

Innenstadtprogramm Schleswig-Holstein Halbzeitevaluation

Ergebnisbericht GEWOS | BIG Städtebau GmbH, Juli 2023



1. Ausgangssituation – Innenstadtprogramm Schleswig-Holstein S. 3
2. Monitoring und Programmevaluation S. 4
3. Ablauf und Methodik des Monitorings S. 5
4. Anforderungen an ein Indikatoren-Set zur Messung der Wirkungen des Programms S. 6
5. Zentrale Ergebnisse S. 8
 - Umsetzungsstand der Maßnahmen in den Kommunen
 - Zielerreichung der Maßnahmen
 - Wirkung der Maßnahmen auf die Innenstädte und Zentren
 - Umsetzungsprozess in den Kommunen
 - Ausgestaltung und Begleitung des Förderprogramms
6. Erkenntnisse aus der ersten Programmhälfte S. 14

1. Ausgangssituation – Innenstadtprogramm Schleswig-Holstein

Mit dem Ziel, Kommunen kurzfristig in die Lage zu versetzen durch ad-hoc-Projekte die Innenstädte bzw. die Ortskerne attraktiver zu gestalten und zu stärken, hat das Land Schleswig-Holstein im Juni 2021 ein landeseigenes Innenstadtprogramm auf den Weg gebracht. Damit reagierte das Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport auf den bundesweiten Bedeutungsverlust der Innenstädte und Zentren, welcher nicht erst in Folge der Corona-Pandemie aufgetreten ist, jedoch durch die Pandemie beschleunigt und für alle sichtbar und spürbar wurde. Der örtliche Einzelhandel ist bereits seit Jahren rückläufig und hinterlässt mancherorts große Lücken in den traditionellen Einkaufsstraßen. Die Nutzungsvielfalt in den Zentren schwindet und in der Folge auch die Aufenthaltsqualität und die Besucherfrequenzen. Das Innenstadtprogramm wurde als schnell und niedrigschwellig zugängliches Sofortprogramm aufgesetzt, um die Kommunen bei der Bewältigung der Krise(n) finanziell zu unterstützen. „Dabei geht es nicht darum, die Folgen der Pandemie einfach nur abzufedern, sondern langfristig die Innenstädte zukunftsfähig weiterzuentwickeln. D.h. auch im Kontext voranschreitender Digitalisierung ein Gesamtgefüge aus Kultur, Bildung, Einkaufsmöglichkeiten, Gastronomie und Wohnen zu schaffen, welches Stadt- und Ortsteilzentren zu Erlebnisräumen werden lässt.“ (forumstadtundlandsh-Webseite, 29.06.2023)

Von den antragsberechtigten Kommunen (mind. zentralörtliche Funktion eines Unterzentrums oder mind. 10.000 Einwohner) wurden 47 Anträge eingereicht, davon wurden 41 Anträge bewilligt (Landeshauptstadt Kiel mit 3 Anträgen und Heiligenhafen mit zwei Anträgen). Insgesamt 38 Kommunen – kleine und große, quer verteilt in Schleswig-Holstein - werden bis Ende 2024 mit rd. 12,5 Mio. € bei Maßnahmen und Projekten zur Stärkung der Innenstädte und Zentren gefördert. Dabei reichen die Maßnahmen von Zentren- und Leerstandsmanagements, Zwischennutzungen, über neue Beteiligungsformate, Innenstadt- und Nutzungskonzepte sowie innovative Aktionen und Events bis hin zur Umgestaltung des öffentlichen Raumes und der Verbesserung der Aufenthaltsqualität.

Programmbegleitend berät die BIG Städtebau GmbH die Kommunen bei der Programmumsetzung und baut einen landesweiten Erfahrungsaustausch auf. Durch GEWOS findet das programmbegleitende Monitoring und eine Evaluation statt. Dazu werden die Programmkommunen zur Programm-Halbzeit und am Ende der Programmlaufzeit zum Umsetzungsstand- bzw. –verlauf, zu den jeweiligen Zielen und zur Wirkung der umgesetzten Maßnahmen befragt.

2. Monitoring und Programmevaluation

Im Rahmen des zweiphasigen Monitorings sollen Erkenntnisse über die Programmumsetzung und die Effekte der Fördermaßnahmen gewonnen werden. Dazu wurden in der **ersten Phase** zur Halbzeit des Innenstadtprogramms im März / April 2023 alle 38 geförderten Kommunen anhand eines standardisierten Fragebogens befragt. Insgesamt wurden in der Halbzeitevaluation 38 bewilligte Anträge (von insgesamt 41 Anträgen) mit 213 Maßnahmen erfasst (davon 2 telefonische Auskünfte zum Umsetzungsstand).^{*} Die Ergebnisse der Zwischenevaluation wurden auf der Halbzeitkonferenz vorgestellt.

