



Jan Polívka

# Die (Post)-Corona-Stadt: mitten in der Transformation der Innenstädte

**Die Coronapandemie hat seit dem Frühjahr 2020 deutliche Spuren in den Innenstädten hinterlassen. Die Auswirkungen fallen unterschiedlich aus, relativ stärker sind sie in den sogenannten A-Städten. Ortszentren kleinerer Kommunen leiden dennoch besonders intensiv: Gemeinsam mit den meisten Randlagen zentraler städtischer Einkaufsbereiche könnten sie es besonders schwer haben, nach der Pandemie wieder belebt zu werden, auch wenn sie im Vergleich zu touristischen Standorten zunächst weniger betroffen waren. Bei aller Vielfalt lokaler Herausforderungen zeigt sich dabei: Ohne neue Wege und langfristige Kooperationen wird es nicht besser.**

Die Situation des stationären Einzelhandels als einer der Hauptfunktionen in Innenstädten war bereits vor der Pandemie nicht befriedigend: Seit einigen Jahren sieht auch dieser sich dem wandelndem Einkaufsverhalten, dem Onlinevertrieb bzw. einem Überangebot und Anpassungsbedarf von Einzelhandelsflächen sowie der Innenstadt als Standort insgesamt ausgesetzt. Ein wesentlicher Treiber dieser Entwicklung ist neben den sich verändernden Lebensstilen und Konsumpräferenzen der Onlinehandel (vgl. FNS 2021). Er ist für einen wesentlichen Teil der Verlagerung von Umsätzen aus dem stationären Handel verantwortlich. So ist die Passantenfrequenz in den deutschen Zentrallagen kontinuierlich rückläufig, allein zwischen 2014 und 2018 ging sie um fast 18 % zurück, und mit ihr litt die Innenstadt als Ganzes. Im Vergleich stieg die bis dahin niedrige Einkaufsfrequenz online um 47 %. Bei insgesamt leicht wachsenden Ausgaben der Käufer blieben diese im stationären Handel fast gleich, während der Onlinehandel ein Plus von 11 % verzeichnete. In der aktuellen Pandemie hat sich dieser Trend noch einmal beschleunigt (HDE 2021), hierbei sank die Passantenfrequenz im Schnitt zeitweise um ein weiteres Drittel (ILS/HyStreet 2020). Dass eine Rückkehr zur Situation vor der Pandemie unwahrscheinlich ist, liegt also ohnehin an der Fortsetzung bzw. Verstärkung der bereits bestehenden Trends.

Die lokalen Auswirkungen des Lockdowns können dabei räumlich unterschiedlich ausfallen: Besondere Schwierigkeiten bestehen dann, wenn sich die bereits vorhandenen funktionalen Schwächen mit stark monostruktureller Ausprägung von Nutzungen in den zentralen Bereichen überlagern. Vor allem Randlagen der Zentrenbereiche sowie die Ortsmitten kleinerer Städte und Gemeinden sind nachhaltig vom Rückgang des Einzelhandels betroffen. Fernab der Wohnviertel litten die Standorte stärker, während sich etwa wohnungsnahe Vollsortimenter in der Krise gut behaupten konnten.

Bei den Verkaufsformen setzt sich unter anderem die Krise der innerstädtischen Warenhäuser weiter fort. Zwischen

den Jahren 1990 und 2019 schlossen über 200 Warenhäuser in Deutschland, allein seit 2020 bis Anfang 2021 waren es weitere rund 40 (ILS 2021). Aufgrund ihrer Größe und Bedeutung für die Handelsstandorte trugen die Warenhausschließungen zur Schwächung der Innenstädte bei. Vor allem die Passantenfrequenzen in der Umgebung sanken regelmäßig nach einer Schließung und mit ihr auch die Bedeutung, das Image und die Umsätze der gesamten Einzelhandelsstandorte (Hangebruch 2009, S. 226).

