

## THESENPAPIER ZUR ANHÖRUNG DES BAUAUSSCHUSSES DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES AM 13. JANUAR 2021

*Verfasserin: Frauke Burgdorff, Stadtbaurätin in Aachen (Dezernat für Stadtentwicklung, Bau und Mobilität), Mitglied der Deutschen Akademie für Städtebau, des Bund Deutscher Architektinnen und Architekten, des Netzwerk Immobilien e.V. und des Wohnbund e.V.*

### I NACH DER KRISE – MIT ALLER KRAFT FÜR EINE LEBENDIGE UND ÖFFENTLICHE INNENSTADT

Wir alle haben unterschiedliche Bilder im Kopf, wenn wir von der Europäischen Stadt und von „Urbanität“ sprechen. Vom brausenden, lauten Platz bis zur kleinen Gasse mit inhabergeführtem Einzelhandel, von dem großen Budenzauber um Weihnachten und Karneval bis hin zum Off-Festival an besonderen Orten. Genau das zeichnet die Innenstädte der Europäischen Stadt aus, sie sind ein dichtes Gewebe aus Formen, Lebensstilen, Möglichkeiten. Auf jeden Fall sind sie eher „sowohl als auch“ als „entweder-oder“.

Zwei Eigenschaften gibt es allerdings, die ihren Kern ausmachen und die wir pflegen und hegen müssen: **Lebendigkeit** und **Öffentlichkeit**.

Die besten Zutaten beides zu erreichen sind **Vielfalt** (in Nutzung und Erscheinungsbild), **produktive Dynamik** (und nicht aggressive) an den Märkten sowie **qualitätvolle öffentliche Räume** (von den Straßen und Bürgersteigen bis hin zu den Parks).

Dass wir zusätzlich noch eine das Gemeinwohl, Klimaschutz, Klimaresilienz und Baukultur fördernde Stadtentwicklung brauchen, bleibt davon unbenommen.

Die Entwicklungen der letzten 15-20 Jahre weisen in eine gänzlich andere Richtung. Die Fußgängerzonen sind Shoppingtunnel geworden, Ausgehmeilen sind – genauso wie Einfallstraßen – kaum noch bewohnbar, Shopping Center und Parkhäuser verstopfen die Zugänge zu den wichtigen Flaniermeilen, die autodominierte Stadt nimmt wichtigen Raum für das öffentliche Miteinander, für entspanntes Schlendern, für Kultur und Bildung, Spiel und Vergnügen.

Die strukturellen Probleme unserer Innenstädte sind also schon lange präsent. Ihre Auswirkungen werden durch die Pandemie beschleunigt. Doch was ist nach der Pandemie? Wir (die Städte) und Sie (die Bundespolitik Hand in Hand mit der Landespolitik) müssen diese Erschütterung auf jeden Fall nutzen und sowohl mutige als auch klare Weichen für die Stadt als Ganzes und für die Innenstädte setzen, die ganz so sein werden, wie es die Neue Leipzig Charta fordert (EU2020).

Das folgende Thesenpapier ist mit dieser Haltung aus der Perspektive der Aachener Praxis und mit dem Blick auf viele andere, ähnliche Städte in Deutschland geschrieben. Aachen dient also als „Folie“ für viele mittlere Großstädte, die mit den Strukturbrüchen in ihren Innenstädten ringen.

---

### II PHÄNOMENE & FRAGEN

#### Einzelhandel-Wandel

Insbesondere für inhabergeführte Geschäfte sind die Herausforderungen durch Onlineshopping und den anstehenden Generationenwechsel riesig. Vor allem aber sind es die überzogenen Mieterwartungen zahlreicher Eigentümer, die den kleinen und mittleren Geschäften zu schaffen machen. Hinzu kommt die Konkurrenz durch die Einkaufszentren auf der grünen Wiese und die

Shopping Malls im Herzen der Stadt. Die letzten beiden haben besonders dazu beigetragen, dass sich weite Teile der Innenstadt nur noch auf den Konsum konzentrieren und sowohl die Nutzungsvielfalt als auch die Mischung aus Flanieren, Stöbern und Parlieren nur mehr in der zweiten oder dritten Reihe existiert. Eine der Folgen: Das Einkaufen ist als soziales Erlebnis so wenig attraktiv, dass sich „leichtfüßig“ auf den Internethandel umschwenken lässt. Auch in der Gastronomie sind die Folgen der hohen Mieterwartungen spürbar. Die Anzahl der Lokale nimmt zwar weiter zu, die „Verkettung“ der Betriebe aber ebenfalls.

