05 | 26

ILS TRENDS



ZENTRENENTWICKLUNG AKTIV GESTALTEN: NEUE ANSÄTZE IM PRAXISTEST

Seit Jahren stehen die Innenstädte in Deutschland unter Druck: Wachsender Leerstand und befürchtete Verödung prägen vielerorts die öffentliche Wahrnehmung. Gleichzeitig entstehen an zahlreichen Orten neue Ideen, Projekte und Allianzen, um Innenstädte zu beleben und zukunftsfähig aufzustellen. Dabei zeichnet sich ein Verständnis von kommunaler Zentrenentwicklung ab, das auf aktive Gestaltung, lokale Netzwerke und eine multifunktionale Mischung setzt.

Mit diesem ILS-TRENDS werden drei Fallstudien aus Nordrhein-Westfalen (NRW) unter Berücksichtigung konzeptioneller Überlegungen aus der nationalen und internationalen Forschung untersucht. Sie zeigen anschaulich, wie neue Wege der Zentrenentwicklung in Städten mittlerer Größe beschritten werden können.

AUTOR*INNEN

Frank Osterhage
frank.osterhage@ils-forschung.de

Dr. Kati Volgmann
kati.volgmann@ils-forschung.de

JRF
MITGLIED DER Johannes-Rau-Forschungsgemeinschaft

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung



ZENTRENENTWICKLUNG AKTIV GESTALTEN: NEUE ANSÄTZE IM PRAXISTEST

Die tragende Funktion, die der Einzelhandel in vielen Zentren lange Zeit wie selbstverständlich eingenommen hat, ist zunehmend in Frage gestellt. Dazu hat die über Jahrzehnte wirksame Konkurrenz durch nicht integrierte Handelsstandorte beigetragen. Ein grundlegender Strukturwandel wurde jedoch vor allem durch den Aufstieg des Onlinehandels und die damit verbundene Veränderung der Konsumgewohnheiten vorangetrieben. Zu einer weiteren Beschleunigung dieser Entwicklung ist es durch die Coronapandemie und ihre Folgen zu Beginn der 2020er-Jahre gekommen.

Unter dem Eindruck der Pandemie wurden auf Bundes- und Landesebene verschiedene Förderangebote geschaffen, um Städte und Gemeinden bei der Bewältigung der Herausforderungen in Innenstädten und Zentren zu unterstützen (MHKBG NRW 2020; BMI/BBSR 2021). Die Angebote fanden eine große Resonanz. So haben sich beispielsweise fast 60 Prozent aller Kommunen in NRW an dem 2020 aufgelegten Sofortprogramm Innenstadt beteiligt. Die Sonderprogramme setzten weniger auf klassische Investitionen, sondern waren darauf ausgerichtet, durch Interventionen einerseits wichtige Weichenstellungen für die Zukunft vorzunehmen und andererseits schnell sichtbare Erfolge zu erzielen.

Besondere Aufmerksamkeit haben Anmietungsmodelle als neue Instrumente der Zentrenentwicklung erfahren. Die Idee hierbei: Kommunen können leerstehende Ladenlokale anmieten und für einen befristeten Zeitraum zu deutlich reduzierten Konditionen weitergeben, um neue frequenzbringende Nutzungen in zentralen Lagen anzusiedeln. Weitere intensiv genutzte Förderbausteine sollten dazu beitragen, ein Zentrenmanagement aufzubauen oder öffentliche Räume aufzuwerten.

Vor diesem Hintergrund soll die Frage untersucht werden, wie Kommunen durch eine aktive Zentrenentwicklung die aktuellen Herausforderungen angehen und auf eine Wiederbelebung der Innenstädte hinwirken können. Hierbei soll insbesondere aufgezeigt werden, wie sich neue Strategien und Instrumente vor Ort in die Umsetzung bringen lassen. Damit knüpft der Beitrag an verschiedene Arbeiten des ILS zur Einzelhandels- und Zentrenentwicklung (Volgmann/Osterhage 2023) sowie zur Transformation der Innenstädte (Hangebruch 2025; Osterhage 2022) an.

ZENTRENENTWICKLUNG IM WANDEL: ANSÄTZE UND STRATEGIEN

Die Zukunftsfähigkeit von Innenstädten und anderen gewachsenen Zentren ist bereits seit mehreren Jahrzehnten Gegenstand fachlicher Debatten. In den vergangenen Jahren haben vor allem Digitalisierung und Onlinehandel den Handlungsdruck jedoch erheblich erhöht. Mit den vielfältigen Aktivitäten von Städten und Gemeinden ist es zu einer Reihe von Veröffentlichungen gekommen, in denen Erkenntnisse aus der Praxis aufbereitet und eingeordnet werden.

In Positionspapieren, Projektberichten und Studien werden **Multifunktionalität und Nutzungsmischung** als leitende Prinzipien einer zeitgemäßen Zentrenentwicklung hervorgehoben (BMI 2021; Deutscher Städtetag 2021; Ribbeck-Lampel/Weidner 2024). Zugleich stellt sich zunehmend die Frage, unter welchen Bedingungen eine entsprechende Neuausrichtung gelingen kann. Eine Untersuchung unter Federführung der imakomm Akademie GmbH (2024) benennt wesentliche Voraussetzungen für die Umsetzung multifunktionaler Innenstädte. Damit Kommunen ihre zentrale Rolle in diesem Prozess wahrnehmen können, werden politischer Wille, personelle Kapazitäten, fachliche Expertise und eine ermöglichende Verwaltungskultur als notwendig erachtet. Herausgestellt wird außerdem, dass sich der Umbau nur erreichen lässt, wenn Innenstädte als Gemeinschaftsprojekt verstanden werden. Zielgruppengerechte und barrierearme Beteiligungsformate können demnach dazu beitragen, unterschiedliche Interessen einzubinden und so die Entstehung einer aktiven Innenstadtgesellschaft voranzutreiben.

Im Zusammenhang mit der kommunalen Handlungsfähigkeit richten einige aktuelle Arbeiten den Blick verstärkt auf private Eigentümer*innen. Ihre Bedeutung wird im Diskurs zwar häufig betont, eine differenzierte Betrachtung der Interessen und Spielräume unterschiedlicher Typen findet bislang jedoch zumeist nicht statt (Pfnür/Rau 2023). Insbesondere die Zusammenarbeit mit strategisch und langfristig orientierten Eigentümer*innen ist maßgeblich dafür, ob und wie eine tragfähige Nutzungsmischung vor Ort umgesetzt werden kann.

Besonders aufschlussreich ist ein Blick auf die Literatur aus dem angelsächsischen Raum. Zum einen ist die Entwicklung dort weiter vorangeschritten, da der Strukturwandel im Einzelhandel und die damit verbundenen Bemühungen um eine Wiederbelebung der Innenstädte früher eingesetzt haben. Zum anderen hat die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Themen der Zentrenentwicklung insbesondere in Großbritannien eine größere Tradition. Eine hilfreiche Strukturierung für erfolgversprechende Maßnahmen liefert das von Carmona (2022) entwickelte Modell zur proaktiven Intervention von Kommunen (vgl. Abbildung 1). Als grundlegende Säulen werden drei **Interventionsbereiche** unterschieden: Planung, Gestaltung und Kuratierung. Gleichzeitig werden vier standortbezogene Faktoren herausgehoben, die maßgeblich für die Einkaufsstättenwahl von Kund*innen sind: Bequemlichkeit, Auswahl, Freizeit und Begegnung. Durch die Verknüpfung von Interventionsbereichen und standortbezogenen Faktoren ergeben sich zwölf

