, der eine städtebau-  
liche Verbindung zwischen den umliegenden  
Wohngebieten herstellt. Durch den Bau der Er-  
schließungsstraßen über die Zschopau und zur  
Plattenbausiedlung sowie durch die Sanierung  
eines repräsentativen Gebäudes („Wasserbau“)  
mit Umnutzung zur Bibliothek, als Stadtsaal und

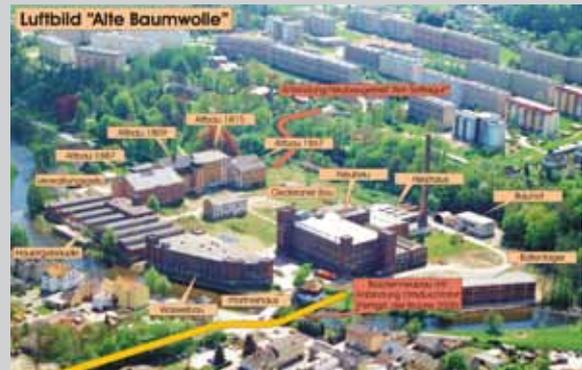


In der Shedhalle entsteht eine Kindertagesstätte

Quellen: Stadt Flöha / KEWOG 2009; Stadt Flöha 2009

Abbildung 6

### Gebäudebestand der „Alten Baumwolle“ in Flöha



Quelle: Stadt Flöha / KEWOG 2009, S. 10

für Vereine wurden bereits im Vorfeld der Aufnahme in das Zentrenprogramm 2009 wichtige Infrastrukturmaßnahmen realisiert. Zudem sind u. a. folgende infrastrukturelle Projekte geplant:

- Bau eines Marktplatzes für kulturelle Veranstaltungen und gewerbliche Zwecke (Wochenmarkt, Gastronomie),
- Nutzung eines weiteren prägenden Gebäudeensembles („Oederaner Bau“) als kirchliches Gemeindezentrum,
- Errichtung eines Einkaufszentrums mit einem großflächigen Lebensmittelanbieter, Einzelhandelsgeschäften und Dienstleistungsangeboten,
- Etablierung eines „Indoor“-Spielplatzes als öffentliche Freizeiteinrichtung für Kinder und Jugendliche,
- Einrichtung einer Generationen-Begegnungsstätte als offener Treff für Kinder, Familien und Senioren sowie Vereine und mit einem Angebot an Integrations-, Betreuungs- und Förderaufgaben,
- Integration von Verwaltungs- und Dienstleistungsräumen vor allem für die städtischen Resorts im Bereich Soziales,
- Umnutzung von Altbauten längs des Parks zu Mehrgenerationenwohnungen.

Aktuell wird der Umbau einer denkmalgeschützten Shedhalle zur Kindertagesstätte mit 400 Krippen-, Tages- und Hortplätzen vorbereitet.

## 4.5 Mobilität und Verkehr

Für die Innenstädte und die meisten Stadtteilzentren sind die dort vorhandene, komplexe und gut ausgebaute Verkehrsinfrastruktur sowie die damit verbundene gute Erreichbarkeit wesentliche Standortfaktoren und Voraussetzungen für ein funktionsfähiges Zentrum. Die mit dem rasant wachsenden Individualverkehr überforderten Innenstädte wurden durch Umgehungsstraßen und Parkhäuser von ihren Verkehrsbelastungen entbunden, haben jedoch auch Teile ihrer Standortqualität eingebüßt, da in vielen Fällen durch ungeeignete Fußwegverbindungen die Anbindung der zentralen Bereiche an die Stellplatzanlagen nicht gewährleistet war. Auch die in Kapitel 4.1 bereits dargelegten Funktionsverluste der Innenstädte haben ihren Ursprung teilweise in der wenig nutzerorientierten Verkehrsanbindung der zentralen Versorgungsbereiche (vgl. beispielsweise Topp 1998 und Hesse/Schreiner 2010).

Im Zusammenhang mit der Steigerung der Attraktivität der Zentren ist es vor dem Hintergrund einer weiterhin hohen Belastung durch den motorisierten Individualverkehr für die Kommunen geboten, angemessene Mobilitätskonzepte für die Zentren zu entwickeln. Ein Schlüssel hierbei ist eine intelligente Vernetzung aller Verkehrssysteme, verbunden mit dem Ziel, den motorisierten Verkehr zu reduzieren und durch kurze Wege insbesondere den Fuß- und Radverkehr zu stärken. Dies gilt vor allem für Klein- und Mittelstädte, in denen der öffentliche Verkehr nur eine sehr geringe Rolle spielt.

Fußläufig erreichbare, dezentral gelegene Stellplätze und Parkhäuser können die Erreichbarkeit der zentralen Bereiche verbessern. Insgesamt sollte eine fußgängerfreundliche, orientierungsleichte und abwechslungsreiche Vernetzung von funktionalen und stadträumlichen Schwerpunkten in den Zentren erreicht werden. Eine zukunftsorientierte

### Belm (Niedersachsen): Mischverkehrsfläche am Marktring

Belm ist eine Vorortgemeinde mit knapp 14.000 Einwohnern am östlichen Stadtrand von Osnabrück. Der Ort wird von der Bundesstraße 51 geteilt, das Zentrum Belms wurde Mitte der 1970er Jahre errichtet. Das Sanierungsgebiet Marktring wurde 2009 in das Zentrenprogramm aufgenommen und umfasst im Wesentlichen den Kernbereich mit Marktplatz und Einkaufsmeile. Auf Basis eines städtebaulichen Wettbewerbs wurde im September 2009 der Rahmenplan verabschiedet.

Neben städtebaulichen Maßnahmen (z. B. Neugestaltung des Marktplatzes), ist ein Verkehrskonzept für die Belebung des Zentrums von großer Bedeutung. Die trennende Wirkung der stark von Durchgangsverkehr belasteten Ringstraße soll durch eine komplette Neustrukturierung aufgehoben werden. Das Konzept sieht für einen Abschnitt der Straße eine verkehrsberuhigte



Das Sanierungsgebiet Belmer Marktring

Quelle: Stadt Belm / BauBeCon / PlanConcept 2009

Mischzone mit Tempo 10 vor, um den Ansprüchen von Fußgängern, Rad- und Autofahrern gleichermaßen Rechnung zu tragen. Ein neuer Parkplatz soll auf dieser Fläche aufgefästert, gut strukturiert und mit großzügig bemessenen Abstellflächen sowie Bäumen ausgestattet werden. Ein einheitlicher Belag soll Parkplatz, Straßenbereich und Gehwegflächen vor den Geschäften verbinden. Die dadurch entstehende strukturelle und optische Anbindung des Supermarktes an das Zentrum soll zum Besuch der Innenstadt nach dem Lebensmitteleinkauf animieren.

Voraussetzung ist allerdings der Neubau der Bundesstraße 51 als Umgehungsstraße (Planfeststellungsbeschluss im September 2010 gefasst), der Entlastungen der Ringstraße nach sich zieht. Mit dem Umgestaltungsbeginn der Ringstraße wird frühestens 2012 begonnen. Zudem sieht das Konzept weitere Verkehrsberuhigungs- und Umgestaltungsmaßnahmen vor (z. B. neue Fußgängerquerungen und Umbau von Bushaltestellen).

Abbildung 7

#### Verkehrskonzept zur Umgestaltung des Marktrings in Belm



Quelle: Stadt Belm / BauBeCon / PlanConcept 2009, S. 19

Verkehrsberuhigung ist hiermit zu verknüpfen. Sie wird auch teilweise realisiert, so dass sich in kleineren Städten, die bislang nur in geringerem Umfang über Fußgängerzonen verfügen, eine neue Generation verkehrsberuhigter Mischverkehrsflächen in zentralen Stadtbereichen andeutet, die von Fahrzeugen sehr langsam befahren werden können, aber gleichzeitig den Fußgängern Vorrang einräumen. Diese sogenannten „Shared-Space-Zonen“ dienen der städtebaulichen Aufwertung öffentlicher Bereiche und fördern einen verantwortungsvollen Umgang zum sicheren Miteinander aller Verkehrsteilnehmer. Die Herangehensweise der niedersächsischen Gemeinde Belm ist hierfür ein gutes Beispiel (siehe Seite 54).

Viele Geschäftsleute in den Zentren fordern weiterhin nachdrücklich eine bessere Erreichbarkeit der Innenstädte, obwohl vielerorts bereits eine sehr gut ausgebaute Verkehrsinfrastruktur besteht. Damit korrespondierend stellt sich die Frage nach der Unterbringung von Anwohnerstellplätzen. Vielfach wird mit Anwohnerparklösungen im öffentlichen Raum versucht, den Parkdruck etwas zu entschärfen und gleichzeitig die Auswärtigen zur Nutzung der vorhandenen Parkhäuser anzuhalten. Beispiele wie die Ablösung von Stellplätzen bei der Realisierung eines neuen Hotels in Kempten zeigen wiederum, dass erfolgreiche Projekte auch auf eine große Anzahl von Stellplätzen verzichten können.

Für viele Städte und Gemeinden im Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren sind die dargelegten Probleme und Anforderungen sehr präsent, und es wurden vielerorts im Rahmen der integrierten Handlungskonzepte auch entsprechend geeignete punktuelle Lösungsansätze aufgezeigt. Ein leistungsfähiges und kostengünstiges ÖPNV-Angebot ist neben der Organisation des ruhenden Verkehrs zumindest in größeren Städten ein wesentliches Element für eine zukunftsfähige Verbesserung der Erreichbarkeit der zentralen Bereiche. Die Attraktivitätssteigerung des ÖPNV spielt beispielsweise bei der Umgestaltung der Friedrich-Ebert-Straße in Kassel eine wichtige Rolle (siehe Seite 56).

Allerdings ist die kommunale Leistungsfähigkeit bezüglich der Umsetzung von Verkehrsprojekten in der Regel begrenzt, da die Maßnahmen sehr kostspielig und aufwendig sind. Der Umsetzungsstand von Verkehrsprojekten im Programm ist aufgrund der kurzen Programmlaufzeit gering, die meisten Projekte befinden sich in der Planungs- oder Startphase. Hierbei ist teilweise der Bau von Umgehungsstraßen die Voraussetzung für die Umgestaltung der Hauptgeschäftsstraße oder des Zentrums (siehe die Beispiele Metzgingen und Baunatal in Kapitel

5.1). Gerade durch umfassend gedachte Lösungen für die Nutzungs- und Gestaltqualität von Straßenräumen lassen sich sehr gute Wirkungen für die Attraktivität, Sicherheit und Nutzbarkeit der Zentren erzielen. Beispiele wie die Kasseler Friedrich-Ebert-Straße, in denen das Thema Mobilität durch solche integrierten Lösungen quasi zum Rückgrat der gesamten Zentrenentwicklung wird, sind jedoch bislang im Zentrenprogramm eher selten vertreten.



Neugestalteter Fußgängerbereich in Emmendingen

Teilweise sind aber auch schon umfänglichere Umsetzungserfolge sichtbar, wenn es sich, wie z. B. in Emmendingen (Baden-Württemberg) um Maßnahmen handelt, die schon zum Start des Programms in Vorbereitung waren. Dort konnte bereits Ende 2009 die Neugestaltung eines Straßenabschnittes in Marktplatznähe abgeschlossen werden, die ein Beispiel einer autofreien Weiterentwicklung der Straßen im Innenstadtbereich darstellt. Neben der Verbesserung des Ausbaustandards und des Gestaltungsniveaus wurden hier auch bessere Rahmenbedingungen für den ÖPNV im Innenstadtbereich erzielt (ein Bus fährt durch die Fußgängerzone). Weitere Baumaßnahmen werden für die Errichtung innenstadtnaher Stellplätze und den Bau eines zentralen Busbahnhofs folgen.

Die brandenburgische Programmkommune Perleberg setzt ebenfalls auf eine konsequente Weiterentwicklung des ÖPNV. Durch eine neue Stadtbuslinie wird die Altstadt in Nord-Süd-Richtung an den ÖPNV angebunden. Hierdurch wird die Erreichbarkeit der Altstadt (Erweiterung des Einzugsbereiches) verbessert sowie die Anbindung der östlichen und westlichen Wohnsiedlungsschwerpunkte und die Entlastung der innerörtlichen Straßen erreicht. Neben der Förderung eines umweltgerechten ÖPNV-Angebotes kann diese Stadtbuslinie mit kleineren, behindertengerechten Fahrzeugen die Lebensqualität mobilitätseingeschränkter Bevölkerungsteile maßgeblich verbessern (vgl. Stadt Perleberg/B.B.S.M./Complan 2007, S. 29).

## Kassel (Hessen): Umgestaltung der Friedrich-Ebert-Straße

Das Programmgebiet Friedrich-Ebert-Straße liegt unmittelbar westlich des Zentrums von Kassel und ist geprägt durch eine Nutzungsmischung aus Wohnen, Arbeiten, Kultur und Erholung. 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, insbesondere, weil in der traditionell mit einem sehr kleinteiligen Einzelhandelsangebot ausgestatteten Straße inzwischen lang anhaltende Leerstände in den Erdgeschossen vorzufinden sind.

Zentrales Element der Fördermaßnahme ist der Umbau der Friedrich-Ebert-Straße als Rückgrat des Stadtteils „Vorderer Westen“ sowie der benachbarten Goethe- und der Germaniastraße, die stärker durch ihren Charakter als Wohnstraßen geprägt sind. Der Planungsprozess zeichnet sich durch detaillierte Voruntersuchungen (Verkehrszählungen, Analyse der Parkplatzauslastung, Erhebung des Wirtschafts- und Lieferverkehrs, Auswertung von Unfallpunkten, Verkehrssimulation der Planung, Leistungsfähigkeitsberechnung) und einen intensiven Diskussionsprozess unter Beteiligung der Öffentlichkeit aus.

Die Attraktivität des Straßenraums wird durch vielfältige Maßnahmen erhöht: In der Friedrich-Ebert-Straße wird die Sicherheit für alle Verkehrsteilnehmer durch beidseitig verlaufende Fahrradstreifen und einen Mittelstreifen erheblich gesteigert. Die vor allem im Ostabschnitt breite Verkehrsachse soll ihre Barrierewirkung verlieren und sicher überquert werden können. Der Kraftfahrzeugverkehr und die Straßenbahn werden weiterhin auf einem gemeinsamen Fahrstreifen geführt. Mittels einer durchgängigen Baumpflanzung erhält die Straße einen Boulevardcharakter.

Im östlichen Teil der unmittelbar benachbarten Goethestraße wird das Konzept der Friedrich-

Ebert-Straße weitergeführt. In Anlehnung an das historische Vorbild erhält die Straße mehr Raum für den Fuß- und Radverkehr auf einer breiten Promenade. Zentraler Handlungsansatz ist die Umgestaltung der überdimensionierten und unsicheren Kreuzungsbereiche. Die Straßenbahnhaltestelle wird zudem barrierefrei umgestaltet.



Die Friedrich-Ebert-Straße heute

Auch in der Germaniastraße werden sich Straßenbahn und Kraftfahrzeugverkehr die Fahrbahn künftig teilen, auf der in beiden Fahrtrichtungen eine Fläche für Radfahrer markiert wird. Der Kreuzungsbereich wird zur Verbesserung der Übersichtlichkeit städtebaulich völlig neu geordnet. Geplant ist weiterhin ein Gesamtkonzept „Ruhender Verkehr“ für das Quartier.

Insgesamt wird hier der innovative Ansatz verfolgt, das Stadtteilzentrum durch umfassende verkehrliche Maßnahmen und Neuordnung des Zusammenspiels unterschiedlicher Verkehrsmittel zu stärken.

Abbildung 8

### Straßenquerschnitt des geplanten Umbaus der Friedrich-Ebert-Straße in Kassel



Quelle: Stadt Kassel 2009, S. 3

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

In Luckenwalde (Brandenburg) soll ein innovatives Konzept zur Nutzung ökologischer, touristisch orientierter Verkehrsmittel entstehen. Der langjährig leer stehende, denkmalgeschützte Postbahnhof wird im Rahmen des Programms Aktive Stadt- und Ortsteilzentren saniert und zur Mobilitätszentrale umgebaut. Neben den üblichen Funktionen, die

Bahnreisende am Eingangstor der Stadt erwarten (z. B. Fahrkartenverkauf, Informationspunkte, öffentliches WC, Fahrradschließanlagen), sind eine Ausleihstation für Fahrräder und Inlineskates, Reparaturmöglichkeiten, fachkundige Beratung, Gepäckaufbewahrung, Duschen und Umkleiden geplant. Die geschätzten Gesamtkosten in Höhe von

rund 2,1 Mio. Euro werden durch Städtebaufördermittel und Mittel der Wirtschaftsförderung aufgebracht (vgl. Stadt Luckenwalde 2008, S. 12).

## 4.6 Baukultur und Stadtgestalt

Das Thema Baukultur spielt in der deutschen Stadtentwicklungspolitik auf der Ebene von Bund, Ländern und teilweise auch Kommunen seit einigen Jahren eine große Rolle (vgl. [www.architektur-baukultur.de](http://www.architektur-baukultur.de)). Baukultur umfasst dabei neben der Förderung architektonisch-gestalterischer Qualitäten bei Neubauvorhaben und in der Bestandspflege auch die Gewährleistung einer hohen Gebrauchsqualität der gebauten Umwelt sowie planungskulturelle Gesichtspunkte (Prozessqualität) (vgl. [www.bundesstiftung-baukultur.de](http://www.bundesstiftung-baukultur.de)).

Das Thema Baukultur nimmt auch in der Städtebauförderung und insbesondere im Zentrenprogramm einen wichtigen Platz ein: Die Förderung einer hohen Gestaltqualität wird durch die Aufwertung öffentlicher Räume, die Einfügung von Neubauvorhaben in das historische Umfeld und die Erneuerung stadtbildprägender historischer Bauten und Ensembles verwirklicht. Im Hinblick auf die Prozessqualität ist auf Qualitätssicherungsinstrumente hinzuweisen, die helfen, hohe gestalterische Standards durchzusetzen. Wettbewerbe und Gutachterverfahren können hier einen wichtigen Beitrag leisten. Beteiligungsansätze gehen in der Städtebauförderung generell über das übliche Maß hinaus und werden auch im Zentrenprogramm besonders stark berücksichtigt.

### Baukultur und Stadtgestalt als Herausforderungen des Zentrenprogramms

Betrachtet man nun die Zielstellung und die Praxis des Zentrenprogramms, lässt sich ein latenter Widerspruch gerade im Umgang mit dem öffentlichen Raum beobachten. Zur Steigerung oder zumindest Stabilisierung der Wettbewerbsfähigkeit von Geschäftsbereichen werden attraktivitätssteigernde Maßnahmen konzipiert und umgesetzt. Dabei findet teilweise ein grundlegender Umbau oder eine Ergänzung durch zusätzliche Neubauten statt, die die städtebauliche Qualität des aufzuwertenden Zentrums verbessern helfen. Funktionale Veränderungsspielräume sind aber aus finanziellen, eigentumsrechtlichen und baustrukturellen Gründen mitunter sehr begrenzt. Teilweise erhebliche Investitionen in gestalterische Verbesserungen (z.B. durch den aufwendigen Umbau von Rand-

bereichen verkehrsberuhigter Zonen oder durch neue Pflasterung von Straßen und Wegen) können strukturelle Probleme trotzdem nicht immer lösen und bringen lediglich überschaubare Attraktivitätsgewinne. Wenn ein Rückbau von früheren „Bausünden“ aus Kostengründen nicht gelingt, wird ersatzweise versucht, wenigstens den öffentlichen Raum aufzuwerten. Dass solche Maßnahmen aber auch als Initialzündung für einen umfassenden Erneuerungsprozess mit hoher baukultureller Qualität gelten können, zeigt exemplarisch das Beispiel des Bamberger Quartiers Sand (siehe S. 58).

Der gestalterisch-baukulturellen Optimierung des öffentlichen Raums steht eine Bespielung, Inszenierung und Festivalisierung gegenüber, die direkt an der Steigerung von Bekanntheitsgrad und Fußgängerfrequenz arbeitet, wenn auch nur an einigen Tagen im Jahr (vgl. zu den Grundlagen: Altrock 2010; siehe auch Kapitel 4.3). Zwischen beiden zu vermitteln und dabei Augenmaß für gestalterische Ansprüche zu wahren, stellt bisweilen eine große Herausforderung dar, zumal eine Bespielung der zentralen Stadträume gerade im Zentrenprogramm zusätzliche Unterstützung finden kann.

Kommunen benötigen hier großes Gespür bei der Entwicklung von angemessenen Strategien, die die Authentizität historisch geprägter Bereiche mit attraktivitätssteigernden Maßnahmen sinnvoll verbinden und gleichzeitig den Bedürfnissen der Einzelhändler (z. B. nach Stellplätzen und direkter Erreichbarkeit ihrer Läden) und anderer Nutzer nachkommen. Eine gestalterische Aufwertung des öffentlichen Raums z. B. durch den Umbau in Mischverkehrsflächen gelingt vor allem, wenn auch attraktive Lösungen für den öffentlichen Verkehr gefunden werden können (siehe Kapitel 4.3 und 4.5).

Die Auseinandersetzung über die Integration von Neubauten in ein historisches Umfeld wird in den Zentren unterschiedlich geführt. Kommunen unternehmen hier immer wieder den Versuch, zeitgenössische Architektur zu ermöglichen oder sogar zu fördern. Aussagen von verantwortlichen Akteuren in den Programmkommunen bestätigen, dass Teile der Bevölkerung die damit einhergehende Konfrontation von Alt und Neu als schroff und unangenehm empfinden. Gleichwohl sollte eine einfache Anbiederung an oder gar Kopie von historischen Gestaltungselementen bei baulichen Ergänzungen vermieden werden. Eine wesentliche Herausforderung in diesem Zusammenhang ist auch die Einbindung von Großbauten in den städtebaulichen Kontext. Hier gilt es auch, städtebaulich problematische „Rückseiten“, dominante Tiefgaragenein-

## Bamberg (Bayern): Bau- und Prozesskultur im Quartier Sand

Das Gebiet Bamberg-Sand liegt am Rand der historischen Altstadt am Fuße des Domberges und ist Bestandteil des UNESCO-Welterbegebietes „Stadt Bamberg“. Der älteste Siedlungsbereich Bambergs ist geprägt durch wertvolle Baudenkmäler, eine hohe Bebauungs-, Einwohner- und Arbeitsplatzdichte sowie Nutzungsvielfalt. Damit gingen starke Nutzungskonflikte insbesondere zwischen Wohnen, Verkehr und Nachtleben einher.

Durch städtische Vorleistungen und intensive Beteiligungsprozesse konnten in den vergangenen Jahren private und bürgerschaftliche Sanierungs- und Revitalisierungsaktivitäten angeregt werden. Ausgangspunkt war die Teilnahme an dem Modellvorhaben Leben findet Innenstadt – öffentlich-private Kooperationen zur Standorterneuerung, in dessen Rahmen sich die Interessensgemeinschaft (IG) interesSAND (siehe auch Kapitel 5.3) gründete.

Initialzündung für den Erneuerungsprozess war die Neugestaltung der Sandstraße (Verkehrsberuhigung und Anlage einer Mischverkehrsfläche mit hochwertiger Pflasterung). Entscheidend für den Erfolg dieser Baumaßnahme war die hohe Prozessqualität durch intensive Beteiligung der IG interesSAND und eines eigens eingerichteten Straßenmanagements sowie durch Gestaltungsberatungen für die Eigentümer. Diese Strategie hat sich als äußerst wirksam erwiesen. Ein Viertel der Eigentümer hat mittlerweile durch private Investitionen Wohn- und Geschäftshäuser saniert, Geschäfte mit qualitativ ansprechendem Sortiment haben eröffnet, die Tages- und Außengastronomie floriert.

Seit 2008 wird das erfolgreiche Projekt im Rahmen des Zentrenprogramms weitergeführt. Zu den Maßnahmen zählen u. a. die Aufwertung des



Die Sandstraße vor der Sanierung 2005 und nach der Umgestaltung 2007

Umfeldes der Elisabethkirche, die Neugestaltung des Brückenkopfbereichs der Markusbrücke samt Treppenaufgang sowie die Fortsetzung der Aufwertung des öffentlichen Raumes auch in den Nebenstraßen. Die Umsetzung dieser Projekte erfolgt weiterhin durch eine intensive privat-öffentliche Kooperation. Die Interessengemeinschaft interesSAND e.V. ist jetzt Träger des Straßenmanagements und verwaltetes Gremium für den eingerichteten Verfügungsfonds (siehe die Darstellung in Kapitel 5.3). Aufgabe des Straßenmanagements ist die Herausgabe der Quartierszeitschrift „Sandblatt“, die Organisation regelmäßiger Runder Tische zur Vernetzung von Ideen und Aktionen sowie die ständige Kommunikation zwischen den Gewerbetreibenden und Hauseigentümern, um Ladenleerstände möglichst gar nicht erst entstehen zu lassen. Hinzu kommen zyklisch wiederkehrende Aktivitäten, wie die Organisation verschiedener Märkte im Quartier, aber auch die Beratung zu Freischankmobiliar und Schaufenstergestaltung.

Im Oktober 2010 wurde das Gebiet Sand mit dem Deutschen Städtebaupreis für die Maßnahmen im Rahmen der Stadtsanierung ausgezeichnet. Gewürdigt wurde neben der hochwertigen Neugestaltung des öffentlichen Raumes vor allem die Qualität des Beteiligungsprozesses.

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

fahrten und wenig vitale Parkhausfassaden in Nebenstraßen zu vermeiden sowie eine einfache und übersichtliche Verknüpfung der Wegebeziehungen aus den anliegenden Quartieren herzustellen.

Weiterhin erschweren auch die schwierigen wertungsbezogenen Rahmenbedingungen in historischen Zentren eine spannungsreiche Ergänzung durch zeitgenössische Architektur. Investoren, die bereit sind, in eng bebauten Innenstäd-

ten größere Neubaukomplexe zu errichten, können wenig anspruchsvolle Neubauarchitektur durchsetzen, wenn ansonsten jahrelanger Stillstand auf einer Fläche droht. Bei der Erneuerung schwieriger Bestandsimmobilien stellen sie entsprechend denkmalpflegerische Qualitätsansprüche in Frage.

