



## **POSITIONSPAPIER**

### **ZUKUNFT INNENSTADT**

**aus den gemeinsamen Frühjahrstagungen der Landesgruppen Niedersachsen/ Bremen und Hamburg/ Mecklenburg-Vorpommern/ /Schleswig-Holstein**

#### **Flensburg 2022 und Wolfsburg 2023**

Seit 2020 befinden wir uns im Krisenmodus. Die Innenstadt und die Zentren in den Städten sind mit großen Herausforderungen konfrontiert. Die Digitalisierung erfordert vom stationären Handel, neue Wege einzuschlagen. Die Art und Weise, wie wir Güter auswählen und konsumieren, hat sich grundlegend verändert.

Hybride Formate etablieren sich zunehmend: weniger Verkaufsflächen, mehr Lagerflächen in Gewerbegebieten. Die Waren werden nach Hause versendet. Beim Aufsuchen der Innenstädte steht nicht mehr Einkaufen, sondern Unterhaltung, Freizeitgestaltung, Aufenthaltsqualität im Mittelpunkt.

Die Zentren müssen sich neu ausrichten, sie können nicht mehr primär über den Einzelhandel definiert werden. Der stationäre Einzelhandel als die das Stadtbild prägende Erdgeschossnutzung schrumpft. Flächen werden für andere Nutzungen frei. Viele sind in den Erdgeschossen über den Einzelhandel hinaus denkbar, die zu einer neuen Belebung von Zentren beitragen können: Gastronomie, Dienstleistungen, Co-Working Spaces, soziale und gemeinschaftliche Einrichtungen, Ateliers.

Dabei braucht es je nach Stadt- bzw. Zentrentyp unterschiedliche Ansätze. So haben Zentren von kleineren Städten sowie Stadtteilzentren in Großstädten eine andere Funktion als Cities von Großstädten und erst recht Metropolen. Während erstere in hohem Maße eine Versorgungsfunktion sowie die Kumulierung zentraler Einrichtungen für die Bevölkerung im Einzugsbereich wahrnehmen, zielt die Funktion der Innenstädte von Großstädten über die Versorgung und Dienstleistungen für den Einzugsbereich hinaus. Sie sind die Schauplätze und Bühnen neuer Produkte, Dienstleistungen und Trends, Zentren von Kultur und Wissenschaft, Arenen von neuen gesellschaftlichen Entwicklungen und Konflikten sowie Ausgangspunkte und Einfallstore für internationale Aktivitäten.

Innenstädte und Zentren haben je nach Größe und Funktion unterschiedliche Probleme und Potenziale. Diese wurden mit der oben zugespitzten Unterscheidung von regional orientierten Zentren gegenüber Innenstädten von überregionaler Bedeutung und Ausstrahlung skizziert. Diese Unterscheidung wird zum Abschluss der Thesen in Szenarien noch einmal aufgegriffen. Die Thesen zur „Zukunft Innenstadt“ sind in Hinblick auf alle Zentren entwickelt, auch wenn diese unterschiedlichen Dimensionen, Funktionen und Ausprägungen haben.

### **These 1:**

*Innenstadtstrategien zielen auf die Individualität der jeweiligen Zentren als besondere städtebauliche Schwerpunkte und wesentliche Identifikations- und Ankerpunkte des urbanen Lebens ab, um diese nachhaltig zu stärken.*

In Zukunft gilt es stärker herauszuarbeiten, welche Rolle und Funktionen die einzelnen Zentren der Stadt haben und welche Alleinstellungsmerkmale und Profile gefördert werden müssen, damit die Zentren den Transformationsprozess bewältigen und sich auch in Zukunft behaupten können. Neben den vielfältigen zentrenrelevanten Nutzungen in der gebauten Umwelt müssen auch urbane öffentliche Freiräume und Grünflächen weiterentwickelt werden, um eine hohe Lebens- und Aufenthaltsqualität für die Nutzerinnen und Nutzer zu bieten. Es gilt die Anziehungskraft für unterschiedliche Lebenskonzepte zu stärken.

