METROPOLE RUHR BUSINESS

WHITE PAPER

INNENSTADTMANAGEMENT, PLANUNGSRECHT UND BAUORDNUNG

INHALTLICHE EINORDNUNG

Der „Innenstadtdialog Ruhr“ ist in der Überzeugung entstanden, dass die Innenstädte der Metropole Ruhr eine Zukunft haben als Möglichkeitsraum, in dem auf komprimierter Fläche Chancen genutzt werden, die deutschlandweit von Interesse sind. Die Metropole Ruhr als Petrischale für Innenstadtentwicklung.

Auf den folgenden Seiten finden Sie die im Rahmen des Innenstadtdialogs hierzu ermittelten und im Nachgang verdichteten Positionen und Erkenntnisse. Drei Veranstaltungen liegen bereits hinter uns, bei zwei weiteren Veranstaltungen im Jahr 2023 wollen wir gemeinsam mit Ihnen – den Akteur:innen in den Kommunen – umdenken, neu denken und für gegenseitigen Anschub sorgen. Und dies festhalten, in einem Whitepaper zu jeder Veranstaltung und als Handreichung für Ihren Schreibtisch.

Was auf den ersten Blick als ungleiches Paar wirkt, ist in Wahrheit doch eng miteinander verbunden. Bildet bei genauer Betrachtung gemeinsam den Rahmen, in dem sich die Entwicklung und Gestaltung unserer Innenstädte abspielt. Innenstadtmanagement sowie Bau- und Planungsrecht. Beeinflusst durch viele unterschiedliche Faktoren, weit weg von kommunaler Gestaltungsmöglichkeit und zugleich doch in der Verantwortung und Verpflichtung einer jeden einzelnen Stadt, eines jeden Kreises und einer jeden Gemeinde.

Planungsrecht und Bauordnung bilden zusammen das Grundgerüst unserer Innenstadtentwicklung. Geben uns seit vielen Jahren die Spielregeln vor, nach denen unsere Stadtzentren konzipiert, entwickelt und moderiert werden können. Ein Innenstadtmanagement braucht diesen Rahmen, um gemeinsam mit der Vielzahl an Innenstadtakteur:innen – von Immobilieneigentümer:innen über Gewerbetreibende bis zur öffentlichen Hand und den Menschen einer Stadt – die innerstädtische gebaute Umwelt baukulturell gestalten zu können. Dafür übernimmt ein Innenstadtmanagement die Verantwortung für den Prozess.

Die elementare Bedeutung dieses Grundgerüstes ist nicht allen immer gegenwärtig, bestimmt aber das tägliche Handeln derjenigen, die als Gestalter:innen für und in unsere(n) Innenstädte(n) agieren.

Wenn wir also darüber reden, was die Innenstädte der Metropole Ruhr lohnenswert, liebenswert und lebenswert macht, dann reden wir auch immer über den dazu zur Verfügung stehenden Handlungsrahmen. Und dieser ist konsequent auf seine Aktualität und seine Wirkung zu überprüfen.

Eine wesentliche Frage der Zukunft wird daher sein, mit welchen Mitteln und auf welchen Verfahrenswegen wir die gesellschaftlichen Funktionen unserer Innenstädte stärken und erhalten werden können.

Anders als die Innenstadtprobleme der letzten Jahre ist dies keine Frage, der sich vornehmlich die Grund- und Mittelzentren gegenübersehen. Es gilt für alle 53 Städte der Metropole Ruhr, auch und gerade für die Oberzentren. Somit sollte es auch nicht mehr allein Herausforderung einzelner Kommunen, sondern eine Gemeinschaftsaufgabe der Metropole Ruhr sein.

Viele Gründe also, das Planungsrecht und die Bauordnung auch in der Metropole Ruhr – genauer unter die Lupe zu nehmen. Das haben wir getan, gemeinsam mit 50 Expert:innen der Innenstadtentwicklung im Rahmen unseres dritten Innenstadtdialogs Ruhr im März dieses Jahres in Gladbeck.

ERKENNTNISSE

So trocken und eingeschränkt die Themen des dritten Innenstadtdialogs Ruhr zunächst vielleicht anmuten, so erfrischend und offen war der Austausch zwischen den Teilnehmenden. Innenstadtmanagement, Planungsrecht und Bauordnung liegen den Akteur:innen unserer Innenstädte gleichermaßen am Herzen wie im Magen.

