

## Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen zum Thema Innenstädte

Das Coronavirus hat die **Digitalisierung im Einzelhandel (Onlinehandel)** und in der **Büroarbeit (Home-Working)** deutlich beschleunigt. Hinzu treten die gravierenden **Einbrüche in Gastronomie, Hotellerie und der Freizeit- und Kulturwirtschaft**.

In der Folge stehen die gewachsenen Zentren, d.h. **Innenstädte, Stadtteilzentren** und **Kleinstadtzentren**, vor einem **grundlegenden strukturellen Wandel**. Die Veränderungen sind sehr schnell, umfassend und tiefgreifend, vielfältig und unübersichtlich – und sie treffen nicht wenige Beteiligte in ihrer Substanz. Diese Situation setzt die Akteure der Entwicklung der Zentren unter großen Druck – und der „Markt“ wird die Probleme in diesem Fall nicht lösen, im Gegenteil.

Es ist eine **orientierende, ordnende und unterstützende Hand** gefragt. Das müssen in der Regel die öffentlichen Hände, insbesondere die **Kommunen**, sein, die sich mit Kompetenzen zu den hier relevanten Gebieten des Einzelhandels, der Immobilienwirtschaft, der Gastronomie, der Kultur und der Zivilgesellschaft verstärken bzw. diese einbinden müssen. Die Kommunen sind gefordert, **Rahmenbedingungen** schaffen, die die privaten Akteure in die Lage versetzen, ihre Geschäftsmodelle und ihre Immobilien zu erneuern.

### Herausforderungen und Chancen für die Innenstädte

Kurzfristig:

Es wird wegen **Geschäftsaufgaben** von Einzelgeschäften, Gastronomie etc. und dem **Rückzug der Waren- und Kaufhäuser und der Filialisten** (von denen viele schon längst auch „online“ sind!) zu Leerständen kommen.

Daraus kann ein **sich selbst beschleunigender Niedergang** entstehen. Innenstädte werden von ihren Besuchern als Gesamtzusammenhang erlebt und nicht zuletzt wegen der Belebtheit des öffentlichen Raums geschätzt.

Deshalb gilt es, die absehbaren oder bereits bestehenden Leerstände möglichst schnell neu, ggf. mit Zwischennutzungen, zu belegen und die **Innenstadt** als Ort, **„wo etwas los ist“**, wo es immer wieder **„Neues zu sehen“** gibt, zu stärken – gerade in einer Phase des Umbruchs. Geschieht dies nicht, ist ein nachhaltiger Bedeutungsverlust wahrscheinlich.

Ein **Ad hoc-Management**, das kurzfristig (nur) von der Kommune geschaffen werden kann, sollte deshalb:

- > **Zwischen- oder Nachnutzungen organisieren**, am besten innovativ und individuell, ggf. temporär (pop ups), gern hybrid bzw. Multi-Channel (stationär und digital)
- > **Märkte, Veranstaltungen, Aktionen** organisieren, um (zusätzlich zum Handel) Besuchsanlässe zu schaffen und das **soziale und kulturelle „Erlebnis Innenstadt“** zu stärken
- > Ggf. **ökonomisch intervenieren**: Anmietung von Flächen für Zwischennutzungen, Anschubförderung für innovative Formate, Zwischenerwerb strategischer Immobilien
- > Aber: das kurzfristige Eingreifen durch die Kommune darf nicht dazu führen, dass die fällige **Absenkung der Einzelhandelsmieten** in vielen Lagen verzögert oder verhindert wird

### Mittelfristig:

Die Innenstadt kann/soll (wieder) ein je Stadt **einzigartiger Ort** werden mit **Angeboten und Erlebnissen**, die es **sonst nirgendwo** gibt!

Dazu müssen insbesondere die privatwirtschaftlichen Akteure, d.h. die **Gewerbetreibenden** (Einzelhandel, Gastronomie, Dienstleister usw.) und die **Immobilieeigentümer** mit der **Kommune** zusammenarbeiten. Diese sollte auch **Kultur- und Bildungseinrichtungen** sowie **soziale Träger** einbinden und die Bevölkerung beteiligen.

Die Akteure bilden ein „**Bündnis für die Innenstadt**“ und entwickeln einen **Masterplan als Zielbild und Rahmenkonzept** für die zukünftige Innenstadt. Der Masterplan gibt eine Orientierung für die zukünftige räumliche und funktionale Struktur und wird mit **Projekten und Maßnahmen** konkretisiert und laufend fortgeschrieben.