Nichtsdestoweniger gibt es einige interessante Versuche, im historischen Kontext qualitativ hochwertige Neubauarchitektur zu realisieren (siehe

z. B. das in Kapitel 4.2 dargestellte Projekt in Mindelheim). Nicht selten kann hier die öffentliche Hand bei ihren eigenen Bauten Impulse setzen, wie z. B. bei Neubauten städtischer Bürgerhäuser in Hallstadt (mit integrierter Stadtbibliothek) oder in Würth an der Donau (mit Musikschule). Bei Privatbauten wiederum obliegt es dem Einfluss und den Handlungsspielräumen der Akteure in der Bauverwaltung, Qualitätssicherung durchzusetzen und in Planungs- und Genehmigungsverfahren Qualitätsmaßstäbe anzulegen. Die Möglichkeiten der öffentlichen Hand, hier baukulturelles Engagement zu fördern, sind relativ begrenzt. Städte versuchen dies etwa durch eine Beratung von Bauherren (z. B. in Wassertrüdingen), eine direkte Unterstützung im Planungs- und Genehmigungsprozess (siehe das Beispiel in Viersen in Kapitel 4.2), eine Prämierung besonderer baulicher Leistungen und der öffentlichen Herausstellung an Tagen der Architektur oder z. B. bei Wettbewerben wie „Ab in die Mitte“ (siehe Kapitel 1.2).

Historisch wertvolle Substanz, die wegen ihres direkten Umfelds oder der Überformung über die Jahrhunderte nicht mehr wirtschaftlich zu betreiben scheint und allmählich verfällt, kann nach vielen Jahren des Liegenlassens häufig nur mit hohem Aufwand denkmalgerecht saniert werden. Letztlich kommt es in Innenstädten immer wieder zu schleichendem Verfall und Abgang wertvoller Substanz. Hier erlaubt die Förderung im Zentrenprogramm einen Ausweg, der aber wegen der begrenzten Ressourcen auf wenige wichtige Einzelgebäude beschränkt bleiben muss.

Neben Neubau und Denkmalschutz stellt die (nachträgliche) funktionale und stadtbildgerechte Integration städtebaulicher Großformen, also der Umgang mit gestalterisch fragwürdigen, maßstabssprengenden und schlecht integrierten „Bausünden“, ein weiteres Aufgabenfeld der Zentrenentwicklung dar. Es bildet über das Zentrenprogramm hinaus eine wesentliche Säule im Rah-

### Hallstadt (Bayern): Mehrstufiges Werkstattverfahren zur Entwicklung eines neuen Stadtzentrums

Der Gestaltungs- und Beteiligungsansatz der Stadt Hallstadt (Landkreis Bamberg, circa 9.000 Einwohner) ist ein gutes Beispiel für einen integrierten Ansatz der Zentrenentwicklung in einer Kleinstadt. Dort ist ein stark auf die Innenstadt fokussierter, breit und offen angelegter Stadtentwicklungsprozess eingeleitet worden, der durch integriertes Handeln auf mehreren Ebenen geprägt ist. Den Bürgerinnen und Bürgern wurde es zum einen ermöglicht, sich in mehreren Zukunftswerkstätten zu den (Zwischen-)Ergebnissen verschiedener sektoraler Fachgutachten (zu den Themen Bevölkerung, Kultur-Bildung, Wirtschaft-Tourismus, Umwelt, Landschaft, Stadtplanung, Infrastruktur, Verkehr sowie Interkommunale Zusammenarbeit) einzubringen. Darüber hinaus wurde in einem aufwendigen Workshopverfahren ein Architekten-Wettbewerb durchgeführt, für den acht Architektenteams eingeladen wurden. Im Rahmen eines mehrtägigen Werkstatttreffens wurden vor Ort erste städtebauliche Konzepte für die „Neue Stadtmitte Hallstadt“ entwickelt und anschließend vertiefend bearbeitet. Der Siegerentwurf wurde durch eine Jury aus Vertretern der Stadt und externen Gutachtern ausgewählt. Die Ergebnisse wurden im Rahmen einer Ausstellung präsentiert und mit den Bürgerinnen und Bürgern diskutiert. Dabei wurden auch die Interessen von



Architektenworkshop zur Neuen Stadtmitte Hallstadt im Mai 2009

Jugendlichen in speziellen Beteiligungsverfahren einbezogen.

Hallstadts intensive Bemühungen um die Aufwertung der Stadt kommen auch darin zum Ausdruck, dass es bereits seit 2004 ein eigenes kommunales Förderprogramm zur Unterstützung privater Baumaßnahmen gibt. Mit diesem Programm, das gestalterische Verbesserungen (z. B. von Fassaden, Dächern und Freiflächen) auf privaten Grundstücken fördert, soll die Bereitschaft der Bürger zur Stadtbildpflege unterstützt werden. Mit diesem Ansatz stellt das kommunale Förderprogramm eine gute Ergänzung zu den Maßnahmen im Zentrenprogramm dar.

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

men einer „Sanierung der Sanierung“ (vgl. Altröck/Pietschmann 2010). In den Programmgebieten spielt das Thema insofern eine besondere Rolle, als im Zusammenhang mit der Warenhauskrise der letzten Jahre sowohl gestalterisch problematische prägende Großbauten aus den 1960er und 1970er Jahren als auch herausragende stadtbildprägende Gebäude (wie das ehemalige Karstadt-Haus in Görlitz) in den Zentren von Leerstand betroffen sind. Hier kommt den Programmkommunen eine hohe Verantwortung bei der Suche nach einer Nachnutzungskonzeption und der gestalterischen Weiterentwicklung zu. Die an vielen Stellen bislang gefundenen Lösungen (stadtbildprägende Altbauten: „das Tietz“ in Chemnitz, Karstadt-Haus Potsdam u. a., Umgang mit Bausünden: marXity Berlin-Neukölln, Horten-Kaufhaus Hamm u. a.) weisen eine große Spannweite auf und bieten Anregungen für mögliche Herangehensweisen im Rahmen des Zentrenprogramms.

Auch beim Aspekt der Prozesskultur stehen sich unterschiedliche Verständnisse von baukultureller Praxis gegenüber. Während Architekturwettbewerbe und Gutachterverfahren fachlichen Ansprüchen an eine hohe gestalterische Qualität in besonderem Maß genügen, wird im Rahmen einer intensiven Bürgerbeteiligung oder Bürgerplanung stärker die Gebrauchsqualität in den Mittelpunkt gestellt. Nimmt man die prozessualen Ansprüche

an Baukultur ernst, kann also nicht einfach über die schematische Anwendung bestimmter Instrumente wie etwa Wettbewerbe ein Bekenntnis zu baukulturellem Handeln nachgewiesen werden. Vertreter der Kommunen versuchen hier, jeweils angemessene Wege zu finden. Dazu zählt vor allem eine bewusste und umsichtige Abwägung zwischen fachlichen und nichtfachlichen Qualitätsansprüchen.

Es stellt daher eine besondere prozesskulturelle Leistung dar, wenn Leitbildprozesse und partizipativ entwickelte Einzelprojekte eng miteinander verknüpft werden (siehe das Beispiel aus Hallstadt auf S. 59). Die Durchsetzung eines Wettbewerbs wiederum kann ebenfalls ein Beitrag zur Prozesskultur sein, wenn sie innovative Lösungen ermöglicht, die ansonsten nicht zustande kommen.

### Der Umgang mit stadtbildprägenden Gebäuden

Wie in anderen Förderprogrammen auch, gibt es im Zentrenprogramm Fördergebiete, in denen die Erneuerung einzelner Gebäude oder eines größeren zusammenhängenden Gebäudekomplexes ansteht (beispielsweise die Sanierung des „ältesten Schulhauses Deutschlands“ in Schierling, Landkreis Regensburg). Auffälligerweise kommen Sanierungen

## Oberlungwitz (Sachsen): Sanierung einer ortsbildprägenden Kirche

Die Kleinstadt Oberlungwitz mit ihren rund 6.500 Einwohnern liegt im Südosten Sachsens zwischen Chemnitz und Zwickau und gewann im Zuge der Industrialisierung als Zentrum der Strumpfindustrie an Bedeutung. 2008 wurde die westlich an ein seit 1994 bestehendes Sanierungsgebiet grenzende Maßnahme „Erweiterter historischer Siedlungskern Kirchlehn“ in das Zentrenprogramm aufgenommen.

Ziel der Fördermaßnahme im Zentrenprogramm ist es, den historischen Ortscharakter zu erhalten bzw. zu entwickeln, aber auch brach gefallene Gewerbestandorte neu zu nutzen, den öffentlichen Raum und die Grünzüge aufzuwerten sowie die funktionale Vernetzung im Gebiet zu verbessern.

Das zentrale Projekt ist die Sanierung der St.-Martins-Kirche. Von der bis etwa 1450 zur Kirche ausgebauten Kapelle ist noch der untere Teil des ge-

waltigen Kirchturms mit einem Sterngewölbe erhalten, der Rest des Bauwerkes gleicht annähernd dem Zustand des Neubaus von 1804. Schon zu DDR-Zeiten wurden Bemühungen unternommen, das ortsbildprägende Bauwerk zu sanieren, die jedoch allesamt scheiterten. Mit den Fördermitteln aus dem Zentrenprogramm wird nun der Glockenstuhl saniert. Bis Ende 2011 sollen zudem das Geläut, das Dach und die Fassade erneuert werden. Zuvor wurden bereits Fördergelder des Zentrenprogramms für die Erneuerung des Daches des benachbarten Kantorenhauses eingesetzt.



Die St.-Martin-Kirche nach der Sanierung

Quellen: Arnold 2009; Stadt Oberlungwitz 2009, S. 13

prägender Einzelgebäude häufiger in einzelnen ostdeutschen Kommunen vor (z. B. in Bad Doberan oder Zwickau; siehe auch das auf Seite 60 dargestellte Beispiel aus Oberlungwitz). Dies liegt u. a. daran, dass durch die Kopplung mit anderen Förderprogrammen ein derartiger Ansatz finanzierbar wird. In anderen Fällen liegt eine überdurchschnittlich hohe Ausstattung mit Fördermitteln vor. Dadurch können mitunter interessante multifunktionale Zentrenbereiche entwickelt werden. Nicht immer ist dabei leicht erkennbar, welchen eigenständigen „Beitrag“ das Zentrenprogramm zum Umgang mit stadtbildprägenden Gebäuden leistet, etwa wenn die Realisierung der Projekte erst durch den Einsatz mehrerer Förderprogramme in einem Gebiet möglich wird.

In Ausnahmefällen können stadtbildprägende Gebäude auch „sperrige“ Einzelbauten sein, die nicht mehr zeitgemäß genutzt, aber auch nicht abgerissen werden. Dies ist beispielsweise im Fördergebiet Müllerstraße in Berlin der Fall, wo mithilfe des Programms ein denkmalgeschütztes Verwaltungsgebäude aus den 1960er Jahren teilweise durch ein Theater nachgenutzt wird. Auch Bahnhöfe und Bahnhofsumfelder sollen unter Einbeziehung von historischen (Neben-)Gebäuden aufgewertet werden wie in Hamburg-Barmbek oder in Finsterwalde. Bisweilen werden sogar brach gefallene Produktionsstätten wie die Alte Baumwolle in Flöha (siehe die Beispieldarstellung in Kapitel 4.4) oder die ehemals durch Textilindustrie geprägte Konversionsfläche im Zentrum der Stadt Guben in Teilen saniert und für Zentrumsfunktionen nachgenutzt.

### **Baukulturelle Vermittlungsaktivitäten in Zentren**

In einigen Kommunen wird mit öffentlicher Förderung an der Verbesserung von innerstädtischen Routen und Leitsystemen zur Etablierung von Wegeverbindungen gearbeitet (siehe dazu auch die Ausführungen in Kapitel 4.2). Sie sind nicht nur wichtig für eine zurückhaltende Gestaltung des öffentlichen Raums, sondern können auch zur Profilierung der Gebiete beitragen. Die Darstellung und didaktische Vermittlung wichtiger Punkte des Zentrums ist, wenn sie auf wichtige Traditionen, historische Spuren und örtliche Potenziale zurückgreift, von baukultureller Relevanz. In diese Richtung gehen etwa Versuche wie die „Route Charlemagne“ in Aachen, der Aufbau eines Systems von Themenrouten in Stralsund oder das gemeinsam mit Bürgern und anderen lokalen Akteuren entwickelte touristische Leitsystem im fränkischen Wassertrüdingen (siehe dazu die Beispieldarstellung in Kapitel 5.2).

## **4.7 Kooperation**

Die Herausforderungen im Rahmen des Zentrenprogramms bestehen darin, das gemeinsame Handeln von öffentlichen und privaten Akteuren zu befördern und dabei sowohl Bewohnerinnen und Bewohner als auch Grundstückseigentümer und Investoren in die Zentrenentwicklung einzubeziehen. Durch die Vielfalt der Akteurs- und Nutzergruppen in der Innenstadt besteht ein besonderes Potenzial für qualitativ anspruchsvolle Gestaltungsprozesse (vgl. Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern 2008, S. 138ff). Diesem Potenzial steht die große Herausforderung gegenüber, vielfältige und teilweise widerstreitende Interessen und Ansprüche in schlüssigen Handlungskonzepten zu bündeln (vgl. beispielsweise Netzwerk Innenstadt NRW 2010).

Dies gilt insbesondere dann, wenn die verfügbaren Anreize für eine Kooperation bei den Akteuren beschränkt sind. Bezogen auf die Immobilienbestände in Stadt- und Ortsteilzentren kann dies aus mehreren Gründen der Fall sein. Für nicht vor Ort ansässige Eigentümer, Eigentümergemeinschaften und betagte Eigentümer können die Aufwertungsanreize zu gering sein, so dass sie ihre Immobilien nicht langfristig an die veränderten Marktbedingungen anpassen. Die problematischen Marktbedingungen und der Instandhaltungs- und Modernisierungsrückstand bei den „schwierigen“ Gebäuden in schrumpfungsbetroffenen Städten tragen, vor allem in ostdeutschen Programmkommunen, verschärfend zu diesen Rahmenbedingungen bei, weil dort der Anteil nicht ortsansässiger Eigentümer besonders hoch ist (vgl. BMVBS/BBR 2007).

Analoges gilt für Geschäftsleute, die über keine Möglichkeiten verfügen, am Standort zu erweitern oder die aus unterschiedlichen Gründen ihre Schaufenster und Warenpräsentation nicht an heutige Ansprüche anpassen. Vielfältige Strukturprobleme des inhabergeführten innerstädtischen Einzelhandels – von der offenen Geschäftsnachfolge über die ungeklärten wirtschaftlichen Perspektiven des jeweiligen Betriebskonzepts vor dem Hintergrund der Konkurrenzsituation bis hin zur geringen Kapitalkraft für eine Weiterentwicklung – stellen die Sinnhaftigkeit größerer Investitionen in Frage (vgl. Hahne 2009). Gerade in den Bereichen außerhalb der unmittelbaren 1a-Lagen, die vielerorts Gegenstand der Aufwertungsbemühungen im Zentrenprogramm sind, treten derartige Konstellationen in verschärfter Form auf.

## Kempten (Bayern): Vorbeugende Aufwertung eines Geschäftsbereichs durch innovative Vermarktungsansätze

Die im Herzen des Allgäus gelegene Mittelstadt Kempten mit ihren etwas über 60.000 Einwohnern versuchte vor einigen Jahren, ihre Haupteinkaufsstraße durch die Ansiedlung eines großen innerstädtischen Einkaufszentrums zusätzlich zu stärken. Am nördlichen Ende des schmalen Hauptgeschäftsbereichs befinden sich zwar mit der ehemaligen fürstbischöflichen Residenz und einem Warenhaus wichtige Magnete, doch ist die von dort abzweigende Gerberstraße, die über einen starken Besatz von inhabergeführten Geschäften verfügt, in den letzten Jahren zeitweise von einem Rückgang der Kundenfrequenz und partiellen Leerständen betroffen gewesen.

Mit dem Ziel, die Straße mit ihren angrenzenden Gassen besser an den Hauptgeschäftsbereich anzubinden und so die Möglichkeit einer alternativen fußläufigen Einkaufsrouten durch die Innenstadt und zum Rathaus zu schaffen, bewarb sich die Stadt auf Initiative der in der Gerberstraße ansässigen Geschäftsleute vergeblich um Aufnahme in das bayerische Programm Leben findet Innenstadt. Die durchgeführten Vorarbeiten und die enge Kooperation zwischen Stadt und Geschäftsleuten erleichterten aber später die Aufnahme in das Zentrenprogramm.

Im Mittelpunkt der Überlegungen der Geschäftsleute steht eine deutliche Profilierung der Straße, die auch im Zentrenprogramm weiter in einem kooperativen Ansatz verfolgt wurde. Dazu regten sie an, neben einer städtebaulichen Untersuchung vor allem auch eine Marketing-Studie erarbeiten zu lassen, die bereits von Anfang an durch private Mittel aus einem Quartiersfonds unterstützt wurde. So konnte die vorbeugende Aufwertung des Quartiers mit Maßnahmen im öffentlichen Raum kombiniert werden, die anknüpfend an dessen historische Bedeutung zur Profilierung als „Mühlbachquartier“ dienen sollen.

Hierzu wurden von einer beauftragten Agentur zahlreiche z. T. unkonventionelle Ideen entwickelt und mit der Stadt und den Geschäftsleuten intensiv auf ihre Realisierbarkeit hin geprüft: Beispielsweise sollen historische Spuren mit Ausstellungsflächen der Einzelhändler werbewirksam



Umbau der Gerberstraße (li.), Mühlrad als Identifikationsmerkmal (re.)

kombiniert werden, um so die Aufmerksamkeit der Einkäufer auf das Quartier zu lenken. Für die so genannte Brandstatt, eine die Gerberstraße kreuzende Straße, wurde ein wortspielerisch „Brandbox“ genannter Glaskubus vorgeschlagen, in dem die Händler auch aus anderen Straßen sichtbar ihr Angebot zeigen können. Wesentliches Ergebnis des kooperativen Vorgehens, im Rahmen dessen zahlreiche Werkstätten und Gespräche zwischen Händlern, Planern und Stadtverwaltung durchgeführt wurden, ist der Umbau der Gerberstraße im Herbst 2010 mit neuer Pflasterung, an einen früheren Bach erinnernden Wasserlauf und einem Brunnen mit großem symbolischem Mühlrad, der das Quartier bereits von der Fußgängerzone ins Blickfeld rücken soll.

Einfache, aber werbewirksame und die Kommunikation verbessernde Maßnahmen sollen den Umgestaltungsprozess von Anfang an begleiten. Hierzu zählen Baustellenkonzerte, ein symbolisches hölzernes Mühlrad, das durch die Innenstadt gerollt wurde, um auf die anstehende Baumaßnahme hinzuweisen, ein einheitliches Corporate Design mit Logo des Mühlbachquartiers, das sich auf allen Plakaten von Aktionen in der Straße findet und auf dessen besonderes Einzelhandelsprofil hinweist, aber auch eine verbesserte Kommunikation der Stadt über anstehende Tiefbauarbeiten beim Umbau der Straße, von der die Einzelhändler betroffen sind.

Wesentliches Merkmal des Kooperationsansatzes ist, dass die maßgeblich von den lokalen Geschäftsleuten ausgehende Initiative seitens der Stadtverwaltung produktiv aufgegriffen und für den Umgestaltungsprozess nutzbar gemacht wurde.

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

## Die Schlüsselrolle der Kooperation mit Eigentümern und Geschäftsleuten

Das Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren schafft wichtige Voraussetzungen für eine Intensivierung der Zusammenarbeit mit Eigentümern und Geschäftsleuten bei der Zentrenentwicklung. Die Potenziale, die sich daraus ergeben können, lassen sich bei der Aufwertung von Geschäftsstraßen veranschaulichen. Wo das Vorgehen öffentlicher und privater Akteure aufeinander abgestimmt wird, können Ressourcen mobilisiert werden, die bei alleinigem Handeln der öffentlichen Hand nicht zur Verfügung stehen (vgl. Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern 2008, S. 138ff.). So werden wie in Kempten von den Geschäftsleuten eher marketingorientierte Profilierungsansätze verfolgt, während die Kommune Aufwertungsmaßnahmen im öffentlichen Raum durchführt. Ein solches Engagement betriebswirtschaftlich denkender und handelnder Geschäftsleute für die Zentren setzt Ideen frei, die eine wirtschaftliche Tragfähigkeit berücksichtigen und somit nicht nur innovative, sondern auch realistisch umsetzbare Lösungen zur Aufwertung von Geschäftsbereichen hervorbringen können. Die Mitwirkung privatwirtschaftlicher Akteure an der Stadtentwicklung bringt also neue Formen der Kopplung baulich-räumlich-investiver Ansätze einerseits und wirtschaftsförderungsbezogener Ansätze andererseits hervor.

Die nichtstaatlichen Akteure bringen ihre Erfahrungen und das Wissen um die eigentlichen Entwicklungsvorstellungen ein, wenn es den Kommunen gelingt, Mitwirkungshindernisse zu überwinden. Eigentümer von inhabergeführten Geschäften werden wie in Berlin-Neukölln, Kassel oder Kaufbeuren über Zentrenmanager oder andere Geschäftsleute 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. Die Vorstellungen der Kommune werden kommuniziert, wodurch Vertrauen entsteht und sich die Mitwirkungsbereitschaft der Privaten erhöht. Hemmnisse können auch dadurch überwunden werden, dass anerkannte Persönlichkeiten aus dem lokalen Umfeld als Mittler zwischen Geschäftsleuten und der Stadt eingesetzt werden, wenn es um die Auslotung von privaten Vorstellungen zur Entwicklung eines Quartiers geht. Eine solche Praxis wurde beispielsweise in Kaufbeuren (siehe die Beispieldarstellung in Kapitel 5.1) und in Essen-Borbeck erprobt.

Weiterhin können Investoren, Eigentümer und Geschäftsleute ihre finanziellen Möglichkeiten in die Aufwertung von Zentren einbringen. Dies ist vor allem dann Erfolg versprechend, wenn sie unmittelbar von den Veränderungen profitieren. Die breite Diskussion um Standortinitiativen zeigt die innovativen Möglichkeiten auf, die sich hieraus ergeben, aber auch die Grenzen, die freiwillige oder institutionalisierte Zusammenschlüsse aufweisen (siehe Kapitel 5.2). In den Gebieten des Zentrenprogramms spielen sie bislang nur eine begrenzte Rolle.

Das neue Instrument des Verfügungsfonds wird nicht nur dazu genutzt, private Finanzressourcen zu aktivieren (siehe Kapitel 5.3). Vielmehr stellt es eine wichtige Plattform zur Kommunikation zwischen Privaten und der Kommune bereit und trägt dazu bei, privates Engagement für die Zentrenentwicklung zu aktivieren und damit Entwicklungsblockaden zu überwinden. Eigentümer unterstützen sich gegenseitig, wenn sie davon ausgehen, dass die Vitalität einer Geschäftsstraße vom Erscheinungsbild aller Geschäfte abhängt. Erfahrungen aus Finsterwalde, Kassel, Kaufbeuren oder Kempten zeigen, dass unter privatwirtschaftlichen Akteuren schnell eine Gesprächsbasis hergestellt werden kann. Sie ist zwischen der Stadtverwaltung und den Geschäftsleuten dann 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.

Die Mobilisierung der genannten Ressourcen und die Berücksichtigung von Kooperationsanreizen sind angesichts der schwierigen Lage, in der sich vor allem Zentrumsergänzungsbereiche in vielen Programmkommunen befinden, der Schlüssel für die Entschärfung von Entwicklungshemmnissen. Die Grenzen kooperativer Ansätze dürfen aber nicht unterschätzt werden. Sie bestehen in der begrenzten Bereitschaft privatwirtschaftlicher Akteure, sich auf zeitraubende Abstimmungsverfahren einzulassen, deren Auswirkungen für den einzelnen Betroffenen nicht leicht vorhersehbar sind. Auch die finanziellen Risiken stellen für wirtschaftlich schwächere Geschäftsleute ein Hemmnis dar.

## Mitwirkung von Bürgern und zivilgesellschaftlichen Organisationen

Kommunen, die bereits über Jahre oder gar Jahrzehnte Erfahrungen mit kooperativer Stadterneuerung gesammelt haben, führen im Rahmen der Gesamtmaßnahme auch umfangreiche Be-

## Schierling (Bayern): DemoCrazy – Beteiligung von Kindern und Jugendlichen im Ortsentwicklungsprozess

Die Marktgemeinde Schierling mit etwa 7.300 Einwohnern liegt südlich von Regensburg in der Oberpfalz. Dort wird ein Ortsentwicklungsprozess zur Qualifizierung und Aufwertung der Ortsmitte verfolgt, der durch eine intensive Beteiligung der Öffentlichkeit begleitet wird.

Eine herausragende Rolle im Gesamtprozess kommt der Information und Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger zu: Bereits die Auftaktveranstaltung zum Gemeindeentwicklungsprozess war mit 230 Personen sehr gut besucht. Es folgten eine Zukunftskonferenz im Januar 2010 sowie eine Planungswerkstatt im März 2010. Das dadurch angestoßene Engagement soll in eine dauerhafte, prozessbegleitende Beteiligung der Bewohner, Gewerbetreibenden und Eigentümer münden und wird durch zahlreiche Öffentlichkeitsveranstaltungen, Beratungsmöglichkeiten und Arbeitskreise gefördert.

Ein besonderer Schwerpunkt wurde auf die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen gelegt, um langfristig die lokale Identität zu stärken. Mit Vertretern aus Politik und Verwaltung konn-



Kinder bauen Schierling – kommunaler „Jugendtag Democracy“

ten Ideen und Projekte für eine jugendfreundliche Kommunalentwicklung diskutiert werden. Hervorzuheben sind der kommunale Jugendtag „DemoCrazy“ in der Ortsmitte mit vielen Beteiligungsmöglichkeiten, Diskussionsrunden und einem Abschlusskonzert auf dem Marktplatz sowie der Workshop „Jugend mischt mit. Demokratie leben. Ideen für Schierling“. Bei der Umsetzung von formulierten Ideen bewies die Gemeinde Handlungsfähigkeit: Kurzfristig und unbürokratisch wurde der größte Wunsch der Jugendlichen, ein Beachvolleyballfeld, innerhalb von drei Wochen erfüllt.