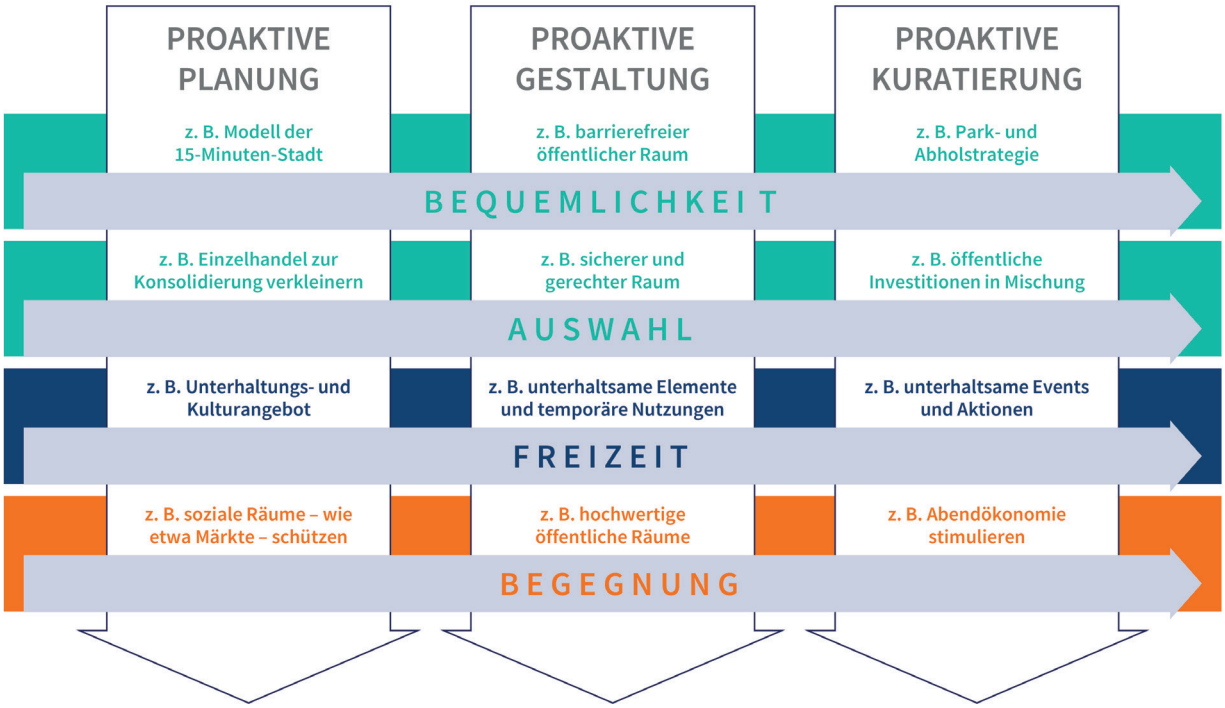


Abbildung 1: Modell zur proaktiven Intervention von Kommunen nach Carmona (2022). Übersetzte und angepasste Abbildung.

kommunale Handlungsfelder, die im Modell mit beispielhaften Maßnahmen hinterlegt sind.

In den Erläuterungen wird das Zusammenspiel der Interventionsbereiche unterstrichen. Mit der proaktiven Kuratierung, einem Begriff aus dem Kulturbereich, wird die Rolle der Kommunen bei der Zentrenentwicklung erweitert. Es geht darum, passende Nutzungen und Angebote im Sinne eines stimmigen Gesamtbildes zusammenzustellen, die eine Innenstadt attraktiv und lebendig machen. Zudem ist eine veränderte Aufgabenstellung in den klassischen Bereichen zu erkennen. So gewinnt bei der proaktiven Planung das Management von Schrumpfungsprozessen an Relevanz, um ehemals weitläufige Einkaufsbereiche auf einen funktionsfähigen Kern mit einer weiterhin hohen Angebotsdichte zu konzentrieren. Bei den standortbezogenen Faktoren werden Freizeit und vor allem Begegnung besonders hervorgehoben, da die damit verbundenen sozialen und erlebnisbezogenen Qualitäten Innenstädte vom Onlinehandel abheben.

Dahinter steht ein von Carmona beschriebener Paradigmenwechsel. Demnach hängt die Zukunftsfähigkeit von Zentren stärker als in der Vergangenheit davon ab, ob sie für Menschen eine besondere Bedeutung haben und eine attraktive Atmosphäre bieten.

Ähnlich wie in Deutschland verweisen andere Beiträge auf **Kommunikation und Mitwirkung** als wichtige Elemente der Neuausrichtung. Peel und Parker (2017) machen deutlich, dass die Diversifizierung vormals stark handelsgeprägter Zentren neue Anforderungen an eine kooperative Stadtentwicklung stellt. Mit der angestrebten Nutzungsmischung nehmen auch die Zahl und Vielfalt der beteiligten Gruppen zu, die unterschiedliche Interessen und Arbeitsweisen haben. Eine Theorie zur Revitalisierung von Einkaufsstraßen (Parker et al. 2025) zeigt auf, wie sich vor Ort schrittweise eine Kultur der Zusammenarbeit aufbauen lässt, die für eine langfristige Zukunftsfähigkeit von Zentren sorgen kann. Der Ansatz reicht von Investitionen in die Kapazitäten des Standortmanagements über den Aufbau von Partnerschaften und Netzwerken sowie die Verbesserung von Erlebnisqualität und Identität bis zur Etablierung von Führungsstrukturen und Formen der Selbstorganisation auf kleinräumiger Ebene.

DREI FALLSTUDIEN ALS UNTERSUCHUNGSANSATZ

Die Untersuchung wurde in Kooperation mit der AG Historische Stadt- und Ortskerne NRW durchgeführt, der mehr als 50 Kommunen in NRW angehören. Im Hinblick auf die Neuausrichtung und Weiterentwicklung der Innenstädte bieten historische Kerne besondere baukulturelle Potenziale, gleichzeitig ergeben sich aufgrund von erhaltenswerten Strukturen und beengten Verhältnissen spezifische Herausforderungen. Die Auswahl von Fallbeispielen aus dem Kreis der Mitgliedskommunen wurde anhand von zwei Kriterien getroffen (vgl. Tabelle 1).

Im ersten Schritt erfolgte eine Eingrenzung auf Städte mittlerer Größe. Dies geschah im Sinne der Vergleichbarkeit und aus inhaltlichen Gründen. Städte dieser Größenordnung müssen die Rolle ihrer Innenstadt im Zentrensystem aktiv definieren und schärfen – in einer Posi-

Tabelle 1: Kriterien zur Auswahl der Fallbeispiele

	DETMOLD	LEMGO	STOLBERG
Städte mittlerer Größe			
Stadt- und Gemeindetyp	Mittelstadt	Mittelstadt	Mittelstadt
Bevölkerungszahl 2024*	74.278	39.905	57.684
Aktive Zentrenentwicklung			
Beteiligung an Förderprogrammen** (Bewilligte Fördersummen)	SI: 2.594.319 Euro ZIO: 539.690 Euro	SI: 757.432 Euro ZIO: 332.188 Euro	SI: 1.406.055 Euro ZIO: 1.267.552 Euro
Hinweise auf intensive Umsetzung (Inhaltliche Schwerpunkte)	Verfügungsfonds Anmietung und Innenstadtmanagement	Beteiligungsprozess zur Innenstadtentwicklung	Verfügungsfonds Anmietung und Innenstadtmanagement

* Quelle: IT.NRW – Landesdatenbank NRW (2025), ** SI = Sofortprogramm Innenstadt, ZIO = Zukunftsfähige Innenstädte und Ortszentren (Angaben aus den veröffentlichten Programmbewilligungen)

tion zwischen den City-Bereichen von Metropolen mit großer Ausstrahlungskraft und den Angeboten der Grundversorgung in kleineren Kommunen. Im zweiten Schritt wurden Städte identifiziert, die in den vergangenen Jahren eine aktive Zentrenentwicklung verfolgt haben. Die Beteiligung an den Sonderprogrammen zur Stärkung von Zentren wurde als Indikator gewählt, da sie auf eine ausgeprägte Bereitschaft schließen lässt, neue Instrumente und Strategien auszuprobieren. Als Grundlage diente eine Auswertung der veröffentlichten Fördersummen. Ergänzend zu diesen harten Zahlen wurden öffentlich zugängliche Dokumente und Berichte zur Zentrenentwicklung ausgewertet, um Hinweise auf eine intensive Umsetzung von Maßnahmen im Rahmen dieser Programme zu erhalten. Als Ergebnis dieses Auswahlverfahrens wurden die Städte Detmold, Lemgo und Stolberg als Fallbeispiele ausgewählt.

Methodisch handelt es sich um eine qualitative Mehrfachfallstudie auf Basis besonders fortgeschrittener und umsetzungsstarker Entwicklungsprozesse. Der Untersuchungsansatz kombiniert leitfadengestützte Interviews mit der Analyse von Dokumenten und Berichten sowie Vor-Ort-Begehungen in den Innenstädten. Es wurden Interviews mit insgesamt acht Personen geführt, die auf Seiten der Kommune maßgeblich an der Umsetzung der Maßnahmen mitgewirkt haben. Mit der gewählten Vorgehensweise war das Ziel verbunden, detailliertes Umsetzungswissen zu Beispielen einer aktiven Zentrenentwicklung zu gewinnen. Durch Einblicke in konkrete Entwicklungsprozesse vor Ort sollte herausgearbeitet werden, wie Kommunen bestehenden Herausforderungen begegnen und die Weiterentwicklung der Innenstädte vorantreiben können. Die Vorstellung der Fallstudien erfolgt als erzählerische Darstellung, die auf einer anschaulichen Verdichtung des systematisch ausgewerteten Materials beruht. Die Darstellung ist aufgrund der Auswahl der interviewten Akteur*innen durch die kommunale Perspektive auf die Zentrenentwicklung geprägt. Im Anschluss an die Vorstellung der Fallstudien werden die Ergebnisse übergreifend diskutiert und übergeordnete Erkenntnisse abgeleitet.

