



Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz,
Bau und Reaktorsicherheit

Aktive Stadt- und Ortsteilzentren

Zwischenevaluierung des Bund-Länder-Programms



Impressum

Herausgeber

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)
Referat SW I 4 · 11055 Berlin
E-Mail: SWI4@bmub.bund.de · Internet: www.bmub.bund.de

Redaktion

BMUB, Referat SW I 4 Soziale Stadt, Städtebauförderung

Wissenschaftliche Begleitung

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Referat I 2 Stadtentwicklung
Mechthild Renner, Bernd Breuer
Referat I 4 Städtebauförderung, Soziale Stadtentwicklung
Jürgen Götdecke-Stellmann

Fachliche Bearbeitung

complan Kommunalberatung GmbH
Matthias von Popowski, Armin Busch, Martina Kleinwächter, Manuel Lutz
IFS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH
Bärbel Winkler-Kühlken, Wolfgang Jaedicke, Dr. Kathleen Toepel

Gestaltung

Agentur Queißer PR Berlin

Druck

Druckerei Arnold Großbeeren

Bildnachweise

Titelseite: Mechthild Renner
Seite 4: BMUB/Harald Franzen

Stand

April 2015

1. Auflage

1.200 Exemplare

Bestellung dieser Publikation

Referat SW I 4 · E-Mail: SWI4@bmub.bund.de

Hinweis

Diese Publikation ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit. Sie wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt. Gedruckt auf Recyclingpapier.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	4
Kurzfassung	5
1 Einleitung	10
1.1 Anlass und Ziel	10
1.2 Eckpunkte des Evaluierungskonzeptes der Städtebauförderung - Aufgaben der Zwischenevaluierung	11
1.3 Methodik und Vorgehensweise	12
2 Programmstrategie und Programmausgestaltung	17
2.1 Zielsetzungen des Zentrenprogramms	17
2.2 Ausgangsbedingungen und Herausforderungen	18
2.3 Programmausgestaltung in den Ländern	20
2.4 Verfahren zur Auswahl der Gebiete in den Ländern	25
3 Programmumsetzung und Implementation	28
3.1 Quantitative Analysen zur Umsetzung des Zentrenprogramms	28
3.2 Bewilligungsverfahren, Unterstützung der Kommunen und Öffentlichkeitsarbeit	40
4 Programmziele - Ergebnisse und Wirkungen	47
4.1 Funktionsvielfalt und Versorgungssicherheit	48
4.2 Soziale Kohäsion	55
4.3 Aufwertung des öffentlichen Raumes	61
4.4 Stadtbaukultur	67
4.5 Stadtverträgliche Mobilität	72
4.6 Partnerschaftliche Zusammenarbeit	78
4.7 Zusammenwirken der Zielbereiche	84
5 Instrumente - Ergebnisse und Wirkungen	86
5.1 Integrierter Handlungsansatz	86
5.2 Zentrenmanagement	91
5.3 Verfügungsfonds	96
5.4 Instrumente des Besonderen Städtebaurechts	100
6 Gesamtbewertung des Programms Aktive Stadt- und Ortsteilzentren	103
7 Empfehlungen für die Fortführung und Optimierung des Programms	109
Abbildungen und Tabellen	114
Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Zwischenevaluierungsgruppe	116
Befragte Institutionen und Einrichtungen	118
Teilnehmende Experten aus der kommunalen Praxis an der Gesprächsrunde in Kassel	120
Literaturverzeichnis	121

Vorwort



Liebe Leserinnen und Leser,

die Zukunft und Chance der Innenstädte, der Stadt- und Ortsteilzentren liegt in ihrer Vielfalt. Mit dem Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren wurde deshalb ein Förderschwerpunkt von Bund und Ländern gesetzt, unsere Zentren als Orte von Wirtschaft und Kultur, zum Arbeiten und Wohnen, für Versorgung und Freizeit, aber auch als Identifikationsorte der Gesellschaft und als Kristallisationspunkte des Alltagslebens zu bewahren und weiterzuentwickeln. Dabei werden die Städte und Gemeinden sowohl bei der Bewältigung der Folgen des funktionalen und räumlichen Strukturwandels als auch bei der präventiven Stärkung ihrer zentralen Versorgungsbereiche zielgerichtet unterstützt.

Nach sieben Jahren Zentrenprogramm zieht das vorliegende Gutachten nun eine erste Zwischenbilanz. Der Bericht beleuchtet dazu den Weg des Programms von seiner Konzeptionierung und Einführung 2008 über die Ausgestaltung in den Bundesländern bis hin zur Umsetzung in den Förderkommunen. Er stellt Ergebnisse und Wirkungen vor dem Hintergrund der Programmziele heraus und leitet Schlussfolgerungen für die weitere Förderung ab.

Erstmalig in der Städtebauförderung hatten Bund, Länder und kommunale Spitzenverbände bereits mit der Einführung eines neuen Programms eine

Programmstrategie formuliert. Es zeigt sich, dass sich die Strategie des Zentrenprogramms als guter Rahmen für die Programmumsetzung bewährt hat.

Der Bericht verdeutlicht, dass als Erfolgsfaktor neben der Förderung baulich-investiver Maßnahmen Managementansätze an Bedeutung gewinnen, die die Beratung und Aktivierung der Beteiligten und Betroffenen in den Mittelpunkt stellen. Die Kommunen betreten hier oftmals Neuland und stellen sich damit einer komplexen und vielschichtigen Aufgabe – an dieser Stelle richte ich meinen ausdrücklichen Dank an die Verantwortlichen in den Kommunen und alle an der Entwicklung der Zentren beteiligten Partner für ihre deutlich spürbaren Leistungen!

Die ersten Umsetzungserfolge des Programms werden im Gutachten belegt. Es zeigt sich aber auch, dass angesichts der komplexen Herausforderungen und Problemlagen vor Ort längst noch nicht alle Aufgaben bewältigt sind. Die äußeren Rahmenbedingungen, welche auf die Zentren einwirken und zu Funktionsverlusten in zentralen Versorgungsbereichen beitragen, bestehen weiterhin. Auch neue Herausforderungen werden aus sich ändernden oder verschärfenden Rahmenbedingungen und aktuellen Anforderungen an die Zentren heraus erwachsen. Der Bedarf für das Programm ist also weiterhin vorhanden.

Lassen Sie uns auf und zwischen allen Ebenen den erfolgreichen Dialog fortsetzen, um gemeinsam Möglichkeiten zur Optimierung der Programmumsetzung und der Weiterentwicklung des Programms Aktive Stadt- und Ortsteilzentren auszuloten. Für diesen Prozess, vor allem aber für die Umsetzung vor Ort, wünsche ich allen Beteiligten weiterhin gutes Gelingen und viel Erfolg.

Dr. Barbara Hendricks

Bundesministerin für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

Kurzfassung

Anlass, Ziel und Methodik der Zwischenevaluierung

Das Bund-Länder-Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren (im Folgenden Zentrenprogramm) wurde mit der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2008 eingeführt. Das Zentrenprogramm zielt auf die Bewältigung der Herausforderungen von Innenstädten, Stadtteilzentren und Ortskernen, die durch Funktionsverluste, Gebäudeleerstände und abnehmende Nutzungsintensitäten bedroht sind.

Zentrales Ziel des Zentrenprogramms ist es, die Multifunktionalität der Zentren zu stärken und Abwertungstendenzen entgegenzuwirken. Prägende Merkmale des Programms sind (1) die Stärkung der zentralen Versorgungsbereiche und die Ausrichtung auf Funktionsvielfalt, (2) das integrierte Vorgehen sowie (3) die Beteiligung und Mitwirkung der für die Zentrenentwicklung relevanten Akteure unter Nutzung der Instrumente integrierte Handlungs- und Entwicklungsansätze, Zentrenmanagement und Verfügungsfonds. Erstmals in der Bund-Länder-Städtebauförderung wurden die Ziele in einer Programmstrategie zwischen Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden vereinbart. Das Zentrenprogramm wurde auf zunächst acht Jahre befristet.

Die 2014 durchgeführte Zwischenevaluierung hatte die Aufgabe, den Stand des mit dem Zentrenprogramm bisher Erreichten darzustellen, Ergebnisse und Wirkungen zu bewerten und Schlussfolgerungen für die weitere Förderung abzuleiten. Das Gutachten wurde von einem externen Gutachterteam - Firma complan Kommunalberatung GmbH mit IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH - durchgeführt. Konzeptionell und methodisch folgte die Zwischenevaluierung dem von Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden 2010 erarbeiteten programmübergreifenden Evaluierungskonzept für die Städtebauförderung. Sie basierte damit weitgehend auf der Sekundäranalyse von vorhandenen Quellen und Materialien (Programm Dokumente und -informationen von Bund und Ländern, Daten der elektronischen Begleitinformationen und weitere quantitative Auswertungen, Fallstudien, Praxisbeispiele, Statusberichte, Ergebnisse der Transferwerkstätten). Die Quellen und Materialien wurden für die Zwischenevaluierung zusammengeführt und systematisch ausgewertet. Darüber hinaus

wurden anhand von Leitfragen eine Vielzahl von Experteninterviews mit Programmakteuren sowie eine Gesprächsrunde mit Experten aus der Praxis durchgeführt, um programm- und länderspezifische Ausprägungen und Erfahrungen einzubeziehen. Die Wirkungseinschätzungen wurden durch „Crosschecking“ der unterschiedlichen Datenquellen und Informationsgrundlagen abgesichert.

Die Zwischenevaluierung wurde von einer Evaluierungsgruppe begleitet, in der der Bund, die Länder, einige Kommunen sowie die kommunalen Spitzenverbände und Fachverbände mit Bezug zum Zentrenprogramm vertreten waren. Aufgabe der Evaluierungsgruppe war die Rückkoppelung von Untersuchungsansatz und Ergebnissen der Zwischenevaluierung vor dem Hintergrund der jeweiligen Erfahrungen.

Programmstrategie und Programmausgestaltung

Die Programmstrategie mit ihren sechs Zielbereichen, den differenzierten Programmzielen und den Ausführungen zu den Instrumenten ist nach den Erkenntnissen der Zwischenevaluierung eine gute Grundlage für die Umsetzung des Programms. Die Strategie des Zentrenprogramms ist gut geeignet, den anhaltenden gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Veränderungen in den Innenstädten sowie in den Stadtteil- und Ortsteilzentren zu begegnen.

Die Programmstrategie bietet die notwendige Flexibilität, um auf die spezifischen Problemlagen und Herausforderungen in den Ländern und Kommunen zu reagieren. Mit dem Zentrenprogramm wurden in den Ländern sowohl bestehende Förderschwerpunkte verstärkt als auch neue Impulse in der Zentrenentwicklung gesetzt. Das Zentrenprogramm stellt mit seinen spezifischen Zielen und Instrumenten einen neuen Schwerpunkt in der Städtebauförderung dar.

Einige Länder setzen Beteiligung und Mitwirkung durch transparente und wettbewerbsorientierte Verfahren bereits bei der Auswahl der Fördergebiete um. Diese länderspezifischen Richtlinien und Förderschwerpunkte tragen zur Qualität von Konzepten und Entwicklungsprozessen in den Zentren bei.

Programmumsetzung und Implementation

Die Zahl der Fördergebiete im Zentrenprogramm ist seit 2008 von Jahr zu Jahr gestiegen. Bis Ende 2013 wurden in das Programm 477 Fördergebiete aus 428 Kommunen einbezogen. Gemessen an ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung fließt in Mittelstädte und größere Kleinstädte ein überproportionaler Teil der Programmmittel.

Stadt- und Ortszentren sind weitaus häufiger als Stadtteil- und Ortsteilzentren im Programm vertreten. Die Fördergebiete sind verglichen mit anderen Programmen der Städtebauförderung in der Mehrzahl eher klein. Die meisten Gebiete werden durch Mischung bestimmt. Die Merkmale der Programmkommunen (Größe und Entwicklungsdynamik) und der Fördergebiete (Größe, Nutzungs- und Bebauungsstruktur) unterscheiden sich zwischen den Ländern aufgrund unterschiedlicher Problemkonstellationen und förderpolitischer Schwerpunktsetzungen.

In der Mehrheit der Fördergebiete kommen neben dem Zentrenprogramm keine anderen Programme der Bund-Länder-Städtebauförderung zum Einsatz. Vor allem in den westdeutschen Gebieten ist die Kombination von Zentrenprogramm und anderen Städtebauförderungsprogrammen die Ausnahme. In einen erheblichen Teil der ostdeutschen Gebiete fließen hingegen auch Mittel anderer Städtebauförderungsprogramme. Auch die Bündelung mit weiteren Förderprogrammen jenseits der Städtebauförderung ist in Ostdeutschland häufiger zu verzeichnen.

Die Umsetzung der Förderung im Zentrenprogramm durch die Länder folgt den erprobten Verfahren der Städtebauförderung, die sich seit 2008 programmspezifisch kaum verändert haben. Die meisten Länder haben die Fördertatbestände aus der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung nahezu unverändert übernommen. Die Fördertatbestände und -bedingungen in der Verwaltungsvereinbarung sind für die Programmumsetzung ausreichend flexibel.

Auch die Unterstützungsangebote für die Kommunen sowie die Öffentlichkeitsarbeit folgen den Erfahrungen und Bedarfen aus anderen Programmen der Städtebauförderung. Der Bund trägt über die Statusberichte, Transferwerkstätten und die Webseite zum Wissens- und Erfahrungsaustausch bei. Hingegen gibt es nur wenige regelmäßige für das Zentrenprogramm spezifische Veranstaltungen auf Landesebene.

Programmziele - Ergebnisse und Wirkungen

Nach sechs Jahren Programmlaufzeit sind Umsetzungserfolge festzustellen und Wirkungen in Bezug auf die Programmziele sichtbar. Dies sind überwiegend Maßnahmen zur Aufwertung des öffentlichen Raumes, öffentliche Investitionen in Gemeinbedarfseinrichtungen oder durchgeführte Sanierungen ortsbildprägender Gebäude, die positive Signale in den Zentren setzen und bereits zur funktionalen Stärkung einzelner Zentren geführt haben. Zum Zeitpunkt der Zwischenevaluierung kann festgestellt werden, dass mit der Programmstrategie die richtigen Themen und Akzente gesetzt werden.

Für die sechs Zielbereiche der Programmstrategie lassen sich die folgenden zentralen Aussagen treffen:

- Bei den bisher umgesetzten Maßnahmen zur Stärkung der Funktionsvielfalt und Schaffung der Versorgungssicherheit überwiegen öffentliche Investitionen zur Umnutzung von Flächen für neue Nutzungen sowie die Sanierung ortsbildprägender Gebäude - nicht selten verbunden mit neuen sozialen und kulturellen Einrichtungen. Zusätzlich sind private Investitionen in Handels- und gemischt genutzten Immobilien zu beobachten. Die Funktionen Wohnen, Dienstleistungen und Handwerk finden hingegen noch geringere Berücksichtigung in den Konzepten und Maßnahmen des Zentrenprogramms.

- Den Zentren kommt für die soziale Kohäsion und die gesellschaftliche Integrationskraft einer Stadt zentrale Bedeutung zu. Konzeptionell findet sich dies in einem erheblichen Teil der Programmgebiete wieder. Der Schwerpunkt der bisher realisierten Maßnahmen zum Zielbereich soziale Kohäsion liegt in der Schaffung von Gemeinschaftseinrichtungen, wie zum Beispiel Quartierszentren. Vielfältige Wohnformen für alle gesellschaftlichen Gruppen werden dagegen seltener geschaffen. Mit Mitteln des Zentrenprogramms allein kann das Wohnungsangebot nur begrenzt beeinflusst werden. Nur durch Bündelung mit sozialer Wohnbauförderung oder mit Investitionen privater oder sozialer Träger können die Kommunen zu einem vielfältigen Wohnungsangebot beitragen.

■ Die Aufwertung des öffentlichen Raumes prägt in vielen Fällen die Umsetzung des Zentrenprogramms in den Programmkommunen. Optimierung der Zugänglichkeit, Sicherung der Multifunktionalität und Aufwertung des Stadtraums sind dabei die Schwerpunkte. Die bisherigen Investitionen in den öffentlichen Raum haben die Attraktivität und Aufenthaltsqualität in vielen Zentren verbessert. Die Maßnahmen in diesem Programmbereich haben einen hohen Stellenwert für die jeweilige Zentrenentwicklung.

■ Stadtbaukultur ist eine Querschnittsaufgabe, die von Planungsprozessen bis zu einzelnen baulichen Maßnahmen wahrgenommen wird. Konkrete Maßnahmen im Zielbereich Stadtbaukultur werden eher punktuell umgesetzt. Entsprechende Einzelvorhaben wirken sich in der Regel positiv auf die städtebauliche Gestaltung und die Wahrnehmung des jeweiligen Zentrums aus.

■ Stadtverträgliche Mobilität ist eine Voraussetzung für eine lebendige Stadt. Der Schwerpunkt im Zentrenprogramm liegt bisher in der Neugestaltung der Verkehrsräume, die meist in einem engen Zusammenhang mit anderen Aufwertungsmaßnahmen im öffentlichen Raum stehen. Der Umweltverbund wird dabei gestärkt. Die Unterstützung von zukunftsorientierten Mobilitätsangeboten wie Auto- und Radverleihsysteme, Elektromobilität, öffentlicher Personennahverkehr als gesamtstädtische Aufgabe spiegelt sich in den Programmgebieten bislang nur wenig in den durchgeführten Maßnahmen wider.

■ Partnerschaftliche Zusammenarbeit gewinnt in der Stadtentwicklung zunehmend an Bedeutung. Die Ergebnisse bestätigen, dass nur dort, wo die partnerschaftliche Zusammenarbeit über die reine Information der Gebietsakteure hinausreicht und die Beteiligungsinstrumente gezielt zum Einsatz kommen, Grundlagen für langfristig tragfähige Beteiligungsstrukturen geschaffen werden. Teilweise konnten vorhandene Beteiligungsstrukturen gefestigt und neue Kooperationsprojekte initiiert werden. Allerdings könnte die partnerschaftliche Zusammenarbeit in weiteren Programmgebieten stärker in den Fokus gestellt werden.

Einsatz der Instrumente

Integrierte Handlungsansätze und Entwicklungskonzepte sind von allen Partnern als ein wichtiges Instrument der Zentrenentwicklung anerkannt. Das Zentrenprogramm hat den Prozess der Verbreitung und Akzeptanz integrierter Handlungsansätze und Entwicklungskonzepte weiter verstärkt.

Das Zentrenmanagement wurde mit dem Zentrenprogramm neu in die Städtebauförderung eingeführt. Ihm liegt ein sehr anspruchsvolles Verständnis von Koordinierungs- und Managementaufgaben zugrunde. In der Praxis zeigt sich ein großes Spektrum, wie das Zentrenmanagement umgesetzt wird und welche Aufgaben und Ressourcen diesem zugeordnet werden. Das Zentrenmanagement wird in den Kommunen bezogen auf die Rahmenbedingungen vor Ort und basierend auf länderspezifischen Vorgaben und Spielräumen individuell umgesetzt. Allerdings sind nicht in allen Fördergebieten Zentrenmanagements eingerichtet und auf kommunaler Ebene bestehen zum Teil noch Unsicherheiten darüber, wie ein leistungsfähiges Zentrenmanagement ausgestaltet werden sollte. Die Ergebnisse der Zwischenevaluierung deuten darauf hin, dass in Programmgebieten mit einem effektiven Zentrenmanagement bessere Voraussetzungen für eine erfolgreiche Programmumsetzung und für die Einbeziehung der Akteure bestehen.

Das Instrument Verfügungsfonds wird in den letzten Jahren vermehrt eingesetzt. Es ist davon auszugehen, dass zurzeit mindestens ein Drittel der Gebiete über einen Fonds verfügt, wobei die Umsetzungspraxis vielfältig und lokalspezifisch ist. Fast alle Bundesländer ermöglichen die Einrichtung von Verfügungsfonds aus Städtebauförderungsmitteln bzw. beabsichtigen dies; mehr als die Hälfte der Länder unterstützt die Einrichtung von Verfügungsfonds aktiv. Ein Verfügungsfonds ist nicht in allen Programmkommunen und -gebieten auf Basis der vorhandenen Rahmenbedingungen sinnvoll und möglich, kann jedoch bei geeigneten Strukturen dazu beitragen, die Potenziale der Zentrenentwicklung vor Ort zu mobilisieren.

Die Instrumente des Besonderen Städtebaurechts sind ausreichend, um Konzepte und Maßnahmen des Zentrenprogramms umzusetzen. Die Festsetzung als Sanierungsgebiet auf der Basis Vorbereitender Untersuchungen wird von den Kommunen am häufigsten für die Umsetzung ausgewählt.

Gesamtbewertung

Die von einem externen Gutachterteam durchgeführte Zwischenevaluierung kommt zu einer insgesamt positiven Bewertung des Zentrenprogramms. Das Programm hat innerhalb der Bund-Länder-Städtebauförderung ein eigenständiges Profil entwickelt. Umsetzungsfortschritte sind sowohl im Hinblick auf die inhaltlichen Programmziele als auch auf die Instrumente des Programms deutlich erkennbar.

Die Programmstrategie ist passend und richtig. Ergänzt durch die länderspezifischen Regelungen bestehen gute Voraussetzungen, die Aufgaben in den Städten und Gemeinden anzugehen. Die Umsetzung der Programmziele ist in einigen Bereichen bereits gut gelungen. Angesichts der erst kurzen Laufzeit des Programms konnten noch nicht alle Herausforderungen bewältigt werden.

Die explizit angestrebte enge Kooperation mit nicht-staatlichen Akteuren erweist sich in der konkreten Umsetzung als komplexe und vielschichtige Aufgabe. Teilweise konnten neue oder bisher wenig eingebundene Akteure für die Mitwirkung gewonnen werden. Nicht mitwirkungsbereite Immobilieneigentümer konnten aber auch mit diesem Programm bisher nur in Einzelfällen mobilisiert werden.

Empfehlungen

Die Zwischenbewertung kommt zu den folgenden Empfehlungen:

■ Fortführung des Programms Aktive Stadt- und Ortsteilzentren

Die weiterhin bestehenden Herausforderungen an die Zentren, die festgestellte Passfähigkeit des Programms sowie die bisher erzielten Ergebnisse und Wirkungen sprechen für die Fortführung des Programms. Die komplexen Prozesse und Aufgaben der Zentrenentwicklung benötigen zur Erzielung positiver Effekte mehr Zeit. Zudem wurde bislang mit dem Programm nur ein Teil der Zentren mit Förderbedarf erreicht. Aus Sicht der Zwischenevaluierung ist eine Verlängerung des Zentrenprogramms um zunächst weitere acht Jahre sinnvoll. Am Ende dieses zweiten Programmzeitraums sollte eine erneute Bewertung erfolgen.

Die Fortführung des Programms sollte dabei auf Basis der gemeinsamen Programmstrategie erfolgen, die sich bewährt hat und in ihren zentralen Inhalten und in der Struktur beibehalten werden sollte.

■ Aktuelle Entwicklungen bei der Ausgestaltung des Zentrenprogramms berücksichtigen

Die Zentren sehen sich neben den bisherigen Herausforderungen mit weiteren Entwicklungen konfrontiert, die die Zentrenentwicklung zukünftig beeinflussen und auch Einfluss auf das Zentrenprogramm haben werden. Dazu gehören die fortschreitende Digitalisierung, die Änderung des individuellen Mobilitätsverhaltens sowie die Anforderungen von Energieeffizienz, Klimaschutz und Klimaanpassung. Diese Entwicklungen sollten beobachtet, analysiert und frühzeitig in ihren Auswirkungen auf die Ausgestaltung des Zentrenprogramms diskutiert werden.

■ Akteure mobilisieren und Nutzung der Instrumente durch Erfahrungsaustausch und Unterstützungsangebote der Länder weiter verbessern

Das Zentrenprogramm kann Entwicklungsprozesse anstoßen und unterstützen, jedoch bedarf es zur nachhaltigen Entwicklung der Zentren in der Regel umfangreicher privater bzw. öffentlicher Investitionen und Ressourcen. Neben Vertretern des Handels und Eigentümern von gewerblichen Immobilien sind hierzu verstärkt weitere Akteure einzubeziehen. Um die Wohnfunktion in den Zentren zu stärken, kommt einer intensiveren Zusammenarbeit mit den verschiedenen Wohnungseigentümergruppen große Bedeutung zu.

Für die effektive Umsetzung des Zentrenprogramms ist neben dem integrierten Handlungsansatz das Zentrenmanagement von großer Bedeutung. Zentrenmanagement ist dabei als umfassendes Instrument zur Koordinierung der Aufgaben und zur Initiierung der Planungs- und Beteiligungsprozesse zu verstehen. Die Zwischenevaluierung zeigt hier noch Optimierungsbedarf. Die Länder sollten daher prüfen, ob die für das Zentrenmanagement notwendigen Aufgaben deutlicher formuliert werden können. Für die Kommunen liegen die besonderen Herausforderungen darin, die Zentrenmanagementaufgaben klar zu beschreiben und den Verwaltungen, weiteren Partnern vor Ort und gegebenenfalls externen Zentrenmanagern Aufgaben klar zuzuordnen. Ferner wird empfohlen, dass zukünftig in der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung der Begriff Zentrenmanagement anstelle von Citymanagement verwandt wird.

Verfügungsfonds sind ein wichtiges Instrument zur Mobilisierung privater und gesellschaftlicher Akteure für die Zentrenentwicklung. In der Praxis bestehen beim Verfügungsfonds auf kommunaler Ebene vielfach noch Unsicherheiten zum Aufgaben-

zuschnitt sowie zum Ausmaß, in dem eine Förderung aus Städtebauförderungsmitteln sinnvoll ist. Um die Umsetzung zu befördern, sollten die Länder prüfen, ob dafür eigene landesspezifische Handreichungen erstellt werden können. Dies könnte zu einem breiteren Einsatz des Instruments beitragen.

■ Informationsaustausch und Wissenstransfer ausbauen

Viele, aber noch nicht alle Kommunen nutzen in ihren Fördergebieten die neuen Möglichkeiten des Programms aktiv. Dort, wo dem besonderen Profil des Zentrenprogramms noch stärker Rechnung getragen werden muss, spielt die Unterstützung durch Information, Transfer und Erfahrungsaustausch eine große Rolle. Daher sind die Programmbegleitung und die Bundesländer besonders gefordert, Informationsangebote und Erfahrungsaustausch fortzuführen und zu intensivieren. Gleichzeitig sollte von den Programmkommunen die Öffentlichkeitsarbeit vor Ort verbessert werden.

■ Gute quantitative Grundlagen für Monitoring und Evaluierung erforderlich

Gute quantitative Grundlagen für das Monitoring und die Evaluierung sind im gemeinsamen Interesse von Bund, Länder und Gemeinden. Sie stärken die Voraussetzungen für die Steuerung und Optimierung des Zentrenprogramms wie der anderen Programme der Städtebauförderung. Mit der 2014 begonnenen flächendeckenden Einführung des elektronischen Monitorings werden sich die Datengrundlagen für das Monitoring und die Evaluierung aller Voraussicht nach stark verbessern. Um Datengrundlagen in hoher Qualität zu erlangen, wird es entscheidend auf ein leistungsfähiges System der Datenprüfung und der Qualitätssicherung auf kommunaler Ebene wie auch auf Landes- und Bundesebene ankommen.

1 | Einleitung

1.1 Anlass und Ziel

Die Städtebauförderung unterstützt Städte und Gemeinden bei der laufenden Anpassung an den wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und demografischen Wandel mit dem Ziel der Sicherung zukunftsfähiger Städte und Gemeinden. Im Jahr 2008 wurde das Bund-Länder-Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren eingeführt. Grundlage für die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes für die Städtebauförderung sind die Regelungen des Art. 104b Grundgesetz. Danach sind Bundesfinanzhilfen zeitlich befristet zu gewähren und hinsichtlich ihrer Verwendung regelmäßig zu überprüfen. Das Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren wurde in der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2008 auf eine Laufzeit von zunächst acht Jahren, also bis zum Jahr 2015, befristet.

Der Fokus des Bund-Länder-Programms Aktive Stadt- und Ortsteilzentren (im Folgenden Zentrenprogramm) ist auf die Innenstädte, Stadtteilzentren und Ortskerne gerichtet und greift damit die herausragende Bedeutung der Zentren für die Zukunft der Städte und Gemeinden auf. Viele Zentren sind mit Funktionsverlusten, Gebäudeleerständen und rückläufigen Nutzungsintensitäten konfrontiert. Mit dem Programm sollen die Zentren in ihrer Multifunktionalität gesichert, gestärkt und weiterentwickelt beziehungsweise Abwertungstendenzen verhindert werden. Neben dem Einsatz baulich-investiver Maßnahmen legt das Zentrenprogramm einen besonderen Schwerpunkt auf die Einbindung privater und nicht-staatlicher Akteure mit dem Ziel einer nachhaltig tragfähigen integrierten Zentrenentwicklung.

Die inhaltliche Zielstellung für das Zentrenprogramm wurde in der Programmstrategie „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren - Das Zentrenprogramm der Städtebauförderung“ (2009)¹ präzisiert. Auf die Strategie hatten sich der Bund, die Länder und die kommunalen Spitzenverbände gemeinsam verständigt. Damit lag erstmals zum Start eines Programms eine entsprechende eigene Strategie vor.

Mit dem Zentrenprogramm wurden viele der zum Programmstart 2008 in den Städten und Gemeinden beziehungsweise ihren Zentren sicht- und erkennbaren Herausforderungen ebenso wie bereits begonnene Aktivitäten auf Länderebene zur Stärkung der Stadtzentren (Innenstadtwettbewerbe) aufgegriffen.

Die Zwischenevaluierung des Zentrenprogramms ist Teil der im Grundgesetz geregelten regelmäßigen Überprüfung der Mittelverwendung. Sie ist zugleich die erste Zwischenevaluierung eines Städtebauförderungsprogramms, die auf dem 2010 erarbeiteten programmübergreifenden Evaluierungskonzept für die Städtebauförderung fußt (siehe Kapitel 1.2).²

Die Zielstellungen für die Zwischenevaluierung können auf dieser Grundlage wie folgt zusammengefasst werden:

- Zusammenstellung und Auswertung der verfügbaren Informationen und quantitativen Grundlagen für die Darstellung des Mitteleinsatzes nach Stadt-, Zentren- und Gebietstypen sowie nach den Programmzielen, Instrumenten et cetera,
- Ermittlung und Auswertung der verfügbaren Grundlagen, Informationen und Daten im Hinblick auf die Ergebnisse und Wirkungen in den definierten Programmzielen, in der Nutzung der Instrumente des Programms sowie hinsichtlich der Einbeziehung der Akteure,
- Ermittlung, Zusammenstellung und Bewertung der Herangehensweisen und Ansätze der Länder in der Ausgestaltung, Schwerpunktsetzung und Umsetzung des Programms auf Länderebene,
- Zusammenfassende Darstellung der Unterschiede, Gemeinsamkeiten und Besonderheiten in der Programmumsetzung sowie Identifizierung länderspezifischer und gebietsbezogener Merkmale,

¹ vgl. BMVBS 2009. Zugriff: www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/SharedDocs/Publikationen/StBauF/AktiveStadtOrtsteilzentren/BroschuereAktiveStadtOrtsteilzentren [abgerufen am 16.01.2015]

² vgl. BMVBS 2012a. Zugriff: www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Sonderveroeffentlichungen/2012/DL_EvaluierungStaedtebaufoerderung [abgerufen am 16.01.2015]; BMVBS 2010a

■ Darstellung der Stärken und Schwächen, der Ergebnisse und Wirkungen des Zentrenprogramms insbesondere auf Bundesebene sowie auf Länderebene,

■ Ableitung von Empfehlungen für die Optimierung des Programms in der verbleibenden Programmlaufzeit sowie für eine mögliche Fortführung nach 2015.

1.2 Eckpunkte des Evaluierungskonzeptes der Städtebauförderung - Aufgaben der Zwischenevaluierung

Das gemeinsam von Bund, Ländern und Kommunen erarbeitete Evaluierungskonzept zielt darauf, die Evaluierung der Städtebauförderung zu systematisieren, die einzelnen Schritte der Programmbegleitung und -bewertung gut abzustimmen und die Erhebung von Daten und Informationen möglichst effizient zu gestalten. Das Evaluierungskonzept sieht fünf Module der Programmevaluierung vor (siehe Tabelle 1). Die Zwi-

schenevaluierung (Modul 4 der Programmevaluierung) soll auf der Arbeit und den Ergebnissen der anderen Module aufbauen, das relevante Wissen zusammenführen und übergreifend im Sinne einer Gesamtbilanz Aussagen zum Programmfortschritt und zu Stärken und Schwächen des jeweiligen Städtebauförderprogramms treffen.

Tabelle 1: Module der Programmevaluierung nach dem programmübergreifenden Evaluierungskonzept

Module und Produkte des Evaluierungskonzeptes	Produktverantwortliche
Modul 1 – Grundlagen der Evaluierung - Gestaltung evaluierbarer Programme - Indikatorengestütztes Monitoring (2014 eingeführt) - Weiterentwicklung der Begleitinformationen	BMUB, Länder, BBSR
Modul 2 – Selbstevaluierung auf Ebene der einzelnen Gesamtmaßnahme	Programmkommunen
Modul 3 – Begleitforschung - Fallstudien - Praxisbeispiele - Statusberichte - Erfahrungsaustausch zur Programmpraxis	Bundestransferstelle
Modul 4 – Zwischenevaluierungen	Externe Gutachterteams
Modul 5 – Programmübergreifende Querschnittsevaluierungen	Externe Gutachterteams

Quelle: Eigene Darstellung nach BMVBS 2012a: 15

Besondere Bedeutung für die Zwischenevaluierung auf Programmebene hat das Zusammenwirken der Module 1 (Grundlagen der Evaluierung) und 3 (Begleitforschung). Diese beiden Module dienen bereits selbst dazu, wichtige Kenntnisse zu Verlauf und Ergebnissen der Städtebauförderung zu gewinnen und zu kommunizieren. Zugleich werden sie nach dem Evaluierungskonzept so angelegt, dass mit ihnen systematisch Daten und Informationen für die Zwischenevaluierung bereitgestellt werden.

Die Einbettung in das programmübergreifende Evaluierungskonzept führt dazu, dass sich die Zwischenevaluierung des Zentrenprogramms vor allem in den folgenden Punkten von früheren Zwischenbewertungen zu den Programmen der Bund-Länder-Städtebauförderung unterscheidet:

■ Die Zwischenevaluierung kann sich an einer explizit ausformulierten Programmstrategie orientieren. Das Zentrenprogramm erfüllt damit ein wichtiges Kriterium der Evaluierbarkeit.

■ Mit den Daten aus den elektronischen Begleitinformationen steht eine deutlich bessere Datenbasis zum Einsatz des Programms in den Fördergebieten zur Verfügung als bei früheren Zwischenevaluierungen.³

■ Die Fallstudien, die sich als ein zentrales Instrument der Evaluierung von Städtebauförderung etabliert haben, wurden anders als bei früheren Zwischenevaluierungen nicht vom Evaluationsteam, sondern im Rahmen der Programmbegleitung in sachbezogener Rückkopplung mit den kommunalen Akteuren, den Ländern und dem Bund erstellt.

Das elektronische Monitoring zur Städtebauförderung wurde im Jahr 2014 nach einer intensiven Testphase flächendeckend eingeführt. Für die Zwischenevaluierung zum Zentrenprogramm standen daher noch keine Monitoringdaten zur Verfügung. Das elektronische Monitoring wird erstmals eine bundesweite Datenbasis dazu liefern, wofür die Mittel der Städtebauförderung konkret eingesetzt werden (Outputdaten) und wie sich die Situation in den Fördergebieten entwickelt (Kontextdaten). Mit der flächendeckenden Umsetzung des elektronischen Monitorings werden zukünftig für Zwischenevaluierungen weiter verbesserte Datengrundlagen zur Verfügung stehen.⁴

1.3 Methodik und Vorgehensweise

Themenfelder der Zwischenevaluierung

Themenfelder der Zwischenevaluierung sind die Analyse der Programmstrategie, der Programmumsetzung und Implementation sowie die Analyse der Ergebnisse und Wirkungen, aus denen dann Schlussfolgerungen und Empfehlungen abgeleitet werden. Für das Zentrenprogramm sind ergänzend der Einsatz der programmspezifischen Instrumente (integrierter Handlungsansatz, Zentrenmanagement und Verfügungsfonds) sowie die Einbeziehung der Akteure von großer Bedeutung. Die Einbeziehung der Akteure ist hierbei als Querschnittsthema zu sehen.

Für die verschiedenen Bereiche und Themenkomplexe der Zwischenevaluierung wurden Leitfragen herausgearbeitet, präzisiert und gruppiert. Diese bilden die Basis für die Bewertung der Grundlagen und wurden für die weiteren Recherchen sowie für die Expertengespräche genutzt. Die Leitfragen werden den einzelnen nachfolgenden Kapiteln jeweils vorangestellt.

Quellen und Grundlagen

Aus dem Evaluierungskonzept für die Städtebauförderung wird deutlich, dass das Modul Zwischenevaluierung im Wesentlichen auf vorhandenen Daten, Informationen und Studien aufbaut.

Die nachstehend genannten Quellen und Grundlagen wurden im Zeitraum Januar 2014 bis September 2014 erfasst und für die Zwischenevaluierung ausgewertet:

■ **Programmdokumente und Programminformationen von Bund und Ländern:**

Dazu zählen neben der Programmstrategie und den jährlichen Verwaltungsvereinbarungen zur Städtebauförderung insbesondere die Richtlinien, Verordnungen und Erlasse der Länder, die den Rahmen für die Umsetzung des Programms auf Länderebene setzen. Ferner wurden Leitfäden, Broschüren, Zusammenfassungen von länderbezogenen Netzwerk- und Transferveranstaltungen oder Ähnliches und die Internetangebote des Bundes und der Länder herangezogen und ausgewertet.⁵

■ **Statistische Datengrundlagen, die beim Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) geführt werden:**

Hierunter fallen die Grundinformationen zu den Fördergebieten aus der Städtebauförderungsdatenbank, die Daten aus den elektronischen Begleitinformationen und sozioökonomische Rahmendaten sowie raumtypologische Einordnungen für alle deutschen Kommunen (Stand 2013). Die entsprechenden Dateien wurden vom BBSR zur Verfügung gestellt sowie von complan und IfS zusammengeführt und vertiefend ausgewertet.

³ Zu den in den Begleitinformationen erfassten Merkmalen siehe online unter: www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/SharedDocs/Publikationen/StBauF/Formular_BI_Zentren [abgerufen am 24.09.2014]; vgl. auch BBSR 2011

⁴ Zu den im Rahmen des elektronischen Monitorings erfassten Merkmalen siehe online unter: www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/SharedDocs/Publikationen/StBauF/Formular_eMonitoring [abgerufen am 24.09.2014]

⁵ Alle Bundesländer stellten die notwendigen Unterlagen und Materialien kurzfristig zur Verfügung, wofür an dieser Stelle herzlich gedankt wird.

Tabelle 2: Beiträge der Datenquellen und Informationsgrundlagen zu den Themenkomplexen/Kapiteln der Zwischenevaluierung

Grundlagen und Methoden Themenkomplexe	Programmdokumente Bund/Länder	Statistische Datengrundlagen	Weitere Ergebnisse der Begleitforschung	Fallstudien	Weitere Dokumente/ Materialien	Interviews	Zwischenevaluierungs- gruppe
Kapitel 2 Programmstrategie und Programmausgestaltung	●		●		●	●	●
Kapitel 3 Programmvollzug und Implementation	●	●	●	●	●	●	●
Kapitel 4 Programmziele - Ergebnisse und Wirkungen			●	●		●	●
Kapitel 5 Instrumente - Ergebnisse und Wirkungen	●	●	●	●	●	●	●

Quelle: Eigene Darstellung

■ Ergebnisse der Programmbegleitung und der Bundestransferstelle Aktive Zentren:

Die Bundestransferstelle Aktive Stadt- und Ortsteilzentren ist seit 2009 tätig und verfügt über einen umfassenden Einblick in die Programmumsetzung. Hier wurden insbesondere der erste Statusbericht (Mai 2011) und der zweite Statusbericht (März 2014) zum Zentrenprogramm für die Zwischenevaluierung herangezogen. Ferner wurden der Internetauftritt und die Informationsplattform www.aktivezentren.de des Bundes mit den darin enthaltenen und aufbereiteten Informationen zu 37 Praxisbeispielen, Anregungen zu Instrumenten et cetera und die Ergebnisse der durchgeführten Transferwerkstätten genutzt.

■ Fallstudien:

Die im Rahmen der Programmbegleitung von der Bundestransferstelle in Rückkopplung mit kommunalen Akteuren, Ländern und Bund bisher erstellten 18 Fallstudien in ausgewählten Programmkommunen bieten einen detaillierten Überblick über die Programmumsetzung und lassen erste Ergebnisse

auf Ebene der Kommunen erkennen.⁶ Da noch nicht alle geplanten Fallstudien vorliegen⁷, kommt dem Methodenmix in der vorliegenden Evaluierung eine besonders hohe Bedeutung zu.

Für die Fallstudien wurden Maßnahmen ausgewählt, die seit mindestens zwei Jahren im Programm sind. Ferner wurde darauf geachtet, dass sich die räumliche Verteilung der Maßnahmen im Bundesgebiet auch bei der Auswahl der Fallstudien widerspiegelt. Ebenso wurden verschiedene Auswahlkriterien (unter anderem Stadtgröße, Gebietstyp, Problemkonstellationen, Einsatz der Instrumente) mit dem Ziel berücksichtigt, möglichst eine Gewichtung und Verteilung nach den tatsächlichen Häufigkeiten im Programm zu sichern. Die nach einem einheitlichen Verfahren erstellten Fallstudien bieten neben den Basisinformationen zu den Programmgebieten (Stadt- und Maßnahmenprofil, Eckdaten der Programmkommunen und -gebiete) eine systematische und vertiefende Aufbereitung und Beschreibung der Fördermaßnahme (Handlungsansatz, Ziele, Instrumente, Meilensteine und Schlüs-

⁶ Zur Auswahl und Struktur der Fallstudien siehe online unter: www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/SharedDocs/Publikationen/StBauF/AktiveStadtOrtsteilzentren/ASO_Fallstudienaufbereitung.html [abgerufen am 24.09.2014].

⁷ Das Evaluierungskonzept der Städtebauförderung geht von ein bis maximal drei Fallstudien je Bundesland aus, woraus sich rund 30 Fallstudien ergeben. Die Fallstudien werden von der Transferstelle schrittweise erarbeitet.

selprojekte) und gehen gesondert auf Instrumente, Akteurskonstellationen, Beteiligungsansätze und Öffentlichkeitsarbeit sowie auf die Finanzierung und Bündelung mit anderen Fördermöglichkeiten ein. Abschließend wird anhand von Leitfragen jeweils eine gezielte Bewertung der Umsetzung durch die Bundestransferstelle vorgenommen.

Die Fallstudien wurden neben anderen Quellen (Praxisbeispiele, Dokumentationen der Transferwerkstätten et cetera) zur Bewertung des Umsetzungsstandes der Programmziele herangezogen (siehe Kapitel 4). Hier wurde zur Darstellung der Wirkungsketten des Programms die Logic-Chart-Methode⁸ angewendet. Sie erlaubt es, die erwarteten Wirkungszusammenhänge explizit zu machen und damit die Wirkungsrichtung bewerten zu können.

Tabelle 3: Übersicht der Fallstudien (alphabetisch geordnet)

Nr.	Stadt (Gebiet)	Bundesland	Stand der Fallstudien
1	Altötting (Altstadt)	Bayern	Februar 2014
2	Bamberg (Altstadt)	Bayern	November 2013
3	Berlin (Berlin-Mitte, Müllerstraße)	Berlin	Oktober 2013
4	Bremen (Bremen-Neustadt)	Bremen	März 2014
5	Burg (Burg erleben - lebendig – aktiv)	Sachsen-Anhalt	März 2014
6	Emden (Innenstadt)	Niedersachsen	März 2014
7	Geisa (Sanierung Altstadt)	Thüringen	März 2014
8	Güstrow (Altstadt)	Mecklenburg-Vorpommern	April 2014
9	Hamburg (Bergedorf-Süd)	Hamburg	November 2013
10	Lebach (Stadtzentrum)	Saarland	Januar 2014
11	Luckenwalde (Aktives Stadtzentrum Luckenwalde)	Brandenburg	April 2014
12	Ludwigsburg (Untere Stadt)	Baden-Württemberg	Februar 2014
13	Neuwied (Innenstadt)	Rheinland-Pfalz	November 2013
14	Pirna (Alt-Copitz)	Sachsen	November 2013
15	Rendsburg (Nördliche Altstadt)	Schleswig-Holstein	April 2014
16	Siegen (Siegen zu neuen Ufern)	Nordrhein-Westfalen	November 2013
17	Witten (Innenstadt)	Nordrhein-Westfalen	Oktober 2013
18	Wolfhagen (Ortskern)	Hessen	Oktober 2013

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Bundestransferstelle Aktive Stadt- und Ortsteilzentren

⁸ Zur Methode vgl. Taylor-Powell/ Henert 2008. Zugriff: www.fs.usda.gov/Internet/FSE_DOCUMENTS/stelprdb5104513.pdf [abgerufen am 04.06.2014]

■ Weitere Dokumente und Informationen:

Hierzu zählen Gutachten zu programmrelevanten Themen (zum Beispiel zum Verfügungsfonds)⁹, Evaluationsergebnisse der Länder, Selbstevaluationen der Kommunen¹⁰ sowie Veröffentlichungen, Publikationen und Materialien Dritter (zum Beispiel Positionspapiere bundesweit tätiger Verbände, Fachbeiträge und andere).

■ Experteninterviews:

Ergänzend zu der Auswertung der Daten, Informationen und Grundlagen wurden im Zeitraum März bis September 2014 rund 40 überwiegend Einzelinterviews mit Vertreterinnen und Vertretern des Bundes und der Länder, Fachverbänden, kommunalen Vertreterinnen und Vertretern sowie Fach- und Programmexperten geführt (siehe Übersicht im Anhang). Für die Experteninterviews wurden - nach den einzelnen beschriebenen Gruppen - differenzierte Gesprächsleitfäden vorbereitet und den Gesprächspartnern vorab zur Verfügung gestellt. Auf dieser Basis konnten die Interviews zielorientiert geführt werden. In der zeitlichen Reihenfolge wurden die Gespräche mit den Ländern zuerst geführt und konnten im Wesentlichen bis Ende April 2014 abgeschlossen werden. Die Gesprächsergebnisse wurden für die interne Arbeit des Gutachterteams dokumentiert. Die Auswertung der Gespräche ergab eine gute Grundlage für die Evaluierung, auch um beispielsweise einzelne Aspekte im Gespräch mit den Kommunen und Fachverbänden weiter zu vertiefen.

Zu den Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern gehörten:

- die für die Programmentwicklung und -umsetzung auf Länderebene zuständigen Vertreterinnen und Vertreter der jeweiligen Landesministerien¹¹,
- einige der mit der Umsetzung auf Länderebene befassten nachgeordneten Behörden und Dienstleister,
- eine Auswahl von kommunalen Vertreterinnen und Vertretern,
- Vertreterinnen und Vertreter der kommunalen Spitzenverbände sowie weiterer Fachverbände und

- weitere Programmexpertinnen und Programmexperten aus Bund, Ländern, der Wissenschaft et cetera.

■ Gesprächsrunde mit Experten:

Zur Vertiefung der Umsetzungserfahrungen wurde am 1. September 2014 in Kassel eine Gesprächsrunde mit Experten aus der kommunalen Praxis durchgeführt. Hier wurden insbesondere die Einschätzungen zum „Zentrenmanagement“ und zur „Umsetzung der Programmziele“ auf Basis der thesenartig zusammengefassten Ergebnisse des Zwischenberichtes vom Juli 2014 erörtert. Über zehn Vertreterinnen und Vertreter aus Planungsbüros, Sanierungsträgern und Unternehmen, die jeweils in mehr als einem Programmgebiet als Zentrenmanager oder Beauftragte tätig sind, nahmen an der Gesprächsrunde teil (siehe Übersicht im Anhang). Die Ergebnisse dieses Gesprächs dienen vor allem zur Untersetzung des Kapitels 4 „Programmziele - Ergebnisse und Wirkungen“ und des Kapitels 5.2 „Zentrenmanagement“.

■ Rückkopplung mit der Evaluierungsgruppe:

Die Ergebnisse der Zwischenevaluierung im Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren wurden eng mit der aus rund 30 externen (Programm-)Expertinnen und Experten bestehenden Zwischenevaluierungsgruppe diskutiert (siehe Liste der Mitglieder im Anhang). Zu der Zwischenevaluierungsgruppe zählten die für die Programmumsetzung auf Länderebene zuständigen Vertreterinnen und Vertreter der jeweiligen Landesministerien, eine Auswahl von kommunalen Vertreterinnen und Vertretern sowie der kommunalen Spitzenverbände sowie weiterer Fachverbände, Vertreterinnen und Vertreter des Auftraggebers und der Bundestransferstelle Aktive Stadt- und Ortsteilzentren sowie des Auftragnehmers. Mit den genannten Vertreterinnen und Vertretern wurden auch die meisten Experteninterviews geführt.

Der erste Workshop der Evaluierungsgruppe im Februar 2014 diente in erster Linie zur Vorstellung und Rückkopplung der Konzeption und des Arbeitsplanes der Zwischenevaluierung durch das Gutach-

⁹ vgl. BMVBS 2012b; Bundestransferstelle Aktive Stadt- und Ortsteilzentren 2014

¹⁰ Zum Zeitpunkt der Berichterstattung liegen nur vereinzelt dokumentierte Selbstevaluationen der Kommunen vor. Nach den Recherchen und Gesprächen ist davon auszugehen, dass auf kommunaler Ebene eine Reihe von Selbstevaluationen erstellt werden beziehungsweise im Rahmen von regelmäßigen Reflexionsterminen der Umsetzungsstand bewertet wird. Ein genauer Überblick dazu liegt nicht vor.

¹¹ Teilweise haben die Länder die jeweils mit der Umsetzung betrauten nachgeordneten Dienststellen direkt hinzugezogen (Brandenburg, Rheinland-Pfalz) oder die Gemeindeebene in das Gespräch eingebunden (Bremen).

terteam. Hier wurden Erwartungen an die Zwischen-evaluierung benannt sowie Erfahrungen bei der Umsetzung des Programms und in den thematischen Zielsetzungen formuliert. Ferner wurden einige sachbezogene Hinweise an das Gutachterteam gegeben¹², die bei der Vorbereitung der nachfolgenden Gespräche und Recherchen berücksichtigt wurden. In dem zweiten Workshop im Juli 2014 wurden die Zwischenergebnisse der Recherchen, Auswertungen und Gespräche vorgestellt und diskutiert. Der dritte Workshop im Oktober 2014 diente der Vorstellung der Evaluierungsergebnisse. Hier wurden insbesondere die Gesamtbewertung und die Empfehlungen zur Fortführung und Optimierung des Programms reflektiert.¹³

Zusammenführung der Ergebnisse

Die Erkenntnisse aus der Auswertung der Informationen, Quellen und Grundlagen sowie aus den Fach- und Experteninterviews wurden für die einzelnen Themenkomplexe im vorliegenden Bericht zusammengeführt. Die Zwischenevaluierung zielt auf Aussagen zum Zentrenprogramm insgesamt - der länderübergreifende Ansatz ist daher von besonderer Wichtigkeit. Zugleich werden die Unterschiede in der Programmumsetzung und in der Nutzung der Potenziale des Programms herausgearbeitet und benannt.

Für das Kapitel 2 „Programmstrategie und Programmausgestaltung“ wurden im Einzelnen die unterschiedlichen, oftmals auf tradierten und bewährten Verfahren basierenden Ansätze und Herangehensweisen der Länder systematisch herausgearbeitet sowie Unterschiede, Gemeinsamkeiten und Besonderheiten identifiziert. Ferner kann aufgezeigt werden, dass auf Länderebene im Programm aus unterschiedlichen Anlässen heraus Anpassungen und Weiterentwicklungen in der strategischen Ausgestaltung erkennbar sind.

Die Ausführungen im Kapitel 3 „Programmumsetzung und Implementation“ dienen dazu, inhaltliche, förderseitige, gebietsbezogene und räumliche Schwerpunkte herauszuarbeiten sowie die Art und Weise der Programmumsetzung darzustellen. Hier lassen die quantitativen Daten Rückschlüsse vor allem auf die ausgewählten Zentren- und Gebietstypen sowie

Förderschwerpunkte erkennen. Ferner wird dargestellt, wie und in welcher Form auf Bundes- und Länderebene über das Programm informiert wird und wie die Kommunen bei der Umsetzung unterstützt werden.

Für das Kapitel 4 „Programmziele - Ergebnisse und Wirkungen“ werden Wirkungszusammenhänge abgeleitet und so erste Aussagen zum Sach- und Umsetzungsstand im Hinblick auf die einzelnen Programmziele getroffen. Da quantitative Datengrundlagen für das Programm hier nicht vorliegen, stellen vor allem die 18 Fallstudien, die 37 Praxisbeispiele, die Statusberichte und weitere Materialien die Basis für die Evaluierung dar. Diese Informationen werden ergänzt durch die Ergebnisse aus dem Gespräch mit Programmexperten.

Für das Kapitel 5 „Instrumente - Ergebnisse und Wirkungen“ werden die vorliegenden Programmdokumente der Länder, die Ergebnisse der elektronischen Begleitinformationen, die Fallstudien, die Ergebnisse der verschiedenen Expertengespräche sowie weitere Veröffentlichungen herangezogen.

In Kapitel 6 „Gesamtbewertung des Programms“ werden die Befunde und Ergebnisse der vorigen Kapitel zusammengeführt, um so einen komprimierten Überblick zu erhalten.

In Kapitel 7 werden Empfehlungen für die Fortführung und Optimierung des Programms abgeleitet.

¹² Zum Beispiel verstärkte Einbindung des Know-hows der kommunalen Ebene, Berücksichtigung personeller und finanzieller Spielräume der Kommunen sowie besondere Bedeutung der Experteninterviews als Evaluierungsinstrument

¹³ Die von den Vertreterinnen und Vertretern der Länder, dem BMUB, BBSR und der Bundestransferstelle in den drei Workshops beziehungsweise im Nachgang übermittelten Anmerkungen, redaktionellen Hinweise und Vorschläge sind in dem vorliegenden Bericht berücksichtigt.

2 | Programmstrategie und Programmausgestaltung

Leitfragen

In diesem Kapitel stehen die Darstellung der gemeinsamen Programmstrategie des Bundes, der Länder und der kommunalen Spitzenverbände sowie die konkrete Ausgestaltung des Zentrenprogramms auf Länderebene im Fokus. Grundlage dafür waren neben der Auswertung der Programmdokumente von Bund und Ländern vor allem die Experteninterviews mit den Ländervertreterinnen und -vertretern.

Folgende Leitfragen liegen hier zugrunde:

- Welche strategischen Schwerpunkte, welche Prioritäten und Ziele werden vom Bund und den Ländern verfolgt?
- Welche wesentlichen Probleme und Herausforderungen werden in den Programmgebieten angegangen?
- Welche Ziele verbinden die Länder mit der Entwicklung beziehungsweise Stabilisierung der Zentren?
- Wie funktioniert das Zusammenwirken des Zentrenprogramms mit anderen Städtebauförderprogrammen beziehungsweise anderen relevanten Förderprogrammen?
- Welche Rolle spielt das in vielen Kommunen auslaufende Programm „Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen“ für die Umsetzung des Zentrenprogramms?
- Welche Auswahlverfahren und Kriterien für die Programmgebiete bestehen?
- Haben sich Veränderungen in der Ausrichtung und Ausgestaltung des Programms auf Ebene der Länder ergeben?

2.1 Zielsetzungen des Zentrenprogramms

Als das Programm 2008 an den Start ging, waren zahlreiche Städte und Gemeinden durch die anhaltenden funktionalen, wirtschaftlichen sowie demografischen Veränderungen gekennzeichnet. Wichtige zentralörtliche Funktionen und Aufgaben waren in den städtischen und gemeindlichen Zentren teilweise nicht mehr vorhanden. Die zunehmenden Funktionsverluste sowie Leerstände hinterließen deutliche Spuren in den Stadt- und Ortsteilzentren. Bereits in den Jahren zuvor wurde im Rahmen der Städtebauförderung und der nationalen Stadtentwicklungspolitik auf die zunehmenden Veränderungen in den Städten und Gemeinden reagiert.¹⁴

Mit dem 2008 eingeführten Zentrenprogramm soll die Innenentwicklung von Städten und Gemeinden gestärkt werden. Ziel des Zentrenprogramms ist die Stärkung zentraler Versorgungsbereiche, in denen die

zentrale Handels- und Gewerbestruktur und die Kultur-, Freizeit-, Wohn- und Bildungsangebote der Zentren in ihrer Vielfalt unterstützt beziehungsweise gestärkt werden sollen.¹⁵ Gemeint sind Innenstadt-, Neben- sowie Grund- und Nahversorgungszentren, die die Versorgungskerne des jeweils umliegenden Einzugsbereichs darstellen.

Während das Zentrenprogramm bereits 2008 in den ersten Fördergebieten startete, haben der Bund, die Länder sowie die kommunalen Spitzenverbände eine gemeinsame Programmstrategie vereinbart, mit der die Zielstellung formuliert sowie Instrumente zur Programmumsetzung benannt wurden. Damit wurde in der Städtebauförderung erstmals – in dieser Form – ein programmatischer Orientierungsrahmen festgelegt, der bis heute Grundlage und Maßstab für die Umsetzung des Zentrenprogramms ist.

¹⁴ vgl. Lütke Daldrup 2013

¹⁵ BMVBS 2009: 10

Mit dem Zentrenprogramm unterstützen Bund und Länder die Gemeinden bei der Vorbereitung und Durchführung von Gesamtmaßnahmen, mit denen „die stadtbaukulturelle Substanz, die städtebauliche Funktionsfähigkeit, die soziale Vitalität und [der] kulturelle Reichtum der Innenstädte, Stadt- und Ortsteilzentren“¹⁶ erhalten beziehungsweise wiedergewonnen werden sollen. Daraus ableitend werden in der Programmstrategie sechs Zielbereiche mit Programmzielen¹⁷ formuliert:

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

Die Programmumsetzung vor Ort erfolgt auf Grundlage integrierter Strategien und Handlungsansätze, die (idealerweise) in Vorbereitung der Gesamtmaßnahmen entwickelt werden. Gefördert werden „Investitionen zur Profilierung und Standortaufwertung“¹⁸, wie zum Beispiel die Aufwertung von Grün- und Freiflächen sowie die Instandsetzung stadtbildprägender Gebäude. Dies beinhaltet auch den Einsatz von Instrumenten (unter anderem Verfügungsfonds, Zentrenmanage-

ment), mit denen Baumaßnahmen durch Beteiligungs- und Mitwirkungsmaßnahmen flankiert beziehungsweise kombiniert werden sollen.

Der integrierte Ansatz des Zentrenprogramms umfasst neben der räumlichen Ebene auch die Akteursebene, die Prozessebene, die funktionale Ebene, die Maßnahmenebene und die Ebene der vor Ort vorhandenen Ressourcen. Die Einbeziehung lokaler Akteure ist ein wesentliches Merkmal des Zentrenprogramms, mit deren Hilfe privates Engagement und Finanzressourcen für die Entwicklung attraktiver Innenstädte sowie lebenswerter Stadt- und Ortsteilzentren aktiviert werden sollen.

In der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2008 wurden zum Programmstart unter anderem die Zielstellung, die Anforderungen an die Abgrenzung der Fördergebiete, die Fördergegenstände sowie die Vereinbarungen zur Finanzierung und zur Verteilung der Mittel im Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren benannt.¹⁹ In den Folgejahren wurden die Aussagen beispielsweise zu den Möglichkeiten der Abgrenzung der Gebiete oder auch zur Rolle der integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte (siehe auch Kapitel 5.1) weiterentwickelt beziehungsweise präzisiert.

