

# KURS INNENSTADT NRW

*Positionen, Ansprüche und Forderungen aus dem  
Netzwerk Innenstadt NRW*

---

# KURS INNENSTADT NRW

*Positionen, Ansprüche und Forderungen aus dem Netzwerk Innenstadt NRW*

---




---

## INHALT

---

### KURS INNENSTADT NRW

Zum Hintergrund S. 4

---

### STADT | INNENSTADT

Ort der Identifikation und Visitenkarte  
der Stadt S. 6

---

### INNENSTADT | 10 POSITIONEN

Voraussetzungen für Strategien,  
Konzepte und Steuerung S. 9

---

### INNENSTADT | FUNKTIONEN

Bedeutung der funktionalen und  
gestalterischen Qualitäten S. 11

---

### INNENSTADT | HERAUSFORDERUNGEN

Mehrdimensionale und komplexe  
Veränderungen S. 12

---

### INNENSTADT | LEITLINIEN

Orientierung für eine integrierte  
Innenstadtentwicklung S.17

---

### VERFASSER

Elke Frauns, büro frauns, Münster

Prof. Rudolf Scheuven, Technische Universität Wien

---

### IN ZUSAMMENARBEIT MIT

Klaus Austermann, Ministerium für Bauen und Verkehr  
des Landes NRW, Düsseldorf; Univ.-Prof. Dr.-Ing. Klaus  
J. Beckmann, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin;  
Andreas Brüning, Netzwerk Innenstadt NRW; Udo  
Geidies, Stadt Bocholt; Prof. Dr. Dr. h.c. Erich Greipl,  
Otto-Beisheim Group GmbH & Co. KG, Düsseldorf;  
Jens Imorde, Netzwerk Innenstadt NRW; Karl Jasper,  
Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes NRW,

Düsseldorf; Stephan Keller, Städte- und Gemeindebund  
Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf; Klemens Nottenkemper,  
Wohn + Stadtbau GmbH, Münster; Ulrich Paßlick, Stadt  
Bocholt; Prof. Christa Reicher, Technische Universität  
Dortmund; Hartmut Thielen, Städtetag Nordrhein-West-  
falen, Köln; Prof. Sigurd Trommer, Denkwerkstatt der  
Montag Stiftungen gAG, Bonn; Dr. Kirsten Witte, Bertels-  
mann Stiftung, Gütersloh

---

# KURS INNENSTADT NRW

## Zum Hintergrund

Kurs Innenstadt NRW – das sind Meinungen, Positionen, Forderungen und Ansprüche aus den nordrhein-westfälischen Städten und Gemeinden mit Blick auf die zukünftige Bedeutung, Rolle und Funktion unserer Innenstädte. Diese Städte und Gemeinden haben sich im Netzwerk Innenstadt NRW organisiert und arbeiten gemeinsam am Aufbau und der dauerhaften Verankerung einer nachhaltig funktionierenden Plattform für den Erfahrungsaustausch der nordrhein-westfälischen Kommunen untereinander. Darüber hinaus geht es um die Qualifizierung von Innenstadtakteuren sowie die Unterstützung bei der Entwicklung und Umsetzung lokaler und regionaler Vorhaben in den Städten und Gemeinden von NRW.



Kurs Innenstadt NRW – das ist der gemeinsame und nachdrückliche Appell an alle verantwortlich Handelnden und Entscheidungsträger in und für unsere Innenstädte und fordert eindringlich auf, der Entwicklung der Innenstädte in Nordrhein-Westfalen höchste Aufmerksamkeit zukommen zu lassen.

Kurs Innenstadt NRW richtet sich vor allen Dingen an die Politikerinnen und Politiker im Bund, im Land NRW sowie in den Kommunen, aber auch an Verwaltungen, die zahlreichen privaten Innenstadtakteure und nicht zuletzt an die Bürgerinnen und Bürger, denn unsere Innenstädte stecken in einer außergewöhnlichen Krisen- und Umbruchzeit. Außergewöhnlich deshalb, weil die Städte und Gemeinden mehr Rückendeckung brauchen, wenn sie eine aktive, vorausschauende und nachhaltige Innenstadtentwicklung wirkungsvoll verfolgen wollen.

**Kurs Innenstadt NRW fordert eindringlich auf, der Entwicklung der Innenstädte in NRW höchste Aufmerksamkeit zukommen zu lassen.**

Dabei sind die Ausgangslage und die Bedeutung der Innenstädte klar zu definieren: Im Jahr 2007 lebten erstmalig in der Geschichte mehr Menschen in Städten als auf dem Land und bis zum Jahr 2050 wird der Anteil der Stadtbevölkerung auf über 70 % steigen. Für die Zukunft der Europäischen Stadt haben unsere Innenstädte sowie die Stadt- und Ortsteilzentren eine herausragende Bedeutung. Das Spektrum der zentralen Räume und Versorgungsbereiche reicht hierbei von kleinen Ortskernen mit Nahversorgungsfunktion über Orts- und Stadtteilzentren mit lokaler Bedeutung bis hin zu Innenstadtzentren mit regionalen Einzugsbereichen. All diese Zentren sowie ihr Zusammenspiel

sind wesentliche Grundlage und Voraussetzung für ein vielfältiges und leistungsfähiges Siedlungssystem in Nordrhein-Westfalen.

Die Zentren sind Orte für Wirtschaft und Kultur, Orte zum Arbeiten und Wohnen, für Versorgung und Freizeit. Zugleich sind sie Identifikationsorte der Gesellschaft und Kristallisationspunkte für das Alltagsleben der Menschen. In den Zentren entscheiden sich sozialer Zusammenhalt, ökologische Verträglichkeit, ökonomische Tragfähigkeit und kulturelle Innovation unserer Städte und Gemeinden. Aufgrund des sozialen, wirtschaftlichen, technischen und demografischen Wandels sowie der Entwicklung zur Wissens- und Informationsgesellschaft erleben Innenstädte und Ortskerne eine gewisse Renaissance. Gleichzeitig erleben sie einen Funktions- und Strukturwandel, der flankiert wird durch die derzeitige Ausrichtung auf materielles Wachstum und das Ausklammern der kulturellen Bindungen und Potenziale. Diese „Entgrenzung“ überfordert unsere Innenstädte, unsere Menschen und unsere Umwelt, denn zum ersten Mal müssen wir die Art und Weise unseres (Zusammen-) Lebens ändern. Die Fokussierung auf das Materielle hat enorme Auswirkungen auf die Lebensqualität und Funktion unserer Innenstädte.

