

**imakomm**  
AKADEMIE

**Auf dem Weg zu  
multifunktionalen  
Innenstädten  
und Zentren.** Hemmnisse,  
Lösungsansätze  
und Beispiele.



[imakomm-akademie.de](http://imakomm-akademie.de)  
[xing.com/companies/imakommakademie](https://www.xing.com/companies/imakommakademie)  
[facebook.com/imakommakademie](https://www.facebook.com/imakommakademie)  
[linkedin.com/company/imakomm-akademie-gmbh](https://www.linkedin.com/company/imakomm-akademie-gmbh)

# imakomm AKADEMIE

Auf dem Weg zu multifunktionalen Innenstädten und Zentren

**04**  
Innenstädte und Ortszentren werden von Menschen gemacht.  
**Ein Aufruf zum Machen!**

Multifunktionalität als Paradigma zukunftsreicher Innenstädte und Zentren

**07**  
Strategien der Innenstadtentwicklung –  
**Neue Perspektiven und Raumparameter**

**11**  
**Multifunktionalität anwendbar machen.**  
Elemente, Gestaltungsansätze und Entwicklungspotenziale abschätzen

**20**  
**Zentrale Hemmnisse und Lösungsansätze** auf dem Weg zu multifunktionalen Zentren

Vertiefungen zu den zentralen Hemmnissen

**28**  
**Aktive Bodenpolitik:**  
ein Fundament zukunftsfähiger Zentren

**32**  
**Was sollten Kommunen tun, dulden oder unterlassen,**  
um lebendige Innenstädte zu unterstützen?

**35**  
Mit Kommunikation und Dialog  
**zu einem neuen Miteinander**

**38**  
Der Spagat: **Frequenz für und durch den Handel** erleichtern und eine neue Mobilität

Vertiefungen zu weiteren wichtigen Rahmenbedingungen

**42**  
**Kreativer Städtebau** ist mehr als „geniale Entwürfe“

**47**  
**Änderungen der Rechtslage** zur Erleichterung von Multifunktionalität

Hinweis zu gendergerechter Sprache: Zur besseren Lesbarkeit wird in der vorliegenden Publikation das generische Maskulinum verwendet. Die verwendeten Begriffe/Personenbezeichnungen beziehen sich – sofern nicht anders kenntlich gemacht – auf alle Geschlechter und meinen diese gleichermaßen und gleichbedeutend.



imakomm-akademie.de  
xing.com/companies/imakommakademie  
facebook.com/imakommakademie  
linkedin.com/company/imakomm-akademie-gmbh



**Ein Aufruf zum Machen!**



Dr. Peter Markert

ppa. Matthias Prüller



← Zum Gutachten für das Land Baden-Württemberg  
(= ein Anlass von vielen für die vorliegende Publikation)

## Innenstädte und Ortszentren werden von Menschen gemacht. **Ein Aufruf zum Machen!**

### Motivation

Von Reanimation bis Transformation – die Forderungen für und an Innenstädte sind seit der Corona-Pandemie mannigfaltig, die Zahl an Positionspapieren und Studien fast inflationär.

Und dennoch, so unsere Überzeugung, bedarf es einer weiteren Publikation zum Thema Innenstadt bzw. kommunale Zentren. Denn: In der Praxis scheitert die Innenstadtentwicklung meist nicht an Ideen. Sie scheitert an zahlreichen Hemmnissen – im rechtlichen Bereich, bei der Beteiligung von Akteuren, beim fehlenden Zugriff auf wichtige Objekte und Flächen im Zentrum, an Geld, usw.

Daher möchte diese Publikation die Hemmnisse einer Zentrumsentwicklung in den Blickpunkt nehmen. Vergeblich suchen Sie als Leser also nach bunten Bildern von Good-Practice-Beispielen. Sie finden aber: Hemmnisse und Gedanken, Thesen und Beispiele zu deren Abbau bzw. Lösung. Und wenn Sie zwischen den Zeilen Leidenschaft für unsere Zentren herauslesen, dann liegen Sie damit nicht ganz falsch.

### Anlass

Ein Anlass für die vorliegende Publikation ist ein Gutachten für das Land Baden-Württemberg im Jahr 2023. Für das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus BW sowie das Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen BW durfte die imakomm AKADEMIE GmbH (= imakomm) zusammen mit dem Büro Baldauf Architekten und Stadtplaner GmbH sowie dem Büro Friedrich Bannasch & Partner Rechtsanwälte mbB das Gutachten „Aufarbeitung Hemmnisse für multifunktionale Innenstädte“ erarbeiten. Erkenntnisse daraus finden Sie in einzelnen Artikeln wieder.

Längst sind Erkenntnisse aus dem Gutachten aber weiterentwickelt worden und müssen Praxistests in zahlreichen Kommunen, die wir als imakomm begleiten dürfen, bestehen. Und tun dies! Erfahrungen hierbei sowie viele weitere Erkenntnisse aus Projekten finden Sie im Folgenden.

Besonders wertvoll: Anhand einzelner Hemmnisse stellen namhafte Experten Gedanken und Thesen zur Lösung der Hemmnisse an und zeigen Beispiele, wie scheinbar unüberwindliche Hemmnisse tatsächlich abgebaut werden könnten und teilweise schon werden.

### Das Neue/Wert der Publikation

Erstmalig liegt mit dem angesprochenen Gutachten und dieser Publikation eine Systematisierung und Priorisierung von Hemmnissen vor. Gleiches gilt für deren Lösung.

Zudem fehlte es bisher an einem anwendbaren Modell von Multifunktionalität. Ein fertiges Modell enthält auch diese Publikation nicht – aber eine zu diskutierende Orientierung.

Schließlich will die Publikation Anregungen für ein praxisorientiertes Vorgehen gerade beim Abbau von Hemmnissen der Innenstadtentwicklung geben.

### Dank und Stolz

Wir sind dankbar allen Autoren – und ehrlich gesagt auch ein bisschen stolz, so prominente Personen und Institutionen für diese Publikation gewonnen zu haben! Das gilt nicht für einzelne Autoren, sondern für jeden einzelnen!

Dankbar sind wir auch dem gesamten imakomm-Team – für stetes Diskutieren von Lösungen in jedem einzelnen (Innenstadt-)Projekt. Denn alle imakomm leben mit Leidenschaft unsere Überzeugung:

**Es grenzt an Wahnsinn,  
mit den immer gleichen Instrumenten und Methoden  
auf neue Lösungen zu hoffen.**

angeblich und frei nach Albert Einstein

Auch ein mittelbares Dankeschön ist nötig: an alle kommunalen Entscheidungsträger und Akteure in Gewerbevereinigungen. Nicht nur, weil der Faktor Mensch eigentlich die wahre Lösung (manchmal auch Hemmnis) für die Innenstadtransformation ist, und ohne Leidenschaft dieser Menschen eine Transformation undenkbar wäre. Sondern weil wir als imakomm diese Akteure täglich begleiten dürfen.

In der Hoffnung, mit dieser Publikation einen kleinen Beitrag zur Motivation und zum Weiter-Anpacken geben zu können!

Dr. Peter Markert  
ppa. Matthias Prüller

# WARUM INNENSTÄDTE NEU DENKEN?

Auf 113.000 Passant:innen  
letzten Samstag kommen...



... insgesamt 9 Bänke in  
der direkten Umgebung!



Von 246 ha Fläche in der  
Altstadt-Nord sind...



## Multifunktionalität als Paradigma zukunftsfester Innenstädte und Zentren

Auf mindestens 54 Fast-Food Angebote  
kommen...



... 2 Spielplätze!



Auf eine Fläche von 31 ha\* in  
Kernbereich kommen...

\* Fußballfelder



### Neue Dynamiken – Forderungen nach Reanimation bis hin zu Transformation

Es schien, als wäre zu Innenstädten im Verlauf der zurückliegenden Jahrzehnte schon längst alles gesagt. Doch die Krisen der letzten Jahre haben die Innenstädte erneut ins Zentrum der öffentlichen, medialen und politischen Aufmerksamkeit gerückt.

Ab Sommer 2020 erschien eine Reihe von Positionspapieren, u.a. der Bundesstiftung Baukultur, des Deutschen Städtetags, des Niedersächsischen Städtetags, des Städte- und Gemeindebunds Brandenburg, der Stiftung Lebendige Stadt. In ihnen wurden Innenstädte einerseits als vor dem Niedergang bzw. Funktionsverlusten stehende städtische Räume beschrieben, andererseits werden die nach wie vor unersetzbaren ökonomischen, sozialen und ideellen Funktionen betont und daraus ein multipler Unterstützungsbedarf abgeleitet.

Die Leerstelle:  
eine gemeinsame Vorstellung, wie die Innenstädte  
in Zukunft aussehen sollten.

In diesem Spannungsfeld zwischen negativen Entwicklungstrends und großen Erwartungen an die Veränderbarkeit der Zukunft bewegen sich auch andere Konzepte der zurückliegenden Jahre – vom Weißbuch Innenstadt (BMVBS, 2011) bis zur Innenstadtstrategie (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI, 2021)). In der Diskussion um die Zukunft der Innenstädte lassen sich dabei zahlreiche unterschiedliche Forderungen und Interessen ausmachen. Das entspricht dem Zeitgeist, denn laut einer Studie der GfK wünschen sich 72 % der Bürger eine Veränderung der Innenstädte (Vrhovac et al. 2021, S. 5). Die Leerstelle: Eine gemeinsame Vorstellung, wie die Innenstädte in Zukunft aussehen sollten, ist noch nicht erkennbar.

Den Forderungen von Reanimation bis Transformation ist gemein, dass sie von einer Reihe von in den letzten Jahren hinzugekommenen Dynamiken geprägt sind, welche die Anforderungen an Innenstadtstrategien maßgeblich beeinflussen.

- **Homeoffice verändert Arbeitsstandorte.** Es ist gegenwärtig nicht bestimmbar, welcher Anteil der Beschäftigten zukünftig das Homeoffice nutzen wird. Gleichwohl lassen Überlegungen von Unternehmen, welche eine Reduzierung der benötigten Fläche sowie eine Neuorganisation der Arbeitsplätze vorsehen, den Schluss zu, dass eine Erhöhung der Flächeneffizienz angestrebt wird. Dies betrifft insbesondere Innenstadtlagen, die mit vergleichsweise hohen Kosten verbunden sind.

## Strategien der Innenstadtentwicklung – Neue Perspektiven und Raumparameter

- **Rückgang des stationären Einzelhandels.** Der Einzelhandel stellt eine wesentliche Nutzung innerhalb des Innenstadtbereichs dar, die jedoch seit Jahren von zwei Seiten unter Druck gerät. Einerseits nimmt der Anteil des Onlinehandels kontinuierlich zu, sodass gegenwärtig keine Branche als „sicher“ betrachtet werden kann. Andererseits ist eine Homogenisierung der innerstädtischen Angebote, einschließlich der Gastronomie, zu beobachten, welche maßgeblich durch Filialisten geprägt ist. Diese Entwicklung ist auch auf die gestiegenen Standortmieten zurückzuführen.

- **Innenstadt als Wohnort.** In der Vergangenheit wurde das Wohnen aus den zentralen, insbesondere großstädtischen Innenstadtlagen sukzessive verdrängt, um Platz für Büros und ähnliche Nutzungen zu schaffen. In jüngster Vergangenheit ist eine Zunahme der Errichtung von Wohnimmobilien zu verzeichnen. Neben dem Wohnraum braucht das Leben in der Innenstadt auch soziale Infrastruktur wie Kindertagesstätten, Spielplätze, Nachbarschaftsangebote etc.

- **Raum und Mobilität.** Innenstädte werden als Knotenpunkte städtischer Mobilität verstanden, wobei eine uneingeschränkte Erreichbarkeit vorausgesetzt wird. Untersuchungen des öffentlichen Raumes belegen, dass eine autofreie Gestaltung mit einer höheren Aufenthaltsdauer einer größeren Anzahl von Menschen einhergeht (Gehl, Weber+Partner, Argus 2020).

- **Klimawandel und Aufenthaltsqualität.** Innenstädte erweisen sich im Sommer oft als Hitzeinseln. Eine hohe bauliche Dichte, eine geringe Grün- ausstattung sowie eine unzureichende Luftzirkulation können in Innenstädten aufgrund hoher Temperaturen zu einer Beeinträchtigung der Aufenthaltsqualität führen.

### Neue Denkweisen nötig: andere Gewichtung von Funktionen und Innenstadt räumlich größer denken

Eine differenzierte Auseinandersetzung mit den Sichtweisen auf die Innenstadt als spezifischen Stadtraum mit seinen Funktionen und Nutzungen ist unerlässlich, um diesen als Transformationsraum zu verstehen. Das gemeinhin geteilte Verständnis von Innenstadt fokussiert sich in den meisten Konzepten und Strategien der Innenstadtentwicklung auf wenige prominente Leitnutzungen und beschränkt sich räumlich auf Altstadtkerne, Einkaufsstraßen bzw. Fußgängerzonen. Die Innenstadt kann jedoch auch **räumlich weiter gefasst** werden, wodurch sich beim Blick über die Einkaufsstraßen hinaus Perspektiven auf vielfältige Raumparameter und Aktivitäten eröffnen.

In den vergangenen Jahren, beschleunigt durch die Covid-19-Pandemie, hat die als Leitfunktion geltende Versorgungs- und Konsumfunktion an Bedeu-



Innenstadt – Raum der Funktionsvielfalt

ting verloren. Andere Funktionen wie die Kommunikations- und Integrationsfunktion sowie die Grün- und Freiraumfunktion gewinnen dagegen an Bedeutung. Dies ist auf eine Veränderung der **Gewichtungen** und qualitativen Ausprägungen der innerstädtischen Nutzungen zurückzuführen.

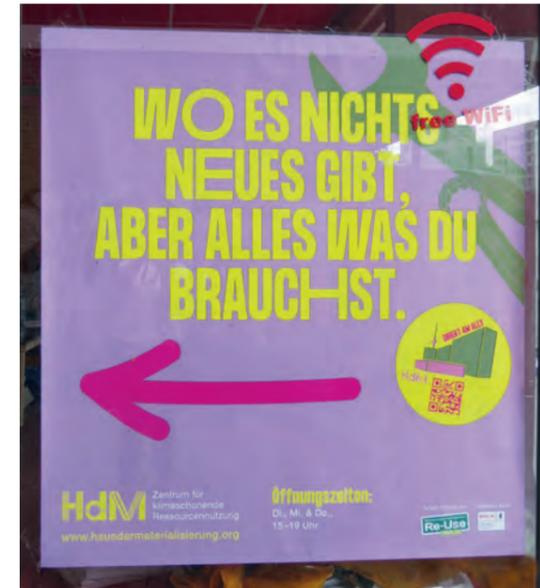
**Innenstadtstrategien: keine Selbstläufer und konsistente Idee nötig – das Zielbild**

Die in den letzten beiden Dekaden entstandenen Strategien und Positionspapiere zur Zukunft der Innenstädte basieren auf Leitbildern einer gemeinwohlorientierten, sozialen, klimaangepassten und resilienten Innenstadt. In der Konsequenz erfolgt eine erstmalige **Etablierung neuer Nutzungen** in den Innenstädten bzw. eine **Rückkehr einst verdrängter Nutzungen**. Neben den heute prägenden Nutzungen wie Handel, Büro, Hotellerie, Gastronomie und großen Kulturinstitutionen könnten zukünftig auch Produktion, Handwerk, Gesundheits- und Bildungseinrichtungen, Verwaltungen, Wohnnutzungen, Kunst und Kultur sowie Einrichtungen für Erholung, Freizeit und Soziales (wieder) verstärkt präsent sein.

Mit einer Zunahme der Nutzungsvielfalt geht jedoch auch eine Zunahme von Konflikten und Konkurrenzen einher. Dies kann beispielsweise Konflikte zwischen Wohnen und Gastronomie, zwischen innerstädtischen Events oder auch zwischen Handwerk und Produktion betreffen. Die Etablierung eines neuen Nutzungsgefüges kann folglich nicht als Selbstläufer betrachtet werden, sondern erfordert eine **intensive Begleitung**, die auf einer konsistenten Idee basiert. Es besteht ein breiter Konsens darüber, dass die Innenstadt einer Neubestimmung bedarf.

**Zielbild „Alltägliche Innenstadt“**

Um dieser Neuorientierung eine Richtung zu geben, hat das Difu im Jahr 2022 in der Studie „Frischer Wind in die Innenstädte“ das Zielbild der „**alltäglichen Innenstadt**“ entwickelt. In diesem Sinne kann die Innenstadt als zentraler Ort für alle bezeichnet werden. In einer zunehmend fragmentierten Stadtgesellschaft bildet die Innenstadt folglich den Raum für das Aufeinandertreffen und die Interaktion unterschiedlichster Lebenswelten. Die Stärkung der Bindungskräfte setzt voraus, dass die Innenstadt in den „mental maps“

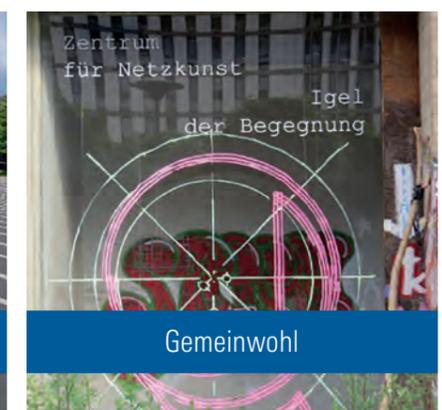
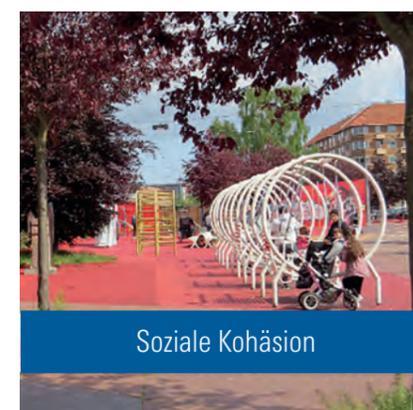
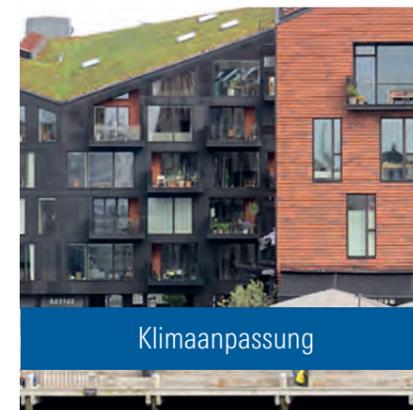


Haus der Materialisierung Berlin

der Stadtbewohner verankert ist. Die Grundessenz der Innenstadt bildet deren Geschichtlichkeit. Die prägenden Bauten und Plätze fungieren jedoch lediglich als Rahmen. Die Füllung des genannten Rahmens durch eine Vielfalt von Zwecken, Anlässen und Angeboten, die sich im gesamten Spektrum von „Hochglanz“ bis „Ohne Glanz“ bewegen, führt dazu, dass der Innenstadtbuchung für alle gesellschaftlichen Gruppen kein singuläres Ereignis, sondern Normalität und Attraktivität darstellt.

**Sechs Transformationsbausteine, die künftig viel stärker berücksichtigt werden müssen**

Eine weitere Möglichkeit zur Stärkung der Rolle der Innenstadt liegt in deren Positionierung im Kontext urbaner Transformationsprozesse. In der öffentlichen Wahrnehmung wird mitunter der Eindruck erweckt, die Innenstadt müsse vor bestimmten Einflüssen geschützt werden, da diese den spezifischen Charakter der Innenstadt gefährdeten. Im Rahmen der Difu-Studie wurden **sechs Transformationsbausteine** (Klimaanpassung, Klimaschutz, Mobilitätswende, soziale Kohäsion, Gemeinwohlorientierung, zirkuläre Wirtschaft) identifiziert, denen in der Debatte um die Innenstadtentwicklung vielerorts eine zu geringe Relevanz beigemessen wird. Diese Bausteine könnten jedoch substantielle Impulse für Resilienz und „frischen Wind“ in die Innenstädte tragen.



(Neue) Transformationsbausteine der Innenstadtentwicklung

# Multifunktionalität anwendbar machen.

## Elemente, Gestaltungsansätze und Entwicklungspotenziale abschätzen

### „Geht nicht“ stimmt nicht – Bilanz erfolgreicher Transformation

Auf der kommunalen Ebene besteht eine hohe Veränderungsbereitschaft – zum Teil sind die Kommunen wesentlich weiter, als die übergeordneten Forderungs- und Positionspapiere ihnen „zutrauen“.

Dass die Transformation der Innenstadt gelingen kann, davon zeugen verschiedene Städte, die sich zumeist jedoch schon vor der Corona-Pandemie auf den Weg gemacht haben. Ein langer Atem und Beharrlichkeit sind demnach erforderlich, ermöglichen es dann aber auch, die Innenstadt als „Schaufenster der urbanen Transformation“ gegenüber der eigenen Stadtgesellschaft und nach außen zu positionieren.

Die Bilanz fällt wie folgt aus: Auf der kommunalen Ebene besteht eine hohe Veränderungsbereitschaft – zum Teil sind die Kommunen wesentlich weiter als die übergeordneten Forderungs- und Positionspapiere ihnen „zutrauen“. Es zeigt sich allerdings auch, dass die Kommunen, die heute als gute Beispiele gelten (z.B. Karlsruhe oder Siegen) nicht erst im Zuge der Corona-Pandemie einen Wandel in den Innenstädten angestoßen haben. So wurden Teilaspekte, wie Veränderungen im öffentlichen Raum oder in den Mobilitätsangeboten, bereits vor zehn Jahren konzeptionell vorbereitet und seitdem sukzessive umgesetzt. Für andere Städte sind diese Vorreiter heute von entscheidender Bedeutung, insbesondere als Inspirationsquelle und Modell für die Umsetzung.



Ricarda Pätzold  
Bereichsleiterin Stadtentwicklung,  
Recht und Soziales  
Deutsches Institut für Urbanistik  
paetzold@difu.de



Sandra Wagner-Endres  
Wissenschaftliche Mitarbeiterin,  
Projektleiterin  
Deutsches Institut für Urbanistik  
wagner-endres@difu.de

Neu ist: Mit den sich überlagernden Krisen der jüngsten Vergangenheit und insbesondere den Erfahrungen mit tiefgreifenden Verunsicherungen im Lebensalltag wurden auch vergleichsweise radikale Veränderungen und Maßnahmen verhandelbar und realisierbar.

Neu ist: Mit den sich überlagernden Krisen der jüngsten Vergangenheit und insbesondere den Erfahrungen mit tiefgreifenden Verunsicherungen im Lebensalltag wurden auch vergleichsweise radikale Veränderungen und Maßnahmen verhandelbar und realisierbar. Dieses Gelegenheitsfenster eröffnet Spielräume und Realisierungschancen. In vielen Fällen weisen ad-hoc-Maßnahmen und kurzfristige Interventionen in Richtung „Transformation der Innenstädte“. Sie bringen „frischen Wind in die Innenstädte“. Doch braucht es langfristig eine Verständigung auf die „langen Linien“ und eine Auseinandersetzung mit der Frage, welche Rolle eine zeitgenössische Innenstadt im Zusammenspiel mit den Stadt- und Ortsteilzentren ausfüllen kann und soll.

### Fazit/Takeaways

1. Für die Transformation der Innenstädte zwingend nötig ist eine neue Denkweise: eine andere Gewichtung von Funktionen und Sicht auf die Innenstadt, die über Einkaufs- und Versorgungsräume hinausgeht. Die sich überlagernden Krisen und die Erfahrungen mit tiefgreifenden Verunsicherungen in Lebensalltag machen radikale Veränderungen nicht nur notwendig, sie bieten auch ein Gelegenheitsfenster für die Realisierung.
2. Ein neues Zielbild sollte die „alltägliche Innenstadt“ sein: die Innenstadt für alle und damit als Raum für das Aufeinandertreffen und die Interaktion unterschiedlichster Lebenswelten.
3. Sechs Transformationsbausteine müssen künftig bei den Entwicklungsstrategien stärker gewichtet werden: Klimaanpassung, Klimaschutz, Mobilitätswende, soziale Kohäsion, Gemeinwohlorientierung, zirkuläre Wirtschaft.