*Sollten die Fußgängerzonen, die nun eigentlich Shopping-Meilen sind, aufgelöst und in gemischt genutzte Stadträume entwickelt werden? Können die Mieterwartungen der Eigentümerinnen und Eigentümer mit den Mitteln der Überzeugung gedrosselt werden? Ist es möglich, den lokalen Handel in großer Geschwindigkeit internetfähig zu machen?*

### **Große Strukturen in der inneren Stadt**

Sowohl die Shopping Center als auch die dazu gehörenden Parkhäuser verhalten sich – zumindest in Aachen – wie Pottwale. Wenn sie von starken Strömungen umtost und belebt werden, machen sie das Maul auf und ernähren sich ruhig, aber gierig vom Plankton, das sie umgibt. Wenn aber die Gewässer zu flach werden, die Kundschaft ausbleibt, fehlt die Strömung, das Plankton bzw. das Geld, um die Gebäude und Strukturen ordentlich in Schuss zu halten. Die Wale verenden und liegen teils ungenutzt, teils unternutzt mitten in der Stadt. Baulich sind sie so strukturiert, dass es immenser Aufwendungen bedarf, um den Versuch zu unternehmen, sie in eine neue Nutzungsstruktur zu überführen.

*Werden die Shopping Center die Seniorenresidenzen der Zukunft sein? Machen wir aus Parkhäusern Orte der urbanen Landwirtschaft? Oder reißen wir sie ab, um die Sehnsucht nach der heilen, vorindustriellen Stadt zu stillen? Können wir uns leisten, diese immense Menge an grauer Energie zu vernichten?*

### **Eigentum verpflichtet (nicht)?**

Viele Städte in Deutschland haben angesichts der drohenden Schließungen ihrer Kaufhof/Karstadt-Filialen um deren Erhalt gebangt. Ob nun berechtigt oder nicht: Am Ende war für den Verbleib des Handelsriesen vor allem der Mietpreis verantwortlich. Der Konnex Mietpreis zum möglichen Ertrag gilt aber nicht nur für die Riesen, er gilt vor allem auch für die kleinen und mittelgroßen Betriebe ohne eigenen Immobilienbesitz. Insbesondere Fonds und weit entfernt lebende Immobilieneigentümer, aber auch einige lokale Mitspieler am Immobilienmarkt, hoffen immer noch auf eine Wende am Gewerbemietmarkt und lassen ihre Immobilien so lange liegen, bis sie umliegende Adressen infizieren und der Leerstand sich Schritt für Schritt Bahn bricht. Dies gilt explizit nicht nur für den Einzelhandel, sondern auch für lokal getragene Gastronomien und gewerbliche Betriebe. Leider sind die liegen gelassenen Flächen „dispers im Innenstadtbereich verteilt“ (BBSR 2018), so dass eine Konzentration auf einige wenige Projekte nicht zielführend ist.

*Bekommen die Städte mit der BauGB Novelle ausreichend rechtliche Instrumente in die Hand, um diese die Stadt kannibalisierende Praxis zu verhindern? Haben die Städte ausreichend Ressourcen, um die aggressiven Marktteilnehmer auszukaufen?*

### **Wohnen als Lückenfüller?**

Jenseits der allgemeinen Preissteigerung am Wohnungsmarkt wird bei einem detaillierten Blick deutlich: Der Preis hängt entscheidend von der Lage ab. Denn so, wie in der inneren Stadt hervorragende, in der Regel eher teure Wohnungen in der ruhigen zweiten Reihe zu finden sind,

existieren dort auch die zum Verkehr, zum nächtlichen Lärm oder zu Hotspot des Drogenkonsums exponierten Seiten.

Wenig geeignet scheinen unsere Innenstädte aktuell dafür, Familien zu gründen und Kinder groß zu ziehen. Gerade die Familien haben spätestens seit Corona einen ausgeprägten Wunsch, mit ausreichend privaten Freiräumen versorgt zu sein. Mindestens aber mit großzügigen Wohnungen, in denen individueller Rückzug möglich ist, und angrenzenden Grünflächen, die gefahrlos erreicht und genutzt werden können.

