

# **Zukunft von Stadt und Handel**

**Diskussionspapier des Deutschen Städtetages**

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort des Hauptgeschäftsführers	3
Positionen zu Stadt und Handel	4
1. Vielfalt in den Städten	8
2. Herausforderungen für die Städte angesichts der strukturellen Veränderungen im Handel	9
3. Aktivitäten der Städte, um diesen Herausforderungen zu begegnen	11
3.1 Bestehende Aktivitäten	11
3.2 Hemmnisse bei der Umsetzung der jeweiligen Aktivitäten	12
3.3 Empfehlungen an die Städte	13
4. Aktivitäten des Handels und Verantwortung der Immobilieneigentümer	14
4.1 Online- oder Offlinehandel? Herausforderungen für den Handel	15
4.2 Verantwortung der Immobilieneigentümer und -wirtschaft	16
5. Forderungen an EU, Bund und Länder	17
Beschluss des Hauptausschusses des Deutschen Städtetages	19
Best Practice Beispiele	20

## Vorwort

„Zukunft von Stadt und Handel“ – mit diesem Titel wird bereits die traditionell enge Verknüpfung von Stadt und Handel deutlich. Heutzutage sind Innenstädte und Stadtteilzentren geprägt durch eine Mischung unterschiedlicher Funktionen wie Wohnen, Arbeit, Handel, Kultur, Verwaltung, Kommunikation und Begegnung. Der Handel soll dabei auch in Zukunft eine tragende Rolle einnehmen. Jede Stadt hat ihre eigene Geschichte und ihr eigenes Profil, dennoch sind die Städte weiterhin der zentrale Ort, an dem der Handel stattfindet – Stadt und Handel sind eng miteinander verbunden.

Gleichzeitig steht der Handel vor großen Herausforderungen und verändert sich, was sich wiederum in den Städten auswirkt. Vor diesem Hintergrund legt der Deutsche Städtetag ein Diskussionspapier vor, in dem wir Anregungen für die zukünftige strategische Ausrichtung von Stadt und Handel geben, um eine vertiefte Debatte darüber anzustoßen.

Die Digitalisierung, der demografische Wandel, Veränderungen des Einkaufs- und Mobilitätsverhalten der Kunden und insbesondere der zunehmende Onlinehandel haben erhebliche Auswirkungen auf die Rolle und die Strategien des stationären Einzelhandels. Die Branche ändert sich rasant. Im Jahr 2020 werden Experten zufolge 20 Prozent des Einzelhandelsumsatzes online abgewickelt werden.

Die Veränderungen im Handel haben unmittelbaren Einfluss auf die Stadt. In den Innenstädten und Stadtteilzentren mit starker Nachfrage expandieren Filialisten, Franchise-Unternehmen und Shopping Malls. Wohn- und Freizeitnutzungen sowie gastronomische Angebote siedeln sich ebenfalls verstärkt in den Innenstädten an. In anderen Innenstädten und Stadtteilzentren hingegen nimmt die Vielfalt ab und der Leerstand zu. Dadurch verlieren Innenstädte bzw. Stadtteilzentren einen Teil ihrer Anziehungskraft. Dabei lassen sich erhebliche Unterschiede zwischen den Städten sowie innerhalb der Städte und Stadtteile feststellen. Diese skizzierten Entwicklungen wirken sich nicht nur auf Stadt und Handel, sondern auch auf die Immobilienwirtschaft aus bzw. werden von dieser auch direkt beeinflusst. Daher sind alle Akteure gefordert, den kontinuierlichen Prozess des Wandels gemeinsam erfolgreich zu gestalten.

Vor diesem Hintergrund hat sich der Hauptausschuss des Deutschen Städtetages auf der Grundlage einer Umfrage unter den Mitgliedsstädten mit der „Zukunft von Stadt und Handel“ befasst. Das zugrundeliegende Diskussionspapier stellt die unterschiedlichen Rahmenbedingungen und Aktivitäten der Städte dar und gibt Empfehlungen, wie Stadt, Handel und Immobilieneigentümer die Zukunft von Stadt und Handel sichern können. Die Publikation fokussiert daher auf eine bessere Kooperation und ein gemeinsames Miteinander aller Beteiligten, um maßgeschneiderte Lösungen für die Innenstädte und Stadtteilzentren zu ermöglichen. Wir würden uns freuen, wenn das Papier und die darin enthaltenen Vorschläge und Ideen eine Basis für weitere Diskussionen bilden.



**Helmut Dedy**

Hauptgeschäftsführer  
des Deutschen Städtetages

# Zukunft von Stadt und Handel

## Diskussionspapier des Deutschen Städtetages

### Positionen zu Stadt und Handel

- I. **Die Europäische Stadt und der Handel!** Städte sind seit jeher Orte des Handels, des Wohnens, der Arbeit, der Kultur, der Kommunikation und Begegnung – kurzum des urbanen Lebens. Nutzungsmischung und soziale Vielfalt im Sinne des Leitbilds der Europäischen Stadt gilt es auch zukünftig zu erhalten und weiterzuentwickeln. Hierzu trägt ein lebendiger und zukunftsfähiger stationärer Einzelhandel in den zentralen Versorgungsbereichen maßgeblich bei. Der gesellschaftliche, soziale, wirtschaftliche und demografische Wandel sowie die Digitalisierung verändern die Bedürfnisse, die Nachfrage und das Verhalten der Menschen – dies bleibt nicht ohne Auswirkungen auf Städte und Handel.  
Im Wesentlichen sind drei unterschiedliche Ausgangslagen in den Städten festzustellen: nachfragestarke Standorte, nachfrageschwache Standorte und nachlassende Stadtteil- und Quartierszentren. Die nachfragestarken Zentren sind mit Verdrängungstendenzen, Interessenkonflikten sowie steigenden Miet- und Bodenpreisen konfrontiert. Die nachfrageschwachen Zentren müssen mit Leerständen, Verlust der Zentren- und Nahversorgungsfunktion sowie Trading-Down-Effekten kämpfen. Besonders in den Stadtteil- und Quartierszentren geraten kleine und mittlere Einzelhändler zunehmend unter Druck und die Sicherstellung der Nahversorgung und Nutzungsmischung ist nicht mehr überall gewährleistet. Dieser bereits seit längerem stattfindende strukturelle Wandel wird durch den zunehmenden Online-Handel erheblich verstärkt und wirkt sich zuerst auf die nachfrageschwächeren Standorte aus.
  
- II. **Chancen der Digitalisierung nutzen!** Die zunehmende Digitalisierung und intelligente Vernetzung unterschiedlicher Dienstleistungs- und Versorgungsbereiche wirkt sich nachhaltig auf die Innenstädte aus. So ändern beispielsweise neue Mobilitätsangebote (z. B. Bike- und Car-Sharing, Pedelecs, Elektrofahrzeuge etc.) die Kunden- und Lieferströme und ermöglichen eine Aufwertung der Aufenthaltsqualität im öffentlichen Raum. Insbesondere beim zunehmenden und prognostizierten weiter wachsenden Online-Handel wird deutlich, dass die reale Stadt bereits durch digitale Strukturen überlagert wird. Besucher der Innenstadt bewegen sich sowohl in der gebauten (realen) als auch in der digitalen Welt. Entsprechend hat der Online-Handel eine intensive Debatte über die Zukunft des Handels und deren Auswirkungen auf Innenstädte und Stadtteilzentren ausgelöst.  
Sowohl die Städte als auch der Handel sind aufgefordert, angesichts dieser Entwicklungen Lösungsmöglichkeiten zu finden. Dies erfordert und ermöglicht zugleich die Anpassung bestehender Steuerungsinstrumente, da diese aufgrund geänderter Handels- und Logistikkonzepte nur noch begrenzt Wirkung entfalten sowie neue Konzepte des stationären Handels, um auch zukünftig marktfähig zu bleiben. Damit der stationäre Handel Instrumente des digitalen Marketings und digitale Angebote vermehrt einsetzt, sollten auf die jeweiligen Nutzergruppe ausgerichtete Beratungsangebote initiiert und gemeinsam zwischen Stadt und Handel Maßnahmen verabredet werden.

