



Thomas Krüger

Von Programmen zur Strategie: ein Bündnis für die Innenstädte und Zentren

In der Geschichte der Stadt hatten die Innenstädte und Zentren immer eine ökonomische und eine soziale Mittelpunkt-funktion als ein „urbaner Marktplatz“ der Stadtgesellschaft. Sie sind eine wichtige „Bühne“, auf der sich die verschiedenen Gruppen und gesellschaftlichen Kräfte zeigen, begegnen und austauschen. Gleichzeitig sind die Innenstädte ein Abbild der Gesellschaft, in denen die historischen Prägungen, Kontraste und Widersprüche, aber auch Veränderungen und Innovationen sichtbar werden. Bis heute haben die Gebäude, Plätze und Veranstaltungen in den Innenstädten eine große Bedeutung für die Identifikation der Bevölkerung mit ihrer Stadt.

Leitfunktionen für die Innenstädte

In den vergangenen Jahrzehnten wurden vor allem der Einzelhandel und die Büroarbeit als die Leitfunktionen für die Innenstädte angesehen. Aber bereits vor der COVID-19-Pandemie haben sich die Konkurrenz großer Einkaufszentren am Stadtrand und der zunehmende Onlinehandel vielerorts negativ auf die Einzelhandelslandschaft und die Vitalität der Zentren ausgewirkt. Die Pandemie hat zu einer deutlichen Verstärkung dieser Entwicklungen geführt und zusätzlich die Digitalisierung der Büroarbeit vorangetrieben, sodass die funktionale Zentralität der Innenstädte in den bisherigen Leitfunktionen Handel und Büro deutlich abgenommen hat. Aktuell treten mit Energiekrise, Inflation, Zinswende, Fachkräftemangel, Ukrainekrieg und dem Nahostkonflikt Multikrisen hinzu, die die bislang gute wirtschaftliche Entwicklung auch der Innenstädte infrage stellen. Betroffen davon sind nicht nur der stationäre Einzelhandel, sondern im Grunde alle zentrenaffinen Nutzungen – insbesondere die Gastronomie, kulturelle Einrichtungen, das Handwerk, das Kleingewerbe, Bildungseinrichtungen und soziale Institutionen, die Frequenz in die Innenstadt bringen und zur Belebung der Zentren beitragen.

Die aktuell schwierige Situation in der Innenstadt zeigt sich deshalb nicht nur im Niedergang der Warenhäuser. Sie geht weit darüber hinaus und stellt das vom Einzelhandel dominierte innerstädtische Nutzungsgefüge infrage, das in den letzten 60 Jahren zunehmend die Innenstädte geprägt hat. Dabei betrifft der disruptive Charakter der aktuellen Transformation nicht nur die ökonomisch eher schwachen Innenstädte der Klein- und Mittelstädte, sondern auch die bislang stabilen Citys der Großstädte stehen vor einem tiefgreifenden Wandel.

Auch, wenn die Pandemie diese Entwicklungen nicht verursacht, sondern allenfalls beschleunigt hat, hat sie doch zumindest dazu beigetragen, dass die politische Aufmerksamkeit für die innerstädtischen Transformationsprozesse

deutlich zugenommen hat. Die Maßnahmen und Projekte, die in den Strategieempfehlungen und vielfältigen Förderprogrammen verfolgt wurden und werden, sind in der Fachwelt unbestritten.



Abb. 1: Leitziel: attraktive Innenstädte (Foto: Annick Rietz)

Maßnahmen und Projekte

- Als erster Ansatz wird sehr häufig die Stärkung der Nutzungsmischung in den Innenstädten genannt. Das beinhaltet neben einer Stärkung des stationären Einzelhandels und der Gastronomie meist auch die Unterstützung des Kleingewerbes und des Handwerks, die Förderung von Einrichtungen aus dem Sozialbereich (Kitas etc.) und den Bildungseinrichtungen (Hochschulen, Schulen) sowie die Unterstützung der Kultur. Außerdem werden verstärkt auch Ansätze verfolgt, das innerstädtische Wohnen stärker in den Fokus zu nehmen.
- Zweitens enthalten viele Konzepte Aussagen zu neuen Managementansätzen, mit denen die Innenstadtakteure besser vernetzt und die Nutzungen besser aufeinander angepasst und gesteuert werden können. Die Ideen gehen dabei häufig deutlich über ein bloßes Leerstands-

management hinaus, sie beinhalten auch Strategien für einen koordinierten Zugriff auf bedeutende innerstädtische Flächen und Überlegungen zur Aktivierung der Eigentümer. Zusätzlich werden auch Zwischennutzungskonzepte diskutiert, die es ermöglichen, temporär leerstehende Gewerbeflächen zu günstigen Konditionen an kreative oder soziale Nutzungen (zwischen) zu vermieten.