Eine **zweite Evaluationsphase erfolgt** zu Projektende (voraussichtlich Ende 2024). Fokus der Programmevaluation zu Projektende ist, in wie fern eine Verstetigung der geförderten Maßnahmen sinnvoll und möglich ist und wie die geförderten, mittelfristig wirksamen Konzepte umgesetzt werden können. Die Programmevaluation zu Projektende soll dazu beitragen abzuschätzen, welche Effekte der Einsatz von Fördermitteln in den Kommunen bewirkt hat und wie die angeschobenen Maßnahmen verstetigt werden können.

^{*}Aufgrund der geringen Fallzahl und teilweise noch nicht weit fortgeschrittenen Umsetzungsstände konnten nicht zu allen Fragestellungen aussagekräftige Auswertungen erstellt werden (z.B. quantitative Umsetzungsindikatoren).



Plakat zur Halbzeitkonferenz Innenstadtprogramm am 08. Mai 2023

3. Ablauf und Methodik des Monitorings

Die Halbzeitevaluation wurde als Vollbefragung in den 38 Programmkommunen (mit insgesamt 41 bewilligten Anträgen; davon drei Anträge in Kiel, 2 Anträge in Heiligenhafen) im Befragungszeitraum vom 07.03.23 bis 06.04.23 durchgeführt (Stichtag zur Bewertung der Maßnahmen durch die Kommunen war der 28.02.2023).

Zur Vorbereitung des Monitorings wurden

- die eingereichten Förderanträge individuell ausgewertet und
- sämtliche Kommunen in einer **Vorabevaluation** im Juni/Juli 2022 nach ihren konkreten Zielen, die sie mit den Maßnahmen erreichen wollen und wie die Zielerreichung gemessen werden kann (geeignete Indikatoren) befragt.
- Auf Basis dieser Befragungsergebnisse wurde in Abstimmung mit dem Auftraggeber der Fragebogen für das Monitoring entwickelt.

Im Rahmen der Vorabevaluation im Sommer 2022 hat sich gezeigt, dass sich die Befragung aus Sicht der Kommunen am einfachsten per Mail mit einer standardisierten Abfragemaske im Excel-Format durchführen lässt.

Die Halbzeitevaluation umfasste die folgenden fünf Schwerpunktthemen:

- Umsetzungsstand der Maßnahmen in den Kommunen
- Zielerreichung der Maßnahmen
- Wirkung der Maßnahmen auf die Innenstädte und Zentren
- Umsetzungsprozess in den Kommunen
- Ausgestaltung und Begleitung des Förderprogramms.

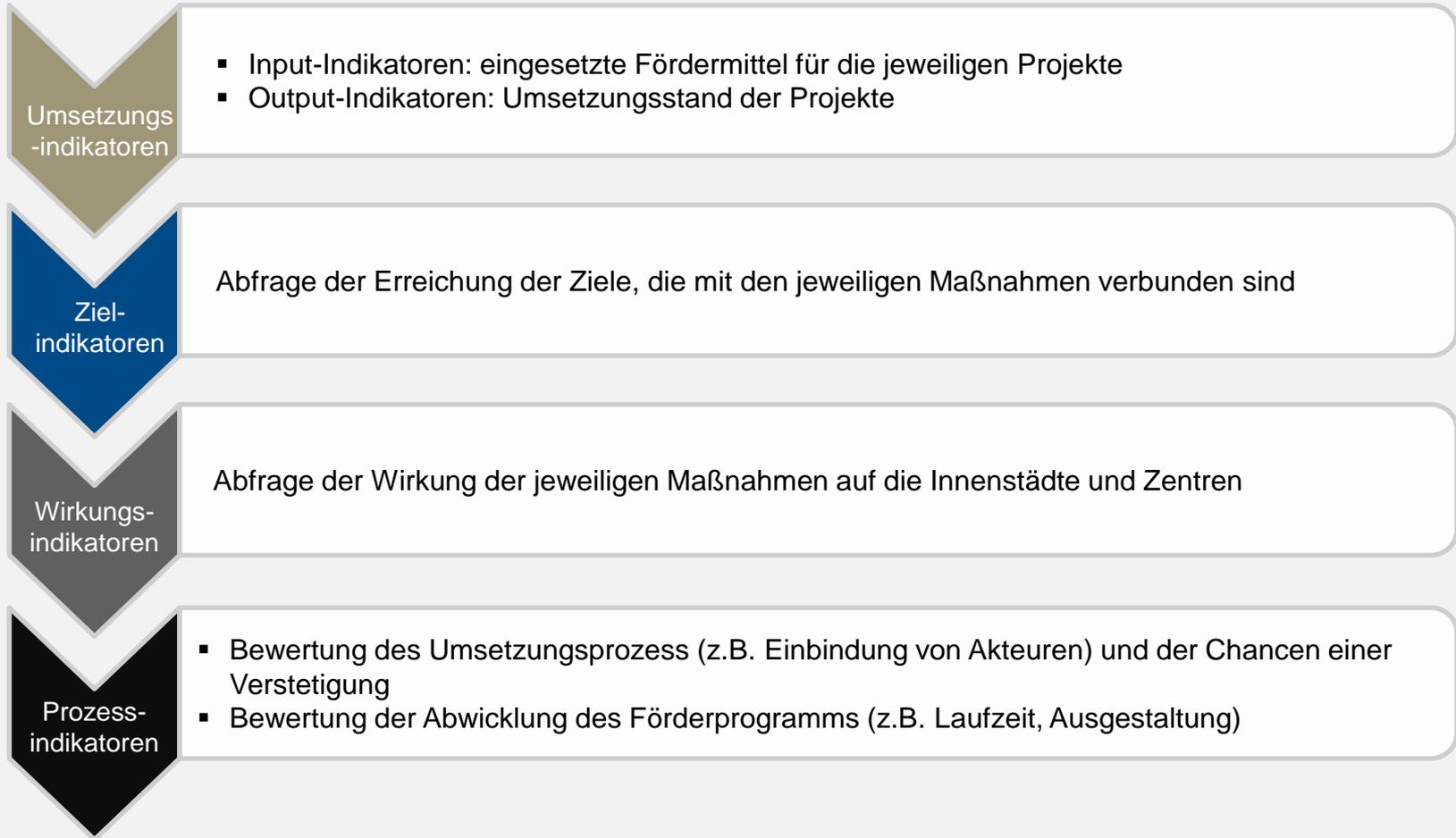
4. Anforderungen an ein Indikatoren-Set zur Messung der Wirkungen des Programms

