



Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn
Geographisches Institut

Exposé zur Masterarbeit

**Integrierte Innenstadtkonzepte und ihr Beitrag zur Multifunktionalität –
eine Untersuchung ausgewählter Mittelstädte in Nordrhein-Westfalen**

Monique Busse

Matrikelnummer: 3321162

Lehrender: Prof. Dr. Claus.-C. Wiegandt

Bonn, 28.10.2021

1. Einführung in die Thematik

"Die Innenstädte sind seit Jahrhunderten in einem stetigen Veränderungsprozess. Corona und Digitalisierung aber haben das Tempo und den Druck dramatisch erhöht." (Genth 2021). Dieses Zitat von Stefan Genth, Hauptgeschäftsführer des Handelsverbands Deutschland und Mitglied im Beirat Innenstadt des Bundes, bringt die Situation unserer Innenstädte auf den Punkt. Die Zentren und Ortskerne der Städte befinden sich schon immer in einem stetigen Wandel: von Produktion und Wohnen als zentrale Elemente der Innenstadt im Zeitalter der Industrialisierung über Kaufhäuser als prägende Elemente ab den 1920er Jahren bis hin zur Filialisierung und dem vermehrten Einzug von Shoppingmalls in die Innenstädte ab den 1980er Jahren (Deutscher Städtetag 2021). Die Digitalisierung stellt einen weiteren Punkt des Wandels der Innenstädte dar, welcher durch die Corona-Pandemie nun noch verstärkt wurde. Hinzu kommt außerdem die Verschiebung der Konsumenteninteressen und ein steigender Motorisierungsgrad (RUESS, VRHOVAC, YOGA 2021, 6).

Dieser andauernde Strukturwandel hat zu erheblichen Funktionsverlusten in fast allen städtischen Ortskernen geführt und die Folgen der Corona-Pandemie beschleunigen die negativen Auswirkungen (RUESS, VRHOVAC, YOGA 2021, 6). Der innerstädtische Handel ist von Umsatzrückgängen geprägt und die Anzahl an leerstehenden Ladenlokalen nimmt erheblich zu. Vermehrte Schließungen von Geschäften an einem Standort können negative Folgen für Dienstleister und Gastronomen im Umfeld haben und so kommt es zu einer Abwärtsspirale bzw. zum Trading-Down-Effekt von Innenstädten (BMI 2021, 5).

Während der Pandemie hat sich herauskristallisiert, dass Innenstädte mit einem breiteren Nutzungsspektrum über eine höhere Resilienz verfügen als monofunktional ausgerichtete Ortskerne. Von dem coronabedingten Trading-Down-Prozess betroffene Innenstädte sind vor allem auf den Handel ausgerichtete Zentren (BMI 2021, 6). Um Innenstädte krisenfähiger zu gestalten, ist es also wichtig Nutzungsmischung zu fördern und ein Nebeneinander von Handel, Gewerbe, Dienstleistung, Handwerk, Gastronomie, Wohnen, Bildung, Kultur und vieles mehr zu ermöglichen (BMI 2021, 5).

Das heißt Innenstädte befinden sich aktuell in einem weiteren Transformationsprozess, nämlich von monofunktional ausgerichteten Zentren hin zu multifunktional geprägten Ortskernen. So fordert der Deutsche Städtetag eine Prüfung,

wie Multifunktionalität in den Innenstädten ermöglicht werden kann (Deutscher Städtetag 2021).

Planungsrechtliche Grundlagen und innenstadtbezogene Konzepte fokussierten sich in der Vergangenheit oftmals auf einzelne Nutzungen wie den Einzelhandel. Inzwischen werden Einzelhandelskonzepte bereits zu City- und Innenstadtkonzepten fortgeschrieben. Allerdings muss für eine erfolgreiche Gestaltung des Transformationsprozesses der Fokus noch stärker auf ganzheitliche Innenstadtkonzepte gelegt werden (Deutscher Städtetag 2021) und bei der Erstellung sowie Umsetzung dieser Konzepte sollten alle innenstadtrelevanten öffentlichen und privaten Akteure mit eingebunden werden (BMI 2021, 5). So empfiehlt auch der Deutsche Städtetag in seinem Diskussionspapier „Zukunft Innenstadt“ die Ableitung kommunaler Interventionen aus einem gemeinsam erarbeiteten Konzept für die Innenstadt, das über die bisherigen Einzelhandelskonzepte hinaus geht und anpassungsfähige Strategien für die jeweiligen Standorte abbildet.