- Drittens werden in einigen Konzepten Innovationen bei den Nutzungen in der Innenstadt gefordert. Dieser Ansatz bezieht sich zu einem großen Teil auf die Förderung der Digitalisierung, aber auch auf die Unterstützung von neuen Geschäftsmodellen und neuen kulturellen Angeboten.
- Ein vierter Schwerpunkt der Vorschläge/Ansätze liegt in der Verbesserung der Gestaltung und Nutzbarkeit des öffentlichen Raums bis hin zur Schaffung attraktiver „Third Places“, die zum Verweilen und zum Treffen einladen. Hier werden häufig Ansätze verfolgt, die mithilfe von neuen grünen und blauen Infrastrukturen auf die Notwendigkeit eingehen, die Innenstädte an den Klimawandel anzupassen.
- Zusätzlich wird fünftens auf die Potenziale zukunftsfähiger Mobilitätsformen verwiesen, die es ermöglichen, den öffentlichen Raum vielfältiger zu nutzen als bislang. In diesem Kontext betonen viele Innenstadtkonzepte auch die Vorteile umweltfreundlicher Verkehrsmittel (Rad, zu Fuß, ÖPNV). Darüber hinaus weisen diese kurz skizzierten „neuen“ Innenstadtstrategien häufig Bezüge zu nachhaltigen und resilienten Strategien und verweisen auf die Notwendigkeit von suffizienten Entwicklungen und Maßnahmen. Die Konzepte werden in der Regel in Beteiligungsprozesse eingebunden und (zunächst temporär) umgesetzt.

Diese Konzepte und Strategien sind weitestgehend anerkannt, wirklich neu sind sie allerdings nicht. Vielerorts waren die Konzeption und Umsetzung dieser Strategien und der daraus abgeleiteten Maßnahmen schon vor der Pandemie gelebte Praxis, sie prägen seit etwa 20 Jahren mehr oder weniger stark die Ansätze und Maßnahmen in den Kommunen. Das wird unter anderem dokumentiert in der Leipzig-Charta (2007), dem Weißbuch Innenstadt (2011) und den einzelnen Programmen der Städtebauförderung, die mindestens seit dem 2007 eingeführten Förderprogramm „Aktive Zentren“ (seit 2020 „lebenswerte Innenstädte“) auch die Innenstädte als Schwerpunktegebiete definiert haben.

Problematische Rahmenbedingungen

Die Erfahrungen aus der jüngeren Vergangenheit zeigen allerdings auch, dass es trotz der vielfältigen und ohne Frage richtigen Maßnahmen bislang nicht in dem erforderlichen Maße gelungen ist, die Innenstädte jenseits der zeitlich befristeten Förderprogramme und einzelner Vorzeigeprojekte nachhaltig umzugestalten und für sie eine neue Perspektive zu entwickeln. Eine Diagnose ergibt vielmehr grob diese Problemkonstellation: Die Rahmenbedingungen in den Innenstädten sind für die verschiedenen privaten und zivilgesellschaftlichen Akteure offenbar nicht attraktiv. Die Akteure bleiben zudem vereinzelt oder fragmentiert, sodass Potenziale nicht genutzt werden oder Initiativen Einzelner verpuffen. Insbesondere die meisten Immobilieneigentümer bleiben passiv. Viele Gewerbetreibende sind verunsichert. Ideen und Initiativen aus dem Kultur-, dem Sozial- oder dem Bildungsbereich sind oft vorhanden, aber nicht ohne Weiteres in den Zentren umsetzbar. Um die Potenziale dieser sehr verschiedenen Akteure zu erschließen und zu aktivieren, ist eine jeweils auf die spezifische Klientel ausgerichtete Kontakt- und Lotsenfunktion erforderlich, die in eine Koordination mit den verschiedenen Möglichkeiten

einer Unterstützung übergehen muss. Dazu sind ein erhebliches Know-how, Kommunikationskompetenz und Aufwand erforderlich.

