

Positionspapier der Bundes-SGK

Zukunft der Innenstädte und Ortszentren – Innenstadt ist Gemeingut

Beschluss der digitalen Delegiertenversammlung der Bundes-SGK am 22. Januar 2022

Überall wird die Frage thematisiert, wie es mit der Zukunft der Zentren in den Städten und Gemeinden künftig aussieht. Nicht nur der ohnehin sich vollziehende Strukturwandel im Einzelhandel und die Entwicklung in der Immobilienwirtschaft bieten dafür Anlass. Die Folgen der Corona-Pandemie bringen bestehende Fragestellungen in besonderer Weise zur Geltung. Und es betrifft nicht nur die Citylagen, sondern auch die Nebenzentren in Stadt- und Ortsteilen genauso wie die Frage der Entwicklung von Dorfkernen im ländlichen Raum.

Die **Corona-Pandemie** und ihre wirtschaftliche Auswirkungen auf Unternehmen genauso wie veränderte Verhaltensweisen, nämlich der Bedeutungszuwachs des Online-Handels und die noch nicht abschätzbaren Folgen durch den Bedeutungszuwachs des Home-Office werfen grundsätzliche Fragen im Hinblick auf die Märkte von Büroflächen- und Handelsimmobilien in den innerstädtischen Zentren auf.

Die neu thematisierte Krise der Innenstädte greift dabei ein altes Thema auf. Äußere Zeichen dieser Krise sind Leerstände und Niveauverluste im Einzelhandel (anspruchslöse 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 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.

Dabei betreffen diese Strukturprobleme und Funktionsverluste Städte und Gemeinden unabhängig von ihrer Größe und Lage, die Zentren der großen Städte ebenso wie Stadtteil- und Ortszentren auch ländlicher Siedlungen und Dörfer. Die konkrete Ausprägung der Probleme ist regional unterschiedlich. Deswegen gibt es kein Patentrezept, keine Blaupause für eine zukunftsweisende Innenstadtentwicklung. Erforderlich sind passgenaue Lösungen für die Situation vor Ort.

1. Neue Innenstadtbilder entwickeln

Die Nutzungs- und Funktionserweiterung der zentralen Lagen auf Dienstleistungen und Gastronomie und ein verstärkter Fokus auf innerstädtisches Wohnen stellen gute Ansätze dar, erscheinen vor dem

Hintergrund der massiven Veränderungsprozesse und Herausforderungen häufig jedoch nicht ausreichend. Die innerstädtischen Lagen müssen in Gänze neu gedacht werden. **Was ist das Stadtversprechen, die Identität der Innenstadt der Zukunft?** Was macht die innerstädtischen Lagen aus? Welche Nutzungen werden kombiniert? Hier müssen innovative Nutzungsmischungen zwischen zentralen und dezentralen Bildungs- und Sozialangeboten (**dritte Orte**), Kultur, Gastronomie, Wohnen, Einzelhandel, urbaner Produktion etc. entwickelt werden. Die Ansiedlung von kommunalen Einrichtungen mit hohem Besucherverkehr kann zur Belebung und Frequenzsteigerung führen. Nutzungsmischung ist ein Leitgedanke der Leipzig-Charta im Städtebau und greift die Situation vieler der innenstadtnahen Stadterweiterungsgebiete aus der Gründerzeit im vorletzten Jahrhundert auf. Der Übergang von den Citylagen in diese Gebiete wird immer fließender und fördert ein neues Zusammenwachsen der Stadt. Dabei muss der Klimaanpassungsgedanke, die blaue und grüne Stadt, also die Freiraumentwicklung immer mitgedacht werden, um die Städte für die Zukunft lebenswert und resilient zu gestalten.

2. Vermietbarkeit von Ladenlokalen und sozialverträglichen Wohnungsbau fördern

Die rechtlichen Grundlagen für privat getragene Entwicklungen wie Business-Improvement-Districts sollten überdacht werden. Es sollten Modelle entwickelt werden, die einen Ausgleich zwischen starken Mietern - die aber oft nicht zur Urbanität der Innenstadt beitragen - und schwachen Mietern aus Kultur, Kleinsthandwerk, Bildung, gemeinwohlorientierten Nutzungen - die sehr wohl zur Urbanität und Diversität der Innenstadt beitragen – bieten.

