

14/2021

DIE „NEUEN INNENSTÄDTE“: ZWISCHEN MULTIFUNKTIONALITÄT UND GEMEINGUT

AUF EINEN BLICK

Die Diskussion um die Zukunft der Innenstädte hat es wieder auf die politische Tagesordnung geschafft. Angesichts zahlreicher Ladenschließungen, leerstehender Einkaufszentren und verödeter Fußgängerzonen als Folge der Corona-Pandemie werden Lösungen für eine nachhaltige Zukunft der Zentren gesucht – nicht nur in den Großstädten, sondern auch in mittleren und kleineren Städten sowie Stadt- und Ortsteilzentren. Dabei geht es nicht allein um Akutmaßnahmen als Reaktion auf die gegenwärtig krisenartig zugespitzten Entwicklungen, sondern um langfristig angelegte strategische Allianzen, die Innenstädte und Ortskerne mit neuem Leben zu füllen und damit ihre Wirtschaftskraft, Vielfalt und Attraktivität zu erhalten und möglichst auszubauen. Dazu brauchen wir geeignete Kooperationsformen, um Wirtschaft, Verwaltung und Bürgerschaft für gemeinsame Strategien, Konzepte und Maßnahmen für die Innenstädte zu gewinnen. Und wir brauchen das Engagement aller föderalen Ebenen, um die Potenziale der Innenstädte für eine nachhaltige Stadtentwicklung dauerhaft zu entfalten.

„Die deutschen Innenstädte, darin sind sich anscheinend alle einig, die Parteien jedenfalls, der Einzelhandelsverband, die Immobilienwirtschaft und der Deutsche Städtetag, die Innenstädte müssen gerettet werden. Fragt sich nur, wovon und wofür ...“ Claudius Seidl in der FAZ vom 25.11.2020.

INNENSTÄDTE IN DER (DAUER-)KRISE?

Gibt man im Internet den Begriff „Verödung der Innenstädte“ ein, werden etwa 60.000 Suchergebnisse angeboten. Und die Einträge beziehen sich keineswegs nur auf die Zeit nach Beginn der Corona-Pandemie, sondern reichen zurück bis in die Mitte der 2000er Jahre. Die aktuelle Diskussion um die

Krise der Innenstädte greift ein „altes“ Thema mit einer neuen Dimension auf.¹

Äußere Zeichen dieser Krise sind Leerstände und Niveauverluste im Einzelhandel (anspruchlose Kettenläden, Wettgeschäfte mit verklebten Scheiben, Ein-Euro-Shops, Spielhallen). Vielerorts müssen kleine, inhabergeführte Geschäfte und Handwerkerbetriebe schließen, da der Vermieter oder die Vermieterin auf einer Mieterhöhung besteht. Mit dem Kaufhaussterben verlieren die Stadtzentren wichtige Besucher- und Käufermagneten. Fußgängerzonen und verkehrsberuhigte Zonen kommen häufig in die Jahre. Traditionsreiche Gastronomie wird durch Systemgastronomie verdrängt. Zu den augenfälligen Problemen der Innenstädte gehören wachsende Gestaltungsdefizite. Vielfach wird eine Verwahrlosung des öffentlichen Raumes, ein unzureichender Pflegezustand von Grün- und Freiflächen sowie die Durchkommerzialisierung der Stadtzentren (Werbeanlagen, Aufsteller, „Festivalisierung“ etc.) beklagt. Auch der Verkehr in den Innenstädten wird zunehmend als belastend wahrgenommen. Der motorisierte Individualverkehr stößt beim ruhenden Verkehr, bei den Emissionen und bei der Flächenbeanspruchung an Belastungsgrenzen. Verkehrsmittel des Umweltverbands erreichen nur selten einen zufriedenstellenden Anteil am Gesamtverkehr. Besonders beklagt werden die Erschließungsprobleme im Wirtschaftsverkehr. In der Vergangenheit beruhte die wirtschaftliche Prosperität der Innenstädte vor allem auf dem Einzelhandel. Die ökonomische Kraft dieser Leitnutzung lässt nach. So wurden in nahezu allen Städten großflächige Einzelhandelsbetriebe außerhalb der Zentren zugelassen. Zusätzlich sorgt der Onlinehandel für wachsende Konkurrenz bzw. für Umsatzverluste bei den Innenstadtbetrieben. Und bereits jetzt ist klar: Handel lässt sich nicht mehr ausnahmslos durch Handel ersetzen.

