



Dokumentation der Transferwerkstatt
Aktive Stadt- und Ortsteilzentren
durch integriertes Handeln

29. / 30. April 2010, Essen

Schloss Borbeck





Am 29. und 30. April 2010 fand im Schloss Borbeck in Essen die zweite Transferwerkstatt der Bundestransferstelle „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ statt. Die Veranstaltung, die mit ca. 90 Teilnehmern aus Bund, Ländern und Programmkommunen erneut sehr gut besucht war, stand unter dem Motto „**Aktive Stadt- und Ortsteilzentren durch integriertes Handeln**“. Dabei ging es schwerpunktmäßig um die Ziele, Inhalte und Verfahren bei der Erarbeitung, Fortschreibung und Umsetzung integrierter Handlungskonzepte. Diese Konzepte bilden die Grundlage für ein integriertes

Handeln in den Innenstädten, Stadtteil- und Ortsteilzentren und tragen dazu bei, dass die vielfältigen Standortanforderungen der Nutzer (Wohnen, Einzelhandel, Kultur und Freizeit sowie weitere Nutzungen) in ihrem komplexen Wechselspiel erfüllt werden können.

1. Veranstaltungstag

Die Veranstaltung wurde eröffnet durch den Geschäftsbereichsvorstand Planen der gastgebenden Stadt Essen, **Hans-Jürgen Best**, und den Referatsleiter für Koordinierung der Städtebauförderung im Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, **Dr. Jochen Lang**. Die Gesamtmoderation der Veranstaltung übernahm **Holger Pietschmann** von der Bundestransferstelle „Aktive Zentren“ / Büro Plan und Praxis GbR, Berlin.



Im Einführungsvortrag ging **Mechthild Renner** vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung in Bonn eingangs auf die Ziele des Zentrenprogramms ein, die integrierte Handlungsansätze als Entwicklungs- und Umsetzungsstrategie zur Zentrenstärkung nahelegen. Die Einbindung der Zentrenentwicklung in stadregionale Kooperationen und Konzepte sowie in gesamtstädtische Konzepte wurde erläutert und mittels Beispielen unterlegt. Weitere Charakteristika einer umsetzungsorientierten integrierten Strategie der Zentrenstärkung wie die funktionsübergreifende Betrachtung, die Berücksichtigung der relevanten Handlungsfelder und ihre Verknüpfung, das gemeinschaftliche Handeln mit der Bürgerschaft sowie ein prozesshaftes und etappenweises Vorgehen wurden skizziert. Thematisiert wurde ferner die problemorientierte Fördergebietsabgrenzung.

Anschließend stellte **Christoph Haller** von der Bundestransferstelle „Aktive Zentren“ das Team und das Aufgabenverständnis der Bundestransferstelle sowie erste Auswertungsergebnisse aus der bisherigen Umsetzungspraxis des Programms „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ vor:

- Das Programm umfasst im Jahr 2009 insgesamt 213 Kommunen mit 238 Fördergebieten.
- Über die Hälfte der Programmkommunen sind Kleinstädte und Landgemeinden mit weniger als 25.000 Einwohnern.
- Ca. 85 % der Fördergebiete sind „klassische Stadtzentren“ (Innenstädte bzw. Ortskerne), nur ein geringer Teil der Fördermaßnahmen ist in Stadtteil- oder Ortsteilzentren lokalisiert.

Bezüglich der Erstellung und Umsetzung integrierter Konzepte für die Programmgebiete gab Herr Haller einen Überblick über die unterschiedlichen Vorgaben der Länder und charakterisierte den unterschiedlichen Kontext und Inhalt der vorhandenen Konzepte (gesamstädtisch, zentrenspezifisch, ressortspezifisch). Es wurde deutlich, dass in einer Reihe von Kommunen derzeit noch keine (oder zumindest keine aktuellen) Konzepte vorliegen, die den spezifischen Anforderungen des Zentrenprogramms gerecht werden. Hier besteht vielerorts noch Konkretisierungs- bzw. Fortschreibungsbedarf.