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

teilungsmaßnahmen durch, die über eine bloße Information der Bürger über die Ziele der öffentlichen Hand hinausgehen. Sie werden durch eine intensive Beteiligung an gesamtstädtischen Leitbildprozessen und integrierten Stadtentwicklungskonzepten ergänzt, die teilweise über Monate hinweg stattfindet. Auf diese Weise wird vielerorts ein Schwerpunkt auf die Interessen der Stadtbevölkerung an ihren Zentren gelegt. Teilweise werden in diesem Rahmen auch in bürgerorientierten Planungsverfahren Leitprojekte der Zentrenentwicklung entwickelt, wie die verkehrsreduzierende Umgestaltung der Maximilianstraße in Mindelheim (siehe die Beispieldarstellung in Kapitel 4.3). Andernorts werden zielgruppenorientierte Kooperationsprozesse angestoßen, wie das obenstehende Beispiel der Beteiligung Jugendlicher an der Zentrenentwicklung in Schierling zeigt.

In anderen Kommunen, die weiterhin keinen Fokus auf die Zusammenarbeit mit den Bürgern legen, sind die spezifischen Potenziale, die gerade das Zentrenprogramm in diesem Handlungsfeld anbietet, noch nicht ausreichend erkannt worden.

Hier sind eine Intensivierung des Zentrenmanagements (beispielsweise durch die Stärkung von paritätisch besetzten Lenkungsgruppen), weiterreichende Leitbildprozesse und übergreifende stadtentwicklungsplanerische Verfahren erforderlich, um den investiven Ansätzen eine transparente und flexible Beteiligungs- und Anerkennungskultur an die Seite zu stellen, die die aktive Berücksichtigung unterschiedlicher Interessenlagen ermöglicht.

### 4.8 Fazit: Funktionsvielfalt in den Stadt- und Ortsteilzentren

Die bisherige Umsetzung des Zentrenprogramms zeigt – wie dargestellt – eine große Bandbreite von zentrumsrelevanten Nutzungen und Flächenansprüchen auf. Die beschriebenen Handlungsansätze zielen auf eine Sicherung und Steigerung der Vitalität in den Zentren ab. Das damit verbundene Leitbild baut auf einem engen Zusammenspiel von Arbeiten, Wohnen, Versorgung, Freizeit und Erho-

lung auf und orientiert sich also stark am Ziel einer möglichst vielfältigen Funktionsmischung. Um dieses Ziel zu erreichen, sind nicht zuletzt die Voraussetzungen für ein konfliktarmes oder gar symbiotisches Neben- und Miteinander dieser Nutzungen zu schaffen.

Das Programm hat in seiner ersten Phase bereits wichtige Impulse gesetzt, was sich in vielen Maßnahmen widerspiegelt, die sich derzeit noch in der Vorbereitung bzw. Umsetzung befinden. Die Programmkommunen lassen sich auf ihrem Weg, die Stadt- und Ortsteilzentren durch zielgerichtetes und integriertes Handeln zu stärken, von der Erkenntnis leiten, dass gewachsene Zentren immer durch eine vielschichtige Vorgeschichte geprägt sind, die durch kurzfristige planerische Interventionen nicht abschließend überwunden werden kann.

Als wesentliche (bauliche) Nutzungen, um deren Integration es in den Fördergebieten des Zentrenprogramms geht, sind Einzelhandel, Wohnen und Infrastruktur zu nennen. Größere Produktionsbereiche kommen in den Zentren kaum noch vor. Insbesondere die Vielfalt von Einzelhandels-, Dienstleistungs- und Handwerksbetrieben ist charakteristisch für die Multifunktionalität der Zentren. Entsprechend steht dieses Handlungsfeld in vielen Programmkommunen beim Umgang mit den strukturellen Herausforderungen in den Zentren an erster Stelle. Insbesondere der Einzelhandel spielt vor dem Hintergrund von Prozessen des Strukturwandels eine wesentliche Rolle, während Büronutzungen und Dienstleistungen als prägende Nutzungen von städtischen Zentren kaum thematisiert werden. Allerdings ist in diesem Handlungsfeld der Gestaltungsspielraum der Kommunen begrenzt.

Auch die Bedeutung des Wohnens für die Zentren wird oft betont. Daraus ergibt sich allerdings nicht automatisch ein hoher Stellenwert für wohnbezogene Projekte in einer Gesamtmaßnahme, gerade wenn hierfür nicht in ausreichendem Umfang Flächen zur Verfügung stehen oder wenn es aktuell an handlungswilligen Investoren fehlt. Gleichwohl lassen sich Wohnen, Handel und Dienstleistungen in den Zentren relativ konfliktfrei miteinander vereinbaren, wenn Lösungen für das Stellplatzproblem gefunden werden.

Infrastrukturangebote und öffentliche Einrichtungen, wie Museen, Bibliotheken, Galerien, Volkshochschulen oder Sport- und Freizeiteinrichtungen sind wichtige Versorgungsangebote und zugleich Frequenzbringer für die Innenstädte. Durch eine

gezielte Standortwahl von Infrastruktureinrichtungen können die Kommunen ihre Zentren stärken und Impulse für flankierende Investitionen setzen. Im Rahmen des Programms Aktive Stadt- und Ortsteilzentren ist eine aktive Steuerungsrolle der öffentlichen Hand noch ausbaufähig.

Hingegen wird der Aufwertung des öffentlichen Raums bei der bisherigen Umsetzung des Programms eine hohe Bedeutung für eine positive Zentrenentwicklung zugeschrieben. Die Steigerung der Aufenthalts- und Gestaltqualität leistet einen Beitrag zur Verbesserung des Wohnumfelds in den Zentren und zur besseren Erreichbarkeit des Einzelhandels. Dabei stehen Maßnahmen im öffentlichen Raum oft in engem Kontext zum Handlungsfeld Verkehr. Die Möglichkeiten zur Optimierung der Verkehrsstruktur in sehr dicht bebauten Zentren sind jedoch begrenzt. Deshalb haben verkehrliche Maßnahmen auch vergleichsweise häufig eine über das unmittelbare Stadtzentrum hinausreichende Wirkung (beispielsweise beim Bau von Umgehungsstraßen) und müssen ohnehin über die gesamtstädtische Stadtentwicklungspolitik in die Zentrenentwicklung eingebunden werden. Hier können neue und innovative Mobilitätskonzepte entwickelt werden, die alle Verkehrssysteme intelligent vernetzen, den motorisierten Verkehr reduzieren und durch kurze Wege den Fuß- und Radverkehr stärken. Nicht zu unterschätzen ist die Rolle der Wahrnehmung von Verkehrsproblemen durch Bewohner und Besucher. Hier stehen die Zentren im Wettbewerb mit peripheren Einzelhandels- und Wohnstandorten. Dies gilt insbesondere in Klein- und Mittelstädten, die nur über ein schwach ausgeprägtes öffentliches Verkehrssystem verfügen.

Bei der Umsetzung des Zentrenprogramms werden durchgehend hohe Ansprüche an die Baukultur gestellt. Dabei sind die Handlungsspielräume von Maßnahme zu Maßnahme recht unterschiedlich. Hohe Standards sind gerade für die baukulturelle Praxis in den für die städtische Identität bedeutsamen Innenstädten naheliegend. Ihre konkrete Umsetzung lässt sich vielfach am ehesten im Rahmen einer Aufwertung des öffentlichen Raums erreichen.

Über kooperative Ansätze und die sich daraus herausbildende Prozesskultur kann in der Umsetzung des Zentrenprogramms eine wesentlich prominentere Sichtbarkeit baukultureller Standards erreicht werden. Aber auch über den Aspekt der Baukultur hinaus können durch kooperative und akteursorientierte Ansätze wichtige Impulse für die Zentrenentwicklung angestoßen werden. So kann bspw.

durch die Einbeziehung von Geschäftsleuten von vornherein auf wirtschaftlich tragfähige Ideen gesetzt werden, die auch realistisch umsetzbar sind. Die Berücksichtigung unterschiedlicher Interessenlagen der jeweiligen Akteure ermöglicht in jedem Fall eine transparente und flexible Beteiligungs- und Anerkennungskultur bei der Zentrenentwicklung.

Als Zwischenfazit der bisherigen Programmumsetzung lässt sich festhalten, dass in den Programmkommunen des Zentrenprogramms vielfältige Ansätze sichtbar werden, auf Basis problemadäquater Handlungskonzepte eine Veränderung der innerstädtischen Funktionsanteile zu erreichen. Ziel ist der Erhalt kleinteiliger Strukturen und die Herausbildung attraktiver, funktionsgemischter Zentren. Integratives Handeln drückt sich vor diesem Hintergrund vielfach in einer bewussten Zuspitzung

auf ineinandergreifende Handlungsoptionen bei beschränkter Ressourcenverfügbarkeit aus. Umfassende integrierte Ansätze ergeben sich vielerorts im Verlauf der Programmumsetzung durch das Bestreben, dem schlüssigen Zusammenspiel der einzelnen Handlungsfelder angemessene Rechnung zu tragen. Da dieser Prozess jedoch nicht selten von äußeren, z. B. wirtschaftlichen Rahmenbedingungen bestimmt wird, sind den Programmkommunen hierbei Grenzen gesetzt. Darüber hinaus ist in einzelnen Programmkommunen zu beobachten, dass das Zentrenprogramm bislang noch stark als Fortführung der klassischen Stadtsanierung interpretiert wird. Durch die Betonung eines kooperativen, akteursübergreifenden Ansatzes sowie über die zielgerichtete Einbeziehung verschiedener Handlungsfelder in Aufwertungsstrategien bestehen aber gute Möglichkeiten, die Programmumsetzung weiter zu optimieren.

## 5. Instrumente der Programmumsetzung

Aus den vorstehenden Kapiteln ergibt sich ein umfassendes Bild darüber, wie das Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren mit einer Kombination aus Baumaßnahmen zur Stärkung der Nutzungsvielfalt einerseits und Beteiligungs- und Mitwirkungsmaßnahmen andererseits seinen Beitrag zur Innenentwicklung leistet. Im folgenden Kapitel geht es nun um die Ausgestaltung der Fördermaßnahmen durch spezifische Instrumente.

In der Programmstrategie, die gemeinsam vom Bund und allen Ländern entwickelt wurde, wird auch auf das Instrumentarium der Zentrenentwicklung eingegangen (vgl. BMVBS 2009). Verschiedene Länder unterstützen ihre Programmkommunen bei der Anwendung eines programmspezifischen Instrumentariums und haben zu diesem Zweck Leitlinien oder Programmbroschüren erarbeitet, die Anregungen für die Anwendung und Ausgestaltung der Instrumente liefern. Auf die entsprechenden Leitlinien der Länder Hessen (vgl. Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung 2009), Mecklenburg-Vorpommern (vgl. Ministerium für Verkehr, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern 2009) und Saarland (vgl. Ministerium für Umwelt, Energie und Verkehr des Saarlands 2010) wird im Folgenden implizit Bezug genommen.

Abbildung 9

### Leitfäden der Länder zur Ausgestaltung des Zentrenprogramms



Quellen (von links nach rechts): Ministerium für Verkehr, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern 2009; Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung 2009; Ministerium für Umwelt, Energie und Verkehr des Saarlands 2010

In anderen Ländern existieren darüber hinaus Programmdokumente, die teilweise einen eher förder-technischen Charakter haben, oder sich nicht explizit auf das Zentrenprogramm beziehen, gleichwohl aber hilfreiche Anregungen für den Instrumenteneinsatz enthalten. (vgl. beispielsweise Ministerium für Bauen und Verkehr NRW 2009). Und auch in jenen Ländern, die „Handlungshinweise“ für ihre

Kommunen nicht in gedruckter Form vorhalten, wird den Programmkommunen Unterstützung bei Fragen zur instrumentellen Programmausgestaltung gewährt. Daneben bzw. unabhängig davon gelten natürlich die länderspezifischen Förder Richtlinien zur Städtebauförderung.

Basierend auf der Zielstellung und Ausrichtung des Programms wird im Folgenden einführend zunächst darauf eingegangen, wie integrierte und kooperative Ansätze im Programm insgesamt instrumentell untersetzt sind. Anschließend werden die für das Zentrenprogramm charakteristischen Instrumente des Zentrenmanagements und des Verfügungsfonds detailliert behandelt.

### 5.1 Integrierte Ansätze der Zentrenentwicklung

Die Einbindung der Zentrenentwicklung in eine übergreifende, ganzheitliche Entwicklungsstrategie für die Gesamtstadt sowie in die stadtreionale Kooperation ist bereits in der Programmstrategie als wesentliche Grundlage definiert. Als zugehöriges Instrumentarium werden dort integrierte Stadtentwicklungskonzepte, Zentrenkonzepte, regionale Entwicklungskonzepte oder auch regionale Einzelhandelskonzepte benannt (vgl. BMVBS 2009, S. 12). Auch in der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung wird bei den Fördergegenständen des Programms an erster Stelle „die Erarbeitung (Fortschreibung) von städtebaulichen Entwicklungskonzepten einschließlich Bürgerbeteiligung“ genannt (Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2010, Artikel 9). Auf der instrumentellen Ebene ist es sinnvoll, von Ansätzen integrierter bzw. integrativer Stadtentwicklung zu sprechen, die auch aktivierende und kooperative Ansätze einbeziehen. Dies kommt in vielen Fördergebieten insbesondere dadurch zum Tragen, dass integrierte und kooperative Ansätze in mehreren Ländern zu profilbildenden Merkmalen dieses Programms gehören.

#### Unterschiedliche Ebenen integrierten Handelns

Grundlage der Zentrenentwicklung (und in den meisten Ländern auch explizite Fördervoraussetzung) ist die Erarbeitung (und in der Folge die Um-

setzung) von Konzepten der Stadtentwicklung, die auf unterschiedlichen Ebenen das integrierte Handeln der Akteure anregen:

- *Raumübergreifend gesamtstädtisch und stadtreional:* Nur auf Basis einer gesamtstädtischen Analyse sind differenzierte Aussagen zu den Entwicklungsperspektiven der Zentren möglich. Umfassende Erneuerungsmaßnahmen in den Stadt- und Ortsteilzentren stehen immer im Wechselspiel mit angrenzenden Quartieren und mit der gesamten Stadt. Dabei ist auch der stadtreionale Kontext, also die Situation und die Planungen in den Umlandgemeinden, zu berücksichtigen. Integrierte Handlungskonzepte sollen u. a. definieren, in welchem Verhältnis die verschiedenen Hauptnutzungen und Räume in der Stadt zueinander stehen und wie sich vor diesem Hintergrund zentrale Standorte zu ihrer peripheren Konkurrenz verhalten. Damit wird die Zentrenentwicklung umfassend in gesamtstädtische Leitbilder eingebunden und es werden klare räumliche Prioritäten gesetzt.
- *Ressortübergreifend:* Eine Kooperation bzw. Zusammenführung der unterschiedlichen Ressorts in der Stadtpolitik liegt bei der Auseinandersetzung mit den Zentren nahe. Hier treffen vor allem räumliche Stadtentwicklung, Wirtschaftsförderung und Kulturpolitik zusammen. Integrierte Handlungskonzepte werden hier vor dem Hintergrund schwindender finanzieller Ressourcen und komplexer Problemstellungen immer wichtiger. Sie ermöglichen eine Bündelung von Ressourcen und gewährleisten einen strategischen und ressortübergreifenden Ansatz gebietsbezogenen Handelns. Deshalb ist es unabdingbar, eine möglichst große Bandbreite von kommunalen und regionalen Fachressorts mit ihren unterschiedlichen Fachaufgaben und Zuständigkeiten bei der Erarbeitung und Fortschreibung der Konzepte zu berücksichtigen.
- *Akteursübergreifend:* Zentrenentwicklung kann nur dann eine nachhaltige Wirkung entfalten, wenn sie eine hohe Aufmerksamkeit in der kommunalen Politik und in der Verwaltung genießt. Ebenso wichtig ist ein Rückhalt bei möglichst vielen relevanten Akteuren und in der gesamten Stadtgesellschaft. Dies betrifft sowohl die Bewohner als auch Eigentümer und Nutzer von Immobilien, Infrastrukturträger und Interessenvertreter.

Die Vielschichtigkeit dieser Ebenen macht deutlich, dass integriertes Handeln unterschiedlich aufgefasst werden kann,<sup>5</sup> so dass sich daraus auch eine

unterschiedliche Ausgestaltung des programm-spezifischen Instrumentariums ableiten lässt. Weiterhin ist in der bisherigen Praxis des Zentrenprogramms auch der unterschiedliche zeitliche und inhaltliche Vorlauf für den Stand der Erarbeitung integrierter Konzepte zu berücksichtigen. Weitere wichtige Rahmenbedingungen sind die Förderpraxis der Länder, die Einbindung der Gesamtmaßnahme in die gesamtstädtische Stadtentwicklung und im Besonderen in die Stadterneuerungspolitik der jeweiligen Kommune, die Rolle der Akteure im Gebiet und die planerischen Herausforderungen vor Ort.

### Integrierte Handlungskonzepte neuen Typs

In vielen Programmkommunen ist unter Berücksichtigung der oben dargestellten Ebenen ein neuer Typ von Stadtentwicklungskonzepten bzw. integrierten Handlungskonzepten entstanden. Diese zeichnen sich dadurch aus, dass sie weniger das Ziel der – nicht mehr als zeitgemäß erachteten – Stadtentwicklungsplanung alten Typs verfolgen, umfassend und detailscharf unterschiedliche Aspekte der Stadtentwicklung zu analysieren, zu prognostizieren und zu steuern. Vielmehr beziehen sie prozessuale Elemente, Monitoringansätze und zugespitzte Aussagen in Leitbildform ein und orientieren sich somit an den Bedürfnissen der Städtebauförderung in Zeiten stärkerer stadtstruktureller, demographischer und wirtschaftlicher Umbrüche. Im Vordergrund stehen damit nicht die Analysen und Erhebungen, sondern die übergreifende Konzeption und gezielte Umsetzung von Einzelmaßnahmen und Aktivitäten. Ein weiteres Merkmal dieser Konzepte ist, dass sie kooperatives Handeln der Innensstadtakteure einfordern und die Ziele und Rahmenbedingungen für private Investitionen definieren. Herausgehobener Bestandteil können Aussagen zur angestrebten Einzelhandelsentwicklung sein, die in vielen Programmkommunen auch als eigenständiger Baustein des Zentrenkonzepts neu ausgearbeitet werden.

Der hier skizzierte Typ von Konzepten ist vor allem in jenen Programmkommunen anzutreffen, in denen die Erarbeitung der Konzepte unmittelbar an die Aufnahme in das Zentrenprogramm geknüpft wurde und in denen vielfach damit auch eine Neujustierung der Stadtentwicklungspolitik insgesamt verbunden war. Aber auch durch eine gebietsübergreifende Abstimmung bereits zuvor vorhandener Analysen und (Teil-)Konzepte kann sich dieser neue

<sup>5</sup> Diese Beobachtung wurde bereits im Ergebnis der Transferwerkstatt „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren durch integriertes Handeln“ festgehalten, die im Frühjahr 2010 in Essen durchgeführt wurde (vgl. dazu die Veranstaltungsdokumentation auf [www.aktivezentren.de](http://www.aktivezentren.de)).

## Solingen (Nordrhein-Westfalen): „City 2013“ – Funktionale und räumliche Integration der Innenstadtquartiere

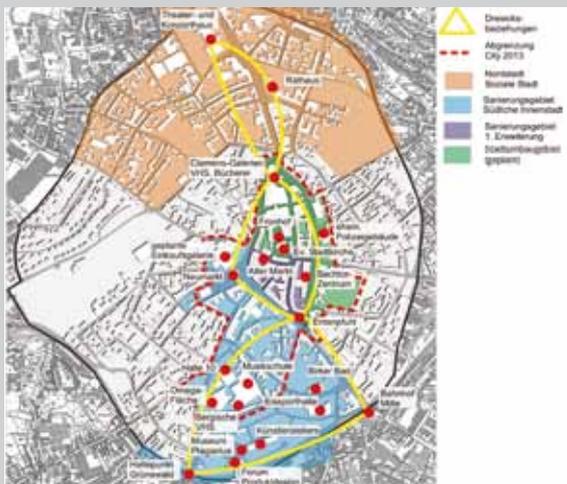
Solingen, kreisfreie Stadt mit rund 161.000 Einwohnern im Bergischen Städtedreieck, hat für die Aufnahme in das Zentrenprogramm das bestehende Sanierungsgebiet Südliche Innenstadt in nordöstliche Richtung erweitert. Ein wichtiges Thema der Innenstadtentwicklung ist die Verknüpfung der stadträumlichen Quartiere von der Südstadt über die Innenstadt bis in die Nordstadt.

Das Projekt „City 2013“ als konsequente Weiterentwicklung des Innenstadtkonzeptes 2015 und des Zusammenschlusses der Innenstadtakteure im Innenstadtforum ist ein Leitprojekt des Aktionsprogramms Nachhaltige Stadtentwicklung Solingen im Rahmen der Lokalen Agenda 21. Die Umsetzung der Maßnahmen baut auf den positiven Effekten der Regionale 2006 und des Formates „Echt.Scharf.Solingen.“, Ergebnis des Wettbewerbs „Ab in die Mitte“ 2007, auf.

„City 2013“ nimmt die gesamte Solinger Innenstadt in den Blick, wobei sich die baulichen Maßnahmen auf das Sanierungsgebiet beschränken. Bei der Verbindung der Innenstadt mit dem Kreativstandort Südliche Innenstadt (Künstlerkolonie, Forum Produktdesign, Museum Plagiarius) und dem Entwicklungspotenzial der Nordstadt (Programm Soziale Stadt) sollen die zahlreichen Potenziale als Antrieb zur Belebung der Innenstadt und zur Entwicklung als zukunftsfähiger, multifunktionaler Ort mit Handel, Wohnen, Freizeit und Kultur genutzt werden.

Abbildung 10

### Planungen für die Innenstadt Solingens



Quelle: Bergische Entwicklungsagentur (Kartengrundlage: Stadt Solingen)

Quellen: Stadt Solingen 2010; www.solingen.de (Stand November 2010)



Umbau der Güterhallen für die Kreativwirtschaft

Grundlage für die Umsetzung bildet ein integriertes Entwicklungskonzept, das den bereits vollzogenen baulichen Wandel und bevorstehende Baumaßnahmen in der gesamten Innenstadt wahrnehmbar und erlebbar machen, die Identität der Bevölkerung mit der Innenstadt erhöhen, die Kaufkraft verstärkt in der Stadt binden sowie die Lebens- und Aufenthaltsqualität in der Innenstadt insgesamt erhöhen will. Das Konzept beinhaltet u. a. folgende Handlungsfelder und Maßnahmen:

- Städtebauliche, inhaltliche und thematische Verknüpfung der Teilräume und Pole in der Innenstadt
- Maßnahmen zur Gestaltung und Belebung des öffentlichen Raumes
- Entwicklung von kreativen Potenzialstandorten
- „Citymanagement“ (Gründung einer Immobilienstandortgemeinschaft, Koordinierung des Prozesses, Entwicklung von Zwischennutzungen, Baustellenmanagement)
- Profilierung und Vermarktung der Innenstadt (Imagekonzept, temporäre Nutzungen, Veranstaltungen etc.)

Zur Erarbeitung des Konzeptes wurden die Projektansätze in einer verwaltungsinternen Abstimmungsrunde konkretisiert und Gespräche mit beteiligten Innenstadtakteuren geführt. Anschließend wurde der Projektansatz den Akteuren der Innenstadt, Immobilieneigentümern sowie Kunden zur Diskussion vorgestellt, um diese für ein Engagement im Projekt „City 2013“ zu gewinnen. Zur besonderen Sensibilisierung wurde das Konzept außerdem mit Einzelhandelsakteuren (Mitglieder des Werbe- und Interessenrings der Solinger Innenstadt e.V. und des Initiativkreises Solingen e.V.) diskutiert.



Typus des Zentrenentwicklungskonzeptes herausbilden, wenn damit eine zielgerichtete, ressort- und akteursübergreifende Strategie verbunden wird. Dies verdeutlichen exemplarisch die Beispiele aus Solingen (siehe Seite 69) und Baunatal (siehe Seite 70), die mit ihrem integrierten Ansatz gleichzeitig auch wichtige Beiträge für die Stärkung einer vielfältigen Funktionsmischung in den Stadtzentren leisten.

### Der Integrationsbeitrag vorhandener Konzepte und Planwerke

Manche Kommunen knüpfen bei der Umsetzung des Zentrenprogramms an die bisherige Förderpraxis aus dem Programm Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen an. In diesen Fällen wird das „klassische“ Instrumentarium der Stadterneuerung (also z. B. Vorbereitende Un-

tersuchungen, Beauftragung von Sanierungsträgern und Bürgerbeteiligung gem. BauGB) angewandt. So beziehen sich die Kommunen mit ihren Konzepten unmittelbar auf die lokale Problemsituation. Inwieweit sich hieraus Schwerpunkte bei der Formulierung von größeren „Leuchtturmprojekten“ ergeben, ist von zahlreichen Faktoren abhängig: Es kann sowohl um vielschichtig ineinandergreifende, vieldimensionale Aufwertungsansätze gehen, als auch um eine zentrale Aufwertungswirkung vor Ort.