Die Städte und Gemeinden im Netzwerk Innenstadt NRW sind überzeugt von der Kraft und Zukunftsfähigkeit ihrer Innenstädte und sie wissen, dass es gerade in der Krise darauf ankommt, insbesondere die nichtökonomischen Funktionen der Innenstädte deutlich zu stärken. Dabei orientieren sich die Städte und Gemeinden am Leitbild moderner Stadtentwicklung:

**„Wir haben die Vision integrativer, prosperierender, kreativer und zukunftsfähiger Städte und Gemeinden, die allen Einwohnerinnen und Einwohnern hohe Lebensqualität bieten und ihnen die Möglichkeit verschaffen, aktiv an allen Aspekten des urbanen Lebens mitzuwirken.“ (Aalborg Commitments 2004)**

Die Städte und Gemeinden im Netzwerk Innenstadt NRW wollen mit Blick auf ihre Innenstädte Kurs nehmen und Kurs halten. Dabei ist bewusst, dass Innenstadtentwicklung nicht von einem einmaligen Investitionsschub lebt, sondern als kontinuierliche Zukunftsaufgabe dauerhaft in politisches Handeln und gesellschaftliche Verantwortung integriert werden muss.

Von den Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung fordern wir:

- ▶ ein deutliches und nachhaltiges Bekenntnis zur Bedeutung der Innenstädte in NRW sowie ein entsprechendes Entscheiden und Handeln,
- ▶ das Anerkennen der Innenstadtentwicklung als dynamischer Prozess, der sich kontinuierlich weiterentwickelt,
- ▶ klare und überzeugende Strategien für die zukünftige Entwicklung der Innenstädte,
- ▶ effektive und wirksame Steuerungsinstrumente, die in den Kommunen zielgerichtet und sicher angewendet werden können,
- ▶ einen hohen Anspruch an Gestaltungs- und Nutzungsqualitäten in den Innenstädten,
- ▶ ein besonderes Maß an Dialogbereitschaft und Kommunikation sowie
- ▶ die wirksame Hilfe und Rückendeckung von Bund und Land mit Blick auf die öffentlichen Haushalte zur Sicherung bzw. Wiederherstellung der Handlungsfähigkeit der Kommunen.

Kurs Innenstadt NRW beschreibt das gemeinsame Verständnis von Innenstadt und ihrer Bedeutung für die gesellschaftliche Entwicklung. Es präsentiert zehn Positionen zur Innenstadt, die die Voraussetzung für die richtigen Strategien, die passgenauen Konzepte und die notwendige Steuerung sind. Kurs Innenstadt NRW versteht sich als Positionspapier der Städte und Gemeinden, das die Funktionen der Innenstadt beschreibt, um als urbanes Zentrum für die ganze Stadt und die Region zu fungieren. Es formuliert die Herausforderungen, denen sich die Innenstädte stellen müssen und benennt Notwendigkeiten für Veränderungen. Die Leitlinien einer integrierten Innenstadtentwicklung zeigen die Handlungsmöglichkeiten und -notwendigkeiten auf, wenn es um die zukunftsorientierte Entwicklung der Innenstädte geht.

Die Städte und Gemeinden im Netzwerk Innenstadt NRW übernehmen für ihre Innenstädte Verantwortung. Sie sind bereit, neue Impulse zu setzen und wirksam zu handeln, damit unsere Innenstädte „auf Kurs“ bleiben.

Ulrich Paßlick, Stadt Bocholt  
Vorsitzender des Netzwerk Innenstadt NRW  
April 2010

# STADT | INNENSTADT

*Ort der Identifikation und Visitenkarte der Stadt*

## INNENSTADT IST...

Die Stadt hat sich über alle Zeit als Ort für das menschliche Zusammenleben bewährt. Das Wesen, das Gesicht einer Stadt wird traditionell in der Innenstadt gesucht. Als symbolischer Kern der Stadt repräsentiert die Innenstadt ihre Stadt nach außen und für die Stadtbewohner selbst. Eine Stadt wird mit der Innenstadt identifiziert, sie verkörpert den Bürgerstolz, sie ist das Aushängeschild für Besucher. Schon immer zeigte eine Stadt in der Innenstadt ihren Reichtum, ihre Schönheit, ihre Macht und ihren Einfluss. In der Mitte der Stadt lässt sich ihre Bedeutung, ihre Kultur und ihr wirtschaftliches und gesellschaftliches Klima ablesen.

In innerstädtischen Zentren wurden die wichtigsten und repräsentativsten Gebäude, Plätze und Parks gebaut: Kirchen und Paläste, Gerichte, Universitäten und Schulen, Museen, Theater, Rathäuser, Opern- und Festspielhäuser, Büros und Kontore, Warenhäuser und Geschäfte, Hotels, Restaurants und Kinos, Häuser und Wohnungen.

Die Innenstadt als das Zentrum der Stadt ist Ort

- ▶ der lokalen Geschichte und des kulturellen Erbes,
- ▶ der politischen und gesellschaftlichen Auseinandersetzung,
- ▶ der lokalen Demokratie,
- ▶ des bürgerschaftlichen Engagements,
- ▶ der sozialen und gesellschaftlichen Kontakte und der Öffentlichkeit,
- ▶ des lokalen Ideenaustauschs und der Innovation,
- ▶ des Kulturschaffens und der Bildung,
- ▶ der Vielfalt, der Lebendigkeit und der Multifunktionalität,
- ▶ der Vielfalt an Teilnahmemöglichkeiten sowie
- ▶ des Marktes und des Tauschs, des Handels und der Dienstleistungen.