- III. Daseinsvorsorge für alle!** Die Sicherung der Nahversorgung für alle Bürgerinnen und Bürger ist Teil der Daseinsvorsorge und bedarf daher insbesondere in Stadtteil- und Quartierszentren einer erhöhten Aufmerksamkeit, besonderer Anstrengungen und einer eindeutigen Prioritätensetzung durch die Städte, den Handel und die Immobilieneigentümer. Die hierzu erforderliche Vereinbarung von Entwicklungszielen, auch wenn diese in manchen Fällen nur die Sicherstellung des Zugangs zur Nahversorgung und keinen eigenen Handelsstandort zum Gegenstand hat, schafft Sicherheit bei Investitionsentscheidungen von Handel und Eigentümern. Auch unter Einbeziehung der Bewohner/innen bzw. Kunden/innen können in den Quartieren auf die lokalen Bedürfnisse angepasste Konzepte entwickelt werden, sodass im Ergebnis deutlich wird, welche Versorgung möglich ist. Denn nicht überall wird sich die Ausstattung mit Einzelhandelseinrichtungen in der gewohnten Form ohne – auch finanzielle – Unterstützung halten lassen können.
- IV. Gemeinsam für den Standort stark machen!** Die Städte stehen angesichts der unterschiedlichen Rahmenbedingungen vor erheblichen Herausforderungen. Zur Lösung bedarf es langfristiger Strategien, neuer Instrumente und einer gemeinsamen Anstrengung von Stadt, Handel und Immobilieneigentümern. Eine erfolgreiche Bewältigung der weiteren Verknüpfung von stationärem und digitalem Handel ist nur im Zusammenspiel aller an der Entwicklung beteiligten Akteure möglich. Durch die weiter voranschreitende Verknüpfung von stationärem und digitalem Handel wird die omnipräsente Wahrnehmbarkeit zunehmend an Bedeutung gewinnen. Kleinere und mittlere Händler sowie Stadtteil- und Quartierszentren werden diese erforderliche omnipräsente Wahrnehmung nur im Zusammenspiel aller an der Entwicklung beteiligten Akteure bewerkstelligen können. Hierzu bedarf es einer Verbesserung der Kooperations- und Zusammenarbeitsbereitschaft des Handels sowie der Immobilieneigentümer und -wirtschaft mit der Stadt ebenso wie unter den Händlern selbst. Insofern gilt es, **Verantwortungsgemeinschaften von Stadt, Handel und Eigentümern** zu schaffen.
- V. Außenentwicklung und Flächenwachstum im Handel begrenzen!** Trotz sinkender Anteile des Einzelhandels an den Konsumausgaben und trotz des starken Wachstums des Online-Handels werden weiterhin neue Einzelhandelsstandorte in nicht integrierten Lagen geplant und gebaut. Auch die Verkaufsflächen an bestehenden Standorten werden erweitert. Die „Flucht in die Fläche“ in nicht integrierte ausschließlich autokundenorientierten Lagen ist in Anbetracht der sich ändernden Kaufgewohnheiten und Verhaltensweisen der Kunden kontraproduktiv für eine nachhaltige Entwicklung der Städte und des Handels. Erweiterungen und Neuansiedlungen von Handelsbetrieben in nicht integrierten Lagen sollten wegen der negativen Effekte für die Stadtentwicklung nur in begründeten Ausnahmefällen erfolgen.
- VI. Instrumente des Stadtumbaus, der Stadterneuerung sowie der Einzelhandelssteuerung aktualisieren und konsequent anwenden!** Die Städte unterstützen die Entwicklung der Innenstädte sowie von Stadtteil- und Quartierszentren mit einer Vielzahl unterschiedlicher Aktivitäten. Neben der Verbesserung allgemeiner Rahmenbedingungen für den Handel, Maßnahmen zum Stadtmarketing sowie Einzelhandelskonzepten gibt es beispielsweise auch städtische Portale zur Unterstützung von Händler-Initiativen oder der Identifikationsstärkung. Darüber hinaus gilt es, die bestehenden bau- und planungsrechtlichen Instrumente auch konsequent und konsistent anzuwenden. Bei den neuen Online-Betriebsformen des Einzelhandels fehlt es vielfach an dem bewährten Anknüpfungspunkt der Verkaufsfläche und der örtlichen/räumlichen Zuordnung städtebaulicher Auswirkungen. Das erschwert die rechtliche Einordnung. Hier wird Diskussionsbedarf hinsichtlich der Steuerungsmöglichkeiten auch dieser Betriebsformen gesehen.

Flächendeckende und standortübergreifende Einzelhandelskonzepte haben sich als bewährtes Instrument zur Steuerung der Handelsentwicklung in den Städten erwiesen. Wirkungsvoll sind diese allerdings nur, wenn sie eindeutige Prioritätensetzungen beinhalten, in Kooperation mit den Beteiligten vor Ort erstellt, in kurzen Intervallen aktualisiert und mit „langem Atem“ umgesetzt werden. Bei der Erstellung bzw. Fortentwicklung solcher Konzepte sind auch Szenarien, wie die Rücknahme von Fehlentwicklungen der Vergangenheit oder die Aufgabe von Handelsstandorten zu prüfen.

- VII. Weitere Begleitinfrastrukturen auf- und ausbauen bzw. unterstützen!** Durch die zunehmende Verknüpfung von Online- und Offline-Handel bedarf es einer Anpassung der hierfür benötigten Begleitinfrastruktur. Neben den bereits bestehenden umfangreichen Aktivitäten der Städte können der Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs, die Einführung eines City-Logistik-Systems, die Verfügbarkeit von öffentlichem und kostenfreiem W-LAN sowie eine moderne und nachhaltige Open-Data-Strategie erfolgreiche Angebote und Maßnahmen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für eine lebendige Innenstadt sein. Parallel hierzu sind von Seiten der EU und des Bundes die gesetzlichen Regelungen zum Datenschutz anzupassen. Nicht zuletzt bedarf die verkehrsintensive Feinverteilung von Paketen an die Endverbraucher stadtweit oder teilraumbezogen einer wirkungsvollen Konzeption und Steuerung.
- VIII. Qualitäts-, Service- und Standortoffensive des stationären Handels!** Die Kunden agieren zunehmend hybrid – es ist nicht mehr entscheidend, wo, was und zu welchem Zeitpunkt eingekauft wird. So steigen die Ansprüche der Kunden an die Service- und Beratungsqualität im stationären Handel. Entsprechend ist der Handel angehalten, über eine Qualitäts- und Serviceoffensive den veränderten Kundenwünschen gerecht zu werden. Dazu zählt der Zusammenschluss der Händler, die für ihren Standort aktiv um den Kunden werben und gemeinsam den erwarteten Service bieten, um wahrgenommen zu werden. Auch die Aus- und Weiterbildung des Personals ist ein wichtiger Faktor zur Stärkung der Servicequalität.
- IX. Neue Handelsformate und -konzepte des stationären Handels!** Über die Digitalisierung und das „Internet der Dinge“<sup>1</sup> drängen stetig neue disruptive Geschäftsmodelle auf den Markt. Durch die Verfügbarkeit von neuen Produkten und Serviceleistungen steigen die Erwartungen des Kunden an den stationären Einzelhandel. Entsprechend muss der Handel hierauf durch den Ausbau von Multi-Channel-Strategien sowie neue Handelsformate und -konzepte reagieren. Entscheidend ist, dass diese sich in den städtischen Kontext einfügen. Erfolgreich werden vor allem gemischt genutzte baulich offene Strukturen sein. Diese sollten eine flexible Umnutzung zulassen, um auf künftige Anforderungen reagieren zu können. Denn derzeit lässt sich kaum seriös vorhersagen, wie das Handelskonzept der Zukunft aussehen wird.
- X. Rahmenbedingungen zur Förderung der lokalen Ökonomie und der Flächenaktivierung verbessern!** Die Erfahrungen mit der Gründung von BIDs (Business Improvement Districts), ISGs (Interessen- und Standortgemeinschaften) oder der Einrichtung von Verfügungsfonds zeigen, dass es oftmals eines ersten Impulses bedarf, um informelle und formelle Kooperationen und weitere Aktivitäten vor Ort anzustoßen. Entsprechend sollten Fördermittel vor der eigentlichen Kooperation oder Existenzgründung (Phase 0) durch Beratungsleistungen und finanzielle Unterstützung in den Fokus nehmen, um Anstoßwirkungen mit Multiplikatoreffekt zu erzielen. Gleiches gilt für die Aktivierung von Flächenpotenzialen und Leerständen in den Städten, auch hierzu be-

---

<sup>1</sup> Der Begriff „Internet der Dinge“ beschreibt, dass der Computer zunehmend als Gerät verschwindet und durch „intelligente vernetzte Gegenstände“ ersetzt wird.

darf es einer Unterstützung bereits im Planungsstadium, um eine spätere Nutzung durch den Handel überhaupt erst zu ermöglichen.

- XI. Kostentransparenz im On- und Offline-Handel!** Experten prognostizieren, dass sich der stationäre und der Online-Handel über ähnliche Produktions-, Waren- und Logistikprozessketten sowie Lieferservices immer weiter miteinander verbinden werden. Aus diesem Grund führt die vielerorts geforderte Lockerung von bau- und planungsrechtlichen Vorgaben zur Herstellung von gleichen Rahmenbedingungen für den On- und Offline-Handel in die falsche Richtung. Vielmehr sollte die Herstellung von Kostentransparenz bzgl. Verpackungs-, Versand- und Lieferkosten eine Kostengerechtigkeit erzielen und Wettbewerbsnachteile ausgleichen.
- XII. Verantwortung der Immobilieneigentümer – Wer baut, ist baukulturell verantwortlich!** Auch die Immobilieneigentümer und -entwickler haben durch eine nachhaltige Entwicklung ihrer Immobilie wesentlichen Einfluss auf die künftigen Handelsentwicklungen und müssen dieser Verantwortung gerecht werden sowie ihren Beitrag zur erfolgreichen Bewältigung des strukturellen Wandels leisten. Eine einseitige Maximierung der Rendite auf Kosten der Allgemeinheit (z.B. durch internationale Investmentfonds, die Gefährdung der Nahversorgung in den Stadtteil- und Quartierszentren oder länger anhaltende Leerstände) muss vermieden werden. Entsprechend sind die bestehenden rechtlichen Instrumente konsequent anzuwenden und ggf. weitere Maßnahmen erforderlich.

Sowohl die Händler als auch die Immobilieneigentümer und -wirtschaft sollten zudem die Aufwertung des baulichen Umfeldes und der digitalen Erfordernisse verstärkt in den Blick nehmen, um hierdurch die Gesamtrentabilität des Standortes zu erhöhen. Historisch waren Handelsimmobilien zum Zwecke der Repräsentanz von hoher baukultureller Bedeutung für die Städte. Einzelne Eigentümer und Händler haben den Wert der Baukultur für sich erkannt und setzen konsequent auf architektonisch und städtebaulich anspruchsvolle Immobilien. Gängige Instrumente wie BIDs können zur Aufwertung des baulichen Umfeldes und der digitalen Infrastruktur einen Beitrag leisten, dennoch sind neue gemeinsame Konzepte und Geschäftsmodelle der Immobilieneigentümer und -wirtschaft mit dem Handel für eine erfolgreiche Bewältigung notwendig.

## 1. Vielfalt in den Städten

Die Digitalisierung sowie der demografische und sozioökonomische Wandel verändern die Kundenstrukturen und das Einkaufs-, Freizeit- und Mobilitätsverhalten. Darüber hinaus haben die Entwicklungen in den vergangenen Jahren, wie beispielsweise die Auslagerung von Handelsfunktionen auf die „grüne Wiese“ oder das zunehmende Online-Geschäft ebenfalls erhebliche Auswirkungen auf den stationären Handel und damit auch auf den städtischen Raum. Der Handel nimmt eine bedeutende Funktion im Bewusstsein der Städte und der Bevölkerung ein, was auch durch die Ergebnisse im Rahmen einer Umfrage des Deutschen Städtetages<sup>2</sup> bestätigt wird. Alle rückgesendeten Fragebögen [Anzahl der Nennungen in Klammern (136)] weisen dem Handel eine wichtige Funktion in den Innenstädten zu, wenngleich auch mit etwas Abstand, aber dennoch hoch eingestuft, werden die weiteren Funktionen Kultur 83 % (113), Wohnen 78 % (106), soziale Begegnung 76 % (103) und Erleben 74 % (100) genannt (s. Abb. 1).