Die Kommunen sind in viele Aspekte der Innenstadtentwicklung involviert (Verkehr, Reinigung, Sicherheit, Gebühren, Bau- und Nutzungsgenehmigungen u. a.). Sie gestalten den öffentlichen Raum, sie können durch ihre Kultur- und Verwaltungseinrichtungen Impulse setzen, und sie



Abb. 2: Nutzungsmischung als zentraler Ansatz (Fotos: Jost)

können im Zuge der Wirtschafts- oder der Städtebauförderung ggf. auch private Investitionen unterstützen. Allerdings ist das Handeln schon der verschiedenen öffentlichen Akteure nicht immer gut koordiniert. Mit den ohnehin relativ wenigen privaten und zivilgesellschaftlichen Initiativen sind sie in der Regel gar nicht abgestimmt.

Um die Potenziale der verschiedenen privaten und gesellschaftlichen Akteure zu aktivieren und zu koordinieren und diese mit den nicht geringen Möglichkeiten insbesondere der Kommunen zu verknüpfen, bedarf es eines kontinuierlichen Dialogs und integrativen Managements zur Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen in den Innenstädten und Zentren. Ein wirksames Innenstadtmanagement ist eine anspruchsvolle Daueraufgabe. Sie kann durch temporäre Förderprogramme initiiert, aber nicht nachhaltig finanziert werden. Die Kommunen können ein größeres finanzielles Engagement für die Innenstädte politisch auf Dauer nur durchhalten, wenn sich insbesondere auch die privatwirtschaftlichen Akteure der Innenstadt an der Finanzierung des Innenstadtmanagements beteiligen.

Drei Handlungsfelder – ein Bündnis

Deshalb wird vorgeschlagen, die Akteure der Innenstadtentwicklung durch ein Paket von drei miteinander verknüpften Handlungsfeldern zu aktivieren, um die Grundlage für ein wirksames Innenstadtmanagement zu schaffen:

- erstens eine Verbesserung der ökonomischen Rahmen- bzw. der „Wettbewerbsbedingungen“ der Innenstädte,
- zweitens verstärkte Investitionen der Kommunen in die Innenstädte und Förderung privater Investitionen darin sowie
- drittens die Selbstorganisation der wirtschaftlichen Akteure, insbesondere der Grundeigentümer, um sich zu koordinieren und Beiträge zur Finanzierung des Innenstadtmanagements zu erbringen.

Auf dieser Basis wird ein „Bündnis“ für die jeweiligen Innenstädte und Zentren geschaffen, indem die verschiedenen Akteure regelmäßig im Dialog stehen und Maßnahmen durch das Innenstadtmanagement entwickelt und umgesetzt werden. Um die aktuellen innerstädtischen Transformationsprozesse unterstützen und ggf. aktiv mitzugestalten, scheint es erforderlich, die Wettbewerbsbedingungen für die Innenstädte und Stadtteilzentren zu verbessern. Denn die Innenstädte konkurrieren mit dem großflächigen Einzelhandel und den Shoppingcentern außerhalb der Innenstadt bzw. am Stadtrand um den, durch Onlinehandel gerade in den besonders lukrativen Sortimenten dezimierten, stationären Umsatz. Der stationäre Handel und andere Nutzungen außerhalb können sich zu optimalen Bedingungen (Größe, Flächen, Stellplätze) aufstellen, sie tragen aber nur wenig zum vielfältigen urbanen Leben in den Städten

bei – und dies, bei hoher Flächeninanspruchnahme und Verkehrserzeugung, zu hohen gesellschaftlichen Kosten. Um also die Wettbewerbsbedingungen für innerstädtische Nutzungen zu verbessern, könnte ein Paket von Maßnahmen, bestehend aus Kostensenkungen und Erleichterungen durch die Kommunen, Selbstorganisation und Beiträge der privaten Akteure sowie – quasi im Gegenzug – kommunalen Investitionen und Förderungen die Aktivierung und Verbesserung der Innenstädte als Marktplätze eines vielfältigen urbanen Lebens erheblich stimulieren.