2.2 Ausgangsbedingungen und Herausforderungen

Das Zentrenprogramm zielt darauf ab, den Funktionsverlusten der Zentren entgegenzuwirken sowie durch geeignete Maßnahmen die Vielfalt und das breite Spektrum an Funktionen zu stärken. Mehrfach haben die Vertreterinnen und Vertreter der Länder in den Fachgesprächen betont, dass das Zentrenprogramm 2008/2009 die zum damaligen Zeitpunkt für die Zentrenentwicklung relevanten Themen und Aufgaben in den Vordergrund rückte und zum Handlungsfeld erklärte. Die zum Programmstart identifizierten Herausforderungen und Probleme der Zentren sind nach wie vor aktuell. Der demografische Wandel setzt sich ebenso wie der Strukturwandel im (Einzel-)Handel ungebrochen fort. Die damit verbundenen Symptome wie Leerstand, Trading-Down-Effekte und zunehmende soziale Polarisierung werden in allen Ländern als Prob-

leme erkannt, die mit Mitteln der Städtebauförderung im Zentrenprogramm angegangen werden können.

Das Zentrenprogramm ist dabei im Zusammenhang mit der allgemeinen politischen und fachbezogenen Debatte zur Zentren- beziehungsweise zur Innenstadtentwicklung zu sehen. Während die mögliche Schließung von Kaufhäusern zum Programmstart 2008 im Vordergrund stand, haben aktuell andere zentrenrelevante Themen wie insbesondere die Frage bezahlbaren Wohnens in den Innenstädten an Bedeutung gewonnen. Das Zentrenprogramm mit seinen breit gefächerten Zielsetzungen sowie den verfügbaren Instrumenten ermöglicht es, diese Herausforderungen in den Städten und Gemeinden gezielt aufzugreifen und unter dem Dach des Zentrenprogramms in Koopera-

¹⁶ ebd.: 10

¹⁷ ebd.: 11

¹⁸ ebd.: 13

¹⁹ Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung 2008), Artikel 11 Aktive Stadt- und Ortsteilzentren, Juni 2008

tion der Akteure vor Ort gemeinsame Lösungsmöglichkeiten zu entwickeln und umzusetzen. Die im Rahmen des Zentrenprogramms beziehungsweise der Innenstadtentwicklung in den Ländern erschienenen Veröffentlichungen und Veranstaltungsdokumentationen zeigen sehr deutlich, wie aktuelle Herausforderungen – beispielsweise die Frage nach den Handlungsmöglichkeiten und -spielräumen der Kommunen – thematisiert und verknüpft werden mit wiederkehrenden Daueraufgaben des Zentrums, das Platz für Wohnen, Handel, Freizeit, soziale Infrastruktur, aber auch Freiraum bieten soll.

Die Programmstrategie setzt den flexiblen Rahmen und bietet die Chance für unterschiedliche Herangehensweisen, um den spezifischen Problemen und Herausforderungen der Länder und ihrer Kommunen gerecht zu werden. In den vergangenen Jahren haben sich die regionalen Unterschiede zwischen den Zentren weiter verstärkt. Den lokalen Gegebenheiten und teilweise sehr stark begrenzten Möglichkeiten – so sind 2/3 aller Kommunen des Saarlandes in Haushaltsnotlage, eine Situation, die ähnlich auch in Nordrhein-Westfalen und weiteren Ländern verbreitet ist – stehen vielfältige Hoffnungen und Erwartungen gegenüber, was das jeweilige Zentrum ermöglichen und erreichen soll. Während in den Küstenstädten Mecklenburg-Vorpommerns die Qualifizierung des touristischen Potenzials bedeutsam ist, werden in bayerischen Kleinstädten Fragen der Grundversorgung in den Vordergrund gestellt. Die Zentralität des Zentrums wird von allen Befragten unterstrichen und lässt sich an Slogans wie „Leben findet Innenstadt“ (Bayern), „GENIAL zentral“ (Thüringen) oder Kernaussagen wie „Die Innenstadt aufzugeben bedeutet die ganze Stadt aufzugeben“²⁰ ablesen. Dementsprechend einhellig haben alle Befragten in den Ländern sowie in den Verbänden und Kommunen bestätigt, dass der Bedarf an gezielten funktionsübergreifenden Maßnahmen der Innen- und Zentrenentwicklung gegeben ist und weiter zunehmen wird.²¹

Eine wesentliche Aussage aus den Gesprächen mit den Vertreterinnen und Vertretern der Länder sowie aus der Gesprächsrunde mit Programmexperten ist die Bestätigung und Bekräftigung der in der Pro-

grammstrategie formulierten Programmziele. Die Ziele beschreiben die charakteristische Qualität des Zentrenprogramms, das den vielfältigen Funktionen der Zentren gerecht werden kann. Dabei haben klassische Aufgabenfelder wie die Gestaltung des öffentlichen Raumes grundsätzlich den gleichen Stellenwert wie die prozessualen Dimensionen der partnerschaftlichen Kooperation und der Prozesssteuerung.

Das Zentrenprogramm wird zugleich verstanden als ein Beispiel für die „neue Generation der Städtebauförderung“²², die im Zeichen integrierter Entwicklung steht. In diesem Zusammenhang bestätigten mehrere Ländervertreterinnen und -vertreter sowie Akteure der Umsetzungsebene, dass im Sinne des integrierten Ansatzes die umfassende Funktionsstärkung der Zentren im Mittelpunkt steht. Diese umfassende Qualität wird sehr positiv aufgenommen und dahingehend begrüßt, dass mit dem Zentrenprogramm neben den baulich-investiven Möglichkeiten der Städtebauförderung „nicht nur die Hardware, sondern auch die Software“²³ der Stadtentwicklung in den Mittelpunkt rückt.

Die grundsätzliche Bestätigung der Programmziele, die sich in den Richtlinien und Leitfäden der Länder gleichberechtigt nebeneinander wiederfinden, wird aber vor allem als Orientierung an übergeordneten Leitzielen verstanden. Diese können durch die Städtebauförderung allein nur bedingt erreicht werden. In den Ländergesprächen wurde herausgestellt, dass die Programmziele von den Kommunen zu spezifizieren sind, die diese entsprechend den lokalen Bedürfnissen und Möglichkeiten auch anders gewichten können. Letztlich müssen es immer die Kommunen sein, die die Programmziele pragmatisch und passgenau adaptieren und umsetzen.²⁴ Im Ergebnis muss die Schlüssigkeit von Gesamtmaßnahmen im Zentrum der Bewilligung wie auch der Evaluierung stehen.²⁵ Indem das Land die Programmziele ohne spezifische Vorabfestlegung an die Kommunen formuliert, wird den Kommunen die Möglichkeit gegeben, auf ihre speziellen Problemlagen zu reagieren.²⁶ Damit wird entsprechend der kommunalen Planungshoheit die Verantwortung der Kommunen für die Programmumsetzung betont.

²⁰ Interview Nordrhein-Westfalen, 15.04.2014

²¹ Diese Einschätzungen und Erwartungen wurden im Übrigen auch von der überwiegenden Mehrzahl der Vertreterinnen und Vertreter der Fachverbände geäußert (vgl. Interviews April / Mai 2014).

²² Interview Hessen, 13.05.2014

²³ Interview Nordrhein-Westfalen, 15.04.2014

²⁴ ebd.

²⁵ Interview Sachsen-Anhalt, 26.03.2014

²⁶ Interview Schleswig-Holstein, 15.04.2014

2.3 Programmausgestaltung in den Ländern

Vielfältige und unterschiedliche Ausgestaltung des Zentrenprogramms auf Länderebene

Für die Evaluierung sind die im föderalen System charakteristischen länderspezifischen Ausprägungen im Zentrenprogramm bedeutsam. Die Länder haben ihren Gestaltungsauftrag in der Ausgestaltung, Schwerpunktsetzung und Umsetzung des Programms auf vielfältige Weise wahrgenommen und entsprechend ihrer jeweiligen kommunalen Bedingungen und der jeweiligen Verfahren und Erfahrungen in der Städtebauförderpolitik spezielle beziehungsweise eigene Herangehensweisen und Ansätze entwickelt. In der strategischen Ausrichtung des Zentrenprogramms auf Länderebene lassen sich grundsätzlich folgende drei Gruppen unterscheiden: Erstens sind dies jene Länder, in denen das Zentrenprogramm bereits bestehende Förderschwerpunkte bestärkt hat und zweitens jene Länder, in denen die Umsetzung des Zentrenprogramms neue Impulse für die Zentrenentwicklung gegeben hat. Eine dritte Gruppe stellen die Stadtstaaten dar, in denen - wie auch in einigen anderen Fällen - Überschneidungen und Mischformen der Merkmale der zuvor genannten Gruppen bestehen.

In fünf Bundesländern baut die Umsetzung des Zentrenprogramms auf zentrenspezifische Vorläuferprogramme und Förderschwerpunkte auf (Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Thüringen). Landesinitiativen wie die 1987 in Nordrhein-Westfalen gegründete AG Historische Stadt- und Ortskerne, die Wettbewerbe „Ab in die Mitte! Die City-Offensive NRW“ (seit 2002) und „Standort.Innenstadt.NRW“ (seit 2010), das Netzwerk Innenstadt (seit 2008), die bayerischen Modellvorhaben „Leben findet Innenstadt“ (2006-2008) und „Ort schafft Mitte“ (2010-2013) oder die 1997 gestartete Thüringer Innenstadtinitiative, die seit 2002 durch die Initiative „GENIAL zentral“ fortgesetzt wird, stellen einerseits Vorbilder für die Einführung und Ausgestaltung des Zentrenprogramms dar, andererseits prägen sie auch maßgeblich seine landesspezifische Umsetzung. Damit knüpft das Zentrenprogramm direkt an bereits etablierte Förderschwerpunkte an und entwickelt diese im integrierten Kontext weiter.

Dies bedeutet, dass in diesen Ländern mit der Vorgabe von Zielen wie der Aufwertung des öffentlichen Raumes, Funktionsvielfalt oder Wohnen im Zentrum ebenso wie mit der Erprobung kooperativer und integrierter Planung und Entwicklung „kein Neuland“ betreten wurde.²⁷ Vielmehr konnte auf reichhaltige Erfahrungen zurückgegriffen und bestehende Ansätze weiterentwickelt werden. Die Förderschwerpunkte schlagen sich auch in der Umsetzung des Zentrenprogramms und hier insbesondere in der Typologie der ausgewählten Programmgebiete nieder. Das Land Brandenburg setzt beispielsweise seinen bisherigen Schwerpunkt mit dem Fokus auf die Innenstädte und historischen Zentren (und weniger auf die Stadtteilzentren) fort.

Mit dem Zentrenprogramm sind diese Schwerpunktsetzungen aber auch erneut profiliert worden. Zum Beispiel wird in Brandenburg der Fokus deutlicher als zuvor explizit auf die Funktionsvielfalt und die Beseitigung von Funktionsverlusten gelegt. Ähnliche Qualifizierungsschritte, bei denen bisherige Förderschwerpunkte mit dem Zentrenprogramm weiterentwickelt oder in Ergänzung dazu aufgestellt werden, lassen sich auch in den anderen Ländern feststellen. So setzt Nordrhein-Westfalen das Programm gezielt zur energetischen Modernisierung kommunaler Gebäude ein, die als Ankerpunkte der Zentren in diesem Zuge auch „mehrzweckfähig“ gemacht werden sollen. Ferner geht es hier um die Herstellung von Barrierefreiheit für kommunale Gemeinbedarfseinrichtungen sowie um funktionale Verbesserungen für das Gebiet insgesamt. Thüringen intensiviert die etablierte Zielsetzung der Aktivierung privater Akteure. Bayern ist in dieser Gruppe insofern hervorzuheben, als dort die Förderschwerpunkte Funktionsvielfalt und Versorgungssicherheit sowie Stadtbaukultur insbesondere für die Entwicklung von Stadtzentren im ländlichen Raum angewendet werden. So liegen fast zwei Drittel der bayerischen Programmgebiete in ländlichen Regionen. Hier werden aufbauend auf den bayerischen Modellvorhaben „Leben findet Innenstadt - öffentlich-private Kooperationen zur Standortentwicklung“ insbesondere partnerschaftliche Kooperation, Beteiligung und der Verfügungsfonds umfassend umgesetzt.

Die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg weisen eine Reihe von Gemeinsamkeiten auf, die insgesamt mit ähnlichen Verstärkereffekten verbunden sind, wie

²⁷ Interview Brandenburg, 04.04.2014

sie zuvor in den fünf Flächenländern beschrieben wurden. Das Zentrenprogramm ist in allen Stadtstaaten eng mit den Planungszielen polyzentraler Entwicklung und den spezifischen Erfahrungen der Metropolen verknüpft. In Berlin werden die Ziele des Stadtentwicklungsplans (StEP) Zentren unter anderem für die Gebietsauswahl herangezogen. In Hamburg werden bereits seit 2004 verschiedene Erfahrungen in der Stabilisierung vernachlässigter Teilzentren gemacht, während Bremen seit längerem die Stärkung dezentraler Versorgungsbereiche unterstützt. Aufbauend auf solchen Erfahrungen setzt das Zentrenprogramm vor allem in Hamburg gezielt auf sozialen Ausgleich und Stabilisierung der sozialen Infrastruktur. In allen drei Stadtstaaten bildet die Sicherung und Stärkung der lokalen Ökonomie in den Zentren einen Schwerpunkt.

In anderen Ländern ist die Einführung des Zentrenprogramms eher mit neuen Impulsen für die Städtebauförderpolitik verbunden (Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein). So erklärten die Vertreterinnen und Vertreter des Saarlands, dass mit dem Start und der Umsetzung des Zentrenprogramms ein Neubeginn der Förderpolitik in Verbindung mit einer Abkehr von der bisherigen Sanierungspolitik hinsichtlich der Ziele und der räumlichen Bezüge erfolgte. Ähnliche Impulse für die Neuorientierung der Städtebauförderung lassen sich in anderen Ländern feststellen. So wird beispielsweise der bisherige Fokus auf Stadtbau, vielfach verbunden mit Rückbau in den Stadtrandgebieten (Sachsen-Anhalt), ergänzt durch eine stärkere Berücksichtigung der Innenstädte, die nicht nur „schön“²⁸, sondern belebt sein sollen. In Schleswig-Holstein rücken die zentralen Versorgungsbereiche in verstärktem Ausmaß in den Fokus der Förderung. In Mecklenburg-Vorpommern wird das Zentrenprogramm als neues Leitprogramm der Städtebauförderung verstanden. Das Programm konzentriert sich hier bisher auf die Innenstädte der zehn größten Städte, in denen sich die Förderbedarfe bündeln. In Rheinland-Pfalz ist die Umsetzung mit der Setzung neuer inhaltlicher und räumlicher Förderungsschwerpunkte in der (Innen-)Stadtförderung verbunden. Die durch das Zentrenprogramm angestrebte Stärkung der Innenstadt stellt in Sachsen das Hauptziel der 2010 entwickelten sächsischen Stadtentwicklungsstrategie 2020 dar.

Einige dieser Länder haben bereits vor 2008 die Entwicklung der Zentren thematisiert. Zum Beispiel hat Hessen im Jahr 2006 durch die Verabschiedung des Gesetzes zur Stärkung von innerstädtischen Geschäftsviertel (INGE) ein Instrument zur Förderung privatwirtschaftlichen Engagements eingeführt und damit die Grundlage für die Einrichtung von Business Improvement Districts (BIDs) geschaffen. Auch andere Länder setzen teilweise bereits seit vielen Jahren auf das angelsächsische Modell der BIDs: Bremen, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen und Schleswig-Holstein haben entsprechende Gesetze und Initiativen verabschiedet und Baden-Württemberg, Berlin und Niedersachsen bereiten solche vor.²⁹ Mit dem Zentrenprogramm haben diese Impulse, mit denen insbesondere die Rolle lokaler Partnerschaften und privater Initiativen gestärkt werden soll, auch Eingang in die Städtebauförderung gefunden.

Bedeutsam sind neben den programmatischen Akzenten auch die Prozesse der landesspezifischen Umsetzung. Mehrere Länder haben umfangreiche Verfahren und Wettbewerbe durchgeführt, so dass ein breiteres Spektrum von Akteuren die landesspezifische Umsetzung mitprägen konnte. In dieser Weise erlangt das Programmziel partnerschaftliche Zusammenarbeit bereits von Beginn der Umsetzung an große Bedeutung. Derartige Verfahren sind in unterschiedlicher Form in allen Ländern festzustellen. Das hessische Förderprogramm Aktive Kernbereiche betont das Partnerschaftsprinzip auf Ebene des Landes und der Programmkommunen. Eine strategische Partnerschaft auf Landesebene mit den relevanten Verbänden – unter anderem Industrie- und Handelskammern (IHK), Einzelhandelsverbänden und kommunalen Spitzenverbänden auf Landesebene – hat die Auswahl der Programmgebiete begleitet. Ausdrücklich sollen damit eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Standorte und bessere Rahmenbedingungen für private Investitionen erreicht werden. Zugleich sind in Hessen lokale Partnerschaften unter den wichtigen Akteuren der Zentrenentwicklung auf Ebene der Programmkommunen verpflichtend. In Berlin, Bayern, Nordrhein-Westfalen und Thüringen sind durch den aktiven Einbezug der Kommunen und der Verbände vergleichbare Qualitäten der Beteiligung geschaffen worden, die sich auch in den Schwerpunktsetzungen des jeweiligen Landes niederschlagen (unter anderem in Bayern die Einbindung der derzeit 13 Kooperationspartner wie Bayerischer Städtetag, Bayerische Archi-

²⁸ Interview Sachsen-Anhalt, 26.03.2014

²⁹ vgl. DIHK 2014. Zugriff: www.dihk.de/themenfelder/standortpolitik/info/bidnews/2014/bidnews-21-14.pdf [abgerufen am 02.09.2014]

tektenkammer, Handelsverband Bayern et cetera). Die unterschiedlichen inhaltlichen Ansätze, Zielsetzungen

und Vorgehensweisen der Länder spiegeln sich auch in der Vielfalt der Programmbezeichnungen wider:

Tabelle 4: Programmbezeichnungen und zuständige Ministerien auf Länderebene

Länder	Programmbezeichnungen / zuständiges Ministerium
Baden-Württemberg	Aktive Stadt- und Ortsteilzentren (ASP) Ministerium für Finanzen und Wirtschaft
Bayern	Leben findet Innenstadt - Aktive Stadt- und Ortsteilzentren Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr
Brandenburg	Aktive Stadtzentren (ASZ) Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung
Berlin	Aktive Zentren Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt
Bremen	Aktive Stadt- und Ortsteilzentren Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr der Freien Hansestadt Bremen
Hamburg	Aktive Stadt- und Ortsteilzentren (ASO), kurz Zentrenprogramm (ZEN) Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt
Hessen	Aktive Kernbereiche in Hessen Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
Mecklenburg-Vorpommern	Aktive Stadt- und Ortsteilzentren (AZ) Ministerium für Wirtschaft, Bau und Tourismus
Niedersachsen	Aktive Stadt- und Ortsteilzentren Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung
Nordrhein-Westfalen	Aktive Stadt- und Ortsteilzentren Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen
Rheinland-Pfalz	Aktive Stadtzentren Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur
Saarland	Aktive Zentren Ministerium für Inneres und Sport
Sachsen	Aktive Stadt- und Ortsteilzentren (SOP) Sächsisches Staatsministerium des Innern
Sachsen-Anhalt	Aktive Stadt- und Ortsteilzentren (ASO) Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt
Schleswig-Holstein	Aktive Stadt- und Ortsteilzentren (ASO) Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten des Landes Schleswig-Holstein
Thüringen	Förderung der Innenentwicklung der Städte und Gemeinden (BL-FI) Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft

Quelle: Eigene Darstellung

Strategien zum Einsatz und zur Bündelung von Mitteln für die Stärkung der Zentren

Die Einführung des Zentrenprogramms hat als neues Programm der Städtebauförderung Auswirkungen auf den Einsatz der anderen Programme. Während einige Länder das neue Programm weitgehend nahtlos in ihre jeweilige Förderpolitik einfügen konnten, hat dies in anderen Ländern zu Unsicherheiten geführt. Diese betrafen vor allem die Förderdauer und den Förderumfang des neuen Programms im Vergleich zu den etablierten und bis dahin in der Umsetzung bewährten Programmen.

In den Gesprächen mit den Vertreterinnen und Vertretern der Länder zeigte sich, dass in vielen Gebieten neben dem Zentrenprogramm auch andere Programme der Städtebauförderung zum Einsatz kommen (siehe dazu ausführlich Kapitel 3.1, vergleiche Tabelle 9 und Abbildung 1). Diese Bündelungen unterstreichen einerseits den umfassenden und vielgestaltigen Förderbedarf in den Zentren, der durch die unterschiedlichen Programme bereits vor 2008 und seitdem bearbeitet wird. Andererseits spiegelt die Möglichkeit der Mittelbündelung die historisch unterschiedlich entwickelten Städtebauförderpolitiken in den ostdeutschen und westdeutschen Bundesländern wider.

In den Stadtstaaten ist eine Überlagerung und Mittelbündelung teils vorgesehen, um die vielschichtigen Handlungsbedarfe zu adressieren. So sieht Hamburg eine Überlagerung des Zentrenprogramms beispielsweise mit dem Programm Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen sowie mit dem Programm Soziale Stadt als wünschenswert an, um insbesondere die multiplen Problemstellungen in den Fördergebieten adäquat bearbeiten zu können. Ähnlich ist die Situation in Berlin, wo jedoch zukünftig eine Minimierung der Überlagerung angestrebt wird. Für die ostdeutschen Bundesländer war die Überlappung von Fördergebieten bisher insgesamt charakteristisch.

In den Ländergesprächen wurde betont, dass in den ostdeutschen Bundesländern die Überlagerung von Programmen und Gebietskulissen zumeist unvermeidbar ist, um den vorhandenen Defiziten und städtebaulichen Missständen zu begegnen. Teilweise wird die Kombination verschiedener Programme als gewollte Ergänzung zur Erhöhung der Effizienz im Fördermit-

teleinsatz und Bündelung von Know-how in besonders förderbedürftigen Gebieten betrachtet.³⁰ Gemäß dieser Logik hat Sachsen-Anhalt die Förderung durch das Zentrenprogramm gezielt begrenzt auf Städte, die bereits im Programm Stadtumbau Ost aufgenommen waren. Auch in den anderen Ländern wird von einer Kompatibilität von Stadtumbau Ost und Zentrenprogramm ausgegangen und es werden entsprechende Förderkulissen gebündelt. Die Überlagerung der Programme und Gebietskulissen erschwert jedoch die Identifikation der Effekte und Wirkungen einzelner Programme. Auch die Effekte und Wirkungen des Zentrenprogramms sind so teilweise nur schwer erkennbar. In Sachsen soll daher ab 2013 eine Überlagerung der Programme und Gebietskulissen grundsätzlich vermieden werden.

In den westdeutschen Flächenländern ist eine Bündelung der Förderprogramme und Überlagerung der Fördergebiete grundsätzlich nicht vorgesehen beziehungsweise weit weniger häufig. Die Vertreterinnen und Vertreter der westdeutschen Flächenländer erklärten weitgehend einstimmig, dass ein gleichzeitiger Einsatz von anderen Städtebauförderprogrammen grundsätzlich vermieden wird. Betont wurde, dass zwar durchaus inhaltliche Schnittmengen des Zentrenprogramms zu anderen Städtebauförderprogrammen gesehen werden, doch wird die Zuordnung zur jeweiligen Programmkulisse unter Berücksichtigung der kommunalen Zielsetzungen festgelegt. Hier merkten Vertreter des Landes Nordrhein-Westfalen an, dass allgemein die verschiedenen Städtebauförderprogramme unterschiedliche Interessengruppen ansprechen oder sich diese angesprochen fühlen. Mit dem Zentrenprogramm rückten so teilweise andere Akteure und Stadtentwicklungsinteressen in das Zentrum der politisch-strategischen Ausrichtung der Städtebauförderung als beispielsweise in den Programmen Soziale Stadt oder Städtebaulicher Denkmalschutz. Eine Mittelbündelung erfolgt oder erfolgte in den westdeutschen Flächenländern vor allem mit Landesprogrammen, Landesinitiativen (baden-württembergisches Landessanierungsprogramm, niedersächsisches Quartiersinitiative, Innenstadtoffensive Hessen und andere) und/ oder Fördermitteln der Europäischen Union (EU-Fördermittel). An dieser Stelle ist auch hervorzuheben, dass mit dem Zentrenprogramm vor allem in den westdeutschen Bundesländern eine größere Zahl von Kommunen erstmalig in die Städtebauförderung aufgenommen wurde (beispielsweise

³⁰ Interviews Mecklenburg-Vorpommern, 15.04.2014; Sachsen-Anhalt, 26.03.2014; Thüringen, 09.04.2014

zwei der 20 Programmgebiete in Rheinland-Pfalz). Für die Evaluierung beziehungsweise aus der Förderhistorie der Länder ergeben sich daraus besondere Herausforderungen hinsichtlich der Möglichkeiten, messbare Wirkungen des Zentrenprogramms herauszufiltern und zu isolieren. Dies gilt insbesondere für Gebiete, in denen verschiedene Programme zeitgleich wirken, aber auch für Gebiete, die vom Programm Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen nahtlos in das Zentrenprogramm überführt wurden.

Das Zentrenprogramm im Verhältnis zum Programm Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen

Die mit Einführung des Zentrenprogramms schrittweise eingeleitete Beendigung des Programmes Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen³¹ hat in fast allen Ländern die programmatische Ausrichtung und die Umsetzung des Zentrenprogramms wesentlich beeinflusst. Vertreterinnen und Vertreter der Länder haben das Programm Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen als eingeführtes und etabliertes Basisprogramm der Städtebauförderung beschrieben, dessen Auslaufen Kommunen und Länder vor große Herausforderungen stellt(e).³² Allein in Rheinland-Pfalz sind über 130 Sanierungs- und Entwicklungsgebiete ausgewiesen und das Auslaufen des Programmes Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen wird einen Anstieg der Anträge zur Aufnahme in das Zentrenprogramm zur Folge haben. Dieses Programm gilt dabei auch als Grundlage und Vorläuferprogramm für das Zentrenprogramm, das dann aufbauend auf bisherigen Erfahrungen problembezogen und bedarfsorientiert weiterentwickelt wurde.³³

Gemeinsam für das Zentrenprogramm und für das Programm Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen ist der Gebietsbezug. Ein wesentlicher Unterschied ist jedoch der Raumtypbezug: Während das Zentrenprogramm eindeutig auf das Zentrum (Innenstädte, Stadt- und Ortsteilzentren) setzt, ist das

Programm Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen nicht explizit auf das Zentrum beziehungsweise die Zentren bezogen.

In weiteren Bundesländern lassen sich trotz dieser Unterschiede im Raumtypbezug Kontinuitäten feststellen, bei denen vormals durch das Programm Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen geförderte Gebiete - oder solche, denen diese Förderung bereits zugesichert worden war - ab 2008 Mittel aus dem Zentrenprogramm erhielten. Dabei lassen sich verschiedene programmatische Überführungsstrategien und formale Kriterien feststellen. Baden-Württemberg hat Regelungen getroffen, wonach vorbereitende Maßnahmen für Sanierungsgebiete bis zu einem Jahr vor Programmaufnahme aus einem Landesprogramm finanziert werden können. Andere Länder setzen auf die qualitative Differenzierung und machen die Erstellung neuer sowie auf das Zentrenprogramm ausgerichteter Konzepte zur Fördervoraussetzung. In diesen Fällen wurden die Vorteile des Zentrenprogramms besonders betont, das anders als das Programm Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen zum Beispiel ein Aufgreifen der kommunalen integrierten Entwicklungskonzepte³⁴, die stärkere Betonung von Beteiligung und partnerschaftlichen Ansätzen³⁵ und den Fokus auf funktionale Vielfalt und ihre Wechselwirkungen³⁶ ermöglichte und somit einen eigenen Mehrwert schafft. Ähnliche förderpolitische Überlegungen führten dazu, dass im Jahr 2008 im Hamburger Zentrenprogramm drei neue Sanierungsgebiete zusätzlich angemeldet wurden, wobei die Maßnahmen programmscharf abgegrenzt und zugeordnet wurden.³⁷

³¹ Laufzeit 1971 bis 2012; in dem Programm Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen sind seit Anfang 2013 keine neuen Anträge mehr möglich; bereits bewilligte Maßnahmen müssen bis Ende 2016 abgeschlossen werden.

³² zum Beispiel Interviews Niedersachsen, 14.04.2014; Schleswig-Holstein, 15.04.2014; Thüringen, 09.04.2014

³³ Interview Brandenburg, 04.04.2014

³⁴ Interviews Bayern, 04.04.2014; Niedersachsen, 14.04.2014

³⁵ Interview Hessen, 13.04.2014

³⁶ Interviews Brandenburg, 04.04.2014; Nordrhein-Westfalen, 15.04.2014

³⁷ Interview Hamburg, 14.04.2014

2.4 Verfahren zur Auswahl der Gebiete in den Ländern

Auswahlverfahren zum Programmstart 2008/2009

Die Länder haben verschiedene Verfahren zur Auswahl der Programmgebiete angewendet. Diese lassen sich unterscheiden einerseits in originäre, auf das Zentrenprogramm zugeschnittene Auswahl- und Wettbewerbsverfahren (Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Thüringen) und andererseits in der Städtebauförderung bereits etablierte Auswahlverfahren (Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein).

Auch bei den etablierten Auswahlverfahren sind Wettbewerbselemente enthalten. Hier nehmen die Länder jährliche Programmausschreibungen vor und Kommunen - beraten und geprüft durch Mittelinstanzen oder andere Partner - bewerben sich um die Programmaufnahme. In diesen Ländern wurden die 2008 aufgenommenen Gebiete durch das Land bestimmt. In der Förderpraxis ist die Gebietsauswahl, wie die Fachgespräche hier klarstellten, oftmals ein eingespieltes und erprobtes Verfahren, in dem das Land oder Mittelbeben potenziell geeignete Kommunen ansprechen und zur Bewerbung oder Antragstellung auffordern.

Hervorzuheben ist, dass die Auswahlverfahren in der ersten Gruppe charakterisiert sind durch eine stärkere Öffentlichkeits- und Beteiligungsarbeit sowie Kommunikation, die die programmspezifischen Inhalte und Ziele aufgreift und vermittelt. Offene oder eingeschränkte Wettbewerbsverfahren gehen oft einher mit der Einbindung Dritter wie externer Gutachter (Bremen, Thüringen), der Industrie- und Handelskammern (Berlin, Hessen, Thüringen) sowie Spitzenverbände und anderer Akteure (Begleitausschuss in Hessen). In Nordrhein-Westfalen übernimmt das Netzwerk Innenstadt eine Beratungsfunktion gemeinsam mit Bezirksregierungen und dem Ministerium. In Berlin, Bremen, Hamburg und Hessen waren die Wettbewerbe verbunden mit der Aufstellung detaillierter und mehrstufiger Kriterien und Fördervoraussetzungen, die einen transparenten Prozess der Auswahl ermöglichten. Eine Variante sind eingeschränkte Wettbewerbe wie in Ber-

lin und Bremen, in denen die Länder selbst oder durch externe Gutachter, die zum Beispiel in Bremen eine Schlüsselrolle in der Bewertung der förderwürdigen Stadtteilzentren einnehmen, eine Vorauswahl festlegen mit der Zielvorgabe, die begrenzten Mittel bestmöglich einzusetzen. Der Thüringer Wettbewerb „GENIAL zentral - Aktive Innenstadt“ zielte darauf ab, besonders innovative Projekte möglicher Zentrenentwicklung zu identifizieren und politische Aufmerksamkeit zu wecken. Mit diesem Wettbewerb wurde der Dialog mit den Kommunen über die Zukunft der Innenstädte intensiviert. Zehn der in „GENIAL zentral“ ausgezeichneten Projekte wurden schließlich in das Zentrenprogramm aufgenommen. Die übrigen ausgezeichneten Vorhaben wurden auf eine andere Weise unterstützt.³⁸

Länderspezifische Auswahlkriterien und Anforderungen

Die herangezogenen Kriterien der Auswahl folgen den in der Verwaltungsvereinbarung definierten Fördervoraussetzungen, die in der Regel in Gänze übernommen und entsprechend wortgetreu in den landesweiten Förderrichtlinien und Ausschreibungen abgebildet werden. Im Einzelnen zeigen sich Unterschiede vor allem darin, wie beispielsweise die Anforderungen an integrierte Entwicklungskonzepte ausformuliert werden (siehe dazu vertieft in Kapitel 5.1), oder darin, wie die zentralörtliche Bedeutung abzuleiten ist. In Berlin wird hier der Bezug zum Stadtentwicklungsplan (StEP) Zentren gefordert, Hamburg legt das Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung (RISE) und das Hamburger Zentrenkonzept zugrunde, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt fordern die Einordnung in die zentralörtliche Struktur und Bedeutung, während Brandenburg und das Saarland die Ausweisung zentraler Versorgungsbereiche hervorheben.

Die Abgrenzung der Gebiete folgt ebenso vielfältigen Kriterien. Mit Ausnahme jener Länder, die explizite Vorgaben in Anlehnung an bestehende Zentrenkonzepte machen (siehe oben) oder die die Ausweisung als Sanierungsgebiete verlangen, wird es in der Mehrzahl der Länder den Kommunen überlassen, pragmatische und plausible Kriterien für die konkrete Gebietsabgrenzung auf Basis der in der gemeinsamen³⁹

³⁸ Interview Thüringen, 09.04.2014

³⁹ Möglich ist die Ausweisung auf der Grundlage des städtebaulichen Entwicklungskonzeptes gemäß § 171 b Abs. 2 BauGB durch Beschluss der Gemeinde, aber auch die Abgrenzung als Sanierungsgebiet nach § 142 BauGB, als städtebauliches Entwicklungsgebiet nach § 165 BauGB, als Erhaltungsgebiet nach § 172 BauGB oder als Gebiet der Sozialen Stadt nach § 171 e BauGB; vgl. auch BMVBS 2009: 12

Programmstrategie und den jährlichen Verwaltungsvereinbarungen zur Städtebauförderung genannten Möglichkeiten anzuwenden. Zusätzlich zu den in der Verwaltungsvereinbarung festgelegten Voraussetzungen haben verschiedene Länder eigene Anforderungen an die Gebiete formuliert. Diese sind teils in den entsprechenden Ausschreibungen dokumentiert; manche Anforderungen konnten jedoch erst in den Ländergesprächen ermittelt werden. Die unterschiedlichen Informationsgrundlagen lassen keine umfassende Aufstellung der angewandten Auswahlkriterien zu, die für einen systematischen Vergleich und eine Auswertung erforderlich wären.

Thematisch umfassen die Kriterien eine breite Palette von Priorisierungen jener Gebiete, die den größten, drängendsten Handlungsbedarf aufweisen (Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern). Im Fall Sachsen-Anhalt begründet das die erwähnte Begrenzung der Zentrenprogrammgebiete auf die bereits im Programm Stadtumbau Ost geförderten Städte. Weiterhin werden Förderkriterien wie Vorbildcharakter und besonderer Innovations- und Impulscharakter der geplanten Gesamtmaßnahme (Hessen, Thüringen) formuliert sowie weitere Kriterien benannt, die beispielsweise die Imageverbesserung und die Erhöhung der touristischen Attraktivität (Berlin, Mecklenburg-Vorpommern) und die Berücksichtigung ökologischer Belange und Nachhaltigkeit (Baden-Württemberg) beschreiben. In Nordrhein-Westfalen wird ein Schwerpunkt auf die energetische Sanierung kommunaler Gebäude und die gezielte Beseitigung vorhandener städtebaulicher Missstände und Funktionsschwächen gelegt. Zudem haben Gesamtmaßnahmen mit eindeutigem Entwicklungspotenzial und guten Aufwertungschancen einen Fördervorrang.

Dazu zählen weitere inhaltliche Kriterien, die auf die Leistungsfähigkeit und Mitwirkungsbereitschaft Privater zielen. In Hessen wird explizit nach der Leistungsfähigkeit beauftragter Dritter und der Tragfähigkeit lokaler Netzwerkstrukturen gefragt. Hier wird die Einbeziehung privater Akteure und der ökonomischen Entwicklung klar als Fördervorrang erklärt und auch Berlin verlangt Nachweise für bestehende Kooperationsstrukturen.

Während diese Kriterien oftmals weniger auf das Zentrenprogramm selbst bezogen sind, sondern auch grundsätzliche Entwicklungsziele der Länder abbil-

den, lassen sich bestimmte, wiederkehrende formale Anforderungen festmachen. Diese beziehen sich auf die nachzuweisende Verbindlichkeit und Zügigkeit der Durchführung. In Baden-Württemberg und in Nordrhein-Westfalen werden Kommunen, die anfinanzierte, bereits bewilligte oder beantragte Maßnahmen vorweisen können, in der Auswahl priorisiert. In Nordrhein-Westfalen ist ergänzend ein kohärentes integriertes Handlungskonzept und ein Ratsbeschluss Voraussetzung für die Programmaufnahme. Berlin fragt in diesem Sinne nach dem Vorliegen eines Bezirksamtsbeschlusses und Bremen hat in der Auswahl dezidiert die bereits beschlossenen Planungsvorhaben berücksichtigt. Bremen hat zudem jenen Programmgebieten Fördervorrang gegeben, die ein eindeutiges Entwicklungspotenzial und somit bei gegebenem Mitteleinsatz die größten Aufwertungschancen aufweisen.⁴⁰ Niedersachsen dagegen fördert nur Kommunen, die bereits in Vorleistung gegangen sind und entsprechende Konzepte entwickelt und beschlossen haben. Die Erstellung von Konzepten ist hier nicht förderfähig.

Weiterentwicklung der Auswahlverfahren auf Länderebene

Eine Erkenntnis der Zwischenevaluierung ist, dass die zum Programmstart 2008/2009 angewandten Gebietsauswahlverfahren und -kriterien seitdem angepasst und verändert wurden beziehungsweise einem fortlaufenden Entwicklungsprozess unterliegen. Dies ist insbesondere für die letzten beiden Jahre festzustellen. Nur in drei Ländern sind seitdem keine Änderungen der programmatischen Ausrichtung des Zentrenprogramms vorgenommen worden: Das Saarland hat sein Auswahlverfahren nicht verändert und auch Sachsen-Anhalt hält weiter an dem Fokus auf den Stadtumbau Ost-Städten fest. Mecklenburg-Vorpommern sieht ebenfalls keine Änderungen vor, da auch keine Neuaufnahmen von Gebieten in das Programm geplant sind.

In allen anderen Ländern lassen sich jedoch Änderungen feststellen, die auf mehrere, länderübergreifende Veränderungen und Entwicklungen zurückzuführen sind. Nach einer zunächst zögerlichen oder zurückhaltenden Erprobungsphase berichten mehrere Ländervertreterinnen und -vertreter von einer steigenden Zahl von Förderanträgen durch Kommunen⁴¹, die durch das Auslaufen des Programms Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen noch verstärkt wird.⁴² Entscheidend für den Zuwachs der Anträ-

⁴⁰ vgl. Der Senator für Wirtschaft und Häfen 2009

⁴¹ Interviews Bayern, 04.04.2014; Brandenburg, 04.04.2014; Nordrhein-Westfalen, 15.04.2014

ge ist nach Erklärung der Vertreterinnen und Vertreter der Länder das seit dem Programmstart gewachsene Vertrauen in das neue Programm, dessen Bedeutung von den Kommunen erkannt wird und von dessen Fortführung die Länder vielfach ausgehen. In diesem Kontext plant beispielsweise das Saarland erstmals die Aufnahme neuer Gebiete und in Brandenburg sind seit 2012 weitere Fördergebiete aufgenommen worden. Die 2014 in der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung erneut erfolgte Aufstockung der Bundesmittel für das Zentrenprogramm bestätigt diese Erwartungen und stellt doch zugleich die Länder vor neue Herausforderungen: einerseits die entsprechende Länderkomplementärfinanzierung sicher zu stellen und andererseits die Erwartungen der Kommunen zu lenken.

Ein wesentliches Resultat der Planungen für Neuaufnahmen ebenso wie der gestiegenen Zahl von Förderanträgen ist damit die Qualifizierung der Förderkriterien, die auch eine weitere Schärfung des Programmprofils bedeutet. Im Sinne des „lernenden Programms“ werden neue und verfeinerte Auswahlkriterien und Verfahren entwickelt.

Derartige Prozesse sind bereits erkennbar in:

- Berlin, wo seit 2014 das Auswahlverfahren in Bezug auf fortgeschriebene städtische Entwicklungsplanungen weiter entwickelt wird,
- Hamburg, wo bereits 2009 alle Städtebauförderprogramme unter dem Dach der Integrierten Stadtteilentwicklung (RISE) zusammengeführt worden sind, wurden 2013 Förderrichtlinien für Maßnahmen in RISE erlassen,
- Rheinland-Pfalz, dessen Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD) das Auswahlverfahren aufgrund steigender Antragstellungen stärker systematisieren will,
- Schleswig-Holstein, das seit 2013/14 ein zweistufiges Auswahlverfahren zur Vereinfachung der Antragstellung und Qualifizierung der Anträge entwickelt oder auch
- Thüringen, das die Erfahrungen der ersten Auswahlrunde von 2008 für die Verfeinerung des seit 2013 laufenden zweiten Auswahlverfahrens genutzt hat.

In Schleswig-Holstein wie in einer Reihe weiterer Länder sind diese Weiterentwicklungsprozesse auch geprägt durch die zeitgleich laufende Novellierung

der jeweiligen Förderrichtlinien, die bis 2015 in Baden-Württemberg, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein abgeschlossen werden sollen (siehe auch Kapitel 3.2., Tabelle 11). Da die vorherigen Richtlinien bereits vor der Auflage des Zentrenprogramms entstanden sind, werden in den novellierten Richtlinien erstmals konkrete Aussagen zum Zentrenprogramm getroffen. Dies betrifft beispielsweise die detaillierte Festlegung, welche Konzepte in welcher Aussageschärfe als Fördervoraussetzungen zugrunde gelegt werden, aber auch die transparente und verbindliche Darlegung zur Auswahl von Programmgebieten.

Hinsichtlich der Veränderungen in der Umsetzungspraxis berichten die Ländervertreterinnen und -vertreter, dass vor allem in den neu aufgenommenen Programmgebieten eine veränderte Schwerpunktsetzung in den Gebietstypen ebenso wie in den Maßnahmen feststellbar ist, die sich aber aufgrund der zeitlich verzögerten Erstellung der Begleitinformationen noch nicht klar belegen lässt. Hier ist eine Entwicklung erkennbar, bei der mehr kleinere Städte und Gemeinden Förderanträge zur Aufnahme ins Zentrenprogramm stellen, was vor allem in Ländern wie Nordrhein-Westfalen, in denen bisher beziehungsweise zu Beginn des Programms eher mittlere und größere Städte im Programm vertreten sind, eine Erweiterung der Stadt- und Gebietstypen bedeutet.

Damit verbunden ist eine Veränderung in den geplanten Gesamtmaßnahmen, die umfangreichere Projekte mit einem breiteren Paket von Einzelmaßnahmen beinhalten, die wiederum die für das Zentrenprogramm spezifische Palette investiver und nicht-investiver Maßnahmen umfassender abdecken und nutzen. Diese Veränderungen reflektieren ein vertieftes Verständnis der Städte und Gemeinden über die Qualitäten des Zentrenprogramms und seiner Instrumente und eine höhere Bereitschaft, diese zu erproben. Insgesamt sorgt die steigende Anzahl von Anträgen und Programmaufnahmen auch im Zuge der steigenden Mittelausstattung des Programms für eine größere Breite und Vielfalt von Stadt- und Zentrenstypen im Programm. Dadurch erweitert sich das Spektrum der Zielsetzungen und Aktivitäten und differenziert sich weiter aus.

⁴² Interviews Rheinland-Pfalz, 25.03.2014; Thüringen, 09.04.2014

3 | Programmumsetzung und Implementation

Leitfragen

Nachdem die Programmstrategie einschließlich der Fördergebietsauswahl im vorangegangenen Kapitel analysiert wurde, widmet sich dieses Kapitel dem Programmvollzug. Leitfragen sind:

- Welche Arten von Kommunen und von Gebieten sind im Zentrenprogramm vertreten?
- Welche Bedeutung haben die unterschiedlichen Zentrentypen (Stadt-/Ortszentren und Stadtteil-/Ortsteilzentren)? Durch welche Nutzungen sind die Fördergebiete geprägt?
- Unterscheiden sich die Programmkommunen von der Gesamtheit der deutschen Kommunen und von den Kommunen in den anderen Städtebauförderprogrammen?
- Wie funktioniert das Zusammenwirken des Programms mit anderen Teilen der Städtebauförderung?
- Welche Bündelungseffekte mit weiteren Förderprogrammen und Ressourcen außerhalb der Städtebauförderung sind festzustellen?
- In welchem Umfang werden Mittel des Zentrenprogramms in den Fördergebieten eingesetzt?
- Für welche konkreten Zwecke werden die Programmmittel verwandt?
- Wie sind Programmausgestaltung und -vollzug im länderübergreifenden Querschnitt ausgeprägt?
- Welche Rolle spielen länderspezifische Ansätze für die Programmumsetzung?
- Wie zweckmäßig sind die Prozesse der Programmumsetzung?
- Welche Veränderungen haben sich im Zeitverlauf ergeben?

Im ersten Teil des Kapitels erfolgt eine quantitative Analyse der Umsetzung des Zentrenprogramms. Im zweiten Teil wird die Implementation des Programms in den Blick genommen, hierbei werden insbesondere das Förderverfahren, Unterstützungsleistungen und die Öffentlichkeitsarbeit beleuchtet.

3.1 Quantitative Analysen zur Umsetzung des Zentrenprogramms

Vorbemerkung

Die im Folgenden vorgestellten quantitativen Analysen basieren auf Datengrundlagen, die vom BBSR zur Verfügung gestellt wurden: Auf der Städtebauförderungsdatenbank, den elektronischen Begleitinformationen, sozioökonomischen Daten zu den Kommunen aus der laufenden Raubeobachtung und raumtypologischen Einordnungen. Die entsprechenden Dateien wurden von complan und IfS zusammengeführt und vertiefend ausgewertet. Die Daten aus der Städtebauförderungsdatenbank und den elektronischen Begleitinformationen bilden den Stand 2013 ab, die sozioökonomischen Daten zu den Gemeinden betreffen die Jahre 2007 bis 2012. Vom BBSR wurden zudem für die Zwischenevaluierung Sonderauswertungen von Daten aus der Städtebauförderungsdatenbank und von Begleitinfor-

mationen zu den anderen Programmen der Städtebauförderung durchgeführt. Durch diese Sonderauswertungen war es möglich, die Programmkommunen und Fördergebiete des Zentrenprogramms mit denen der anderen Programme zu vergleichen und Spezifika wie Gemeinsamkeiten herauszuarbeiten.

Die Auswertbarkeit und Nutzbarkeit der Begleitinformationen für Zwecke der Programmbegleitung und der Evaluierung hat sich durch die 2010 erfolgte Umstellung auf eine elektronische Datenerfassung und Übermittlung sehr stark verbessert. Jedoch bestehen bei einigen Themenbereichen der Begleitinformationen noch Probleme, die die Aussagekraft der Daten beeinträchtigen. Die Gründe hierfür liegen in Fehleinträgen, aber auch in der nicht eindeutigen Formulierung eines Teils der Fragen beziehungsweise Erhebungs-

gegenstände der Begleitinformationen. Hier wirkt sich aus, dass die Begleitinformationen nicht für Zwecke des Monitorings und der Evaluierung der Städtebauförderung konzipiert worden sind, sondern für Verwaltungsaufgaben im Zusammenhang mit der Aufstellung des jährlichen Bundesprogramms.

Das elektronische Monitoring, das parallel zu dieser Zwischenevaluierung flächendeckend eingeführt wurde, wird zukünftig die Datengrundlagen für die Begleitung und Bewertung der Programme der Städtebauförderung deutlich verbessern. Im elektronischen Monitoring werden Indikatoren zu den Programmgebieten erfasst, die deutlich über die elektronischen Begleitinformationen hinausgehen (insbesondere zum „Output“ der Förderung und zur Kontextentwicklung) und die Datenerhebung wird durch Erläuterungen für die Kommunen unterstützt.

Überblick über den Programmverlauf

Im Zeitraum 2008 bis 2013 wurden insgesamt 428 Kommunen mit 477 Gebieten in das Programm aufgenommen.

394 Kommunen sind mit einem Fördergebiet vertreten, 31 Kommunen mit zwei oder mehr Fördergebieten. Ein erheblicher Teil der Fördergebiete ist bereits seit 2008 im Programm (152 Gebiete). Zwischen 2009 und 2011 ging die Zahl der Gebiete, in denen neu mit dem Zentrenprogramm begonnen wurde, zurück. Danach war ein leichter Anstieg bei der Zahl der neuen Gebiete zu verzeichnen.

In der zeitlichen Gestaltung der Aufnahme in das Programm bestehen zwischen den Bundesländern erhebliche Unterschiede (siehe Tabelle 5). Viele Länder haben seit 2009 kontinuierlich neue Fördergebiete aufgenommen, darunter alle großen Flächenländer. Andere Länder haben nach 2008 nur noch wenige oder gar keine Gebiete mehr aufgenommen (zum Beispiel Berlin, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen-Anhalt), planen dies jedoch zum Teil für die Folgejahre beziehungsweise führen dies aktuell durch (siehe auch Kapitel 2.4). Baden-Württemberg unterscheidet sich von den anderen Ländern dadurch, dass hier in mehr als der Hälfte der Gebiete das Zentrenprogramm in den Jahren 2012 oder 2013 begann.

Mit den Verwaltungsvereinbarungen der Jahre 2008 bis 2013 stellte der Bund insgesamt Bundesfinanzhilfen in Höhe von 448,6 Millionen Euro für das Zentrenprogramm bereit.⁴³ Die in der Städtebauförderungsdatenbank erfassten Bundesfinanzhilfen belaufen sich für den gleichen Zeitraum auf 427,1 Millionen Euro. Berücksichtigt man auch das Landesdrittel und das kommunale Drittel, so ergibt sich ein Gesamtförderbetrag in der Größenordnung von rund 1,3 Milliarden Euro.

Von den 477 Fördergebieten waren im Jahr 2013 nach dem in der Städtebauförderungsdatenbank erfassten Status 350 „laufende Maßnahmen“, 120 „ruhende Maßnahmen“ und sieben Gebiete (ausschließlich Gebiete in Niedersachsen) ausfinanziert. Geht man von dem in der Städtebauförderungsdatenbank geführten voraussichtlichen Maßnahmenende aus, so werden erstmals in den Jahren 2015 und 2016 in einer größeren Zahl von Fördergebieten die Maßnahmen beendet sein (zusammen 171 Gebiete). Die durchschnittliche Dauer der Maßnahmen liegt nach den in der Städtebauförderungsdatenbank erfassten Angaben bei acht Jahren, wobei erhebliche Unterschiede zwischen den Bundesländern bestehen: So beträgt zum Beispiel die durchschnittliche Maßnahmendauer in Nordrhein-Westfalen sechs Jahre, in Rheinland-Pfalz, Mecklenburg-Vorpommern und Berlin 13 beziehungsweise 14 Jahre.⁴⁴

Charakteristika der Programmkommunen

Betrachtet man die Verteilung der Programmkommunen auf die Gemeindegrößenklassen, so wird ein Schwerpunkt im Bereich der Gemeinden zwischen 10.000 und 50.000 Einwohnern deutlich. 242 Programmkommunen und 252 Fördergebiete, das heißt mehr als die Hälfte aller Programmkommunen und Fördergebiete, entfallen auf die entsprechende Gemeindegrößenklasse.

Die entsprechende Schwerpunktsetzung zeigt sich auch bei Betrachtung der Bundesfinanzhilfen. Tabelle 6 weist die Verteilung der Bundesfinanzhilfen nach Stadt- und Gemeindetyp in der Klassifikation des BBSR aus und vergleicht sie mit den Anteilen der Typen an der deutschen Gesamtbevölkerung. Der Stadt- und Gemeindetyp in der Klassifikation des BBSR berücksichtigt neben der Einwohnerzahl einer Kommune auch ihre zentralörtliche Funktion sowie die Zugehörigkeit zu einem Gemeindeverband oder einer Einheitsgemeinde. Von den Bundesfinanzhilfen des Zentren-

⁴³ BMUB 2014: 22

⁴⁴ Die Unterschiede in den Laufzeiten spiegeln nur zum Teil echte Unterschiede in der Dauer der Maßnahmen wider. Zum Teil gehen sie auf unterschiedliche Handhabung der Einträge in den Begleitinformationen zurück.

Tabelle 5: Fördergebiete und Programmkommunen nach Beginn der Maßnahme und Bundesland

Bundesland	2008		2009		2010		2011		2012		2013		Gesamt	
	Gebiete	Kommunen	Gebiete	Kommunen	Gebiete	Kommunen	Gebiete	Kommunen	Gebiete	Kommunen	Gebiete	Kommunen	Gebiete	Kommunen
Baden-Württemberg	9	9	10	9	10	8	6	4	29	27	13	11	77	68
Bayern	33	33	15	14	21	21	17	14	8	8	10	9	104	99
Berlin	2	1	3	0	1	0	0	0	0	0	0	0	6	1
Brandenburg	5	5	2	2	0	0	0	0	4	4	1	1	12	12
Bremen	2	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	3	2
Hamburg	3	1	0	0	5	0	1	0	0	0	2	0	11	1
Hessen	17	20	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	20	23
Mecklenburg-Vorpommern	10	10	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	10
Niedersachsen	11	11	4	4	4	4	4	4	1	1	3	3	27	27
Nordrhein-Westfalen	20	17	20	20	18	18	7	5	14	12	16	12	95	84
Rheinland-Pfalz	4	4	5	5	3	3	2	2	6	6	4	4	24	24
Saarland	8	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	8
Sachsen	4	4	5	4	6	4	3	3	3	3	5	5	26	23
Sachsen-Anhalt	19	15	0	0	3	3	0	0	1	0	2	2	25	20
Schleswig-Holstein	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	0	8	7
Thüringen	3	3	8	8	4	4	3	2	0	0	3	2	21	19
Gesamt	152	144	74	68	76	66	44	35	68	63	63	52	477	428

Quelle: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR 2013, Angaben der Länder, eigene Berechnungen

Erläuterung zu Tabelle 5

Kommunen und Gebiete sind nach dem Jahr des Beginns der Maßnahme dargestellt. Bei Kommunen mit mehreren Gebieten wurde für die Einordnung der Kommune das Jahr des Maßnahmenbeginns im ältesten Fördergebiet verwandt. Die Stadtstaaten werden als Kommune nur mit dem Jahr geführt, in dem ihre ersten Gebiete in das Bundesprogramm aufgenommen wurden. In Hessen liegt die Zahl der Programmkommunen aufgrund von zwei interkommunalen Kooperationsmaßnahmen über der Zahl der in der Städtebauförderungsdatenbank ausgewiesenen Fördergebiete. Nicht berücksichtigt wurden die hessischen Gebiete, die im Verlauf des Jahres 2013 in das Zentrenprogramm aufgenommen wurden, aber im Bundesprogramm 2013 und in der Städtebauförderungsdatenbank 2013 noch nicht enthalten sind. Berücksichtigt man alle hessischen Gebiete, so ergibt sich für Hessen eine Gesamtzahl von 27 Gebieten in 23 Gemeinden.

programms bis zum Jahr 2013 gingen 39 Prozent in Mittelstädte, während der Anteil dieses Stadttyps an der Gesamtbevölkerung in Deutschland bei lediglich 28 Prozent liegt. Auch die größeren Kleinstädte werden überproportional von den Mitteln des Zentrenprogramms erreicht (22 Prozent der Bundesfinanzhilfen verglichen mit 16 Prozent Bevölkerungsanteil). Großstädte erhielten hingegen einen gemessen am Bevölkerungsanteil leicht unterproportionalen Anteil an den Bundesfinanzhilfen, kleinere Kleinstädte und Landgemeinden einen deutlich unterproportionalen Anteil. Differenziert man nach der Art der Region, in der die

Programmkommunen liegen, so entfallen 76 Prozent der Bundesfinanzhilfen auf Kommunen in Großstadtregionen und 24 Prozent auf Kommunen außerhalb von Großstadtregionen. Diese Anteile entsprechen ungefähr den Anteilen der beiden Arten von Regionen an der Gesamtbevölkerung.

Die Schwerpunktsetzung auf Mittelstädte und größere Kleinstädte zeigt sich in annähernd allen Flächenländern, mit Unterschieden im Detail. So haben in Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein die Mittelstäd-

Tabelle 6: Programmkommunen, Fördergebiete und Bundesfinanzhilfen 2008 bis 2013 nach Stadt- und Gemeindetyp

Stadt- und Gemeindetyp	Anzahl Programmkommunen	Anzahl Fördergebiete	Bundesfinanzhilfen		Vergleich: Anteil Stadt- und Gemeindetyp an Gesamtbevölkerung in Deutschland in Prozent
			in Millionen Euro	Anteil in Prozent	
Landgemeinden	10	10	4,3	1	7
Kleinere Kleinstädte	74	75	46,0	11	17
Größere Kleinstädte	126	129	95,1	22	16
Mittelstädte	164	178	164,9	39	28
Großstädte	51	85	116,7	27	31
Gesamt	425	477	427,1	100	100

Quelle: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR 2013 und Kommunaldaten des BBSR 2012, eigene Berechnungen

Erläuterung: Die beiden interkommunalen Maßnahmen in Hessen gehen nur mit jeweils einer Kommune in die Auswertung ein. Die Summe der Anteile der Stadt- und Gemeindetypen weicht durch Rundungseffekte zum Teil von 100 Prozent ab.

te besonders große Anteile an der finanziellen Unterstützung aus dem Zentrenprogramm, in Brandenburg, Sachsen und vor allem im Saarland die größeren Kleinstädte⁴⁵ (jeweils gemessen am Anteil dieser Stadt- und Gemeindetypen an der Gesamtbevölkerung der einzelnen Bundesländer).

Die Ausnahme unter den Flächenländern bildet Nordrhein-Westfalen. Dort liegen die Anteile der Bundesfinanzhilfen, die auf die einzelnen Stadt- und Gemeindetypen entfallen, sehr nah an den Bevölkerungsanteilen.

Dass insbesondere Mittelstädte überproportional von der Städtebauförderung profitieren, ist kein Spezifikum des Zentrenprogramms, sondern ist ein allgemeines Muster der Städtebauförderung in Deutschland. Wie die vom BBSR für die Zwecke der Zwischenevaluierung durchgeführten Sonderauswertungen zeigen, liegt auch bei allen anderen Programmen der Städtebauförderung der Anteil der Bundesfinanzhilfen, der bis 2013 in Fördergebiete in Mittelstädte gegangen ist, über dem Anteil dieses Stadttyps an der deutschen Gesamtbevölkerung. Noch größer als beim Zentrenprogramm ist dieser Effekt beim Programm Städtebaulicher Denkmalschutz. Der Anteil der Großstädte an den Bundesfinanzhilfen fällt bei den meisten Programmen (leicht) unterproportional aus, die Ausnahme bilden hier das Programm Soziale Stadt, bei dem der Mitteleinsatz stark auf Großstädte ausgerichtet ist, und der Stadttumbau, bei dem der Anteil der Bundesfinanzhilfen, der auf die Großstädte entfällt, ungefähr dem Bevölkerungsanteil entspricht (siehe Tabelle 7).⁴⁶

Merkmale der Fördergebiete und Fördermitteleinsatz pro Gebiet⁴⁷

Von den beiden Typen von Zentren, auf die das Programm zielt, haben die Stadt- und Ortszentren die weitaus größere Bedeutung. 392 (86 Prozent) der 455 Gebiete betreffen diesen Zentrentyp. Stadtteil- und Ortsteilzentren stellen lediglich 63 Gebiete (14 Prozent). Die geförderten Stadtteil- und Ortsteilzentren liegen überwiegend in den drei Stadtstaaten sowie in einigen

größeren und mittleren Städten der Flächenländer (vor allem Nordrhein-Westfalen, Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen). Bei den Gebieten, in denen die Förderung 2013 begann, liegt der Anteil der Stadtteil- und Ortsteilzentren mit 24 Prozent merklich höher als in den früheren Jahren.