Eine solche Dichte und Vielfalt an öffentlichen und privaten Einrichtungen und Nutzungen hat nur die Innenstadt. Die Innenstadt ist das Herz der Stadt, sie ist zentraler Ort des Alltagslebens und Ankerpunkt für die Stadt der kurzen Wege - hier kristallisiert sich alles, was Stadt ausmacht und bedeutet.

## INNENSTADT HEISST...

Mit Blick auf die Innenstadt werden heute ganz unterschiedliche Begriffe verwendet: das Stadtzentrum, die City, der zentrale Versorgungsbereich, der historische Stadtkern, die Altstadt und, insbesondere auch bei größeren Städten oder regionalen Agglomerationen, die Stadt- und Ortsteilzentren oder Subzentren. Gemeinsam ist allen Begriffen die Abgrenzung des symbolischen Kerns der Stadt bzw. des Stadtteils, unabhängig von der Stadtgröße und der räumlichen Lage. Im Stadtgefüge hat die Innenstadt eine Vielzahl von Funktionen wie das räumliche, kulturelle und politische Zentrum, das Zentrum von Handel und Dienstleistung, die Innenstadt als Wohnstandort. In NRW gibt es 396 Städte und Gemeinden, die mit ihren Zentren Unikate sind oder es wieder werden wollen, unabhängig von prosperierenden Entwicklungen oder Gefährdungen und Brüchen, die die Strukturen und Funktionen der „Mitte“ beeinflussen.

## INNENSTADT BRAUCHT...

Die Innenstadt hat viele Formen und Funktionen, aber wie immer kommt es auf die Menschen an: auf Menschen, die in der Innenstadt leben und arbeiten, die die Innenstadt aufsuchen und besuchen und die die Innenstadt als attraktives und interessantes Ziel für die unterschiedlichsten Wünsche und Zwecke brauchen. Und die Innenstadt braucht Menschen, die sich bewusst sind, was das Zentrum für die Zukunft der Stadt und die Region bedeutet. Menschen machen eine Stadt.





# INNENSTADT | ZEHN POSITIONEN

*Voraussetzungen für Strategien, Konzepte und Steuerung*

Vor dem Hintergrund der vielfältigen Funktionen der Innenstädte und der enormen Herausforderungen und Umbrüche kann ein zukunftsfähiger Kurs für die Innenstädte in Nordrhein-Westfalen nur eingeschlagen werden, wenn die grundsätzlichen Positionen gemeinsam getragen werden. Sie sind Voraussetzung für die richtigen Strategien, die passgenauen Konzepte und die notwendige Steuerung.

## ZEHN POSITIONEN BESTIMMEN DEN KURS DER INNENSTÄDTE IN NORDRHEIN-WESTFALEN:

- 1 ▶ **Die Innenstadt ist ein Unikat** – und muss es sein.
- 2 ▶ **Die Innenstadt ist ein lebendiger Organismus** – sie ist mehr als die Summe ihrer Teile.
- 3 ▶ **Die Innenstadt ist ein Lebensraum** – mit ganzheitlicher Lebensqualität.
- 4 ▶ **Die Innenstadt gehört vielen** – notwendig ist die richtige Mischung an Funktionen.
- 5 ▶ **Die Innenstadt ist Teil der gesamten Stadt** – Innenstadt und Gesamtstadt sind aufeinander angewiesen.
- 6 ▶ **Die Innenstadt hat Anspruch** – sie braucht Charakter und Haltung. Das erfordert Konstanz und schlüssiges Verhalten – dafür braucht man Disziplin, Werte, Ziele, Selbstbewusstsein, Konfliktfähigkeit, Identifizierbarkeit – also: Positionierung.
- 7 ▶ **Die Innenstadt verkörpert Stadtidentität** – sie kann und muss nicht überall Spitzenqualität vorweisen, vielmehr ist sie eine kluge und über Generationen gewachsene Komposition vieler Nutzungs- und Aufenthaltsqualitäten, baukultureller, also stadträumlicher und architektonischer Qualitäten sowie kulturell anregender Qualitäten – kompakt, gemischt und vielfältig.
- 8 ▶ **Die Innenstadt wandelt sich permanent** – zukunftsfähige Innenstädte entwickeln sich jedoch nicht eigendynamisch. Strategie und Steuerung sowie finanzielles und personales Engagement sind notwendig – es geht um einen gesamtstädtischen Verständigungsprozess.
- 9 ▶ **Die Innenstadt braucht Auseinandersetzung** – Innenstadtentwicklung bedeutet, immer neue Maßstäbe zu formulieren, sie braucht Streitkultur – in einem Dialog – integriert, partizipativ und nachhaltig.
- 10 ▶ **Die Innenstadt ist unersetzbar** – ihr muss hinsichtlich der Nutzungsqualität und der baukulturellen Qualität die höchste Aufmerksamkeit eingeräumt werden.



# INNENSTADT | FUNKTIONEN

## *Bedeutung der funktionalen und gestalterischen Qualitäten*

Die Innenstadt hat vielfältige Funktionen und jede Stadt und Gemeinde muss mit ihrer eigenen Charakteristik immer wieder Fragen stellen und beantworten. Welche Funktionen hatte die Innenstadt in der Vergangenheit, was hat ihr genutzt, was hat ihr geschadet? Für welche Funktionen ist die Innenstadt geeignet, wo hat sie eine besondere Begabung? Welche Funktionen sind unzeitgemäß und überholt? Welche Funktionen sollte die „Mitte“ heute erfüllen, um urbanes Zentrum für die ganze Stadt und die Region zu sein?