### **These 2:**

*Innenstadtentwicklung ist eine Gemeinschaftsaufgabe. Daher richten sich die Strategien an Grundeigentümer und Grundeigentümerinnen, Gewerbetreibende, städtische Akteure, Politik und Verwaltung sowie die Bürgerinnen und Bürger einer Stadt. Ziel soll es sein, durch neue Kooperationen die Innenstadt in ihrer Zentralität zu stärken sowie wettbewerbsfähig und attraktiv zu halten.*

Aus der Krise der Innenstädte können Chancen für die Wieder- und Neubelebung einer Innenstadt entstehen. Das kann sich sowohl auf öffentliche Räume beziehen als auch auf die Nutzungen in Gebäuden. Die Chance besteht, „Innenstadt“ neu zu denken. So kann mit mutigen Handlungsstrategien und tatkräftigem Handeln die Robustheit und Resilienz der europäischen Stadt erneut unter Beweis gestellt werden.

Dazu bedarf es Veränderungen in den Akteurskonstellationen und eine stärkere Einbeziehung der Zivilgesellschaft als aktiver und aktivierender Part sowohl bei der Entwicklung von Strategien als auch bei der Umsetzung von Projekten zur Innenstadtentwicklung. Dabei können auch experimentelle Handlungspraxen erprobt werden.

Das Shopping-Erlebnis ist nach wie vor Hauptbesuchsgrund für die Innenstädte und Zentren (s., Vitale Innenstädte). Auch wenn die Bedeutung des Einzelhandels als Zugpferd für den Besuch der Innenstadt weiter schrumpfen wird, fungiert der Handel immer noch als wichtiger Anker. Zur Stärkung und Einbettung der Handelsfunktion sind neue strategische Allianzen zwischen Einzelhandel und anderen innerstädtischen Nutzungen und Funktionen erforderlich. Nur so lassen sich die frequenzerzeugenden Effekte des Einzelhandels partnerschaftlich für die gesamte Innenstadt nutzen und das gewünschte „Shopping-Erlebnis“ kann durch die Vernetzung der Funktion Einzelhandel mit Gastronomie, Dienstleistung, Kultur, Kunst, Freizeit usw. entstehen.

### **These 3:**

*Die Innenstädte können zu guten urbanen Wohnstandorten für spezifische Nutzergruppen werden und so zu einer lebendigen urbanen Nutzungsmischung mit speziell innerstädtischem Flair beitragen.*

Die im stationären Einzelhandel und auch zum Teil auch in Büros leerfallenden Flächen in den Innenstädten werden nicht ausreichend durch gewerbliche Folgenutzungen ersetzt. Zugleich besteht ein hoher Bedarf an Wohnungen in unterschiedlichen Segmenten, die möglichst nicht durch weiteren Flächenverbrauch an den Stadtgrenzen befriedigt werden sollen. Ein auf die Stadt bezogenes Lebenskonzept, das Arbeiten, Wohnen, Freizeit, Erholung und Gemeinschaft für Ihre Anwohnenden oder sogar Ferienangebote bietet, erfordert ein Lebensumfeld, das nicht gesundheitsschädlich ist. Die bewohnte, neubelebte Innenstadt mit einem wahrnehmbaren Wohnanteil, der auf urban orientierte Bevölkerungsgruppen ausgerichtet ist, kann als zukunftsfähige Strategie erheblich zu einer positiven Transformation beitragen

### **These 4:**

*Die Transformation der Innenstädte zu einer breiteren Nutzungsvielfalt und mit einer Erhöhung der Aufenthalts- und Freiraumqualitäten kann einen Beitrag zum Klima- und Gesundheitsschutz sowie zur Klimaanpassung leisten.*

Die Anforderungen an Klimagerechtigkeit, Klimaneutralität und Klimafolgenanpassung, Barrierefreiheit und soziale Teilhabe sind als wesentliche Bausteine der gemeinwohlorientierten, nachhaltigen Stadtentwicklung innerhalb der Prozesse immer mit zu denken und in die Umsetzung von Maßnahmen einzubeziehen.