*Welche Einzelhandelslagen lassen sich überhaupt in qualitätvolle Wohnungen transformieren? Welche Chancen haben wir, mehr öffentliche Räume zu entwickeln und zu pflegen, die entspannte Orte für die ganze Familie sind?*

---

### III THESEN & FORDERUNGEN

#### 1 Das Gewerbe in der Stadt stärken

Die Zahl hoch motivierter, lokal engagierter Einzelhändler, Gastronomen und Gewerbetreibender ist groß. Die Leidenschaft, sich für ihre Stadt einzusetzen, ist da. Sie brauchen insbesondere nach Corona alle Chancen, die wir ihnen eröffnen können, selbst zum Transformationsmotor zu werden. Sie brauchen Unterstützung dabei, ihre Waren online anzubieten, ihre Lieferketten zu optimieren und in Netzwerken aktiv zu werden. Vor allem aber brauchen sie die Gewissheit, mit sicheren und stabilen Ausgaben rechnen zu können. Beinahe alle Ausgaben sind gut zu kalkulieren (Löhne, Einkauf, Produktionskosten etc.), nur die Miete nicht.

1. Das **Gewerbemietrecht** muss reformiert werden – auch wenn dies ein wirklich komplexer Vorgang sein wird. Die Betriebe brauchen die Sicherheit, nicht über willkürlich angesetzte Mietzinsen aus ihren Bestandslagen „herausgetrieben“ zu werden. In dieser Reform sollten unter anderem die Laufzeiten der Verträge (länger) und die Mietsteigerungsmöglichkeiten (wesentlich gedämpfte) reguliert werden.
2. Die Gewerbetreibenden brauchen effektivere Unterstützung dabei, sich **hybrid** aufzustellen, um alle Chancen, die die Smart City birgt, zu nutzen. Sowohl um die Qualitäten des lokalen (Beratung, Transparenz, Verbundenheit) und die Qualitäten des Onlinegeschäfts (Bequemlichkeit, Schnelligkeit) zu verbinden.
3. Neue **Lieferketten** sollten in ihrer Entwicklung unterstützt werden, von denen insbesondere die kleineren Gewerbetreibenden profitieren (vom Schuster bis zum Restaurant), damit die Straßen nicht mit zusätzlichem Lieferverkehr belastet werden.

#### 2 Kommunen zu starken Partnern am Immobilien- und Bodenmarkt machen

Die Städte benötigen die Möglichkeit, aktiv und passiv am Bodenmarkt mitzuwirken. Aktiv, indem sie durch Ankäufe jenseits des unmittelbaren kommunalen Zwecks ein Portfolio erwirtschaften, mit dem sie als Verhandlungspartner wirksam werden können. Aktiv auch, indem sie das Vorkaufsrecht nutzen, um Qualitäten und Nutzungen zu steuern. Passiv, indem sie mit den Mitteln des Bauplanungs- und Sanierungsrechtes einen Rechtsrahmen schaffen, der sowohl Liegenlassen als auch überzogene Spekulation sanktioniert.

Auch wenn die avisierten Änderungen des BauGB viel Sinnvolles ermöglichen: Gerade ärmeren Kommunen oder Kommunen, die in den 1990er Jahren ihr Tafelsilber veräußert haben, fällt die

aktive Steuerung schwer, weil sie keine ausreichenden Mittel für eine langfristig wirksame bodenpolitische Strategie haben.