### URBANITÄT

Der Begriff der „Urbanität“ ist heute zu einem regelrechten Schlüsselbegriff in der Diskussion um die Zukunft der Innenstadt geworden. Urbanität ist schwer zu fassen und hat als Begriff keine feste Definition – er wird bestimmt durch eine Vielzahl von Kennzeichen und Merkmalsausprägungen.

Im Kern geht es in den Innenstädten und Zentren um die gebaute und gelebte Urbanität, die sich an vier Kriterien orientiert: die bauliche Dichte als grundlegende Eigenschaft der Innenstadt, die soziale Dichte als Voraussetzung für eine kulturell und ökonomisch produktive Urbanität, die Nutzungsmischung als prägendes Merkmal der Heterogenität und damit der Lebendigkeit von urbanen Strukturen sowie die urbane Gestalt als Maßstab für die Wirkung der gebauten Struktur.

### KERNFUNKTIONEN

Die funktionalen und gestalterischen Qualitäten der Innenstädte sind von wesentlicher Bedeutung für die Wertschätzung des gesamten Stadtorganismus – sie formen das Gedächtnis der Stadt mit und stehen für urbane Vielfalt. Mit Blick auf die Innenstadt und Zentren lassen sich folgende allgemeingültige Kernfunktionen ableiten:

#### ► Stadtstruktur und Stadtgestaltung

als das gebaute, im Idealfall unverwechselbare „Gesicht“ der Stadt mit hohem Identifikationspotenzial, als Bühne und Sinnbild der europäischen Stadtbaukultur.

#### ► Öffentlicher Raum und Freiraum

als ein Raum für alle, als ein Raum für die spontane Aneignung, als das Netzwerk für jedwede Mobilität, als Koproduktion öffentlicher und privater Akteure.

#### ► Verkehr und Infrastruktur

als Ausgangspunkt der Stadtentwicklung und Voraussetzung für die Erreichbarkeit der Nutzungsvielfalt und Funktionsmischung, als typisches Merkmal für Innenstädte durch die Dichte von Verkehrsnetzen und die hohe Leistungsfähigkeit durch das Zusammenwirken aller Verkehrsmittel.

#### ► Wirtschaft, Einzelhandel und Dienstleistungen

als prägendes Merkmal der Innenstädte aufgrund ihrer Frequenz- und Agglomerationswirkung, denn die Marktfunktion ist eine der ältesten Funktionen der Innenstadt, als Versorgungsfunktion mit wichtiger stadtgestalterischer und sozialer Funktion.

#### ► Wohnen

als wichtiges Kriterium für die soziale Dichte und Belebung der Innenstädte, als Merkmal einer Lebenskultur, die die Innenstadt zum Lebensmittelpunkt macht.

#### ► Kultur und Freizeit

als das Besondere der Innenstadt durch die repräsentative Nutzung für Kunst und Kultur, Feste und Feiern, Demonstrationen, Proklamationen und Zusammenkünfte, bei denen sich die Gesellschaft zeigen kann.

#### ► Natur und Landschaft

als städtebauliches Instrument, als Element der Stadtgestaltung und Attraktivierung sowie urbanes Grün als Instrument im Klimawandel.

# INNENSTADT | HERAUSFORDERUNGEN

## Mehrdimensionale und komplexe Veränderungen

Die Herausforderungen für die Innenstädte und Zentren von heute sind mehrdimensional und komplex. Die „Mitte“ ist Brennpunkt der wissenschaftlich-technischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung, aber auch Ort von sozialen und ökologischen Problemen und wirtschaftsstrukturellen Verschiebungen. Angesichts der Rolle der Innenstädte und Stadtteilzentren für die Identität der Städte und Gemeinden kommen insbesondere in folgenden Bereichen deutliche Veränderungen auf die Zentren zu:

### DEMOGRAFISCHE ENTWICKLUNG UND SOZIALER WANDEL

Der demografische Wandel ist ein nahezu weltweites Phänomen und seine Entwicklung wird sich in den einzelnen Städten und Gemeinden höchst unterschiedlich vollziehen. Die Gesellschaft wird „weniger, älter und bunter“ und die Herausforderungen sind vielfältig: es geht um Schrumpfung aber auch teilweise noch Wachstum, eine Veränderung der Altersstrukturen, die Internationalisierung der Gesellschaft und Zuwanderung, soziale Segregation und um einen Wandel der Lebensstile. Grundsätzlich muss jede Kommune ihre eigenen Entwicklungstrends und Potenziale genau prüfen und individuelle Handlungsstrategien entwickeln.

### WIRTSCHAFTSSTRUKTURELLE HERAUSFORDERUNGEN

Hier steht in den Innenstädten vor allen Dingen der Einzelhandel vor großen Herausforderungen. Wichtige Kennzeichen sind in diesem Zusammenhang: Konzentrationsprozesse, Filialisierung, Verkaufsfächenzuwachs, rückläufige Flächenproduktivitäten, Veränderungen des Einkaufsverhaltens und eine Nachfragegeschwäche. Die Wachstumsperspektiven, bezogen

auf die Volkswirtschaft insgesamt und im Konsumgüterbereich speziell, sind derzeit eher gedämpft und gleichzeitig verliert der Einzelhandel im Zuge der Wertedynamik der Verbraucher an Gewicht.

Gefährdet wird die Funktionsfähigkeit der Innenstädte zudem durch die ungezügelte Flächenexpansion sowie die Dezentralisierung bzw. Zentralitätsverlagerungen von Einzelhandelsnutzungen. Die Flächenübersättigung im Handel hat gravierende Konsequenzen für die Tragfähigkeit, Produktivität, Funktionalität und Qualität des Einzelhandels in den Innenstädten und Zentren.