>

Die Strukturprobleme und daraus resultierenden Transformationsprozesse sind also keine neuen Phänomene. Durch die Corona-Pandemie dringen sie aber stärker als bisher in den Fokus von Öffentlichkeit und Politik. Vor allem die bereits entstandenen und noch zu erwartenden Einbrüche im stationären Einzelhandel durch die beiden Lockdowns verstärken die akute Krise und beflügeln die Krisenkommunikation.² Dabei betreffen diese Strukturprobleme und Funktionsverluste Städte unabhängig von ihrer Größe und Lage, die Zentren der großen Städte ebenso wie Stadtteil- und Ortszentren. Die konkrete Ausprägung der Probleme ist jedoch regional unterschiedlich. Deswegen gibt es kein Patentrezept, keine Blaupause für eine zukunftsweisende Innenstadtentwicklung. Erforderlich sind passgenaue Lösungen für die Situation und Probleme vor Ort.

Ob die genannten Megatrends jedoch das bisherige „Geschäftsmodell Innenstadt“ generell gefährden, hängt auch davon ab, wie die Steuerung der Innenstadtentwicklung durch die Städte und Gemeinden und wie die Reaktionen der innenstadtbezogenen Unternehmen aussehen werden. Schließlich ist auch die Akzeptanz durch die Bevölkerung von Relevanz. Wie auch immer der Strukturwandel sich in den Innenstädten auswirken wird, fest steht, dass schon aus Risikoabwägungen heraus eine fachlich-politische Begleitung und Steuerung des Prozesses unerlässlich ist.

INNENSTÄDTE VERFÜGEN ÜBER GROSSE ZUKUNFTSPOTENZIALE

So krisenhaft die aktuelle Situation der Innenstädte auch bewertet wird, so wichtig ist es, den Fokus zugleich auf deren spezifische Potenziale zu lenken. Denn letztlich verfügen die deutschen Innenstädte über vergleichsweise gute Ausgangsbedingungen. Es handelt sich um traditionsreiche, „aufgeladene“ Standorte mit hoher – auch emotionaler – Bindungskraft. Die Stadtkerne dienen der Orientierung und verfügen über einen hohen Identifikationswert. Funktion und Gestalt der Innenstädte sind nach wie vor „öffentliche Themen“: Wenn die Innenstadt nicht funktioniert, funktioniert die Stadt in den Augen ihrer Bewohner_innen als Ganzes nicht. Der öffentliche Raum, der durch Innenstadtplätze und -straßen gebildet wird, ist von hervorgehobener Bedeutung. Kundgebungen, Demonstrationen, aber auch große Kulturereignisse und Feierlichkeiten finden im Stadtkern statt.

Entsprechend der vielschichtigen Bedeutung der Stadtkerne ist deren Akzeptanz – misst man diese an den Kunden- und Besucherzahlen – ungebrochen hoch. Immer wieder ist es erstaunlich, wie viele Menschen die Stadtkerne vorrangig aus kulturellen und sozialen Gründen besuchen und nicht allein aus Gründen des Konsums. Auch aus Sicht der Wirtschaft sind die Innenstädte nach wie vor attraktive Standorte. Nimmt man die Höhe der Gewerbemieten als Indikator, erweisen sich Innenstadtstandorte als besonders „wertvoll“. Viele Einzelhandelsbranchen und -vertriebsformen sind auf zentrale Standorte angewiesen. Kreditinstitute, Versicherungen und Firmenhauptquartiere finden sich häufig in der Mitte der Stadt. Schließlich ist auch die verkehrliche Erreichbarkeit der Stadtkerne – ungeachtet der bekannten generellen Probleme – unverändert gut.