Mit dem Leitbild der „Grün durchwachsenen Stadt“ kann ein Beitrag sowohl zur Erhöhung der Aufenthaltsqualität der innerstädtischen Freiräume als auch zum Klimaschutz und der Klimaanpassung erreicht werden. Beispielsweise kann mit einer Grünflächenzahl, die auf jede Immobilie anwendbar ist, gesichert werden, dass genügend CO<sub>2</sub>

Bindung in der Innenstadt wahlweise durch entsiegelte Freiflächen, Fassadenbegrünung oder Dachbegrünung erfolgt. Die Maßnahmen für die grünere Stadt können auf diverse kleine und große, private und öffentliche Maßnahmen verteilt werden. Öffentliche Förderungen zur Entsiegelung und einer intensiveren Begrünung von privaten Freiflächen motivieren zusätzlich. Geeignete öffentliche Plätze können in grüne wasserdurchlässige Plätze verwandelt werden, Straßenflächen können reduziert und dabei Flächen entsiegelt werden und so auch der Aufnahme des zunehmenden Regenwassers dienen (Schwammstadtprinzip).

Urbaner Klimaschutz/ Klimaanpassung und Gesundheitsschutz gehen dabei Hand in Hand. Die Schadstoffbelastung liegt derzeit vielerorts insbesondere in Ballungsräumen oberhalb der Grenzwerte. (Feinstaub und Ultrafeinstaub gelten vergleichsweise als besonders gesundheitsschädlich). Zusätzlich zur Emissionsbegrenzung ist die Luftfilterung durch Grünpflanzen von Bedeutung. Mit einer Grün-Strategie das Problem der Überhitzung der Städte und der eingeschränkten Luftqualität anzugehen, ist ein wichtiger Teil des Transformationsprozesses für die Zukunftsstadt.

#### **These 5:**

*Die Kommunen müssen als Initiatorinnen und starke (finanzielle) Partnerinnen im notwendigen Transformationsprozess auftreten. Hierzu ist eine Anpassung der Verwaltungsstrukturen erforderlich.*

Für eine erfolgreiche Transformation der Innenstädte und Zentren ist ein verändertes Denken und Handeln der beteiligten Akteure notwendig. Allen voran sind jedoch die Verwaltungen gefordert, den Transformationsprozess zu initiieren und als starke, aktive Partnerinnen aufzutreten. Die Kommunen sollten sich, stärker als bisher, als Initiator und Prozess-Steuerer sowie als Motivator (und bei Bedarf auch als Mediator) für die lokalen Akteure verstehen.

Die Herausforderungen der Innenstadt- und Zentrenentwicklung lassen sich nicht mehr „nebenbei“ bewältigen. Es handelt sich um eine Daueraufgabe, die nicht auf den Förderzeitraum der aktuellen Innenstadtförderprogramme der Länder und des Bundes, befristet sein darf. Wie aktuelle Erfahrungen mit der Umsetzung der verschiedenen Innenstadtsfortprogramme deutlich zeigen, bedarf es grundlegender, struktureller Anpassungen innerhalb der lokalen Verwaltungsapparate und in der Zusammenarbeit mit den Akteuren der Innenstadtentwicklung. Um die erforderliche aktive Rolle bei der Innenstadt- und Zentrenentwicklung wahrzunehmen, sind für diese komplexe Aufgabe spezielle personelle und finanzielle Ressourcen sowie fachliche Kompetenzen dringend erforderlich.

Es bedarf eines Innenstadtmanagements, das auf Augenhöhe in die auf die Innenstadt bezogenen Planungsprozesse und Maßnahmen der Verwaltung eingebunden wird. Dazu können auch Stadtentwicklungsgesellschaften, welche bisher bereits umfassende Erfahrungen mit Transformationen im Rahmen der städtebaulichen Sanierungs-

und Entwicklungsmaßnahmen gesammelt haben, eingebunden werden. Das Innenstadtmangement kann Reibungsverluste infolge fehlenden Know-Hows und mangelnder Kommunikation der verschiedenen Akteure vermeiden und gut abgestimmte, passgenaue Projekte umsetzen.

#### **These 6:**

*Die Förderstrategien von Bund, Land und Kommunen müssen gut koordiniert werden. Die Städtebauförderung kann dabei wesentliche Impulse setzen.*

Um eine schnelle Wirksamkeit erzielen zu können, müssen Bund und Länder die bestehenden Verfahren verschlanken und entbürokratisieren sowie innovativen Ansätzen und zügigen Realisierungsmöglichkeiten mehr Raum geben. Die Förderinstrumente zur Stabilisierung und Entwicklung von Innenstädten und Zentren sind zu bündeln und langfristig institutionell und finanziell abzusichern.

