

Rahmenbedingungen für erfolgreiche Innenstadtentwicklung

„Es gibt nicht die eine Innenstadtstrategie, das eine Patentrezept für die Innenstadtentwicklung. Es braucht für jede Stadt und Gemeinde individuelle Lösungen, die an die lokalen Bedürfnisse und Möglichkeiten angepasst sind, um Innenstädte und Zentren resilient für die Zukunft zu machen“ (Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat (BMI), 2021, S. 3).

Im F&E-Vorhaben „Stadtzentren als Orte nachhaltigen Konsums gestalten“ (SONa) geht es um die Frage, welche Rolle nachhaltige Konsumkulturen und -angebote bei der Transformation der Innenstädte haben können. Die Herausforderung dabei ist die Individualität und Eigenart der Städte, sodass trotz der Monotonie der Filialisierung von zentralen Einkaufsstraßen keine Patentrezepte (siehe Zitat oben) möglich sind. Auf welche lokalen Bedingungen es sich im Kontext der Transformation von Stadtzentren zu schauen lohnt und welche Lehren die Praxis aus ihren bisherigen Erfahrungen bezüglich notwendiger Rahmenbedingungen ziehen, stellt dieses Factsheet im Folgenden vor.

1 Die Relevanz lokaler Bedingungen

Das Phänomen der Filialisierung, das seit den 1980ern in deutschen Innenstädten zu beobachten ist (vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2011, S. 19; Deutscher Städtetag 2021, S. 3; Diringer et al. 2022, S. 26; Hangebruch 2012, S. 23 f.), hat in vielen Einkaufsstraßen das Handelsangebot angeglichen, aber dabei die **gebaute Gestalt des Raums** nicht grundlegend verändert. Liegt die Einkaufsstraße in einem altstädtischen Gebiet, sind ihre Straßenzüge manchmal durch Enge, Kopfsteinpflaster und den Denkmalschutz geprägt. In vielen Innenstädten und auch Einkaufsstraßen mischen sich allerdings auch ältere und neuere Gebäude in unterschiedlichen Verhältnissen genauso wie autofreie Straßen und solche, auf denen der motorisierte Verkehr weiterhin fahren kann. Letzteres gilt insbesondere für Einkaufsstraßen in Stadtteilzentren. Darüber hinaus spielt auch die gesamtstädtische Struktur eine prägende Rolle für die räumliche Struktur des Versorgungsangebots: Mit zunehmender Größe entwickeln sich zum Beispiel häufig dezentrale Versorgungsknotenpunkte in Stadtteilzentren, wohingegen Klein- und Mittelstädte zumeist eine zentrale Innenstadt mit entsprechendem Versorgungsangebot haben.

Darüber hinaus spielen natürlich auch weitere **gesamtstädtische Eigenschaften** eine prägende Rolle für die Nutzung der Innenstadt und das Risiko der Verödung von Einkaufsstraßen. Die Größe und Lage der Stadt in urbanen oder ländlichen Regionen sowie ihre verkehrsinfrastrukturelle Anbindung im gesamten Einzugsgebiet kann erheblichen Einfluss auf die Besucher*innenzahlen haben. Dabei ist zu beachten, dass sich für Europa spätestens seit den 2010er Jahren grundsätzlich Verdichtungstendenzen beobachten lassen:

Gerade Metropolregionen und Großstädte, zunehmend aber auch Mittelstädte, weisen einen positiven Wanderungssaldo auf.¹ Die grundsätzliche Bevölkerungsentwicklung und -struktur, aber auch die Haushaltslage der Kommune und ihre Ausstattung mit Personal kann die Innenstadtnutzung beeinflussen. Studien können zudem zeigen, dass Online-Shopping-Angebote vor allem für Menschen interessant zu sein scheinen, die nicht in einem urbanen Zentrum wohnen, sondern im Umland (vgl. Zaharia und Hackstetter 2017, S. 64). Das bedeutet folglich, dass die Konkurrenz durch E-Commerce für den Handel in den Einkaufsstraßen in solchen Städten besonders groß werden kann, die als Mittel- und Kleinstädte zuvor auch viele Besucher*innen aus dem ländlichen Umland angelockt haben.

Relevante lokale Unterschiede können weiterhin durch die **bestehende Funktionsmischung** in der Innenstadt und ihren zentralen Einkaufsstraßen entstehen: Welche Rolle spielen Tourismus, Hotellerie und Gastronomie bisher in der Nutzungsmischung? Wie ausgeprägt ist die Wohnraumnutzung, das Angebot an Büroflächen und wie präsent ist das produzierende Gewerbe und Handwerk?² Kommunen, die als Wirtschaftsstandorte einen „bspw. hohen Anteil im Finanz- und Versicherungswesen am regionalen Arbeitsmarkt“ haben, sind beispielsweise oftmals „stärker durch Büronutzungen geprägt“ (Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat 2021, S. 10).