Mit dem Monitoring soll die Wirksamkeit der Maßnahmen im Hinblick auf die Stärkung der Innenstädte und Zentren erruiert werden. Dazu ist ein geeignetes Indikatoren-Set zu entwickeln, welches bestimmte Anforderungen erfüllen sollte. Hierzu zählen u.a.:

- die Daten müssen zu unterschiedlichen Zeitpunkten (Projektbeginn, Projektabschluss) verfügbar sein
- der Aufwand für die Datenrecherche muss durch die Kommunen leistbar sein
- die Daten aus unterschiedlichen Kommunen / Fördergebieten sollten gleichermaßen vorhanden und miteinander vergleichbar sein
- die Daten sollten Rückschlüsse auf die Wirkungsweise der Maßnahmen ermöglichen.

Häufig werden quantitative Indikatoren, also beispielsweise Besucherfrequenzdaten, Anzahl von Veranstaltungen oder Angaben zur Zahl der Leerstände, zur Effizienzmessung herangezogen. Rein quantitative Daten sind jedoch nur bedingt geeignet, um Aussagen zur Wirkungsweise von Maßnahmen zu ermitteln. Zudem lassen sich für zahlreiche Maßnahmen, wie z.B. die Stärkung der lokalen Netzwerk- und Kooperationsstrukturen, Veranstaltungen oder Konzepte kaum quantitative Indikatoren anwenden.

Im Rahmen der Vorabevaluation und in zahlreichen Gesprächen mit den Kommunen hat sich gezeigt, dass in den meisten Fällen keine quantitativen Indikatoren erfasst werden (können). Daher wurden um die Wirkungen des Innenstadtprogramms zu messen, v.a. qualitative Bewertungen und Einschätzungen der Programmverantwortlichen abgefragt.



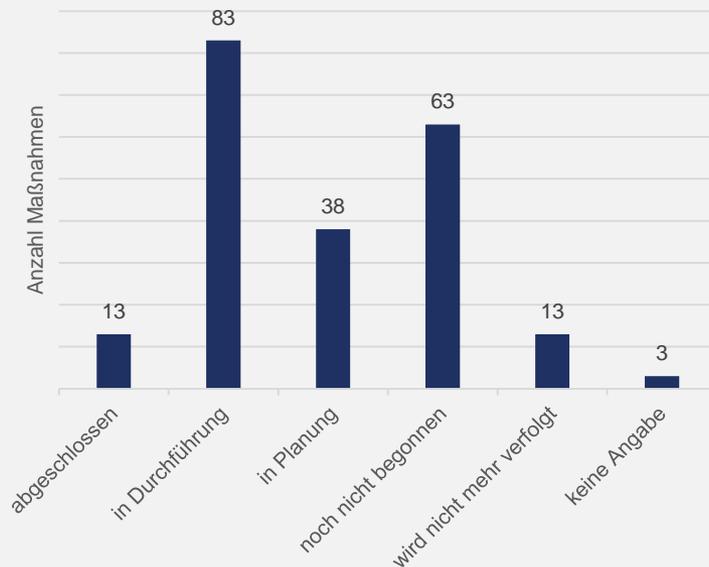
5. Zentrale Ergebnisse –

Umsetzungsstand der Maßnahmen in den Kommunen (Stichtag 28.02.23)