Starke Betroffenheit ist aber auch bei kleineren inhabergeführten Geschäften zu verzeichnen; diese verfügen oft über nur eingeschränkte finanzielle Reserven und haben außer der Corona-Soforthilfe-Programme kaum realen Zugang zu Krediten. Um die Auswirkungen auf Wirtschaft und Beschäftigung abzufedern, werden in Deutschland an betroffene Unternehmen Soforthilfen zur Deckung eines Teils der Umsätze und Fixkosten ausgezahlt. Umfrageergebnisse des Handelsverbands Deutschlands vom Frühsommer 2021 zeigen die Notwendigkeit dieser Hilfen: Etwa ein Viertel der 450.000 Geschäfte sind unmittelbar in ihrer Existenz bedroht, in den Bereichen Bekleidung und Schuhe ist es sogar die Hälfte (NDR 2021). Bei kleinen Eigentümern reichen die finanziellen, aber auch Wissens- und Organisationsressourcen nicht, um aus eigener Kraft etwa die Umstellung bzw. Ausweitung auf digitale Vertriebskanäle zu stemmen. Selbst große Ketten kündigen inzwischen eine Reihe von Filialschließungen im Zuge von Umstrukturierungen sowie der künftigen Ausrichtung auf den Onlinehandel an (Stern 2020).

Die Auswirkungen sind zudem branchenabhängig. Neben den unterschiedlichen Startkonditionen einzelner Branchen führte der jeweilige Pandemieverlauf stellenweise zu branchenspezifische Einschränkungen und Regeln. Einzelhandel mit Spezialisierung auf Waren des längerfristigen Bedarfs und die Gastronomie- sowie die Beherbergungsbranche oder körpernahe Dienstleistungen wurden direkt betroffen. Der vom digitalen Handel ohnehin besonders betroffene Facheinzelhandel, wie etwa Fashion-Retail oder



der Einrichtungsfachhandel, gehören zu den am härtesten betroffenen Branchen. Gartencenter und Hobbymärkte legten hingegen um 23 % zu (HDE 2020), auch stationäre Lebensmittelhändler und Apotheken zählen zu den Gewinnern der Pandemie, und das trotz des – auch in ihren Bereichen – weiterhin wachsenden Onlinemarktanteils. Ausgaben für Textilien sowie Pkw-Neuzulassungen gingen allein im „Corona“-Halbjahr 2020 um mehr als ein Viertel zurück, Ausgaben für Urlaubs- und Privatreisen um zwei Drittel. Der Nonfoodmarkt verlor insgesamt 12,6 % seiner Umsätze, und das Wachstum des Onlinehandels glich diesen Ausfall fast aus (vgl. ebd.). Gleichzeitig sind die Innenstadt und weitere zentrale Orte auch mehr als nur Einzelhandelsstandorte. Zu ihnen gehören ebenso Kultur und Dienstleistungen, Büroräume für Unternehmen oder Arztpraxen. Nicht zuletzt wird auch in den zentralen Lagen der Innenstädte und vor allem in ihrer unmittelbaren Nähe gewohnt – klassisch oder temporär. Alle diese Branchen haben mit den Auswirkungen der Coronapandemie zu kämpfen und stehen in einer Wechselwirkung.



Abb. 1: Mehr als Einzelhandel: Kultur und Gastronomie in den Innenstädten – hier in Kempen/Niederrhein (Fotos: Jost)

### Unterschiedliche Perspektiven nach Lage und Dynamik

Auch wenn die Rückkehr zur Situation vor der Pandemie hinsichtlich der Besucherfrequenzen für viele zentrale Standorte möglich ist, wird sich dafür die Struktur und Funktionsweise der Vor-Ort-Angebote wesentlich ändern müssen. Das Einkaufen bleibt weiterhin ein wichtiger Besuchsmagnet, allerdings eher auf weniger Fläche und in komplexeren funktionalen Zusammenhängen als bislang: als Teil der Freizeitgestaltung, des Erlebnisses und der Pflege sozialer Kontakte oder noch stärker in Verbindung mit Konsum von Dienstleistungen (vgl. u. a. Bonial 2020).