Im anschließenden Vortrag erläuterte **Karl Jasper** vom Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen die Politik des Landes NRW zur Förderung der Zentrenentwicklung. Er betonte, dass die ausschließliche Betrachtung jener Fördermaßnahmen, die dem Programm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ zugeordnet seien, ein unvollständiges Bild abgebe. Im Jahr 2009 sei eine Gesamtzahl von 180 Maßnahmen zur nachhaltigen Stärkung der Innenstädte und Stadtteilzentren (einschließlich 33 Maßnahmen aus Soziale Stadt und Stadtbau West) mit einem Gesamtvolumen von 130 Mio. € gefördert worden. Die Einbindung dieses Förderspektrums in flankierende Initiativen wie Wettbewerbe und Netzwerke (Stadt macht Platz – NRW macht Plätze / Ab in die Mitte / Netzwerk Innenstadt NRW) unterstreiche die hohe Priorität, die das Land NRW den Innenstädten beimisst. Eine Besonderheit des Zentrenprogramms sei dessen präventiver Ansatz, der es erlaube, sehr früh auf perspektivisch erkennbare Problemlagen zu reagieren. Grundlage der Förderung ist für alle geförderten Kommunen ein vom Rat der Stadt beschlossenes integriertes Handlungskonzept mit einem Maßnahmen-, Zeit-, Kosten- und Finanzierungsplan. Weiterhin wird ein nach Handlungsfeldern aufgegliedertes Maßnahmenbündel für einen mehrjährigen Zeitraum mit Finanzierungsbeiträgen öffentlicher Träger und privater Investoren sowie der Darstellung von Erlösen und Einnahmen erwartet. Herr Jasper benannte für die Bewertung dieser integrierten Konzepte die folgenden Kriterien:

- Fördergebiet (Gebietsabgrenzung, Kontextindikatoren, Stärken und Schwächen)
- Integriertes Handlungskonzept (Gesamtstrategie, Handlungsfelder, Wirkungen und Effekte, vertikale Einbindung (übergeordnete Ebenen), Verstetigung)
- Finanzierung und Monitoring (Mittelverwendung, Bündelung von Fördermitteln, Indikatorenbeobachtung und Evaluation)
- Prozessgestaltung und Innovationsgrad (Horizontale Einbindung (stadtteilbezogen), lokale Steuerung/ Partizipation, Innovationsgrad und Originalität)

Hinsichtlich der Integration unterschiedlicher Akteure betonte Jasper die Notwendigkeit, andere öffentlicher Träger (bspw. aus den Ressorts Verkehr, Hochwasserschutz, Bildung und Soziales) sowie private Investoren in den Prozess der Innenstadtentwicklung einzubeziehen.

Das anschließende Referat leitete **Elke Plate** von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin mit der Feststellung ein, dass die lokalen Zentren nicht nur Orte des Handels, der Dienstleistungen und der Verwaltung seien, sondern viele weitere Funktionen hätten. Deshalb reichten die klassischen stadtplanerischen Instrumente der Einzelhandels- und Zentrensteuerung allein nicht aus. Im Mittelpunkt des Vortrages stand das Berliner Zentrenkonzept, welches sich – aufgrund der historischen Entwicklung sowie der besonderen Situation der Stadt Berlin als Stadtstaat mit einer ausgeprägten Polyzentralität und einer hochgradigen Zentrenhierarchie – durch einige spezifische Charakteristika auszeichnet. Grundsätzlich besteht auf Konzeptebene eine Dreistufigkeit: Der gesamtstädtische FNP wird durch den Stadtentwicklungsplan Zentren (StEP Zentren) sowie durch Zentrenkonzepte der Bezirke untersetzt. Die Berliner Fördergebiete im Programm „Aktive Zentren“ wurden 2008 auf Basis eines Wettbewerbsverfahrens ausgewählt. Auswahlkriterien waren insbesondere die Berücksichtigung der Funktionsvielfalt in den Zentren sowie der Aspekt der Mitwirkung und Beteiligung von Anwohnern und Eigentümern. Dabei mussten die geförderten Gebiete im StEP Zentren mindestens den Status „besonderes Stadtteilzentrum“ aufweisen. Frau Plate erläuterte den Stand der Maßnahmen und die Beteiligung unterschiedlicher Akteure anhand der Beispiele „Karl-Marx-Straße“ (Bezirk Neukölln) und „City-West“ (Bezirk Charlottenburg-Wilmersdorf) und stellte dabei insbesondere die künftige Bedeutung der Bestandsqualifizierung und der Aufwertung der öffentlichen Räume heraus.



Von der Metropole Berlin zur Kleinstadt im peripheren Raum des Landes Sachsen-Anhalt – diesen Schritt gingen die Teilnehmer der Veranstaltung gemeinsam mit **Holger Köhncke**, dem Baudezernenten der Stadt Bernburg. Er stellte den integrierten Ansatz bei der Stadterneuerung in der Bernburger Altstadt vor, einem Gebiet, das zum Ende der DDR-Zeit durch hohe Wohn- und Gewerbeleerstände sowie durch seine Lage an der stark verschmutzten Saale gekennzeichnet war. Bei der Altstadterneuerung wurden mehrere Programme der Städtebauförderung gebündelt (Sanierung + Entwicklung / Städtebaulicher Denkmalschutz / Stadtumbau Ost Aufwertung) – das Programm „Aktive Zentren“ wurde zur Fortschreibung eines innerstädtischen Entwicklungskonzeptes inkl. gesamtstädtischem Einzelhandelskonzept genutzt. Einen Schwerpunkt seines Vortrages legte Herr Köhncke auf das kommunale Grundstücksmanagement. Durch

regelmäßigen persönlichen Kontakt sowie intensive Beratungsleistungen sei es gelungen, zwischen 1995 und 2009 für insgesamt 60 Grundstücke einen Eigentümerwechsel bzw. Grundstücksneuordnungen zu organisieren.

Im anschließenden Podiumsgespräch ging es um die Wirksamkeit und Effektivität integrierter Ansätze bei der Zentrenentwicklung. Neben den bisherigen Referenten nahmen **Stefan Schwarz** von der Abteilung Stadterneuerung und Städtebauförderung der Stadt Essen sowie **Horst Evertz**,



der in der Karl-Marx-Straße in Berlin-Neukölln das Geschäftsstraßenmanagement leitet, an der Podiumsrunde teil.

Horst Evertz berichtete von den Ansätzen, das schlechte Image von Berlin-Neukölln durch eine Kampagne „jung, bunt, erfolgreich“ zu überwinden. Dabei ist vor allem der „Aktionärsfonds“, in dem die Bürger ihre Projektideen vortragen, sehr erfolgreich. Anhand konkreter Projekte wurde eine hohe Bürgerbeteiligung erreicht. Diese Bürger sind heute in einem Netzwerk organisiert



und können für weitere Projekte angesprochen werden. In der Projektumsetzung arbeiten die Ressorts Wirtschaftsförderung (Wirtschaftsdienliche Maßnahmen) und Stadtplanung (City-Management) zusammen. Außerdem werden Bildung/Kultur und Stadtplanung miteinander kombiniert: Ein Erfolgsprojekt der kulturellen Bildung, in dem Stadtplaner und Künstler zusammen mit Schülern in einem Workshop zusammenarbeiten, wird im Rahmen des Programms „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ weitergeführt. Auch die anderen Podiumsteilnehmer bestätigten, dass der Erfolg von integrierten Ansätzen vor allem davon abhängt, inwieweit es gelingt, die vielschichtigen lokalen Akteure sowie die Bewohner „mit ins Boot zu holen“.

Im Anschluss stellte **Stefan Schwarz** den Masterplan für den Stadtteil Essen-Borbeck vor. Er charakterisierte das Quartier als klassisches Stadtteilzentrum, das bereits seit den 1970er Jahren von Maßnahmen der Städtebauförderung profitiert habe und über Jahre hinweg recht stabil gewesen sei. Durch den Strukturwandel im Einzelhandel (u.a. Konkurrenz zu mehreren großen Einkaufszentren in den benachbarten Städten bzw. Stadtteilen) sei jedoch in den vergangenen Jahren eine neue Situation entstanden: Es bestünden Defizite in der Erschließung, im ruhendem Verkehr und in der Einzelhandelsstruktur. Seit etwa zehn Jahren gebe es bereits Bemühungen, die Akteure im Quartier zu einem koordinierten Handeln zu bewegen, aber erst im Jahr 2006 sei es durch eine private Initiative gelungen, diesen Prozess erfolgreich zu beschleunigen. Der Bürger- und Verkehrsverein, die Kaufmannschaft, der Einzelhandelsverband, örtliche Politik, Bürger, Verwaltung sowie die Essener Marketinggesellschaft EMG waren seither gemeinsam in einem „offenen Prozess ohne Tabus“ mit der Entwicklung des Masterplanes befasst. Die Ansatzpunkte sind mit den Bereichen Verkehr, Einzelhandel, Immobilien, öffentlicher Raum, Kultur, Bildung und Jugend breit gefächert. Herr Schwarz charakterisierte den Masterplan als „dynamisches Gebilde“, das durch kontinuierliche Arbeit in einer extern moderierten Lenkungsgruppe und in mehreren Arbeitskreisen stetig an die sich verändernden Rahmenbedingungen angepasst werde.



Bei einem anschließenden Rundgang durch das Quartier konnten sich die Veranstaltungsteilnehmer selbst von der dortigen Situation ein Bild machen und sich von den Mitarbeitern der Essener Stadtverwaltung die geplanten Maßnahmen (u.a. Umgestaltung einer Unterführung, Neugestaltung des Borbecker Marktes, Umbau eines Spielplatzes zu einem generationengerechten Quartierspark, Nachnutzung eines derzeit leerstehenden Warenhauses) erklären lassen.

2. Veranstaltungstag

Zum Auftakt des zweiten Veranstaltungstages stellten **Anette Frisch** und **Henning Schwarting** von der Hessen-Agentur GmbH das Verfahren der Programmumsetzung in den „Aktiven Kernbereichen“ des Landes Hessen vor. Die Hessen-Agentur ist seitens des zuständigen Landesministeriums mit der Begleitung des Programms beauftragt. Zu Programmbeginn wurde ein Handlungsleitfaden erarbeitet, der auch umfangreiche Hinweise zu den Zielen, den möglichen Inhalten und zur Struktur der zu erarbeitenden integrierten Handlungskonzepte enthält. Unter anderem sind in Hessen Aussagen zu Art und Umfang der privat-öffentlichen Kooperation sowie zur Einbeziehung der lokalen Akteure verbindlicher Bestandteil der integrierten Handlungskonzepte. Ebenso ist die Einrichtung eines prozessbegleitenden Kernbereichsmanagements verbindlich. Zum Jahresende 2009 haben alle 20 hessischen Programmkommunen (davon fünf Kommunen in zwei interkommunalen Kooperationen) diese integrierten Handlungskonzepte vorgelegt, die derzeit seitens des Landes geprüft werden. Die Konzepte sind nach Einschätzung der beiden Referenten insgesamt sehr professionell, die Kooperation zwischen lokalen Partnerschaften und externen Beauftragten habe sich gut bewährt. Bei den inhaltlichen Schwerpunkten der Konzepte bzw. der darin festgehaltenen Maßnahmenplanung stünden v.a. Vorhaben zur Gestaltung des Stadtbildes und des öffentlichen Raumes im Vordergrund. Frau Frisch und Herr Schwarting stellten anhand des Konzeptes der Stadt Bürstadt beispielhaft eine mögliche Vorgehensweise dar.

Im Anschluss daran erläuterte **Manfred Schaub**, Bürgermeister der hessischen Stadt Baunatal, das Vorgehen in seiner Kommune. Baunatal liegt vor den Toren der Stadt Kassel und ist mit ca. 13.000 Arbeitsplätzen einer der größten Standorte des Volkswagen-Konzerns. Die Innenstadt von Baunatal, einheitlich geplant und errichtet in den 1970er Jahren nach den seinerzeit üblichen städtebaulichen Maßstäben, weist zwar noch eine große Nutzungsvielfalt auf, leidet aber unter einem anhaltenden Bedeutungsverlust, der sich u.a. in gewerblichen Leerständen manifestiert. Neben einem Rückgang der Einzelhandelsbedeutung sind insbesondere eine fehlende architektonische Ausstrahlung sowie gravierende funktionale und ästhetische Mängel an den Rändern der Innenstadt als Schwächen deutlich erkennbar. Die Aufwertung der



Innenstadt im Rahmen des Programms „Aktive Kernbereiche“ wird seitens der Stadt gekoppelt an zwei übergeordnete Ziele der Stadtentwicklung: Steigerung der Familienfreundlichkeit (u.a. durch ein kostenloses Betreuungsangebot und ein umfassendes pädagogisches Konzept) sowie Umsetzung des Leitbildes „Sportstadt Baunatal“. Das integrierte Handlungskonzept der Stadt bezieht sich dementsprechend nicht ausschließlich auf die baulich-räumliche Umgestaltung des Stadtzentrums, sondern bezieht die genannten Themenfelder explizit mit ein, bspw. durch die Vergrößerung und Umgestaltung der städtischen Bibliothek. Konkret geht es neben der Qualifizierung des Einzelhandelsangebotes und der baulichen Aufwertung des Zentrums vor allem um eine Stärkung der Nutzungsmischung unter besonderem Augenmerk auf die Übergänge zwischen dem Stadtzentrum und den angrenzenden Quartieren (hier befinden sich u.a. ein Sportzentrum und ein Schulstandort – darüber hinaus ist ein neues Wohngebiet auf einem ehemaligen Schulgelände geplant). Auch die Umgestaltung der Verkehrsachsen, die das Zentrum umgeben (und von seinem Umfeld abschotten) spielt eine hervorgehobene Rolle im Entwicklungskonzept der Stadt. Hier ist der Rückbau einer vierspurigen Trasse zu einer normalen zweispurigen Straße vorgesehen. Die Umsetzung der im Konzept vorgesehenen Maßnahmen erfolgt unter Einbeziehung des vorhandenen City-Managements (die Innenstadt von Baunatal ist bereits als BID im Rahmen des hessischen INGE-Gesetzes festgelegt) und durch eine umfassende Bürgerbeteiligung.

Das Thema Bürger- und Akteursbeteiligung spielte auch im anschließenden Vortrag von **Albrecht Keller**, Projektleiter bei der baden-württembergischen LBBW Immobilien- und Kommunalentwicklung aus Stuttgart, eine wichtige Rolle. Er stellte Beispiele für Städtebauliche Entwicklungskonzepte gemäß § 171b BauGB für Klein- und Mittelstädte in Baden-Württemberg vor. Dort wird seitens des zuständigen Landesministeriums der integrierte Charakter der Zentrenentwicklung bisher schwerpunktmäßig auf die Abstimmung der unterschiedlichen Ressorts sowie die Beteiligung der relevanten öffentlichen Akteure sowie der Bewohner unter Beachtung der Abgrenzung des Fördergebietes bezogen. Eine über das Fördergebiet hinausgehende gesamtstädtische Betrachtung sowie eine Kooperation mit privaten Investoren (z.B. durch einen Verfügungsfonds) stehen in Baden-Württemberg bislang nicht im Mittelpunkt der städtebaulichen Entwicklungskonzepte. Herr Keller stellte in seinem Vortrag Beispiele aus Emmendingen, Plochingen, Bruchsal, Rastatt, Schwetzingen und Baden-Baden vor und erläuterte insbesondere die Unterschiede in der Herangehensweise, je nachdem, ob dort eine Sanierungssatzung nach § 142 BauGB oder ein Städtebauliches Entwicklungskonzept nach § 171b BauGB zur Anwendung gekommen ist.