Im Durchschnitt sind die Programmgebiete 58 ha groß, wobei zwischen den Ländern erhebliche Unterschiede bestehen. So sind die Gebiete in Sachsen-Anhalt im Durchschnitt 130 ha, in Nordrhein-Westfalen 92 ha und in Bayern 78 ha groß. Niedrig fällt die durchschnittliche Gebietsgröße hingegen in Baden-Württemberg (10 ha), Sachsen (16 ha), Niedersachsen (18 ha) und Schleswig-Holstein (22 ha) aus. Die Unterschiede bestehen auch dann, wenn die Gemeindegröße kontrolliert wird, also nur Gemeinden einer Gemeindegrößenklasse verglichen werden.

Nach den Begleitinformationen beträgt die durchschnittliche Einwohnerzahl der Gebiete circa 3.000 Personen. 58 Prozent der Gebiete haben weniger als 2.000 Einwohner. Tendenziell steigt die Zahl der Einwohner im Gebiet mit der Zahl der Einwohner in der Kommune an.⁴⁸

Auch die durchschnittliche Einwohnerzahl pro Gebiet unterscheidet sich zwischen den Bundesländern erheblich. Das Spektrum reicht von circa 14.200 Einwohnern pro Gebiet in Berlin und circa 7.000 Einwohnern pro Gebiet in Hamburg und Bremen bis zu circa 940 Einwohnern pro Gebiet in Schleswig-Holstein und circa 640 Einwohnern pro Gebiet in Sachsen.⁴⁹

Innerhalb der gesamten Städtebauförderung nehmen die Gebiete des Zentrenprogramms hinsichtlich der Einwohnerzahl eine mittlere Position ein. Nach den Sonderauswertungen, die das BBSR für die Zwecke der Zwischenevaluierung ausführte, sind die Gebiete der Programme Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen (durchschnittlich circa 2.000 Einwohner) und Städtebaulicher Denkmalschutz (durchschnittlich circa 2.400 Einwohner) sowie Stadttumbau

⁴⁵ Im Saarland liegen bislang alle Fördergebiete in größeren Kleinstädten.

⁴⁶ Das Programm Kleinere Städte und Gemeinden wurde aufgrund seiner speziellen Ausrichtung auf kleinere Kommunen nicht in die Auswertungen einbezogen. Zu den räumlichen Verteilungseffekten siehe auch Deutscher Bundestag 2012: 42 ff.

⁴⁷ Die folgenden Analysen zu den Gebieten basieren auf den Daten der elektronischen Begleitinformationen. Für das Jahr 2013 lagen für 455 der 477 Fördergebiete Begleitinformationen vor. Das Fehlen von Begleitinformationen für eine kleine Zahl von Gebieten erklärt, warum die im Folgenden gemachten Angaben von einer leicht geringeren Zahl der Fördergebiete ausgehen als die Angaben im vorangegangenen Abschnitt.

⁴⁸ Nicht in die Auswertungen zur Einwohnerzahl einbezogen wurden 14 Gebiete, für die in den Begleitinformationen Einwohnerangaben in einer Höhe geführt werden, die im Verhältnis zur Einwohnerzahl der Gesamtstadt nicht plausibel sind.

⁴⁹ Unter den sächsischen Fördergebieten befinden sich zwei ehemalige Industrieareale, die kaum Einwohner aufweisen. Aber auch wenn man diese beiden Gebiete ausblendet, ist die Einwohnerzahl pro Gebiet in Sachsen niedriger als in anderen Bundesländern.

Tabelle 7: Verteilung der Bundesfinanzhilfen 2008 bis 2013 in den einzelnen Programmen der Städtebauförderung nach Stadt- und Gemeindetyp (ohne abgerechnete Gebiete)

Stadt- und Gemeindetyp	Zentrenprogramm	Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen	Städtebaulicher Denkmalschutz	Soziale Stadt	Stadtumbau	Vergleich: Anteil Stadt- und Gemeindetyp an Gesamtbevölkerung in Deutschland in Prozent
	Anteil Bundesfinanzhilfen 2008 bis 2013 in Prozent					
Landgemeinden	1	3	2	0	1	7
Kleinstädte	33	34	37	11	25	34
Mittelstädte	39	35	40	36	42	28
Großstädte	27	28	21	53	32	31
Gesamt	100	100	100	100	100	100

Quelle: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR 2013 und Kommunaldaten des BBSR 2012, Sonderauswertungen des BBSR, eigene Berechnungen

West (circa 3.200 Einwohner) kleiner als die Gebiete im Zentrenprogramm. Die Gebiete in den Programmen Soziale Stadt (circa 14.000 Einwohner) und Stadtumbau Ost (circa 6.200 Einwohner) sind hingegen größer als die Gebiete im Zentrenprogramm. Die Unterschiede, die in der Einwohnerzahl der Fördergebiete zwischen den Programmen der Städtebauförderung bestehen, gehen dabei vor allem auf die Gebiete in den Groß- und Mittelstädten zurück. In den Kleinstädten liegen die durchschnittlichen Flächengrößen der Programme relativ nahe beieinander.⁵⁰

Was die in den Begleitinformationen erfasste überwiegende Nutzung im Gebiet anbelangt, dominiert im Zentrenprogramm die überwiegende Mischnutzung (68 Prozent der Gebiete), gefolgt von der überwiegenden Wohnnutzung (27 Prozent der Gebiete). In allen

westdeutschen Ländern überwiegt in der Mehrheit der Fördergebiete die Mischnutzung. Bei den ostdeutschen Flächenländern ist dies nur bei Brandenburg und Sachsen der Fall, bei den anderen drei Ländern überwiegt in der Mehrheit der Gebiete die Wohnnutzung. Insgesamt betrachtet haben Gebiete mit Mischnutzung im Zentrenprogramm nach den Sonderauswertungen des BBSR eine deutlich höhere Bedeutung als in den Städtebauförderprogrammen Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, Städtebaulicher Denkmalschutz, Soziale Stadt und Stadtumbau Ost. Nur im Programm Stadtumbau West ist der Anteil gemischt genutzter Fördergebiete annähernd so hoch wie im Zentrenprogramm. In der Nutzung zeigen die Fördergebiete also ein Profil, das zu den Zielen des Programms passt.

⁵⁰ Bei den Auswertungen wurden die abgerechneten Gebiete ausgeklammert. Beim Programm Städtebaulicher Denkmalschutz und beim Stadtumbau wurde Berlin mit seinen ungewöhnlich großen Einwohnerzahlen pro Gebiet nicht berücksichtigt. Generell ergeben sich Einschränkungen in der Zuverlässigkeit der berechneten durchschnittlichen Gebietsgrößen daraus, dass außer beim Zentrenprogramm jeweils für einen erheblichen Anteil der Fördergebiete keine Angaben zur Einwohnerzahl vorliegen. Zu Gebietscharakteristika in den verschiedenen Programmen der Städtebauförderung siehe auch BBSR 2011.

Die Auswertung des ebenfalls in den Begleitinformationen erfassten überwiegenden Baualters im Gebiet zeigt für das Zentrenprogramm keine eindeutigen Strukturen. Über alle Programmgebiete betrachtet wurde in den Begleitinformationen am häufigsten die Kategorie „gemischte Bebauung“ angegeben (47 Prozent aller Fördergebiete), gefolgt von der Kategorie „Bebauung bis 1918“ (31 Prozent der Gebiete). In den meisten westdeutschen Bundesländern ist die Mehrheit der Fördergebiete hinsichtlich des Baualters durch gemischte Bebauung geprägt. Ausnahmen sind Bayern, wo in der Mehrheit der Gebiete die Bebauung bis 1918 überwiegt, und Hamburg, dessen Gebiete durch Bebauung der fünfziger und sechziger Jahre geprägt werden. In den meisten ostdeutschen Ländern überwiegt bei der Mehrheit der Gebiete die Bebauung bis 1918 – häufig handelt es sich hierbei um Gebiete in den historischen Innenstädten. Ausnahme ist Brandenburg, wo in den Begleitinformationen für fast zwei Drittel der Fördergebiete bezüglich des Baualters die Kategorie „gemischte Bebauung“ angegeben wurde.

Betrachtet man alle 455 Fördergebiete, für die zum Jahr 2013 Begleitinformationen vorliegen, so kommen auf ein Gebiet im Durchschnitt Bundesfinanzhilfen im Umfang von circa 923.000 Euro. Einschließlich des Landesdrittels und des kommunalen Drittels ergibt sich ein Betrag von knapp 2,8 Millionen Euro. Berücksichtigt man nur die 152 Fördergebiete, die schon 2008 in das Programm aufgenommen wurden und damit schon relativ lange in der Förderung sind, so betragen die Bundesfinanzhilfen im Schnitt circa 1.295.000 Euro.

Die durchschnittlichen Bundesfinanzhilfen pro Gebiet unterscheiden sich zwischen den Bundesländern deutlich, wie Tabelle 8 zeigt. Die Werte bewegen sich in der Spanne von circa 636.000 Euro (Bayern) und 3.071.000 Euro (Berlin).

Die Unterschiede in den Bundesfinanzhilfen pro Gebiet können auf eine Reihe von Faktoren zurückgeführt werden. Naturgemäß spielt die Größe (gemessen an der Einwohnerzahl) eine wichtige Rolle für den Umfang der Fördermittel, die in einem Gebiet vorgesehen sind. Aber auch unabhängig von Gebietsgrößeneffekten bestehen zwischen den Bundesländern Unterschiede in den Bundesfinanzhilfen pro Gebiet, wie die durchschnittliche Höhe der Bundesfinanzhilfen pro Einwohner deutlich macht. Auf der einen Seite finden sich Länder mit durchschnittlichen Bundesfinanzhilfen von über 1.000 Euro pro Einwohner, auf der anderen Seite Länder mit durchschnittlichen Bundesfinanzhilfen von weniger als 200 Euro pro Einwohner. Länder mit

stark überdurchschnittlichen Bundesfinanzhilfen pro Einwohner im Gebiet, wie Sachsen, Schleswig-Holstein, Niedersachsen oder Hessen, haben den Mitteleinsatz auf eine relativ kleine Zahl von Gebieten konzentriert, während andere Länder eher eine größere Zahl von Gebieten mit geringerem Fördermitteleinsatz unterstützen.

Zusammenwirken mit anderen Städtebauförderprogrammen und Mittelbündelung

Die Herausforderungen, die sich in den Fördergebieten stellen, sind in der Regel zu groß, als dass sie allein mit den Mitteln des Zentrenprogramms bewältigt werden könnten. Insofern hat das Zusammenwirken des Zentrenprogramms mit den anderen Städtebauförderprogrammen und die Bündelungen mit weiteren Förderprogrammen und Finanzierungsquellen eine große Bedeutung.

Zum Einsatz anderer Programme der Städtebauförderung und sonstiger Förderprogramme machen die Kommunen in den Begleitinformationen unter der Frage „Bündelung – welche weitere Finanzmittel kommen bei der Durchführung der Gesamtmaßnahme zum Einsatz?“ Angaben. Die allgemein gehaltene Frage in den Begleitinformationen wird von den Kommunen offenkundig unterschiedlich verstanden, was die Auswertung und Interpretation der Angaben erschwert. Was den Einsatz von Mitteln aus anderen Programmen der Städtebauförderung angeht, können sich hinter den Angaben in den Begleitinformationen ganz unterschiedliche Konstellationen verbergen. Es kann sich sowohl um eine umfassende Bündelung, als auch um eine eher punktuelle Überlagerung, als auch einen weitgehend konsekutiven Einsatz von Programmen der Städtebauförderung im selben Gebiet handeln, so die Überleitung eines Fördergebiets aus dem Programm Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in das Zentrenprogramm (siehe Kapitel 2.3) oder auch die Förderung aus zwei Programmen in zeitlichem Abstand. Die Angabe weiterer Städtebauförderprogramme in den Begleitinformationen muss also nicht bedeuten, dass im entsprechenden Gebiet eine Bündelung strategisch herbeigeführt worden ist. Dies ist auch der Grund dafür, warum Kommunen aus Bundesländern, in denen bei der Gebietsauswahl darauf geachtet wird, dass keine Überlagerung mit anderen Programmen der Städtebauförderung erfolgt (zum Beispiel Bayern oder Sachsen), in den Begleitinformationen dennoch zum Teil den Einsatz weiterer Städtebauförderungsmittel angeben.

Tabelle 8: Bundesfinanzhilfen pro Gebiet 2008 bis 2013 nach Bundesland

Bundesland	Anzahl Fördergebiete	Durchschnittliche Bundesfinanzhilfen 2008-2013 pro Gebiet in Euro
Baden-Württemberg	75	681.846
Bayern	104	636.587
Berlin	6	3.071.000
Brandenburg	12	1.227.333
Bremen	3	1.125.667
Hamburg	11	1.026.273
Hessen	20	1.091.675
Mecklenburg-Vorpommern	9	1.233.444
Niedersachsen	27	1.316.659
Nordrhein-Westfalen	83	1.121.301
Rheinland-Pfalz	23	777.974
Saarland	8	706.625
Sachsen	26	1.079.060
Sachsen-Anhalt	21	779.991
Schleswig-Holstein	8	1.394.275
Thüringen	19	746.386
Gesamt	455	923.150

Quelle: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR 2013, eigene Berechnungen

Erläuterung: Nicht in der Tabelle ausgewiesen sind die Gebiete, für die 2013 keine Daten aus den Begleitinformationen vorlagen.

Diese Einschränkungen sind bei der Interpretation der in Tabelle 9 zusammengefassten Auswertung der Begleitinformationen zu berücksichtigen. Insgesamt zeigt sich, dass nach den Angaben der Kommunen in einer deutlichen Mehrzahl der Gebiete (70 Prozent) neben dem Zentrenprogramm kein anderes Programm der Bund-Länder-Städtebauförderung zum Einsatz kommt. Dabei besteht zwischen den westdeutschen und den ostdeutschen Fördergebieten ein fundamentaler Unterschied, den bereits die Bundestransferstelle herausgearbeitet hat.⁵¹ Während in den westdeutschen Fördergebieten in der Regel kein weiteres Städtebauförderprogramm zum Einsatz kommt, ist in den

ostdeutschen Gebieten der Einsatz von Mitteln aus weiteren Städtebauförderprogrammen nach den Angaben in den Begleitinformationen die Regel. Innerhalb der westdeutschen Bundesländer nimmt Hamburg insofern eine Sonderstellung ein, als hier in der Mehrzahl der Fördergebiete des Zentrenprogramms auch Mittel aus anderen Städtebauförderprogrammen zum Einsatz kommen.

Nach den Begleitinformationen 2013 kamen bei 85 Prozent der westdeutschen Gebiete ausschließlich Mittel des Zentrenprogramms zum Einsatz. 15 Prozent der Gebiete erhielten auch Mittel aus anderen Städte-

⁵¹ BMUB 2014: 23 ff.

Tabelle 9: Fördergebiete ohne und mit Einsatz anderer Städtebauförderprogramme im selben Gebiet 2013 nach Bundesland

Bundesland	Fördergebiete, in denen nach den Begleitinformationen ausschließlich das Zentrenprogramm zum Einsatz kommt		Fördergebiete, in denen nach den Begleitinformationen auch andere Städtebauförderprogramme zum Einsatz kommen		Gesamt	
	Anzahl	Anteil in Prozent	Anzahl	Anteil in Prozent	Anzahl	Anteil in Prozent
Baden-Württemberg	66	88	9	12	75	100
Bayern	88	85	16	15	104	100
Berlin	2	33	4	67	6	100
Brandenburg	0	0	12	100	12	100
Bremen	2	67	1	33	3	100
Hamburg	4	36	7	64	11	100
Hessen	12	60	8	40	20	100
Meckleburg-Vorpommern	0	0	9	100	9	100
Niedersachsen	25	93	2	7	27	100
Nordrhein-Westfalen	72	87	11	13	83	100
Rheinland-Pfalz	23	100	0	0	23	100
Saarland	8	100	0	0	8	100
Sachsen	7	27	19	73	26	100
Sachsen-Anhalt	0	0	21	100	21	100
Schleswig-Holstein	8	100	0	0	8	100
Thüringen	1	5	18	95	19	100
Westdeutschland	309	85	53	15	362	100
Ostdeutschland	10	11	83	89	93	100
Gesamt	318	70	137	30	455	100

Quelle: Elektronische Begleitinformationen des BBSR 2013, Angaben der Länder, eigene Berechnungen

Erläuterung: Nicht in der Tabelle ausgewiesen sind die Gebiete, für die 2013 keine Daten aus den Begleitinformationen vorlagen.

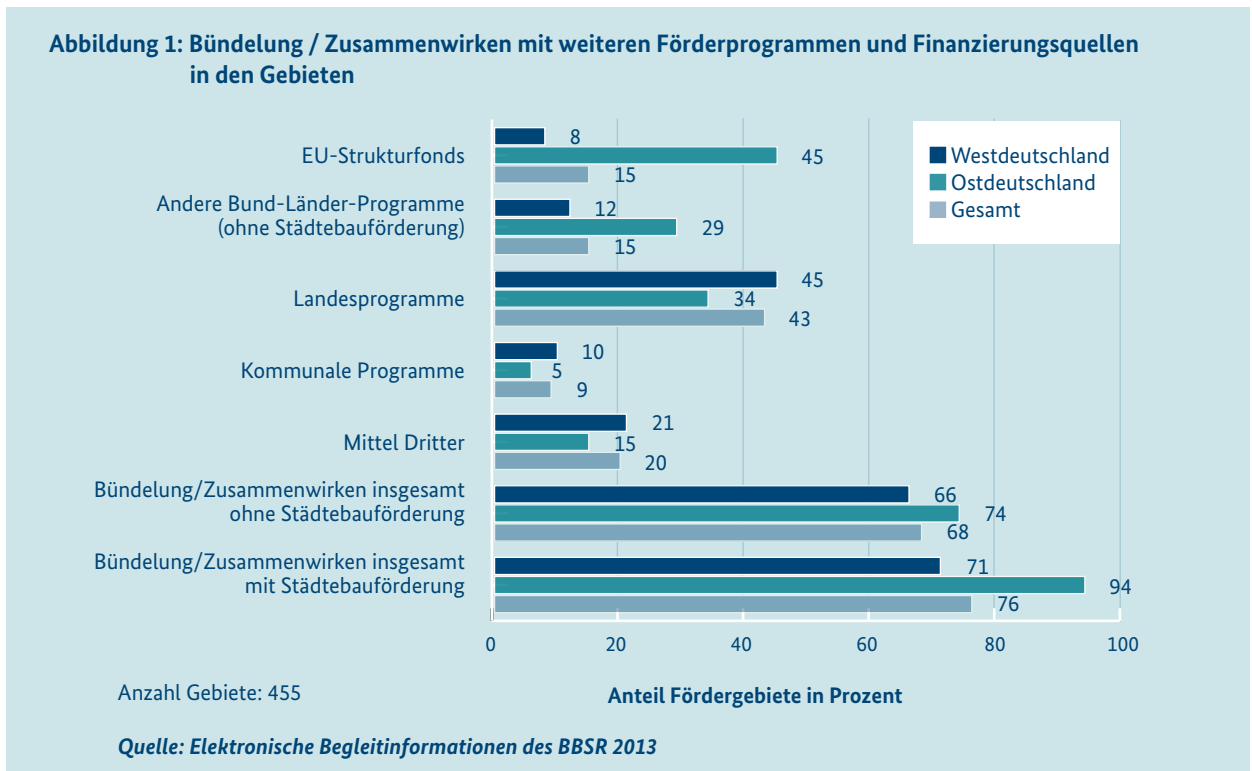
bauförderprogrammen. Dabei handelte es sich vor allem um Mittel aus dem Programm Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen (neuen Prozent der westdeutschen Gebiete) und dem Investitionspakt⁵² (vier Prozent).

89 Prozent der ostdeutschen Fördergebiete profitieren nach den Begleitinformationen nicht nur vom Zentrenprogramm, sondern auch von anderen Städtebauförderprogrammen beziehungsweise haben dies in der Vergangenheit getan. Bei diesen Programmen handelt es sich vor allem um die Programme Stadtbau Ost (59 Prozent der ostdeutschen Fördergebiete), Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen (52 Prozent) und Städtebaulicher Denkmalschutz (34 Prozent).

Die Unterschiede, die zwischen den Ländern im Zusammenwirken des Zentrenprogramms mit den anderen Teilen der Städtebauförderung bestehen, sind zum Teil Resultat unterschiedlicher strategischer Festlegungen und unterschiedlicher Vorgehensweisen bei der Gebietsauswahl. In vielen Ländern ist die Auswahl für das Zentrenprogramm auf Gebiete ausgerichtet, die

nicht zugleich aus anderen Programmen der Städtebauförderung unterstützt werden. Einige Länder setzen hingegen bei der Auswahl der Gebiete bewusst auf Bündelung innerhalb der Städtebauförderung (siehe Kapitel 2.3). Der fundamentale Unterschied zwischen den westdeutschen und den ostdeutschen Bundesländern im Ausmaß der Bündelung ist aber auch darauf zurückzuführen, dass in der Vergangenheit die Ausstattung mit Städtebaufördermitteln in den ostdeutschen Bundesländern höher war als in den westdeutschen und dies sich in den in den Begleitinformationen gemachten Angaben auswirkt.

Die in den Begleitinformationen abgefragten Förderprogramme und Ressourcen außerhalb der Städtebauförderung lassen sich in fünf Gruppen gliedern: (1) Programme im Kontext der Strukturfonds der Europäischen Union (EU-Strukturfonds), (2) Bund-Länder-Programme, (3) Länderprogramme, (4) kommunale Programme, (5) Mittel Dritter. Auf Basis der Begleitinformationen lassen sich die folgenden Aussagen zur Bedeutung der Programmgruppen treffen (siehe Abbildung 1):



⁵² Der Investitionspakt wurde in den Jahren 2008 und 2009 aufgelegt, um Kommunen in besonders schwieriger Haushaltslage bei der energetischen Sanierung der sozialen Infrastruktur zu unterstützen. Die bewilligten Projekte waren bis Ende 2013 umzusetzen. Im Unterschied zu den anderen Städtebauförderprogrammen erfolgte diese Förderung objektbezogen in den vorhandenen Städtebauförderkulissen. Der Investitionspakt hatte durch seine inhaltliche Stoßrichtung und die enge zeitliche Befristung innerhalb der Städtebauförderung eine Sonderrolle.

■ Insgesamt haben Förderprogramme der Länder die größte Verbreitung, sie wurden für 43 Prozent der Gebiete angegeben. In den westdeutschen Fördergebieten werden sie mit Abstand am häufigsten für die Bündelung mit dem Zentrenprogramm genannt.

■ In Ostdeutschland wird in den Begleitinformationen am häufigsten eine Mittelbündelung mit den EU-Strukturfonds (vor allem mit Mitteln des EFRE) und mit Mitteln aus Bund-Länder-Programmen angegeben. In Westdeutschland haben diese beiden Gruppen von Programmen aufgrund der dort geringeren Förderintensitäten eine viel geringere Bedeutung.

■ Mittel aus kommunalen Programmen werden für fast jedes zehnte Gebiet, Mittel Dritter für fast jedes fünfte Gebiet genannt.

Fasst man alle Angaben zusammen, so kommt es nach den Angaben in den Begleitinformationen in 68 Prozent aller Fördergebiete des Zentrenprogramms zu einer Bündelung beziehungsweise einem Zusammenwirken mit Förderprogrammen und Ressourcen jenseits der Städtebauförderung. In den ostdeutschen Gebieten ist die Bündelung häufiger festzustellen als in den westdeutschen. Bezieht man schließlich auch die Städtebauförderung ein, so ist in drei Vierteln (76 Prozent) aller Fördergebiete eine Bündelung beziehungsweise ein Zusammenwirken zu verzeichnen.

Schwerpunkte der Maßnahmenumsetzung in den Fördergebieten

In den Begleitinformationen werden standardisierte Angaben zu den „Schwerpunkten der Maßnahmenumsetzung im Programmjahr nach Handlungsbereichen“ erhoben. Von den vier abgefragten Handlungsbereichen, die aus dem Text der Verwaltungsvereinbarung abgeleitet sind, hat die Aufwertung des öffentlichen Raumes (Straßen, Wege, Plätze) mit Abstand die größte Bedeutung, sie wird für 88 Prozent der Fördergebiete angegeben. Der Handlungsbereich „Instandsetzung und Modernisierung von stadtbildprägenden Gebäuden“ und der Handlungsbereich „Bau- und Ordnungsmaßnahmen für die Wiedernutzung von Grundstücken mit leerstehenden, fehl- oder mindergenutzten Gebäuden (einschließlich Zwischennutzung)“ trifft nach den Angaben in den Begleitinformationen für jeweils gut die Hälfte der Gebiete zu. Der Handlungsbereich „Citymanagement, die Beteiligung von Nutzungsberechtigten und deren Beauftragten sowie von Immobilien- und Standortgemeinschaften“ wird für ein gutes

Drittel der Gemeinden als Handlungsschwerpunkt angegeben (siehe Tabelle 10). Dieser vierte Handlungsbereich umfasst die Nutzung der Programmmittel für das zentrale Instrument „Zentrenmanagement“, geht aber auch darüber hinaus.

Unterscheidet man nach dem Beginn der Gesamtmaßnahme, so zeigt sich, dass alle vier Handlungsbereiche für die Gebiete mit Beginn in den Jahren 2011 bis 2013 weniger häufig angegeben werden als für die älteren Gebiete. Offensichtlich nimmt die Bedeutung aller vier Handlungsfelder mit Dauer der Förderung im Gebiet zu.

Die quantitative Bedeutung der einzelnen Handlungsbereiche unterscheidet sich zum Teil erheblich nach der Größe der Gemeinde und damit tendenziell auch nach der Größe des Gebietes:

■ Die Aufwertung des öffentlichen Raumes ist in den Gemeinden aller Größenklassen der mit Abstand wichtigste der vier Handlungsbereiche, er wird zu annähernd gleich hohen Prozentsätzen als Schwerpunkt der Maßnahmenumsetzung angegeben.

■ Die Häufigkeit, mit der die Handlungsbereiche „Instandsetzung und Modernisierung von stadtbildprägenden Gebäuden“ und „Bau- und Ordnungsmaßnahmen für die Wiedernutzung...“ angegeben werden, geht mit steigender Einwohnerzahl der Kommune deutlich zurück. Der entsprechende Zusammenhang zeigt sich auch in fast allen einzelnen Bundesländern, allerdings auf verschiedenen Niveaus. So hat zum Beispiel der Handlungsbereich „Instandsetzung und Modernisierung von stadtbildprägenden Gebäuden“ nach den Angaben der Kommunen in den Begleitinformationen in einigen Ländern unabhängig von der Gemeindegröße eine größere Bedeutung (zum Beispiel Hessen, Baden-Württemberg, Sachsen), in anderen eine kleinere Bedeutung (zum Beispiel Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Rheinland-Pfalz) als in der gesamtdeutschen Betrachtung.

■ Beim Handlungsbereich „Citymanagement und die Beteiligung von Nutzungsberechtigten...“ zeigt sich der umgekehrte Zusammenhang. Der Anteil der Gemeinden, die diesen Handlungsbereich als Schwerpunkt der Maßnahmenumsetzung angeben, steigt von Gemeindegrößenklasse zu Gemeindegrößenklasse – mit einem gewissen „Ausreißer“ bei den Gemeinden zwischen 10.000 und 20.000 Einwohnern.

Die Unterschiede, die in der quantitativen Bedeutung der Handlungsbereiche „Instandsetzung und Modernisierung von stadtbildprägenden Gebäuden“, „Bau- und Ordnungsmaßnahmen für die Wiedernutzung...“ und „Citymanagement und die Beteiligung von Nutzungsberechtigten...“ bestehen, folgen aus der jeweiligen Ausgangssituation und dem Handlungsbedarf im

Gebiet. Was den Handlungsbereich „Citymanagement und Beteiligung von Nutzungsberechtigten...“ angeht, spiegelt sich aber auch wider, dass die Länder bei der Ausgestaltung des Zentrenprogramms für das Instrument Zentrenmanagement unterschiedliche Regelungen getroffen haben (siehe Kapitel 5.2).

Tabelle 10: Handlungsbereiche, die den Schwerpunkt der Maßnahmenumsetzung darstellen, nach Gemeindegrößenklasse

Gemeindegrößenklasse (Einwohner)	Anteil der Gebiete, für die der Handlungsbereich in den Begleitinformationen als Schwerpunkt der Maßnahmenumsetzung angegeben wurde, in Prozent				Anzahl Gebiete
	Aufwertung des öffentlichen Raumes	Instandsetzung und Modernisierung von stadtbildprägenden Gebäuden	Bau- und Ordnungsmaßnahmen für die Wiedernutzung von Grundstücken ...	Citymanagement und die Beteiligung von Nutzungsberechtigten und Beauftragten ...	
Unter 10.000	87	76	68	19	93
10.000 bis 19.999	88	56	63	40	161
20.000 bis 49.999	83	54	51	28	82
50.000 bis 99.999	90	64	43	31	42
ab 100.000	92	34	25	53	77
Gesamt	88	57	54	35	455

Quelle: Elektronische Begleitinformationen des BBSR 2013, eigene Berechnungen

3.2 Bewilligungsverfahren, Unterstützung der Kommunen und Öffentlichkeitsarbeit

Die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für die Gewährung von Finanzhilfen aus dem Zentrenprogramm sind in der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung durch Bund und Länder geregelt.

Die Fördermittel können demnach insbesondere eingesetzt werden für:

- Vorbereitung der Gesamtmaßnahme wie Erarbeitung (Fortschreibung) von (integrierten) städtebaulichen Entwicklungskonzepten einschließlich Bürgerbeteiligung (ab Verwaltungsvereinbarung 2009),
- Aufwertung des öffentlichen Raumes (Straßen, Wege, Plätze),
- Instandsetzung und Modernisierung von das Stadtbild prägenden Gebäuden (einschließlich der energetischen Erneuerung),
- Bau- und Ordnungsmaßnahmen für die Wiedernutzung von Grundstücken mit leerstehenden, fehl- oder mindergenutzten Gebäuden und von Brachflächen einschließlich städtebaulich vertretbarer Zwischennutzung,
- Citymanagement und die Beteiligung von Nutzungsberechtigten und von deren Beauftragten im Sinne von § 138 Baugesetzbuch (BauGB) sowie von Immobilien- und Standortgemeinschaften,
- Leistungen Beauftragter,
- Teilfinanzierung von Verfügungsfonds.

Die Fördertatbestände sind in der Verwaltungsvereinbarung seit dem Beginn des Programms nur wenig verändert worden. Die Vorbereitung der Gesamtmaßnahme kam erst ab 2009 in die Verwaltungsvereinbarung. Erst seit 2012 sind in der Verwaltungsvereinbarung „integrierte“ städtebauliche Entwicklungskonzepte gefordert.⁵³ Fördervoraussetzung laut Verwaltungsvereinbarung ist ein unter Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger erstelltes integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept (ISEK), in dem Ziele und Maßnahmen im Fördergebiet dargestellt sind. Kapitel 5.1 des vorliegenden Berichts befasst sich mit der Rolle und Ausgestaltung der integrierten Konzepte als Instrument.

Bewilligungsverfahren der Länder

Auf Grundlage der Verwaltungsvereinbarung regeln die Förderrichtlinien der Länder die Förderfähigkeit von Maßnahmen und Vorhaben, eigene Förderschwerpunkte und Auswahlkriterien (siehe Kapitel 2). Die meisten Länder haben die Fördertatbestände aus der Verwaltungsvereinbarung nahezu unverändert übernommen. Eine Ausnahme war Sachsen-Anhalt, das zunächst eine Beschränkung auf ausschließlich investitionsvorbereitende Maßnahmen vornahm, diese Begrenzung wurde aber bereits 2009 aufgehoben. In zwei Ländern wird der Einsatz von Städtebaufördermitteln für Verfügungsfonds laut jeweiliger Städtebauförderrichtlinie nicht gewährt (Niedersachsen bis 2014 und Baden-Württemberg).⁵⁴ In Bremen wird der Verfügungsfonds nicht eingesetzt (siehe Kapitel 5.3).

Seitdem sind in den Ländern im Gegensatz zu den Gebietsauswahlverfahren (vergleiche Kapitel 2) auch kaum Anpassungen in den Bewilligungsverfahren vorgenommen worden. Wenn es Veränderungen gab, sind diese nicht für das Zentrenprogramm spezifisch, sondern betreffen die gesamte Städtebauförderung des jeweiligen Landes (zum Beispiel die Weiterentwicklung des RISE in Hamburg, Vorgaben zum Gebietsfonds in Berlin, Beschleunigung der Vergabeverfahren in Hessen). In mehreren Ländern laufen momentan Aktualisierungen der Städtebauförderrichtlinien, die teilweise erstmalig spezifische Regelungen zum Zentrenprogramm enthalten werden. Größere Veränderungen zur bisherigen Praxis werden jedoch nicht erwartet, die Standards des Zentrenprogramms werden von den Ländern in Richtlinien beziehungsweise Verwaltungsvorschriften festgeschrieben.

Nach der Verteilung der Finanzhilfen des Bundes auf die Länder nach einem problemorientierten Verteilungsschlüssel sind die Länder für die Durchführung der Programme und die Verteilung der Finanzhilfen auf die Kommunen verantwortlich. Dies bedeutet, dass, wie in der gesamten Städtebauförderung, die Länder je nach ihrem spezifischen Bedarf eine unterschiedliche Förderpraxis bei der Programmumsetzung ausbilden können.

⁵³ In der gemeinsamen Programmstrategie sind jedoch integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte gefordert (BMVBS 2009: 12).

⁵⁴ In Baden-Württemberg bestehen Bestrebungen, zu prüfen, ob Verfügungsfonds eventuell aus anderen Mitteln finanziert werden können. In Niedersachsen ist der Einsatz von Städtebaufördermitteln für Verfügungsfonds ab 2015 geplant.

Tabelle 11: Förderrichtlinien, Grundlagen und ergänzende Dokumente des Zentrenprogramms nach Ländern

Bundesland	Richtlinien / ergänzende Dokumente
Baden-Württemberg	Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft über die Förderung städtebaulicher Erneuerungs- und Entwicklungsmaßnahmen (Städtebauförderungsrichtlinien - StBauFR) vom 23.09.2013
Bayern	Richtlinien zur Förderung städtebaulicher Erneuerungsmaßnahmen (Städtebauförderungsrichtlinien - StBauFR 2007) Geplante Novellierung der Richtlinie 2016
Berlin	Ausführungsvorschriften Stadterneuerung 2014 vom 20.05.2014 Programtleitfaden Aktive Zentren (November 2014)
Brandenburg	Städtebauförderungsrichtlinie des Ministeriums für Infrastruktur und Landesplanung 2009 (Fortschreibung 2012) Geplante Novellierung der Richtlinie 2015
Bremen	Senatsvorlage der jeweiligen Landesprogramme für das Programmjahr
Hamburg	Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung - RISE (2009, Globalrichtlinie Juli 2012) Förderrichtlinien für Maßnahmen im Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung (2013) Leitfaden Integrierte Stadtteilentwicklung
Hessen	Richtlinien des Landes Hessen zur Förderung der Nachhaltigen Stadtentwicklung - RiLiSE (2008) Vergabe von Leistungen in der Städtebauförderung. Stand Januar 2013 Aktive Kernbereiche in Hessen. Leitlinien zum Förderprogramm vom 18. März 2009
Mecklenburg-Vorpommern	Leitlinien Aktive Stadt- und Ortsteilzentren 2008, Städtebauförderrichtlinien des Landes Mecklenburg-Vorpommern (StBauFR) vom 20. Oktober 2011
Niedersachsen	Städtebauförderungsrichtlinie (R-StBauF) 2008 Geplante Novellierung der Richtlinie 2015
Nordrhein-Westfalen	Förderrichtlinie Stadterneuerung, Teil III Förderbestimmungen für die Entwicklung und Stärkung der Innenstädte und Ortsteilzentren (2008)
Rheinland-Pfalz	Förderung der städtebaulichen Erneuerung, Verwaltungsvereinbarung - StBauE (2011)
Saarland	Städtebauförderungsverwaltungsvorschrift (StBauFVwV) vom 25.01.2005
Sachsen	Verwaltungsvorschrift Städtebauliche Erneuerung - VwV StBauE 20.08.2009 Geplante Novellierung der Richtlinie 2015/2016
Sachsen-Anhalt	Erlass zum Zentrenprogramm vom August 2008 und April 2009 Richtlinie Städtebauförderung von 1998 Novellierung der Richtlinie 2014
Schleswig-Holstein	Städtebauförderungsrichtlinie 2005 Geplante Novellierung der Richtlinie 2015
Thüringen	Thüringer Städtebauförderungsrichtlinien vom 20.12.2012

Quelle: Eigene Darstellung aus Interviews und Dokumenten der Länder

Nach der Auswahl der Fördergebiete sind die Bewilligungsverfahren der Länder ähnlich und folgen dem erprobten Verfahren der Städtebauförderung. Die Förderzusage bezieht sich immer auf ein konkret festgelegtes Fördergebiet. Die Finanzhilfen fließen in Gesamtmaßnahmen, die in den betreffenden Fördergebieten abgewickelt werden und sich in Einzelvor-

haben untergliedern. Die Bewilligungsverfahren sind nicht für das Zentrenprogramm spezifisch ausgestaltet. Hauptsächlich unterscheiden sie sich in der Einbeziehung weiterer Behörden (Landesoberbehörden, Mittelbehörden) beziehungsweise den Bezirksämtern in den Stadtstaaten Berlin und Hamburg sowie der Einbeziehung von Förderbanken.

Tabelle 12: Beteiligte Behörden und Banken im Bewilligungsverfahren nach Ländern

Bundesland	Einbezogene Akteure	Aufgaben
Baden-Württemberg	Regierungspräsidien Landeskredit-Förderbank (LKB)	Beratung der Kommunen, Erfassung der Antragsunterlagen, formale und inhaltliche Prüfung und Entscheidungsvorschlag Finanzielle Abwicklung
Bayern	Bezirksregierungen	Prüfung des angemeldeten Förderbedarfs hinsichtlich der allgemeinen Förderfähigkeit Erarbeitung eines Programmvorschlags im Rahmen des festgelegten Mittelkontingents unter Berücksichtigung des Förderzwecks und der räumlichen und sachlichen Prioritätensetzung Erstellung der Bewilligungsbescheide entsprechend Rahmenbewilligung Fachliche und finanzielle Beratung und Begleitung der Kommunen
Berlin	Bezirksämter	Antragstellung und Federführung der Umsetzung
Brandenburg	Landesamt für Bauen und Verkehr	Antragsprüfung, Stellungnahme zum Antrag, Bewilligung der Einzelmaßnahmen
Bremen	Deputationen Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung und andere	Beschlussfassung, Umsetzung der Projekte, Controlling und Beteiligung
Hamburg	Bezirksämter	Steuerung des Gebietsentwicklungsprozesses und der operativen Durchführung der Gesamtmaßnahmen in den Fördergebieten Vorbereitung der Gebietsauswahl, Einrichtung und Steuerung des Gebietsmanagements und der Erstellung von integrierten Entwicklungskonzepten
Hessen	Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen	Formale und fördertechnische Prüfung
	HA Hessen Agentur GmbH	Inhaltliche und strategische Prüfung
Mecklenburg-Vorpommern	Landesförderinstitut	Erstellung Aufnahmeschreiben und projektbezogener Bewilligungen, Prüfung privater Baumaßnahmen, Verwendungsnachweisprüfung
Niedersachsen	NBank	Bewilligung, Abrechnung und Auszahlung der Fördergelder

Fortsetzung Tabelle 12

Bundesland	Einbezogene Akteure	Aufgaben
Nordrhein-Westfalen	Bezirksregierungen	Beratung der Kommunen gemeinsam mit dem Ministerium, Prüfung der Fördervoraussetzungen, Erarbeitung eines Programmvorschlags im Rahmen des festgelegten Mittelkontingents unter Berücksichtigung des Förderzwecks und der räumlichen und sachlichen Prioritätensetzung, Erstellung der Bewilligungsbescheide und Prüfung der Mittelverwendung
	NRW.BANK	Auszahlungen
Rheinland-Pfalz	Aufsichts- und Dienstleistungs- direktion (ADD)	Beratung der Kommunen
	Investitions- und Strukturbank	Auszahlungen
Saarland	Keine weiteren Akteure	
Sachsen	Sächsische Aufbaubank	Beratung der Kommunen, Erfassung der Antragsunterlagen, formale und inhaltliche Prüfung sowie Stellungnahme zu jedem Antrag, Erstellung Prioritätenliste als Entscheidungsgrundlage für das Sächsische Staatsministerium des Innern, Bewilligung, Auszahlung und Verwendungsnachweisprüfung der Mittel
Sachsen-Anhalt	Landesverwaltungsamt	Unterrichtung in Frage kommender Gemeinden, Erfassung von Antragsunterlagen und Priorisierung als Entscheidungsgrundlage für das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt, Bewilligung der Einzelprojekte
Schleswig-Holstein	Investitionsbank	Erteilung Zuwendungsbescheide und Verwendungsnachweisprüfung
Thüringen	Landesverwaltungsamt	Erfassung von Antragsunterlagen und Priorisierung als Entscheidungsgrundlage für das Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft, Bewilligung der Einzelprojekte

Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis der Interviews mit den Ländervertretern

Gemeinden in besonderen Haushaltslagen

Die Länder können aufgrund der besonderen Haushaltslage einer Gemeinde auf der Grundlage von allgemein bekannt gemachten Grundsätzen durch Einzelfallentscheidung zulassen, dass Mittel, die der geförderte Eigentümer aufbringt, als kommunaler Eigenanteil gewertet werden, wenn konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass anderenfalls die Investitio-

nen unterbleiben würden (Verwaltungsvereinbarung 2008 Art. 2.4). Der von der Gemeinde selbst aufgebrachte Eigenanteil muss dabei mindestens 10 Prozent der förderfähigen Kosten betragen. Bei der Nutzung dieser „Experimentierklausel“, die in insgesamt sieben Ländern angewendet wird, gibt es ebenfalls Unterschiede zwischen den Ländern (siehe Tabelle 13). Für die Stadtstaaten ist eine solche Förderausnahme nicht relevant. Die Flächenländer Brandenburg, Niedersach-

sen, Saarland⁵⁵, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein verfügen bisher über keine besonderen Unterstützungsangebote für betroffene Gemeinden.

In Niedersachsen sind solche Maßnahmen ab 2015 geplant.

Tabelle 13: Besondere Unterstützung der Gemeinden in besonderen Haushaltslagen

Bundesland	Instrument / Vorgehen	Bemerkung
Baden-Württemberg	Antrag auf zusätzliche Mittel aus Aufstockungsfonds	10 Prozent kommunaler Eigenanteil bleibt
Bayern	In besonderen Ausnahmefällen sind Finanzierungsbeiträge anderer Stellen (zum Beispiel Stiftungen, Landkreis, Bezirk) möglich.	Mindestens 10 Prozent kommunaler Eigenanteil bleibt
Hessen	Die Höhe des staatlichen Förderanteils (Förderquote) von 2/3 der förderfähigen Kosten wird nach der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinde und ihrer Stellung im Finanz- und Lastenausgleich nach dem Finanzausgleichsgesetz (FAG) erhöht oder vermindert, das heißt jährlich individuelle Förderquoten für die Programmgemeinden gemessen an ihrer Finanzkraft. Zusätzlich sind Einzelfallentscheidungen zur Änderung der Förderquote einzelner Projekte möglich, wenn ersichtlich wird, dass sonst die Investitionen unterbleiben würden.	Erhalt der Drittelfinanzierung im Ergebnis auf Landesebene, 10 Prozent kommunaler Eigenanteil bleibt
Mecklenburg-Vorpommern	Einzelprojektbezogene Finanzhilfen aus Kofinanzierungsprogramm auf Antrag	In der Regel 50 Prozent des kommunalen Eigenanteils, maximal 90 Prozent als Ausnahmeregelung
Nordrhein-Westfalen	Erhöhung des Landesanteils durch Mittel der Landesstädtebauförderung Bei bestimmten Einzelmaßnahmen ist es zusätzlich möglich, dass der kommunale Anteil durch Beiträge Privater oder Dritter weiter auf 10 Prozent verringert wird.	Landesanteil erhöht bis maximal 47 Prozent der Gesamtkosten, maximal zusätzlich 10 Prozent Ersatz durch Dritte
Rheinland-Pfalz	Unterstützung durch höheren Anteil der Landesmittel	10 Prozent kommunaler Eigenanteil bleibt
Thüringen	Reduzierung des kommunalen Eigenanteils durch das Landesprogramm strukturwirksamer städtebaulicher Maßnahmen oder projektbezogene Reduzierung des kommunalen Miteleistungsanteils durch Dritte, soweit diese nicht Bauherr oder mittelbar Begünstigte sind (zum Beispiel Unternehmen, Vereine oder Stiftungen)	Mindestens 10 Prozent kommunaler Eigenanteil bleibt

Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis der Interviews mit den Ländervertretern

⁵⁵ In begründeten Fällen werden den saarländischen Kommunen zur Darstellung des Eigenanteils Mittel aus dem kommunalen Finanzausgleich bereitgestellt.

Unterstützungsangebote und Öffentlichkeitsarbeit

Auch die Unterstützungsangebote für die Kommunen sowie die Öffentlichkeitsarbeit folgen den Erfahrungen und Bedarfen aus den anderen Programmen der Städtebauförderung.

Die Webseite www.aktivezentren.de des Bundes ist das zentrale Medium für den Wissenstransfer zum Zentrenprogramm. Das Portal vermittelt einen Überblick über das Programm und liefert Hintergrundinformationen, dokumentiert die Veranstaltungen des Bundes zum Wissens- und Erfahrungstransfer, gibt Veranstaltungshinweise sowie präsentiert Fachveröffentlichungen und Praxisbeispiele des Zentrenprogramms. Zudem werden die Instrumente integrierte Ansätze, Zentrenmanagement und Verfügungsfonds vorgestellt und anhand von Beispielen veranschaulicht.

Die Vertreterinnen und Vertreter der Länder verwiesen oft auf die sehr guten Angebote auf Bundesebene zum Wissens- und Erfahrungstransfer (insbesondere die Transferwerkstätten als Angebote von BMUB, BBSR und Bundestransferstelle), obwohl die Teilnahme durch entstehende Reisekosten, den Zeitaufwand und Personalknappheit nicht für alle Kommunen machbar ist. Die Veranstaltungen sind jedoch gut besucht. Die zahlreichen und - nach Einschätzung der Ländervertreterinnen und -vertreter - guten Arbeitshilfen des Bundes werden in der Regel an die Kommunen weitergegeben. Einige Länder haben zusätzlich eigene Arbeitshilfen zum Programm insgesamt (zum Beispiel Berlin, Hamburg, Hessen, Saarland) oder speziellen Themen (teilweise programmübergreifend) herausgegeben oder zur Zeit in Arbeit (zum Beispiel Bayern und Sachsen zum Verfügungsfonds, Hessen zu den integrierten Handlungskonzepten oder zur Entwicklung von Freiflächen, Saarland zu integrierten Gemeindeentwicklungskonzepten und in Nordrhein-Westfalen die vielfältigen Publikationen des Netzwerks Innenstadt zu diesen und weiteren Themen). Manche Kommunen entwickeln auch eigene Umsetzungshilfen für private Akteure (zum Beispiel Saarwellingen und Kaiserslautern).

Es gibt nur in wenigen Ländern speziell auf das Zentrenprogramm ausgerichtete Maßnahmen zum kommunalen Erfahrungsaustausch oder zum Wissenstransfer. Bei der Beratung der Kommunen dominiert die bilaterale Beratung durch die jeweiligen Ministerien (unter anderem Brandenburg, Saarland) oder durch die Mittelbehörden (Baden-Württemberg, Bayern,

Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz). In Sachsen erfolgt die Beratung der Kommunen durch die Sächsische Aufbaubank. Die Programmkommunen sind unterschiedlich fachlich aufgestellt, das heißt je kleiner, desto mehr sind sie auf externes Fachwissen angewiesen. Dies gilt umso mehr, als die Komplexität der (Innen-)Stadtentwicklung weiter zugenommen hat.

Fast alle Bundesländer führen eine jährliche Veranstaltung zur Städtebauförderung durch. Meist geht es dabei jedoch um alle relevanten städtebaulichen Programme im jeweiligen Land, auf denen auch aktuelle Probleme besprochen werden können. Für eigene, Zentrenprogramm-spezifische Netzwerkaktivitäten wird in den meisten Ländern auch kein Bedarf gesehen beziehungsweise der bestehende Informationsaustausch wird seitens der Ländervertreterinnen und -vertreter als ausreichend erachtet. Nur einige Länder, wie zum Beispiel Schleswig-Holstein, führen programmspezifische jährliche Netzwerktreffen regelmäßig durch. Spezifische (zusätzliche) Veranstaltungen zum Zentrenprogramm, die vom Land vor allem in der Anfangsphase des Programms organisiert wurden, gab es bisher in Bayern, Berlin, Hamburg, Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein.

Bei der Bewertung darf nicht vergessen werden, dass es in den anderen Programmen der Städtebauförderung auch intensive Vernetzungsaktivitäten gibt, zum Beispiel jene der Quartiersmanager der Sozialen Stadt oder in den Stadtumbau-Programmen. Durch die teilweise Überlagerung der Gebietskulissen und Teilnahme an mehreren Programmen der Städtebauförderung sind die Städte zugleich in verschiedene Austauschprozesse eingebunden, so dass sich viele Gelegenheiten für den Wissenstransfer bieten. Hier gibt es auch thematische Überschneidungen (Verfügungsfonds, Quartiersmanagement, Innenentwicklung, Best Practice-Projekte in den Handlungsfeldern). In Niedersachsen fördern beispielsweise regelmäßige Treffen unter den Sanierungsträgern der Gebiete konstruktiven Austausch und Beratung. In den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg gibt es zwischen Landes- und Gemeindeebene traditionell einen sehr engen Austausch. In Nordrhein-Westfalen übernimmt das Netzwerk Innenstadt die Aufgaben des Wissenstransfers und Erfahrungsaustauschs. Das Netzwerk hat darüber hinaus auch die Funktion, die Kommunikation zwischen Land und Kommunen zu verbessern. In ähnlicher Weise ist die HA Hessen Agentur GmbH im Wissensaustausch zwischen den Kommunen tätig.

Auf Länderebene bestehen spezielle Internetseiten für das Zentrenprogramm bisher nur in Bayern (www.lebenfindetinnenstadt.de)⁵⁶ sowie in Hessen.⁵⁷ Auf diesen Plattformen werden einzelne Themen aufgegriffen und mit Projektblättern und Leitlinien für einen größeren Kreis von Interessenten bearbeitet. Es werden in beiden Ländern auch Best Practice-Beispiele dort veröffentlicht. Relativ umfangreiche Informationen zum Zentrenprogramm findet man auch in Berlin.⁵⁸

Die Öffentlichkeitsarbeit für das Zentrenprogramm läuft in den meisten Bundesländern über die Vor-Ort-Termine von Landesvertretern in den Kommunen und die Veranstaltungen zur Städtebauförderung. Für die Öffentlichkeitsarbeit wird auf Landesebene meist nicht mehr Bedarf gesehen (zum Beispiel in Baden-Württemberg, Brandenburg, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt).

Zusätzlich werden die Kommunen in der regionalen und lokalen Öffentlichkeitsarbeit aktiv. So haben fast alle Fallstudienstädte in ihre Internetauftritte integrierte Informationen zu den geplanten Maßnahmen aufgenommen. Die lokale Presse wird über die Stadtverwaltung und Sanierungsträger beziehungsweise das Zentrenmanagement kontinuierlich über den Umsetzungsstand informiert und berichtet vor allem ausführlich über Einzelprojekte. Hamburger und Berliner Programmgebiete bringen Stadtteilzeitungen heraus.

Insgesamt ist das Zentrenprogramm jedoch im Internet als eigenständiges Programm innerhalb der Städtebauförderung nur wenig präsent, wie Analysen der Webseiten auf Länderebene und ausgewählter Kommunen (Fallstudien, Praxisbeispiele) durch das Evaluatorenteam ergaben. Landesinitiativen, Netzwerke und Wettbewerbe, die teilweise auch durch das Zentrenprogramm gespeist werden, sind als „Marke“ gegenüber der offiziellen Programmbezeichnung der Städtebauförderung meist viel präsenter. Dazu gehören zum Beispiel „GENIAL zentral“ in Thüringen⁵⁹, „RISE“ in Hamburg⁶⁰, „Ab in die Mitte“ in Hessen⁶¹, „Netzwerk Innenstadt“ in Nordrhein-Westfalen, „Leben findet Innenstadt“ in Bayern beziehungsweise der Wettbe-

werb „Ab in die Mitte“ in Nordrhein-Westfalen.⁶² Die Netzwerke und Landesinitiativen nehmen neben der Öffentlichkeitsarbeit auch zum Teil Funktionen des landesspezifischen Erfahrungsaustauschs wahr.

⁵⁶ Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr: [leben findet innen stadt.de](http://leben.findet.innen.stadt.de). Zugriff: www.lebenfindetinnenstadt.de [abgerufen am 01.06.2014]

⁵⁷ HA Hessen Agentur GmbH. Zugriff: www.aktive.kernbereiche-hessen.de [abgerufen am 24.06.2014]

⁵⁸ Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin. Förderprogramme. Zugriff: www.stadtentwicklung.berlin.de/staedtebau/foerderprogramme/aktive_zentren/index.shtml [abgerufen am 01.06.2014]

⁵⁹ GENIAL zentral: Entwicklung innerstädtischer Brachflächen. Zugriff: www.thueringen.de/de/genialzentral [abgerufen am 01.06.2014]

⁶⁰ Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt Hamburg. Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung (RISE). Zugriff: www.hamburg.de/rise/ [abgerufen am 01.06.2014]

⁶¹ Die Innenstadt-Offensive Hessen: Ab in die Mitte!. Zugriff: www.abindiemitte-hessen.de [abgerufen am 01.06.2014]

⁶² Netzwerk Innenstadt NRW. Zugriff: www.innenstadt-nrw.de [abgerufen am 01.06.2014]

4 | Programmziele - Ergebnisse und Wirkungen

Leitfragen

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse und Wirkungen des Zentrenprogramms anhand der Programmziele und deren Umsetzungsstand untersucht. Folgende Leitfragen liegen der Analyse von Ergebnissen und Wirkungen hinsichtlich der Programmziele zugrunde:

- In welchen Bereichen wurden die verschiedenen Programmziele erreicht?
- Welche Ergebnisse und Effekte können nachgewiesen werden?
- Inwieweit werden bei der Umsetzung des Zentrenprogramms die stadtbaukulturelle Substanz, die städtebauliche Funktionsfähigkeit im integrierten Sinn, die soziale Vitalität und der kulturelle Reichtum der Innenstädte, der Stadtteil- und Ortsteilzentren erhalten beziehungsweise wiedergewonnen?
- Welchen Beitrag leisten die baulichen Maßnahmen zur Problemlösung?
- Welche Wirkung können die bereits umgesetz-

ten Maßnahmen und Aktivitäten mit Blick auf die Ziele der Programmstrategie entfalten?

Hinzu kommen spezifische Leitfragen, die sich auf die partnerschaftliche Zusammenarbeit als eines der Programmziele beziehen:

- Wie sieht bei der Zentrenentwicklung die Mitwirkungsbereitschaft nicht-staatlicher Akteure, wie zum Beispiel Initiativen/Vereine, Verbände, Wohnungsbaugesellschaften, Kulturtreibende, Gewerbetreibende, Gastronomen, Einzelhändler, Immobilien- und Grundeigentümer, der Bewohner und Nutzer aus?
- Welche neuen Akteure und Akteurskonstellationen konnten gewonnen werden und wie kennzeichnen diese den Prozess der Zentrenentwicklung?
- Welche Konflikte treten zwischen den Akteuren auf und gibt es Akteure, die sich nicht in die Zentrenentwicklung einbinden lassen?
- Welche Rolle spielen bei der Zentrenentwicklung Formen der Bürgerbeteiligung und Mitwirkung?

Bei der Bewertung aller Programmziele wird zunächst das jeweilige Programmziel genauer definiert und die jeweilige Wirkungskette (Logic Chart) vorangestellt. Grundlage für die Ableitung ist vor allem der aktuelle Stand der Stadtforschung zu den Themenfeldern. Dargestellt werden jeweils die

- Inputs (durch das Zentrenprogramm),
- Outputs (Aktivitäten und ihre Zielgruppen, mit denen das Ziel erreicht werden soll),
- kurz-, mittel- und langfristigen Ergebnisse und Wirkungen hinsichtlich des Programmziels.

Ziel einer solchen Logic-Chart-Analyse ist die einfache Visualisierung der Interventionslogik des Programms. Diese Methode wird eingesetzt, um die bei der Konzeption und Umsetzung des Zentrenprogramms erwarteten Wirkungszusammenhänge explizit zu machen und die Wirkungsrichtung der Maßnahmen bewerten zu können.

Die Bewertung der Ergebnisse und Wirkungen der Programmziele erfolgt im Wesentlichen auf Grundlage der insgesamt 18 Fallstudien, die im Rahmen der laufenden Programmbegleitung bislang erstellt wurden. Diese liefern Umsetzungsbeispiele zu den Programmzielen sowie eine leitfragenbasierte Einschätzung zur Zielerreichung und ermöglichen so eine systematische Auswertung. Die Zuordnung der Einzelmaßnahmen auf die Zielbereiche wurde nach dem jeweiligen Hauptziel vorgenommen. Gleichzeitig bilden die Fallstudien nur einen Ausschnitt der Förderung ab und können daher nicht als repräsentativ für alle Programmkommunen gewertet werden. Die in den folgenden Kapiteln vorgenommenen Einschätzungen der sichtbaren Umsetzungen in den Fallstudien sind mit Blick auf die lokalspezifischen Stärken und Schwächen sowie den daraus abzuleitenden Bedarf zu interpretieren. Ist also eine bestimmte Aktivität (Output) nicht mit Maßnahmen belegt, so kann dies durchaus bedeuten, dass hierzu kein lokaler Bedarf besteht.

In Ergänzung zu den Fallstudien wurden die insgesamt 37 Praxisbeispiele der Bundestransferstelle ausgewertet, die in neun Fällen auch als Fallstudie ausgearbeitet wurden. Die Ergebnisse werden mit den Aussagen aus den Statusberichten zur Begleitforschung, den Dokumentationen zu den Transferwerkstätten sowie den Erkenntnissen aus den Fachgesprächen mit den

Ländervertreterinnen und -vertretern rückgekoppelt. Die Umsetzung der Programmziele wurde ferner im Rahmen der Gesprächsrunde in Kassel vertieft. Die hieraus hervorgehenden Diskussionsergebnisse wurden ebenfalls in der nachfolgenden Bewertung berücksichtigt.

4.1 Funktionsvielfalt und Versorgungssicherheit

Programmziele und Wirkungsketten

Als Ziele im Bereich Funktionsvielfalt und Versorgungssicherheit nennt die gemeinsame Programmstrategie⁶³:

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

Mit dem Programmziel der Stärkung von Funktionsvielfalt und Gewährleistung der Versorgungssicherheit werden die zentralen Herausforderungen der Zentrenentwicklung angesprochen. Traditionell durch eine hohe Dichte an Einzelhandel, Dienstleistungen und Handwerk gekennzeichnet, spiegeln Stadt- und Ortsteilzentren durch Leerstände und Verödung vielerorts die Folgen des anhaltenden Strukturwandels wider.⁶⁴ Anhaltende Filialisierung verdrängt inhabergeführte Handels- und Dienstleistungsangebote, führt zu Verlust an Attraktivität und Ausstrahlungskraft. Gleichzeitig differenzieren sich die unterschiedlichen Lagen weiter aus, eine Konzentration auf Hauptlagen verschärft dabei die Trading-Down-Prozesse in den Nebenlagen. Zusätzlich sind gerade in kleineren Städten mit kleinteiligen, teils historischen Innenstädten die Grenzen baulich-struktureller Anpassungsfähigkeit von Bestandsimmobilien erreicht und erfordern Innovation sowie Kreativität von Stadtentwicklung und Immobilienwirtschaft. Noch weitgehend offen diskutiert werden

die zukünftigen Folgen der Digitalisierung von Handel, Mobilität und Infrastruktur für die Zentrenentwicklung.⁶⁵ Weitgehende Einigkeit besteht darüber, dass darin neben einem gravierenden Wandel große Chancen für die Stadtentwicklung liegen.