Einige Stadtforscher*innen gehen so weit, Städten eine Eigenlogik zu unterstellen, die sich als Habitus durch alle Strukturen und Praktiken in der Stadt ziehe (vgl. u. A. Berking und Löw 2008). Auch der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) betont in seinem Hauptgutachten zur transformativen Kraft der Städte (2016, S. 4):

„Jede Stadt muss auf ‚ihre eigene Art‘ den Weg in eine nachhaltige Zukunft suchen. Diese ‚Eigenart‘ ist nicht nur von großer Bedeutung für die Herstellung urbaner Lebensqualität und Identität, sondern ist auch unverzichtbare Ressource im Sinne der Entfaltung jeweils stadtspezifischer Kreativitäts- und Innovationspotenziale“.

Es wird zudem betont, dass es für Städte und Stadtgesellschaften aufgrund ihrer soziokulturellen wie räumlichen Diversität nicht „eine“ Lösung gebe, die für alle passt, sondern eine Pluralität der urbanen Transformationspfade vorherrscht. Die lokalen Besonderheiten sind also nicht nur für die Ausgangslage der Innenstädte, sondern auch für die Gestaltung von Interventionen und Maßnahmen zur Abwendung der gefürchteten Abwärtsspirale (*trading down*) und verödender Einkaufsstraßen relevant. Zum einen sind Maßnahmen und Interventionen tendenziell erfolgsversprechender, wenn sie von der lokalen Ausgangslage aus konzipiert werden. Vergünstigte Zwischennutzungen bestehenden Gewerbeleerstands können beispielsweise nur organisiert werden, wenn ein Gespräch mit den Eigentümern*Eigentümerinnen über eine solche Lösung möglich ist. Zum anderen können lokale Besonderheiten auch im Umsetzungsprozess eine entscheidende Rolle spielen: Aus unterschiedlichen Gründen (z. B. Haushaltslage, politisches Commitment, etc.) treten

¹ Cortinovis et al (2022) haben hierzu die Entwicklung von über 300 Städten in Europa analysiert, darunter 60 Städte in Deutschland mit einer Bevölkerungsgröße von mindestens 50.000 Einwohnern*Einwohnerinnen. Sie können zeigen, dass zwischen 2012 und 2018 der Trend zur Reurbanisierung insbesondere in Bezug auf die Verdichtung gerade in Deutschland besonders stark war. Analysen zu Wachstum und Schrumpfung deutscher Städte bekräftigen diese Ergebnisse. Zwischen 2014 und 2019 wurde Wachstum in über 55 % aller Kommunen gemessen. Dabei verzeichnen rund 80 % der zentralen und knapp 50 % der peripheren Kommunen Wachstum (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2021).

² Diringer et al. (2022, 21ff.) beschreiben eine Fülle von möglichen Funktionen der Innenstadt, die für ihre Nutzer*innen sowie für ihre Gestalt eine prägende Rolle spielen können.

Kommunen zum Beispiel Immobilienbesitzenden mit unterschiedlich großem Selbstbewusstsein entgegen.

2 Interviewergebnisse

2.1 Politisches Commitment und intrakommunale Kooperation

Als zentral für den Erfolg sehen die meisten Interviewpartner*innen ein grundsätzliches *Commitment* der **politischen Entscheidungsträger*innen** und in der Folge der Verwaltung an (INT01, INT02, INT 03, INT04, INT07). Erst wenn die tiefgreifenden, politischen Debatten bereits abgeschlossen seien, könne eine Abarbeitung der beschlossenen Maßnahmen mehr oder weniger ungestört stattfinden (INT01, INT02). Wenn dieses *Commitment* und ein Verständnis für die Dynamik von Innenstadtentwicklungsprojekten auch auf den übergeordneten Ebenen vorhanden sind, erleichtert das die lokale Umsetzung nicht zuletzt durch entsprechend gestaltete Förderbedingungen (INT05, INT07)

Zentral neben dem politischen Commitment sei jedoch auch die **intrakommunale Zusammenarbeit**: Kurze Wege in der Verwaltung – zum Beispiel durch die Einrichtung entsprechender, amtsübergreifender Austauschrunden oder durch die zentrale Platzierung der Innenstadtprojekte in der Organisationsstruktur – seien immens wichtig. Bei der Umgestaltung und Umnutzung der Innenstädte müssten eine Vielzahl von Verwaltungseinheiten und städtischen Gesellschaften beziehungsweise kommunale Versorger beteiligt werden (INT01, INT 02, INT03, INT04, INT05, INT07).

