

**Prof. Dr. Stefan Bajohr**  
**Politikwissenschaft I**

Telefon +49 211 81-14060  
Telefax +49 211 81-12875  
[baiohr@phil.uni-duesseldorf.de](mailto:baiohr@phil.uni-duesseldorf.de)

Sekretariat  
Telefon +49 211 81-11512  
Telefax +49 211 81-12875  
[politik1@phil.uni-duesseldorf.de](mailto:politik1@phil.uni-duesseldorf.de)

Universitätsstr. 1  
Geb. 23.32 Eb. 06 Raum 79  
40225 Düsseldorf

**Düsseldorf, 16. 11. 2011**

**Gutachterliche Stellungnahme  
zu dem geplanten Aufgehen der Arbeitsgemeinschaften  
„Historische Stadtkerne in Nordrhein-Westfalen“ und  
„Historische Ortskerne in Nordrhein-Westfalen“  
in einem künftigen „Netzwerk Stadterneuerung in NRW“**

## Inhalt

1. Auftrag	2
2. Grundsätzliches	3
3. Die Arbeitsgemeinschaften „Historische Stadtkerne in Nordrhein-Westfalen“ und „Historische Ortskerne in Nordrhein-Westfalen“	5
4. Baukultur und Arbeitsgemeinschaften	7
5. Aufgaben und Tätigkeiten der Arbeitsgemeinschaften	7
5.1. Umfassende Vorsorge	8
5.2. Informations- und Erfahrungsaustausch	8
5.3. Beratung und Hilfestellung	8
5.4. Selbstbindungskontrolle	9
5.5. Fachtagungen	9
5.6. Forschungsinitiativen	11
5.7. Landesübergreifende Kooperationen	12
5.8. Öffentlichkeitsarbeit	12
6. Kommunale Selbstverwaltung und Arbeitsgemeinschaften	14
7. Zu dem Fragenkatalog der KGSt	16
8. Ergebnis	21

## 1. Auftrag

Die Arbeitsgemeinschaften „Historische Stadtkerne in Nordrhein-Westfalen“ mit Geschäftsstelle in Lippstadt und „Historische Ortskerne in Nordrhein-Westfalen“ mit Geschäftsstelle in Nideggen haben den Verfasser am 8. November 2011 um die Erstellung eines Kurzgutachtens zu ihren Alleinstellungsmerkmalen gebeten.

Anlass hierfür sind Überlegungen im Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (MWEBWV), neue Organisations- und Arbeitsformen für fünf (genauer: sechs) kommunale Netzwerke zu untersuchen, die sich Aufgaben widmen, welche u.a. aus Mitteln der Städtebauförderung unterstützt werden. Zur Untermauerung seiner Pläne argumentiert das Ministerium, „Auswirkungen der Föderalismusreform“ führten zu veränderten Anforderungen an die Netzwerke<sup>1</sup>, obgleich die Föderalismusreform die Städtebauförderung nur in einem nicht förderrelevanten Einzelfall - nämlich dem Übergang der Gesetzgebungszuständigkeit für Erschließungsbeiträge vom Bund auf die Länder - betrifft. Bezüglich des Programms städtebaulicher Denkmalschutz haben die Föderalismusreformen nichts verändert; ebenso wenig bei den aus dem Landeshaushalt zu finanzierenden Denkmalfördermitteln.

Mit der Ausarbeitung einer neuen Konzeption hat das MWEBWV die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) beauftragt. Diese erklärt, keine Vorgaben zu haben und unabhängig zu gutachten<sup>2</sup>. Das Ziel ihrer Beauftragung erblickt die KGSt bereits im jetzigen Stadium ihrer Untersuchung darin, die bestehenden Netzwerke in einem übergreifenden „Netzwerk Stadterneuerung in NRW“ aufgehen zu lassen<sup>3</sup>. Insofern ist zu besorgen, dass sie ihre Studie nicht „unabhängig, ergebnisoffen und objektiv“<sup>4</sup> durchführen kann. Die Auswirkungen einer fehlerhaften, weil interessengeleiteten Studie wären aber kaum mehr korrigierbar. So brächte eine Unterbrechung oder gar ein Abbruch der Aufgabenwahrnehmung der Arbeitsgemeinschaften „Historische Stadtkerne in Nordrhein-Westfalen“ und „Historische Ortskerne in Nordrhein-Westfalen“ irreparablen Schaden für den Schutz und die Pflege des baukulturellen Erbes – mit der Folge unwiederbringlicher Einbußen an historischer Bausubstanz und städtebaulicher Authentizität.

---

<sup>1</sup> Vgl. Schreiben des MWEBWV vom 16.09.2011 an verschiedene Netzwerke betreffend Forschungsauftrag „Neukonzeption der kommunalen Netzwerke“.

<sup>2</sup> Vgl. Schreiben der KGSt an die „Mitgliedskommunen der Arbeitsgemeinschaften Historische Stadt- und Ortskerne“ vom 07.11.2011.

<sup>3</sup> Vgl. KGSt: Neukonzeption der kommunalen Netzwerke im Rahmen der Stadterneuerung, Angebot vom 12.08.2011, S. 3.

<sup>4</sup> So aber MWEBWV am 16.09.2011.

## 2. Grundsätzliches

Die historischen Zeugnisse der in Jahrhunderten gewachsenen Baukultur hatten in Deutschland im Verlauf des Zweiten Weltkrieges weit reichende Verluste zu verzeichnen. Von Zerstörungen betroffen waren vor allem großstädtische Agglomerationen, aber auch produktionswirtschaftlich oder infolge ihrer verkehrlichen Zentralität kriegswichtige Angriffsziele in weniger verdichteten Räumen. Weithin hatten großflächige Verwüstungen Formungen und Strukturen von Städten und Ortschaften grundlegend verändert. Der schuldgeleitete Wunsch, mit Überkommenem zu brechen und es hinweg zu räumen, verband sich mit der Notwendigkeit, dem allgemeinen Mangel rasch abzuhelpfen. Brachgefallene Flächen und entleerte bauliche Hüllen schienen nur mehr für gänzlich Neues, Unbelastetes verwendbar. Die Errichtung von Arbeitsstätten und Wohnraum erfolgte deshalb vorwiegend als Neubau und nur selten als Wiederaufbau. Neue Verkehrsachsen verfremdeten gewachsene Stadt- und Ortsgrundrisse und ungekannte bauliche Dimensionen das Aussehen der Städte und Gemeinden. Denkmalschutz und Denkmalpflege besaßen keine Lobby.

Viele Städte und Gemeinden in Deutschland, darunter auch in Nordrhein-Westfalen, verfügten bereits in den 1960er Jahren nur mehr über Restbestände denkmalwerter Bausubstanz, die zudem eher schamhaft in den Hintergrund gerückt wurden. Damit unterschied und unterscheidet sich die Situation vor allem in den alten Bundesländern<sup>5</sup> von der Bewahrung überlieferter Baukultur in den meisten anderen europäischen Staaten. Die Begeisterung bereits der frühen Italienurlauber der 1950er Jahre über die Lebensqualität in den dort weitgehend bewahrten Stadtgrundrissen und -strukturen stand in einem paradoxen Gegensatz zu dem unbekümmerten Umgang mit den heimatlichen Denkmälern und Denkmalbereichen.