Das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) hat 2022 mit der Studie „Frischer Wind in die Innenstädte“ zur kritischen Reflexion der Innenstadtpolitik beigetragen und sozial-ökologische Transformationsbausteine aufgezeigt, die Impulse für eine Ausrichtung der Innenstadt liefern. Dieser Artikel basiert auf den Ergebnissen und der Publikation der Studie.

Die vorliegende Publikation befasst sich mit Hemmnissen und deren Lösung/Abbau auf dem Weg hin zu multifunktionalen kommunalen Zentren bzw. Innenstädten. Da scheint ein Kapitel über „Multifunktionalität“ zwar logisch, aber theoretisch. Das ist es aber keineswegs. Denn: Quasi keine der untersuchten Innenstadtstrategien in deutschen Kommunen definiert überhaupt, was denn Multifunktionalität bei „ihrem“ Zentrum sein soll. Anders formuliert: Ein entscheidendes Hemmnis bei der Innenstadttransformation ist die Unklarheit darüber, was genau ein multifunktionales Zentrum ausmacht.

Die „Multifunktionalität eines kommunalen Zentrums“ müsste überhaupt erst einmal definiert werden. Sonst fehlt eine Art Kompass und Zielbild bei der Innenstadtentwicklung.

### Ist Multifunktionalität wirklich neu? Jein!

#### Sie war nie weg: Multifunktionalität in kommunalen Zentren

Die Herausforderungen für kommunale Zentren bzw. Innenstädte sind bekannt. Auf eine Auflistung soll hier verzichtet werden. Doch wie können Zentren diesen grundsätzlich begegnen? Was empfehlen wissenschaftliche Studien, welche Strategien in der Praxis gibt es schon?

Im Zuge einer Auswertung von Studien zur Innenstadtentwicklung aus den vergangenen Jahren<sup>1</sup>, einer deutschlandweiten Analyse von kommunalen Strategien, ergänzt um bundesweite Expertengespräche mit Verbänden, Vertretern aus der Wissenschaft und Praktikern, zeigt sich: Ein, vielleicht auch das Paradigma der Entwicklung hin zu zukunftsfesten Zentren bzw. Innenstädten ist die Multifunktionalität.

Doch diese ist gar nicht neu. Sie ist sogar historisch: Die meisten Zentren waren schon immer multifunktional als Orte des Handels, der Dienstleistungen, der Verwaltung, des Wohnens, des Arbeitens und der Kultur. Sie waren damit Orte der Begegnung und des Austauschs, die verschiedene Funktionen integrierten – nebeneinander auf engem Raum. Besondere Rechte in den Städten machten diese Ballung an Funktionen noch attraktiver bzw. ermöglichten eine solche überhaupt erst (Marktrecht). Spannend: Eine allgemein gültige Definition scheint es gar nicht zu geben. Gemein ist allen Definitionen aber: Multifunktionalität meint das Nebeneinander von Funktionen auf engem Raum und damit Nutzungsmischung bzw. Nutzungs-/Funktionsvielfalt.

Die Diskussionen über sterbende Innenstädte suggerieren manchmal, dass in einem Zentrum heute nur Handel sei und dessen Krise fast automatisch zum Tod der Innenstadt führe. Dies stimmt nicht. Auch heute sind Zentren noch multifunktional: Handel, Wohnen usw. sind in fast alle Zentren nach wie vor vorhanden.

#### Der Knackpunkt: Die Strategien zur Entwicklung der Zentren waren/sind monofunktional

Allerdings wurde in den vergangenen Jahrzehnten Innenstadtentwicklung funktional, v.a. durch die Konzentration auf den Einzelhandel, getätigt. Schließlich war dieser auch die dominierende Funktion geworden – v.a. in den so genannten 1a-Lagen und planerisch gewollt. Er sorgte für Frequenz. Nicht selten wurde zur funktionalen Stärkung der Innenstadt nicht ein Innenstadtkonzept, sondern allein ein Einzelhandelskonzept erstellt. Einige Studien sprechen hier von der „Verkaufslogik“ bei der Innenstadtentwicklung.



Mit dem allseits bekannten Strukturwandel im Einzelhandel rutschte nicht nur der stationäre Einzelhandel in eine Krise, sondern auch die in diesem Sinne monofunktional orientierte, auf „Verkaufslogik“ basierende Innenstadtstrategie.

<sup>1</sup> Ausgewertet wurden 21 Studien, die zwischen den Jahren 2016 (u.a.: „Resiliente Stadt – Zukunftsstadt“ (Wuppertal-Institut)) und 2023 (u.a.: „Innenstädte und Zentren neu denken. Umnutzung von Warenhausimmobilien. Multifunktionale Nutzungskonzepte“ (ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung)) veröffentlicht wurden.



Sie ist wieder da: „Neue“ Multifunktionalität in kommunalen Zentren

Multifunktionalität war nie wirklich weg und ist doch neu. Denn jetzt erfolgt die Abkehr von einer Leitfunktion (Einzelhandel) hin zu einer Funktions-/Nutzungsvielfalt mit mehr oder weniger gleichwertigen Nutzungen und der Betonung der Zentren als qualitätsvolle Begegnungs- und Aufenthaltsräume für alle.

Das also gar nicht neue Paradigma der Multifunktionalität soll neue Innenstadstrategien prägen. Damit unausgesprochen gemeint ist jedoch eine neue Multifunktionalität. Im Kern geht es nicht mehr nur um ein Nebeneinander von Funktionen, sondern um eine Abkehr von einer dominierenden Nutzung als Frequenzbringer – bisher dem Einzelhandel – hin zu einer Nutzungsvielfalt aus mehr oder weniger gleichwertigen Funktionen.

Die bundesweiten Expertengespräche, Studienauswertungen und Auswertung von Innenstadtkonzepten zeigen v.a. vier neue Elemente beim Paradigma der Multifunktionalität:

1. **Tatsächlich eine Abkehr von der Verkaufslogik.** Andere Funktionen der Innenstadt bzw. Nutzungen – Freizeit verbringen in der Innenstadt (Sport usw.) als ein Beispiel – werden explizit in Strategien nun berücksichtigt, haben also im Nutzungsmix relativ und absolut an Bedeutung gewonnen. Da viele nicht marktorientierte, eher gemeinwohlorientierte Nutzungen, an Bedeutung gewinnen, wird eine aktive Steuerung des Nutzungsmixes zwingend.

2. Betonung der Funktion der Innenstadt als **qualitätsvoller, klimaresilienter Aufenthaltsraum:** Viele Innenstadstrategien von Städten und Gemeinden definieren Multifunktionalität als dieses Nebeneinander von Funk-

tionen, wobei die Funktion Handel relativ an Bedeutung verliert, ohne obsolet zu werden. Und doch wird eine Funktion quasi immer besonders betont – die Notwendigkeit, dem Zentrum noch viel mehr Aufenthaltsqualität zu geben. Nicht allein, um „schön“ zu sein, sondern dies auch als eigenständige Funktion = Besuchsgrund: mehr Sitzgelegenheiten für ältere Menschen unter schattigen Bäumen, Wasserspiele für die Zielgruppe Familien mit Kindern, usw.

3. **Zwang, alles gleichzeitig entwickeln zu müssen:** Mobilität, Klimaanpassungsmaßnahmen, Digitalisierung – Themen seit geraumer Zeit. Doch diese können nicht mehr sukzessive gelöst werden, sondern müssen parallel gedacht und gemacht werden. Dies mit hohen Anforderungen an alle Handelnden, verbunden mit großer Unsicherheit. Entsprechend haben Pop-up-Konzepte & Co Konjunktur.

4. Die theoretische Gleichwertigkeit unterschiedlichster Nutzungen/Funktionen führt automatisch zu noch mehr Nutzungskonflikten. Innenstadtentwicklung muss mehr denn je über eine Kompromissfindung erfolgen – der Grund dafür, warum Innenstadtentwicklung in nahezu allen Studien als „Gemeinschaftsaufgabe“ und als ständiger Dialogprozess beschrieben wird. Das entspricht auch den Forderungen im Rahmen der Neuen Leipzig Charta. Mit erheblichen Folgen beispielsweise für ein Citymanagement: Nicht mehr „nur“ Event-Know-how und immobilienwirtschaftliche Kenntnisse sind nötig, sondern auch eine explizite Moderations- und meist auch Mediationsfähigkeit – der Citymanager als Bürgerdialogmanager.

Die neue Multifunktionalität bedeutet für die meisten Kommunen eine Strategieumkehr bei der Innenstadtentwicklung: Der Ansatz lautet nicht mehr „Frequenz durch den Handel“, sondern „Frequenz mit und für den Handel“

## Die Logik überzeugt – die Umsetzung ist aber schwierig

Insbesondere die folgenden beiden Probleme zeigen sich in der Praxis und werden von den bundesweiten Experten im Rahmen der Gespräche betont:

- Zum einen ist der Immobilienmarkt in den Zentren noch die auf Verkaufslogik basierende Entwicklung „gewöhnnt“. Viele wünschenswerte Nutzungen in der „neuen“ Multifunktionalität sind aufgrund der Miet- und Kaufpreise der Immobilien betriebswirtschaftlich nicht darstellbar.

- Zum anderen gibt es keinen modellhaften Mix aus Nutzungen mit quantifizierbaren Prozentanteilen der einzelnen Funktionen. Keine der berücksichtigten Studien und keine Innenstadstrategie definiert den Mix – allenfalls werden Funktionen benannt. Doch ist nicht klar, wie Multifunktionalität in der Praxis aussehen soll, kann sie schwer gestaltet werden.

## Multifunktionalität ist nicht gleich Multifunktionalität

Multifunktionalität ist also ein wichtiges Paradigma bei der Innenstadtentwicklung bzw. -transformation. Eine Vielfalt an Begriffen, meist im „Denglisch“, zeigt, dass Multifunktionalität **verschiedene #Aspekte** hat:



#1 Viele sich gegenseitig „befruchtende“ Nutzungen (Flächen) in der Innenstadt mit neun zentralen Elementen



#2 Gezielte Verschmelzung von physischem Raum und digitalen Servicewelten



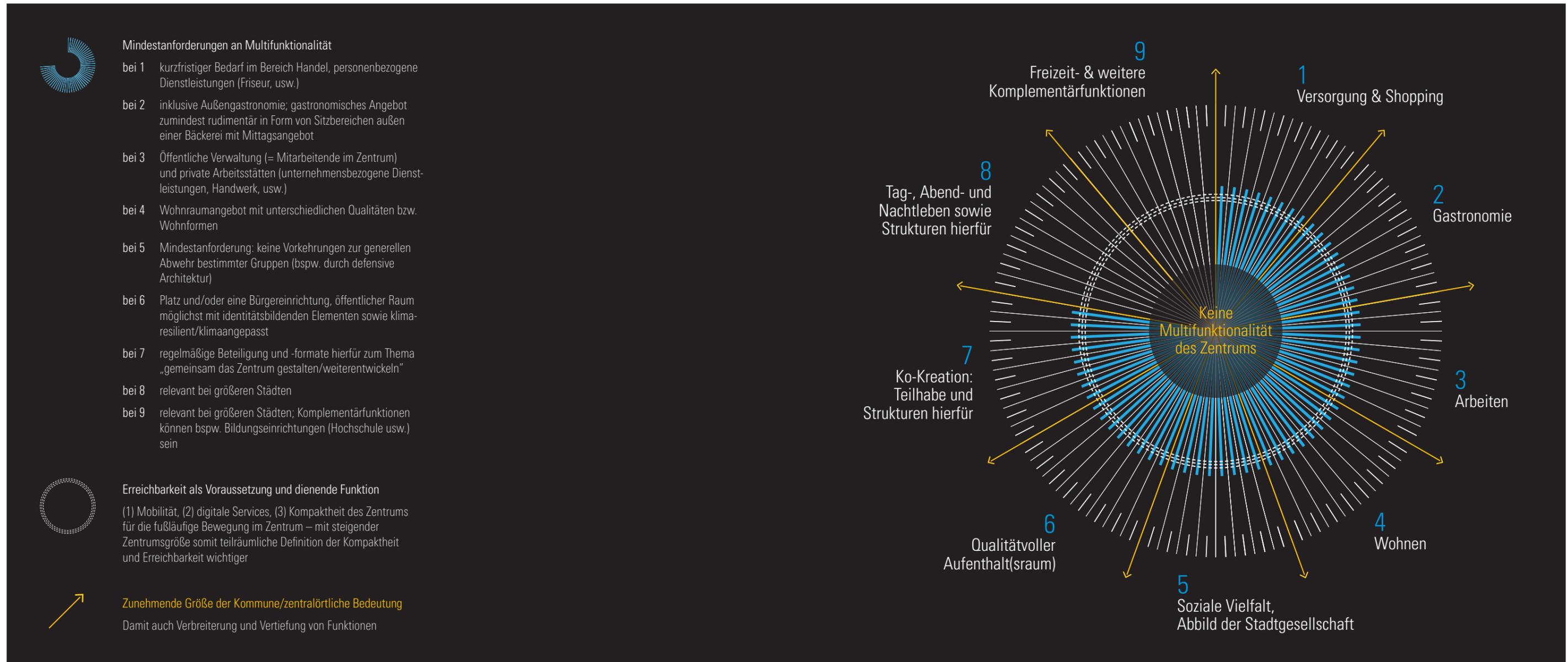
#3 Mehrfachnutzung einer Fläche



#4 Mixed-use in Gebäuden/Mixed-use-Immobilien



#5 Mixed-use-Geschäftsmodelle von Betrieben



### Das ist die neue Multifunktionalität:

#### Elemente von multifunktionalen Zentren/Innenstädten

Welche Elemente sind nötig für ein multifunktionales Zentrum? Aus einer Fülle an ausgewerteten Unterlagen sowie Befragungen von Experten und Kommunen speziell in Baden-Württemberg, die im Rahmen eines Gutachtens für das Land Baden-Württemberg im Zeitraum September bis Dezember 2023 durchgeführt wurden, lässt sich ein praxisorientiertes Modell für die Gestaltung von Multifunktionalität in Zentren ableiten.

Die Kunst der Innenstadttransformation wird u.a. darin liegen, Nutzungen mit gebundener Frequenz zu entwickeln bzw. zurück in die Innenstadt zu holen. Ergänzt werden muss zudem um Nutzungen mit großer Reichweite. Denn allein der Ausbau der Wohnfunktion wird dem Zentralitätsgedanken eines Zentrums nicht gerecht.

#### Die Pflicht: Sieben Elemente zwingend für ein multifunktionales Zentrum (Mindestanforderungen)

Wird eine multifunktionale Innenstadt angestrebt, so sind sieben Elemente zu berücksichtigen bzw. weiterzuentwickeln. Wichtig: zu „Funktionen“ gehören auch „soziale Vielfalt“ und „Strukturen“:

##### 1. Angebote zur Versorgung und zum Shopping

Gemeint sind Angebote aus dem Einzelhandel wie auch personenbezogene Dienstleistungen wie beispielsweise Friseure, Physiotherapie, usw. Auch kleine Kommunen müssen ein Mindestmaß an Versorgungsmöglichkeiten anbieten können, größere Kommunen werden zudem Angebote im Sinne von „Shopping“ vorhalten können.

##### 2. Angebote der Gastronomie

In kleineren Innenstädten können diese in Form eines Mittagsimbisses mit Aufenthaltsmöglichkeit/Außengastronomie vorhanden sein.

##### 3. Angebote im Bereich „Arbeiten“

Diese umfassen Angebote im Sinne von öffentlichen Dienstleistungen, bei kleinen Kommunen in der Regel das Rathaus. Frequenz entsteht hierbei v.a. durch die Mitarbeitenden der Verwaltung selbst (bspw. etwaige Nutzung des gastronomischen Angebotes in der Mittagspause).

Die Stärkung der öffentlichen Verwaltung in der Innenstadt dürfte künftig immer weniger zu Frequenz aufgrund von Bürgern, die vor Ort Dienstleistungen nachfragen, führen, da mit der Digitalisierung von Verwaltungsdienstleistungen ja gerade die Zahl der „Besuche auf dem Amt vor Ort“ reduziert werden sollen. Daher müssen auch privatwirtschaftliche Nutzungen (unternehmensbezogene Dienstleistungen, Handwerksbetriebe, Co-Working-Spaces usw.) angesiedelt bzw. gestärkt werden.

##### 4. Angebote „Wohnen“

Auch in kleineren Innenstädten müssen für eine lebendige Nutzungsmischung unterschiedliche Wohnraumangebote vorhanden sein.

##### 5. Soziale Vielfalt als Abbild der jeweiligen Gemeinde-/Stadtgesellschaft

Die Innenstadt soll Aufenthaltsraum „für alle“ sein. Dies muss auch in kleineren Kommunen ermöglicht werden. Wichtig: Exklusive Räume sollen künftig aufgelöst werden – auch eine Durchmischung hinsichtlich sozialer Schichten ist notwendig. Damit einhergehend ist – so heikel die Ansprache dieses Themas auch sein mag – die Sicherung der Nutzung des Raumes durch unterschiedliche Gruppen. Sicherheit ist zu gewährleisten und durchzusetzen. Zudem von großer Bedeutung sind hierbei auch kulturelle Einrichtungen und Angebote – Musikschule, Kleinkunst, Stadthalle, usw.

##### 6. Qualitätvoller Aufenthaltsraum

Die Ausprägung der Innenstadt als Aufenthaltsraum variiert auch mit der Größe der Kommune. Mindestanforderung ist ein öffentlicher Platz und/oder eine Bürgereinrichtung als Treffpunkt.

Nur dann besteht ansatzweise ein Element eines Third Places, letztlich eines Ausgleichsortes neben zuhause und Arbeitsplatz. Der öffentliche Raum sollte

idealerweise identitätsprägende Elemente enthalten und Aufenthalte bei Hitze ermöglichen bzw. mit Starkregenereignissen und weiteren Klimafolgen „umgehen können“.

### 7. Teilhabe und Strukturen für eine Ko-Kreation

Die wohl ungewöhnlichste Funktion. Doch Strukturen sind ebenfalls prägend für eine multifunktionale Innenstadt. Nur wenn eine regelmäßige Beteiligung bei der Definition der weiteren Entwicklung der Innenstadt und nur wenn auch Formate zur Beteiligung bei der Umsetzung der Innenstadtentwicklung bestehen, gelingt auch eine Identifikation mit diesem.

Mit zunehmender Größe der Kommune gelingt ein breiteres Angebot bei allen sieben Elementen, zudem auch eine **stärkere „Tiefe“ bzw. Auswahl der Angebote**. Während beispielsweise kleinere Kommunen eine geringere Anzahl an Betrieben aufweisen, können größere Kommunen einen deutlich breiteren Mix aufweisen. Ebenso sind Aufenthaltsräume bei kleineren Kommunen auf eine oder sehr wenige Platzlagen beschränkt, während in größeren Städten mehrere Platzlagen als auch Straßenräume verschiedenen Funktionen als Aufenthaltsraum (Treffpunkt, Erholungsraum, Spielbereich etc.) aufweisen können.

### Die Kür für Ober- und große Mittelzentren: zwei weitere Elemente einer Multifunktionalität

Zwei weitere Elemente, die stark auch von einem großen Kaufkraftpotenzial abhängen, ergänzen dann die Multifunktionalität der Innenstadt:

#### 8. Tag-, Abend- und Nachtleben sowie Strukturen hierfür

Großstädte weisen das Potenzial beispielsweise für eine Clubszene auf. Frequenzen können also auch in den Nachtstunden gesteuert werden.

#### 9. Freizeit und weitere Komplementärfunktionen.

Komplementärfunktionen können beispielsweise Bildungseinrichtungen sein.

### „Parken im Schaufenster“ versus „Autos raus“ – Erreichbarkeit ist kein Element von Multifunktionalität aber notwendige Bedingung

Die bundesweiten Expertengespräche wie auch die Auswertung deutschlandweiter Studien zeigen: Die Erreichbarkeit ist kein konstituierendes Element von Multifunktionalität. Gleichwohl ist sie Voraussetzung für Frequenz in der Innenstadt. Salopp formuliert: „Niemand fährt zum Parken in die Innenstadt. Stets ist ein bestimmtes Angebot (= eines der neuen Elemente von Multifunktionalität!) Grund für den Zentrumsbesuch. Sehr wohl aber muss ich dieses Angebot gut erreichen können“.

Die Analysen zeigen drei Formen der Erreichbarkeit:

1. **Mobilität für das Erreichen der Innenstadt:** Keine der ausgewerteten Studien konnte definieren, ob ein autofreier Bereich in der Innenstadt zwingend ist bzw. ab welcher Größe eine Fußgängerzone sinnvoll ist oder welche räumliche Ausdehnung diese evtl. haben sollte/darf. Es bleibt eine jeweils individuell zu treffende Entscheidung vor Ort in jeder Innenstadt. Ablesbar sind aber folgende Annäherungen:

Insbesondere im ländlichen Raum mit lückenhaftem Angebot an öffentlichem Personennahverkehr (ÖPNV) wird auf absehbare Zeit der Pkw ein wichtiger Verkehrsträger zur Erreichung der Innenstadt bleiben. Eine Erreichbarkeit der Innenstadt ist auch für diesen Verkehrsträger zu gewährleisten. Die Kombination von/der Wechsel zwischen verschiedenen Verkehrsträgern ist spürbar auszubauen.

2. **Erreichbarkeit der Innenstadt auf digitalem Weg.** Dies meint: Unabhängig von der Größe der Innenstadt fordern mehrere Studien einen Ausbau digitaler Services in der Innenstadt. Ambivalent bleibt dabei auch in den Expertengesprächen, ob ein Online-Marktplatz mit Shop-Funktion zu diesen Services gehören muss. In jedem Fall ist das tatsächliche Informationsverhalten von Menschen aufzugreifen.

3. **Fußläufige Erreichbarkeit innerhalb der Innenstadt.** Selbst wenn siedlungsstrukturell und/oder topografisch bedingt eine Kompaktheit der Innenstadt nicht herstellbar ist, so sind Kopplungen von Nutzungen und eine Gesamterlebbarkeit der Innenstadt so einfach als möglich zu gestalten – in Form einer besseren Orientierung z. B. durch Leitsysteme usw.

### Gestaltungsansätze zur Schaffung von multifunktionalen Zentren/Innenstädten

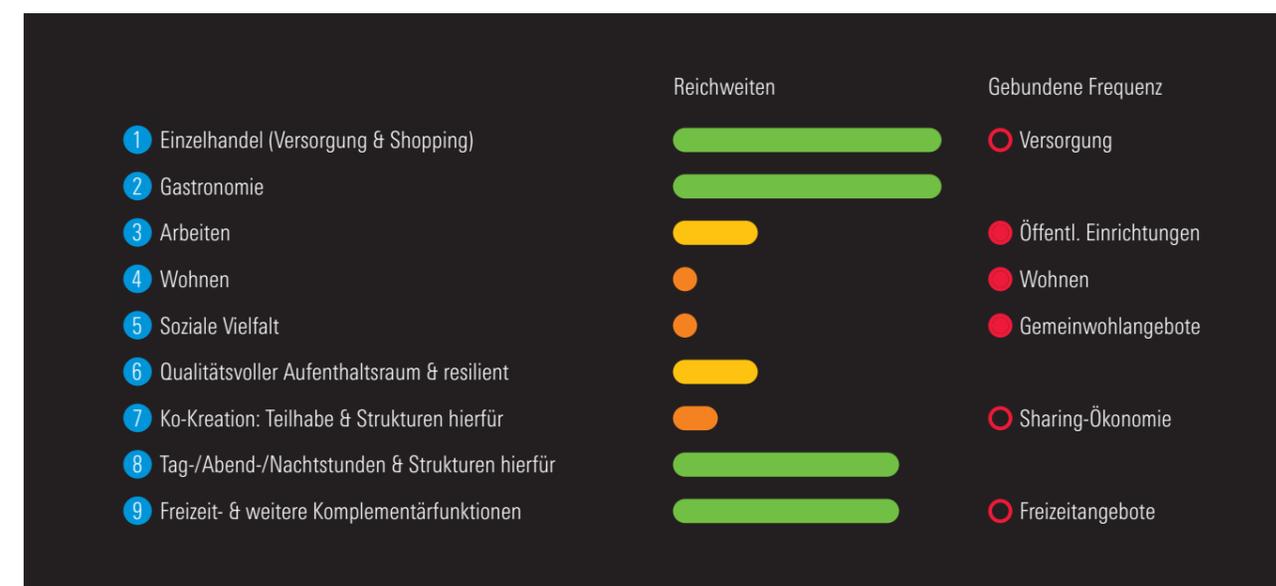
Eine Vorgabe beispielsweise nach Flächenanteilen, die von der jeweiligen Nutzung eingenommen werden sollten, gibt es nicht – und kann es wohl auch nicht geben. Gleichwohl bestehen bei den neun Elementen der Multifunktionalität grobe Gestaltungsansätze für die Innenstadtstrategie.