#### **These 7:**

*Eine aktive städtische Bodenpolitik ist eine wichtige Grundlage für das Gelingen des Transformationsprozesses.*

*Zentren- und Einzelhandelskonzepte sind weiterhin wichtige Fachkonzepte und geeignete Instrumente zur Steuerung der Entwicklung auf der Ebene der Bauleitplanung. Die Vereinfachung der Planungsprozesse und die Anpassung des Baurechts sind hierfür notwendig.*

Eine zukunftsfähige Bodenpolitik umfasst neben der Bodenbevorratung auch den Erwerb von Bestandsimmobilien im besiedelten städtischen Raum. Dort wo die Chance dazu besteht, kann das Instrument der Konzeptvergabe die Verkäufe der Kommunen und private Investitionen an inhaltliche Vorgaben und definierte Qualitätsziele binden.

Im Sinn eines ressourcenschonenden Flächenmanagements kann die Aktivierung der oberen Geschossflächen einen Beitrag zur Belebung der Zentren leisten und gleichzeitig das Wohnraumangebot erhöhen. Insoweit kann die vielfältige Nutzung der Innenstädte auch einen erheblichen Beitrag zum Klima- und Ressourcenschutz leisten.

Es besteht die Chance, Wohnen und Arbeiten wieder stärker räumlich zusammenzuführen und inhaltlich zu verbinden, u.a. durch das Angebot von gewerblichen Flächen für Startups und Coworking-Räume. Mit solchen Projekten und neuen Instrumenten der Bodenpolitik, gekoppelt mit einer selbstbewussten Bauleitplanung, besteht die Chance, die Zentren neben ihrer Versorgungsfunktion wieder zur Wohn-, Arbeits-, Kultur- und Freizeitstadt zu machen.

## **These 8:**

*Die Transformation der Innenstadt bedarf einer Neuverteilung des öffentlichen Raumes*

Auch für den öffentlichen Raum ist die Mobilitätswende ein Gewinn. Früher dominierte das Leitbild der autogerechten Stadt auch die (Innen-) Stadtentwicklung. Ringstraßen und Innenstadttangenten prägen bis heute viele Stadtstrukturen und führen den motorisierten Verkehr möglichst nah an die Innenstadt. Dabei bilden sie oft städtebauliche Barrieren, welche die fußläufige Erschließung oder den lebendigen Austausch der Innenstadt mit den umgebenden Stadtteilen erschweren.

Im Rahmen der innerstädtischen Transformation soll eine gerechtere Neuverteilung des öffentlichen Raumes erfolgen, die alle Verkehrsteilnehmenden angemessen berücksichtigt. Während die suburbanen Gebiete weiter auch durch einen motorisierten Individualverkehr erreichbar bleiben müssen, bedarf es in der verdichteten Stadt eines Ausbaus der Infrastruktur für das Fahrrad und Fußgängerinnen, und Fußgänger der nur durch eine Verringerung der Flächen für den motorisierten Individualverkehr möglich ist.

Diese Erfordernisse haben bereits viele Städte erkannt: So wird vielerorts bereits intensiv am fahrradgerechten Umbau der Innenstadt gearbeitet. Bei der Unterbringung des ruhenden Fahrradverkehrs ober- und unterirdisch sind hierbei kluge Konzepte im Zusammenhang mit der Gestaltung des öffentlichen Raumes gefragt. Zusätzlich muss der ÖPNV ausgebaut bzw. wo erforderlich um bedarfsorientierte Konzepte erweitert werden, um den motorisierten Individualverkehr in den suburbanen Räumen und den Stadtregionen deutlich zu verringern.

## **These 9:**

*Die Innenstädte sind ein Abbild des gesellschaftlichen Wandels. Um diesem gerecht zu werden, bedarf es der Offenheit für Veränderungen und dem Zulassen von Experimentierräumen.*

Die derzeitige Transformation der Innenstädte – nicht ausgelöst, aber stark beschleunigt durch die Lockdowns während der Corona-Krise – basiert auf einem schon seit längerem stattfindenden Veränderungsprozess im Konsumverhalten der Bevölkerung und dem damit verbundenen Niedergang der Kaufhäuser und inzwischen auch der Shoppingmalls.