Bis in die Mitte der 1970er Jahre dominierte in der Bundesrepublik Deutschland eine Städte- und Wohnungsbaupolitik, in der Neubauten - deren hervorstechende Merkmale architektonische Gleichgültigkeit und Gleichförmigkeit waren -, Bodenspekulation, Rationalisierung und Rentabilitätsstreben, Automobilität und Zersiedelung (Suburbanisierung) Vorrang besaßen vor der Bewahrung von Stadt- und Ortsstrukturen, vor der Ertüchtigung von Baudenkmalen und denkmalwerten Ensembles, vor der Materialtreue und vor der Weitergabe bewährter handwerklicher Fertigkeiten an die nächste Generation. Erst mit dem Europäischen Denkmalschutzjahr 1975<sup>6</sup> änderte sich die Orientierung. In der Bundesrepublik, in der sich in den Vorjahren im Widerstand gegen Abriss und Gleichförmigkeit an vielen Orten Initiativen für die Erhaltung historischer Bauwerke und Ortsteile gebildet und Zuspruch gefunden hatten, wuchs

<sup>5</sup> In der SBZ bzw. DDR bewahrte der Mangel an Material und Investitionskraft große Teile denkmalwerter Bausubstanz vor Vernichtung oder Verfremdung.

<sup>6</sup> Vgl. Europarat: Schlussresolution von Zürich zum Europäischen Denkmalschutzjahr 1975, in: Deutsches Nationalkomitee für Denkmalschutz (Hrsg.): Denkmalschutz. Texte zum Denkmalschutz und zur Denkmalpflege, Bonn 1996, S. 90 ff.

nicht nur die ideelle Identifikation mit den Zeugnissen der Geschichte. Begleitet von politisch-administrativen Schritten zugunsten des Denkmalschutzes nahmen öffentliche und private Investitionen in die Denkmalpflege deutlich zu. Für Nordrhein-Westfalen verabschiedete der Landtag am 11. März 1980 ein Denkmalschutzgesetz, das - nur wenig verändert - bis heute gilt<sup>7</sup>.

Boden- und Baudenkmale sowie Denkmalbereiche erfreuen sich, wie Umfragen belegen, hoher Wertschätzung in der Bevölkerung: Einer TNS-Emnid-Befragung zufolge meinen 92 Prozent der Menschen in Nordrhein-Westfalen, „dass Denkmalschutz ein wichtiger Beitrag zur Erhaltung schöner Städte sei“<sup>8</sup>. Gleichwohl besteht die grundsätzliche Gefährdung selbst herausragender baukultureller Zeugnisse fort, wie sich aktuell an der Debatte über die Zukunft des so genannten „Tausendfüßlers“, eines technischen Denkmals in der Landeshauptstadt Düsseldorf aus dem Jahre 1962, zeigt<sup>9</sup>.

Wenngleich die grundsätzliche städtebauliche und architektonische Orientierung am unbelasteten und beliebig formbaren Neuen, die einen Bruch mit dem Alten implizierte, vor wohl keiner Gemeinde in Nordrhein-Westfalen haltmachte, gelang es doch einigen, ihre Silhouetten und Ortsbilder zu bewahren. Es glückte ihnen, wichtige Denkmale und Denkmalbereiche in den Zentren zu schützen und die Dimensionen und Strukturen von Straßen, Gassen und Plätzen zu erhalten. Davon zeugen vielerorts nicht allein Kirchen, Klöster und Schlösser, Rat-, Patrizier- und Ackerbürgerhäuser, sondern auch mittelalterliche Graben- und Wallanlagen, Stadtmauern, Tore, Brücken und Gehöfte. Dadurch, dass ihre Siedlungsgeschichte ablesbar geblieben ist, bilden diese Städte und Ortschaften äußerst wertvolle Quellen für die volkskundliche, kunst-, architektur-, technik-, sozial-, stadt- und ortsgeschichtliche Forschung. Zugleich bieten die Städte und Gemeinden mit historischen Kernen ihren Bewohnerinnen und Bewohnern Wohn-, Erlebnis- und Erwerbsmöglichkeiten jenseits von Suburbanisierung und Shopping Malls und sie entwickeln sich zu touristischen Anziehungspunkten<sup>10</sup>.

Die [Zahl der Städte und Gemeinden](#) in Nordrhein-Westfalen, die die skizzierten Merkmale aufweisen und hohe Qualitätsanforderungen erfüllen, ist eng begrenzt. Sie ist vor allem [nicht beliebig vermehrbar](#), da Geschichtlichkeit nicht künstlich oder nachträglich hergestellt und Originalsubstanz nicht rekonstruiert werden kann. Die

<sup>7</sup> Vgl. [https://recht.nrw.de/lmi/owa/br\\_bes\\_text?anw\\_nr=2&gld\\_nr=2&ugl\\_nr=224&bes\\_id=4488&menu=1&sg=0&aufgehoben=N&keyword=Denkmalschutzgesetz#FN1](https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=2&gld_nr=2&ugl_nr=224&bes_id=4488&menu=1&sg=0&aufgehoben=N&keyword=Denkmalschutzgesetz#FN1)

<sup>8</sup> Vgl. Europäisches Haus der Stadtbaukultur (Hrsg.): Bericht der Denkmalkommission Nordrhein-Westfalen vom 7. Oktober 2002, Gelsenkirchen o.J., S. 6.

<sup>9</sup> Vgl. Rheinische Post vom 12.10.2011.

<sup>10</sup> Vgl. Rainer Danielzyk: Tourismuskonzept für historische Stadt- und Ortskerne – Stärken, Schwächen und Perspektiven, in: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Tourismus in historischen Stadt- und Ortskernen, Dortmund 2005, S. 46-52 [51].

Gemeinden mit historischen Stadt- und/oder Ortskernen bilden daher [eine exklusive Auswahl](#) unter den 396 Kommunen im Land.

### **3. Die Arbeitsgemeinschaften „Historische Stadtkerne in Nordrhein-Westfalen“ und „Historische Ortskerne in Nordrhein-Westfalen“**

In der Zeit nach dem Europäischen Denkmalschutzjahr schärfte sich der Blick für die städtebaulichen und denkmalpflegerischen Versäumnisse und Fehlentwicklungen. Vor allem dort, wo trotz allem historische Bausubstanz in beachtlicher Breite und Qualität überdauert hatte, sollten Erhaltung, Wiederherstellung, Instandsetzung, behutsame Modernisierung und Umnutzung, Aufwertung, Begrünung und Verkehrsberuhigung in den Vordergrund künftiger Planungen und Maßnahmen treten. Damit es nicht bei Absichtserklärungen blieb, schlossen sich 1987 zunächst 24 Städte, gestützt auf das zwei Jahre zuvor bekannt gemachte Programm des damaligen Ministeriums für Stadtentwicklung und Verkehr zur Erhaltung und Erneuerung von historischen Stadtkernen, zur Arbeitsgemeinschaft „Historische Stadtkerne in Nordrhein-Westfalen“ zusammen. Diese Städte waren in Abstimmung mit den Landeskonservatoren im Rheinland und in Westfalen-Lippe sorgsam ausgewählt worden. Nach entsprechenden Aufnahmeanträgen und Bereisungen durch eine hochkarätige Auswahl- und Bewertungskommission konnten nach und nach 13 Städte der Arbeitsgemeinschaft beitreten, so dass ihr heute 37 Städte angehören. Diese haben sich auf dem Hintergrund gebietsweise unterschiedlicher Bedingungen und Strukturen in fünf Regionalgruppen gegliedert, die einen intensiveren Erfahrungsaustausch und gezielte Werbung erlauben. Die Mitgliedschaft in den Arbeitsgemeinschaften war und ist keine Zwangsmitgliedschaft. Die regen Bewerbungen um Aufnahme erfolgen auf freiwilliger Grundlage.