Egal, ob Wirtschaftsförderer:in oder Stadtplaner:in und egal, ob Vertreter:in eines Grund-, Mittel- oder Oberzentrums – die Botschaft ist einstimmig und übergreifend: Es bedarf zwingend einer Aktualisierung, eines Updates des planerischen, (bau)ordnungsrechtlichen Rahmenwerkes der Innenstadtentwicklung. Und weil die Städte im Ruhrgebiet nun mal sehr unterschiedlich sind, braucht es vor Ort durch gemeindliche Regelungen ermöglichte individuelle Lösungen. Am Ende ist es nahezu Konsens, dass es nicht darum geht, rechtsfreie Räume für Sprints zu schaffen. Sondern eigene Wege zu gehen, entweder wie das Unternehmen Greyfield im ungewöhnlich direkten Dialog mit den Behörden oder wie die Landmarken AG in einem sowohl finanziell als auch zeitlich flexibel gedachten Prozess.

Dieser zentrale Erkenntnisgewinn ergab sich nicht nur an den beiden Dialogstationen, an denen hitzige Debatten um die Regelungstiefe und den Aktualisierungsbedarf des geltenden Rechts- und Handlungsraums geführt wurden, sondern auch bei der Podiumsdiskussion mit der Ministerin für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen Ina Scharrenbach.

Die Ministerin selbst verwies auf die Notwendigkeit aktiver Gestaltung und eines engen Schulterschlusses vor Ort, unter Einbindung der aktuellen Förderkulisse des Landes Nordrhein-Westfalen. Sie appellierte an die Teilnehmenden, den Austausch und die Vermittlung an Wissen und Erfahrungen zu forcieren und dieses, wie auch Verbesserungsvorschläge und bestehende Hemmnisse – ihrem Ministerium mitzuteilen.

ERGEBNISSE

Drei Themen mit hohem „Sündenbock“- und „Verantwortlichkeitsgeschacher“-Potential wurden in Gladbeck nicht als solche genutzt. Im Gegenteil, in allen Formaten des Tages wurde Tacheles geredet – und nach Lösungen gesucht, um Dynamik und Kooperation gerungen.

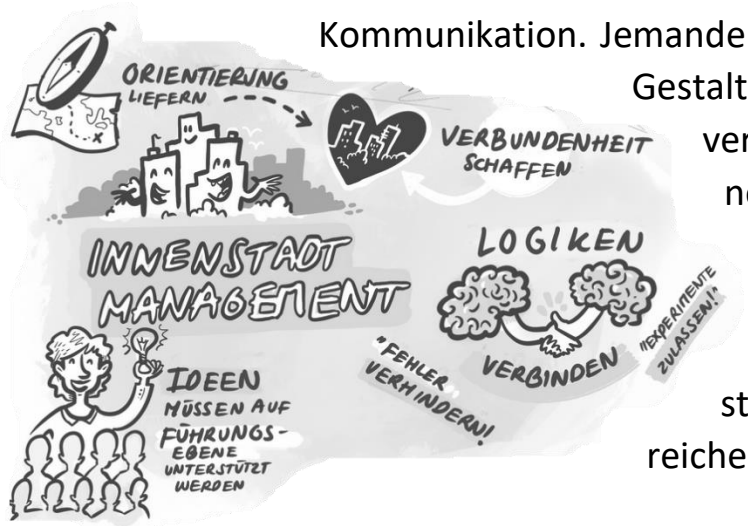
Planungsrecht und Bauordnung

Zwischen den Polen, dass Gesetzgebung und formale behördliche Abläufe einschränkend und bremsend sind und, dass ebendiese Wildwuchs, Korruption und Schnellschüsse verhindern, wurde Innenstadt einvernehmlich als dynamischer Prozess betrachtet, den es aktiv und bestimmt zu gestalten gilt. Dabei waren sich alle einig, dass dies einerseits einen Rahmen braucht und andererseits Flexibilität, Interdisziplinarität und Kooperation.