Auch in der Innenstadtstrategie des BMI heißt es, dass eine zukunftsfähige Transformation der Innenstädte und Zentren nur gemeinschaftlich gelingt und integrierte Entwicklungs- und Handlungskonzepte, die mehr als nur eine Nutzung berücksichtigen, die planerische Grundlage bilden sollten (BMI 2021, 5). Dabei gilt die Funktionsmischung als eine grundlegende Voraussetzung, wobei die individuellen Gegebenheiten der Innenstädte berücksichtigt werden müssen: „Es besteht die Aufgabe, vor Ort ein strategisches Leitbild bzw. ein integriertes Konzept zu erarbeiten, die die Spezifika des Ortes herausstellen und für die Stadtgesellschaft sowie die Besucherinnen und Besucher Mehrwerte schaffen und Besonderheiten bieten.“ (BMI 2021, 17).

2. Aktueller Forschungsstand

Das Thema der Nutzungsmischung wurde bereits in der 2007 veröffentlichten Leipzig Charta als übergeordnetes Leitbild etabliert. Die oben beschriebenen Transformationsprozesse werden in der neuen Leipzig Charta aus dem Jahr 2020 vertieft und die Nutzungsmischung wird weiterhin im Sinne des Gemeinwohls gefordert (Deutscher Städtetag 2021). In der neuen Leipzig Charta wird hervorgehoben, dass „diese Transformation durch eine integrierte Stadtentwicklung auf der Grundlage eines ortsbezogenen, partizipativen und Mehrebenen-Ansatzes“ erfolgen sollte (Neue Leipzig Charta 2020, 2). Der integrierte Ansatz der Stadtentwicklung wird in der neuen

Leipzig Charta näher beschrieben und Kommunen wird empfohlen integrierte und nachhaltige Stadtentwicklungskonzepte zu erstellen, die eine Umsetzung im gesamtstädtischen Kontext ermöglichen, das heißt in ihren funktional zusammenhängenden Räumen und den Stadtquartieren (Neue Leipzig Charta 2020, 8).

Integrierte Stadtentwicklungskonzepte stellen für Kommunen ein Instrument dar, um den vielfältigen Herausforderungen zu begegnen. Der Deutsche Städtetag definiert integrierte Stadtentwicklungsplanung in seinem Positionspapier „Integrierte Stadtentwicklungsplanung“ wie folgt: „Integrierte strategische Stadtentwicklungsplanung sucht nach einem fachlich verantwortlichen und politisch tragfähigen Gleichgewicht sozialer, kultureller, ökonomischer und ökologischer Ziele. Sie ist dem Gemeinwohl verpflichtet und trägt dazu bei, es auf kommunaler Ebene zu konkretisieren und zu gestalten.“ (Deutscher Städtetag 2015, 5).

In der Literatur wird deutlich, dass die Kommunen die Notwendigkeit von integrierten Stadtentwicklungskonzepten erkennen, es aber keine einheitliche Lösung zum Erstellen und Erarbeiten dieser Konzepte gibt. Die örtlichen Gegebenheiten müssen als Grundlage für die Konzepte betrachtet werden und gerade mit Hinblick auf den Städtewettbewerb müssen die individuellen Besonderheiten der Städte herausgestellt werden (HOLLBACH-GRÖHMIG, ZUR NEDDEN 2018, 35). Damit dies gelingt, sehen HOLLBACH-GRÖHMIG und ZUR NEDDEN die Notwendigkeit, dass Stadtmarketingorganisationen im Erarbeitungsprozess von integrierten Stadtentwicklungskonzepten sowie bei deren Umsetzung und Konkretisierung mit eingebunden werden. So kann sichergestellt werden, dass ein spezifisches Leitbild mit Zielen und Maßnahmen zur Profilierung und Zukunftsausrichtung der Stadt im integrierten Stadtentwicklungskonzept berücksichtigt wird (HOLLBACH-GRÖHMIG, ZUR NEDDEN 2018, 36).