FALLSTUDIE 1

DETMOLD: „WIR TICKEN ANDERS“ – WANDEL MÖGLICH MACHEN

Im ersten Moment mögen die Worte noch etwas abstrakt klingen: Kommunikations- und Machbarkeitsverwaltung, ein strategisches Ziel, das auf Verbundenheit auf allen Ebenen setzt und das Wir-Gefühl betont. Mit solchen Aussagen erläutern die handelnden Personen ihre Herangehensweise in der Innenstadtentwicklung. Doch tatsächlich scheinen die Dinge anders zu laufen, als es vielerorts derzeit zu beobachten ist. Dieser Eindruck entsteht nicht allein durch diese Schlagworte, sondern gewinnt mit weiteren Einblicken an Kontur – und wird durch Fakten gestützt: Der Leerstand ist nahezu verschwunden, das Interesse an Neugründungen ist groß.

Grundlage der intensiven Bemühungen ist ein klares Bekenntnis der Stadt, eine aktive Rolle in der Innenstadtentwicklung einzunehmen. Die Altstadt gilt als „Wohnzimmer“ Detmolds und wird als zentraler Faktor für die Attraktivität als Wirtschafts- und Wohnstandort angesehen. Zugleich steht die Ausgangslage unter besonderen Vorzeichen. Als ehemalige Residenzstadt und heutiger Behördensitz geprägt, bestehen in der Bevölkerung hohe Erwartungen an Stadtbild, Erlebnisqualität, Nutzungsdichte und Angebotsvielfalt. Zu Beginn der 2000er-Jahre setzte jedoch ein schleichender Bedeutungsverlust als Handelsstandort ein: Magnetbetriebe schlossen, inhabergeführte Geschäfte gingen verloren, der Branchenmix veränderte sich. In der Folge reagierten Akteur*innen aus den Bereichen Einzelhandel und Gastronomie alarmiert mit Blick auf die Zukunft.

GEBURTSSTUNDE FÜR DEN VERFÜGUNGSFONDS ANMIETUNG

Vor diesem Hintergrund entstand bereits vor dem Ausbruch der Coronapandemie im Jahr 2020 die Idee, über ein neu aufgestelltes Zentrenmanagement mit einem Anmietungsmodell auf die weitere Entwicklung der Innenstadt einzuwirken. Als das landesweite Sofortprogramm Innenstadt startete, war man daher vorbereitet. Die Aktivitäten rund um den Verfügungsfonds Anmietung wurden im Projekt „Zukunft Innenstadt“ der GILDE-Wirtschaftsförderung gebündelt und organisatorisch verankert, mit einer eigenen Stelle für die Innenstadt-Koordination. Zugleich wurde eine weitere Stelle innerhalb der städtischen Kernverwaltung eingerichtet, die dort für das Innenstadtmanagement verantwortlich ist. So wurden die nötigen personellen Kapazitäten für die ambitionierten Ziele der Innenstadtgestaltung geschaffen. Neben den attraktiven Mietkonditionen wurde ein



Abbildung 2: Einzelhandel als ein Baustein in der Detmolder Innenstadt.



Abbildung 3: Detmolder Design Woche als Kooperation von Stadt und Hochschule.

begleitendes Unterstützungsangebot aufgebaut, das sich konsequent an den Bedürfnissen der Einzelhändler*innen ausrichtet. Ein Beispiel ist die Fortbildungsreihe #frühstart. Fachleute geben vor den Ladenöffnungszeiten kurze, praxisnahe Impulse zu Themen wie Social Media, Beleuchtung oder analoges Marketing. Außerdem werden Gründer*innen individuell beraten, um das Potenzial ihrer Geschäftsideen besser auszuschöpfen. Die positive Entwicklung lässt sich an den Leerstandszahlen ablesen. Nach Zählungen der Stadt sank die Zahl zwischen Juni 2021 und Dezember 2023 von 23 auf neun Ladenlokale. Mitte 2025 übersteigt das Interesse an Neugründungen das Angebot geeigneter Flächen. Verbleibende Leerstände betreffen überwiegend Objekte, die aufgrund ihres Zustands als nicht vermietungsfähig gelten.

KURZER DRAHT UND AUGENHÖHE

Ein zentraler Bestandteil des Ansatzes ist die intensive Vernetzung. Als entscheidend wird der kurze Draht zu den Menschen angesehen, die die Entwicklung der Innenstadt vorantreiben. Das Duo vom Innenstadtmanagement ist bewusst vor Ort präsent: Das Büro liegt mitten in der Innenstadt und ist als Pop-up-Store angelegt. Vor allem aber sind die beiden Netzwerkerinnen viel unterwegs, suchen den direkten Austausch – etwa am Kaffeestand auf dem Wochenmarkt. So lassen sich Entwicklungen nicht nur nachvollziehen, sondern Ideen und Projekte früh erkennen und begleiten. Auf diese Weise entsteht eine hohe Markttransparenz: Nachfrage und Angebot können gezielt für Ladenlokale zusammengeführt werden, mit einem klaren Fokus auf passgenaues Matching statt kurzfristiger Vermittlungserfolge. Leerstände können damit vermieden oder verkürzt werden. Der Schwerpunkt verschiebt sich zunehmend auf die Pflege des Bestandes.

Die besondere Vernetzung zeigt sich nicht nur im informellen Austausch, sondern ist auch organisatorisch fest verankert. Zweimal pro Woche kommt die „Innenstadtrunde“ zusammen, um Aktuelles zu besprechen und notwendige Dinge anzuschieben. Beteiligt sind die beiden Innenstadtmanagerinnen, der Geschäftsführer der GILDE-Wirtschaftsförderung, der Marketingleiter der Stadt sowie der für Kommunikation zuständige Referent des Bürgermeisters. Der Austausch sorgt für eine enge Anbindung zu den Spitzen von Verwaltung und Wirtschaftsförderung.

> „Entscheidend sind schnelle Entscheidungen im Miteinander aller Akteure – das ist das Detmolder WIR.“
>
> *(Frank Hilker, Bürgermeister von Detmold)*

Die Zusammensetzung der Runde erleichtert schnelle Entscheidungen und ein abgestimmtes Vorgehen. So lassen sich konkrete Anliegen und Schwierigkeiten meist unkompliziert lösen.

KREATIVITÄT PLUS GEMEINSCHAFT

Durch die Zusammenarbeit mit unterschiedlichen Akteur*innen entstehen neue Nutzungen und Konzepte, die es in dieser Form bislang nicht in der Innenstadt gegeben hat. Ein Beispiel ist das OWL-Vereinshaus, das als zentrale Anlaufstelle dient und Angebote aus dem Profi- und Breitensport zusammenführt. Ein besonderes Potenzial für Neugründungen bietet zudem die Technische Hochschule Ostwestfalen-Lippe. Der Kreativ-Campus zieht viele junge Menschen mit neuen Ideen an. Sichtbar wird dies bei der seit 2022 jährlich stattfindenden Detmolder Design Woche, bei der Kunst- und Designschaffende sowie Studierende ihre Arbeiten in provisorischen Galerien und leerstehenden Geschäften präsentieren. Durch dieses Format werden Orte temporär belebt und Impulse für Ladennutzungen gesetzt. Zugleich wird die mittlere Stadtgröße als Vorteil für kooperatives Handeln verstanden. Die Wege sind kurz und die Geschäftsleute gut vernetzt. Daraus ist nach Einschätzung der handelnden Personen ein ausgeprägtes Miteinander entstanden. So denkt beispielsweise der Herrenausstatter an den benachbarten Sneaker-Store, wenn er eine Empfehlung ausspricht.

KOMMUNE ALS PROJEKTENTWICKLERIN

Wie weit die Stadt ihr Verständnis einer aktiven Zentrenentwicklung bei Bedarf fasst, zeigt sich bei der großen Handelsimmobilie Hornsches Tor. Die ehemalige Einkaufsgalerie am südlichen Eingang der Fußgängerzone verlor seit Beginn der 2000er-Jahre zunehmend an Bedeutung und stand in der Folge über längere Zeit weitgehend leer. Nachdem verschiedene Anläufe für eine privatwirtschaftliche Lösung nicht zum Ziel führten, drohte wiederholt ein längerer Stillstand. In dieser Situation

entschied sich die Stadt, Teile des Areals über die Stadtentwicklungsgesellschaft selbst zu entwickeln. Geplant sind Einzelhandel und weitere Nutzungen mit einer Rooftop-Bar als Highlight. Mitte 2025 kündigte ein regionales Familienunternehmen an, dort auf 3.200 qm ein Bekleidungsgeschäft zu betreiben. Damit konnte ein wichtiger Ankermieter für das Projekt gewonnen werden. Die Eröffnung ist für Herbst 2028 geplant.