Auch hier zeigt sich das differenzierte Bild der Zukunft: Große Zentren wachsender Metropolen werden sich weiter gut

behaupten können. Städte und Regionen, die in der Vergangenheit und heute eine restriktive Planung gegenüber der Entwicklung des großflächigen Einzelhandels aufweisen, sehen in der Regel ihre Zentren generell besser aufgestellt (DST/HDE 2021). Anders kann sich die Situation in kleineren Städten gestalten: Innerhalb metropolitaner Einzugsgebiete stehen sie in Konkurrenz zu der bleibend attraktiven Vielfalt größter Städte sowie der Erreichbarkeit der großen Einzelhandelsflächen zwischen ihnen, aber auch untereinander aufgrund ihrer Vielzahl und Nähe. Diese Konkurrenz zeichnet sich bereits jetzt auch innerhalb der Subzentren großer Städte ab. Hier werden die wachsenden Stadtteile sicherlich ihre Positionen stärken und umgekehrt. In stagnierenden Regionen und ihren kleineren Städten kann trotz kaum veränderter Ausgaben der Onlinehandel künftig insbesondere im Bereich des aperiodischen Warenhandels noch weiter deutliche Marktanteile hinzugewinnen (vgl. IT4 2019).

In Zentren ländlicher Räume spielt dabei die Sicherung der Nahversorgung vor Ort eine noch bedeutendere Rolle. Die Situation der Ortszentren untereinander polarisiert sich weiter zwischen „attraktiven Zentren mit einem vielfältigen Angebot, stabilen Ortskernen mit Nahversorgungsschwerpunkt und Zentren mit deutlichem Funktionsverlust“ (Hangebruch et al. 2020, S. 81). Das Rückgrat der Versorgung stellen im ländlichen Raum allerdings längst die Supermärkte und Discounter mit einer entsprechend guten Erreichbarkeit, und das nicht zwingend in zentralen Ortslagen (ebd.).

### Komplexität der Wandlungsprozesse

Über den Einzelhandel hinaus sind die langfristigen Auswirkungen der Pandemie auf weitere Branchen und Funktionen in zentralen Lagen mit noch mehr offenen Fragen verbunden. Bislang ist unklar, wie sich die Homeofficeerfahrungen von Unternehmen und öffentlichen Institutionen etwa auf die langfristigen Arbeitsplatzkonzepte der Post-Corona-Zeit auswirken werden. Trotz hoher Erwartungen zeigte sich bereits in der Zeit sinkender Ansteckungszahlen im Sommer 2021, dass sich die meisten Unternehmen doch gern ihre Mitarbeiter zurück ins Büro wünschten. Nach einer repräsentativen Umfrage des Instituts der Deutschen Wirtschaft wollen nur 6,5 % der Unternehmen im Jahre 2021 ihre Flächen reduzieren, selbst bei großen bürobasiereten Unternehmen ist es nur jedes zehnte. Die Effekte dürften hier allerdings eher später spürbar werden, abhängig u. a. vom Auslaufen bestehender langfristiger Mietverträge sowie der tatsächlichen Entwicklung digitaler Arbeitsplätze und der Beschäftigungspraxis (DIW 2021).

Trotz großer Umbrüche im Einzelhandel bleiben bislang die meisten Einzelhandelsimmobilien nicht leer. Durch niedrigere Mieten werden etwa die Warenhäuser für neue Nut-

zungen attraktiv, vor allem dann, wenn sie in bislang funktionierenden Einzelhandelslagen stehen. Etwa 40 % des Flächenumsatzes im laufenden Jahr entfällt auf die Warenhausnachnutzungen. Neben Neueinstieg nutzen auch bestehende Firmen die in der Zwischenzeit frei gewordenen Flächen zu Expansion, darunter Modehändler, deren Vertragsabschlüsse in den ehemaligen Warenhäusern knapp 60 % der betroffenen Flächen ausmachen. Lagen in kleineren Städten schneiden hierbei wesentlich besser ab. Das dürfte u. a. mit der kompakteren Größe der dortigen Immobilien, aber auch den nach unten korrigierten Mieterwartungen der Eigentümer zu tun haben; in Städten unter 100.000 Einwohnern liegen diese im Gesamtschnitt bereits bei 75 % der Höhe im Gegensatz zu 2010 (Haufe 2021). Dort, wo Lage und Miethöhe stimmen, lassen sich auch größere Flächen im Bestand an neue Nutzer weitergeben, die bislang in den Zentren nicht vertreten waren, wie der Einzug eines Fahrradhändlers auf 8.500 Quadratmetern im Erd- und Untergeschoss des ehemaligen Kaufhofs am Wehrhahn in zentraler Lage in Düsseldorf 2021 beispielhaft zeigt (RP 2021).