#### Ansatz 1

**Nutzungen mit „gebundener Frequenz“ künftig viel stärker berücksichtigen:**

Die Nutzungen rufen ein unterschiedliches Verhalten von Menschen hervor:

- Manche Nutzungen werden regelmäßig und aus Notwendigkeit aufgesucht. Sie „erzwingen“ quasi Frequenz, generieren eine **(orts-)gebundene**



Reichweite = wie stark die Nutzung zur Zentralität beiträgt

Gebundene Frequenz = jene Angebote, die quasi zu einem Innenstadtbesuch „zwingen“

○ induziert teilweise gebundene Frequenz

● induziert stark gebundene Frequenz, Funktion ist meist auch kommunal steuerbar

**Frequenz**, weil Menschen diesen Ort regelmäßig und gezielt aufsuchen müssen. Beispiele hierfür sind Schulen, weitere Bildungseinrichtungen (Volks-hochschule, Hochschulen, usw.), Behörden, Arbeitsplätze/-stätten, teilweise auch Versorgungsangebote oder Wohngebäude. Gerade diese Nutzungen sorgen für ein „Grundrauschen“ bzw. für Alltagsfrequenz im Zentrum.

- Ob Anbieter aus den Bereichen „Shopping“, Gastronomie, Dienstleistungen sowie Freizeiteinrichtungen hingegen aufgesucht werden, hängt u.a. von deren Qualität und von Alternativangeboten ab. Hier sind Bürger eher „frei“ in der Entscheidung, diese aufzusuchen – je nach momentanem Bedarf und Lust. Diese Nutzungen generieren **freie, nicht ortsgebundene Frequenz**.

Kommunen haben mehr Einflussmöglichkeiten auf Standortentscheidungen von Nutzungen mit gebundener Frequenz. Gerade aber diese wurden in den vergangenen Jahrzehnten nicht selten außerhalb des Zentrums etabliert oder zumindest nicht in den Fokus für die Innenstadt gerückt. Das muss sich ändern – denn gerade diese Nutzungen/Funktionen schaffen Alltagsfrequenz.

#### Ansatz 2

**Nutzungen mit großer Reichweite nicht durch Wohnraumentwicklung beeinträchtigen**

Die einzelnen Nutzungen sind auch unterschiedlich „raumbedeutsam“. Je spezialisierter und/oder breiter ein Angebot, desto stärker zieht diese Nachfrage auch von außerhalb der Standortkommune an. Die „Reichweiten“ von Angeboten sind also unterschiedlich. Wenig Reichweite hat die Funktion „Wohnen“, eine äußerst hohe Reichweite hat ein ausdifferenziertes Shopping-Angebot. Diese Logik findet im Übrigen in der bundesweiten Raumplanung Anwendung. Für die Innenstadtentwicklung bedeutet dies, dass ein Mix aus Angeboten mit unterschiedlicher Reichweite anzustreben ist. Und: Eine Belebung der Innenstadt v.a. durch Wohnraumnutzung (siehe geringe Reichweite) gelingt kaum.

#### Ansatz 3

**Nicht in isolierten Nutzungen denken, sondern in „Bedarfsketten“**

„Alles hängt mit allem zusammen“ – soweit so oberflächlich. Das trifft auch auf die Mindestelemente der Multifunktionalität zu. Doch dies bedeutet im Klartext: Eine Innenstadtentwicklung muss quasi immer in „Bedarfsketten“ denken. Beispiel: Die Ausweitung von Wohnraumnutzung im Zentrum kann sinnvoll sein, wenn in bisherigen Teilräumen eine gewerbliche Entwicklung ökonomisch nicht mehr darstellbar ist. Sie wird aber ohne Effekte bleiben, wenn nicht die Bedarfe einer solchen Nutzung mitgedacht werden: Ein Versorgungsangebot in unmittelbarer Nähe (also Lebensmittel und/oder Droge-

## Wie Entwicklungspotenziale der Innenstadt abgeschätzt/„greifbar“ gemacht werden können

(Auszug)

Die neun Elemente der „neuen“ Multifunktionalität

Ansätze zur Einschätzung des Entwicklungspotenzials in der „eigenen“ Innenstadt – Beispiele/Auswahl

- |   |  |
|---|--|
| 1 Einzelhandel (Versorgung & Shopping)          | Ansiedlungspotenziale abzüglich Online-Handel-Marktanteil, bspw. aus einem Einzelhandelskonzept  |
| 2 Gastronomie                                   | Bestandserfassung nach Betriebsarten der DeHoGa bzw. WZ 2008-Systematik, dann Vergleich Besatz (imakomm-Benchmark)   |
| 3 Arbeiten                                      | Beispiel Büroflächen: Bestandserfassung nach personen- und unternehmensbezogenen Dienstleistungsflächen dann Vergleich Besatz (imakomm-Benchmark) und Prognose                                   |
| 4 Wohnen  | Kombination aus Prognose gemäß Berechnungsvorgaben der Länder, Befragung der Einwohner nach Lebensphasen   |
| 5 Soziale Vielfalt                              | Beispiel Befragung zur Erstellung von Personas auf Basis bspw. von Sinus-Milieus – deckt „Lücken“ bei Personas auf, um dann mit diesen „fehlenden“ Personas explizit Besuchsgründe zu erarbeiten |
| 6 Qualitätsvoller Aufenthaltsraum und resilient | Beispiele: (Entwicklung) Anteil Grünfläche an Gesamtfläche der Innenstadt, Anteil der unterschiedlich nutzbaren Grünflächen an der Gesamtfläche, usw.  |
| 7 Ko-Kreation: Teilhabe und Strukturen hierfür  | Beispiele: (Entwicklung der) Zahl an Bürgerprojekten in der Innenstadt, Zahl der gemeinwohlorientierten Initiativen/Nutzungen in der Innenstadt (Repair-Cafés, Sharing-Angebote, usw.)           |
| 8 Tag-/Abend-/Nachtleben und Strukturen hierfür | Beispiel: Vergleich Club-Kultur mit ähnlich strukturierten Städten   |
| 9 Freizeit und weitere Komplementärfunktionen   | Beispiel: Erhebung Sport- und Freizeitflächen in der Innenstadt  |

riewaren, medizinische Angebote), ein qualitätsvoller öffentlicher Aufenthaltsraum und ein ehrlicher Dialog mit direkt angrenzenden Nutzern.

### Entwicklungspotenziale der Nutzungen im „eigenen“ Zentrum erfassen/abschätzen

Die Entwicklung des „eigenen“ Zentrums hin zu einem multifunktionalen Raum gelingt nur, wenn klar ist, welche realistischen Entwicklungspotenziale bei den Nutzungen/Funktionen bestehen.

Im Element „Versorgung & Shopping“ werden die Entwicklungspotenziale zumindest für den Einzelhandel im Rahmen von Einzelhandelskonzepten prognostiziert. Bei allen anderen acht Elementen findet sich in der Auswahl an deutschlandweiten Innenstadtstrategien, die wir analysieren konnten, kaum eine, die darüber hinausgeht. Gleiches gilt für die analysierten Studien.

Dabei finden sich in einzelnen Fachgutachten und wissenschaftlichen Abhandlungen durchaus Methoden für eine Quantifizierung oder zumindest qualitative Abschätzung von Entwicklungspotenzialen bei den anderen acht Elementen. Wir haben diese übertragen auf die Innenstadt. Die nebenstehende Grafik auf Seite 18 fasst einige wenige Beispiele zusammen.

### Fazit/Takeaways

1. Soll Innenstadtentwicklung gelingen, muss das explizit oder implizit dahinterstehende Paradigma „Multifunktionalität“ definiert werden. Neun Elemente gehören dazu, sieben sind von jeder Kommune, gleich welche Größe, anzugehen. Erreichbarkeit (mit Verkehrsmitteln und digital) ist notwendige Bedingung, aber nicht Besuchsgrund. „autofrei“ oder „komplett befahrbar“ als Strategie kann nur falsch ein.

2. Multifunktionalität ist gestaltbar. Die Funktionen/Nutzungen generieren gebundene oder freie Frequenz und haben zudem unterschiedliche Reichweiten. Eine Innenstadtstrategie muss dies berücksichtigen. Für ein „Grundrauschen“ bzw. eine Alltagsfrequenz müssen Nutzungen mit gebundener Frequenz künftig viel stärker in den Fokus rücken als bisher. Es bedarf zudem einer Strategieumkehr: Weg von „Frequenz durch den Handel“, hin zu „Frequenz mit und für den Handel“.

3. Multifunktionalität bleibt ein Buzzword, wenn die kommunale Innenstadtstrategie die Entwicklungsmöglichkeiten bei den neun Elementen eines multifunktionalen Zentrums nicht prognostiziert. Teilweise können diese quantifiziert, teilweise zumindest qualitativ abgeschätzt werden.

Multifunktionalität als Paradigma für ein Innenstadtkonzept scheint also durchaus „greifbar“. Worin liegen aber die Hemmnisse, dass es dennoch enorm schwer ist, ein multifunktionales Zentrum zu etablieren? Und welche Lösungen gibt es? Antworten hieraus finden sich im folgenden Artikel von ppa. Matthias Prüller.



Dr. Peter Markert  
Geschäftsführender Gesellschafter  
imakomm  
markert@imakomm-akademie.de

# Zentrale Hemmnisse und Lösungsansätze auf dem Weg zu multifunktionalen Zentren

Exklusive Studienergebnisse aus Deutschland und Baden-Württemberg

Viele Innenstädte stehen vor einem grundlegenden Wandel. Ehemals lebendige und gut frequentierte Einkaufsstraßen kämpfen in vielen Regionen mit sinkenden Besucherzahlen und einer steigenden Anzahl von Leerständen. Dieser Rückgang ist ein Symptom des Wandels, der durch die Digitalisierung, veränderte Konsumgewohnheiten und den wachsenden Onlinehandel beschleunigt wird. Gleichzeitig werden Städte vor neue Aufgaben gestellt: Statt reiner Konsumorte sollen Innenstädte als multifunktionale Zentren verstanden werden – Räume, die Wohnen, Arbeiten, Einkaufen, Freizeit und Kultur vereinen.

Diese Transformation von Innenstädten zu multifunktionalen Zentren stellt eine der zentralen Herausforderungen für Städteplaner, Wirtschaft und Politik dar. Der Wandel von Konsumgewohnheiten und die veränderten Ansprüche der Bevölkerung an urbanen Raum haben viele Innenstädte in ihrer traditionellen Rolle geschwächt. Gleichzeitig wächst der Bedarf an lebendigen, vielfältigen und funktional gemischten Stadtzentren.

## Veränderte Rahmenbedingungen

Doch was hat sich in den vergangenen Jahren nun vor allem an **Ausgangsbedingungen verändert**, dass die Funktion des Stadtzentrums primär durch den Handel immer weniger bzw. nur noch in Teilräumen gegeben ist?

E-Commerce hat in den letzten Jahren rasant zugenommen. Einzelhandelsgeschäfte, die einst das Rückgrat vieler Innenstädte bildeten, haben unter der Konkurrenz aus dem Internet erheblich gelitten. Die Bindung der Einzelhandelskaufkraft an den stationären Einzelhandel wird auch in Zukunft nicht zunehmen. Eine Konsequenz: In vielen Städten bleibt die **Fußgängerfrequenz** weit hinter früheren Zeiten zurück. Zugleich muss dann aber auch die Frage gestellt werden, ob in den vergangenen Jahren nicht auch versäumt wurde, neben dem Einzelhandel weitere Besuchsgründe aufzubauen.

Auch die Bevölkerungsstruktur hat sich verändert. In einigen Städten steigt das Durchschnittsalter, während junge Menschen verstärkt in größere Metropolen ziehen. Die Nachfrage nach traditionellen Einzelhandelskonzepten sinkt, während neue Anforderungen an Dienstleistungen, Freizeitmöglichkeiten und Wohnraum entstehen. Der **demographische Wandel** zeigt damit – und dabei regional sehr unterschiedlich – auch in Innenstädten Auswirkungen.

Als weiterer Punkt ist anzuführen, dass Menschen zunehmend flexibel arbeiten, remote und mobil. Primäre **Lebensstile** haben sich damit verändert. Dies hat nicht nur Auswirkungen auf das Einkaufsverhalten, sondern auch auf die Anforderungen an den städtischen Raum. Mehr Lebensqualität, Erreichbarkeit und Aufenthaltsqualität rücken in den Fokus.



Neue Funktionen auch in Fußgängerzonen

Zusätzlich ergeben sich auch noch klimatisch bedingte Veränderungen mit unmittelbaren Auswirkungen auf die Innenstadtgestaltung. Das Thema der **Klimaresilienz** rückt mit Blick auf zurückliegende Starkregenereignisse mit Überschwemmungen und Hitzewellen auch in den Innenstädten immer stärker in den Alltag. Mit der Reduktion von urbanen Hitzeinseln durch den Ausbau der grünen Infrastruktur oder dem Ansatz der Schwammstadt mit Entsigelung von Flächen und einem verbesserten Regenwassermanagement sind Möglichkeiten gegeben, die sich erst noch in der Umsetzung befinden.

Bereits diese veränderten Ausgangsbedingungen zeigen: Die Zukunft der Innenstädte liegt in ihrer Fähigkeit, sich anzupassen und neu zu erfinden. Der Wandel von reinen Konsumorten hin zu multifunktionalen Zentren ist nicht nur eine Reaktion auf veränderte Konsumgewohnheiten, sondern auch auf die Notwendigkeit, den urbanen Raum nachhaltig und lebendig zu gestalten.

Damit stellt sich die zentrale Frage nach den wesentlichen anzugehenden Schwerpunkten und letztendlich auch welche Hemmnisse vorhanden sind, die einer erfolgreichen Transformation der Innenstädte im Wege stehen.

## Herausforderungen und Entwicklungshemmnisse

Zunächst muss als Ergebnis der Studie festgehalten werden, dass aktuell **eine große Bandbreite an Hemmnissen** besteht:

Dies beginnt mit der **fehlenden Nutzungsmischung**, wodurch eine große Herausforderung besteht, verschiedene Funktionen wie Wohnen, Arbeiten, Einkaufen, Freizeit und Kultur gleichberechtigt zu integrieren. Gleichzeitig ist eine aktive Immobilien- und Flächenentwicklung oft nicht realisierbar, was die Dynamik der Innenstädte weiter bremst.

Der Einzelhandel, der traditionell eine Leitfunktion in den Innenstädten übernimmt, kann diese Rolle nicht mehr ausreichend erfüllen. Auch andere wichtige Nutzungen wie Gastronomie, Kultur, Freizeit und Wohnen können zu wenig gestärkt werden, was die Attraktivität der Innenstädte zusätzlich beeinträchtigt. Zugleich kann eine notwendige räumliche Konzentration von Nutzungen noch zu selten realisiert werden. Gleichzeitig gelingt es noch nicht ausreichend, die Innenstadt als Arbeitsort zu etablieren und die Aufenthaltsqualität zu verbessern.

Hinzu kommt, dass viele Kommunen nicht ausreichend und vor allem keine langfristigen **finanziellen Mittel** zur Verfügung haben, um notwendige Maßnahmen durchzuführen, soweit keine Finanzhilfen der Städtebauförderung in Anspruch genommen werden. Ebenso sind die Kommunalverwaltungen häufig personell und finanziell nicht ausreichend aufgestellt, um die komplexen Aufgaben der Innenstadttransformation zu bewältigen.

Ein weiteres, in Zukunft an Bedeutung noch zunehmendes Problem ist die mangelnde Vorbereitung der Innenstädte auf den **Klimawandel**. Maßnahmen zur Klimaanpassung sind oft noch unzureichend oder gar nicht umgesetzt.

Und auch der soziale Aspekt spielt eine Rolle: Viele Innenstädte werden nicht als „Raum für alle“ wahrgenommen, was ihre soziale Funktion schwächt. Zugleich sind auch notwendige **Beteiligungsstrukturen**, um die Transformation voranzutreiben, nicht ausreichend vorhanden. Es fehlt sowohl an Engagement von Seiten der Akteure als auch an einer klaren Gesamtstrategie, um die Innenstadt zu revitalisieren.



Die Verkehrliche **Erreichbarkeit** stellt eine weitere Herausforderung dar: Viele Innenstädte sind nicht für alle Verkehrsteilnehmer gleichermaßen zugänglich, und das Nebeneinander verschiedener Verkehrsträger führt zu Nutzungskonflikten. Ein ausgewogenes Parkplatzangebot steht häufig im Widerspruch zu den Anforderungen einer verbesserten Aufenthaltsqualität und alternativen Flächennutzungen. Auch **digitale Services**, die für die Zukunft der Innenstädte unverzichtbar sind, werden noch zu wenig etabliert.

**Jedes Hemmnis allein scheint machbar und ist überschaubar, in der Summe werden die Hemmnisse aber zum Beta-Blocker.**

All diese Hemmnisse machen die Entwicklung einer zukunftsfähigen Innenstadt besonders herausfordernd. Zugleich zeigt die Vielzahl der bestehenden Hemmnisse aber auch: Nicht alle sind gleichzeitig erfolgreich zu bewältigen. Entscheidend ist daher, welche Hemmnisse von besonders großer Bedeutung und prioritär anzugehen sind.

Der bisherige Fokus auf Stärkung des Einzelhandels und ergänzender Dienstleistungs- und Gastronomieangebote wird für tatsächlich multifunktionale Innenstädte nicht ausreichen. Weitere Hemmnisse werden bisher noch zu wenig angegangen.

## Erfolgsfaktoren aus der kommunalen Praxis

Bevor nun auf die als zentral identifizierten Hemmnisse und abschließend auf einzelne Lösungsansätze zur Überwindung dieser eingegangen wird, soll vorangestellt ein Überblick über Erfolgsfaktoren aus kommunaler Sicht aus der Praxis gegeben werden. Hierzu werden zusammenfassende Ergebnisse aus Tiefeninterviews mit einzelnen Kommunen exemplarisch und nicht abschließend ausgeführt.

### Schaffung eines „Wir-Gefühls“

Um eine nachhaltige und funktionierende Innenstadtentwicklung zu gewährleisten, ist ein **strategischer Konsens** zwischen Politik, Stadtverwaltung, Wirtschaft, privaten Akteuren und Bürgern notwendig. Eine langfristige, von allen unterstützten Entwicklung erfordert klare Priorisierungen und eine gut entwickelte **Fehlerkultur**.

### Ein „Kümmerer“ als zentrale Schnittstelle

Eine **zentrale Ansprechperson**, die als Verbindung zwischen Verwaltung, privaten Akteuren und Bürgern fungiert, ist essenziell. Diese Person sollte die Zusammenarbeit koordinieren, jedoch mit klarer Aufgabenteilung in den



Immobilienentwicklung als strategischer Schlüsselfaktor

Fachbereichen der Kommunalverwaltung. Eine einzelne Stelle kann nicht alle Herausforderungen lösen, daher ist eine koordinierte und aktive Beteiligung der Akteure entscheidend.

#### Beteiligung als dynamischer, umsetzungsorientierter Prozess

Unterschiedliche **Dialogformate**, abgestimmt auf die jeweiligen Zielgruppen (wie Innenstadtakteure und Bürger), sind notwendig. Beteiligung muss nicht nur transparent sein, sondern auch konkrete Partizipationsmöglichkeiten bieten. Neben der Schaffung von Beteiligungsstrukturen müssen auch Umsetzungsmechanismen für die beteiligten Gruppen entwickelt werden.

#### Die Kommune als aktiver Immobilienakteur

Ein wesentlicher Erfolgsfaktor ist der tatsächliche Zugriff auf Flächen, was oft durch einen **aktiven Dialog** mit den Eigentümern erreicht wird. Ergänzend braucht es ein effektives Nutzungsmanagement mit einem Netzwerk aus Immobilieneigentümern und potenziellen Nachnutzern. Vertrauen in die Kommune als Partner und Immobilienakteur sowie die Flexibilität, über Eigenbetriebe oder GmbHs zu agieren, spielen hierbei eine zentrale Rolle.

#### Die Innenstadt als lebendiger „Marktplatz“

Durch die Schaffung und Gestaltung von Plätzen sowie grüner und blauer Infrastruktur sollen **attraktive Treffpunkte** entstehen. Diese Räume müssen nicht nur gut gestaltet, sondern auch funktional und nutzbar sein, um eine breite Bevölkerungsdurchmischung zu fördern.

#### Förderprogramme als Schlüssel zur Innenstadtentwicklung

Ohne **bestehende Förderprogramme** wäre die Finanzierung vieler Projekte kaum umsetzbar. Sie bleiben ein unverzichtbares Element bei der Umsetzung von Maßnahmen.

#### Reallabore zur Erprobung von Maßnahmen

Testprojekte wie Verkehrsversuche ermöglichen es, Entwicklungsmaßnahmen vor ihrer dauerhaften Umsetzung zu prüfen. Diese Tests sollen nicht zum Selbstzweck erfolgen, sondern **gezielt Akzeptanz und Wirkung messen**, bevor größere Investitionen getätigt werden. Betroffene Akteure sind dabei zwingend einzubinden.

#### Sicherstellung der Erreichbarkeit

Die Innenstadt muss **für alle Verkehrsteilnehmer**, also sowohl für den Individualverkehr als auch den ÖPNV, per Fahrrad und fußläufig gut erreichbar sein. Dies ist besonders im ländlichen Raum von zentraler Bedeutung.

Diese Beispiele an Erfolgsfaktoren zeigen auf, dass auch bereits vor Überwindung zentraler Hemmnisse notwendige Grundlagen auf kommunaler Ebene geschaffen werden können, welche eine zentrale Basis für eine positive Innenstadtentwicklung sind. Ohne solche oder ähnlich vorhandene Grundlagen, die selbstverständlich je nach Standort individuell zu bewerten sind, werden die Lösungsansätze der nachfolgend erläuterten zentralen Hemmnisse final kaum erfolgreich gemeistert werden können.

#### Zentrale Hemmnisse zur Transformation von Innenstädten

Die Ergebnisse der Studie zeigen auf, dass je nach individueller Sichtweise und auch Interessensvertretung eine unterschiedliche Priorisierung der angeführten Hemmnisse besteht. Die Sicht wissenschaftlicher Experten hat einen anderen Fokus als die kommunale Sicht, welche sich wiederum von der Sichtweise von Interessensvertretern unterscheiden. Werden diese unterschiedlichen Prioritäten übereinandergelegt, kristallisieren sich aber dennoch Schwerpunktbereiche heraus, für die eine große Einigkeit in der Bewertung als primär anzugehende Herausforderungen besteht.

Als **zentrale Hemmnisse** können identifiziert werden.

1. **Eingeschränkte Flächenentwicklung**: Die Bereitschaft der Immobilieneigentümer, in ihre Objekte zu investieren, ist oft gering. Zudem haben Kommunen nur begrenzten Zugriff auf diese Immobilien, was dringend notwendige Veränderungen erschwert. Um eine aktive Bodenpolitik zu ermöglichen und umzusetzen, sind neue Ansätze und Strategien erforderlich.