1. Das **Vorkaufsrecht** ist in überhitzten Bodenmärkten ein stumpfes Schwert, weil der aufgerufene Kaufpreis in der Regel nicht von der Kommune gezahlt werden kann und auch nicht gezahlt werden sollte: um die Überhitzung des Marktes nicht weiter anzufeuern. Es muss – nachdem die Fristerweiterung in der BauGB-Änderung vorgesehen ist – dringend hinsichtlich Wertermittlung reformiert werden. Ein besonders ausgestaltetes, **preislimitiertes Ertragswertverfahren** sollte entwickelt werden – nur darüber könnten die, durch Spekulation entstehenden, exorbitanten Kaufpreise gedämpft und aus der Verkehrswertermittlung herausgehalten werden. Die vom Bundesverband der kommunalen Spitzenverbände (Bundesverband 2020) vorgeschlagene reine Anwendung des Verkehrswertes nach Vergleichsverfahren wäre das Minimum, um die Preisspiralen zu dämpfen.
2. Insbesondere für die oben erwähnten „Wale“ in unseren Innenstädten aber auch für weitere **Schlüsselimmobilien** sollten ausreichend Ressourcen zur Verfügung gestellt werden, damit die Kommunen oder kommunalen Unternehmen in den Zwischenerwerb oder Erwerb gehen können. Dies kann entweder durch eine spezifische Aufstockung der Städtebauförderung geschehen (erste Ansätze sind in Nordrhein-Westfalen mit dem Innenstadttrettungspaket gemacht) oder durch ein Sonderbudget, ähnlich wie es in den Nationalen Projekten des Städtebaus etabliert wurde.
3. Das Baugebot nach § 176 BauGB scheint ebenfalls keine Durchsetzungskraft zu entfalten (BBSR 2020), und ob es dies in der reformierten Form tun wird, bleibt abzuwarten. Der Vorschlag, eine durchsetzungsstarke **Innenentwicklungsmaßnahme** im besonderen Städtebaurecht zu verankern, mit der liegengelassene Grundstücke oder Gebäude in zusammenhängenden Gebieten strategisch aktiviert werden können, liegt vor und sollte so bald als möglich in aller Konsequenz aufgegriffen werden.
4. Die Rolle der Kommunen auf den Bodenmärkten sollte aber nicht nur durch die Anpassung nachgelagerter Instrumente gestärkt werden. Sie sollten „einen **Bodenfonds** als Sondervermögen außerhalb des Hoheitshaushaltes aufbauen können. Überschüsse und Einnahmen aus Baulandentwicklung und Erbbauzinsen, ggf. auch aus einzelnen Verkäufen, dürfen nur für Grunderwerb und Flächenentwicklung eingesetzt werden. Der Bodenfonds muss unabhängig vom kommunalen Haushalt geführt werden. Dadurch wird dieser (abgesehen von einer Anschubfinanzierung) nicht belastet und das Grundvermögen kann nicht zur Finanzierung anderer kommunaler Aufgaben oder zur Sanierung des Haushaltes verwendet werden.“ (Deutsche Akademie für Städtebau 2019) Der Bund könnte in dieser Sache mit seinen eigenen Liegenschaften sehr gut vorangehen und einen solchen Fonds gründen – wenn er die betreffenden Liegenschaften nicht unter der Bedingung einen lokalen Fonds zu gründen an die Kommunen überträgt.

### 3 Das große Engagement und Investitionsreservoir der Bürgerinnen und Bürger nutzen

Jede größere Stadt hat Schwärme von unterschiedlich engagierten Bürgerinnen und Bürgern. Manche sind hervorragende Ideengeber, manche sogar Stadtmacher. Erstere sind wichtig, um den Strukturwandel auf breite Schultern zu bringen, letztere wollen Engagement, Ideen und Zeit in die Entwicklung ihrer Stadt investieren. Zahlreiche Projekte in Deutschland – und auch in Aachen – beweisen, dass lokale, gemeinwohlorientierte Investierende eine immense Kraft in Schlüsselprojekten entfalten können. Gerade in der inneren Stadt, aber natürlich auch im ländlichen Raum. Seien es lupenreine Immobilien (aus der Gemeinschaft für die Gemeinschaft) oder seien es

renditegedämpfte Investitionen in Wohn-, Gewerbe- oder Handelslagen. Aber nicht nur die Immobilien selbst, sondern – mit Blick auf den Einzelhandel – gerade deren Bewirtschaftung braucht neue Formate und Modelle, damit die Kraft der Vielen vor Ort wirksam werden kann.

1. Lokal getragene, gemeinwohlorientierte Projekte sollten im Rahmen der **Vergabeverfahren** einen besonderen Zugang zu kommunalen Grundstücken bekommen. Einige Kommunen erproben dies bereits sehr erfolgreich, weitere Kommunen sollten folgen. Der Bund sollte in der Europäischen Politik tätig werden, um die Vergaberegularien so zu gestalten, dass dies reibungslos möglich ist.
2. Die Eigentümerinnen und Eigentümer von leerstehenden Erdgeschossen und Handelsimmobilien sollten stufenweise dazu gebracht werden, eine Nutzung wieder aufnehmen zu müssen. Es wäre zielführend, wenn ein Rechtsrahmen es ermöglichte, **nach einem Jahr Leerstand** und nicht erkennbarer Entwicklungsabsichten, das Erdgeschoss – jenseits der Nebenkosten – **kostenfrei** für gemeinwohlorientierte Nutzungen zur Verfügung gestellt werden.
3. Die Möglichkeit, **Immobilien- und Standortgemeinschaften** zu schaffen, sollte aufrechterhalten, allerdings deutlich reformiert werden, damit sie flexibler auf sich verändernde Herausforderungen reagieren können.