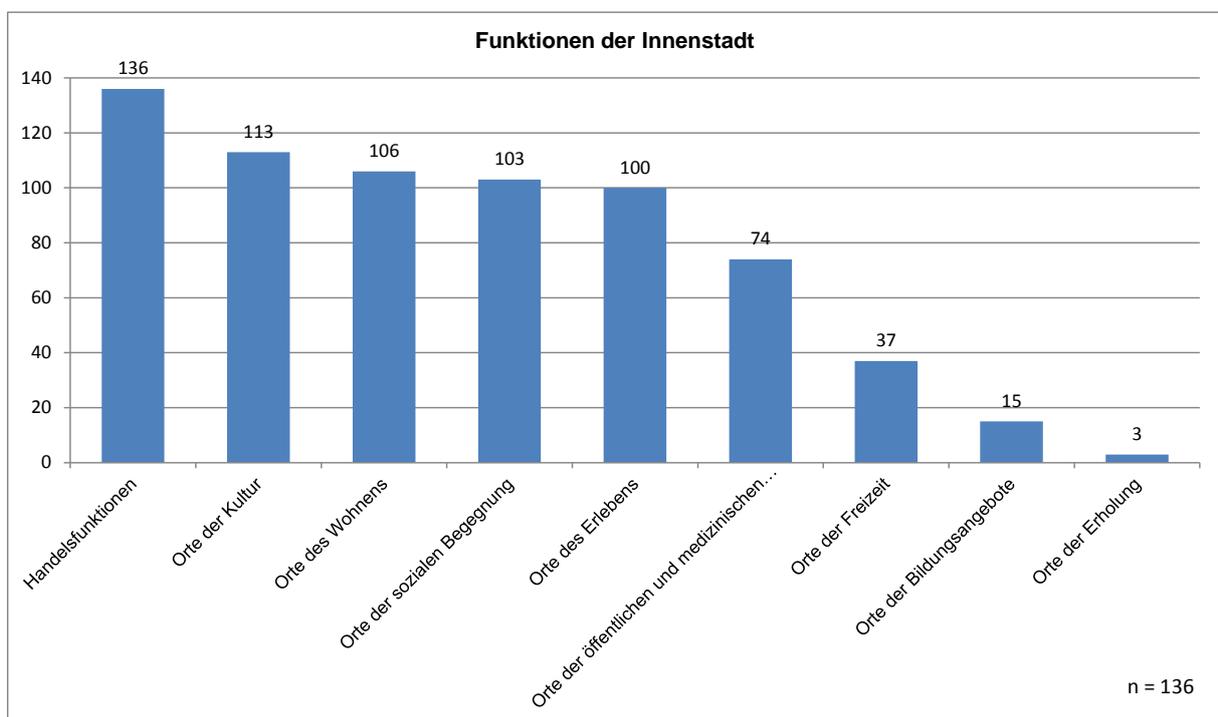


Abbildung 1: Funktionen der Innenstadt

So zeigt das Ergebnis der Umfrage, dass eine monofunktionale Optimierung der Innenstädte mit Fokus auf den Handel weder gewünscht noch zielführend ist. Auch wenn dem Handel in den Innenstädten nach wie vor die wichtigste Funktion eingeräumt wird, wird eine funktionale Mischung, wie sie sich auch im Leitbild der Leipzig Charta unter dem Stichwort „Stadt der kurzen Wege“ wiederfindet, angestrebt. Diese funktionale Mischung in den Innenstädten führt zwangsläufig zu Nutzungskonkurrenzen und Interessenskonflikten – auch der Händler untereinander (z. B. Filialisten vs. inhabergeführter Handel) – bietet aber auch die Chance zur Gestaltung von hochwertigen und erlebbaren öffentlichen Räumen (u. a. durch Wegfall von Parkplätzen und integrierter Gestaltung von Flächen) mit hoher Aufenthaltsqualität.

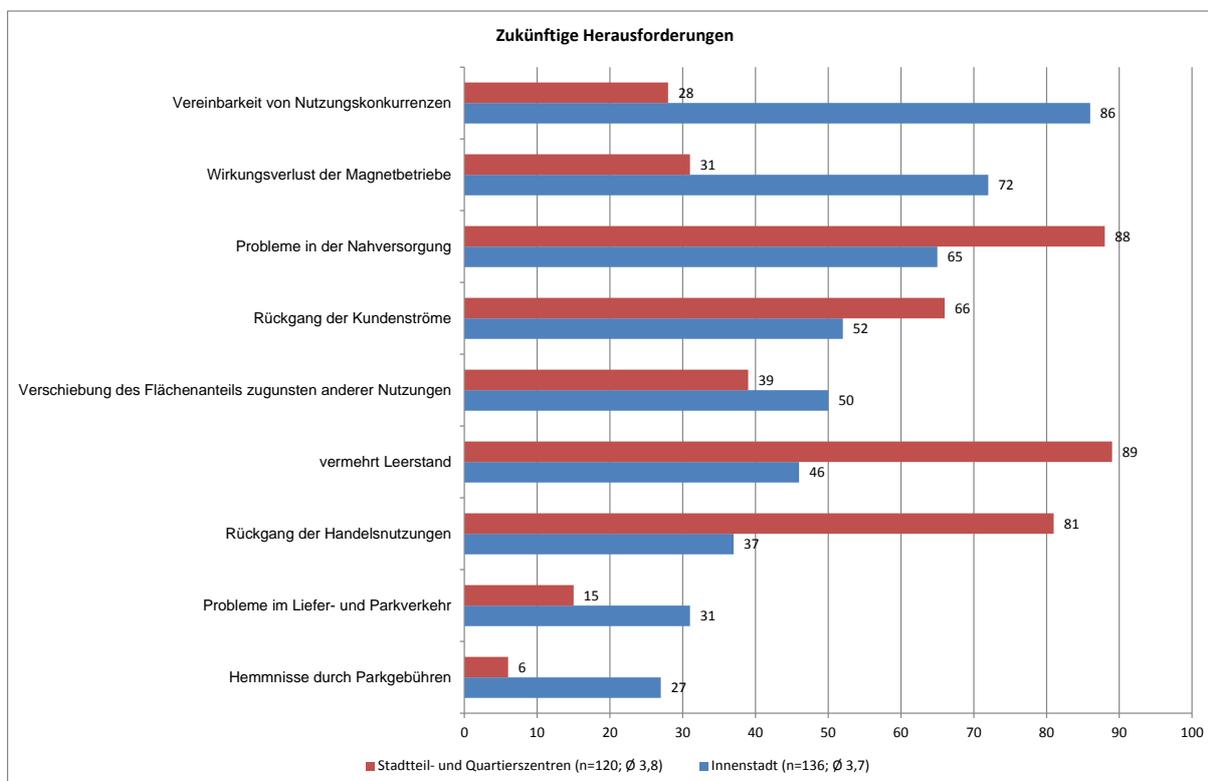
<sup>2</sup> Die Umfrage wurde an die unmittelbaren Mitgliedsstädte des Deutschen Städtetages (203 Städte) und dort jeweils an das zuständige Dezernat für Stadtentwicklung und / oder Wirtschaftsförderung sowie weitere Fachauschüsse und -gremien versendet. Der Rücklauf von 136 Meldungen entspricht somit einer Beteiligungsquote von ca. 67 % der angeschriebenen Städte.

Weiterhin wurden in der Umfrage öffentliche und medizinische Einrichtungen 54 % (74) als elementare Funktionen der Innenstadt identifiziert. Dies zielt ebenfalls darauf ab, die Grundbedürfnisse der Bewohner und der Besucher möglichst kleinräumig abzudecken. Die damit verbundene hohe Personen- und Kundendichte führt letztendlich auch zu einer hohen Dichte an unterschiedlichen Funktionen und Nutzungen – es tritt ein sich gegenseitig verstärkender Effekt ein. Im umgekehrten Fall von Leerständen und Verödung in den Innenstädten kann dies auch zu einer sich gegenseitig verstärkenden negativen Entwicklung („downgrading“) führen. Es gilt somit einerseits die Innenstadt als Ort des „Lebens“ mit all den unterschiedlichen Funktionen und Nutzen zu sichern und andererseits auch die nach wie vor bedeutende Handelsfunktion zu qualifizieren und zu stärken.

## 2. Herausforderungen für die Städte angesichts des strukturellen Wandels im Handel

Die Auswirkungen der allumfassenden Veränderungen unterscheiden sich nicht nur von Stadt zu Stadt, sondern wirken sich auch innerhalb der Städte und Quartiere unterschiedlich aus, was durch die Ergebnisse der Umfrage und durch andere Untersuchungen<sup>3</sup> belegt wird. So kann auf ein weiteres Auseinanderdriften der Städte untereinander aufgrund der strukturellen Unterschiede geschlossen werden.

Erhebliche Disparitäten zwischen den Städten lassen sich daran feststellen, dass einerseits Probleme wie „vermehrter Leerstand“ und Nahversorgungsengpässe in Stadtteilzentren, aber auch in den Innenstädten existieren. Andererseits haben zahlreiche Städte – vor allem in den Innenstädten – mit Nutzungskonkurrenzen zu kämpfen.



**Abbildung 2:** Zukünftige Herausforderungen angesichts des strukturellen Wandels im Einzelhandel für Innenstadt bzw. Stadtteil- und Quartierszentren

<sup>3</sup> IFH Köln: „Vitale Innenstädte 2014“, Köln, 2015

In den **strukturstarken Städten** nehmen die Nutzungskonkurrenzen in den Innenstädten zu. So bestehen bei fast 2/3 der antwortenden Städte in den Innenstädten Schwierigkeiten bei der **Vereinbarkeit von Nutzungskonkurrenzen** 63 % (86). Ein hohes Besucheraufkommen, gut ausgebaute Infrastruktur, attraktive öffentliche Räume und eine breite Auswahl an Service- und Dienstleistungsangeboten machen die Innenstädte nicht nur für den Handel attraktiv. Entsprechend drängten in den zurückliegenden Jahren verstärkt auch andere den Handel durchaus ergänzende Nutzungen in die Innenstädte. Anbieter, welche zunächst nur auf den Online-Handel spezialisiert waren, suchen zunehmend einen realen Auftritt in der Innenstadt. Neben diesen Ansiedlungen durch den Handel selbst, finden sich auch mehr Nutzungen (z. B. Wohnen) in den Innenstädten wieder.