AUSBLICK: VERÄNDERTE BALANCE IM NUTZUNGSMIX

Durch die konsequente Anwendung des Anmietungsmodells konnte der Leerstand in der Detmolder Altstadt weitgehend beseitigt werden. Ein zentrales Spannungsfeld ergibt sich aus den weiterhin hohen Erwartungen der Bevölkerung an die Funktion der Innenstadt als Handelsstandort und den veränderten Perspektiven des stationären Einzelhandels in Städten mittlerer Größe. Wie eine tragfähige Mischung aus starken Einzelhandelsangeboten und neuen innenstadtaffinen Nutzungen aussehen kann, muss daher immer wieder ausgelotet werden.

FALLSTUDIE 2

LEMGO: MIT DER GENERATION Z DIE HISTORISCHE INNENSTADT BELEBEN

„Wir haben es geschafft, viele Jugendliche zu mobilisieren“, blickt Berit Weber, Leiterin der Stadtplanung, auf den einjährigen Beteiligungsprozess zum integrierten Stadtentwicklungskonzept (ISEK) für die Lemgoer Innenstadt zurück.

Das Konzept dient als Grundlage für die Beantragung von Städtebaufördermitteln. Von interaktiven Online-Karten bis analogen Workshops wurden unterschiedliche Beteiligungsformate eingesetzt, um Gruppen einzubeziehen, die ansonsten nur schwer erreicht werden. Inhaltlich ging es um die große Frage, was das Stadtzentrum in den kommenden zehn Jahren braucht.

Den Auftakt für den Ideen- und Austauschprozess bildete eine Dialogrunde Innenstadt im Mai 2024. Vorausgegangen war eine emotionale Debatte über eine zunehmende Zahl an Leerständen, nachdem es Anfang 2024 in kurzer Zeit mehrere Geschäftsschließungen gegeben hatte. Größere Handelsunternehmen zogen sich im Zuge von Filialnetz-Anpassungen aus Lemgo zurück, mehrere inhabergeführte Geschäfte fanden keine Nachfolge. Schilderungen in der lokalen Presse vermittelten das Bild zunehmender Resignation und Passivität. Mit der Dialogrunde Innenstadt verband die Stadt in dieser Situation die Einladung, die Zukunft der Innenstadt mit gemeinsamen Kräften zu gestalten.

NIEDERSCHWELLIGE BETEILIGUNGSFORMATE

Auf den Start in großer Runde folgte eine Reihe eher kleinteiliger und niederschwelliger Veranstaltungen (vgl. Abbildung 4). Mit Formaten wie Freiluftwerkstatt, Beteiligungsmobil und Stadtspaziergang sollte ein möglichst breiter Ausschnitt der Stadtgesellschaft erreicht werden. Nach Aussagen der Verantwortlichen in der Stadtplanung waren Transparenz und Präsenz leitende Prinzipien des Prozesses. Im November 2024 eröffnete zudem der Werkraum Innenstadt, der mitten in der Fußgängerzone eine Anlaufstelle und einen Ort für weitere Beteiligungsformate bot. So konnten Nähe und Vertrauen zwischen den beteiligten Personen und Gruppen wachsen. Ein Fokus lag auf der Mitwirkung von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen.

SCHULEN UND HOCHSCHULE ALS POTENZIAL

Die Innenstadt von Lemgo ist ein bedeutender Schulstandort. Mehr als 1.400 Schüler*innen besuchen die beiden Gymnasien im unmittelbaren Umfeld des Haupteinkaufsbereichs. Durch gemeinsame Kurse und weitere Kooperationen bewegen sich viele Jugendliche an Schultagen im Stadtraum zwischen den beiden Standorten. Hinzu kommen rund 2.800 Studierende, die etwa 1,5 Kilometer südlich der Innenstadt an der Technischen Hochschule Ostwestfalen-Lippe beheimatet sind. Zwei neu gebaute Boulevards für den Rad- und Fußverkehr sollen die Verbindung zwischen dem Innovation Campus und dem historischen Stadtkern verbessern. Es besteht also großes Potenzial, junge Menschen stärker als in der Vergangenheit für die Innenstadt zu gewinnen.

Doch wie stellen sich die Generation Z und nachfolgende Jahrgänge die Innenstadt der Zukunft vor? Auf der Suche nach Antworten wurden Schüler*innen zunächst in einer Online-Jugendbefragung dazu eingeladen, öffentliche Räume in der Lemgoer Innenstadt zu bewerten und Hinweise für Verbesserungen zu geben.



> „Wir haben festgestellt, dass kleinere, zielgruppenspezifische Formate auf eine größere Resonanz stoßen."
>
> *(Elsa Eichholz, Stadtplanung, Stadt Lemgo)*

Zur Vertiefung der Ergebnisse kamen anschließend rund 30 Jugendliche zu einem Stadtmacher-Workshop. In einem Ideensprint entwickelten sie Vorschläge für eine jugendgerechte Stärkung der Innenstadt. Ein weiterer Workshop fand mit Studierenden und Auszubildenden statt, die sich im Alltag vor allem auf dem Innovation Campus bewegen. Spontan wurde Englisch zur Arbeitssprache, um mit den vielen internationalen Teilnehmenden in den Austausch zu treten. Schnell und direkt, spielerisch und unterhaltsam: Mit solchen Formaten richtete sich die Stadt Lemgo an die junge Zielgruppe.

TREFFPUNKTE FÜR JUNGE ERWACHSENE

Nach den Ergebnissen der Jugendbeteiligung wünschen sich junge Menschen mehr Räume für Freizeit, Sport und Begegnung. Beim Ideensprint entstand etwa der Vorschlag, Chill-Areas mit überdachten Sitzplätzen zu schaffen, Lademöglichkeiten für Handys inklusive. Bei der Campusbeteiligung entwickelten Studierende die Idee eines Student Coffee Clubs mit wechselnden Events. Schon kleine Veränderungen können die Aufenthaltsqualität verbessern – etwa Sitzmöglichkeiten, angenehme Beleuchtung und saubere öffentliche Toiletten. Die Verknüpfung mit dem ISEK-Handlungsprogramm eröffnet die Chance, solche Vorschläge in konkrete Maßnahmen zu überführen. Vorgesehen sind unter anderem ein Multifunktionszentrum in der ehemaligen Wallschule sowie Aufenthaltsinseln, Spiel- und Bewegungsstationen im Bereich der nördlichen Wallanlagen. Veranstaltungen und Kulturangebote, teilweise als Pop-up-Variante, sollen die Innenstadt stärker zu einem Raum für Jugendliche und Studierende machen.

AUSBLICK: AUF DEM WEG ZUR VERANTWORTUNGSGEMEINSCHAFT

Der Beteiligungsprozess hat gezeigt, wie unterschiedliche Menschen und Gruppen in die Weiterentwicklung der Innenstadt eingebunden werden können. Eine wesentliche Herausforderung besteht darin, aus dieser breiten Beteiligung eine agile Verantwortungsgemeinschaft entstehen zu lassen. Das geplante Innenstadtmanagement als Teil der ISEK-Umsetzung soll den Prozess unterstützen. Um kombinierte Strategien aus Konzentration und Neuausrichtung umzusetzen, ist insbesondere die Mitwirkung von Eigentümer*innen und Gründer*innen unerlässlich.

