

Claudia Pötschick, Caroline Uhlig

Immer schneller, immer mehr, immer komplizierter?!

Wie Reduktion, Struktur und Augenhöhe der Zentrenentwicklung helfen

Über Jahrzehnte der Charta von Athen und den Grundsätzen der Funktionstrennung folgend, wurden große und kleine Innenstadtlagen vorrangig zugunsten des Konsums umstrukturiert und optimiert, verkehrstechnisch gut angebunden, mit ausreichend Parkraum ober- wie unterirdisch versehen. Heute setzen die Leipzig-Charta (2007) und die Neue Leipzig-Charta (2020) den Rahmen für die nutzerzentrierte Stadt. Funktionsvielfalt, kurze Wege und Verweilqualitäten müssen für die pluralistischen und demografischen Bedarfe und Bedürfnisse der Gesellschaft geschaffen werden – die Innenstadt vom Austauschbaren hin zum sehnsucht- und gemeinschaftstiftenden Ort umgestaltet und neukodiert werden.

Innenstadt ist dann der Ort, der Geschichte und Entwicklung der Stadt erzählt, mit historischer und moderner Baukultur fasziniert, wo Erdgeschosse Raum geben für Handel und Gewerbe, Kreatives und Kurioses, Miteinander und Gemeinschaft, Genuss und Qualitäten, aber auch Leerräume zum Denken und Neuerfinden sind, wo gewohnt, geplaudert und gesportelt wird. Es ist eine Herkulesaufgabe für Städtebau und -planung, für kommunale Haushalte und handelnde Personen – zumal immer mehr Interessen berücksichtigt und vertreten sein wollen. Diese Herkulesaufgabe ist Chance und Notwendigkeit zugleich, um herkömmliche Planungswege zu verlassen, neue Strukturen aufzubauen und nicht nur für die Menschen zu planen, sondern mit ihnen anzupacken.

Strategiekonform, beschlussfähig?

Papier ist geduldig, Zentrenentwicklung muss sichtbar sein

Es gibt nicht den einen Haken oder Knackpunkt, der die Innenstadt zum Wanken bringt. Es gibt auch nicht die eine Lösung, die alles zum Positiven verändert. Doch die vielen kleinen Mosaiksteine, die vor Ort als besondere Herausforderungen und Problemlagen bestehen, sind meist bekannt. Mit integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepten (ISEK) werden alle Problemlagen in der Innenstadt identifiziert, argumentiert und gelistet – Zielstellung und Vorhaben für alle Themen, Handlungsbereiche und Maßstabebenen aufgestellt, Zeit und Kosten kalkuliert. Ergänzende sektorale Untersuchungen entstehen zu Einzelhandel, Wohnungsmarkt, Baubestand, Parkraum, Quartieren, Sozialraum, Grün, Klima, Energie, Kultur oder Vergnügungsstätten und vielen mehr. All diese Untersuchungen und Konzeptionen helfen dem Verstehen von Stadt und enthalten räumlich-funktionale Aussagen auch für Innenstädte. Doch allzu häufig und immer noch wird im Silo konzipiert und gearbeitet. Verwaltungsintern setzen die Abteilungen und Fachämter

diese Konzeptionen auf, stricken Projekte und akquirieren Finanzierungen. Die Beteiligung anderer Ämter beschränkt sich auf gegenseitige Information und Kenntnisnahme. Stadtgesellschaft, Stakeholder, Multiplikatoren und Lokalpolitik werden häppchenweise eingebunden, der Gesamtrahmen, die Vision der Innenstadtentwicklung verschwimmt in sektoralen Diskussionen, Entscheidungen und schlimmstenfalls nichtgefassten Beschlüssen. Viele Monate oder Jahre ziehen zuweilen ins Land, bis Vorhaben in die Umsetzung kommen.