Eine Herausforderung für den Wandel der Zentren bleiben die Mieterwartungen dennoch. Denn nicht selten entsprechen sie vor allem bei den Einzeleigentümern sowie bei internationalen Investmentfonds im Einzelnen nicht mehr der Realität des lokalen Immobilienmarkts. Hinzu kommt, dass viele Eigentümer aufgrund der bestehenden Unsicherheiten auch bei Investitionen zunächst zurückhaltend sind. Das Ausharren jedoch führt zur weiteren Schwächung der Standorte. Um die Kommunen zum aktiven Handeln auf Augenhöhe mit den Immobilieneigentümern zu befähigen, werden sie in immer mehr Bundesländern durch Sonderprogramme unterstützt. Das erste Programm dieser Art ist in Nordrhein-Westfalen im Juli 2020 in Kraft getreten und beinhaltet vier Bausteine, die sich in Abwandlung überwiegend auch in Programmen weiterer Länder finden lassen: Hierzu gehören Verfügungsfonds zu kommunalen Anmietungen von Leerständen, die Unterstützung beim Umgang mit Großhandelsimmobilien, der Zwischenerwerb und das Zentrenmanagement bzw. der Innenstadtverfügungsfonds (MHKBG 2020).

Eine Bedingung für die Inanspruchnahme des Förderprogramms ist u. a. ein entsprechendes Konzept der Kommune zur funktionalen Weiterentwicklung der zentralen Lagen. Hierzu gehört auch die Festlegung von Bereichen, in denen künftig vor allem der Einzelhandel gestärkt werden soll. Das rasche Handeln verhindert dabei nicht nur weitere Abwärtstrends, es regt auch den so dringend benötigten Prozess einer Umstrukturierung der zentralen Lagen an. Eine wichtige Aufgabe bleibt dabei der Umgang mit Bereichen und ihren Handelsimmobilien, die künftig kaum noch die Perspektive haben werden, sich als Handelslagen zu behaupten. Zu solchen gehören etwa die End- und Seitenlagen

von Einkaufsstraßen, aber auch ganze Randbereiche von Stadt- und Ortszentren. Nordrhein-Westfalen legte als Ergänzung zum Sofortprogramm für die Innenstädte 2021 ein Programm zur dauerhaften Umnutzung von insbesondere kleineren Ladenlokalen im Einzeleigentum auf. In besonderer Weise wird dort eine nichtkommerzielle Nachnutzung gefördert (MHKBG 2021).

Im Zuge der Laden-, Büro- und Einzelhandelsimmobilien-umnutzung wird in den Debatten darüber hinaus die Perspektive auf das Wohnen als Folgenutzung gerichtet. In Randlagen der Ortszentren ist dies übrigens bereits seit Jahren ein gängiger, fast natürlicher Prozess. Mit den sich strukturell häufenden Leerständen im Einzelhandel und Bürosegment sowie der hohen Nachfrage und dem Bedarf auf dem Wohnungsmarkt stellt sich nun die Frage nach einer stärkeren Rolle des Wohnens in den Innenstadt- bzw. -ortslagen. Die Diskussion stößt allerdings auf praktische Herausforderungen der klassischen Nutzungskonflikte zwischen Wohnen und Gewerbe, wie etwa dem Immissionschutz. Zudem sind viele Erdgeschosslagen aufgrund von Verkehrsbelastungen fürs Wohnen derzeit nicht geeignet oder attraktiv und benötigen weitere integrierte Maßnahmen. Auch planungsrechtliche Fragen sind zu lösen, etwa in Kerngebieten, die vorwiegend der Unterbringung von Handelsbetrieben sowie der zentralen Einrichtungen der Wirtschaft, der Verwaltung und der Kultur dienen, sodass das Wohnen dort nur eine ergänzende Funktion einnehmen kann.