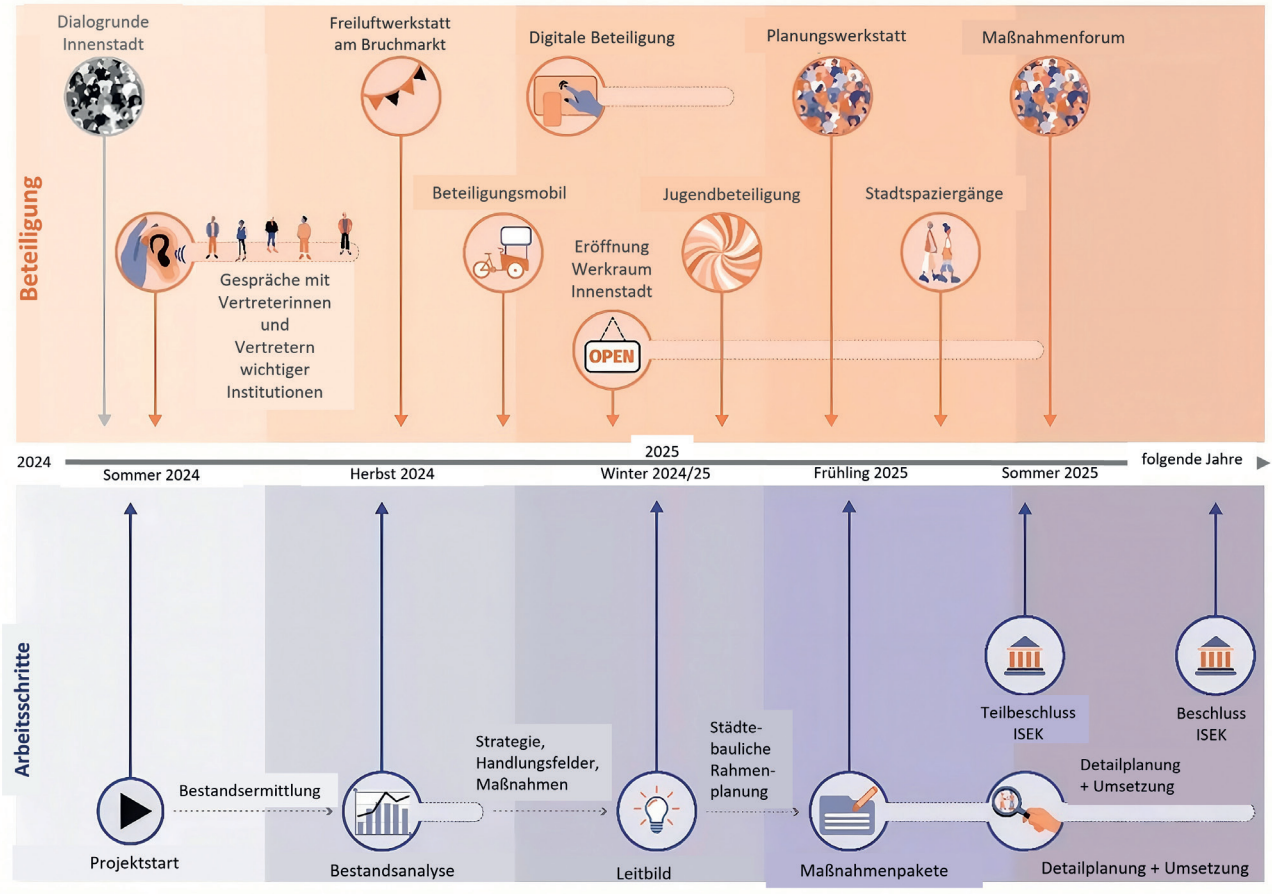


Abbildung 4: Der Weg zum integrierten Stadtentwicklungskonzept für die Lemgoer Innenstadt.

RÄUMLICHE KONZENTRATION UND FUNKTIONALE NEUAUSRICHTUNG

STRATEGISCHE PRINZIPIEN DER INNENSTADTENTWICKLUNG LEMGO

Der historische Stadtkern von Lemgo umfasst rund 60 Hektar und ist bis heute durch die fast drei Kilometer lange Wallanlage der ehemaligen Stadtbefestigung klar ablesbar. Lange Zeit entsprach dieser Bereich weitgehend dem zentralen Versorgungsbereich laut Einzelhandelskonzept. Im Zuge der Erarbeitung des integrierten Stadtentwicklungskonzepts (ISEK) setzte sich jedoch zunehmend die Überzeugung durch, den Einzelhandel stärker zu konzentrieren, unterschiedliche Teilbereiche in der Innenstadt zu identifizieren und ihnen ein spezifisches Profil zu verleihen (vgl. Abbildung 5).

In der Altstadt sollen Mittelstraße und Breite Straße im Kern weiterhin die zentralen Einkaufsstraßen bilden (Zone 1). Andere frühere Einzelhandelslagen werden dagegen als Transformationsbereiche verstanden (Zone 2), in denen verstärkt Nutzungen wie Wohnen, Gastronomie, Kultur oder urbane Dienstleistungen ihren Platz finden sollen. Der Ansatz in Lemgo, durch Konzentration gesunde Strukturen zu schaffen, ist inzwischen auch in das neue Einzelhandelskonzept eingeflossen (Stadt- und Regionalplanung Dr. Jansen GmbH 2025).

Mit dieser Neuausrichtung wird auch ein grundlegender Gedanke aus dem Sofortprogramm Innenstadt aufgegriffen. Mit dem im Jahr 2020 veröffentlichten Programmaufruf hat das Land Nordrhein-

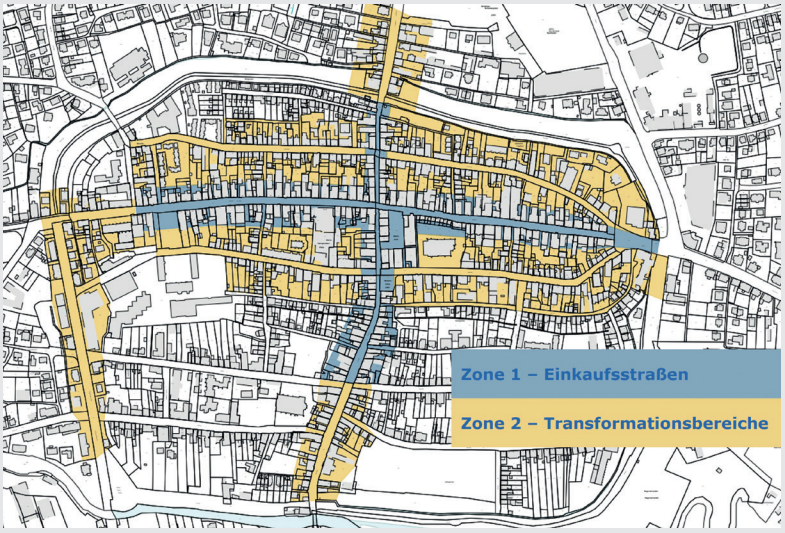


Abbildung 5: Einkaufsstraßen und Transformationsbereiche in der Lemgoer Innenstadt.

Westfalen die Kommunen dazu aufgefordert, sogenannte Konzentrationsbereiche darzustellen. Gemeint sind jene Bereiche von Innenstädten und Zentren, die auch zukünftig „Lebendigkeit und Einkaufsgenuss ausstrahlen und zum Verweilen einladen“ (MHKBG NRW 2020: 7).

In Lemgo besteht das Ziel, die Enden der Einkaufsstraßen neu zu definieren und in die Zukunft zu entwickeln – losgelöst von alten Mustern. Für den Teilraum um die westliche Mittelstraße wurde beispielsweise die Perspektive formuliert, sich als Gastronomie- und Ausgehviertel zu profilieren. Unter der Überschrift „Bildungscampus/-achse“ sollen zudem die Verbindungen zwischen den bestehenden Schulstandorten gestärkt und damit dieser Teilbereich belebt werden.

Um die gewünschte Transformation anzustoßen, hat die Stadt Lemgo Ende des Jahres 2025 den Projektaufruf „Leerstände neu besetzen“ gestartet. Im Rahmen von drei Pilotprojekten werden interessierte Eigentümer*innen dabei unterstützt, von Leerstand betroffene Ladenlokale und Wohnungen im Innenstadtbereich zu aktivieren. Der kostenfreie Umbau-Check kombiniert eine enge Begleitung durch die Kommune mit einer konkreten Planung durch ein Architekturbüro. Die Ergebnisse sollen in einem bebilderten Umbau-Leitfaden festgehalten werden, der praktische Anregungen für weitere Umnutzungen liefert.

Damit wird die Konzentration als strategischer Ansatz in Lemgo mit einer doppelten Entwicklungslogik verbunden: Einerseits sollen in den Transformationsbereichen neue Nutzungen etabliert werden, die die Funktionsvielfalt der Innenstadt erweitern. Andererseits wird darauf hingewirkt, den Geschäftsbesatz in den Einkaufsstraßen zu stärken.

So werden Gründer*innen bei der Umsetzung ihrer Geschäftsideen unterstützt, wie dies bereits in den vergangenen Jahren mit dem Verfügungsfonds Anmietung und einem kommunalen Förderprogramm geschehen ist. Maßnahmen zur Konzentration, Umnutzung und Weiterentwicklung greifen also ineinander.

FALLSTUDIE 3

STOLBERG: NEUSTART NACH DER FLUT – STADT WIEDER LEBEN

Beim Gang durch den Steinweg, die historische Geschäftsstraße Stolbergs, fällt zunächst auf, dass in den vergangenen Jahren offensichtlich viel passiert ist: Der Bereich wirkt hell und sichtbar erneuert. Die Fußgängerzone ist frisch saniert, Fassaden sind neu hergerichtet. Auffällig sind die kleinen Ladenlokale, von denen einige mit Außenbereichen den Straßenraum beleben. Auf den zweiten Blick zeigt sich jedoch zudem ein anderes Bild: Verkleidete Schaufenster und Erdgeschosse im Rohbauzustand verweisen auf ein einschneidendes Ereignis in der jüngeren Stadtgeschichte.

Im Juli 2021 traf die Flutkatastrophe in Westdeutschland auch die Stolberger Innenstadt schwer. Der Vichtbach trat massiv über die Ufer, zahlreiche Ladenlokale wurden beschädigt. Für weite Teile der Talachse war damit das Ende als Handelsstandort zu befürchten. Bereits zuvor lag die Leerstandsquote bei rund 35 bis 40 Prozent, in einzelnen Straßenabschnitten sogar noch darüber. Die Katastrophe erhöhte den Handlungsdruck – und eröffnete zugleich die Chance für einen Neustart.