Der Programmfortschritt in den Kommunen gestaltet sich wie folgt:

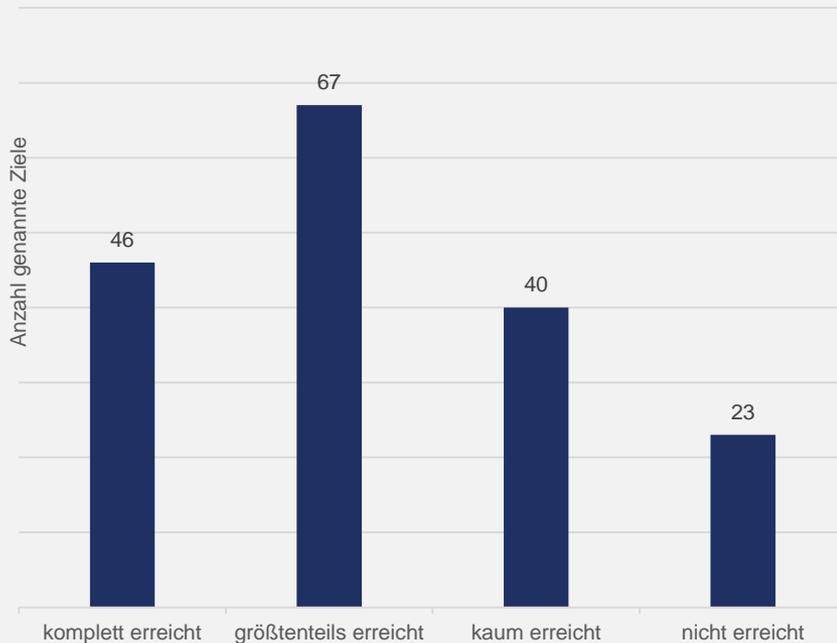
- Gut 40 % (83) der 213 erfassten Förderprojekte sind in Durchführung, d.h. die Projektvorbereitungen sind abgeschlossen und die Maßnahmen werden realisiert (2022: 23%)
- 13 Maßnahmen sind bereits abgeschlossen. Damit hat sich der Anteil der Maßnahmen, die in Durchführung oder abgeschlossen sind, von 25 % im Juni/Juli 2022 auf 45 % im Februar 2023 deutlich erhöht.

- Etwa 18 % (38) der Maßnahmen befinden sich in Planung (2022: 46%)
- Mit der Umsetzung von gut 30 % (63) der Maßnahmen wurde noch nicht begonnen (2022: 25%). Die Steigerung im Vergleich zu 2022 ist auf solche Projekte zurückzuführen, bei denen die Kommunen im Zuge des Planungsprozesses entschieden haben, sie doch nicht weiter zu verfolgen, z.B. einzelne bauliche Maßnahmen aufgrund der allgemeinen Kostensteigerungen.
- 13 Maßnahmen werden nicht weiterverfolgt. Dies gilt für Maßnahmen, die inzwischen nicht mehr relevant sind, wie etwa pandemie-bedingte Hygienemaßnahmen oder Weihnachtsbeleuchtungen, die aufgrund der Energiekrise nicht angeschafft wurden.
- Bei Betrachtung des Umsetzungsstands nach Kommunen zeigt sich, dass 33 der 38 befragten Kommunen mindestens eine Maßnahme in Durchführung oder abgeschlossen haben.



Quelle: Abfrage Halbzeitevaluation (n=213)

Wir sehen, dass die Kommunen nach einer längeren Anlaufphase inzwischen stärker in die Projektumsetzung kommen. So befinden sich inzwischen etwa doppelt so viele Maßnahmen in Durchführung, als noch im Sommer 2022. Dennoch sind knapp die Hälfte der Maßnahmen erst in Planung oder wurden noch immer nicht begonnen.