Neben der Versorgungsfunktion der Zentren wird den weiteren Kernnutzungen der Zentren – Wohnen, Kultur, Bildung, Freizeit, öffentliche Verwaltungen – große Bedeutung zugemessen.⁶⁶ Nutzungsmischung und somit Funktionsvielfalt ist ein anerkanntes Ziel der Stadtentwicklung, für deren Erreichung es gleichwohl keinen Königsweg gibt. Nutzungsmischungen sind vertikal oder horizontal, in Gebäuden, Blöcken und Quartieren möglich. Fortschrittliche Umwelt-, Produktions- und Verkehrstechnik ermöglichen dabei neue Nutzungsmischungen und eine größere Nähe verschiedener Nutzungen. Traditionelle Standortbindungen von Gewerbe und Industrie lösen sich zugunsten mobiler und flexibler Arbeitsorte zunehmend auf.⁶⁷ Der Wandel bekannter Nutzungsstrukturen betrifft zunehmend auch den innerstädtischen Raum und die hier lokalisierten Kommunikationsorte und kulturellen Treffpunkte. In den Zentren entstehen neue Orte für vielfältige Aktivitäten, wie Lernprozesse, Kommunikation, Produktion und Konsum.⁶⁸

Das Zentrenprogramm verfolgt im Zielbereich Stärkung der Funktionsvielfalt explizit die Entwicklung und Ergänzung im kulturellen Bereich durch öffentliche Einrichtungen und die Stärkung der Wohnfunktion. Durch die Sicherung der Wohnfunktion im Bestand sowie die Ergänzung durch generationenübergreifende oder barrierefreie Wohnangebote kann ein Beitrag zur

⁶³ BMVBS 2009: 11

⁶⁴ BMVBS 2011: 35

⁶⁵ vgl. BBSR 2014; Interview Deutscher Städtetag, 07.05.2014

⁶⁶ vgl. BMVBS 2000. Zugriff: www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/WP/1998_2006/2000_Heft2_Kurzfassung.html [abgerufen am 01.06.2014]

⁶⁷ vgl. Wüstenrot Stiftung 2014

⁶⁸ ebd.: 42

Belebung der Zentren ebenso wie zur sozialen Kohäsion gelingen (vergleiche auch Kapitel 4.2). Damit wird auch der zumindest in Wachstumsregionen steigenden Nachfrage nach innerstädtischen Wohnungen entsprochen. Stadtsoziologen und Stadtforscher sprechen von einer Renaissance der Städte und der Innenstädte. Junge Menschen bleiben in der Stadt und alte Menschen zieht es in die Zentren zu erreichbaren Handels-, Dienstleistungs- und kulturellen Angeboten – das heißt „der Suburbanisierung geht das Personal aus“. Allerdings sind in kleineren und mittleren Städten innerhalb strukturschwacher Regionen andere Rahmenbedingungen zu berücksichtigen.⁶⁹

Durch das Programmziel Stärkung der Funktionsvielfalt und Gewährleistung der Versorgungssicherheit wird das Leitbild der nachhaltigen Stadtentwicklung im Kern des Zentrenprogramms umgesetzt. Die Zentrenentwicklung als Innenentwicklung leistet einen Beitrag zu einer kompakten Stadt mit kurzen Wegen zu konzentrierten Angeboten mit reduziertem Verkehr und geringeren Umweltbelastungen durch Lärm, Schadstoffe und Versiegelung. Die angestrebte Nutzungsmischung muss lokalspezifisch in kooperativen Planungsprozessen mit allen Akteuren ausgehandelt und festgelegt werden. Denn die Stadtplanung hat im Bereich Handel, Dienstleistung und Handwerk nur eingeschränkte Steuerungsmöglichkeiten und braucht private Partner und bürgerschaftliches Engagement zur Revitalisierung der Zentren (vergleiche auch Kapitel 4.6).⁷⁰

Im Zielbereich Stärkung der Funktionsvielfalt und Gewährleistung der Versorgungssicherheit geht es einerseits um die Ansiedlung neuer Nutzungen sowohl in den Bereichen Handel und Dienstleistungen - Diversifizierung der Angebote - als auch kultureller und sozialer Nutzungen sowie Wohnen. Andererseits geht es um die Stabilisierung der vorhandenen Nutzungen. Die Ansiedlung neuer Nutzungen wird dabei mit geförderten Bau- und Ordnungsmaßnahmen grundsätzlich ermöglicht und in Form von Lückenschließungen und Brachenentwicklungen realisiert. Durch Umnutzung ganz oder teilweise leerstehender Gebäude und Flächen für öffentliche und Gemeinbedarfseinrichtungen

wird zum einen die Funktionsvielfalt sukzessive erhöht und werden zum anderen positive Signale an private Investoren gesetzt. Dabei leisten auch zeitlich befristete Zwischennutzungen einen Beitrag zur Belebung der Zentren und Erhöhung der Identifikation. Eine zeitgemäße, umwelt- und sozialverträgliche Gestaltung von Verkehrs- und Freiflächen ist von entscheidender Bedeutung für die Attraktivität der Zentren. Sie sind gleichzeitig Repräsentationsraum, Orte des Erholens, der Bildung und des Sports und wirken stadtklimatisch.⁷¹ So bestimmen sie Gestalt und Qualität, eröffnen allen gesellschaftlichen Gruppen Aneignungsmöglichkeiten und Nutzungsoptionen, was zur Erhöhung der Nutzerfrequenzen der Zentren führt und indirekt auch zur Stabilisierung vorhandener Nutzungen beiträgt.

Neben baulichen (Aufwertungs-)Maßnahmen sind mit Blick auf die zentralen Versorgungsfunktionen Handel, Dienstleistungen und Handwerk die weichen, informellen Instrumente handlungsentscheidend. Die Stabilisierung vorhandener Nutzungen wird vor allem durch Beratungsleistungen verfolgt. Leerstands- und Flächenkataster und -managements dienen dazu, Flächenangebot und -nachfrage zusammenzubringen und so die Ansiedlung neuer Nutzungen – neben Handel, Handwerk und Dienstleistungen auch Wohnen sowie gegebenenfalls auch freizeit- und kulturorientierte Zwischennutzungen – zu unterstützen. Durch die gezielte Ansprache von Immobilieneigentümern und Geschäftsinhabern kann das Bewusstsein nicht nur für die Gestaltung der eigenen Immobilie, sondern auch für den Standort an sich gefördert werden. Beratungsleistungen zielen verstärkt auch auf die Anbieter bestehender Nutzungen (zum Beispiel im Einzelhandel und Gastgewerbe)⁷², um die Angebote kundenorientiert, modern und zukunftsfähig zu gestalten. Marketingmaßnahmen und Publikationen (Broschüren, Webseiten et cetera) sollen der Bevölkerung, aber auch Touristen die Angebote der Zentren näher bringen und so die Kundenfrequenz erhöhen. Im Ergebnis des Zusammenwirkens dieser Aktivitäten entstehen mittelfristig zukunftsfähige Nutzungsstrukturen, die gleichzeitig attraktive Zentren für Bewohner und Touristen schaffen, die dann auch langfristig zur Belebung der Zentren beitragen.

⁶⁹ vgl. Häussermann, Hartmut 2009: S. 52-57; vgl. auch Wüstenrot Stiftung 2014; Interview Berlin, 29.04.2014

⁷⁰ Dokumentation der Transferwerkstatt: Zentren - Orte der Vielfalt für Wirtschaft, Wohnen, Versorgung und Freizeit. - Hamburg Barmbek, 7./8. Mai 2014. Zugriff: www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/AktiveStadtUndOrtsteilzentren/Veranstaltungen/DokumentierteVeranstaltungen/TransferwerkstattHamburg.html [abgerufen am 01.06.2014]

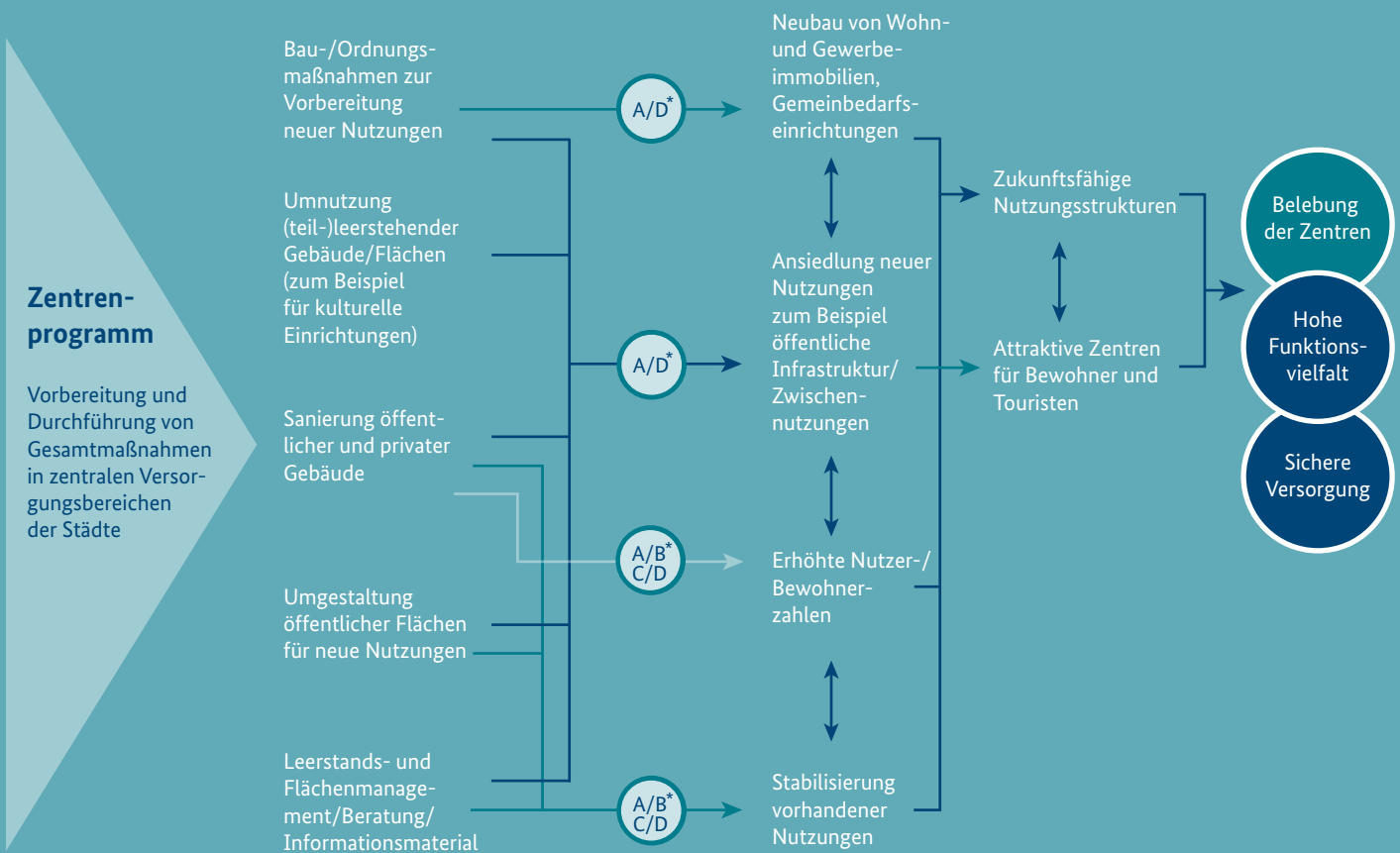
⁷¹ Becker, Carlo 2012: IX

⁷² Dokumentation der Transferwerkstatt: Nutzungsvielfalt in Stadt- und Ortsteilzentren. - Berlin, 29./30. November 2011. Zugriff: www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/SharedDocs/Publikationen/StBauF/AktiveStadtOrtsteilzentren/TransferwerkstattBerlinDokumentation [abgerufen am 01.06.2014]

Abbildung 2: Logic Chart: Ergebnisse und Wirkungen im Bereich des Programmziels Funktionsvielfalt und Versorgungssicherheit

Ausgangssituation: Funktionsverluste in Handel, Handwerk und Dienstleistungen, Leerstände von Ladenlokalen und Immobilien, Rückgang der Kundenströme, Verödung, Vernachlässigung des öffentlichen Raumes

Inputs	Outputs		Ergebnisse und Wirkungen		
	Aktivitäten	Zielgruppen	kurzfristig	mittelfristig	langfristig



***Zielgruppen:**

- Gebietsbevölkerung (A),
- Besucher / Touristen / Kunden (B),
- Einzelhändler, andere Gewerbetreibende (C),
- Immobilien Eigentümer / Wohnungsbaugesellschaften (D)

Die Abbildung 2 zeigt, welche Aktivitäten (Maßnahmen) zur Umsetzung des Ziels Funktionsvielfalt und Versorgungssicherheit durchgeführt und welche Ergebnisse und Wirkungen damit erzielt werden können.

Einschätzung der Umsetzung

Die Tabelle 14 zeigt die Umsetzung des Ziels Funktionsvielfalt und Versorgungssicherheit in den Programmkommunen der Fallstudien.

Ein Blick auf die Tabelle belegt, dass in den Fallstudienstädten zur Stärkung der Funktionsvielfalt und der Gewährleistung der Versorgungssicherheit integrierte Ansätze mit unterschiedlichen Maßnahmenbündeln umgesetzt werden beziehungsweise geplant sind.

Die Umgestaltung von Straßen, Plätzen und Entreesituationen sowie von öffentlichen Grünflächen und Parkanlagen für verschiedene Nutzergruppen stellt den zentralen Ansatz dar, der in allen Fallstudienstädten mit unterschiedlichem Anteil an der Gesamtmaßnahme verfolgt und in weiten Teilen bereits umgesetzt wird (vergleiche dazu auch Kapitel 4.3). Dabei geht es zunächst um die gestalterische und funktionale Aufwertung der Geschäftsstraßen in den Zentren. Häufig wird dabei durch Verkehrsberuhigung und Bevorzugung des Umweltverbundes Einfluss auf eine erhöhte Aufenthaltsqualität genommen (Fallstudien Berlin, Bamberg, Wolfhagen). Es geht aber auch um eine bessere Einbindung der Zentren in die Stadtstruktur durch Aufwertung der Übergangszonen/ Eingangsbereiche (Scharniere) beziehungsweise Erkennbarkeit der zentralen Geschäftsstraßen durch besondere Entreesituationen (zum Beispiel Witten mit dem Gesamtwegekonzept „brücken bauen“). In mehreren Fallstudienstädten werden durch Öffnung der Städte zu ihren Flüssen neue funktionale Verbindungen und Qualitäten für die Zentren geschaffen, die durch Rückbau von Industrieflächen beziehungsweise Infrastruktur eröffnet wurden (Siegen auf zu neuen Ufern, Witten an der Ruhr, Geisa) und/oder den Naturraum durch Aufwertungsmaßnahmen wieder erlebbar machen (Fallstudien Bamberg, Lebach, Luckenwalde). Dabei steht in erster Linie die Freizeit- und Erholungsfunktion im Vordergrund.

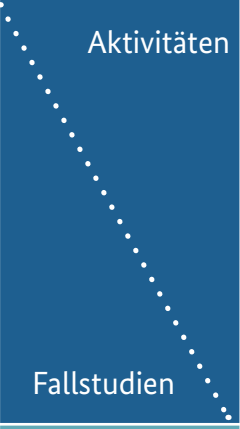
Schließlich werden Stadtplätze funktional und gestalterisch aufgewertet. In drei Fallstudienstädten wurden

neue Spielplätze angelegt, die zur Belebung beitragen dürften (Fallbeispiele Bamberg, Burg, Pirna). Einer davon wurde als generationenübergreifendes Angebot gestaltet (Fallstudie Burg). Ordnungsmaßnahmen inklusive Abriss und Neuordnung der Grundstücke stellen gerade in kleinteiligen, historisch gewachsenen Innenstädten die Voraussetzung für neue Investitionen her.

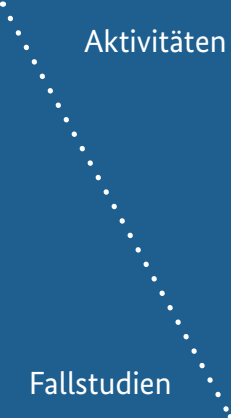
Die Sanierung öffentlicher und ortsbildprägender Gebäude ist ein weiterer deutlich erkennbarer Schwerpunkt in den Fallstudienstädten. Dabei handelt es sich teilweise um leerstehende Wohn- oder gemischt genutzte Gebäude (Fallstudien Geisa, Güstrow, Ludwigsburg, Luckenwalde, Rendsburg), die zur Stärkung der Nutzungen und/ oder Ergänzung neuer Nutzungen bereit stehen (zum Beispiel Bamberg mit einem Beherbergungsbetrieb). Ferner sind die Sanierung und Erweiterung öffentlicher Einrichtungen zu erwähnen, die für Zusammenlegungen und Erweiterungen von Gemeinbedarfseinrichtungen durchgeführt werden (zum Beispiel Mittelschule zu Bibliothek und Familienbildungszentrum).

Die Sanierung und Umnutzung von ganz oder teilweise leerstehenden Gebäuden für Gemeinbedarfseinrichtungen wird in einigen Fallstudienstädten als Impulsinvestition realisiert, indem dort Einrichtungen der sozialen oder kulturellen Infrastruktur – Bibliotheken, Akademien, Universitätsinstitute, soziale Angebote – angesiedelt werden (zum Beispiel Siegen Entwicklung des Campus Innenstadt für die Universität durch Umnutzung von Teilen eines Kaufhauses, Krankenhauses und Schlosses; Wolfhagen mit zwei Umnutzungen für soziale Einrichtungen in Amtsgericht und Katasteramt; Geisa Kulturhaus und Haus der Vereine; Neuwied leerstehendes Einkaufszentrum für kulturelle Nutzungen). Darüber hinaus kommt es auch auf Umnutzungsflächen zum Neubau von Gemeinbedarfseinrichtungen (Fallstudien Altötting, Hamburg-Bergedorf). Die Umnutzung größerer Brachflächen für gemischt genutzte Immobilien beziehungsweise Quartiere steht in einigen Fallstudien in den Konzepten, diese sind jedoch überwiegend noch nicht umgesetzt. In einigen Fallstudienstädten, wie zum Beispiel Emden, Hamburg, Ludwigsburg, stellen aufgegebene Kaufhäuser und Kaufhallen, deren Umnutzung großer Anstrengungen bedarf, ein Problem dar.

Tabelle 14: Auswertung der Fallstudien im Bereich des Programmziels Funktionsvielfalt und Versorgungssicherheit

 Aktivitäten Fallstudien	Bau-/Ordnungsmaßnahmen zur Vorbereitung neuer Nutzungen	Umnutzung (teil-)leerstehender Gebäude/Flächen	Sanierung öffentlicher und privater Gebäude	Umgestaltung öffentlicher Flächen für neue Nutzungen	Leerstands- und Flächenmanagement/Beratung/Information	○ = Maßnahmen in Umsetzung ◐ = Maßnahmen in Planung ● = keine Maßnahmen
	Bemerkungen					
1 Altötting (Altstadt), Bayern	●	●	◐	◐	◐	Neubau eines Kultur- und Kongresszentrums, Anlage einer Grünfläche auf einer Tiefgarage, Umgestaltung von Straßen und Plätzen
2 Bamberg (Altstadt), Bayern	●	●	◐	◐	◐	Sanierung Kirche, Sanierung ortsbildprägendes Gebäude für Hotelnutzung, Neubau eines Spielplatzes
3 Berlin-Mitte (Müllerstrasse), Berlin	●	●	◐	◐	◐	Umbau einer öffentlichen Grünfläche, Entwicklung eines Bildungs- und Lernzentrums für Familien, Abriss und Neubau der Müllerhalle
4 Bremen (Neustadt), Bremen	●	◐	●	◐	◐	Aufwertung des Krankenhaus-Umfelds und Öffnung zum Quartier, Profilierung einzelner Räume, Zwischennutzung
5 Burg (Burg erleben – lebendig – aktiv), Sachsen-Anhalt	◐	●	◐	◐	●	Sanierung Kino und Gemeindehaus, Abriss/Neubau eines gemischt genutzten Gebäudes für Handel und Wohnen, Neuanlage Mehrgenerationenspielplatz
6 Emden (Innenstadt), Niedersachsen	●	◐	◐	◐	◐	Entwicklung ehemaliger Kaufhalle, Anpassungen von Geschäftsimmobilien, Neugestaltung von Straßen und Plätzen
7 Geisa (Sanierung Altstadt), Thüringen	◐	◐	◐	◐	◐	Abriss/Verlagerung Bauhof, Sanierung Kulturhaus inklusive Umfeldgestaltung, Haus der Vereine, Umnutzung ortsbildprägendes Gebäude zu Stadtmuseum, Baulückenschließung „Schaufenster der Energie“, Neugestaltung der Ulsteraue
8 Güstrow (Altstadt), Mecklenburg-Vorpommern	●	◐	◐	◐	◐	Sanierung von Wohngebäuden mit Geschäften, Gestaltung Straßenräume, Abriss und Neubau Wohngebäude, Ergänzungsbau Torhaus
9 Hamburg-Bergedorf (Bergedorf-Süd), Hamburg	◐	◐	◐	◐	◐	Abriss und Neubau Lichtwarkhaus für soziokulturelles Zentrum und geförderten Wohnungsbau, Entwicklung der Flächen von zwei ehemaligen Kaufhäusern, davon eine für Wohnungsbau (100 Wohneinheiten), Sanierung von Gemeinbedarfs- und Kultureinrichtungen

Fortsetzung Tabelle 14

 Aktivitäten Fallstudien	Bau-/Ordnungsmaßnahmen zur Vorbereitung neuer Nutzungen	Umnutzung (teil-)leerstehender Gebäude/Flächen	Sanierung öffentlicher und privater Gebäude	Umgestaltung öffentlicher Flächen für neue Nutzungen	Leerstands- und Flächenmanagement/Beratung/Information	○ = Maßnahmen in Umsetzung ◐ = Maßnahmen in Planung ● = keine Maßnahmen
	Bemerkungen					
10 Lebach, (Stadtzentrum), Saarland	●	◐	●	●	●	Umnutzung Brache für Nahversorger, dreigeschossige Gebäude mit Wohnen, Aufwertung Fußgängerzone, Immobilienstammtisch, Einkaufsgutschein
11 Luckenwalde (Aktives Stadtzentrum Luckenwalde), Brandenburg	●	●	●	●	●	Sanierung mehrerer ortsbildprägender Gebäude für gemischt genutzte Gebäude und Kultur, Aufwertung Fußgängerzone, Neubau zur Arrondierung in Baulücken für besondere Wohnformen
12 Ludwigsburg (Untere Stadt), Baden-Württemberg	●	●	●	●	●	Revitalisierung eines Einkaufszentrums
13 Neuwied (Innenstadt), Rheinland-Pfalz	●	●	●	●	●	Umnutzung Einkaufszentrum für kulturelle Nutzung, weitere Umnutzungen vorgesehen
14 Pirna (Alt-Copitz), Sachsen	●	●	●	●	●	Abriss von baufälligen Nebengebäuden, neuer Spielplatz
15 Rendsburg (Nördliche Altstadt) Schleswig-Holstein	◐	●	●	●	●	Sanierung ortsbildprägender Wohngebäude, Neubau mehrerer gemischt genutzter Wohn- und Geschäftshäuser
16 Siegen (Siegen zu neuen Ufern), Nordrhein-Westfalen	●	●	●	●	●	Altstadt Campuserwicklung durch Umnutzung von Teilen eines Kaufhauses, des Schlosses und des Krankenhauses inklusive Neubau von Hörsälen, Baustellenmanagement
17 Witten (Innenstadt), Nordrhein-Westfalen	●	◐	●	●	●	Einkaufszentrum Stadtgalerie, Aufwertung in fünf Teilräumen, Entwicklung eines Wissenszentrums in Abstimmung
18 Wolfhagen (Ortskern), Hessen	●	●	●	●	●	Umnutzung Ladenlokal zu Kulturladen, Umnutzung Amtsgericht zu Wohnen für Menschen mit Behinderungen, Umbau Erdgeschosszonen zu Wohneinheiten sowie Katasteramt zu Kultur- und Sozialzentrum
	7	13	14	18	12	

Quellen: Fallstudien, eigene Darstellung

Ein Neubau von Gewerbe- und Wohnimmobilien als Beitrag zur Stärkung der Zentren als Wirtschafts- und Wohnstandorte konnte in einigen Fallstudienstädten bereits beobachtet werden (zum Beispiel Burg, Güstrow, Hamburg, Ludwigsburg, Rendsburg und Siegen). Der Stärkung der Wohnfunktion wird zwar generell eine große Bedeutung im Kontext der Erhöhung der Nutzungsvielfalt beigemessen, deren Realisierung ist allerdings von der Bündelung der Städtebauförderung mit Wohnbauförderprogrammen der Länder oder/und privaten Investitionen abhängig. Es gibt jedoch erste Umsetzungsbeispiele. Zudem muss die lokale Nachfragesituation berücksichtigt werden. Immerhin fallen laut Begleitinformationen 43 Prozent der Programmgemeinden und 45 Prozent der Programmgebiete in den Entwicklungstyp „schrumpfend“ und „stark schrumpfend“. In kleinen, von anhaltendem Bevölkerungsrückgang betroffenen Gemeinden gibt es teilweise keinen Wohnungsmarkt mehr.⁷³ Wohnungsbau bedarf im Verhältnis zu Maßnahmen im öffentlichen Raum zum einen einer längeren Vorlaufzeit für gegebenenfalls anfallende Ordnungsmaßnahmen, Planungen und Genehmigungen, und zum anderen der Bündelung mit Wohnungsbauförderung oder privaten Investitionen, so dass im weiteren Verlauf der Programmumsetzung mit zunehmender Wohnbautätigkeit gerechnet werden kann.

Bei den umgesetzten geförderten Maßnahmen handelt es sich überwiegend um Sanierungsmaßnahmen zur Erhaltung der Wohnfunktion in den Zentren oder Lückenschließungen beziehungsweise Ersatzbauten für feinkörnig mit Handel, Gewerbe, Dienstleistungen und Wohnen gemischt genutzte Gebäude. In Burg wurde nach einem Abriss ein Neubau für Handel und Wohnungen in feinkörniger Mischung erstellt. Einige Kommunen der Fallstudien fördern die private Sanierung ortsbildprägender Gebäude nur bedingt, wobei die Definition für „ortsbildprägend“ einen großen Interpretationsspielraum aufweist – sie wird, wie im Programm intendiert, positiv erhaltend auf Einzelgebäude (im Sinne der Ortsbildpflege und des Denkmalschutzes) angewendet, in Ausnahmefällen aber auch auf negative Ausstrahlungen stark vernachlässigter Gebäude (Schrottimmobilen) bezogen.⁷⁴ Einige Kommunen haben kommunale Anreizprogramme für private Sanierungsmaßnahmen geschaffen, die gerade in kleinen Städten „genau die Richtigen treffen“ (zum Beispiel Altötting, Geisa, Grebenstein).⁷⁵

Aber auch Investitionen in den öffentlichen Raum können begünstigend für Investitionen in den Wohnungsbau sein, indem sich durch Aufwertung private Investitionen in den Wohnungsbau stärker rechnen. So ist beispielsweise ein größeres privates Wohnungsbauprojekt mit 100 Wohneinheiten in Hamburg realisiert worden. Insbesondere von Vertreterinnen und Vertretern der südlichen Flächenländer wird von Neubaumaßnahmen zur Stärkung der Wohnfunktion in den Innenstädten berichtet.

In zwölf Kommunen der Fallstudien kommen neben dem Zentrenmanagement weitere Managementansätze zum Einsatz. Zu nennen sind das Flächen- und Leerstandsmanagement und das Baustellenmanagement. Schließlich wird von den Programmgebieten auch den verschiedenen Informationsmaterialien Bedeutung beigemessen. Flyer über Angebote, Erreichbarkeiten und besondere Aktionen an Bevölkerung, Kunden und Touristen sowie eine intensive Öffentlichkeitsarbeit über regelmäßig erscheinende Printmedien informieren die Bevölkerung und Akteure im Programmgebiet über den aktuellen Stand der Zentrenentwicklung. Diese Informationsmedien werden in den Fallstudienstädten ebenso wie in anderen Städten kreativ und intensiv genutzt, wie auch die Praxisbeispiele zeigen.

Insgesamt werden in den Kommunen der Fallstudien die relevanten Aktivitäten zur Stärkung der Nutzungsvielfalt und Gewährleistung der Versorgungssicherheit in unterschiedlichem Ausmaß verfolgt. Die größten Fortschritte und bereits sichtbare Erfolge sind bei den Aufwertungsmaßnahmen des öffentlichen Raumes festzustellen, in der häufig barrierefreien Umgestaltung von Verkehrsflächen und zentralen Plätzen ebenso wie in der Aufwertung öffentlicher Grünflächen inklusive der gruppenorientierten Zonierung. Ebenfalls sichtbare Erfolge sind durch Sanierung und Umnutzung ortsbildprägender Gebäude oder aus der Nutzung brachgefallener ehemaliger öffentlicher Einrichtungen für gewerbliche beziehungsweise sozio-kulturelle Zwecke sowie in einigen Fällen auch für Wohnnutzung zu identifizieren. Ganz wesentlich sind die vielerorts auch bereits sichtbaren Erfolge der Beratungs- und Managementaktivitäten in Form von regelmäßigen Austauschformaten der Innenstadtakteure, gemeinsamen Anstrengungen zur Belebung der Zentren durch Sonderaktionen und Events sowie gestalterische Qualifizierung von Läden und Warenangeboten. Ebenso sind Beiträge zur Sicherung der Nahversorgung und Stär-

⁷³ Gesprächsrunde am 01.09.2014 in Kassel

⁷⁴ ebd.

⁷⁵ Interview Stadt Grebenstein, 10.07.2014

kung der Nutzungsmischung durch Ansiedlung neuer Lebensmittelmärkte in einigen Fallstudienstädten und Praxisbeispielen bereits realisiert worden. Nach der Phase intensiver konzeptioneller Arbeit und umfassender Beteiligung mit überwiegend öffentlichen Investitionen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen (Gestaltung öffentlicher Raum, Erreichbarkeit) stehen jetzt zunehmend private Investitionen an. Inwieweit das langfristige Ziel einer nachhaltigen Belebung der Innenstädte und Stadtteilzentren erreicht werden kann, ist noch nicht für alle Fallstudien und Praxisbeispiele abzuschätzen.

In den Ländergesprächen wurden – soweit eine Isolation der Wirkungen unterschiedlicher Förderungen möglich war – überwiegend positive Wirkungen aus der Umsetzung des Zentrenprogramms mit Blick auf die Stärkung der Funktionsvielfalt und Gewährleistung der Versorgungssicherheit wahrgenommen. Das Programm genießt nach Aussagen der Gesprächspartnerinnen und -partner eine hohe Akzeptanz; nach Umset-

zung der ersten investiven privaten Maßnahmen wird von den Vertreterinnen und Vertretern einiger Länder ein deutlicher Imagegewinn der zentralen Versorgungsbereiche nach innen und außen konstatiert. Das Zentrenprogramm trägt damit aus Sicht der meisten Ländervertreterinnen und -vertreter auch heute bereits zur Stabilisierung der Programmgebiete bei.

Die Befunde im Rahmen der Zwischenevaluierung decken sich weitgehend mit den Aussagen des zweiten Statusberichts, dass Funktionsvielfalt und Versorgungssicherheit auf zwei Wegen erzielt wird: Durch die gezielte Erweiterung des vorhandenen Nutzungsspektrums sowie durch Stärkung vorhandener Nutzungen. Dabei könnten die für die Versorgung wichtigen Funktionen Dienstleistungen und Handwerk größere Berücksichtigung finden. In der Aufwertung des öffentlichen Raumes gerade auch in seiner Bedeutung als Wohnumfeld liegt eine noch weiter zu nutzende Chance, um die Wohnfunktion insbesondere in angespannten Wohnungsmärkten zu stärken.

4.2 Soziale Kohäsion

Programmziele und Wirkungsketten

Die soziale Kohäsion ist eine zentrale Dimension der nachhaltigen europäischen Stadt, dem die Stadtentwicklungs- und Städtebauförderungspolitik in Deutschland insgesamt verpflichtet ist. Für den sozialen Zusammenhalt und die gesellschaftliche Integrationskraft einer Stadt sind ihre Zentren von zentraler Bedeutung. Entsprechend führt die Programmstrategie des Zentrenprogramms die soziale Kohäsion als einen der sechs Zielbereiche auf. Die gemeinsame Programmstrategie nennt hierbei die folgenden Ziele⁷⁶:

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

Hinsichtlich der sozialen Kohäsion geht es vor allem darum, zu verhindern, dass die Entwicklung in den Zentren zu Lasten der finanziell oder sozial benachtei-

ligten Gruppen geht und es zur Verdrängung der entsprechenden Haushalte und zum Verlust von sozialer und kultureller Vielfalt kommt. Verstärkt werden die entsprechenden Gefahren durch die Anspannung auf einem Teil der deutschen Wohnungsmärkte und durch den (für die Zentrenentwicklung an sich sehr positiven) Trend zur Rückkehr des Wohnens in der Innenstadt. Die Intention des Zentrenprogramms ist es daher auch, die Schaffung von Wohnungsangeboten für besondere Zielgruppen in den Zentren zu initiieren und durch Förderung soziokultureller Einrichtungen bauliche und funktionale Rahmenbedingungen für einen besseren sozialen Zusammenhalt zu schaffen. In Hamburg wird zum Beispiel Quartierszentren ein hoher Stellenwert zur Verbesserung der Lebensbedingungen in einem Stadtteil beigemessen. Fachpolitisch gerichtet auf die Familien- und Bildungsförderung sollen sie einen Beitrag zur sozialen Kohäsion leisten.⁷⁷

Die idealtypische Darstellung der Wirkungsketten des Zentrenprogramms im Bereich der sozialen Kohäsion macht in der Abbildung 3 im Wesentlichen zwei Wirkungsrichtungen deutlich.

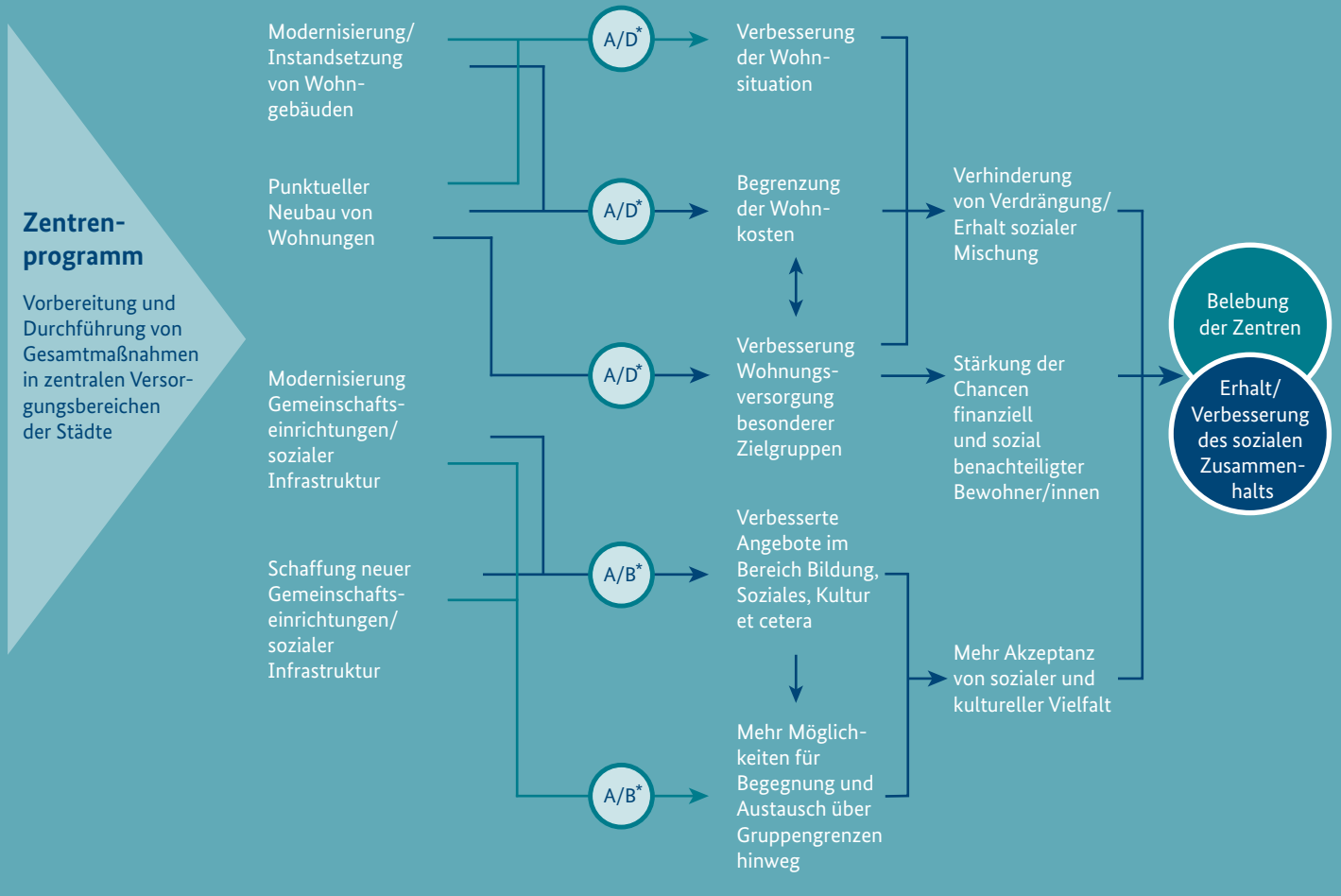
⁷⁶ BMVBS 2009: 11

⁷⁷ Freie und Hansestadt Hamburg 2013. Zugriff: www.hamburg.de/contentblob/4124322/data/d-leitfaden-sept-2013.pdf [abgerufen am 19.1.2015]

Abbildung 3: Logic Chart: Ergebnisse und Wirkungen im Bereich des Programmziels soziale Kohäsion

Ausgangssituation: Geringes, nicht zeitgemäßes Wohnungsangebot, Wohnungsleerstand, unattraktives Wohnumfeld, fehlende Gemeinbedarfseinrichtungen

Inputs	Outputs		Ergebnisse und Wirkungen		
	Aktivitäten	Zielgruppen	kurzfristig	mittelfristig	langfristig



***Zielgruppen:**
 Gebietsbevölkerung (A),
 Besucher / Touristen / Kunden (B),
 Immobilieneigentümer / Wohnungsbaugesellschaften (D)

■ Geförderte Investitionen in die Modernisierung und Instandsetzung von Wohngebäuden, aber auch in den punktuellen Neubau von Wohnungen (insbesondere in Baulücken und auf Brachen), können die Wohnungsversorgung verbessern, durch den Subventionseffekt die Wohnkosten begrenzen und Wohnraum für Gruppen mit besonderem Bedarf schaffen (zum Beispiel Ältere). Auf diese Weise kann einer Verdrängung von weniger zahlungskräftigen Personen entgegengewirkt und die soziale Mischung im Gebiet erhalten beziehungsweise verbessert werden. Mengeneffekte in diese Richtung wird das Zentrenprogramm allerdings in der Regel nur dann erreichen können, wenn im Gebiet weitere Förderprogramme und Ressourcen eingesetzt werden, die in dieselbe Richtung wirken. Flankierend können zudem rechtliche Instrumente eingesetzt werden (zum Beispiel Milieuschutzsatzungen).

■ Investitionen in die Gemeinschaftseinrichtungen beziehungsweise in die soziale Infrastruktur verbessern zum einen Angebote, auf die einkommensschwächere Bewohnerinnen und Bewohner der Zentren besonders angewiesen sind und die (insbesondere im Bildungsbereich) deren Chancen der gesellschaftlichen Teilhabe steigern können. Zugleich kann durch qualitätsvolle Gemeinschaftseinrichtungen der Austausch der verschiedenen Bevölkerungsgruppen über soziale, kulturelle und sonstige Grenzen hinweg erleichtert werden. Dies stärkt die für das Zusammenleben im Quartier so wichtige Akzeptanz von sozialer und kultureller Vielfalt. In die entsprechende Richtung können sowohl die Verbesserung bestehender Einrichtungen als auch die Schaffung neuer Angebote wirken.

Investitionen in Wohnen und Gemeinschaftseinrichtungen sind zwar die zentralen, nicht aber die einzigen Maßnahmen, mit denen die Förderung aus dem Zentrenprogramm zur sozialen Kohäsion im Sinne der Programmstrategie beitragen kann. Es bestehen erhebliche Schnittmengen mit den anderen Zielbereichen. So kann zum Beispiel die Aufwertung des öffentlichen Raumes insofern zur sozialen Kohäsion beitragen, als gerade finanziell und sozial benachteiligte Gruppen von einem verbesserten öffentlichen Raum profitieren und die dort möglichen Kontakte nutzen können.⁷⁸

Die Abbildung 3 zeigt, welche Aktivitäten (Maßnahmen) zur Umsetzung des Ziels soziale Kohäsion durchgeführt und welche Ergebnisse und Wirkungen damit erzielt werden können.

Einschätzung der Umsetzung

Die allgemein anerkannte Bedeutung sozialer Kohäsion für die Zukunft der Städte und ihrer Zentren schlägt sich in der bisherigen Umsetzung des Zentrenprogramms noch nicht angemessen nieder. Die folgende Tabelle 15 zeigt die Umsetzung des Ziels soziale Kohäsion in den Fallstudienstädten. In einigen Fallstudien wurden von den Programmkommunen weder konkrete Ziele noch explizit auf diesen Zielbereich gerichtete Maßnahmen benannt. In einem weiteren Fall stehen den konzeptionellen Aussagen allgemeiner Art zur Sicherung beziehungsweise Förderung der sozialen Kohäsion bisher noch keine konkreten Maßnahmen oder Projekte gegenüber.

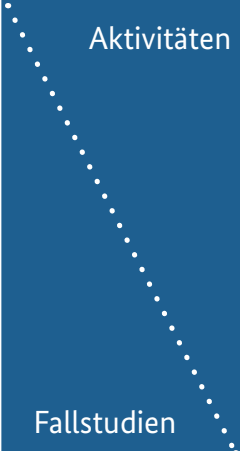
Die scheinbar geringe Bedeutung des Ziels soziale Kohäsion in der Programmumsetzung kann auf verschiedene Gründe zurückgeführt werden. Zum einen ist soziale Kohäsion nach Güntner ein schillernder Begriff, der oft mit dem Zusammenleben unterschiedlicher sozialer Gruppen gleichgesetzt wird.⁷⁹ Mit Blick auf die Wurzeln des Begriffs beschreibt Güntner dagegen ein mehrdimensionales und integratives Politikfeld, das mittels eines breiten Bündels von Maßnahmen in verschiedenen Handlungsfeldern umgesetzt wird.⁸⁰ Vor diesem Hintergrund ist die in den Länderinterviews mehrfach geschilderte Unsicherheit der Kommunen bei der Interpretation dieses Zieles und der Ableitung von Strategien und geeigneten Maßnahmen in den Fallstudien nachvollziehbar. Es ist auch die Annahme zu bedenken, dass das Ziel der sozialen Kohäsion implizit in anderen Themenfeldern bereits mitgedacht wird. Dies kann durchaus auch ein Ergebnis der Diskussionen im Zusammenhang mit den Themen der „Sozialen Stadt“ sein. Diese Annahme bestätigten mehrere Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Gesprächsrunde in Kassel. Aufwertungen des öffentlichen Raumes seien zum Beispiel auch als flankierende Investitionen für den Wohnungsbau und damit auch als Beitrag zu einer ausgewogenen Sozialstruktur anzusehen. Die barrierefreie Gestaltung öffentlicher Räume kommt dabei allen Generationen ebenso wie

⁷⁸ BMUB 2014: 40 f.

⁷⁹ Güntner, Simon 2009: 379 ff.

⁸⁰ ebd.

Tabelle 15: Auswertung der Fallstudien im Bereich des Programmziels soziale Kohäsion

 Aktivitäten Fallstudien	Modernisierung/Instandsetzung von Wohngebäuden	Punktueeller Neubau von Wohnungen	Modernisierung Gemeinschaftseinrichtungen/sozialer Infrastruktur	Schaffung neuer Gemeinschaftseinrichtungen/sozialer Infrastruktur	○ = Maßnahmen in Umsetzung ◐ = Maßnahmen in Planung ● = keine Maßnahmen
	Bemerkungen				
1 Altötting (Altstadt), Bayern	●	●	●	●	Keine konkrete Zieldefinition/ keine benannten Maßnahmen
2 Bamberg (Altstadt), Bayern	◐	●	●	●	Hohe Wohnqualität für alle Bevölkerungsgruppen, stabile Sozialstruktur durch lebenswertes Wohnumfeld, Modernisierung/Instandsetzung von Wohngebäuden
3 Berlin-Mitte (Müllerstrasse), Berlin	●	●	◐	◐	Beteiligung schwer erreichbarer Gruppen an Planungen, Umbau Leopoldplatz mit besonderer Nutzungszonierung inklusive sozialem Platzmanagement, Ausbau Schiller-Bibliothek zu einer Mittelpunkt-bibliothek als Bildungs- und Lernzentrum für Familien
4 Bremen (Neustadt), Bremen	●	●	◐	◐	Keine konkrete Zieldefinition, Weiterentwicklung des Netzwerks Kulturmeile
5 Burg (Burg erleben – lebendig – aktiv), Sachsen-Anhalt	●	●	●	◐	Bau eines Mehrgenerationenspielplatzes
6 Emden (Innenstadt), Niedersachsen	●	●	●	●	Keine konkrete Zieldefinition/ keine benannten Maßnahmen
7 Geisa (Sanierung Altstadt), Thüringen	◐	●	●	●	Ausgewogene Sozialstruktur durch differenzierte Wohnungsangebote, Modernisierung/Instandsetzung von Wohngebäuden
8 Güstrow (Altstadt), Mecklenburg-Vorpommern	◐	●	●	◐	Ansiedlung Integrationseinrichtung in saniertem Altbau mit Wohnen, Werkstätten und Café
9 Hamburg-Bergedorf (Bergedorf-Süd), Hamburg	◐	◐	◐	◐	Sicherung der Wohnfunktion durch Schaffung von Wohnraum für Familien, Senioren und Menschen mit Behinderungen, Anreize zur Instandsetzung historischer Wohngebäude, Erhalt der Bewohnerstruktur des Quartiers, Abriss/Neubau Lichtwarkhaus zu einem Quartierszentrum, Sanierung und Erweiterung von Sozial- und Bildungseinrichtungen
10 Lebach (Stadtzentrum), Saarland	●	●	●	◐	Schaffung familien- und seniorengerechter Wohnungen, Ausbau kultureller und öffentlicher Einrichtungen

Fortsetzung Tabelle 15

 Aktivitäten Fallstudien	Modernisierung/Instandsetzung von Wohngebäuden	Punktuelle Neubau von Wohnungen	Modernisierung Gemeinschaftseinrichtungen/sozialer Infrastruktur	Schaffung neuer Gemeinschaftseinrichtungen/sozialer Infrastruktur	○ = Maßnahmen in Umsetzung ◐ = Maßnahmen in Planung ● = keine Maßnahmen
	Bemerkungen				
11 Luckenwalde (Aktives Stadtzentrum Luckenwalde), Brandenburg	◐	●	●	◐	Schaffung einer Einrichtung des Kinderkrisennotdiensts, barrierefreie Sanierung von Seniorenwohnungen
12 Ludwigsburg (Untere Stadt), Baden-Württemberg	◐	●	●	●	Aktive Gestaltung des demografischen Wandels, Anreize privater Sanierungsmaßnahmen von Wohngebäuden durch Möglichkeiten von Sonderabschreibungen beziehungsweise Zuschüssen aus der Städtebauförderung
13 Neuwied (Innenstadt), Rheinland-Pfalz	●	●	●	●	Keine konkrete Zieldefinition/ keine benannten Maßnahmen
14 Pirna (Alt-Copitz), Sachsen	●	●	●	●	Keine konkrete Zieldefinition/ keine benannten Maßnahmen
15 Rendsburg (Nördliche Altstadt), Schleswig-Holstein	◐	●	●	◐	Keine konkrete Zieldefinition, Modernisierung und Instandsetzung einzelner Wohngebäude
16 Siegen (Siegen zu neuen Ufern), Nordrhein-Westfalen	◐	●	●	◐	Einrichtung einer Koordinierungsstelle für alle sozialen Einrichtungen, Betreuungsangebote für Kinder unter drei Jahren, Tagespflege für Senioren, Diversifizierung der Wohnungsangebote
17 Witten (Innenstadt), Nordrhein-Westfalen	◐	●	●	●	Barrierefreiheit im öffentlichen Raum, Vermeidung/Abbau von Angsträumen, Einbindung von Eigentümern mit Migrationshintergrund in Standortgemeinschaften, Modernisierung/Instandsetzung von Wohngebäuden geplant
18 Wolfhagen (Ortskern), Hessen	●	●	◐	◐	Umnutzung ehemaliges Katasteramt zu einem kulturellen und sozialen Zentrum, Umnutzung Amtsgericht zu Wohnungen für Menschen mit Behinderungen
	9	1	4	9	

Quellen: Fallstudien, eigene Darstellung

Menschen mit eingeschränkter Mobilität zugute. Schließlich ist das Thema Verdrängung (Gentrifizierung) vor allem in angespannten Wohnungsmärkten auf der Agenda. Knapp die Hälfte der Programmgebiete liegt aber in schrumpfenden beziehungsweise stark schrumpfenden Regionen, in denen diese Problematik nicht auftritt (vergleiche dazu auch Kapitel 4.1).

Die Schaffung vielfältiger Wohnformen und -angebote für unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen haben mehrere Fallstudien explizit als Ziel definiert, wobei in diesen untersuchten Programmkommunen dreimal Senioren und einmal Menschen mit Behinderungen die spezifische Zielgruppe sind. In einer Fallstudienstadt wurden bereits vor Beginn des Zentrenprogramms bei der Umnutzung einer Brache verschiedene Angebote für besondere Zielgruppen - Studenten, Senioren, kinderreiche Familien - durch Bündelung der sozialen Wohnraumförderung mit der Städtebauförderung geschaffen. In anderen Fallstudienstädten werden vergleichbare Maßnahmen auch außerhalb des Zentrenprogramms durchgeführt oder befinden sich noch in der Planung. In den Praxisbeispielen hat dieses Ziel eine etwas größere Bedeutung: Insbesondere dort, wo größere oder mehrere Brachflächen zur Verfügung stehen, sind auch Wohnungsbauprojekte vorgesehen. Zusätzlich werden in einigen Fallstudienstädten Anreize für private Sanierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen von Wohngebäuden durchgesetzt, indem Abschreibungen nach dem Einkommenssteuergesetz ermöglicht oder Zuschüsse aus Finanzmitteln der Städtebauförderung in begrenztem Umfang gewährt werden. Die Realisierung von Wohnungsbauprojekten für besondere Zielgruppen hängt ansonsten jedoch von der Bündelung mit Länderprogrammen zur sozialen Wohnraumförderung oder privaten Investitionen ab.

In neun Fallstudienstädten werden zur Förderung der sozialen Kohäsion von den Programmkommunen neue Gemeinbedarfseinrichtungen geschaffen beziehungsweise sind diese geplant. Dabei handelt es sich um Einrichtungen zentraler Treffpunkte, wie Quartierszentren, Bildungs- und Familienzentren oder sozio-kulturelle Zentren. Zielgruppen sind dabei alle gesellschaftlichen Gruppen, wobei Kinder, Jugendliche, Senioren und Menschen mit Migrationshintergrund oder gesundheitlichen Einschränkungen besonders angesprochen sind. In einigen Fallstudienstädten konnten auch modernisierte historische Gebäude für soziale Nutzungen bereitgestellt werden. Dabei werden

feinkörnige Mischungen aus sozialen Einrichtungen mit Wohnen für Senioren beziehungsweise Menschen mit Behinderungen oder auch sozialen Treffpunkten realisiert.

Speziell auf die Einbeziehung sonst schwer erreichbarer Gruppen, wie Obdachlose, Personen mit Alkohol- oder Suchtproblemen et cetera, richten sich Planungsverfahren und Platzgestaltungen in der Fallstudie Berlin-Müllerstraße. Das gemeinsam mit den betroffenen Menschen geplante Nutzungskonzept wurde bereits umgesetzt und erfährt eine sozialpädagogische Betreuung bis zum Jahr 2015. Ein ähnliches Vorgehen verfolgte Ludwigsburg, wo ein öffentlicher Platz aufgewertet wurde, ohne dabei Menschen mit Suchtproblemen von ihrem Treffpunkt zu verdrängen.⁸¹ In Bremen könnte die angestrebte Weiterentwicklung der Kulturmeile durch Vernetzung der verschiedenen im Buntentorsteinweg/ Leibnizplatz ansässigen Bildungs- und Kultureinrichtungen zum Ziel der sozialen Kohäsion beitragen, obwohl dieses Ziel in der Fallstudie nicht explizit benannt wird.

In den Fallstudienstädten liegt der Schwerpunkt der Maßnahmen in der Schaffung neuer oder durch Modernisierung / Erweiterung bestehender Gemeinschaftseinrichtungen zur Förderung gruppenübergreifender Begegnung. Ein Blick auf die Praxisbeispiele ergibt keine weiteren Hinweise auf Maßnahmen zum Ziel der sozialen Kohäsion. Besonders innovativ und kreativ stellt sich der sozial-integrative Ansatz in Berlin-Müllerstraße dar. In dieser Richtung besteht noch weiterer Entwicklungsbedarf im Zentrenprogramm. Bei den angesprochenen Zielgruppen könnten Geschäftsinhaber und Senioren mit Migrationshintergrund noch stärker in den Blick genommen werden, um ihre speziellen Bedürfnisse, aber auch ihre kulturellen Erfahrungen für die Stärkung der sozialen Kohäsion zu nutzen.

Trotz der in einem Teil der Programmgebiete drohenden Segregation der Wohnbevölkerung durch Aufwertung der Geschäftslagen spielt die soziale Kohäsion bei der Umsetzung der Programmziele bisher eine eher untergeordnete Rolle. Die Programmbegleitung sieht in den Handlungsbereichen öffentlicher Raum, Wohnen sowie Infrastruktur und öffentliche Einrichtungen weitere Ansatzpunkte, um dieses wichtige Thema zukünftig zu vertiefen.⁸² Aufgrund der möglichen Verdrängungseffekte auf die weniger einkommensstarke Wohnbevölkerung in Städten mit angespannten

⁸¹ BMUB 2014: 41

⁸² ebd.: 40

Wohnungsmärkten ist zu prüfen, ob eine stärkere Bündelung mit Länderprogrammen der sozialen Wohnraumförderung sowie Instrumenten des BauGB

zur Sicherung bezahlbaren Wohnens in den Zentren unterstützt werden sollte.

4.3 Aufwertung des öffentlichen Raumes

Programmziele und Wirkungsketten

Die Programmstrategie nennt für die Aufwertung des öffentlichen Raumes folgende Ziele⁸³:

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

Der öffentliche Raum prägt maßgeblich die Struktur und damit das Erscheinungsbild der Stadt. Die Gestalt und Qualität des öffentlichen Raumes ist oftmals bestimmend für die Außenwahrnehmung der gesamten Stadt und einzelner Stadtbereiche. Als „Visitenkarte und Aushängeschild“⁸⁴ prägt der öffentliche Raum die Identität einer Stadt und ihrer Bewohner. So haben Veränderungen des beziehungsweise Investitionen in den öffentlichen Raum stets auch eine Signalwirkung für die Entwicklung eines Gebietes.⁸⁵ Die Gestaltung des öffentlichen Raumes ist eine themen- und raumübergreifende Aufgabe in der Stadtentwicklung und so auch zentraler Bestandteil der Städtebauförderung.

Zum öffentlichen Raum zählen zum Beispiel Plätze, Grünanlagen, Fußgängerzonen und Verkehrsräume – Bereiche also, die innerhalb der Stadt liegen und für alle Personen frei zugänglich sind. Je nach Ziel- und Nutzergruppen erfüllen diese städtischen Räume verschiedene Funktionen und Rollen. Entsprechend unterschiedlich sind auch die Ansprüche an die Gestaltung und Nutzung des öffentlichen Raumes.⁸⁶ Hinzu kommt, dass sich mit den demografischen und sozialstrukturellen Veränderungen die Ansprüche und damit auch der Nutzungsdruck auf den öffentlichen Raum erhöhen.⁸⁷

Die Aufwertung des öffentlichen Raumes bildet einen Umsetzungsschwerpunkt im Zentrenprogramm, so dass entsprechende Maßnahmen die Programmumsetzung bisweilen dominieren.⁸⁸ Der Einsatz des Zentrenprogramms soll dazu beitragen, den öffentlichen Raum in den Stadt- und Ortsteilzentren zu beleben und die Aufenthaltsqualität zu verbessern. Um dies zu ermöglichen, sind nicht nur die Erschließung und Zugänglichkeit des öffentlichen Raumes entscheidend, sondern auch die Angebote, mit denen dieser aktiv genutzt werden kann (vergleiche auch Programmziel Funktionsvielfalt und Versorgungssicherheit).

Die Aufwertung von Plätzen und Freiflächen schafft Raum für gruppenübergreifende Begegnung und Austausch, wodurch der soziale Zusammenhalt in der Stadt gestärkt werden kann. Eine besondere Gestaltung erzeugt gleichzeitig stadtbaukulturelle Qualitäten, insbesondere dann, wenn den Aufwertungsmaßnahmen zum Beispiel landschaftsplanerische oder städtebauliche Wettbewerbsverfahren vorgeschaltet sind. Im Zuge der Neugestaltung öffentlicher Räume können innerstädtische Wegebeziehungen und -führungen verbessert werden, so dass der öffentliche Raum für alle gesellschaftlichen Gruppen zugänglich ist.

Die Zielbeschreibung zeigt, dass die Aufwertung des öffentlichen Raumes nur im Kontext der gesamten Gebietsentwicklung und darüber hinaus auf der gesamtstädtischen Ebene betrachtet werden kann. Dies erfordert bereits in der Maßnahmenvorbereitung eine integrierte Vorgehensweise, bei der neben den oben genannten divergierenden Nutzungsansprüchen die verschiedenen Funktionen des öffentlichen Raumes und dessen Bezüge zu weiteren Bereichen des Zentrums berücksichtigt werden. Hierin spiegeln sich Wirkungszusammenhänge, die zwischen der Aufwertung

⁸³ BMVBS 2009: 11

⁸⁴ BMVBS 2013b: 8

⁸⁵ Gesprächsrunde am 01.09.2014 in Kassel

⁸⁶ BMVBS 2010b: 46 ff.