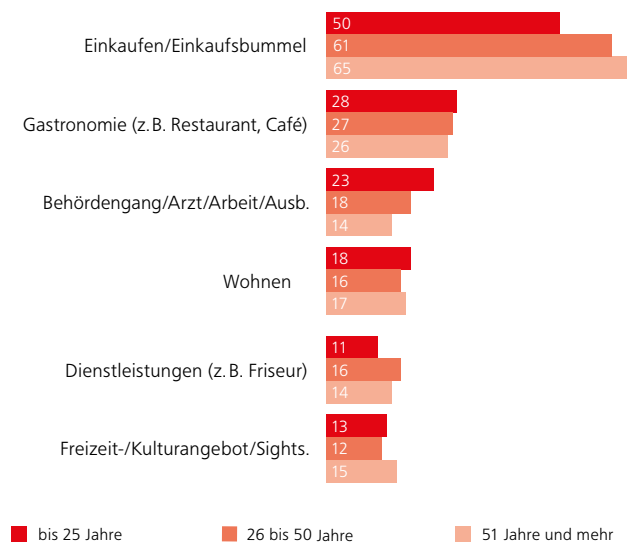
Zusammengefasst verfügen die deutschen Innenstädte über gute funktionale, finanzielle und gestalterische Rahmenbedingungen. Ein hoher Entwicklungs- und Erneuerungsdruck hat zur Folge, dass sich die Innenstädte in einem ständigen Veränderungs- und Innovationsprozess befinden. Sie profitieren zusätzlich von stabilen öffentlichen Investitionen, vor allem im Bereich des Verkehrs (Aufwendungen für Straßen, Plätze und Grünanlagen, Nahverkehrsinfrastruktur etc.).

DIE NEUE INNENSTADT IST GEMEINGUT

Innenstädte sind mehr als die Summe ihrer Nutzungen: Sie dienen eben nicht allein einem möglichst störungsfreien Einkauf, sondern sind Orte der Allgemeinheit, der Kultur, des sozialen Austauschs, der Integration und der Teilhabe.

Abbildung 1
Zukunft der Innenstädte gestalten

Innenstadt-Shopping altersgruppenübergreifend Besuchsmotiv No. 1 – aber für Jüngere müssen neue Anreize und Angebotsstrukturen geschaffen werden – der lokale Handel allein wird es nicht richten



Frage: Warum sind Sie heute in der Innenstadt? Angaben in %
Info: Mehrfachnennungen möglich; n = 57.863 in 107 Innenstädten

Quelle: Vitale Innstädte 2020 – IFH KÖLN 2021.

MEGATRENDS VERSTÄRKEN DEN STRUKTURWANDEL IN DEN STADTZENTREN

Aktuell zeigen sich gleich mehrere Megatrends, die sich beschleunigend auf den Strukturwandel der Innenstadt auswirken. Dazu zählen vor allem die Digitalisierung, der Onlinevertrieb und die aktuelle Corona-Pandemie. Parallel dazu müssen endlich wirksame Maßnahmen zur Bekämpfung der Klimakrise eingeleitet und die Resilienz als zwingender Entwicklungsparameter etabliert werden. Schließlich sind demografische Faktoren im Blick zu behalten. Diese Rahmenbedingungen werden – vor allem in ihrem Zusammenwirken – weitreichende Auswirkungen auf die ökonomische Basis des Standorts Innenstadt haben. Ähnliches gilt für die sozialen Auswirkungen der Umbrüche.