Vor allem in den Kommunen der neuen Länder weisen die bereits vor Einführung des Zentrenprogramms erarbeiteten Stadtentwicklungskonzepte nicht immer hinreichend detaillierte Aussagen für den Zentrumsbereich auf. Das integrierte Handlungskonzept für das Programmgebiet kann in diesen Fällen als Aktualisierung bzw. Untersetzung eines gesamtstädtischen oder problemorientierten

## Finsterwalde (Brandenburg): Integrierte Förderung einer lebenswerten Innenstadt bei schrumpfender Bevölkerung

Die im äußersten Süden Brandenburgs gelegene ehemalige Industriestadt Finsterwalde hat derzeit noch knapp 18.000 Einwohner. Bereits seit den frühen 1990er Jahren wird in Finsterwalde mit Hilfe mehrerer Städtebauförderungsprogramme versucht, die Innenstadt als Wohnort aufzuwerten. Trotz ihres Bevölkerungsrückgangs ist die Stadt ein bedeutendes Einzelhandelszentrum im Elbe-Elster-Kreis. Stadtpolitik und Verwaltung versuchen, durch bauliche Ergänzungen neue Wohnbevölkerung in der Innenstadt anzusiedeln. In der Vergangenheit konnten hier bereits einige Erfolge bei der Aufwertung der zu DDR-Zeiten stark vernachlässigten Altstadt erzielt werden. Insbesondere die Verbindung zum Bahnhof über die noch nicht verkehrsberuhigte Berliner Straße weist allerdings noch eine geringere Vitalität als die südlich angrenzende Altstadt auf. Durch eine ortsnahe Verlegung der bisher durch die Stadt verlaufenden Bundesstraße ergibt sich mittelfristig eine Aufwertungsperspektive für das Bahnhofsumfeld.

Mit der Aufnahme in das Zentrenprogramm besteht nunmehr die Möglichkeit, die Aufwertung der Innenstadt durch zusätzliche Bausteine zu ergänzen. Dazu wurden der Kern der Altstadt, der Bereich um die Berliner Straße und den Bahnhof sowie der Bereich um das südlich der Altstadt gelegene Schloss in das Fördergebiet aufgenom-



Der neu gestaltete Marktplatz von Finsterwalde

men. Auf diese Weise können ergänzende Angebote geschaffen oder verbessert werden wie die Modernisierung eines privat betriebenen Kinos und die touristische Nutzung einer stillgelegten Bahntrasse.

Weitere Maßnahmen, die u. a. aus Mitteln des Zentrenprogramms gefördert werden, sind die barrierefreie Sanierung von Immobilien der städtischen Wohnungsbaugesellschaft sowie die Aufwertung kleinerer Grünflächen in der Innenstadt. Zur weiteren Profilierung der Einzelhandelsstruktur wurde 2009 ein Einzelhandelskonzept beschlossen, das stark auf die Förderung des Standorts Innenstadt setzt, sowie ein Verfügungsfonds eingerichtet (siehe dazu die Beispieldarstellung in Kapitel 5.3).

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

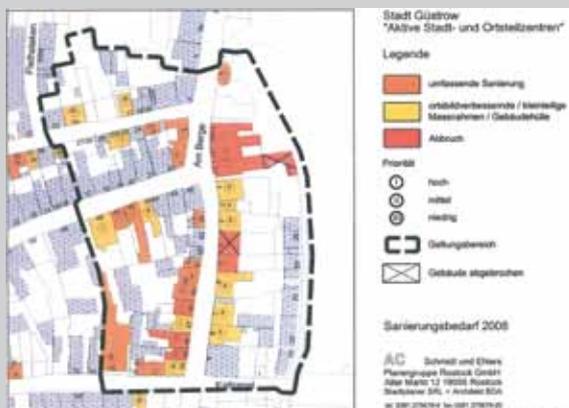
## Güstrow (Mecklenburg-Vorpommern): Ressourcenbündelung und integriertes Handlungskonzept Aktive Stadt- und Ortsteilzentren

Güstrow hat rund 30.000 Einwohner und liegt im Herzen Mecklenburg-Vorpommerns. Die Altstadt mit ihrer mittelalterlichen Struktur ist geprägt durch eine wertvolle Bausubstanz (40 % Einzeldenkmale, 40 % Gebäude von besonderem städtebaulichem Wert) und seit 1997 Sanierungsgebiet. Im Vergleich zu den anderen Stadtteilen Güstrows wies sie 2002 mit 43,3 % allerdings den höchsten Wohnungsleerstand auf. Infolgedessen wurde sie im integrierten Stadtentwicklungsprogramm (ISEK) 2002 als Erhaltungsgebiet mit besonderem Handlungsbedarf eingestuft. Es wurde ein teilmilchliches Konzept für die Altstadt erarbeitet, das derzeit unter dem Leitbild einer neuen, sichtbaren Qualität des Wohnens fortgeschrieben wird.

Da der Sanierungsbedarf im östlichen Teil der Altstadt nach wie vor sehr hoch ist, beschloss die Stadtvertretung 2009 das 2,5 ha große Fördergebiet Aktive Stadt- und Ortsteilzentren in den Grenzen des Sanierungsgebietes Altstadt sowie ein integriertes Handlungskonzept für das Fördergebiet. Als Ergebnis von quantitativen sozioökonomischen, wohnungswirtschaftlichen und städtebaulichen Analysen sowie qualitativen Interviews wurden unter dem Leitbild „Entwicklung als Wohnstandort mit vielfältigen Wohnungsangeboten“ Projekte definiert, die sich in vier Handlungsfelder (Aufwertung des öffentlichen Raums, Instandsetzung und Modernisierung von stadtbildprägenden Gebäuden, Bau- und Ordnungsmaßnahmen, Stadtteilmanagement und Beteiligung) einordnen lassen.

Abbildung 12

### Ausschnitt aus dem integrierten Handlungskonzept „Altstadt Güstrow“



Quelle: Barlachstadt Güstrow 2009, S. 49

Quelle: Barlachstadt Güstrow 2009



Unsanierete, leerstehende Gebäude „Am Berge“

Ziel ist eine Bündelung verschiedener Programme auf Gebietsebene, um eine ganzheitliche, nachhaltige Aufwertung zu erreichen. Folgende Förderprogramme und kommunale sowie private Mittel sollen im Fördergebiet Aktive Stadt- und Ortsteilzentren aufeinander abgestimmt und gebündelt eingesetzt werden:

- Städtebauförderprogramme Städtebaulicher Denkmalschutz, Stadtumbau Ost (Programmteil Aufwertung) und Aktive Stadt- und Ortsteilzentren: Die Mittel werden zur Verbesserung des Images, der Wohnverhältnisse, des Wohnumfeldes und zur Beseitigung weiterer Missstände eingesetzt.
- Kommunale Mittel der Stadt Güstrow: Zusätzlich zur Finanzierung der kommunalen Eigenanteile für die Städtebauförderung werden weitere Mittel aus dem kommunalen Haushalt eingesetzt.
- Finanzierung durch private Mittel: Die größten privaten Investoren sind private Grundstückseigentümer und das kommunale Wohnungsunternehmen, darüber hinaus sollen Einnahmen von Gewerbetreibenden und Sozialverbänden eingeworben werden.

Inzwischen konnten bereits deutlich sichtbare Erfolge erzielt werden: Die Umgestaltung der Langen Straße hat mit ihren verkehrsberuhigenden Effekten zur Verbesserung der Wohnqualität geführt. Insgesamt 14 Gebäude im Fördergebiet konnten privatisiert werden – einige sind bereits saniert worden, bei anderen ist die Sanierung geplant. Gleiches gilt für andere Gebäude, die sich auch schon zuvor in Privatbesitz befanden.

Stadtteilentwicklungskonzepts verstanden werden, das vielfach im Rahmen anderer Förderkontexte erarbeitet worden ist. Aber auch unter solchen Rahmenbedingungen gibt es Beispiele, wie durch zielgerichtete Weiterentwicklung bereits vorhandener Konzepte eine Konzentration auf Handlungsschwerpunkte der Zentrenentwicklung erreicht werden kann. Gerade in den ostdeutschen Kommunen kann der dort gängige Ansatz einer Bündelung verschiedener Förderprogramme auf Gebietsebene große Synergieeffekte erzielen, wie die Beispiele aus Finstertal und Güstrow exemplarisch verdeutlichen.

Die vorhandenen Pläne und Konzepte, die bei einer Weiterentwicklung früherer bzw. bereits laufender Stadterneuerungsmaßnahmen (als fokussierte Qualifizierung für die Anforderungen des Zentrenprogramms) handlungsleitend sind, lassen sich im Wesentlichen den folgenden Typen zuordnen:

- *Traditioneller städtebaulicher Rahmenplan:* Derartige Pläne basieren häufig auf älteren fortgeschriebenen oder neu beauftragten Vorbereitenden Untersuchungen.
- *Übergreifende Stadtteilentwicklungskonzepte:* Sie kommen vor allem als altstadtbezogene Stadtteilentwicklungskonzepte zum Tragen und stehen oft in Zusammenhang mit Perspektiven des Stadtumbaus und der Stadterneuerung oder mit der Neuerstellung bzw. Fortschreibung von Einzelhandelskonzepten. Die Definition neuer Programmgebiete oder die Anpassung der Schwerpunktsetzung ergibt sich aufgrund der Justierung oder Neuorientierung von Prioritäten der Stadtentwicklung, etwa einer notwendig erscheinenden Aufwertung problembehafteter 1b-Lagen oder wichtiger Verbindungsbereiche zwischen den Hauptgeschäftszonen.
- *Verräumlichtes Maßnahmenkonzept:* In Kapitel 3 wurde bereits darauf hingewiesen, dass es im Zentrenprogramm einige Fördergebiete gibt, die trotz des grundsätzlichen Förderansatzes einer integrierten Gesamtmaßnahme tendenziell auf die Forcierung punktueller Handlungsansätze für bestimmte öffentliche Räume oder Einzelgrundstücke ausgerichtet sind. Dieses Vorgehen birgt die Gefahr, dass sich additiv erscheinende Konzepte ergeben, die zwar unterschiedliche Handlungsfelder umfassen, aber insgesamt eher kleinteilige Verbesserungen an Schlüsselstellen vorschlagen. Es besteht gleichwohl die Chance, hier eine integrative Wirkung zu entfalten, wenn eine – manchmal im Wortsinn – verbindende Idee vorhanden ist, zu deren Umsetzung alle einzelnen Konzeptbausteine jeweils einen spezifischen Beitrag leisten. Auf diese Weise kann es gelingen, als isoliert voneinander wahrgenommene Interventionsanlässe und städtebauliche

Einzelprobleme in einen übergreifenden Gebietsbezug einzubetten, der – wie in den meisten anderen Städtebauförderprogrammen auch – Voraussetzung für die Programmaufnahme ist.

- *Perspektivplanung:* Ausgehend von Leitbild- und Strategiebildungsprozessen auf gesamtstädtischer oder zumindest gebietsübergreifender Ebene werden hierbei in unterschiedlichen thematischen Arbeitskreisen unter starker Beteiligung von Bürgern und Interessenvertretern die oben erwähnten Leitprojekte generiert, die in Form einer Maßnahmenliste in die Konzeptionen einfließen. In der weiteren Durcharbeitung können sich hieraus Rahmenpläne entwickeln, aber es ist auch möglich, dass förderwürdige Projekte direkt aus der Perspektivplanung abgeleitet werden. Eine Integration der Projekte erfolgt über den komplexen Abstimmungsprozess, den weitgehend konsensual beschlossene Leitbilder und thematische Vertiefungen erfordern. Eine „Vollständigkeit“ wird dabei nicht angestrebt, sondern bewusst auf Akzentuierung durch die gemeinsame Problemwahrnehmung gesetzt.

### Verhältnis integrierter Ansätze und sektoraler Planungen

Ergänzend zu den integrierten Ansätzen werden im Rahmen des Zentrenprogramms immer wieder vertiefende, sektorale Fragen behandelnde Planungsansätze entwickelt. Diese gehen über die umsetzungsorientierten Projektplanungen hinaus bzw. sind in ihrem Vorfeld angesiedelt, wenn Realisierungen sich noch nicht abzeichnen oder gerade durch das strategische Planungshandeln vorangetrieben werden sollen. Hierzu zählen Projektplanungen, die zur Konkretisierung von bestimmten Schlüsselprojekten frühzeitig angefertigt werden. Interessant ist allerdings, dass relativ konkrete Projektideen bereits sehr früh zum Kristallisationspunkt der Aufwertung des Gebiets werden. Dies kann damit zusammenhängen, dass sie bereits seit langer Zeit bestehen, vor Überlegungen zu einer gebietsbezogenen Aufwertung entstanden sind, als zentral für die Verbesserung des Gebiets angesehen werden oder größere Teile des verfügbaren Budgets für das betreffende Gebiet binden (siehe das auf Seite 74 dargestellte Beispiel aus Metzingen oder auch die Entwicklung einer neuen Ortsmitte in Hallstadt oder das Beispiel einer innerstädtischen Konversion in Flöha in Kapitel 4.4).

Sektorale Planungen, die begleitend für das Gesamtgebiet erstellt werden, kommen länderspezifisch in unterschiedlicher Häufigkeit vor. Dabei handelt es sich vor allem um Einzelhandelsgutachten. In den Ländern Sachsen-Anhalt und Bran-

## Metzingen (Baden-Württemberg): Verknüpfung der historischen Altstadt mit einem prosperierenden „Factory-Outlet“-Areal

Die im Einzugsbereich des Stuttgarter Flughafens gelegene württembergische Kleinstadt Metzingen verfügt mit dem Konzern Hugo Boss über ein weltweit erfolgreiches Unternehmen, das aus einer am Ort florierenden Textilindustrie hervorgegangen ist.

Ausgehend von dem ursprünglich kleinen Fabrikverkauf von Hugo Boss ist südlich der Altstadt nach Verlagerung ursprünglich dort ansässiger Textilbetriebe eine große Ansammlung von „Factory-Outlet-Centern“ (FOC) als hochwertiger altstadtnaher Einzelhandelsstandort entstanden. Die Stadt schloss parallel auf Grundlage eines Einzelhandelsgutachtens großflächigen Einzelhandel an der Peripherie aus. Im Zuge der gleichzeitig laufenden Sanierungsmaßnahme im Süden der Altstadt wurde die fußläufige Verknüpfung zwischen dem Rathaus und dem neuen FOC-Quartier durch Aufwertung des öffentlichen Raums und die Schaffung verkehrsberuhigter Bereiche wesentlich verbessert. Die Altstadt profitiert von der hohen Besucherfrequenz und wird insbesondere durch gastronomische Angebote weiter qualifiziert.

Durch die Förderung aus dem Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren kann die Stadt nunmehr die Verknüpfung zwischen Altstadt und FOC-Quartier weiter optimieren und ihre Standortvorteile dadurch auch überregional vermarkten. Die Fördermaßnahmen konzentrieren sich auf den Grenzbereich der südlichen Altstadt, wo weiterhin städtebauliche Defizite bestehen: Die wenig ansehnlichen Zufahrtsbereiche haben bislang nicht zuletzt unter der starken Belastung durch den Kunden- und Zulieferverkehr des FOC-Quartiers gelitten. Durch den bereits erfolgten Ausbau einer Umgehungsstraße zeichnet sich eine deutliche verkehrliche Entlastung ab, so dass jetzt die westlichen und östlichen Eingangsbereiche in die innere Stadt als deren „Visitenkarte“ umfassend aufgewertet, die Angebote der „Outlet-City“ komplettiert und die angrenzende Bebauung erneuert werden können.

Dazu sollen die Straßen umgebaut und insbesondere die Qualität der Fuß- und Radwegebeziehungen deutlich verbessert werden. Die Sanierung des direkt an der B 28 gelegenen



Der sanierte Kelterplatz in der historischen Altstadt von Metzingen (li.); Blick in die umgestaltete Reutlinger Straße (FOC-Quartier) (re.)

zweitältesten Gebäudes der Stadt ist derzeit in Umsetzung – dazu gehört auch ein ergänzender Neubau. Darüber hinaus zielt die Stadt darauf ab, im östlichen Teil des Gebiets durch Neubauten an der verkehrsreduzierten Straße das dort bestehende Wohnquartier aufzuwerten. Im Zentrum des Gebiets soll mittelfristig eine Seifenfabrik verlagert und die historische Bausubstanz an der Erms zur Erweiterung der „Outlet-City“ umgenutzt werden. Im Zentrum der „Outlet-City“ soll eine Villa zu einem „Kids Camp“ umgebaut werden, in dem Kinder während des Einkaufs der Eltern betreut werden können. Überdies sollen das Ufer der Erms begrünt und erlebbar gemacht sowie die Wegebeziehungen in die Altstadt verbessert werden.

Neben den planungsrechtlichen Maßnahmen (Lenkung der Einzelhandelsansiedlungen und der gastronomischen Betriebe) hat die Stadt durch zielstrebigem Ankauf von Gewerbebrachen am Innenstadtrand die Entwicklung unterstützt, indem sie Flächen für die „Outlet-City“-Erweiterungen sanieren und dann wieder zur Verfügung stellen konnte. Weiterhin hat die Stadt partnerschaftliche Projekte der Entwicklung von Konversionsflächen betrieben und stützt den Standort durch aktives Stadtmarketing, Messeauftritte und ein breites touristisches Informationsangebot.

Insgesamt zeichnet sich das Vorgehen der Stadt Metzingen dadurch aus, den vorhandenen Einzelhandelsstandort durch eine integrierte Strategie (Verkehr, Wohnen, Gewerbe, Gastronomie, Stadtmarketing und stadtgestalterische Aufwertung) zu stärken und überregional zu profilieren.

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

## Kaufbeuren (Bayern): Revitalisierung eines Innenstadtquartiers

In Kaufbeuren sind trotz attraktivitätssichernder Sanierungsaktivitäten der vergangenen Jahre in einzelnen Bereichen der Altstadt deutliche Missstände zu verzeichnen. Mit einer Verlagerung von Fußgängerströmen durch den Bau von Parkhäusern ist vor allem die südlich des Rathauses gelegene Zone, die früher noch stärker von ihrer Lage in Richtung Bahnhof profitieren konnte, inzwischen von Leerständen geprägt.

Um diesen Bereich aufzuwerten und gleichzeitig sicherzustellen, dass der vor dem Rathaus in Ost-West-Richtung verlaufende langgestreckte Hauptplatz der Altstadt nicht durch die Leerstände beeinträchtigt wird, sollen im Rahmen des Zentrenprogramms die Aktivitäten fortgeführt werden, die zwischen 2005 und 2007 im bayerischen Modellvorhaben Leben findet Innenstadt angestoßen worden waren. In diesem Kontext wurden durch eine in der Stadt sehr angesehene Persönlichkeit intensive Gespräche mit den Eigentümern geführt. Einzelne Eigentümer, die nicht investitionswillig waren oder nicht über die erforderlichen Mittel zu einer Sanierung ihres Gebäudes verfügten, konnten so zu einem Verkauf bewegt werden, um Umstrukturierungsprozesse auf Blockebene einzuleiten. Ergänzend dazu wird den Einzelhändlern nunmehr ein „Betriebscheck“ durch einen von der Stadt beauftragten Experten angeboten, der die langfristige Tragfähigkeit ihres Ladenkonzepts überprüft. Durch die Aufwertung der Erdgeschoss- und der Hofsituationen soll der Bereich langfristig auch wieder attraktiver für das Wohnen werden. Aus Anlass einer Kanalsanierung wurde der gesamte Straßenbereich in gepflasterte Mischverkehrsflächen umgewandelt, die die Aufenthaltsqualität stark erhöhen. Weiterhin gelang es, über ein Lichtkonzept wichtige bauliche Details zu akzentuieren und den öffentlichen Raum so auch nachts wesentlich ansprechender zu gestalten.



Blick in die „Gute Stube“ Kaufbeurens, die Kaiser-Max-Straße

Mit Aufnahme in das Zentrenprogramm wurde die Maßnahme räumlich ausgeweitet, deren Schwerpunkt weiterhin auf einer Umsetzung der zuvor ansatzweise entwickelten Ideen liegt. Ein Zentrenmanagement verhandelt über günstige Einstiegsmietten für neue Einzelhändler, die bei erfolgreichem Einstand noch angepasst werden können. So soll der zwischenzeitlich aufgrund überzogener Mietvorstellungen der Eigentümer eingetretene Stillstand bei der Vermietung der Erdgeschosszonen überwunden werden. Um neues Wohnen in das Gebiet zu bringen, wird versucht, dieses über eine neue Fußwegeverbindung mit einem neu zu bauenden Parkhaus zu verbinden und im nahe gelegenen Rathaus Anwohnerstellplätze anzubieten, so dass die Blockinnenbereiche vom Parken entlastet werden.

Weiterhin wird das im Westen der Altstadt in einem auffälligen Palais gelegene Stadtmuseum derzeit aufwändig saniert. Neben einem Anbau an das Bestandsgebäude wird versucht, weitere Teile des betreffenden Baublocks für ein Museumscafé bzw. als öffentlicher Raum mit Außen gastronomie für das Museum zu aktivieren und so der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

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

denburg wurde beispielsweise im ersten Programmjahr in allen Fördergebieten zunächst ein Einzelhandelsgutachten in Auftrag gegeben. Auch in westdeutschen Programmkommunen wurden verhältnismäßig häufig Einzelhandelskonzepte in Auftrag gegeben bzw. vorhandene Planwerke fortgeschrieben und aktualisiert. Darüber hinaus ist zu beobachten, dass sich in einigen Städten hinter der Bezeichnung „integriertes Konzept“ teilweise „nur“ ein Einzelhandels- oder Verkaufsflächenkonzept mit erweitertem Anspruch verbirgt.

### Kooperative Ansätze als Elemente der integrierten Konzepte

Teilweise fordern die Länder (beispielsweise in Bayern, dem Saarland oder in Hessen) von den Programmkommunen, bereits in den integrierten Handlungskonzepten Aussagen zum Aufbau verbindlicher Kooperationsstrukturen aufzunehmen, die die Integration unterschiedlichster Belange, vor allem zwischen öffentlicher Verwaltung und anderen Akteuren im Gebiet, stärken sollen. Der

Aufbau dieser Strukturen (Lenkungsgruppen, Zentrenmanagement, siehe dazu Kapitel 5.2) stellt keine Selbstverständlichkeit dar, und je nach Ausgangspunkt der Initiative für die Erneuerung des Gebiets werden sie – nicht zuletzt durch engagierte Akteure aus dem Gebiet – mit Leben erfüllt. Dies gilt auch für die Verfügungs- und Quartiersfonds (siehe Kapitel 5.3), die zu einer Intensivierung der integrativen Kommunikationsbeziehungen im Gebiet führen können, auch wenn sie nur mit einem geringen Budget ausgestattet sind.

Gleiches gilt in Einzelfällen für die informellen Kommunikationsbeziehungen zwischen der Stadtpolitik und den anderen Akteuren im Gebiet, die unterschiedlich strukturiert sind und sich mitunter aufgrund der gemeinsamen Problemwahrnehmung ergeben, gerade im Zusammenhang mit der Stabilisierung und Profilierung der Innenstadt als Einzelhandelsstandort. Weiterhin lässt sich in zahlreichen Kommunen beobachten, dass die Zusammenarbeit mit den Eigentümern und Geschäftsleuten im Programm an Bedeutung gewinnt und teilweise die Bürgermitwirkung im allgemeinen Sinn etwas zurückdrängt. Einen hohen Stellenwert haben in manchen Kommunen parallel oder im zeitlichen Vorlauf angesiedelte Leitbildprozesse, die als aufwendige Werkstattverfahren durchgeführt werden. Sie gehen nicht unbedingt von der Stadtplanung aus, sondern werden teilweise direkt von Bürgermeistern initiiert und von dafür eingerichteten Geschäftsstellen durchgeführt, die eine Nähe zu Stadtmarketing-Ansätzen (siehe dazu auch Kapitel 5.2) aufweisen.

Einen umfassenden Ansatz zur Neuprofilierung eines Teils der Altstadt durch die Anlage einer Mischverkehrsfläche, Schaffung von Fußwegeverbindungen und Stärkung des innerstädtischen Wohnens durch die Umgestaltung von Blockinnenbereichen verfolgt die bayerische Stadt Kaufbeuren (siehe Seite 75).

Als Zwischenfazit bleibt festzuhalten, dass räumlich integrierte, ressort- und akteursübergreifende Handlungskonzepte, verstanden als Ergebnis eines kooperativen Planungsprozesses, das zentrale Instrument für die Umsetzung der Fördermaßnahmen im Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren darstellen. Die große Mehrzahl der im Programm vertretenen Kommunen hat die erste Phase des Programms für die Erarbeitung und Abstimmung solcher Konzepte genutzt, wobei teilweise auf bereits zuvor vorhandene Planungen aufgebaut werden konnte. Damit liegt in den meisten Programmkommunen eine fundierte Basis für die inhaltliche, räumliche, zeitliche und ökonomische Koordination der geplanten Maßnahmen vor.

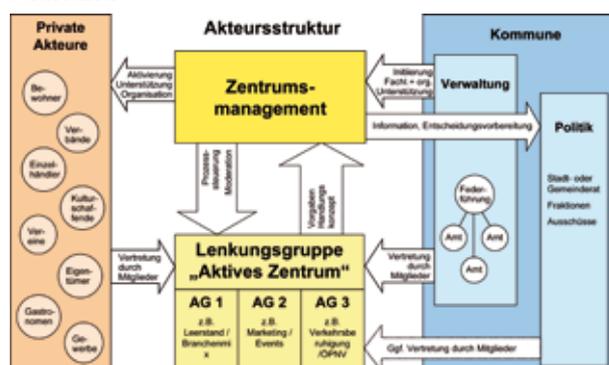
## 5.2 Zentrenmanagement

Unabhängig von den spezifischen Anforderungen und Vorgehensweisen im Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren wird unter dem Begriff Zentrenmanagement (oder auch „Citymanagement“) ein Geschäftsfeld innerhalb des ganzheitlichen Stadtmarketings verstanden. Teilweise wird der Begriff des Zentrenmanagements auch synonym zur Bezeichnung Stadtmarketing verwendet (vgl. beispielsweise Hollbach-Grömig et al. 2005, S. 3) – allerdings hat sich hier in den vergangenen Jahren eine differenziertere Begriffsverwendung herausgebildet: Während sich Stadtmarketing mit der Vermarktung der Stadt im Ganzen und der kooperativen Stadtentwicklung mit lokalen Partnern aus Wirtschaft, Kultur und anderen Bereichen beschäftigt, ist das Zentrenmanagement im allgemeinen Sprachgebrauch insbesondere auf die Handlungslagen in einer Stadt ausgerichtet. Vor allem, wenn es als Geschäftsstraßen- oder „Citymanagement“ bezeichnet wird, steht oftmals die Vermarktung des Einkaufsstandortes Innenstadt im Vordergrund, wengleich eine Einbindung in die gesamte Vermarktungsstrategie einer Stadt mitgedacht wird (vgl. beispielsweise Funke 2005, S. 153).