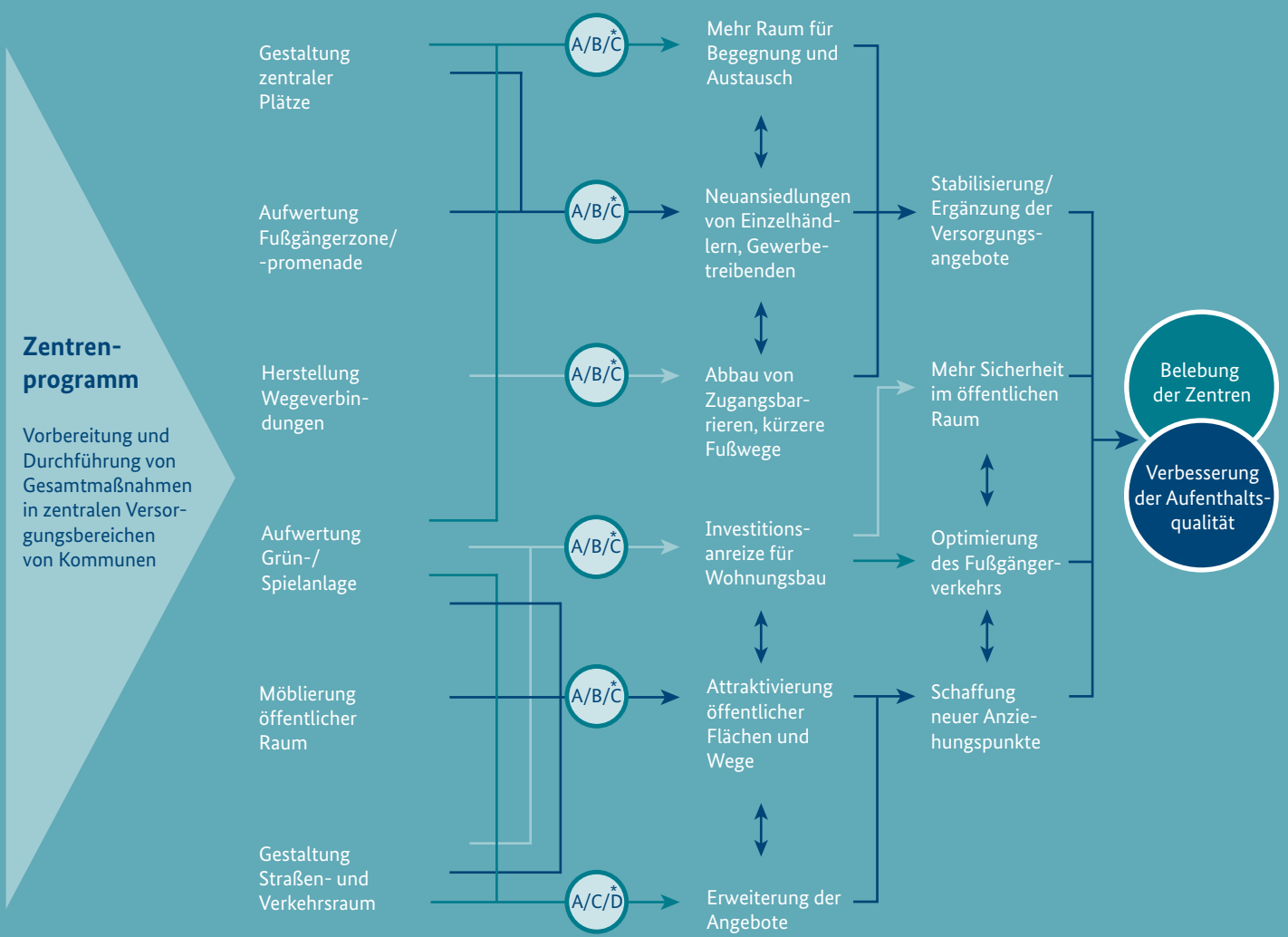
⁸⁷ Dokumentation der Transferwerkstatt: Öffentliche Räume in lebendigen Stadt- und Ortsteilzentren. Grünstadt, 18./19. April 2012. Zugriff: www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/AktiveStadtUndOrtsteilzentren/Veranstaltungen/DokumentierteVeranstaltungen/TransferwerkstattGruenstadt.html [abgerufen am 01.06.2014]

⁸⁸ BMUB 2014: 45

Abbildung 4: Logic Chart: Ergebnisse und Wirkungen im Bereich des Programmziels Aufwertung des öffentlichen Raumes

Ausgangssituation: Schlechte Aufenthaltsqualität, Verwahrlosung und fehlende Sicherheit, ungenutzte Flächen, fehlende Zugänge, kaum Angebote

Inputs	Outputs		Ergebnisse und Wirkungen		
	Aktivitäten	Zielgruppen	kurzfristig	mittelfristig	langfristig



***Zielgruppen:**
 Gebietsbevölkerung (A),
 Besucher / Touristen / Kunden (B),
 Einzelhändler, andere Gewerbetreibende (C),
 Immobilieneigentümer / Wohnungsbaugesellschaften (D)

des öffentlichen Raumes und anderen Zielbereichen bestehen.

Die Abbildung 4 zeigt, welche Aktivitäten (Maßnahmen) zur Umsetzung des Programmziels Aufwertung des öffentlichen Raumes durchgeführt und welche Ergebnisse und Wirkungen damit erzielt werden können.

Einschätzung der Umsetzung

Im Jahr 2013 wurde in knapp 90 Prozent der Programmkommunen⁸⁹ die Aufwertung des öffentlichen Raumes als Maßnahmenschwerpunkt ausgewiesen, was den besonderen Stellenwert dieses Programmziels im Zentrenprogramm unterstreicht. Dies wurde in den Experteninterviews mit den Ländervertreterinnen und -vertretern bestätigt, die insbesondere die Aufwertung des öffentlichen Raumes als einen der verfolgten Maßnahmenschwerpunkte in den jeweiligen Programmkommunen bestätigen.⁹⁰ Die Gesprächsrunde in Kassel resümierte, dass Investitionen in den öffentlichen Raum, wie oben angedeutet, eine Breitenwirkung im Gebiet entfalten, mit der weitere Zielbereiche, wie zum Beispiel funktionale Vielfalt, soziale Kohäsion et cetera, in der Regel positiv beeinflusst werden.⁹¹

In nahezu allen Programmkommunen werden Maßnahmen und Aktivitäten zur Aufwertung des öffentlichen Raumes umgesetzt. Zu berücksichtigen ist hierbei, dass die Gestaltung öffentlicher Frei- und Grünräume unter anderem eine der Kernaufgaben der öffentlichen Hand beziehungsweise der Kommunen ist. Bezogen auf die Umsetzung der jeweiligen Gesamtmaßnahme sind die Eingriffsmöglichkeiten im öffentlichen Raum grundsätzlich am ehesten gegeben. Einschränkungen durch private Akteure sind in der Regel selten, Vorbereitungs- und Abstimmungserfordernisse entsprechend gering(er). Vor diesem Hintergrund – und auch das bestätigen die Gespräche mit den Ländervertreterinnen und -vertretern – bilden Maßnahmen zur Aufwertung des öffentlichen Raumes für viele Programmkommunen den Einstieg in die aktive Programmumsetzung. Oftmals können hierdurch bereits nach kurzer Zeit erste Umsetzungserfolge der Programmumsetzung generiert und damit positive Signale für die Zentrenentwicklung vermittelt werden.

Die Auswertung der Fallstudien zeigt, dass in allen untersuchten Programmkommunen Maßnahmen zur Aufwertung des öffentlichen Raumes zum Einsatz kommen. Der Großteil der untersuchten Programmkommunen hat diesbezügliche (bauliche) Maßnahmen bereits umgesetzt. Zum Zeitpunkt der Fallstudienenerhebung waren zudem weitere Maßnahmen im öffentlichen Raum in der planerischen Vorbereitung. Hierzu gehört unter anderem die Aufwertung von Spiel- und Grünanlagen (Fallstudie Wolfhagen). Derartige Aufwertungsmaßnahmen stehen oftmals auch in Verbindung mit der Herstellung von Wege- und Grünverbindungen, die einzelne Grün- und Aufenthaltsbereiche verknüpfen und/ oder Übergänge in angrenzende, bebauten Bereiche schaffen. Ein Beispiel hierfür ist Emden und der dort angestrebte Anschluss an die Wasserlagen. Durch Grün- und Wegeverbindungen werden ferner die fußläufige Erschließung in den Programmkommunen verbessert und gleichzeitig (neue) Erholungsräume geschaffen.

Die Verbesserung des Fußverkehrs gekoppelt mit der gestalterischen Aufwertung ist indes neben der Aufwertung von Fußgängerzonen und den oben genannten Wegeverbindungen vielerorts auch das Ziel von Gestaltungsmaßnahmen in Straßen- und Verkehrsräumen, die ebenfalls der Aufwertung des öffentlichen Raumes zugeordnet werden können. In diesem Zuge werden zum Beispiel Gehwegbereiche neu geordnet und mit Baumscheiben und Sitzgelegenheiten ergänzt, um so den Straßen- und Verkehrsraum zu gestalten und die Aufenthaltsqualität zu verbessern. Auch Markt- und Quartiersplätze werden dahingehend um- beziehungsweise neu gestaltet. Um möglichst vielen Nutzungsansprüchen zu entsprechen, werden die Platzflächen teilweise, wie im Fallbeispiel von Bremen-Neustadt, multifunktional ausgestattet, so dass dort auch Veranstaltungen und weitere Aktivitäten stattfinden können.

Die Tabelle 16 zeigt die Umsetzung des Ziels Aufwertung des öffentlichen Raumes in den Programmkommunen der Fallstudien.⁹²

⁸⁹ Auswertung der elektronischen Begleitinformation, BBSR 2013 (vgl. auch Kapitel 3.1)

⁹⁰ vgl. Interviews Baden-Württemberg, 03.04.2014; Bremen, 17.04.2014; Niedersachsen, 14.04.2014














































⁹¹ Gesprächsrunde am 01.09.2014 in Kassel

⁹² Bei der Auswertung der Fallstudien wurde unterschieden zwischen gestalterischen Maßnahmen im Straßen- und Verkehrsraum (Zuordnung zum Programmziel Aufwertung öffentlicher Raum) und der funktionalen Gestaltung und Entwicklung von Straßen- und Verkehrsräumen hinsichtlich der Verkehrsteilnehmer und des Verkehrsaufkommens (Zuordnung zum Programmziel stadtverträgliche Mobilität). Hier ist darauf hinzuweisen, dass viele Einzelmaßnahmen zu beiden Programmzielen Beiträge leisten können.

Tabelle 16: Auswertung der Fallstudien im Bereich des Programmziels Aufwertung des öffentlichen Raumes

Aktivitäten Fallstudien	Gestaltung zentraler Plätze	Aufwertung Fußgängerzone/-promenade	Herstellung Wegeverbindungen	Aufwertung Grün-/ Spielanlagen	Möblierung öffentlicher Raum	Gestaltung Straßen-/ Verkehrsraum	○ = Maßnahmen in Umsetzung ◐ = Maßnahmen in Planung ● = keine Maßnahmen
							Bemerkungen
1 Altötting (Altstadt), Bayern	●	●	◐	◐	●	●	Beleuchtungskonzept und Straßmöblierung umgesetzt
2 Bamberg (Altstadt), Bayern	●	●	●	◐	●	●	Aufwertung Uferzone umgesetzt, Neubau Spielplatz in Planung
3 Berlin-Mitte (Müllerstrasse), Berlin	●	●	◐	●	●	◐	Aufwertung weiterer Quartiersplätze in Planung
4 Bremen (Neustadt), Bremen	●	●	●	◐	●	●	Schaffung einer „Multifunktionsfläche“ sowie Aufwertung Uferzone geplant
5 Burg (Burg erleben – lebendig – aktiv), Sachsen-Anhalt	◐	●	●	●	●	●	Mehrgenerationenspielplatz umgesetzt
6 Emden (Innenstadt), Niedersachsen	●	●	◐	●	●	●	Aufwertung einer Ladenzone, funktionaler Anschluss an Wasserlagen
7 Geisa (Sanierung Altstadt), Thüringen	●	●	●	●	●	●	Renaturierung Uferzone, Neugestaltung der Ulsteraue
8 Güstrow (Altstadt), Mecklenburg-Vorpommern	●	●	●	◐	●	●	Fokus liegt auf Gestaltung der Blockinnenbereiche
9 Hamburg-Bergedorf (Bergedorf-Süd), Hamburg	●	●	●	●	●	●	Aufwertung Eingangssituation, Herstellung Wegeverbindungen (Treppenanlagen)
10 Lebach (Stadtzentrum), Saarland	●	◐	●	●	●	●	Herstellung Multifunktionsraum, Umgestaltung von Fußgängerzone und Uferzone geplant
11 Luckenwalde (Aktives Stadtzentrum Luckenwalde), Brandenburg	●	●	◐	◐	●	●	Aufwertung „Boulevards“ (Fußgängerzone) in Vorbereitung, Herstellung Grünverbindung geplant

Fortsetzung Tabelle 16

Aktivitäten Fallstudien	Gestaltung zentraler Plätze	Aufwertung Fußgängerzone/ -promenade	Herstellung Wegeverbindungen	Aufwertung Grün- / Spielanlagen	Möblierung öffentlicher Raum	Gestaltung Straßen- / Verkehrsraum	 = Maßnahmen in Umsetzung  = Maßnahmen in Planung  = keine Maßnahmen
							Bemerkungen
12 Ludwigsburg (Untere Stadt), Baden-Württemberg							Umgestaltung Parkanlage erfolgt, Neugestaltung Spielplatz geplant
13 Neuwied (Innenstadt), Rheinland-Pfalz							Umgestaltung Deichuferpromenade mit umfassender Beteiligung („Kunst am Deich“)
14 Pirna (Alt-Copitz), Sachsen							Aufwertung und Neuordnung der „Vogelwiese“
15 Rendsburg (Nördliche Altstadt), Schleswig-Holstein							Aufwertung Grünanlage geplant, Straßengestaltung und -möblierung erfolgt
16 Siegen (Siegen zu neuen Ufern), Nordrhein-Westfalen							Öffnung der Uferzone (Sieg), Herstellung von Fußgängerverbindungen
17 Witten (Innenstadt), Nordrhein-Westfalen							Aufwertung Eingangssituation umgesetzt, Profilierung weiterer Quartiersplätze geplant
18 Wolfhagen (Ortskern), Hessen							Gestaltung Eingangsbereiche sowie Neubau Spielplatz geplant
	11	9	12	14	4	12	

Quellen: Fallstudien, eigene Darstellung

Auch in den untersuchten Programmkommunen der Praxisbeispiele steht die Aufwertung des öffentlichen Raumes im Fokus. So wird beispielsweise die Marzahner Promenade in Berlin in mehreren Abschnitten umgestaltet. Zukünftig sollen drei individuelle Platzsituationen geschaffen und (multi-)funktional sowie räumlich miteinander verknüpft werden. In Grünstadt

gelten die Aufwertungsmaßnahmen im öffentlichen Raum als Schlüsselprojekte und Voraussetzung dafür, dass die Innenstadt zukünftig funktional gestärkt wird. Oftmals werden in zentralen Lagen die ansässigen Gewerbetreibenden und Bewohner bereits in die Gestaltungsplanung einbezogen, um tragfähige Lösungen zu entwickeln (Praxisbeispiel Meldorf).⁹³

⁹³ Praxisbeispiel Meldorf, Stand April 2013. Zugriff: www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/AktiveStadtUndOrtsteilzentren/Praxis/Massnahmen/Meldorf/meldorf_inhalt.html [abgerufen am 15.10.2014]

Im Ergebnis der Fallstudien und Praxisbeispiele kann festgehalten werden, dass die städtebauliche Situation gegenüber dem Programmstart in allen untersuchten Beispielen grundsätzlich verbessert werden konnte. Mithilfe des Zentrenprogramms wurden zum Teil bestehende Planungen zur Aufwertung des öffentlichen Raumes erfolgreich fortgesetzt. Mancherorts trugen einzelne Aufwertungsmaßnahmen sogar dazu bei, private Investitionen auszulösen und damit eine partnerschaftliche Zusammenarbeit zu initiieren (Fallstudie Bamberg).

Die Beispiele und Ausführungen in den Statusberichten zur Begleitforschung unterstreichen, dass die Aufwertung des öffentlichen Raumes vielerorts einen zentralen Maßnahmen Schwerpunkt bildet. In einigen Programmkommunen werden attraktive Räume „als Aushängeschild“⁹⁴ und „Ruhe- und Verweilzonen“⁹⁵ des jeweiligen Stadt- und Ortsteilzentrums geschaffen, um damit zur Belebung des Zentrums beizutragen. So trägt insbesondere die funktionale Ausstattung, wie zum Beispiel Elektrizitätsanschluss oder Sitz- und Spielmöglichkeiten, dazu bei, dass öffentliche Plätze und Bereiche vielseitiger als zuvor genutzt werden können. Der öffentliche Raum wird damit allen gesellschaftlichen Gruppen geöffnet, so dass die Aufwertungsmaßnahmen auch eine soziale Wirkung für das jeweilige Programmgebiet entfalten. Die Schaffung hochwertiger öffentlicher Räume wird auch als „Präventivmaßnahme“ zur langfristigen Stabilisierung des Zentrums eingesetzt (Fallstudie Geisa). Der zweite Statusbericht kommt zu der Einschätzung, dass die Aufwertung von Parks und Grünflächen und damit verbunden ein ökologischer und stadtklimatischer Beitrag zur Zentrenentwicklung insgesamt beziehungsweise über die Fallstudien hinaus betrachtet nur in wenigen Fördergebieten tatsächlich umgesetzt wurde.⁹⁶

Die Auswertung der vorliegenden Fallstudien, Praxisbeispiele und Berichte zeigt ferner, dass Maßnahmen im öffentlichen sowie im Verkehrsraum oftmals fließend ineinander übergehen. Die Umgestaltung von Verkehrsflächen ist entgegen der Gestaltung reiner Platz- und Grünflächen oftmals intensiver in der Abstimmung, da hierbei weitere Baulastträger (zum Beispiel Straßenverkehrs-/Tiefbauamt, Verkehrslenkung)

oder Nahversorgungsanbieter zu beteiligen sind.⁹⁷ Dies führt in einzelnen Fällen bereits im Zuge der Maßnahmenvorbereitung (Planung) zu Verzögerungen.

Der fließende Übergang zwischen Verkehrs- und Straßenraum- sowie Grün- und Freiflächenmaßnahmen erschwert zum Teil eine klare Zuordnung zu den Zielen Aufwertung öffentlicher Raum und stadtverträgliche Mobilität, so dass diese Ziele nicht immer isoliert betrachtet werden können. Der zweite Statusbericht stellt die enge Verknüpfung von Mobilität und öffentlichem Raum am Beispiel von Maßnahmen zur Aufwertung von Bahnhofsvorplätzen dar.⁹⁸ Gleichwohl lassen sich die vorwiegend gestalterischen Aktivitäten und Maßnahmen im Straßen- und Verkehrsraum plausibel in die oben dargestellten Wirkungsketten zur Aufwertung des öffentlichen Raumes einsortieren.

Die Schwerpunktsetzung im Rahmen der untersuchten Gesamtmaßnahmen (Fallstudien, Praxisbeispiele) sowie der Umfang aller bisher umgesetzten Maßnahmen im Programm zeigen, dass die Gestaltung und Aufwertung des öffentlichen Raumes zentral für die Zentrenentwicklung ist und sich hier am deutlichsten Ergebnisse und Wirkungen erkennen lassen. Auch wenn bisher noch nicht alle Zielebenen angesprochen wurden, ist erkennbar, dass mit den umgesetzten und geplanten Aktivitäten im öffentlichen Raum die jeweils in den Gebieten angestrebten Effekte erreicht werden können beziehungsweise teilweise bereits erreicht wurden. Zentren wurden belebt und Folgeinvestitionen von privaten Akteuren initiiert. Mit der Aufwertung des öffentlichen Raumes werden somit die richtigen Akzente für die Entwicklung der Programmgebiete gesetzt.

⁹⁴ Praxisbeispiel Baunatal-Stadtmitte, Stand Mai 2013. Zugriff: www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/AktiveStadtUndOrtsteilzentren/Praxis/Massnahmen/Baunatal/Baunatal_inhalt.html [abgerufen am 15.10.2014]

⁹⁵ Praxisbeispiel Flöha, Stand November 2013. Zugriff: www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/AktiveStadtUndOrtsteilzentren/Praxis/Massnahmen/Floeha/Floeha_inhalt.html [abgerufen am 15.10.2014]

⁹⁶ BMUB 2014: 51

⁹⁷ Dokumentation der Transferwerkstatt: Öffentliche Räume in lebendigen Stadt- und Ortsteilzentren, a.a.O.

⁹⁸ BMUB 2014: 48

4.4 Stadtbaukultur

Programmziele und Wirkungsketten

Die Programmstrategie nennt zur Stadtbaukultur folgende Ziele⁹⁹:

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

Eine der wesentlichen Voraussetzungen für die Attraktivität von Stadt- und Ortsteilzentren ist die Bewahrung und Weiterentwicklung von stadtbildprägender Bausubstanz. Im Erscheinungsbild eines Zentrums spiegeln sich die Geschichte der Stadt und der städtischen Gesellschaft sowie die jeweils lokalen und regionalen Eigenarten wider. Zusammengefasst sind dies Alleinstellungsmerkmale, mit denen jede Stadt ihre unverwechselbare Identität erhält.¹⁰⁰ Stadtbaukultur ist erlebbar an charakteristischen Bauwerken und Plätzen und deren Gestaltung und Verortung im städtischen Gefüge. Mit städtebaulichen Qualitäten verbindet beispielsweise die Bundesstiftung Baukultur einen sowohl ästhetischen als auch innovativen Anspruch. So geht es bei der Stärkung von Stadtbaukultur nicht nur darum, baulich gemischte Quartiere in ihrem wertvollen Bestand zu bewahren und zu entwickeln, sondern auch im Zuge von Neugestaltungen und der Schaffung neuer Bauten ganzheitliche Lösungen unter Berücksichtigung sozialer, ökologischer sowie ökonomischer Aspekte umzusetzen.¹⁰¹

Baukultur ist stets auch ein Ergebnis von Beteiligungsprozessen, das heißt Stadtbaukultur kann nur durch die Beteiligung lokaler Akteure, Bewohner et cetera erreicht werden. Insbesondere im baukulturellen Bereich nimmt die Bedeutung von öffentlicher Beteiligung zu.¹⁰² Die Themen Stadtbaukultur und Einbeziehung lokaler Akteure sind daher eng miteinander verzahnt.

Das Zentrenprogramm zielt darauf ab, die Vielfalt in den Zentren durch den Erhalt und die Anpassung von baulichen und flächenhaften Raumstrukturen zu bewahren beziehungsweise zu schaffen. Bereits für die Vorbereitung von Umsetzungsmaßnahmen werden somit stadtbaukulturelle Qualitäten, wie zum Beispiel durch die Einbindung von Fachexpertisen und qualitative Auswahlverfahren, angestrebt. Auf Grundlage dieser prozesshaften Qualifizierung sollen die Gestaltung öffentlicher Räume, die Inwertsetzung historisch wertvoller Gebäude und die Aktivierung ungenutzter Flächen möglichst hohen und qualitativ hochwertigen Standards folgen.

Langfristiges Ziel der Stadtbaukultur ist es, die Attraktivität der Zentren sowie die Funktionalität ihrer baulichen und räumlichen Strukturen zu erhalten. So tragen beispielsweise die Sanierung stadtbildprägender Gebäude oder der architektonisch anspruchsvolle Neubau nicht nur dazu bei, das Stadtbild optisch zu verbessern. Vielmehr kann dadurch auch die Nutzung an entsprechenden Standorten intensiviert und damit zur Belebung des Zentrums beigetragen werden. Auch die Schließung von Raumkanten und die Schaffung städtebaulicher Konturen unterstützt die Bildung eines kompakten Stadtkörpers, in dem eine angemessene Nutzungsdichte geschaffen werden kann. Die frühzeitige Einbindung von Gebietsakteuren gekoppelt mit der Durchführung von fachversierten (Wettbewerbs-)Verfahren kann breite Akzeptanz schaffen und damit zur Identitätsbildung und Wertschätzung bei den Bürger/innen sowie zu einer Imageverbesserung der gesamten Stadt beitragen.

Die Abbildung 5 zeigt, welche Aktivitäten (Maßnahmen) zur Umsetzung des Ziels Stadtbaukultur durchgeführt und welche Ergebnisse und Wirkungen damit erzielt werden können.

⁹⁹ BMVBS 2009: 11

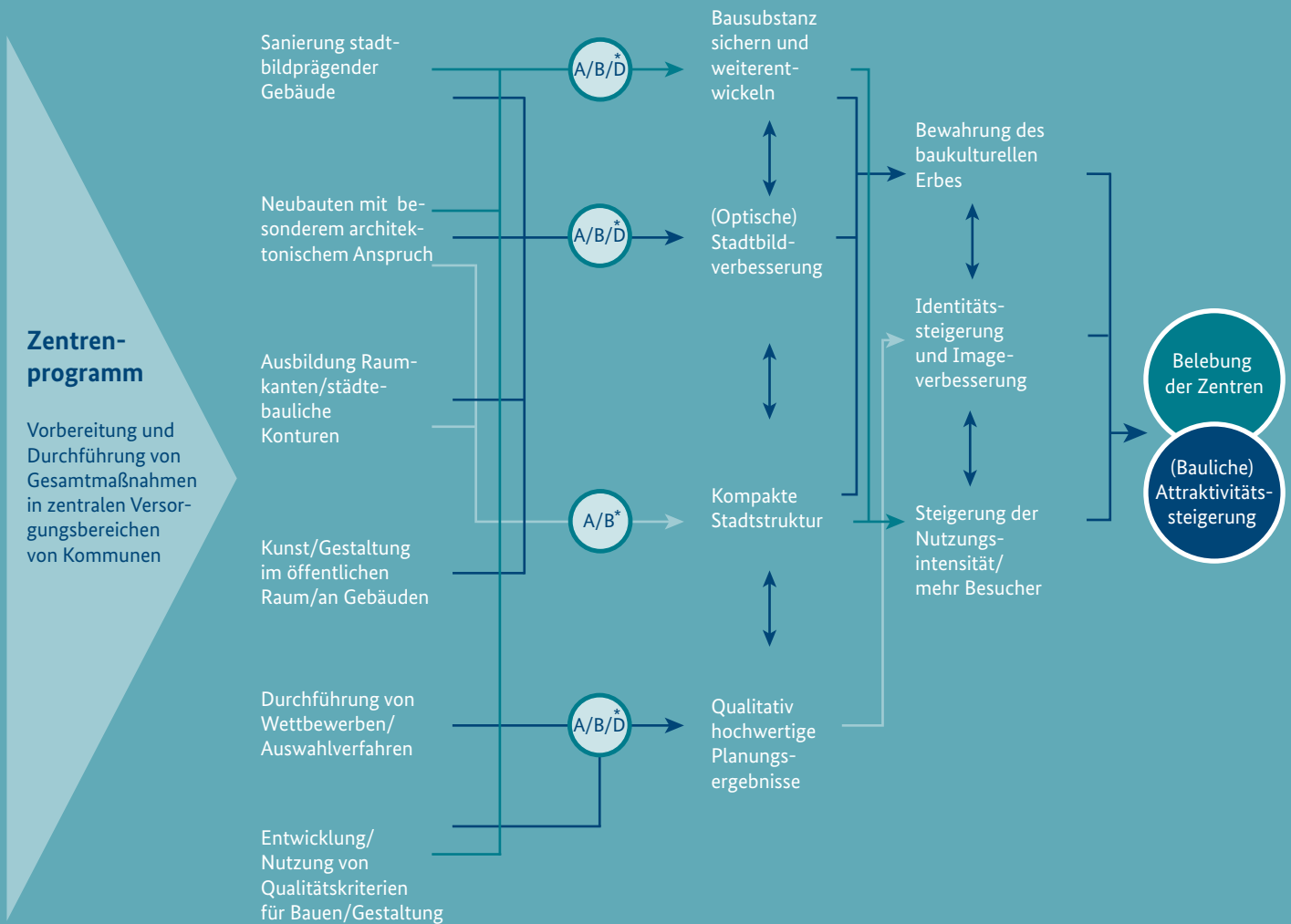
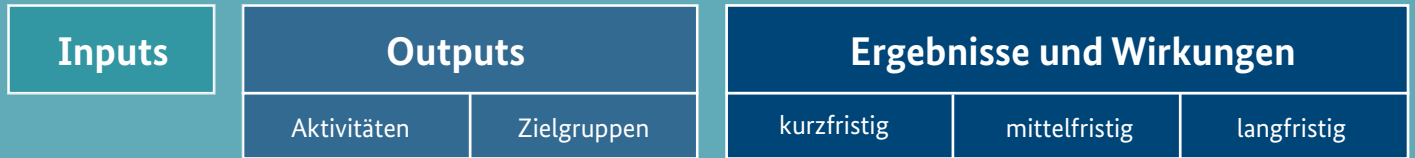
¹⁰⁰ BMVBS 2010b: 46 ff.

¹⁰¹ Bundesstiftung Baukultur. Zugriff: www.bundesstiftung-baukultur.de [abgerufen am 26.05.2014]

¹⁰² Dokumentation der Bundesstiftung Baukultur, Netzwerktreffen Süd: Baukultur ist Partizipationskultur. 29. Juni 2011, Ulm. Zugriff: www.bundesstiftung-baukultur.de/netzwerk/netzwerktreffen/netzwerktreffen-sued.html [abgerufen am 26.05.2014]

Abbildung 5: Logic Chart: Ergebnisse und Wirkungen im Bereich des Programmziels Stadtbaukultur

Ausgangssituation: Marode Bausubstanz, Identitätsverlust, unattraktive Fassaden und Straßenzüge, Unübersichtlichkeit im Stadtraum



***Zielgruppen:**

- Gebietsbevölkerung (A),
- Besucher / Touristen / Kunden (B),
- Immobilienigentümer / Wohnungsbaugesellschaften (D)

Einschätzung der Umsetzung

Die Tabelle 17 zeigt die Umsetzung des Ziels Stadtbaukultur in den Programmkommunen der Fallstudien. Das Ziel Stadtbaukultur wird in den Gesamtmaßnahmenkonzepten aller 18 Fallstudien aufgegriffen. Dabei wird die Schaffung von Stadtbaukultur sehr unterschiedlich gehandhabt. Ein einheitliches Bild in der Umsetzung dieses Programmziels ist nicht zu erkennen. Teilweise werden dem Programmziel keine Einzelvorhaben zugeordnet (zum Beispiel Fallstudie Luckenwalde), so dass die Stadtbaukultur dort eher als Querschnittsziel ausgelegt wird. In anderen Fallstudienstädten wird ein klarer Schwerpunkt auf die Schaffung von Stadtbaukultur beziehungsweise den Erhalt des baukulturellen Erbes gesetzt, die zentral für die jeweils eigene Gebietsentwicklung sind (zum Beispiel Fallstudie Bamberg). Grundsätzlich kann innerhalb der 18 Fallbeispiele unterschieden werden zwischen:

- Zentren, die Umbau- und/oder Gestaltungsmaßnahmen mit klarem Bezug zur Stadtbaukultur umsetzen,
- Zentren, die sich mit der Einführung und Formulierung von Qualitätskriterien und -standards klar zur Stadtbaukultur bekennen, im jeweiligen Umsetzungszeitraum jedoch die Vorbereitungsphase noch nicht abgeschlossen haben,
- Zentren, die das Ziel Stadtbaukultur im Rahmen der Gesamtmaßnahme thematisieren, diese jedoch bisher noch nicht aktiv umsetzen.

Bei letzteren zeigt sich, dass die Umsetzung von Stadtbaukultur vielerorts die Kooperation und aktive Mitwirkung Dritter erfordert. Denn stadtbildprägende Gebäude befinden sich oftmals in privatem Besitz, die Schaffung von Neubauten – insbesondere mit hohem architektonischem Anspruch – lässt sich nur selten aus rein kommunaler Kraft umsetzen. Einflussmöglichkeiten seitens der Kommune bestehen durch rechtliche Instrumente und konkrete Sanierungsvereinbarungen, in denen auf die Einhaltung beziehungsweise Stärkung der Stadtbaukultur hingewirkt werden kann. In Ludwigsburg wurden beispielsweise Sanierungsvereinbarungen mit privaten Investoren getroffen, die sich ihrerseits zum Erhalt historischer Bausubstanz verpflichtet haben. Zur Fassadengestaltung werden im Rahmen von kommunalen Anreizförderungen mit anteiliger Refinanzierung aus dem Zentrenprogramm Immobilieneigentümer dazu aktiviert, sich an der

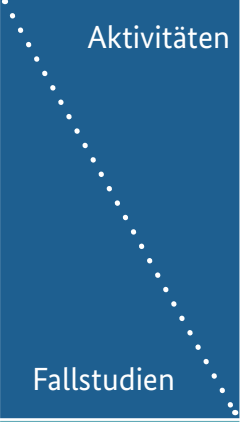
(einheitlichen) Gestaltung des Zentrums zu beteiligen, wie in den Praxisbeispielen Bad Driburg, Geisa und Radevormwald sowie der Fallstudie Lebach belegt. Die Sanierung von stadtbildprägenden Gebäuden wird in einem Großteil der für die Fallstudien untersuchten Programmkommunen gezielt verfolgt und dort zumeist als Maßnahmenschwerpunkt ausgewiesen. Die Nutzung der geförderten Gebäude und Ensembles ist hierbei sehr unterschiedlich. In einigen Fällen werden private Sanierungsmaßnahmen aktiv aus dem Programm unterstützt, um auf diesem Wege Eigentümer für die Gebietsentwicklung zu gewinnen (Fallstudie Wolfhagen).

Einen weiteren Schwerpunkt bildet die Entwicklung von Gestaltungsrichtlinien auf Grundlage festgelegter Qualitätsstandards. Diese werden eingesetzt, um zum Beispiel das (zumeist) historische oder besondere Stadtbild, wie im Fallbeispiel Emden, in seiner bestehenden Form zu bewahren. Die Einführung solcher Richtlinien kann jedoch auch auf Vorbehalte bei einzelnen lokalen Akteuren stoßen, die bislang nicht für die gebietsbeziehungsweise stadtbezogenen Sanierungs- und Gestaltungsziele gewonnen werden konnten. So fehlt in Neuwied bislang die Zustimmung von lokalen Eigentümern für den Einsatz eines dort vorbereiteten Gestaltungsleitfadens.

Neben der Entwicklung im Bestand werden in einigen Fällen Aktivierungs- und Neubaumaßnahmen auf ungenutzten Flächen geplant und umgesetzt. Ziel ist es, durch neue Gebäude und/oder bauliche Ergänzungen Raumkanten zu schließen und funktionale Übergänge herzustellen. Ein Beispiel hierfür ist Altötting, wo mit dem Neubau eines Kultur- und Kongresszentrums eine markante Lücke geschlossen und so ein Beitrag zur Zukunftsfähigkeit der Stadt geleistet werden soll. Planungen und Entwürfe für Neubauten werden in der Öffentlichkeit auch kontrovers diskutiert, wie das Fallbeispiel Burg in Sachsen-Anhalt zeigt. Gleichwohl sind vorgeschaltete Wettbewerbs- und Beteiligungsverfahren, wie im Fallbeispiel Siegen (Freilegung Siegplatte), eine Chance, insbesondere Schlüsselmaßnahmen in ihrer Außenwahrnehmung zu stärken und ein für die Gebietsbevölkerung positives Ergebnis zu erzielen. Ferner zeigt das Praxisbeispiel Münster, dass gezielt eingesetzte Wettbewerbsverfahren nicht nur die Baukultur, sondern auch die Diskussionskultur in der Stadtentwicklung insgesamt stärken können.¹⁰³

¹⁰³ Praxisbeispiel Münster, Stand Dezember 2012. Zugriff: www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/AktiveStadtUndOrtsteilzentren/Praxis/Massnahmen/Muenster/Muenster_inhalt.html [abgerufen am 15.10.2014]

Tabelle 17: Auswertung der Fallstudien im Bereich des Programmziels Stadtbaukultur

 Aktivitäten Fallstudien	Sanierung	Neubauten	Raumkanten/ Konturen	Kunst und Gestaltung	Wettbewerbs-/ Auswahlverfahren	Qualitätskriterien/ Standards	Bemerkungen
	○ = Maßnahmen in Umsetzung ◐ = Maßnahmen in Planung ● = keine Maßnahmen						
1 Altötting (Altstadt), Bayern	●	◐	◐	●	◐	◐	Neubau des Kultur- und Kongressforums, Aufwertung (historischer) Mauern geplant
2 Bamberg (Altstadt), Bayern	◐	●	●	◐	●	●	Sanierung stadtbildprägender Gebäude im Rahmen des Unesco-Welterbestättenprogramms
3 Berlin-Mitte (Müllerstrasse), Berlin	●	◐	◐	◐	◐	●	Sanierung Infrastruktureinrichtungen erfolgt im Rahmen des Programms Städtebaulicher Denkmalschutz
4 Bremen (Neustadt), Bremen	●	●	◐	◐	●	●	Städtebauliche Umgestaltung eines Platzbereiches
5 Burg (Burg erleben – lebendig – aktiv), Sachsen-Anhalt	●	◐	●	●	●	●	Neubau an stadtbildprägendem Standort
6 Emden (Innenstadt), Niedersachsen	◐	◐	●	●	◐	◐	Formulierung Gestaltungsgrundsätze, Herausgabe Sanierungsbroschüre
7 Geisa (Sanierung Altstadt), Thüringen	◐	●	◐	●	◐	◐	Umbau/Sanierung stadtbildprägendes Gebäude, kommunales Anreizprogramm für private Sanierungsmaßnahmen
8 Güstrow (Altstadt), Mecklenburg-Vorpommern	◐	◐	●	●	●	●	Sanierung im (stadtbildprägenden) Wohnbestand
9 Hamburg-Bergedorf (Bergedorf-Süd), Hamburg	●	◐	●	●	●	●	Entwicklung Flächenpotenziale durch stadtbildprägende (Neu-)Bebauung
10 Lebach (Stadtzentrum), Saarland	◐	●	◐	●	●	●	Neubau zur Flächenrevitalisierung, Anregung privater Investitionen zur Fassadensanierung

Fortsetzung Tabelle 17

Aktivitäten Fallstudien	Sanierung	Neubauten	Raumkanten/ Konturen	Kunst und Gestaltung	Wettbewerbs-/ Auswahlverfahren	Qualitätskriterien/ Standards	○ = Maßnahmen in Umsetzung ◐ = Maßnahmen in Planung ● = keine Maßnahmen
							Bemerkungen
11 Luckenwalde (Aktives Stadtzentrum Luckenwalde), Brandenburg	●	●	●	●	●	◐	Beschluss von Gestaltungsgrundsätzen zum Erhalt des historischen Stadtbildes
12 Ludwigsburg (Untere Stadt), Baden-Württemberg	◐	●	●	●	●	◐	Kommune hat Sanierungsvereinbarung mit privatem Investor getroffen
13 Neuwied (Innenstadt), Rheinland-Pfalz	◐	●	●	●	●	◐	Leitfaden zur Gestaltung Schaufenster und Fassaden erarbeitet, bislang fehlende Zustimmung
14 Pirna (Alt-Copitz), Sachsen	◐	●	●	●	●	●	Förderung nur bei wertvoller Bausubstanz
15 Rendsburg (Nördliche Altstadt), Schleswig-Holstein	◐	●	◐	◐	●	●	Ausbildung von Blockkanten und städtebaulichen Torsituationen geplant
16 Siegen (Siegen zu neuen Ufern), Nordrhein-Westfalen	◐	●	●	●	◐	◐	Wettbewerb in Vorbereitung Neugestaltung Siegufer durchgeführt
17 Witten (Innenstadt), Nordrhein-Westfalen	◐	●	●	◐	●	●	Nachnutzung eines denkmalwerten und sanierungsbedürftigen Gebäudes, Illumination Bahnunterführung
18 Wolfhagen (Ortskern), Hessen	◐	●	●	●	●	●	Kommunales Anreizprogramm für private Sanierungsmaßnahmen geplant
	12	6	6	5	5	7	

Quellen: Fallstudien, eigene Darstellung

In rund einem Drittel der Programmgebiete der Praxisbeispiele wird die Stärkung der Stadtbaukultur explizit verfolgt und als eigenes Handlungsfeld ausgewiesen. Auch dort sind es zum Beispiel der behutsame Umgang mit der historischen und zuweilen kleinteiligen Baustruktur (Praxisbeispiel Wittlich) sowie die Schaffung stadtbildprägender Neubauten (Praxisbeispiel Hamburg-Langenhorn Markt), mit denen zur Erreichung des Programmziels beigetragen wird.

Insgesamt werden Maßnahmen zur Stärkung von Stadtbaukultur eher punktuell umgesetzt. Die Entscheidung zur Förderung von Sanierungsmaßnahmen erfolgt in der Regel im Einzelfall, so dass keine flächendeckende beziehungsweise block- oder gebietsübergreifende Umsetzung zu konstatieren ist.¹⁰⁴ Durch die jeweiligen Einzelvorhaben werden zwar positive Signale für die Zentrenentwicklung gesetzt, direkte Auswirkungen bleiben jedoch eher auf das nähere Umfeld beschränkt.

Das Programmziel Stadtbaukultur fließt in die Umsetzung verschiedener Aufwertungsmaßnahmen

im Rahmen anderer Handlungsfelder ein, wie zum Beispiel in die Gestaltung des öffentlichen Raumes oder die Schaffung sozialer Einrichtungen. In einigen Programmkommunen werden als Beitrag zur (künstlerischen) Gestaltung im öffentlichen Raum zum Beispiel Beleuchtungskonzepte umgesetzt, mit welchen neben dem Beitrag zur Stadtbaukultur im weiteren Sinne gleichzeitig die Sicherheit im öffentlichen Raum erhöht werden soll. Dies unterstreicht, dass die Stärkung von Stadtbaukultur auch als Querschnittsaufgabe zu werten ist.

Stadtbaukultur wirkt bei der sowohl gestalterischen als auch funktionalen Aufwertung der Programmgebiete. Erste Ergebnisse, wie zum Beispiel die Reaktivierung einzelner Gebäude und Ensembles, sind erkennbar und tragen zur Stärkung der Zentren bei. Gleichwohl wird davon ausgegangen – und das stellt auch der zweite Statusbericht fest¹⁰⁵ –, dass eine nachhaltige Wirkung der Einzelvorhaben nur im Kontext weiterer Maßnahmen zur Stärkung der Nutzung im jeweiligen Gebiet erwartet werden kann.

4.5 Stadtverträgliche Mobilität

Programmziele und Wirkungsketten

Die gemeinsame Programmstrategie nennt hinsichtlich der stadtverträglichen Mobilität folgende Ziele¹⁰⁶:

- „Integration und Optimierung von Bahn-, Bus-, Kraftfahrzeug-, Rad- und Fußverkehr“ und
- „Barrierefreie und qualitätsvolle Gestaltung der Verkehrsräume“.

Kommunen stehen vor der Aufgabe, Mobilität zu sichern und gleichzeitig die Integration des Verkehrs in die vorhandenen Räume zu verbessern, um so die städtische Lebensqualität zu erhöhen. Eine stadt- und umweltverträgliche Gestaltung von Verkehrsräumen ist von entscheidender Bedeutung für die Attraktivität der Zentren. Stadtverträgliche Mobilität ist dabei eine Voraussetzung für eine lebendige Stadt, für die soziale Teilhabe aller Gruppen und letztendlich auch für die Wirtschaftskraft der Stadt. Stadtverträgliche Mobilität bedeutet, dass mehr Menschen mit Bahn und Bus

fahren, ihr Fahrrad für die kurzen Wege nutzen und Besorgungen auch zu Fuß erledigen, weil es angenehm ist. Gleichzeitig ist es für Menschen, die darauf angewiesen sind, aber möglich, Leben und Arbeit auch mit dem Auto zu organisieren.

Die Innenstadt muss durch das Zusammenspiel der verschiedenen Verkehrsmittel möglichst barrierefrei erreichbar sein. Darauf sind die Bürger/innen, Kultur-, Bildungs- und Erholungseinrichtungen, der Einzelhandel, die Gastronomie und andere Gewerbetreibende angewiesen. Die Innenstadt sollte gegenüber Standorten, die mit dem Auto optimal angefahren werden können, konkurrenzfähig sein. Zudem ist zu berücksichtigen, dass sich die Verkehrsnachfrage durch den demografischen Wandel und mit der Funktionsmischung in der Innenstadt verändert.

Eine Stärke der Innenstädte und vieler Stadtteilzentren liegt in ihrer komplexen Einbindung in die Verkehrsinfrastruktur und der damit verbundenen guten Erreichbarkeit. Jedoch weisen Innenstädte mit ihrer

¹⁰⁴ Gesprächsrunde am 01.09.2014 in Kassel

¹⁰⁵ BMUB 2014: 58

¹⁰⁶ BMVBS 2009: 11.

dichten Bebauung besondere Belastungen auf, durch den motorisierten Individualverkehr, durch Feinstaub, Lärm und Luftschadstoffe und durch die Verkehrsnutzung versiegelte Flächen. Verkehrliche Belastungen beeinträchtigen die Lebens- und Aufenthaltsqualität und verursachen Nutzungskonflikte. Der Raum für andere Nutzungen wird eingeschränkt.¹⁰⁷ Die hohe Verkehrsbelastung in den Stadtzentren ist meist auch eine Folge des Parksuchverkehrs, der sich immer dann entwickelt, wenn Stellplätze oder eine zeitlich und räumlich abgestufte Parkraumbewirtschaftung fehlen.

Die Attraktivität der Innenstädte kann durch eine intelligente Mobilitätssteuerung beziehungsweise durch Anpassung und Weiterentwicklung der vorhandenen Verkehrsinfrastruktur verbessert werden. Für das heutige Verkehrsgeschehen sind integrierte Gesamtkonzepte notwendig, um die Auswirkungen des motorisierten Individualverkehrs zu mildern und den Verkehrsbedarf insgesamt zu bewältigen. Dabei sind der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) sowie der Rad- und Fußverkehr stärker als bisher zu berücksichtigen. Die Vernetzung der verschiedenen Verkehrsträger erfordert aufwändige Abstimmungen zwischen den jeweiligen Akteuren. Andere Ziele der Programmstrategie, wie die Aufwertung des öffentlichen Raumes und die Stärkung der Funktionsvielfalt, aber auch Partizipation, haben umfangreiche Auswirkungen auf die stadtverträgliche Mobilität. Im Zielbereich der stadtverträglichen Mobilität stehen die funktionale Gestaltung der Straßen- und Verkehrsräume für die Verkehrsteilnehmer/innen und die Beeinflussung des Verkehrsaufkommens im Mittelpunkt. Dieser Zielbereich ist somit insbesondere mit der Neugestaltung des öffentlichen Raumes als einem der Umsetzungsschwerpunkte im Programm eng verbunden.

Durch die barrierefreie und qualitätsvolle Gestaltung der Verkehrsräume und durch verkehrslenkende Maßnahmen (zum Beispiel Parkraummanagement oder Leitsysteme) werden Nutzungskonflikte reduziert. Dabei geht es meist um die gestalterische und funktionale Aufwertung der Geschäftsstraßen in den Zentren. Häufig wird dabei durch Verkehrsberuhigung und Stärkung der Verkehrsmittel des Umweltverbundes die Aufenthaltsqualität erhöht. Durch die Neugestaltung der Verkehrsräume wird Fußgängern und Radfahrern

sowie dem ÖPNV mehr Raum gegeben. Es entstehen neue und kürzere Wege. Mittelfristig kann sich durch die genannten Maßnahmen der Modal Split zugunsten des Umweltverbundes ändern, so dass auch die negativen Auswirkungen des motorisierten Individualverkehrs reduziert werden. Durch kurze Wege steigt die Attraktivität der Zentrumsbereiche für Besucher und Kunden und die Nahmobilität wird verbessert.

Weitere Aktivitäten sind die Erarbeitung von Mobilitätskonzepten und Maßnahmen des Mobilitätsmanagements: „Mobilitätsmanagement ist ein eigenständiger Ansatz zur Förderung einer nachhaltigen Mobilität. [...] Mobilitätsmanagement initiiert neue und verbessert vorhandene Mobilitätsdienstleistungen für bestimmte Zielgruppen und in enger Abstimmung mit diesen und verwendet hauptsächlich Informations- und Beratungsmaßnahmen.“¹⁰⁸ Zu den Maßnahmen gehören unter anderem Informationsbroschüren/ Webseiten, Mitfahrzentralen für Pendler und Fahrradförderung. Einfach umzusetzende Maßnahmen sind zum Beispiel Informationen an Anwohner über eine neue Bushaltestelle. Die Übergänge vom Mobilitätsmanagement zur Verkehrsplanung und zum Marketing einzelner Verkehrsunternehmen und -verbände sind fließend und erfordern intensive Abstimmungen.

Die Abbildung 6 zeigt, welche Aktivitäten (Maßnahmen) zur Umsetzung des Ziels stadtverträgliche Mobilität durchgeführt und welche Ergebnisse und Wirkungen damit erzielt werden können.

Einschätzung der Umsetzung

Die Tabelle 18 zeigt die Umsetzung des Ziels stadtverträgliche Mobilität in den Programmkommunen der Fallstudien.

Alle Fallstudienstädte weisen Maßnahmen im Zielbereich stadtverträgliche Mobilität auf. In Burg gibt es allerdings keine explizite Zielstellung in diesem Bereich. Aktivitäten des Mobilitätsmanagements (durch Information, Kommunikation und Beratung) gibt es in den Fallstudienstädten mit Ausnahme des Verkehrskonzepts in Berlin nicht. Ebenfalls fällt auf, dass das Thema Wirtschafts- und Lieferverkehr in keiner Fallstudienstadt explizit angesprochen wird.

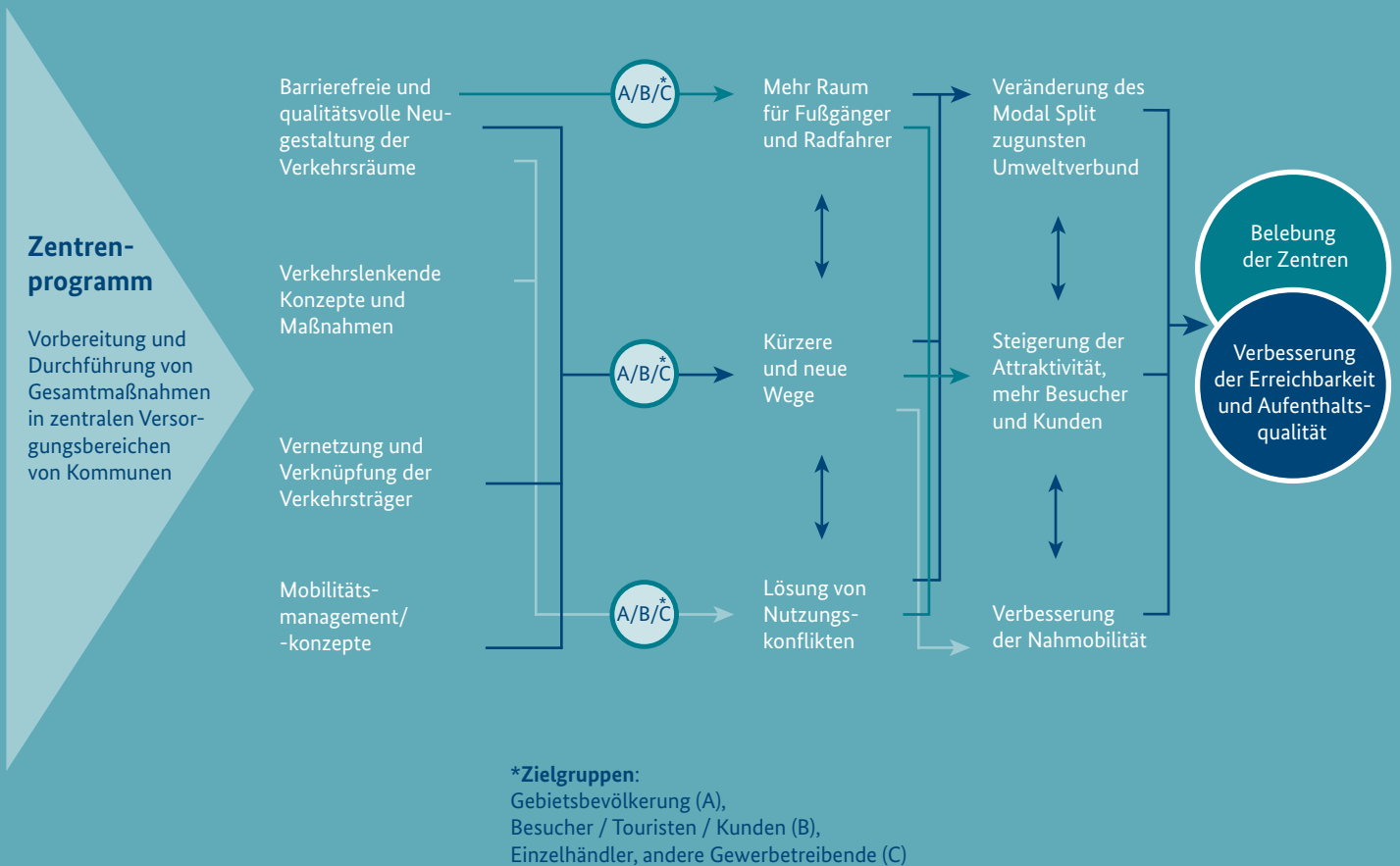
¹⁰⁷ Dokumentation der Transferwerkstatt: Zentrum und Mobilität. Bad Driburg, 8./9. April 2013. Zugriff: www.staedtebaufoerderung.info/StBauf/DE/Programm/AktiveStadtUndOrtsteilzentren/Veranstaltungen/DokumentierteVeranstaltungen/TransferwerkstattBadDriburg.html [abgerufen am 15.10.2014]

¹⁰⁸ vgl. Langweg 2007

Abbildung 6: Logic Chart: Ergebnisse und Wirkungen im Bereich des Programmziels stadtvträgliche Mobilität

Ausgangssituation: Überdimensionierte und unattraktive Flächeninanspruchnahme durch motorisierten Individualverkehr (MIV), Beeinträchtigungen durch Berufs-, Durchgangs- oder Lieferverkehr, Anstieg des Einkaufsverkehrs durch weniger Nahversorgung, Nutzungskonflikte, Beeinträchtigungen durch Lärm, Unfallgefahren und Schadstoffe

Inputs	Outputs		Ergebnisse und Wirkungen		
	Aktivitäten	Zielgruppen	kurzfristig	mittelfristig	langfristig



Der eindeutige Schwerpunkt in den Fallstudienstädten liegt in der Neugestaltung der Verkehrsräume, die meist in einem engen Zusammenhang mit gestalterischen Aufwertungsmaßnahmen im öffentlichen Raum stehen (vergleiche Kapitel 4.3). Es überwiegen hier die Verkehrsberuhigung von Straßenzügen und die Verengung der Straßenquerschnitte, so dass dadurch mehr Platz für Fußgänger und bessere Querungsmöglichkeiten geschaffen werden. Dadurch konnte nach qualitativer Einschätzung der Kommunen ferner die Verkehrsbelastung in den Gebieten zugunsten einer verbesserten Wohnqualität reduziert werden. In fast allen Fallstudienstädten¹⁰⁹ wurden zudem neue Stellplätze geschaffen (zum Beispiel in Güstrow in einer Baulücke) oder aufgewertet. Dazu zählen meist Parkflächen im öffentlichen Straßenraum, allgemein zugängliche Parkplätze und Parkbauten außerhalb des Straßenraumes (Bamberg, Güstrow). Hinzu kommen neue Wegeverbindungen für Fußgänger und Radfahrer, zum Beispiel durch eine neue Brücke in Lebach. In Luckenwalde ist eine Shared Space-Zone in der Planung. Das Konzept der Shared Space-Zonen sieht eine verkehrsberuhigte Mischverkehrsfläche in zentralen Bereichen vor, die von Fahrzeugen sehr langsam befahren werden kann, aber gleichzeitig Fußgängern Vorrang einräumt. Solche innovativen Ansätze sind bisher jedoch in der Minderheit.

Im Hinblick auf die Verkehrslenkung gibt es unter den Fallstudien nur zwei Beispiele, die sich aber noch nicht in der Umsetzung befinden: In Bremen soll der Parksuchverkehr durch eine Änderung der Verkehrsführung und Einführung von Anwohnerparken reduziert werden. In Emden soll mit einem Verkehrslenkonzept die Erreichbarkeit und Durchlässigkeit der Innenstadt für den motorisierten Verkehr im gesamtstädtischen Kontext geprüft und schließlich verbessert werden. Die Auswirkungen von etwaigen Verkehrslenkungen auf Verkehrsfluss, Städtebau, Einzelhandel, Gewerbe, Dienstleistungen und Wohnen (zum Beispiel bei Rückbau oder Einrichtung von Fußgängerzonen) sind hier Untersuchungsgegenstand. Vorgesehen ist es auch, die entwickelten Verkehrsmodelle auszuprobieren.

Drei Gemeinden unter den Fallstudienstädten stärken die Vernetzung der Verkehrsträger insbesondere mit Blick auf den ÖPNV. Häufig sind Verbesserungen in der Abstimmung verschiedener Verkehrsträger zum

Beispiel durch Umbau zentraler Knotenpunkte und bessere städtebauliche Integration (Zentraler Omnibusbahnhof, Bahnhofsgelände, Fahrradabstellanlagen) in Verbindung mit Verkehrsmitteln des ÖPNV und des Radverkehrs in den integrierten Handlungskonzepten zu finden. In Neuwied werden zentrale Bushaltestellen neu gestaltet. Durch die zentralen Haltestellen werden nicht nur die Umstiegsmöglichkeiten und die Taktzeiten, sondern auch das Stadtbild verbessert sowie Belästigungen der Anwohner vermindert. Die Verlagerung des Zentralen Omnibusbahnhofs in die direkte Nachbarschaft zum Hauptbahnhof in Witten soll einen zentralen Knotenpunkt zur optimierten Anbindung des ÖPNV an das regionale Bahnnetz herstellen. Der Mehrbedarf, der durch einen neuen innerstädtischen Campus in Siegen entstand, wurde durch eine Erhöhung der Taktfrequenz der Buslinien gedeckt. Diese Maßnahmen verbessern die Nutzungsqualität des ÖPNV.

Die Förderung der stadtverträglichen Mobilität ist eine Querschnittsaufgabe, die durch vielfältige Akteurskonstellationen, die ressortübergreifende Zusammenarbeit, gegenseitige Abhängigkeiten und meist auch hohe investive Kosten gekennzeichnet ist. Divergierende Interessen erfordern einen intensiven Austausch und Beteiligung.¹¹⁰ Insofern hat der integrierte Ansatz im Zentrenprogramm in diesem Bereich ein besonderes Potenzial. Die integrierte Lösung verkehrlicher Aufgaben kann dabei auch Voraussetzung für weitere Maßnahmen im öffentlichen Raum sein. Das zeigen zum Beispiel Aktivitäten zur Umgestaltung der Verkehrsräume in Augsburg oder Kassel. Verkehrsbezogene Projekte dieser Größenordnung, wie in Augsburg und Kassel, sind jedoch im Zentrenprogramm selten.¹¹¹ In den Interviews mit den Vertreterinnen und Vertretern der Länder wurden verkehrsbezogene Maßnahmen vor allem in kleinteiliger Form und im Zusammenhang mit der Aufwertung des öffentlichen Raumes genannt. Als eigenständige Verkehrsmaßnahmen wurde ihnen keine große Bedeutung zugemessen. Auch unter den Praxisbeispielen gibt es bisher kaum weitere Projekte im Handlungsfeld Mobilität, die über die Beispiele aus den Programmgebieten der Fallstudien hinausgehen.

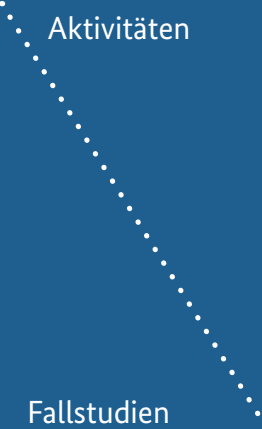
Auch wurde im Rahmen der Gespräche in den ostdeutschen Bundesländern übereinstimmend geäußert, dass mit dem Thema in den westdeutschen Bundesländern innovativer umgegangen wird. Das wird durch die

¹⁰⁹ In Nordrhein-Westfalen sind Stellplätze, Parkhäuser und Tiefgaragen von der Förderung ausgeschlossen.