Die Einbindung der verschiedenen Akteure, die Erarbeitung des Masterplans sowie die Entwicklung und Realisierung von Projekten und Maßnahmen erfordern ein **Transformationsmanagement**. Es bündelt die Ressourcen der Kommune, bereitet gemeinsam getragene Maßnahmen vor und setzt diese **in Kooperation mit den Akteuren** um. Es kann kurzfristig intervenieren, ggf. mit Ankäufen von Immobilien oder Finanzierung von Innovationsprojekten, wenn die konventionellen Instrumente und Verfahren der öffentlichen Verwaltung nicht oder zu spät greifen.<sup>1</sup>

Die Kommunen unterstützen die Transformation auch mit **bodenrechtlichen Instrumenten**, insbesondere mit dem Besonderen Vorkaufsrecht (§25 BauGB) und ggf. dem Einsatz des **Besonderen Städtebaurechts** (Zweites Kapitel BauGB), dessen Anwendung durch den Gesetzgeber allerdings deutlich erleichtert werden muss. Hinzutreten sollte die bewährte **Städtebauförderung** („Lebendige Zentren“), um den Kommunen die Finanzierung ihres erforderlichen Engagements in der Transformation der Zentren zu erleichtern.

Bausteine einer mittelfristigen Transformation können bzw. sollten sein:

- > Es ist vielfach ein **Umbau** (zu) großer **Ladenflächen**, von **Waren- und Kaufhäusern** und von **Büroflächen** erforderlich, um den neuen Anforderungen zu entsprechen.
- > Vielfach kann und sollte der **öffentliche Raum** verbessert werden durch Schaffung/Verbesserung hoher **Aufenthaltsqualität**, Schaffung/Verbesserung von **Flächen für Veranstaltungen**, ggf. Verkürzung und Konzentration von Einkaufsbereichen.
- > Mehr **Vielfalt der Angebote** und **Nutzungsmischung** innovativer, individueller Handel + Gastro + Kultur + Handwerk + experimentelle und temporäre Nutzungen usw. werden ermöglicht durch:
- > **Kooperation** der Eigentümer und Geschäfte, ggf. **in zusammenhängenden Bereichen** der Innenstadt (Geschäftsstraßen, Plätze, Quartiere), um einen attraktiven **Nutzungsmix** zu schaffen. Dies kann durch **Geschäftsstraßenmanagement** bzw. Flächenmanagement, das gemeinsam

---

<sup>1</sup> Im Rahmen von „**Paris Semaest**“ wurde von der Stadt Paris 2004 ein privatrechtlicher Träger geschaffen, der Quartieren mit Leerständen Immobilien ankauft, diese saniert und an Geschäfte vermietet, die positive / innovative Impulse in die Quartiere bringen sollen. Das Konzept wird seit 2017 mit erweiterten Zielgruppen weiterverfolgt. Vgl. [https://www.deutschlandfunkkultur.de/schutz-fuer-einzelhandel-wie-paris-seine-innenstadt-vor.979.de.html?dram:article\\_id=445180](https://www.deutschlandfunkkultur.de/schutz-fuer-einzelhandel-wie-paris-seine-innenstadt-vor.979.de.html?dram:article_id=445180)

von Kommune, Gewerbetreibenden und Eigentümern getragen wird, durch neue Modelle von **Business Improvement Districts** oder neue ökonomische Modelle für Nutzungsmischung (s.u.) umgesetzt werden.

- > **Neue ökonomische Modelle für Nutzungsmischung** z.B. Quersubvention („starke“ Nutzungen unterstützen „schwache“), Mietenpooling<sup>2</sup> oder durch einen „1/5-Mix“<sup>3</sup> zugunsten wenig zahlungsfähige Nutzungen (Kultur, Handwerk, experimentelle und temporäre Nutzungen).
- > Mehr **Begegnung und Kommunikation** im öffentlichen Raum durch Märkte, Straßenkultur, Veranstaltungen, getragen von Kommune und Geschäftswelt (City Marketing).
- > Ansiedlung und **Präsenz öffentlicher Einrichtungen** in der Öffentlichkeit: Dependence der Museen in Ladengeschäften, Straßentheater, Projekt- und Seminarräume von Schulen und Hochschulen usw..

## Herausforderungen und Chancen für Stadtteilzentren und Kleinstädte

Wie in den Innenstädten großer Städte wird es wegen Geschäftsaufgaben von Einzelgeschäften und Rückzug von Filialisten zu **Leerständen** kommen. Dies kann im Falle ohnehin geschwächter Stadtteil- und Kleinstadt-Zentren **bis zur Auflösung der Zentrumsfunktion** führen.

Die absehbaren Funktionsverluste der Innenstädte im Handel und als Büroarbeitsplatz können dazu führen, dass die dezentralen Zentren **Stadtteil-, Quartiers- und Kleinstadt-Zentren** an Funktion und Bedeutung **gewinnen**.

### Stärkung der Versorgungsfunktion

Stadtteil-, Quartiers- und Kleinstadt-Zentren können weiterhin bzw. zukünftig eine zentrale Rolle in der **wohnungsnahen Versorgung** und für das **öffentliche Leben** in den Quartieren bzw. Kleinstädten haben. Dies setzt voraus, dass ein **attraktives Angebot des täglichen Bedarfs integraler Bestandteil des Zentrums** ist, d.h. nicht außerhalb konzentriert ist.