[Die Mitgliedstädte der Arbeitsgemeinschaft haben sich](#) förmlich dazu [verpflichtet](#), bei allen Planungen dem Schutz und der Bewahrung des baukulturellen Erbes Vorrang einzuräumen und es an die nächsten Generationen weiterzureichen, die Kerne vom motorisierten Individualverkehr zu entlasten, die Wohnqualität zu heben, die Privatinitiative zu fördern, Erfahrungen und Wissen auszutauschen, die Öffentlichkeit über die Reichhaltigkeit und Vielfalt erhaltener Zeugen der Stadtbaugeschichte in Nordrhein-Westfalen zu informieren und ihr die Ziele der Arbeitsgemeinschaft nahe zu bringen. Bauliche Planungen und Maßnahmen in den Historischen Stadtkernen werden von dem im Land Nordrhein-Westfalen für Städtebau und Denkmalschutz zuständigen Ministerium aus [Städtebauförder- und](#) aus [Denkmalschutzmitteln](#) unterstützt. Förderungsempfänger können Kommunen, Kirchengemeinden und Private (Einzelpersonen, Initiativen, Unternehmen) sein.

Da neben den historischen Stadtkernen auch eine Reihe kleinerer Orte und Ortsteile, vorwiegend im ländlichen Raum, Bedeutung für die Bewahrung und Überlieferung

des städtebaulichen und kulturellen Erbes besitzen<sup>11</sup>, gründeten diese 1990 die Arbeitsgemeinschaft „Historische Ortskerne in Nordrhein-Westfalen“. Die Existenz dieser selbstständigen, auf die spezifischen Bedürfnisse und Problemlagen kleiner Ortschaften zugeschnittenen Arbeitsgemeinschaft hat die KGSt bisher nicht thematisiert bzw. zur Kenntnis genommen<sup>12</sup>. Die Arbeitsgemeinschaft der Ortskerne hat gegenwärtig 19 Mitglieder, die nicht nur landesweit kooperieren, sondern darüber hinaus den Regionalgruppen der Arbeitsgemeinschaft Stadtkerne assoziiert sind.

Sowohl die Arbeitsgemeinschaft „Historische Stadtkerne in Nordrhein-Westfalen“ als auch die Arbeitsgemeinschaft „Historische Ortskerne in Nordrhein-Westfalen“ unterscheiden sich grundlegend von anderen Netzwerken, die Gegenstände der Untersuchung der KGSt sind.

- Die wichtigste Verschiedenheit besteht darin, dass die Arbeitsgemeinschaften mit dem Schutz und der Pflege von Denkmälern und Denkmälbereichen dazu beitragen, ein [verfassungsrechtlich in Art 18 Abs. 2 Verf NW verankertes Staatsziel](#)<sup>13</sup> umzusetzen. Das schließt ein, dass die Aufgaben der Arbeitsgemeinschaften nicht an endliche Programmzeiträume gebunden sind wie die die Tätigkeit der anderen von der KGSt zu untersuchenden Netzwerke.
- Als weitere Besonderheiten sind die Bindung der Arbeitsgemeinschaften an die Geschichtlichkeit und die Verpflichtung nicht allein zur Bewahrung und Pflege ihrer Stadt- und Ortskerne und zur Gefahrenabwehr zu nennen, sondern darüber hinaus die [Aufgabe der umfassenden Vorsorge](#)<sup>14</sup>. Darin unterscheiden sie sich von anderen städtebaulichen Netzwerken, die sich eher auf die Bearbeitung einer einzigen Aufgabe konzentrieren.
- Eine weitere Divergenz zu anderen Netzwerken ergibt sich aus der erwähnten Tatsache, dass die Mitgliedschaft in einer der Arbeitsgemeinschaften an Voraussetzungen gebunden ist, die nicht nachträglich herstellbar sind. Die [Arbeitsgemeinschaften streben](#) auch [keine Vermehrung der Zahl ihrer Mitglieder an](#), zumal die Ergebnisse der Bereisungen antragstellender Kommunen der letzten Jahre gezeigt haben, dass Neuaufnahmen nur unter Inkaufnahme von Abstrichen bei den Anforderungen an die Mitgliedschaft zu rechtfertigen wären. Eine solche Senkung der Standards würde aber den erklärten Grundlagen der Arbeitsgemeinschaften und des zuständigen Ministeriums widersprechen.

---

<sup>11</sup> Vgl. Ministerium für Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen: Historische Stadt- und Ortskerne in Nordrhein-Westfalen. Eine Dokumentation, 3. Auflage Düsseldorf 1995, S. 9.

<sup>12</sup> Vgl. KGSt: Neukonzeption, S. 3.

<sup>13</sup> Vgl. Stefan Bajohr, Rainer Wolf: Denkmalrecht, in: Dieter Jacob, Gerhard Ring, Rainer Wolf (Hrsg.): Freiburger Handbuch zum Baurecht, 3. Auflage Köln/Stuttgart 2008, S. 1683-1716 [1684].

<sup>14</sup> Vgl. a.a.O., S. 1654.

- Eine Besonderheit der Arbeitsgemeinschaften liegt auch darin, dass sogar der [Verlust der Mitgliedschaft prinzipiell möglich](#) ist. Die freiwilligen Selbstverpflichtungen werden von den Vorständen und von den Mitgliedskommunen fortlaufend auf ihren Vollzug hin überprüft. Verstöße können sanktioniert werden. Die Möglichkeit, abgemahnt, zur Korrektur aufgefordert oder gar ausgeschlossen zu werden, trägt dazu bei, den Zielen der Arbeitsgemeinschaften Nachdruck zu verleihen.

Die Arbeitsgemeinschaften erheben Mitgliedsbeiträge, die zum einen der Finanzierung der Personal-, Sach- und Gemeinkosten ihrer Geschäftsstellen dienen, zum anderen der Realisierung von Mitgliederversammlungen (in denen die Kommunen in der Regel durch ihre [Ober-]Bürgermeister/innen vertreten werden), werbenden Projekten, Tagungen und Veröffentlichungen. Die Wahlen der/des Vorsitzenden und des Vorstandes erfolgen in Drei-Jahres-Intervallen.

#### 4. Baukultur und Arbeitsgemeinschaften

Die Mitgliedskommunen der Arbeitsgemeinschaften nutzen seit mehr als zwei Jahrzehnten die Möglichkeiten, die die Förderpolitik des Landes Nordrhein-Westfalen für historische Stadt- und Ortskerne bietet, für grundlegende Verbesserungen im Sinne der eingegangenen Verpflichtungen. Dabei kommen Mittel sowohl der Städtebauförderung als auch des Denkmalschutzes zum Einsatz. Durch ihre Eigenanteile tragen auch die Städte und Gemeinden wesentlich zur Finanzierung der baukulturellen Wende bei. Die staatliche und kommunale Förderung löst bei Kirchen und Privaten Investitionen aus, die zu Recht seit vielen Jahren auf ein Vielfaches der vom öffentlichen Sektor bereitgestellten Finanzmittel veranschlagt werden<sup>15</sup>. [Dieses nicht-staatliche finanzielle Engagement](#) für die historischen Stadt- und Ortskerne hält an. Es [könnte](#) aber [im Falle einer Auflösung der Arbeitsgemeinschaften](#), die in einzigartiger Weise für die Bewahrung und Weiterentwicklung des baukulturellen Erbes stehen, [erlöschen](#).

#### 5. Aufgaben und Tätigkeiten der Arbeitsgemeinschaften

Die beiden Arbeitsgemeinschaften erfüllen einen umfangreichen Katalog von Aufgaben, die in ihrer Mehrheit weder vorübergehender Art sind noch sich aus zeitlich befristeten Aufträgen herleiten. Die Breite und die prinzipielle [Beständigkeit der wahrzunehmenden Aufgaben](#) unterscheiden sich grundlegend von der Sachlage bei anderen Netzwerken, die sich auf ein oder zwei Themen und auf einen endlichen Pro-

---

<sup>15</sup> Vgl. Claus-Peter Echter, Irmela Schwartz: Baudenkmäler in Nordrhein-Westfalen. Zuschüsse und Steuervergünstigungen, Dortmund 1988, S. 11, 54.

grammzeitraum beschränken. Die Selbstverpflichtung und die Verwirklichung der Grundsätze der Arbeitsgemeinschaften erfüllen weit über den Kreis der Mitgliedsgemeinden hinaus eine [Vorbildfunktion](#).

