

Beratungsfolge Vorlage ist für alle hier angegebenen Sitzungen bestimmt	Sitzungstermin
Planungs- und Umweltausschuss	25.06.2013

## **Gesamtkonzept für die Innenstadt**

**hier: Wege zur Erarbeitung eines Gesamtkonzeptes unter Beteiligung der Bürger**

### **Sachverhalt:**

#### **1. Anlass**

Mit interfraktionellem Antrag vom 12.03.2013 wurde gefordert, dass die Diskussion über Veränderungen im Haaner Zentrum nicht alleine auf das Projekt „Windhövelpassage“ reduziert, sondern auf die gesamte Innenstadt ausgeweitet wird. Die Verwaltung solle ein Gesamtkonzept für die Innenstadt erstellen, welches als Steuerungsmittel für die zukünftige Entwicklung der Haaner Innenstadt dient. Die Verwaltung hat hierzu in der Sitzungsvorlage Nr. 61/116/2013 Stellung genommen. Nach Beratung in der Sitzung des Planungs- und Umweltausschusses am 09.04.2013 wurde die Verwaltung beauftragt, Wege aufzuzeigen, ein Gesamtkonzept für die Innenstadt unter Beteiligung der Bürger auszuarbeiten.

#### **2. Aufgabe des Innenstadtkonzepts und hieraus resultierende Anforderungen an die Vorgehensweise**

Anforderungen an die Vorgehensweise ergeben sich u. a. daraus, welche Aufgaben das Gesamtkonzept für die Haaner Innenstadt erfüllen soll.

Aufgabe des Konzepts ist es sicherlich zum einen, eine Gesamtstrategie mit Maßnahmen zu formulieren, die geeignet sind, die Entwicklung der Innenstadt in Bezug auf die Funktionen, die sie haben soll, positiv zu beeinflussen. Aus verschiedenen Untersuchungen und Fachdiskussionen in den letzten Jahren liegen bereits viele Grundlagen, Gutachten, Konzepte und städtebauliche Planungen für die Haaner Innenstadt<sup>1</sup> vor. Diese müssen z. T. noch aufbereitet, zusammengeführt,

---

<sup>1</sup> für Teilräume bzw. Fachthemen, siehe auch Sitzungsvorlage Nr. 61/116/2013

ergänzt, zusammenfassend diskutiert, aufeinander abgestimmt und priorisiert werden.

Im Hinblick auf die Finanzierung und Umsetzung von Maßnahmen kann es auch Aufgabe eines Gesamtkonzepts für die Innenstadt sein, die Beantragung von Städtebaufördermitteln vorzubereiten. Denn vom Fördermittelgeber werden solche „gesamthafter“ Entwicklungskonzepte im Rahmen der Antragstellung gefordert. Um das Innenstadtkonzept in diesem Fall für eine Fördermittelbeantragung zu qualifizieren, wären dann auch bestimmte Anforderungen an die Vorgehensweise zu erfüllen. Dies betrifft beispielsweise Inhalte des Konzepts, den Beteiligungsprozess oder erforderliche Beschlüsse der politischen Gremien.

Im Folgenden wird jeweils in Grundzügen zum einen ein Weg aufgezeigt, der auf die Beantragung von Fördermitteln ausgerichtet ist (Punkt 3). Des Weiteren wird ein von einer Förderantragstellung unabhängiger Weg (Punkt 4) dargestellt. Auf die Möglichkeiten zur Beteiligung der Bürger wird in einem gesonderten Kapitel (Punkt 5) eingegangen, da die Beteiligungsmethodik grundsätzlich auch unabhängig von der Frage der Förderantragstellung gewählt werden kann.