Abb. 3: Attraktive Innenstadt als Wandgemälde (hier in Zehdenick)

Im Bereich der Kostensenkungen kann die Kommune Sondernutzungsgebühren für die Nutzung öffentlicher Flächen, z. B. für Außengastronomie, Verkaufsförderung, Märkte, Veranstaltungen, deutlich verringern oder sogar streichen, weil diese Nutzungen wichtige Beiträge zur Belebung der Innenstädte leisten. Sofern Anliegern in Innenstädten höhere Gebühren für die Straßenreinigung auferlegt werden, sollten diese verringert werden, denn es wird der Unrat der Bewohner der gesamten Stadt beseitigt. Im Sinne der Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen sollte eine Verringerung oder – etwa in Klein- und Mittelstädten – sogar ein Verzicht auf Parkgebühren für den Innenstadtbesuch (bis eine oder zwei Stunden) untersucht werden – oder es sollten Parkgebühren für den großflächigen Einzelhandel an suburbanen Standorten eingeführt werden, weil diese durch ihre extensive Inanspruchnahme von Flächen und Verursachung von Verkehr hohe gesellschaftliche Kosten erzeugen.

Neben Kostensenkungen, die die Aktivitäten der privaten Akteure aus Wirtschaft und Stadtgesellschaft begünstigen, sollte das Angebot gemacht werden, dass die Kommune in der Innenstadt investiert sowie Förderungen für private Investitionen und Erleichterungen gewährt, wenn diese Akteure sich organisieren und in der Entwicklung der Innenstadt engagieren. Für kommunale Investitionen gibt es viele sinnvolle Möglichkeiten, etwa die Verbesserung der öffentlichen Räume und bestehender Einrichtungen oder die Schaffung neuer Anziehungspunkte, was im Rahmen der Städtebauför-

derung von Bund und Ländern unterstützt werden kann. Die Kommunen könnten, insbesondere, wenn geeignete Fördermittel seitens des Bundes oder der Länder bereitgestellt werden, neben der Städtebauförderung auch aus dem Bereich der Strukturpolitik und Mittelstandsförderung, die in der Zuständigkeit der Wirtschaftsressorts liegen, gezielt in der Innenstadt bzw. den „zentralen Versorgungsbereichen“ Förderung von privaten Investitionen in Gebäude und Betriebsanlagen gewähren. Diese könnten sich über das Gewerbe bzw. gewerbliche Neugründungen hinaus auch auf kulturelle („Kreativwirtschaft“) oder soziale Projekte (Einrichtungen für Vereine, Jugendliche, Ältere usw.) erstrecken. Die Förderung privater Investitionen könnte außerdem durch die Zusicherung einer vorrangigen Bearbeitung und Entscheidung über bzw. eine Vorfahrt für Bauanträge in der Innenstadt, ggf. mit einer garantierten Frist, wesentlich erleichtert werden.

Organisation privater Akteure

Die Kostensenkungen, kommunalen Investitionen und Förderungen Privater sollten allerdings nur unter der Voraussetzung in Aussicht gestellt und umgesetzt werden, wenn sich die privaten Akteure der Innenstädte organisieren und – in Partnerschaft mit der Kommune – ihrerseits relevante Beiträge zur Entwicklung der Innenstädte leisten. Als Organisationsform wird vorgeschlagen, einen Neustart für das Konzept der BID (Business Improvement District) in den Bundesländern zu ermöglichen. Der Grundgedanke der Selbstorganisation relevanter Akteure in einem Gebiet zur Beförderung gemeinsamer Anliegen, bei Einbindung auch der „Trittbrettfahrer“ und Quertreiber, ist bei seiner Übernahme aus Kanada und den USA nach Deutschland bzw. in die Gesetze der Bundesländer leider nicht neu interpretiert und an die Verhältnisse in Deutschland angepasst worden. Es stehen vielfach die Immobilieneigentümer im Mittelpunkt, und eine Beteiligung der übrigen Betroffenen ist nicht vorgesehen. Vor allem aber werden schon zur Einrichtung eines BID selbst mit sehr bescheidenem Ansatz derart hohe rechtliche Anforderungen und Verpflichtungen der Beteiligten zur Voraussetzung gemacht, dass viele Initiativen und Ansätze nicht einmal an einen Start kommen. In dieser Hinsicht müssen z. B. das Gesetz in NRW, leider auch das jüngste in Niedersachsen, mit guten Ansätzen zur Einbindung verschiedener Akteure, leider als „BID-Verhinderungsgesetz“, charakterisiert werden.¹ Grundsätzlich bietet der Ansatz der Selbstorganisation in einem Gebiet zur