Insofern gibt es keinen Grund, auf weitere Kommerzialisierung oder spektakuläre Investitionen für Großprojekte zu setzen. Entscheidend ist eine unmittelbar an den Bedürfnissen und Interessen der Bevölkerung orientierte nachhaltige, gemeinwohlorientierte Innenstadtentwicklung. Die Leitkriterien dafür sollten sein:

- mehr (öffentliche) Angebote in den Bereichen Kultur, Bildung, Gesundheit, Grün- und Wasserflächen;
- mehr (soziales/genossenschaftliches) Wohnen im unmittelbaren Innenstadtzusammenhang;
- mehr Flächen für Verkehre des Umweltverbunds, mehr ÖPNV-Angebote, nachhaltige Gestaltung der Liefer- und KEP-Verkehre (KEP: Kurier-, Express- und Paketdienste);
- mehr Initiativen im öffentlichen Raum, mehr attraktiver öffentlicher Raum;
- mehr soziale Infrastruktureinrichtungen;
- mehr kleinteilige Läden, Handwerksbetriebe, Existenzgründungen;
- mehr Einbeziehung, Beratung und Verantwortungsübernahme der lokalen Wirtschaft;
- mehr Berücksichtigung des Klimaschutzes;
- mehr Beteiligung der Bevölkerung.

Um diese neuen Qualitäten im Umbau der Innenstädte zu erreichen, ist eine reaktive Politik allein nicht ausreichend. Multifunktionalität und Erreichbarkeit – die beiden zentralen Merkmale von Innenstädten – müssen aus einer Nachhaltigkeitsperspektive heraus neu definiert werden. Dabei geht es nicht allein um Akutmaßnahmen als Reaktion auf die Entwicklungen im Zuge der Corona-Pandemie, sondern um langfristig angelegte strategische Allianzen, um die Innenstadtentwicklung im beschriebenen Sinne weiterzuentwickeln, die Innenstädte und Ortskerne mit neuem Leben zu füllen und damit ihre Wirtschaftskraft, Vielfalt und Attraktivität zu erhalten und möglichst auszubauen. Dazu brauchen wir geeignete Kooperationsformen, um Wirtschaft, Verwaltung und Bürgerschaft für gemeinsame Strategien, Konzepte und Maßnahmen für die Innenstädte zu gewinnen.

INNENSTÄDTE NICHT DER MARKTLOGIK ÜBERLASSEN: FÜR EINE BUNDESWEITE INNENSTADTINITIATIVE

Innenstädte allein den Kräften des Marktes zu überlassen würde bedeuten, heftige Strukturbrüche, die Verdrängung wirtschaftlich schwacher Nutzungen und Angebotsverluste sowie die Entwertung großer öffentlicher Infrastrukturinvestitionen in Kauf zu nehmen. Aus diesem Grund muss die Innenstadtpolitik der Zukunft eine öffentliche Managementaufgabe auf Ebene des Bundes, der Länder und vor allem jeder Gemeinde sein. Die Funktionalität der Innenstädte zu gewährleisten ist eine öffentliche Kernaufgabe. Es bedarf daher eines vorausschauenden, integrierten Förderungs- und Steuerungsansatzes auf allen innenstadtrelevanten Politikfeldern und -ebenen. In einer bundesweiten Innenstadtinitiative („Innenstadt ist Gemeingut“) sollten sie zusammengefasst werden, die auf integrierten Konzepten, einer auskömmlichen und nachhaltigen Finanzierung, bodenpolitischen

und mietrechtlichen Regulierungen sowie einer intensiven Kooperation und Kommunikation von und mit allen an der Stadtgesellschaft beteiligten Akteur_innen basiert.

Wir brauchen einen Plan für die Innenstadt im Wandel.

EINE NEUE VERANTWORTUNGSPARTNERSCHAFT FÜR DIE INNENSTÄDTE

Die Grundlage einer nachhaltigen Innenstadtentwicklung sind – analog zu den integrierten Stadtentwicklungskonzepten – integrierte Entwicklungskonzepte, in denen die stadtspezifischen Ziele, die darauf bezogenen Maßnahmen und deren Finanzierung dargestellt werden („Entscheidungen auf Vorrat“). Das Konzept bildet die Grundlage für die Beteiligung von Bürgerschaft, Stadtöffentlichkeit und Interessengruppen. Sie werden durch die Stadt- und Gemeinderäte verabschiedet und damit zum zentralen Koordinationsinstrument für öffentliche und private Investitionen.