Es könnte Fonds oder eine städtische **Gesellschaft zur gemeinsamen Vermietung der Ladenlokale in den innerstädtischen Lagen** geben, dabei werden **sozial gestaffelte Mieten** erhoben, nicht an 1A-Lage oder 1B-Lage orientierte Mieten. Damit wäre beiden Mietergruppen geholfen: den finanzstarken, weil ihr Standortumfeld verbessert wird und den finanzschwachen, weil sie so in die Lage versetzt werden, mieten zu können.

Eine Alternative wäre ein **Ladenlokalraumfördermodell** in Anlehnung an die öffentliche Wohnraumförderung. Ziel sollte es sein, den Eigentümern die Erkenntnis, dass bisherige Ladenmieten des Einzelhandels und der Gastronomie zukünftig nicht mehr zu erzielen sind, zu erleichtern und diese Erkenntnis zur Vermeidung von Leerstand und zu vielen Billigläden auch zu beschleunigen. Gleichzeitig könnten hierüber Instrumente entwickelt werden, die den Kommunen eine (ggf. unterschiedlich starke) Mitsprachemöglichkeit bei der Auswahl der Nutzer zugestehen. Dadurch könnte Einfluss auf die Attraktivität der Erdgeschosszonen genommen werden. In der Praxis geschieht dies schon heute in finanzstarken Kommunen, die vermehrt Eigentum in den Zentren besitzen oder erwerben und so zu 100 % entscheiden können, welche Nutzer zu welchen Konditionen ihre Ladenlokale bespielen. Über eine dauerhaft angelegte öffentliche Ladenlokalraumförderung in Anlehnung an das Instrument der öffentlichen Wohnraumförderung, ggf. in Verbindung mit diversen Steuererleichterungen (Stichwort Sonderabschreibungen) könnte dies auch nachhaltig gelingen.

Unabhängig hiervon bedarf es einer Initiative zur Stärkung weniger zahlungskräftiger, inhabergeführter Einzelhandelsgeschäfte und Handwerksbetriebe im Gewerbemietrecht. Damit kann die weitere Verdrängung von Kleingewerbetreibenden wie auch sozialer und kultureller Projekte aus den innerstädtischen Lagen gebremst werden. Insoweit gilt es zu prüfen, ob Regelungen des sozialen Mietrechts wie Kündigungsschutz, Mietspiegel und Mietpreisbegrenzung auf den Gewerbebereich übertragbar sind.

Wenn **zur** Belebung der Innenstädte künftig auch vermehrt **die zentrale Ansiedlung von Wohnnutzung** verfolgt werden soll, ist es essenziell auch in den Innenstädten verstärkt auf öffentlich geförderte Wohnraum zu setzen. Jedoch bedarf es auch hier Sonderregelungen und Ausnahmen, z.B. für die Notwendigkeit wohnungsnaher Freiräume in einigen Förderrichtlinien.

Diese verhindert nämlich teilweise, dass geförderte Wohnungen entstehen können. Nur mit einem angemessenen Anteil an öffentlich geförderten Wohnungen in den Zentren kann bezahlbares Wohnen auch dort dauerhaft bereitgestellt werden.