### **3. Der auf die Beantragung von Städtebaufördermitteln ausgerichtete Weg: Erarbeitung eines Integrierten Handlungskonzepts für die Innenstadt**

#### **Allgemeines**

Das Land Nordrhein-Westfalen fördert Maßnahmen der Stadtentwicklung und -erneuerung. Hierzu wurden im Jahr 2008 Förderrichtlinien veröffentlicht. Es gibt verschiedene Förderprogramme mit unterschiedlichen Schwerpunkten. Das Programm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ widmet sich beispielsweise der nachhaltigen Stärkung von zentralen Versorgungsbereichen, die durch Funktionsverluste bedroht oder betroffen sind. Aus Sicht der Verwaltung dürfte für die Stadt Haan insbesondere mit dem sich bereits abzeichnenden Funktionsverlust im Einzelhandel und damit verbundenen drohenden Abwärtstendenzen - auch für weitere Innenstadtfunktionen - grundsätzlich ein Förderzugang zu diesem Programm bestehen.

Eine Voraussetzung für die Förderung aus den Programmen der Städtebauförderung ist ein gebietsbezogenes „gesamthafter“ Entwicklungskonzept - auch „Integriertes Handlungskonzept“ genannt - das eine nachhaltige Stabilisierung, Aufwertung oder Umstrukturierung des Gebiets erwarten lässt. Im Leitfaden „Integrierte Handlungskonzepte in der Stadtentwicklung“ des Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen werden die wesentlichen Schritte zur Erarbeitung eines integrierten Handlungskonzepts dargestellt.

Zentrale Inhalte sind:

- die Beschreibung und Abgrenzung des Plangebiets
- eine Stärken-Schwächen-Analyse
- die Ableitung von Entwicklungszielen
- die Ableitung von Handlungsfeldern und Querschnittsaufgaben
- die Konkretisierung des Handlungsprogramms mit Maßnahmen-, Kosten-Finanzierungs- und Zeitplan
- Aussagen zur Programmsteuerung, Organisation und Personalplanung
- Aussagen zur Verstetigung des Erneuerungsprozesses
- Aussagen zu Monitoring und Evaluation

Die hier zugrunde liegende Methodik, die auf eine fundierten Analyse als Basis für die Konzeptentwicklung setzt und den Blick auch auf den Umsetzungsprozess richtet, hat sich in der Stadtentwicklungsplanung vielfach bewährt. Die Anordnung von Maßnahmen in Handlungsfeldern erleichtert zum einen die Steuerung und zum anderen auch die Kommunikation der vorgesehenen Strategien. In das Integrierte Handlungskonzept sind alle für die Entwicklung des Gebiets relevanten Handlungsfelder einzubeziehen.

In Bezug auf die Beteiligung bedeutet der integrierte Ansatz, dass auch alle relevanten Akteure in den Planungs- und Umsetzungsprozess mit einzubinden sind. Hierdurch soll nicht nur eine Interessenwahrung gewährleistet werden, sondern auch eine Aktivierung zur Mitgestaltung des Stadtentwicklungsprozesses erwirkt werden. Das heißt, dass die Akteure nicht nur den Prozess der Konzeptentwicklung aktiv begleiten, sondern sich auch in der Umsetzung, evtl. sogar mit eigenen (finanziellen) Ressourcen, engagieren sollen.

Die Förderung der Maßnahmen wird in Form eines Zuschusses gewährt. Die Höhe der Förderung beträgt in der Regel 60% der förderfähigen Ausgaben. Je nach Höhe der Arbeitslosigkeit und finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinde können Zu- und Abschläge von je 10% gewährt werden.

Eine Voraussetzung für eine Förderung ist, dass die städtischen Eigenmittel verbindlich im Haushalt zur Verfügung stehen bzw. gestellt werden. Des Weiteren ist das Integrierte Handlungskonzept und ein entsprechendes Maßnahmengebiet förmlich nach dem Baugesetzbuch durch den Stadtrat zu beschließen.