Das Ende der Innenstädte als vorwiegend auf Kommerz fokussierte „Einkaufsdorados“ bietet große Chancen für die Stärkung von Urbanität in der Europäischen Stadt.

Ein gewisses Maß an Leerstand bietet Veränderungsmöglichkeiten hin zu weniger kommerziell geprägten Aufenthaltsbereichen in der Innenstadt, zu Zwischennutzungen mit experimentellem Charakter, zu Begegnungsräumen der Stadtgesellschaft.

Gleichzeitig bieten Leerstände und Zwischennutzungsphasen auch die Chance, spekulativ überhöhte Verwertungsvorstellungen von Immobilieneigentümern der Innenstädte auf ein Niveau sinken zu lassen, welches einen anderen Nutzungsmix ermöglicht. Die öffentliche Unterstützung sollte dort ansetzen, wo Leerstand droht zum Verfall zu werden und dort enden, wo Zwischennutzung selbst wieder wirtschaftlich tragfähig wird.

## **Szenarien**

### **1. Grüne multifunktionale Zentren von kleineren Städten und Stadtteilen in Großstadregionen**

In vielen Städten ist eine Renaissance der Innenstädte erlebbar. In Teilen der Innenstädte ist wieder eine Nutzungsmischung aus Wohnen, Arbeiten, Versorgungseinrichtungen und Freizeit entstanden. Der öffentliche Raum ist multicodiert und passt sich an die Bedürfnisse der vielfältigen Nutzer und Nutzerinnen an. Kinder spielen auf grünen Plätzen und am Nachmittag sitzen Familien in den Cafés und läuten das Abendprogramm ein. Einer Mietergenossenschaft ist es gelungen, den Entwicklungsträger zu überzeugen, an dem Umbau einer großen Einzelhandelsimmobilie in Wohnungen entscheidend mitzuwirken. Es konnten so ca. 40 Genossenschaftswohnungen entstehen und zusätzliche Gemeinschaftsflächen. Infolge dieses hochgelobten Musterbeispiels hat es in den Städten viele Nachahmer gegeben, die z.B. Obergeschosse von ehemaligen Einzelhandelsgeschäften wieder für das Wohnen hergerichtet haben. In den Erdgeschossen konnten sich mancherorts aufgrund des inzwischen deutlich abgesunkenen Mietniveaus kleine Startup-Betriebe niederlassen. Viele junge Leute strömen mit ihren Laptops zu ihren Arbeitsplätzen in Coworking-Räume. Eine stattliche Zahl Studierender hat bezahlbaren Wohnraum gefunden. Sie bevölkern mit der wieder gewachsenen Wohn- und Arbeitsbevölkerung in den Sommermonaten die Plätze, die inzwischen auch mit Rädern gut erreichbar sind. An vielen Orten stehen ganze Pulks von Fahrrädern an eigens hergerichteten Abstellplätzen. Eine öffentliche Bibliothek und ein Haus der Begegnung sind auf ehemaligen großen Einzelhandelsflächen eingerichtet worden. Beide Angebote erfreuen sich größter Beliebtheit.

Aufgrund der guten Atmosphäre kommen auch wieder mehr Besucher und Besucherinnen in die Stadt. Sie kommen nicht primär zum Einkaufen hierher, sondern nehmen vorrangig das kulturelle und gastronomische Angebot wahr. Es gibt gut funktionierende Einzelhandelsgeschäfte, die den Teil des Warenangebotes abdecken, bei dem die Kunden und Kundinnen sehr viel Wert auf Beratung legen. Auch sind sogenannte Showrooms entstanden. Die Innenstadt hat es aufgegeben, sich im Einzelhandel als Konkurrenz zu den Märkten am Stadtrand und zum Onlinehandel zu sehen. Es ist vielmehr ein ganz eigenes Angebotsprofil entstanden, infolgedessen sich auch wieder kleine Geschäfte angesiedelt haben. Das konnte alles so funktionieren, da sich die Kommune mit den Grundeigentümern und Grundeigentümerinnen auf veränderte

Rahmenbedingungen eingestellt hat, gute Projekte zum Umbau von Gebäuden gefördert und eine Offensive zur Rückgewinnung des öffentlichen Raums für die Zivilgesellschaft in die Wege geleitet hat. Bund und Land haben integrierte Förderprogramme neu aufgelegt, die gezielt den Transformationsprozess der Innenstädte bewirkt haben. Alle Managementfunktionen sind gebündelt worden, so dass notwendige Abstimmungen verbindlich gestaltet werden konnten.