Im anschließenden Podiumsgespräch mit den Herren Schwarting, Schaub und Keller ging es schwerpunktmäßig nochmals um unterschiedliche Verfahren und Möglichkeiten der Akteurskooperation. Insbesondere wurde die Frage diskutiert, inwieweit eine Einbeziehung privater Immobilieneigentümer bei der Erstellung von Konzepten sinnvoll ist und wie diese spätestens bei der Umsetzung der Projekte mit eingebunden werden können. Dabei zeigte sich vor allem ein großes Interesse der Teilnehmer an Erfahrungen mit dem Instrument des Verfügungsfonds. Hier konnte durch die Erläuterung von Beispielen aus bayerischen Kommunen ein Wissenstransfer angestoßen werden, den die Bundestransferstelle in ihrer künftigen Arbeit weiter aufgreifen wird.



Abschließend zog **Prof. Dr. Uwe Altrock** vom Lehrstuhl Stadterneuerung und Stadtumbau der Universität Kassel ein Gesamtfazit der Veranstaltung. Er erinnerte zunächst an die „Planerträume“, die unter dem Schlagwort „integrierte Entwicklung“ in den 1970er Jahren verfolgt worden seien und die man heute mit einer gewissen Ambivalenz reflektieren müsse, damit sich die Fehler von damals nicht wiederholten. Er betonte jedoch, dass Integration trotz aller Vorbehalte realisierbar sei, wenngleich in einem gegenüber der Zeit vor 35 Jahren völlig gewandelten instrumentellen Gewand. Integration spiele eine wichtige Rolle bei der Innenentwicklung, da die Stadtentwicklung veränderten Rahmenbedingungen gegenüberstehe und Fördermittel häufig nur bei Vorliegen eines integrierten Handlungskonzepts gewährt werden könnten. Integriertes Handeln spiele nicht zuletzt deshalb eine wichtige Rolle im Programm „Aktive Zentren“, weil

- die Städte angesichts knapper gewordener Haushaltsmittel auf besonders effizientes Handeln angewiesen seien;
- ihre Zentren sich in einer verschärften Wettbewerbssituation befänden, und zwar auch auf interkommunaler Ebene (diesbezüglich verwies er auf das Beispiel von Essen-Borbeck);
- sich in diesem Zusammenhang schwierige Herausforderungen der gesamtstädtischen Flächensteuerung stellten (Stichwort: Lebensmitteldiscounter).

Herr Altrock konstatierte abschließend vier Aspekte, die für integriertes Handeln in der Praxis von entscheidender Bedeutung seien:

- Integrierte Handlungskonzepte mit einem projektorientierten, schrittweisen Umsetzungsplan als quartiers- und politikfeldüberschreitender Standard der Stadtentwicklung;
- neue Formen der Akteurskooperation (der Bürger als Experten der Planung, privat-öffentliche Kooperationen, innovative Instrumente und Beteiligungsverfahren);
- soziale Integration aller Nutzer in den Zentren (besonders auch von benachteiligten Nutzergruppen wie Jugendliche, Mobilitätseingeschränkte, Obdachlose etc.);
- eine veränderte Förderlandschaft (Schlüsselrolle des Zentrenprogramms für die Innenentwicklung).

Zum Abschluss der Veranstaltung dankte **Dr. Jochen Lang** vom BMVBS allen Beteiligten für die Vorbereitung und Mitwirkung bei der gelungenen Veranstaltung und verband dies mit einem Hinweis auf die für Herbst 2010 geplante Fachveranstaltung zum Zentrenprogramm in Berlin. Nähere Informationen zu dieser Veranstaltung werden auf der Internetplattform der Bundestransferstelle rechtzeitig bekannt gemacht.