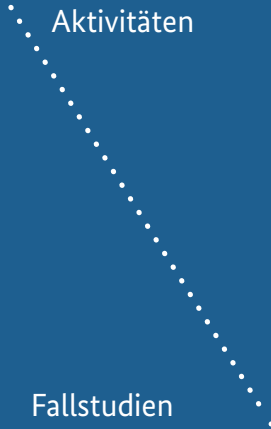
¹¹⁰ BMUB 2014: 59

¹¹¹ ebd.: Ausführliche Beschreibungen der Vorhaben auf S. 61 (Augsburg) und S. 64 (Kassel)

Tabelle 18: Auswertung der Fallstudien im Bereich des Programmziels stadtverträgliche Mobilität

 Aktivitäten Fallstudien	Neugestaltung Verkehrsräume	Verkehrslenkung	Vernetzung Verkehrsträger (ÖPNV)	Mobilitätsmanagement/-konzepte	○ = Maßnahmen in Umsetzung ◐ = Maßnahmen in Planung ● = keine Maßnahmen
					Bemerkungen
1 Altötting (Altstadt), Bayern	○	●	●	●	Veränderung der Straßenquerschnitte, Schaffung von Stellplätzen
2 Bamberg (Altstadt), Bayern	○	●	●	●	Verkehrsberuhigung, Umgestaltung Straßenzug, Quartiersgarage geplant
3 Berlin-Mitte (Müllerstrasse), Berlin	◐	●	●	○	Verkehrsberuhigung in Planung, Verkehrskonzept
4 Bremen (Neustadt), Bremen	◐	◐	●	●	Fußwegverbindungen, Parkraummanagement, Verkehrsführung
5 Burg (Burg erleben – lebendig – aktiv), Sachsen-Anhalt	○	●	●	●	Schaffung von Stellplätzen
6 Emden (Innenstadt), Niedersachsen	●	◐	●	●	Verkehrslenkungskonzept
7 Geisa (Sanierung Altstadt), Thüringen	○	●	●	●	Verkehrsberuhigung, Schaffung von Stellplätzen, neue Fußverbindungen
8 Güstrow (Altstadt), Mecklenburg-Vorpommern	○	●	●	●	Verkehrsberuhigung, Schaffung von Stellplätzen
9 Hamburg-Bergedorf (Bergedorf-Süd), Hamburg	○	●	●	●	Mehr Raum für Fußgänger
10 Lebach (Stadtzentrum), Saarland	○	●	●	●	Neue Rad-/Fußgängerbrücke
11 Luckenwalde (Aktives Stadtzentrum Luckenwalde), Brandenburg	◐	●	●	●	Shared Space in Planung
12 Ludwigsburg (Untere Stadt), Baden-Württemberg	◐	●	●	●	Straßenbau, Aufwertung Tiefgarage
13 Neuwied (Innenstadt), Rheinland-Pfalz	◐	●	◐	●	Neugestaltung zentraler Bushaltestellen und Straßenräume

Fortsetzung Tabelle 18

Aktivitäten  Fallstudien	Neugestaltung Verkehrsräume	Verkehrlenkung	Vernetzung Verkehrsträger (ÖPNV)	Mobilitätsmanagement/-konzepte	○ = Maßnahmen in Umsetzung ◐ = Maßnahmen in Planung ● = keine Maßnahmen
					Bemerkungen
14 Pirna (Alt-Copitz), Sachsen	●	○	○	○	Mehr Raum für Fußgänger
15 Rendsburg (Nördliche Altstadt), Schleswig-Holstein	●	○	○	○	Verkehrsberuhigung, Schaffung von Stellplätzen
16 Siegen (Siegen zu neuen Ufern), Nordrhein-Westfalen	●	○	◐	○	Reduzierung Fahrspuren, Erhöhung Taktfrequenz
17 Witten (Innenstadt), Nordrhein-Westfalen	●	○	◐	○	Wegeverbindungen, Verlagerung Zentraler Omnibusbahnhof
18 Wolfhagen (Ortskern), Hessen	●	○	○	○	Gehfreundlichkeit von Wegen
	17	2	3	1	

Quellen: Fallstudien, eigene Darstellung

Transferwerkstatt zum Thema Mobilität (April 2013) und die Fallstudien bestätigt. Innovative Gestaltungsformen (wie zum Beispiel der Shared Space-Ansatz) sind wegen der Komplexität und der notwendigen Überzeugungsarbeit bei den Beteiligten und Verkehrsteilnehmern schwieriger umzusetzen und bisher noch in der Minderheit gegenüber der Schaffung von Stellplätzen oder Verkehrsberuhigungsmaßnahmen – wie die Fallstudien zeigen. Die umgesetzten Beispiele anderer Ansätze liegen zudem alle in Hessen, Nordrhein-Westfalen oder Niedersachsen (unter anderem

Worpswede, Belm, Bad Wildungen, Paderborn). Der Wandel in der Mobilität (Auto- und Radverleihsysteme, Elektromobilität, ÖPNV) bildet sich in den Konzepten und Maßnahmen im Programm noch unzureichend ab.¹¹² Diese neuen Konzepte gehen räumlich meist über die Gebietsabgrenzungen hinaus und sind zugleich gesamtstädtische Aufgaben, die nicht allein in den Programmgebieten des Zentrenprogramms gelöst werden können – aber dort gleichwohl besser berücksichtigt werden könnten.

¹¹² ebd.: 13

4.6 Partnerschaftliche Zusammenarbeit

Programmziele und Wirkungsketten

Die Programmstrategie nennt für den Zielbereich partnerschaftliche Zusammenarbeit folgende Ziele¹¹³:

- „Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger in die Zentrenentwicklung“ sowie
- „Aktivierung, effektive Mitwirkung und partnerschaftliche Kooperation aller Akteursgruppen der Zentrenentwicklung und Verstetigung kooperativer Prozesse (unter anderem mithilfe von Immobilien- und Standortgemeinschaften)“.

Grundsätzlich kommt der partnerschaftlichen Zusammenarbeit in der Stadtentwicklung eine zunehmend wichtige Bedeutung zu. Das Interesse an der Mitwirkung bei der Stadtgestaltung ist in der Zivilgesellschaft gewachsen und rückt in den Fokus der öffentlichen Wahrnehmung und Diskussion.¹¹⁴ Anreizstrukturen, wie zum Beispiel der Verfügungsfonds, sollen dazu beitragen, partnerschaftliche Kooperationen zwischen der öffentlichen Hand sowie Privaten beziehungsweise nicht-staatlichen Akteuren aufzubauen und damit (auch) Impulse für Investitionen zu schaffen. Private beziehungsweise nicht-staatliche Akteure werden dadurch in die Verantwortung genommen, denn die Stadtentwicklung wird zum Beispiel durch Grundstückseigentümer und Gewerbetreibende wesentlich mitbestimmt. Die Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts in den Städten und Gemeinden ist eine Zukunftsaufgabe der Städtebauförderung und hat eine besondere Bedeutung für die Zentrenentwicklung.¹¹⁵

Ein wesentliches Merkmal des Zentrenprogramms ist der integrierte Ansatz. Kennzeichnend ist in diesem Zusammenhang die „Kombination von Baumaßnahmen zur Stärkung der Nutzungsvielfalt mit Beteiligungs- und Mitwirkungsmaßnahmen“.¹¹⁶ Die partnerschaftliche Zusammenarbeit setzt damit an der Schnittstelle zwischen den Zielen und den Instrumenten im Zentrenprogramm an. Mit dem gezielten Einsatz von Instrumenten sowie einer breit angelegten Image- und Öffentlichkeitsarbeit soll die Einbindung von Gebietsakteuren und damit das Ziel der partnerschaftli-

chen Zusammenarbeit forciert werden. Die offensive und möglichst frühzeitige Information und Einbindung der Stadtgesellschaft hat zum Ziel, möglichst breit getragene Lösungen zur Zentrenentwicklung zu entwickeln. Durch kleinere Aktivierungsmaßnahmen, wie zum Beispiel Veranstaltungen, Stadtteilfeste, Mitmach-Aktionen et cetera, sollen die Gebietsbevölkerung und Schlüsselakteure für die Zentrenentwicklung gewonnen werden. Die gemeinsame Verbesserung des Umfeldes stärkt die Identitätsbildung mit dem eigenen Quartier. Langfristig sollen die kooperative Zusammenarbeit verstetigt und einzelne Aktivitäten der Zentrenentwicklung in die Obhut lokaler Interessensgemeinschaften übergeben werden.¹¹⁷ Die aktive Steuerung der kooperativen Prozesse bietet die Chance, tragfähige Strukturen aufzubauen und darüber hinaus durch eine Direktansprache neue Akteure zu gewinnen. Der schrittweise Aufbau einer Beteiligungskultur stärkt das Zentrum von innen heraus und unterstützt die soziale Stabilität der gesamten Stadt.

Die Abbildung 7 zeigt, welche Aktivitäten (Maßnahmen) zur Umsetzung des Ziels partnerschaftliche Zusammenarbeit durchgeführt und welche Ergebnisse und Wirkungen damit erzielt werden können.

Einschätzung der Umsetzung

Die Tabelle 19 zeigt die Umsetzung des Ziels partnerschaftliche Zusammenarbeit in den Programmkommunen der Fallstudien.

In allen Programmkommunen der 18 Fallstudien werden Maßnahmen zur partnerschaftlichen Zusammenarbeit umgesetzt. Die Auswertung der Fallstudien zeigt, dass die Stärkung der partnerschaftlichen Zusammenarbeit sehr unterschiedlich forciert wird.

Grundsätzlich wird in fast allen untersuchten Fallbeispielen über die Prozesse und Aktivitäten der Zentrenentwicklung im Rahmen der allgemeinen oder gebietsbezogenen Öffentlichkeitsarbeit informiert, so zum Beispiel über die kommunalen Internetseiten oder die Lokalpresse. Vereinzelt werden Stadtteilzeitungen herausgegeben (zum Beispiel Fallstudie Hamburg-

¹¹³ BMVBS 2009: 11

¹¹⁴ DifU 2013: 7

¹¹⁵ BMVBS 2010b: 56

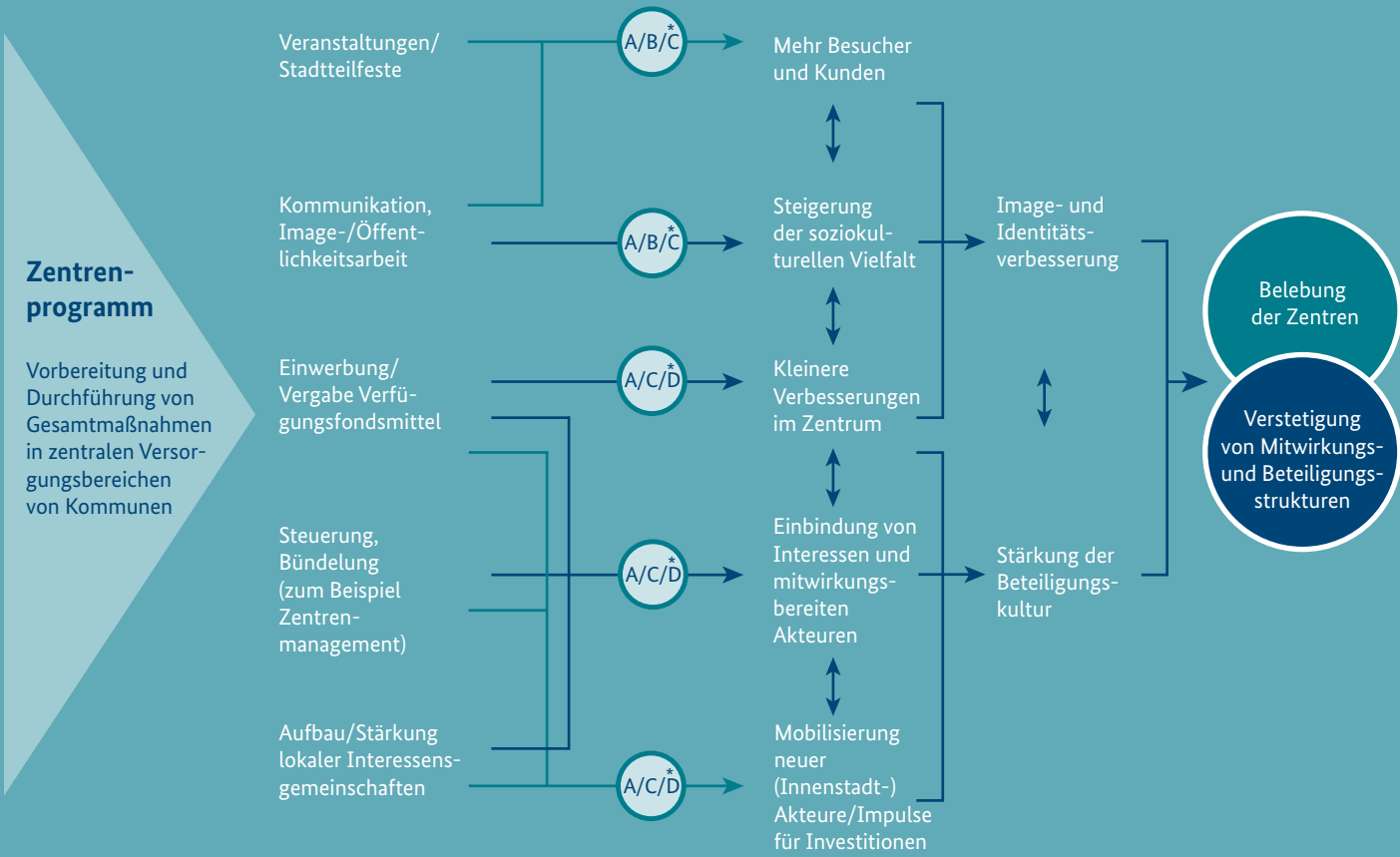
¹¹⁶ BMVBS 2009: 5

¹¹⁷ vgl. auch BBSR 2014: 3 ff.

Abbildung 7: Logic Chart: Ergebnisse und Wirkungen im Bereich des Programmziels partnerschaftliche Zusammenarbeit

Ausgangssituation: Fehlende Beteiligungsstrukturen, mangelnde Mitwirkungsbereitschaft Privater, hoher Widerstand bei öffentlicher Planung

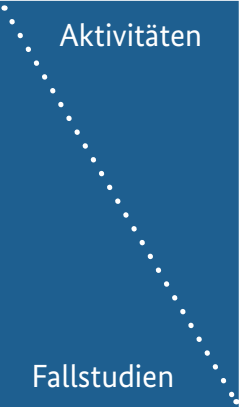
Inputs	Outputs		Ergebnisse und Wirkungen		
	Aktivitäten	Zielgruppen	kurzfristig	mittelfristig	langfristig



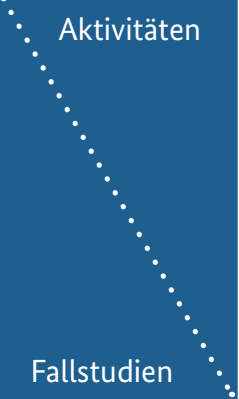
***Zielgruppen:**
 Gebietsbevölkerung (A),
 Besucher / Touristen / Kunden (B),
 Einzelhändler, andere Gewerbetreibende (C),
 Immobilieneigentümer / Wohnungsbaugesellschaften (D)

Quelle: Eigene Darstellung

Tabelle 19: Auswertung der Fallstudien im Bereich des Programmziels partnerschaftliche Zusammenarbeit

 Aktivitäten Fallstudien	Veranstaltungen/Stadteilfeste	Kommunikation/Imagearbeit	Einsatz Verfügungsfondsmittel	Steuerung/Bündelung	Aufbau/Stärkung lokaler Interessensgemeinschaften	○ = Maßnahmen in Umsetzung ◐ = Maßnahmen in Planung ● = keine Maßnahmen
	Bemerkungen					
1 Altötting (Altstadt), Bayern	●	◐	◐	◐	◐	Intensive Öffentlichkeitsarbeit, städtebauliche und marketingorientierte Aufgaben gesondert beauftragt
2 Bamberg (Altstadt), Bayern	◐	◐	◐	◐	◐	Interessensgemeinschaft übernimmt Funktionen des Zentrenmanagements
3 Berlin-Mitte (Müllerstrasse), Berlin	◐	◐	◐	◐	◐	Diverse lokale Gremien, eigenes Kommunikationskonzept
4 Bremen (Neustadt), Bremen	●	◐	●	●	◐	Netzwerk Kultur im Aufbau, kein Zentrenmanagement
5 Burg (Burg erleben – lebendig – aktiv), Sachsen-Anhalt	●	◐	◐	●	●	Kein Zentrenmanagement, Verfügungsfonds ohne Lenkungsgruppe
6 Emden (Innenstadt), Niedersachsen	●	◐	●	◐	●	Koordinierung und Öffentlichkeitsarbeit durch Fachverwaltung und Sanierungsträger
7 Geisa (Sanierung Altstadt), Thüringen	●	◐	●	◐	●	Information über Lokalpresse und projektbezogene Infotafeln, Steuerung durch Fachverwaltung
8 Güstrow (Altstadt), Mecklenburg-Vorpommern	●	◐	●	●	●	Auftaktworkshop, Begleitungsgremien im Rahmen der Sanierung in der angrenzenden Altstadt
9 Hamburg-Bergedorf (Bergedorf-Süd), Hamburg	◐	◐	◐	◐	◐	Gebietsentwickler mit Stadteilbüro, Öffentlichkeitsarbeit mit Stadteilzeitung/ Webseite/Newsletter
10 Lebach (Stadtzentrum), Saarland	◐	◐	◐	◐	◐	„Lebacher Einkaufsgutschein“ als Aktivierungsinstrument, Pressekonferenzen bei „Meilensteinen“
11 Luckenwalde (Aktives Stadtzentrum Luckenwalde), Brandenburg	◐	◐	◐	◐	●	Ausweitung Citymanagement (aus URBAN II) hin zum Zentrenmanagement

Fortsetzung Tabelle 19

 Aktivitäten Fallstudien	Veranstaltungen/ Stadtteilfeste	Kommunikation/ Imagearbeit	Einsatz Verfügungsmittel	Steuerung/ Bündelung	Aufbau/ Stärkung lokaler Interessengemeinschaften	○ = Maßnahmen in Umsetzung ◐ = Maßnahmen in Planung ● = keine Maßnahmen
	Bemerkungen					
12 Ludwigsburg (Untere Stadt), Baden- Württemberg	●	◐	●	●	◐	Regelmäßige Zukunftskonferenzen, „Beirat Innenstadtoffensive“
13 Neuwied (Innenstadt), Rheinland-Pfalz	◐	◐	◐	◐	●	Händlervereinigung, Citymanager „Aktionsforum Neuwied e.V.“
14 Pirna (Alt-Copitz), Sachsen	●	◐	◐	●	●	Stadtteilmanagement für Aktivierung und Öffentlichkeitsarbeit, aus kommunalen Mitteln finanziert
15 Rendsburg (Nördliche Alt- stadt), Schleswig- Holstein	●	◐	●	●	●	Koordinierung und Öffentlichkeitsarbeit durch Fachverwaltung
16 Siegen (Siegen zu neuen Ufern), Nordrhein- Westfalen	◐	◐	●	●	●	Baustellenmanagement, Beteiligung via Werkstätten/Workshops
17 Witten (Innen- stadt), Nordrhein- Westfalen	●	●	●	◐	●	Immobilienstandortgemeinschaft in Vorbereitung, allgemeine Öffentlichkeitsarbeit aufgrund personeller Engpässe nicht möglich
18 Wolfhagen (Ortskern), Hessen	◐	◐	●	◐	◐	Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen des Kern- bereichsmanagements (Zentrenmanagement)
	8	17	9	11	8	

Quellen: Fallstudien, eigene Darstellung

Bergedorf, Praxisbeispiel Berlin-Turmstraße), mit denen gezielt über die Zentrenentwicklung berichtet wird. Einige Programmkommunen, wie zum Beispiel Lebach und Ludwigsburg, veranstalten maßnahmenbezogene beziehungsweise regelmäßige Konferenzen, bei denen die Gebietsbevölkerung über den aktuellen Umsetzungsstand sowie anstehende Aufgaben der Zentrenentwicklung informiert und zur Mitwirkung aufgerufen wird. In rund einem Drittel der Programm-

kommunen der Fallstudien reicht die Einbeziehung und Information lokaler Akteure jedoch nicht über eher standardmäßige Informationsangebote (zum Beispiel Internet, Lokalpresse) der jeweiligen Stadt oder Gemeinde hinaus. Der Aufbau von programmbezogenen Beteiligungsstrukturen und die kontinuierliche Einbeziehung der Akteure sind dort entsprechend wenig fortgeschritten beziehungsweise werden zum Teil nicht aktiv verfolgt.

In einem weiteren Drittel der untersuchten Fallstudien steuert die Kommune die Programmumsetzung eigenhändig, das heißt dort werden keine externen Dienstleister eingesetzt. Der zweite Statusbericht bestätigt, dass die Übernahme des Zentrenmanagements durch die Verwaltung eher die Ausnahme darstellt.¹¹⁸ Informations- und Beteiligungsveranstaltungen werden in diesen Fällen oftmals nur punktuell, wie zum Beispiel durch projektbezogene Werkstattveranstaltungen, durchgeführt. Dies wird zum Teil auch als ausreichend für eine erfolgreiche Programmumsetzung bewertet, wie in der Fallstudie Geisa dargestellt. In einigen untersuchten Programmkommunen hingegen wird Bedarf gesehen, die Informations- und Beteiligungsangebote zu intensivieren, um so Beteiligungsstrukturen aufzubauen und damit den partnerschaftlichen Ansatz insgesamt breiter aufstellen zu können. Hierfür fehlen jedoch die Kapazitäten innerhalb der kommunalen Verwaltung, wie zum Beispiel in der Fallstudie Emden deutlich zu erkennen. Deshalb setzen hierzu einzelne Programmkommunen innerhalb der Verwaltung ein Zentrenmanagement ein, das Aktivitäten zur Stärkung der partnerschaftlichen Zusammenarbeit unterstützt und koordiniert (Praxisbeispiel Grünstadt). Auch die Zusammenarbeit mit lokalen Initiativen ist ein praktizierter Weg, um die programmbezogene Kommunikations- und Marketingarbeit im Sinne des Programmziels voranzubringen (Praxisbeispiel Bad Driburg).

In den Fallbeispielen, wo eine externe Unterstützung zum Einsatz kommt, wird das Programmziel partnerschaftliche Zusammenarbeit wesentlich stärker unteretzt. So übernehmen externe Dienstleister beispielsweise im Rahmen des Zentrenmanagements Bündelungs- und Koordinierungsfunktionen in den Programmkommunen. Mit gezielten Aktivierungs- und Beteiligungsmaßnahmen werden Private für die partnerschaftliche Zusammenarbeit gewonnen. Ohne externe Unterstützung gelingt die Einbeziehung von privaten Akteuren oftmals nur einzelfallbezogen beziehungsweise im Zusammenhang mit konkreten Investitionsmaßnahmen, wie zum Beispiel der Sanierung von Einzelobjekten (Fallstudie Güstrow). In einem Großteil der untersuchten Praxisbeispiele werden externe Dienstleister beziehungsweise Zentrenmanager ferner zur Stärkung der programmbezogenen Kommunikation und Imagearbeit eingesetzt. Auf diese Weise wurde zum Beispiel im Programmgebiet Berlin-Müllerstraße ein Kommunikationskonzept durch eine Agentur erar-

beitet, mit dessen Umsetzung die Außenwahrnehmung des Programmgebietes verbessert werden soll.

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass der Aufbau von tragfähigen Beteiligungsstrukturen und der Zugang zu potenziellen (privaten) „Leistungsträgern“ der Zentrenentwicklung durch eine aktive Steuerung der partnerschaftlichen Zusammenarbeit wesentlich vereinfacht beziehungsweise teilweise erst ermöglicht wird. Dass dem Zentrenmanagement hierbei eine zentrale Rolle zukommt, unterstreichen auch die Ergebnisse des zweiten Statusberichtes.¹¹⁹ Bereits bei der Programmeinführung kann durch eine breite Öffentlichkeitsarbeit und Beteiligung dazu beigetragen werden, die partnerschaftliche Zusammenarbeit von Beginn an zu stärken.¹²⁰ Der vielfältige Instrumenteneinsatz gekoppelt mit intensiver Öffentlichkeitsbeteiligung kann, wie im Praxisbeispiel von Ludwigsfelde, die Grundlage für eine von Beginn an integrierte Zentrenentwicklung sein.

In einem Großteil der Programmkommunen werden die unterschiedlichen Interessenslagen auf verschiedene Weisen berücksichtigt. So engagieren sich Akteure und Bewohner vielerorts in lokalen Gebietsgremien und gestalten die Zentrenentwicklung aktiv mit. Mit zum Teil umfassender Öffentlichkeitsarbeit werden Prozessschritte und Erfolge der Zentrenentwicklung offensiv kommuniziert und in der Öffentlichkeit diskutiert. Im Praxisbeispiel Münster wurden bereits vor Programmbeginn Kooperations- und Beteiligungsstrukturen geschaffen, was die partnerschaftliche Zusammenarbeit in der Programmumsetzung heute wesentlich erleichtert und zugleich ihre Bedeutung für die Zentrenentwicklung in Münster unterstreicht.

Die Einbeziehung von Akteuren stellt eine besondere Qualität des Zentrenprogramms dar und ist in Anbetracht der gesellschaftlichen Entwicklung zentral für die zukünftige Zentrenentwicklung. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund bestätigt, dass Stadt- beziehungsweise Zentrenentwicklung nur bei einer umfassenden Akteursbeteiligung erfolgreich sein kann.¹²¹ Wesentliche Voraussetzung hierfür ist es, das Mitspracherecht lokaler Akteure und Gremien gegenüber der Verwaltung sowie Politik zu stärken. Für den Erfolg der Aktivierungs- und Beteiligungsmaßnahmen ist ferner der politische Rückhalt auf kommunaler Ebene unerlässlich, so ein Fazit der Gesprächsrunde in Kassel.

¹¹⁸ BMUB 2014: 83

¹¹⁹ ebd.: 71

¹²⁰ Gesprächsrunde am 01.09.2014 in Kassel

¹²¹ Interview Deutscher Städte- und Gemeindebund, 20.04.2014

Mit dem Zentrenprogramm ist es gelungen, Akteure einzubeziehen, die bislang nicht aktiv an der Stadt- beziehungsweise Zentrenentwicklung mitgewirkt haben. So konnten in Bremen zum Beispiel Kulturschaffende im Rahmen gemeinsamer Marketingstrategien einbezogen werden.¹²² In Hamburg waren es beispielsweise Vertreterinnen und Vertreter des lokalen Handwerks, Wochenmarktbesucher, (Einkaufs-)Centermanager oder Einzelunternehmer mit Migrationshintergrund, die im Zuge der Programmumsetzung neu hinzugekommen werden konnten. Dort ist die Unterstützung von lokalen Ökonomien unter anderem Aufgabe des eingesetzten Zentrenmanagements (Fallstudie Hamburg-Bergedorf). Neben Vertreterinnen und Vertretern des Handels sollen im Rahmen des Zentrenprogramms überdies auch Akteure der Immobilien- und Wohnungswirtschaft stärker in die Zentrenentwicklung einbezogen werden. Dies wird auch verbandsseitig angestrebt und unterstützt¹²³ und stellt eine der zukünftigen Herausforderungen für die Zentrenentwicklung dar.¹²⁴

Für die Einbeziehung lokaler Akteure haben sich „niedrigschwellige“ Angebote, wie zum Beispiel Verfügungsfonds oder maßnahmenbezogene Planungsworkshops, bewährt. Erst dadurch konnten die Möglichkeiten der Mitwirkung vielerorts konkretisiert werden.¹²⁵ Gleichwohl wurde im Programm schon früh erkannt, dass der Aufbau von Beteiligungsstrukturen stets mit den örtlichen Rahmenbedingungen abgeglichen werden muss.¹²⁶ Der Deutsche Städtetag unterstreicht, dass es mit dem Zentrenprogramm in vielen Kommunen erst gelungen ist, den Kontakt zwischen dem lokalen Handel und der öffentlichen Verwaltung wiederherzustellen und somit die Zentrenentwicklung als gemeinsame Aufgabe zu formulieren.¹²⁷ Grundsätzlich hängt dies jedoch neben den lokalen Rahmenbedingungen auch stark von den lokalen Akteurskonstellationen ab.¹²⁸ So hat sich in Sachsen vielerorts gezeigt, dass je kleiner das Zentrum ist und je mehr sich die Akteure vor Ort kennen, desto höher die Bereitschaft ist, an der

(gemeinsamen) Zentrenentwicklung mitzuwirken.¹²⁹ In größeren Zentren wiederum stellt sich seit jeher die Einbeziehung der vielerorts stark vertretenen Handelsketten und Filialisten als Problem dar.

Eine direkte Ansprache und die aktive Einbindung von (potenziell) mitwirkungsbereiten Akteuren haben sich bisweilen als unumgänglich erwiesen, um die Zentrenentwicklung partnerschaftlich und in Kooperation mit den lokalen Akteuren voranzubringen. Das Programmziel partnerschaftliche Zusammenarbeit trägt maßgebend zur Entwicklung einer Beteiligungskultur in den Programmkommunen bei. Bislang wird das Programmziel jedoch sehr unterschiedlich umgesetzt und bildet nicht in allen Programmkommunen einen Umsetzungsschwerpunkt. Die Umsetzung der partnerschaftlichen Zusammenarbeit lässt sich an den zahlreich vorhandenen guten Beispielen ablesen, in denen lokale beziehungsweise private Akteure fester Bestandteil der Gebiets- und Stadtentwicklungsprozesse sind. Durch eine breite Kommunikation zum Beispiel von guten Beispielen können auch weitere Programmkommunen dafür sensibilisiert werden, die Möglichkeiten und Instrumente im Zentrenprogramm auszuschöpfen, denn letztlich können nur gemeinschaftlich von den lokalen Akteuren getragene Ergebnisse die Belebung der Zentren bewirken.

¹²² Interview Bremen, 17.04.2014

¹²³ Interview Haus & Grund, 26.05.2014

¹²⁴ Interviews Berlin, 26.04.2014; Hamburg, 14.04.2014

¹²⁵ Interview Hamburg, 14.04.2014; Interview Schleswig-Holstein, 15.04.2014

¹²⁶ Dokumentation der Transferwerkstatt: Kooperation in Stadt- und Ortsteilzentren. Kassel, 25./26. November 2009. Zugriff: www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/AktiveStadtUndOrtsteilzentren/Veranstaltungen/DokumentierteVeranstaltungen/TransferwerkstattAktiveZentren.html [abgerufen am 15.10.2014]

¹²⁷ Interview DST, 07.05.2014

¹²⁸ Dokumentation der Transferwerkstatt, Zentren - Orte der Vielfalt, a.a.O.

¹²⁹ Interview Sachsen, 11.04.2014

4.7 Zusammenwirken der Zielbereiche

In den vorangegangenen Abschnitten wurden die Ergebnisse und Wirkungen betrachtet, die in den sechs Zielbereichen der Programmstrategie zu verzeichnen sind. Legt man die Fallstudien zugrunde, so zeigt sich, dass ein deutlicher Schwerpunkt der Maßnahmen, die aus dem Programm unterstützt werden, in den Zielbereichen Funktionsvielfalt und öffentlicher Raum (inklusive der Neugestaltung von Verkehrsräumen) liegt (siehe Abbildung 8).

Ein prägendes Merkmal des Zentrenprogramms ist es, dass zur Stärkung der zentralen Versorgungsbereiche ein integrierter Ansatz verfolgt wird, der die verschiedenen Zielbereiche miteinander kombiniert. Insofern ist bei der Bewertung das Zusammenwirken der Zielbereiche zu berücksichtigen.

Die Ausführungen in den vorangegangenen Abschnitten haben gezeigt, dass die Städte eine große Vielfalt von Einzelmaßnahmen in den Zielbereichen umsetzen und gemäß den lokalen Bedingungen eine entsprechende Auswahl treffen. Darin spiegelt sich auch der integrierte Ansatz wider (vergleiche Kapitel 5.1). Grundsätzlich leitet sich die Priorisierung der Programmziele aus den lokalen Rahmenbedingungen und Aufgabenstellungen ab, so dass die Umsetzung sehr unterschiedlich verläuft. Letztlich müssen in jedem Programmgebiet (auf Grundlage der Programmziele beziehungsweise Programmstrategie) lokalspezifische Schwerpunkte entsprechend den Problemen und Herausforderungen, den Chancen und Potenzialen vor Ort gesetzt werden. Der öffentliche Raum hat, wie in Kapitel 4.3 dargestellt, eine Signalwirkung für die Stadt, so dass Investitionen in den öffentlichen Raum auch eine zentrale Funktion und Breitenwirkungen für die Entwicklung des gesamten Programmgebietes haben.

Die Wirkungen wurden in den vorangegangenen Abschnitten anhand der Fallstudien qualitativ bewertet. Zukünftig kann die Bewertung mancher Ergebnisse auch durch Indikatoren aus dem elektronischen Monitoring untersetzt werden. Bei der Bewertung der Gebietsentwicklung beziehungsweise Zielerreichung ist die regelmäßige Einschätzung von lokalen Gebietsakteuren und Gremien unerlässlich, um entsprechende Schlussfolgerungen für die weitere Umsetzung zu ziehen.

Die Zielbereiche Stadtbaukultur und partnerschaftliche Zusammenarbeit stellen Querschnitts-/ Prozess-

themen dar, die alle übrigen Zielbereiche berühren beziehungsweise eine Erfolgsvoraussetzung für diese darstellen. Während Stadtbaukultur eher punktuell umgesetzt wird, ist die umfassende partnerschaftliche Akteursbeteiligung zentral für die Zentrenentwicklung, was die Fallstudien und Gespräche sowie die in allen Fallstudien und Praxisbeispielen aufgezeigten Aktivitäten bestätigen.

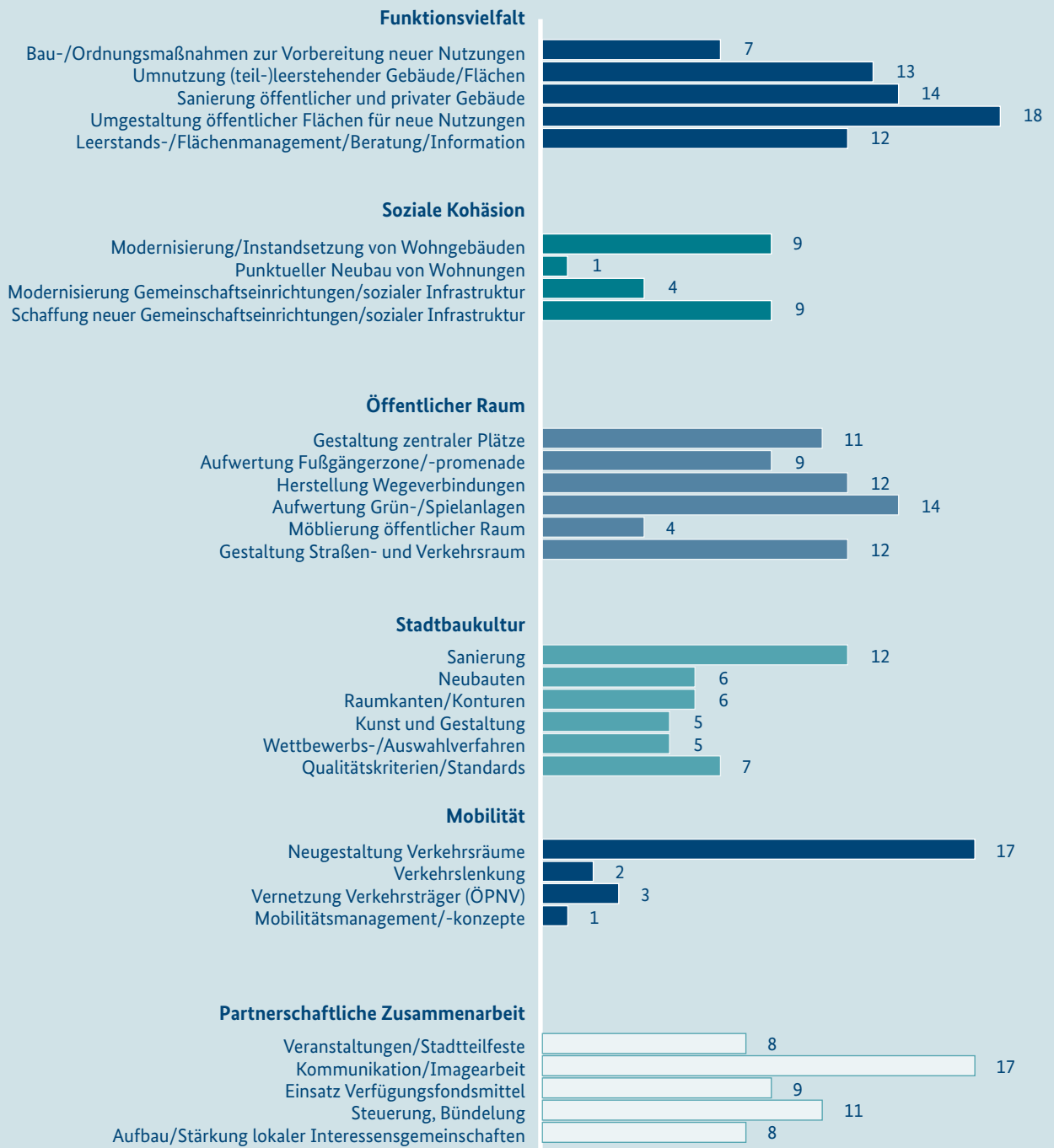
Die Zuordnung der Einzelmaßnahmen zu den Zielbereichen wurde zwar in den vorangegangenen Kapiteln nach dem jeweiligen Hauptziel vorgenommen, um so zunächst die Umsetzung der Programmziele einzeln zu betrachten. Manche Maßnahmen entfalten jedoch indirekt auch Wirkungen in angrenzenden Bereichen. Das jeweilige Programmziel (zum Beispiel bei der sozialen Kohäsion) wird also weniger explizit, aber indirekt mit Maßnahmen untersetzt und die Zielerreichung dadurch auch dort beeinflusst.

Besonders enge Beziehungen bestehen zwischen:

- Funktionsvielfalt und öffentlicher Raum (zum Beispiel Erholung in Grün- und Spielanlagen, Verbesserung des Wohnumfelds),
- Funktionsvielfalt und soziale Kohäsion (zum Beispiel Schaffung von Wohnraum oder Gemeinbedarfseinrichtungen für verschiedene Bevölkerungsschichten),
- Öffentlicher Raum und soziale Kohäsion (zum Beispiel Vermeidung von Angsträumen durch Beleuchtung, keine Verdrängung von Randgruppen durch die Aufwertung von Treffpunkten),
- Verkehr beziehungsweise Mobilität und öffentlicher Raum (zum Beispiel Gestaltung der Verkehrsräume oder von Wegeverbindungen).

Aus den Fallstudien wurde auch deutlich, dass die Maßnahmen in einem engen inhaltlichen Zusammenhang stehen und zugleich in den Fördergebieten räumlich konzentriert umgesetzt werden. Ohne Berücksichtigung dieser indirekten Zusammenhänge würden die Wirkungen der Maßnahmen unterschätzt. Letztlich repräsentieren alle Zielbereiche Entwicklungskräfte in der Innenstadtentwicklung. Die Effekte sind dabei entlang der Zeitachse unterschiedlich verteilt. Die Wirkungen beeinflussen sich und können sich durch indirekte Effekte dabei gegenseitig verstärken.

Abbildung 8: Anzahl der Maßnahmen in den Zielbereichen (Auswertung der Fallstudien)



Quellen: Fallstudien, eigene Darstellung

5 | Instrumente - Ergebnisse und Wirkungen

Leitfragen

Der integrierte Handlungsansatz (inklusive der Erarbeitung integrierter städtebaulicher Entwicklungskonzepte), das Zentrenmanagement und der Verfügungsfonds sind wichtige Bestandteile des Zentrenprogramms. Die Ergebnisse zu dem Einsatz der drei Instrumente werden hier mit einer Auswertung der Nutzung der Instrumente des Besonderen Städtebaurechts ergänzt. Die Einbeziehung der Akteure ist integraler Bestandteil beim Einsatz der Instrumente, wie bereits in Kapitel 4.6 dargestellt. Für den Themenkomplex Einsatz der Instrumente im Zentrenprogramm stehen folgende Leitfragen im Fokus:

- Welche Rolle spielt vor Ort der Einsatz der Instrumente „Integrierter Handlungsansatz“, „Zentrenmanagement“ und „Verfügungsfonds“?
- Wie werden die Instrumente des Besonderen Städtebaurechts in den Programmgebieten genutzt?
- Welche Hinweise können zur Anwendung gegeben werden?
- Inwieweit reicht das städtebauliche Instrumentarium aus beziehungsweise wie sollte es gegebenenfalls ergänzt beziehungsweise modifiziert werden?

5.1 Integrierter Handlungsansatz

Integrierter Handlungsansatz: Schwerpunkt im Zentrenprogramm

Der integrierte Handlungsansatz ist Kern des Zentrenprogramms. Mit dem integrierten Ansatz werden unterschiedliche Handlungsebenen angesprochen, die es bei der Vorbereitung und Umsetzung des Zentrenprogramms vor Ort zu berücksichtigen gilt. Diese sind für den Erfolg des Programms angesichts der vielfältigen Herausforderungen, des breiten Zielkanons sowie der Abhängigkeiten und Bezüge in der Zentrenentwicklung von besonderer Bedeutung. Zu den Handlungsebenen zählen:

- die räumliche Ebene, die vom Gebäude über das Quartier die Stadt und die Region im Blick hat,
- die Akteursebene, die unterschiedliche Interessen und Akteure einbeziehen will,
- die Ebene der Funktionen, die eine funktionsübergreifende Sicht auf das Gebiet und eine funktionsübergreifende Vorgehensweise beschreibt,
- die Maßnahmen- und Aktionsebene, die die konkreten Vorhaben beschreibt,

- die Ressourcenebene, die den Blick auf die vor Ort vorhandenen Kapazitäten und Möglichkeiten wirft,
- die Prozessebene, die die Abfolge im Zeitverlauf von der Konzepterarbeitung bis zur Umsetzung aufgreift.

Die gemeinsame Programmstrategie von Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden betont in besonderem Maße den integrierten Ansatz und formuliert die Notwendigkeit der Einbettung der integrierten Strategie zur Zentrenstärkung „in überregionale, ganzheitliche Entwicklungsstrategien für die Gesamtstadt [...] sowie in stadtregionale Kooperation und Konzepte“.¹³⁰

Die Anforderungen an den integrierten Handlungsansatz sind in den Verwaltungsvereinbarungen zur Städtebauförderung bis 2010 noch nicht in konkreter Form enthalten. Hier heißt es, dass das Fördergebiet „auf der Grundlage eines städtebaulichen Entwicklungskonzepts entsprechend § 171b Absatz 2“¹³¹ beziehungsweise auf Basis weiterer Regelungen des BauGB oder durch Beschluss der Gemeinde räumlich abzugrenzen ist. Ab

¹³⁰ BMVBS 2009: 12

¹³¹ Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2008 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV Städtebauförderung 2008), Art. 11, Abs. 2, April 2008

dem Jahr 2009 wurde die planerische Vorbereitung der Gesamtmaßnahme beziehungsweise die Erarbeitung oder Fortschreibung der städtebaulichen Entwicklungskonzepte im Zentrenprogramm als Fördertatbestand benannt. Im Jahr 2011 wurde die vorgenannte Regelung um den Satz ergänzt, dass das abgegrenzte Fördergebiet mindestens das Stadt- beziehungsweise Ortsteilzentrum umfassen soll.¹³²

Erst mit dem Jahr 2012 wurde die Voraussetzung der Vorlage eines integrierten Entwicklungskonzeptes für das Fördergebiet formuliert. Wörtlich heißt es: „Fördervoraussetzung ist ein unter Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger erstelltes integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept, in dem Ziele und Maßnahmen im Fördergebiet dargestellt sind. Das Entwicklungskonzept ist in ein gegebenenfalls bereits vorhandenes gesamtstädtisches Konzept einzubetten beziehungsweise davon abzuleiten, die Aktualität des Entwicklungskonzeptes ist sicherzustellen.“¹³³ Damit wird unterschieden zwischen dem Entwicklungskonzept für das Fördergebiet als Fördervoraussetzung und einem übergeordneten, in der Regel gesamtstädtischen Entwicklungskonzept, das den inhaltlichen Rahmen der Gesamtstadtentwicklung beschreibt und aus dem die Handlungsbedarfe und Ziele für das Fördervorhaben beziehungsweise das Fördergebiet abgeleitet werden können. Diese seit 2012 für alle Programme der Städtebauförderung geltenden Regelungen werden in der Verwaltungsvereinbarung 2014 bestätigt.¹³⁴ Mit den Ausführungen zur Rolle der städtebaulichen Entwicklungskonzepte als Fördervoraussetzung und dem gesamtstädtischen Entwicklungskonzept als inhaltliche Klammer wird eine wichtige, umsetzungsrelevante Klarstellung vorgenommen.

Umfang der Beschlüsse zu städtebaulichen Entwicklungskonzepten

Die Auswertung der elektronischen Begleitinformationen zur Städtebauförderung 2013 weist aus, dass rund 74 Prozent der Programmkommunen über den Beschluss eines (gebietsbezogenen) städtebaulichen Entwicklungskonzeptes verfügen. Dieser Wert ist in

den vergangenen Jahren kontinuierlich angestiegen (2012 rund 70 Prozent). Dies wird auch im zweiten Statusbericht zur Umsetzung des Zentrenprogramms als Indiz für die weitere Verbreitung des integrierten Ansatzes gesehen.¹³⁵ Inzwischen verfügen rund 82 Prozent der Programmgebiete in den ostdeutschen Bundesländern und rund 72 Prozent der Programmgebiete in den westdeutschen Bundesländern über einen entsprechenden Beschluss.

Die Konzepterarbeitung ist in allen Bundesländern (Ausnahme Niedersachsen) bereits Gegenstand der Förderung. Insofern liegen zur Programmaufnahme die gebietsbezogenen städtebaulichen Entwicklungskonzepte vielfach noch nicht vor; dies trifft zum Beispiel für über 70 der rund 130 Programmgebiete, die 2012 oder 2013 in das Programm aufgenommen wurden, zu. Viele Kommunen werden die Konzepte zu einem späteren Zeitpunkt beschließen. Damit wird sich die Anzahl der Programmkommunen, die über den Beschluss eines gebietsbezogenen städtebaulichen Entwicklungskonzeptes verfügen, zukünftig noch erhöhen.

Eine Aussage darüber, in wie vielen Programmkommunen ein integriertes gesamtstädtisches oder übergreifendes Entwicklungskonzept vorliegt, ist aus den elektronischen Begleitinformationen und weiteren Dokumenten nicht ablesbar.

Ergänzend zu den Regelungen in der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2012 ff. präzisiert die vom Bund herausgegebene Arbeitshilfe „Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte in der Städtebauförderung“ die Begrifflichkeiten, Vorgehens- und Herangehensweisen zur Konzepterarbeitung sowie mögliche Inhalte und Umsetzungsschritte eines gebietsbezogenen Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzeptes (ISEK).¹³⁶

Damit werden bundesseitig Orientierungshilfen gegeben und zugleich die unterschiedlichen Aktivitäten und Verfahren auf Länderebene aufgegriffen und gebündelt. Einige Länder, insbesondere die ostdeutschen Länder, haben teilweise bereits vor dem Start des Zen-

¹³² Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2011 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV Städtebauförderung 2011), Art. 8, Abs. 2, März 2011

¹³³ Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2012 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV Städtebauförderung 2012), Art. 8, Abs. 2, April 2012

¹³⁴ Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2014 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV Städtebauförderung 2014), 30. Juni 2014 / 2. Oktober 2014

¹³⁵ BMUB 2014: 73 ff.

¹³⁶ vgl. BMVBS 2013a

trenprogramms im Jahr 2008 Leitfäden, Arbeitshilfen und Qualitätskriterien für gesamtstädtische integrierte Stadtentwicklungskonzepte als Fördervoraussetzung für Programme der Städtebauförderung oder für aus EU-Mitteln finanzierte Maßnahmen der nachhaltigen Stadtentwicklung erstellt beziehungsweise bereits fortgeschrieben.¹³⁷ In weiteren Ländern wird dies aktuell im Rahmen der Umsetzung der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung eingeführt oder ist zukünftig vorgesehen.¹³⁸ Unabhängig von den Festlegungen in der Verwaltungsvereinbarung und den vorliegenden Länderdokumenten hat sich beispielsweise bereits im April 2010 die Transferwerkstatt „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren durch integriertes Handeln“ in Essen mit der Thematik beschäftigt und zeichnet ein differenziertes Bild.¹³⁹ Hier wurde einerseits deutlich, dass in einer Reihe von Programmkommunen (noch) keine Konzepte vorliegen, die den besonderen Anforderungen des Zentrenprogramms gerecht werden. Andererseits betonten die Beiträge aus Nordrhein-Westfalen und Hessen, dass die in diesen Ländern aufgenommenen Programmgebiete bereits über integrierte Konzepte guter Qualität verfügen.¹⁴⁰

Die Länder sind für die Umsetzung und Ausgestaltung der in der gemeinsamen Programmstrategie und in den Verwaltungsvereinbarungen der Städtebauförderung 2008 ff. enthaltenen Aussagen zum integrierten Ansatz verantwortlich. Auf Basis der ausgewerteten Länderdokumente und der Gespräche ist festzuhalten, dass die länderbezogenen Qualitätskriterien, Regelungen und Empfehlungen für die gebietsbezogenen und gesamtstädtischen beziehungsweise übergreifenden Entwicklungskonzepte erheblich differieren.

Verbreitung integrierter Handlungsansätze

Die Tabelle 20 verdeutlicht, welche Voraussetzungen auf Länderebene für die Programmaufnahme hinsichtlich eines integrierten gebietsbezogenen städtebaulichen Entwicklungskonzeptes und gegebenenfalls eines gesamtstädtischen Entwicklungskonzeptes vorliegen sollen. Ergänzend wird dargestellt, ob eine Förderung des gebietsbezogenen Konzeptes beziehungsweise des gesamtstädtischen Konzeptes erfolgt.

Aus der Zusammenstellung wird zunächst deutlich, dass auf Länderebene mehrere unterschiedliche Bezeichnungen für integrierte Entwicklungskonzepte verwandt werden. Darüber hinaus ist anhand der Aussagen aus den Ländergesprächen erkennbar, dass die Anforderungs- und Qualitätskriterien an integrierte Entwicklungskonzepte - unabhängig von der Bezeichnung - teilweise erheblich differieren. In einigen Ländern liegen keine eigenen Kriterien vor (Baden-Württemberg, Sachsen-Anhalt); hier wird die Arbeitshilfe des Bundes genutzt. Bei den Ländern, in denen eigene Leitfäden und Arbeitshilfen vorliegen, kann von einer größeren Vergleichbarkeit der Konzepte innerhalb des länderbezogenen Anforderungsrahmens ausgegangen werden.

In den meisten Ländern ist die Bestätigung eines gebietsbezogenen Entwicklungskonzeptes als Fördervoraussetzung inzwischen an die Vorlage eines gesamtstädtischen oder übergreifenden Konzeptes gebunden, wobei die konkrete Handhabung in den Ländern erhebliche Unterschiede verdeutlicht. Wie im zweiten Statusbericht aus der Programmbegleitung des Zentrenprogramms ausgeführt¹⁴¹, ist die Einbindung

¹³⁷ Zum Beispiel Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung des Landes Brandenburg (Herausgeber), 2012: Arbeitshilfe zur Erstellung und Fortschreibung von Integrierten Stadtentwicklungskonzepten (INSEK) im Land Brandenburg. (Aktualisierung und Fortschreibung der Arbeitshilfe von Dezember 2006). Potsdam; Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (Herausgeber), 2012: Leitfaden zur Erstellung eines integrierten kommunalen Entwicklungskonzeptes (IKEK). Wiesbaden; Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (Herausgeber), 2008: Leitfaden zur Erarbeitung von Integrierten Handlungskonzepten. Wiesbaden; Ministerium für Verkehr-, Bau- und Landesentwicklung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Herausgeber), 2010: Leitlinien zum Förderprogramm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren in Mecklenburg-Vorpommern. Schwerin; Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Herausgeber), 2012: Integrierte Handlungskonzepte in der Stadtentwicklung. Leitfaden für Planerinnen und Planer. Düsseldorf; Ministerium für Umwelt und Ministerium für Inneres und Sport (Herausgeber), 2008: Integrierte Gemeindeentwicklungskonzepte. Leitfaden für Städte und Gemeinden im Saarland. Saarbrücken; Staatsministerium des Innern des Freistaates Sachsen (Herausgeber), 2005: Arbeitshilfe zur Erstellung und Fortschreibung Städtebaulicher Entwicklungskonzepte (SEKO). Dresden; Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr des Freistaates Thüringen (Herausgeber), 2008: Leitfaden zur Erarbeitung von integrierten Stadtentwicklungskonzepten (ISEK). In: Richtlinien zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (Thüringer Städtebauförderungsrichtlinien - ThStBauFR). Erfurt

¹³⁸ Zum Beispiel hat Baden-Württemberg im Jahr 2013 erstmals die Förderfähigkeit von der Vorlage eines gesamtstädtischen Entwicklungskonzeptes abhängig gemacht; Schleswig-Holstein plant konkretisierende Bestimmungen in der Novellierung der Städtebauförderrichtlinien 2015.

¹³⁹ Dokumentation der Transferwerkstatt: Aktive Stadt- und Ortsteilzentren durch integriertes Handeln. Essen, 29./30. April 2010, S. 3. Zugriff: www.staedtebauforderung.info/StBauF/DE/Programm/AktiveStadtUndOrtsteilzentren/Veranstaltungen/DokumentierteVeranstaltungen/TransferwerkstattEssen.html [abgerufen am 15.10.2014]

¹⁴⁰ ebd.: 3 f.; 6 f.

¹⁴¹ BMUB 2014: 77 ff.

Tabelle 20: Integrierte Entwicklungskonzepte: Fördervoraussetzungen und Förderfähigkeit für Konzepte

Länder	Integrierte Konzepte als Fördervoraussetzung zur Programmaufnahme	Förderfähigkeit integrierter gebietsbezogener Konzepte	Förderfähigkeit integrierter gesamtstädtischer Konzepte
Baden-Württemberg	Gesamtstädtisches Entwicklungskonzept (neu seit 2013, empfohlen) und gebietsbezogenes Entwicklungskonzept (keine gesonderten Kriterien), ergänzend Unschädlichkeitsnachweis Einzelhandel	●	
Bayern	Gesamtörtliches integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept mit Aussagen zum Einzelhandel (unter anderem Festlegung der zentralen Versorgungsbereiche), keine Trennung zwischen gesamtstädtischer und gebietsbezogener Betrachtung		●
Berlin	Grundlage Stadtentwicklungsplan Zentren für Vorauswahl, Vorlage integriertes Entwicklungskonzept (Vorbereitende Untersuchung), Einbindung in übergeordnete bezirkliche Konzepte („Aktionsräume plus“)	●	●
Brandenburg	Integriertes Stadtentwicklungskonzept (Gesamtstadt) und festgelegte zentrale Versorgungsbereiche (Basis Einzelhandelskonzept), Konkretisierung in städtebaulicher Zielplanung	●	
Bremen	Grundlage Zentrenkonzept Gesamtstadt, Definition möglicher Zentren, darauf aufbauend integriertes Entwicklungskonzept	●	
Hamburg	Grundlagen Hamburger Zentrenkonzept und RISE-Rahmenprogramm Integrierte Stadtentwicklung, Integriertes Entwicklungskonzept (IEK) mit Zeit-Maßnahmen-Kosten-Plan (ZMKP)* sowie Problem- und Potenzialanalyse	●	
Hessen	Integriertes Handlungskonzept (teilweise mit Einzelhandelskonzept)**		●
Mecklenburg-Vorpommern	Integriertes Stadtentwicklungskonzept (Gesamtstadt) als Basis und Konkretisierung im Integrierten Handlungskonzept	●	●
Niedersachsen	Integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept, Ableitung aus gesamtstädtischem Konzept		
Nordrhein-Westfalen	Integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept, eingebettet in und abgeleitet aus gesamtstädtischem Entwicklungskonzept	●	
Rheinland-Pfalz	Integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept (INSEK), Ableitung aus gesamtstädtischem Konzept	●	
Saarland	Einzelhandelskonzept oder städtebauliches Gemeindeentwicklungskonzept (GEKO) als Grundlage, daraus Ableitung Handlungskonzept Aktives Zentrum	●	●
Sachsen	Integriertes Stadtentwicklungskonzept (Gesamtstadt) als Basis Konkretisierung im Fördergebietskonzept (teilräumliches integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept - SEKO)	●	●
Sachsen-Anhalt	Integrierte gebietsbezogene Entwicklungskonzepte (keine eigenen Kriterien), gesamtstädtischer Bezug nicht festgeschrieben	●	
Schleswig-Holstein	Integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept (Basis gesamtstädtisches Einzelhandelskonzept)	●	
Thüringen	Integriertes Stadtentwicklungskonzept (Gesamtstadt) als Basis, gegebenenfalls Konkretisierung im integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzept	●	●

Quellen: Auswertung Länderdokumente, Arbeitshilfen, Interviews

Erläuterung zu Tabelle 20

* Alle Fördergebiete haben ein Integriertes Entwicklungskonzept (IEK) mit Zeit-Maßnahmen-Kosten-Plan (ZMKP) beziehungsweise zwei Gebiete bereiten dies vor (dort noch kein Beschluss). RISE ermöglicht zudem die Umsetzung von Starterprojekten vor Beschlussfassung, wenn die Problem- und Potenzialanalyse sowie die Aufnahme in das Landesprogramm des Bundes vorliegen.

** In Hessen sind keine getrennten gesamtstädtischen oder gebietsbezogenen Konzepte für die Programmaufnahme erforderlich.

integrierter Entwicklungskonzepte in gesamtstädtische Stadtentwicklungsstrategien zwar einerseits mit einem Mehraufwand der Koordination insbesondere auf der Umsetzungsebene verbunden. Andererseits aber ermöglicht sie Synergieeffekte (beispielsweise Nutzbarkeit gleicher Datengrundlagen, Voruntersuchungen, Gutachten) und eine kontinuierliche Stadtentwicklungspolitik.

Insgesamt hat sich in den letzten Jahren eine Bestätigung des integrierten Handlungsansatzes herauskristallisiert. Zuletzt hat Baden-Württemberg 2013 empfohlen, ein gesamtstädtisches Entwicklungskonzept als Grundlage eines gebietsbezogenen städtebaulichen Entwicklungskonzeptes zu erarbeiten. Einige Länder (Baden-Württemberg, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen Anhalt, Schleswig-Holstein) ermöglichen über ihre programmbezogenen oder programmübergreifenden Förderrichtlinien die Finanzierung der gebietsbezogenen integrierten Entwicklungskonzepte; sie finanzieren jedoch nicht die notwendigen gesamtstädtischen Konzepte. Die Länder Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen und Thüringen ermöglichen auch die Finanzierung der gesamtstädtischen Konzepte. In Hessen wird als Fördervoraussetzung lediglich ein übergreifendes gesamtstädtisches integriertes Entwicklungskonzept mit Aussagen zum Einzelhandel beziehungsweise zu den Kernbereichsfunktionen inklusive der Abgrenzung der Gebietskulisse gefordert und als zuwendungsfähig anerkannt. Nur in Niedersachsen erhalten die Kommunen keine Förderung für die notwendige Konzepterarbeitung.