#### 4 Die Mobilitätswende für den neuen Stadtbau nutzen

Allein die Stadt Aachen bewirtschaftet 800 Straßenkilometer (eine Strecke von Hamburg nach München). Sie werden instandgehalten, sie werden erneuert, sie werden für die Mobilitätswende umgebaut. Gerade in den Innenstädten bietet eine Mobilitätswende – weg vom Vorrang des Autos hin zu einer diversen Mobilität – riesige Chancen, um neue qualitätsvolle Räume zu schaffen und neue Lagen zu entwickeln. Die Lärmbelastung, die von den durch die innere Stadt geführten Straßen ausgeht, macht viele Lagen für die Nutzung als Wohnraum ungeeignet. Hinzu kommen Feinstaub, Abgase und – nicht zu vergessen – lärmende Baustellen. Darüber hinaus können insbesondere die Parkhäuser, die zumindest in Aachen zahlreich und großvolumig in der inneren Stadt vorhanden sind, entweder als Ausgangspunkte für neue Stadtbausteine (Abriss) oder als intelligente Mobilstationen und Willkommensorte (Umwidmung) genutzt werden.

1. Sowohl die **Wegebeziehungen** als auch die Achsen in der inneren Stadt und darüber hinaus haben umfassende Wirkungen auf die städtebauliche Qualität von innerstädtischen Lagen. Dementsprechend sollten sie städtebaulich verhandelt und über die flächige Abgrenzung von Städtebaufördergebieten hinaus mehr Aufmerksamkeit in Puncto **Städtebauförderung** bekommen.
2. Insbesondere der **Umbau von Parkhäusern** sollte kurz und mittelfristig durch besondere Förderprogramme unterstützt und in Modellvorhaben vorangetrieben werden, damit hier Orte der Empfangskultur entstehen, die die Erreichbarkeit der Innenstädte besser als heute gewährleisten.
3. Der **ÖPNV** sollte massiv darin unterstützt werden, ein flächendeckendes, emissionsarmes Angebot (E- oder Wasserstoffbusse) vorzuhalten.
4. Die Kommunen benötigen die Möglichkeit, aus Gründen einer gesunden Stadtentwicklung, flächendeckend **Tempo 30** einzuführen, auch wenn die Elektromobilität Raum greift. Denn 30 km/h ist ungefähr die Geschwindigkeit, bei der das Reifengeräusch lauter wird als der Motor.

5. Und ganz zum Schluss. Das **Telekommunikationsgesetz** (§ 68) muss dringend dahingehend geändert werden, dass die Kommunen klarer steuern können, wann welche Straße aufgebrochen wird. Dies ist ein massiv unterschätzter Hebel, mit dem die belastende Baustellendichte in unseren Städten reduziert werden könnte.

---

#### IV ZUM ABSCHLUSS

In diesem noch frischen Jahr 2021 wird ein Teil unserer Innenstädte vermutlich in ein (noch) tieferes Tal schreiten. Wir – die Städte und die Legislative auf Bundes- und Landesebenen – sollten natürlich alles tun, um die Folgen zu lindern. Wir sollten parallel auch alle Möglichkeiten stärken, die unsere Bürgerinnen und Bürger, die die lokalen Unternehmen und Immobilienbesitzenden, die die Partner der Digitalisierung und die die Kommune haben. Und mit diesen Kräften die neue Europäische Innenstadt entwickeln: lebendig und öffentlich, mit engagierten gemeinwohlorientierten Investierenden, mit viel Platz zum Spielen und Flanieren, mit einer brausenden Kultur und geliebten öffentlichen Räumen.

---

#### Quellen

Bundesinstitut für Stadt-, Bau- und Raumforschung (BBSR) (2018): Planspiel zur Einführung einer Innenentwicklungsmaßnahme („Innenentwicklungsgebiet“) in das Baugesetzbuch. Abschlussbericht.

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2020): Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland.

Deutsche Akademie für Städtebau (DASL) (2019): Den Boden der Europäischen Stadt. Debattenpapier.

EU 2020: Die Neue Leipzig Charta. Die transformative Kraft der Städte.

#### Kontakt

Frauke Burgdorff  
Stadt Aachen  
Dezernat für Stadtentwicklung, Bau und Mobilität  
Lagerhausstraße 20  
52064 Aachen  
[frauke.burgdorff@mail.aachen.de](mailto:frauke.burgdorff@mail.aachen.de)