Mit Blick auf die Veränderungen in der Einzelhandelslandschaft bedeutet das für die Innenstädte, dass ein Wertewandel in der Stadtkonomie wieder in den Fokus der Betrachtung rücken muss. Im Kern geht es nicht um die Erweiterung von Flächen und Angeboten, sondern um die nachhaltige Qualifizierung und Inszenierung der bereits heute übermäßig vorhandenen Flächen. Für die Arbeit vor Ort bedeutet das:

- ▶ die Zentralitäten müssen regional koordiniert werden,
- ▶ die konzeptionelle Ordnung der Innenstadt muss bewahrt bzw. wieder hergestellt werden,
- ▶ anstehende Interessenkonflikte müssen zielorientiert und kooperativ gelöst werden,
- ▶ die vernetzte Mitarbeit aller Akteure ist zu organisieren,
- ▶ für eine integrierte Stadtentwicklungspolitik sind Erfolgsfaktoren zu schaffen,
- ▶ für moderne Handelsstandorte müssen Integrationsvoraussetzungen geschaffen werden und
- ▶ die Kundenbindung muss gestärkt werden.

### ANGEMESSENE WOHNRAUMVERSORGUNG FÜR ALLE GRUPPEN

Stadtentwicklung und Innenstadtentwicklung im Besonderen sind ohne integrierte, strategische Wohnraumentwicklungskonzepte nicht denkbar. Grundsätzlich besteht in den Städten und Gemeinden ein sehr differenzierter Handlungsbedarf. Die Notwendigkeit einer aktiven Steuerung von innerstädtischen Wohnprojekten ist jedoch für alle gegeben und grundsätzlich bilden die vorhandenen Instrumente der strategischen und vorbereitenden Planung immer noch eine zentrale Grundlage für die Steuerung des neuen Wohnens in der Stadt. Diese sind jedoch oftmals in ihrer Vielfalt und Gestaltungsmöglichkeit aus unterschiedlichen Gründen nicht ausgeschöpft.

Ein Schlüsselproblem der mangelnden Umsetzung von neuen Wohninitiativen in der Innenstadt ist letztendlich der Mangel an Bauherren und Investoren im Neubau sowie in der Bestandsverbesserung. Das stellt Fragen an die Wirkungsfähigkeit und das integrierte Zusammenspiel der vorhandenen Instrumente von städtebaulicher Planung, Liegenschaftspolitik, Wirtschaftsförderung und Stadtentwicklung sowie Städtebau und Wohnungsbauförderung.

Die Innenstädte und Zentren stehen daher vor der zentralen Herausforderung, zu klären, wie es gelingen kann, ergänzend zu den „klassischen“ wohnungswirtschaftlichen Akteuren von Wohnungsbau- und Bau-trägergesellschaften neue Akteursgruppen und Träger des innerstädtischen Wohnungsbaus im Neubau zu mobilisieren und darüber hinaus die Einzeleigentümer im Bestand zu strukturwirksamen Investitionen zu bewegen.

Entscheidend für das (neue) Wohnen in der Innenstadt sind die außergewöhnliche Qualität sowie differenzierte Angebote für spezifische Wohn- und Lebensformen.

### STADTRAUM ALS HERAUSFORDERUNG

Die Innenstädte verkörpern die Qualität des europäischen Städtebaus. Ihre vielfältige und unverwechselbare Gestaltung von Architektur und Städtebau sind Teil der Kulturlandschaft für die Menschen. Diese ist jedoch gefährdet und ein Festhalten an alten Bildern und Vorstellungen ist wenig zielführend. Für die Innenstadt und ihre Räume werden neue Konzepte gebraucht. Plädiert wird für eine Architektur, die nach eingehender Analyse des Ortes zeitgemäße Interpre-

tationen hervorbringt. Die Planung sollte natürliche und kulturelle örtliche Gegebenheiten und damit den geschichtlichen Bezug so einbeziehen, dass Brüche vermieden werden. Mit Blick auf den gebauten Raum, den Freiraum und den öffentlichen Raum ergeben sich heute Gegensätze und Konflikte. Es geht um:

#### ▶ Urbanität versus Wohnansprüche

Die Erwartung einer qualifizierten urbanen Dichte über die Merkmale der physischen gebauten und sozialen Dichte, der Nutzungsmischung und der urbanen Gestalt versus dem Wunsch nach Ruhe, insbesondere im Wohnumfeld.

#### ▶ Dauerhaftes versus Temporäres

Areale fallen durch aufgegebene Nutzungen brach und beeinflussen damit nicht nur das bauliche Erscheinungsbild, sondern wirken sich negativ auf den öffentlichen Raum und die Freiräume aus. Die Chancen, die in einer temporären Aktivierung von nicht oder untergenutzten Arealen liegen, werden heute noch nicht hinreichend erkannt und genutzt.

#### ▶ Verwertungsinteressen versus Aneignungsmöglichkeiten

Die Verwertungsinteressen von öffentlichem Raum in Verbindung mit angrenzenden Nutzungen stehen vielfach im Widerspruch zu den Aneignungs- und Nutzungsinteressen der Bevölkerung, der Anwohner und Anlieger.

#### ▶ Die zweite Generation der Fußgängerzonen

Gestaltung und Nutzung der Fußgängerzonen sind das ökonomische Rückgrat der Innenstadt. In den 1970er und 1980er Jahren entstanden, entsprechen sie nicht mehr den Anforderungen und dem Schönheitsverständnis der heutigen Zeit. Die Umgestaltung des öffentlichen Raumes in zentralen Lagen ist längst im Gange.

#### ▶ Der urbane Freiraum als Impulsgeber und Qualifizierungsfaktor

Freiraum und Landschaft sind Bestandteile der Stadt. Als Ergänzung zu der gebauten Struktur sind sie ein gleichberechtigter Part im urbanen Gefüge. Im innerstädtischen Kontext kann Landschaft als städtebauliches Element Urbanität stützen und stärken. Städtischer Freiraum gilt nicht mehr als die nicht finanzierbare Alternative im Kontext städtischer Entwicklung, sondern er wird als attraktiver, vielfältig nutzbarer Stadtraum zum Impulsgeber für eine qualitätvolle Aufwertung angrenzender Räume und leistet erhebliche Beiträge zur Klimafolgenbewältigung in den hochverdichteten Stadtzentren.