Zu den wichtigsten Kooperationspartnern im Bestreben nach einer qualitätsorientierten Innenstadtentwicklung gehört die Stadtgesellschaft selbst. Daher bedarf sowohl die Erarbeitung des Konzepts für die Innenstadtentwicklung als auch die Vorbereitung und Durchführung der Maßnahmen einer intensiven Einbeziehung der Bevölkerung. Genauso wichtig ist die Einbeziehung des örtlichen Gewerbes und der Eigentümer_innen von Innenstadtimmobilien, die neben ihrem Eigeninteresse auch eine besondere Verantwortung haben sollten für die Attraktivitätssteigerung der Innenstädte. Die Formen strukturierter Interaktion gilt es in diesem Zusammenhang weiterzuentwickeln (z. B. als Business Improvement Districts oder Housing Improvement Districts).³

STRATEGISCHE BODEN- UND FLÄCHENPOLITIK UND FLEXIBLE PLANUNG GEHEN HAND IN HAND

Voraussetzung für eine aktive gemeindliche und bürgernahe Innenstadtpolitik ist die Verfügbarkeit von Grund und Boden. Solange Grund- und Immobilienbesitzer_innen allein und nach den Prinzipien der maximalen Rentabilität über die Nutzung bzw. Nutzbarkeit von Innenstadtgrundstücken bestimmen, werden es vergleichsweise gering rentierliche Nutzungen schwer haben. Aktive Innenstadtpolitik muss inhaltliche Ziele mit der Finanzierung von Maßnahmen oder Eingriffen in die Bodennutzung verbinden. Es geht um eine Boden- und Liegenschaftspolitik, die sich an den Festlegungen der Innenstadtkonzepte orientiert. Dazu müssen die kommunale Boden- bzw. Flächenverfügbarkeit und das Vorkaufsrecht der Städte gestärkt werden. Die Städte und Gemeinden müssen in die Lage versetzt werden, „strategische (Handels-)Immobilien“, die für die Entwicklung der Innenstädte besonders wichtig sind, (zwischen-) zu erwerben. Dasselbe gilt für die Umsetzung nicht kommerzieller Teile der Entwicklungskonzepte, insbesondere für gemeinbedarfsorientierte Maßnahmen. Ermöglicht werden sollten solche Politikansätze durch einen revolvierenden Investitionsfonds auf Landesebene.

Um eine ausgewogene und attraktive Nutzungsstruktur in den Innenstädten zu erreichen, sollte für den gewerblichen

Bereich geprüft werden, wie Städte und Gemeinden in die Lage versetzt werden können, kleinteilige/inhabergeführte Nutzungen im EG/1. OG zu fördern. Die Zweckentfremdungsverordnung sollte mit Blick auf Leerstände im Innenstadtbereich auf Vereinfachungsmöglichkeiten untersucht werden. Ein neues Gewerbemietrecht sollte einen Bestandsschutz und einen Gewerbemietpiegel einführen, um Planungssicherheit und größere Transparenz herzustellen. Außerdem sollte ein System der angemessenen Begrenzung von Gewerbemieten entwickelt werden, wobei die aktuellen rechtlichen Entwicklungen abgewartet werden müssen. Ziel bleibt, die Funktion und Attraktivität von Stadtzentren dadurch zu verbessern, dass das Mietpreisniveau für inhabergeführte Unternehmen, Kleingewerbe und Existenzgründungen erschwinglich wird.

Als weitere Regulierungsansätze mit dem Ziel einer Stabilisierung von Stadtzentren sind Möglichkeiten für schnellere Planänderungen, vor allem die kommunalen Instrumente zur Verhinderung großflächiger Einzelhandelsbetriebe, die Verminderung der Wettbewerbsnachteile des stationären Handels gegenüber dem Onlinehandel sowie verkehrliche Maßnahmen (z. B. Privilegierung des Umweltverbundes, Förderung der Digitalisierung) weiter zu untersuchen und – wo immer möglich – umzusetzen.