Abb. 2: Bisweilen problematisch: die (Nach-)Nutzung von Erdgeschosslagen

### Hoheitlich steuern oder kooperativ entwickeln?

Generell bleibt die Frage, inwieweit die Instrumente der kooperativen Planung für die Krise der Innenstädte ausreichend sind. Neben den Forderungen nach einer noch stärkeren finanziellen Unterstützung der Neuaufstellung von Zentren in konzeptionellen (Einzelhandelskonzepten) wie





auch infrastrukturell baulichen Investitionen (Verkehr, öffentlicher Raum), etwa seitens der Handelsverbände (HDE 2020a) und zahlreichen Positionspapieren, sind auch immer wieder Stimmen zu vernehmen, die nach einer noch stärkeren Rolle der öffentlichen Hand nicht nur bei Zwischenvermietung und -erwerb, sondern auch bei der Entwicklung von Immobilien rufen, ähnlich den Grundstückfonds zur Entwicklung schwerindustrieller Branchen in Folge des Strukturwandels. Der dauerhafte Zugriff auf Grundstücke und Immobilien in zentralen Lagen ist v. a. dann sinnvoll, wenn die Handlungs-, Kooperationsbereitschaft oder -kraft der Privateigentümer für eine Neuaufstellung nicht mehr ausreicht oder die Situation des betroffenen innerstädtischen Bereichs diese nicht mehr wirtschaftlich zumutbar macht und die Bestände drohen, sich zu sogenannten Problemimmobilien (BBSR 2020) zu entwickeln.

In den meisten Fällen setzen die Kommunen derzeit auf kooperative Verfahren. Zu ihrer Unterstützung und Verstärkung bedarf es u. a. der Nachjustierung von Rahmenbedingungen bereits bestehender Instrumente wie der BIDs (Business Improvement Districts) oder der ISGs (Interessen- und Standortgemeinschaften), wie es u. a. der Deutsche Städtetag fordert (DST 2021). Wichtig ist dabei, den Wandel der Innenstädte zu multifunktionalen Räumen durch die Neuaufstellung von Akteurs- und Verantwortungsgemeinschaften bzw. Kooperationen zu stärken, denn der Einzelhandel kann und soll diese Aufgabe nicht allein stemmen. Eine Schlüsselrolle nehmen hierbei neben der Stadtgesellschaft die Immobilieneigentümer ein. Der Medialisierung von Investmentfonds zum Trotz bleibt die Eigentümerlandschaft in Deutschland auch in den Innenstadtlagen weiterhin divers und mit ihr auch die Ziele, Motivationen oder individuellen wirtschaftlichen Möglichkeiten, sich auf innovative Modelle, wie Zwischennutzungen, frequenzbestimmte Vermietungsmodelle oder Flexibilisierungskonzepte und entsprechende Investitionen in den Bestand, einzulassen. Kooperation bedeuten künftig, die eigenen Nutzungsmodelle in Gemeinschaft mit anderen Nutzungen zu entwickeln, sodass sie sich ergänzen: Wohnmodelle etwa bedingen Dienstleistungen und Kaufkraft vor Ort, und gemeinsam mit sogenannten „dritten Orten“ erweitern sie die Funktionsvielfalt und Zeitspannen der Nutzung über die üblichen Geschäftszeiten hinaus. Ziel ist nicht nur eine neue funktionale Vielfalt, sondern eine stärkere Kopplung von Nutzungen zu neuen „urbanen Routinen“.



**Prof. Dr. Jan Polívka**

ILS Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung, Dortmund; Juniorprofessur für Nachhaltige Wohnbestandsentwicklung an der RWTH Aachen

### Quellen:

BBSR (2020): Leitfaden zum Umgang mit Problemimmobilien: Herausforderungen und Lösungen im Quartierskontext.

Bonial (2020): Shopping nach Corona: Innenstadt vs. E-Commerce? In-App-Befragung, September 2020. Ergebnisse abrufbar unter: <https://docplayer.org/196110651-Exklusive-umfrage-zu-kaufverhalten-und-entwicklung-des-innerstaedischen-in-app-befragung.html> (20.08.2021).

DIW (2021): Michael Voigtländer, DIW Köln, Tagesschau am 23.02.2021. Abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/unternehmen/wohnraum-bue-roflaechen-homeoffice-101.html> (20.08.2021).

DST (2021): Zukunft der Innenstadt. Entwurf eines Diskussionspapiers. Deutscher Städtetag Berlin/Köln, Februar 2021.

DST/HDE (2021): Zukunft für die Innenstadt: Positionen von DST und HDE zur Zukunft von Stadt und Handel. Abrufbar unter: <https://www.staedtetag.de/positionen/positionspapiere/zukunft-innenstaedte-2017> (20.08.2021).