Über diesen engeren Definitionsrahmen hinaus bezeichnet das Zentrenmanagement im Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren allerdings auch das Projektmanagement der Fördermaßnahme, also beispielsweise die Koordination von Lenkungsgruppen oder die Abwicklung von Verfügungsfonds (siehe Kapitel 5.3). Das Zentrenmanagement nimmt auch umfassende Aufgaben der städtebaulichen Weiterentwicklung der Zentren wahr. Im Idealfall ist es in der Organisationsstruktur einer integrierten Zentrenentwicklung Knoten und Motor.

Abbildung 13

### Organisation des Zentrenmanagements im Saarland



Quelle: Ministerium für Umwelt, Energie und Verkehr des Saarlandes 2010, S. 27

Die Terminologie ist hier allerdings oft uneinheitlich, teilweise werden völlig unterschiedliche Tätigkeitsfelder mit dem gleichen Begriff bezeichnet. Da dies sehr stark mit entsprechenden Vorgaben bzw. Leitlinien der Länder zusammenhängt, wird im Folgenden implizit auf die Inhalte der vorhandenen Leitlinien (siehe Einführung zu Kapitel 5) Bezug genommen.

Einführend sei exemplarisch auf die schematische Darstellung im Leitfaden des Saarlandes verwiesen, die das Akteursgeflecht zwischen Kommune und Privaten anhand der Rolle des Zentrenmanagements und der Lenkungsgruppen illustriert (siehe Abbildung 13).

Grundsätzlich kann die Akteursstruktur in den einzelnen Fördergebieten natürlich von dieser schematischen Darstellung abweichen, da sie auf die örtlichen Rahmenbedingungen abgestimmt sein muss. Insbesondere die Größe der Kommune, die Größe des Fördergebietes und die bereits vorhandenen aktiven Organisationen unterscheiden sich in der Regel erheblich und müssen entsprechend berücksichtigt werden.

### Aufgaben und Tätigkeitsfelder des Zentrenmanagements

Integrierte und kooperative Ansätze, insbesondere die Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und privaten Akteuren, spielen im Programm Akti-

ve Stadt- und Ortsteilzentren eine herausgehobene Rolle. Die Umsetzung dieser Ansätze fordert von den Städten und Gemeinden umfassende Managementkapazitäten, für die in den Stadtverwaltungen in der Regel keine ausreichenden Personalressourcen vorhanden sind. Nicht zuletzt deshalb gehört neben der Bürgerbeteiligung und der Beauftragung von Planungsleistungen auch das „Citymanagement“ und die Beteiligung von Nutzungsberechtigten (z. B. in Lenkungsgruppen) und von deren Beauftragten im Sinne von § 138 BauGB zu den förderfähigen Leistungen des Zentrenprogramms. (vgl. Verwaltungsvereinbarung 2010, Artikel 9 [3]).

Bei aller Unterschiedlichkeit der Städte und Gemeinden sowie ihrer Zentren erfordert die effektive Umsetzung des Förderprogramms aber in jedem Fall ein stringentes Management, welches alle zentrenrelevanten Aktivitäten bündelt, die Akteure vernetzt, Projekte anstößt und die Prozesse steuert. Hier ist zu unterscheiden zwischen den „klassischen“ Aufgaben eines Projektmanagements und den eher ökonomisch ausgerichteten Aufgaben eines „Citymanagements“. Das untenstehende Schema zeigt eine Zuordnung dieser Aufgaben (siehe Abbildung 14). Die Grenzen sind hier oft fließend, zumal in einigen Programmkommunen beide Aufgabenfelder unter der Bezeichnung „Citymanagement“ (teilweise auch Quartiersmanagement) zusammengefasst werden, während andernorts zwischen den Aufgabenfeldern – oft auch entsprechend den Leitlinien der Länder – klar differenziert wird.

Abbildung 14

### Mögliche Aufgabenstellungen des Zentrenmanagements



Quelle: eigene Darstellung

Exemplarisch für eine differenzierte Herangehensweise beim Zentrenmanagement, das den o.g. Abgrenzungskriterien entspricht, seien an dieser Stelle die Empfehlungen des Landes Hessen dargestellt (vgl. Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung 2009, S. 19ff.) Hier wird unterschieden zwischen einem Kernbereichsmanagement, dessen Einrichtung für die Kommunen verpflichtend ist, und einem „Citymanagement“, das optional entweder separat in enger Kooperation eingerichtet oder als integrierter Bestandteil des Kernbereichsmanagements installiert werden kann. Den Programmkommunen wird aufgrund des mit dem Kernbereichsmanagement verbundenen Aufwands angeraten, ein externes Fachbüro mit dieser Aufgabe zu beauftragen. Die hierfür anfallenden Kosten sind in vollem Umfang förderfähig. Das Verständnis des „Citymanagements“ ist in

Hessen – wie auch in anderen Ländern – über die Abgrenzung zur Rolle eines reinen „Event-Managers“ charakterisiert und umfasst die Aufgabe, fundierte Strategien zu entwickeln, die sich auch mit Fragen der Funktionalität der Kernbereiche beschäftigen. Es wird den Programmkommunen freigestellt, das Kernbereichsmanagement und das „Citymanagement“ zu bündeln und an einen Beauftragten (bzw. an eine Arbeitsgemeinschaft) zu vergeben, der beide Leistungen aus einer Hand erbringt.

### Lenkungsgruppen: Rolle und Struktur

Zur Institutionalisierung der Kooperation von öffentlich-rechtlichen und privaten Akteuren werden im Rahmen des Zentrenprogramms in zahlreichen Programmkommunen so genannte Lenkungsgrup-

## Hattersheim (Hessen): Einrichtung eines Kernbereichsmanagements

Hattersheim hat rund 26.000 Einwohner und grenzt im Nordosten an Frankfurt am Main. Ziel der Stadt ist es, mit dem Zentrenprogramm eine Strategie zur Aufwertung und Stärkung der Innenstadt zu entwickeln und sie als einheitlichen Raum erlebbar zu machen.

Im Mai 2010 wurde eine regionale Stadtentwicklungsgesellschaft mit dem Kernbereichsmanagement beauftragt. Das Unternehmen hatte bereits 2009 unter intensiver Beteiligung (Befragung, Workshop, Bürgerforum) der Bürger sowie weiterer relevanter Akteure das integrierte Handlungskonzept erarbeitet. Zudem ist das Unternehmen Mitglied der „Lokalen Partnerschaft“, die sich mehrheitlich aus Vertretern des Einzelhandels, der Eigentümerschaft und der Kultur zusammensetzt und gemeinsam mit Vertretern verschiedener Fachreferate der Verwaltung alle grundsätzlichen Entscheidungen begleitet und dazu Stellung nimmt.

Aufgabe des Kernbereichsmanagements ist es, sich durch geeignete Fachkompetenz und intensive Betreuung um die Belange der Innenstadt zu kümmern, als Kommunikationsdrehscheibe zu agieren und Aktivitäten der Innenstadtentwicklung zu koordinieren und zu bündeln. Zu den Tätigkeitsfeldern im Kernbereichsmanagement gehören u. a. die Kontaktaufnahme zu Eigentümern von Liegenschaften und Geschäften, die Fördermittelberatung für Bauherren und die Beratung



Beratung im Quartiersbüro

und Betreuung von Arbeitsgruppen, die sich mit städtebaulichen Veränderungen befassen. In kleinerem Umfang sollen auch Aufgaben eines „Citymanagements“ übernommen werden, wobei der Aufbau einer engeren Zusammenarbeit der Geschäftsleute untereinander das Ziel sein soll.

Als Anlaufstelle wurde mitten in der Innenstadt ein Quartiersbüro eingerichtet, in dem das Kernbereichsmanagement seit Mitte September 2010 regelmäßige Sprechstunden anbietet, um für Bewohner und Geschäftsleute, die sich mit Anregungen und Kritik in die Diskussion um die Weiterentwicklung der Innenstadt einbringen wollen, präsent zu sein. Das Quartiersbüro soll außerdem für Veranstaltungen genutzt werden, beispielsweise für Workshops zur Gestaltung der Innenstadt oder Treffen von Geschäftsleuten.

Quellen: [www.hattersheim.de](http://www.hattersheim.de) (Stand: November 2010); Stadt Hattersheim / NH Projektstadt 2010

Abbildung 15

**Mögliche Struktur und Zusammensetzung einer Lenkungsgruppe im Prozess der Zentrenentwicklung**


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

pen eingerichtet. Der Begriff der Lenkungsgruppe wird im Folgenden aus Gründen der Vereinheitlichung für all jene lokalen Gremien verwendet, die zur Umsetzung des Zentrenprogramms als lenkendes und Verantwortung tragendes Netzwerk aus öffentlichen und privaten Akteuren eingerichtet werden.<sup>6</sup> Auch in Ländern, die ihren Kommunen bislang keine Leitfäden oder ähnliche Dokumente zur Programmumsetzung anbieten, wird die Einrichtung derartiger Gremien spätestens dann notwendig, wenn ein Verfügungsfonds aufgelegt wird. Dies ergibt sich aus der Vorgabe der Verwaltungsvereinbarung, wonach ein lokales Gremium über die Verwendung der Mittel des Verfügungsfonds entscheiden soll.

Die Zusammensetzung der Lenkungsgruppen variiert stark. In der Regel sind hier Bewohner, Grundstücks- und Immobilieneigentümer, Vertreter von Verbänden und Vereinen sowie Vertreter von Bildungs-, Kultur und Sozialeinrichtungen auf Seite der privaten Akteure vertreten. Auf der Seite der öffentlichen Akteure sind Mitarbeiter der relevanten Ressorts der Stadtverwaltung von großer Bedeutung, um die Fachkompetenz und die Kenntnis der örtlichen Rahmenbedingungen in die Lenkungsgruppe einfließen zu lassen (siehe Abbildung 15). Ob die Verwaltungsspitze beteiligt wird, ist von der jeweiligen Situation vor Ort abhängig. Gleiches gilt für die Beteiligung der Kommunalpolitik, die einerseits von Vorteil sein kann, um frühzeitig den Rückhalt der politischen Gremien für die Durchführung

der geplanten Maßnahmen abzusichern, andererseits aber auch das Risiko einer sachfremden Politisierung der Arbeitsprozesse in sich birgt, die dem Gesamtvorhaben nicht zuträglich ist. Entscheidend ist, dass die Lenkungsgruppe alle im Prozess relevanten Akteure in geeigneter Weise repräsentiert. Dabei wird im Regelfall eine mehr oder weniger paritätische Besetzung zwischen privaten und öffentlichen Akteuren angestrebt.<sup>7</sup> Vieles spricht dafür, das Gremium möglichst klein zu halten, damit eine Arbeitsfähigkeit auch dauerhaft gewährleistet ist.

Die Aufgaben der Lenkungsgruppe sind – nicht zuletzt auch in Abhängigkeit von den Vorgaben der Länder – sehr unterschiedlich definiert. Zu den Kernaufgaben gehört in jedem Fall, wie oben bereits erwähnt, die Entscheidung über die Verwendung der Mittel des Verfügungsfonds. Zumindest in jenen Ländern, in denen entsprechende Leitfäden zur Ausgestaltung des Programminstrumentariums existieren, geht es jedoch über diese Trägerfunktion hinaus auch um die Wahrnehmung einer begleitenden Experten- und Multiplikatorenfunktion bis hin zu der komplexen Begleitung der Programmumsetzung. Das Spektrum der Aufgaben, die der Lenkungsgruppe übertragen werden, muss sich zweifelsohne an der Leistungsfähigkeit der im Gremium beteiligten Personen orientieren. Insbesondere dann, wenn es um die Verteilung von Mitteln geht, sollten die Rahmenbedingungen für die Mitglieder klar definiert sein. Hierbei kann es hilfreich sein, örtliche Richtlinien zu erarbeiten. Je

<sup>6</sup> Je nach Bundesland kommen auch andere Begriffe zur Anwendung: So ist beispielsweise in Hessen die Bezeichnung „lokale Partnerschaften“ geprägt worden, in Bayern ist das Öfteren von „lokalen Interessengemeinschaften“ die Rede, in Mecklenburg-Vorpommern schlicht von „lokalen Gremien“.

<sup>7</sup> In Hessen wird den Kommunen empfohlen, die Lenkungsgruppe mindestens zur Hälfte mit Mitgliedern aus dem privaten oder zivilgesellschaftlichen Sektor zu besetzen (vgl.: Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung 2009, S. 11).

nach Umfang der Aufgaben und dem Volumen der zu verwaltenden Finanzmittel sollten vor Ort die Haftungsrisiken für die beteiligten Personen hinreichend geklärt werden.

Hinsichtlich der Vorgehensweise, wie die Lenkungsgruppe initiiert und zusammengestellt wird, bestehen sehr unterschiedliche Möglichkeiten, die von sehr breiten Mitwirkungsaufrufen an die gesamte Bevölkerung bis hin zur gezielten Ansprache einzelner relevanter Personen reichen. Aufgrund der kurzen Programmlaufzeit gibt es insgesamt wenig belastbare Informationen darüber, in welcher Weise die Gremien vor Ort wirken. Entscheidend ist in jedem Fall eine enge Vernetzung mit dem Zentrenmanagement, das sich auch für die organisatorischen Aufgaben beim Aufbau der Lenkungsgruppen sowie (zumindest in der Anfangsphase) bei der Koordination der Sitzungen als unterstützende Institution anbietet. In der Startphase fehlen vielfach noch Strukturen und Erfahrungen, obwohl die Akteure in aller Regel sehr engagiert beim Aufbau der Lenkungsgruppen mitwirken. Reibungsverluste aufgrund zu hoher Arbeitsbelastung sind bislang zumindest nicht zu verzeichnen. Wie sich die Gremien in der laufenden Programmumsetzung entwickeln werden, hängt stark mit dem Aufgabenspektrum und der Arbeitsbelastung, vielfach auch mit der Anerkennung der geleisteten Arbeit zusammen.

Das Beispiel Wassertrüdingen zeigt, wie konkrete Anregungen aus dem Kreis der lokalen Gremien direkt und für alle Bewohner sichtbar in die Praxis umgesetzt werden können (siehe Seite 81).

### **Integration vorhandener Managementstrukturen**

Die Aufgaben des Zentrenmanagements werden in vielen Kommunen durch beauftragte Dritte (z. B. Sanierungsträger oder Planungsbüros) übernommen. Besonders für kleinere Kommunen ist dies hilfreich, da durch begrenzte personelle Ressourcen eine Entlastung erforderlich ist. Aber gerade auch in größeren Kommunen erfordert die effektive Steuerung der komplexen Prozesse im kontinuierlichen Kontakt mit den Zentrenakteuren einen hohen Zeitaufwand, der von der laufenden Verwaltung je nach personeller Ausstattung teilweise nicht erbracht werden kann. Weiterhin haben erste Berichte aus Programmkommunen gezeigt, dass in bestimmten Fällen bei privaten Akteuren Vorbehalte gegenüber dem Verwaltungshandeln bestehen. Möglicherweise können Vorerfahrungen aus der bisherigen Zusammenarbeit belastend auf den Ge-

samtprozess wirken. Eine neutrale und unabhängige Position des Zentrenmanagements ist gerade in solchen Fällen eine wichtige Grundlage für die erfolgreiche Zusammenarbeit.

Gerade für die Aufgaben des „Citymanagements“ kann teilweise auf einer bereits vorhandenen Kooperationsbasis aufgebaut werden, wenn es beispielsweise bereits ein Stadtmarketing oder ein Geschäftsstraßenmanagement gibt oder wenn im Rahmen von Immobilien- und Standortgemeinschaften oder von BID-orientierten Ansätzen bereits entsprechende Strukturen bestehen. In solchen Fällen ist zu prüfen, ob die für ein umfassendes Zentrenmanagement erforderlichen fachlichen Qualifikationen und Kompetenzen durch die vorhandenen Strukturen abgedeckt werden können oder ob hier ggf. eine sinnvolle Aufgabenteilung herbeigeführt werden kann. Es ist sicherlich nicht Ziel des Zentrenprogramms, erprobte und etablierte Managementstrukturen durch ein neues Zentrenmanagement ohne Not abzulösen. Die Aufgabe muss vielmehr immer darin bestehen, die vorhandenen Strukturen zu nutzen, miteinander zu vernetzen und zielgerichtet weiterzuentwickeln. Dabei ist die oben bereits dargestellte Querschnittsfunktion des Zentrenmanagements handlungsleitend.

Eine besondere Herausforderung besteht für die Koordination des Zentrenmanagements, wenn es im Fördergebiet bereits etablierte Formen formeller oder informeller Standortinitiativen gibt, die in jüngerer Zeit sowohl für den Einzelhandelssektor („Business Improvement Districts“ – BID / „Immobilien- und Standortgemeinschaften“ – ISG / „Partnerschaften zur Attraktivierung von City-, Dienstleistungs- und Tourismusbereichen“ – PACT) als auch für den Bereich Wohnen („Housing Improvement Districts“ – HID, Eigentümerstandortgemeinschaften – ESG) auf unterschiedlichen Ebenen erprobt werden. Eine solche Kombination ist bislang im Zentrenprogramm vergleichsweise selten (siehe Seite 81). Deshalb gibt es hier lediglich punktuelle Erfahrungen, die oft sehr individuellen Rahmenbedingungen unterworfen sind. Je nach Einzelfall liegt hier die Chance für Synergieeffekte zu den Maßnahmen des Zentrenprogramms, wenn bestimmte formale Grundbedingungen (z. B. aufeinander abgestimmte Festlegung der Gebietsgrenzen für die unterschiedlichen Ansätze, enge Vernetzung der Akteure, Vermeidung von Doppelstrukturen) beachtet werden. Da sich diese Synergieeffekte teilweise auch auf die Akquise von privaten Investitionen beziehen lassen, wird darauf im Kontext zum Instrument des Verfügungsfonds nochmals eingegangen (siehe Kapitel 5.3).

## Wassertrüdingen (Bayern): Zentrenmanagement in einer Kleinstadt

Wassertrüdingen, eine Kleinstadt mit rund 6.000 Einwohnern im ländlichen Raum Mittelfrankens, wurde 2008 in das Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren aufgenommen. Die Altstadt mit ihrer weitgehend historischen Bausubstanz wurde bereits in früheren Jahren durch Städtebauförderungsmittel aufgewertet. Das Verständnis des Zentrenprogramms als Querschnittsaufgabe und öffentlich-private Kooperation in Erweiterung zur früheren baulichen Sanierung hat die Stadt veranlasst, 2009 ein „Citymanagement“<sup>8</sup> zur Unterstützung und Begleitung des Prozesses einzurichten. Die Aufgaben des extern beauftragten „Citymanagements“ umfassen neben der Programmsteuerung und Akteurskoordinierung auch die folgenden Bereiche:

- Belebung der Altstadt,
- Gestaltung öffentlicher Räume und die Aufwertung der Lebens- und Aufenthaltsqualität in der Innenstadt,
- Vernetzung der touristischen Angebote sowie
- Belebung der Hotellerie und Gastronomie.

Bei einer öffentlichen Auftaktveranstaltung stellte die „Citymanagerin“ das Programm, seine Inhalte sowie die Ziele für Wassertrüdingen vor. Im Rahmen dieser Veranstaltung wurden unter den



Umgesetzte Maßnahme „Beschilderungskonzept“

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

Ein Beispiel für die Erprobung einer Kombination unterschiedlicher Ansätze ist das Fördergebiet Schmuggelstieg in der Stadt Norderstedt (Schleswig-Holstein). Dort überschneidet sich die Städte-

Abbildung 16

### Struktur und Aktivitäten des „Citymanagements Wassertrüdingen“



Quelle: Büro Planwerk, Nürnberg

Teilnehmern vier Arbeitsgruppen (Handel & Gewerbe; Kultur & Soziales; Bauen & Verkehr; Tourismus, Gastronomie, Beherbergung & Freizeit) gegründet, eine Bestandsaufnahme der wichtigsten Stärken und Schwächen erarbeitet, darauf aufbauend Ziele festgelegt und Maßnahmenvorschläge zusammengetragen. Als Ergebnis entwickelt und koordiniert das „Citymanagement“ ergänzend zu den städtebaulich investiven Projekten ein Maßnahmenbündel, das schrittweise umgesetzt wird.

Die Lenkungsgruppe kümmert sich in enger Zusammenarbeit mit dem „Citymanagement“ um die Umsetzung der geplanten Maßnahmen und koordiniert die Vergabe der Mittel aus dem Verfügungsfonds. Kleinere Projekte werden durch Projektgruppen unter Beteiligung der Akteure vor Ort umgesetzt, die direkt in den Prozess eingebunden sind. Das „Citymanagement“ legt dabei besonderen Wert auf einen transparenten Prozess, indem es eine offensive Pressearbeit und Informationsveranstaltungen durchführt und regelmäßige Newsletter, eine Internetseite sowie einen Informationsschaukasten anbietet.

bauförderung mit einem formell beschlossenen BID (in Schleswig-Holstein als ‚PACT‘ bezeichnet).<sup>9</sup> Dies führt dazu, dass derzeit neben den PACT-bezogenen verpflichtenden Umlagen der Grundstücks-

<sup>8</sup> Wie oben bereits erwähnt, wird das Zentrenmanagement sehr häufig als „Citymanagement“ bezeichnet, wobei damit die Leistungen des Projektmanagements mit einbezogen sind.

<sup>9</sup> Weitere Beispiele für die Kombination von BID-orientierten Ansätzen mit Fördermaßnahmen des Zentrenprogramms finden sich in Baunatal (vgl. die Beispieldarstellung in Kapitel 5.1) sowie in einigen Fördergebieten im Land Hamburg. Immobilien- und Standortgemeinschaften sowie Eigentümerstandortgemeinschaften sind in den Fördergebieten des Zentrenprogramms u. a. in Viersen-Dülken (vgl. die Beispieldarstellung in Kapitel 4.2), Hamburg-Steilshoop sowie in weiteren Kommunen (vorwiegend in Nordrhein-Westfalen) aktiv.

eigentümer (die schwerpunktmäßig der Finanzierung eines Quartiersmanagements dienen) über weitere (freiwillige) Umlagen nachgedacht wird. Als Herausforderung zeigt sich dabei, dass die Gebietsgrenzen des PACT-Gebietes und des Fördergebietes im Zentrenprogramm sich nur teilweise überschneiden (das Fördergebiet ist deutlich größer als der PACT-Bereich).

### 5.3 Verfügungsfonds

Ein Ziel der Städtebauförderung und speziell des Zentrenprogramms ist es, privates und bürgerschaftliches Engagement für eine nachhaltige Stadt- bzw. Zentrenentwicklung zu aktivieren. Die Beteiligung der Bewohner, Gewerbetreibenden und Eigentümer an der Quartiersentwicklung eröffnet lokalen Akteuren die Möglichkeit, ihre Interessen in die Stadtentwicklung einzubringen und so Entwicklungsprozesse mit zu gestalten. Auf diese Weise sollen die persönlichen Lebensverhältnisse, die Organisationsstrukturen und Angebote, die Lebensumwelt im Stadtteil sowie subjektive Aspekte wie das eigene Wohlbefinden und das Gefühl der Beteiligten verbessert werden, selbst Einfluss nehmen zu können. Ein wichtiges Instrument zur Entfaltung des lokalen bürgerschaftlichen Engagements ist ein durch Stadtteilgremien selbst verwaltetes Budget. Dieses wird mit dem Instrument des Verfügungsfonds in der Städtebauförderung angeboten.

Verfügungsfonds sind ein vergleichsweise junges Instrument im Rahmen der Städtebauförderung. Sie verfolgen das Ziel, die Einbeziehung Privater in Prozesse der Stadtentwicklung zu stärken und gleichzeitig Spielraum für einen flexiblen, bedarfsorientierten Mitteleinsatz zu schaffen.

#### Bedeutung der Verfügungsfonds für die Zentrenentwicklung

Die Einrichtung von Verfügungsfonds stellt grundsätzlich in zweierlei Hinsicht eine instrumentelle Innovation dar: Zum einen werden durch Verfügungsfonds lokale Gremien befugt, selbstverantwortlich über die Verwendung von Finanzmitteln für die Quartiersentwicklung zu entscheiden. Dadurch erreicht das Instrument der Bürgerbeteiligung das gehobene Niveau der Mitbestimmung. Zum anderen werden lokale Akteure in die Finanzierung städtebaulicher Fördermaßnahmen einbezogen, auch wenn diese nicht unmittelbar ihr eigenes Eigentum betreffen. Dadurch wird ein In-

strument der Kooperation und der lokalen Verantwortung geschaffen, das ein privatwirtschaftliches Engagement berücksichtigt.

Darüber hinaus sind Verfügungsfonds für die Städtebauförderung ein wichtiges Instrument:

- Eine Kooperation zwischen privaten Akteuren und der öffentlichen Hand erzielt eine noch größere Breitenwirkung der durch die Städtebauförderung angestoßenen Maßnahmen.
- Mit der Verwaltung von Verfügungsfonds unter Beteiligung privater Akteure wird die Auswahl von Fördermaßnahmen transparent, was eine Vertrauensbasis zwischen Verwaltung / Politik und Privaten schafft.
- Aus Verfügungsfonds finanzierte Maßnahmen machen den Mehrwert privaten Engagements deutlich, der entscheidend ist für die Mobilisierung und Motivation der Akteure und deren Identifikation mit dem Quartier.

Gerade in den Stadt- und Ortsteilzentren stellt die Vielfalt der Akteurs- und Nutzergruppen in der Innenstadt ein großes Potenzial für anspruchsvolle Gestaltungsprozesse dar (siehe Kapitel 4.7). Die Möglichkeit, an der Stabilisierung oder Steigerung der Attraktivität eines zentralen Stadtquartiers aktiv mitwirken zu können, kann für viele Akteure, die einen Beitrag zur Zentrenentwicklung leisten wollen und können (z. B. Geschäftsinhaber oder Grundstückseigentümer), einen zusätzlichen Anreiz darstellen, sich zu engagieren.