### **5.1. Umfassende Vorsorge**

Zu ihr gehören alle Aktivitäten der Arbeitsgemeinschaften, die darauf abzielen, die Unteren und Oberen Denkmalbehörden (kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte, Kreise und Bezirksregierungen) sowie die Ämter für Boden- und für Baudenkmalpflege bei den Landschaftsverbänden bei der Bewahrung und Pflege von Denkmälern und Denkmalbereichen zu unterstützen. Die Arbeitsgemeinschaften tragen vor allem auch Sorge für die Herstellung städtebaulicher, denkmalbezogener, verkehrlicher, wirtschaftlicher und finanzieller Rahmenbedingungen, die den genannten Behörden die Aufgabenerfüllung erleichtert. Darüber hinaus tragen die Arbeitsgemeinschaften zur Entwicklung und Umsetzung von Konzepten zur Verbesserung der Wohn-, Arbeits- und Lebensqualität in den Stadt- und Ortskernen bei. Sie bemühen sich um eine verträgliche Einbindung von Um- und Neubauten in die geschichtlich gewachsene Stadtgestalt sowie um die Nutzbarmachung alternativer Energien. Sie werben bei den Bürgerinnen und Bürgern, bei den Unternehmen (vor allem beim Einzelhandel) und bei den Eigentümer/innen denkmalwerter und nicht denkmalwerter Immobilien für die Ziele der Arbeitsgemeinschaften.

### **5.2. Informations- und Erfahrungsaustausch**

Die Mitglieder der Arbeitsgemeinschaften kommunizieren auf allen heute medial zur Verfügung stehenden Wegen miteinander. Kurze und unkomplizierte Verbindungen ermöglichen jederzeit die informelle Abstimmung der Vorhaben, den Austausch von Erfahrungen und Ideen. Die Vorstände treten mehrmals jährlich zusammen und arbeiten umfangreiche Tagesordnungen ab. Mitgliederversammlungen finden mindestens einmal im Jahr, Zusammenkünfte der fünf Regionalgruppen häufiger statt.

### **5.3. Beratung und Hilfestellung**

Dieses Aufgabenfeld umfasst den fachlichen Austausch der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht nur der Geschäftsstellen, sondern sämtlicher mit Planungs-, Bau-, Ordnungs- und Denkmalschutzaufgaben be-

fassten Bediensteten der Mitgliedskommunen. Hinzugezogen werden auch Beschäftigte der Wirtschafts- und Tourismusförderung, der Ver- und Entsorgungsbetriebe und anderer für die Lösung anstehender Fragen kompetenter Ansprechpartner/innen. Im Jahre 2007 führten die Arbeitsgemeinschaften erstmalig Qualifizierungstage für Stadtführer/innen in historischen Stadt- und Ortskernen durch, die großen Zuspruch fanden und wiederholt werden sollen.

#### **5.4. Selbstbindungskontrolle**

Die Mitgliedskommunen haben sich bei der Gründung der bzw. bei ihrem späteren Beitritt zu den Arbeitsgemeinschaften zur Verfolgung der erwähnten Ziele (vgl. Abschnitt 3 auf S. 5) verpflichtet. Es genügt indes nicht, beim Eintritt in einen Ballsaal im Smoking zu erscheinen – man muss ihn anbehalten. Für die Mitgliedschaft in einer der beiden Arbeitsgemeinschaften bedeutet dies, dass die Gemeinschaft Planungen und Maßnahmen, die den Zielen zu widersprechen scheinen, überprüfen (lassen) kann. Bestätigt sich der Anschein eines Verstoßes gegen die Grundsätze, kann die betreffende Kommune zu Änderungen bzw. zur Aufhebung ihrer Planungen bzw. zur Korrektur der von ihr veranlassten Maßnahmen aufgefordert werden. Kommt sie dieser Aufforderung nicht nach, kann die Gemeinschaft über ihren Ausschluss befinden. [Dieses Sanktionsrecht der Arbeitsgemeinschaften gegenüber ihren Mitgliedern hebt sie aus sonstigen Netzwerken heraus](#) und gewährleistet die Erfüllung der selbst gesteckten Ziele.

#### **5.5. Fachtagungen**

Seit 2003 veranstalten die Arbeitsgemeinschaften mindestens einmal im Jahr öffentliche Fachtagungen, auf denen hoch qualifizierte Wissenschaftler/innen, Politiker/innen, Verwaltungsexpert/innen und Praktiker/innen vortragen. Die Tagungen werden von fachbezogenen Exkursionen und Besichtigungen begleitet. Sie finden jeweils in einer anderen Mitgliedskommune statt und werden in der Regel in Buchform dokumentiert.

Auf diesen Kongressen werden grundsätzliche und/oder aktuelle und/oder fachlich komplexe Themen behandelt, die bei den Mitgliedern, bei der Wirtschaft, bei den Medien und in der Öffentlichkeit auf großes Interesse stoßen. Viele dieser Tagungen sind von der Architektenkammer Nordrhein-Westfalen für die Fachrichtungen Architektur, Innenarchitektur, Landschaftsarchitektur und Stadtplanung und von der

Ingenieurkammer Bau Nordrhein-Westfalen als Fortbildungsveranstaltungen anerkannt.

Themen	Orte	Jahre
Tourismus in Historischen Stadt- und Ortskernen <sup>16</sup>	Werl	2003
Zukunftsfähiges Wohnen in Historischen Stadtkernen <sup>17</sup>	Remscheid	2004
Jüdische Friedhöfe in Historischen Stadt- und Ortskernen <sup>18</sup>	Düsseldorf	2004
Tourismus	Kalkar	2005
Barrierefreiheit in historischen Stadt- und Ortskernen – Teilhabe für alle <sup>19</sup>	Kempfen	2006
Die Funktionsstärkung der Innenstädte. Perspektiven für historische Stadt- und Ortskerne <sup>20</sup>	Detmold und Lemgo	2006
Bauen im Bestand <sup>21</sup>	Arnsberg	2007
Historische Stadt und Ortskerne: Ein Platz für Gartenkunst und Landschaftskultur? <sup>22</sup>	Rietberg	2008
Praxistag für Touristiker	Rietberg <sup>23</sup>	2008
Denk Mal an Energie! Gutes Klima in Historischen Stadt- und Ortskernen <sup>24</sup>	Monschau Rheda- Wiedenbrück	2009 2010
Gestaltung im Dialog – Nachhaltige Stadtentwicklung in den historischen Stadtkernen in Nordrhein-Westfalen <sup>25</sup>	Hattingen	2010
(Wohn)Standort Historische Altstadt – Chancen auch bei demographischen Veränderungen? <sup>26</sup>	Warburg	2011
Leerstandsmanagement historischer Räume und Gebäude	Rheinsberg <sup>27</sup>	2012

<sup>16</sup> Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Tourismus in historischen Stadt- und Ortskernen, Dortmund 2005.

<sup>17</sup> Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Die Zukunft des Wohnens in historischen Stadtkernen. Projektbericht, Dortmund 2005.

<sup>18</sup> Stefan Bajohr (Hrsg.): Archiv aus Stein. Jüdisches Leben und jüdische Friedhöfe in Nordrhein-Westfalen, Oberhausen 2005.

<sup>19</sup> Susanne Fritzsche, Jörg Heimeshoff (Hrsg.): Barrierefreiheit in historischen Stadt- und Ortskernen. Teilhabe für Alle!, Lippstadt/Nideggen 2008.