Haufe (2021): Innenstadt-Mieten jetzt für viele Einzelhändler erschwinglich. Basiert auf Analyse von BNP Paribas Real Estate. Haufe Immobilien. Abrufbar unter: [https://www.haufe.de/immobilien/wirtschaft-politik/was-kaufhausschliessungen-fuer-innenstaedte-wirklich-bedeutet\\_84342\\_517754.html](https://www.haufe.de/immobilien/wirtschaft-politik/was-kaufhausschliessungen-fuer-innenstaedte-wirklich-bedeutet_84342_517754.html) (20.08.2021).

FNS (2021): Zukunft der Innenstädte. Innovationspotenziale in der Entwicklung zukunftsfähiger Innenstadtkonzepte. Ruess, Patrick/Vrhovac, Božana/Yoga, Katharina. Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation IAO in Stuttgart.

Hangebruch, Nina (2009): Warenhäuser und Stadtentwicklung. Von der Existenzkrise der Magneten der Innenstädte und Herausforderungen für die betroffenen Kommunen, in: Forum Wohnen und Stadtentwicklung 5/2009, S. 262–267.

Hangebruch, Nina/Osterhage, Frank/Wiegandt, Claus. C. (2020): Digitalisierung und Onlinehandel: Fluch oder Segen für ländliche Räume? Projektbericht. <http://hdl.handle.net/2003/39796> (20.08.2021).

HDE (2020): Standortmonitor 2021: Handelsverband Deutschland. Datenbearbeitung: GfK Consumer Panels & Services.

HDE (2020a): Handelsstandort Innenstadt unter Druck. Abrufbar unter: <https://einzelhandel.de/presse/aktuellemeldungen/12821-handelsstandort-innenstadt-unter-druck-hde-fordert-innenstadtfonds-in-hoehe-von-500-millionen-euro> (20.08.2021).

IFH (2021): Vitale Innenstädte 2020: Stadtperformance und Kundenverhalten zwischen Strukturwandel, Lockdown und Onlinehype. IFH Köln. Bestellbar unter: <https://www.ifhkoeln.de/produkt/vitale-innenstaedte-2020/> (20.08.2021).

ILS/HyStreet (2020): Eigenauswertung der HyStreetData von 2018 bis Mitte 2020, Rohdaten unter <https://hystreet.com/>

ILS (2021): Deutschlandweite Eigenzählung des ILS zur Begleitung des kommunalen Erfahrungsaustausches „Große Handelsimmobilien“, Netzwerk Innenstadt NRW, unter Zusammenarbeit von Nina Hangebruch (TU Dortmund).

IT4 (2019): Einzelhandel: Innenstädte wappnen sich für den Wandel. Chris Urwin. Abrufbar unter: <https://it4retailers.de/pos/einzelhandel-innenstaedte-wappnen-sich-fuer-den-wandel/> (20.08.2021).

MHKBG (2020): Sofortprogramm zur Stärkung unserer Innenstädte und Zentren in Nordrhein-Westfalen 2021 – Programmbeihilfungen 2021. Abrufbar unter: <https://www.mhkgb.nrw/themen/bau/land-und-stadt-foerdern/zukunft-innenstadt-nordrhein-westfalen> (20.08.2021).

MHKBG (2021): Dauerhafte Umnutzung von leerstehenden Ladenlokalen – Förderangebot der Städtebauförderung in Nordrhein-Westfalen im Städtebauförderungsprogramm 2022. Abrufbar unter: <https://www.mhkgb.nrw/themen/bau/land-und-stadt-foerdern/zukunft-innenstadt-nordrhein-westfalen> (20.08.2021).

NDR (2021): Interview mit HDE-Hauptgeschäftsführer Genth am 26.03.2021 für NDR-Nachrichten. Abrufbar unter: [https://www.ndr.de/nachrichten/info/nachrichten313\\_con-21x03x26x10y27.html](https://www.ndr.de/nachrichten/info/nachrichten313_con-21x03x26x10y27.html) (20.08.2021).

Stern (2020): Corona trifft den Einzelhandel. Abrufbar unter: <https://www.rtl.de/cms/zara-h-m-kaufhof-co-diese-laeden-verschwinden-2021-aus-den-staedten-4702990.html> (20.08.2021).