So floskelhaft diese Worte klingen mögen, so sehr haben sie es in sich. Vom Ministerium bis zur Investorin, von der Citymanagerin bis zum Juristen – so lange in Silos gedacht wird, gibt es kein Vorankommen. Impulse von außen (wobei außen auch schon eine anderen Fachabteilung im eigenen Haus sein kann) können als Störfaktoren hier positive Transformationsarbeit leisten. Das kann im Innenstadtmanagement bspw. durch frühe und radikale Beteiligung geschehen und bei der Anpassung und Novellierung des Planungsrechts und der Bauordnung durch eine Änderung des Blickwinkels. Wenn Recht abbildet, dass die Wirtschaftswunderjahre vorbei sind und es nun vielmehr notwendig ist, Ansprüche an Klimaresilienz, soziale Komponenten, zukunftsgerechte Mobilität und Digitalisierung festzuschreiben, kann es einen Rahmen bilden, der unpassende Konzepte und Nutzungen verhindert. Agilität und Mut zu einer transparenten und gemeinschaftlich korrigierenden Fehlerkultur vor allem im Hinblick auf temporäre Nutzungen sollte dabei den Rahmen zeitweise sprengen dürfen. Um eigene Vorstellung zurückzunehmen und zu lernen – zugunsten einer positiven Gesamtentwicklung für alle.

Innenstadtmanagement

Insbesondere unter dem Eindruck der aktuellen Polykrise ist deutlich geworden, dass Innenstadtentwicklung nicht nur formale Regelwerke braucht, sondern auch eine Verantwortlichkeit gegenüber Prozessen und Kommunikation. Jemanden, der oder die mit Entscheidungs- und Gestaltungsbefugnis ausgestattet ist, um die verschiedenen Bedürfnislagen in der Innenstadt zu orchestrieren. Um auf ein gemeinsames Ziel hinzuwirken. Um die Menschen davon zu überzeugen, dass die gewohnten Parameter in der Innenstadt nicht mehr gelten und ein umfangreicher Transformationsprozess notwendig ist.



Dies alles kann nur gelingen, wenn Innenstadtmanagement zur „Chef:innensache“ wird. Darin waren sich die Teilnehmer:innen der Dialogstationen einig. Innenstadtmanagement muss mit dem nötigen Selbstbewusstsein ausgestattet sein, um interdisziplinär, manchmal experimentell und agil handeln zu können. Nur dann kann es dynamisch und gemeinwohlorientiert wirken.

EMPFEHLUNGEN

Aus der Expertise der Speaker:innen, der fachlichen Begleitung des Innenstadtdialogs Ruhr durch das Büro Stadt + Handel und dem praktischen Austausch mit Vertreter:innen der (Innen-)Städte in der Metropole Ruhr sind auf die Zukunft ausgerichtete Empfehlungen entstanden, die Mut machen sollen:

Weder die aktuellen Förderkulissen, noch die dadurch ermöglichten einzelnen Projekte dürften für sich genommen ausreichen, um die Komplexität und Dimension der in den nächsten Jahren anstehenden Herausforderungen in der Innenstadtentwicklung zu bewältigen. Vielmehr bedarf es weiterer Entwicklungsimpulse und neuer Entwicklungsprozesse. Der Komplexität der Aufgaben in der Innenstadtentwicklung muss ein maximal flexibler Handlungsspielraum gegenübergestellt werden. Hierzu könnten u.a. dienen:

1. <u>Die Schaffung eines Ermöglichungsrahmens</u>

   Es bedarf eines Ermöglichungsrahmens, der Zulassen ausdrücklich unterstützt, Neues ausdrücklich erwünscht und experimentelle, innovative Konzepte, Ideen und Prozesse der Innenstadtentwicklung ausdrücklich will.

2. <u>Die Etablierung eines Prüfstandes für Normen und Regeln</u>

   Es gilt, alle informellen Planungsinstrumente sowie rechtlichen Vorgaben und Verordnungen dahingehend zu überprüfen, inwieweit sie kurzfristig notwendige Maßnahmen oder strategisches Denken und Handeln behindern statt zu befördern. Um dies zu erreichen, müssen allerdings viele kleine Stellschrauben neu justiert werden. Daher gilt es auch, die bundes- und landeseitigen Rechtsnormen auf den Prüfstand zu stellen und gegebenenfalls zu novellieren. Was es hierfür bedarf? Eine Initiative aus der Metropole Ruhr in Richtung Düsseldorf und Berlin.