<sup>20</sup> Diese Tagung wurde gemeinsam mit der brandenburgischen AG „Städte mit historischen Stadtkernen“ ausgerichtet.

<sup>21</sup> Walter Ollenik (Hrsg.): Bauen im Bestand – Denkmalpflege zwischen Rekonstruktion und Moderne, Lippstadt/Nideggen 2008.

<sup>22</sup> Walter Ollenik (Hrsg.): Historische Stadt- und Ortskerne: Ein Platz für Gartenkunst und Landschaftskultur?, Lippstadt/Nideggen 2009.

<sup>23</sup> Die Veranstaltung von zwei Tagungen am selben Ort in einem Jahr hatte ihren Grund in der gleichzeitig im Historischen Stadtkern Rietberg stattfindenden Landesgartenschau.

<sup>24</sup> Walter Ollenik (Hrsg.): Denk Mal an Energie! Gutes Klima in Historischen Stadt- und Ortskernen, Lippstadt/Nideggen 2010.

<sup>25</sup> Walter Ollenik, Franz Pesch (Hrsg.): Gestaltung im Dialog. Vom Satzungsrecht bis zur individuellen Beratung, Lippstadt/Nideggen 2010.

<sup>26</sup> Die Dokumentation wird voraussichtlich 2012 publiziert.

Die Resultate der Fachtagungen fließen unmittelbar in die Aktivitäten der Arbeitsgemeinschaften ein und verändern die dortigen Gegebenheiten im Sinne einer Attraktivitätssteigerung, eines wirtschaftlich gewünschten Funktions- und eines stadt- und denkmalverträglichen Gestaltwandels.

### **5.6. Forschungsinitiativen**

Zu den Aufgaben der Arbeitsgemeinschaften zählt auch die Initiierung fachbezogener Forschung. So haben die Arbeitsgemeinschaften zur Ermittlung von Einstellungen und Verhaltensmustern der politischen Führungen in den Mitgliedskommunen eine eingehende und aufschlussreiche Befragung ihrer (Ober-)Bürgermeister veranlasst. Das mit der Wahrnehmung des Forschungsprojekts beauftragte Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS) erörterte mit den Befragten u.a. Themen wie Verkehr, Tourismus, Wohnen und Arbeiten, Denkmalpflege und Kultur, Wirtschaftsförderung und Möglichkeiten und Grenzen der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern. In dieser Erhebung sprachen sich die [\(Ober-\)Bürgermeister für den Fortbestand der Arbeitsgemeinschaft „Historische Stadtkerne in Nordrhein-Westfalen“](#) aus - wenngleich die Rahmenbedingungen hierfür nicht günstig seien<sup>28</sup>.

Ein weiteres Forschungsfeld, das die Arbeitsgemeinschaften gemeinsam mit dem Ministerium, dem ILS und den Ämtern für Baudenkmalpflege in Münster und Pulheim bearbeiteten, betraf die Frage, ob und inwieweit moderne Energiespartechniken wie z.B. Photovoltaikanlagen oder Wärmedämmungen mit der Bewahrung des historischen Stadt- und Ortsbildes und des Denkmalschutzes vereinbar sind. (2004/05). Die Studie kam zu einem nicht widerspruchsfreien Ergebnis und wurde nicht veröffentlicht. In der Praxis werden daher Anträge von Immobilieneigentümer/innen in historischen Stadt- und Ortskernen weiterhin nicht anhand einer Checkliste, sondern unter Berücksichtigung jedes Einzelfalles beschieden.

Beim Deutschen Institut für Urbanistik (Berlin) gaben die Arbeitsgemeinschaften eine Wirkungsanalyse großer innerstädtischer Einkaufs-

---

<sup>27</sup> Diese in Vorbereitung befindliche Fachtagung wird gemeinsam mit der brandenburgischen AG „Städte mit historischen Stadtkernen“ durchgeführt.

<sup>28</sup> Vgl. Eva Kistemann: Bürgermeisterbefragung in den Mitgliedsstädten der Arbeitsgemeinschaft Historische Stadtkerne in Nordrhein-Westfalen. Auswertungen und Ergebnisse, Dortmund 2002, S. 34.

zentren in Auftrag, die 2007/08 vorgenommen und 2008 publiziert<sup>29</sup> wurde.

Das aktuellste Forschungsprojekt betrifft Gestaltungssatzungen in historischen Stadt- und Ortskernen (2009/10). Das Ergebnis wurde auf der Fachtagung "Gestaltung im Dialog - Vom Satzungsrecht bis zur individuellen Beratung" am 30. Juni 2010 in Hattingen präsentiert<sup>30</sup>.

### **5.7. Landesübergreifende Kooperation**

Die Arbeitsgemeinschaften pflegen enge Beziehungen mit der Arbeitsgemeinschaft „Städte mit historischen Stadtkernen“ im Land Brandenburg. Im Mittelpunkt des Austauschs stehen gemeinsame Fachtagungen, die gegenseitige Beratung und Bereisungen sowohl zu vorbildlichen Stätten (best practice) als auch zu solchen mit schwierigen und komplexen Gemengelagen.

Auch zur Arbeitsgemeinschaft Deutsche Fachwerkstädte e.V. mit Sitz in Fulda sowie zu Denkmalbehörden in Luxemburg und in den Niederlanden unterhalten die Arbeitsgemeinschaften fachliche Kontakte.

### **5.8. Öffentlichkeitsarbeit**

Die Öffentlichkeitsarbeit der Arbeitsgemeinschaften zeichnet sich dadurch aus, dass sie nicht auf eine Vermehrung der Mitgliederzahl abstellt. Dennoch [ist die Anziehungskraft der Arbeitsgemeinschaften, wie die gestellten Aufnahmeanträge beweisen, ungebrochen.](#)

Die Öffentlichkeitsarbeit wirbt für die Ziele der Arbeitsgemeinschaften. Sie möchte Verständnis bei Eigentümer/innen von Denkmälern und Immobilien in Denkmalbereichen, bei Geschäftsleuten und Produktionsunternehmen wecken und bewahren. Die Öffentlichkeitsarbeit will aber auch zum Mittun, zu persönlichem Engagement und Investitionsbereitschaft anregen. Außerdem sollen die in den Mitgliedskommunen lebenden Familien, Schüler/innen, Senior/innen und Menschen mit Behinderung mit ihren spezifischen Interessen, Wünschen und Anforderungen an die historischen Stadt- und Ortskerne gehört und einbezogen werden.

<sup>29</sup> Rolf Junker, Gerd Kühn, Christina Nitz, Holger Pump-Uhlmann: Wirkungsanalyse großer innerstädtischer Einkaufszentren, Berlin 2008.

<sup>30</sup> Der Forschungsbericht ist publiziert in Ollenik/Pesch (Hrsg.): Gestaltung im Dialog, a.a.O., S. 51-85.

Durchreisende sollen mit Hilfe von touristischen Unterrichtungstafeln vor Autobahnausfahrten<sup>31</sup> zum Besuch der historischen Stadt- und Ortskerne angeregt werden<sup>32</sup>. Die Öffentlichkeitsarbeit zielt überdies darauf ab, Menschen aus der Region, aus der gesamten Bundesrepublik und aus dem Ausland anzusprechen.