Die Interviews geben zudem Grund zur Vermutung, dass auch **zwischenmenschliche Beziehungen** zwischen Kommunalpolitik und -verwaltung sowie innerhalb der Kommunalverwaltung eine entscheidende Rolle spielen können (INT01, INT02).

2.2 Flexible Förderbedingungen

In vielen Fällen haben die Kommunen parallel, oder vor der Entwicklung und Umsetzung ihrer konkreten Maßnahmenprojekte zur Innenstadtentwicklung Gelder aus Fördertöpfen für die **städtebauliche Entwicklung** ihrer Innenstädte in Anspruch genommen (INT01, INT 02, INT 03, INT04). Diese wurden als relevante Voraussetzung für eine verbesserte Dynamik in den Innenstädten bezeichnet, denn sie adressieren auch Themenfelder, die im Kontext dieses Arbeitspapiers nicht im Vordergrund stehen. Hier ist zum Beispiel die Attraktivierung der Innenstädte als Wohnquartiere zu nennen (INT03, INT06). Städtebauliche Entwicklungen für sich genommen garantieren jedoch nicht den Bruch des *trading down-Effekts*.

Für die stärker an Steuerung, Unterstützung, Begleitung und Vernetzung orientierten Projekte, zeigte sich jedoch deutlich, dass **flexible Förderbedingungen notwendig** sind, die sich auch kurzfristig an die gewünschte dynamische Entwicklung in Innenstädten orientieren. Dies sei derzeit nur bei wenigen Förderprogrammen der Fall. Ein Beispiel ist die Anschaffung von flexibel nutzbarem Mobiliar, die nach Aussage der Interviewpartner*innen nicht in allen Förderprogrammen möglich sein. Will eine Kommune allerdings Ladenflächen für Pop-Up-Stores bereitstellen, kann sie gute Ideen zum Beispiel auch durch den Verleih von Mobiliar und anderen Ausstattungs- und Gestaltungselementen unterstützen (INT01, INT03). Oftmals seien Kosten in der Umsetzung dann auch höher als angenommen, weshalb es sich lohne auch über Fundraising/Sponsoring aus der freien Wirtschaft Gedanken zu machen (INT01, INT04).

2.3 Identifikation und Einbindung von Interessensgruppen

Als ein wesentlicher Faktor für den Erfolg von Interventionen und Projekten im Stadtraum gilt die Identifikation und Einbindung aller relevanten Stakeholder*innen. Diese Erkenntnis wird auch in den untersuchten Fallbeispielen geteilt. Als besonders relevante Stakeholder*innen wurden hier die **Immobilienwirtschaft**, das heißt die Besitzer*innen der Innenstadtimmobilien und teilweise auch Makler*innen für Gewerbeimmobilien genannt (INT01, INT02, INT03, INT04, INT06). In Hanau existiert dafür mit der Vorkaufssatzung ein formales Instrument, andernorts muss diese Interessengruppe auf anderem Wege überzeugt werden. In einem Fall wurde genannt, dass die Besitzer*innen der Immobilien nur schlecht bis gar nicht zu erreichen waren (INT07). Dabei wurde unterstellt, dass insbesondere kurzzeitige Nutzungen (aber auch längere) gegenüber der Möglichkeit, den Leerstand steuerlich abzuschreiben, nicht attraktiv sei.

Zentral war für alle Projekte darüber hinaus der **lokale Einzelhandel** und dessen organisierte Vertretung, zum Beispiel in Form von Verbänden und Vereinen, aber auch über die Industrie- und Handelskammern. (INT01, INT02, INT03, INT04, INT06, INT07).

Die dritte Stakeholder*innen-Gruppe ist die **Stadtgesellschaft** (INT01, INT02, INT03, INT04, INT07), wobei diese sich zum einen aus den individuellen Menschen und zum anderen aus der organisierten Zivilgesellschaft zusammensetzt. Einige der Projekte haben die Einwohner*innen über Bürger*innen-Werkstätten in die Konzepterstellung eingebunden, andere über Befragungsformate. Klar wird in allen Projekten, dass eine Form der Bürger*innen-Partizipation für die Akzeptanz der Umsetzung entscheidend sein kann. Nur über eine Beteiligung der Einwohner*innen können ihre Bedürfnisse und Ansprüche ermittelt und dann auch berücksichtigt werden (INT04, INT06). In einigen Interviews wurde explizit darauf hingewiesen, dass die Erstellung von Konzepten und Strategien für die Innenstadtentwicklung unbedingt unter Partizipation der Einwohner*innen stattfinden sollte, denn dann könnten die so entwickelten Maßnahmen anschließend ohne größere Konflikte abgearbeitet werden (INT01, INT03, INT04). In einem weiteren Interview wurde derselbe Punkt mit einem etwas anderen Bezug angesprochen: Im Rahmen einer Strategie- und Konzeptentwicklung würden viele der andernfalls später aufkommenden politischen Konflikte ausgetragen, sodass die Umsetzung im Nachgang bereits das notwendige *politische Commitment* habe (INT02).