### ► Die Rückgewinnung von Stadtraum

Die Fehler der Vergangenheit sind erkannt: z. B. werden überdimensionierte Verkehrsachsen zurückgebaut, flächenhaftes Parken in den Innenstädten wird zugunsten von hochwertigeren Nutzungen aufgegeben oder neu organisiert, so dass sich die Gestaltung der rückgewonnenen Flächen in verstärktem Maße stellt.

### ► Der Stadtraum als soziales Anliegen im Stadtbau

Gerade im Umbau der Städte spiegelt sich die soziale Funktion des öffentlichen Raumes wider. Im Stadtraum zeigt sich Stadtleben. Der öffentliche Raum wird zur Visitenkarte und wenn diese nicht stimmt, verlassen die Bewohner diesen Raum. Der Spagat für die Stadtplanung besteht darin, dass divergierende Vorstellungen unterschiedlicher Nutzer gleichzeitig an einem Ort zufriedengestellt werden müssen.

### VERKEHRLICHE HERAUSFORDERUNGEN

Die Innenstädte und Zentren sind gekennzeichnet durch eine hohe Verkehrsdichte mit den bekannten Folgewirkungen wie Flächenkonkurrenzen, Unfallgefährdungen, Lärm- und Schadstoffimmissionen sowie Trennungswirkungen und Zäsuren. Trotzdem setzt die Sicherung der Zentralität der Innenstädte, ihrer Nutzungsvielfalt und Nutzungsmischung und ihrer Attraktivität eine weiterhin hochwertige Erreichbarkeit voraus – im intermodalen Zusammenwirken aller Verkehrsträger.

Grundsätzliche Verbesserungschancen und -erfordernisse bestehen in weiteren Verlagerungen auf nicht motorisierte und öffentliche Verkehrsmittel wie auch im Einsatz „emissionsarmer“ und wenig flächenbeanspruchender Individualverkehrsmittel. Elektromobilität ist hier eine Chance. Die konsequente und erfolgreiche Ausgestaltung und Umsetzung des Stadtverkehrs setzen eine integrale Behandlung im Rahmen von integrierten Entwicklungskonzepten für Innenstädte voraus. Dabei liegen wesentliche Handlungserfordernisse und -ansätze der Zukunft in

- der Erhaltung und Erneuerung der innerstädtischen Verkehrsinfrastrukturen,
- der Entwicklung und Verfolgung intermodaler Erschließungskonzepte,
- der konsequenten Ausgestaltung von Betriebs- und Managementkonzepten,
- der Weiterentwicklung der Angebote für flexibles inter- und multimodales Verkehrsverhalten,
- der Neudefinition der Straßenraumfunktionen mit

Aufenthalt, Kommunikation, Erleben, Gestaltqualitäten, Events und Verkehr,

- der Verbesserung der städtebaulichen Integration von Verkehrsanlagen sowie in
- der Sicherung der Verkehrs(infrastruktur)finanzierung.

### WISSENSCHAFT UND BILDUNG ALS HOFFNUNGSTRÄGER

Im Städtewettbewerb spielt das Thema „Wissensstadt“ eine immer größere Rolle. Universitäten, Hochschulen, Forschungseinrichtungen und die sie umgebenden Wissensindustrien sind zu einem Hoffnungsträger der Städte geworden. Sie sind die Kerne von lokalen Wissenskomplexen und Wissensmilieus und damit ein begehrtes und zukunftsfähiges Instrument im strukturellen Wandel der Städte. Für die Städte und Innenstädte wird es darauf ankommen, der wissenschaftsbasierten Stadtpolitik sowie der städtebaulichen Entwicklung von Wissensstandorten mehr Aufmerksamkeit zukommen zu lassen und die vielfältigen Chancen der Wissensindustrien für die (Lebens-)Qualität in der Stadt und für die ökonomische Zukunftsfähigkeit zu nutzen.

### DIE INSTRUMENTE DES PLANUNGSRECHTS

Mit den Ansprüchen an urbane Vielfalt und belebte sowie bewohnte Innenstädte korrespondiert die Notwendigkeit, entsprechende Quartiere und Entwicklungen auch planungsrechtlich zu ermöglichen und zu sichern. Integrierte Innenstadtentwicklung benötigt Planungsrecht und die Entwicklung des Zentrums wird durch das Planungsrecht gestärkt.

Im Blickpunkt und in der aktuellen Diskussion stehen immer wieder die Gesetzgebung und die Rechtsprechung im Zusammenhang mit der Zulässigkeit von Einzelhandelsvorhaben. Kommunale Einzelhandelskonzepte dienen als Grundlage für die Steuerung der Einzelhandelsentwicklung und legitimieren planerische Schritte. Im Zuge einer aktiven Bauleitplanung sollten sie in geltendes Baurecht umgesetzt werden.

Planungsrechtliche Steuerungsmöglichkeiten für die Innenstädte und Stadtteilzentren ermöglichen darüber hinaus verträgliche Nutzungsmischungen: neben Handel / Dienstleistungen, Kultur / Freizeit / Gastronomie und Infrastruktur erfordert gerade das Thema Wohnen besondere Aufmerksamkeit. Eine differenzierte Anwendung des Planungsrechtes sowie ein flexibler Einsatz der Feindifferenzierungsmöglichkeiten können zu lebendigen Wohnquartieren beitragen.

Mit Blick auf lebendige und funktionierende Innenstädte wird das eindeutige Ziel verfolgt, dass sich zentrenrelevanter Einzelhandel nicht weiter auf der „Grünen Wiese“, sondern in den zentralen Versorgungsbereichen ansiedelt. Außerdem geht es darum, eine funktionierende Nahversorgung in den Innenstädten und Stadtteilzentren zu gewährleisten und ein ausgewogenes Verhältnis zwischen verschiedenen Einzelhandelsstandorten und Handelsbetriebsformen zu schaffen.