3. Bodenpolitik verändern

Die öffentliche Hand als demokratisch organisierte und legitimierte Struktur muss größere Handlungsoptionen auf städtischem Boden erhalten. Insbesondere ärmere Kommunen haben diesen Handlungsspielraum oft nicht. In dem Moment, in dem Eigentum an Boden und Gebäuden das Wohl der Allgemeinheit im Sinne einer geordneten städtebaulichen, sozialen und ökonomischen Entwicklung in Frage stellt, muss die öffentliche Hand Möglichkeiten zum Eingriff erhalten. Aus diesem Grund sollte der Einfluss der öffentlichen Hand auf Grundstückspreise erhöht werden. Hierfür sollte die **Bodenbevorratung** durch Kommunen gefördert werden, da gerade ärmere Kommunen nicht dazu in der Lage sind aktiv in den Grundstücksmarkt einzugreifen. Auch die Schaffung von **Innenstadtfonds**, die der eigenen Bürgerschaft zusammen mit politisch legitimierten Vertretungen die Möglichkeit der Investition in die eigene Stadt ermöglichen (siehe sozial, ökologisch, ökonomisch nachhaltige Geldanlagen), könnte demokratisches Engagement, Gestaltungsmöglichkeit und gleichzeitig Investition in die Innenstädte fördern. Die **Vergabe von Erbbaurechten** durch die Städte unter Zuhilfenahme von **Konzeptvergaben** (das für die Stadt inhaltlich überzeugendste und den stadtentwicklungspolitischen Zielen am ehesten entsprechende Konzept erhält den Zuschlag) ist ein weiterer Aspekt zur aktiven Gestaltung der Innenstädte. Die **teilweise Abschöpfung der Werterhöhung** durch Schaffung von Planungsrecht ist ein weiterer Aspekt, der diskutiert werden muss. Dies kann der öffentlichen Hand mehr Spielraum für öffentliche Investitionen geben.

4. Planungsrecht anpassen

Das mit dem Baulandmobilisierungsgesetz eingeführte **Innenentwicklungsgebiet** (§176a BauGB) sollte sich nicht nur auf Wohnen, sondern auch auf Funktionsverluste innerstädtischer Lagen beziehen. Dieses oder auch die Schaffung **innerstädtischer Sanierungsgebiete** aufgrund von Funktionsverlusten kann dann die Grundlage für die **Anwendung eines preislimitierten Vorkaufsrechtes werden**. Den Kommunen muss die Möglichkeit erleichtert werden, in zentralen Lagen über den Erwerb zum Verkehrswert oder darunter den Zugriff auf die Grundstücke zu bekommen. Insgesamt ist es zur Stärkung der planungsrechtlichen Kompetenzen der Kommunen erforderlich die begrenzte Gültigkeit der im BauGB mit dem Baulandmobilisierungsgesetz eingeführten Instrumente durch die Aufhebung der Voraussetzungen des § 201a aufzulösen.

Durch die gezielte Vereinfachung von **Befreiungen von Festsetzungen der B-Pläne** können Nutzungsänderungen erleichtert werden. In Innenstädten liegen häufig Kerngebiete vor, die keine, oder nur ausnahmsweise Wohnungen ermöglichen. Eine Aufhebung oder Änderung der geltenden Bebauungspläne ist ein extrem zeit- und personalintensives Vorhaben, das viele Städte überfordert.

Die Städte, Gemeinden und Kreise sind zur **Genehmigung von Nutzungsänderungen** an die Beurteilung der Zulässigkeit der geltenden B-Pläne gebunden. Hier muss durch Befreiungsmöglichkeiten, Empfehlungen zur Anwendung temporärer Nutzungsänderungen u. ä. agileres Handeln der Kommunen gestützt und gefördert werden.

Im Rahmen von innerstädtischen Sanierungs-, Stadtumbau- oder Entwicklungsmaßnahmen sollten verstärkt **Baugebote (§176 BauGB) und Modernisierungs- und Instandsetzungsgebote (§177)** durchgesetzt werden. Dies können Kommunen aber nur dann tun, wenn sie Mittel haben, um bei wirtschaftlicher Unzumutbarkeit einem Übernahmeanspruch des Eigentümers zu entsprechen. Auch der Personalaufwand bei Liegenschaftsbehörden, Sanierungsstellen und der Wertermittlung in den Kommunen muss in diesem Fall aufgestockt werden, da der Mehraufwand sonst nicht realistisch leistbar ist.

Hier ist dementsprechend zu prüfen, ob auch eine Förderung von Personalkosten durch Bund und Land ermöglicht werden kann.