Im Rahmen des ExWoSt-Forschungsvorhabens „Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen“ im Auftrag des BBSR untersuchte das Difu bereits 2009, was in deutschen Kommunen als integrierte Stadtentwicklung verstanden wird und wie weit kommunale Ansätze einer integrierten Entwicklung verbreitet sind. Die Ergebnisse zeigen, dass die Ansätze oft umsetzungs- bzw. projektorientiert sind und je nach Ziel entweder eine gesamtstädtische und/oder eine teilräumliche Ausrichtung haben (BMVBS / BBSR 2009, 5). Da die Studie bereits im Jahr 2009 erstellt wurde und sich

aufgrund der aktuellen Transformation der Zentren neue Dynamiken ergeben, besteht Bedarf einer Neubewertung der Situation mit dem Fokus auf die Verbreitung von integrierten Innenstadtkonzepten.

Das Thema der Multifunktionalität und die Zukunft von Innenstädten wird aktuell bereits stark diskutiert. In der geplanten Masterarbeit sollen die Herausforderungen bezüglich der Transformation von Innenstädten zu multifunktionalen Zentren sowie die Handlungsmöglichkeiten von Kommunen und deren Umgang mit der Thematik genauer beleuchtet werden.

3. Zielsetzung und Forschungsfragen

Ziel dieser Arbeit ist es daher zu untersuchen, inwieweit integrierte Handlungskonzepte mit Innenstadtbezug in den Städten verbreitet sind und inwiefern der Transformationsprozess von der monofunktionalen Einkaufsstadt hin zur multifunktional ausgerichteten Innenstadt in diesen Konzepten betrachtet wird. Dafür soll der Aspekt der Multifunktionalität bzw. Funktionsvielfalt in den bestehenden Innenstadtkonzepten analysiert werden. Ein weiteres Ziel dieser Arbeit ist es außerdem zu prüfen, ob bei der Erstellung und Umsetzung von Innenstadtkonzepten die Spezifika des Ortes berücksichtigt werden, wie es das BMI empfohlen hat. Dafür soll unter anderem geprüft werden, wie sich der Aufstellungsprozess dieser Konzepte gestaltet und ob vor Ort ansässige Akteure wie z.B. das Stadtmarketing in den Prozess mit eingebunden werden.

Die zentralen Forschungsfragen der Masterarbeit lauten daher:

- 1) Wie verbreitet sind integrierte Innenstadtkonzepte in den ausgewählten Kommunen?
 - Gibt es bereits integrierte Stadtentwicklungskonzepte mit Innenstadtfokus, die mehr als ein Handlungsfeld betrachten (über Einzelhandelskonzepte hinaus)?
 - Wann wurden diese Konzepte erstellt?
 - Gibt es gravierende Unterschiede zwischen den Kommunen?
- 2) Inwieweit berücksichtigen die ausgewählten Kommunen den Aspekt der Multifunktionalität bzw. Funktionsvielfalt in den bestehenden Konzepten?
 - Wird der Transformationsprozess der Innenstädte thematisiert und welche Herausforderungen werden benannt?

- In welchen Bereichen und in welcher Form wird das Thema der Multifunktionalität genannt? Werden bestimmte Handlungsfelder priorisiert?
 - Welche Ziele und Maßnahmen bezüglich einer multifunktionalen Innenstadtentwicklung werden formuliert?
- 3) Wie stellt sich der Ausarbeitungsprozess der Innenstadtkonzepte dar?
- Welche Akteure sind beim Erstellungsprozess beteiligt?
 - Welche Strategien zur Einbindung der Spezifika des Ortes werden verfolgt?