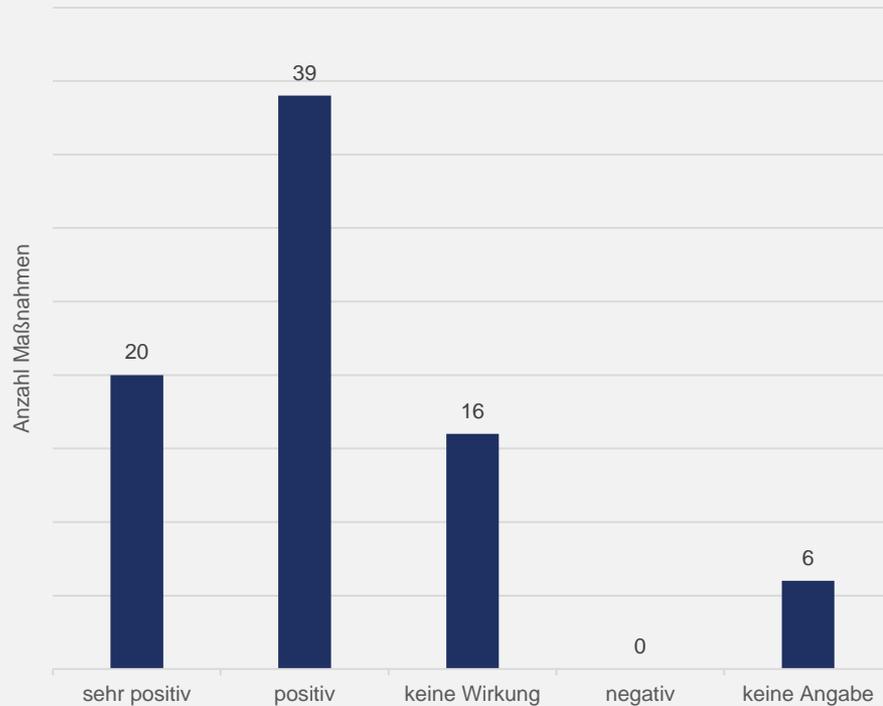


Quelle: Abfrage Halbzeitevaluation. Bewertung der Erreichung von 176 einzelnen Zielen durch 29 Kommunen.

Knapp zwei Drittel der mit den Maßnahmen verbundenen Ziele wurden erreicht.

Rund ein Drittel der Kommunen hat die gesteckten Ziele bisher kaum oder nicht erreicht, was damit zu begründen ist, dass die Maßnahmen noch nicht lange genug umgesetzt sind oder dass bestimmte Maßnahmen (z. B. Konzepte, Analysen) zunächst keine in der Innenstadt spürbaren Effekte erzeugen.

Hintergrund: In der Befragung vom Juni 2022 wurden die Kommunen aufgefordert, bis zu 3 Entwicklungsziele für die Innenstadt je beantragter Maßnahme zu benennen. Häufig genannte Ziele waren etwa die Reduzierung von Leerstand, die Aktivierung von Akteuren oder die Erhöhung der Aufenthaltsqualität. In der Halbzeitevaluation wurde nun für die Maßnahmen, die sich in Durchführung befinden oder bereits abgeschlossen sind, eine Bewertung der Erreichung der jeweiligen Ziele abgefragt. Insgesamt sind 176 genannte Ziele zu 81 Maßnahmen in 29 Kommunen in die Auswertung eingegangen

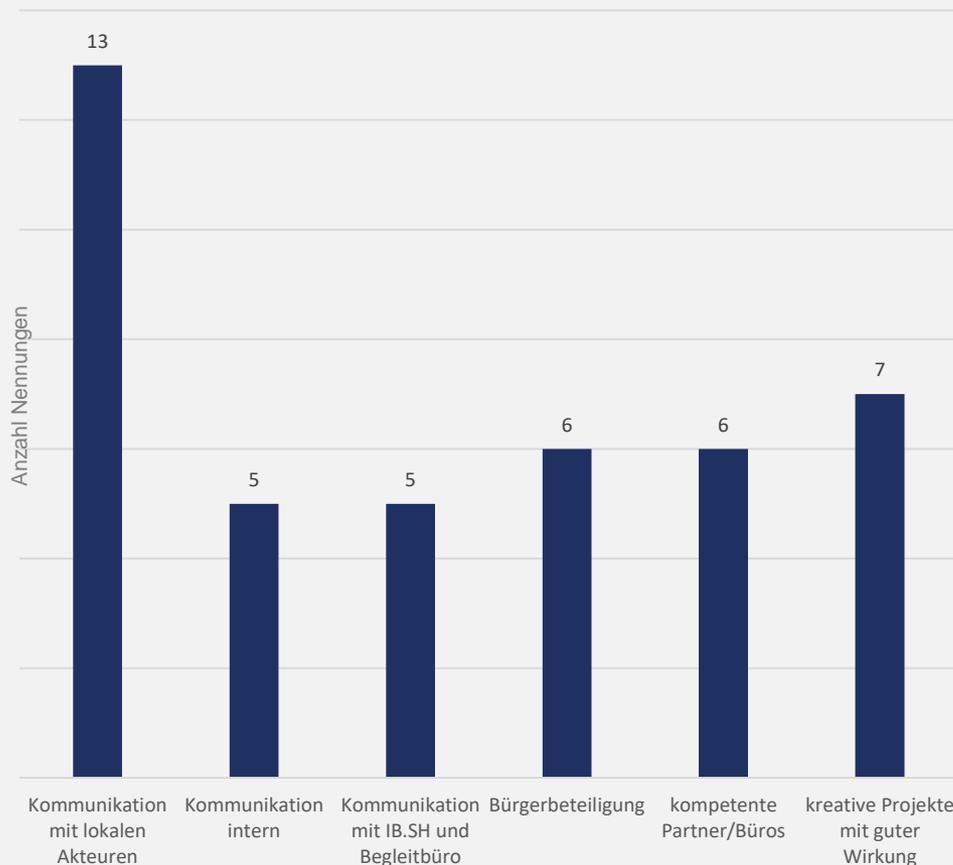


Quelle: Abfrage Halbzeitevaluation (n=81). Bewertung nur auf Basis von Maßnahmen, die in Durchführung oder abgeschlossen sind. Kommunen mit mehreren Maßnahmen konnten die Wirkung jeder Maßnahme separat bewerten.