NACHHALTIGE FINANZIERUNG UND KNOW-HOW-TRANSFER

Alle föderalen Ebenen tragen Verantwortung für die Zukunft der Innenstädte. Die Kommunen müssen auch mit Unterstützung von Bund und Ländern finanziell in die Lage versetzt werden, innovative und zukunftsweisende Konzepte aufzusetzen, die dann allerdings auch zu einem Kriterium für die Vergabe von Fördermitteln werden sollten. Eine grundlegende Voraussetzung für den Erfolg aller Bemühungen liegt dabei in der verlässlichen Verfügbarkeit auskömmlicher Finanzmittel der Kommunen. Das gilt insbesondere für struktur- und finanzschwache Kommunen.

Neben den auf Dauer angelegten Finanzierungsmodellen und -modalitäten brauchen die Kommunen darüber hinaus kurzfristig einen spürbaren Impuls. Ein zeitnah aufzulegendes Förderprogramm des Bundes zur Abmilderung der aktuellen Krisensymptome sollte die Städte gezielt bei der Belebung der Zentren unterstützen. Dazu zählt die Zwischennutzung leerstehender Ladenlokale mit dem Ziel der dauerhaften Nutzungsänderung und der vorübergehende Erwerb innenstadtprägender Immobilien wie etwa ehemaliger Warenhäuser. Der Wunsch der Kommunen nach unbürokratischen Maßnahmen ist berechtigt und sollte ernst genommen werden.

Der Bund sollte es sich schließlich zur Aufgabe machen, die Städte im Transformationsprozess zu beraten und einen Know-how-Transfer zu ermöglichen. Dazu ist ein bundesweites Praxisnetzwerk (Real-Labore) zu errichten. Der eingerichtete Beirat Innenstadt im Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat sollte seine Arbeit auch in der kommenden Legislaturperiode fortsetzen – nicht zuletzt um die Bedeutung der Innenstädte für die Stadtentwicklung in den kommenden Jahren zu dokumentieren.

Autor_innen

Dr. Ulrich Hatzfeld, BMU a.D.

Petra Weis, SPD-Parteivorstand, Referat Politik und Programmentwicklung

Anmerkungen

1 – Das „Weißbuch Innenstadt“ der Bundesregierung benennt bereits 2011 fünf auch heute noch gültige Parameter für eine erfolgreiche Innenstadtentwicklung: Innenstädte als Wirtschaftsraum, Arbeits- und Wohnorte, als Orte der Integration, Kultur, Baukultur und des Stadtlebens und nicht zuletzt als Orte nachhaltiger Mobilität (vgl. BMVBS 2011).

2 – Neben den Verbänden der betroffenen Branchen unterstützen auch die kommunalen Spitzenverbände die Forderungen nach politischer Intervention zugunsten der Innenstädte, zuletzt der Deutsche Städtetag mit der Forderung nach einem Förderprogramm Innenstadt (siehe Deutscher Städtetag 2021).

3 – Ein Business Improvement District ist ein räumlich festgelegter städtischer Bereich, in dem Grundeigentümer_innen und Gewerbetreibende zeitlich befristet gemeinsame Maßnahmen finanzieren, die die Standortqualität verbessern sollen. Housing Improvement District meint die Übertragung des Konzepts auf Wohnquartiere.

Literaturverzeichnis

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) 2011: Weißbuch Innenstadt: Starke Zentren für unsere Städte und Gemeinden, Berlin; Bonn, https://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/SharedDocs/Publikationen/StBauF/WeissbuchInnenstadt.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (11.3.2021).

Deutscher Städtetag 2021: „Förderprogramm Innenstadt“ des Bundes soll Corona-Folgen auffangen helfen, Pressemitteilung 25.2.2021, <https://www.staedtetag.de/presse/pressemeldungen/zukunft-der-innenstaedte> (11.3.2021).

Impressum

© 2021

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeberin: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn, Fax 0228 883 9202, 030 26935 9229,
www.fes.de/wiso

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich:
Mareike Le Pelley, Abteilung Planung, Beratung und Analyse
Bestellungen/Kontakt: wiso-news@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.
Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.
Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.

ISBN: 978-3-96250-851-7