Die Arbeit soll, wie in der Innenstadtstrategie des BMI gefordert, bestehende gesamtstädtische Innenstadtentwicklungen und Planungen hinsichtlich des Fokus auf die Stärkung der Innenstadt prüfen und Ansätze identifizieren, wie die Multifunktionalität der Innenstadt in diese Konzepte integriert wird. Es sollen Handlungsempfehlungen für die Entwicklung von integrierten Innenstadtkonzepten abgeleitet werden, die eine resiliente Innenstadtentwicklung im Transformationsprozess ermöglichen.

4. Methodisches Vorgehen

Um die Forschungsfragen zu beantworten, werden verschiedene Forschungsmethoden angewendet. Ein Überblick über den Stand der Innenstadtentwicklungsplanung soll eine Internetrecherche liefern. Der empirische Kern der Untersuchung stellt die Auswertung kommunaler Innenstadtkonzepte dar. Als Ergänzung der dabei gewonnen Erkenntnisse werden anschließend leitfadengestützte Experteninterviews durchgeführt.

(1) Bestandsanalyse

In einem ersten Schritt werden die zu untersuchenden Innenstadtkonzepte im Rahmen einer systematischen Internetrecherche zusammengetragen. Die Recherche bezieht sich hauptsächlich auf Konzepte, Strategien oder Planungen mit Bezug zur Innenstadtentwicklung, die einen integrativen Ansatz verfolgen. Außerdem soll der Zeitrahmen erfasst werden, indem die Konzepte erstellt wurden. Die Ergebnisse der Recherche sollen deskriptiv-statistisch ausgewertet werden.

(2) Integrative Inhaltsanalyse

Im nächsten Schritt werden die zusammengetragenen Konzepte analysiert. Hierfür bietet sich die integrative Inhaltsanalyse nach FRÜH an, da nicht alle, sondern nur die für die Fragestellung relevanten Textteile analysiert werden sollen. Die Analyse wird mit Hilfe der Analysesoftware MAXQDA durchgeführt. Bei der integrativen Inhaltsanalyse nach FRÜH werden quantitative und qualitative Elemente vereint. So ergibt sich ein grundlegendes Auswertungsschema der Innenstadtkonzepte:

Quantitativ:

- Berücksichtigung des Aspektes der Multifunktionalität bzw. Funktionsvielfalt
- Priorisierung von Funktionen

Qualitativ:

- Herausforderungen im Transformationsprozess
- Verortung der Multifunktionalität in den Themenbereichen
- Ausmaß der Thematisierung von Multifunktionalität (allgemeine Zielaussagen oder konkrete operative Zielaussagen mit konkreten Maßnahmen)

(3) Experteninterviews

Als Ergänzung zu der Analyse der Innenstadtkonzepte sind leitfadengestützte Interviews mit ExpertInnen vorgesehen. Diese sollen vor allem vertiefende Informationen über die Prozesse, Akteure und die Umsetzung der innerstädtischen Entwicklungskonzeptionen liefern. Dabei soll konkret auf die Einbindung der Spezifika der jeweiligen Orte eingegangen werden. Die Interviews sollen mit verschiedenen kommunalen VertreterInnen aus Verwaltung, Wirtschaftsförderung oder Stadtmarketing geführt werden. Die Interviews werden im Anschluss entsprechend codiert und ausgewertet.

5. Auswahl der Kommunen

Um die verschiedenen Handlungsstrategien bzw. Innenstadtkonzepte vergleichen zu können, werden zu Beginn Kriterien festgelegt, die die zu untersuchenden Kommunen erfüllen müssen. Die Kriterien orientieren sich an den Raumabgrenzungen und Städtesystemen des BBSR.

- 1) Die zu untersuchenden Kommunen befinden sich in Nordrhein-Westfalen, damit ein einheitlicher rechtlicher Rahmen gegeben ist.