Beispiele für die Öffentlichkeitsarbeit der Arbeitsgemeinschaften sind

- die von verschiedenen Regionalgruppen herausgegebenen Kalender „Denkmal des Monats“ (seit 2001);
- die Tourismusbroschüren (seit 2001) und ein Flyer (2004),
- die Radwanderkarten (2001/02);
- ein erstmals 2003 publizierter, in mehreren Auflagen verbesserter Reiseführer<sup>33</sup>;
- ein viel genutzter Internetauftritt, auch auf Englisch (seit 2003) und Niederländisch (seit 2006)<sup>34</sup>;
- die Wanderausstellung „Historische Stadt- und Ortskerne in Nordrhein-Westfalen“, die seit 2004/05 in verschiedenen Teilen des Landes präsentiert wurde und wird;
- die WDR-Fernsehreihe „Die Pudel-Tour“ über die Historischen Stadt- und Ortskerne (2006);
- das Unterrichtsheft „Die Hanse“ (2007);
- ein architekturtheoretisches Fachbuch mit ausführlichem Anhang zu den historischen Stadt- und Ortskernen (2008)<sup>35</sup>;
- die Erprobung eines elektronischen Guide-Systems „PAULA“ (2008);
- die regelmäßige Tourismuswerbung in den Niederlanden (seit 2008);
- die Herausgabe von Straßenkarten (2010/11);
- die Teilnahme an der Internationalen Tourismusbörse in Berlin (2011).

Geplant bzw. in Vorbereitung sind eine Filmkooperation mit der Fachhochschule Lemgo und ein Auftritt auf dem NRW-Tag 2012.

<sup>31</sup> Zeichen 386.3 gemäß Anlage 3 zu § 42 Abs. 2 StVO.

<sup>32</sup> Darin dürfte ein weiterer grundlegender Unterschied zu anderen Netzwerken bestehen. Es ist jedenfalls [kaum vorstellbar, dass das Städtetz Soziale Stadt, die Innovationsagentur Stadtumbau West oder das Forum Baulandmanagement an Bundesautobahnen für sich werben könnten](#).

<sup>33</sup> Ferdinand Fischer: Schönes NRW. Reiseführer zu den historischen Stadt- und Ortskernen in Nordrhein-Westfalen, 1. Auflage Essen 2003, 4. Auflage Essen 2011.

<sup>34</sup> Vgl. <http://www.hist-stadt.nrw.de/index.php>

<sup>35</sup> Wolfgang Amsoneit, Walter Ollenik: Zeitmaschine Architektur: eine Einführung in die Architekturtheorie, Essen 2008.

## 6. Kommunale Selbstverwaltung und Arbeitsgemeinschaften

Die Mitgliedschaft und die Mitwirkung in den Arbeitsgemeinschaften „Historische Stadtkerne in Nordrhein-Westfalen“ bzw. „Historische Ortskerne in Nordrhein-Westfalen“ sind Ausdruck freier Selbstverwaltung der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland. Die kommunale Selbstverwaltung ist eine der Grundlagen der administrativen und politischen Dezentralisation des Gesamtstaates<sup>36</sup>. Sie ist verfassungsrechtlich und einfachgesetzlich garantiert (Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 78 Abs. 1 Verf NW, § 1 Abs. 1 GO NW).

Die Interpretation des ursprünglich als Abwehrrecht gegen staatliche Bevormundung konzipierten Selbstverwaltungsrechts hat in den gut 200 Jahren seines Bestands Veränderungen erfahren. Das Abwehrrecht ist einer so genannten Politikverflechtung<sup>37</sup> gewichen, für die Kooperationen kommunaler und staatlicher Verwaltungen, die Verschränkung von überörtlichen und örtlichen Fachplanungen, wachsende finanzielle Abhängigkeiten der Kommunen von Einnahmen aus Gemeinschaftssteuern und Zuweisungen der staatlichen Ebenen sowie das Streben nach „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ (Art. 72 Abs. 2 GG) bzw. nach einer „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ (Art. 106 Abs. 3 Nr. 2 GG) kennzeichnend sind. Diese Tendenzen ändern jedoch nichts an der Gültigkeit des Grundsatzes, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände ihre Angelegenheiten in eigener Verantwortung regeln sollen.

Das Vorhaben des MWEBWV und die Projektskizze der KGSt, die darauf hinauslaufen, die Arbeitsgemeinschaften „Historische Stadtkerne in Nordrhein-Westfalen“ und „Historische Ortskerne in Nordrhein-Westfalen“ in einem übergreifenden „Netzwerk Stadterneuerung in NRW“ aufgehen zu lassen, sind nicht geeignet, die kommunale Selbstverwaltung zu fördern, die Dezentralität der Verwaltungen zu unterstützen und dem Subsidiaritätsprinzip Genüge zu tun. [Anstatt den Kommunen Handlungsspielräume zu belassen, engt die beabsichtigte Zentralisierung der Netzwerke sie über Gebühr ein.](#) Ein solcher Schritt würde für die Mitgliedskommunen und vor allem auch für die einsatzbereiten Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen als unfreundlicher Akt des Dirigismus und Zentralismus wirken - mit den entsprechenden unerwünschten Folgen: Nachlassen der Aktivitäten von Verwaltungen, Bürgerschaft und Geschäftswelt, Erlöschen der großen Zustimmung zu den Zielen der Arbeitsgemeinschaften und Versiegen des finanziellen Engagements privater Akteure.

Das MWEBWV verknüpft seine Kompetenz zur städtebaulichen Förderung von Kommunen mit dem Anspruch, in deren Netzwerkstrukturen von oben herab einzugreifen und diese nach Belieben neu zu ordnen. Sein Vorhaben bestätigt den altbekannten Argwohn erfahrener Kommunalpolitiker/innen gegenüber Zweckzuweisung

<sup>36</sup> Vgl. Hanns Rehm, Sigrid Matern-Rehm: Kommunal Finanzen, Wiesbaden 2010, S. 34.

<sup>37</sup> Vgl. Fritz W. Scharpf, Bernd Reissert, Fritz Schnabel: Politikverflechtung, Kronberg 1976.

gen<sup>38</sup>. Es erweckt den Eindruck, als sollten Fördergelder als „goldener Zügel“<sup>39</sup> eingesetzt werden. Werden aber „Finanzzuweisungen als Wohlverhaltensprämien“<sup>40</sup> ausgeschüttet, beengt dies die Entscheidungsfreiheit und die Selbstverwaltungsrechte der Kommunen.

Das Aufgehen der Arbeitsgemeinschaften „Historische Stadtkerne in Nordrhein-Westfalen“ und „Historische Ortskerne in Nordrhein-Westfalen“ in einem zentralisierten landesweiten Netzwerk hätte für deren Mitglieder mit hoher Wahrscheinlichkeit finanzielle Einbußen zur Folge. Man würde ein Instrument kleiner und mittelgroßer Gemeinden demontieren, das die vorsorgende, bewahrende, behutsame und denkmalverträgliche Städtebaupolitik bisher mit Erfolg zur Geltung brachte/bringt und für die Mittelzuteilung förderlich war/ist.

Das Vorhaben des MWEBWV ist zudem nicht sachgerecht. Das Ministerium hat keinen Anlass zu Beanstandungen. Es besteht kein vernünftiger Grund, die Selbstständigkeit der beiden Arbeitsgemeinschaften zu beschneiden, die seit mehr als zwei Jahrzehnten in jeder Hinsicht erfolgreich wirken, sich selbst verwalten und weithin große Zustimmung erworben haben. Ein zentralisiertes „Netzwerk Stadterneuerung in NRW“ müsste demgegenüber die extremen Größenunterschiede sowie die sehr verschiedenen Zielsetzungen und Zielgruppen, Problemlagen, Aufgabenstellungen Herangehensweisen und Programmzeiträume der bestehenden Netzwerke vermerken. Die Arbeitsgemeinschaften „Historische Stadtkerne in Nordrhein-Westfalen“ und „Historische Ortskerne in Nordrhein-Westfalen“ unterlägen dem Anpassungszwang in einem Großgremium, das kaum sachgerechte Entscheidungen treffen könnte<sup>41</sup>, sondern dem Drängen der „stärksten Bataillone“ Folge leisten müsste. Notwendigerweise würde das Großgremium fachlich spezialisierte Ausschüsse und Unterausschüsse bilden<sup>42</sup>. Die Belange der historischen Stadt- und Ortskerne - darunter das Staatsziel Denkmalschutz - kämen dann günstigstenfalls in einer schlechten Kopie der heute beanstandungsfrei und erfolgreich wirkenden Arbeitsgemeinschaften zur Sprache.