5. Immissionsschutz anpassen

Die Zulässigkeit von Vorhaben in innerstädtischen Lagen ist auch an die Vorschriften des Immissionsschutzes gekoppelt. Die vorgeschlagene **Experimentierklausel der TA Lärm** sollte vorangebracht werden. Insbesondere im städtischen Bestand sollte unter Berücksichtigung gesunder Wohn- und Lebensbedingungen das **Miteinander von Wohnen, Arbeiten und Leben** gefördert werden. Auch technische und städtebauliche Innovationen im Wohnungs- und Gewerbebau, könnten hier Erleichterung schaffen. Die Förderung der Suche nach Innovationen könnte hier wieder ein Fördergegenstand von *ExWoSt* sein. Auch ortsspezifische Sonderregelungen für durch die Kommunen definierte „Freiheiten“ an denen die Systematik der bestehenden Immissionsschutzgesetzgebung modifiziert werden kann, könnten helfen, um die Idee der europäischen Stadt in den Zentren wirklich leben zu können. Die Einführung des „urbanen Gebietes“ hat hier leider nicht den entscheidenden Durchbruch gebracht. Wo buntes Leben ist, ist auch mehr Lärm... Die gesunden Wohnverhältnisse müssen natürlich gewahrt bleiben!

6. Fördermitteleinsatz besser an die Möglichkeiten der Kommunen anpassen

Im Rahmen der oben genannten Vorschläge wird vielfach ein zugehöriger Mittelaufwand angesprochen. Die aktuelle Förderrealität der Städtebauförderung trägt der sehr schwierigen Abschätzbarkeit, wann Mittel eingesetzt werden können, oft keine Rechnung. Beim Land oder beim Bund sollte deshalb ein **Förderfonds** geschaffen werden, bei dem man den Mittelbedarf z.B. für den Ankauf von Grundstücken vormelden kann, diese aber erst bei Konkretisierung des Bedarfs in einen Zuwendungsbescheid münden. Die Erfahrungen aus dem Modellvorhaben Problemimmobilien zeigen, dass es sehr schwer abzuschätzen ist, wann der Zugriff auf ein Gebäude erfolgen kann (Terminierung Zwangsversteigerungen, vorhergehende Instandsetzungsgebote vor Durchsetzung des Kaufes, etc.). Die Aufhäufung von Ausgaberesten zur Sicherung von Fördermitteln bei den Kommunen ist unter diesen Bedingungen vorprogrammiert. Der Einsatz von Fördermitteln ist für die Kommunen oft unabdingbar, um überhaupt handlungsfähig zu sein, sollte aber flexibler gehandhabt werden, um den innerstädtischen Herausforderungen agiler entgegenzutreten zu können. So würden Fördergeber wie Fördernehmer die Mittel erfolgreicher und schneller einsetzen können.

Durch die **Förderung von sog. „Reallaboren“** zum Ausprobieren von neuen Platzgestaltungen, temporärer Begrünung und innovativen, klimaresilienten Straßenraumgestaltungen und neugedachten Straßenraumaufteilungen, könnten viele Erkenntnisse für eine nachhaltige Gestaltung des öffentlichen Raumes gewonnen werden. Zugleich könnte kurzfristig ein Reiz und Fokus gesetzt werden, es würde einfach „etwas passieren“ und dadurch die Aufmerksamkeit auf die Zentren gelenkt. Die Bürger könnten bei vielen Formaten „mitmachen“ und „mitgestalten“, sich dadurch wieder stärker mit ihrer Stadt und ihrem Zentrum identifizieren.

7. Entwicklung von Ortsmitten in Dörfern und kleineren Gemeinden und Städten

Auch in dünn besiedelten ländlichen Räumen müssen notwendige Einrichtungen der Daseinsvorsorge für die Menschen erreichbar bleiben. Entsprechend gilt es die Erreichbarkeit und Mobilität, insbesondere auf der letzten Meile deutlich zu verbessern. Die gemäß dem Prinzip der zentralen Orte in der Landes- und Regionalplanung ausgewiesenen Klein- und Unterzentren übernehmen in Räumen mit dünner Besiedlung und sinkender Bevölkerungszahl eine wichtige Ankerfunktion. Hier muss sichergestellt werden, dass ein Zugang zum Gesundheitswesen, Einrichtungen der Pflege, haushaltsnahen Dienstleistungen, Bürgerdiensten und Digitallotsen, Sportstätten und Schwimmbädern gewährleistet ist. Diese Zentren gehören ans Schienennetz angeschlossen. Ihre Angebote müssen durch mobile und flexible Angebote ergänzt werden.