---

<sup>2</sup> **Mietenpooling**: Die Ladenflächen eines Bereichs, z.B. einer Geschäftsstraße, werden – wie in einem Shopping-Center – koordiniert vermietet, sodass ein interessanter Angebotsmix entsteht, der zu insgesamt höheren Mieterträgen führt. Im neuen Wiener Stadtteil Aspern wird das Konzept auf Basis der Anmietung der Erdgeschoßflächen von Wohngebäuden durch eine Management-Gesellschaft erfolgreich umgesetzt. Vgl.

<https://www.derstandard.de/story/2000120620873/neue-stadtviertel-die-erdgeschossezonen-im-fokus>

In gewachsenen Geschäftslagen könnten die Mieten zum Beginn eines Mietenpooling-Projekts garantiert, aber „eingefroren“ werden, und die Zuwächse, die durch eine koordinierte Neuvermietung und ggf. weitere Marketing-Maßnahmen erwirtschaftet werden, proportional zu Ihrer „Einlage“ (Anfangswert oder Flächenanteil) an die Vermieter ausgeschüttet werden.

<sup>3</sup> Das Konzept orientiert sich an den Vorgaben, die viele Städte für größere Wohnungsbauprojekte machen, um eine soziale Mischung im Wohnungsbau zu erreichen. Zum Beispiel sollen die Träger nach dem „Bündnis für das Wohnen“ in Hamburg den sog. Drittmix sicherstellen (1/3 Sozialwohnungen, 1/3 Mietwohnungen, 1/3 Eigentumswohnungen). Vgl. <https://www.hamburg.de/bsw/buendnis-fuer-das-wohnen/>

In einem „Bündnis für die Innenstadt“ könnte für die 1A-Lage ein **1/5-Mix** vereinbart werden. Bei Um- und Neubauten sollen 20% der Flächen an wenig zahlungsfähige Nutzungen (Kultur, Handwerk, experimentelle und temporäre Nutzungen) vergeben werden oder entsprechende Beträge gehen in einen Fonds, der diese Nutzungen fördert. So würden die „starken“ Nutzungen einen Beitrag leisten, um die Vielfalt und Attraktivität der Innenstadt zu erhöhen, von der sie selbst erheblich profitieren.

**Ankernutzungen** der Zentren sind

- Lebensmittel
- Drogeriewaren
- Lebensmittel- und Dienstleistungshandwerk
- Gesundheitsversorgung
- Ggf. Soziale Einrichtungen bzw. Treffpunkte und Kitas

Daran anlagern können sich **neue Kombinationen**, die stationäre Angebote mit digitalen verknüpfen, die Handel mit Handwerk, Dienstleistungen und Gastronomie verbinden, die unter Nutzung von Synergieeffekten den Vorteil der **Kundennähe** und persönlichen **Beratung** ausspielen.

### Stärkung der Kommunikationsfunktion

Angesichts der wachsenden Zahl der **Ein-Personen-Haushalte**, der Zunahme flexibler Arbeitszeitmodelle und insbesondere von **Home-Office** bzw. Remote-Working nimmt der Wunsch bzw. Bedarf nach **Abwechslung, Begegnung und Kommunikation** zu.

Stadtteil-, Quartiers- und Kleinstadt-Zentren können – in Kombination mit einer guten Nahversorgung – als **Knotenpunkte des gesellschaftlichen Lebens** gestärkt werden durch

- Gute Aufenthaltsqualität im öffentlichen Raum
- Gastronomie
- CoWorking Spaces
- Soziale und ggf. kulturelle Nutzungen
- Ausbau als Mobilitätsknoten (Schnittstelle ÖV-IV)

Auf diese Weise können insbesondere die Quartiers- und Stadtteilzentren zum „**Third Place**“ zwischen der privaten Wohnung und dem (Haupt-) Arbeitsplatz und den Einrichtungen in der Großstadt werden.

### Handlungsbedarf

Wie für die Innenstädte der Großstädte werden auch in den Stadtteil-, Quartiers- und Kleinstadt-Zentren die **Akteure** vor Ort intensiv in die Konzeptentwicklung und die Umsetzung eingebunden werden müssen. Ebenso muss die Kommune **Know How** mindestens aus den Bereichen Einzelhandel und Immobilienwirtschaft einbinden.

Es ist zu erwarten, dass ein Teil der **Privateigentümer von Wohn- und Geschäftshäusern** im absehbaren Umbruch (Leerstände, Neuausrichtung der Immobilie oder sogar grundlegende Umstrukturierung und Neuordnung der Nachbarschaft) mit den daraus erwachsenden Herausforderungen überfordert sein wird. Diese sollten von der Kommune oder Beauftragten aktiv angesprochen und ggf. mit einer seriösen **aufsuchenden Beratung** – letztlich zum eigenen Vorteil – zur Mitwirkung unterstützt werden.

Für die Sicherung und ggf. Stärkung der Ankernutzungen der Nahversorgung und der Ausbau von Mobilitätsknoten ist die Sicherung eines Besonderen Vorkaufsrechts (§25 BauGB) sinnvoll und können **Eingriffe in die gewachsene Grundstücks- und Gebäudestrukturen** („Funktionschwäche-Sanierung“ BauGB § 136 (2) 2.) erforderlich sein.