Der stark vergrößerte Grünflächenanteil zusätzlich zu den Emissionsreduzierungen in der Stadt trägt dazu bei, dass die Luftverschmutzung schon deutlich verringert ist. Die urbane Sauerstoffproduktion ist gestärkt. In allen Straßenräumen und auf allen – grüner gewordenen – Plätzen haben die urbane Flora und Fauna Fuß gefasst und sind zu Räumen mit hoher Lebensqualität geworden. Privatleute und Geschäftsleute haben begonnen, um das Ansehen für die grünsten und gesündesten Gebäudekonzepte zu wetteifern, da dies mit hohem Ansehen und Steuervorteilen verbunden ist. Mit der Reduzierung der öffentlichen Parkplätze und der Straßenquerschnitte sind diverse alte Grenzbebauungen zugunsten von Begrünung und Versickerung „geheilt“. Neue Grenzbebauungskonzepte sind vermieden worden, da dadurch die Begrünungen im Straßenraum verhindert worden wäre. Schon auf kleinsten Flächen im Straßenraum wachsen bodengebundene Berankungen vor Fassaden. Die Überhitzung der Stadt ist, anwachsend von Jahr zu Jahr, mehr zurückgegangen. Der Grundwasserspiegel ist stabilisiert und verbessert sich, so dass die Misch-Baumbestände der Stadt gesichert sind. Über die Stadt verteilte geförderte Zisternen halten Regenwasser für die trockenen Sommermonate zurück. Das komplexe Ökosystem der grünen Stadt nimmt zum Vorteil aller Einwohner und Einwohnerinnen Fahrt auf.

## **2. Innenstädte der Metropolen**

Abweichend vom Szenario für die Zentren von kleineren Städten und Stadtteilen bleiben die Innenstädte der Großstädte und Metropolen Ausnahmeorte.

Vordringliche Aufgabe und Rolle diese Innenstädte ist es, besondere Treffpunkte, Erlebnis- und Versammlungsorte für alle Bevölkerungsgruppen einer Großstadt, ihrer Stadtregion und ihrer Gäste zu sein. Sie bündeln neben besonderen Konsummöglichkeiten auch übergeordnete öffentliche Einrichtungen sowie Bildungs- und Kulturinstitutionen.

Auch wenn sich der Wohnanteil in diesen Zentren erhöht, so leben dort weniger „Durchschnittsbürger“, eher Menschen, die als Urbanisten bezeichnet werden können, ein hoher Anteil von Singles oder Bevölkerungsgruppen, die die Besonderheiten des innerstädtischen Lebens schätzen.

Diese Innenstädte sind nicht an einem multifunktionalen Nahbereich ausgerichtet (Stadtteil, kleinere Stadt – „15 Minuten Stadt“), sondern besondere Orte für die ge-

samte Bevölkerung einer Stadtregion und ihre Gäste. Sie sind Ziel für besondere Formate und Erlebnisse, im beruflichen wie im Konsum und Freizeitbereich, für welche auch größeren Wege zurückgelegt werden.

Jenseits dieser nutzungsspezifischen Besonderheiten unterscheidet sich die Vision in Bezug auf Begrünung, Klimaanpassung, Entsiegelung und Mobilitätswandel nicht wesentlich von den Innerstädten der kleineren Städte oder von Stadtteilzentren. Nur dass es intensiver, auffälliger, experimenteller, innovativer, kultivierter, provokativer und politischer zugeht, um jenseits des Alltags interessant für einen Besuch zu sein.

Verfassende:

Alexandra Czerner

Christina Ebel

Martin Kremming

Thomas Krüger

Ute Müller

Katharina Over

Dr. Peter Schroeders

Claudia Takla Zehrfeld

Georgia Wedler