In den Ortszentren der kleinen Siedlungen und Dörfer sind die **Nahversorgungsstrukturen** ein wesentliches Element der Daseinsvorsorge und sozialen Teilhabe. Das Erreichen der nächstgelegenen Einkaufsmöglichkeit ist häufig jedoch beschwerlich und zeitraubend.

So erfolgt der Einkauf in vielen Fällen nicht mehr am Wohnort, sondern in entfernten Discountern und Supermärkten. Kleinere Läden vor Ort können dadurch häufig nicht mehr wirtschaftlich betrieben werden. Dies ist zum einen auf Verbraucherseite durch Veränderungen der Bevölkerungsstruktur und des Einkaufsverhaltens begründet, zum anderen auf Anbieterseite zum Beispiel durch die Konzentration auf größere Orte oder Gewerbegebiete.

Deshalb ist es sinnvoll, **neue Treffpunkte z.B. in leerstehenden Gebäuden** in bestehenden Ortskernen zu entwickeln und hierfür bestehende Initiativen zu unterstützen. Hier können ärztliche Versorgung, Nahversorgung mit Waren und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs und vieles mehr flexibel organisiert und zurück ins Dorf geholt werden. Integrierte Mehrzweckräume können turnusmäßig unterschiedlich genutzt werden: So können beispielsweise an einem Tag in der Woche ein Handelsgeschäft aus der Kreisstadt und regionale Produzenten ihre Lebensmittel verkaufen, an einem anderen Tag kann der mobile Friseursalon gastieren und an einem dritten eine Reha-Sportgruppe unter fachkundiger Anleitung trainieren.

Diese sogenannten „**Mehrfunktionshäuser**“ bringen nicht nur die Grundversorgung zurück in die Ortschaften. Vielfach nehmen Vereine, Initiativen und andere Gruppen die Häuser gerne als attraktive Begegnungsorte wahr. Bildungsangebote wie Computer- oder Sprachkurse finden in ihnen einen guten Platz. In vielen Mehrfunktionshäusern gibt es regelmäßige Kaffee- und Erzählrunden für Bürgerinnen und Bürger, die den Austausch suchen. Und wenn schnelles W-LAN angeboten wird, ist auch die Jugend nicht weit. Und nicht nur die: Zunehmend entdecken auch Firmen oder Selbstständige Räume als moderne Co-Working-Spaces für gemeinschaftliches Arbeiten. So entwickeln sich die Mehrfunktionshäuser zu neuen Zentren des dörflichen Lebens und stärken die Gemeinschaft.

Insgesamt besteht die Notwendigkeit **des Erhalts der Bausubstanz alter Wohn- und Wirtschaftsgebäude**. Wie lässt sich alte Bausubstanz für die die heutigen Bedürfnisse des Wohnens umbauen und nutzen. Wie lässt sich die Innenentwicklung in den Dörfern und Weilern organisieren? Wie könne die Konflikte mit Durchgangsverkehren durch bessere Mobilitätskonzepte entschärft werden. Ländliche Entwicklung und Städtebauförderung müssen sich diesen Themen annehmen. Viele gute Beispiele machen bereits Schule. Nutzen wir die Chancen der zunehmenden Digitalisierung für eine vielfältige Entwicklung der zentralen Funktionen in der Peripherie.

Mit der **Entwicklung einer ubiquitäre Versorgung mit Telekommunikationsdienstleistungen** und der Entwicklung neuer Formen der Digitalisierung der Arbeitswelten wächst das Bedürfnis nach Co-Working-Spaces. Standorte im ländlichen Raum können bei geeigneter Anbindung bessere Standorte sein, sowohl für die Arbeitskräfte als auch in Bezug auf Güterproduktion und -verteilung. Hier liegen weitere Chancen zur wirtschaftlichen Stärkung des ländlichen Raumes neben seinen traditionellen Stärken der Erholungsfunktion und des Tourismus.