Mit **Leerstand in den Innenstädten – eher ein Indiz für Strukturschwäche** – haben ein Drittel der Städte zu kämpfen 34 % (46). Darüber hinaus wird in den **Stadtteil- und Quartierszentren** das Auftreten eines vermehrten Leerstands mit 74 % (89) von den Städten benannt. Während in den Haupteinkaufslagen der Innenstadt Nutzungskonkurrenzen zu verzeichnen sind, entsteht gleichzeitig Leerstand in B- und C-Lagen in den Innenstädten sowie den Stadtteilzentren. Dies lässt darauf schließen, dass selbst in einem Teil der Städte, die im Innenstadtbereich mit Nutzungskonkurrenzen konfrontiert sind, die Stadtteilzentren besondere Probleme haben.

In den **strukturschwachen Städten** dagegen ist sowohl in den Innenstädten als auch in den Stadtteilzentren Leerstand zu beklagen. In engem Zusammenhang mit dem von den Städten genannten Problemen des vermehrten Leerstandes ist offensichtlich die Schließung von Kaufhäusern zu sehen. **Der Wirkungsverlust von Magnetbetrieben** 53 % (72) wurde bei der Umfrage als zweithäufigste Herausforderung für die Innenstädte genannt.

Die Schließung kleinerer und mittlerer Magnetbetriebe sowie die Geschäftsaufgabe von altingesessenen inhabergeführten Einzelhandelsbetrieben haben oftmals unmittelbare Der an dritter Stelle genannte **Rückgang von Handelsnutzungen** 68 % (81) steht in direktem Zusammenhang mit vermehrtem Leerstand, Schließungen von Magnetbetrieben und der fehlenden Nahversorgung. Durch die Ansiedlung alternativer (öffentlicher und kultureller) Nutzungen und Serviceangebote kann der Wegfall des Handels in der Regel nicht vollständig kompensiert werden, sodass eine Grundversorgung mit Waren des täglichen Bedarfs ein erhebliches Problem darstellt.

Die Praxis zeigt, dass der Anteil an Filialisten in einzelnen Innenstädten mit erheblichen Auswirkungen auf die inhabergeführten Ladengeschäfte steigt. Diese können sich dort oftmals nur noch in Stadtteil- und Quartierszentren halten.

Einer zunehmenden Tendenz zur Verödung von Stadtteil- und Quartierszentren bzw. einzelner Innenstädte sehen die Städte mit Sorge entgegen. Je nach Ausgangslage und struktureller Stärke ergeben sich für die Städte hieraus unterschiedliche Handlungsbedarfe. Gemeinsam ist allerdings die Herausforderung für die Städte wie für den Handel – je nach vorliegender Herausforderung – aktiv zu werden und den kontinuierlichen Prozess des Wandels durch ein stetiges Evaluieren, Anpassen und Nachjustieren möglichst effizient, innovativ und erfolgreich zu begleiten.

Auswirkungen auf die Attraktivität des jeweiligen Zentrums. In Folge können Abwertungsprozesse zu weiteren Geschäftsaufgaben führen, sodass die Zentren ihre Versorgungsfunktion – im schlimmsten Fall ihre Nahversorgungsfunktion – gänzlich verlieren. Gerade großflächige Handelsstrukturen bergen meist auch ein hohes städtebauliches Risiko durch langfristigen Leerstand bei Wegfall der Handelsnutzungen, insbesondere in mittleren und kleineren Städten. Vielseitige und kleinteilige Baustrukturen, insbesondere zur Unterstützung inhabergeführter Handelseinrichtungen, erweisen sich oftmals als flexibler mit Blick auf anstehende Umnutzungen und -strukturierungen.

Als weitere wesentliche Herausforderung der Städte wird die **Sicherstellung der Nahversorgungsfunktion** von den Umfrageteilnehmern in der Summe am häufigsten genannt. Gravierend ist die hohe Anzahl der Städte, die eine Gefährdung der Nahversorgung nicht nur in den Stadtteilzentren, sondern auch in den Innenstädten sehen. Im Innenstadtbereich 48 % (65) wird diese Problemstellung auf Rang drei eingestuft, in den Stadtteil- und Quartierszentren 73 % (88) auf Rang zwei. Insgesamt stellt dies eine elementare Herausforderung für die Städte dar, unabhängig von der jeweiligen räumlichen Verortung.

### 3. Aktivitäten der Städte, um diesen Herausforderungen zu begegnen

Die Städte haben ein erhebliches Interesse daran, dass Innenstädte und Stadtquartiere für Bürger/innen und Handel attraktiv sind und reagieren auf die festgestellten veränderten Nutzungserwartungen und Herausforderungen. Vor dem Hintergrund der zahlreichen Funktionen von Innenstädten und Stadtteilzentren streben sie einen Interessenausgleich zwischen den verschiedenen Funktionen – Wohnen, Kultur, Erlebnis, Freizeit, Verkehr, Gewerbe und Handel – an. Gerade im Hinblick auf die strukturellen Veränderungen im Handel und der Bedeutung des Handels für die Innenstädte und Stadtteilzentren engagieren sich die Städte, um diese in ihrer Qualität aufzuwerten und den lokalen Handel zu fördern.

#### 3.1 Bestehende Aktivitäten

Die Umfrage zeigt, dass die Städte ausgesprochen aktiv sind, um den bestehenden Herausforderungen für die Innenstädte/Quartierszentren und den Handel zu begegnen (s. Abb.3).

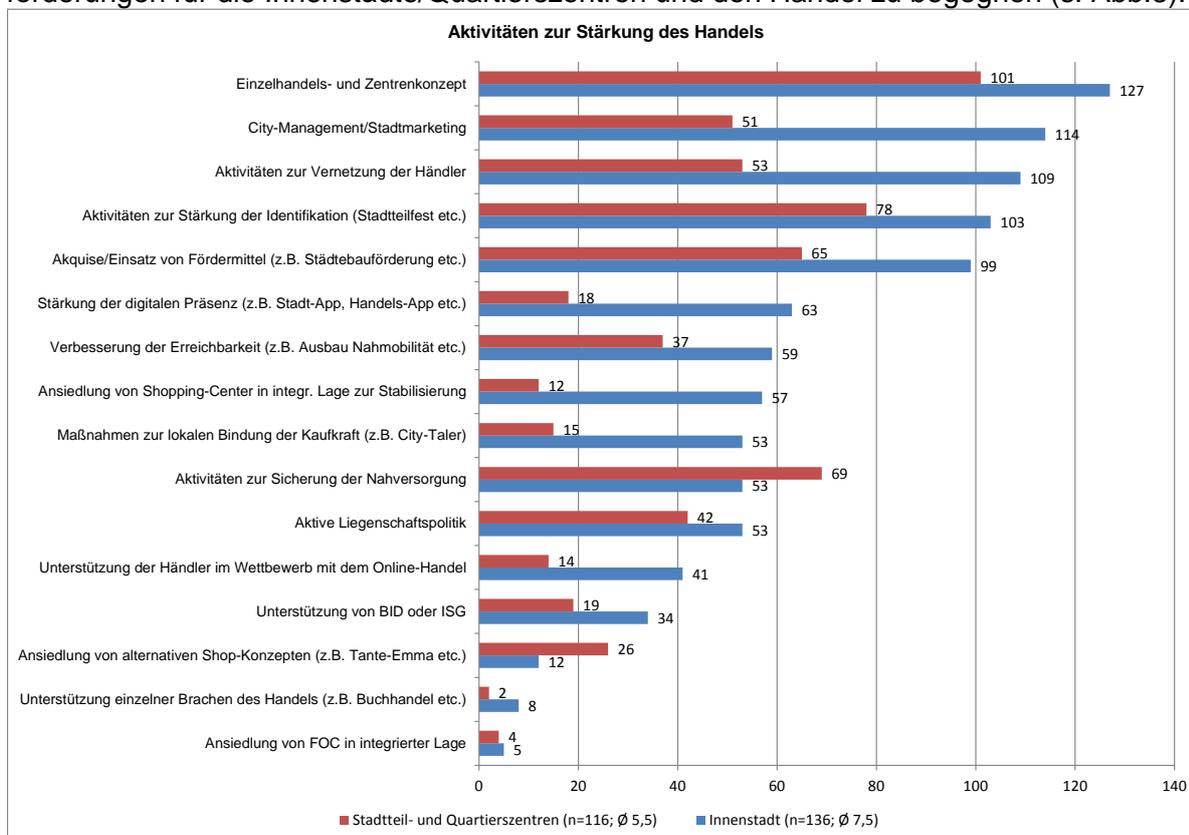


Abbildung 3: Aktivitäten zur Stärkung der Innenstadt sowie der Stadtteil- und Quartierszentren

Mit Blick auf die Maßnahmen in den Innenstädten dominieren Konzepte, die die allgemeinen Rahmenbedingungen verbessern, um die Attraktivität des Handels zu fördern. So gibt es in der überwiegenden Mehrzahl der Städte **Einzelhandels- und Zentrumskonzepte** 93 % (127), **City-Management/Stadtmarketing** 84 % (114), **Aktivitäten zur Stärkung der Identifikation** (Stadtteilstadt) 76 % (103) oder den Einsatz von Fördermitteln der Städtebauförderung 73 % (99) (s. Abb. 3).

Viele Städte bieten zur Förderung des Handels darüber hinaus konkrete Maßnahmen an, so fördern zahlreiche Städte die Vernetzung der Händler untereinander 80 % (109), um so den Handel zu unterstützen. Die Stadt Köln hat beispielsweise ein eigenes Förderbudget (Zuschuss) zur Stärkung und Aktivierung privater Initiativen in Geschäftszentren aufgelegt. Hervorzuheben sind auch die zahlreichen Nennungen der Städte, die vor dem Hintergrund des Wachstums des Online-Handels den lokalen Handel durch Stärkung der digitalen Präsenz (z. B. durch eine Stadt-App) unterstützen. Hierzu haben z. B. die Städte Wuppertal, Augsburg und Güstrow eine **digitale Dachmarke** für den Standort entworfen. Die Konzepte verfolgen einen aktiven Ansatz zur Bewältigung des strukturellen Wandels und bieten u. a. auch Seminare und Workshops für die Händler sowie eine Zertifizierung an. Die Städte wollen mit diesen Stadtportalen insbesondere für die kleinen, nicht-filialisierten Händler eine Brücke zwischen On- und Offline-Handel schlagen und die Auffindbarkeit im Internet verbessern.