3. <u>Die kontinuierliche Entwicklung passgenauer Instrumente</u>

   Welche Instrumente sind wirksam, welche Strukturen erforderlich, Innovation zu fördern, Investitionen zu begünstigen und Mut zu belohnen? Hierzu dienen die folgenden Anregungen als Orientierungspunkte:

- Einrichtung von Experimentierklauseln im rechtlichen Ordnungsrahmen auf Bundes- und Landesebene, um experimentelle Konzepte und Nutzungen zu ermöglichen,
- Verstetigung der Städtebauförderung auf hohem Niveau,
- Überarbeitung und Anpassung von Bauplanungs- und Bauordnungsrecht sowie mitgeltender Verordnungen wie der TA Lärm oder Stellplatzsatzungen, um aktiv Nutzungsmischungen und Nachverdichtung zeitgemäß zu ermöglichen,
- rechtliche Flexibilisierung des kommunalen Ankaufs von Grundstücken und Immobilien sowie Befreiung des kommunalen Ankaufs von Grundstücken und Immobilien von der Grunderwerbssteuer,

- keine Kürzungen oder Deckelungen der freiwilligen kommunalen Leistungen,
- Vereinfachung von Sondernutzungsgenehmigungen im öffentlichen Raum, um Angebote und Verweilqualität zu unterstützen.

4. <u>Die Platzierung wirksamer Investitionsanreize</u>

   Die Neuausrichtung und Gestaltung unserer Innenstädte benötigt tragfähige Strukturen und motivierte Akteure. Und sie braucht vor allem eins: Investitionen. In Anerkennung dessen und im Wissen, dass die öffentliche Förderung – aus welchen Töpfen auch immer gespeist – zu einem Zeitpunkt X auslaufen wird, bedarf es anderer Finanzierungsmodelle und Förderinstrumentarien, die Perspektiven ermöglichen und Entwicklungen forcieren.

Neue Investitionsanreize gefördert von Land und Bund können die nötigen Impulse setzen. Es bedarf Anreizmechanismen und öffentlicher Mehrwertleistungen, die Investitionen in unseren Innenstädten belohnen und fördern. Die aber auch der Verantwortung gerecht werden, eine Innenstadt für Alle zu schaffen. Hierzu zählen unter anderem:

- Flächenankäufe für (Re)Vitalisierungsprojekte in den Innenstädten von der Grunderwerbsteuer zu befreien,
- Anreize für gemeinwohlorientierte Investitionen zu schaffen,
- Städtebauförderungsmittel weiter zu flexibilisieren, bspw. hinsichtlich ihrer Zweckmittelbindungen sowie ihrer Bindung an formale Gebietskulissen, Stichwort: Städtebauliche Sanierungsgebiete,
- die Novellierung der Städtebauförderung zu Gunsten finanzschwacher Kommunen, bspw. durch das Zulassen rein privatwirtschaftlicher Komplementäre,
- die Bereitstellung temporärer Förderkulissen zum Finanzausgleich befristeter, kommunaler Maßnahmen für die Reduzierung oder (temporäre) Aufhebung der Stellplatzablöse,
- die Reduzierung, temporäre Aufhebung oder ausschließlich innenstadtbezogene Verwendung von Sondernutzungsgebühren.

Herausgeberin

Business Metropole Ruhr GmbH
Am Thyssenhaus 1–3
45128 Essen

Prof. Dr. Julia Frohne,
Vorsitzende der Geschäftsführung

Projekt

Stephan Beckers, Projektmanager Flächen- & Investorenservice, Business Metropole Ruhr GmbH
Benjamin Legrand, Leiter Unternehmenskommunikation, Pressesprecher (V.i.S.d.P), BMR
Anne Fuchs, Anne Kraft, Stefan Postert, Stadt + Handel

Redaktion

Stadt + Handel
Beckmann und Föhrer Stadtplaner GmbH
Anne Fuchs, Anne Kraft, Stefan Postert
Hörder Hafenstraße 11
44263 Dortmund

Bildnachweis

Fotos © Business Metropole Ruhr GmbH, Wiciok
Graphic Recording © Jonas Heidebrecht

Auftragnehmer

Stadt + Handel
Beckmann und Föhrer Stadtplaner GmbH
Hörder Hafenstraße 11
44263 Dortmund