Abb. 1: Bielefeld, Ravensberger Straße (© Caroline Uhlig, complan Kommunalberatung GmbH)

Innenstadtentwicklung braucht Klarheit in den Prioritäten, Mut im Entscheiden und Stringenz im Handeln. „Integriert“ bedeutet nicht zwangsläufig, alle Themen und Handlungsfelder paritätisch zu betrachten. Statt Aufgaben solitär zu sezieren, gilt es, ganzheitliche und kompakte Konzepte aufzusetzen, die kurz und klar die wichtigen Probleme und Ziele benennen sowie Lösungen in den Mittelpunkt stellen. Integrierte Konzepte für die Innenstadtentwicklung werden damit schlanker, kompakter, lesbarer – verständlicher für alle Akteure, die mitdenken, mitentscheiden, mitwirken. Für die Umsetzung stehen viel früher die mach- und

finanzierbaren Lösungen sowie Vorhaben auf der Agenda, um schnell, pragmatisch und kooperativ zu handeln. Insbesondere, wenn sektorale Konzepte vorhanden sind, müssen dort vorbereitete Maßnahmen im ISEK integriert, zusammengezogen und in den Kontext der allgemeinen Zielperspektiven gesetzt werden.

Problem und Lösung werden in iterativen Arbeits- und Dialogprozessen fortlaufend geprüft, weitergedacht, präzisiert und vorangetrieben. Wechselbeziehungen, Zusammenhänge und bestenfalls synergische Treiber können so frühzeitig identifiziert und priorisiert werden. So entstehen anpassungsfähige Dachstrategien und Zielkonzeptionen, die Kernwerte und Handlungsbereiche der Entwicklung in einen strategischen Rahmen setzen und räumlich fokussieren. Die aber auch reaktions- und anschlussfähig für neue Rahmenbedingungen und Impulse sind. Wo die Innenstadt ist, darf neu gedacht und konturiert werden. Als Dachstrategien sind integrierte Zentrenkonzepte vor allem grundlegende Planungs-, Entscheidungs- und Handlungsgrundlage der Kommunen – und erst im zweiten oder dritten Schritt Fördergrundlage! Damit ist ein ISEK ein Verständigungsdokument mit der Vielfalt der Stadtgesellschaft und der Breite der Akteurslandschaft, ein Sortierinstrument öffentlich-privater Interessen, Aktivitäten und Verantwortungsebenen.

Ob die Innenstadt größer oder kleiner wird, muss jede Kommune individuell abstecken. Nutzungen, Ansiedlung und Frequenzen in zentralen Lagen zu bündeln und zu konzentrieren, bedeutet, Kräfte zu fokussieren. Gleichwohl kann der Blick in angrenzende Lagen und Quartiere sinnvoll sein, um funktionale und räumliche Verbindungen und Wirkungszusammenhänge zu stärken oder herzustellen. Die Einbettung der Innenstadtkonzepte in die gesamträumliche Stadtentwicklungsstrategie sowie die Perspektiven angrenzender Teilräume ist ein Muss.



Abb. 2: Brühl, Chemnitz (© Claudia Pötschick, complan Kommunalberatung GmbH)

Die Parallelität von Planung und Umsetzung, die echte und mutige Priorisierung von Vorhaben sind zentrale Erfolgs-

faktoren für Sichtbarkeit und Wirksamkeit in der Zentrenentwicklung. Die Anbahnung und Umsetzung von Vorhaben muss mit der strategischen Konzeption beginnen – ob große Maßnahme, wie die Nachnutzung brachgefallener Großstrukturen, oder kleine Maßnahmen, wie Pop-up-Nutzungen oder Interventionen im öffentlichen Raum.

Innenstädte brauchen mehr Individualität, mehr Ego, mehr DNA. Statt allerorten nach Best Practice zu schauen, muss das Interessante und Mögliche vor Ort erkannt werden. Jede Innenstadt ist unikal, fußt auf lokalspezifischen Geschichten, Menschen, Traditionen und Werten. Der Blick zurück nach vorn hilft, die stadt eigenen Kraftpunkte, Schlüsselthemen und vor allem die nötige Man- und Woman-Power zu finden. Verantwortliche Planer und Berater müssen Genese und Schichten der Stadt räumlich verstehen, die Genetik und Kodierung der Funktionen thematisch erfassen und die Mentalität und Individualität der Akteure zur Grundlage von Planung und Umsetzung machen.

Die grundlegenden Arbeitsthemen zur Umgestaltung und Neukodierung der Innenstädte hin zu multifunktionalen, resilienten und kooperativen Zentren sind allgemeingültig: Der Stellenwert des öffentlichen Raums als multikodierter, konsumfreier und klimaangepasster Freiraum ist deutlich gestiegen. Freiräume als Verweilorte und gleichermaßen Frequenzbringer für den Handel, weil geschlendert und flaniert, zwischendurch noch etwas gekauft und genossen wird – und die Aufenthaltsdauer automatisch steigt. Die Erdgeschosszonen und Großimmobilien fordern eine zeitgemäße Auseinandersetzung und interesseweckende Nutzungen sowie ein Umdenken der Kubaturen, Erschließung und Öffnung in die Ebene null. Mischkonzepte in Handel, Dienstleistung und Gastronomie, die verschiedene Waren und Dienstleistungen anbieten und damit Zielgruppen, Lebensstile und Konsumansprüche beantworten, müssen Raumangebote finden können – und verhandlungsbereite Eigentümer, die ihre Rolle als Innenstadtkräfte aktiv verstehen. Wichtig ist auch, gesellschaftlich relevante Nutzungen in die Innenstädte zurückzuholen und insbesondere in „dicken Brocken“ aller Stadtgrößen Raum zu schaffen für Bildung, Sport, Kultur und Kunst. Orte, die zum Miteinander, Austausch und Treffen der Generationen, Lebensstile und Überzeugungen werden und das Wir stärken.

Prozessbegleitendes Controlling ist wichtig, um den Zyklus des Planens und Umsetzens zu beobachten und zu reflektieren. Mit Monitoring und Evaluierung – qualitativ und quantitativ – werden Trends und Handlungsbedarfe erkannt, Wirkungen und Zusammenhänge von Vorhaben ermittelt, laufende Umsetzungsprozesse justiert. Die damit verbundenen Erkenntnisse helfen, die lokalen Arbeits-, Kommunikations- und Finanzierungsstrukturen zu verbessern. Und sie unterstützen auch die Vermittlung und Transparenz von Sinn und Zweckmäßigkeit der Entwicklungen in

Politik (Haushaltsplanungen, Beschlüsse für Umsetzungen), in Fachämtern (in allen ressortspezifischen Themen widerspruchsfrei agieren) und in der Öffentlichkeit (Kenntnis von Erfolgen und Mitteleinsatz).

Integrierte Entwicklungskonzepte sind zeitgemäß und navigierfähig, wenn sie mutig auf das Notwendige und Machbare reduzieren, mit iterativen, reflektierenden Arbeitsprozessen auf Lösungen fokussieren und die Umsetzung von Maßnahmen als Teil des Denk- und Konzeptionsprozesses verstehen. Weniger ist mehr, weil Haushalte und Kapazitäten dauerhaft unter Druck stehen, weil die Notwendigkeit, sichtbar zu handeln, steigt, weil morgen zu spät ist. Linear aufgestellte Entwicklungskonzepte fallen aus der Zeit.



Abb. 3: Kinderwerkstatt in Iserlohn (© Caroline Uhlig, complan Kommunalberatung GmbH)

Beteiligt, gemanagt?

Akteure und Strukturen in Kooperation und Interaktion bringen

Die Bandbreite an Nutzungen, Eigentumsverhältnissen, Infrastrukturen etc. bedingt viele unterschiedliche Akteure aus verschiedenen Ebenen und Kontexten, die Innenstadt planen, gestalten, nutzen und managen. Allzu oft stehen berechnete Interessen und unterschiedliche Aktivitäten nur nebeneinander – aber nicht in Verbindung miteinander. Ver-

knüpfende Synergien, Potenziale, Impulse oder gegenseitige Unterstützung bleiben ungenutzt. Informationen laufen parallel, aber nicht ineinander. Die Gesprächs- und Kooperationsgewohnheiten zivilgesellschaftlicher Akteure sind noch nicht zum Usus der Mehrebenenkommunikation und -kollaboration geworden.

Für strategisches Entscheiden und Handeln ist eine frühzeitige Analyse und Erfassung der Akteure sinnvoll, um Entscheidende, Denkende und Handelnde in Politik, Verwaltung und Stadtgesellschaft, Stakeholder, Eigentümer, Handel- und Gewerbetreibende, Vereine, Verbände und Initiativen bis hin zu Wissenschaft und Forschung zu identifizieren. Ihre Themen, Standpunkte, Netzwerke und Ideen für die Zentrenentwicklung von Beginn an aufzunehmen, Mitwirkungsgrad und Verantwortung abzustecken, hilft in Planung und Umsetzung. Zudem können Kommunikations- und Beteiligungsstrategien zielorientiert und akteursadäquat aufgesetzt werden, Kanäle – analog/digital, persönlich/sachlich, ausgewählt/beliebig – konkretisiert werden. Information und Kommunikation gelingen mit diesen vorbereitenden Analysen zielgenauer, überfordern nicht und klären Erwartungen an Mitwirkung und Entscheidung. Neben der Formulierung von Sichtweisen und Vorstellungen müssen eine langfristige Mitwirkung und eine verantwortliche Bindung der Zielgruppen an den Prozess der Zentrenentwicklung gelingen.

Kommunikation und Beteiligung sind keine Einbahnstraßen – nicht mehr. Dialog- und Veranstaltungsformate werden speziell für unterschiedliche Zielgruppen entwickelt und durchgeführt. Gleichzeitig gilt es, Menschen verschiedener Kontexte neu und unerwartet zusammenzubringen und zu vernetzen. Interessante Orte außerhalb von Verwaltung und städtischen Institutionen fördern Crossover-Beteiligung, Vernetzung und Miteinander. Vor allem die Wahl von Formaten und Methoden ist entscheidend für den gleichberechtigten, unkonventionellen und offenen Austausch aller.



Abb. 4: Berlin, Karl-Marx-Allee (© Claudia Pötschick, complan Kommunalberatung GmbH)



Für Prozesse der integrierten Zentrenentwicklung, die konstruktive Diskussion und Weiterentwicklung von Arbeitsständen, bewährt sich ein abgestimmtes Set an Formaten mit unterschiedlichen Akteursradien, Detaillierungstiefen und Frequenzen. Verwaltungsinterne Foren und Workshops mit Vertretenden von Fachämtern betrachten und konkretisieren die Themen, Leitziele und Handlungsfelder der Zentrenentwicklung sektoral, aber vor allem horizontal, um Handlungskonflikte auszuloten und Verantwortlichkeiten zu bestimmen. In Gesprächen mit politischen Vertretern werden die Leitlinien reflektiert und die Vision für das Zentrum wird vermittelt und präzisiert, um Lösungsansätze, Herangehensweisen und Maßnahmen nachvollziehen und damit Entscheidungen überzeugt und fundiert treffen zu können. Stakeholderwerkstätten geben Raum für individuelle Themen und Positionen, bringen diese aber auch in einen gemeinsamen Abgleich.

Ob thematische oder projektspezifische Stadtpaziergänge, Perspektiv- oder Planungswerkstätten, Planning for Real, Bürgerräte, Jugendforen, Denkfabriken, Workshops und digitale Werkstätten, Eigentümerdialog – die Bandbreite möglicher Formate ermöglicht, die individuellen, besonderen und speziellen Standpunkte auch der Stadtgesellschaft einzufangen. Insbesondere Formate im öffentlichen Raum gehen bestenfalls unmittelbar in den Aktionsraum – Marktplatz, Kreuzungsbereich, Veranstaltungsplatz, Parkplatz, Brache oder Ladenleerstand – und zeigen ortsspezifische Raum-, Funktions- und Gestaltungsalternativen auf. Kombiniert mit Begleitprogrammen, wie Ausstellungen, Darbietungen und Mitmachaktionen, wird Innenstadtentwicklung zum haptischen Event. Reallabore und Experimentierräume erproben Lösungsansätze im konkreten und lokalen Kontext, müssen aber kommunikativ begleitet und kontinuierlich bespielt sowie ehrlich evaluiert werden. Bei aller Formatvielfalt und Experimentierlust braucht Beteiligung einen klaren Rahmen, Wiedererkennbarkeit, Kontinuität und Stringenz.

Veränderungsprozesse in den Zentren betreffen alle Ebenen. Gesamtstädtische Strategien, Teilraum- und Fachkonzepte sowie formelle und informelle Instrumente müssen fortlaufend auf Anwendung und Implementierung in vorhandenen und neuen Strukturen geprüft werden. Die Schnittstellen und Verantwortungsradien zwischen den Verwaltungsressorts müssen geweitet und flexibilisiert werden. Damit entstehen neue Anknüpfungspunkte, um den umfassenden Veränderungsprozess der Innenstädte und Zentren fachlich zu sortieren, qualitativ umzusetzen und kooperativ zu steuern. Verantwortung verbindlich geben, nehmen und haben – belastbare Verbindlichkeit entsteht nur aus klaren Vereinbarungen der verschiedenen Akteure und ein gemeinsames Qualitätsverständnis an Nutzungen und Branchenmix, die Gestaltung öffentlicher Räume, Erfordernisse der Klimafolgenanpassung, Bau-

substanz und Infrastruktur. Best Practice kann unterstützen, Ansätze zu adaptieren und einen stadt-eigenen Instrumentenkasten zu befüllen.



Abb. 5: Lübeck, Übergangsgarten (© Caroline Uhlig, complan Kommunalberatung GmbH)

Zunehmend sind professionelle Akteursstrukturen sowie verbindliches Agieren und Kontinuität gefragt. Dafür braucht es verlässliche und längerfristig angelegte Träger- und Managementstrukturen sowie Finanzierungsmodelle. Zentrenmanagements bündeln verschiedene Rollen – koordinieren, vernetzen, kommunizieren, moderieren, vermitteln oder agieren als Partner, fachlicher Berater zwischen den Akteuren und Entscheidenden. Wo letztlich die Steuerung bzw. das Zusammenbinden der Zentrenthemen und -prozesse angelegt ist, in einem Fachamt der Verwaltung, einer städtischen Gesellschaft oder einem Beraterbüro, ist stadtindividuell entsprechend der vorhandenen Strukturen sowie personellen und finanziellen Ressourcen zu entscheiden. Um Strukturen und Prozesse nicht unnötig aufzublähen, gilt auch hier: Weniger ist mehr. Vielmehr sollte im Mittelpunkt stehen, welche Aufgaben bereits institutionell, personell und finanziell richtig verankert sind, Mitspracherechte und Entscheidungsbefugnisse bestehen, Expertise und Ressourcen gestärkt und gebündelt werden oder neue Schnittstellen geschaffen werden können.

Wichtig ist, die Verstetigung von Prozessen vor bzw. während der Konzeptphase anzubahnen und dabei alle Akteure mitzunehmen, die Fachämter in den Verwaltungen und die Politik, die diese Prozesse aktiv steuern und rahmensetzend unterstützen bis hin zu privaten Akteuren, die verlässliche Partner der Zentrenentwicklung sein können. Lokalspezifische Modelle für Finanzierungen, Maßnahmenträger und Managementstrukturen ermöglichen vorausschauendes, resilientes Planen und Steuern der Zentrenentwicklung.

Zentrenentwicklung gelingt, wenn im Miteinander der Pluralität eine gemeinsame Sprache gefunden, Akzeptanz und Augenhöhe gelebt wird. Das Zusammenbringen unterschiedlicher Sichtweisen auf die Zentren ist heraus-

fordernd, aber am Ende gewinnbringend, wenn nicht der Minimalkonsens verhandelt wird, sondern aus dem Diskurs neue innovative Ansätze für die Zentrengestaltung erwachsen. Für die Auseinandersetzung braucht es ein gemeinsames lokales Mindset, das Visionen transportieren kann, Diskurse und Kontroversen aushält. Das Silo- und Konkurrenzdenken wird eingetauscht gegen neue Denkmuster und neue Lösungspfade.



Abb. 6: Oberhausen, Nachnutzung einer Handelsimmobilie im Zentrum (© Claudia Pötschick, complan Kommunalberatung GmbH)

Veränderung belebt die Innenstadt!

Leitsätze und Empfehlungen für Planung und Partizipation in Kommunen

Bitte nicht stöhnen über den Handlungsdruck und die tiefgreifenden Transformationserfordernisse! Nichts bleibt, wie es ist, Veränderung ist immer und allgegenwärtig. 100 Jahre sind seit der Charta von Athen vergangen. Seit 30 Jahren sind die Leitsätze der integrierten Planung und Entwicklung gelebte Praxis für vorausschauendes und balanciertes Handeln auf kommunaler Ebene. Die notwendigen Veränderungen in Raumnutzung und -gestaltung, Funktionsgebung und -mischung sind nur realisierungsfähig, wenn auch Planende, Beratende und Handelnde in der Zentrenentwicklung Veränderungen denken und umsetzen. Übersichtliche und navigierfähige Strategien, durchlässige und entscheidungsfähige Strukturen, kooperationswillige und arbeitsbereite Akteursnetzwerke, die aus der Planung bis in die Umsetzung denken und mitwirken, sind dabei entscheidend.

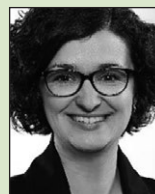
Zentrenentwicklung ist eine Dauer- und Schlüsselaufgabe der Stadtentwicklung – Tag für Tag. Sechs Komponenten sollten Planende, Beratende und Handelnde verinnerlichen:

- **Veränderung ist immer.** Zentrenentwicklung ist stetig mit sich verändernden Rahmenbedingungen konfrontiert. Deshalb braucht es zu den Zielen der Zentrenentwicklung sowie Anpassungs- und Widerstandsfähigkeit einen fortlaufenden Verständigungsprozess.
- **Iterativ planen und umsetzen.** Innenstadtentwicklung startet nicht mit beschlossenem Entwicklungskonzept oder Förderbescheid. Strategie, Ziele, Qualitäten der Umgestaltung und Neukodierung müssen sichtbar und erlebbar werden. Was frühzeitig sichtbar wird, kann langfristig verbessert, justiert, optimiert werden.
- **Informieren und kommunizieren im 360-Grad-Radius.** Innenstadt betrifft alle. Planende, Beratende und Handelnde müssen sich ausdrücklich als Kommunikatoren und Netzwerkende verstehen. Echte Innenstadtperspektiven entstehen weder hinter Scheuklappen noch auf dem Planungstisch – sie werden im Dialog geboren und wachsen in der Kooperation.
- **Lernen durch Stolpern und Reflektieren.** Nicht jede Idee muss zünden, nicht jedes Vorhaben umwerfenden Erfolg haben. Erfolgsfaktoren und Knackpunkte von Innenstadtvorhaben müssen regelmäßig quantitativ und qualitativ erhoben und bewertet werden. Strategie, Handlungsprogramm, Kommunikation und Innovation profitieren davon.
- **Instrumentenkoffer packen und einsetzen.** Formelle, informelle und kommunale Instrumente bieten – lösungsorientiert angewendet – breiten Spielraum für prospektives Handeln in der Innenstadtentwicklung. Ergänzt um neue Ansätze, können lokalspezifische Impulse in Vorhaben übersetzt werden.
- **Blick zurück nach vorn.** Die DNA der Innenstadt ist Anker und Richtschnur der ortsindividuellen Entwicklung. Die stadteigenen Kraftpunkte aufspüren, Schlüsselthemen frisch und unvoreingenommen offenlegen, hilft, auch neue Man- und Woman-Power außerhalb etablierter Kontakte und Netzwerke zu finden.



Claudia Pötschick

ist Gesellschafterin und Prokuristin der complan Kommunalberatung GmbH und beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit Lösungen zu Zentrenstärkung und städtischer Zukunft



Caroline Uhlig

ist geschäftsführende Gesellschafterin der complan Kommunalberatung GmbH und begleitet schwerpunktmäßig Projekte der integrierten Entwicklung von Städten, Innenstädten und Quartieren