## **Beispiel für eine Vorgehensweise**

Für die Erarbeitung von Integrierten Handlungskonzepten gibt es viele Beispiele, u. a. das der Stadt Hilden. Die Verwaltung geht davon aus, dass bei der bisherigen politischen Diskussion um die Erstellung eines Innenstadtstadtkonzepts für Haan von Einzelnen ohnehin schon Bezug auf das Hildener Beispiel genommen wurde.<sup>2</sup>

Da die Vorgehensweise in Hilden aus Sicht der Haaner Verwaltung viele wichtige Anforderungen wie Transparenz, eine gute Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern und den innenstadtrelevanten Akteuren gewährleistet und der Erarbeitungsprozess sowohl ergebnisreich als auch bislang zügig durchgeführt werden konnte, soll die Vorgehensweise hier vorgestellt werden:

Auch die Stadt Hilden beabsichtigt, Maßnahmen zur Entwicklung ihrer Innenstadt zu ergreifen. Sie möchte sich gleichzeitig um Städtebauförderungsmittel aus dem Programm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ bemühen, um die Maßnahmen auch tatsächlich umsetzen zu können. Der Rat der Stadt Hilden hat deshalb am 12.12.2012 beschlossen, ein "Integriertes Handlungskonzept für die Innenstadt Hildens" zu erstellen.

Mit der Erstellung des Handlungskonzepts wurde eine Arbeitsgemeinschaft aus zwei Planungsbüros beauftragt. Die Erarbeitung des Konzepts ist inzwischen weit fortgeschritten, es liegt bereits ein Entwurf des integrierten Handlungskonzepts vor.

Zur Erstellung des Handlungskonzepts stand am Anfang die Analyse aller relevanten und vorliegenden Gutachten, Untersuchungen und Planungen sowie der städtebaulichen Bestandsaufnahme vor Ort.

Um eine Einschätzung zur bisherigen Entwicklung der Innenstadt zu erfassen und Stärken, Schwächen, Erwartungen, Wünsche sowie Anregungen abzufragen, wurden Expertenworkshops zu einzelnen Themenfeldern durchgeführt. Hierbei fand ein Austausch mit über 20 innenstadtrelevanten Akteuren (Einzelhändler, Architekten, Immobilieneigentümern, Vertretern der Kirchengemeinden, Experten für den Radverkehr, Ansprechpartnern für die Belange unterschiedlicher sozialer Gruppen (Vertretern der Stimmen von Kindern, Jugendlichen, Senioren, Behinderten Menschen, etc.)) statt. Diese wurden in verschiedenen Gesprächsrunden eingeladen.

Während der Erarbeitung des Integrierten Handlungskonzepts wurden zudem drei Stadtkonferenzen mit Beteiligung der Hildener Bevölkerung durchgeführt. Zur ersten Stadtkonferenz hat die Stadt Hilden ihre Einwohner zum Abschluss der Analysephase eingeladen. Anschließend an eine Vorstellung der Bestandsaufnahme und der identifizierten Stärken und Schwächen der Innenstadt im Plenum gab es die Möglichkeit zum Austausch an fünf Themenständen. In der zweiten Stadtkonferenz wurden konkretisierte Projekte und Maßnahmen vorgestellt. Diese wurden anhand von Plänen und beispielhaften Fotos visualisiert. Wiederum an Themenständen konnten die Besucher diesmal Projektdetails diskutieren. In einer abschließenden

---

<sup>2</sup> Sie vermutet dies aufgrund der Forderung nach bestimmten in ihrer Bezeichnung in der Stadtplanung eher unüblichen Beteiligungsformen wie „Stadtkonferenz“.

dritten Stadtkonferenz wurde der Entwurf des Handlungskonzepts vorgestellt. Hier konnten die Anwesenden die fünf für sie wichtigsten Maßnahmen auswählen. Zu allen Stadtkonferenzen wurden die relevanten Akteursgruppen sowie die breite Öffentlichkeit durch Presse und persönliches Anschreiben an einen Zufallsverteiler eingeladen.

Der Entwurf des integrierten Handlungskonzepts sowie die Themenplakate zur 1. und 2. Stadtkonferenz in Hilden können z. Z. im Hildener Ratsinformationssystem unter dem Link [http://www.hilden.de/session/bi/vo0050.php?\\_\\_kvonr=3226&voselect=550](http://www.hilden.de/session/bi/vo0050.php?__kvonr=3226&voselect=550) eingesehen werden.

Das Integrierte Handlungskonzept soll nun dem Rat zur Beschlussfassung als städtebauliches Entwicklungskonzept im Sinne des § 171b Abs. 2 Baugesetzbuch vorgelegt werden. Darüber hinaus soll der Bereich der Hildener Innenstadt gem. § 171b Baugesetzbuch als Stadtumbaugebiet festgelegt werden. Dies sind Voraussetzungen für die Förderantragstellung.

Für die Erstellung eines Integrierten Handlungskonzepts in der in diesem Beispiel beschriebenen Vorgehensweise werden aufgrund von unverbindlichen Angaben entsprechender Dienstleister Kosten in der Höhe von rd. 60.000 Euro geschätzt. Die hierin enthaltenen Kosten für die Durchführung je Stadtkonferenz dürften rd. 5.000 Euro betragen.<sup>3</sup>

#### **4. Ein von einer Förderantragstellung (zunächst) unabhängiger Weg: Erarbeitung einer Vorstudie für die Entwicklung der Innenstadt**

Vor dem Hintergrund

- der sich aus der Förderantragstellung ergebenden Bindungen an die Inhalte und das Erarbeitungsverfahren des Integrierten Handlungskonzepts und damit verbundenen hohen Kosten,
- der Vielzahl von Förderantragstellern und der damit verbundenen Unsicherheit einer Förderzusage und
- der erforderlichen Kofinanzierung durch städtische Eigenmittel, die in der mittelfristigen Finanzplanung eingestellt werden müssen und
- der Vermutung, dass es zur nachhaltigen Stärkung der Haaner Innenstadt auch wirkungsvolle Maßnahmen gibt, die verhältnismäßig kostengünstig umgesetzt werden können,

ist aus Sicht der Verwaltung auch ein Weg unabhängig von einer Förderantragstellung denkbar. Dieser sollte jedoch die spätere Weiterentwicklung zu einem Integrierten Handlungskonzept ermöglichen.

---

<sup>3</sup> Die bereits bestehende gute Analysesituation wurde hierbei bereits berücksichtigt. Kosten für zu erstellende Fachgutachten oder -planungen sind hier nicht enthalten.

Ein solcher Weg könnte nach Beratung durch mehrere Dienstleister in der Erstellung einer Vorstudie für ein Handlungskonzept liegen.

Grundlage wäre auch hier zunächst eine Analysephase, an deren Ende - nach Beschluss durch den Planungs- und Umweltausschuss - die Beteiligung der Bürger stünde. Das Spektrum möglicher Themen, die hier angesprochen werden können, ist breit und wird - nicht abschließend - in Anlage 1 aufgeführt. Die Themenfelder, zu denen die Sichtweisen der Bürger erkundet werden sollen, ergeben sich erst aus der Analyse. Denkbar ist es, die Stärken, Schwächen, Erwartungen und Wünsche zu den Themenfeldern

- Angebote der Innenstadt
- Gestaltung und Freiraum
- Mobilität / Erreichbarkeit
- Ggf. Image

zu erfragen.

In der sich an die Analysephase anschließenden Konzeptentwicklungsphase würde eine weitere Beteiligung der Bürger erfolgen, in der es um Ideen für Projekte und Maßnahmen geht. Hier kann sich die Verwaltung z. B. die gemeinsame Erarbeitung von Ideen bezüglich der Funktion und Gestaltung für den Neuen Markt und der angrenzenden Bereiche des Schillerparks vorstellen.

Seitens der Wirtschaftsförderung ist beabsichtigt, den Wochenmarkt zu optimieren – u. a. auch aufgrund seiner Frequenzbringerfunktion für einzelne Innenstadtlagen. Da die Wünsche der Marktkunden bislang nicht ausreichend bekannt sind, ist auch hier ein Dialog vorgesehen. Dieser könnte auch im Rahmen einer Bürgerbeteiligung zum Innenstadtkonzept erfolgen. In Bezug auf die Frage nach dem gewünschten Angebot hat das Gutachterbüro alternativ eine Fragebogenaktion auf dem Wochenmarkt vorgeschlagen, da hierbei auch auswärtige Kunden angesprochen werden könnten.