<sup>38</sup> Vgl. Wilhelm Petri: Die staatlichen Zweckzuweisungen im kommunalen Finanzsystem, Berlin 1977, S. A I/13.

<sup>39</sup> Vgl. Irene Gerlach: Bundesrepublik Deutschland. Entwicklung, Strukturen und Akteure eines politischen Systems, 3. Auflage Wiesbaden 2010, S. 176.

<sup>40</sup> Vgl. Rehm/Matern-Rehm, a.a.O., S. 30.

<sup>41</sup> Martin Sebaldt, Alexander Straßner: Verbände in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2004, S. 240.

<sup>42</sup> Vgl. Martin Morlok: Informalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen als Gefährdung der Verfassung?, in: VVDStRL 62. 2003, S. 37-84 [64].

## 7. Zu dem Fragenkatalog der KGSt

Die KGSt hat den Arbeitsgemeinschaften „Historische Stadtkerne in Nordrhein-Westfalen“ und „Historische Ortskerne in Nordrhein-Westfalen“ einen Fragenkatalog vorgelegt, der am auf einem von ihr anberaumten Workshop am 13. Dezember 2011 besprochen werden soll<sup>43</sup>. Diese Fragen werden nachfolgend beantwortet.

*Was ist das Ziel der Arbeitsgemeinschaften Historische Stadt- und Ortskerne NRW?*

Vorweg: Es existiert keine Arbeitsgemeinschaft „Historische Stadt- und Ortskerne NRW“. Es gibt eine eigenständige Arbeitsgemeinschaft „Historische Stadtkerne in Nordrhein-Westfalen“ mit 37 Mitgliedern und eine ebenso eigenständige Arbeitsgemeinschaft „Historische Ortskerne in Nordrhein-Westfalen“ mit 19 Mitgliedern. Diese beiden Arbeitsgemeinschaften verbindet eine freundschaftliche, gleichberechtigte und vertrauensvolle Kooperation.

Die Mitgliedskommunen der Arbeitsgemeinschaften haben ihre Silhouetten und ihre Ortsbilder bewahrt. Sie schützen wichtige Denkmale und Denkmalbereiche und sie bewahren die Dimensionen und Strukturen von Straßen, Gassen und Plätzen. Dadurch, dass ihre Siedlungsgeschichte ablesbar geblieben ist, bilden diese Städte und Ortschaften in ihrer Wertigkeit wertvolle Quellen für die volkskundliche, kunst-, architektur-, technik-, sozial-, stadt- und ortsgeschichtliche Forschung. Zugleich bieten die Städte und Gemeinden mit historischen Kernen ihren Bewohnerinnen und Bewohnern Wohn-, Erlebnis- und Erwerbsmöglichkeiten jenseits von Suburbanisierung und Shopping Malls. Sie wollen ihre Anziehungskraft auf Touristinnen und Touristen weiter steigern.

Die Mitglieder der Arbeitsgemeinschaften bilden eine exklusive Auswahl unter den 396 Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen. Sie haben sich förmlich dazu

<sup>43</sup> Vgl. Schreiben der KGSt an die „Mitgliedskommunen der Arbeitsgemeinschaften Historische Stadt- und Ortskerne“ vom 07.11.2011.

## Ziele

Weitergabe des baukulturellen Erbes an nachfolgende Generationen.

Denkmalämter und Fachämter unterstützen.

Wohn- und Erlebnisqualitäten sowie Erwerbsmöglichkeiten verbessern.

Entlastung vom MIV.

Privatinitiative fördern.

Anziehungskraft auf Tourist/innen steigern.

Öffentlichkeit informieren und begeistern.

Forschung initiieren.

Verträglichkeit von Alt und Neu herstellen.

Einsatz alternativer Energien in historisch gewachsenen Umgebungen fördern.

verpflichtet, bei allen Planungen dem Schutz und der Bewahrung des baukulturellen Erbes Vorrang einzuräumen und es an die nächsten Generationen weiterzureichen, die Kerne vom motorisierten Individualverkehr zu entlasten, die Wohnqualität zu heben, die Privatinitiative zu fördern und die Öffentlichkeit über die Reichhaltigkeit und Vielfalt erhaltener Zeugen der Stadtbaugeschichte in Nordrhein-Westfalen zu informieren und ihr die Ziele der Arbeitsgemeinschaften nahe zu bringen. Die Arbeitsgemeinschaften unterstützen die Denkmalbehörden und die Fachämter im Land. Mit ihrer Tätigkeit wollen sie zur Schaffung städtebaulicher, denkmalbezogener, verkehrlicher, wirtschaftlicher und finanzieller Rahmenbedingungen beitragen, die den genannten Institutionen die Aufgabenerfüllung erleichtern. Darüber hinaus streben die Arbeitsgemeinschaften die Entwicklung und Umsetzung von Konzepten zur Verbesserung der Wohn-, Arbeits- und Lebensqualität in den Stadt- und Ortskernen an. Sie wollen, dass sich Um- und Neubauten verträglich in die geschichtlich gewachsene Stadtgestalt einfügen und sie setzen sich für die Nutzbarmachung alternativer Energien ein. Dazu veranstalten sie u.a. Kongresse zu allen die Belange der historischen Stadt- und Ortskerne betreffenden Themen und sie initiieren und unterstützen diesbezügliche Forschungsarbeiten.

*Vor welchen Herausforderungen stehen die Arbeitsgemeinschaften?*

Größte Herausforderung ist die finanziell unbefriedigende Situation der Kommunen in Nordrhein-Westfalen, die auch das Ergebnis eines Einnahmenproblems ist. Es steht die Befürchtung im Raum, dass Mitglieder der Arbeitsgemeinschaften auf Zweckzuweisungen aus Städtebaufördermitteln verzichten müssen, weil sie den geforderten Eigenbeitrag nicht erbringen können. Auch die Rückläufigkeit der Denkmalförderung (vgl. Kapitel 14 510 des Landeshaushalts NRW) gibt seit Jahren Anlass zur Sorge.

Die Finanzproblematik könnte ein Abflauen der Akzeptanz denkmalschützender Anordnungen und denkmalpflegerischer Maßnahmen in den historischen Stadt-

## Herausforderungen

Finanzen.

Abflauen der Akzeptanz von Denkmalschutz und Denkmalpflege.

und Ortskernen zur Folge haben. Um dem vorzubeugen, bedürfen vor allem die Öffentlichkeitsarbeit der Arbeitsgemeinschaften und die Präsentation von best practice-Beispielen noch größerer Unterstützung durch das MWEBWV. Diese Hilfestellung kann aber nur als gezielte fachspezifische Zusammenarbeit und nicht im Rahmen thematisch beliebiger und zentralistisch gesteuerter Großgremien wirken.

*Was sind aus Ihrer Sicht die Stärken der Arbeitsgemeinschaften?*

Die Stärken der Arbeitsgemeinschaften „Historische Stadtkerne in Nordrhein-Westfalen“ und „Historische Ortskerne in Nordrhein-Westfalen“ beginnen damit, dass ihre Mitgliedskommunen einzigartige und baukulturell herausragende Erscheinungsbilder aufweisen. Die Mitglieder wurden nach Erfüllung strenger Anforderungen ausgewählt. Als Stärke ist auch zu verzeichnen, dass sich die Mitglieder zur Verfolgung ehrgeiziger Ziele und zur Umsetzung eines ambitionierten Programms verpflichtet haben. Zu den Stärken zählen überdies die Freiwilligkeit der Mitgliedschaft, die jederzeitige Möglichkeit des Austritts, die Bildung von Regionalgruppen, die Selbstverwaltung und die Beitragsfinanzierung der Geschäftsstellen.