Knapp drei Viertel der umgesetzten bzw. in Durchführung befindlichen Maßnahmen entfalten nach Auskunft der befragten Kommunen eine (sehr) positive Wirkung auf die Innenstädte und Zentren.

Für 16 der umgesetzten Maßnahmen wurde bislang keine Wirkung festgestellt, was v.a. daran liegt, dass bei einigen Maßnahmen, wie etwa Konzepten, eine konkrete Wirkung auf die Innenstadt (noch) nicht abschätzbar ist und bei anderen Maßnahmen die Umsetzung noch nicht lange genug zurück liegt, um die Wirkung zu messen. Genauere Aussagen sollten mit der Abschlussevaluation in 2024 möglich sein.

Was hat aus Ihrer Sicht bei der Umsetzung der Maßnahmen besonders gut geklappt? (offene Frage)



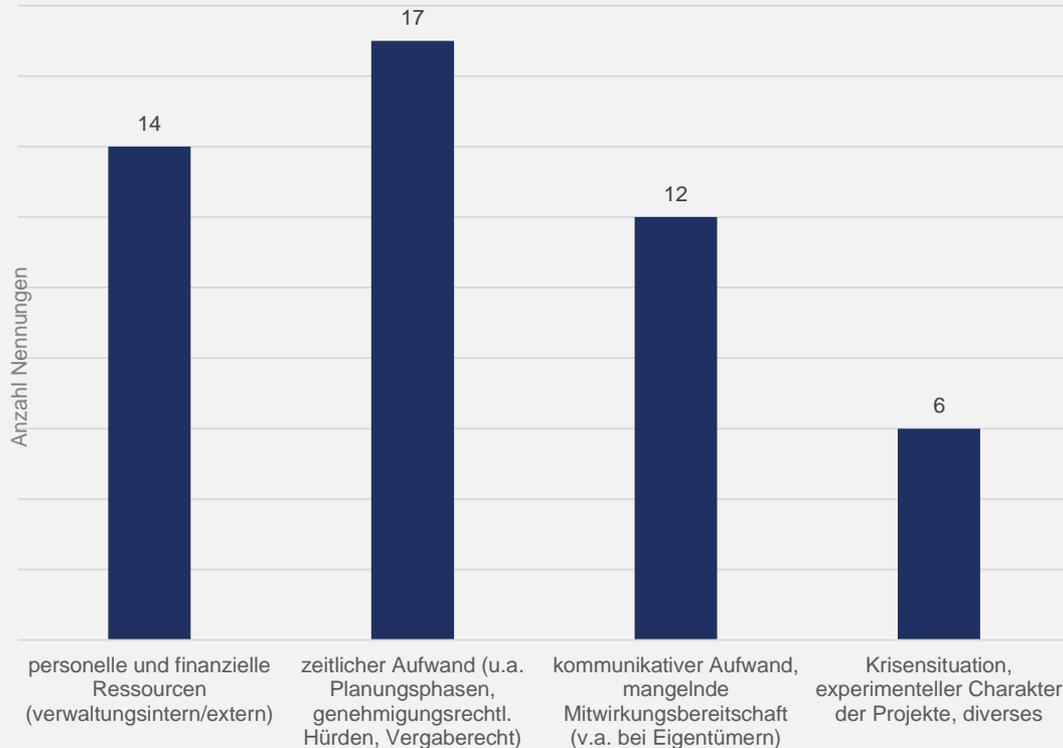
Quelle: Abfrage Halbzeitevaluation (n=42). Bis zu 3 Antworten je Kommune möglich.
Fragestellung als offene Frage. Antworten der Kommunen durch GEWOS/BIG in Kategorien zusammengefasst.

Der Umsetzungsprozess (der in Durchführung befindlichen oder abgeschlossen Maßnahmen) wird bisher vom überwiegenden Teil der Befragten als gut bis sehr gut (64 Angaben) und in nur drei Fällen als schlecht bewertet.

Besonders gut hat dabei folgendes geklappt (s. Grafik links):

- die Kommunikation und Zusammenarbeit mit lokalen Akteuren
- mit dem Programm konnten kreative Projekte und Lösungen entwickelt werden
- zahlreiche Bürgerbeteiligungsformate mit positiver Wirkung für die Wahrnehmung der Maßnahmen und das Zusammenwirken der Akteure
- die Zusammenarbeit mit externen Dienstleistern
- gute verwaltungsinterne Kommunikationsprozesse
- die Ausgestaltung des Förderprogramms und die Begleitung der Programmumsetzung (durch die IB.SH und die BIG Städtebau GmbH).