Ein über das planungsrechtliche Instrumentarium hinaus gehender Beitrag für vitale Stadt- und Ortszentren ist das Gesetz für Immobilien- und Standortgemeinschaften (ISGG NRW). Es schafft einen gesetzlichen Rahmen für privates Engagement.

Um schließlich rechtliche und planerische Rahmenbedingungen mit den örtlichen wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, städtebaulichen wie auch fiskalischen Herausforderungen in Einklang zu bringen, bietet sich das Instrument der integrierten Handlungskonzepte an.

### FINANZIELLE SITUATION DER STÄDTE UND GEMEINDEN

Die derzeitige finanzielle Situation der Städte und Gemeinden ist eine dramatische Herausforderung für die Kommunen im Land. Sie ist gekennzeichnet durch eine Krisen- und Umbruchzeit, in der die Städte und Gemeinden mehr Rückendeckung von Bund und Land fordern. Die exorbitanten Fehlbeträge in den öffentlichen Haushalten sind mit gravierenden Folgeschäden im gesellschaftlichen und sozialen Bereich verbunden und beeinflussen in gefährlicher Art und Weise auch die Entwicklungschancen der Innenstädte. Dabei benötigen gerade Krisenzeiten stabile und handlungsfähige Kommunen, denen der Bund und das Land wirksame Instrumente zur Krisenbekämpfung anbieten müssen.

### BÜRGERSCHAFTLICHES ENGAGEMENT

Die Lebendigkeit und Entwicklung der Innenstädte und Zentren ist ohne die Stadtgesellschaft und Bürgerschaft undenkbar. Die Innenstadt als komprimierte Stadtidentität braucht Menschen der Innenstadt und Menschen für die Innenstadt. Integrierte Handlungsansätze für die Zukunft der Innenstadt müssen von dort ausgehen. Dabei setzt sich die Wertschätzung eines aktiven Bürgerengagements jenseits formaler

Beteiligungsformate nicht immer reibungslos durch. Befürchtet werden häufig eine Verkomplizierung von eingefahrenen Prozeduren und eine Veränderung von Ergebnissen auf nicht immer vorhersehbare Weise.

Im Kern bleibt jedoch: alle Nutzer der Innenstädte und Zentren, also die Bürgerschaft, die Unternehmen, Verwaltung und Politik haben eine gemeinsame Verantwortung für die zukunftsfähige Entwicklung der Innenstädte und Stadtteilzentren.

Die zentrale Herausforderung ist der Wandel vom individuellen Anspruchsdenken zum gemeinsamen Verantwortungsbewusstsein. Ziel aller Anstrengungen im Hinblick auf das bürgerschaftliche Engagement muss daher sein, mehr öffentliches Bewusstsein für urbane Zusammenhänge zu schaffen. Dieses Bewusstsein entsteht und wächst durch

- klare und offene Angebote zur Mitwirkung,
  - faire Kontroversen,
  - einen vertrauensvollen Umgang miteinander und untereinander,
  - öffentliche Präsentationen und Veranstaltungen,
  - ungewohnte Inszenierungen und
  - die Einbeziehung neuer Partner,
- denn die Gestaltung des Lebensraumes Innenstadt gehorcht heute anderen Bedingungen als früher.

Dabei sind die Ressourcen, die bürgerschaftliches Engagement freisetzen können, sehr vielfältig. Sie reichen von der persönlichen Betroffenheit und der intrinsischen Motivation über ein hohes Maß an Eigeninitiative und Selbstständigkeit bis hin zu vielseitiger Kreativität, einer erfrischenden Unvoreingenommenheit und einem großen Schatz an Erfahrungswissen. Und nicht zuletzt sind die Ressourcen Zeit und Geld ein großes Potenzial für die Entwicklung der Innenstädte.

Die seit vielen Jahren in NRW praktizierten Stadtmarketing- und Citymanagementprojekte, viele andere kreative Beteiligungsverfahren sowie der Wettbewerb „Ab in die Mitte! Die City-Offensive NRW“ sind wichtige Instrumente, um Innenstadtentwicklung wirkungsvoll zu kommunizieren und erlebbar zu machen.



# INNENSTADT | LEITLINIEN

## *Orientierung für eine integrierte Innenstadtentwicklung*

Die Leitlinien einer integrierten Innenstadtentwicklung bieten eine Orientierung für zukunftsorientiertes und wirksames Handeln. Sie setzen voraus, dass die Herausforderungen und Veränderungen der Innenstädte angenommen werden und alle Akteure bereit sind, Verantwortung zu übernehmen und neue Impulse zu setzen. Innenstadtentwicklung braucht:

### **DIE STÄRKUNG UND BELEBUNG DER KERNFUNKTION(EN).**

*Urbane Vielfalt neu interpretieren und unterstützen!*

Im Kern wird es darum gehen, die alten Bilder von Innenstadt zu überprüfen und neu zu justieren. Die Innenstadt als Standort des Einzelhandels besitzt dabei einen zentralen Stellenwert. Der Blick muss aber auch für solche Nutzungen und Funktionen geöffnet werden, die sich vordergründig nicht in das Netzwerk des Konsumierens integrieren lassen – für Dienstleistungen, Wohnen, Freiräume und für kulturelle Angebote.

### **DIE KOOPERATION, DEN DIALOG UND NEUE PARTNERSCHAFTEN.**

*Kooperationen organisieren und Prozesse gestalten!*

Die Entwicklung der Innenstädte ist immer eine Leistung unterschiedlichster Partner. Sie kann nicht allein als öffentliche und nicht allein als private Aufgabe betrieben werden. Notwendig sind kreative Verfahren und Prozesse, die dazu beitragen, Immobilieneigentümer, örtliche Wirtschaft und Bürger in eigenverantwortlichem und koordiniertem Handeln zu unterstützen. Nur so kann die vielbeschworene Europäische Stadt mit der ihr innewohnenden kulturellen und sozialen Verantwortung der Bürgerschaft für ihre Stadt ihre spezifische Qualität kontinuierlich erneuern.