2. **Fehlende finanzielle Mittel der Kommunen**: Die Kommunen sind aufgrund ihrer Pflichtaufgaben finanziell stark belastet. Diese binden so viele Ressourcen, dass wichtige Aufgaben wie Stadtmarketing oder aktive Bodenpolitik oft vernachlässigt werden. Viele Kommunen fühlen sich dadurch personell und finanziell überfordert.

3. **Geringe Beteiligungsbereitschaft vor Ort**: Nur ein kleiner Teil der Akteure engagiert sich aktiv für die Weiterentwicklung und Stärkung der Innenstadt. Es mangelt an neuen, barrierefreien Beteiligungsstrukturen, die mehr Menschen zur Mitgestaltung motivieren. Hier ist eine verstärkte Fokussierung auf den „Faktor Mensch“ notwendig, um das Potenzial der Gemeinschaft besser zu nutzen.

4. **Zu positiv bewertete Zukunftsfähigkeit des Einzelhandels**: Der Einzelhandel bleibt ein wichtiger Bestandteil der Innenstadt, kann jedoch nicht mehr die alleinige Leitfunktion übernehmen. Die Branche steht vor großen Herausforderungen, wie der Sicherung von Betriebsnachfolgen, der Konkurrenz durch den Online-Handel und der Schaffung eines frequenzstarken Umfelds. Darüber hinaus müssen die digitalen Präsenzmöglichkeiten des Handels gestärkt werden, um langfristig wettbewerbsfähig zu bleiben.

Zusätzlich sind ergänzende Rahmenbedingungen entscheidend für eine zukunftsfähige Innenstadtentwicklung. Die Qualität öffentlicher Räume und Maßnahmen zur Klimaanpassung werden weiterhin eine hohe Bedeutung haben. Städte müssen in **nachhaltige und attraktive Freiräume** investieren,

um sich an den Klimawandel anzupassen und gleichzeitig die Aufenthaltsqualität in der Innenstadt zu erhöhen. Ebenso gilt es, eine **multimodale Erreichbarkeit** sicherzustellen: Eine gute Erreichbarkeit für alle Verkehrsmittel – vom öffentlichen Nahverkehr über das Fahrrad, den Fußgänger bis zum Auto – ist essenziell, um die Attraktivität und Zugänglichkeit der Innenstädte zu gewährleisten.

#### Entwicklung multifunktionaler Innenstädte nicht nur Aufgabe der Kommunen

Diese zentralen Hemmnisse und ergänzenden wichtigen Rahmenbedingungen zeigen die notwendige Vielfalt an anzugehenden Themen und Schwerpunkten, ohne die komplette Bandbreite an vorhandenen Hemmnissen überhaupt zu berücksichtigen.

Damit wird auch klar: Die anzugehenden Themenfelder können nicht von einzelnen Akteuren allein gelöst werden. Ein **Zusammenspiel von allen betroffenen Akteuren**, bestehend vor allem aus Bund, Land, Kommunen, Verbände, Kammern und Unternehmen, wird für eine erfolgreiche Umsetzung essenziell sein.

Entscheidend dabei aber auch: Die **Kommune hat final die entscheidende Schlüsselrolle** bei der Umsetzung einer multifunktionalen Innenstadt. Damit sie aktiv gestalten kann, anstatt nur auf kurzfristige Anforderungen zu reagieren, ist es jedoch entscheidend, dass sie über ausreichend Ressourcen und Handlungsspielraum verfügt. Nur so kann die Kommune eine proaktive und nachhaltige Stadtentwicklung vorantreiben, anstatt sich auf eine rein reaktive Rolle beschränken zu müssen.

Die aus vielerlei Gründen abnehmende Investitionsbereitschaft von Immobilieneigentümern rückt dabei die Kommune als aktiven Akteur auf dem Immobilien- und Grundstücksmarkt in den Fokus. Neben städtebaulichen Planungen sind die Finanzierung und der Zugang zu Flächen entscheidend für die Innenstadtentwicklung. Enteignungen werden wegen hoher rechtlicher Hürden und möglichem Vertrauensverlust der Eigentümer als kaum realisierbar betrachtet. Rechtliche Instrumente wie Baugebote bieten zugleich nur begrenzte Eingriffsmöglichkeiten bei bestehenden Immobilien.

Wichtig ist, dass die Kommune bei Schlüsselimmobilien bei Verkaufsabsichten handlungsfähig bleibt, um aktiv gestalten zu können. Fördermittel erscheinen verlockend, aber die langfristige Wirtschaftlichkeit sollte im Vordergrund stehen, wobei Zwischenfinanzierungen sinnvoll sind. Auch sollten staatliche Kontrollmechanismen geprüft und reduziert werden, um Ressourcen für die Umsetzung von Maßnahmen freizusetzen.

Voraussetzung ist allerdings der politische Wille, die personelle Kapazität und das Vorhandensein von entsprechender Expertise in den kommunalen Verwaltungen. Zugleich muss dabei eine klare **Strategie zur Innenstadtentwicklung** bestehen. Hier liegen vor allem bei kleineren Kommunen mit weniger als 20.000 Einwohnern noch Defizite mit Blick auf das Vorhandensein einer dokumentierten Innenstadtstrategie als notwendiger Handlungsleitfaden vor.

In Summe werden unterschiedliche Ausrichtungen von Lösungsansätzen erforderlich sein und damit zwingend auf Basis einer für die Kommune individuell definierten Strategie. Lösungsansätze sind sowohl **strategischer** und mit dem Thema finanzielle und personelle Ressourcen auch **ökonomischer**, als auch **rechtlicher** Natur. Zusätzlich spielen im Bereich Sichtbarkeit und Vermarktung von Innenstadtangeboten **kommunikative** und bei der Beteiligung und Aktivierung **kooperative** Elemente eine zentrale Rolle.

Auch ist der zeitliche Horizont für die identifizierten Themenfelder bis zur erfolgreichen Umsetzung realistisch sehr unterschiedlich zu bewerten und in Teilen auch von Dritten, wie beispielsweise Immobilieneigentümern, abhängig. Kooperative Ansätze können schnell angegangen werden, benötigen aber durchaus ein langer Atem, während Kommunen bei finanziellen Ansätzen auch von politischen Entscheidungen von Bund und Land abhängen, die durchaus über das Innenstadtthema hinausgehen.

### Zentrale Themenfelder für Lösungsansätze

Basierend auf den identifizierten zentralen Hemmnissen lassen sich als Themenfelder für Lösungsansätze ableiten:

1. **Aktive Boden(vorrats)politik ermöglichen und umsetzen** mit dem Ziel der Umsetzung einer aktiven kommunalen Immobilien- und Flächenentwicklung und zugleich Zugriff auf Eigentümer.
2. **Handlungsmöglichkeiten der Kommunen stärken** mit dem Ziel, dauerhaft finanzielle Mittel zur Innenstadtentwicklung sowie Eingriffsmöglichkeiten der Kommunen zu gewährleisten und zugleich die aktuell starke Belastung von Kommunen zurückzuführen.
3. **Beteiligungsstrukturen neu definieren** mit dem Ziel, notwendige Beteiligungsstrukturen aufzubauen oder anzupassen und Wille zum Engagement auch von privaten Akteuren auf einer breiteren Basis zu reaktivieren.
4. **Frequenz für und durch den Handel erleichtern** mit dem Ziel, die frühere Leitfunktion des Einzelhandels weiterhin zumindest als eine zentrale Funktion in den Innenstädten aufrechtzuerhalten

Als **notwendige Rahmenbedingung** ist zusätzlich auf einen qualitätsvollen Aufenthaltsraum und Städtebau sowie eine ausreichende Klimaresilienz zu verweisen sowie auch das Thema einer guten multimodalen Erreichbarkeit zu benennen. In diesen Themenfeldern ist aktuell kein zentrales Hemmnis, das zu lösen ist, zu erkennen. Ohne deren Berücksichtigung würde aber auch vorhandene Lösungsansätze zu den identifizierten Hemmnissen für eine positive Innenstadtentwicklung aber auch nicht ausreichen.

### Ausgewählte Beispiele für konkrete Lösungsansätze

Nachfolgend werden ausgewählte Lösungsansätze angerissen und ausgeführt. In Summe wurden im Rahmen der Studie insgesamt 30 Lösungsansätze für die vier prioritären Themenfelder sowie die notwendigen Rahmenbedingungen identifiziert. Alle weiteren Lösungsansätze und Details können der Studie entnommen werden.

§§ Als **rechtlicher Lösungsansatz** ist im Themenfeld „Aktive Boden(vorrats)politik ermöglichen und umsetzen“ die **Erleichterung des Vorraterwerbs** einzustufen. Ziel ist es dabei auch, bei langfristigen, nicht sehr konkreten Zielvorstellungen der Kommune, die Ausübung des Vorkaufsrechts durch die Kommune zu ermöglichen.



Immobilienentwicklung als strategischer Schlüsselfaktor



Die Neugestaltung von Innenstädten erfordert oft, dass die Kommune Grundstücke erwirbt. Dabei könnten gesetzliche Vorkaufsrechte nach dem Baugesetzbuch (BauGB) helfen. Diese sind jedoch meist nicht anwendbar, da sie nur in speziellen Fällen, wie bei unbebauten Flächen oder in Sanierungsgebieten, greifen. In Innenstädten, wo die meisten Grundstücke bereits bebaut sind, kommen sie daher selten zum Einsatz.

Alternativ können Kommunen durch spezielle Satzungen ein Vorkaufsrecht schaffen, wenn sie städtebauliche Maßnahmen planen. Allerdings müssen sie dabei sehr konkrete Pläne für das Grundstück vorlegen. Fehlen diese, scheitert der Grunderwerb oft. Das Problem dabei ist, dass Kommunen nicht flexibel reagieren können, wenn plötzlich ein passendes Grundstück zum Verkauf steht.

Daher wird vorgeschlagen, das Vorkaufsrecht zu erweitern und die **Anforderungen an konkrete städtebauliche Planungen zu lockern**, um die Entwicklung multifunktionaler Innenstädte zu erleichtern.

€ Als **ökonomischer Lösungsansatz** aus dem Themenfeld „Aktive Boden(vorrats)politik ermöglichen und umsetzen“ ist die Schaffung eines **Flächenentwicklungsfonds für Innenstädte und Zentren zur Zwischenfinanzierung des Erwerbs strategischer Grundstücke** zu bewerten.

Die Idee des Grundstücksfonds Baden-Württembergs, der bezahlbaren Wohnraum unterstützt, soll auf die Entwicklung multifunktionaler Innenstädte übertragen werden. Dabei würde das Land für einen Zeitraum von zehn Jahren Flächen und Immobilien in der Innenstadt aufkaufen, die für diese Entwicklung wichtig sind, auch wenn sie derzeit noch genutzt werden. Voraussetzungen wären dabei, dass die Kommune die Flächen momentan nicht selbst erwerben kann und über ein Innenstadt-konzept die Kommune wichtige Flächen und den gewünschten Nutzungsmix klar definiert.

Zusätzlich könnten Kommunen durch den Fonds günstige Darlehen für den Grundstückserwerb erhalten, ähnlich wie im früheren Programm „einfache Stadterneuerung“.

Ein anderer ökonomischer Lösungsansatz ist im Themenfeld „Handlungsmöglichkeiten der Kommunen stärken“ zu finden, wo über einen **„Stadtgeldansatz“** das Ziel besteht, **mehr privates Kapital** aus der Stadtgesellschaft für die Zentrumsentwicklung **zu mobilisieren**.

Um privates Kapital zu mobilisieren, sollten Kommunen gezielte Kommunikationsformate für bisher wenig berücksichtigte Bevölkerungsgruppen aber auch wichtige Stakeholder aus der Industrie und dem Gewerbe entwickeln.

Denn sowohl bundesweit als auch in Baden-Württemberg zeigt sich, dass sich Finanzierungsansätze für Innenstadtprojekte bisher vor allem auf die Kommune und wenige Akteure konzentrieren. Es braucht neue Ansätze, und damit verbunden auch alternative Rechtsformen und Finanzierungskriterien, um mehr privates Kapital für die Entwicklung der Innenstädte zu gewinnen und einzusetzen.

📢 Ein **kommunikativer Lösungsansatz** ist im Themenfeld „Beteiligungsstrukturen neu definieren“ vorhanden. Dabei soll die **„Innenstadt als Raum für Macher“** durch die Kommunen definiert und damit ausreichende Voraussetzungen für eine aktive Innenstadtgestaltung durch Akteure geschaffen werden.

Dabei ist es entscheidend, dass sich nicht nur die üblichen Akteure, sondern alle Bürger einer Stadt aktiv einbringen. Dies erfordert mehr Eigenverantwortung, Mitwirkungsrechte und finanzielle Mittel für die Umsetzung von Maßnahmen sowie klare Ansprechpartner in der Verwaltung. Das **Stadt- und Citymarketing** spielt eine wichtige Rolle als Sprachrohr, Koordinator und Schnittstelle zwischen verschiedenen Akteuren. Diese Funktion sollte aufgewertet werden, da sie keine **Pflichtaufgabe** der Kommunen ist.

Zudem sollten Kommunen Formate schaffen, die Engagement fördern. Beispiele für die Finanzierung solcher Initiativen gibt es bereits, etwa durch kommunale Innenstadtfonds oder Innenstadtgruppen mit Entscheidungsfreiheit, die als Umsetzungsbeispiele dienen und über die, interkommunale Erfahrungswerte ausgetauscht werden können.



Als **strategischer Lösungsansatz** im Themenfeld „Frequenz für und durch den Handel erleichtern“ ist auf das Ziel zu verweisen, **belebende Elemente (zurück) in die Innenstadt** zu holen und dabei insbesondere Funktionen mit „gebundenen“ Frequenzen als Ansatz zu verfolgen.

Die verschiedenen Nutzungen in einer multifunktionalen Innenstadt unterscheiden sich in ihrer Nachfrage-Reichweite. Einige Angebote wie Wohnraum, tägliche Versorgungsmöglichkeiten, Bildungsangebote, Gesundheitseinrichtungen oder Verkehrsknotenpunkte, werden regelmäßig von den Bürgern genutzt und sorgen dadurch für eine ortsgebundene Frequenz. Befinden sich diese Angebote in der Innenstadt, steigern sie automatisch die Besucherzahlen. Kommunen wird daher empfohlen, solche „ortsgebundenen“ Nutzungen zu identifizieren und deren **Ansiedlung oder Rückverlagerung in die Innenstadt** zu prüfen.

Die Nutzungen dieser sogenannten „gebundenen“ Frequenz benötigt zudem auch einen **neuen planerischen Innenstadt-Ansatz**, mit einer **differenzierten Abgrenzung von einzelnen Innenstadtlagen** und räumlichen Funktionen innerhalb eines Zentralen Versorgungsbereichs. Basis hierfür muss die **Erstellung von Multifunktionalen Innenstadtkonzepten** sein. Beide Lösungsansätze sind dabei Teil des Themenfelds „Aktive Boden(vorrats)politik ermöglichen“.

Bei bisherigen Innenstadtkonzepten liegt ein starker Fokus noch immer vor allem auf dem Einzelhandel, während andere Nutzungen vernachlässigt werden. Diese Konzepte werden daher dem Ansatz einer multifunktionalen Innenstadt nicht gerecht. Kommunen sollten alle möglichen Funktionen einer multifunktionalen Innenstadt berücksichtigen und ihre Umsetzbarkeit bewerten, um daraus Entwicklungsziele abzuleiten. Nutzungen wie Dienstleistungen, Einzelhandel, Wohnraum, Coworking und andere müssen sowohl quantitativ als auch qualitativ eingeschätzt und **künftige Bedarfe prognostiziert** werden. Zudem ist die genaue Abgrenzung der Innenstadt, einschließlich angrenzender Entwicklungsflächen, als strategisches Element in den Konzepten wichtig.



ppa. Matthias Prüller  
Gesellschafter und Schwerpunktleitung Innenstadtentwicklung  
imakomm  
prueller@imakomm-akademie.de

Im Themenfeld „Frequenz für und durch den Handel erleichtern“ soll durch einen vorrangig **kooperativen Lösungsansatz** das zentrale Thema der **Betriebsnachfolge** verstärkt in den Fokus rücken. Hierbei gilt es, die Vernetzung zwischen einzelnen Akteuren und bestehenden Kommunikationsoffensiven weiter auszubauen.

Einzelne Akteure sind dabei im Themenfeld bereits sehr aktiv, eine durchgängige Vernetzung zwischen Land, den Kommunen und Verbände kann dabei noch ausgebaut werden. Hierbei ist vor allem auf die **Vernetzung auf allen Ebenen, also sowohl strategisch als auch in der konkreten Umsetzung**, in der Zusammenarbeit und bei gemeinsamen Initiativen zu verweisen. Eine landesweite gemeinsame „Kommunikationsoffensive“ kann hier einen weiteren wichtigen Beitrag leisten, potenzielle Betriebsnachfolger anzusprechen sowie auch Immobilieneigentümer zu sensibilisieren. Bereits bestehende Ansätze in der Umsetzung können damit klar bekräftigt werden.

#### Fazit/Takeaways

Das eine Allheilmittel gibt es nicht – aber wichtige Stellschrauben:

1. Die Entwicklung der Innenstadt ist ein **Gemeinschaftsprojekt**. Um die Dominanz einzelner Akteure zu überwinden, müssen Kommunen barrierearme Beteiligungsformate schaffen. Diese funktionieren nur mit klarer Eigenverantwortung, professionellen Strukturen und finanzieller Unterstützung seitens der Kommune. Eine multifunktionale Innenstadt erfordert mehr Engagement von allen Beteiligten und klare Regeln für Zusammenarbeit.
2. Kommunen brauchen **mehr Handlungsspielraum** und sollten eine aktive Bodenpolitik betreiben können. Dafür müssen Finanzierungsmöglichkeiten verbessert und rechtliche Hürden abgebaut werden.
3. Die Kommunen sind die zentralen Akteure einer multifunktionalen Innenstadt, benötigen für eine erfolgreiche Umsetzung aber geeignete Strukturen und mehr (finanzielle) Flexibilität. Ziel muss es daher sein, die **kommunale Ebene zu stärken** und die Umsetzung in Eigenverantwortung zu erleichtern bzw. überhaupt zu ermöglichen.



**Vertiefungen zu den zentralen Hemmnissen:**  
Gedanken, Thesen, Beispiele –  
so kann die Entwicklung multifunktionaler Zentren  
gelingen

# Aktive Bodenpolitik: ein Fundament zukunftsfähiger Zentren

Die Rufe nach einer Rettung der Innenstädte und Ortszentren sind unüberhörbar. Die Zentren in ihrer traditionell gewachsenen Nutzungsstruktur mit dem Schwerpunkt Einzelhandel zu erhalten, wird nicht gelingen. Innovative Nutzungskonzepte sind gefragt. Welche Instrumente sind erforderlich, damit kreative Ideen Realität werden können?

In der europäischen Geschichte sind Stadt und Handel früh eine **symbiotische Beziehung** eingegangen. In der Dynamik mittelalterlicher Stadtgründung spielten der Warenverkehr und Handelsplätze eine herausgehobene Rolle. Der Handel prägte sich in die Grundrisse der wachsenden Siedlungen ein. Zwischen Markt und Mauer hat sich in der Bürgerstadt ein fein gesponnenes Netz öffentlicher Räume entwickelt – vom amerikanischen Historiker Spiro Kostof zurecht als „universelles Merkmal des Städtischen“ charakterisiert. Anziehungskraft und Atmosphäre verdanken die Straßen und Plätze einer kunstvollen räumlichen Inszenierung, mehr aber noch der großen Nutzungsvielfalt in der Randbebauung am öffentlichen Raum. Wenn wir heute über attraktive, identitätsstiftende Stadträume sprechen, haben wir nach wie vor die Handelsfunktion vor Augen, die ihren gleichsam „natürlichen“ Ort historisch gesehen stets im Zentrum der Stadt hatte.

## Zentren in der Krise

Mit dem Wandel der Handelsformen und der seit vielen Jahren schwelenden **Krise des Handels** drohen die Städte somit ihrer prägenden öffentlichen Räume verlustig zu gehen. Hier sei erinnert an die Filialisierung seit den 1970er Jahren mit dem Austausch inhabergeführter Spezialgeschäfte durch große Kettenläden internationaler Marken oder die Verdrängungskonkurrenz der Shopping- und Outletcenter auf der grünen Wiese, die den Zentren nachhaltig ihren Kundenstamm streitig machte und die Warenhauskultur ins Abseits beförderte.

Heute stellt sich die Situation noch einmal verschärft dar: Der nicht nachlassende Siegeszug des Onlinehandels hat längst alle Betriebsformen des stationären Einzelhandels unter Druck gesetzt und trifft auf ein bereits geschwächtes Zentrensystem – mit gravierenden Wirkungen für die Umsätze des stationären Handels wie auch für die **Atmosphäre der Flaniermeilen**.

**Aller Erfahrung nach müssen wir heute davon ausgehen, dass neue Retail-Konzepte die Lücken, die der Strukturwandel reißt, nur bedingt schließen werden.**

Seitens des Handelsverbände wird erwogen, über eine Gründungsoffensive und Anreize für Neuansiedlungen nachzudenken. Multi- und Omnichannel-

Konzepte werden als Retter des innerstädtischen Einzelhandels ins Spiel gebracht, Verbindungen von Online-Handel und Showrooms vor Ort. Aber aller Erfahrung nach müssen wir heute davon ausgehen, dass neue Retail-Konzepte die Lücken, die der Strukturwandel reißt, nur bedingt schließen werden, zumal mit dem Abstieg benachbarter Handelslagen das Risiko steigt, dass die eigene Initiative entwertet wird. Wenn diese Ungewissheit zunimmt, kann es – im Sinne eines klassischen **Prisoner's Dilemma** – mit der Häufung von Geschäftsschließungen zu „leerstandsinduzierten Leerständen“ kommen<sup>1</sup>.

## Innenstädte und Ortszentren als hybrider Raum

So spricht vieles dafür, die Zukunft der Innenstädte und Ortszentren insgesamt neu zu denken und perforierte Handelslagen in eine neue urbane Vielfalt zu transformieren, in der die Handelsfunktion nur noch eine wichtige unter vielen anderen Nutzungen ist. Die Leitidee könnten offene und **inklusive Zentren** sein, die sich als ein Mosaik von synergetisch zusammenwirkenden Nutzungen darstellen: mit kombinierten Wohn-Arbeitswelten, Kulturräumen und Lernarenen. Innenstädte und Ortszentren würden sich dann als hybrider Raum präsentieren, in dem sich traditionelle Nutzungen mit innovativen Akteuren zu einer neuen Vielfalt verbinden. Wie aber kann dieses Innovationspotential eine Chance bekommen?

**Die Zukunft der Innenstädte und Ortszentren hat in der Mikrostruktur bereits begonnen.**

## Städtebauförderung und Impulsprojekte

Die Zukunft der Innenstädte und Ortszentren hat in der Mikrostruktur bereits begonnen. In vielen Städten und Gemeinden gibt es Best Practice-Beispiele für die kreative Neubespielung brachgefallener Immobilien mit Coworking Spaces, sozialen Projekten und neuen Formen des Stadtwohnens. Unterschätzt werden immer noch die stadtintegrierten konsumentennahen Manufakturen, wie zum Beispiel die sog. **Factory Stores**. Mehr noch: Gemeinwohlorientierte Initiativen bereichern mit kreativen Ideen und Projekten die Szene. Initiativen, Vereine, Netzwerke und Stiftungen übernehmen eine zunehmend wichtige Rolle.

Die vom BMWK veröffentlichte Maßnahmenliste der Bundesländer zeigt, welche **umfassende Förderkulisse** für die Stabilisierung der Innenstädte und Ortszentren inzwischen existiert<sup>2</sup>. Mit der Förderung von Stadtmarketing und Citymanagement, Verfügungsfonds für Anmietung, Zwischenerwerb von Einzelhandelsimmobilien, Schaffung von Innenstadtqualitäten und dergleichen mehr konnten bundesweit bereits viele Impulse ausgelöst werden. Die entscheidende Frage ist jedoch, wie diese punktuell auftretenden Projekte und



Core in Oldenburg – ein bereits öfters beschriebenes Beispiel für eine multifunktionale Umnutzung einer Immobilie.