Die Beteiligung Privater an einem Verfügungsfonds ist aber nur eine von mehreren Möglichkeiten der Einbindung. Daneben besteht eine Vielzahl weiterer Felder privater Mitfinanzierung des Aufwertungsprozesses in den Zentren, die im Folgenden kurz umrissen werden:

- Finanzielle Beteiligung über Mitgliedschaften, z. B. in Gewerbevereinen oder anderen lokalen Initiativen
- Zwangsabgaben, z. B. durch BID / HID
- Unterstützung durch Eigenleistung oder Sachspenden
- Investitionen in die eigenen Immobilien und in die Gestaltung des daran angrenzenden öffentlichen Raums, ggf. auch im Kontext einer Eigentümerstandortgemeinschaft (ESG / ISG)
- Direktes Sponsoring von speziellen Großveranstaltungen und Aktivitäten

#### Verfügungsfonds in den Städtebauförderungsprogrammen

In den Fördergebieten des Programms „Soziale Stadt“ werden Verfügungsfonds bereits seit 2005

ingerichtet und dabei teilweise auch als Stadtteilbudgets oder Quartiersfonds bezeichnet.<sup>10</sup> Ziel ist es dabei, kleinere Projekte und Maßnahmen schnell und unbürokratisch umzusetzen. Hierauf bezieht sich auch der Leitfaden der Bauministerkonferenz<sup>11</sup> zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt. Dort wird erklärt, dass das kommunale Quartiersmanagement kleinere Verfügungsfonds zur Inangasetzung von Beteiligungs- und Erneuerungsprozessen sowie für kurzfristig notwendige Interventionen benötigt (vgl. Bauministerkonferenz 2005, S. 14). Zu beachten ist jedoch, dass die Verfügungsfonds in diesem Programm insofern eine Besonderheit aufweisen, als dass es bislang in allen umgesetzten Projekten um die lokale Verwaltung eines zu 100 % aus Städtebaufördermitteln gespeisten Etats zur Umsetzung von kleinen und kleinsten Projekten im Stadtteil geht.

Für das Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren wurden Verfügungsfonds erstmals mit der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung (VV) 2008 eingeführt (vgl. Verwaltungsvereinbarung 2008, Artikel 11 [3] und Artikel 12). Mit der VV 2010 wurde die entsprechende Regelung auf alle Programme der Städtebauförderung erweitert.

#### **VV Städtebauförderung 2010 – Artikel 11: Verfügungsfonds**

- (1) Zur stärkeren Beteiligung und Mitwirkung der Betroffenen kann die Gemeinde einen Fonds einrichten, über die Verwendung dessen Mittel entscheidet ein lokales Gremium (Verfügungsfonds). Der Fonds finanziert sich in der Regel bis zu 50 v. H. aus Mitteln der Städtebauförderung von Bund, Ländern und Gemeinden, mindestens zu 50 v. H. aus Mitteln von Wirtschaft, Immobilien- und Standortgemeinschaften, Privaten oder zusätzlichen Mitteln der Gemeinde. Fonds im Programm Soziale Stadt und in besonderen Ausnahme- bzw. Einzelfällen können auch bis zu 100 v. H. aus Mitteln der Städtebauförderung von Bund, Ländern und Gemeinden finanziert werden.
- (2) Die Mittel der Städtebauförderung werden für Investitionen und investitionsvorbereitende bzw. investitionsbegleitende Maßnahmen verwendet, im Programm Soziale Stadt zusätzlich gemäß § 171e BauGB.

Unter Berücksichtigung dieser Vereinbarung zeichnet sich ein Verfügungsfonds durch die folgenden Charakteristika aus:

- Jede Gemeinde, die Mittel aus der Städtebauförderung des Bundes und der Länder erhält, kann einen Verfügungsfonds einrichten.
- Der Gesamtetat des Verfügungsfonds wird von der Gemeinde jährlich festgelegt.
- Der Fonds finanziert sich in der Regel zu mindestens 50 % aus privaten Mitteln und wird, sofern die entsprechenden Voraussetzungen vorliegen, zu gleichen Teilen aus Mitteln der Städtebauförderung kofinanziert. Das bedeutet: Jeder Euro, der aus privatem Vermögen in den Verfügungsfonds eingezahlt wird, wird bei entsprechender Verwendung gemäß den örtlichen Richtlinien mit dem gleichen Betrag aus dem Etat der Städtebauförderung (Bund, Land, Kommune) bezuschusst.
- Der Anteil aus Mitteln der Städtebauförderung von Bund, Ländern und Kommunen darf 50 % des Gesamtetats nicht überschreiten.<sup>12</sup> Mit diesem Finanzierungsanteil dürfen ausschließlich investive und investitionsvorbereitende bzw. investitionsbegleitende Maßnahmen finanziert werden.
- Der private Anteil des Verfügungsfonds kann von Akteuren der lokalen Wirtschaft, Grundstücks- und Immobilieneigentümern, Immobilien- und Standortgemeinschaften oder engagierten Privatpersonen akquiriert, ggf. durch gesonderte Kommunalmittel ergänzt werden und außer für Investitionen und investitionsvorbereitende Maßnahmen auch für nicht-investive Maßnahmen eingesetzt werden.
- Über die Verwendung der Gelder aus dem Fonds entscheidet ein lokales Gremium in Eigenregie. Grundlage ist ein abgestimmtes integriertes Entwicklungskonzept für das Fördergebiet. Örtlichen Akteurszusammenschlüssen wird somit die Verwendung der Gelder innerhalb eines definierten Rahmens freigestellt.

#### **Ausgestaltung der Verfügungsfonds**

Wie insgesamt in der Städtebauförderung üblich, stellt die Verwaltungsvereinbarung auch für die Regelungen zum Verfügungsfonds lediglich einen Rahmen dar. Es obliegt den Ländern, durch entsprechende Förder- oder Umsetzungsrichtlinien diesen Rahmen weiter auszugestalten. Aussagen über die Einrichtung, organisatorische Umsetzung und förderrechtliche Abwicklung von Verfügungsfonds enthalten beispielsweise die bereits oben in der Einführung zu Kapitel 5 vorgestellten Leitfäden bzw. Umsetzungsrichtlinien diverser Länder. Im Frei-

<sup>10</sup> In einzelnen Fördergebieten wurden Verfügungsfonds bereits früher eingerichtet, beispielsweise im Saarland (ab 1999) oder in Mecklenburg-Vorpommern (ab 2001). Vgl.: Bundestransferstelle Soziale Stadt 2010, S. 7-8.

<sup>11</sup> Arbeitsgemeinschaft der für Städtebau, Bau- und Wohnungswesen zuständigen Landesministerien – ARGEBAU.

<sup>12</sup> Die bereits vorher geltende Regelung für das Programm Soziale Stadt, wonach die dortigen „Quartiersfonds“ auch zu 100 % aus Mitteln der Städtebauförderung finanziert sein können (siehe oben), bleibt als Ausnahmeregelung erhalten.

staat Bayern wurde für die Ausgestaltung der Verfügungsfonds eine eigene Umsetzungs-Leitlinie erarbeitet (vgl. Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern 2009). Dabei wird die in der VV gewählte Bezeichnung Verfügungsfonds nicht übernommen, es wird dort von öffentlich-privaten Projektfonds gesprochen, womit jedoch das gleiche Instrument gemeint ist.

In den Leitfäden der Länder wird den Kommunen in der Regel empfohlen, die genaue inhaltliche und organisatorische Ausgestaltung des Verfügungsfonds unter Berücksichtigung der vor Ort bestehenden Rahmenbedingungen individuell vorzunehmen. Dazu sollen lokale Vergaberichtlinien erarbeitet und verabschiedet werden, die z. B. die folgenden Kriterien enthalten können:

- Ziele der Förderung, Fördergegenstände
- Art und Umfang der Förderung, räumlicher Geltungsbereich und Geltungszeitraum
- Antragsberechtigte, Antragsverfahren
- Entscheidungsgremium, Fondsverwaltung
- Kriterien für die Förderentscheidung
- Zuwendungsbedingungen (z. B. Nachweis-, Aufbewahrungs- und Vergabepflichten)
- Auszahlungsverfahren

Abhängig vom angestrebten Gesamtumfang des Verfügungsfonds kann es auch sinnvoll sein, einen maximalen Förderbetrag festzulegen, der pro Einzelmaßnahme aus dem Verfügungsfonds ausbezahlt werden kann. Wichtig ist, dass die vorgesehenen Maßnahmen mit einem plausiblen und nachvollziehbaren Kostenplan untersetzt werden. Bei Anschaffungen und baulichen Investitionen sollten aus Gründen der Wirtschaftlichkeit mehrere Kostangebote bzw. Kostenschätzungen eingeholt werden, sobald eine gewisse Bagatellgrenze der Fördersumme überschritten wird.

Für die organisatorische und administrative Abwicklung der Anträge und des Vergabewesens wird eine leistungsfähige Institution zur Fondsverwaltung benötigt. Dabei ist grundsätzlich zu unterscheiden zwischen der operationellen Verwaltung (Verwaltung des Gesamtbudgets, Controlling, Abrechnung) und der Entscheidungsbefugnis über die Vergabe der Mittel. Erstere soll in der Regel entweder durch die Kommune selbst oder durch einen öffentlich-privaten Träger erfolgen.<sup>13</sup> Dies kann beispielsweise das Zentrenmanagement (siehe Kapitel 5.2), ein lokaler Gewerbe- oder Einzelhändlerverband oder aber auch eine andere

Institution sein, die aufgrund ihrer bestehenden Entscheidungs- und Kontrollstrukturen dazu in der Lage ist.

Die Entscheidung über die Mittelvergabe ist bereits in der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung (VV) dahingehend geregelt, dass sie durch ein lokales Gremium erfolgen soll. Hier wird in den Leitfäden der Länder auf die bereits im Zusammenhang mit dem Zentrenmanagement gebildeten Lenkungsgruppen (Saarland, Bayern) bzw. lokalen Partnerschaften (Hessen) verwiesen, die diese Aufgabe übernehmen sollen (siehe dazu unten sowie Kapitel 5.2).

Mit dieser auf zwei Säulen ruhenden Fondsverwaltung soll gewährleistet werden, dass die Verantwortung über den Projektfonds und für Entscheidungen über die Vergabe der Mittel in der Hand der lokalen Akteure selbst liegen. Damit stellt sich in der Umsetzung die Frage nach der politischen Legitimation. Hier bietet es sich an, die Möglichkeiten und Grenzen der Einflussmöglichkeiten des Gemeinderates frühzeitig abzustimmen. Es gibt gute Gründe dafür, die Stadtpolitik nicht in die direkten Entscheidungen zur Fondsmittel-Vergabe einzubeziehen, da nur so die lokale Verantwortung gestärkt wird und eine stärkere Identifikation mit den Entwicklungszielen erreicht wird. Die Grundsatzentscheidung über die Einrichtung eines Verfügungsfonds trifft jedoch immer der Stadt- bzw. Gemeinderat.

### Mittelakquise und -vergabe

Langfristig steht und fällt der Erfolg des Verfügungsfonds mit dem Akquisitionserfolg privater Mittel. Diese Mittelakquise kann sehr langwierig sein und erfordert tragfähige lokale Netzwerke. Als Geldgeber für den privaten Anteil des Verfügungsfonds kommen in erster Linie die Grundstücks- und Immobilieneigentümer des Quartiers sowie die Einzelhändler, Gastronomen und Gewerbetreibenden im Fördergebiet in Betracht. Hier kann auch auf bestehende Organisationsformen (Interessengemeinschaften, Gewerbe-, Stadtmarketing- oder Innenstadtfördervereine) zurückgegriffen werden. Neben diesen können auch die Bürgerschaft, lokale Kreditinstitute oder größere Gewerbe- und Industriebetriebe außerhalb des Fördergebietes einen Beitrag zum Verfügungsfonds leisten. Möglich ist auch die Einbeziehung von Stiftungen (z. B. Bürger-

<sup>13</sup> In den Leitlinien des Landes Mecklenburg-Vorpommern wird betont, dass der Verfügungsfonds über das Sondervermögen / Treuhandvermögen der städtebaulichen Gesamtmaßnahme abzuwickeln ist (vgl. Ministerium für Verkehr, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern 2009, S. 6). Daraus folgt, dass die finanztechnische Abwicklung im Regelfall durch den Sanierungsträger vorgenommen wird, während über die Vergabe der Mittel ein lokales Gremium entscheidet.

stiftungen), von Standortgemeinschaften (Eigentümerstandortgemeinschaften / Immobilien- und Standortgemeinschaften / BIDs<sup>14</sup>) oder die zusätzliche Ausstattung mit kommunalen Mitteln (über den kommunalen Eigenanteil der Städtebauförderung hinaus). Die letztgenannte Möglichkeit trägt zwar weniger zu einer Aktivierung von privaten Mitteln bei, kann jedoch im Sinne einer Anschubfinanzierung in der Anfangsphase sowie als Impuls für immaterielles Engagement sinnvoll sein.

Abbildung 17

**Projekt „Fahr mit!“ der Gemeinde Litzendorf als Beispiel für die Finanzierung aus einem Verfügungsfonds**



Quelle: Gemeinde Litzendorf

Das Ziel sollte darin bestehen, eine dauerhafte Stabilisierung der Kooperationsbeziehungen zwischen und mit den lokalen Akteuren zu erreichen, die im Idealfall zu einer kontinuierlichen privaten Mitfinanzierung lokaler Projekte beitragen kann. Voraussetzung für eine entsprechende Aktivierungsstrategie ist ein kooperativ entwickeltes Handlungskonzept, in dem konkrete, umsetzbare Projekte benannt werden. Ohne einen konkreten Projektbezug wird die Mittelakquise deutlich schwieriger, da private Akteure in der Regel nicht bereit sind, finanzielle Mittel für abstrakte Ziele zur Verfügung zu stellen. Am Anfang sollte eine gute, begeisterungsfähige Idee stehen, die zur Mitwirkung und Mitfinanzierung einlädt. Dieses „Startprojekt“ sollte so ausgewählt werden, dass es sich relativ schnell und mit einem sichtbaren Erfolg umsetzen lässt. Zu einem späteren Zeitpunkt können dann auch andere Maßnahmen angegangen

werden, die eine geringere unmittelbare Außenwirkung erzielen.

Selbstverständlich ist, dass alle Maßnahmen, die durch den Verfügungsfonds finanziert werden, im Einklang mit den Zielsetzungen des integrierten Handlungskonzeptes stehen. Nur so kann sichergestellt werden, dass die Projekte in eine Gesamtkonzeption integriert sind und der langfristigen und nachhaltigen Zentrumsentwicklung dienen. Den lokalen Akteuren muss für die Umsetzung der Maßnahmen der Mehrwert des Verfügungsfonds vermittelbar sein. Es sollte nicht der Eindruck entstehen, dass die Kommune lediglich Aufgaben an Private abwälzen möchte. Deshalb dürfen die Maßnahmen, die durch den Verfügungsfonds finanziert werden sollen, keine Pflichtleistungen der Kommune sein.

Die Berechtigung zur Antragstellung für die Finanzierung von Projekten aus dem Verfügungsfonds muss in der lokalen Vergaberichtlinie geregelt sein. In der Regel können Anträge z. B. von Einzelpersonen, Unternehmen, Vereinen, Verbänden, Schulen, Kinder- und Jugendgruppen (vertreten durch eine geschäftsfähige Person) schriftlich gestellt werden. Es bietet sich an, dass durch die Fondsverwaltung ein entsprechendes Antragsformular gestaltet und öffentlich zugänglich gemacht wird.

Aus dem Verfügungsfonds sollen kleinere, in sich abgeschlossene Maßnahmen (ohne Folgekosten) kurzfristig und unbürokratisch finanziert werden. Die Maßnahmen sollen vorwiegend der Aktivierung von Potenzialen der Eigentümer und der in den Fördergebieten Lebenden und Arbeitenden für Entwicklungsprozesse des Fördergebietes dienen. In der Regel wird es ein relativ kleines Budget sein, aus dem quartiersbezogene Projekte und Aktivitäten wie Beteiligungsaktionen, Ansätze der Öffentlichkeitsarbeit und kleinere bauliche oder soziale Maßnahmen unterstützt werden können. Zu unterscheiden ist grundsätzlich zwischen investiven und investitionsvorbereitenden bzw. -begleitenden Maßnahmen einerseits (diese können jeweils anteilig aus den öffentlichen und privaten Anteilen des Verfügungsfonds finanziert werden) und nichtinvestiven Maßnahmen andererseits (diese können ausschließlich aus dem privaten Anteil des Verfügungsfonds finanziert werden).

<sup>14</sup> Der Leitfaden des Landes 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.“ (vgl. Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung 2009, S. 25).

Dabei kommen beispielsweise folgende Maßnahmen in Betracht:

**a) investive Maßnahmen:**

- Bepflanzung und Begrünung
- Wirtschafts- und Ausstattungsgegenstände im Außenbereich (u. a. Sitzgelegenheiten, Fahrradständer, Brunnen, Abfallbehälter, Hinweisschilder, Wegweiser)
- Beleuchtung
- Spielgeräte
- Kunst im öffentlichen Raum
- Werbeanlagen an Gebäuden (gemäß stadtbildpflegerischen Anforderungen)

**b) investitionsvorbereitende bzw. -begleitende Maßnahmen:**

- Öffentlichkeitsarbeit
- Bürgerbeteiligung
- Geschäftsführung des Zentrenmanagements
- Wettbewerbe
- Gutachten
- „Runde Tische“ zu bestimmten Themen (z. B. Gastronomie, Einzelhandel, Existenzgründer)
- Baustellenmanagement

**c) nicht-investive Maßnahmen:**

- Maßnahmen, die nicht als investiv, investitionsvorbereitend oder -begleitend gefördert werden können

Wichtig ist, dass alle Maßnahmen, die durch Mittel eines Verfügungsfonds kofinanziert werden sollen, deutlich von den parallel geförderten klassischen Ordnungs- und Baumaßnahmen abgegrenzt werden. Dies kann beispielsweise aufgrund eines höheren Qualitätsanspruchs (hochwertige Materialien) oder aufgrund spezifischer lokaler Rahmenbedingungen gegeben sein. Auch die nicht-investiven Aktivitäten sollen der Standortqualifizierung und strukturellen Verbesserung des Quartiers dienen und als Anschubfinanzierung Impulse für Innovationen geben. Eine vorrangige Ausrichtung des Verfügungsfonds auf Großveranstaltungen und Vermarktungsstrategien ist nicht zielführend.

**Stand der Umsetzung von Verfügungsfonds im Zentrenprogramm**

Beim Verfügungsfonds in seiner hier maßgeblichen Form (im Unterschied zu den Quartiersfonds der Sozialen Stadt) handelt es sich um ein vergleichsweise neues Instrument der Städtebauförderung. Das Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren hatte eine Pilotfunktion bei der Einführung der Verfügungsfonds inne. Aufgrund der kurzen bisherigen

Abbildung 18

**Faltplan für einen Einkaufs- und Erlebnisrundgang in Forchheim (finanziert aus Mitteln des Verfügungsfonds)**



Quelle: Cima GmbH, München / Stadt Forchheim

Erprobungsphase liegen noch keine umfangreichen Umsetzungserfahrungen vor.

Vorreiter bei der Initiierung von Verfügungsfonds waren die Städte und Gemeinden im Freistaat Bayern. Dort wurde im Rahmen des Modellvorhabens Leben findet Innenstadt – öffentlich-private Kooperationen zur Standortentwicklung zwischen 2005 und 2008 in insgesamt zehn Kommunen die Einrichtung und Umsetzung von öffentlich-privaten Projektfonds erprobt (siehe Kapitel 1.2). Dabei ging es in erster Linie um die gemeinschaftliche Durchführung nicht-investiver Aktivitäten, vor allem um eine private Mitfinanzierung des Projektmanagements. Ziel der Modellprojekte war es, eine tragfähige Organisations- und Finanzierungsstruktur aufzubauen, die die öffentlich-private Zusammenarbeit über die Projektlaufzeit hinaus gewährleistet und eine stabile private Mitfinanzierung sichert. In etwa der Hälfte der Modellvorhaben wurde der private Mitleistungsanteil über einzelne freiwillige Finanzierungsbeiträge von Immobilien- und Grundstückseigentümern, Gewerbetreibenden und Unternehmen, Gastronomen und Kreditinstituten erbracht. In der anderen Hälfte der Modellkommunen wurden finanzielle Beiträge gezielt von allen Immobilieneigentümern eingeworben, dabei wurden diese – in Abhängigkeit von den Zielsetzungen – unterschiedlich stark in die Pflicht einer finanziellen Beteiligung genommen (vgl. Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern 2008, S. 108).

Auf der Basis der gut dokumentierten und evaluierten Ergebnisse dieses Modellvorhabens konnte in den Programmkommunen des Freistaates Bayern bereits beim Start des Zentrenprogramms auf

## Bamberg (Bayern): Verfügungsfonds „interesSAND“

Der Verfügungsfonds „interesSAND“ für das innerstädtische Quartier „Sand“ in der Stadt Bamberg wurde von der gleichnamigen Interessengemeinschaft (IG) im Rahmen des bayerischen Modellvorhabens Leben findet Innenstadt – öffentlich-private Kooperationen zur Standortentwicklung eingerichtet (siehe Kapitel 1.2).

Die IG interesSAND, deren Vorstandsmitglieder als Vergabegremium für die Mittel des Verfügungsfonds fungieren, ist ein im Dezember 2006 gegründeter Verein. Der Vorstand setzt sich zusammen aus vier Vertretern der Stadtverwaltung (Stadtplanungsamt, Amt für Wirtschaft, Ordnungsamt, Tourismus- und Kongressservice) sowie aus fünf lokalen Akteuren (Vertreter des örtlichen Einzelhandels, kultureller Einrichtungen und des traditionsreichen Bürgervereins „4. Distrikt der Stadt Bamberg e.V.“), die von den Mitgliedern der IG gewählt werden. Seitens der IG, die auch als Träger des Projektmanagements im Quartier fungiert, bestehen enge Kooperationen zu weiteren lokalen Akteuren (Stadtmarketing Bamberg e.V., Sparkasse, Einzelhandelsverband, Hotel- und Gaststättenverband, Verein der Haus- und Grundbesitzer).

Im Jahr 2008 betrug das Finanzvolumen des privat-öffentlichen Fonds insgesamt circa 58.000 Euro, davon kam knapp ein Drittel (circa 21.300 Euro) von privaten Geldgebern. Dementsprechend wurden aus Mitteln der Städtebauförderung ebenfalls circa 21.300 Euro in den Verfügungsfonds eingespeist, weitere circa 15.000 Euro wurden aus dem kommunalen Haushalt aufgewendet. Diese kommunalen Zuschüsse werden seitdem kontinuierlich reduziert, so dass für das Jahr 2012 eine



Umsetzung eines Lichtmasterplans in Bamberg-Sand (finanziert aus Mitteln des Verfügungsfonds)

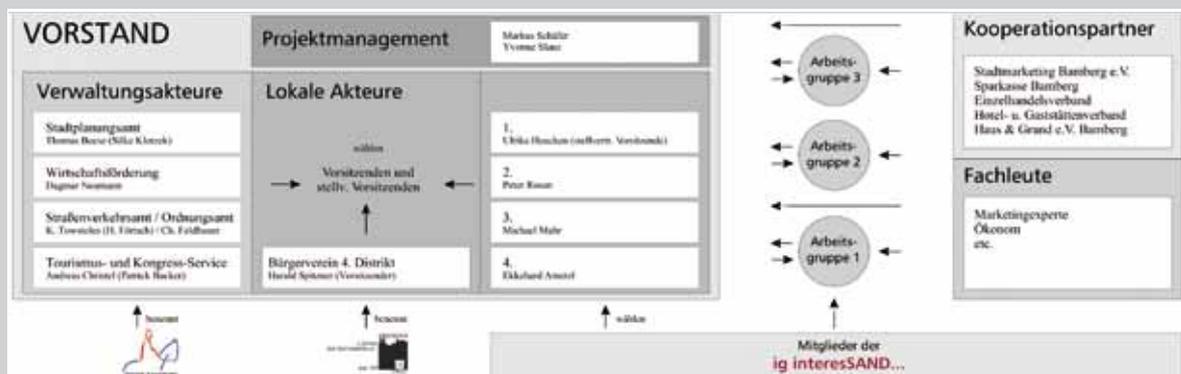
jeweils hälftige Finanzierung des Fonds aus privaten und öffentlichen Geldern avisiert wird. Die privaten Fondseinlagen setzen sich zusammen aus Mitgliedsbeiträgen der IG (2008 circa 12.700 Euro) sowie aus Spenden (2008 circa 8.600 Euro). Der Mitgliedsbeitrag in der IG beträgt derzeit 360 Euro jährlich, Privatpersonen zahlen einen ermäßigten Beitrag von 60 Euro jährlich.

Folgende Projekte wurden bislang aus Mitteln des Verfügungsfonds kofinanziert:

- Investive Projekte: Kunst im öffentlichen Raum, Weihnachtsbeleuchtung, Adventsmarkthäuschen
- Investitionsvorbereitende Projekte: Gestaltungsberatung, Umsetzung eines Lichtmasterplans auf Privatgrundstücken, Baustellenbanner, Stadtteilzeitung „Sandblatt“, Newsletter, Homepage, Sprechstunde, Ideenworkshop
- Sonstige Projekte: Flohmarkt, Welterbetag, „Bamberg zaubert“, „Antiquitätentage“, „Genießermarkt“, Tag des offenen Denkmals, Adventsmarkt, Modenschau, „Hochzeitszirkel“, Runder Tisch „Handel und Gewerbe“, Runder Tisch „Gastronomie“

Abbildung 19

### Organigramm der Interessengemeinschaft interesSAND in Bamberg



IG InteresSAND (Stand: November 2010)

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

## Finsterwalde (Brandenburg): Verfügungsfonds fördert Öffentlichkeitsarbeit

Die Stadt Finsterwalde im südlichen Brandenburg (siehe auch die Beispieldarstellung in Kapitel 5.1) hat frühzeitig die Möglichkeit zur Auflegung eines Verfügungsfonds genutzt, um baulich-investive Maßnahmen durch attraktivitätssteigernde Maßnahmen im nicht investiven Bereich zu ergänzen. Ein Beirat, in dem neben der Stadt vor allem sehr aktive lokale Vereine vertreten sind, entscheidet über die Vergabe der Mittel aus dem Verfügungsfonds und unterstützt so den Stadtmarketingverein, der die zentrale Anlaufstelle für die Koordination der Maßnahmen im Rahmen des Verfügungsfonds ist. Durch den Verfügungsfonds sollen nun unterschiedlichste in der Innenstadt abgehaltene Feste und weitere nichtkommerzielle Ereignisse unterstützt werden, um die Bekannt-

heit der Innenstadt zu steigern sowie Bewohner und Besucher in die Altstadt zu locken. Die neue Gesprächskultur, die sich durch den Beirat ergeben hat, sorgt außerdem dafür, dass die Geschäftsleute in der Stadt gemeinsam mit der Stadtverwaltung aktiv an einem abgestimmten Erscheinungsbild ihrer Läden und Werbeanlagen arbeiten.