VERFÜGUNGSFONDS ANMIETUNG ALS ZENTRALER HEBEL

Vor diesem Hintergrund setzte Stolberg darauf, städtebauliche Maßnahmen konsequent mit Aktivitäten der Wirtschaftsförderung und des Stadtmarketings zu verknüpfen. Ein zentraler Hebel war der Verfügungsfonds Anmietung aus dem Sofortprogramm Innenstadt. Die Besetzung der Citymanagement-Stelle Ende 2022 wurde seitens der Stadt als „Gamechanger“ bezeichnet; die Umsetzung des Anmietungsmodells gewann erheblich an Tempo. In kurzer Zeit wurden Musterverträge entwickelt und bestehende Kontakte zu Eigentümer*innen aktiviert. Die Ergebnisse lassen sich auch quantitativ fassen: Zwischen Januar 2023 und Mai 2025 wurden 49 Mietverträge abgeschlossen. In rund 85 Prozent der Fälle kam es nach Auslaufen der Förderung zu Anschlussmietverhältnissen.

NETZWERKE AUFBAUEN – PRAGMATISCH UND KONTINUIERLICH

Ein wichtiger Baustein waren Teilnahmelisten, die aus Versammlungen zu einem zwischenzeitlich verfolgten Konzept eines Factory City Outlets stammten. Die Idee für das Vorhaben wurde zwar relativ schnell wieder aufgegeben, gleichzeitig lagen damit erstmals direkte Kontaktdaten vor. Interessierte hatten sich auf den Veranstaltungen selbst mit Telefonnummer und E-Mail-Adresse eingetragen, darunter viele Eigentümer*innen aus dem Kernbereich der Innenstadt. Auf dieser Grundlage entstand in der Stadtverwaltung eine digitale Übersicht zu den Ladenlokalen, die im Laufe der Zeit um objektspezifische Informationen ergänzt wurde, etwa Exposés und dazugehörige Pläne. Parallel entstanden einfache, aber aus Sicht der Stadt wirkungsvolle Austauschformate. Einmal im Quartal findet eine After-Hour in einem der Ladenlokale statt. Die Wirtschaftsförderung übernimmt ein kleines Catering, auf große Präsentationen wird bewusst verzichtet. In lockerer Atmosphäre soll vor allem über Neuigkeiten, Ideen und Vorschläge diskutiert werden.

> „Jedes Ladenlokal war zerstört durch die Flut, jedes, ausnahmslos.“
>
> *(Peter Wackers, Amtsleiter für Wirtschaftsförderung und Tourismus, Stadt Stolberg)*





Abbildung 6: Kampagne der Stadt Stolberg zum Verfügungsfonds Anmietung.

SICHTBARKEIT DURCH KLARE KOMMUNIKATION

Der Wiederaufbau wurde in Stolberg bewusst als Neustart verstanden. Ziel war nicht, die Innenstadt in ihrer alten Form wiederherzustellen, sondern ihr eine neue Richtung zu geben. Ein wesentliches Element war dabei die Entwicklung einer Dachmarke. Unter der Bezeichnung Kupferladen wurde die lange Tradition Stolbergs in der Metallverarbeitung aufgegriffen und gezielt für eine Positionierung der Innenstadt genutzt. Zugleich erhielt die Initiative rund um den Verfügungsfonds Anmietung eine eigenständige visuelle Identität. Grundlage war ein Kommunikationskonzept, das gemeinsam mit einer Agentur aus Aachen entwickelt wurde.

Darauf aufbauend wurde eine mehrstufige Kampagne umgesetzt. Gründer*innen traten als Testimonials auf und verliehen den Aktivitäten ein persönliches Gesicht. Banner an Bauzäunen, Beschriftungen von Schaufenstern und großformatige Plakate an zentralen Punkten im Stadtgebiet machten den Neustart der Innenstadt im Alltag sichtbar. Ergänzend wurden soziale Medien bespielt und klassische Zeitungsanzeigen geschaltet. Die Plattform kupferladen.de bündelt Informationen zu verfügbaren Ladenlokalen und vorhandenen Fördermöglichkeiten. Als digitale Fußgängerzone präsentieren sich dort zudem die neu entstandenen Geschäfte und weitere Angebote der Innenstadt.

BEGLEITUNG NEUER LADENKONZEPTE

Neben der Wiedereröffnung etablierter Geschäfte setzen neue Ladenkonzepte zusätzliche Akzente bei der Neuausrichtung der Innenstadt. In Stolberg finden sich dabei mehrere Beispiele für eine Generation von Unternehmer*innen, die den inhabergeführten Einzelhandel mit ihren Ansätzen weiterentwickeln. Die Konzepte gelten aus Sicht der Stadt als zukunftsweisend, da sie Handel mit ergänzenden Angeboten verbinden und so Erlebniswert schaffen. Beispiele sind thematische Tastings im Getränkefachhandel, Feinkostläden mit Bistro- und Cafébetrieb oder Fachgeschäfte, die Verkauf, Onlinehandel und Kurse kombinieren. Gemeinsame Aktionen der Gewerbetreibenden stärken die Sichtbarkeit und erzeugen Synergien. Die Stadt übernimmt dabei eine vermittelnde Rolle zwischen Eigentümer- und Mieterseite. Zugleich behält sie die Mischung der Angebote im Blick. Fördermittel setzt sie für Geschäftsmodelle ein, die eine echte Bereicherung für die Innenstadt versprechen.



Abbildung 7: Steinweg als historische Geschäftsstraße von Stolberg.

Der Citymanager fungiert als zentrale Anlaufstelle im Sinne einer One-Stop-Agency und koordiniert vielfältige Anliegen – von der Brandschutzverordnung bis zur Werbeanlagensatzung. So sollen die komplexen Anforderungen einer Ansiedlung in der Altstadt handhabbar und Verfahren beschleunigt werden. Die Begleitung setzt früh an und zielt auf Verstetigung. Zur Neueröffnung entsteht ein Video für Marketingmaßnahmen. Als kleines Geschenk erhalten die Geschäftsleute Liegestühle mit dem Kupferladen-Emblem, die mittlerweile vor vielen Ladenlokalen am Steinweg zu finden sind. Mehrere Monate vor Ablauf geförderter Mietverträge findet zudem ein Gespräch statt, um gemeinsam Perspektiven für das Ladenlokal zu erörtern.

GASTRONOMIEKONZEPT – UND SPIEL, SPORT UND FREIZEIT

Neue Handelskonzepte reichen jedoch allein nicht aus, um alle leerstehenden Ladenlokale zu beleben. In Stolberg werden daher gastronomische Angebote als zweites wichtiges Standbein verstanden. Grundlage ist ein Gastronomiekonzept, das die Profilierung von drei Bereichen in der Innenstadt vorsieht. Im Altstadtkern wird eine qualitativ hochwertige Erlebnisgastronomie angestrebt, die sich insbesondere an Besucher*innen und Tourist*innen richtet. Die Rathausstraße, geprägt von Dienstleistungen und Verwaltung, ist als Standort für mittelpreisige Cafés und Restaurants konzipiert, die zum kurzen Innehalten einladen. Für den nördlichen Bereich des Stadtzentrums sieht das Konzept junge, schnelle und moderne

> „Die Citymanager-Stelle ist so etwas von entscheidend und durch nichts zu ersetzen. Sie gewährleistet Kontinuität. Und es kann ein Netzwerk aufgebaut werden."
>
> *(Peter Wackers, Amtsleiter für Wirtschaftsförderung und Tourismus, Stadt Stolberg)*



Abbildung 8: Der sizilianische Koch in Stolberg als neues Ladenkonzept.

Gastronomieangebote vor. Darüber hinaus werden Nutzungen aus dem Bereich Spiel, Sport und Freizeit als drittes Standbein betrachtet. Künftig sollen sie stärker zur Belebung beitragen und unterschiedliche Altersgruppen in die Innenstadt holen. Ein Beispiel ist das inmitten der Altstadt eröffnete CU-NINE als Bowlingcenter mit Restaurant und Bar.

AUSBLICK: NÄCHSTE STUFE DER WIEDERBELEBUNG

Trotz zahlreicher Neu- und Wiedereröffnungen ist die Zahl der leerstehenden Ladenlokale in Stolberg weiterhin hoch. Mit fortschreitender Entwicklung rückt die Frage in den Vordergrund, wie sich die verbleibenden Leerstände reduzieren lassen. Zum einen muss sich zeigen, inwieweit es gelingt, zusätzliche Nutzungen in die historische Innenstadt zu holen und ob die vorhandenen Ladenlokale hierfür geeignet sind. Zum anderen richtet sich der Blick verstärkt auf noch nicht sanierte Immobilien. Hier besteht die Aufgabe, bislang zurückhaltende Eigentümer*innen für Investitionen zu gewinnen und damit weitere Ladenlokale für eine Nutzung vorzubereiten.