In allen Interviews wurde berichtet, dass gerade die Überzeugungsarbeit und Kommunikation mit den genannten Interessensgruppen und der Stadtgesellschaft besonders aufwendig, zeitintensiv und mitunter fordernd sein kann. Deshalb seien ausreichend **personelle Kapazitäten** in der Koordinierung und Steuerung (INT01, INT02, INT03, INT05) und eine **professionelle Kommunikation** der Aktivitäten entscheidend für den Erfolg. Für die relevanten Stakeholder*innen kann dies primär über einen regelmäßigen Austausch, zum Beispiel über einen runden Tisch, Initiativkreise oder eine Steuerungs-/Lenkungsgruppe organisiert werden (INT04), für die sogenannte „breite Bevölkerung“ muss Kommunikation noch einmal anders gedacht werden.

Für die Kommunikation mit der Stadtgesellschaft sei es nicht zwingend entscheidend auf große Meilensteine zu warten, sondern notwendig, die **Erlebbarkeit** auch im Kleinen beziehungsweise bei Zwischenstationen zu finden oder zu generieren (INT01). Die Betonung der Erlebbarkeit von Innenstadtentwicklung ist nicht in allen Interviews gleichermaßen explizit vorgenommen worden. Sie schwang jedoch an vielen Stellen implizit mit, wenn die Interviewpartner*innen die Umsetzung von Veranstaltungen und Märkten als Erfolgsfaktor (INT02) oder die Relevanz von digitalen Angeboten und audiovisuellen Medien (INT03, INT05) als Chance beschrieben wurden. Gerade letzteres ermögliche es auch, die Veränderungen kontinuierlich im Raum erlebbar und erfahrbar zu machen (INT04). Eine weitere praktizierte Form der Einbindung war es auch,

temporäre Orte zu schaffen, an denen Menschen verweilen und sich in ungezwungener Art und Weise ausgetauscht werden kann. Weiterhin kann mit derartigen Prototypen direkt getestet werden, ob und welche Zielgruppen ein besonderes Bedürfnis nach Orten der Gemeinschaft haben (INT06).

Interessant ist, dass in einem Interview eine gute Kommunikation auch über die Stadtgrenzen hinweg als eine Art Standortfaktor beschrieben wurde (INT02). Gerade bei den Mittelzentren, die für das Umland eine Versorgungsfunktion einnehmen, kann dies ein wichtiges Argument für die Ansiedlung sein.

In einem Großteil der untersuchten Fallbeispiele hat die Kommune, beziehungsweise eine Tochtergesellschaft, eine zentrale Rolle in der Steuerung und Ausgestaltung der Projekte gespielt. Deswegen wurden Kommunalverwaltung und -politik bisher nicht als Stakeholder*innen diskutiert. Selbstverständlich sind diese beiden Gruppen aber automatisch zentrale Stakeholder*innen für jedes Projekt, das nicht aus der Kommune heraus gesteuert wird.

2.4 Die Rolle der Digitalisierung

Die Digitalisierung spielt mit Ausnahme des Projekts Wuppertal Online City bei den betrachteten Beispielen nur eine untergeordnete Rolle. Es wurde deutlich, dass Händler*innen nicht die entsprechenden zeitlichen Kapazitäten haben [INT06]. Dies ist ein Hindernis für die Einrichtung und Nutzung eines Onlineportals. Mit entsprechender Begleitung hat das Projekt Wuppertal Online City jedoch gezeigt, dass zumindest etablierte Geschäfte „digitalisiert“ werden können. Ein mangelndes Interesse seitens der Verbraucher*innen an digitalen Angeboten des stationären Handels wird jedoch vermutet [INT07], was sicherlich ein weiteres Hemmnis darstellt.