Hervorzuheben sind des Weiteren die gelungene Aktivierung privatwirtschaftlichen Engagements und privater Initiativen, die Anziehungskraft auf und die Vorbildfunktion für andere Kommunen sowie das hohe Niveau der Tagungen und Beiträge zur Forschung.

*Wo liegen aus Ihrer Sicht Schwächen?*

Die Lobbyarbeit gegenüber der überregionalen und Landespolitik (Landschaftsversammlungen und Landtag) könnte eine Systematisierung und Intensivierung vertragen. Zu begrüßen ist, dass die Arbeitsgemeinschaften planen, diesbezüglich im Jahr 2012 aktiv zu werden.

*Welche Anforderungen bestehen Ihrerseits an ein oder mehrere zukünftige Modelle für die Netzwerke zur*

## Stärken

Herausragende  
Erscheinungsbilder.

Ausgewählte Mitglieder

Ehrgeizige Ziele  
und Programme.

Freiwilligkeit.

Selbstverwaltung.

Privates und  
privatwirtschaftliches  
Engagement.

Anziehungskraft.

Vorbildfunktion.

Hohes Niveau  
von Tagungen  
und Forschung.

## Schwächen

Lobbyarbeit gegenüber  
der Landespolitik.

### *Stadterneuerung in NRW? Wo sehen Sie Chancen bzw. Risiken?*

Die Arbeitsgemeinschaften können keine Anforderungen an neue Modelle für Netzwerke, die wohl im Ministerium und von der KGSt angedacht sind, stellen. Einzige Anforderung - wenn man dies denn so nennen möchte - wäre, nicht in ein zentralisiertes, themenunspezifisches Netzwerk einbezogen zu werden.

Chancen für die Belange der historischen Stadt- und Ortskerne bietet ein zentralisiertes, themenunspezifisches „Netzwerk Stadterneuerung in NRW“ nicht.

Erhebliche Risiken für die Belange der Arbeitsgemeinschaften liegen in einem zentralistischen Netzwerk, das strukturbedingt keine Rücksicht auf die Unterschiede nehmen kann. Dadurch werden die Handlungsspielräume der Akteure ohne sachlichen Grund eingengt. Der geplante Zentralismus verstößt gegen das Subsidiaritätsprinzip.

Ein zentralisiertes Netzwerk kann den extremen Größenunterschieden seiner Mitgliedskommunen nicht gerecht werden. Zu besorgen ist, dass die Großen die Kleinen bei der Distribution knapper finanzieller Ressourcen marginalisieren werden.

Erhebliche Risiken liegen außerdem in einer Vermengung der sehr verschiedenen Zielsetzungen und Zielgruppen, Problemlagen, Aufgabenstellungen, Herangehensweisen und Programmzeiträumen der Netzwerke, die zentralisiert werden sollen.

Die Arbeitsgemeinschaften „Historische Stadtkerne in Nordrhein-Westfalen“ und „Historische Ortskerne in Nordrhein-Westfalen“ unterlägen dem Anpassungszwang in einem Großgremium, das keine sachgerechten Entscheidungen treffen könnte, sondern dem Vorbringen der „stärksten Bataillone“ Folge leisten müsste. Notwendigerweise würde das Großgremium fachlich spezialisierte Ausschüsse und Unterausschüsse bilden. Die Belange der historischen Stadt- und Ortskerne - darunter das Staatsziel Denkmalschutz - kä-

### Anforderungen an zukünftige Modelle für Netzwerke

Keine Auflösung der Arbeitsgemeinschaften.

### Chancen und Risiken neuer Modelle

Keine Chancen.

Erhebliche Risiken, u.a.

Einengung von Handlungsspielräumen ohne sachlichen Grund Zentralismus statt Subsidiarität,

Sachfremde Vermengung unterschiedlicher Ziele, Aufgaben, Problemlösungsansätze,

Marginalisierung der Kleinen.

men dann günstigstenfalls in einer schlechten Kopie der heute beanstandungsfrei und erfolgreich wirkenden Arbeitsgemeinschaften zur Sprache.

*Wo bestehen aus Ihrer Sicht Schnittstellen zu den zuvor genannten Netzwerken?*

Schnittstellen zu dem „Forum Baulandmanagement“ sind nicht erkennbar.

Auch zu den Aufgaben und Zielen des „Städtenetzes Soziale Stadt NRW“ bestehen keine Schnittstellen, wenngleich einige Mitglieder der Arbeitsgemeinschaften in diesem Netzwerk mitwirken. Ein Bedarf für eine Verschmelzung kann daraus indes nicht abgeleitet werden.

Ebenso wenig bestehen inhaltlichen Schnittmengen zur „Innovationsagentur Stadtumbau NRW“. Das Abrissprogramm des Stadtumbaus steht sogar in direktem Gegensatz zu den bewahrenden Zielen der Arbeitsgemeinschaften.

Schnittstellen bestehen allenfalls zum „Netzwerk Innenstadt NRW“, insoweit dieses auf eine Stärkung der Stadtkerne hinzuwirken beabsichtigt. Die inhaltliche Nähe auf einem Teilgebiet der Aufgaben der Arbeitsgemeinschaften rechtfertigt indes keine Verschmelzung.

## Schnittstellen

Keine,  
die eine  
Verschmelzung  
rechtfertigen könnten.

## 8. Ergebnis

Eine von oben herab betriebene Zentralisierung bestehender Netzwerke würde einen dirigistischen Eingriff des Obrigkeitsstaates in die kommunale Selbstverwaltung darstellen. Der Wunsch der (Ober-)Bürgermeister der Mitgliedskommunen der Arbeitsgemeinschaft „Historische Stadtkerne in Nordrhein-Westfalen“ würde missachtet. Die Zentralisierung widerspräche auch dem Subsidiaritätsprinzip und würde die Handlungsspielräume der Mitglieder der Arbeitsgemeinschaften ohne sachlichen Grund beschneiden.

Für die Arbeitsgemeinschaften „Historische Stadtkerne in Nordrhein-Westfalen“ und „Historische Ortskerne in Nordrhein-Westfalen“ wäre die Realisierung des Vorhabens, bestehende Netzwerke in einem „Netzwerk Stadterneuerung in NRW“ zu zentralisieren, weder sachgerecht noch sachdienlich. Sie brächte erhebliche Nachteile mit sich, die im Falle eines späteren Korrekturversuchs kaum mehr behebbar wären. So würden die bei Beitritt zu den Arbeitsgemeinschaften eingegangenen Selbstverpflichtungen gegenstandslos und damit die besondere Berücksichtigung und Förderung des Staatsziels Denkmalschutz aufs Spiel gesetzt. Das mühsam erzeugte private und privatwirtschaftliche Engagement für die historischen Stadt- und Ortskerne sowie das hohe Maß bürger/innenschaftlicher Identifikation mit ihnen würden versiegen. Im Ergebnis dieser Entwicklung gingen Anziehungskraft und Vorbildfunktion der Mitgliedskommunen verloren.

Die Zentralisierung hätte überdies eine Vermengung der Themen, Ziele und Problemlösungsansätze zur Folge, die niemandem nützen, aber allen schaden kann. Die danach mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit eintretende Schaffung von Ausschüssen und Unterausschüssen wäre aber allenfalls eine schlechte Kopie des funktionierenden Systems.

Das Vorhaben des MWEBWV ist daher abzulehnen.