In Bayern setzt die Förderung einer städtebaulichen Erneuerungsmaßnahme neben der Berücksichtigung von Förderzweck und Förderschwerpunkten voraus, dass die Gemeinde für das jeweilige Gebiet im Regelfall ein städtebauliches Erneuerungskonzept aufstellt, in dem die Ziele und Maßnahmen dargestellt sind und das den erforderlichen Bezug zur Gesamtentwicklung der Gemeinde herstellt. Dieses Konzept muss neben der Stärkung von Stadt- und Ortszentren durch Wohnen und Gewerbe insbesondere auch auf eine innenstadt-

verträgliche Einzelhandelsentwicklung ausgerichtet sein.

In den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg wird die Programmaufnahme von der Übereinstimmung mit den jeweiligen Stadtentwicklungsplänen der Zentren beziehungsweise zum Einzelhandel abhängig gemacht. Die Übereinstimmung mit der jeweiligen Einzelhandels- und Zentrenplanung zum Beispiel in Form festgelegter zentraler Versorgungsbereiche in Einzelhandels- und Zentrenkonzepten wird auch in den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg und Hessen als Voraussetzung formuliert.

Der Anteil der Städte mit Beschlüssen zu städtebaulichen Entwicklungskonzepten ist nicht abhängig von der Förderfähigkeit oder der Festlegung als Fördervoraussetzung der integrierten Konzepte im jeweiligen Land. Erkennbar ist, dass in den Ländern, die sowohl die Förderung der gebietsbezogenen als auch der gesamtstädtischen Konzepte ermöglichen, der Anteil der Kommunen mit einem Beschluss zu städtebaulichen Entwicklungskonzepten tendenziell höher und über dem Gesamtdurchschnitt liegt.

Insgesamt wird deutlich, dass alle Länder der Vorlage integrierter gebietsbezogener und gesamtstädtischer Konzepte inzwischen einen großen Stellenwert einräumen und die (Programm-)Kommunen dabei zielgerichtet unterstützen. Dies ist durch entsprechende Regelungen gerade in den letzten Jahren sichtbar geworden. Allerdings haben sich bundesweit vergleichbare Qualitätskriterien (noch) nicht etabliert. Aussagen oder Bewertungen zur flächendeckenden Qualität der integrierten Konzepte sind insofern nicht möglich. Ob durch weitere Leitfäden und Arbeitshilfen sowie gute Praxiserfahrungen zukünftig ein weiterer Qualitätssprung der integrierten Konzepte erwartet werden kann, bleibt abzuwarten, erscheint jedoch auf Basis der bisherigen Erfahrungen möglich.

Die Auswertung der 18 Fallstudien bestätigt diese Einschätzung. Für alle Fallstudien liegt ein integriertes Entwicklungskonzept vor, wobei die Bezeichnungen¹⁴²,

¹⁴² Vorbereitende Untersuchungen (VU), Integriertes Handlungskonzept (IHK), Teilräumliches Entwicklungskonzept (TEKO), Städtebauliches Entwicklungskonzept, Städtebauliche Zielplanung et cetera

die Inhalte, der Vertiefungsgrad und die jeweilige Vorgehensweise zur Erarbeitung erheblich differieren, was die oben genannten Befunde bestätigen. In über zwei Dritteln der Fallstudien leitet sich das gebietsbezogene Entwicklungskonzept aus einem gesamtstädtischen Konzept ab, wobei in drei Fällen das gesamtstädtische Konzept nach dem Gebietskonzept erarbeitet und die Konzepte in der Folge gegenseitig abgeglichen wurden. In fünf Fallstudienstädten (unter anderem Fallstudien Emden, Neuwied, Siegen) erfolgte die Erarbeitung und die Umsetzung des Gebietskonzeptes ohne ausdrücklichen Bezug zu gesamtstädtischen Aspekten. In diesen Ländern (Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen) wird die Förderung gesamtstädtischer Entwicklungskonzepte nicht ermöglicht.

Die Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit des integrierten Ansatzes wird nicht nur von den Ländern, sondern auch von befragten Experten der Fachverbände bestätigt.¹⁴³ Integrierte Entwicklungskonzepte sind unabdingbare Voraussetzung für eine erfolgreiche Programmumsetzung und sichern die gesamtstädtische Einbindung der gebietsbezogenen Entwicklungsziele. Sie müssen professionell erarbeitet werden; wichtig ist zudem die Verbindlichkeit und Tragfähigkeit des Konzeptes in der Umsetzung. Zugleich wurde darauf hingewiesen, dass die integrierten Konzepte kein Selbstzweck sind, sondern zielorientiert die Umsetzung vorbereiten und sich auf das Wesentliche beschränken sollen.

5.2 Zentrenmanagement

Begriffsdefinition

Mit der Programmstrategie für das Zentrenprogramm wurde der Begriff „Citymanagement“ auch in der Verwaltungsvereinbarung neu eingeführt und ergänzte die bis dahin verwendeten vielfachen Bezeichnungen von Managementaufgaben in Quartieren. Die Einrichtung und Ausgestaltung des Citymanagements ist in der Programmstrategie als eine der wesentlichen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Umsetzung des Zentrenprogramms in den Programmgebieten benannt und wird als förderfähige Leistung in der Verwaltungsvereinbarung aufgeführt.

In mehreren Ländergesprächen wurde die Weiterentwicklung der integrierten Konzepte vor allem im Zusammenhang mit den Veränderungen in der Programmgebietsauswahl und mit der Verabschiedung neuer Förderrichtlinien diskutiert. So haben die Vertreterinnen und Vertreter aus Brandenburg und Nordrhein-Westfalen betont, dass bei neu aufzustellenden oder aktualisierten Konzepten größerer Wert darauf gelegt wird, dass die Strategien auch in konkrete und projektbezogene Maßnahmen übersetzt werden. Solche Konzepte erlauben eine größere Flexibilität hinsichtlich der Förderzeiträume und Finanzierungsmöglichkeiten und sichern die kommunale Handlungsfähigkeit auch bei grundlegenden Veränderungen.

Zusammenfassend betrachtet, finden integrierte Handlungsansätze und Entwicklungskonzepte im Zentrenprogramm sowie in den anderen Programmen der Städtebauförderung weitere Verbreitung. Das Zentrenprogramm hat diesen Prozess verstärkt und maßgeblich unterstützt. Unabhängig davon haben die verschiedenen (Vorläufer-)Initiativen auf Landesebene zur Erstellung integrierter Entwicklungskonzepte dazu beigetragen, dass der integrierte Ansatz in allen Programmen der Städtebauförderung intensiv verfolgt wird.

Der Begriff hat sich inzwischen weiterentwickelt. Im Zentrenprogramm wird vor allem das Zentrenmanagement thematisiert. Das Zentrenmanagement reicht über die Aufgaben des City-, Geschäftsstraßen-, Gebiets-, Stadtteil- oder Quartiersmanagements hinaus und zeichnet sich durch einen stärker aktivierenden und koordinierenden Anteil sowie durch konkrete Aufgaben in der Projekt- und Maßnahmenvorbereitung und -umsetzung aus. Das Zentrenmanagement aktiviert sämtliche möglichen Akteursgruppen mit teils divergierenden Interessen für die Zentrenentwicklung, regt zur Mitwirkung und partnerschaftlichen Kooperation an und trägt dazu bei, die kooperativen Prozesse zu verstetigen. Damit ist implizit der Anspruch verknüpft, bereits im Rahmen der Erarbeitung des integrierten

¹⁴³ vgl. Interviews mit DST - Deutscher Städtetag, 07.05.2014; DStGB - Deutscher Städte- und Gemeindebund, 30.04.2014; HDE - Handelsverband Deutschland, 12.05.2014

Entwicklungskonzeptes das Zentrenmanagement inhaltlich und organisatorisch vorzubereiten.¹⁴⁴

Das gemeinhin mit dem City- und Geschäftsstraßenmanagement verbundene Handlungsspektrum erstreckt sich auf die Koordination und Bündelung der Interessen von Einzelhändlern und Gewerbetreibenden und reicht damit grundsätzlich nicht an den Anspruch des Zentrenmanagements heran. Das Zentrenmanagement ist Motor der integrierten Zentrenentwicklung und „stellt idealerweise eine intermediäre Instanz zwischen Kommune, Lenkungsgruppe, Bewohnern und nicht-staatlichen Akteuren dar“.¹⁴⁵

Der zweite Statusbericht weist bereits darauf hin, dass sich sehr viele unterschiedliche Formen und Praxismodelle mit einem breiten Spektrum an Bezeichnungen entwickelt haben. Dies wird auch durch das Gespräch mit verschiedenen Programmexperten und von den als Zentrenmanager tätigen Unternehmen bestätigt.¹⁴⁶ In den Programmkommunen werden beispielsweise vielfältige Begrifflichkeiten für Tätigkeiten des Zentrenmanagements verwandt.¹⁴⁷ Die Begriffsvielfalt wird jedoch insgesamt als wenig relevant für die Umsetzungspraxis gesehen. Für die Umsetzung ist wichtiger, welche Aufgaben dem Zentrenmanagement übertragen und welche Ressourcen dafür zur Verfügung gestellt werden.

Citymanagement: Fördergegenstand im Zentrenprogramm

Die elektronischen Begleitinformationen bieten einen ersten Überblick über die Nutzung des Citymanagements in den Programmgebieten.¹⁴⁸ Danach wird das Citymanagement im Jahr 2013 in 159 von 455 erfassten Programmgebieten als einer der drei wichtigsten Förderbereiche (nach der Fragestellung in den elektronischen Begleitinformationen) eingesetzt; das sind etwa 35 Prozent aller Programmgebiete.

Die Häufigkeit unterscheidet sich zwischen ostdeutschen und westdeutschen Bundesländern kaum. Hier fällt auf, dass in den Ländern mit einem eher höheren Anteil von Citymanagements auch der Verfügungsfonds häufiger vertreten ist (siehe auch Kapitel 5.3). Die

meisten Citymanagements sind in Bayern eingerichtet (55), das heißt in mehr als der Hälfte der bayerischen Programmgebiete. Auch in Brandenburg, in Nordrhein-Westfalen und im Saarland liegt der Anteil der Programmgebiete mit Citymanagement über dem Gesamtdurchschnitt. In den Stadtstaaten Berlin und Bremen verfügen alle Programmgebiete über Citymanagements, in Hamburg die Mehrzahl.¹⁴⁹ Eine geringere Bedeutung hat das Citymanagement vor allem in Baden-Württemberg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

Inwiefern die „Citymanagements“ in den Begleitinformationen tatsächlich „Zentrenmanagements“ im Sinne des Zentrenprogramms darstellen, kann aus den Begleitinformationen nicht eindeutig ermittelt werden. Insofern kann nicht davon ausgegangen werden, dass in den Kommunen mit einem Citymanagement zwingend ein (leistungsfähiges) Zentrenmanagement vorhanden ist; vielfach werden hier „klassische“ Citymanagementaufgaben (Koordination und Bündelung der Interessen von Einzelhändlern und Gewerbetreibenden) umgesetzt. Umgekehrt kann auch in Programmgebieten ohne Citymanagement ein leistungsfähiges Zentrenmanagement eingerichtet sein, beispielsweise durch die Weiterentwicklung und Präzisierung der Aufgaben der Beauftragten, Gebietsentwickler, Prozesssteuerer, Sanierungsträger et cetera oder durch eine Zuordnung und Umsetzung der Aufgaben in der Verwaltung.

Vorgaben und Ziele der Länder

Die Länder Hessen (Kernbereichsmanagement) und Saarland haben die Einführung des Zentrenprogramms dazu genutzt, in ihren Programmdokumenten die Aufgaben des Zentrenmanagements zu präzisieren und auf das Programm zuzuschneiden. Die anderen Länder haben in der Regel die bisherigen Begrifflichkeiten („Leistungen Beauftragter, Sanierungsträgerleistungen“) und Aufgabenbeschreibungen beibehalten und das in der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung seit 2008 als Bezeichnung für förderfähige Maßnahmen im Zentrenprogramm beschriebene „Citymanagement“ in den länderbezogenen Förderkatalog aufgenommen.

¹⁴⁴ vgl. Dokumentation der Transferwerkstatt: Zentrenmanagement. Leipzig, 29./30. November 2012. Zugriff: www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/SharedDocs/Publikationen/StBauF/AktiveStadtOrtsteilzentren/Transfer6LeipzigDokumentation [abgerufen am 02.09.2014]

¹⁴⁵ BMUB 2014: 81

¹⁴⁶ Gesprächsrunde Kassel vom 1.9.2014

¹⁴⁷ Prozesssteuerer, Gebietsbeauftragter, Gebietsentwickler, Quartiersentwickler, Kernbereichsmanager, Team Stadtbüro, Geschäftsstraßenmanager, Citymanager und Innenstadtmoderator

¹⁴⁸ Auswertung der elektronischen Begleitinformationen, BBSR 2013

¹⁴⁹ Laut Aussage der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) wird das Citymanagement aufgrund von Programmüberlagerungen nicht immer dem Zentrenprogramm zugeordnet.

Tabelle 21: Rahmenbedingungen und Einsatz des Zentrenmanagements auf Länderebene

Länder	Fördergegenstand und Umsetzungspraxis im Zentrenmanagement	Leitfaden oder andere Umsetzungshilfen des Landes
Baden-Württemberg	Zentrenmanagement ist kommunale Aufgabe und als solches nicht förderfähig. Förderfähig sind Sanierungsträgertätigkeiten (Erneuerungsmaßnahmen, förderrechtliche Aspekte).	
Bayern	Zentrenmanagement ist förderfähig als Ergänzung der Verwaltungsaufgaben und als zentrale Schnittstelle. Aufgaben sind temporäre Präsenz vor Ort und Mobilisierung privater Aktivitäten.	Leitlinie öffentlich-privater Projektfonds*
Berlin	Einsatz Prozesssteuerer/Gebietsbeauftragte in den Programmgebieten durch die Bezirke, ergänzende Beauftragungen von City- oder Geschäftsstraßenmanagements.	Programmleitfaden Aktive Zentren
Brandenburg	Richtlinie ermöglicht Einsatz und Förderung von Zentrenmanagements (Gebietsbeauftragte/Sanierungsträger) und von Citymanagern.	
Bremen	Zentrenmanagement ist nicht vorgesehen, Steuerung erfolgt in der Verwaltung. Einsatz der Stadtteilmanager („Citymanager“) für Netzwerkarbeit wird aus anderen Programmen finanziert.	
Hamburg	Einsatz Gebietsentwickler oder Sanierungsträger in den Programmgebieten durch die Bezirke. Anmerkung: Durch Programmüberlagerungen sind die Leistungen nicht immer dem Zentrenprogramm zugeordnet, in der Praxis liegt die Verantwortung für die Gebietsentwicklung in allen Fördergebieten beim Bezirk und den extern beauftragten Gebietsentwicklern.	Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung Hamburg RISE Leitfaden für die Praxis**
Hessen	Leitlinien sehen verpflichtendes Kernbereichsmanagement vor (förderfähig). In der Praxis verfügen etwa drei Viertel der Programmgebiete über ein externes Zentrenmanagement, Citymanagement ist hier weniger häufig.	Webseite mit „Instrumentenkoffer“, Aktive Kernbereiche in Hessen - Leitlinien zum Förderprogramm***
Mecklenburg-Vorpommern	Zentrenmanagement wird als wünschenswert angesehen (prinzipiell förderfähig), soll aber bestehende Angebote vor Ort (Stadtmarketing, Kulturarbeit) nicht ersetzen.	Leitlinien zum Förderprogramm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren****
Niedersachsen	Zentrenmanagement ist nicht vorgesehen und nicht förderfähig. Förderfähig sind Sanierungsträgertätigkeiten, die Zentrenmanagementaufgaben übernehmen (Fortsetzung der Praxis aus dem Programm Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen).	
Nordrhein-Westfalen	Zentrenmanagement wird unterstützt und empfohlen, Kommunen sollen Anforderungsprofil aus Konzepten ableiten.	
Rheinland-Pfalz	Förderfähig sind Sanierungsträgertätigkeiten (Fortsetzung der Praxis aus dem Programm Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen). Die Einrichtung von Zentrenmanagements wird Kommunen überlassen, Beratung erfolgt durch Aufsichts- und Dienstleistungszentren. Anmerkung: Etwa die Hälfte der Kommunen haben Zentrenmanagements in Verbindung mit der Fortführung von Sanierungsträgertätigkeiten eingerichtet.	

Fortsetzung Tabelle 21

Länder	Fördergegenstand und Umsetzungspraxis im Zentrenmanagement	Leitfaden oder andere Umsetzungshilfen des Landes
Saarland	Zentrenmanagement ist Voraussetzung für Programmaufnahme. Leitfaden formuliert Tätigkeitsfelder, erforderliche Kompetenzen et cetera; alle acht Programmgebiete haben Zentrenmanagement, oft kombiniert mit Verfügungsfonds.	Aktive Zentren - Leitfaden zum Städtebauförderungsprogramm*****
Sachsen	Empfehlung zur Einrichtung eines Zentrenmanagements besteht, Land leistet Anschubfinanzierung.	
Sachsen-Anhalt	Zentrenmanagementaufgaben werden vom Land dem Citymanagement zugeordnet (förderfähig).	
Schleswig-Holstein	Über Einrichtung und Förderung Zentrenmanagement wird in Rückkoppelung Kommune-Land entschieden.	
Thüringen	Zentrenmanagement wird gefördert als Leistung „Beauftragte zur Vorbereitung zuzuordnender Leistungen“, wird bisher selten angewandt.	

Quellen: Länderdokumente, Interviews

* Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern: Leitlinie öffentlich-privater Projektfonds. Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren. 2010. Online unter: www.innenministerium.bayern.de/assets/stmi/buw/staedtebauforderung/4_iic6_blz_oeff_priv_projektfonds.pdf (09.09.2014)

** Freie und Hansestadt Hamburg: Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung Hamburg RISE Leitfaden für die Praxis. 2012. Online unter: www.hamburg.de/contentblob/3749092/data/leitfaden-rise.pdf (09.09.2014)

*** Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung: Aktive Kernbereiche in Hessen. Leitlinien zum Förderprogramm. 2009. Online unter: www.umweltministerium.hessen.de/sites/default/files/HMWVL/leitlinien_aktive_kernbereiche_in_hessen_0.pdf (09.09.2014); siehe auch Instrumentenkoffer Aktive Kernbereiche in Hessen. Online unter: www.aktive.kernbereiche-hessen.de/instrumentenkoffer (09.09.2014)

**** Ministerium für Verkehr, Bau und Landesentwicklung (MVBL) des Landes Mecklenburg-Vorpommern: Leitlinien zum Förderprogramm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren. O.J., S.2

***** Ministerium für Umwelt, Energie und Verkehr (MUEV) des Landes Saarland: Aktive Zentren - Leitfaden zum Städtebauförderungsprogramm. 2010. Online unter: www.stadtentwicklung-saar.de/uploads/media/100923_Leitfaden_Aktive_Zentren.pdf (09.09.2014)

Länderbezogene und kommunale Praxis

Die Übersicht zeigt ein großes Spektrum auf, wie in den Ländern und Kommunen das Zentrenmanagement umgesetzt wird. Ähnlich wie bei den integrierten Entwicklungskonzepten (siehe Kapitel 5.1) sind auch hier das Verständnis und die inhaltliche Ausgestaltung der Managementaufgaben ausgesprochen unterschiedlich ausgeprägt:

■ In einigen Ländern werden die Aufgaben für die Umsetzung des Zentrenprogramms aus dem Aufgabenkatalog der Sanierungsträger übernommen (zum Beispiel Baden-Württemberg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz); eine Präzisierung der Aufgaben hinsichtlich des Anspruchs des Zentrenprogramms ist hier nicht erkennbar.

■ Brandenburg, Sachsen Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen ermöglichen den Kommunen die Einrichtung des Zentrenmanagements und verknüpfen dies zum Teil mit dem Citymanagement. In Bremen erfolgt das Zentrenmanagement im Rahmen der Wirtschaftsförderung mit anderen finanziellen Mitteln; ergänzend werden Stadtteil- oder Citymanager für die Netzwerkarbeit eingesetzt.

■ Weitere Länder (Bayern, Berlin, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen) betonen die Bedeutung des Zentrenmanagements und empfehlen den Programmgebieten, dieses einzurichten, um den besonderen Anforderungen des Programms gerecht zu werden, und stehen dabei beratend zur Seite. In Berlin ist neben der Prozesssteuerung auch ein Geschäftsstraßen- oder Citymanagement möglich,

welches stärker auf die Aktivierung der Akteure konzentriert ist. Hier wird auch auf die Bedeutung der Anschubfinanzierung, wie beispielsweise auch in Sachsen, sowie das Ziel der Verstetigung hingewiesen.

■ In Nordrhein-Westfalen wird die Einrichtung von Zentrenmanagements unterstützt und zugleich darauf hingewiesen, dass die Definition der konkreten Aufgaben eines Zentrenmanagements auf lokaler Ebene gefasst und an den Bedarfen im jeweiligen Programmgebiet ausgerichtet wird.

■ Hessen und Saarland gehen noch einen Schritt weiter und beschreiben die Einrichtung des Zentren- oder Kernbereichsmanagements als Voraussetzung für die Aufnahme in das Zentrenprogramm.

Die Auswertung der Fallstudien und der kommunalen Praxisbeispiele bestätigt die Herangehensweise der Länder.¹⁵⁰ Zugleich wird deutlich, dass die Kommunen - im Rahmen der länderbezogenen Regelungen - vielfältige und individuelle Umsetzungs- und Organisationsstrukturen entwickeln, die bezogen auf die lokalen Rahmenbedingungen praktikable und passfähige Ansätze darstellen und die erfolgreiche Programmumsetzung vor Ort befördern. Dies wird auch durch das Gespräch mit Programmexperten aus der Praxis bestätigt und dahingehend bekräftigt, dass nur auf kommunaler Ebene die konkrete Beschreibung des Aufgabenspektrums unter Berücksichtigung lokaler Strukturen und Rahmenbedingungen möglich und sinnvoll ist.

Wesentlich ist, dass das Zentrenmanagement für das jeweilige Fördervorhaben im Auftrag der Kommunen agiert. Die Kommunen müssen und können entscheiden, ob und welche Koordinierungs- und Managementaufgaben dem Zentrenmanagement übertragen werden. Auch beim Einsatz eines externen Zentrenmanagements ist die Bereitstellung ausreichender eigener Ressourcen auf kommunaler Ebene erforderlich, damit diese ihre Steuerungsaufgaben im Rahmen der hoheitlichen kommunalen Verantwortung für das Fördervorhaben wahrnehmen können.

Als häufigste Organisationsform hat sich die Beauftragung eines externen Dienstleisters mit - unterschiedlich umfangreichen - Zentrenmanagementaufgaben herauskristallisiert. Teilweise werden Zentrenmanage-

mentaufgaben auch an vor Ort bestehende Strukturen und Organisationen (Gewerbevereine, Stadtmarketingorganisationen oder Immobilienstandortgemeinschaften oder Ähnliche) übertragen. Dies stellt jedoch ebenso wie die Übernahme von Zentrenmanagementaufgaben durch die Verwaltung eher eine Ausnahme dar.¹⁵¹

Insgesamt ist festzuhalten, dass nicht in allen Programmgebieten ein leistungsfähiges Zentrenmanagement eingerichtet ist. Die notwendigen Koordinierungs- und Managementaufgaben für eine erfolgreiche Programmumsetzung können in vielen Zentrenmanagements noch klarer benannt werden. Hier deutet sich der Bedarf einer über die bisherigen Angebote der Bundestransferstelle¹⁵² hinausgehenden Klarstellung der Aufgaben des Zentrenmanagements beispielsweise in der Abgrenzung zum Citymanagement und in einer Unterstützung der Kommunen beim Aufbau des Zentrenmanagements an. Die ausgewerteten Quellen und weiteren Recherchen lassen den Schluss zu, dass in Programmgebieten mit einem leistungsfähigen Zentrenmanagement bessere Voraussetzungen für eine effektive Programmumsetzung und vor allem für die Einbeziehung der Akteure gegeben sind (vergleiche auch Kapitel 4.6).

¹⁵⁰ vgl. Fallstudien Altötting (Bayern), Bamberg (Bayern), Berlin-Mitte (Berlin), Lebach (Saarland), Luckenwalde (Brandenburg) und Wolfhagen (Hessen)

¹⁵¹ BMUB 2014: 83

¹⁵² Dokumentation der Transferwerkstatt „Zentrenmanagement“, a.a.O.

5.3 Verfügungsfonds

Verfügungsfonds als Instrument im Zentrenprogramm

In der Verwaltungsvereinbarung 2008 wurde mit dem Instrument des Verfügungsfonds die Möglichkeit zur Aktivierung bürgerschaftlichen Engagements und Einbindung privater Finanzressourcen zur Stärkung privat-öffentlicher Kooperationen geschaffen. Der Verfügungsfonds ist seit 2010 in allen Programmen der Städtebauförderung möglich. Zugleich wird der Verfügungsfonds in der Städtebauförderung vor allem mit dem Zentrenprogramm sowie mit der Sozialen Stadt verknüpft.¹⁵³

Mit dem Verfügungsfonds wird die Einbindung der lokalen Wirtschaft und Bürgerschaft im Sinne einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit an einer nachhaltigen und erfolgreichen Zentrenentwicklung unterstützt - der Verfügungsfonds ist ein Angebot an die Städte und Gemeinden. Weitere Ziele sind die Stärkung von Kooperationen unterschiedlicher Akteure in den Stadt- und Ortsteilzentren, die Stärkung der Selbstorganisation der privaten Kooperationspartner, ein flexibler und lokal angepasster Einsatz von Mitteln der Städtebauförderung und die flexible Umsetzung „eigener“ Projekte in Gebieten der Städtebauförderung.¹⁵⁴

Der Grundgedanke des Verfügungsfonds im Zentrenprogramm ist die gemeinsame Finanzierung von Projekten und Maßnahmen von bis zu 50 Prozent aus Mitteln der Städtebauförderung für Investitionen oder investitionsvorbereitende beziehungsweise investitionsbegleitende Maßnahmen zu mindestens 50 Prozent aus privaten Mitteln von Wirtschaft, Immobilien- und Standortgemeinschaften, Privaten oder zusätzlichen Mitteln der Gemeinde. Finanzmittel der Wirtschaft oder Dritter beziehungsweise Mittel, die nicht aus der Städtebauförderung stammen, können auch für nicht-investive Maßnahmen eingesetzt werden. Über die Verwendung der Fondsmittel soll ein lokales Gremium oder eine Lenkungsgruppe entscheiden, die sich in der Regel aus Vertreterinnen und Vertretern der

Stadt sowie privaten Akteuren zusammensetzen. Die unterschiedlichen privaten Akteure sollen ein möglichst breites Interessensspektrum im Fördergebiet bündeln. Private Akteure sind Vertreterinnen und Vertreter aus Handel, Gewerbe, sozialen Einrichtungen, Kirche, Kreditinstituten, Vereinen oder lokalen Initiativen und Eigentümer. Die Aufgaben des lokalen (Entscheidungs-)Gremiums bestehen in der Auswahl der meist kleinteiligen Projekte, die den formulierten Zielen für die Zentrenentwicklung vor Ort entsprechen müssen.¹⁵⁵

Umfang und Zahl der Verfügungsfonds im Zentrenprogramm

Die elektronischen Begleitinformationen des Zentrenprogramms bieten einen ersten Überblick über die Anzahl, die Verteilung und die Ausstattung der Verfügungsfonds sowie der Entwicklung in den vergangenen Jahren. Informationen zum Stand der Umsetzung des Verfügungsfonds in den Kommunen, zum Beispiel zum Umfang und zur Zahl bereits umgesetzter Einzelmaßnahmen oder Projekte, zur Struktur, Organisation und Steuerung der Fonds sowie zur Mitwirkung lokaler Akteure sind aus den elektronischen Begleitinformationen nicht erkennbar. Mit der Expertise zum Verfügungsfonds im Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren werden die Ergebnisse aus der Auswertung der elektronischen Begleitinformationen ergänzt und präzisiert.¹⁵⁶

Folgende Kennzahlen und Merkmale zum Umfang des Verfügungsfonds sind ableitbar¹⁵⁷:

- Von den in den elektronischen Begleitinformationen 2013 erfassten 455 Programmgebieten wurde für insgesamt 132 Programmgebiete ein Verfügungsfonds angegeben; dies entspricht knapp 30 Prozent der Programmgebiete. In ihrer Expertise geht die Bundestransferstelle von mindestens 145 Verfügungsfonds im Zentrenprogramm aus.¹⁵⁸

¹⁵³ Im Programm Soziale Stadt wird der Verfügungsfonds oder Quartiersfonds bereits länger praktiziert und zu 100 Prozent aus Städtebaufördermitteln finanziert.

¹⁵⁴ BMUB - Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit 2014: Der Verfügungsfonds - ein Angebot zur kooperativen Zentrenentwicklung. Zugriff: www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/AktiveStadtUndOrtsteilzentren/Programm/Instrumente/Verfuegungsfonds/verfuegungsfonds_node.html [abgerufen am 27.05.2014]

¹⁵⁵ ebd.

¹⁵⁶ vgl. Bundestransferstelle Aktive Stadt- und Ortsteilzentren 2014

¹⁵⁷ Zu den Daten im Folgenden: Eigene Auswertung der elektronischen Begleitinformationen, BBSR 2013; Bundestransferstelle Aktive Stadt- und Ortsteilzentren 2014

¹⁵⁸ ebd.: 29

■ Im Vergleich zum Jahr 2011 (in den elektronischen Begleitinformationen wurden 2011 116 Verfügungsfonds gezählt) hat sich die Zahl der eingerichteten Fonds damit weiter erhöht, allerdings bleibt der prozentuale Zuwachs hinter der Steigerung der Zahl der Programmgebiete 2011 bis 2013 zurück.

■ Aus der genannten Expertise wird deutlich, dass in weiteren mindestens 23 Fördergebieten die Einrichtung des Verfügungsfonds vorgesehen ist. Insofern ist von einer weiter steigenden Zahl der Verfügungsfonds im Zentrenprogramm auszugehen.¹⁵⁹

■ Grundsätzlich ist der Verfügungsfonds in den westdeutschen Bundesländern (in knapp einem Drittel der Programmgebiete) häufiger vertreten als in den ostdeutschen Bundesländern (in knapp einem Viertel der Programmgebiete). Die mit Abstand meisten Verfügungsfonds sind in Bayern eingerichtet, wo über 60 Prozent der Programmkommunen einen Verfügungsfonds eingerichtet haben. Über dem Durchschnitt ist der Anteil der Kommunen im Zentrenprogramm mit Verfügungsfonds auch in Berlin¹⁶⁰, Brandenburg, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, im Saarland und in Sachsen.

■ In den neun Ländern, die den Verfügungsfonds aktiv befördern und bewerben, liegt der Anteil der Programmkommunen mit Verfügungsfonds höher. In den Ländern, die den Fonds ermöglichen, jedoch die Kommunen in der Umsetzung nicht begleiten und/oder unterstützen, ist der Anteil deutlich geringer.

■ Der Medianwert für die Ausstattung der Verfügungsfonds, der Extremwerte ausklammert, liegt bei etwa 37.000 Euro. Aus der Expertise zum Verfügungsfonds wird dies dahingehend bestätigt, dass das jährliche Finanzvolumen überwiegend zwischen 10.000 Euro und 50.000 Euro liegt. Anzumerken ist, dass das jährliche Budget des Verfügungsfonds in den Kommunen von Jahr zu Jahr teilweise erheblich variiert.¹⁶¹

Einführung und Umsetzung des Verfügungsfonds in den Ländern

Die Regelung der Art und Weise der Umsetzung und Nutzung des Verfügungsfonds durch die Kommunen ist Aufgabe der Länder. Die Regelungen der Verwaltungsvereinbarungen geben den Ländern und in der Folge den Kommunen einen flexiblen Handlungsrahmen, um auf die jeweiligen Bedürfnisse und Herausforderungen mit eigenen Richtlinien zu Zielen, Fördergegenständen und Umsetzungsverfahren reagieren zu können und so ausreichend Gestaltungsraum für die lokalen Aktivitäten zu haben.

Nicht für alle Programmkommunen ist die Einrichtung eines Verfügungsfonds derzeit möglich. Die Positionen und Einstellungen der Länder zum Verfügungsfonds haben entscheidenden Einfluss auf den Stand und die Umsetzungsmöglichkeiten in den Programmkommunen. Aktuell ist der Verfügungsfonds in 13 Ländern als integraler Baustein der zentrenbezogenen Stadtentwicklungspolitik verankert. Viele Länder messen dem Fonds damit eine große Bedeutung im Rahmen der integrierten Zentrenentwicklung bei. Dies spiegelt auch die Erfahrungen der Bundestransferstelle im Rahmen der Programmbegeleitung wider.¹⁶²

Die Umsetzung des Verfügungsfonds basiert auf den Regelungen und Vorgaben, die jedes Land durch die eigene Städtebauförderrichtlinie, die Herausgabe individueller Umsetzungshilfen und/oder Leitfäden vorgibt. Zudem nehmen die Länder die aktive Begleitung der Verfügungsfonds unterschiedlich wahr. Insofern erfolgt die Umsetzung und Verbreitung in den Ländern auf sehr vielfältige Weise.

Die offensive Kommunikation und Bewerbung des Verfügungsfonds wird in den Ländern Bayern, Berlin, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen und Sachsen-Anhalt verfolgt. Merkmale sind eine Städtebauförderrichtlinie, die die jeweilige rechtliche Grundlage bildet, und die aktive Unterstützung der Kommunen durch Bereitstellung von Umsetzungshilfen, Leitfäden et cetera.

¹⁵⁹ ebd.

¹⁶⁰ Der Verfügungsfonds wird in Berlin als Gebietsfonds geführt und ist in den elektronischen Begleitinformationen nicht ausgewiesen.

¹⁶¹ Bundestransferstelle Aktive Stadt- und Ortsteilzentren 2014: 29

¹⁶² vgl. Dokumentation der Transferwerkstatt: Verfügungsfonds in Stadt- und Ortsteilzentren. Aschaffenburg, 25./26. September 2013. Zugriff: www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/AktiveStadtUndOrtsteilzentren/Veranstaltungen/DokumentierteVeranstaltungen/TransferwerkstattAschaffenburg.html [abgerufen am 15.10.2014]; BMUB 2014: 92

Diese Länder geben Leitfäden und Leitlinien im Rahmen der Programmstrategie heraus. Zudem werden Handlungsempfehlungen für die Programmkommunen erarbeitet und diese bei der Einführung des Verfügungsfonds gezielt unterstützt, zum Beispiel durch die „Anwendungshinweise zum Verfügungsfonds in den Programmen der Städtebauförderung“ in Sachsen¹⁶³, die „Arbeitshilfe Verfügungsfonds“ in Nordrhein-Westfalen¹⁶⁴ oder die Leitlinie „Öffentlich-privater Projektfonds“ in Bayern.¹⁶⁵

Die Entwicklung von Angeboten und Handreichungen seitens der Länder zur Unterstützung der Kommunen hat sich positiv auf die Umsetzung in den Programmkommunen ausgewirkt. In Bayern konnten bisher laut der elektronischen Begleitinformationen (Stand 2013) 64 Verfügungsfonds, in Nordrhein-Westfalen 28 Verfügungsfonds und in Sachsen elf Verfügungsfonds erfolgreich eingerichtet beziehungsweise gestartet werden. In Bayern wird zudem eine intensive Öffentlichkeitsarbeit betrieben, die über Antragsverfahren, transparente Berichterstattung, Zusammensetzung des Auswahlgremiums und die bewilligten Projekte Auskunft gibt. Hier kann an die Erkenntnisse im Modellvorhaben „Leben findet Innenstadt - öffentlich-private Kooperationen zur Standortentwicklung“ des Bayerischen Staatsministeriums des Innern angeknüpft werden.¹⁶⁶ In zehn Modellkommunen wurde zwischen 2006 und 2008 die Einrichtung und Umsetzung öffentlich-privater Fonds zur Innenstadtentwicklung erprobt und wissenschaftlich begleitet. Daher kann Bayern auf bereits bewährte Strukturen und Umsetzungsstrategien und bestehende Akteurskonstellationen zurückgreifen.

Durch die intensive Bewerbung durch die Länder werden die Kommunen sensibilisiert. Die Handlungsempfehlungen der Länder können von den Programmkommunen aufgegriffen und durch konkrete Kriterien und Zuwendungsbedingungen sowie kommunale Richt- und Leitlinien unteretzt werden. Dies fördert eine klare Kommunikation mit den Akteuren vor Ort und vermeidet aufkommende Unklarheiten bei der Projektbeantragung und -förderung.

Eine offensive Kommunikation über die Ziele und Gestaltung des Verfügungsfonds und Handlungsempfehlungen können bei der Umsetzung eine wichtige

Hilfestellung sowohl für die Kommunen als auch für die Akteure und für die Steuerung des Verfügungsfonds leisten. Trotz der offensiven Kommunikation zeigen sich bei vielen Kommunen noch Unsicherheiten bei der Implementierung des Verfügungsfonds, so dass in einigen Ländern erst relativ wenige Verfügungsfonds eingerichtet werden konnten.

In Hessen beispielsweise existieren zwar inzwischen fünf Verfügungsfonds, aber dennoch bleiben offene Fragen insbesondere zur Handhabung der 50-prozentigen Förderung aus den Städtebaufördermitteln und zur Bindung an programmgebundene Maßnahmen. Um den Problemen bei der privaten Mittelakquise begegnen zu können, kann in Hessen der Verfügungsfonds mit dem Gesetz zur Stärkung von innerstädtischen Geschäftsquartieren (INGE) kombiniert werden. Durch parallel laufende Business Improvement Districts (BID), auch Immobilien- und Standortgemeinschaften (ISG) in Nordrhein-Westfalen, Partnerschaften zur Attraktivierung von City-, Dienstleistungs- und Tourismusbereichen (PACT) in Schleswig-Holstein, werden Investitionen und Finanzierungsleistungen, die bisher durch den Verfügungsfonds alleine nicht angestoßen werden konnten, durch eine gemeinsame Aufgaben- und Verantwortungsgemeinschaft übernommen.

In Mecklenburg-Vorpommern und in Sachsen-Anhalt wird der Verfügungsfonds ebenfalls beworben. Hier konnten bisher erst zwei (Sachsen-Anhalt) beziehungsweise ein (Mecklenburg-Vorpommern) Verfügungsfonds gestartet werden. Für die Schwierigkeiten werden hier vielfältige Gründe angeführt, die zum Teil auch in den anderen Ländern benannt werden (siehe unten).

In Nordrhein-Westfalen ist der Verfügungsfonds bisher in einer Reihe von Kommunen eingeführt worden; gleichwohl befindet sich das Instrument weiter in der Erprobungsphase. Bisher haben zwar viele kleine Schritte bereits zu erfolgreichen Projekten geführt. Dennoch wurde im Experteninterview mit Vertreterinnen und Vertretern des Landes sowie des Netzwerks Innenstadt deutlich, dass es noch vieler weiterer Schritte bedarf, um die Möglichkeiten voll auszuschöpfen. Teil dieses Lernprozesses ist es, mit den Handlungsspielräumen zu experimentieren, um die Grenzen auszuloten und die Prozesse so weiter zu optimieren.

¹⁶³ vgl. Staatsministerium des Innern 2013

¹⁶⁴ vgl. Nordrhein-Westfalen/Netzwerk Innenstadt 2013

¹⁶⁵ Programm Leben findet Innenstadt - Aktive Stadt- und Ortsteilzentren: Förderleitlinie Projektfonds. Zugriff: www.innenministerium.bayern.de/assets/stmi/buw/staedtebauforderung/4_jic6_blz_oeff_priv_projektfonds.pdf [abgerufen am 07.05.2014]

¹⁶⁶ Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr: leben findet innen stadt.de. Zugriff: www.lebenfindetinnenstadt.de [abgerufen am 01.06.2014]

Die Länder Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Thüringen zeichnen sich durch eine zurückhaltende Kommunikation des Verfügungsfonds aus. Hier besteht mit der jeweiligen Städtebauförderrichtlinie des Landes zwar die rechtliche Grundlage für die Fondsnutzung; jedoch werden keine Umsetzungshilfen oder Ähnliches bereitgestellt und es erfolgt keine spezifische Bewerbung des Instruments.

Die Anwendung des Instruments obliegt damit weit überwiegend der Entscheidung der Kommunen. Durch das Fehlen von Anwendungshilfen, die auf länderbezogene Programmspezifika Bezug nehmen, fehlt den Programmkommunen und Akteuren häufig das nötige Know-how, um geeignete Organisationsstrukturen zu entwickeln. Viele Kommunen scheuen daher bisher auch angesichts ihrer geringen personellen Kapazitäten das Risiko.

Die Kommunen, die einen Verfügungsfonds eingerichtet haben, können den Einsatz des Verfügungsfonds im kontinuierlichen Lernprozess optimieren. Weiterhin nutzen diese Kommunen häufig die Möglichkeiten, durch einen regelmäßigen informellen Austausch voneinander zu lernen. In Brandenburg findet beispielsweise ein informeller Erfahrungsaustausch unter den Kommunen statt, der bereits zu weiteren Verfügungsfonds im Land führte.

Bis einschließlich 2014 war in den Ländern Baden-Württemberg, Bremen und Niedersachsen die Einrichtung des Verfügungsfonds nicht möglich beziehungsweise nicht vorgesehen. In Baden-Württemberg konnten nur investive Maßnahmen durch den kommunalen Investitionsfonds des Landes umgesetzt werden. Hier bestehen Bestrebungen, zu prüfen, ob Verfügungsfonds zukünftig eventuell aus anderen Mitteln finanziert werden können. Die Erfahrungen aus Bremen zeigen, dass sich bisher keine geeigneten Akteurs- und Beteiligungsstrukturen in den Programmgebieten herausgebildet haben. Daher wird die Einrichtung eines Fonds im begleitenden Prozess bisher nicht verfolgt. In Niedersachsen findet bisher keine Sensibilisierung der Kommunen zum Verfügungsfonds statt. Trotz einiger Interessensbekundungen an der Einrichtung eines Verfügungsfonds halten sich die Kommunen bislang zurück, auch da von Länderebene keine konkreten Hinweise, Richtlinien oder Fördermöglichkeiten kommuniziert werden. In der Neufassung der niedersächsischen Städtebauförderrichtlinie (ab 2015) wird der Einsatz von Städtebauförderungsmitteln für Verfügungsfonds in allen Programmen der Städtebauförderung ermöglicht.

Organisation und Umsetzung des Verfügungsfonds auf kommunaler Ebene

Die Auswertung der Fallstudien und der Praxisbeispiele, der Statusberichte, der aktuellen Expertise zum Verfügungsfonds sowie der Gespräche mit den Programmexperten hebt die große Bandbreite der Organisations- und Umsetzungsstrukturen vor Ort hervor.

Neun der 18 ausgewerteten Fallstudienstädte haben einen Verfügungsfonds. Vielfach ist dort, wo ein Zentrenmanagement eingesetzt ist, auch ein Verfügungsfonds vorhanden, der teilweise durch das Zentrenmanagement gesteuert oder koordiniert wird. Dies trifft für sieben der neun Fallstudienstädte zu und wird auch durch die Ausführungen zum Zentrenmanagement (siehe Kapitel 5.2) unterstrichen.

Eine allgemeingültige übertragbare Organisationsstruktur zur Umsetzung des Verfügungsfonds besteht nicht. Die unterschiedlichen Ausgestaltungen in der kommunalen Praxis weisen zwar darauf hin, dass eine Koordinierung vor Ort sinnvoll für die Umsetzung des Verfügungsfonds als integraler Bestandteil der Gesamtmaßnahme sein kann. Dennoch stellen die unterschiedlichen Rahmenbedingungen, wie die private Mittelakquise vor Ort oder das Zusammenspiel der lokalen Akteure, jede einzelne Kommune vor die Herausforderung, passfähige Lösungen zu entwickeln und die bestehenden Handlungsspielräume zu nutzen.

Die Fallstudien und Praxisbeispiele stellen bereits sinnvolle und beispielhafte Umsetzungsmöglichkeiten des Verfügungsfonds dar und zeigen, dass die Einbindung und Vernetzung von lokalen Akteuren eine wichtige Voraussetzung ist, um insbesondere die Eigentümer und Bewohner in den Zentrengebieten zu mobilisieren und das Interesse von der Einzelimmobilie und den Einzelinteressen auf den Gesamtzusammenhang der Zentrenentwicklung zu lenken.

Die Mehrzahl der Länder hat die Chancen des Instruments Verfügungsfonds erkannt und die Einrichtung des Verfügungsfonds als Angebot für die Kommunen formuliert. Für die Kommunen hat der „Erprobungscharakter“ des Verfügungsfonds weiterhin eine große Bedeutung, um alternative Umsetzungsstrategien zu entwickeln und Prozesse zu optimieren. Teilweise ist die Umsetzung in den Kommunen jedoch noch mit Unsicherheiten bei der Aufgabenverteilung und den Zuständigkeiten verbunden. Dazu kommen beispielsweise rechtliche und häushälterische Unsicherheiten oder Vorbehalte, Unklarheiten bei den Begrifflichkeiten

(zum Beispiel zu der Abgrenzung zwischen Investitionen, investitionsbegleitenden und investitions-vorbereitenden Maßnahmen auf der einen Seite und nicht-investiven Maßnahmen auf der anderen Seite), politische Interessenskonflikte vor Ort im Entscheidungsgremium oder die Sorge vor Rückzahlungsverpflichtungen. In Ländergesprächen wurde berichtet, dass private Akteure oftmals mit den Bestimmungen der Finanzierung überfordert sind.¹⁶⁷ Eine besondere Herausforderung stellt nach wie vor die Mobilisierung privaten Kapitals dar; insbesondere wenn es um die Bestückung zweckoffener Fonds und nicht um die projektbezogene private Kofinanzierung geht. Dies wird auch in der aktuellen Expertise zum Verfügungsfonds als größte Herausforderung genannt.¹⁶⁸

In einigen Fällen ist zu beobachten, dass die anfängliche Euphorie für den Verfügungsfonds durch die

konkrete Bewertung und Einschätzung der Rahmenbedingungen vor Ort abnimmt. In anderen Gebieten ist zu beobachten, dass im Zuge der Verankerung des Zentrenprogramms wieder ein verstärktes Interesse am Verfügungsfonds aufkommt und dieser nicht zum Start der Umsetzung vor Ort, sondern zu einem späteren Zeitpunkt zum Einsatz kommt.

Nicht in allen Programmkommunen und -gebieten ist ein Verfügungsfonds auf Basis der Rahmenbedingungen vor Ort sinnvoll und möglich. Die bisherigen Ergebnisse deuten jedoch darauf hin, dass ein unter Berücksichtigung lokaler Rahmenbedingungen eingerichteter Verfügungsfonds insbesondere in Verbindung mit einem leistungsfähigen Zentrenmanagement dazu beitragen kann, die Potenziale der Zentrenentwicklung vor Ort noch besser zu mobilisieren.

5.4 Instrumente des Besonderen Städtebaurechts

Anwendungsmöglichkeiten der Instrumente im Zentrenprogramm

Für die Programmaufnahme sind von den Kommunen umfangreiche konzeptionelle Vorbereitungen zu treffen. Neben der Erarbeitung des integrierten Handlungs- und Entwicklungskonzeptes oder entsprechender Grundlagen (siehe Kapitel 5.1) ist die zu fördernde Gesamtmaßnahme räumlich abzugrenzen und das geeignete Umsetzungsinstrument festzulegen. Die Kommunen bedienen sich dabei in unterschiedlichem Maße aus dem vorhandenen Instrumentarium des Besonderen Städtebaurechts. Entsprechend der Verwaltungsvereinbarung 2014 können die Gebiete durch einen Beschluss der Gemeinde räumlich festgelegt oder durch Anwendung folgender Instrumente des Besonderen Städtebaurechts abgegrenzt werden¹⁶⁹:

- Festlegung Sanierungsgebiet nach § 142 BauGB,
- Festlegung städtebaulicher Entwicklungsbereich nach § 165 BauGB,
- Festlegung Erhaltungsgebiet nach § 172 BauGB,
- Festlegung Stadtumbaugebiet nach § 171 b oder als Gebiet der Sozialen Stadt nach § 171 e BauGB,

- Festlegung Untersuchungsgebiet (Basis Vorbereitende Untersuchung) nach § 141 BauGB.

Das städtebauliche Instrumentarium bietet damit ein vielfältiges Spektrum, um die Gesamtmaßnahmen zielführend und zweckmäßig umzusetzen. Die Wahl des Instruments ist im Rahmen des Abwägungsgebots durch die Kommune zu treffen, wobei die Entscheidung über die Gebietsabgrenzung in Korrelation zu den Entwicklungs- und Aufwertungsstrategien der Zentren sowie zu eventuell bereits bestehenden Satzungen im Gebiet steht.¹⁷⁰

Auswertung der Begleitinformationen

Die elektronischen Begleitinformationen geben einen ersten Überblick zur Nutzung der Instrumente des Besonderen Städtebaurechts. Die Validität und Aussagekraft der Daten und Angaben ist eingeschränkt, da die Fragestellung der Begleitinformationen lediglich zu Prüfzwecken dient und damit die Historie und veränderte Rahmenbedingungen in den Programmgebieten sowie die Vorgehensweise in neuen Programmgebieten nur begrenzt abbildet.

¹⁶⁷ Interview Brandenburg, 04.04.2014

¹⁶⁸ Bundestransferstelle Aktive Stadt- und Ortsteilzentren 2014: 30

¹⁶⁹ Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2014 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV Städtebauförderung 2014), Art. 7, Abs. (2)

¹⁷⁰ BMVBS 2011: 32 f.

Die Auswertung der Begleitinformationen zeigt, dass in 292 von 455 Programmgebieten und damit in der deutlichen Mehrzahl (rund 65 Prozent) die Programmkulissen als Sanierungsgebiete gemäß § 142 BauGB in Verbindung mit zuvor erarbeiteten Vorbereitenden Untersuchungen festgelegt werden beziehungsweise festgelegt wurden.

Die Festlegung als Maßnahmensgebiet gemäß § 171b BauGB (Stadtumbaugebiet) wird in deutlich weniger Fällen angewandt. Diese überwiegen in Nordrhein-Westfalen und in Sachsen-Anhalt, dort aufgrund der engen Kopplung mit dem Programm Stadtumbau Ost.

In gut einem Fünftel der Fördergebiete werden die Programmgebiete durch einen „einfachen“ Beschluss der Gemeinde abgegrenzt; vor allem in Hessen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein ist dieser Anteil relativ hoch. Dieses Instrument wurde bundesweit insbesondere in den ersten Programmjahren (2008 bis 2010) häufiger genutzt als im Zeitraum 2011 bis 2013.

Um die Notwendigkeit einer Städtebaulichen Sanierungsmaßnahme oder einer Entwicklungsmaßnahme planungsrechtlich beurteilen zu können, müssen Vorbereitende Untersuchungen (VU) gemäß § 141 BauGB durch die Kommune durchgeführt werden. Die VUs dienen als Grundlage für die begründete Wahl des „pas-

Tabelle 22: Satzungen und Beschlüsse in den Programmgebieten

Länder	Vorbereitende Untersuchung § 141, eingeleitet durch Beschluss	Festlegung Sanierungsgebiet § 142	Festlegung von Ersatz- und Ergänzungsgebiet § 142	Festlegung städtebaulicher Entwicklungsbereich § 165	Festlegung Stadtumbaugebiet § 171b	Festlegung Soziale Stadt-Gebiet § 171e	Festlegung durch Beschluss der Gemeinde
Baden-Württemberg	64	60	3	0	0	0	6
Bayern	97	94	13	0	0	2	3
Berlin	4	4	0	0	1	0	6
Brandenburg	2	3	0	0	0	0	6
Bremen	0	0	0	0	3	0	1
Hamburg	4	3	0	0	4*	4*	0*
Hessen	8	4	0	0	1	0	15
Mecklenburg-Vorpommern	9	9	0	0	0	0	0
Niedersachsen	27	23	1	0	0	0	0
Nordrhein-Westfalen	12	41	2	0	34	0	10
Rheinland-Pfalz	17	6	0	0	2	0	6
Saarland	2	1	0	0	0	0	5
Sachsen	10	9	1	0	5	0	13
Sachsen-Anhalt	12	13	1	1	16	2	12
Schleswig-Holstein	5	3	0	0	2	0	8*
Thüringen	18	19	4	1	2	0	2
Summe	291	292	25	2	70	8	93

Quelle: Elektronische Begleitinformationen des BBSR 2013, eigene Berechnungen (Basis: 455 Programmgebiete)

* Aus den Begleitinformationen errechnen sich hier unterschiedliche Werte. Diese wurden nach Angaben der Länder (Hamburg, Schleswig-Holstein) korrigiert.

senden“ Instruments zur Durchführung der Gesamtmaßnahme. Im Vorfeld der Beschlussfassung wurde daher in knapp zwei Dritteln der Kommunen eine Vorbereitende Untersuchung durchgeführt. Dadurch wird auch sichergestellt, dass nach einer umfassenden Analyse der aktuellen Situation die problembezogenen Zielsetzungen präzise benannt und stärker zugespitzt werden können. In den meisten Fällen führt dies im Anschluss zu der Ausweisung als Sanierungsgebiet gemäß § 142 BauGB.

Die Vorteile der Vorbereitenden Untersuchungen sehen die Vertreterinnen und Vertreter der Länder in der Ermittlung fundierter Grundlagen für die Gebiete und in der Chance, die Instrumente des Vorkaufrechts, der Genehmigungsvorbehalte und andere zu nutzen.

In einigen Ländern ist die Erstellung einer Vorbereitenden Untersuchung ebenso Voraussetzung für die Programmaufnahme wie die Erstellung eines integrierten Entwicklungskonzeptes.¹⁷¹ Dieser Ansatz erfordert meist einen längeren Vorlauf bis zum Beginn der Maßnahmenumsetzung. Hier werden Schwierigkeiten durch die damit teilweise verbundene verspätete Umsetzung von Einzelmaßnahmen gesehen. Die politische Vermittlung in den Kommunalgremien ist dann schwierig, wenn sich in den ersten zwei Jahren noch keine sichtbaren Ergebnisse zeigen. Demgegenüber steht als Vorteil die „Schärfung“ der Kommunikation zwischen den Beteiligten. Bereits vor Maßnahmenbeginn findet eine breite Öffentlichkeitsbeteiligung statt und es können viele unterschiedliche Akteure mobilisiert werden.

Bei Beschluss der Sanierungssatzung gemäß § 142 BauGB ist zu differenzieren, ob die besonderen sanierungsrechtlichen Vorschriften oder das vereinfachte Verfahren in der Umsetzung angewendet werden soll. Die Entscheidung über die Verfahrensart liegt im Ermessen der Gemeinde auf Grundlage der Ergebnisse der Vorbereitenden Untersuchung. Eine Differenzierung der Verfahrensarten ist aus den Begleitinformationen nicht ersichtlich. Aus den Ländergesprächen ging hervor, dass der überwiegende Teil der Sanierungssatzungen die besonderen sanierungsrechtlichen Vorschriften beinhaltet. Dies gilt nicht für Bayern, wo mehrheitlich das vereinfachte Verfahren angewandt wird.

Insgesamt ist der Anteil der Kommunen, die die Programmgebiete als Sanierungsgebiet ausweisen, merklich höher als beispielsweise in den Städtebauförderprogrammen Soziale Stadt, Stadtumbau Ost und Stadtumbau West. Dies spricht dafür, dass die Kommunen den Einsatz der Instrumente zur Umsetzung der formulierten Ziele für die Gebiete sowie der Programmziele für notwendig erachten und die in der Praxis der vergangenen Jahre aus dem Programm Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen erprobten Instrumente sich bewährt haben. Dies wird zum Teil auch von den Ländern so kommuniziert beziehungsweise verfolgt, beispielsweise holt Berlin für einige der Programmgebiete, die 2009 durch Beschluss des Senats festgelegt wurden, nun die Ausweisung als Sanierungsgebiet nach, um bessere Eingriffsmöglichkeiten zu erreichen. Über die tatsächliche Nutzung dieser Instrumente in den Programmgebieten liegen jedoch keine gesicherten Erkenntnisse vor; insbesondere in kleineren Programmstädten bestehen teilweise nicht die notwendigen Erfahrungen auf Verwaltungsebene, um die Möglichkeiten zu nutzen.¹⁷²

Zudem betonen die Ländervertreterinnen und -vertreter mehrheitlich ebenso wie zum Beispiel der Deutsche Städtetag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund, dass die vorhandenen Instrumente im Grundsatz ausreichen. Hinweise zu neuen Instrumenten wurden nicht formuliert. Vielmehr müssen die personellen und fachlichen Voraussetzungen geschaffen oder verbessert werden, damit die Kommunen die vorhandenen Instrumente auch in der Praxis anwenden können.

¹⁷¹ Interviews Baden-Württemberg, 03.04.2014; Niedersachsen, 14.04.2014, Sachsen, 11.04.2014

¹⁷² Interviews Rheinland-Pfalz, 25.03.2014; Saarland, 26.03.2014

6 Gesamtbewertung des Programms Aktive Stadt- und Ortsteilzentren

Programmstrategie und Programmausgestaltung

Gemeinsame Programmstrategie ist eine gute Basis für die Programmumsetzung.

Bund, Länder und kommunale Spitzenverbände haben für das Zentrenprogramm erstmals innerhalb der Städtebauförderung eine Programmstrategie explizit ausformuliert. Diese gemeinsame Programmstrategie ist Grundlage und Maßstab für die Umsetzung des Programms.

Prägende Merkmale des Programms sind (1) die Stärkung der zentralen Versorgungsbereiche und die Ausrichtung auf Funktionsvielfalt, (2) der integrierte Ansatz und (3) die Beteiligung und Mitwirkung der für die Zentrenentwicklung relevanten Akteure aus Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft, wozu auch Instrumente wie das Zentrenmanagement und der Verfügungsfonds ihren Beitrag leisten sollen. Die Programmstrategie formuliert sechs gleichrangige Zielbereiche mit Programmzielen und betont den integrierten Entwicklungsansatz. Damit können vielfältige Maßnahmen zur umfassenden Stärkung der Zentren umgesetzt werden.

Die Ergebnisse der Zwischenevaluierung zeigen, dass sich die gemeinsame Programmstrategie bewährt hat und eine gute Basis für die Umsetzung des Programms darstellt. Alle im Zuge der Evaluierungsarbeiten Befragten (Länder, Fachverbände, Kommunen) bekräftigen, dass mit dem Zentrenprogramm „ein passendes Instrument zum richtigen Zeitpunkt“ bereitgestellt wurde, um den anhaltenden gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Umbrüchen in den Innenstädten sowie in den Stadtteil- und Ortsteilzentren zu begegnen.

Die Programmausgestaltung in den Ländern ist vielfältig und basiert auf bewährten Verfahren und neuen Ansätzen.

Die Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern bieten die notwendige Flexibilität, um auf die spezifischen Problemlagen und Herausforderungen in den einzelnen Ländern und vor Ort zu reagieren. Mit der Einführung des Zentrenprogramms wurden in den Ländern sowohl bestehende Förderschwerpunkte verstärkt als auch neue Impulse in der Zentrenentwicklung gesetzt. Von Bund und Ländern wurden damit gute Voraussetzungen für die Umsetzung des Zentrenprogramms geschaffen. Hervorzuheben ist, dass das Zentrenprogramm mit seinen Instrumenten und Ansätzen einen neuen Schwerpunkt in der Städtebauförderung darstellt, der über die (bisherigen) klassischen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den Zentrengebieten hinausgeht.

Wettbewerbe und Auswahlverfahren tragen in vielen Ländern zur Qualität der Programmumsetzung bei.

Beteiligung und Mitwirkung werden in einigen Ländern bereits bei der Auswahl der Fördergebiete betont, indem von Beginn an auf transparente und wettbewerbliche Verfahren gesetzt wurde. Diese länderspezifischen Ausgestaltungen der Programmstrategie und -umsetzung können zu einer höheren Qualität der erstellten Konzepte und der Zentrenentwicklungsprozesse beitragen. Im Sinne eines „lernenden Programms“ wurden und werden die Auswahlverfahren sowie Umsetzungsstrategien in den Ländern stetig weiterentwickelt und an die länderübergreifenden wie länderspezifischen Veränderungen angepasst.

Programmumsetzung und Implementation

Ein guter Verlauf des Zentrenprogramms ist festzustellen - der Schwerpunkt liegt bei Mittel- und Kleinstädten.

Quantitativ betrachtet ist ein guter Verlauf des Zentrenprogramms festzustellen. Die Zahl der Fördergebiete ist seit 2008 von Jahr zu Jahr gestiegen. Bis Ende 2013 wurden in das Programm 477 Fördergebiete aus 428 Kommunen einbezogen.

Innerhalb des Programms haben Mittelstädte und größere Kleinstädte besondere Bedeutung. Gemessen an ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung fließt in diese Städte ein überproportionaler Teil der Programmmittel. Dabei handelt es sich um keine Besonderheit des Zentrenprogramms, eine ähnliche Verteilung der Mittel auf die Stadt- und Gemeindetypen zeigt sich auch für fast alle anderen Programme der Bund-Länder-Städtebauförderung.

Die Fördergebiete sind vor allem gemischt genutzte Stadt- und Ortszentren.

Von den beiden mit dem Programm angesprochenen Zentrentypen sind Stadt- und Ortszentren weitaus häufiger im Programm vertreten als Stadtteil- und Ortsteilzentren. Die Fördergebiete sind in der Mehrzahl eher klein verglichen mit anderen Programmen der Städtebauförderung (wie zum Beispiel Stadtumbau). Die meisten Gebiete werden durch Mischnutzung bestimmt sowie (in Westdeutschland) durch eine hinsichtlich des Baualters gemischte Bebauung. Die Dominanz gemischt genutzter Gebiete unterscheidet das Zentrenprogramm von den anderen Programmen der Städtebauförderung und entspricht der spezifischen Ausrichtung und Zielstellung des Zentrenprogramms.

Unterschiede in der Ausgangssituation und den Strategien der Länder spiegeln sich in der Programmimplementation wider.

In den Merkmalen der Programmkommunen (Größe und Entwicklungsdynamik) und der Fördergebiete (Größe, Nutzungs- und Bebauungsstruktur) bestehen zwischen den Ländern zum Teil merkliche Unterschiede. Sie sind Folge sowohl unterschiedlicher Problemkonstellationen als auch von förderpolitischen Schwerpunktsetzungen.

Mehrheitlich besteht keine Kombination von Zentrenprogramm und anderen Bund-Länder-Programmen der Städtebauförderung.

In der großen Mehrheit der Fördergebiete kommen neben dem Zentrenprogramm keine anderen Programme der Bund-Länder-Städtebauförderung zum Einsatz. Vor allem in den westdeutschen Gebieten ist die Kombination mit anderen Städtebauförderungsprogrammen die Ausnahme. In die Mehrzahl der ostdeutschen Fördergebiete fließen hingegen auch Mittel anderer Städtebauförderungsprogramme (vor allem Stadtumbau Ost, Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, Städtebaulicher Denkmalschutz) beziehungsweise die Gebiete haben in der Vergangenheit von anderen Programmen profitiert. Auch die Bündelung mit weiteren Förderprogrammen jenseits der Städtebauförderung ist in Ostdeutschland häufiger zu verzeichnen. Ein Grund hierfür ist die in der Vergangenheit festzustellende unterschiedliche „Fördermitteldichte“ in Ost und West, die eine Bündelung in Fördergebieten der östlichen Bundesländer wahrscheinlicher macht als in Fördergebieten der westlichen Bundesländer.

Die Umsetzung folgt den erprobten Verfahren der Städtebauförderung – programmspezifische Informations- und Vernetzungsangebote auf Länderebene sind noch ausbaufähig.

Die Umsetzung der Förderung im Zentrenprogramm durch die Länder folgt den erprobten Verfahren der Städtebauförderung, die sich seit 2008 programmspezifisch kaum verändert haben. Die meisten Länder haben die Fördertatbestände aus der Verwaltungsvereinbarung nahezu unverändert übernommen (Ausnahme Verfügungsfonds). Die Fördertatbestände und -bedingungen in der Verwaltungsvereinbarung sind ausreichend flexibel.

Auch die Unterstützungsangebote für die Kommunen sowie die Öffentlichkeitsarbeit folgt den Erfahrungen und Bedarfen aus den anderen Programmen der Städtebauförderung. Der Bund trägt über die Statusberichte, die Transferwerkstätten und die Webseite zum Wissens- und Erfahrungsaustausch bei. Es gibt jedoch nur wenige regelmäßige programmspezifische Veranstaltungen auf Landesebene. In den anderen Programmen der Städtebauförderung oder vergleichbaren Landesinitiativen gibt es umfangreiche Vernetzungsaktivitäten, die sich teilweise mit Themen des Zentrenprogramms überschneiden. Die zunehmende Komplexität der Stadtentwicklung und der hohe Anspruch der Programmstrategie erfordern jedoch insbesondere für

kleinere Kommunen intensive Beratung und landesweiten Erfahrungsaustausch.

Programmziele - Ergebnisse und Wirkungen

Ergebnisse sind in den Gebieten sichtbar – Wechselwirkungen bestehen zwischen den Zielbereichen.

Nach sechs Jahren Programmlaufzeit sind Umsetzungserfolge festzustellen und Wirkungen in Bezug auf die Programmziele sichtbar. Überwiegend sind es Maßnahmen zur Aufwertung des öffentlichen Raumes, öffentliche Investitionen in Gemeinbedarfseinrichtungen oder durchgeführte Sanierungen ortsbildprägender Gebäude, die positive Signale in den Zentren setzen und bereits zur funktionalen Stärkung von Zentren geführt haben.

Auch wenn viele der Aktivitäten und Maßnahmen in den Programmkommunen im Betrachtungszeitraum der Zwischenevaluierung – unter anderem aufgrund der späteren Programmaufnahme – noch in der planerischen Vorbereitung sind beziehungsweise derzeit umgesetzt werden, kann zum Zeitpunkt der Zwischenevaluierung festgestellt werden, dass mit der Programmstrategie die richtigen Themen und Akzente gesetzt werden.

Dabei lassen sich die ergriffenen Maßnahmen und die Umsetzungserfolge oftmals nicht nur einem Programmziel zuordnen. Die Realisierung einzelner Maßnahmen hat in vielen Fällen Wechselwirkungen mit anderen Zielbereichen. Hierbei haben einzelne, unterschiedlichen Zielbereichen zugeordnete Maßnahmen wesentliche Auswirkungen auf die gesamte Zentrenentwicklung. Die Programmziele können deshalb nicht getrennt voneinander betrachtet werden. Die Ergebnisse und Wirkungen lassen sich vielmehr nur im Gesamtzusammenhang abschließend bewerten.

Stärkung der Funktionsvielfalt und Sicherung der Versorgung brauchen einen langen Atem.

Die Stärkung der Funktionsvielfalt wird durch die Schaffung neuer Angebote in den Bereichen Kultur, Bildung und Freizeit, die Versorgungssicherheit durch Verbesserungen der Rahmenbedingungen für Einzelhandel, Dienstleistungen und Handwerk verfolgt. Diese erweitern die Kernnutzungen der Zentren und tragen zur vielfältigen Funktionsmischung bei. Bei den bisher umgesetzten Maßnahmen überwiegen öffentliche Investitionen zur Umnutzung öffentlicher Flächen für neue Nutzungen sowie die Sanierung ortsbildprägender Gebäude - nicht selten verbunden mit

neuen sozialen und kulturellen Einrichtungen. Häufig umgesetzt wurde auch die barrierefreie Umgestaltung von Verkehrsflächen und zentralen Plätzen. Zusätzlich sind private Investitionen in Handels- und gemischt genutzten Immobilien zu beobachten. Die Funktionen Wohnen, Dienstleistungen und Handwerk finden hingegen noch eine geringere Berücksichtigung in den Konzepten und Maßnahmen des Zentrenprogramms.

Soziale Kohäsion ist bei der Umsetzung in besonderem Maß auf Mittelbündelung angewiesen.

Den Zentren kommt für die soziale Kohäsion und die gesellschaftliche Integrationskraft einer Stadt zentrale Bedeutung zu. Konzeptionell findet sich dies in einem erheblichen Teil der Programmgebiete wieder. Konkrete Maßnahmen sind vor allem die Schaffung oder Erneuerung von Gemeinschaftseinrichtungen für gruppenübergreifende Begegnung und Austausch. Vielfältige Wohnformen für alle gesellschaftlichen Gruppen werden dagegen seltener geschaffen. Das hat verschiedene Gründe: So wurde von Ländervertreterinnen und -vertretern auf eine gewisse Unsicherheit einzelner Kommunen über das Verständnis dieses Ziels hingewiesen. Die Handlungserfordernisse zur Sicherung vielfältiger Wohnformen stellen sich in Städten mit angespannten Wohnungsmärkten anders als in den anderen Städten dar. Zudem kann allein mit den Mitteln des Zentrenprogramms das Wohnungsangebot nur begrenzt beeinflusst werden. Nur durch Bündelung mit sozialer Wohnbauförderung oder mit Investitionen privater oder sozialer Träger können die Kommunen zu einem vielfältigen Wohnungsangebot beitragen.

Investitionen im öffentlichen Raum setzen sichtbare Zeichen mit großer Wirkung.

Die Aufwertung des öffentlichen Raumes prägt in vielen Fällen die Umsetzung des Zentrenprogramms in den Programmkommunen. Durch gezielte Anpassungsmaßnahmen im öffentlichen Raum soll die Zugänglichkeit für alle hergestellt, den verschiedenen Nutzungsansprüchen entsprochen und ein Raum für Begegnung und Austausch geschaffen werden. Ein Großteil der Programmkommunen hat bereits einige Maßnahmen umgesetzt, mit denen nicht nur die Funktionalität zentraler Flächen und Räume verbessert, sondern auch das Erscheinungsbild der gesamten Stadt aufgewertet wurde. Die Schaffung neuer Erholungsräume oder die Herstellung fußläufiger Wegeverbindungen gelten vielerorts als Schlüsselmaßnahmen und haben oftmals raumübergreifende Auswirkungen. Die

bisherigen Investitionen in den öffentlichen Raum haben die Attraktivität und Aufenthaltsqualität in vielen Zentren verbessert.

Stadtbaukultur wird als Querschnittsaufgabe in den Programmkommunen wahrgenommen.

Die Gestaltqualität von Plätzen und Bauwerken – ob im Bestand oder in der Neuentwicklung – ist entscheidend für die Attraktivität der Zentren. Diese soll mit dem Zentrenprogramm gezielt unterstützt werden.

Stadtbaukultur wird in einigen Programmkommunen bereits bei der Vorbereitung von Einzelmaßnahmen zugrunde gelegt, so dass stadtbaukulturelle Qualitäten dort im Zuge von Gestaltungsvorgaben und Wettbewerben gefördert werden. In der Umsetzung greift die Stadtbaukultur neben der Sanierung und Gestaltung von Gebäuden und Ensembles auch in weitere Zielbereiche hinein. Stadtbaukultur wird in der Folge in vielen Programmkommunen als Querschnittsaufgabe wahrgenommen. Da die Stadtbaukultur in den meisten Gebieten einzelfall- beziehungsweise objektbezogen und nicht auf Ebene der Gesamtmaßnahme verankert ist, lassen sich sichtbare, klar zuzuordnende Ergebnisse nur punktuell erkennen. Entsprechende Einzelvorhaben wirken sich in der Regel positiv auf die Wahrnehmung bei lokalen Akteuren und vor allem bei den Bewohnern und Besuchern des jeweiligen Zentrums aus. Außerdem wird die Attraktivität des näheren Umfeldes beziehungsweise des Programmgebietes gesteigert.

Stadtverträgliche Mobilität ist in der Ausgestaltung der Verkehrsräume vielfach sichtbar - Umsetzung innovativer Mobilitätsangebote ist noch ausbaufähig.

Stadtverträgliche Mobilität ist eine Voraussetzung für eine lebendige Stadt. Die Attraktivität der Innenstädte kann durch eine zielgerichtete Mobilitätssteuerung beziehungsweise durch Anpassung und Weiterentwicklung der vorhandenen Verkehrsinfrastruktur verbessert werden. Der eindeutige Schwerpunkt des Zentrenprogramms liegt bisher in der Neugestaltung der Verkehrsräume (insbesondere Verkehrsberuhigung und Stellplätze), die meist in einem engen Zusammenhang mit anderen Aufwertungsmaßnahmen im öffentlichen Raum steht. Hierzu wurden bereits erste Maßnahmen umgesetzt, mit denen unter anderem die Fußgängerfreundlichkeit verbessert und die Verkehrsbelastung in den Zentren reduziert werden konnte.

Es gibt bisher jedoch nur wenige Beispiele, die komplexere Maßnahmen zur Verkehrslenkung, zur Ver-

besserung des öffentlichen Personennahverkehrs oder im Bereich Mobilitätsmanagement umsetzen. Neue Gestaltungsformen (wie zum Beispiel der Shared Space-Ansatz) sind nicht nur im Zentrenprogramm schwer zu verwirklichen.

Die Entwicklung und Umsetzung innovativer Mobilitätsangebote (Radverleihsysteme, Elektromobilität, öffentlicher Personennahverkehr) stellen eine gesamtstädtische Aufgabe dar, bilden sich jedoch in den Konzepten und Maßnahmen im Zentrenprogramm noch unzureichend ab.

Partnerschaftliche Zusammenarbeit ist mehr als Information - erfolgreiche Programmumsetzung wird durch aktive Beteiligung und Mitbestimmung lokaler Akteure erreicht.

Die partnerschaftliche Zusammenarbeit als Zukunftsaufgabe der Stadtentwicklung gewinnt zunehmend an Bedeutung. Durch eine aktive Einbeziehung lokaler Akteure sollen Bewohner, Eigentümer und Gewerbetreibende in die Verantwortung für die zukünftige Zentrenentwicklung genommen werden. An der Schnittstelle zwischen Zielen und Instrumenten des Zentrenprogramms kommt diesem Programmziel eine Schlüsselrolle zu. Hierbei ist die erfolgreiche Einbindung lokaler Akteure in der Regel gekoppelt an den Einsatz eines Zentrenmanagements, das die aktive Ansprache von Akteuren übernimmt und die Durchführung von Beteiligungs- und Mitwirkungsmaßnahmen steuert.

Nur dort, wo die partnerschaftliche Zusammenarbeit über die reine Information der Gebietsakteure hinausreicht und Instrumente gezielt zum Einsatz kommen, können Grundlagen für langfristig tragfähige Beteiligungsstrukturen geschaffen werden. Der in einigen Programmkommunen praktizierte vielfältige Einsatz von Instrumenten, Beteiligungsmaßnahmen und breiter Öffentlichkeitsarbeit hat dort zur erfolgreichen Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und lokalen Akteuren geführt. Teilweise wurden vorhandene Beteiligungsstrukturen gefestigt und neue Kooperationsprojekte initiiert. Trotz der hohen Bedeutung für das Zentrenprogramm und der vielen guten Beispiele steht die partnerschaftliche Zusammenarbeit (noch) nicht in allen Programmgebieten im Fokus, so dass die Möglichkeiten des Zentrenprogramms dort nicht voll ausgeschöpft werden.

Instrumente - Ergebnisse und Wirkungen

Der integrierte Handlungs- und Entwicklungsansatz etabliert sich als Standard in der Programmumsetzung.

Integrierte Handlungsansätze und Entwicklungskonzepte finden immer weitere Verbreitung und sind von allen Partnern als wichtiges Instrument der Zentrenentwicklung anerkannt. Inzwischen liegt in drei Vierteln der Programmgebiete der Beschluss zu einem städtebaulichen Entwicklungskonzept vor; weitere Konzepte werden erarbeitet. Die Länder haben ihre Regelungen entsprechend weiterentwickelt und angepasst. Die länderspezifischen Herangehensweisen haben dazu geführt, dass Qualitätskriterien integrierter Entwicklungskonzepte zwischen den Ländern erheblich differieren. Die Auswertung der Fallstudien zeigt exemplarisch das breite Spektrum der kommunalen Ansätze, der Themenauswahl und der Verfahren der Konzeptentwicklung.

Das Zentrenprogramm hat den Prozess der weiteren Verbreitung und Akzeptanzsteigerung integrierter Handlungsansätze und Entwicklungskonzepte eindeutig befördert und weiter verstärkt. Zu der inzwischen hohen Bedeutung des integrierten Handlungsansatzes haben auch die verschiedenen (Vorläufer-)Initiativen auf Landesebene sowie die integrierten Herangehensweisen in den anderen Programmen der Städtebauförderung beigetragen.

Zentrenmanagement impliziert neue und hohe Ansprüche an die Programmumsetzung - die Koordinierungs- und Managementfunktion kann noch ausgebaut werden.

Das Zentrenmanagement wurde mit dem Zentrenprogramm neu eingeführt und dokumentiert einen neuen Anspruch an Koordinierungs- und Managementaufgaben, der über das City- und Geschäftsstraßenmanagement, aber auch über das Quartiers- oder Stadtteilmanagement hinausreicht. In der Praxis zeigt sich ein großes Spektrum, wie das Zentrenmanagement umgesetzt wird und welche Aufgaben und Ressourcen ihm zugeordnet werden. Die Kommunen entwickeln bezogen auf die Rahmenbedingungen vor Ort und basierend auf länderspezifischen Vorgaben und Spielräumen vielfältige Umsetzungs- und Organisationsmuster. Unter allen Beteiligten besteht Einigkeit darin, dass nur auf kommunaler Ebene die konkrete Festlegung der Aufgaben des Zentrenmanagements unter Berücksich-

tigung lokaler Strukturen und Rahmenbedingungen möglich und sinnvoll ist.

Ein einheitliches Verständnis der Aufgaben des Zentrenmanagements im Zentrenprogramm besteht bisher jedoch nicht. Nicht in allen Programmgebieten ist ein leistungsfähiges Zentrenmanagement eingerichtet, beziehungsweise die notwendigen Aufgaben für eine erfolgreiche Programmumsetzung sind in vielen Programmgebieten noch nicht ausreichend klar definiert. Einige Länder unterstützen und empfehlen den Kommunen die Einrichtung von Zentrenmanagements; andere Länder setzen auf die Fortführung traditioneller Vorgehensweisen. Die Quellen und Recherchen lassen den Schluss zu, dass in Programmgebieten mit einem leistungsfähigen Zentrenmanagement bessere Voraussetzungen für eine effektive Programmumsetzung und für die Einbeziehung der Akteure bestehen. Unsicherheiten bestehen in vielen Städten und Gemeinden hinsichtlich der Abgrenzung der Aufgaben des Zentrenmanagements zum Citymanagement sowie der Merkmale eines leistungsfähigen Zentrenmanagements. Konsens besteht darin, dass Aufgabenspektrum und Organisation des Zentrenmanagements vor Ort in kommunaler Verantwortung liegen. Zudem verbleibt die hoheitliche Verantwortung für das Fördervorhaben bei der Kommune.

Verfügungsfonds können die Programmumsetzung unterstützen.

Die Zahl der Verfügungsfonds im Zentrenprogramm steigt weiter an. In 30 bis 35 Prozent der Programmgebiete besteht ein Verfügungsfonds. Weitere Verfügungsfonds sind vorgesehen. Die meisten Bundesländer ermöglichen die Einrichtung von Verfügungsfonds; mehr als die Hälfte der Länder unterstützt die Einrichtung von Verfügungsfonds aktiv durch Arbeitshilfen, Leitfäden et cetera. In diesen Ländern liegt der Anteil der Programmgebiete mit Fonds über dem Gesamtdurchschnitt. Hier sind jedoch nur noch geringe Steigerungsraten erkennbar beziehungsweise zusätzliche Verfügungsfonds werden vor allem bei Neuaufnahmen eingerichtet.

In den Ländern, die den Fonds bisher nicht aktiv befördern, ist die Anzahl der Städte und Gemeinden, die einen Verfügungsfonds einrichten können, noch steigerungsfähig. Vorhandene Unsicherheiten bei den Kommunen und geringe praktische Unterstützung stehen dem bisher entgegen. Für viele Städte und Gemeinden bleiben so Chancen und Potenziale für

eine erfolgreiche Mobilisierung und Einbeziehung der Akteure vor Ort ungenutzt.

Der Verfügungsfonds ist nicht in allen Programmkommunen und -gebieten auf Basis der vorhandenen Rahmenbedingungen sinnvoll und möglich, kann jedoch bei passenden Strukturen dazu beitragen, die Potenziale der Zentrenentwicklung vor Ort noch besser zu mobilisieren. Für eine erfolgreiche Umsetzung des Verfügungsfonds vor Ort gibt es keine allgemeingültige Strategie. Vielmehr werden in den Kommunen unterschiedliche Ansätze, Verfahren und Strategien verfolgt und kontinuierlich weiterentwickelt. Viele Kommunen, die einen Verfügungsfonds eingerichtet haben, betrachten diesen als kommunales Lern- und Experimentierfeld. Die hohen Erwartungen der Kommunen an das Instrument sind nicht überall erfüllt worden. Viele Kommunen gehen jetzt vorsichtiger an den Verfügungsfonds heran.

Instrumente des Besonderen Städtebaurechts sind ausreichend.

Die Auswertung der Informationen zur Anwendung der Instrumente des Besonderen Städtebaurechts zeigt, dass fast zwei Drittel der Programmgebiete als Sanierungsgebiet ausgewiesen sind. Die anderen Instrumente des Baugesetzbuchs werden weniger häufig eingesetzt. Die mit dem Zentrenprogramm eingeführte Möglichkeit, die Programmgebiete durch einen „einfachen“ Gemeinderatsbeschluss abzugrenzen, wird von rund einem Fünftel der Programmkommunen genutzt. Dies deutet darauf hin, dass die Programmkommunen die Notwendigkeit sehen, die Instrumente des Besonderen Städtebaurechts zur Verfügung zu haben, um die Aufgabenstellungen der Zentrenstärkung zu erfüllen. Über die tatsächliche Nutzung der restriktiven Instrumente in den Programmgebieten liegen jedoch keine Erkenntnisse vor. Die vorhandenen städtebaulichen Instrumentarien haben somit auch weiterhin eine hohe Bedeutung für die Städtebauförderung. Neue und/ oder andere Instrumente sind im Ergebnis der Gespräche und Recherchen nicht erforderlich.

Fazit: insgesamt positive Bewertung

Das Zentrenprogramm ist eindeutig auf dem richtigen Weg.

Die Zwischenevaluierung kommt zu einer insgesamt positiven Bewertung des Zentrenprogramms. Das Programm hat innerhalb der Bund-Länder-Städtebauförderung ein eigenständiges Profil entwickelt.

Umsetzungsfortschritte sind sowohl im Hinblick auf die inhaltlichen Programmziele als auch auf die Instrumente des Programms deutlich erkennbar. Hier sind die weite Verbreitung integrierter Entwicklungskonzepte sowie die vielerorts geschaffenen Mitwirkungs- und Managementstrukturen zu nennen.

Die Programmstrategie ist passend und richtig. Ergänzt durch die länderspezifischen Regelungen bestehen damit gute Voraussetzungen, die Aufgaben in den Städten und Gemeinden anzugehen. Die Bewertung zeigt, dass die Umsetzung der Programmziele in einigen Bereichen bereits gut gelungen ist. Zugleich ist festzuhalten, dass in dem vergleichsweise kurzen Zeitraum der Programmlaufzeit (seit 2008) noch nicht alle Herausforderungen bewältigt werden konnten und viele der Programmkommunen mit komplexen Problemlagen mehr Zeit benötigen, um zukunftsfähige Lösungen vorzubereiten und umzusetzen. In einigen Zielbereichen sind zudem teilweise neue Ansätze und Herangehensweisen in der Umsetzung erforderlich, um sichtbarere Wirkungen zu erzielen.

Hinsichtlich der mit dem Zentrenprogramm explizit angestrebten engen Kooperation mit nicht-staatlichen Akteuren ist festzuhalten, dass die Einbindung in den Konzepten und Strategien vielfach bereits gut angelegt ist. In der konkreten Umsetzung zeigt sich die Komplexität und Vielschichtigkeit dieser Aufgabe. Teilweise werden mit den Möglichkeiten des Programms neue oder bisher wenig eingebundene Akteure für die Mitwirkung gewonnen. Ergänzend muss festgestellt werden, dass bisher nicht mitwirkungsbereite oder vor Ort nicht ansässige Immobilieneigentümer auch mit diesem Programm bisher nur in wenigen Einzelfällen für die Zentrenentwicklung mobilisiert werden konnten.

Die Bewertung der Leistungsfähigkeit der Instrumente und Prozesse der Programmumsetzung zeigt, dass in den Ländern, die den Kommunen den Einsatz der Instrumente Zentrenmanagement und Verfügungsfonds ermöglichen und sie durch Leitlinien und Leitfäden sowie Transfer- und Informationsangebote unterstützen, insgesamt bessere Voraussetzungen für eine effektive Programmumsetzung und für die Einbeziehung der Akteure bestehen. Vor allem in kleineren Städten und Gemeinden fehlen oftmals personelle und finanzielle Kapazitäten für die Bewältigung der mit dem Programm verknüpften Herausforderungen und die gezielte Nutzung der Instrumente, für sie sind Transfer- und Informationsangebote daher von besonderer Bedeutung.

7 | Empfehlungen für die Fortführung und Optimierung des Programms

Fortführung des Programms Aktive Stadt- und Ortsteilzentren

Die Ergebnisse der Zwischenevaluierung machen deutlich, dass das Zentrenprogramm an den richtigen Hebeln ansetzt: Die Zielrichtung passt und die verfügbaren Instrumente ermöglichen eine problemadäquate Herangehensweise. Das Programm ist gut geeignet, die Probleme und Herausforderungen der Zentren anzugehen. Die in den Programmgebieten ergriffenen Maßnahmen tragen zur Stärkung der Zentren bei.

Auch wenn zum jetzigen Stand des Programms nur eingeschränkt „harte“ Aussagen dazu möglich sind, zu welchen Wirkungen in den Gebieten das Programm geführt hat, sind vielerorts bereits erste Erfolge sichtbar und die Instrumente werden basierend auf den Vor-Ort-Anforderungen passgenau eingesetzt. Zugleich ist erkennbar, dass noch nicht alle Herausforderungen bewältigt werden konnten beziehungsweise viele der komplexen Problemlagen mehr Zeit, Kontinuität und zum Teil auch neue Herangehensweisen zur Mobilisierung von weiteren Akteuren benötigen, um zukunftsfähige Lösungen zu erzielen. Auch können die Instrumente wie das Zentrenmanagement und der Verfügungsfonds vielfach noch intensiver genutzt und so die Steuerung der Zentrenentwicklung optimiert werden.

Die Probleme, die 2008/2009 zur Einrichtung des Programms führten, bestehen weiterhin. Der Funktions- und Strukturwandel, der dafür verantwortlich ist, dass es in vielen Zentren zum Verlust an funktionaler Substanz kommt, schreitet fort und könnte durch die fortschreitende Digitalisierung weiter beschleunigt werden. Zwar zeichnen sich auch positive Trends ab, so insbesondere die Renaissance des Wohnens in der Innenstadt, wovon aber bislang nur ein Teil der Zentren in signifikantem Ausmaß profitiert.

Innerhalb der Städtebauförderung existiert kein anderes Programm, mit dem die Funktionsvielfalt der Zen-

tren derzeit und zukünftig in gleicher Weise gesichert, stabilisiert und weiter entwickelt werden könnte, wie mit dem Zentrenprogramm. Das Zentrenprogramm hat sein besonderes Profil durch den Fokus auf die Stärkung der Funktionsvielfalt sowie auf die zentralen, vom Funktionswandel betroffenen Versorgungsbereiche, durch die Kombination von Baumaßnahmen mit umfassenden Beteiligungs-, Mitwirkungs- und Aktivierungsansätzen und den integrierten Ansatz. Zwar gibt es Schnittmengen mit anderen Programmen, diese Programme können aber das Zentrenprogramm nicht gleichwertig ersetzen.

Die bisherigen Ergebnisse, die zukünftigen Herausforderungen an die Zentren sowie die Passfähigkeit des Zentrenprogramms sprechen für die Fortführung des Programms Aktive Stadt- und Ortsteilzentren.

Aus den Ergebnissen ist deutlich erkennbar, dass umfassende Prozesse der Zentrenstärkung und daraus resultierende positive Effekte mehr Zeit benötigen. Die für das Programm zunächst vorgesehene Befristung bis zum Jahr 2015 ist zu kurz, um in allen Fördergebieten die erforderlichen Maßnahmen umzusetzen und die angestrebten grundlegenden Veränderungen einzuleiten.

Eine Programmfortführung würde den Kommunen eine hinreichende Perspektive und einen angemessenen Zeitrahmen für die Umsetzung der vereinbarten Maßnahmen geben. Zugleich wird den Ländern ermöglicht, den vielen weiteren, bislang mit dem Zentrenprogramm nicht erreichten Zentren wichtige Entwicklungsmöglichkeiten zu eröffnen. Das Interesse an dem Programm und die Nachfrage der Kommunen sind weiterhin hoch.

Aus Sicht der Zwischenevaluierung ist daher eine Verlängerung des Zentrenprogramms um zunächst weitere acht Jahre bis zum Jahr 2023 sinnvoll. Es wird emp-

fohlen, den dann erreichten Stand der Programmumsetzung in einer erneuten Evaluierung zu überprüfen. Konkrete Empfehlungen zum Förderbedarf beziehungsweise zur zukünftigen Mittelausstattung des Programms können aus den Evaluierungsergebnissen nicht abgeleitet werden. Folgt man den Ergebnissen der mit den Vertreterinnen und Vertretern der Bundesländer durchgeführten Experteninterviews, so ist eine zukünftige Mittelausstattung des Zentrenprogramms mindestens auf Höhe des aktuellen Niveaus erforderlich.

Die Fortführung des Programms sollte auf Basis der von Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden formulierten Programmstrategie erfolgen. Die gemeinsame Programmstrategie hat sich bewährt. Sie macht Ausgangspunkt, Ziele und Instrumente deutlich und arbeitet das besondere Profil des Zentrenprogramms heraus. Der gesetzte Rahmen ist flexibel genug, um länderspezifische Schwerpunktsetzungen, vor allem aber eine Anpassung an die konkreten Bedarfe und Rahmenbedingungen vor Ort zu ermöglichen. Die Programmstrategie mit ihren Zielbereichen und den Instrumenten sollte daher beibehalten werden.

Darüber hinaus sind die Fördertatbestände und -bedingungen in der Verwaltungsvereinbarung ausreichend flexibel und müssen daher aus heutiger Sicht nicht angepasst werden.

Aktuelle Entwicklungen bei der Ausgestaltung des Zentrenprogramms berücksichtigen

Die Zentren sehen sich neben den bisherigen Herausforderungen mit weiteren Entwicklungen konfrontiert, die die Zentrenentwicklung zukünftig beeinflussen werden und auch Einfluss auf das Programm haben werden. Diese Entwicklungen sollten analysiert und frühzeitig in ihren Auswirkungen auf die Ausgestaltung des Zentrenprogramms diskutiert werden.

Folgende Themen sind hier zu nennen:

■ Fortschreitende Digitalisierung

Die Digitalisierung wird sich fortsetzen und Auswirkungen auf den innerstädtischen Handel, Tourismus und Dienstleistungen, aber auch zum Beispiel die Nutzung des öffentlichen Raumes haben. Davon werden nachhaltige Wirkungen auf die Stadtentwicklung erwartet, die auch die Gestaltung und Funktion der Zentren betreffen. Die Folgen für die Innenstädte und

die Zentren und damit die Abschätzung der Chancen und Risiken sind zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht im Detail bekannt. Hier wird empfohlen, die möglichen Chancen und Risiken für die Zentrenentwicklung wissenschaftlich zu untersuchen.

■ Veränderungen im individuellen Mobilitätsverhalten

Die Individualisierung der Lebensformen, die Preisentwicklung bei fossilen Energieträgern, der altersstrukturelle Wandel und die Verkleinerung der Haushaltsgrößen haben erhebliche Auswirkungen auf das individuelle Mobilitätsverhalten. Aktuell ist bereits ein Wertewandel zu beobachten, der gerade in der jüngeren Generation und verstärkt in vielen großen Städten dazu beiträgt, dass Alternativen zum privaten PKW gesucht werden. Daraus können sich neue Chancen, aber auch Herausforderungen für die Zentren ergeben. Der Wandel zu neuen Mobilitätsformen sollte daher weiter beobachtet und durch innovative Lösungen im Zielbereich stadtverträgliche Mobilität unterstützt werden.

■ Anforderungen von Energieeffizienz, Klimaschutz und Klimaanpassung

Die Bewältigung des Klimawandels erfordert sowohl aus ökologischen beziehungsweise klimatischen als auch aus sozialen Gründen weiterhin erhöhte Anstrengungen. Energetische Sanierung darf nicht zu einer (weiteren) Verdrängung von ärmeren Bevölkerungsschichten führen. In der Praxis gewinnen quartiersbezogene Ansätze zur energetischen Umgestaltung und Sanierung an Bedeutung. In der Städtebauförderung insgesamt handelt es sich hier um eine Querschnittsaufgabe, die in viele Zielbereiche hineinragt. Viele der bisher umgesetzten Einzelmaßnahmen im Zentrenprogramm, wie zum Beispiel die Gestaltung von Frei- und Grünflächen, Öffnung von Wasserläufen, Modernisierung von Gebäuden und andere, sind gute Anknüpfungspunkte und Beispiele, um die Themen Stadtgrün und Stadtklima in der Programmumsetzung noch stärker zu betonen. Hier kommt es im Besonderen auf die Bündelung mit anderen Förderinstrumenten und mit privaten Ressourcen an.

Umsetzung von Maßnahmen weiter optimieren

Die Evaluierung hat gezeigt, dass der Stand der Maßnahmenumsetzung in den einzelnen Zielbereichen unterschiedlich ist. Daher sollten die Möglichkeiten geprüft und genutzt werden, die zu einer Optimierung der Umsetzung der Maßnahmen in den bestehenden

Zielbereichen führen. Wichtig sind die Intensivierung des Erfahrungsaustausches und des Wissenstransfers, um die Umsetzung der Programmziele zu verbessern. Zugleich können vorhandene Unsicherheiten bei der Interpretation einzelner Programmziele verringert werden.

Das betrifft vor allem die Zielbereiche soziale Kohäsion und stadtverträgliche Mobilität:

■ Mit dem Zielbereich soziale Kohäsion greift die Programmstrategie eines der Grundprinzipien des Leitbildes der sozialen Stadt auf, wie es mit der Leipzig-Charta formuliert wurde. Die Entwicklung in den Zentren ist für den sozialen Zusammenhalt und für die soziale Integrationskraft der Städte von großer Bedeutung. In der Kommunikation und im Erfahrungsaustausch zum Zentrenprogramm sollten die Möglichkeiten, zusätzliche Instrumente zur Umsetzung der sozialen Kohäsion bereitzustellen, weiter diskutiert werden. So kommt es zum Beispiel bei der Zielstellung „Vielfältige Wohnformen für alle gesellschaftlichen Gruppen“ im besonderen Maße auf die Bündelung mit anderen Förderinstrumenten (Wohnungsbauförderung) sowie mit privaten Ressourcen an. Der ressortübergreifende Ansatz des Zentrenprogramms wird hier besonders deutlich. Bei der Bündelung der Städtebauförderungsmittel mit Mitteln der Wohnungsbauförderung kommt den Ländern die Schlüsselrolle zu.

■ Bei der stadtverträglichen Mobilität dominieren bisher Maßnahmen und Projekte zur Neugestaltung der Verkehrsräume (insbesondere Verkehrsberuhigung und Stellplätze), die oft in enger Wechselwirkung zu Aufwertungsmaßnahmen im öffentlichen Raum stehen. In der Programmumsetzung sind weitergehende Lösungen zur Verkehrslenkung, im Mobilitätsmanagement oder bei Mobilitätsangeboten (wie zum Beispiel Radverleihsysteme, Elektromobilität) bisher selten. Hier gilt es deutlich zu machen, dass diese Maßnahmen ebenfalls einen wichtigen Beitrag zur Zentrenstärkung leisten können.

Die Umsetzung der Maßnahmen in den anderen Zielbereichen ist vielfach bereits auf gutem Weg. Hier kann die Umsetzung durch eine stärkere Akzentuierung noch optimiert werden:

■ Im Bereich des Programmziels Funktionsvielfalt und Versorgungssicherheit wurden mit öffentlichen Investitionen vor allem soziale und kulturelle Angebote geschaffen. In der Folge sind – weniger häufig –

private Investitionen im Handel und in gemischt genutzten Immobilien zu verzeichnen. Vor allem die Funktionen Wohnen und Dienstleistungen sollten zukünftig noch deutlicher hervorgehoben werden, da sie ebenfalls einen wichtigen Beitrag zur Funktionsstärkung leisten können.

■ Die Aufwertung des öffentlichen Raumes stellt vielerorts einen Schwerpunkt der Programmumsetzung dar. Die Maßnahmen tragen dazu bei, die Attraktivität und Aufenthaltsqualität in den Zentren zu verbessern. Zukünftig sollte noch deutlicher darauf hingewiesen werden, dass die umgesetzten Maßnahmen oft raum- und themenübergreifende Effekte in anderen Zielbereichen haben, so zum Beispiel auf die soziale Kohäsion und die stadtverträgliche Mobilität. Das Zusammenwirken sollte sich in den integrierten Konzepten vor Ort stärker widerspiegeln.

■ Stadtbaukultur spielt bei Gestaltungsvorgaben und Wettbewerben zur Vorbereitung von Einzelmaßnahmen teilweise bereits eine wichtige Rolle. Stadtbaukultur sollte zukünftig noch stärker als Querschnittsaufgabe bei der Umsetzung der gesamten Zentrenentwicklung betont werden.

■ Dort, wo die partnerschaftliche Zusammenarbeit in aktive Mitwirkung mündet und die Instrumente gezielt zum Einsatz kommen, sind langfristig tragfähige Beteiligungsstrukturen am besten möglich und können maßgeblich zum Erfolg des Zentrenprogramms beitragen. Die herausgehobene Bedeutung der partnerschaftlichen und ressortübergreifenden Zusammenarbeit, die durch den Einsatz der Instrumente unterstützt wird, sollte noch stärker herausgearbeitet werden.

Akteure mobilisieren und Nutzung der Instrumente durch Erfahrungsaustausch und Unterstützungsangebote der Länder weiter verbessern

Das Zentrenprogramm kann Entwicklungsprozesse anstoßen und unterstützen, zur nachhaltigen Entwicklung der Zentren bedarf es aber in der Regel umfangreicher privater beziehungsweise öffentlicher Investitionen und Ressourcen. Neben dem Handel und Eigentümern von gewerblichen Immobilien sind hierzu verstärkt weitere Akteure einzubeziehen (Träger von Sozial- und Bildungseinrichtungen, Kirchen et cetera). Um die Wohnfunktion in den Zentren zu stärken, kommt einer intensiveren Zusammenarbeit mit den

Eigentümern (private Eigentümer, organisierte Wohnungswirtschaft, Baugruppen et cetera) große Bedeutung zu. Instrumente wie das Zentrenmanagement und der Verfügungsfonds haben für die Mobilisierung von Akteuren und für die Entwicklung von Kooperationen eine besondere Bedeutung.

Der integrierte Handlungs- und Entwicklungsansatz wird von allen Partnern als wichtiges Instrument der Zentrenentwicklung anerkannt. Hierzu hat das Zentrenprogramm einen wichtigen Beitrag geleistet, insbesondere was die Verbreitung integrierter Entwicklungs- und Handlungskonzepte angeht. Hier sollte auf kommunaler Ebene noch stärker dafür geworben werden, dass der integrierte Handlungsansatz mit der Erarbeitung des gebietsbezogenen Entwicklungskonzeptes beginnt und sich mit der ressortübergreifenden partnerschaftlichen Zusammenarbeit über den gesamten Verlauf der Programmumsetzung erstreckt.

Für die effektive Umsetzung des Zentrenprogramms ist das Zentrenmanagement von sehr großer Bedeutung. Zentrenmanagement ist dabei ein umfassendes Instrument zur Koordinierung und zum Management der Aufgaben, das über ein marketingorientiertes Citymanagement deutlich hinausgeht. Die Zwischenevaluierung zeigt, dass in einigen Ländern und Kommunen die besondere Bedeutung des Zentrenmanagements als Voraussetzung für eine effektive Programmumsetzung noch nicht immer ausreichend präsent ist.

Die Bundesländer sollten daher prüfen, ob die für die Programmsteuerung notwendigen Aufgaben deutlicher formuliert werden können, zum Beispiel im Rahmen von Förderrichtlinien, Leitfäden, Handreichungen et cetera. Beim Einsatz eines externen Zentrenmanagements ist zu unterstreichen, dass die enge Abstimmung mit Verwaltung und Politik Voraussetzung für eine erfolgreiche Arbeit ist. Damit die Kommunen ihre Steuerungsaufgaben wahrnehmen können, benötigen sie auch bei Einsatz von externen Zentrenmanagements ausreichende eigene personelle Ressourcen.

In diesem Zusammenhang wird auch empfohlen, eine sprachliche Präzisierung in der Verwaltungsvereinbarung zur Städtebauförderung vorzunehmen. Zukünftig sollte in der Verwaltungsvereinbarung der Begriff Zentrenmanagement und nicht der Begriff Citymanagement verwandt werden.

Es erscheint zudem sinnvoll, den Erfahrungsaustausch auf Länderebene zu praktikablen Vorgehensweisen des Zentrenmanagements zu intensivieren. Ferner könnten

mit einer auf das Zentrenmanagement bezogenen Arbeitshilfe Beispiele und Ansätze für gute und praktikable Zentrenmanagementstrukturen aufgezeigt werden. Bei der Erarbeitung einer solchen Arbeitshilfe sind die Unterschiede in der Stadt- und Zentrenstruktur sowie in der Akteursstruktur und Mitwirkungsbereitschaft vor Ort zu berücksichtigen - allgemeingültige Lösungen können hier nicht erwartet werden. Zentrenmanagementstrukturen müssen immer an die lokalen Rahmenbedingungen angepasst sein.

Verfügungsfonds sind ein wichtiges Instrument zur Mobilisierung privater und gesellschaftlicher Akteure für die Zentrenentwicklung. Fast alle Länder ermöglichen bereits den Einsatz des Verfügungsfonds im Zentrenprogramm beziehungsweise beabsichtigen dies in der Zukunft. Ein Verfügungsfonds ist keine unabdingbare Voraussetzung für die Zentrenentwicklung, kann aber ein sinnvolles und passfähiges Instrument darstellen. Die Kommunen sollten das Potenzial, das in diesem Instrument liegt, möglichst gut nutzen können, sofern sie dies für sinnvoll erachten und die Voraussetzungen auf der Akteursseite vor Ort gegeben sind.

Es wird empfohlen, in den Ländern, die den Einsatz von Programmmitteln für Verfügungsfonds derzeit ausschließen oder die Umsetzung nicht aktiv befördern, den Einsatz von Städtebauförderungsmitteln für den Verfügungsfonds zu ermöglichen und aktiv zu unterstützen.

In der Praxis bestehen beim Verfügungsfonds auf kommunaler Ebene noch vielfach Unsicherheiten zum prinzipiellen Aufgabenzuschnitt und zum Ausmaß, in dem eine Förderung aus Städtebauförderungsmitteln sinnvoll ist. Um die Umsetzung zu befördern, sollten die Länder prüfen, ob dafür eigene landesspezifische Handreichungen erstellt werden können. Dies könnte zu einem verbreiterten Einsatz des Instruments beitragen. Daher ist auch hier die Schaffung von Möglichkeiten und Plattformen für den kommunalen Austausch insbesondere auf Länderebene besonders wichtig.

Informationsaustausch und Wissenstransfer ausbauen

Wie schon der zweite Statusbericht zeigt auch die Zwischenevaluierung, dass viele Kommunen in ihren Fördergebieten die neuen Möglichkeiten des Programms aktiv nutzen. Allerdings ist dies nicht bei allen Kommunen der Fall, zum Teil folgt die Umsetzung des Zentrenprogramms eher dem bekannten und bewährten Muster des Programms Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen. Insofern ist ein Teil der Kommunen noch gefordert, dem besonderen Profil des Zentrenprogramms besser gerecht zu werden. Hierfür spielt die Unterstützung durch Information, Transfer und Erfahrungsaustausch eine große Rolle.

- Die Programmbegleitung ist hier von besonderer Bedeutung. Dies betrifft neben den regelmäßigen Transferwerkstätten insbesondere auch die Informationsangebote auf der zentralen Webseite (www.aktivezentren.de). Die Durchführung von Transferwerkstätten zu den Themenfeldern soziale Kohäsion sowie fortschreitende Digitalisierung und Zentrenentwicklung sollte zum besseren Verständnis dieser Herausforderungen vorgesehen werden.

- Darüber hinaus ist der Austausch in den einzelnen Bundesländern wichtig. Der Austausch mit anderen Kommunen aus demselben Bundesland ist für die einzelne Kommune zum Teil leichter möglich als die Teilnahme am bundesweiten Austausch. Er gibt zudem die Gelegenheit, auf die spezifischen Bedingungen im jeweiligen Land (einschließlich der Förderregelungen und ihrer Umsetzung) einzugehen. Aus Sicht der Zwischenevaluierung wird daher vorgeschlagen, dass die Länder, in denen es bislang keinen systematischen Erfahrungsaustausch zur Zentrenentwicklung und zum Zentrenprogramm gibt, entsprechende Möglichkeiten schaffen. Insbesondere kleinere Städte und Gemeinden könnten von diesen Angeboten profitieren.

- Der öffentliche Informationsaustausch über das Zentrenprogramm sollte auch vor Ort verbessert werden. Kommunale Webseiten sollten über die lokalen Fördervorhaben informieren und regelmäßig aktualisiert werden. Sie sollten entsprechende Verlinkungen zu den programmbezogenen Webseiten des Landes und des Bundes aufweisen. Eine Verbesserung der Öffentlichkeitsarbeit für das Programm kann jedoch grundsätzlich nur im Kontext der gesamten Städtebauförderung erreicht werden.

Gute quantitative Grundlagen für Monitoring und Evaluierung erforderlich

Gute quantitative Grundlagen für das Monitoring und die Evaluierung sind im gemeinsamen Interesse von Bund, Länder und Gemeinden. Sie stärken die Voraussetzungen für die Steuerung und Optimierung des Zentrenprogramms wie der anderen Programme der Städtebauförderung. Mit der 2014 begonnenen flächendeckenden Einführung des elektronischen Monitorings werden sich die Datengrundlagen für das Monitoring und die Evaluierung aller Voraussicht nach stark verbessern. Um Datengrundlagen in hoher Qualität zu erlangen, wird es entscheidend auf ein einheitliches Vorgehen der Kommunen und ein leistungsfähiges System der Datenprüfung und der Qualitätssicherung auf kommunaler Ebene wie auch auf Landes- und Bundesebene ankommen.

Abbildungen und Tabellen

Abbildung 1:	Bündelung / Zusammenwirken mit weiteren Förderprogrammen und Finanzierungsquellen in den Gebieten	37
Abbildung 2:	Logic Chart: Ergebnisse und Wirkungen im Bereich des Programmziels Funktionsvielfalt und Versorgungssicherheit	50
Abbildung 3:	Logic Chart: Ergebnisse und Wirkungen im Bereich des Programmziels soziale Kohäsion	56
Abbildung 4:	Logic Chart: Ergebnisse und Wirkungen im Bereich des Programmziels Aufwertung des öffentlichen Raumes	62
Abbildung 5:	Logic Chart: Ergebnisse und Wirkungen im Bereich des Programmziels Stadtbaukultur	68
Abbildung 6:	Logic Chart: Ergebnisse und Wirkungen im Bereich des Programmziels stadtverträgliche Mobilität	74
Abbildung 7:	Logic Chart: Ergebnisse und Wirkungen im Bereich des Programmziels partnerschaftliche Zusammenarbeit	79
Abbildung 8:	Anzahl der Maßnahmen in den Zielbereichen (Auswertung der Fallstudien)	85
Tabelle 1:	Module der Programmevaluierung nach dem programmübergreifenden Evaluierungskonzept	11
Tabelle 2:	Beiträge der Datenquellen und Informationsgrundlagen zu den Themenkomplexen/ Kapiteln der Zwischenevaluierung	13
Tabelle 3:	Übersicht der Fallstudien (alphabetisch geordnet)	14
Tabelle 4:	Programmbezeichnungen und zuständige Ministerien auf Länderebene	22
Tabelle 5:	Fördergebiete und Programmkommunen nach Beginn der Maßnahme und Bundesland	30
Tabelle 6:	Programmkommunen, Fördergebiete und Bundesfinanzhilfen 2008 bis 2013 nach Stadt- und Gemeindetyp	31
Tabelle 7:	Verteilung der Bundesfinanzhilfen 2008 bis 2013 in den einzelnen Programmen der Städtebauförderung nach Stadt- und Gemeindetyp (ohne abgerechnete Gebiete)	33
Tabelle 8:	Bundesfinanzhilfen pro Gebiet 2008 bis 2013 nach Bundesland	35
Tabelle 9:	Fördergebiete ohne und mit Einsatz anderer Städtebauförderprogramme im selben Gebiet 2013 nach Bundesland	36
Tabelle 10:	Handlungsbereiche, die den Schwerpunkt der Maßnahmenumsetzung darstellen, nach Gemeindegrößenklasse	39
Tabelle 11:	Förderrichtlinien, Grundlagen und ergänzende Dokumente des Zentrenprogramms nach Ländern	41
Tabelle 12:	Beteiligte Behörden und Banken im Bewilligungsverfahren nach Ländern	42

Tabelle 13:	Besondere Unterstützung der Gemeinden in besonderen Haushaltslagen	44
Tabelle 14:	Auswertung der Fallstudien im Bereich des Programmziels Funktionsvielfalt und Versorgungssicherheit	52
Tabelle 15:	Auswertung der Fallstudien im Bereich des Programmziels soziale Kohäsion	58
Tabelle 16:	Auswertung der Fallstudien im Bereich des Programmziels Aufwertung des öffentlichen Raumes	64
Tabelle 17:	Auswertung der Fallstudien im Bereich des Programmziels Stadtbaukultur	70
Tabelle 18:	Auswertung der Fallstudien im Bereich des Programmziels stadtverträgliche Mobilität	76
Tabelle 19:	Auswertung der Fallstudien im Bereich des Programmziels partnerschaftliche Zusammenarbeit	80
Tabelle 20:	Integrierte Entwicklungskonzepte: Fördervoraussetzungen und Förderfähigkeit für Konzepte	89
Tabelle 21:	Rahmenbedingungen und Einsatz des Zentrenmanagements auf Länderebene	93
Tabelle 22:	Satzungen und Beschlüsse in den Programmgebieten	101

Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Zwischenevaluierungsgruppe

Institution	vertreten durch
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit	Dr. Jochen Lang (Vorsitz), Anja Berner
Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung	Mechthild Renner, Bernd Breuer, Jürgen Göttsche-Stellmann
Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg	Annette Zeigermann-Kienzle
Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr	Christian Heck
Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin	Gudrun Matthes, Karen Klette
Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung, Brandenburg	Horst Bußmann
Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr der Freien Hansestadt Bremen	Annette Jüngst, Annette Sewz
Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, Amt für Wohnen, Stadterneuerung und Bodenordnung der Freien und Hansestadt Hamburg	Oliver Panz, Michaela Gebhard
Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	Karin Jasch
HA Hessen Agentur GmbH	Andrea Otto
Ministerium für Wirtschaft, Bau und Tourismus Mecklenburg-Vorpommern	Ansvera Scharenberg
Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung	Dr. Manfred Stehmeyer
Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen	Evelyn Sucato
Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur des Landes Rheinland-Pfalz	Dieter Beutel
Ministerium für Inneres und Sport, Saarland	Doris Lamsfuß, Gerlinde Hepp
Sächsisches Staatsministerium des Innern	Michael Köppl, Sven Gersdorf
Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt	Andrea Lindemann, Falko Söchtig
Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten des Landes Schleswig-Holstein	Marion Wecken
Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft	Antje Thiel
Deutscher Städtetag	Dr. Timo Munzinger
Deutscher Städte- und Gemeindebund	Bernd Düsterdiek
Stadt Grebenstein	Danny Sutor
Stadt Bad Liebenwerda	Susann Kirst
Stadt Ludwigsburg	Frank Lehmpfuhl
Stadt Bamberg	Jürgen Altberg

Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Zwischenevaluierungsgruppe

Institution	vertreten durch
Deutscher Industrie- und Handelskammertag	Tine Fuchs, Dr. Patrick Thiele
Handelsverband Deutschland	Michael Reink
Bundesvereinigung City- und Stadtmarketing Deutschland	Jürgen Block, Hannah Nölle, Michael Gerber
Bundesarbeitsgemeinschaft Immobilienwirtschaft Deutschland	Dr. Bernd Hunger (Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen - GdW), Michael Blum und Jürgen Katz (Arbeitsgemeinschaft Deutscher Sanierungs- und Entwicklungsträger - ADS)
Haus & Grund Deutschland	Torsten Weidemann

Befragte Institutionen und Einrichtungen

Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, Amt für Wohnen, Stadterneuerung und Bodenordnung der Freien und Hansestadt Hamburg

Bezirksregierung Düsseldorf

Bezirksregierung Münster

Bundesarbeitsgemeinschaft der Immobilienwirtschaft Deutschlands (BID)

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

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)

Bundestransferstelle Aktive Stadt- und Ortsteilzentren

Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (GdW)

Bundesvereinigung City- und Stadtmarketing Deutschland (bcsd)

Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr der Freien Hansestadt Bremen

Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK)

Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB)

Deutscher Städtetag (DST)

HA Hessen Agentur GmbH

Handelsverband Deutschland (HDE)

Haus & Grund Deutschland

Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur des Landes Rheinland-Pfalz

Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen

Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg

Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung, Brandenburg

Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten des Landes Schleswig-Holstein

Ministerium für Inneres und Sport, Saarland

Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt

Ministerium für Wirtschaft, Bau und Tourismus Mecklenburg-Vorpommern

Netzwerk Innenstadt, Nordrhein-Westfalen

Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung

Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr

Sächsisches Staatsministerium des Innern

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin

Stadt Bad Liebenwerda (Brandenburg)

Stadt Bamberg (Bayern)

Stadt Bremervörde (Niedersachsen)

Stadt Grebenstein (Hessen)

Stadt Ludwigsburg (Baden-Württemberg)

Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft

Teilnehmende Experten aus der kommunalen Praxis an der Gesprächsrunde in Kassel

BauBeCon Sanierungsträger GmbH

BIG Städtebau GmbH

CIMA Beratung + Management GmbH

FIRU mbH

fsp.stadtplanung

Gesellschaft für Markt- und Absatzforschung

Koordinierungsbüro für Stadtentwicklung und Projektmanagement GmbH

Netzwerk Innenstadt NRW/ IMORDE

NH ProjektStadt (Nassauische Heimstätte/ WohnStadt mbH)

Planungsgruppe Stadtbüro

PLANWERK Stadtentwicklung

Stadterneuerungs- und Stadtentwicklungsgesellschaft Hamburg mbH

Literaturverzeichnis

BBSR - Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2011: Begleitinformationen - Ein neues Element des Monitorings und der Programmevaluierung. BBSR-Berichte KOMPAKT, 13/2011. Bonn.

BBSR - Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Herausgeber), 2014a: Kooperation im Quartier - Zwischenbilanz zum ExWoSt-Forschungsfeld. ExWoSt-Information 43/2. Bonn.

BBSR - Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Herausgeber), 2014b: Auf dem Weg zu Smart Cities. BBSR-Analyse Kompakt 04/2014. Bonn.

Becker, Carlo, 2012: Mit Freiraum Stadt machen - aber wie? Information zur Raumentwicklung, Heft 3/4. Bonn.

BMUB - Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau- und Reaktorsicherheit (Herausgeber), 2014: Aktive Stadt- und Ortsteilzentren - fünf Jahre Praxis. Zweiter Statusbericht zum Zentrenprogramm der Städtebauförderung. Berlin.

BMVBS - Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und BBR - Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Herausgeber), 2000: Nutzungsmischung im Städtebau - Kurzfassung. Bonn.

BMVBS - Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung (Herausgeber), 2009: Aktive Stadt- und Ortsteilzentren - Das Zentrenprogramm der Städtebauförderung. Berlin.

BMVBS - Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Herausgeber), 2010a: Programmübergreifendes Evaluierungskonzept für die Städtebauförderung von Bund und Ländern. Berlin.

BMVBS - Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Herausgeber), 2010b: Weißbuch Innenstadt - Starke Zentren für unsere Städte und Gemeinden. Berlin/ Bonn.

BMVBS - Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Herausgeber), 2011: Aktive Stadt- und Ortsteilzentren - drei Jahre Praxis. Erster Statusbericht zum Zentrenprogramm der Städtebauförderung. Berlin.

BMVBS - Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Herausgeber), 2012a: Evaluierung der Städtebauförderung. Leitfaden für Programmverantwortliche. Bonn/Berlin.

BMVBS - Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Herausgeber), 2012b: Verfügungsfonds in der Städtebauförderung. Berlin.

BMVBS - Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Herausgeber), 2013a: Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte in der Städtebauförderung. Eine Arbeitshilfe für Kommunen. Berlin.

BMVBS - Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Herausgeber), 2013b: stadt:pilot spezial. Die Innenstadt und ihre öffentlichen Räume. Berlin.

Bundestransferstelle Aktive Stadt- und Ortsteilzentren (Herausgeber), Oktober 2014: Expertise Verfügungsfonds im Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren. Berlin. (unveröffentlicht)

Der Senator für Wirtschaft und Häfen, 2009: Vorlage Nr. 17/247-S für die Sitzung am 11.11.2009 - Programm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ im Rahmen der Städtebauförderung. Bremen.

Deutscher Bundestag (Herausgeber), 2012: Unterrichtung durch die Bundesregierung. Stadtentwicklungsbericht 2012, Drucksache 17/14450 vom 22.07. Berlin.

Difu (Herausgeber), 2013: Auf dem Weg zu einer kommunalen Beteiligungsstruktur. Difu Berichte 3. Berlin.

DIHK - Deutscher Industrie- und Handelskammertag (Herausgeber), 2014: BID NEWS - eigeninitiativ, gemeinsam, erfolgreich. Heft 21/2014. Berlin.

Freie und Hansestadt Hamburg, 2013: Quartierszentren in Gebieten der integrierten Stadtteilentwicklung - Community Center und Bildungszentren. Leitfaden für die Praxis. Hamburg.

Güntner, Simon, 2009: Bewegte Zeiten - Anmerkung zur sozialen Kohäsion in europäischen Städten. Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6. Bonn.

Häussermann, Hartmut, 2009: Der Suburbanisierung geht das Personal aus. Eine stadtsoziologische Zwischenbilanz. Stadtbauwelt - Themenheft der Bauwelt, Nummer 181 (Bauwelt Nummer 12), S. 52-57. Berlin/ Gütersloh.

Langweg, Armin, 2007: Mobilitätsmanagement, Mobilitätskultur, Marketing & Mobilitätsmarketing - Versuch einer Begriffsklärung. Stadt Region Land, Band 82. Aachen.

Lütke Daldrup, Engelbert, 2013: Nachhaltige Stadtentwicklung: Zur Zukunft der Städtebauförderung. In: Difu (Herausgeber): Urbane Räume in Bewegung. Berlin.

Nordrhein-Westfalen/Netzwerk Innenstadt (Herausgeber), 2013: Arbeitshilfe Verfügungsfonds. Hilfestellungen, Fördergrundlagen und Praxisbeispiele aus Nordrhein-Westfalen. Münster.

Sächsisches Staatsministerium des Innern, 2013: Anwendungshinweise zum Verfügungsfonds in den Programmen der Städtebauförderung. Dresden.

Taylor-Powell, Ellen; Henert, Ellen, 2008: Developing a logic model: Teaching and Training Guide. University of Wisconsin. Madison.

Wüstenrot Stiftung (Herausgeber), 2014: Unternehmen Innenstadt - Management der Innenstadtentwicklung von Mittelstädten. Ludwigsburg.