Initiativen zu einer machtvollen Bewegung verbunden werden können, damit der „innovative Neubeginn“ Fahrt aufnehmen kann.

**Die entscheidende Frage: wie können punktuell auftretende Projekte und Initiativen zu einer machtvollen Bewegung verbunden werden, damit der „innovative Neubeginn“ Fahrt aufnehmen kann.**

## Bausteine zukunftsfähiger Zentren

Um die Chancen der episodisch auftretenden Hoffnungsträger für eine Stabilisierung erodierender Teilgebiete zu nutzen, braucht es neue Formen der Zusammenarbeit – mit zwei Herausforderungen im Fokus:

- Von der Stadtplanung wird erwartet, dass die neue **Multifunktionalität planungsrechtlich vorbereitet** und in einen aufgewerteten Stadtraum eingewoben wird, der resilient und nachhaltig, inklusiv und barrierefrei in Zeiten des Klimawandels eine hohe Attraktivität entfaltet.
- In Kooperation mit der Immobilienwirtschaft müssen **günstige Bedingungen für gewerbliche Nutzungen**, wie auch gemeinwohlorientierte Initiativen geschaffen werden, die sich als stabile Nachfolger des Handels etablieren können.

Damit diese beiden Säulen der urbanen Transformation wirksam werden können, sind Instrumente erforderlich, die den von Marketing, Förderung und Betreuung ausgelösten Impulsen Rückhalt geben. Für die Gestaltung multifunktionaler, nachhaltiger und inklusiver Zentren ist eine **aktive Bodenpolitik** essenziell.

## Räumliche Konzentration und Anpassung

Die Konzentration des Einzelhandels auf zentrale Standorte in attraktiven Lagen mit attraktiven und kurzen Wegen ist eine logische Konsequenz der zunehmenden Erosion. So werden die Kommunen auf längere Sicht nicht umhinkommen, über Ausdehnung und Struktur der Zentren, die **Verkürzung** der Wegelängen und die **Umnutzung der Ränder** nachzudenken. Um attraktive nachhaltige Räume zurückzugewinnen, wird es stadtentwicklungspolitisch geboten sein, die zentralen Versorgungsbereiche neu zu definieren und zu programmieren.

Um Missverständnissen vorzubeugen: Hier geht es nicht um Rückbau. Ziel ist es, neue Nutzungen zu etablieren, die Erdgeschosse zu beleben, öffentliche Räume aufzuwerten und begrünen, um Publikum anzulocken.

Auch die Ansiedlung neuer Wohnungen und Arbeitsplätze in den Zentren kann einen Beitrag zur Stabilisierung leisten. Mit dem 2018 eingeführten Baugebietstyp „Urbanes Gebiet“ haben Kommunen die Chance, Wohnen in die Innenstadt zurückzubringen.

## Stabile Ankernutzungen – Erneuerung der Großbauten

Warum nicht die Chance ergreifen, Einrichtungen, genuine Zentrumsnutzungen, die an die Peripherie gezogen sind, wieder „in die Stadt“ zu holen.

Als Beispiel ist hier die **Stadt Siegen** zu nennen, wo die Universität in leerstehende Immobilien in der Oberstadt zurückkehrt. Die Universitätsbibliothek zieht das ehemalige Karstadt-Kaufhaus ein und die Architekturfakultät nutzt ein umgebautes Druckereigebäude.



Durch die Stadt Nürnberg erworbene ehemalige Karstadt-Filiale in der Nürnberger Fußgängerzone.

Nicht immer wird es gelingen, leerstehende Immobilien mit öffentlichen Einrichtungen wiederzubeleben. Multifunktionale Projekte wie das **Marktquartier Recklinghausen**, wo ein privater Entwickler in ein Karstadt-Warenhaus Nahversorgung, Gastronomie, betreutes Wohnen, Büros und Praxen sowie eine Kindertagesstätte integriert hat, finden oft nicht genug Interessenten. Wie hoch die Hürde für eine Reaktivierung ist, dokumentieren Jahrzehnte dauernde Leerstände in vielen Städten. Sollen lange Leerstandsphasen vermieden werden, hilft nur der **Erwerb der Immobilie**, wie unlängst von der **Stadt Nürnberg** im Fall einer leerstehenden Kaufhof-Filiale gewagt. Sei es, um innovativen Konzepten eine Chance zu geben; sei es, um im Betrieb ggf. weniger profitable Nutzungen querfinanzieren zu können.

**Das Feld der Immobilienwirtschaft ist immer noch zu fragmentiert, um einen zukunftsträchtigen Nutzungsmix zum Standard der „Innenstadt von Morgen“ zu machen.**

#### Neue urbane Vielfalt

Einhergehen muss die Erneuerung der Großbauten mit der **Stabilisierung des Umfelds** durch Ansiedlung innovativer gewerblicher Unternehmen und Initiativen aus dem Bereich Kultur, Soziales und Wohnen. Wenn zum Beispiel ein gläsernes Haus für Backkunst mit regionalen Produkten in ein leerstehendes Gebäude einziehen oder ein freies Kunst- und Kulturzentrum mit Ateliers, Künstlerwohnungen und Veranstaltungsraum entstehen soll, stellen die immobilienwirtschaftlichen Rahmenbedingungen oftmals eine zu große Hürde dar.

**Dynamik werden die Kommunen nur dann in die Ansiedlung innovativer Nutzungs- und Bauprojekte bringen, wenn zur intensiven Betreuung und Förderung eine Reduzierung der Grundstückskosten – etwa über die Anwendung des Erbbaurechts – hinzukommt.**

Viele dieser kleinteiligen multifunktionalen Projekte passen nicht in klassische immobilienwirtschaftliche Portfolios. Denn das Feld der Immobilienwirtschaft ist immer noch zu fragmentiert, um einen zukunftsträchtigen Nutzungsmix zum Standard der „Innenstadt von Morgen“ zu machen (Alexander von Erdély)<sup>3</sup>. Dynamik werden die Kommunen nur dann in die Ansiedlung innovativer Nutzungs- und Bauprojekte bringen, wenn zur intensiven Betreuung und Förderung eine **Reduzierung der Grundstückskosten** – etwa über die Anwendung des Erbbaurechts – hinzukommt.

#### Strategischer Grunderwerb

**Gerade im Handlungsfeld des zielgenauen und kleinteiligen Grunderwerbs dürfte sich der Erfolg der Erneuerungskonzepte in Breite und Wirkung entscheiden.**

Für die sich abzeichnenden Maßnahmen – die räumliche Konzentration der Einkaufsbereiche, die multifunktionale Nachnutzung von Schlüsselimmobilien und leerstehenden Ladenflächen und die Maßnahmen zur Klimaanpassung



– ist ein strategisch ausgerichteter kommunaler Grunderwerb die *Conditio sine qua non*.

Bei der Realisierung größerer Projekte wird der Einsatz finanzieller und personeller Ressourcen von den Kommunen positiv bilanziert, obwohl Mitarbeiter über längere Zeit an ein Projekt gebunden werden<sup>4</sup>. Es reicht jedoch nicht, Bewegung in die Entwicklung der **Schlüsselgrundstücke** zu bringen. Ohne koordinierte Einzelmaßnahmen im betroffenen **Umfeld** wird der multifunktionale Neubeginn in den Zentren Stückwerk bleiben.

Gerade im Handlungsfeld des **zielgenauen und kleinteiligen Grunderwerbs** dürfte sich der Erfolg der Erneuerungskonzepte in Breite und Wirkung entscheiden. Kritiker merken an, dass zivilgesellschaftliche Akteure – Kulturschaffende, soziale Träger, Baugruppen oder kleine Genossenschaften – eher zögernd als Partner auf Augenhöhe wahrgenommen werden. Als Hindernisse werden oft weniger unterschiedliche Zielvorstellungen als vielmehr „unterschiedliche Mentalitäten und Vorgehensweisen“ identifiziert<sup>5</sup>. Die Öffnung der Projekte für innovative Nutzungs- und Bauprojekte kann hier viel bewegen.

Um in den betroffenen Zentren eine „**Stadtrendite**“ (Adrian et al. 2021) zu erreichen, müssen die Kommunen mit vielen Akteuren verhandeln und flexibel reagieren können. Ein systematisches Leerstandsmanagement, die Prüfung der Betriebskonzepte möglicher Interessenten und die Klärung der Standortverträglichkeit der Folgenutzung gehen weit über die klassische Bodenvorratspolitik hinaus. Das wirft die Frage auf, ob die kommunale Liegenschaftsverwaltung mit ihren Partnern über die Kapazitäten verfügt, um sich dieser Aufgabe zu stellen. Eingebunden in klassische Sanierungsverfahren, für die sich Kommunen entscheiden, könnte die Gründung eines **Grundstücksfonds** mit treuhänderisch tätigen Kooperationspartnern erwogen werden.

Wie erfolgreich eine solche Strategie auch außerhalb formalisierter Verfahren sein kann, zeigt das **Beispiel Antwerpen**<sup>6</sup>. Als autonomes städtisches Unternehmen verwaltet die AG Vespa im Auftrag der Kommune Immobilien und städtische Projekte. Neben der Entwicklung von größeren Projekten wie der Umnutzung des Militärkrankenhauses in ein grünes Wohnquartier arbeitet die AG Vespa an der Stabilisierung der Innenstadt, indem sie leerstehende und baufällige Immobilien erwirbt und als hochwertige nachhaltige Woh-

nungen wieder auf den Markt bringt. Die Käufer müssen sich verpflichten, die Immobilie mindestens fünf Jahre lang zu bewohnen. Die Kontinuität des Programms wird über einen Umlauffonds gesichert. Im Rahmen der Boden- und Immobilienpolitik erneuert die AG Vespa gezielt vernachlässigte Immobilien durch Wohn- und Geschäftsräume, um das Viertel zu beleben. Nachhaltigkeit und eine starke Architektur stehen dabei immer im Vordergrund.

#### Fazit/Takeaways

1. Wenn die Kommunen ihre Innenstädte und Ortszentren als Innovationslabor für neue Konzepte und Nutzungsbilder stärken wollen, können sie auf eine inzwischen gut sortierte Förderkulisse aufbauen.
2. Soll es aber gelingen, den notwendigen Wandel in einen nachhaltigen Erneuerungsprozess zu überführen, wird eine aktive Bodenpolitik unerlässlich sein. Angesichts der skizzierten Risiken geht es jedoch weniger um eine langfristig angelegte Flächenbevorratung als um eine zielgenaue kleinteilige Strategie.
3. Denn die Reaktivierung leerstehender Großimmobilien, die notwendigen städtebaulichen Korrekturen und der kleinteilige Erneuerungsprozess von Parzelle zu Parzelle müssen synchron gestaltet werden.



Prof. em. Dr. Franz Pesch  
pp a | s architektur stadtplanung  
pesch@pesch-partner.de

<sup>1</sup> Handelsverband Deutschland (HDE): Zukünftige Entwicklung der (Innen-)Städte. Link: <https://einzelhandel.de/innenstadt/14030-zukuenftige-entwicklung-der-innen-staedte>

<sup>2</sup> Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz BMWK: Maßnahmenliste der Bundesländer zur Innenstadtförderung.

<sup>3</sup> Immobilien aktuell. Link: <https://www.immobilien-aktuell-magazin.de/topics/interview-alexander-von-erdely-die-immobilienbranche-ist-zu-fragmentiert/>

<sup>4</sup> Luise Adrian, Arno Bunzel, Daniela Michalski, Ricarda Pätzold: Aktive Bodenpolitik: Fundament der Stadtentwicklung. Bodenpolitische Strategien und Instrumente im Lichte der kommunalen Praxis, Berlin 2021

<sup>5</sup> Der Paritätische Gesamtverband: Positionspapier für eine gemeinwohlorientierte Bodenpolitik, Berlin 2023

<sup>6</sup> AG Vespa, Antwerpen. Link: <https://www.agvespa.be/over-ag-vespa>; Valerie Van de Velde: Antwerpener Akupunktur. Bauwelt 12/2014, Stadtbauwelt 201, S. 49

# Was sollten Kommunen tun, dulden oder unterlassen, um lebendige Innenstädte zu unterstützen?

## Die Innenstadttransformation verlangt Vernetzung, Agilität und Verantwortung

### Vernetzungsfunktion von Zentren – ein bisher vernachlässigtes Kernelement von Innenstadtstrategien

Wann waren Sie das letzte Mal in der Innenstadt und warum? Ich habe mir diese Frage auch gestellt. Fasst man die vielen unterschiedlichen Gründe zusammen, komme ich auf ein einfaches Wortpaar – Vernetzung und Synergien. Die Innenstädte und Zentren haben eine **Kommunikations- und Vernetzungsfunktion** in mehrfacher Hinsicht. Hier finden Menschen und Unternehmen zusammen, tauschen sich aus und vernetzen sich. Interessenten, Kunden und Käufer finden Waren und Dienstleistungen. Unternehmen finden Arbeitskräfte sowie kreative und innovative Köpfe. Touristen suchen Sehenswürdigkeiten, Gastronomie und öffentliche Räume auf. Öffentliche Räume sind auch konstitutives Element der politischen Meinungsäußerung, von Kundgebungen und Protesten. Die Innenstädte und Zentren bringen auf unterschiedlichen Ebenen Nachfrage und Angebot, das Sehen und Gesehen-Werden, das Hören und Gehört-Werden zusammen.

Die Vernetzungsfunktion geht weit über den bloßen Warenaustausch hinaus. **Neue Innenstadtentwicklungskonzepte** sollten daher verstärkt auf die Vernetzungsfunktion eingehen. Nutzungen wie Produktion, Logistik, Wohnen, Dienstleistungen, Kultur, Bildung, Sport und Tourismus müssen dabei natürlich berücksichtigt werden, aber bei der Erarbeitung von Zielbildern sollten die Vernetzung und die möglichen Synergien mitgedacht werden. Nur dann entsteht ein Mehrwert für die Nutzer der Innenstadt und der Zentren.

### Transformationsmanagement: mehr als ein Quartiers-/Innenstadtmanagement

Die Innenstadt ist einer der baulich am höchsten verdichteten Bereiche in einer Stadt. Wir wollen lebendige, urbane, vielfältige Innenstädte. Gleichzeitig wissen wir, dass wir unsere Innenstädte auch an den Klimawandel anpassen und resilient gestalten müssen. Wir denken über konsumfreie Räume, Plätze zum Verweilen, Verschattung, Dach- und Fassadenbegrünung nach. Beides schließt sich nicht aus, widerspricht aber dem bisher einseitigen Vorgehen bei der Entwicklung der Innenstädte und Zentren. Wir müssen zukünftig die unterschiedlichen Anforderungen an diese Räume vereinen – ein besseres **Nebeneinander** von laut und leise, lebendig und entspannend, Gebäuden und Natur ist gefragt.

Was meistens aber nicht berücksichtigt wird, ist die Tatsache, dass die Besuchenden der Innenstadt sich heute anders im öffentlichen Raum bewegen.



Diesen Gedanken können wir auch auf die Digitalisierung übertragen. Derzeit arbeiten die digitale Welt und die reale Welt noch gegeneinander. Käufer wandern zum Onlinehandel ab und schwächen dadurch den Standort Innenstadt – so lautet der übliche Rückschluss. Was meistens aber nicht berücksichtigt wird, ist die Tatsache, dass die Besuchenden der Innenstadt sich heute anders im öffentlichen Raum bewegen. Sie laufen nicht auf den dafür vorgesehenen Wegen, sie treffen sich nicht an den dafür geplanten Orten – und das deshalb, weil eine App eine andere Empfehlung gibt: hier ist der kürzeste Weg, hier gibt es das günstigste Angebot und hier gibt es das beste Foto. Wir sehen das enorme Potenzial, das sich aus der digitalen Welt für Besucherfrequenzen ergibt, wir nutzen es aber noch nicht ausreichend für die reale Welt der Innenstädte.

Die Zauberworte lauten Kooperation und Vernetzung. Die Akteure der Innenstadt können die digitale und reale Welt nur zusammenbringen und Synergien nutzen, wenn sie sich vernetzen und kooperieren. Dann könnten Kosten für Entwicklung und Wartung geteilt, Angebote und Leistungen vernetzt, bauliche Maßnahmen abgestimmt und Mehrwerte generiert werden.

Ganz gleich, ob Klimawandel, Digitalisierung, demografischer Wandel, Strukturwandel in der Wirtschaft und im Handel, Mobilitätswende – alle Herausforderungen können nur durch einen Ebenen übergreifenden und interdisziplinären Ansatz sinnvoll angegangen werden. Da dies in der Regel nicht von allein passiert, benötigen wir ein Transformationsmanagement – und zwar nicht nur für die Innenstädte und Zentren.



Transformationsmanagement bedeutet in diesem Zusammenhang nicht nur die Einführung des bekannten Quartiers- oder Innenstadtmanagers, sondern steht für einen **zielorientierten, agilen Gesamtprozess**, an dem sich alle Akteure gleichermaßen beteiligen und auch Verantwortung übernehmen. Die Lösungen und Projekte müssen vom Ziel rückwärts gedacht werden. Was muss ich heute tun, um das Ziel X in der Zukunft Y zu erreichen?

### Innenstadttransformation: Die Trägheit üblicher Konzepte überwinden mit dem pragmatischen Steuerungsansatz aus „Tun, Dulden und Unterlassen“

#### Agilerer Steuerungsansatz nötig: Tun, Dulden, Unterlassen

Integrierte Entwicklungskonzepte und Innenstadtkonzepte sind wichtig, um Strategien, Ziele und Maßnahmen zu entwickeln sowie nachhaltige Entscheidungen zu treffen. Allerdings ändern sich die Rahmenbedingungen schnell, und die Wirkungsweise der Konzepte – auch wenn diese im Rat beschlossen wurden – ist begrenzt. Es empfiehlt sich daher, ein etwas **agilerer und zielorientierter Steuerungsansatz** bei der Umsetzung, natürlich auf Basis eines Entwicklungskonzeptes. Ein pragmatischer Ansatz ist die Dreiteilung in Tun, Dulden und Unterlassen:

#### Was sollten wir tun?

Der Maßstab für eine Bewertung sollte nicht mehr die Einteilung in Nutzungskategorien, sondern die Auswirkungen der Nutzungen auf die Innenstadt sein, wie Frequenz, Emissionen, Verkehrsaufkommen etc.

- Ziel- und **ergebnisorientiertes Handeln**: Was wollen wir in der Zukunft erreichen und welche Maßnahmen sind heute hierfür notwendig?

- **Mehr Experimente** und Reallabore wagen. Keine kleinteiligen, zeitraubenden Prozesse mit minimalen Verbesserungen, stattdessen schnelle, einfache Experimente mit möglichst großer Wirkung.

- Intensivere und regelmäßige **Vernetzung der Akteure**. Das betrifft die Eigentümer, insbesondere aber auch bisher wenig bis gar nicht eingebundene Gruppen.

- **Multifunktionalität by design**. Alle baulichen Veränderungen im Hoch- und Städtebau sollten multifunktional gedacht und umgesetzt werden. Warum nutzen wir die Gebäude nicht auch nach den Öffnungszeiten?

- Alle Arten von Nutzungen in der Innenstadt sind in Erwägung zu ziehen. Der Maßstab für eine Bewertung sollte nicht mehr die Einteilung in Nutzungskategorien, sondern die **Auswirkungen der Nutzungen** auf die Innenstadt sein, wie Frequenz, Emissionen, Verkehrsaufkommen etc.

- Eigentümer sind Schlüsselakteure und daher wichtig für eine abgestimmte und nachhaltige Entwicklung. Die Anreize für ein Handeln im Sinne einer lebendigen und vielfältigen Innenstadt sind aber bisher zu gering. Die **finanziellen Wirkungsmechanismen** müssen so angepasst werden, dass vielfältig genutzte Gebäude ökonomisch attraktiver sind als Leerstand – und dies bedeutet nicht, gegen den Markt anzufördern, sondern anders zu steuern.

Die finanziellen Wirkungsmechanismen müssen so angepasst werden, dass vielfältig genutzte Gebäude ökonomisch attraktiver sind als Leerstand – und dies bedeutet nicht, gegen den Markt anzufördern, sondern anders zu steuern.

#### Was sollten wir zukünftig besser unterlassen?

- **Kein Mikromanagement** mehr von Prozessen und Projekten. Die Mitwirkenden müssen Freiraum bekommen und gleichzeitig dafür auch Verantwortung übernehmen. Ko-Produktion bedeutet nicht nur, zusammen zu diskutieren und zu planen, sondern auch Verantwortung für die Umsetzung zu übernehmen.

Nicht noch mehr Sondergebietskulissen und zeitlich beschränkte Regelungen im BauGB sowie Einschränkungen der kommunalen Planungshoheit.

- Nicht noch mehr Sondergebietskulissen und zeitlich beschränkte Regelungen im BauGB sowie Einschränkungen der **kommunalen Planungshoheit**. Klare einfache Regelungen und Strukturen, am besten ressortübergreifend abgestimmt. Viele Regelungen im BauGB werden angewendet, wenn Sie

# Mit Kommunikation und Dialog zu einem neuen Miteinander

sinnvoll sind oder eben nicht angewendet, wenn sie nicht sinnvoll sind. Immer neue zeitlich befristete Regelungen oder Gebietskulissen, die mit aufwändigen Studien und Untersuchungen nachgewiesen werden müssen, erschweren jegliche Umsetzung.

- Ein ordentlich ausgestattetes Förderprogramm mit handhabbaren Regelungen und langer Laufzeit ist ausreichend. Es bedarf **keiner Ad-hoc-Förderprogramme** mit zeitlicher Befristung und komplizierten Regelungen für jedes einzelne Thema. Wir müssen die Herausforderungen gemeinsam lösen, nicht sektoral voneinander getrennt.

**Ko-Produktion bedeutet nicht nur zusammen zu diskutieren und zu planen, sondern auch Verantwortung für die Umsetzung zu übernehmen.**

Was sollten wir dulden?

- **Fehlerkultur neu einüben.** Mehr Experimente und Reallabore bedeutet auch, dass einzelne Maßnahmen scheitern können. Dies ist im Einzelfall zwar ein Verlust, kann in der Gesamtheit der Maßnahmen aber zu einer Verbesserung führen. Wichtig ist, aus den Fehlern zu lernen und das Wissen auch weiterzugeben, sodass sich die Fehler nicht wiederholen.

- **Wohnen** in der Innenstadt ist nicht immer sinnvoll, aber kann je nach Ausgangslage eine gute Ergänzung darstellen. Eine lebendige Innenstadt mit hoher Besucherfrequenz verträgt sich nicht immer mit dem Ruhebedürfnis beim Wohnen. Dennoch, auch in der Innenstadt gibt es mehr oder weniger belebte Lagen. In Klein- und Mittelstädten sowie Stadtteilzentren ist Wohnen daher durchaus eine ökonomisch und strategisch vertretbare Nutzung. Wohnen in den Innenstädten und Zentren wird aber keinen Beitrag zum dringend benötigten kostengünstigen Wohnraum leisten können. Hierfür sind die Boden- und Immobilienpreise in den Zentren deutlich zu hoch.



Dr.-Ing. Timo Munzinger  
Referent für Hochbau, Städtebau, Stadtplanung und Stadtentwicklung  
Deutscher Städtetag  
timo.munzinger@staedtetag.de

## Sonderzonensatzung Innenstadt

**Warum ermöglichen wir nicht den Kommunen per Satzung die Ausweisung einer „Sonderzone Innenstadt“?**

In der Realität ist die Umsetzung des vorgeschlagenen Dreiklangs aus Tun, Dulden und Unterlassen leider nicht immer einfach. Allzu oft scheitert der gute Wille an rechtlichen Hürden, Vorgaben aus Förderprogrammen oder Fragen der Haftung. Weitere kleinteilige Verbesserungen in einzelnen Paragraphen werden uns daher nur begrenzt weiterhelfen. Wir benötigen vielmehr einen **gebündelten Ansatz**, der ungeachtet der Ressortzuständigkeiten das Ziel in den Blick nimmt – lebendige und attraktive Innenstädte zu entwickeln.