### **DIE KULTURELLE VERANTWORTUNG.**

*Stadtkern und Stadtbild bewahren, pflegen, vitalisieren!*

Die Qualität der Europäischen Stadt ist unweigerlich mit ihrer kulturellen Vielfalt und ihrer städtebaulichen und architektonischen Qualität und Strahlkraft, dem baukulturellen Erbe verknüpft. Innenstädte benötigen kultivierte Orte und Räume, Schönheit und Kreativität. Eine zukunftsorientierte Innenstadtentwicklung muss sich dem annehmen und muss die Stadt-, Bau- und Planungskultur als zentrales Aktionsfeld wiederentdecken. Individuelles statt Stangenware, maßgeschneiderte Lösungen statt Austauschbarkeit, Qualität statt Durchschnittware. Die Auseinandersetzung mit Gestalt, Nutzung und Gebrauch der öffentlichen Räume rückt dabei ganz besonders in den Fokus.

### **KREATIVE PROZESSE, PASSGENAUE INSTRUMENTE UND EINE AKTIVE KOMMUNIKATION.**

*Es gibt keine Patentrezepte!*

Ziele und Maßstäbe für Qualität und Innovationen in der Entwicklung der Innenstädte entstehen nicht von allein. Sie erfordern den Dialog und sie benötigen kreative Prozesse und Instrumente. Mit Blick auf die Stärkung der urbanen Qualitäten der Innenstädte sind die vorhandenen Kräfte und Finanzmittel konsequent zu bündeln und zu vernetzen. Konventionelle, eindimensionale Pläne verlieren dabei mehr und mehr an Bedeutung. Informelle und vielschichtige Pläne werden immer notwendiger. Notwendig sind ganzheitliche Entwicklungskonzepte und aktive Kommunikationsprozesse, die eine klare Vorstellung über die Zukunft und über den Weg dorthin vermitteln müssen. Es bedarf gemeinsamer Prozesse aller Akteure.

**DAS OFFENHALTEN VON SPIELRÄUMEN UND  
DAS ZULASSEN DES NICHT-PLANBAREN.**

**Mut haben!**

Gerade in Zeiten eines tiefgreifenden Wandels ökonomischer und gesellschaftlicher Strukturen sind die Herausforderungen an die Entwicklung der Innenstädte mehrdimensional und komplex. Die Dialektik aus einer Renaissance des Städtischen bei gleichzeitiger Krise der Stadt eröffnet aber auch eine Chance für die Zukunft und neue Spielräume für eine soziale und kulturelle Verantwortung und für Aktivitäten von Bürgern, Stiftungen, Initiativen, Immobilienbesitzern und Investoren. Die Innenstadt als Ort des bürgerschaftlichen Engagements und der bürgerschaftlichen Verantwortung muss wieder- bzw. neuentdeckt werden. Das erfordert einen kreativen und motivierenden Planungsprozess, den Mut zur Offenheit und letztendlich die Entdeckung und Förderung des Nicht-Planbaren.

---



---

## IMPRESSUM

---

**HERAUSGEBER**

Netzwerk Innenstadt NRW  
Geschäftsstelle  
Schorlemerstraße 4  
48143 Münster

[www.innenstadt-nrw.de](http://www.innenstadt-nrw.de)

**V.I.S.D.P.**

Jens Imorde

**VERFASSER**

Elke Frauns, Münster  
Prof. Rudolf Scheuvs, Wien

in Zusammenarbeit mit dem Fachbeirat  
des Netzwerk Innenstadt NRW.

**REDAKTION**

Andreas Brüning

**GESTALTUNG**

Oktober Kommunikationsdesign GmbH, Bochum

**BILDNACHWEIS**

WFG Ahlen: S. 4, Claus Langer für Rochus Aust: S. 8 r. o.,  
S. 10, Stadt Bochum: S. 2 l. m., S. 16, Stadt Gummers-  
bach: S. 19, Stadt Hagen: S. 8 l. o., Stadt Leverkusen,  
Stadtwerbung: S. 2 l. u., Stadt Lüdenscheid (R. J. Rutzen):  
S. 8 l. u., Mühlheimer Stadtmarketing und Tourismus GmbH  
(O.-K. Heyer): S. 2 r. o., Münster Marketing (B. Kappenberg):  
S. 8 r. u., Presseamt Münster / Joachim Busch: S. 7, Stadt  
Recklinghausen: S. 2 l. o., Stadt Solingen, Stadtdienst  
Vermessung und Kataster: S. 2 r. u.

Münster, April 2010

---

Kurs Innenstadt NRW beschreibt das gemeinsame Verständnis von Innenstadt und ihrer Bedeutung für die zukunftsfähige Entwicklung von Städten, Gemeinden und Regionen. Als Positionspapier der Städte und Gemeinden im Netzwerk Innenstadt NRW präsentiert es zehn Positionen zur Innenstadt, die die Voraussetzung für die richtigen Strategien, die passgenauen Konzepte und die notwendige Steuerung sind. Kurs Innenstadt NRW stellt die Funktionen der Innenstadt dar, um als urbanes Zentrum für die ganze Stadt und die Region fungieren zu können. Es formuliert die Herausforderungen, denen sich Innenstädte heute stellen müssen und benennt Notwendigkeiten für Veränderungen. Kurs Innenstadt NRW ist der gemeinsame und nachdrückliche Appell des Netzwerkes Innenstadt NRW an alle verantwortlich Handelnden und Entscheidungsträger in und für die Innenstädte in Nordrhein-Westfalen.

[www.innenstadt-nrw.de](http://www.innenstadt-nrw.de)



Ministerium für  
Bauen und Verkehr  
des Landes Nordrhein-Westfalen



Städtetag  
Nordrhein-Westfalen