## **5. Möglichkeiten zur Beteiligung der Bürger**

Es gibt eine Vielzahl von Methoden für die Beteiligung in Planungs- und Entwicklungsprozessen. Sie können z. B. danach eingeteilt werden, welche Einflussnahmemöglichkeiten (Information – Konsultation – Kooperation) bestehen. Ein wesentlicher Unterschied besteht sicherlich auch zwischen Face-to-Face Formen, die auf der einen Seite gute Kommunikationsmöglichkeiten bieten, aber auch eine Anwesenheit erfordern, was für bestimmte Bevölkerungsgruppen ggf. nicht leicht einzurichten ist. Verschiedene Methoden sprechen verschiedene Zielgruppen an und liefern z. T. auch verschiedene Ergebnisse.

Der in Anlage 2 beigefügte Text gibt einen Überblick über viel diskutierte Methoden. Um möglichst viele betroffene und interessierte Menschen zu erreichen, ist sicherlich eine Methodenkombination angebracht.

## **6. Empfehlung der Verwaltung**

Die Erstellung eines Gesamtkonzepts für die Innenstadt als Steuerungsmittel für die vielgestaltigen Aktivitäten und Projekte ist aus Sicht der Verwaltung wünschenswert. Die Aufstellung eines Gesamtkonzepts ist als anspruchsvolle Planungsaufgabe nur von einem geeigneten und insbesondere hinsichtlich einer effektiven Prozessmoderation zur Einbindung aller Beteiligten erfahrenerm Fachbüro zu leisten, da die erforderlichen personellen Kapazitäten innerhalb der Verwaltung hierfür nicht vorhanden sind.

Unabhängig von der Vergabe würde durch die Wahrnehmung dieser Aufgabe trotzdem Personal gebunden werden, was dazu führt, dass andere Planungsaufgaben nachrangig wahrgenommen werden müssten.

Falls ein Innenstadtkonzept erstellt werden soll, empfiehlt die Verwaltung aus den unter Punkt 4 aufgeführten Gründen, zunächst den von einer Förderantragstellung unabhängigen Weg zu gehen und eine Vorstudie für die Entwicklung der Innenstadt zu erarbeiten.

Die Verwaltung empfiehlt in der Analysephase zunächst eine Stadtkonferenz durchzuführen und die Veranstaltungsunterlagen darüber hinaus im Internet zu veröffentlichen, verbunden mit der Möglichkeit für Interessierte, sich auch im Nachgang der Veranstaltung zu äußern.

In Bezug auf die Beteiligung im Rahmen der Konzeptentwicklungsphase empfiehlt die Verwaltung, Workshops zu ca. 3 Themen anzubieten. Denkbar ist hier, dass die Teilnehmer gleiche Fragestellungen parallel an unterschiedlichen Tischen bearbeiten und später präsentieren.

Zu den Veranstaltungen sollte zum einen über die Presse, das Internet, Amtsblatt und Plakate eingeladen werden. Zusätzlich sollte eine Einladung an einen Zufallsverteiler versandt werden, um durch diese besondere Form der Ansprache noch mehr Bürger zu erreichen.

### **Finanz. Auswirkung:**

Die Kosten für die Vorstudie werden auf der Grundlage unverbindlicher Kostenschätzungen auf rd. 30.000 Euro geschätzt. Die Kosten für die Überführung der Vorstudie in ein Integriertes Handlungskonzept werden auf 15.000 – 20.000 Euro geschätzt.

Am 04.06.2013 wurde der Haushaltsplan für die Stadt Haan beschlossen. Unter Produkt 090110 Räumliche Planung und Entwicklung ist ein Pauschalbetrag für nicht vorhersehbare Fachgutachten (ggf. Innenstadtplanung / Bürgerbeteiligung) in der Höhe von 10.000 Euro enthalten. Um die Vorstudie beauftragen zu können wären zusätzlich 20.000 Euro in den Haushalt einzustellen, bzw. Mittel für andere Planungen unter Produkt 090110 umzuschichten bzw. auch nicht zu bearbeiten.

### **Anlagen:**

Anlage 1: Mindmap "Themen Innenstadt-konzept"

Anlage 2: Formen der Kommunikation in Planungs- und Entwicklungsprozessen