Werbeplakat für das Sängerfest – wichtigstes überregionales Fest in Finsterwalde

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

diesen Erfahrungen aufgebaut werden. Dies ist der Grund dafür, dass in den bayerischen Programmkommunen wesentlich früher als in den anderen Bundesländern mit der Einrichtung von Verfügungsfonds begonnen wurde.

Im Programmjahr 2009 war in 24 Programmkommunen des Zentrenprogramms ein Verfügungsfonds eingerichtet (davon 19 in bayerischen Fördergebieten), in 31 weiteren Fördergebieten war Ende 2009 ein Verfügungsfonds in Planung (davon 17 in Bayern).<sup>15</sup> Außerhalb Bayerns wurden Verfügungsfonds beispielsweise in Programmkommunen der Länder Nordrhein-Westfalen, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Berlin und im Saarland eingerichtet.<sup>16</sup> Bis dato konnten nahezu ausschließlich in mehreren bayerischen Programmkommunen bereits private Mittel eingeworben und erste Maßnahmen umgesetzt werden. Exemplarisch für diese früh gestarteten Verfügungsfonds steht das Beispiel aus dem Bamberger Fördergebiet „Sand“ (siehe Seite 87). In den anderen Fällen konzentrierte sich – zumindest im Programmjahr 2009 – die Einrichtung des Verfügungsfonds auf die Schaffung der administrativen Voraussetzungen (Antragstellung bei der Bewilligungsbehörde, Einstellen der Mittel in den kommunalen Haushalt, erste Vorgespräche zur Mittelakquise, teilweise auch Erstellung einer lokalen Vergabe-

richtlinie und Vorbereitungen zur Organisation der Fondsverwaltung).

In vielen Programmkommunen wurde erst im Laufe des Jahres 2010 damit begonnen, sich intensiv mit den Möglichkeiten und der detaillierten Ausgestaltung eines Verfügungsfonds auseinander zu setzen. Dies hat unterschiedliche Ursachen: Zum einen ging es in den ersten beiden Programmjahren in vielen Fördergebieten zunächst darum, die inhaltlich-konzeptionellen Voraussetzungen für die Fördermaßnahme zu schaffen. Erst durch die Erarbeitung integrierter Handlungskonzepte und die Definition der notwendigen Maßnahmen wurde Zug um Zug deutlicher, welche Vorhaben sich für eine öffentlich-private Kofinanzierung eignen könnten und welche nicht. Weiterhin gab es in vielen Programmkommunen vor Beginn des Zentrenprogramms kein explizites Zentrenmanagement, das für die Aufgaben der Fondsverwaltung kurzfristig hätte herangezogen werden können. Die entsprechenden Strukturen mussten hier jeweils erst noch geschaffen werden. Auch wenn es in den meisten Orten bereits institutionalisierte Zusammenschüsse lokaler Akteure gibt (z. B. Gewerbevereine oder Einzelhandelsinitiativen), die als lokales Gremium für die Vergabeentscheidung der Fondsmittel tätig werden können, so weisen sie doch in den seltensten Fällen die notwendige Struktur auf, um

<sup>15</sup> Die genannten Zahlen beziehen sich auf die Angaben der Kommunen in den Begleitinformationen zur Städtebauförderung im Programmjahr 2009. Die Ergebnisse eines Forschungsvorhabens zu Verfügungsfonds in der Städtebauförderung lagen bei Redaktionsschluss dieses Berichts noch nicht vor. Es ist jedoch davon auszugehen, dass sich die Zahl der eingerichteten Verfügungsfonds seit 2009 deutlich erhöht hat.

<sup>16</sup> Mit Baden-Württemberg und Niedersachsen gibt es auch zwei Bundesländer, die bislang den Einsatz von Verfügungsfonds im Rahmen ihrer landesspezifischen Städtebauförderrichtlinien ausschließen.

diese Funktion ad hoc übernehmen zu können. Die lokalen Akteure müssen zunächst für die mit dieser Rolle verbundenen Aufgaben sensibilisiert und angeleitet werden. All diese Prozesse benötigen einen gewissen zeitlichen und inhaltlichen Vorlauf.

Inzwischen gibt es auch außerhalb Bayerns eine immer größere Zahl von Verfügungsfonds, die im Jahr 2010 auch Mittel akquirieren und verausgaben konnten (siehe exemplarisch das Beispiel aus Finstertal auf Seite 88). Es kann davon ausgegangen werden, dass durch den Erfahrungstransfer entsprechender „Vorreiter“, die es in fast jedem Land gibt, sowie durch Initiativen der Länder (z. B. Leitfäden und Umsetzungsrichtlinien) das Instrument des Verfügungsfonds und die mit ihm verbundenen Möglichkeiten an Bekanntheit gewinnen. Vieles deutet darauf hin, dass die Zahl der aktiven privat-öffentlichen Partnerschaften durch Verfügungsfonds in den kommenden Monaten stark zunehmen wird.

## 5.4 Fazit

Wichtigstes Instrument der Zentrenentwicklung ist das *integrierte Handlungskonzept*, das sich gegenüber den bislang gängigen Konzepten der (Innen-) Stadtentwicklung im Idealfall durch folgende Charakteristika auszeichnet:

- Das Konzept betrachtet die verschiedenen für die Zentrenentwicklung relevanten Handlungsfelder in einem integrierten Kontext und stimmt sie räumlich und fachlich aufeinander ab. Zweck dieser Abstimmung ist auch die Bündelung der Ressourcen. Dies setzt voraus, dass die relevanten Akteure (Anwohner, Händler, Gewerbetreibende, Infrastrukturträger, Initiativen etc.) sowie alle relevanten Fachressorts der kommunalen Verwaltung (sowie ggf. auch stadregionale Gremien) in den Planungsprozess eingebunden werden.
- Das Konzept versteht sich als Umsetzungsinstrument. Auf Grundlage einer fundierten Analyse werden Ziele, Strategien und Maßnahmen definiert. Deren Realisierung ist mit einem Zeit- und Finanzierungsplan so konkret wie möglich festgelegt. Im Vordergrund steht damit die Umsetzung der Fördermaßnahme und ihrer einzelnen Arbeitsschritte.

In der ersten Phase des Zentrenprogramms zwischen 2008 und 2010 stand für die Programmkommission vor allem die Erarbeitung solcher spezifischen Handlungskonzepte im Mittelpunkt, um eine fundierte Basis für die anschließende Umsetzung der darin festgelegten Maßnahmen zu schaf-

fen. Dabei konnte vielfach auf bereits vorhandene Konzepte aus anderen Planungs- oder Förderzusammenhängen zurückgegriffen werden, die jedoch im Hinblick auf die individuellen Ziele und Handlungsschwerpunkte des Zentrenprogramms weiterzuentwickeln und zu qualifizieren sind. Integrierte Handlungskonzepte im Sinne der oben genannten Kriterien sind vor allem in jenen Programmkommunen erarbeitet worden, die ihre (Innen-) Stadtentwicklungsplanung mit der Aufnahme in das Zentrenprogramm einer strategischen Neujustierung unterzogen haben.

Ein wichtiges Merkmal dieser Konzepte ist, dass sie kooperatives Handeln der Innenstadtakteure erfordern, die Rahmenbedingungen für private Investitionen definieren und diesbezüglich, z. B. mit den Instrumenten des Zentrenmanagements und des Verfügungsfonds, auch ein spezifisches Instrumentarium anbieten.

Das Instrument des *Zentrenmanagements* umfasst im Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren vor allem das Projektmanagement der Fördermaßnahme, also beispielsweise die Koordination von Lenkungsgruppen oder die administrative und inhaltliche Abwicklung von Verfügungsfonds. Es kann darüber hinaus auch eher ökonomisch ausgerichtete Aufgaben eines „Citymanagements“ umfassen. Die Terminologie ist hier oft uneinheitlich, teilweise werden völlig unterschiedliche Tätigkeitsfelder mit dem gleichen Begriff bezeichnet. Im Idealfall übernimmt das Zentrenmanagement durch Bündelung aller zentrenrelevanten Aktivitäten, Vernetzung der Akteure, Anstoß von Projekten und Steuerung der Prozesse eine übergeordnete Querschnittsfunktion bei der Umsetzung des Zentrenprogramms. Ob ein Zentrenmanagement im Rahmen der bisherigen Programmumsetzung eingerichtet wurde, ist im Wesentlichen von den jeweiligen Programmprofilen der Länder abhängig. Dort, wo diesem Instrument auf Landesebene ein wichtiger Stellenwert beigemessen wird, ist die Einrichtung im Laufe der ersten Programmjahre weitgehend erfolgt (und wird in der überwiegenden Zahl der Fälle durch beauftragte Dritte realisiert). In anderen Ländern, die hier keinen ausgeprägten Schwerpunkt setzen, wird die Rolle des Zentrenmanagements z. T. im Rahmen der Tätigkeit von Sanierungsträgern oder Programmbeauftragten ausgeübt. Auch hier sollte der Fokus auf kooperative Ansätze gelegt werden.

Gleiches gilt für die Einrichtung von paritätisch besetzten *Lenkungsgruppen*, die zur Umsetzung des Zentrenprogramms als lenkendes und Verantwortung tragendes Netzwerk aus öffentlichen und privaten Akteuren eingerichtet werden. Die Einrichtung

derartiger Gremien wird spätestens dann notwendig, wenn ein Verfügungsfonds aufgelegt wird. Dies ergibt sich aus der Vorgabe der Verwaltungsvereinbarung, wonach ein lokales Gremium über die Verwendung der Mittel des Verfügungsfonds entscheiden soll. Über diese Trägerfunktion hinaus nehmen die Lenkungsgruppen teilweise auch eine Experten- und Multiplikatorenfunktion ein, die in Einzelfällen auch bis hin zu der komplexen Begleitung der Programmumsetzung reichen kann.

Als Instrument zur Entfaltung des lokalen bürgerschaftlichen Engagements in Form eines durch

Stadtteilgremien selbst verwalteten Budgets wurde der *Verfügungsfonds* im Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren eingeführt und inzwischen auch auf andere Programme der Städtebauförderung ausgeweitet. Zunächst schwerpunktmäßig in Bayern erprobt, wurden vor allem im Jahr 2010 auch in Programmkommunen außerhalb Bayerns eine immer größere Zahl von Verfügungsfonds eingerichtet. Es kann davon ausgegangen werden, dass durch den Erfahrungstransfer entsprechender „Vorreiter“ die Zahl der aktiven privat-öffentlichen Partnerschaften durch Verfügungsfonds künftig stark zunehmen wird.

## 6. Erfahrungen und Perspektiven der Programmumsetzung

Die Initiierung und Umsetzung des Zentrenprogramms kann zwar nicht allein die ökonomischen Rahmenbedingungen in den Programmkommunen nachhaltig verändern, um auf diese Weise die Zentren zu stärken. Es ist aber bereits nach der kurzen Programmlaufzeit erkennbar, dass durch die Unterstützung des Bund-Länder-Programms Anstöße zu einer Aufwertung der Zentren mobilisiert wurden, die die Kommunen mit ihren eigenen finanziellen und personellen Ressourcen nicht oder nur unter günstigsten Rahmenbedingungen hätten in Gang setzen können. Weiterhin ist durch die Erarbeitung und Umsetzung integrierter Konzepte vielfach eine neue oder andere Sicht der kommunalen Akteure auf ihre Zentren zu erkennen, und durch die Verwendung neuer Instrumente wie den Verfügungsfonds oder das Zentrenmanagement ist eine neue Dynamik in der kooperativen Praxis der Zentrenentwicklung entstanden.

Aufgrund des bisherigen Informationsstandes kann die Programmumsetzung allerdings nur ansatzweise bewertet werden, da in vielen Programmkommunen in der ersten Phase (2008 bis 2010) zunächst die Erarbeitung und Abstimmung integrierter Handlungskonzepte als Basis für künftige Umsetzungsschritte im Vordergrund stand. Basierend auf den Erkenntnissen dieser konzeptionell geprägten Phase lassen sich aber durchaus erste Erkenntnisse der bisherigen Programmumsetzung ableiten sowie Schlussfolgerungen für die Optimierung der Programmdurchführung ziehen.

### 6.1 Erkenntnisse der bisherigen Programmumsetzung

#### Integriertes Handeln auf der konzeptionellen Ebene

Integrative Ansätze bilden in vielen Programmkommunen das tragende Prinzip der Zentrenentwicklung. Dabei ist grundsätzlich zwischen einer konzeptionellen Ebene, also der Ausgestaltung integrierter Entwicklungs- und Handlungskonzepte und der Schaffung geeigneter struktureller Voraussetzungen für die Programmumsetzung, und einer umsetzungsbezogenen Ebene zu unterscheiden.

Auf der konzeptionellen Ebene ist wiederum zu unterscheiden zwischen einerseits jenen Programmkommunen, die mit Aufnahme in das Zentrenprogramm erstmals einen Schwerpunkt der Stadtentwicklung auf das betreffende Stadt- oder Stadtteilzentrum legen und andererseits jenen, die aufgrund langjährig erprobter Herangehensweisen in anderen (Förder-) Kontexten auf umfangreichen Vorarbeiten aufbauen können. Beiden Gruppen von Programmkommunen ist aber zunächst gemein, dass sie mit Aufnahme in das Zentrenprogramm einen bewussten strategischen Schritt zur Realisierung einer integrativen Politik gehen. Das Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren kann somit der weiteren Stärkung einer solchen Politik dienen.

Vielfach gelingt es den Kommunen dabei, allmählich integratives Handeln einzuüben, integrative Konzepte mit der Zeit auszubauen und Schritt um Schritt weiter zu entwickeln. Einen wichtigen Beitrag hierzu kann eine zielgerichtete Anwendung spezifischer Instrumente (wie z. B. Zentrenmanagement, Lenkungsgruppen oder Verfügungsfonds) zur Konzeptumsetzung leisten.

Durch die Flexibilität der Städtebauförderung und die Möglichkeit zur Bündelung der verfügbaren Fördermittel (auch aus anderen Ressorts) können integrierte und leistungsfähige Erneuerungsstrategien entwickelt werden, die einem schlüssigen Leitbild konsistent folgen. Hier kann beispielhaft die Strategie des Landes Nordrhein-Westfalen genannt werden, die Innenstadtentwicklung als Bündelndes Politikfeld unter gesamthafter Einbeziehung unterschiedlichster Fördermittel zu betreiben.

Einzelne Kommunen verhalten sich gegenüber den von den Bewilligungsstellen geforderten Planungsansätzen allerdings eher formal integrativ, um Fördermittel zu mobilisieren, die ansonsten nicht verfügbar wären. Hierbei werden die Forderungen der höheren Ebene zwar erfüllt, aber zumindest bislang auf der strategischen Ebene kaum mit Leben gefüllt. Möglicherweise kann dies jedoch in den kommenden Phasen der Programmumsetzung noch folgen.

Bezogen auf die Etablierung tragfähiger Strukturen für eine Kooperation zwischen unterschiedlichen Akteuren zeigen die bisherigen Erfahrungen

mit der Programmumsetzung deutlich, dass selbst in relativ schwierigen Situationen gerade das Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren interessante Anstöße für eine Stärkung integrativen Handelns geben kann. Selbst mit geringen materiellen Anreizen trägt es vielfach dazu bei, die Akteure im Quartier für eine offene und konstruktive Auseinandersetzung über die integrierte Aufwertung des Zentrums zu aktivieren. Dies gilt vor allem auf folgenden Ebenen:

- *Planerisch-konzeptionell:* Der planerisch-konzeptionelle „Ertrag“ des Zentrenprogramms ergibt sich aus der Förderfähigkeit integrierter Konzepte. Die Durchsetzung bestimmter Mindestanforderungen an diese Planungskonzepte leistet einen Beitrag zu einem integrativen planerischen Ansatz, der auch über das Programm hinaus eine gewisse Bedeutung für die am Programm beteiligten Kommunen erlangt.
- *Trägerschaftlich:* Die im Programm praktizierten Ansätze eines umfassenden Zentrenmanagements bieten eine Chance, die Bedürfnisse und Einschätzungen der privaten Akteure unmittelbar für die Entwicklung von Aufwertungsansätzen nutzbar zu machen und die Umsetzung der Zentrenentwicklung damit auf eine breitere Basis zu stellen. Zentrenmanager oder ähnliche Beauftragte können aufgrund ihrer Rolle oftmals eine Vermittlerfunktion zwischen Eigentümern und Geschäftsleuten entwickeln. Ein intensiver und institutionalisierter Austausch (z. B. in den Lenkungsgruppen) ist dabei unabdingbar, damit die Interessen der Beteiligten fair gegeneinander abgewogen werden.
- *Kommunikativ:* Durch die Nutzung bestimmter Gremien (Lenkungsgruppen) kann eine verbesserte und insbesondere konkret an Problemlösungen orientierte Diskussionskultur etabliert werden, bei der viele Schlüsselakteure Berücksichtigung finden. Die Kommunikation wird hierbei anlässlich der Vergabe von Verfügungsmitteln intensiviert, die quartiersbezogene Ziele stets neu hinterfragt und gemeinschaftlich reflektiert sowie die Ziele von Einzelmaßnahmen zu ihnen in Bezug setzt. Dies wird in Zukunft allerdings nur gelten, wenn gute Rahmenbedingungen für Private geschaffen werden, ihre finanziellen Mittel für weitergehende Maßnahmen einzusetzen, die nicht immer investiv sein müssen und unkompliziert vergeben werden können.

### Die neue Dimension kooperativen Handelns

Die kooperative Ausrichtung des Zentrenprogramms reagiert auf eine in den letzten Jahren verstärkt zu beobachtende Veränderung der Kom-

munikationskultur zwischen der öffentlichen Verwaltung einerseits sowie Eigentümern und Geschäftsleuten in den Gebieten andererseits. Damit geht einher, dass sich die Rolle nichtstaatlicher Akteure in der Stadtentwicklung deutlich gewandelt hat. Bürger und Gewerbetreibende ergreifen häufig selbst die Initiative, wenn es gilt, Stadtquartiere stärker zu beleben oder gegenüber anderen städtischen Standorten längerfristig wettbewerbsfähig zu machen. Ein allmählicher Bedeutungsverlust der traditionellen Zentren im Einzelhandel und Wohnen trotz insgesamt befriedigender baulicher Zustände im Quartier lässt die intensive Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure zusätzlich sinnvoll erscheinen. Das Zentrenprogramm mit seinen Instrumenten einer Stimulierung privatwirtschaftlicher Initiativen und seiner expliziten Möglichkeit zum präventiven Handeln macht hier insbesondere Eigentümern und Geschäftsleuten als Schlüsselakteuren für den Sanierungserfolg Angebote zur Mitwirkung, die wahrgenommen werden.

Derartige Ansätze setzen aber voraus, dass die beteiligten staatlichen und nichtstaatlichen Akteure finanzielle und personelle Ressourcen einbringen und nicht auf die Initiative Anderer warten. Gerade in Mittel- oder Kleinstädten mit kleinteiligem Parzelleneigentum und begrenzten finanziellen Möglichkeiten, hohem Durchschnittsalter oder planungskritischer Haltung der Eigentümer gelingt eine zukunftsfähige Umstrukturierung von komplexen Baustrukturen nur, wenn Investoren mit langem Atem und eine aktive Sanierungsverwaltung zusammentreffen. In den Programmkommunen des Zentrenprogramms hat diesbezüglich eine Bewusstseinsbildung eingesetzt, die als gute Basis für eine kooperative Programmumsetzung genutzt werden kann.

## 6.2 Optimierung der Programmdurchführung

### Vorbeugendes Handeln weiter stärken

Im Unterschied zu anderen Städtebauförderprogrammen ist beim Zentrenprogramm vorbeugendes Handeln ohne einen Nachweis des Vorliegens städtebaulicher Missstände explizit erwünscht. Dadurch können auch Randbereiche von Zentren stabilisiert werden, in denen ein allmählicher Bedeutungsverlust erkennbar wird, der ein präventives Eingreifen erforderlich macht. Vorbeugendes Handeln sollte immer mit langfristigen Überlegungen zu einer Stabilisierung von Zentrumsquartieren und der strate-

gischen Entwicklungsplanung gekoppelt werden. Hierzu sind insbesondere eine Beobachtung der Eigentümerstruktur von Immobilien im Zentrum und ggf. eine unterstützende Liegenschaftspolitik der Kommunen in den Zentren sinnvoll.

Die Programmkommunen machen bislang sehr unterschiedlich von der Möglichkeit Gebrauch, das Programm vorbeugend einzusetzen. Künftig sollten die Möglichkeiten hierzu noch stärker ausgeschöpft werden. Einen solchen Ansatz hat beispielsweise Berlin in ähnlicher Form bei der Weiterentwicklung seines Quartiersmanagementverfahrens verfolgt, indem systematisch Präventions- und Interventionsgebiete unterschieden wurden. In Zukunft könnte ein ähnlicher Ansatz auch für Städte geringerer Größe interessant werden.

### **Zentrensysteme mit realistischem Anspruch stabilisieren**

Der wirtschaftliche Strukturwandel und die Veränderungen im Einkaufsverhalten haben zu nachhaltigen Umbrüchen in den Stadt- und Ortsteilzentren geführt, die es nicht immer erlauben, sämtliche Versorgungsschwerpunkte in hoher Qualität aufrechtzuerhalten. Hier kann eine klare räumliche Prioritätensetzung einen Beitrag zur gesamtstädtischen Tragfähigkeit der Maßnahmen darstellen. Prioritäten zugunsten von Räumen mit günstigen Perspektiven sind immer mit den Bedarfen in „benachteiligten“ Räumen abzuwägen. Dabei geht es auch um die frühzeitige Auslotung der Rahmenbedingungen, die eine zeitnahe Umsetzung der geplanten Maßnahmen ermöglichen oder verhindern (hier ist insbesondere die Verfügbarkeit von Grundstücken zu nennen). Der Erfolg der Fördermaßnahme kann nur dann erreicht werden, wenn prioritär festgelegte Vorhaben und Entwicklungsziele nicht wegen fehlender Umsetzungsmöglichkeiten auf einer konzeptuellen Ebene verharren. Aus diesem Grund kommt den integrierten Handlungskonzepten eine entscheidende Rolle zu. Sie sollten künftig noch deutlicher als bisher darauf ausgerichtet sein, realistische Perspektiven für die unterschiedlichen Zentren aufzuzeigen. Sie sollten weiterhin Ansatzpunkte dafür liefern, trotz begrenzter Fördermittel nicht nur unmittelbar im Blickfeld liegende Zentrumsbereiche weiterzuentwickeln, sondern vielmehr die Entwicklung von Zentren als strategische Aufgabe zu begreifen. Diese Rolle können in der Regel vor allem solche Konzepte erfüllen, die im Wortsinn als integrierte Handlungskonzepte angelegt sind und somit auf die konkrete Umsetzung der Fördermaßnahme und ihrer einzelnen Arbeitsschritte orientieren.

### **Strategische Handlungsfähigkeit in den Kommunen unterstützen**

Im Hinblick auf die langfristige Handlungsfähigkeit der Kommunen sind Strategien erforderlich, die den oft komplexen Rahmenbedingungen in den Zentren mit ihren kleinteiligen Parzellierungen und heterogenen Eigentumsverhältnissen gerecht werden. Strategisches integratives Handeln sollte der Durchsetzung einer Stadtentwicklungspolitik dienen, die einen schlüssigen Zusammenhang mit weiteren Erneuerungsansätzen im Umfeld herstellt. Darüber hinaus können integrierte Handlungskonzepte die erforderlichen Abstimmungsprozesse unterstützen, indem beispielsweise der kleinteilige Umbau von Baublöcken mit Vitalitätsdefiziten besonders in den Blick genommen wird. Hierzu ist eine enge Zusammenarbeit der Stadterneuerung mit der Liegenschaftspolitik und dem Kämmerer sinnvoll. Solche Kooperationen können im Rahmen des Zentrenmanagements zusätzliche Unterstützung finden. Auch die ergänzenden Ressourcen, die für Aktivierung und Motivierung der Grundstückseigentümer benötigt werden, können von einem aktiven Zentrenmanagement besser operationalisiert werden, wenn sie von vornherein bei der Erarbeitung der Konzepte mitgedacht wurden. Selbst hervorragend ausgearbeitete Konzepte können letztlich nur umgesetzt werden, wenn die Verfügbarkeit der entsprechenden Grundstücke gesichert ist. Es zeigt sich immer wieder, dass die dafür erforderlichen Abstimmungsprozesse mehr Zeit als zunächst erwartet benötigen können. Künftige Diskussionen über eine zügige Programmumsetzung sollten daher auch Unterstützungsmöglichkeiten für Kommunen mit besonders schwierigen Rahmenbedingungen in den Blick nehmen.

### **Soziale und ökologische Herausforderungen in den Zentren noch stärker berücksichtigen**

Die Stärkung der Zentren stellt einen wichtigen Beitrag zur Aufrechterhaltung kompakter Stadtstrukturen dar. Durch die Förderung attraktiver öffentlicher Freiflächen, nicht motorisierter Mobilität, kurzer Wege und kleinräumiger Funktionsmischung besteht die Möglichkeit, einen Beitrag zum Umgang mit ökologischen Herausforderungen zu leisten. Der damit in Zusammenhang stehende Mehrwert sollte bei der Kommunikation der Maßnahmen des Zentrenprogramms noch stärker im Vordergrund stehen. Ebenso sollte gerade in den Stadt- und Ortsteilzentren ein sozial integrativer Ansatz der Stadtentwicklung verfolgt werden. Die gestalterische Aufwertung der öffentlichen Räume trägt zwar zur Attraktivität der Zentren für Besu-

cher und Kunden bei, doch sind gerade die weniger attraktiven Orte in Innenstädten wichtige Treffpunkte für Bewohner und Anwohner der Zentren. Aufwertungsmaßnahmen sollten auch darauf hin geprüft werden, ob sie die Belange sozial benachteiligter Gruppen hinreichend berücksichtigen. Konzepte für eine Umgestaltung des öffentlichen Raums, die zwischen unterschiedlichen Zielgruppen vermitteln und Konflikte durch die räumliche Organisation entschärfen helfen, bieten ebenso wie die Bereitstellung bestimmter Infrastruktureinrichtungen die Möglichkeit für eine soziale Integration. Solche Ansätze sind in den Programmkommunen noch weiter ausbaufähig.