Darüber hinaus haben mehr als ein Drittel der Städte 39 % (53) Maßnahmen zur lokalen Bindung der Kaufkraft ergriffen. Genauso häufig gibt es auch **Aktivitäten zur Sicherung der Nahversorgung** in den Innenstädten. Des Weiteren werden Aktivitäten, wie die Einrichtung eines Arbeitskreises Einzelhandel oder die finanzielle Förderung von Initiativen des Einzelhandels – auch mit Zertifizierung – oder die regelmäßige Erfassung der Einzelhandelslandschaft genannt.

Vergleichbare Aktivitäten werden von den Städten auch zur Förderung der Stadtteil- und Quartierszentren genannt. Deutliches **Unterscheidungsmerkmal** sind die Maßnahmen zur **Sicherung der Nahversorgung** in den Stadtteil- und Quartierszentren. Wenngleich es auch in den Innenstädten eine nennenswerte Anzahl an Maßnahmen zur Sicherung der Nahversorgung gibt, so scheint diese Problematik in den Stadtteil- und Quartierszentren noch gravierender zu sein. Dies geben 59 % der teilnehmenden Städte (69 Städte) an. Das Ergebnis korrespondiert mit den von den Städten angegebenen Herausforderungen: So sehen 73 % (88 von 120 antwortenden Städten) erhebliche Probleme in der Nahversorgung insbesondere in den Stadtteil- und Quartierszentren. Die zeit- und ortsnahe Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs scheint inzwischen nicht nur in ländlichen Gebieten, sondern auch in den strukturschwachen Städten und Stadtquartieren ein zunehmendes Problem zu sein, sodass sich die Städte gezwungen sehen, durch geeignete Maßnahmen die ortsnahe Versorgung der Bevölkerung sicherzustellen. So hat die Stadt Heidelberg beispielsweise ein Nahversorgungskonzept erarbeitet, das zahlreiche Aktivitäten vorsieht, um die Nahversorgung sicherzustellen.

### 3.2 Hemmnisse bei der Umsetzung der jeweiligen Aktivitäten

Die Städte sehen zahlreiche Hemmnisse zur Umsetzung der jeweiligen Aktivitäten und Verbesserungserfordernisse. Sowohl in den Innenstädten als auch in den Stadtteil- und Quartierszentren handelt es sich um **finanzielle, personelle und organisatorische Hemmnisse**. Häufig fehlt das Personal zur Umsetzung neuer Maßnahmen und Strategien. Dies gilt insbesondere für die Unterstützung einzelner Stadtteilzentren. Des Weiteren gibt es keine ausreichenden finanziellen Mittel, z. B. um relevante Liegenschaften zu kaufen, zu sanieren oder notwendige Umstrukturierungen umzusetzen. Neben diesen strukturellen internen Hemmnissen sehen die Städte aber auch die **fehlende Bereitschaft zur Kooperation mit und unter den Händlern sowie der Eigentümer der Immobilien**. Eigentümer, die weder

investieren noch verkaufen wollen, erschweren bzw. verhindern damit die Entwicklung des Standortes. Die Eigentümer verfolgen häufig eine reine Optimierung der eigenen Wirtschaftlichkeit ohne Blick für die Gesamtrentabilität des Standortes. Auch die geringe Nutzung unbebauter Flächen aufgrund rechtlich nicht geklärter Eigentumsfragen oder überhöhter Preisvorstellungen von Grundstückseigentümern werden genannt. Insofern wird von Seiten der Städte häufig die fehlende Verfügbarkeit von Flächen und Gebäude bzw. der Zugriff auf Schlüsselobjekte beklagt.

Um eine erfolgreiche Politik für die Gestaltung zukunftsfähiger Städte zu ermöglichen, bedarf es einer Verantwortungsgemeinschaft von Stadt, Handel und Immobilieneigentümern – nur zusammen können die vielfältigen Herausforderungen bewältigt werden.

### **3.3 Empfehlungen an die Städte**

Die Städte sehen in erster Linie die Vertreter des Handels und der Immobilienwirtschaft in der Pflicht, auf die Veränderungen der Rahmenbedingungen durch den demografischen, strukturellen und gesellschaftlichen Wandel sowie die Auswirkungen der Digitalisierung zu reagieren und die Weichen für die Zukunft zu stellen (s. Kap. 4.2 und 4.3). Gleichzeitig stellen sich die Städte der Herausforderung und leisten ihren Beitrag für den Erhalt der Nutzungsmischung und der sozialen Vielfalt im Sinne der Europäischen Stadt.

Damit die Städte ihre Steuerungsfunktion wahrnehmen können, bedarf es einer soliden Datenbasis (z. B. Erhebungen zur Nahversorgung, Leerstandskataster), auf deren Grundlage sowohl übergreifende Konzepte (z. B. Stadtentwicklungskonzept, Einzelhandelskonzept) als auch Fachkonzepte (z. B. Nahversorgungskonzepte, Mobilitätskonzepte) erstellt werden können. Diese Konzepte helfen bei der Sicherstellung der Nahversorgung bzw. der weiteren Entwicklung der Handelsfunktionen und können zur Entschärfung von Nutzungskonkurrenzen beitragen. Zudem ermöglichen sie Planungs- und Investitionssicherheit für den stationären Handel, potenzielle Investoren und die Eigentümer.

Die Städte selbst sind der Auffassung, dass es bei der Erarbeitung der Konzepte keine „Denkbarrieren“ geben darf, so könnte dem Problem des „vermehrten Leerstandes“ auch durch geordneten Rückbau (z. B. Fußgängerzonen) oder die Umnutzung bestehender Handelsflächen begegnet werden.

Die über einzelne Städte hinausgehenden Auswirkungen des Handels sollten nach Möglichkeit auch im regionalen Zusammenhang betrachtet werden. Hierfür sind regional abgestimmte Einzelhandelskonzepte und Sortimentslisten, wie beispielsweise in der Region Bremen oder im westlichen und östlichen Ruhrgebiet, gut geeignet. Gutachten zu Auswirkungen bei der Ansiedlung von nicht integrierten Einzelhandelseinrichtungen sollten entsprechend auch mit bereits bestehenden Gutachten im gleichen Einzugsgebiet abgestimmt werden, um das verfügbare Einkommen der Bevölkerung nicht mehrfach in Ansatz zu bringen. Hierfür sollten die bestehenden Steuerungsmöglichkeiten in der Raumordnung, Regionalplanung und in der kommunalen Bauleitplanung bei der Einzelhandelsentwicklung konsequent angewendet und umgesetzt werden.

Vorgeschlagen wird auch die Schaffung einer nachhaltigen Infrastrukturausstattung für die weitere Entwicklung der Innenstädte sowie Stadtteil- und Quartierszentren. Hierunter fallen nicht nur Maßnahmen zur Verbesserung der Stadtgestalt, Aufenthaltsqualität und verkehrlichen Anbindung, sondern auch Maßnahmen mit Blick auf die fortschreitende Digitalisierung in allen Lebensbereichen. Hierzu kann durchaus der Ausbau der digitalen Netze (frei zugängliche und kostenlose Funknetze) und Infrastrukturen sowie eine zukunftsfähige Open-Data-Strategie zählen oder die Einrichtung von Stadtportalen. Dabei sollten Stadtportale so gestaltet sein, dass sie Angebot und Nachfrage zusammenbringen. Hier bieten sich intelli-

gente Anwendungen an, die einen Mehrwert für den Kunden bringen und gleichzeitig die begrenzten finanziellen Ressourcen der einzelnen Händler im Fokus haben.

Des Weiteren sollte ein einheitliches Stadtbild in Gestaltung und „Außenwirkung“ (z.B. Möblierung, Kundenstopper, Fassaden-/Schaufenstergestaltung) angestrebt werden, um eine Identität der Innenstadt und der Zentren zu schaffen und nicht nur die Identität des einzelnen Händlers hervorzuheben. Die gemeinsame Erarbeitung und Überprüfung von Gestaltungssatzungen (z. B. Bonn) mit Akteuren des örtlichen Einzelhandels, der Öffentlichkeit und der Stadt haben sich hierfür als durchaus geeignet erwiesen. Ferner wird eine Verbesserung der Erreichbarkeit und der Verkehrsanbindung in enger Abstimmung mit den relevanten Akteursgruppen (z. B. Parkplatzkonzepte) gefordert – ggf. die Sicherung der für die Stadtentwicklung relevanten Flächen durch Aufkauf oder durch den Einsatz bau- und planungsrechtlicher Instrumente (§ 136 ff. BauGB). Verbesserungen der baulichen sowie technischen Infrastruktur können zur Stärkung der Zentrenfunktion beitragen und helfen, Leerstände vorzubeugen. Insgesamt gilt es, die Steuerungsmöglichkeiten der Städte zu erhalten, um die Daseinsvorsorge zu sichern.

Es soll zudem weitere Kommunikations- und Kooperationsangebote an die Händler zur Verbesserung des Austausches mit der Stadt, der Vernetzung unter den Händlern sowie eine Verbesserung der Zusammenarbeit von Stadt- und Citymarketing, Wirtschaftsförderung, Stadtentwicklung, Stadtplanung und dem Handel geben. Weitere Anregungen betreffen die Unterstützung, Förderung und Beratung vor und bei der Gründung, Ansiedlung, dem Betrieb von inhabergeführten Handelseinrichtungen und die Fördermittelakquise sowie die Beförderung von selbstgetragenen Händlerinitiativen (je nach Landesrecht) wie beispielsweise BIDs (Business Improvement District) oder ISGs (Interessen- und Standortgemeinschaften) oder die Unterstützung beim Aufbau einer eigenen „Marke“ des Standortes des Quartiers. Wichtig ist hierbei, dass die Stadt weiterhin die Hoheit über die funktionale Nutzung und die Gestaltung der öffentlichen Flächen und Räume behält.

Erfahrungen zeigen, dass ein proaktives und vorbeugendes Handeln den Städten weitere Spielräume und Steuerungsmöglichkeiten eröffnet. So wurde beispielsweise durch den frühzeitigen Aufkauf einer Handelsimmobilie in Iserlohn, als diese noch in Nutzung war, die Basis für einen möglichen Nutzerwechsel sowie die Aufwertung und Umgestaltung des Umfeldes gelegt. Die Stadt tritt in diesem Fall als Vermieter auf, langfristige Verhandlungen mit Insolvenzverwaltern oder Erbgemeinschaften können hierdurch verhindert werden.

Viele der vorgeschlagenen Maßnahmen können jedoch vor dem Hintergrund fehlender Ressourcen nicht umgesetzt werden. So geben ca. 50 % (66) der Städte an, dass personelle und finanzielle Ressourcen nicht ausreichend verfügbar sind.

#### **4. Aktivitäten des Handels und Verantwortung der Immobilieneigentümer**

Die Städte können lediglich im Rahmen ihrer Handlungsmöglichkeiten die Voraussetzungen für lebendige und funktionierende Innenstädte sowie Stadtteil- und Quartierzentren schaffen. Neben den vielfältigen Aktivitäten der Städte ist in erster Linie der Handel aufgefordert, den Herausforderungen des strukturellen Wandels und der Digitalisierung zu begegnen. Aufgrund des Auseinanderfallens von Regelungsbefugnis und Eigentum sind neben dem Handel und den Städten auch die Immobilieneigentümer und -entwickler als Akteursgruppe wesentlich am Erhalt und der Weiterentwicklung der Zentren beteiligt. Entsprechend ist das kooperative Vorgehen aller Akteursgruppen zu stärken, wobei jede ihren Anteil im Sinne einer strategischen und nachhaltigen Gesamtentwicklung beitragen muss.

Aufgrund der Entwicklungen an den Finanz-, Energie- und Immobilienmärkten sowie auch durch die Digitalisierung und den gesellschaftlichen Wandel steht der stationäre Handel vor weitreichenden Umbrüchen. Der Handelsverband Deutschland (HDE) geht in seinen Veröffentlichungen davon aus, dass sich die Digitalisierung weiter fortsetzen wird und die stationären Händler ihre Geschäftsmodelle anpassen müssen. Die in den letzten Jahren verfolgte Strategie einer Ausweitung der Handelsflächen (oftmals im Außenbereich), die Errichtung neuer Factory Outlet Center in nicht integrierter Lage sowie der Trend zu kurzfristig renditeorientierten baulichen Großstrukturen war diesbezüglich offensichtlich kontraproduktiv und erhöht den Anpassungsbedarf weiter. Entsprechend gilt es, das Zentrale-Orte-Konzept zu stärken, um weitere negative Auswirkungen besser vermeiden zu können. Hierzu sind von Seiten des Handels kompatible Cityformate konsequent weiter oder neu zu entwickeln.

Neue disruptive Geschäftsmodelle und Plattformen im Online-Handel ändern die klassischen Vermarktungs- und Absatzwege des stationären Handels, sodass eine Verbesserung der bestehenden Abläufe und Systeme allein nicht ausreichen wird. Die Anforderungen, On- und Offline präsent zu sein, neue Handels- und Vertriebsformen sowie Dienstleistungen anzubieten, werden weiter voranschreiten, damit Kunden jederzeit zwischen den für sie am besten geeigneten Angeboten auswählen können. Dies ermöglicht eine Vielzahl von neuen Angebotsformen, sodass auch Nischenanbieter durch die Veränderungen möglich und nachgefragt werden.

#### 4.1 Online- oder Offline-Handel? Herausforderungen für den Handel

Auch angesichts der vielfältigen Möglichkeiten, die der Online-Handel eröffnet hat, agieren die Kunden stark lösungsorientiert und möchten sich mit dem Besuch beim Händler entweder beraten lassen, offene Fragen klären (Problem lösen) oder ein Produkt oder einen Service erwerben. Kunden können damit jederzeit zwischen dem für sie am besten geeigneten Angebot (Problemlösung) auswählen. Bietet der Händler nicht die erwartete Lösungsalternative an, werden sich die Kunden – On- oder Offline – einen anderen Händler suchen. Entsprechend ist die Kundschaft insbesondere an einer **qualitativ hochwertigen Beratung und Betreuung** interessiert, nicht zwingend daran, Waren online zu kaufen. Es wird somit zukünftig erforderlich, als Händlergemeinschaft den Kunden am Standort – nicht zwangsläufig im eigenen Laden – zu binden. Die Abwicklung von Bestellungen, Retouren oder eines Warenumtausches werden zukünftig ebenso zum Repertoire gehören, wie die Zwischenlager und der Versand der Waren für die Kunden. Wichtiger wird sein, den Kunden im Quartier zu halten als tatsächlich auch einen Verkauf zu tätigen. In diesem Sinne gilt es nach Ansicht der Städte, den On- und Offlinehandel miteinander zu verbinden und beginnende **Multi-Channel-Strategien des Handels weiter auszubauen**, um die Möglichkeiten der Digitalisierung optimal zu nutzen. Damit lassen sich Strategien und Service des Online-Handels und die Vorteile des stationären Handels kombinieren (Umtausch, Abholung, Lieferung, Beratung, Produktion on demand etc.). Wichtig ist eine **einheitliche Präsenz sowohl Online wie auch Offline**, um für den Kunden sichtbar zu sein und auch als attraktiver Standort wahrgenommen zu werden. Hierfür gilt es, neue Handelskonzepte und Geschäftsmodelle zu entwickeln.

Die Mehrheit der befragten Städte erwartet nach den Ergebnissen der Umfrage zudem eine **bessere Zusammenarbeit sowohl mit der Stadt und dem Citymarketing als auch unter den Händlern vor Ort**, um die Sicherung der Nahversorgung in den Stadtteil- und Quartierszentren zu gewährleisten. Hierunter werden insbesondere die Bereitschaft für ein stärkeres Engagement für das Quartier bzw. den Handelsplatz sowie ein einheitlicher Auftritt gegenüber den Kunden verstanden. Die Händlergemeinschaft an einem Standort sollte sich zukünftig gemeinsam als eine „Marke“ verstehen, um das Gesamtangebot des Standortes zu kommunizieren und zu vermarkten. Hierzu werden ein gemeinsamer Auftritt und Vermarktung aller Händler als wichtig angesehen, um den Standort attraktiver zu gestalten und die

Kunden über die Möglichkeiten vor Ort zu informieren. Neben den ökonomischen Zielsetzungen der Händler sehen die Städte durchaus auch eine soziale Verantwortung im Sinne einer Sicherung der Nahversorgung als Bestandteil der Daseinsvorsorge. Investitionen in die bestehenden Standorte und die Abkehr von der Außenentwicklung sowie einer weiteren Vergrößerung der Handelsflächen sind Anregungen der Städte an den Handel. Des Weiteren sollten als Reaktion auf die gesellschaftlichen Veränderungen und die voranschreitende Digitalisierung auch neue kleinflächige Handelsformate und querfinanzierte Konzepte entwickelt werden.

Diesbezüglich **wird insbesondere bei Filialisten und Franchise-Unternehmen** Handlungsbedarf gesehen, da diese sich – oftmals auch aufgrund der Vorgaben der Konzernzentralen – zu wenig am Standort engagieren und auf die Erfordernisse vor Ort eingehen. Inhabergeführte Einzelhandelseinrichtungen haben zumeist eine deutlich höhere Bindung zum Standort und weisen auch eine höhere Kooperationsbereitschaft auf, stehen aber insbesondere in strukturstarken Städten durch Nutzungskonkurrenzen und hohe Mieten zunehmend unter Druck.

BID sowie ISG sind erprobte, rechtlich abgesicherte Methoden zur Verbesserung der Standortwahrnehmung und der Kommunikation zwischen Stadt und Händlern und den Händler untereinander. Hierzu wird ein kooperatives Vorgehen bereits erfolgreich angewendet. Diese Option steht allerdings nicht allen Händlern und allen Städten gleichermaßen zur Verfügung, da zur Realisierung eine landesgesetzliche Grundlage erforderlich ist, die bisher nicht in allen Bundesländern geschaffen wurde. BID sowie ISG sind keine Instrumente zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch eine private Finanzierung, vielmehr geht es hierbei um die institutionalisierte Form einer Verantwortungsgemeinschaft mit gemeinsamen Grundregeln. Dabei ist keine Privatisierung des öffentlichen Raums vorgesehen, d. h. die Städte sichern sich auch bei BID und ISG ihre Handlungsfähigkeit. Unabhängig von gesetzlich geregelten Organisationsformen gibt es eine Vielzahl an informellen Kooperationen zur Verbesserung der Zusammenarbeit.

Die Städte schlagen unter dem Stichwort Kundenorientierung darüber hinaus unter den Händlern **abgestimmte Öffnungszeiten** vor. Mit Blick auf die aktuell bereits bestehenden erheblichen Unterschiede bei den Öffnungszeiten, die vielerorts von Seiten der Händler nicht ausgenutzt werden, bedarf es hierzu einer örtlich und räumlich angepassten Vorgehensweise durch die Städte. Vorstellbar wären differenzierte Öffnungszeiten für kleinflächigen und großflächigen Handel, wie beispielsweise in Frankreich bereits praktiziert. Darüber hinaus wird eine **Abstimmung unter den Händlern zum Waren-, Service- und Dienstleistungsangebot angeregt**.

Zusammenfassend geht es bei den Vorschlägen nicht nur um eine bessere Kooperation aller beteiligten Akteure, sondern auch ganz wesentlich darum, die Dienstleistungen für die Kunden/Kundinnen zu verbessern – also um eine **Qualitätsoffensive**. Die von den Städten geforderte Verbindung von On- und Offline-Handel, um durch digitale Präsenz eine Aufwertung der analogen Innenstadt zu erreichen, ist Teil dieser Offensive. Insgesamt empfehlen die Städte dem Handel mehr Mut und Engagement, um neue Geschäftsmodelle zur Bewältigung des strukturellen Wandels zu erarbeiten und/oder sich aktiv in laufende Prozesse und Gemeinschaftsinitiativen einzubringen.