Hemmnisse und Herausforderungen bei der Umsetzung der Maßnahmen (offene Frage)



Als Hemmnisse und Herausforderungen bei der Umsetzung der Maßnahmen wurden v.a. folgende genannt:

- hoher bürokratischer und zeitlicher Aufwand durch erforderliche Planungsphasen, genehmigungsrechtliche Hürden und das Vergaberecht
- mangelnde personelle und fachliche Ressourcen innerhalb der Verwaltung sowie Schwierigkeiten bei der Besetzung der Stellen für City- und Leerstandsmanager oder Ansprache geeigneter Büros
- hoher kommunikativer Aufwand z.B. beim Aufbau neuer Dialogstrukturen mit den lokalen Akteuren, mangelnde Mitwirkungsbereitschaft (v.a. der Immobilieneigentümer)
- der experimentelle Charakter vieler Projekte und die Herausforderungen im Zusammenhang mit den sich überlagernden Krisen.

Quelle: Abfrage Halbzeitevaluation (n=49). Bis zu 3 Antworten je Kommune möglich.
Fragestellung als offene Frage. Antworten der Kommunen durch GEWOS/BIG in Kategorien zusammengefasst.

Die Bewertung der Ausgestaltung und Betreuung des Förderprogramms durch die Kommunen umfasste folgende 6 Schwerpunkte*:

- Die **Laufzeit des Förderprogramms** wird von 18 der 38 Befragten als ausreichend eingeschätzt. 15 Kommunen gaben an, dass die Laufzeit zu kurz ist.
- Den **Prozess der Antragsstellung** bewerten 14 Kommunen als einfach/unbürokratisch, 16 x teils/teils, nur 3 Kommunen empfanden den Prozess komplex.
- Die **Flexibilität des Förderprogramms bei der Maßnahmenumsetzung** wird von der Mehrheit der Befragten als hoch angesehen (21), 7 antworteten mit teils/teils.
- Der überwiegende Teil der Befragten sieht die **Betreuung durch das Begleitbüro** (20 Nennungen) **sowie den Erfahrungsaustausch im landesweiten, digitalen Innenstadttalk** (26 Nennungen) als gut bis sehr gut an.
- Zusammengefasst betrachtet wird sowohl die Ausgestaltung des Förderprogramms als auch die Betreuung im Umsetzungsprozess von den meisten Kommunen positiv bewertet.

*restliche Angaben jeweils keine Nennung

6. Erkenntnisse aus der ersten Programmhälfte (1)

- Die Schaffung von neuen Strukturen mit personellen und fachlichen Kapazitäten in der Verwaltung war für viele Kommunen die größte Herausforderung im Rahmen der Programmumsetzung und hat teilweise sehr viel Zeit in Anspruch genommen. Doch nicht nur die personellen Kapazitäten innerhalb der Verwaltung waren herausfordernd, sondern auch die Besetzung der vielen neuen Positionen für Innenstadt- und Leerstandsmanager mit qualifiziertem Personal oder geeigneten Dienstleistern.
- Häufig bremst das Fehlen einer strategisch-konzeptionellen Handlungsgrundlage für die Innenstadtentwicklung die Umsetzung von Sofortmaßnahmen, da ein mit den Innentadtakteuren entwickelter und politisch legitimer Handlungsleitfaden fehlt und Projekte erst zeitintensiv mit den lokalen Akteuren erarbeitet und politische Beschlüsse herbeigeführt werden müssen. Dazu kommt, dass die meisten Projekte experimentellen Charakter haben und eine Blaupause fehlt - Projektfahrpläne waren erst im Dialog mit neuen Partnern zu entwickeln.
- Positiv ist, dass hierfür die Kommunikations- und Abstimmungsprozesse mit den lokalen Akteuren deutlich intensiviert wurden, z.B. durch die Bildung von projektbegleitenden Lenkungsgruppen. Gleiches gilt für die Beteiligung neuer Zielgruppen, wie bspw. die Immobilieneigentümer. Allerdings gestaltet sich die Beteiligung gerade der Eigentümer häufig schwierig, da viele Eigentümer nur schwer greifbar oder auch schwer zu motivieren sind. Der landesweite Erfahrungsaustausch ist für viele Kommunen eine wertvolle Begleitung und Unterstützung bei der Umsetzung der Projekte.
- Eine große Hürde sind vergaberechtliche Fragestellungen im Rahmen von Ausschreibungsverfahren. Dies gilt erst recht dann, wenn die Verfahren nicht durch die Verwaltung selbst, sondern durch Dritte (bspw. das Innenstadtmanagement) durchgeführt werden. V.a. in kleineren Kommunen führt der Mangel an personellen Ressourcen daher zu deutlichen Verzögerungen in der Programmbearbeitung.