Beförderung gemeinsamer Anliegen große Chancen, auch über die Eigentümer hinaus Akteure zu aktivieren, den tatsächlichen Bedarfen und Möglichkeiten vor Ort angemessene Maßnahmen zu entwickeln und diese in Partnerschaft mit Politik und Verwaltung der Kommunen umzusetzen.

Die große politische Aufmerksamkeit, die die Entwicklung der Innenstädte und Zentren im Zuge der COVID-19-Pandemie und durch das Sterben der bisherigen Warenhäuser in der Landes- und sogar Bundespolitik erhielt, wird zukünftig abnehmen. Dies gilt vermutlich auch für die kommunale Ebene, wenn auch in abgeschwächter Weise, weil Probleme in den Innenstädten und Zentren wegen derer nach wie vor großen Bedeutung für die Identifikation mit ihrer Stadt von der Bevölkerung stark wahrgenommen und angeprangert werden. Ein größeres Engagement für die Innenstädte und Zentren wird von Bund und Ländern, aber auch in den Kommunen, auf Dauer vermutlich nur dann möglich sein, wenn die relevanten Akteure nicht nur in der Entwicklung der Konzepte kommunikativ eingebunden werden, sondern auch bei deren Umsetzung und der Bereitstellung der erforderlichen Ressourcen. Dies bedeutet für die kulturellen und sozialen Akteure vor allem persönliches Engagement. Für die privatwirtschaftlichen Akteure, die von Verbesserungen der Rahmenbedingungen und der Kosten – und erst recht, wenn weitere Maßnahmen greifen, sodass die Innenstädte und Zentren attraktiver werden – wirtschaftlich profitieren, dass ein finanzieller Beitrag von ihnen erwartet werden kann – und muss. Für gebietsbezogene spezifische Kosten bzw. Investitionen jenseits erforderlicher Erschließungsmaßnahmen gibt es in Deutschland nach hiesiger Kenntnis, abgesehen vom § 171f BauGB, private Initiativen zur Stadtentwicklung, Landesrecht, keine Rechtsgrundlage. Die Regelung kann bei geeigneter Ausgestaltung durch die Länder, bei denen zum Teil erheblicher Optimierungsbedarf besteht, durch die Kommunen genutzt werden, um die von einer Verbesserung der Innenstädte und Zentren durch gemeinsame Anstrengungen der Akteure wirtschaftlich begünstigten privatwirtschaftlichen Akteure finanziell zu beteiligen. Dies wäre ein zentraler Bestandteil eines neuen Denkens und Handelns in kooperativen, auf Dialog der Akteure gestützten Trägerschaften in der Stadtentwicklung – auch über Innenstädte und Zentren hinaus.



Prof. Dr. Thomas Krüger

Arbeitsgebiet Projektentwicklung und Projektmanagement, Fachbereich Stadtplanung, HafenCity Universität Hamburg (HCU)

¹ Beide Landesgesetze erfordern die Schaffung eines eigenen privaten Rechtsträgers für den BID, z. B. einen Verein oder eine GmbH, was aufgrund des Aufwands, solche zu schaffen, und seiner Verbindlichkeit für die Mitglieder eine sehr hohe Hürde für diese völlig neue Form der Selbstorganisation einander oft wenig bekannter Akteure ist. Die Erfahrungen in Hamburg, wo sich die BID auf einen beauftragten Maßnahmenträger bzw. „Dienstleister“ stützen, zeigen, dass es auch viel einfacher – und damit im Vergleich sehr erfolgreich – geht. Eine Schwäche des Ansatzes in Hamburg ist allerdings der ausschließliche Fokus auf die Akteursgruppe Immobilieneigentümer und die fehlende Beteiligung anderer Betroffener.