#### **4.2 Verantwortung der Immobilieneigentümer und -wirtschaft**

Wie die Städte so besitzen auch viele Händler nur eingeschränkte Handlungsmöglichkeiten mit Blick auf die Verfügbarkeit, den Unterhalt, die Gestaltung und die Kosten der genutzten Immobilien. Die zunehmende Attraktivität der Innenstädte führt aufgrund von Nutzungskonkurrenzen zu einer überhöhten Steigerung der Mieten ggf. zu Spekulationen mit Immobilien durch internationale Investmentfonds, was erheblichen Druck auf die Händler ausübt. Im

umgekehrten Fall sind steigende Leerstände aufgrund mangelnden Interesses oder anderweitiger Nutzungsinteressen zu verzeichnen, die letztendlich zum Wertverlust der Immobilien an sich führen. Beide Extreme haben eine Verschlechterung der Nutzungsmischung, der Nahversorgung und der Lebensqualität insgesamt zur Folge.

Das Ziel einer wirtschaftlichen Optimierung von Gebäuden durch die Eigentümer, insbesondere im Zusammenhang mit internationalen Investmentfonds, ist nachvollziehbar, aber oftmals nicht nachhaltig. Die Maximierung von Miet- und Pachteinahmen kann zur Verdrängung von für das Quartier erforderlichen und sinnvollen Nutzungen führen. Die Aufgabe einzelner Einrichtungen aufgrund der Gewinnmaximierungsabsichten einzelner Eigentümer und Immobiliengesellschaften kann auch bei kurzen Leerstandszeiten zu einer Abwärtsspirale für das ganze Quartier führen, infolge derer die Mietniveaus sinken. Insofern ist eine privatwirtschaftliche Ertragsmaximierung zu Lasten eines funktionierenden Quartiers- oder Stadtteilzentrums für die Allgemeinheit sowohl sozial nicht hinnehmbar als auch in vielen Fällen wirtschaftlich nicht nachhaltig. Im umgekehrten Fall wird ebenfalls eine negative Entwicklung durch mangelnde Instandhaltung (insbesondere bei schwer erneuerbaren Einkaufszentren aus den 50er, 60er und 70er Jahren), Desinteresse (z. B. Erbgemeinschaft) oder anderweitige Nutzungsinteressen, welche zum Leerstand führen, angestoßen. Zielführend wäre somit eine **langfristige Betrachtung der Lebenszykluskosten eines Gebäudes**, da dies auch eine nachhaltige Bewirtschaftung und Nutzung der Flächen erfordert.

Das Eigentum von Immobilien, welche von Bedeutung für das Quartier oder die Innenstadt sind, umfasst auch die Verantwortung einer dem Standort entsprechenden Nutzung. Entsprechend sind die bestehenden rechtlichen Instrumente konsequent anzuwenden und ggf. weitere Maßnahmen erforderlich.

Die Immobilieneigentümer sowie die Immobilienwirtschaft sind daher aufgefordert, ihre Verantwortung für das Allgemeinwohl wahrzunehmen und von überzogenen Miet- und Pachterwartungen Abstand zu nehmen. Im Sinne einer nachhaltigen und langfristig tragbaren Immobilienbewirtschaftung empfiehlt es sich auch, Nutzungen mit geringeren Renditeerwartungen zur Stabilisierung und zur Aufwertung der Stadt- und Quartierszentren am Standort zu halten.

## 5. Forderungen an EU, Bund und Länder

Die EU sollte die Vorgaben der Raumordnung (Zentrale-Orte-System) und der Regionalplanung als Instrumente der Raum-, Regional- und Stadtentwicklung anerkennen und nicht versuchen, diese unter dem Gesichtspunkt der Wettbewerbs- und Ansiedlungsfreiheit weiter zu beschränken oder gar zu suspendieren.

Die EU hat die gesetzlichen Regelungen zum Datenschutz dem aktuellen Stand der bestehenden Handelskonzepte und -formate anzupassen. Allzu oft hinken gesetzliche Regelungen den tatsächlichen Entwicklungen hinterher und benachteiligen die Kunden.

Der Bund ist aufgefordert, die bewährten Steuerungsinstrumente für den (großflächigen) Einzelhandel beizubehalten. Zusätzlich wird Diskussionsbedarf hinsichtlich der Steuermöglichkeiten auch neuer Betriebsformen des Handels gesehen. Die Länder sind in diesem Zusammenhang gefordert, im Rahmen der bestehenden Einzelhandelserlasse zu einer annähernd gleichen Auslegung zu kommen, um die Planungssicherheit bei Stadt und Handel zu gewährleisten.

Der Bund und die Länder sollten die rechtlichen, organisatorischen und finanziellen Rahmenbedingungen für den Aus- und Aufbau von (digitaler) Begleitinfrastruktur verbessern. Zudem sind die Entwicklungen neuer Geschäftsmodelle insbesondere bei den Regelungen

zum Datenschutz zu berücksichtigen und erforderlichenfalls auch gesetzlich zu regeln. Ferner sind Bund und Länder aufgefordert, die Initiierung, Begleitung und Einrichtung von digitalen Plattformen der Städte integriert zu fördern.

Bund und Länder sind angehalten, in der übergeordneten Raum-, Landes- und Regionalplanung darauf hinzuwirken, dass eine Handelsflächenentwicklung im nicht integrierten Außenbereich nur in begründeten Ausnahmefällen erfolgen kann. Die weitere Entwicklung von Handelsflächen im nicht integrierten Außenbereich, die oft nicht allein durch lokale Rahmenbedingungen begründet werden kann, führt zu erheblich negativen Auswirkungen bei der Sicherung der Funktionsfähigkeit der Innenstädte, Stadtteil- und Quartierszentren und letztendlich auch zu Fehlallokationen und -investitionen im Handel.

Bund und Länder sind aufgefordert, die Instrumente der Stadterneuerung und des Stadtbbaus weiter zu schärfen und in diesem Zusammenhang auch zu einer einheitlicheren Auslegung der einschlägigen gesetzlichen Regelungen, Richtlinien und Erlasse zu kommen. Die Bedeutung der Stadterneuerung als eines der Schlüsselinstrumente zur baulichen und gestalterischen Aufwertung der Innenstädte, Stadtteil- und Quartierszentren ist nicht zu unterschätzen und sollte daher auch weiterhin mit einem angemessenen Mittelansatz im Haushalt unterstützt werden.

Bund und Länder sind aufgefordert, die Städte und Händler bei der Bewältigung des strukturellen Wandels besser zu unterstützen. So sind beispielsweise informelle (z. B. Quartiersmanagement, City Manager etc.) und formelle (z. B. BID, HID etc.) Kooperationen, die zu einer besseren Vernetzung der Akteure beitragen sowie die Erarbeitung profilbildender Handelskonzepte und Beratungsleistungen (Gründungsinitiativen, Nachfolgeregelungen etc.) bereits vor dem eigentlichen Start bzw. der Gründung (Phase 0) zu fördern. Ebenso sollten Schulungs- und Fortbildungsmaßnahmen, insbesondere mit Blick auf die technologische Entwicklung und den Kundenservice, in Kooperation mit der DIHK und dem HDE deutlich intensiviert werden. Die aus den Kooperationen zu erwartenden Anstoßwirkungen sowie Multiplikatoreffekte können im Sinne einer Initialzündung oftmals nennenswert zur Bewältigung der örtlichen Herausforderungen beitragen.

Die Länder sind aufgefordert, einheitliche Regelungen zu Ladenöffnungszeiten sowie die gesetzlichen Grundlagen für BIDs oder ISGs zu schaffen, um dem Handel vergleichbare Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Entwicklung zu ermöglichen.

## **Beschluss des Hauptausschusses des Deutschen Städtetages zum vorliegenden Positionspapier, 23. Juni 2016, Berlin**

1. Der Hauptausschuss des Deutschen Städtetages nimmt das Diskussionspapier „Zukunft von Stadt und Handel“ zur Kenntnis. Das Papier soll Anregungen für die zukünftige strategische Ausrichtung von Stadt und Handel geben und beschreibt die vielfältigen Aktivitäten der Städte, z. B. im Hinblick auf die städtischen Online-Plattformen. Bei zukünftigen Veränderungen der Rahmenbedingungen soll es fortentwickelt werden.
2. Der Hauptausschuss betont, dass auch zukünftig die Nutzungsmischung und soziale Vielfalt im Sinne des Leitbilds der Europäischen Stadt Grundlage für Überlegungen zur Zukunft von Stadt und Handel bildet. Ein lebendiger und zukunftsfähiger stationärer Einzelhandel in den zentralen Versorgungsbereichen trägt maßgeblich hierzu bei. Entsprechend müssen sich alle an der Stadtentwicklung beteiligten Akteure gemeinsam für die Innenstädte, Stadtquartiere und -zentren stark machen und die Daseinsvorsorge vor Ort sichern. Der Hauptausschuss appelliert auch an die Filialisten, sich gleichermaßen für die Innenstädte stark zu machen. Hierzu sind die Instrumente des Stadtbbaus, der Stadterneuerung sowie der Einzelhandelssteuerung konsequent anzuwenden, die Außenentwicklung und das Flächenwachstum in nicht integrierten Lagen zu begrenzen sowie ein Ausbau der Begleitinfrastruktur und die Aufwertung der öffentlichen Räume voranzutreiben. Gleichzeitig gilt es, den Herausforderungen des Leerstands und der Gefährdung der Nahversorgung zu begegnen.
3. Der Hauptausschuss stellt fest, dass stationärer Handel und Online-Handel zukünftig nur gemeinsam denkbar sind und teilt daher die Forderungen nicht, die ausschließlich eine der beiden Handelsformen bevorteilt. Er appelliert an den Handel und die Mitgliedsstädte, unter diesen Prämissen vor Ort stadtspezifische Ziele und Maßnahmen zur Weiterentwicklung des Handels fortzuschreiben und bei ihrer Umsetzung intensiv zusammenzuwirken.
4. Der Hauptausschuss weist zudem darauf hin, dass die Entwickler und Eigentümer durch eine nachhaltige Entwicklung ihrer Immobilien wesentlichen Einfluss auf künftige Handelsentwicklungen haben und aufgerufen sind, ihrer Verantwortung gerecht zu werden.