- Hinzu kommt, dass sich die Rahmenbedingungen mit dem Ukraine-Krieg, der Energiekrise sowie den allgemeinen Preissteigerungen drastisch verändert haben. Projekte, die als Reaktion auf die Corona-Pandemie entwickelt wurden, waren nicht mehr relevant. Themen wie Energieeinsparung und Klimaanpassung standen plötzlich im Fokus, ebenso Fragen der Unterbringung und Integration von Flüchtlingen.
- All diese Effekte waren bei der Umsetzung der Projekte zu berücksichtigen. In der Folge kam es zu zeitlichen Verzögerungen, aber auch zu notwendigen Anpassungen der beantragten Projekte. Einige Maßnahmen (wie eine neue Weihnachtsbeleuchtung) wurden in Frage gestellt, aufwändig angepasst oder nicht mehr weiterverfolgt. Auch bauliche Projekte wurden aufgrund der kaum noch zu kalkulierenden Kosten neu geprüft oder geschoben.
- Gleichwohl wurden zahlreiche Prozesse zur Steigerung der Attraktivität der Innenstädte und Ortszentren mit Hilfe des Programms in Gang gesetzt. Neben neuen Personalstellen für das City- und Leerstandsmanagement, wurden Strukturen zur Beteiligung und zur Aktivierung der lokalen Akteure über Projektbeiräte oder Netzwerkveranstaltungen aufgebaut. Neue Veranstaltungsformate (z.B. Beach-Club, Musikveranstaltungen, Inszenierungen) oder Interventionen im öffentlichen Raum (Optimierung der Beleuchtung, Begrünung, Möblierung) sind für die Öffentlichkeit sichtbar und wahrnehmbar und tragen so zu Akzeptanz und Mitwirkungsbereitschaft der lokalen Akteure bei. Mit der Erarbeitung von Innenstadtkonzepten und Machbarkeitsstudien werden wichtige konzeptionelle Grundlagen für passgenaue und zukunftsorientierte Maßnahmen und Projekte sowie die Voraussetzungen für eine Verstetigung über die Laufzeit des Innenstadtprogramms hinaus geschaffen.

- Die Wirkung der mit Hilfe des Innenstadtprogramms initiierten Maßnahmen auf die Innenstädte und Zentren wird von den meisten Kommunen demnach auch positiv bis sehr positiv bewertet. Besonders hervorgehoben werden die verbesserten Kooperations- und Kommunikationsstrukturen mit den lokalen Akteuren wie beteiligten Vereinen, Initiativen oder Privatpersonen. Gerade diese Co-Kooperationen sind entscheidend für die zukünftige Innenstadttransformation, da das Innenstadtprogramm deutlich sichtbar macht, dass die anstehenden Aufgaben nicht alleine von den Verwaltungen bewältigt werden können, sondern als Gemeinschaftsaufgabe für Verwaltung, Politik und lokale Akteure verstanden werden müssen.
- Die Unterstützung durch das Innenstadtprogramm stellt bei der Transformation der Zentren eine zentrale Hilfestellung für die Kommunen dar. Etliche innovative Projekte, die Schaffung neuer Personalstellen oder die Erarbeitung von zukunftsweisenden Handlungskonzepten wären ohne das Innenstadtprogramm nicht umgesetzt worden. Es zeigt sich jedoch nach wie vor, dass der Bedarf nach Beratung und Unterstützung bei der Programmumsetzung hoch ist.
- Für viele gute Maßnahmen wird die Zeit bis zum Ende der Programmlaufzeit am 31.12.2024 knapp bzw. nicht ausreichend sein (z.B. Leerstandsbelegung, Innenstadtmanagement, bauliche Maßnahmen), was natürlich für die jetzt (endlich) geschaffenen Strukturen und für die Ziele des Programms, die Belegung der Innenstädte und Zentren zu unterstützen, bedauerlich ist. Daher formulieren einige Kommunen inzwischen die Frage nach einer zeitlichen Programmverlängerung (so auch in den Innenstadttalks oder bei der Halbzweikonferenz am 08. Mai 2023).

Fabian Maaß

GEWOS

Büro Hamburg

Drehbahn 7, 20354 Hamburg

Telefon +49 40 69712-232

Mobil +49 162 1018457

E-Mail fabian.maass@gewos.de

Tanja Nagelsmeier

BIG Städtebau

Büro Hamburg

Drehbahn 7, 20354 Hamburg

Telefon +49 40 3410678-13

Mobil +49 152 09357274

E-Mail tanja.nagelsmeier@big-bau.de

**GEWOS Institut für Stadt-, Regional- und
Wohnforschung GmbH**



Beratung. Planung. Forschung.

Büro Hamburg
Drehbahn 7
20354 Hamburg

www.gewos.de

BIG Städtebau GmbH



Büro Hamburg
Drehbahn 7
20354 Hamburg

www.big-bau.de