Abbildung 9: Belebung der Innenstadt durch After-Work-Markt in Stolberg.

AUFWÄNDIG, ABER MÖGLICH

FAZIT: WIE AKTIVE ZENTRENENTWICKLUNG GELINGEN KANN

Die drei Fallstudien zeigen, wie neue Wege einer aktiven Zentrenentwicklung eingeschlagen werden können. Trotz erkennbarer Unterschiede in Schwerpunktsetzung und Vorgehensweise lassen sich einige übertragbare Schlussfolgerungen für die Umsetzung vor Ort ableiten (vgl. Box auf S. 15: Leitlinien einer aktiven Zentrenentwicklung). Darüber hinaus werden die Fallstudien vergleichend im Hinblick auf die konzeptionellen Grundlagen einer aktiven Zentrenentwicklung eingeordnet (vgl. Tabelle 2).

Die Stärkung von **Multifunktionalität und Nutzungsmischung** wird in den betrachteten Städten als wichtige Aufgabe angesehen. Dabei sind unterschiedliche Ansätze zu erkennen, die sich anhand von Beispielen aus den Fallstudien veranschaulichen lassen. So werden in Detmold mit bislang nicht vorhandenen Angeboten wie dem OWL-Vereinshaus punktuelle Impulse für eine Anreicherung gesetzt. In Stolberg besteht ein Ansatz darin, ergänzend durch Spiel-, Sport- und Freizeitangebote ein weiteres Standbein in der Innenstadt herauszubilden. Zur Strategie in Lemgo gehört es, über eine funktionale Anpassung hinaus eine Neukodierung für die Randbereiche der Fußgängerzone anzustoßen – etwa indem bestehende Potenziale von Bildungseinrichtungen genutzt werden.

Tabelle 2: Schwerpunkte der konzeptionellen Grundlagen in den Fallstudien

	DETMOLD	LEMGO	STOLBERG
Ausgangssituation und Herausforderungen	Schleichender Bedeutungsverlust des Handelsstandorts bei hohen Erwartungen in der Bevölkerung	Geschäftsschließungen und Zunahme von Leerständen; aufkommende Resignation und Passivität	Schwere Schäden in einer bereits geschwächten Innenstadt durch eine Flutkatastrophe
Multifunktionalität und Nutzungsmischung	Weiterentwicklung des Nutzungsmixes durch Offenheit gegenüber mutigen und kreativen Ideen; neue Ladennutzungen als punktuelle Impulse	Neukodierung der Randbereiche (u. a. Bildungsachse); Treffpunkte für verschiedene Zielgruppen	Funktionale Erweiterung durch Gastronomie sowie Spiel-, Sport- und Freizeitangebote; Fokus auf neue Generation von Ladenlokalen (Einzelhandel plus)
Interventionsbereiche	Entwicklung und Nutzung des Anmietungsmodells (Kuratierung)	Konzentration und Profilierung in der Innenstadt (Planung); Verknüpfung mit Maßnahmen der Städtebauförderung (Gestaltung)	Konsequente Nutzung des Anmietungsmodells (Kuratierung); konzeptionelle Dreiteilung der Innenstadt (Planung)
Kommunikation und Mitwirkung	Präsenz und Vernetzung als gelebte Prinzipien; lösungsorientierte Kommunikation und Unterstützung	Breite Beteiligung mit vielfältigen Formaten; Förderung von Pilotprojekten mit Signalwirkung; Stärkung der Agilität und Handlungsfähigkeit	Aufbruchstimmung durch Kampagne; enge Begleitung neuer Geschäftsmodelle

In Bezug auf die **Interventionsbereiche** zeigen die Fallstudien zum Zeitpunkt der Untersuchung unterschiedliche Schwerpunktsetzungen. Bei den angewendeten Instrumenten setzen vor allem Detmold und Stolberg auf den Verfügungsfonds Anmietung und verfolgen ein aktives Nutzungsmanagement. Damit haben sich die kommunalen Aktivitäten in Richtung einer Kuratierung erweitert. Vorrangig werden Ladenkonzepte unterstützt, die den Angebotsmix zukunftsgerichtet ergänzen können. Die Nutzungen werden durch begleitende Maßnahmen wie die Förderung von kleinen selbst organisierten Events in Stolberg in Szene gesetzt.



In allen drei Kommunen gibt es Maßnahmen, die in den Bereich der Gestaltung fallen. Sie dienen dazu, öffentliche Räume mit hoher Aufenthaltsqualität zu schaffen und veränderte Anforderungen, etwa in Bezug auf Barrierefreiheit und

Klimaanpassung, zu berücksichtigen. Im Bereich der Planung zeigt sich insbesondere in Lemgo, dass sich die kommunale Aufgabenstellung verändert: Die Konzentration der Einzelhandelslagen und die Umnutzung von Ladenlokalen werden als wesentliche Elemente der Innenstadtentwicklung betrachtet.

Die Fallstudienkommunen weisen die Gemeinsamkeit auf, dass sie eine führende Rolle bei der Weiterentwicklung der Innenstädte übernommen haben. Zugleich wird Zentrenentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe verstanden, die das Zusammenwirken von Akteursgruppen erfordert. Damit gewinnen **Kommunikation und Mitwirkung** eine besondere Bedeutung.

Das neu aufgestellte Innenstadtmanagement in Detmold setzt auf eine starke Präsenz vor Ort und eine intensive Vernetzung. Durch eine lösungsorientierte Kommunikation auf Augenhöhe soll eine enge Partnerschaft mit den Macher*innen der Innenstadtentwicklung entstehen. In Lemgo wurde ein breiter Beteiligungsprozess mit vielfältigen Formaten und einem besonderen Fokus auf Jugendliche und junge Erwachsene durchgeführt. Mit Pilotprojekten zum Umbau von leerstehenden Ladenlokalen sollen zudem gezielt Eigentümer*innen aktiviert werden. Eine mehrstufige Kampagne wurde in Stolberg gestartet, um eine Aufbruchstimmung zu fördern und insbesondere Interessierte für den Verfügungsfonds Anmietung zu gewinnen.

Die Untersuchung bezieht sich bewusst auf Fallstudien, die für eine besonders aktive Zentrenentwicklung in Städten mittlerer Größe stehen. Die Förderangebote der vergangenen Jahre haben für die Kommunen die Chance eröffnet, sich intensiv um die Weiterentwicklung der Innenstädte zu kümmern.

Nach Einschätzung der interviewten Akteur*innen haben sich die kommunalen Handlungsmöglichkeiten hierbei erheblich vergrößert. Das Innenstadtmanagement konnte personell gestärkt und organisatorisch angepasst werden, wodurch neue Ansätze verfolgt und neue Instrumente ausprobiert werden konnten. Aus einigen Zahlen zu Vermietungen und Leerständen ergeben sich quantitative Hinweise für eine erfolgreiche Entwicklung. Mittlerweile übersteigt die Nachfrage nach Ladenlokalen in den Fallstudienkommunen teilweise das verfügbare Angebot.



Eine systematische Evaluation der Maßnahmen war jedoch nicht Gegenstand dieser Untersuchung. Durch weitergehende Wirkungsuntersuchungen können daher zusätzliche Erkenntnisse gewonnen werden. Sie sollten insbesondere untersuchen, inwieweit bestimmte Maßnahmen zu Veränderungen von Nutzungsintensität und Passantenfrequenz beitragen. Wertvolle Ergänzungen könnten sich zudem aus Befragungen und Interviews mit unterschiedlichen Akteurs- und Nutzungsgruppen ergeben.

Eine weitere bedeutsame Fragestellung für zukünftige Untersuchungen betrifft die Dauerhaftigkeit der angestoßenen Entwicklungen. Die interviewten Akteur*innen machen deutlich, dass sie der aktiven Zentrenentwicklung in den vergangenen Jahren besondere Aufmerksamkeit gewidmet haben. Die Sonderprogramme erlaubten es den Kommunen, die bestehenden Kapazitäten spürbar auszubauen. Zusätzlich wurden bei den eigenen Ressourcen die Prioritäten verstärkt auf die Innenstadt gelegt, was aber nach Aussagen aus den Interviews aufgrund anderer dringlicher Aufgaben häufig nur als eine vorübergehende Option anzusehen ist. Gleichzeitig besteht unter den Kommunen angesichts der wahrgenommenen Erfolge der Wunsch, die gestarteten Aktivitäten in geeigneter Form fortzuführen. Daher sollte näher untersucht werden, inwieweit bereits ein weitgehend selbsttragender Veränderungsprozess angestoßen werden konnte und welche Aufgaben noch längere Zeit durch die Kommunen übernommen werden sollten.