Über das Ziel dürfte schnell ein Konsens herzustellen sein. Die Frage, wie man dieses Ziel erreicht, ist hingegen strittig. Entsprechend wird über jede einzelne Maßnahme diskutiert und gerungen. Dieses Vorgehen ist ressourcenintensiv und zu langsam. Warum ermöglichen wir nicht den Kommunen per Satzung die Ausweisung einer „Sonderzone Innenstadt“? In dieser Sonderzone kann dann per Definition von fachgesetzlichen Regelungen abgewichen werden. Wir öffnen den Raum für echte Experimente und Reallabore mit neuen Rahmenbedingungen und testen dabei auch gleich neue Regelungen, Gesetze und die adäquate Förderung.

### Fazit/Takeaways

1. Die Innenstadttransformation verlangt Vernetzung, Agilität und Verantwortung. Dies sind Elemente, die in üblichen Innenstadtkonzepten meist vernachlässigt werden.
2. Die Trägheit üblicher Konzepte muss überwunden werden. Dafür bietet sich der pragmatische Steuerungsansatz aus „Tun, Dulden und Unterlassen“ an.
3. Ein rechtlicher Ansatz, um wesentliche Maßnahmen eines „Tuns, Duldens und Unterlassens“ zu ermöglichen, wäre eine „Sonderzone Innenstadt“. Diese könnte per Satzung durch die Kommune ausgewiesen werden.

## Eine erfolgreiche Innenstadtentwicklung braucht Miteinander statt Gegeneinander. Dazu nötig: ein ernst gemeinter und professioneller Dialog

Innenstadtentwicklung umfasst Nutzungskonflikte.

Die Entwicklung zu multifunktionalen Innenstädten und Zentren steht vor zahlreichen Herausforderungen. Eine davon sind Proteste von Teilen der Bevölkerung gegen geplante Bau- und Infrastrukturprojekte. Beispielsweise artikulieren Bürgerinitiativen ihren Unmut. Manchmal eskaliert die Auseinandersetzung, ein sachlicher Austausch ist dann kaum noch möglich. Einige Gruppen versuchen den Eindruck zu erwecken, sie sprächen für die gesamte Bevölkerung. Der öffentliche **Druck** ist mitunter so stark, dass politische Akteure vor geplanten Projekten zurückschrecken, selbst wenn sie geboten und für die Gesamtgesellschaft sinnvoll wären.

Konflikte sind indes nicht überraschend. So gibt es in der Regel **Nutzungskonflikte** unter anderem zwischen den Bereichen Wohnen, Arbeiten, Mobilität und Freizeit. Zudem unterscheiden sich Menschen in ihrem Wissen, ihren Werten und ihren Interessen. Wie lassen sich dennoch gesellschaftlich tragfähige Lösungen finden?

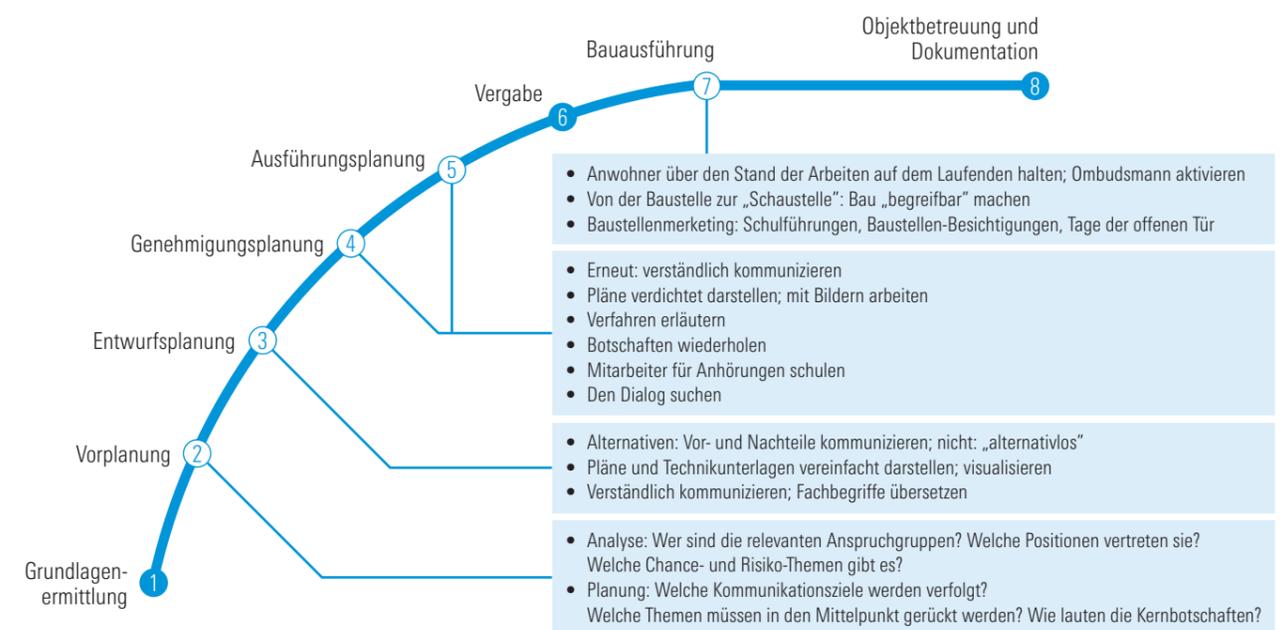
Eine frühzeitige Kommunikation verringert die Gefahr von Konflikten.

Klar ist, dass solche Lösungen eine gute und dialog-orientierte Kommunikation zwischen Bürgern, Verbänden, Initiativen, Vorhabenträgern sowie Politik und Verwaltung voraussetzen. Die Legitimation von Bau- und Infrastrukturprojekten beruht nicht nur auf gesetzlich vorgeschriebenen, formalen Rechtsverfahren, sondern sie bedarf auch einer systematisch geplanten **Projektkommunikation** sowie einer frühzeitigen und informellen Bürgerbeteiligung. Dann lässt sich die Gefahr, dass es zu destruktiven Konflikten kommt, deutlich verringern. Und oft führt der Dialog auch zu Verbesserungen an den ursprünglichen Planungen.

Und oft führt der Dialog auch zu Verbesserungen an den ursprünglichen Planungen.

Leitfäden für Kommunikation und dialogische Bürgerbeteiligung nutzen.

Mittlerweile existieren zahlreiche Leitfäden für Kommunikation und dialogische Bürgerbeteiligung. Beispielsweise hat der Verein Deutscher Ingenieure (VDI) die **VDI-Richtlinie 7001** vorgelegt: „Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Bau- und Infrastrukturprojekten“.



Darin finden sich einige Grundregeln für gute dialogische Beteiligung. Dazu zählen:

- 1 Es muss Gestaltungsspielräume geben (am besten zwei bis drei Varianten statt eine fertige Lösung).
- 2 Frühzeitige Einbeziehung aller Betroffenen.
- 3 Einbeziehung von unterschiedlichen Interessen und Perspektiven.
- 4 Aufgeschlossene und wertschätzende Grundhaltung.
- 5 Professionelle Prozessgestaltung für Fairness und Transparenz; klare Rahmenbedingungen.
- 6 Die Kommunikation muss auch für Laien verständlich sein.

Für die Projektkommunikation sind Besonderheiten in den einzelnen Projektphasen zu beachten. Sie werden in der VDI-Richtlinie 7001 entlang der Leistungsphasen für Architekten und Ingenieure beschreiben (siehe Abb. S. 35).

#### Umfrage 2024 zeigt: Beteiligung über Information hinaus wirkt.

Viele Vorhabenträger halten sich an diese Regeln, wie eine **Umfrage** der Universität Hohenheim und der österreichischen Kommunikationsberatung clavis aus dem Frühjahr 2024 zeigt. Fast alle der 224 befragten Projektverantwortlichen setzten bei Bauvorhaben auf freiwillige Kommunikation – 87 Prozent mit dem Ziel der Information, 72 Prozent mit dem Ziel des Dialoges. Kommunikation und Beteiligung sind nicht nur gesellschaftlich sinnvoll, sie zahlen sich auch für die Vorhabenträger aus: Nahezu zwei Drittel der Befragten schätzen den Nutzen der Kommunikation höher ein als die Kosten. Und 72 Prozent der Vorhabenträger geben an, dass die Kommunikation ihr Projekt positiv beeinflusst hat. Sie nennen unter anderem folgende Wirkungen ihrer Projektkommunikation:

Die Kommunikation hat ...

1. ... die Planungen für die Öffentlichkeit nachvollziehbar gemacht. (83 %).
2. ... das kooperative Miteinander mit den Stakeholdern gefördert. (80 %).
3. ... die Akzeptanz des Projektes erhöht. (71 %).
4. ... das Projekt inhaltlich optimiert. (58 %).

Die meisten Vorhabenträger setzen Pressearbeit, Informationsveranstaltungen, Projekt-Webseiten, Broschüren, Visualisierungen und Social Media ein. Sie dienen der **Information**. Zahlreiche Vorhabenträger setzen zudem Dialog-Veranstaltungen sowie Rundgänge und Begehungen ein. Sie dienen dem **Dialog**.

#### Bürgerforen als wirkungsvolle Dialogformate, die der gesellschaftlichen Vielfalt Rechnung tragen und den „Leisen“ statt nur den „Lauten“ Gehör verschaffen

##### Bürgerforen zeigen sich als besonders wirkungsvoll.

Ebenfalls dem Dialog dienen die relativ neuen **Bürgerräte bzw. Bürgerforen**. Dabei handelt es sich um Dialog-Veranstaltungen mit zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern. Sie wurden bislang nur von wenigen Projektverantwortlichen durchgeführt. Aber diejenigen, die dieses Instrument verwendet haben, beurteilen es als ganz besonders nützlich für den Erfolg des eigenen Projektes (siehe nebenstehende Abb. S. 37).

##### Weg von untypischen Teilnehmenden.

Aber was macht Bürgerforen so nützlich? Herkömmliche Beteiligungs-Formate gehen oft mit einem Problem einher: Die Teilnehmenden sind untypisch für die gesamte Gesellschaft. Es artikulieren sich vor allem die formal höher Gebildeten, die Extrovertierten oder die „Lauten“. Dialog-Veranstaltungen mit zufällig ausgewählten Bürgern (Bürgerforen, Bürgerräte) sind eine Reaktion darauf. Dieses Format soll auch den „Leisen“ Gehör verschaffen. Dies wird durch die **Zufallsauswahl** gewährleistet. Die Auswahl erfolgt am besten über das Einwohnermelderegister. Auch sollten diejenigen Menschen, die kontaktiert wurden und zu einer Teilnahme bereit sind (meist 3 bis 5 % der Kontaktierten), noch nach Alter, Geschlecht und ggf. Bildung „quotiert“ werden.

Im statistischen Sinne repräsentativ ist ein solches Bürgerforum dennoch nicht. Aber er ist dann „vielfältig“; in ihm sind zahlreiche und heterogene Perspektiven aus verschiedenen Lebenswirklichkeiten vertreten.

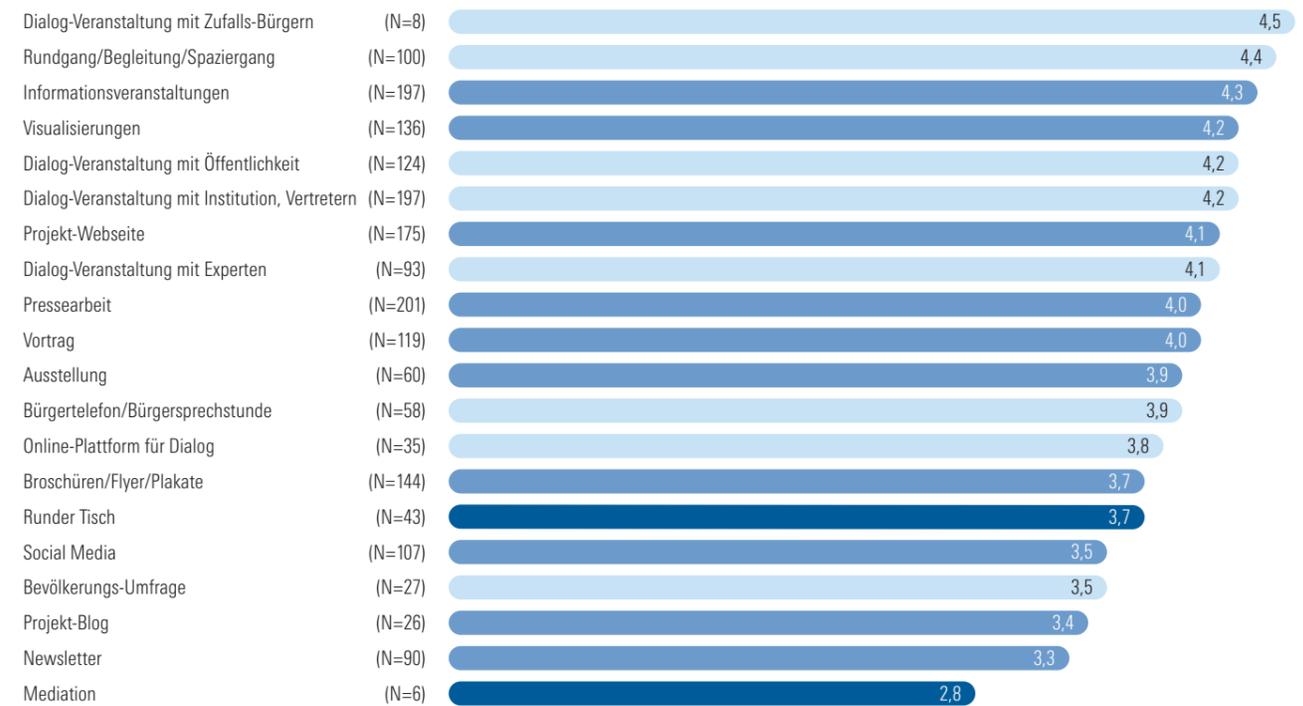
##### Bürgerforen auf kommunaler Ebene.

Auf kommunaler Ebene setzen sich Bürgerforen meist aus 20 bis 40 Personen zusammen, die sich ca. 4- bis 5-mal treffen, Experten und Akteursgruppen anhören und dann zu einer **Empfehlung** gelangen. Wichtig ist: Die Empfehlungen des Bürgerforums sind nicht bindend. Das Bürgerforum berät Entscheider. So wie es Interessengruppen, Fachleute etc. auch tun. Nur aus einer anderen Perspektive.

Auch wenn die Empfehlungen nicht bindend sind, sollten Entscheider auf sie eingehen: Welchen Empfehlungen folgen sie? Welchen nicht – und warum nicht? Die Anschlussfähigkeit der Ergebnisse an Politik und Verwaltung muss vorbereitet werden. Es braucht Formate, in denen die Politik auf die Ergebnisse „reagiert“ bzw. dazu Stellung nimmt.

#### „Schauen Sie bitte nochmals auf die von Ihnen ausgewählten Kommunikationsmaßnahmen: Wie bewerten Sie deren jeweiligen Nutzen für den Erfolg Ihres Projektes?“

Mit der Skala von 1 = geringer Nutzen bis 5 = hoher Nutzen können Sie Ihre Entscheidung abstimmen.



Der Nutzen von Informations- und Dialog-Instrumenten aus Sicht von 224 Vorhabenträgern (2024)

#### Bürgerforen in Kombination mit weiteren Dialogformaten anwenden.

Die bisherigen Erfahrungen mit solchen Bürgerforen auf kommunaler und regionaler Ebene sind sehr positiv. Oft lassen sich **gesellschaftlich tragfähige Lösungen** finden – und zwar im Dialog mit den Anspruchsgruppen. Dies setzt eine Offenheit aller Beteiligten voraus. Und es erfordert zunächst eine frühzeitige und transparente Information über den Ist-Stand, die Ziele und die möglichen Wege, diese Ziele zu erreichen (inklusive jeweiliger Vor- und Nachteile). Darüber hinaus sind die Wahl geeigneter Beteiligungsformate und ihre kluge **Kombination** wichtig. Bürgerforen mit zufällig ausgewählten Bürgern sind geeignet, um vielfältige Perspektiven aus der Bürgerschaft einzubringen. Sie sind ebenfalls geeignet, um auch den „Leisen“ in der Gesellschaft Gehör zu verschaffen. Bürgerinitiativen und andere Interessensgruppen können ihre Argumente und Sichtweisen im Bürgerforum als geladene Gäste vortragen, ebenso wie Experten Input in die Diskussion geben. Zu welchen Teilaspekten und in welcher Tiefe, das entscheiden die Bürger im Bürgerforum. Sie sind in der Regel gut in der Lage, auf diese Weise das für Empfehlungen notwendige Wissen zu erwerben.

Die Empfehlungen selbst zeigen: Bürger können nach etwa **vier Sitzungen** differenzierte Empfehlungen an Politik und Verwaltung formulieren. Zudem sind Bürger in ihren Empfehlungen oft mutiger als gedacht. Frei von vermeintlichen parteipolitischen Zwängen kommen sie zu vernünftigen Empfehlungen.

Dies alles sollte durch eine breite Information der Bevölkerung sowie durch Elemente einer Online-Beteiligung – etwa beim Sammeln von Themen – **ergänzt** werden. Eine solche dialog-orientierte Beteiligung verhindert nicht, dass Konflikte weiterhin bestehen. Aber sie erhöht die Chance, dass eine tragfähige Lösung gefunden wird. So kann konfrontatives Gegeneinander vermieden und kooperatives Miteinander gefördert werden.

#### Fazit/Takeaways

1. Eine erfolgreiche Innenstadtentwicklung braucht Miteinander statt Gegeneinander. Dies setzt eine frühzeitige und transparente Kommunikation sowie einen ernstgemeinten Dialog zwischen Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft voraus.
2. Politik und Verwaltung sollten nicht gleich DIE eine fertige Lösung präsentieren, sondern Lösungsvarianten. Deren Vor- und Nachteile sind dann zu diskutieren. Dabei sind in der Regel kombinierte Formate mit a) Informationsveranstaltungen, b) Bürgerforen sowie c) einer Online-Beteiligung sinnvoll.
3. Kommunikation und Dialog verhindern nicht, dass es bei Innenstadtentwicklung zu Konflikten kommt. Aber sie erhöhen die Chance auf eine tragfähige Lösung.



Prof. Dr. Frank Brettschneider  
Institut für Kommunikationswissenschaft,  
Universität Hohenheim  
frank.brettschneider@uni-hohenheim.de

# Der Spagat: Frequenz für und durch den Handel erleichtern und eine neue Mobilität

## Gedanken zur Innenstadtentwicklung: Alles bleibt anders

Innenstädte und Ortzentren sind die Herzen unserer Städte. Die Ansprüche an eine Innenstadt sind dabei vielfältig: Für die Einwohner ist sie der Ort für die schnelle Erledigung ihrer alltäglichen Dinge, Tagesgäste wollen sie erkunden und flanieren, Geschäftsreisende schätzen kurze Wege zwischen Bahnhof, Unterkunft und Büro. Über allem schwebt also die Frage, wie sieht die multifunktionale Innenstadt idealerweise aus. Deshalb gestalten die IHKs vor Ort die Zukunft der Innenstädte für die Wirtschaft gerne mit.

Denn die Innenstadt ist wirtschaftliches Zentrum aber auch Standortfaktor. Die durch sie vermittelte Lebensqualität spielt eine entscheidende Rolle bei der Fachkräftesicherung und der Ansiedlung von Unternehmen.

Schon immer war der Anpassungsdruck auf innerstädtische Unternehmen groß. Veränderungen in Konsum- und Reiseverhalten sind ihre Inhaber seit jeher gewohnt. Die Unternehmen entwickeln sich weiter und stellen sich den Herausforderungen der Zeit. Die Auswirkungen der Corona-Pandemie wirkten auf diesen Wandel in den Innenstädten wie ein Brandbeschleuniger. Gestiegene Kosten und fehlendes Vertrauen in die Zukunft tun ihr Übriges und führen zu einer Kaufzurückhaltung der Kundschaft. Um Innenstädte und Ortzentren zu stärken, braucht es neue Ideen, Strategien und Konzepte. Denn noch nie war die Wucht an Themen – Mobilität, Digitalisierung, Wohnen, Klima, Energiekosten – so geballt wie aktuell. Handel ist und bleibt die zentrale Rolle unserer Innenstädte, aber seine Bedeutung nimmt ab.

## Handel ist und bleibt die zentrale Rolle unserer Innenstädte, aber seine Bedeutung nimmt ab.

Eine funktionierende, lebendige Innenstadt ist vielfältig und facettenreich, miteinander funktioniert es besser: Läden, Restaurants und Cafés, Büros, Kinos, Theater, Konzertsäle. Ergänzt wird dieser Mix mit Bildungseinrichtungen, medizinischer Versorgung und öffentlichen Institutionen, Gewerbe sowie Wohnen. Bedeutung gewinnen auch die Aspekte Grün, Sauberkeit und Aufenthaltsqualität. Eine multifunktionale Innenstadt steht gleichzeitig für eine resiliente Innenstadtentwicklung und -gestaltung: Die City muss ausreichend Robustheit, Flexibilität und Lernfähigkeit aufweisen, um abrupten, nicht beeinflussbaren Ereignissen von außen widerstehen zu können.

## Wichtige Elemente der Innenstadttransformation

Bei kaum einem anderen Thema sind sich Politik, Wirtschaft und Gesellschaft so einig: Alle wollen attraktive Innenstädte. Nur über das „Wie?“ gibt es unterschiedliche Vorstellungen.

Es geht zukünftig nicht nur um ein attraktives Zentrum, sondern auch um die klimagerechte, digital vernetzte und gut erreichbare Innenstadt mit einem Angebot für alle Altersgruppen. Das stellt hohe Anforderungen an die handelnden Personen und erfordert ein großes Maß an Kooperation und Verständnis füreinander. So muss sich das Zusammenspiel der verschiedenen Akteure – von Politik und Verwaltung über Unternehmerschaft bis hin zu Institutionen und Zivilgesellschaft – in der Stadtgestaltung und -planung niederschlagen.



Attraktive Fassaden, Baulücken schließen und Aufenthaltsqualität erhöhen – zentrale Elemente bei der Transformation der Innenstädte.

a) Um diesen Wandel einzuleiten, ist die **Innenstadtsanierung** eine zentrale Voraussetzung: Nur eine Innenstadt mit ansehnlichen Fassaden und geschlossenen Baulücken kann dauerhaft attraktiv sein.

b) Zusätzlich bedarf es **digitaler Informationsportale**. Ohne eine umfangreiche digitale Sichtbarkeit aller Innenstadttakteure werden Gäste nicht auf die dortigen Angebote aufmerksam. Wichtig ist, dass die lokalen Unternehmen den digitalen Wandel mittragen und aktiv gestalten.

c) Für den Umgang mit leerstehenden Flächen ist ein **professionelles Immobilien- und Leerstandsmanagement** hilfreich. Leerstand kann auch als Chance angesehen werden, um zumindest vorübergehend Experimentier-

räume und Reallabore in der Innenstadt zu schaffen, in denen Innovationen ausprobiert oder auch Raum für die Kultur- und Kreativwirtschaft geschaffen wird. Hierbei stellen die Umwandlung und Umnutzung gerade von großen leerstehenden Flächen Immobilieneigentümer und Kommunen vor enorme Herausforderungen. Vorhandene **Ermessensspielräume** im Bau- und Planungsrecht zur Innenstadtentwicklung müssen hierfür konsequenter genutzt werden. Dies ist Basis für attraktive Mixed-Use-Konzepte wie beispielsweise Erlebnis-Shopping oder Erlebnis-Gastronomie. Eine Chance kann hierbei sein, in der Vergangenheit ausgelagerte Nutzungen, wie Lebensmitteleinzelhandel wieder in die Innenstadt zurückzuholen. Denn bei den Wünschen nach bestimmten Warengruppen werden die Waren des täglichen Bedarfs über alle Altersklassen hinweg verstärkt nachgefragt.



d) Besonders wichtig sind **Veranstaltungen**, wie Stadtfeste oder verkaufsoffene Sonntage, die Menschen in die Innenstädte locken. Hierbei sollte die Öffnung einer definierten Anzahl von **Sonntagen** im Jahr möglich sein und der bisher bestehende **Anlassbezug** wegfallen.

e) Zudem sollten überzogene **Lärmschutzvorgaben** die wirtschaftliche Tätigkeit in Innenstädten nicht hemmen.

f) Wichtig in diesem Zusammenhang ist auch die Frage, wie **öffentliche Flächen** auch alternativ genutzt werden können.

**Die Erreichbarkeit sicherstellen: ganzheitliche Verkehrskonzepte und City-Logistik sind individuell zu definieren, um die Erreichbarkeit des Handels zu gewährleisten und gleichzeitig Aufenthaltsräume zu gestalten.**

Für die Attraktivität von Innenstädten ist eine gute verkehrliche Erreichbarkeit unabdingbar. Dafür müssen **ganzheitliche Verkehrskonzepte** entwickelt werden, die sich allen Aspekten der Mobilität und der Mobilitätsformen mit dem Fokus auf eine gute Erreichbarkeit der Innenstädte widmen. Dies gilt für den Personenverkehr und Güterverkehr gleichermaßen. So bedarf es auch **City-Logistik-Konzepte**, beispielsweise mit einer Bündelung von Lieferungen oder

der Einrichtung von City-Hubs. Solange die Erreichbarkeit der zentralen Einkaufsbereiche für alle Verkehrsarten und alle Verkehrsträger gewährleistet ist, können verkehrsberuhigte Bereiche – neben vielen anderen Faktoren – auch einen Beitrag dazu leisten, die Aufenthaltsqualität in der Innenstadt zu erhöhen. Hiervon kann insbesondere die Außengastronomie profitieren, womit zusätzliche Anreize für einen Innenstadtbesuch geschaffen werden können.

Dabei gibt es keine pauschalen Lösungen, sondern es bedarf passgenauer Ziele und Strategien sowie **regional individueller Lösungen**, die die jeweiligen Rahmenbedingungen, Chancen und Potenziale berücksichtigen. Wichtig ist, sie vor Ort gemeinsam mit allen relevanten Innenstadttakteuren – interdisziplinär und ämterübergreifend – sowie gemeinsam mit der Bürgerschaft zu entwickeln und umzusetzen. Es gilt, gerade angesichts der angespannten wirtschaftlichen Lage, zu ermöglichen, statt zu regulieren und zu kontrollieren.



Innenstädte und deren Betriebe müssen erreichbar bleiben. Das führt zu einem Nebeneinander verschiedener Verkehrsträger, das gemanagt werden muss.

**Innenstadttransformation muss gestaltet werden – hierfür sind Organisationsstrukturen nötig**

Längerfristig ist es die Aufgabe der einzelnen Kommunen, eine innovative Innenstadtstrategie zu entwickeln und dazu alle Beteiligten an einen Tisch holen. Für die Entwicklung einer nachhaltigen und lebendigen Innenstadt bedarf es auch **Lösungen für Interessen- und Nutzungskonkurrenzen**, um

einen starken gesellschaftlichen Konsens über die gemeinsame Entwicklung und Nutzungsvielfalt herzustellen. Stadtentwicklung fordert von allen Beteiligten Kooperationsbereitschaft und Entscheidungswillen für die gemeinsame Entwicklung einer Strategie. Hierfür sind speziell angelegte **Organisationsstrukturen** notwendig, die über ausreichend personelle und finanzielle Ressourcen verfügen. Unnötige Doppelstrukturen gilt es zu vermeiden. Ein gelungenes Beispiel dafür ist die Organisationsstruktur um den „Masterplan Offenbach 2023“ und deren Weiterführung im „Zukunftskonzept Innenstadt“.

#### Die IHK-Organisation setzt sich mit großem Engagement für eine erfolgreiche Transformation der Innenstädte ein

Die Deutsche Industrie- und Handelskammer (DIHK) bringt sich auf vielfältige Weise in die Gestaltung attraktiver Innenstädte und Ortszentren ein. In Gesprächen mit Politik und Ministerien, zum Beispiel im Beirat Innenstadt beim Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen unterstützt der DIHK mit Empfehlungen zur Stärkung der multifunktionalen Innenstadt. Sie gestaltet Rahmenbedingungen, koordiniert Abstimmungen mit Industrie- und Handelskammern sowie Politik und Verbänden. Auf Bundesebene hilft sie, Initiativen zur Innenstadtlebendigkeit anzustoßen und dient als Plattform und Multiplikator für den Austausch zu erfolgreichen Konzepten.

Die IHKs vor Ort setzen sich mit einer Vielzahl an Projekten und Angeboten für attraktive Innenstädte und Ortszentren ein. Dabei geht es nicht nur um die Unterstützung der in der Innenstadt ansässigen Unternehmen, sondern auch um das Einnehmen einer **aktiven Rolle in der Stadtentwicklung**. Auch als Träger öffentlicher Belange hat die IHK die Stärkung der Innenstädte im Blick und formuliert dies in entsprechenden Stellungnahmen. Nicht zuletzt sensibilisiert die IHK die Landes- und Kommunalpolitik für die Herausforderung der Innenstädte und Ortszentren und bringt sich mit Vorschlägen ein. In Baden-Württemberg sind die IHKs mit den Innenstadtbearbeitern besonders aktiv: das Beratungsangebot reicht von einem Innenstadt-Check mit Stärken-Schwächen-Analyse bis zur Erarbeitung eines gemeinsam erarbeiteten Maßnahmenplans und der Unterstützung bei der Umsetzung.

#### Fazit/Takeaways

1. Der Einzelhandel ist und bleibt die zentrale Rolle unserer Innenstädte, aber seine Bedeutung nimmt ab. Innenstadtstrategien sollten daher Elemente, welche den Handel ergänzen, gezielt stärken. Dazu zählen Aufenthaltsqualität, digitale Informationsportale, ein professionelles Immobilien- und Leerstandsmanagement, die alternative Nutzung öffentlicher Flächen, usw.
2. Die Erreichbarkeit der Zentren muss sichergestellt werden. Es bedarf ganzheitlicher Verkehrskonzepte und einer City-Logistik. Diese sind jeweils vor Ort zu definieren, pauschale Lösungen gibt es nicht. Gleichwohl gilt: Die Erreichbarkeit der in der Innenstadt ansässigen Unternehmen muss gewährleistet sein.
3. Für die Innenstadtttransformation bedarf es wirkungsmächtiger Organisationsstrukturen – mit ausreichend Personal und Sachmitteln.



Anne-Kathrin Tögel  
Leiterin des Referats Stadtentwicklung  
und Flächenpolitik  
DIHK Deutsche Industrie- und Handelskammer  
toegel.anne-kathrin@dihk.de



Vertiefungen zu  
weiteren wichtigen  
Rahmenbedingungen:  
Kreativer Städtebau und  
rechtliche Änderungen

# Kreativer Städtebau

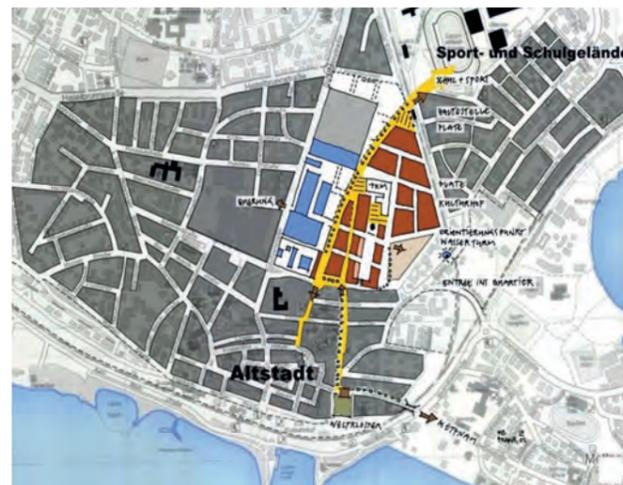
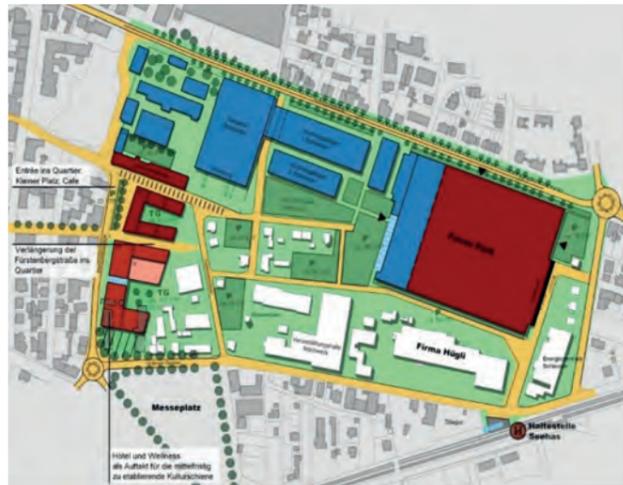
ist mehr als  
„geniale Entwürfe“

Unter **kreativem Städtebau** versteht man sicher zunächst „geniale Entwürfe“ mit dem Ziel, eine „schöne Umwelt“ zu schaffen. Das Thema Stadtgestaltung entstand in den 70er Jahren, ausgelöst u. a. von Kevin A. Lynch (Lynch, Kevin: Das Bild der Stadt, Berlin 1965), wobei alle Beteiligten von der Fantasie be-seelt waren, eine durchweg „attraktive Stadt“ zu kreieren. Wie wir heute wissen, ist dies leider nur ansatzweise gelungen.

Daher soll das Nachfolgende auf einen Aspekt aufmerksam machen, der sich ebenso als entscheidend für ein Gelingen städtebaulicher Verbesserungen darstellt.

## Innenstadtentwicklung benötigt Geld – Städtebauförderung ist wichtig, aber nicht ausreichend

Im Zuge der Befragung der imakomm (Kurzgutachten für das Land Baden-Württemberg: „Aufarbeitung von Hemmnissen für die Umsetzung multi-funktionaler Innenstädte/Ortszentren sowie von Verbesserungspotenzialen und Lösungsansätzen im Rahmen von Entwicklungsprozessen bei den Kommunen“, 15. Dezember 2023) wurde seitens der Kommunen immer wieder die Notwendigkeit weiterer **Finanzmittel** zur Unterstützung städtebaulicher Aktivitäten betont.



Gerd Baldauf: Konversion Schiesser Areal, Radolfzell 2004.

Dieser Wunsch hat eine lange Tradition und zieht sich wie ein roter Faden durch sämtliche städtebaulichen Projekte mindestens seit den 60er Jahren. Dem wurde durch das **Städtebauförderungsgesetz** ein erstes Entgegenkommen geboten, in dem erstmals städtebauliche Aktivitäten förderlich unterfüttert wurden.

Es stellt sich die Frage, inwieweit der Städtebau selbst zu seiner Eigenfinanzierung beitragen kann.

Wie wir alles wissen, ist dies löblich, aber bei weitem nicht ausreichend. Die entsprechenden Förderprogramme sind stets überzeichnet und sehr begehrt. Es stellt sich daher die dringende Frage, inwieweit der Städtebau selbst zu seiner Eigenfinanzierung beitragen kann.

Dem dienen die kurzen nachfolgenden Grundsatzüberlegungen, deren erfolgreiche Anwendung bereits in Projekten nachgewiesen wurden.

## Der Ansatz: Entwicklungsstrategischer Städtebau – modulares System mit getakteter Finanzierungsstrategie

Es stellt sich wie gesagt die Frage, wie kann – sicher nur in begrenzten Fällen – der Städtebau selbst einen Beitrag zur Eigenfinanzierung leisten. Wir nennen es „entwicklungsstrategischen“ Städtebau eingebettet in ein modulares System.

Der **modulare Ansatz** ist Grundlage einer **getakteten Finanzierungsstrategie**, in dem in Abschnitten erwirtschaftete Gewinne in den nächsten Schritten eingesetzt werden können (vergleiche Abbildung Seite 42: Darstellung Konversion Schiesser-Areal Radolfzell, Stuttgart 2004). Damit entsteht Zug um Zug ein neues zusammenhängendes Ganzes aus unterschiedlichen Mosaiksteinen.

Grundlage ist, ein Cluster in der Innenstadt zu finden, bei dem rentierliche und unrentierliche Kosten sich in etwa die Waage halten.

Zunächst entscheidend ist, ein geeignetes Cluster in der Innenstadt zu finden, bei dem rentierliche und unrentierliche Kosten sich etwa die Waage halten. Voraussetzung ist die Bildung einer **städttebaulichen Gemeinschaft**, bestehend aus Investoren und der jeweiligen Stadt. Die Gemeinschaft regelt über städtebauliche Verträge ihr Verhältnis zueinander, die Zielsetzung des Projektes und alternative Ausbaukonzepte. Dies gehört zum Thema „**Verhandlungsstädtbau**“ unter Nutzung mehrerer Regelungen des Baugesetzbuches. Auch Sanierungsfördermittel können hier zur Lösung beitragen.

## Wie das System funktioniert

Der Kern des Systems: Durch Aufwertungen im Cluster entstehen Mehrwerte in der Grundstücksnutzung. Erlöse hieraus werden an anderer Stelle im Cluster oder außerhalb für eher unrentierliche Maßnahmen dann wieder genutzt.

Kernpunkt ist §11 BauGB („städtebaulicher Vertrag“) bzw. §12 BauGB („Vorhaben- und Erschließungsplan“). Im Zuge der Anwendung werden Ziele und Zwecke der Planung, Förderung und Sicherung der mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele, die Ausarbeitung städtebaulicher Planungen, die einzelnen Erschließungsmaßnahmen und die von der jeweiligen Seite zu erbringenden Leistungen definiert.

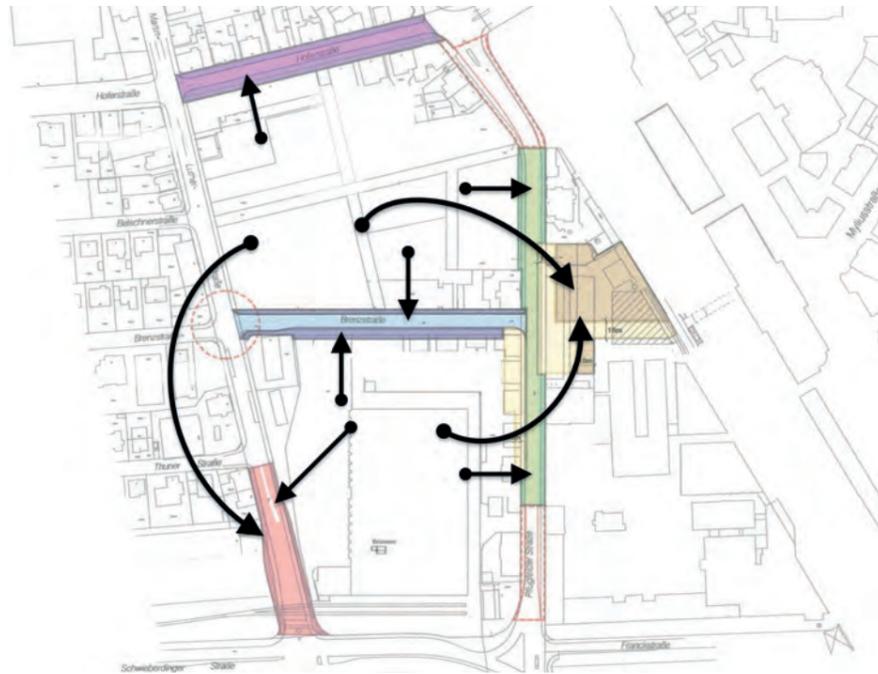
Der Kern des Systems besteht nun darin, dass ausgehend von städtebaulicher Bereitschaft und Zusage von Bauleitplänen durch die Stadt, Teile des Clusters so aufgewertet werden, dass **Mehrwerte** in der Grundstücksnutzung entstehen.

Durch städtebauliche Verträge abgesichert, können dann **Erlöse** im Cluster selbst bzw. auch außerhalb an anderer Stelle für **eher unrentierliche Maßnahmen** genutzt werden. Da die Finanzmittel am Anfang nur begrenzt zur Verfügung stehen, bietet sich der modulare Aufbau, d.h. Schritt für Schritt als Vorgehensweise an, um mit möglichst geringer Vorfinanzierung abschnittsweise Erfolge zu erzielen.

Zu den unrentierlichen Bereichen können untergeordnete Lagen, die Energieversorgung, die Konversion bestehender Gebäude und Erschließungsmaßnahmen gehören. Dies setzt unter Umständen sehr komplexe und langwierige Verhandlungen (sicherlich im hohen dreistelligen Stundenbereich) voraus, um die Grundlagen für die städtebaulichen Verträge zu erarbeiten.

Selbstverständlich findet parallel dazu eine **städttebauliche Qualifizierung** des Clusters statt, indem dieser modulare entwicklungsstrategische Ansatz in einem qualifizierten städtebaulichen Entwurf umzusetzen ist. Neben einem kooperativen Grundansatz gehört auch die gemeinsame Formulierung der **Reihenfolge** von Maßnahmen dazu, um unzulässige Ungleichgewichte zu vermeiden.

Im Kern handelt es sich um eine intensive Beteiligung privater Finanzmittel an einem kommunalen Projekt bzw. um einen Ausgleich zwischen rentierlichen und unrentierlichen Teilen.



Gerd Baldauf: Westausgang Bahnhof Ludwigsburg, Stuttgart 2002.

Natürlich kann die Stadt selbst aus Eigenmitteln bzw. aus Fördermitteln einen Eigenbeitrag leisten und somit die Erfolgsaussichten des Projektes erhöhen. Entscheidend ist auch der Zeiteinsatz, da für solch eine Maßnahme höchstens einige Jahre und nicht Jahrzehnte ins Land gehen dürfen. Zur städtebaulichen Qualifizierung können auch Wettbewerbe oder Mehrfachbeauftragungen zu Einzelprojekten oder im Ganzen beitragen. Parallel zu den Vertragsverhandlungen sind dann die in der Bauleitplanung üblichen Fachplanungen zu erbringen und in die Gesamtkoordination zu integrieren. Im Kern handelt es sich um eine intensive Beteiligung privater Finanzmittel an einem kommunalen Projekt bzw. um einen Ausgleich zwischen rentierlichen und unrentierlichen Teilen.

#### Nutzenstiftende Komponenten und Aufgaben mit Beteiligung Privater

Einfache Aufgaben:

- Übernahme der **Planungskosten** durch die beteiligten Privatfirmen oder -personen
- Übernahme der gesamten **Erschließungskosten** durch die privaten Beteiligten
- erhöhter Flächenbeitrag beispielsweise im Zuge einer freiwilligen Umlegung mit dem Ziel einer „**sozialgerechten Bodennutzung**“ (wird in manchen Städten bereits seit Jahrzehnten praktiziert)

Zusätzliche Aufgaben mittleren Schwierigkeitsgrades:

- **kooperatives Verfahren** zur Ermittlung gemeinsamer Planungsziele anstelle eines „Planungsdiktates“ durch die Gemeinde
- Der beteiligte Investor übernimmt neben den Planungskosten auch die Koordination und die Einschaltung von Fachplanern, ebenso die über das reine Bauleitplanverfahren hinausgehenden **Kosten** des Verwaltungsverfahrens zur Vorbereitung politischer Entscheidungen.

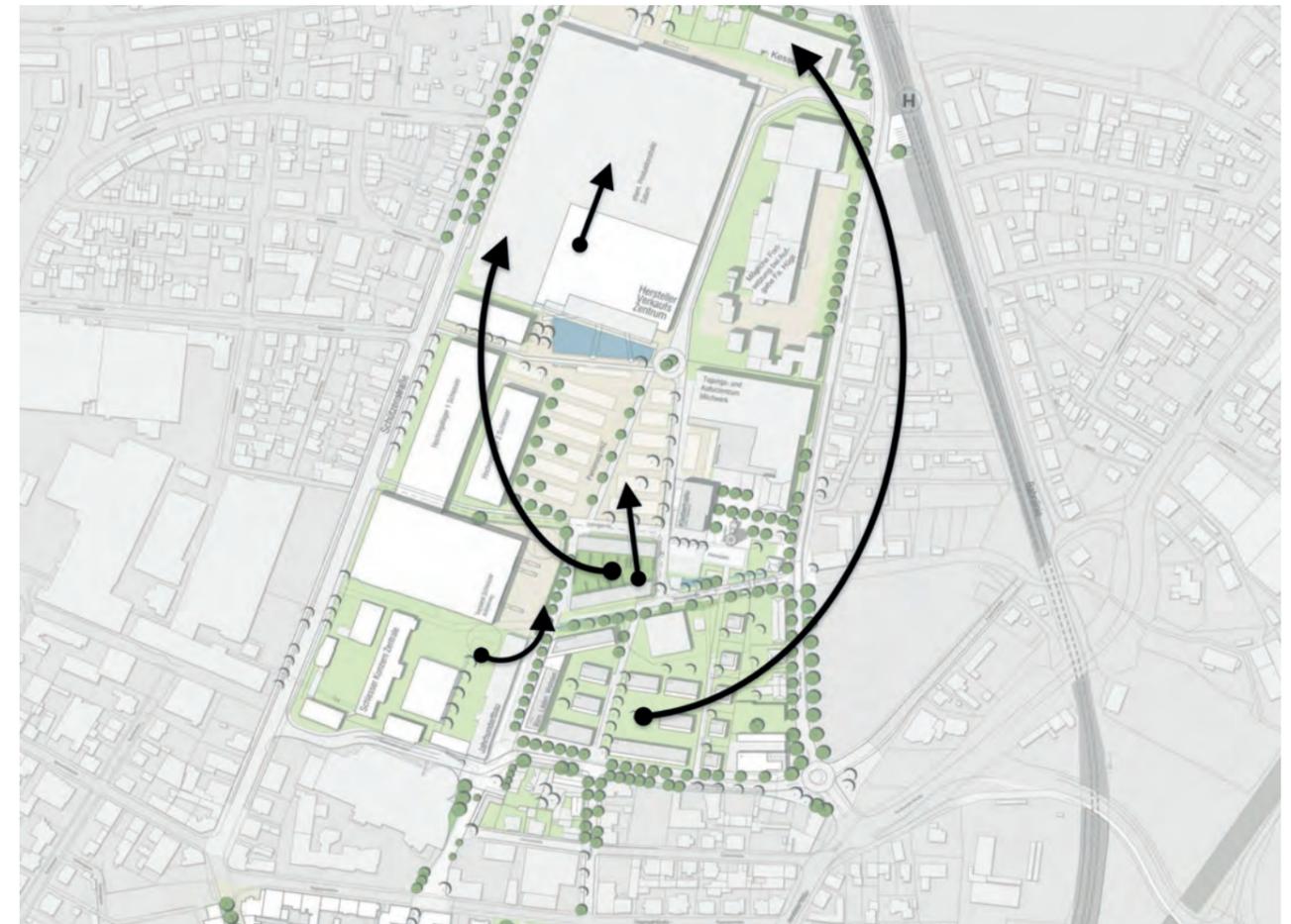
- Übernahme von **Organisationskosten** für die technische Infrastruktur und für die Investitionsfolgemassnahmen der öffentlichen Hand (komplette Organisation und Durchführung von Planung und Umsetzung)
- Eine weitere Möglichkeit ist, dass private Partner mit der Kommune bei **Grundstückszusammenlegungen oder Grundstückstausch** kooperieren, um gemeinsam Grundstücks- oder Erschließungsvorteile zu erreichen. (Umlegung im Bestand).
- Beteiligung der Stadt am Zugewinn durch **Ausgleichsbeiträge** ähnlich wie bei der Stadterneuerung

Umfassende Aufgaben bei sehr komplexen Maßnahmen:

- Die **Steuerung und Finanzierung des gesamten Planungsprozesses** (also des kompletten Planungs-, Koordinations-, Management- und Vermarktungsprozesses). Die Planungshoheit bleibt dabei ausdrücklich bei der Gemeinde. Der Vorteil für Private liegt darin, dass sie die zeitliche Abwicklung stark beeinflussen können. Dies kann zur schnelleren Realisierung und damit zu Kostenvorteilen führen, die in vielen Fällen weit höher sind, als die zu übernehmenden Planungs- und Organisationskosten. Diese Vorgehensweise ist in städtebaulichen Verträgen entsprechend abzusichern.
- Die Bildung gemeinsamer **Gremien und Entscheidungsinstitutionen**.
- Die Übernahme sämtlicher **Investitionsfolgekosten**, also auch jener Kosten, die außerhalb des eigentlichen Planungsgebietes entstehen (bspw. Umbau von Kreuzungspunkten, Beiträge zum ÖPNV, usw.).

#### Bedingungen für den Erfolg dieses Ansatzes

Die vom Investor zu tragenden Kosten müssen selbstverständlich in einem **angemessenen Verhältnis** zu der Ertragslage auf der Konversionsfläche (Planungsfläche) stehen. Entsprechend lassen sich solche Kostenbeteiligungen nur dann realisieren, wenn der Investor durch die Konversion (Planung) tatsächlich deutliche Wertsteigerungen erzielt. Dies ist in der Regel nur in bzw.



Gerd Baldauf: Konversion Schiesser Areal, Radolfzell 2004.

in Nähe von Ballungsräumen oder attraktiven Ausgangssituationen (Tourismus etc.) der Fall. In der Peripherie und im ländlichen Raum werden derartige Planungsformen nur bedingt anwendbar sein.

Diese Maßnahmen lassen sich nur durch ein **konsequentes städtebauliches Projektmanagement** (siehe Gerd Baldauf: Innenentwicklung PUR – Planen und realisieren, Stuttgart 2003) erfolgreich bewältigen. Dazu gehören u.a. folgende Komponenten:

- **Ausführungsorientierte Ideenfindung im gesamten Planungsprozess**. Da es sich bei derart komplexen städtebaulichen Aufgaben meist um sehr kompakte und dichte Konzepte handelt, fällt dem normgerechten Entwerfen

eine hohe Bedeutung zu. Bereits von der ersten Konzeption an gilt es, die spätere Umsetzung auf der Grundlage bestehender rechtlicher und planerischer Normen zu berücksichtigen.

- **Schnelligkeit und Reaktionsfähigkeit im Planungsprozess**. Die Erfahrungen im städtebaulichen Projektmanagement zeigen, dass die Ideenfindung mit dem städtebaulichen Entwurf längst nicht abgeschlossen ist. Gerade in den komplexen und räumlich beengten Verhältnissen der Innenstädte ist es notwendig, bis zur Investorensuche und damit kurz vor Beginn der baulichen Umsetzung städtebauliche Entwürfe fortzuschreiben und ggf. zu korrigieren. Dies setzt voraus, dass kein verfestigter Solitär Entwurf entstehen darf. Das Entwerfen muss vielmehr als ein „Prozess“ auf allen

# Änderungen der Rechtslage zur Erleichterung von Multifunktionalität

Ebenen (Recht, Gestaltung, Funktion, Finanzen, Instrumente, etc.) bis hin zur Realisierung verstanden werden – als ein innovativer Prozess, der ausgehend von festen Grundsätzen in den Details variabel bleibt.

- **Sicherung eines hohen Qualitätsniveaus.**

Ziel ist es, eine „qualitätvolle kompakte Stadt“ zu schaffen.

- **Aufbau eines Ausführungs- und Realisierungsdrucks.**
- **Straffe, zielgerichtete Organisation des Planungshandelns bei größtmöglicher Transparenz.**
- **Bereitstellung eines ausgeprägten Fachwissens auf allen Ebenen.**
- **Bewahrung und bewusster Einsatz „weicher“ Faktoren.**
- Neben den nachprüfbar „harten“ Organisationsformen, wie Ablaufdiagrammen, Prüflisten usw. sind im städtebaulichen Planungsprozess eher „weiche“ Faktoren gefragt: Überzeugungskraft, Mut, Kreativität, Durchsetzungsvermögen, politisches Gespür, Flexibilität, Ideenreichtum und Raffinesse sind unverzichtbare Fähigkeiten zur erfolgreichen Bewältigung schwieriger städtebaulicher Projekte.
- **Hohes Maß an Einvernehmen in politischen Gremien und in der Öffentlichkeit.**

## Fazit/Takeaways

1. Angesichts finanzieller Herausforderungen der Kommunen müssen vermehrt Ansätze gefunden werden, wie der Städtebau – neben beispielsweise der Städtebauförderung – selbst zu seiner Eigenfinanzierung beitragen kann.

2. Ein praxiserprobter Ansatz ist der (finanz)kreative Städtebau. Dabei werden Mehrwerte/Erlöse, die durch Aufwertung in einem Gebiet erzielt werden, im Gebiet oder außerhalb für wenig rentierliche Maßnahmen reinvestiert.

3. Im Kern handelt es sich um eine intensive Beteiligung privater Finanzmittel an einem kommunalen Projekt bzw. um einen Ausgleich zwischen rentierlichen und unrentierlichen Teilen. Die Beteiligung Privater reicht von Übernahme von Planungskosten bis hin zur Übernahme von Investitionsfolgekosten. Bedingung hierfür ist ein aus Investorensicht angemessenes Verhältnis von zu tragenden Kosten und Ertrag auf der Konversionsfläche. Der Einsatz des Instrumentes „(finanz)kreativer Städtebau“ wird daher insbesondere in Innenstädten größerer Zentren gelingen.

**Multifunktionalität – nicht immer befördern die rechtlichen Vorgaben bzw. die Verwaltungspraxis deren Entwicklung.**

In Innenstädten konzentriert sich das Zusammenleben einer Stadtgesellschaft. Hier verdichten sich nicht nur das ökonomische, kulturelle, politische und soziale Zusammenleben, sondern auch die damit verbundenen Konflikte. Die verschiedenen Nutzungsansprüche an den öffentlichen und den privaten Raum sollen in einer Innenstadt auf zumeist begrenzter Fläche erfüllt werden. Dies gilt jedenfalls dann, wenn eine Innenstadt das Leitbild der **Multifunktionalität** verfolgt, denn multifunktional ist eine Innenstadt nur dann, wenn sie eine räumliche und häufig auch zeitliche Überlagerung verschiedener Nutzungen auf begrenzter Fläche zulässt.

**Die Gestaltung multifunktionaler Innenstädte bedeutet auch, dass Nutzungskonflikte offen angesprochen und politisch moderiert, letztlich aber eben auch politisch entschieden werden müssen.**

Der rechtliche Rahmen für die Gestaltung und Entwicklung multifunktionaler Innenstädte ergibt sich aus sehr unterschiedlichen Rechtsmaterien, insbesondere des Bauplanungs-, Bauordnungs- und Immissionsschutzrechts sowie des Straßen- und Straßenverkehrsrechts. Nicht immer sind die **geltenden rechtlichen Vorgaben** – teilweise auch nur die anzutreffende Verwaltungspraxis – dazu geeignet, die Entstehung und Fortentwicklung multifunktionaler Innenstädte zu befördern. Einige zu beobachtende rechtliche Defizite sollen in diesem Beitrag angesprochen werden. Dabei beschränkt sich die rechtliche Relevanz mancher Themen natürlich nicht auf die Innenstädte, sondern tritt in diesen nur häufig am deutlichsten zu Tage. Zugleich ist zu beachten, dass hinter rechtlichen Problemstellungen häufig reale Konflikte stehen, die durch Änderungen der Rechtslage nicht einfach zum Verschwinden gebracht werden. Die Gestaltung multifunktionaler Innenstädte bedeutet deshalb auch, dass Nutzungskonflikte offen angesprochen und politisch moderiert, letztlich aber eben auch **politisch** entschieden werden müssen.

### Ansatz 1: Innenstadtentwicklungsgebiete schaffen

**Dilemma: Gebot der zügigen Durchführung von Sanierungsmaßnahmen versus langfristig orientierter Strategie der Multifunktionalität.**

Das typische Instrument zur Entwicklung von Stadt- und Ortskernen ist die Festlegung eines **Sanierungsgebietes**. Geht eine Kommune von dem Ziel ei-

ner multifunktionaler Innenstadt aus, so können die tatsächlich vorhandenen bzw. fehlenden Nutzungen häufig einen Funktionsmangel im Sinne von § 136 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 Baugesetzbuch (BauGB) darstellen. Zur Beseitigung dieser Funktionsmängel ist damit der Erlass einer Sanierungssatzung grundsätzlich gerechtfertigt. Dabei sollten die Kommunen auch ermutigt werden, die Festlegung eines Sanierungsgebietes nicht immer von der Gewährung von Fördermitteln durch das Land abhängig zu machen, sondern auch als eigenständiges städtebauliches Handlungsinstrument zu nutzen.

**Lösungsvorschlag: neuer Typus „Innenstadtentwicklungsgebiet“ ins BauGB.**

Komplette Innenstadtsituationen lassen sich allerdings häufig nicht „auf einen Schlag“ städtebaulich beherrschen. Dann empfiehlt es sich, Einzelbereiche zu identifizieren und Schritt für Schritt innerhalb eines Gesamtkonzeptes planerisch umzusetzen. Eine solche langfristig orientierte Vorgehensweise ist nicht immer bzw. nicht für größere Innenstadtbereiche mit dem Gebot der zügigen Durchführung von Sanierungsmaßnahmen gemäß § 136 Abs. 1 BauGB vereinbar. Nach geltendem Recht ergeben sich hieraus **zeitliche und räumliche Grenzen** für den Einsatz städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen zur Entwicklung multifunktionaler Innenstädte.

Diese Schwierigkeit ließe sich beseitigen, wenn **in das BauGB ein neuer Typus eines „Innenstadtentwicklungsgebiets“** aufgenommen würde, der sich vom Sanierungsgebiet (und auch von den Stadtumbaugebieten nach §§ 171a ff. BauGB) durch die langfristige Zielsetzung unterscheidet, im Übrigen aber auf die gesetzlichen Instrumentarien der §§ 136 ff. BauGB zurückgreift.

### Ansatz 2: Kommunale Vorkaufsrechte in der Innenstadt stärken

**Dilemma: Die Kommune kann das Vorkaufsrecht nicht situativ ausüben.**

Die Entwicklung oder Umgestaltung von Innenstädten setzt häufig einen **Grunderwerb** (ggf. als Zwischenerwerb) durch die Kommune voraus. Ein rechtliches Instrument dafür können die gesetzlichen **Vorkaufsrechte** nach §§ 24 ff. Baugesetzbuch (BauGB) sein. Die allgemeinen gesetzlichen Vorkaufsrechte sind allerdings – sofern nicht ein Bebauungsplan ein Grundstück für eine öffentliche Zweckbestimmung festsetzt – in den Innenstädten häufig nicht einschlägig, da typischerweise die allermeisten Grundstücke in den Innenstädten bereits bebaut sind und zumeist auch nicht in allgemeinen oder reinen Wohngebieten liegen (vgl. § 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 BauGB). Aus diesem Grund spielen allgemeine gesetzliche Vorkaufsrechte in den Innenstädten zumeist nur innerhalb förmlich festgelegter Sanierungsgebiete eine Rolle (§ 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BauGB).



Prof. Dr. Ing. Gerd Baldauf  
Freier Architekt BDA und Stadtplaner  
Geschäftsführer  
baldauf architekten und stadtplaner gmbh  
g.baldauf@baldaufarchitekten.de

In Betracht kommen für die Innenstädte jedoch **Vorkaufsrechtssatzungen** nach § 25 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB. Derartige Satzungen können grundsätzlich schon dann erlassen werden, wenn die Kommune für den betreffenden Bereich nur irgendwelche städtebaulichen Maßnahmen in Betracht zieht, insbesondere einen Bebauungsplan aufstellen oder auch rein faktische städtebauliche Maßnahmen umsetzen möchte. Die Hürde für den Erlass einer solchen Satzung ist nicht sehr hoch. Bei der konkreten Ausübung eines auf § 25 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB gestützten gesetzlichen Vorkaufsrechts hingegen prüfen die Gerichte regelmäßig, ob seitens der Kommune für das betroffene Grundstück **hinreichend konkrete Bebauungs- oder Nutzungsabsichten** bestehen.

Lassen sich derartige Nutzungsabsichten nicht ausreichend belegen oder fehlt es für deren Umsetzung an einer belastbaren Zeitplanung, scheitert nicht selten der kommunale Grunderwerb.

Abgeleitet ist diese Rechtsprechung daraus, dass ein Vorratserwerb von Grundstücken durch die Kommune derzeit gesetzlich nicht vorgesehen ist. Dies führt zu dem **Dilemma**, dass Kommunen nicht situativ das Vorkaufsrecht ausüben können. In der Praxis kommen jedoch zur Erreichung einer bestimmten städtebaulichen Zielsetzung häufig mehrere Grundstücke in Betracht und es ist im Vorfeld nicht immer absehbar, bei welchen Grundstücken ein Verkauf (und damit die Möglichkeit der Ausübung eines gesetzlichen Vorkaufsrechts) bevorsteht. Eine räumlich konkrete städtebauliche Planung trägt deshalb immer das Risiko in sich, dass gerade das dort für eine bestimmte Nutzung vorgesehene Grundstück nicht auf den Markt kommt, während andere Grundstücke, die potenziell ebenso geeignet wären, plötzlich zum Verkauf stehen bzw. verkauft werden. Nach geltendem Recht können die Kommunen auf derartige Entwicklungen häufig nicht oder nur mit größerem planerischen/rechtlichen Aufwand reagieren. Auch mittel-/langfristige Planungen, für deren Umsetzung Grundstückserwerbe notwendig sind, können im rechtlichen Rahmen der §§ 24 ff. BauGB kaum realisiert werden.

#### Lösungsvorschlag: Sinnvolle rechtliche Änderungen im BauGB

Mit Blick auf die Stärkung multifunktionaler Innenstädte wären daher zwei Rechtsänderungen in den **§§ 24 ff. BauGB** sinnvoll:

(1) Einerseits sollte ein **allgemeines gesetzliches Vorkaufsrecht innerhalb von „Innenstadtentwicklungsgebieten“** geschaffen werden. Damit würde dem Umstand Rechnung getragen, dass die Entwicklung einer lebendigen Innenstadt eine dauerhafte Aufgabe ist und nicht in einem bestimmten Zeitrahmen abgeschlossen wird. Die Abgrenzung dieser Gebiete wäre durch kommunale Satzungen vorzunehmen, die dann erst dieses allgemeine Vorkaufsrecht zur Entstehung bringen.

(2) Andererseits sollten die **Anforderungen** an die frühzeitige Konkretisierung städtebaulicher Nutzungsabsichten für das betreffende Grundstück reduziert werden. Dies könnte dadurch erfolgen, dass § 24 Abs. 3 BauGB um eine Regelung ergänzt wird, wonach auch **langfristige Nutzungsabsichten** der Gemeinde zu berücksichtigen sind.

#### Ansatz 3: Möglichkeiten des passiven Schallschutzes stärken

**Dilemma: Das Nebeneinander von Nutzungen scheitert oft daran, dass das geltende Recht für Lärm durch „privatnützige“ Vorhaben (Gewerbelärm) kaum Lösungen bietet.**

Multifunktionale Innenstädte führen potenziell zu Schallimmissionskonflikten. Nach der geltenden Rechtslage kann die Entwicklung störender und/oder schutzbedürftiger Nutzungen auf engem Raum an Grenzen stoßen, da beim **Gewerbelärm** – anders als beim **Verkehrslärm** – passiver Schallschutz als Mittel der Konfliktbewältigung kaum zur Verfügung steht. Das Modell des Verkehrslärmschutzrechts kann auf den Gewerbelärm (also den Lärm von privatnützigen Vorhaben) nicht uneingeschränkt übertragen werden, da es von der normativen Annahme ausgeht, dass die den Lärm verursachende Verkehrsinfrastruktur im **öffentlichen Interesse** liegt, so dass die privaten Belange demgegenüber zurückgestellt werden können.

Jedoch steht der Bewältigung eines Gewerbelärmkonflikts durch baulichen Schallschutz jedenfalls dann nichts Zwingendes entgegen, wenn der durch den Lärm belastete Eigentümer sich freiwillig – ggf. auch im Rahmen eines Vertrages mit dem Bauherrn der störenden Nutzungen bzw. gegen Zahlung eines Geldbetrages – zur Durchführung von Maßnahmen des baulichen Schallschutzes verpflichtet (und hierfür z. B. eine Baulast übernimmt). Im geltenden Recht ist eine solche Lösung nicht oder nur mit großem technischen/rechtlichen Aufwand möglich.

#### Lösungsvorschlag: Maßnahmen des baulichen Schallschutzes am Immissionsort bei Überschreitung von Grenzwerten erleichtern

Erforderlich wäre insofern eine **Änderung der TA Lärm und/oder des Bundesimmissionsschutzgesetzes**, die in bestimmtem Umfang Überschreitungen der eigentlich maßgeblichen Immissionsrichtwerte zulässt, wenn durch Baulast oder in ähnlicher Weise gesichert ist, dass diese Überschreitung durch Maßnahmen des baulichen Schallschutzes am Immissionsort ausgeglichen wird. Die aktuell im Gesetzgebungsverfahren befindliche Novelle des BauGB ist insofern noch unzureichend, da sie an dem rechtlich maßgeblichen Immissionsort nichts ändert.

#### Ansatz 4: Bauordnungsrechtliche Abweichungen erleichtern

**Dilemma: (Nutzungs)Änderungen erfüllen die heutigen Standards bei Brandschutz usw. nicht mehr – Nutzungsänderungen bleiben aus.**

Zur Ansiedlung der gewerblichen und sozialen Nutzungen, die für eine multifunktionale Innenstadt erforderlich sind, werden häufig Änderungen und/oder **Nutzungsänderungen** bestehender Gebäude erforderlich. Bei älteren Gebäuden erfüllen diese oft nicht die heutigen bauordnungsrechtlichen Anforderungen an **Brandschutz, Barrierefreiheit** etc. Während die bisherigen Nutzungen oft Bestandsschutz genießen, stellt sich bei Änderungen/Nutzungsänderungen die Genehmigungsfrage neu und oft können die heutigen Standards nicht oder nur unter hohen Kosten erfüllt werden. Dies blockiert dann ggf. die Nutzung eines Gebäudes, die aus Sicht der Innenstadtentwicklung wünschenswert wäre.

Für die Schaffung zusätzlichen Wohnraums im baulichen Bestand kennt die LBO in Baden-Württemberg einen Abweichungstatbestand in § 56 Abs. 2 Nr. 1 LBO, der (nur) unter dem Vorbehalt der Vereinbarkeit mit den öffentlichen Belangen steht. Für gewerbliche oder soziale Vorhaben existiert eine solche **Abweichungsmöglichkeit** nicht; zur Verfügung steht dann nur die **Befreiungsmöglichkeit** nach § 56 Abs. 5 LBO, deren Voraussetzungen oft nicht erfüllbar sind.

**Lösungsvorschlag: Abweichungstatbestand für gewerbliche/soziale Nutzungen in der LBO einfügen, wenn diese einem kommunalen Entwicklungskonzept entsprechen.**

Sinnvoll wäre es deshalb, § 56 Abs. 2 LBO um einen **Abweichungstatbestand** für Vorhaben zu ergänzen, **die der Entwicklung der Innenstadt dienen**, insbesondere den Zielen eines von der Kommune beschlossenen städtebaulichen Konzepts entsprechen. Ebenso wie bei Wohnbauvorhaben bliebe der Vorbehalt der Vereinbarkeit mit den öffentlichen Belangen erhalten, was namentlich im Bereich des Brandschutzes den Abweichungsmöglichkeiten Grenzen setzt, in der Sache aber auch geboten ist. Gleichwohl würde ein solcher Abweichungstatbestand für gewerbliche oder soziale Immobilien/Nutzungen in Innenstädten eine Erleichterung bei der Transformation der Innenstädte bewirken.

#### Fazit/Takeaways

1. Multifunktionalität als Ziel ist eine langfristige Aufgabe, die jedoch oftmals situatives Handeln der Kommunen erfordert. Daher wird vorgeschlagen, einen neuen Baugebietstypus – das Innenstadtentwicklungsgebiet – auf Bundesebene einzuführen. Zudem sollte ein allgemeines gesetzliches Vorkaufsrecht innerhalb von Innenstadtentwicklungsgebieten geschaffen, andererseits die Anforderungen an die frühzeitige Konkretisierung von Planungen reduziert werden.
2. Die Möglichkeiten des passiven Schallschutzes sollten gestärkt werden, indem Maßnahmen des baulichen Schallschutzes am Immissionsort erleichtert werden.
3. Bauordnungsrechtlich wäre ein Abweichungstatbestand für gewerbliche/soziale Nutzungen in der LBO einzufügen, wenn diese einem kommunalen Entwicklungskonzept entsprechen.



Dr. Tobias Lieber  
Rechtsanwalt  
Fridrich Bannasch & Partner Rechtsanwälte mbB  
lieber@fb-rae.de



Stadt- und Innenstadtentwicklung  
 Einzelhandel: Steuerung und Entwicklung  
 Marketing für Standorte  
 Strategien für Wirtschaftsflächen und -standorte

**imakomm**  
 AKADEMIE

Kompetenz  
 Leidenschaft  
 Seriosität  
 Frischer Wind

#### Herausgeber

imakomm AKADEMIE GmbH, Aalen und Stuttgart (imakomm), Ulmer Straße 130, 73431 Aalen  
 Telefon 07361 52829-0, [info@imakomm-akademie.de](mailto:info@imakomm-akademie.de)

**Autoren** Dr. Peter Markert, imakomm AKADEMIE GmbH | ppa. Matthias Prüler, imakomm AKADEMIE GmbH | Ricarda Pätzold, Deutsches Institut für Urbanistik | Sandra Wagner-Endres, Deutsches Institut für Urbanistik | Prof. em. Dr. Franz Pesch, ppa | s architektur stadtplanung | Dr.-Ing. Timo Munzinger, Deutscher Städtetag | Prof. Dr. Frank Brettschneider, Universität Hohenheim | Anne-Kathrin Tögel, DIHK | Prof. Dr. Ing. Gerd Baldauf, baldauf architekten und stadtplaner gmbh | Dr. Tobias Lieber, Fridrich Bannasch & Partner Rechtsanwälte mbB

**Redaktion** Dr. Peter Markert | **Layout** Michael A. Lenz, Aalen | **Bildquellen** Adobe Stock(Titel, Rücktitel, S. 50), imakomm (S. 03, 04, 06, 11, 13, 14/15, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26 o.r., 26 u.l., 27, 29, 30, 31 o.l., 38, 39 o.l., 39 u.r.), difu (S. 08, 09 u.), Annette Koroll (S. 10 Porträt l.), Sandra Wagner-Endres (S. 10 Porträt r.), Freudenstadt Tourismus (S. 12), Jürgen Landes (S. 31 u.r.), pixabay Mircea Iancu (S. 32, 33), PicturePeople GmbH Timo Munzinger (S. 34), Region Stuttgart (S. 35 Grafik), [komm.uni-hohenheim.de](http://komm.uni-hohenheim.de) (S. 37 o.), Universität Hohenheim Carmen Moosmann (S. 37 u.r.), DIHK (S. 40), Nitsche Fotografie (S. 41), Gerd Baldauf (S. 42, 44, 45, 46), Fridrich Bannasch & Partner Rechtsanwälte mbB (S. 49)

**Urheberrechtshinweis** Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung der imakomm. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, auch auszugsweise, Bearbeitungen, Übersetzungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Downloads und Kopien dieses Beitrags sind nur für den persönlichen, nicht kommerziellen Gebrauch gestattet. Soweit einzelne Inhalte des Beitrags auf dieser Seite nicht vom Verfasser erstellt wurden, werden die Urheberrechte Dritter beachtet. Insbesondere werden Inhalte Dritter als solche gekennzeichnet. Sollten Sie trotzdem auf eine Urheberrechtsverletzung aufmerksam werden, bitten wir um einen entsprechenden Hinweis.