## Best Practice Beispiele

### Augsburg

Und jetzt kommst Du! Augsburg City - Onlineportal

<http://www.augsburg-city.de/home.html>

### Berlin

Stadtentwicklungsplan Zentren 3 (2011)

Fachmarktconcept Berlin (2013)

<http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/stadtentwicklungsplanung/de/zentren/>

Ausführungsvorschriften zum großflächigen Einzelhandel (2014)

Ausführungsvorschriften zum Aufbau und Inhalt bezirklicher Zentren- und Einzelhandelskonzepte (2015)

Handbuch für stadtplanerische Einzelhandelserhebungen (2013)

<http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/stadtentwicklungsplanung/de/zentren/av.shtml>

„Mittendrin Berlin! Die Zentren-Initiative“:

<http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/mittendrin/>

Berliner Immobilien- und Standortgemeinschaftsgesetz – Leitfaden und Merkblätter (2015)

[http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/foren\\_initiativen/big/](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/foren_initiativen/big/)

### Bochum

Masterplan Einzelhandel – Fortschreibung 2012

<http://www.bochum.de/C125708500379A31/vwContentByKey/W28QDHVX056BOLDDE?opendocument>

### Bremen

Innenstadtkonzept 2025

Bremer Zentrenkonzept

Regionales Zentrenkonzept

[http://www.wirtschaft.bremen.de/info\\_und\\_service/publikationen-1653](http://www.wirtschaft.bremen.de/info_und_service/publikationen-1653)

BIDs in Bremen

[www.bid-in-bremen.de](http://www.bid-in-bremen.de)

Online-Portale zum Thema Einkaufen

<http://www.bremen.de/leben-in-bremen/kultur-und-freizeit/shopping>

Bremer City APP

<http://www.bremen.de/leben-in-bremen/kultur-und-freizeit/shopping/bremen-city-app-44987459>

Händler- und Quartierinitiativen in Bremen

- in der Bremer Innenstadt die CityInitiative ([www.bremen-city.de](http://www.bremen-city.de))
- im Bremer Viertel die Interessengemeinschaft „Das Viertel“ (<http://dasviertel.de/>)
- in Bremen Vegesack das Vegesack Marketing (<http://vegesack-marketing.de/>)
- in weiteren Stadtteilen z.B. in Gröpelingen (Gröpelingen Marketing, <http://www.groepelingen.de/>) in der Neustadt (Neustadt Marketing, <http://www.neustadtbremen.de/>) in Hemelingen (Hemelingen Marketing, <http://www.hemelingen-marketing.de/>) .

## **Dresden**

Sektorale Konzepte und Planungsgrundlagen – Zentrenkonzept

[http://www.dresden.de/de/stadtraum/planen/stadtentwicklung/stadtentwicklung/sectorale\\_konzepte.php](http://www.dresden.de/de/stadtraum/planen/stadtentwicklung/stadtentwicklung/sectorale_konzepte.php)

## **Düsseldorf**

Düsseldorfer Rahmenplan Einzelhandel:

[https://www.duesseldorf.de/planung/veroeffentlichungen/014\\_einzelgesc.pdf](https://www.duesseldorf.de/planung/veroeffentlichungen/014_einzelgesc.pdf)

Ausgabe Rahmenplan Einzelhandel aus dem Jahre 2007. Der Rahmenplan Einzelhandel 2015 liegt erst im Vorentwurf vor. Er ist noch nicht durch alle Gremien gelaufen.

<https://www.duesseldorf.de/planung/stadtentw/einzelhandel/index.shtml>

Interessengemeinschaft Königsallee

<http://www.koenigsallee-duesseldorf.de/>

Vermarktung von Einzelhandel-Start-ups in Düsseldorf

<https://hierbeidir.com/stadte/dusseldorf.html>

## **Freiburg**

Freiburger Märkte- und Zentrenkonzept

<http://www.freiburg.de/pb/,Lde/208380.html>

## **Güstrow**

Virtuelles Schaufenster – Barlachstadt Güstrow

<http://www.schaufenster-guestrow.de/>

## **Hamburg**

Business Improvement Districts in Hamburg <http://www.hamburg.de/bid/>

## **Hamm**

Einzelhandelskonzept Hamm

<https://www.hamm.de/bauportal/planen-und-entwickeln/planungen-in-stadt-region/einzelhandelskonzept.html>

## **Köln**

Einzelhandels- und Zentrenkonzept

<http://www.stadt-koeln.de/politik-und-verwaltung/stadtentwicklung/versorgung/einzelhandels-und-zentrenkonzept>

Zentrenbudget – Konzept und Förderrichtlinie zur Aktivierung privater Initiativen in Geschäftszentren

<http://www.stadt-koeln.de/politik-und-verwaltung/stadtentwicklung/versorgung/zuschuesse-aus-dem-zentrentbudget>

## **Leipzig**

Der Stadtentwicklungsplan Zentren

<http://www.leipzig.de/bauen-und-wohnen/stadtentwicklung/stadtentwicklungsplaene-step/step-zentren/>

## **Mannheim**

Zentrenkonzept

<https://www.mannheim.de/stadt-gestalten/zentrenkonzept>

## **München**

Zentrenkonzept

[https://www.muenchen.de/rathaus/dms/Home/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Publikationen/zentrenkonzept\\_muenchen\\_2010.pdf](https://www.muenchen.de/rathaus/dms/Home/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Publikationen/zentrenkonzept_muenchen_2010.pdf)

## **Münster**

Einzelhandelsinformationssystem (Geoportal)

<http://www.stadt-muenster.de/stadtplanung/einzelhandelsinformationssystem.html>

Einzelhandelskonzept: Steuerung der Einzelhandelsentwicklung – im Einklang mit den räumlichen Entwicklungszielen

<http://www.stadt-muenster.de/stadtplanung/einzelhandelskonzept.html>

Initiative Starke Innenstadt

<http://www.isi-muenster.de/>

Stadträume gestalten – Welche Tische und Stühle passen in Münsters Altstadt?

<http://www.stadt-muenster.de/stadtplanung/stadtraeume-gestalten/konzepte-und-projekte/gestaltungskatalog-tisch-und-stuehle.html>

ISG Bahnhofsviertel Münster e. V.

<http://www.bahnhofsviertel-muenster.de/start/>

Citymanagement: Netzwerke – Hand in Hand gestalten

[http://www.muenster.de/stadt/tourismus/cm\\_netzwerke.html](http://www.muenster.de/stadt/tourismus/cm_netzwerke.html)

## **Nürnberg**

Integriertes Stadtteilentwicklungskonzept Altstadt Nürnberg – Mehr Qualität für die Altstadt

[https://www.nuernberg.de/internet/stadtentwicklung/insek\\_altstadt.html](https://www.nuernberg.de/internet/stadtentwicklung/insek_altstadt.html)

Einzelhandelskonzept der Stadt Nürnberg

[https://www.nuernberg.de/imperia/md/wirtschaft/dokumente/wiv/einzelhandelskonzept\\_stadt\\_nuernberg\\_oktober\\_2013.pdf](https://www.nuernberg.de/imperia/md/wirtschaft/dokumente/wiv/einzelhandelskonzept_stadt_nuernberg_oktober_2013.pdf)

## **Offenbach**

OF Loves U

<http://www.oflovesu.com/#category=geschaefte>

Masterplan

[www.masterplan-offenbach.de](http://www.masterplan-offenbach.de)

### **Rostock**

City-Kreis Rostock e.V.

<http://www.citykreis-rostock.de/>

### **Stuttgart**

Einzelhandels- und Zentrenkonzept (2008)

<http://www.stuttgart.de/img/mdb/publ/17550/48286.pdf>

Raumpotenziale und Entwicklungsmöglichkeiten für den Einzelhandel in der Stuttgarter Innenstadt (2010)

<http://www.stuttgart.de/img/mdb/publ/19508/64889.pdf>

Online-Datenbank über Einzelhandelsleerflächen in den Stadtteilen zur kostenlosen Recherche bzw. zum Bewerben

[http://www.stuttgarter-stadtteile.de/cms/front\\_content.php?idart=244&idcat=184](http://www.stuttgarter-stadtteile.de/cms/front_content.php?idart=244&idcat=184)

Nahversorgung konkret – Handlungskonzepte für Stadtteile und Stadtquartiere ohne Lebensmittelversorgung (2015)

<http://www.stuttgart.de/img/mdb/publ/26197/115804.pdf>

### **Wuppertal**

OnlineCity Wuppertal

<http://www.onlinecity-wuppertal.de/home/>

### **Regionale Einzelhandelskonzepte**

Westliches Ruhrgebiet und Düsseldorf

[http://www.brd.nrw.de/planen\\_bauen/regionalentwicklung/REHK\\_Ruhrgebiet.html](http://www.brd.nrw.de/planen_bauen/regionalentwicklung/REHK_Ruhrgebiet.html)

Östliches Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche

<http://www.hamm.de/rehk/>

Region Bremen

<http://www.kommunalverbund.de/portal/seiten/regionales-zentren-und-einzelhandelskonzept-region-bremen-rzehk--901000284-3300.html>

## **Herausgeber**

Deutscher Städtetag

## **Arbeitsgruppe**

- Michael Baranowski, Nürnberg
- Piroska Czösz, Hamburg
- Dr. Marc Höhmann, Köln
- Ulrich Jonas, Heidelberg
- Volker Mohr, Kassel
- Dr. Hermann-Lambert Oediger, Stuttgart
- Norbert Tessmer, Coburg

## **Ansprechpartner/in in der Hauptgeschäftsstelle**

Beigeordneter Hilmar von Lojewski

Beigeordneter Detlef Raphael

Hauptreferentin Barbara Leutner, [barbara.leutner@staedtetag.de](mailto:barbara.leutner@staedtetag.de)

Referent Dr.-Ing. Timo Munzinger, [timo.munzinger@staedtetag.de](mailto:timo.munzinger@staedtetag.de)

ISBN 978-3-88082-292-4

© Deutscher Städtetag Berlin und Köln, Juli 2016