Auch wenn E-Commerce als Vertriebsweg nicht explizit genutzt wird, heißt das nicht, dass die betrachteten Praxisbeispiele (und Läden) nicht online präsent sind. Gerade interaktive Angebote, wie Veranstaltungen und gemeinsame Aktionen werden auf Webseiten und Social Media schon beworben. Dem Trend der Eventisierung des Einzelhandels und der dargestellten wichtigen Funktion des gemeinsamen Erlebens und Erprobens wird digital daher schon aufgegriffen und unterstützt direkt und indirekt den Vertrieb.

3 Referenzen

Berking, Helmuth, und Martina Löw (Hrsg.). 2008. Die Eigenlogik der Städte: neue Wege für die Stadtforschung. Frankfurt/New York: Campus.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. 2021. Wachsen und Schrumpfen von Städten und Gemeinden 2014 bis 2019 im bundesweiten Vergleich. Bonn: BBSR abrufbar unter: https://www.bbr-server.de/imagemap/SWSGEM/WEB/Wachsend_schrumpfend_Begleitinfos.pdf, Zugegriffen: 26.3.2023.

Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat. 2021. Innenstadtstrategie des Beirats Innenstadt beim BMI - Die Innenstadt von morgen- multifunktional, resilient, kooperativ. Berlin: Referat SW III 5 – Lebendige Zentren, Nationale Projekte des Städtebaus abrufbar unter: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/bauen/wohnen/innenstadtstrategie.pdf;jsessionid=D72FB86037CB9E7D74FF8F55DE45FE3F.1_cid322?__blob=publicationFile&v=4, Zugegriffen: 26.3.2023.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. 2011. Weißbuch Innenstadt. Starke Zentren für unsere Städte und Gemeinden, Weißbuch. Berlin, Bonn: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung abrufbar unter: <https://www.dbz.de/download/368087/weissbuch-innenstadt.pdf>, Zugegriffen: 26.3.2023.

Cortinovis, Chiara, Davide Geneletti, und Dagmar Haase. 2022. Higher immigration and lower land take rates are driving a new densification wave in European cities. *npj Urban Sustainability* 2(19). DOI: <https://doi.org/10.1038/s42949-022-00062-0>.

Deutscher Städtetag. 2021. Zukunft der Innenstadt. Positionspapier des Deutschen Städtetages. Berlin, Köln: Deutscher Städtetag abrufbar unter: <https://www.staedtetag.de/positionen/positionspapiere/2021/zukunft-der-innenstadt>, Zugegriffen: 26.3.2023.

Diringer, Julia, Ricarda Pätzold, Jan Hendrik Trapp, und Sandra Wagner-Endres. 2022. Frischer Wind in die Innenstädte: Handlungsspielräume zur Transformation nutzen, Difu-Sonderveröffentlichung. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik abrufbar unter: <https://repository.difu.de/items/0b7023b0-7c49-4a89-ac95-4597c0f8426e>, Zugegriffen: 23.3.2023.

Hangebruch, Nina. 2012. Entwicklungstendenzen im Einzelhandel und ihre Konsequenzen für die Nachnutzung ehemaliger Kauf- und Warenhausstandorte. In Einzelhandel in Nordrhein-Westfalen planvoll steuern!, Hrsg. Heinz Konze, und Michael Wolf, 22–29. Hannover: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung abrufbar unter: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/87632/1/769528937.pdf>.

WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen. 2016. Der Umzug der Menschheit: Die transformative Kraft der Städte. Berlin: WBGU abrufbar unter: https://www.wbgu.de/fileadmin/user_upload/wbgu/publikationen/hauptgutachten/hg2016/pdf/wbgu_hg2016.pdf, Zugegriffen: 26.3.2023.

Zaharia, Silvia, und Tatjana Hackstetter. 2017. Segmentierung von Onlinekäufern auf Basis ihrer Einkaufsmotive. In *Dialogmarketing Perspektiven 2016/2017*, Hrsg. DDV Deutscher Dialogmarketing Verband e.V., 45–72. Wiesbaden: Springer Fachmedien abrufbar unter: http://link.springer.com/10.1007/978-3-658-16835-3_3, Zugegriffen: 5.4.2023.

Impressum

Herausgeber

Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
buergerservice@uba.de
Internet:
www.umweltbundesamt.de
[f/umweltbundesamt.de](https://www.facebook.com/umweltbundesamt.de)
[t/umweltbundesamt](https://twitter.com/umweltbundesamt)

Stand: Juli 2023

Autor*innenschaft, Institution

Franziska Stelzer, Wuppertal Institut
Eva Eiling, Wuppertal Institut,
Michaela Roelfes, Wuppertal Institut
Jan Christian Polanía Giese, adelphi consult
Kathrin Anger, adelphi consult
Philipp Wagner, adelphi consult