- 2) Es handelt sich um große Mittelstädte, das heißt die Städte verfügen zwischen 50.000 bis 100.000 Einwohner. Um sicherzustellen, dass die Kommunen über zentralörtliche Funktionen verfügen, werden nur Kommunen betrachtet, die als Mittelzentrum eingestuft sind.
- 3) Die zu untersuchenden Kommunen sind in den Großstadtregionen des BBSR verortet und befinden sich im Ergänzungsgebiet zum Zentrum. Städte und Gemeinden in der Raumkategorie Ergänzungsgebiet zum Zentrum sind besonders eng mit den Zentren verflochten, sind aber selbst auch ein bedeutendes Pendlerziel (BBSR o.J.). Der Aspekt der Profilierung im Städtewettbewerb nimmt hier also eine besondere Rolle ein.
- 4) Die räumliche Lage der zu untersuchenden Kommunen ist außerdem nach Raumabgrenzungen des BBSR als sehr zentral einzuordnen. Somit ist eine bessere Vergleichbarkeit der Ausgangssituation der Städte gegeben, da alle über die gleiche Lagegunst verfügen.

Für die Durchführung der Experteninterviews erfolgt, anhand von festgelegten Kriterien, die Wahl einer geeigneten Stichprobe aus der oben beschriebenen Auswahl der Kommunen.

Literaturverzeichnis

BMVBS / BBSR (Hrsg.) (2009): Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen. Projektabschlussbericht. BBSR-Online-Publikation 37/2009. Online verfügbar unter https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2009/DL_ON372009.pdf?__blob=publicationFile&v=2 , zuletzt geprüft am 12.10.2021.

BBSR (o.J.): Laufende Raumbesichtigungen – Raumbegrenzungen. Großstadtregionen. Online verfügbar unter <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumbesichtigung/Raumbegrenzungen/deutschland/regionen/Grossstadtregionen/Grossstadtregionen.html?nn=2544930> , zuletzt geprüft am 12.10.2021

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) (2021): Innenstadtstrategie des Beirats Innenstadt beim BMI. Die Innenstadt von morgen – multifunktional, resilient, kooperativ. Online verfügbar unter <https://www.dstgb.de/themen/stadtentwicklung-und-wohnen/aktuelles/innenstadtstrategie-ueber-die-zukunft-der-innenstaedte-veroeffentlicht/abschlussbericht-innenstadtstrategie.pdf?cid=h24> , zuletzt geprüft am 12.10.2021.

Deutscher Städtetag (2015): Integrierte Stadtentwicklungsplanung und Stadtentwicklungsmanagement. Positionspapier des Deutschen Städtetags. Online verfügbar unter: <https://www.staedtetag.de/files/dst/docs/Publikationen/Positionspapiere/Archiv/integrierte-stadtentwicklungsplanung-positionspapier-2015.pdf> , zuletzt geprüft am 12.10.2021.

Deutscher Städtetag (2021): Zukunft der Innenstadt. Entwurf eines Diskussionspapiers. Online verfügbar unter <https://www.staedtetag.de/files/dst/docs/Publikationen/Positionspapiere/2021/210224-diskussionspapier-zur-innenstadt.pdf> , zuletzt geprüft am 05.10.2021.

FRÜH, W. (2017): Inhaltsanalyse. Theorie und Praxis. 9. überarbeitete Auflage. Konstanz, München: UVK Verlagsgesellschaft mbH mit UVK/Lucius (utb-studi-e-book, 2501). Online verfügbar unter <http://www.utb-studi-e-book.de/9783838547350>.

HOLLBACH-GRÖHMIG, B.; ZUR NEDDEN, M. (2018): Integrierte Stadtenwicklung. In: Meffert H., Spinnen B., Block J., Bundesvereinigung City- und Stadtmarketing e. V. (eds) Praxishandbuch City- und Stadtmarketing. Springer Gabler, Wiesbaden. Online verfügbar unter https://doi.org/10.1007/978-3-658-19642-4_3.

Neue Leipzig Charta 2020 (2020): Die transformative Kraft der Städte für das Gemeinwohl. Online verfügbar unter https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2020/eu-rp/gemeinsame-erklaerungen/neue-leipzig-charta-2020.pdf;jsessionid=7A9A6D6C11EE81444A5100B4396628A3.2_cid364?__blob=publicationFile&v=6 , zuletzt geprüft am 12.10.2020.

RUESS, P.; VRHOVAC, B.; YOGA, K. (2021): Zukunft der Innenstädte. Innovationspotenziale in der Entwicklung zukunftsfähiger Innenstadtkonzepte. Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation IAO in Stuttgart.