### **Zentren in ihrer gesamten Funktionsvielfalt stärken**

Die umfassende Stärkung der Vitalität der Zentren durch Nutzungen, die über eine reine Einzelhandelsfunktion hinausgehen, erscheinen noch weiter ausbaufähig. Ungeachtet dessen sollten weiterhin auch kleinteilige Stadtreparaturmaßnahmen, eine langfristige Sicherung schwierig zu erhaltender stadtbildprägender Gebäude durch die Unterbringung stabiler öffentlicher oder privater Nutzungen und eine hochwertige bauliche Erneuerung sowie die Pflege einer harmonischen Stadtgestalt im Rahmen einer Aufwertung von Zentren eine besondere Rolle spielen.

In vielen Programmkommunen des Zentrenprogramms wird zwar auf Basis problemadäquater Handlungskonzepte versucht, die einzelnen Handlungsfelder je nach örtlicher Situation unterschiedlich zu gewichten, um durch ein schlüssiges Zusammenspiel der einzelnen Handlungsfelder eine Veränderung der innerstädtischen Funktionsanteile zu erreichen. Allerdings wird das Zentrenprogramm in manchen Städten noch als eine mehr oder minder zugespitzte Fortführung der klassischen Stadtsanierung interpretiert und teilweise als „Fußgängerzonenprogramm“ missverstanden. Vielfalt und Lebendigkeit von Zentren können aber nur dann erhalten und gestärkt werden, wenn die gesamte Bandbreite einer möglichst vielfältigen Funktionsmischung im Fokus steht.

Dazu gilt es, die Förderung des Wohnens und „reproduktionsbezogener“ Dienstleistungen weiter auszubauen. Innovative Ansätze für das Bauen im Bestand und Wohnprojekte für unterschiedlichste Zielgruppen könnten noch stärker als bisher zu einem profilbildenden Merkmal des Zentrenprogramms werden. Darüber hinaus sollte stärker in den Blick genommen werden, in welchem Verhält-

nis Wohnen und Bürodienstleistungen in den Zentren stehen. Bislang werden letztere im Programm noch kaum thematisiert.

Auffällig ist außerdem, dass integrierte Mobilitätskonzepte, die über punktuelle verkehrliche Maßnahmen hinausgehen, im Kontext einer umfassenden Zentrenentwicklung noch zu selten als Handlungsschwerpunkte definiert sind. Gerade in kleineren und mittleren Städten, wo der öffentliche Nahverkehr nur eine geringe Rolle spielt, sollte in den Zentren der nicht motorisierte Verkehr noch stärker unterstützt werden (z. B. durch Förderung von autofreiem Wohnen, „Car-Sharing“-Konzepten und anderen innovativen Ansätzen). Hier gibt es in einzelnen Programmkommunen sehr innovative Ansätze, die (natürlich individuell angepasst) einen hohen Grad an Übertragbarkeit aufweisen.

### **Baukultur und Stadtgestalt noch gezielter fördern**

Stadtgestalterische und baukulturelle Ansätze bilden in vielen Kommunen einen Schwerpunkt der Programmumsetzung. Allerdings stellen schwierige Einzelhandelsimmobilien und einige Hinterlassenschaften der architektonisch-städtebaulichen Moderne große Herausforderungen an die Baukultur und die Integration in den Stadtraum dar. Hier sollten die Kommunen dazu ermuntert werden, innovative Verfahrenslösungen und architektonische Konzepte zu verfolgen. Stadtgestalterische Aufwertungsansätze sollten dabei stets im Zusammenhang mit funktionalen Aspekten gedacht und konzipiert werden.

Bei der baukulturell sensiblen Aufwertung von Zentrumsbereichen sollte vor allem eine hohe Prozessqualität gefördert werden, weil Bürger, Eigentümer und Geschäftsleute gerade für die zentralen Bereiche der Stadt ein hohes Engagement aufbringen. Baukulturelle Gestaltsicherungsinstrumente (Wettbewerbe, Gutachterverfahren, Gestaltungsbeiräte o.ä.) sollten dabei offen, frühzeitig und eng mit der intensiven Einbeziehung von Bürgern, Eigentümern und Geschäftsleuten gekoppelt werden. Für abrisgefährdete Gebäude, die scheinbar nur mit unvertretbarem Aufwand zu sanieren wären, kann die Förderung von Machbarkeitsstudien, die auch Nutzungs- und Gestaltkonzepte beinhalten, wirtschaftlich tragfähige Ansätze aufzeigen. Auch wenn Baukultur sich nicht über einzelne Instrumente verordnen lässt, so kann durch solche Instrumente doch die Sensibilisierung der beteiligten Akteure für hohe gestalterische und prozessuale Ansprüche unterstützt werden. Dabei geht es

nicht vorrangig um restriktive Normen, sondern eher um Ansätze zu einer Verständigung über Gestaltungsansprüche, deren diskursive Fundierung oder die kreative Erschließung von innovativen Lösungen.

### **Investive und investitionsvorbereitende Maßnahmen sinnvoll koppeln**

Im Mittelpunkt aller Programme der Städtebauförderung stehen sowohl finanziell als auch konzeptionell die baulich-investiven Maßnahmen. Gleichwohl können durch Koppelung mit ergänzenden kommunikativen und anderen nicht-investiven Ansätzen vielfältige innovative Projekte auf den Weg gebracht, Ressourcen nicht-staatlichen Handelns mobilisiert und die Unterstützung des Stadterneuerungsprozesses im Quartier erhöht werden. Dies gilt auch und insbesondere für das Zentrenprogramm. Mit dem inzwischen ausgereiften Instrumentarium, das unterschiedliche Grade der Kooperationsintensität und Verbindlichkeit bei der Zusammenarbeit der öffentlichen Hand mit nicht-staatlichen Akteuren vorsieht, gelingt es stärker als früher, auch in Gebieten ohne eine stark wahrgenommene bürgerliche Eigenverantwortung für den Stadtteil fruchtbare Diskussions- und Entwicklungsprozesse anzustoßen. Für die Zukunft sollte das Verhältnis investitionsvorbereitender, investiver und investitionsbegleitender Maßnah-

men kritisch dahingehend überprüft werden, wo besonders hohe Effekte mit geringem finanziellen Ressourceneinsatz erzielt werden können.

### **Das Zentrenprogramm als Beitrag zur Innenentwicklung stärken**

Mit der zwischen Bund und Ländern abgestimmten Programmstrategie (vgl. BMVBS 2009) liegt eine fundierte Basis über die Ausgangslage, die Problemstellung, die Zielsetzungen und Instrumente der Umsetzung des Programms vor. Die Rolle des Zentrenprogramms als profilbildende Ergänzung der bisherigen Stadterneuerungs- und Städtebauförderansätze kann noch stärker herausgestellt werden. Das Zentrenprogramm hat im Rahmen der Städtebauförderung des Bundes und der Länder in den drei Jahren seines Bestehens bereits eine hohe Relevanz erreicht. Im Zusammenhang mit der Nationalen Stadtentwicklungspolitik kann das Programm durch eine offensive Kommunikation seiner Potenziale als Leitprogramm der Bund-Länder-Städtebauförderung noch an Profil gewinnen. Künftig wird es dabei auch darauf ankommen, die sich immer stärker abzeichnenden Verknüpfungen der Stadtentwicklungspolitik mit anderen Politikfeldern auch im Rahmen der Aktivitäten des Zentrenprogramms zu kultivieren. Hierbei ist vor allem an die Lokale Ökonomie, die Bildungs-, die Kultur- und die Sozialpolitik zu denken.



# Anhang

## Karten-, Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Karte 1:	Städte und Gemeinden im Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren (2009)	25
Abb. 1:	Anzahl der Fördergebiete im Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren nach Stadtgröße	27
Abb. 2:	Lage der Fördergebiete im Gemeindegebiet	28
Abb. 3:	Überlagerung von Fördergebieten des Zentrenprogramms mit anderen Programmgebieten der Städtebauförderung	29
Abb. 4:	Informationsbroschüre zur Umgestaltung der Fußgängerzone in Lübbecke	46
Abb. 5:	Konzept für die generationenübergreifende Umgestaltung der Grünfläche „Germaniaplatz“ in Essen-Borbeck	47
Abb. 6:	Gebäudebestand der „Alten Baumwolle“ in Flöha	53
Abb. 7:	Verkehrskonzept zur Umgestaltung des Marktrings in Belm	54
Abb. 8:	Straßenquerschnitt des geplanten Umbaus der Friedrich-Ebert-Straße in Kassel	56
Abb. 9:	Leitfäden der Länder zur Ausgestaltung des Zentrenprogramms	67
Abb. 10:	Planungen für die Innenstadt Solingens	69
Abb. 11:	Integriertes Handlungskonzept der Stadt Baunatal – Übersichtsplan	70
Abb. 12:	Ausschnitt aus dem integrierten Handlungskonzept „Altstadt Güstrow“	72
Abb. 13:	Organisation des Zentrenmanagements im Saarland	76
Abb. 14:	Mögliche Aufgabenstellungen des Zentrenmanagements	77
Abb. 15:	Mögliche Struktur und Zusammensetzung einer Lenkungsgruppe im Prozess der Zentrenentwicklung	79
Abb. 16:	Struktur und Aktivitäten des „Citymanagements Wassertrüdingen“	81
Abb. 17:	Projekt „Fahr mit!“ der Gemeinde Litzendorf als Beispiel für die Finanzierung aus einem Verfügungsfonds	85
Abb. 18:	Faltplan für einen Einkaufs- und Erlebnisrundgang in Forchheim (finanziert aus Mitteln des Verfügungsfonds)	86
Abb. 19:	Organigramm der Interessengemeinschaft interesSAND in Bamberg	87
Tabelle 1:	Programmkommunen und Fördergebiete nach Ländern 2008 und 2009	26
Tabelle 2:	Vom Bund bereitgestellte Finanzhilfen im Städtebauförderprogramm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren in den Programmjahren 2008 bis 2011	26

---

## Fotonachweis

Deckblatt (o. mi.):	Mechthild Renner
Deckblatt (mi. mi. li.):	konsalt GmbH, Hamburg
Grußwort	BMVBS / Frank Ossenbrink
S. 19:	Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, München
S. 20:	<a href="http://www.genial-zentral.de">www.genial-zentral.de</a>
S. 23:	Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung
S. 36:	Fromlowitz + Schilling, Berlin
S. 44:	Stadt Viersen
S. 46:	Stadt Lübbecke / Drees & Huesmann
S. 47 (rechts):	Stadt Essen
S. 52:	Stadt Moers
S. 53:	KEWOG Städtebau GmbH, Reichenbach/Vogtland
S. 54:	Stadt Belm
S. 58 (beide Fotos):	Stadt Bamberg
S. 59:	Stadt Hallstadt
S. 60:	Stadt Oberlungwitz
S. 62 (beide Fotos):	Stadt Kempten
S. 64 (beide Fotos):	Fritz Wallner / Markt Schierling
S. 69:	Stadt Solingen
S. 72:	Barlachstadt Güstrow
S. 78:	Unternehmensgruppe Nassauische Heimstätte / Wohnstadt, Frankfurt am Main
S. 87:	Stadt Bamberg

### Alle anderen Fotos:

Universität Kassel (Uwe Altrock) sowie  
Plan und Praxis GbR Berlin (Holger Pietschmann / Christoph Haller / Christian Kloss).

## Quellen

- Altrock, Uwe: Handwerks- und Gewerbebetriebe in gemischt genutzten Gebieten – Nutzungskonflikte und städtebauliche Lösungsansätze. Vortrag beim Seminar des Instituts für Städtebau „Städtebau und Handwerk“ am 7. Dezember 2009 in Berlin
- Altrock, Uwe: Kult des öffentlichen Raums (aktualisierter Nachdruck). In: Havemann, Antje / Selle, Klaus (Hrsg.): Plätze, Parks & Co. Stadträume im Wandel. Analysen, Positionen, Konzepte, Detmold 2010, S.193-215
- Altrock, Uwe / Pietschmann, Holger: Langfristige Wirkungen der Städtebauförderung und erneuerter Sanierungsbedarf in historischen Altstädten. In: Die alte Stadt, Heft 4/2010, S. 293-306
- Arnold, Jens: Nach mehr als 20 Jahren gibt es Hoffnung für St. Martins-Kirche in Oberlungwitz. In: Freie Presse vom 30.09.2009 (Hohensteiner Zeitung)
- Barlachstadt Güstrow (Hrsg.): Integriertes Handlungskonzept „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ Altstadt Güstrow, Güstrow 2009
- Bauministerkonferenz: Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ in der Fassung vom 29.08.2005
- BBR (Hrsg.): Städte als Standortfaktor: Öffentlicher Raum, Bonn 2003 (Werkstatt: Praxis Nr. 2)
- BBSR (Hrsg.): Indikatoren, Karten und Graphiken zur Raum- und Stadtentwicklung in Deutschland und in Europa (INKAR), Bonn 2009
- Becker, Anna: Quartiersentwicklung mit Migrantenökonomie – Die Entwicklung von Migrantenökonomie im Quartier, Hamburg 2006
- Blasius, Jörg: Gentrification und die Verdrängung der Wohnbevölkerung. In: Kecskes, Robert / Wagner, Michael / Wolf, Christof (Hrsg.): Angewandte Soziologie, Opladen 2004, S. 21-44
- BMVBS (Hrsg.): Aktive Stadt- und Ortsteilzentren. Das Zentrenprogramm der Städtebauförderung, Berlin 2009
- BMVBS (Hrsg.): Entwurf Weißbuch Innenstadt. Starke Zentren für unsere Städte und Gemeinden, Berlin / Bonn 2010a
- BMVBS (Hrsg.): Reurbanisierung der Innenstadt, Berlin 2010b (BMVBS-Online-Publikation 19/2010)
- BMVBS / BBR (Hrsg.): Bestandssituation und Bewirtschaftungsstrategien privater Eigentümer in den neuen Ländern und ihre Einbeziehung in den Stadtumbau Ost, Bonn (BBR-Forschungen: Heft 131) 2007.
- BMVBS/BBR (Hrsg.): Perspektiven für die Innenstadt im Stadtumbau. Dritter Statusbericht der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost, Berlin 2008
- BMVBS/BBSR (Hrsg.): StadtPilot 02 – Das Magazin zu den Pilotprojekten der Nationalen Stadtentwicklungspolitik, Berlin/Bonn 2009
- BMVBS / BBSR (Hrsg.): Stadtumbau West – eine Zwischenbilanz. Statusbericht 2009 der Bundestransferstelle Stadtumbau West, Berlin, 2010a
- BMVBS/BBSR (Hrsg.): Stadtumbau vor neuen Herausforderungen. Vierter Statusbericht der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost, Berlin 2010b
- Brühl, Hasso / Echter, Claus-Peter / Frölich von Bodelschwingh, Franciska / Jekel, Gregor: Wohnen in der Innenstadt – eine Renaissance? Berlin 2005 (DifU-Beiträge zur Stadtforschung 41)

Bundestransferstelle Soziale Stadt: Kurzexpertise Verfügungsfonds, Berlin 2010

Bunzel, Arno / Janning, Heinz / Kruse, Stefan / Kühn, Gerd: Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche, Berlin (Arbeitshilfen des Deutschen Instituts für Urbanistik), 2009

Deutsches Institut für Urbanistik (DifU): Einzelhandel in den Innenstädten – zwischen Warenhauskrise und Boom der Einkaufszentren. Seminar am 28. Juni 2010 in Berlin

empirica GmbH: „Eigentümerstandortgemeinschaften im Stadtumbau“. Vorbereitungs- und Qualifizierungsphase zum ExWoSt-Forschungsfeld. Endbericht (externe Fassung), Bonn 2008

Frey, Oliver: Urbane öffentliche Räume als Aneignungsräume. Lernorte eines konkreten Urbanismus? In: Deinert, Ulrich / Reutlinger, Christian (Hrsg.): „Aneignung“ als Bildungskonzept der Sozialpädagogik, Wiesbaden 2004, S. 219-234

Funke, Ursula: Stadtkonzeption, Stadtmarketing und Citymanagement. In: Hochstadt, Stefan (Hrsg.): Stadtentwicklung mit Stadtmanagement? Wiesbaden 2005, S. 145-158

Hahne, Ulf: Zukunftskonzepte für schrumpfende ländliche Räume. Von dezentralen und eigenständigen Lösungen zur Aufrechterhaltung der Lebensqualität und zur Stabilisierung der Erwerbsgesellschaft. In: Neues Archiv für Niedersachsen. Zeitschrift für Stadt-, Regional- und Landesentwicklung. Heft 1/2009, Hannover, S. 2-25

Häußermann, Hartmut / Läßle, Dieter / Siebel, Walter: Stadtpolitik, Frankfurt / Bonn 2008

Hesse, Markus / Scheiner, Joachim: Mobilität, Erreichbarkeit und gesellschaftliche Teilhabe: Die Rolle von strukturellen Rahmenbedingungen und subjektiven Präferenzen. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 79/2010, S. 94-112

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

Hollbach-Grömig, Beate / Grabow, Busso / Birk, Florian / Leppa, Gerold: Stadtmarketing – Bestandsaufnahme und Entwicklungstrends, Berlin 2005

Junker, Rolf: Center statt Stadt? In: Brune, Walter / Junker, Rolf / Pump-Uhlmann, Holger (Hrsg.): Angriff auf die City, Düsseldorf 2006, S. 107-118

Köppen, Bernhard: Reurbanisierung als Hoffnung der Städte im demografischen Wandel. In: Maretzke, Steffen (Hrsg.): Städte im demografischen Wandel. Wesentliche Strukturen und Trends des demografischen Wandels in den Städten Deutschlands, Wiesbaden 2008 (Materialien zur Bevölkerungswissenschaft, Heft 125), S. 31-40

Krüger, Thomas: Aktive Innenstadtentwicklung. Problemstellungen, Akteure und Instrumente. Vortrag beim Seminar „Aktive Innenstadtentwicklung“ am 1. November 2010 in Leipzig, Folien 6-9

Ministerium für Bauen und Verkehr Nordrhein-Westfalen: Häufig gestellte Fragen zu den Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Maßnahmen zur Stadtentwicklung und Stadterneuerung vom 22.10.2008 (Förderrichtlinien Stadterneuerung 2008) [http://www.mbv.nrw.de/Service/Downloads/Stadtentwicklung/Staedtebaufoerderung/FAQ\\_Staedtebaufoerderung-neu\\_12-2009\\_pdf](http://www.mbv.nrw.de/Service/Downloads/Stadtentwicklung/Staedtebaufoerderung/FAQ_Staedtebaufoerderung-neu_12-2009_pdf) (Stand: November 2010)

Ministerium für Umwelt, Energie und Verkehr des Saarlands (Hrsg.): AKTIVE ZENTREN – LEITFADEN ZUM STÄDTEBAUFÖRDERUNGSPROGRAMM, Saarbrücken 2010

Ministerium für Verkehr, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.): Leitlinien zum Förderprogramm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren in Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin 2009

- Mossig, Ivo / Dorenkamp, Ansgar: Belebt eine Shopping-Mall das innerstädtische Geschäftszentrum? Das Beispiel der „Galerie Neustädter Tor“ in Gießen. In: Spiegel der Forschung (Wissenschaftsmagazin der JLU Gießen), 1/2008, S. 80-87
- Netzwerk Innenstadt NRW (Hrsg.): Kurs Innenstadt NRW. Positionen, Ansprüche und Forderungen aus dem Netzwerk Innenstadt NRW, Münster 2010
- Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern (Hrsg.): leben findet innenstadt.de – öffentlich private Kooperationen zur Standortentwicklung. Endbericht, München 2008
- Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern: Programm Leben findet Innenstadt – Aktive Stadt- und Ortsteilzentren. Förderleitlinie Projektfonds, München 2009
- Schmidt, J. Alexander / Töllner, Martin (Hrsg.): StadtLicht. Lichtkonzepte für die Stadtgestaltung: Grundlagen, Methoden, Instrumente, Beispiele, Stuttgart, 2006
- Stadt Baunatal (Hrsg.): Baunatal aktiv, Ausgabe 1, Januar 2010, Baunatal 2010
- Stadt Belm / BauBecon / PlanConcept Architekten: „Sanierungsgebiet Marktring Belm“. Vorstellung des Städtebaulichen Rahmenplans, Präsentation vom 23.09.2009, [http://www.belm.de/pics/medien/1\\_1253872035/homepage\\_-\\_praesentation\\_090923.pdf](http://www.belm.de/pics/medien/1_1253872035/homepage_-_praesentation_090923.pdf) (Stand: November 2010)
- Stadt Flöha: Ausschreibungsunterlagen zum Wettbewerb „Umbau Shedhalle“, Material der Stadt „Lageplan und Fotos Alte Baumwolle“, Flöha 2009, [http://www.floeha.de/images/stories/bereiche/wirtschaft/lageplan\\_und\\_fotos\\_altebaumwolle.pdf](http://www.floeha.de/images/stories/bereiche/wirtschaft/lageplan_und_fotos_altebaumwolle.pdf) (Stand: November 2010)
- Stadt Flöha / KEWOG mbH Geschäftsstelle Reichenbach (Hrsg.) Exposé Alte Baumwolle „Plaue“, Flöha / Reichenbach 2009
- Stadt Hallstadt (Hrsg.): Neue Stadtmitte Hallstadt. Architektenworkshop Mai 2009, Hallstadt 2009.
- Stadt Hattersheim / NH Projektstadt: Aktiver Kernbereich Hattersheim am Main. Integriertes Handlungskonzept, Hattersheim/Frankfurt 2010
- Stadt Kassel (Hrsg.): Kassel im Dialog: Quartiersentwicklung Friedrich-Ebert-Straße & Goethestraße, Kassel 2009
- Stadt Luckenwalde (Hrsg.): Ausstellungskatalog Luckenwalde zeigt sich, Luckenwalde, 2008
- Stadt Lübbecke / Landschaftsverband Westfalen-Lippe: Rahmenplan Innenstadt Lübbecke, Lübbecke / Münster o.J.
- Stadt Lübbecke / Verein Stadtmarketing Lübbecke e.V. (Hrsg.): Lübbecker Innenstadtforum, Ausgabe 3, Juni/ Juli 2009
- Stadt Oberlungwitz: Stadtanzeiger Oberlungwitz, Ausgabe 5/2009, Oberlungwitz 2009
- Stadt Perleberg / B.B.S.M Brandenburgische Beratungsgesellschaft für Stadterneuerung und Modernisierung mbH / complan Gesellschaft für Kommunalberatung, Planung und Standortentwicklung mbH: Integriertes Stadtentwicklungskonzept (INSEK) Stadt Perleberg, Perleberg / Potsdam 2007
- Stadt Solingen: Aktionsprogramm Nachhaltige Entwicklung (Fortschreibung 2010), Solingen 2010
- Topp, Hartmut: Erreichbarkeit, Parkraum und Einzelhandel der Innenstadt. In: Raumforschung und Raumordnung 2-3/1998, S. 186-193
- Umlauf, Konrad: Kultur als Standortfaktor – öffentliche Bibliotheken als Frequenzbringer, Berlin 2008 (Berliner Handreichungen zur Bibliotheks- und Informationswissenschaft, Heft 245)



---

Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung 2008 ) vom 19.12.2007 / 23.04.2008 / 31.05.2008

Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV Städtebauförderung 2010) vom 28.04.2010 / 22.07.2010

Weers-Hermanns, Tomke Frauke: Planerische Steuerung des Einzelhandels aus kommunaler und regionaler Sicht, Osnabrück, 2007

## Internet (Stand jeweils November 2010)

[www.aktive-kernbereiche-hessen.de](http://www.aktive-kernbereiche-hessen.de)

[www.aktivezentrenberlin.de](http://www.aktivezentrenberlin.de)

[www.architektur-baukultur.de](http://www.architektur-baukultur.de)

[www.bundesstiftung-baukultur.de](http://www.bundesstiftung-baukultur.de)

[www.cuscoo.de/index.php?id=258](http://www.cuscoo.de/index.php?id=258)

[www.duelken.de](http://www.duelken.de)

[www.genial-zentral.de](http://www.genial-zentral.de)

[www.hattersheim.de](http://www.hattersheim.de)

[www.innenstadt-nrw.de](http://www.innenstadt-nrw.de)

[www.interessand.net](http://www.interessand.net)

[www.lebenfindetinnenstadt.de](http://www.lebenfindetinnenstadt.de)

[www.solingen.de](http://www.solingen.de)

[www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/SanierungsUndEntwicklungsmassnahmen/Literatur/Materialien/materialien\\_\\_inhalt.html](http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/SanierungsUndEntwicklungsmassnahmen/Literatur/Materialien/materialien__inhalt.html)

[www.viersen.de](http://www.viersen.de)







Bundesinstitut  
für Bau-, Stadt- und  
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen  
und Raumordnung



### **Herausgeber**

Bundesministerium für Verkehr,  
Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)  
Invalidenstraße 44  
10115 Berlin

### **Bearbeitung**

Bundestransferstelle Aktive Zentren  
Plan und Praxis  
Manteuffelstraße 111  
10997 Berlin

Uwe Altrock  
Christoph Haller  
Holger Pietschmann

unter Mitarbeit von  
Christian Kloss  
Konstanze Schwedka

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

Mechthild Renner  
Bernd Breuer

### **Gestaltung und Satz**

Jakob Köhler, Plan und Praxis

### **Druck**

druckpunkt GmbH, Berlin

### **Nachdruck und Vervielfältigung**

Alle Rechte vorbehalten

### **Stand**

Mai 2011