LEITLINIEN EINER AKTIVEN ZENTRENENTWICKLUNG

Die untersuchten Kommunen verfolgen jeweils spezifische Ansätze einer aktiven Zentrenentwicklung mit unterschiedlichen Schwerpunkten. Dennoch lassen sich aus den Fallbeispielen einige übertragbare Schlussfolgerungen für die Umsetzung vor Ort ableiten:

- **Notwendige Kapazitäten sichern:** Die Kommunen übernehmen eine Schlüsselrolle bei der aktiven Zentrenentwicklung. Voraussetzung dafür sind ausreichende personelle Kapazitäten und eine über mehrere Jahre gesicherte Finanzierung.

- **Schlagkräftige Allianzen schmieden**: Eine zentrale Aufgabe der Kommunen besteht darin, tragfähige Allianzen für die Zentrenentwicklung aufzubauen. Dafür müssen bestehende Partnerschaften erweitert und engagierte „Pioniere des Mitmachens“ gezielt unterstützt werden.

- **Durch Kommunikation überzeugen**: Um Menschen für das Thema Innenstadt zu gewinnen, braucht es passende Formate und Kommunikation auf Augenhöhe. So können unterschiedliche Zielgruppen erreicht und zur Mitwirkung aktiviert werden.

- **Matching und Kuratierung einsetzen**: Der Verfügungsfonds Anmietung hat neue Möglichkeiten in der Zentrenentwicklung eröffnet. Erfolgsfaktoren sind die Verknüpfung von Wirtschaftsförderung und Stadtentwicklung sowie eine gezielte Vermittlung neuer Nutzungen.

- **Neue Nutzungen begleiten**: Kleine interdisziplinäre Teams mit Kompetenzen aus Planung, Marketing und Handel können Gründungen gezielt unterstützen. Bedarfsgerechte Fortbildungen, Hilfe zur Selbsthilfe und der Austausch von guten Beispielen sind wichtige Bausteine.

- **Strukturen für Lösungen schaffen**: Der Wandel der Innenstädte wird häufig durch komplexe Regelungen und Zuständigkeiten gebremst. Klare Ansprechpersonen (One-Stop-Agency) und handlungsfähige Strukturen schaffen die Grundlage für eine gelebte Lösungsorientierung.

DANKSAGUNG AN MITWIRKENDE

Die Untersuchung „Zentrenentwicklung aktiv gestalten“ war ein im Jahr 2025 durchgeführtes Kooperationsprojekt zwischen der AG Historische Stadt- und Ortskerne NRW und dem ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung.

Viele Mitgliedskommunen der Arbeitsgemeinschaft haben durch ihre Diskussionsbeiträge wertvolle Hinweise gegeben. Der Austausch wurde mit großer Verlässlichkeit durch die Hansestadt Lemgo als kommunale Koordinierungsstelle und das Büro complan Kommunalberatung als Fachberatung der Arbeitsgemeinschaft unterstützt.

Besonderer Dank gilt den Personen aus den drei Beispielstädten, die an der Durchführung und Aufbereitung der Interviews beteiligt waren:

Elsa Eichholz (Lemgo), Frank Hilker (Detmold), Ann Christin Lüersen (Detmold), Michael Peuker (Detmold), Sabine Rosner (Detmold), Andre Schroeder (Stolberg), Tobias Vietz (Lemgo), Peter Wackers (Stolberg) und Berit Weber (Lemgo).

LITERATUR

BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Hrsg.) (2021): Innenstadtstrategie des Beirats Innenstadt beim BMI. Die Innenstadt von morgen – multifunktional, resilient, kooperativ. Berlin.

BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat; BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2021): Projektaufruf „Zukunftsfähige Innenstädte und Zentren". Veröffentlichung am 22.07.2021. Berlin/Bonn.

Carmona, Matthew (2022): The existential crisis of traditional shopping streets: the sun model and the place attraction paradigm. In: Journal of Urban Design 27, 1, 1–35. https://doi.org/10.1080/13574809.2021.1951605.

Deutscher Städtetag (2021): Zukunft der Innenstadt. Positionspapier des Deutschen Städtetages. Berlin/Köln.

Hangebruch, Nina (2025): Kommunen als (Zwischen-)Investoren im Innenstadtumbau. Rahmenbedingungen und Handlungsansätze am Beispiel der Transformation früherer Warenhäuser. In: RaumPlanung 230, 1, 24–33.

imakomm Akademie (2024): Aufarbeitung von Hemmnissen für die Umsetzung multifunktionaler Innenstädte / Ortszentren sowie von Verbesserungspotenzialen und Lösungsansätzen im Rahmen von Entwicklungsprozessen bei den Kommunen. Kurzgutachten im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus Baden-Württemberg sowie des Ministeriums für Landesentwicklung und Wohnen Baden-Württemberg. Aalen.

IT.NRW – Information und Technik Nordrhein-Westfalen, Statistisches Landesamt (2025): Fortschreibung des Bevölkerungsstandes. Landesdatenbank NRW (01.01.2025). https://www.landesdatenbank.nrw.de/ldbnrw//online?operation=table&code=12411-01i&bypass=true&levelindex=1&levelid=1790320423334#abreadcrumb (01.11.2025).

MHKBG NRW – Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (2020): Sofortprogramm zur Stärkung unserer Innenstädte und Zentren in Nordrhein-Westfalen. Programmaufruf 2020. Düsseldorf.

Osterhage, Frank (2022): Multifunktional, multimodal und attraktiv: Wie können Zentren zukunftsfest aufgestellt werden? In: Forum Stadt 49, 4, 363–379.

Parker, Cathy; Barratt, Joseph; Colledge, Matthew; Davis, Matthew; Graciotti, Alessandro; Kazakou, Afroditi; Millington, Steve; Mumford, Christine; Ntounis, Nikos; Roberts, Gareth; Sewell, Michael; Steadman, Chloe (2025): High Streets Task Force Post-Programme: Findings. Project Report. Manchester: Manchester Metropolitan University.

Peel, Deborah; Parker, Cathy (2017): Planning and governance issues in the restructuring of the high street. In: Journal of Place Management and Development 10, 4, 404–418. https://doi.org/10.1108/JPMD-01-2017-0008.

Pfnür, Andreas; Rau, Jonas (2023): Transformation deutscher Innenstädte aus Sicht der Eigentümer. State of the Art der wissenschaftlichen Diskussion. Arbeitspapiere zur immobilienwirtschaftlichen Forschung und Praxis 48. Darmstadt: Technische Universität Darmstadt.

Ribbeck-Lampel, Juliane; Weidner, Silke (2024): Von Leitfunktionen, Nutzungsmischung, Krisen und Chancen. Neuartigkeit von Problemstellungen, Zielformulierungen und Lösungsansätzen für die Innenstadtentwicklung. In: Standort 48, 200–208. https://doi.org/10.1007/s00548-023-00887-6.

Stadt- und Regionalplanung Dr. Jansen GmbH (2025): Einzelhandelskonzept für die Alte Hansestadt Lemgo (unveröffentlichter Entwurf).

Volgmann, Kati; Osterhage, Frank (2023): Sinkende Einzelhandelsmieten in Innenstädten – Ausdruck der Krise oder Chance für Wiederbelebung? In: Stadtforschung und Statistik 36, 2, 13–20.

IMPRESSUM

Herausgegeben vom
ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH

Brüderweg 22–24
44135 Dortmund
Postfach 10 17 64
44017 Dortmund

Telefon +49 (0)231 90 51–0
poststelle@ils-forschung.de
www.ils-forschung.de

Ausgabe ILS-TRENDS 05/26

© ILS 2026, alle Rechte vorbehalten.

Gedruckt auf Recycling-Offset, aus 100 % Altpapier, FSC® zertifiziert und EU Ecolabel ausgezeichnet

ISSN: 2701-4738 (Print)
ISSN: 2701-4746 (Online)

https://doi.org/10.58122/qke8-rx67

Layout
Silke Pfeifer

Fotos
S. 1 (Titelbild): Kupferstadt Stolberg/Katrin Schroeder; S. 2: AdobeStock_442345900; S. 5: Stadt Detmold; S. 6: Stadt Detmold; S. 7: AdobeStock_504370766; S. 8: Planungsgruppe Stadtbüro; S. 9: Plan erstellt durch Alte Hansestadt Lemgo; S. 10: Kupferstadt Stolberg; S. 11: Kupferstadt Stolberg/Katrin Schroeder; S. 12 (oben/unten): Kupferstadt Stolberg/Katrin Schroeder; S. 13: Kupferstadt Stolberg/Katrin Schroeder; S. 14: Kupferstadt Stolberg/Katrin Schroeder; S. 15: AdobeStock_2189879199

ils-forschung
stadt_land_forschung
@ilsforschung@wisskomm.social
ilsforschung

Die Institute der Johannes-Rau-Forschungsgemeinschaft werden vom Land NRW institutionell gefördert.

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung