



Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



Innenstädte im Umbruch

Erkenntnisse aus dem
BBSR-Forschungscluster



IMPRESSUM

Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn

Autor und Autorin

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
Referat RS 2 „Stadtentwicklung“
Dr. Moritz Maikaemper
moritz.maikaemper@bbr.bund.de

Dr. Marion Klemme
marion.klemme@bbr.bund.de

Redaktion

Marius Matheja

Stand

April 2025

Satz und Layout

Katrin Heimersheim, Yvonne Groh

Druck

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn
Gedruckt auf Recyclingpapier

Bestellungen

publikationen.bbsr@bbr.bund.de; Stichwort: Innenstädte im Umbruch

Bildnachweis

Christoph Müller: Cover, S. 23; complan Kommunalberatung: Cover, S. 16, S. 17, S. 22; Cornelius Pfannkuch: Cover, S. 17; Fraunhofer-Allianz Verkehr: S. 22; Heike Flämig: Cover, S. 19; Infras: Cover, S. 22; Jochen Hunger: Cover; Jonas Schwappach: S. 38; Jürgen Schulzki: S. 5; Marion Klemme: Cover, S. 18; Matthias von Popowski (complan Kommunalberatung): Cover, S. 21; Moritz Bernouilly: Cover, S. 8–9, S. 23; Nina Hangebruch: Cover, S. 18; Planergemeinschaft: Cover, S. 17, S. 20; Planersocietät: Cover, S. 23; Tim Rieniets: S. 18

Nachdruck und Vervielfältigung



Dieses Werk ist lizenziert unter der Creative-Commons-Lizenz Attribution-ShareAlike 4.0 International (CC BY-SA 4.0). Diese Lizenz erlaubt unter Voraussetzung der Namensnennung des Urhebers und der Weitergabe unter gleichen Bedingungen die Bearbeitung, Vervielfältigung und Verbreitung des Materials in jedem Format oder Medium für beliebige Zwecke, auch kommerziell. Nähere Informationen zu dieser Lizenz finden sich unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de/>. Die Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen erfordert ggf. weitere Nutzungsgenehmigungen durch den jeweiligen Rechteinhaber.

Nachdruck nur mit genauer Quellenangabe gestattet.
Bitte senden Sie uns zwei Belegexemplare zu.

Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr für die Richtigkeit, die Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben sowie für die Beachtung privater Rechte Dritter. Die geäußerten Ansichten und Meinungen müssen nicht mit denen des Herausgebers übereinstimmen.

DOI 10.58007/z4t4-f304

ISBN 978-3-98655-114-8

Bonn 2025

Innenstädte im Umbruch

Erkenntnisse aus dem BBSR-Forschungscluster



Foto: Jürgen Schulzki

Liebe Leserinnen und Leser,

die Zukunft unserer Innenstädte ist zu einer zentralen Herausforderung der Stadtentwicklung geworden. Spätestens die Coronapandemie hat den Blick geschärft für die tiefgreifenden Umbrüche, denen zentrale Lagen in Städten ausgesetzt sind. Auch globale Herausforderungen wie der Klimawandel verlangen nach neuen Lösungen für unsere Innenstädte und Zentren.

Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) befasst sich intensiv mit der zukunftsfähigen Transformation von Innenstädten. Im Rahmen des Forschungsprogramms „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau“ (ExWoSt) wurden in unserem Forschungscluster „Innenstädte“ vielfältige Ansätze untersucht, wie Zentren resilienter, Nutzungsgemischter und lebenswerter gestaltet werden können. Diese Publikation bündelt zentrale Erkenntnisse aus acht ExWoSt-Studien.

In den Forschungsprojekten wurden aktuelle Trends und Herausforderungen aufgegriffen – von der Umnutzung ehemaliger Kaufhäuser über die Rolle junger Menschen bei der Gestaltung urbaner Räume bis hin zu neuen Formen produktiver Arbeit in Innenstädten. Auch die Auswirkungen des Onlinehandels auf stationäre Geschäftsmodelle wurden analysiert. Parallel dazu widmen sich Projekte der Weiterentwicklung integrierter Stadtentwicklungskonzepte und innovativen Beteiligungsformaten – analog wie digital.

Die Entwicklung der Innenstädte ruht auf vielen Schultern! Die Veröffentlichung möchte einen Beitrag dazu leisten, die Innenstädte von morgen gemeinsam nachhaltig und vielfältig zu gestalten.

Ich wünsche Ihnen eine anregende Lektüre!

Dr. Peter Jakubowski

Leiter der Abteilung Raum- und Stadtentwicklung im Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)

Inhaltsverzeichnis

1 Kernbotschaften	8
2 Innenstadtaktivitäten von BBSR und BMWSB	10
3 Anlass und Hintergrund der Zusammenschau	11
4 Überblick über das Forschungscluster „Innenstädte“	12
5 Forschungsstudien	14
Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte	16
Multifunktionale Innenstadtentwicklung und Partizipationskultur	17
Kauf- und Warenhäuser im Wandel	18
Auswirkungen der COVID-19-Pandemie und des Onlinehandels auf den Einzelhandel	19
Kreative Ideen junger Menschen für die Innenstädte	20
Innenstädte, Stadt- und Ortsteilzentren als neue Orte produktiver Arbeit	21
Ansätze zur Verkehrsreduktion in Innenstädten	22
Wechselwirkungen von Wirtschafts- und Wohnimmobilien	22
Umgestaltung von Einkaufsstraßen in Stadtteil- und Ortsteilzentren	23
Förderaufruf „Post-Corona-Stadt“	23
6 Zusammenschau der Ergebnisse	24
Ausgangslage und Rahmenbedingungen	24
Zentrale Elemente lebendiger und attraktiver Innenstädte	26
Wege zur Weiterentwicklung der Innenstädte	32
Ressourcen – Hinweise für Bund, Länder und Kommunen	34
7 Forschungsbedarfe und Ausblick	36
Nutzungsmischung und Funktionsvielfalt	36
Innenstadt für alle	37
Rechtliche Instrumente und Fördermodelle	37
Literatur	39

1

Kernbotschaften

STRUKTURWANDEL BIETET CHANCEN ZUR NEUERFINDUNG UND WEITERENTWICKLUNG

Innenstädte und Zentren befinden sich längerfristig im Strukturwandel. Die Pandemie hat den Blick für diese Entwicklung geschärft. Die Bedeutung des Einzelhandels wird sich weiter verringern und dennoch Leitfunktion bleiben. Die Veränderungen bieten die Chance, Innenstädte neu zu denken und zu fragen: Was für eine Innenstadt wollen wir?

ZUKUNFT DES EINZELHANDELS

Es wird erwartet, dass es zukünftig weitere Einbußen im stationären Einzelhandel in den Zentren geben wird. Dennoch wird er weiterhin stadtbildprägend sein, wenngleich in veränderter Form, etwa mit kleineren Ladenflächen und flexibleren sowie neuen Konzepten. Die Digitalisierung wird dagegen weiter an Bedeutung gewinnen. Leerstehende Flächen neu zu besetzen, ist kein Selbstläufer.

NUTZUNGSMISCHUNG UND MIXED USE IN VERSCHIEDENER KÖRNIGKEIT

Innenstädte sind historisch in der Regel Nutzungsgemischt und kleinteilig. Mit dem Rückzug des Einzelhandels nähern sich die Zentren somit wieder dem „historischen Normalzustand“. Dabei ist es wichtig, diese Entwicklung aktiv zu steuern. Unabhängig davon sind Mixed-Use-Konzepte für die Umnutzung von Großimmobilien. Sie sind vor allem wirtschaftlich begründet. Hierfür gibt es bereits viele gute Beispiele.

STRATEGISCHER UMGANG MIT LEERSTAND UND FUNKTIONSVERLUST WICHTIG

Leerstand und Niveauverlust im Einzelhandel können zu einer sich selbst verstärkenden negativen Entwicklung führen. Für Kommunen gilt es daher, frühzeitig tätig zu werden und dem strategisch entgegenzuwirken. Dabei geht es weniger darum, Leerstand quantitativ zu verringern, sondern eher darum, an städtebaulich und funktional wichtigen Orten gezielt einzugreifen und aktiv zu entwickeln.

IMPULSE DURCH NEUE AKTEURE

Selbstorganisierte Projekte und neue Formen produktiver Arbeit bringen Impulse in die Zentren und tragen zur Nutzungsmischung bei. Sie benötigen Unterstützung beim Zugang zu Flächen, insbesondere in Städten mit anhaltend hohen Bodenpreisen. Im Regelfall sollten sich entsprechende Konzepte wirtschaftlich selbst tragen. Beispiele zeigen, dass anfangs Förderungen hilfreich sein können. In besonders stark nachgefragten Innenstadtlagen kann eine dauerhafte Kofinanzierung für produktive Orte nötig sein.

EXPERIMENTE UND FLEXIBLE NUTZUNGEN

Die Bedeutung von Experimenten und flexiblen Handlungsansätzen wird durchgängig betont und positiv bewertet. Die Pandemie hat hier viele Möglichkeitsräume eröffnet. Zwischenzeitlich stellt sich für neue Initiativen und Nutzungen jedoch die Frage nach der Verstetigung.

AKTIVIERUNG VON EIGENTÜMERN ALS CHANCE UND ZUGLEICH HERAUSFORDERUNG

Mehrere Studien betonen, dass Mietforderungen und Kaufpreiserwartungen vielerorts noch zu hoch seien. Problematisch ist dies insbesondere für produktive Arbeit und gemeinwohlorientierte Nutzungen. Es besteht somit Bedarf, Eigentümerinnen und Eigentümer für die veränderten Rahmenbedingungen der Zentren und Potenziale neuer Nutzungen zu sensibilisieren und mit potenziellen Nutzerinnen und Nutzern zusammenzubringen.

ERDGESCHOSSZONEN, DRITTE ORTE UND ÖFFENTLICHE RÄUME ALS BEGEGNUNGSRÄUME

Innenstädte und Zentren werden künftig noch stärker als zuvor Begegnungsorte der Stadtgesellschaft sein. Dazu gehören Straßen und Plätze ebenso wie gastronomische Angebote und öffentliche Einrichtungen. Erdgeschosszonen und Freiräume sollten dabei stets zusammengedacht werden. Vielfältige und teils widerstreitende Anforderungen an öffentliche Räume erfordern eine umsichtige Planung.

RECHTLICHE HÜRDEN UND FÖRDERBEDARFE

Die Weiterentwicklung der Innenstädte und Zentren bleibt eine Daueraufgabe. Förderprogramme, die die Konzeptentwicklung und Umsetzung von Maßnahmen unterstützen, werden einhellig positiv bewertet. Zugleich wird betont, dass dauerhafte Strukturen vor Ort wie Zentrenmanagements langfristig finanziert werden müssen. Rechtliche Herausforderungen bestehen unter anderem beim Umbau von Gebäuden.

2

Innenstadtaktivitäten von BBSR und BMWSB

Das BBSR befasst sich seit jeher mit der Entwicklung von Innenstädten und Zentren. Die plötzlichen Veränderungen durch die Coronapandemie haben längerfristige Wandlungsprozesse wie den Strukturwandel im Einzelhandel verstärkt und in den öffentlichen Fokus gerückt. Zugleich wurden neue Impulse gesetzt, etwa bei der Nutzung öffentlicher Räume und der Digitalisierung.

Das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauen (BMWSB) und das BBSR engagieren sich aktuell intensiv in der Innenstadt- und Zentrenentwicklung. Neben den Studien des ExWoSt-Forschungsclusters „Innenstädte“, die in dieser Veröffentlichung im Mittelpunkt stehen, gibt es viele weitere Aktivitäten und Förderprogramme.

Seit 2020 berät der Beirat Innenstadt den Bund bei seiner Städtebauförder- und Stadtentwicklungspolitik mit besonderem Fokus auf die Innenstadt- und Zentrenentwicklung. Aktuell sind hier 19 Verbände aus verschiedenen Branchen eingebunden, die seit 2022 unter Vorsitz der Bauministerin das BMWSB mit ihrer Praxisexpertise kontinuierlich unterstützen. Im Juli 2021 veröffentlichte der Beirat die Innenstadtstrategie „Die Innenstadt von morgen – multifunktional, resilient, kooperativ“ (BMI 2021), die im Jahr 2025 aktualisiert wird. Zu den Ergebnissen der Beiratsarbeit gehören auch vier Innenstadt-Ratgeber und Plakate, die Handlungsempfehlungen und Anregungen guter Praxis enthalten. Sie widmen sich den Themen „Großimmobilien“, „Realexperimente“, „Kooperation“ und „Freiräume“. Das Referat „Stadtentwicklung“ des BBSR begleitet die Arbeit des Beirats fachlich.

Um Städte und Gemeinden bei der Bewältigung akuter, struktureller Probleme in Zentren und Innenstädten zu unterstützen, hat das BMWSB im Jahr 2021 das Bundesprogramm Zukunftsfähige Innenstädte und Zentren (ZIZ) ins Leben gerufen. Insgesamt stehen 250 Mio. € zur Verfügung, mit denen aktuell 217 Kommunen bis Ende 2025 mit jeweils bis zu 5 Mio. € gefördert werden (Stand: Februar 2025).

Auch mit dem Bund-Länder-Programm „Lebendige Zentren – Erhalt und Entwicklung der Stadt- und Ortskerne“ wird die Weiterentwicklung von Innenstädten und Zentren unterstützt. Dafür standen im Jahr 2024 wie in den Vorjahren 300 Mio. € zur Verfügung. Im Jahr 2023 gab es über 1.300 Fördergebiete.

Im Rahmen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik (NSP) wurde der Projektauftrag „Post-Corona-Stadt“ initiiert: 17 Pilotprojekte entwickelten in den Jahren von 2021–2024 Ideen und Ansätze für krisenfeste Städte und Quartiersstrukturen, wobei sich zahlreiche Projekte ihren Innenstädten und Zentren widmeten. Akteure aus Politik, Stadtverwaltung, Zivilgesellschaft und Wirtschaft arbeiteten dabei eng zusammen.

Das BBSR verfolgt die Diskussionen um die Krise von Innenstädten und Zentren in Praxis und Forschung genau. Im Jahr 2022, als die Coronapandemie den bereits laufenden Strukturwandel nochmal deutlich verstärkte, arbeitete das BBSR die zahlreichen Facetten dieses Transformationsprozesses in einem Heft der „Informationen zur Raumentwicklung“ (IzR; Ausgabe 2/2022) heraus.

Aus der langjährigen Erfahrung mit der Zentrenentwicklung bestehen eine Reihe übergreifender Erkenntnisse, die auch in den untersuchten Studien bestätigt wurden:

- Zentren- und Innenstadtentwicklung sind Daueraufgaben. Sie zu bewältigen, erfordert einen integrierten Steuerungsansatz und die koordinierte Zusammenarbeit vieler verschiedener Akteure.
- Ausgangslage und Handlungsmöglichkeiten an verschiedenen Orten unterscheiden sich erheblich. Dies betrifft Stadtgröße und Zentrentyp, aber auch Einzugsgebiet, Kaufkraft, den städtebaulichen Bestand und die allgemeine wirtschaftliche Lage.
- Erfahrungen aus einem Ort können Impulse an anderer Stelle geben. Eine direkte Übertragbarkeit kann jedoch nicht vorausgesetzt werden. Dementsprechend sind lokal angepasste Ziele und Strategien zu entwickeln.

Anlass und Hintergrund der Zusammenschau

3

Ziel dieser Veröffentlichung ist die Zusammenschau ausgewählter Forschungserkenntnisse des BBSR zur Innenstadtentwicklung in der Legislaturperiode 2021–2025. Ausgewertet wurden acht Studien, die im Rahmen des ExWoSt-Forschungsclusters „Innenstädte“ seit 2021 durchgeführt wurden. Eine neunte Studie läuft noch und wurde daher nicht berücksichtigt. Anlass für die Studien des Forschungsclusters waren nicht zuletzt die plötzlichen Veränderungen durch die Coronapandemie.

Darüber hinaus wurden die vier Innenstadt-Ratgeber des Beirat Innenstadt des BMWSB und Veröffentlichungen zu den NSP-Pilotprojekten „Post-Corona-Stadt“ berücksichtigt. Sie wurden nicht systematisch einbezogen, liefern jedoch weitere Befunde für den Prozess

der Erkenntnisgewinnung. Die ZIZ-Projekte (siehe Nebenseite) werden mit ihrem Abschluss separat in anderem Kontext ausgewertet.

Sechs der acht betrachteten Forschungsprojekte sind inzwischen abgeschlossen, zu zwei fortgeschrittenen Untersuchungen konnten Entwurfsfassungen der Endberichte ausgewertet werden. Die Projekte werden auf den nachfolgenden Seiten in Steckbriefen vorgestellt.

Kernerkenntnisse zu den im Forschungscluster untersuchten Themen sind in Kapitel 6 eingeflossen. Die Zusammenfassungen der jeweiligen Studien bringen entsprechende Ergebnisse bereits auf den Punkt und sind daher ergänzend zur vertieften Lektüre empfohlen.

Methodisches Vorgehen

Im ersten Schritt zur Zusammenschau der acht Studien wurden ihre Zusammenfassungen gesichtet. Anschließend erfolgte eine Auswertung der Schlusskapitel mit wesentlichen Erkenntnissen und Handlungsempfehlungen. Mithilfe von Codes konnten wichtige Aussagen zu verschiedenen Themen systematisch gesammelt und verglichen werden. Dazu wurde die Software MAXQDA genutzt. Die Codes wurden schrittweise auf Basis der gesichteten Texte entwickelt und in kollegialer Abstimmung überprüft. Die codierten Textstellen bilden die Grundlage für Kapitel 6.

Der Reiz einer Querbetrachtung verschiedener Studien eines Forschungsclusters liegt insbesondere darin, Aussagen zu identifizieren, die in mehreren Arbeiten einheitlich getätigt werden, und solchen, die auffallen oder einen Kontrast bieten. Eine vergleichende Auswertung nach wissenschaftlichen Maßstäben ist dabei in diesem Fall nur begrenzt sinnvoll, da sich die einzelnen Untersuchungen und ihre Veröffentlichungen stark unterscheiden. Zunächst setzen die Studien Schlaglichter auf verschiedene Themen, ohne den Anspruch zu verfolgen, alle Aspekte der Innenstadtentwicklung vollständig abzudecken. Je nach Zielsetzung werden verschiedene Begriffsverständnisse genutzt, beispielsweise entweder eine stadträumliche oder eine dichtebezogene Abgrenzung von Innenstädten und Zentren. Auch Forschungsdesign und Methodik unterscheiden sich stark (etwa: quantitativ oder qualitativ). Gleiches gilt für die Textstruktur (Informationsdichte, Darstellung von Zwischenergebnissen oder abschließende Publikation). Schließlich sind die Studien in unterschiedlichem Ausmaß von der Coronapandemie beeinflusst: Teils bezogen sich Forschungsfragen ausdrücklich auf sie, in anderen Untersuchungen war sie ein Thema unter vielen. Der Mehrwert des gewählten Vorgehens liegt insbesondere in der kompakten Darstellung und dem in Bezug Setzen der Studien des Forschungsclusters.

4

Überblick über das Forschungscluster „Innenstädte“

Die Studien des Forschungsclusters „Innenstädte“ beleuchten schlaglichtartig wichtige Aspekte der Zentrenentwicklung. Zwei von ihnen widmeten sich vorrangig dem Vorgehen beziehungsweise der Frage nach dem „Wie“: Ein Forschungsprojekt untersuchte integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte als Instrument zur Zentrenentwicklung, ein anderes die Partizipationskultur bei der Entwicklung multifunktionaler Innenstädte. Anlass für beide Studien waren die Coronapandemie und ihre Auswirkungen auf die Steuerung der Innenstadtentwicklung.

Mehrere Untersuchungen nahmen einzelne Handlungsfelder in den Blick, also die Frage nach dem „Was“. So betrachtete ein Projekt Kauf- und Warenhäuser mit Blick auf ihre historische und baukulturelle Bedeutung sowie ihre Potenziale für die Zukunft. Eine andere Studie untersuchte die Auswirkungen der Coronapande-

mie und des Onlinehandels auf den Einzelhandel. Auch Fragen der Logistik wurden dabei betrachtet. Ein Projekt untersuchte internationale Ansätze zur Verkehrsreduktion in Innenstädten mit Blick auf ihre mögliche Übertragbarkeit in den deutschen Kontext. Zudem wurden Wechselwirkungen von Wirtschafts- und Wohnimmobilien untersucht, um Potenziale von Umnutzungen zu erkunden. Eine weitere Studie nahm die Eignung verschiedener Formen des Produzierens für eine stadtverträgliche Integration und Funktionsstärkung von Zentren in den Blick.

Eine akteursbezogene Studie untersuchte Projekte junger Stadtmacherinnen und Stadtmacher und ihre Bezüge zur Innenstadtentwicklung. Schließlich prüft eine Untersuchung Bedarfe und Möglichkeiten zur Umgestaltung von Einkaufsstraßen in Stadtteil- und Ortsteilzentren.

Ausgangspunkte der BBSR-Studien zur Zentren- und Innenstadtentwicklung.
Die Fragen „was?“, „wer?“ und „wie?“ ergänzen sich jeweils.



Was?

Wie?

Wer?

Wechsel-
wirkungen von
Wirtschafts- und
Wohnimmobilien

Kauf- und
Warenhäuser

Onlinehandel
und Einzelhandel

Einkaufsstraßen
in Stadt- und
Ortsteilzentren

Verkehrsreduktion

Neue Orte
produktiver Arbeit

Integrierte
städtebauliche
Entwicklungs-
konzepte

Partizipations-
kultur

Projekte junger
Menschen
und Initiativen

FORSCHUNGS- STUDIEN



5

Mehrere ExWoSt-Studien haben wichtige Themen der Innenstadtentwicklung untersucht. Sie werden auf den folgenden Seiten in Steckbriefen vorgestellt. Anschließend sind in Kapitel 6 wichtige Erkenntnisse der Studien zusammengefasst.



- Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte
- Multifunktionale Innenstadtentwicklung und Partizipationskultur
- Kauf- und Warenhäuser im Wandel
- Auswirkungen der COVID-19-Pandemie und des Onlinehandels auf den Einzelhandel
- Kreative Ideen junger Menschen für die Innenstädte
- Innenstädte, Stadt- und Ortsteilzentren als neue Orte produktiver Arbeit
- Ansätze zur Verkehrsreduktion in Innenstädten
- Wechselwirkungen von Wirtschafts- und Wohnimmobilien
- Umgestaltung von Einkaufsstraßen in Stadtteil- und Ortsteilzentren
- Förderaufruf „Post-Corona-Stadt“

Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte

KURZBESCHREIBUNG

Lange vor der Pandemie haben sich integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte für die Innenstadt, Stadt- und Ortsteilzentren als zentrale Steuerungs- und Koordinierungsinstrumente für die Zentrenentwicklung etabliert. Ziel der Studie war die Analyse der Wirksamkeit dieser Konzepte in der Pandemie- und Stressphase sowie die Identifizierung etwaiger Korrektur- bzw. Fortschreibungsbedarfe.

METHODISCHES VORGEHEN

- Literatur- und Desktoprecherche
- ca. 50 leitfadengestützte Interviews mit Expertinnen und Experten aus Ländern, Kommunen, Forschung und Planungspraxis
- kriteriengeleitete Auswahl und Analyse von acht Praxisbeispielen
- Reflexion und Diskussion der Erkenntnisse mit Expertinnen und Experten in einem Workshop

LAUFZEIT

August 2021 – Oktober 2023

AUFTRAGNEHMER

complan Kommunalberatung, Potsdam, und Rheinland-Pfälzische Technische Universität Kaiserslautern-Landau

PROJEKTLEITUNG

Mechthild Renner und Evi Goderbauer,
Referat RS 2 „Stadtentwicklung“



PUBLIKATION

Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte für Innenstädte und Zentren: Anpassungsbedarfe in Zeiten von Corona?



SCHLAGWORTE

integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte, Planungsprozesse, informelle Planung

Quellen:
complan Kommunalberatung

Multifunktionale Innenstadtentwicklung und Partizipationskultur

KURZBESCHREIBUNG

In der Studie wurde das Spektrum informeller Partizipation bei der Entwicklung von Innenstädten, Stadt- und Ortsteilzentren von der Information bis zur Koproduktion betrachtet. Ein Fokus lag auf der Frage, wie Partizipationsprozesse in Pandemiezeiten ausgestaltet wurden und wie sich Bürgerengagement in der Krise entwickelt hat. Die Studie hat Beispiele für den kommunalen Erfahrungstransfer aufbereitet und Handlungsempfehlungen für gute Partizipation abgeleitet.

METHODISCHES VORGEHEN

- Literatur-, Dokumenten- sowie Internetrecherche
- leitfadengestützte Experteninterviews
- Analyse 15 systematisch ausgewählter Praxisbeispiele
- Rückkopplung der Ergebnisse mit Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Praxis

LAUFZEIT

September 2021 – Februar 2024

AUFTRAGNEHMER

complan Kommunalberatung, Potsdam, mit nexus – Institut für Kooperationsmanagement und interdisziplinäre Forschung, Berlin

PROJEKTLEITUNG

Mechthild Renner und Evi Goderbauer, Referat RS 2 „Stadtentwicklung“



Quellen (von oben nach unten):
complan Kommunalberatung,
Cornelius Pfannkuch, Planergemeinschaft



PUBLIKATION

Multifunktionale Innenstadtentwicklung und Partizipationskultur

SCHLAGWORTE

partnerschaftliche Zusammenarbeit, Partizipation, Kooperation, Koproduktion



Kauf- und Warenhäuser im Wandel

KURZBESCHREIBUNG

Die Studie untersucht die architekturhistorische und städtebauliche Bedeutung von Kauf- und Warenhäusern für die Innenstadtzentren. Im Fokus stehen vor allem ihre baukulturellen Qualitäten. Dabei geht es zum einen um die historische Entwicklung der Kauf- und Warenhäuser in Deutschland, zum anderen um mögliche Umbaupotenziale der Immobilien vor dem Hintergrund der aktuellen Strukturveränderungen im Einzelhandel.

METHODISCHES VORGEHEN

- Literaturrecherche in Bibliotheken und Datenbanken
- empirische Analyse guter nationaler und internationaler Praxisbeispiele einschließlich der Vertiefung ausgewählter Fallbeispiele mit Experteninterviews, Ortsbegehungen und Workshops
- zwölf Steckbriefe und sechs Fallbeispiele

LAUFZEIT

April 2022 – Dezember 2023

AUFTRAGNEHMER

ILS Research gGmbH, Dortmund, und
Leibniz Universität Hannover

PROJEKTLEITUNG

Dr. Alexander Fichte, Referat RS 7 „Baukultur,
Städtebaulicher Denkmalschutz“



Quellen (von oben nach unten):
Nina Hangebruch (oben und unten),
Marion Klemme, Tim Rieniets

PUBLIKATION

Kauf- und Warenhäuser im Wandel:
Kleiner baukultureller Statusbericht



SCHLAGWORTE

Kaufhäuser, Warenhäuser, Nachnutzung, Baukultur, Sanierung, Leerstand, Architektur

Auswirkungen der COVID-19-Pandemie und des Onlinehandels auf den Einzelhandel

KURZBESCHREIBUNG

Die Studie analysierte die Situation des stationären Einzel- sowie des Onlinehandels im Zeitraum 2021–2024 sowie ihre Bedeutung für Stadtzentren. Dabei wurden beschleunigende Effekte der COVID-19-Pandemie einbezogen. Teil der Studie war die Befragung von Bürgerinnen und Bürgern sowie Gewerbetreibenden in sechs Fallstudienstädten. Für fünf Aufgabenfelder wurden Handlungsempfehlungen zur Stärkung von Innenstädten entwickelt.

METHODISCHES VORGEHEN

- systematische Literaturliteraturanalyse
- Analyse ausgewählter Stadtquartiere und -zentren in sechs Fallstudienstädten inklusive Erhebung der Erdgeschossnutzungen und der Berücksichtigung von ausgewählten Fachmarktzentren
- Onlinebefragungen der Bürgerinnen und Bürger sowie der Gewerbetreibenden in den Fallbeispielkommunen
- Interviews und Werkstätten mit Expertinnen und Experten

LAUFZEIT

September 2021 – Dezember 2024

AUFTRAGNEHMER

Junker + Kruse Stadtforschung Planung, HafenCity Universität Hamburg (HCU) und Technische Universität Hamburg (TUHH)

PROJEKTLEITUNG

Manuel Weiß, Referat RS 5 „Digitale Stadt, Risikovorsorge und Verkehr“ und Dr. Andrea Jonas, Referat RS 2 „Stadtentwicklung“



Quellen:
Heike Flämig

PUBLIKATIONEN

- Innenstadt und Onlinehandel: Aufgabenfelder für die Zentrenentwicklung (ExWoSt-Informationen 54-2)
- Innenstadt, Onlinehandel und Pandemie (ExWoSt-Informationen 54-1)
- Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf den Einzelhandel in Städten und Zentren: Handlungsempfehlungen zur Stärkung von Innenstädten und Zentren im Überblick: Nutzungsmischung und Flächenmanagement (BBSR-Online-Publikation 103/2024)
- Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf den Einzelhandel in Städten und Zentren: Merkmale der Innenstädte und übergeordnete Handlungsempfehlungen (BBSR-Online-Publikation 47/2024)
- Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf den Einzelhandel in Städten und Zentren: Onlinehandel und urbane Logistik (BBSR-Online-Publikation 21/2024)
- Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf den Einzelhandel in Städten und Zentren: Empirische Ergebnisse aus sechs Fallstudien (BBSR-Online-Publikation 07/2024)
- Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf den Einzelhandel in Städten und Zentren: Überblick zum Stand der Forschung (BBSR-Online-Publikation 06/2023)



SCHLAGWORTE

Einzelhandel, Onlinehandel, urbane Logistik, Stadtverkehr

Kreative Ideen junger Menschen für die Innenstädte

KURZBESCHREIBUNG

Das Forschungsprojekt ging von der These aus, dass junge Menschen vielerorts kreative Ideen für Innenstädte entwickeln, diese umsetzen und damit substantielle Beiträge leisten, um städtische Zentren zu beleben und multifunktionaler zu gestalten. Ziel der Studie war es, erfolgreiche Stadtmachen-Initiativen junger Menschen in zentralen Räumen der Stadt aufzuspüren und in einer ko-forschenden Begleitphase zu ergründen, wie diese Projekte funktionieren und wie ihre Umsetzung gelingt.

METHODISCHES VORGEHEN

- Recherche über Stadtmachen-Initiativen mit Bezug zur Innenstadt (20 Projekte)
- Begleitung von sieben Stadtmachen-Initiativen
- zwei Workshops, letzterer mit Expertinnen und Experten
- Ko-Forschung, bei der die Stadtmacherinnen und Stadtmacher Erfahrungswissen und Forschungsfragen einbringen und bearbeiteten

LAUFZEIT

August 2021 – November 2023

AUFTRAGNEHMER

Planergemeinschaft für Stadt und Raum eG, Berlin

PROJEKTLEITUNG

Evi Goderbauer und Mechthild Renner,
Referat RS 2 „Stadtentwicklung“



PUBLIKATION

Neu gedacht, anders gemacht:
Kreative Ideen junger Menschen für
die Innenstädte



SCHLAGWORTE

Jugendengagement, Mitgestaltung, Jugendbeteiligung,
junge Menschen, Partizipation, Ko-Forschung



Quellen:
Planergemeinschaft

Innenstädte, Stadt- und Ortsteilzentren als neue Orte produktiver Arbeit

KURZBESCHREIBUNG

Nutzungsmischung und Funktionsvielfalt in Innenstädten, Stadt- und Ortsteilzentren sind ein Ziel der Stadtentwicklung sowie der Städtebauförderung. Dazu zählt, sie als neue Standorte produktiver Arbeit zu stärken. Die Studie betrachtet, wie traditionelle und neue Formen von Kleingewerbe und Handwerk, urbaner Produktion, Kultur- und Kreativwirtschaft oder Einrichtungen des Gesundheitswesens zentrale Stadträume funktional und stadtverträglich anreichern können.

METHODISCHES VORGEHEN

- Recherche von Praxisbeispielen (Publikationen, Gespräche mit Fachleuten)
- Erstellung einer Systematik zu Formen produktiver Arbeit in Stadt- und Ortsteilzentren und Ableitung von Auswahlkriterien
- explorative Untersuchung von 20 Fall-/Praxisbeispielen in vier Gruppen (Dokumente, Besichtigungen und Interviews mit Projektakteuren)
- Aufbereitung von Projektsteckbriefen und Ableitung von Handlungsempfehlungen

LAUFZEIT

August 2021 – März 2024

AUFTRAGNEHMER

Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH, Berlin,
complan Kommunalberatung GmbH, Potsdam,
Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH

PROJEKTLEITUNG

Mechthild Renner und Evi Goderbauer,
Referat RS 2 „Stadtentwicklung“



Quellen:
Matthias von Popowski (complan Kommunalberatung)

PUBLIKATION

Innenstädte, Stadt- und Ortsteilzentren als neue Orte produktiver Arbeit



SCHLAGWORTE

urbane Produktion, Handwerk, Gewerbe, Dienstleistungen, Funktionsvielfalt, Funktionsanreicherung, Nutzungsmischung

Ansätze zur Verkehrsreduktion in Innenstädten

KURZBESCHREIBUNG

Das Forschungsprojekt verfolgt das Ziel, mit Erfahrungen aus dem Ausland umsetzbare Strategien herzuleiten, um den Pkw-Besitz und die Pkw-Nutzung in deutschen Städten zu verringern. Anhand möglicher europäischer Vorbilder untersucht die Studie vergleichend, welche politischen Strategien, Rahmenbedingungen, förderpolitischen Instrumente und Akteure zu einer nachhaltigen Transformation des Verkehrs führen können.

PROJEKT

Verkehrsreduzierte Innenstädte in Europa – Vergleichende Analyse regulatorischer Ansätze anhand von Fallbeispielen (August 2022 – Dezember 2024)

AUFTRAGNEHMER

Fraunhofer-Allianz Verkehr, mit INFRAS AG sowie BBG und Partner

PROJEKTLEITUNG

Thomas Schönberger und Michael Pollok, Referat RS 5 „Digitale Stadt, Risikovorsorge und Verkehr“



Quellen (von oben nach unten):
Infras, Fraunhofer-Allianz Verkehr

PUBLIKATION

Rechtliche Bausteine für eine strategische Neuausrichtung der Mobilitätswende in Kommunen (Hauptpublikation in Vorbereitung)



SCHLAGWORTE

Verkehrsreduktion, Mobilitätswende, Steuerungsmöglichkeiten, verkehrspolitische Zielsetzungen, regulatorische Ansätze, Straßenverkehrsrecht, Flächenumverteilung



Quelle:
complan Kommunalberatung

Wechselwirkungen von Wirtschafts- und Wohnimmobilien

KURZBESCHREIBUNG

Im Rahmen der Studie wird auf gesamtdeutscher, regionaler und (inner-)städtischer Ebene untersucht, welche wechselseitigen Zusammenhänge zwischen Wirtschafts- und Wohnimmobilienmärkten bestehen und welche Potenziale für Gebäudeumnutzungen darin liegen können. Von Interesse sind insbesondere aktuelle Trends und Entwicklungen, die diese Wechselwirkungen beeinflussen, um Handlungsempfehlungen für beteiligte Akteure abzuleiten.

PROJEKT

Wechselwirkungen von Wirtschafts- und Wohnimmobilien: Effekte struktureller Trends und Potenziale von Umnutzungen (seit Dezember 2021)

AUFTRAGNEHMER

empirica ag

PROJEKTLEITUNG

Anna Maria Müther, Referat WB 1 „Wohnungs- und Immobilienmärkte“, Eva Katharina Korinke, Referat WB 9 „Wohnen und Klimaschutz, Bauwirtschaft“

PUBLIKATION

in Vorbereitung

SCHLAGWORTE

Umnutzungen, Wirtschaftsimmobilien, Wohnimmobilien, Immobilienmarkt, Gewerbeimmobilien, Einzelhandelsimmobilien, Wohnungsmarkt, Leerstände



Umgestaltung von Einkaufsstraßen in Stadtteil- und Ortsteilzentren

KURZBESCHREIBUNG

Die Studie widmet sich dem Zentrentyp der Stadtteil- und Ortsteilzentren und deren (Haupt-)Geschäftsstraßen, die häufig durch motorisierten Individualverkehr belastet sind. In jüngerer Zeit werden diese Einkaufsstraßen vermehrt umgestaltet. Es wird unter anderem untersucht, wie sich Neuprofilierungsansätze auf die Stadtteil- und Ortsteilzentren auswirken. Dazu wurden Praxisbeispiele recherchiert und analysiert. In nächsten Schritten werden Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die kommunale Praxis abgeleitet.

PROJEKT

Umgestaltung von Einkaufsstraßen in Stadtteil- und Ortsteilzentren (seit Oktober 2023)

AUFTRAGNEHMER

Junker + Kruse Stadtforschung Planung, Dortmund,
mit Planersocietät Frehn Steinberg Partner GmbH, Dortmund

PROJEKTLEITUNG

Mechthild Renner und Evi Goderbauer, Referat RS 2 „Stadtentwicklung“

PUBLIKATION

noch offen

SCHLAGWORTE

Geschäftsstraßen, Straßenraumqualität, Stadtteilzentren, Ortsteilzentren, Multifunktionalität



Quellen:
Planersocietät

Förderaufruf „Post-Corona-Stadt“

KURZBESCHREIBUNG

Das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) förderte im Rahmen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik 17 Pilotprojekte, die angesichts der Coronapandemie innovative und beispielgebende Lösungen für krisenfeste Stadt- und Quartiersstrukturen erprobten. Im Themenfeld zukunftsfähige Innenstädte setzten die Pilotprojekte unter anderem Maßnahmen zur Leerstandsaktivierung, zur Steigerung der Aufenthaltsqualität und der Nutzungsvielfalt um.

PROJEKT

Projektaufruf Post-Corona-Stadt: Ideen und Konzepte für eine resiliente Stadtentwicklung (Mai 2021 – Juni 2024)

PROJEKTLEITUNG

Dr. Katharina Hackenberg und Dr. Andrea Jonas, Referat RS 2 „Stadtentwicklung“

PUBLIKATIONEN

Urbane Resilienz in der Praxis. Impulse für die Stadt im Wandel
Post-Corona-Innenstadt: aktiviert | kuratiert | transformiert?
Sechs Thesen zur Innenstadtentwicklung

SCHLAGWORTE

Resilienz, Transformation, Experimente, Pilotprojekte, Planungskultur, Kooperative Planung, Öffentlicher Raum



Quellen (von oben nach unten):
Moritz Bernouly, Christoph Müller

6

Zusammenschau der Ergebnisse

Ausgangslage und Rahmenbedingungen

Innenstädte und Zentren lassen sich auf verschiedene Arten und Weisen charakterisieren. Dies spiegelt sich in den Studien des Forschungsclusters „Innenstädte“ wieder. Mehrfach erfolgt eine Annäherung über Stadt- und Ortsteilzentren oder zentrale Versorgungsbereiche, teils unterschieden nach Groß- und Klein- beziehungsweise Mittelstädten. Teilweise wurden auch Fachmarktzentren in Untersuchungen mitbetrachtet. Eine Untersuchung unterscheidet auf Basis quantitativer Erhebungen zur Dichte zwischen einer sogenannten Einkaufs- und einer Wohninnenstadt. In Summe weisen die Studien ein breites Verständnis von Innenstädten und Zentren auf, das über Altstädte oder Einkaufsstädte hinausgeht.

Herausforderungen je nach Lage verschieden

Innerhalb eines Zentrums lassen sich verschiedene Lagen unterscheiden. Dazu gehören in der Regel ein Haupteinkaufsbereich und sogenannte Nebenlagen. Diese lassen sich ebenso wie Quartiers- und Ortsteilzentren unter anderem anhand der vorherrschenden Erdgeschossnutzungen charakterisieren. Verschiedene Lagen haben unterschiedliche Herausforderungen und Potenziale. Dies betrifft etwa die Häufung von Leerständen, die Höhe von Mieten und Kaufpreisen sowie die Betroffenheit von der Pandemie. Die Situationen verschiedener Zentren können sich auch nach Einzugsgebiet, konkurrierenden Standorten und Größe einer Stadt unterscheiden. Entsprechend ist es nur begrenzt möglich, allgemeingültige Aussagen zur Innenstadtentwicklung zu formulieren. In den Worten einer Studie:

„Die spezifischen Entwicklungsmöglichkeiten vor Ort unterscheiden sich auch in Abhängigkeit von der jeweiligen Lage innerhalb eines Zentrums, den Nutzungsmöglichkeiten in den unterschiedlichen Geschossen und der Miethöhe beziehungsweise den Kaufpreisen für Immobilien.“ (Kruse et al. 2024c: 5)

Strukturwandel im Einzelhandel und daraus resultierende Leerstände

Innenstädte und Zentren befinden sich seit Jahrzehnten in einem Strukturwandel, insbesondere was den Einzelhandel betrifft. Die Pandemie hat bestehende Veränderungsprozesse beschleunigt und zugleich stärker in den öffentlichen Fokus gerückt. Zu den sichtbaren Zeichen gehören eine Zunahme von Leerstand und Niveauverlusten, insbesondere in Erdgeschossbereichen. Die Studien zeichnen ein differenziertes Bild dieser Entwicklungen.

Im Vergleich zu genutzten Flächen sind Leerstände nach wie vor deutlich in der Minderheit: „Die Leerstände haben in den Innenstädten zwar zugenommen, sie beschränken sich häufig jedoch auf schwächere Lagen und bleiben insgesamt betrachtet auf einem relativ niedrigen Niveau.“ (Kruse et al. 2023a: 5) In den Erdgeschosszonen zentraler Lagen lag die Leerstandsquote in den Jahren 2022 und 2023 in sechs untersuchten Innenstädten bei 8–10 % (vgl. Kruse et al. 2024a: 5). Der Anstieg der Leerstände ist dennoch geringer als zum Anfang der Pandemie erwartet wurde. In den untersuchten Städten zeigte sich etwa ein durchschnittlicher Rückgang von Einzelhandelsbetrieben um ein Viertel (vgl. Kruse et al. 2023b: 13, der Betrachtungszeitraum variierte je nach Datenlage und begann 2000, 2006, 2008 oder 2011 und endete 2022).

Die Einzelhandelsentwicklung zeigt jedoch in der Fläche ein differenziertes Bild: Großräumig betrachtet wachsen die vom Einzelhandel beanspruchten Flächen in Deutschland weiterhin – wie auch jene für andere Nutzungen. In Innenstädten stellt sich dies anders dar, denn sie verlieren „in allen gewerblichen Segmenten Marktanteile, besonders deutlich im Einzelhandel“ (Simons et al. 2023). Anders formuliert „ermöglicht das Flächenwachstum außerhalb der Innenstädte den Nachfragerückgang in den Innenstädten erst“ (ebd.). Dazu passt die Erkenntnis, dass in Fachmarktzentren

keine vergleichbaren Leerstände festzustellen sind. Hierbei besteht ein Spannungsfeld zum Leitbild der 15-Minuten-Stadt oder anderen auf wohnortnahe Versorgung ausgerichteten Konzepten, die zugunsten einer dezentralen, guten Erreichbarkeit zu Fuß oder mit dem Fahrrad das Risiko eines weiteren Funktionsverlustes der Innenstädte in Kauf nehmen.

Problematisch am Leerstand in Zentren ist vor allem, dass er in bestimmten Lagen gehäuft auftritt und negative Entwicklungen in Gang setzen kann. Von diesen Trading-down-Effekten betroffen sind insbesondere Rand- und Nebenlagen der Zentren, Kauf- und Warenhäuser sowie Shoppingcenter. (Leerstehende) Großimmobilien sind dabei aufgrund ihrer Größe und Strahlkraft auf ihr Umfeld von besonderer Bedeutung. In manchen Innenstädten sind auch zentrale Lagen bereits durch Leerstände geprägt, beispielhaft genannt werden etwa „Wuppertal, Bochum, Mannheim oder Oberhausen“ (Pätzold et al. 2024: 130). Eine Zunahme von Leerständen lässt sich aktuell vor allem in solchen Lagen beobachten, die bereits längerfristig von Trading-down-Prozessen betroffen sind. Für sie wird auch zukünftig die Gefahr negativer Entwicklungsdynamiken gesehen. Zu beachten ist dabei, dass sich gewerbliche Nutzungen wie Einzelhandel, Gastronomie und Dienstleistungen in ihrer Entwicklung gegenseitig verstärken: Ein Wegfall von Einrichtungen eines Segments kann negative Folgen für die anderen haben; gleiches gilt im Gegenzug allerdings auch für positive Impulse.

Beim Umgang mit Leerständen ist ein ortsspezifisches und strategisches Vorgehen gefragt, das vor allem qualitative Fragen in den Blick nimmt. Es geht also weniger darum, abstrakt möglichst wenig Leerstand zu erreichen, sondern ihn an bestimmten Stellen zu vermeiden oder zumindest zu mindern, um einem Funktions- und Niveauverlust entgegenzuwirken, positive Impulse zu setzen und mehr Attraktivität zu erzeugen.

Wechselwirkungen von Wohn- und Wirtschaftsimmobilien

Unter anderem mit Blick auf den anhaltend hohen Wohnraumbedarf in Städten wird diskutiert, inwieweit Umnutzungen von Gebäuden einen Beitrag zu dessen Befriedigung leisten können. Hierzu lassen sich zahlrei-

che Beispiele in Innenstädten identifizieren. Das Umnutzungspotenzial ist jedoch begrenzt. In Anbetracht aller Umnutzungsfälle stellen Büros als dominierendes Wirtschaftsimmobiliensegment das größte Potenzial dar. In den Jahren 2008 bis 2023 war jede dritte umgenutzte Wohnung ein ehemaliges Büro (vgl. Simons et al. 2023). In der Gesamtbilanz des Leerstandsabbaus fiel dies allerdings nur wenig ins Gewicht: So wurden in den Jahren 2016 bis 2019 in den sogenannten A-Städten pro Jahr nur 1,5 % der leerstehenden Büroflächen zu Wohnraum umgewandelt (vgl. ebd.). „Ob zukünftig in relevanter Menge Büroflächen aus der Nutzung fallen oder sogar mehr Flächen als heute nachgefragt werden, ist abhängig vom Büroneubau, dem Ausnutzungsgrad des Einsparpotentials durch Homeoffice und vor allem der stetig weiter wachsenden Bürobeschäftigung“ (ebd.). Aus wirtschaftlicher Sicht zeigt sich, dass Umnutzungspotenziale im Einzelfall betrachtet werden müssen. Besonders attraktiv können komplett leerstehende Immobilien sein, was insbesondere für die Innenstädte und Zentren die Möglichkeiten zur Wohnraumversorgung einschränkt. Nichtsdestotrotz können kleinräumig durch Umnutzungen Impulse gesetzt werden.

siehe Projektsteckbrief auf Seite 22



Chancen zur Weiterentwicklung der Innenstädte und Zentren

Es ist zu erwarten, dass der Strukturwandel der Innenstädte und Zentren weiter voranschreitet und noch längere Zeit andauern wird. Entsprechende Prozesse können und sollten jedoch auch als Chance begriffen werden, um „die Bedeutung beziehungsweise das Bild von Innenstadt zu überdenken und neu zu definieren“ (Uhlig et al. 2024: 88). „Gerade die Zeit nach der Pandemie hat gezeigt, dass Bürgerinnen und Bürger ihre Zentren als Orte der Begegnung wertschätzen [...]“ (Kruse et al. 2023b: 21). Auch Medien und Wissenschaft wenden sich vermehrt der Innenstadtentwicklung zu. Positiv können weiterhin sinkende Mietkosten in Städten mit hohen Preisniveaus betrachtet werden – hohe Preise werden für verschiedene Nutzungen als wichtiges Hemmnis benannt. „Der aktuelle Transformationsprozess der Innenstädte und Zentren kann somit auch als

Chance verstanden werden, nachhaltige und resiliente Strukturen zu etablieren, die Nutzungen an die sich ändernden Ansprüche anzupassen und die Zentren wieder stärker in das Bewusstsein der Stadtgesellschaft zu rücken“ (Kruse et al. 2024c: 17). „Die Bedingungen für eine Transformation in den Zentren sind gut.“ [...] Dabei besteht in der (Stadt-)Öffentlichkeit eine große Offenheit für neue Themen, Vorgehensweisen und Partnerinnen und Partner“ (Uhlig et al. 2024: 88).

„Der aktuelle Strukturwandel bietet für Städte und Innenstädte auch große Potenziale, die durch Förderprogramme unterstützt werden können. Gerade die Zeit nach der Pandemie hat gezeigt, dass Bürgerinnen und Bürger ihre Zentren als Orte der Begegnung wertschätzen und dass diese Zentren als Orte des Konsums, der Geselligkeit, der Kommunikation, der Kultur und Bildung auch in Zukunft eine große Bedeutung besitzen werden.“

(Kruse et al. 2023b: 21)

Auswirkungen der Coronapandemie

Anlass für die Studien des Forschungsclusters waren nicht zuletzt die plötzlichen, raumwirksamen Veränderungen durch die Coronapandemie. Diese spielt eine unterschiedliche Rolle in den Studien. Im Jahr 2021

wurden vor allem die Auswirkungen des Onlinehandels und der Pandemie auf die Städte und ihren Handel diskutiert. „Seither haben Faktoren wie die Energiekrise, Inflation, Zinswende sowie Kriege und Krisen in der Ukraine bzw. im Nahen Osten zu einer großen gesellschaftlichen Verunsicherung geführt. Dadurch werden die negativen Auswirkungen der Pandemie spätestens ab Mitte 2022 deutlich überlagert. Diese ‚Multikrisen‘ haben alle innenstadtprägenden Nutzungen über einen längeren Zeitraum stärker unter Druck gesetzt, als es allein durch die Pandemie zu erwarten gewesen wäre. Dies wirkt sich auch auf die Attraktivität der Zentren aus“ (Kruse et al. 2024b: 5).

Die Coronapandemie hatte neben vielen negativen Auswirkungen auch positive Aspekte. So wurden Privateigentümer und Gastronomiebetriebe aktiver in Netzwerken und waren infolgedessen leichter für gemeinsame Maßnahmen zu gewinnen. Zudem lässt sich ein Digitalisierungsschub feststellen. Das Interesse an der Innenstadtentwicklung ist gewachsen. „Letzten Endes hat die COVID-19-Pandemie dazu geführt, dass die politische Aufmerksamkeit für die Zentrenentwicklung zugenommen hat“ (Kruse et al. 2023b: 21). „Die negativen Auswirkungen der Pandemie spüren hingegen insbesondere Mittelstädte, die aufgrund ihrer Versorgungsfunktion für umliegende Orte über ein entsprechendes überregionales Angebot im Bereich Einzelhandel, Gastronomie und Kultur sowie über touristische Attraktivität verfügen“ (Uhlig et al. 2024: 88).

Zentrale Elemente lebendiger und attraktiver Innenstädte

Nutzungsmischung und Funktionsstärkung

Gemischt genutzte Stadtzentren und Innenstädte sind kein neues Phänomen. Vielmehr stellen sie den „historischen Normalzustand“ dar: „Im Laufe der Jahrzehnte hat der Einzelhandel – verstärkt durch die Ansiedlung von Kauf- und Warenhäusern – weniger zahlungskräftige Nutzungen verdrängt“ (Hangebruch et al. 2024: 156). Ein typisches Beispiel dafür sind Handwerksbetriebe. Infolgedessen sind in vielen Städten Gebiete entstanden, die einseitig durch den Einzelhandel geprägt

sind oder es lange Zeit waren. Auch Büros gehören typischerweise zu entsprechenden Zentren dazu. „Multifunktionalität der Zentren [hat] als Leitthema mit der Pandemie nochmals an Schubkraft und Handlungsspielraum gewonnen“ (Uhlig et al. 2024: 6). Dies gilt für verschiedene Zentrentypen allerdings in unterschiedlichem Ausmaß: „Während in Stadtteilzentren vor allem auf zunehmende Leerstände und drohende Funktionsverluste durch gezieltes (Leerstands-)Management mit Sicherung multifunktional genutzter Gebäude und Wohnumfeldverbesserungen reagiert werden müsste, scheine die Innenstadt viel stärker vor einer Revitali-

sierung mit einer neuen stimmigen Multifunktionalität zu stehen“ (ebd.: 88), äußerten im Rahmen einer Studie befragte Vertreterinnen und Vertreter der Länder.

Innenstadtkonzepte verfolgen bereits seit Längerem das Ziel, eine Nutzungsmischung zu stärken. Dabei sollte es vor allem um die richtige „Körnigkeit“ neuer Nutzungen und die Förderung von innovativen und sozialen oder kulturellen Nutzungen gehen, die sich insbesondere durch Umnutzungen von leerstehenden Großimmobilien ergeben wird“ (Kruse et al. 2024a: 15). Ist bei solchen Prozessen von Nutzungsmischung oder „mixed use“ die Rede, ist folgender Zusammenhang gemeint: Sich zurückziehender Einzelhandel kann selten allein durch eine einzelne Nachnutzung ersetzt werden. „Mixed use“ als Konzept folgt in diesem Fall eher ökonomischen, rationalen Aspekten als der Idee der Rückgewinnung einer historisch gewachsenen Nutzungsmischung. Im Folgenden sind Aussagen zu einzelnen Nutzungen beziehungsweise Funktionen zusammengestellt, die für Innenstädte und Zentren eine Rolle spielen.

Einzelhandel

„Der Einzelhandel prägt bis heute die Innenstädte und Zentren“ (Kruse et al. 2024b: 5). Nach wie vor stellt das Einkaufen für Menschen den wichtigsten Anlass dar, um die Innenstadt aufzusuchen. Es wird erwartet, dass dies in den meisten Städten auch längerfristig so bleiben wird. Dennoch sinkt die Bedeutung des Einzelhandels. Weitere Nutzungen und neue Konzepte werden dementsprechend in Zukunft an Bedeutung gewinnen.

Die Pandemie hat den längerfristigen Strukturwandel im Einzelhandel stärker in den öffentlichen Fokus gerückt. Dazu gehören ein Rückgang der Einzelhandelsbetriebe, das Schließen von Kaufhäusern und daraus resultierender Leerstand. Vor allem im Einzelhandel verlieren innerstädtische Lagen gegenüber anderen Orten an Bedeutung. Das gezeichnete Bild ist dennoch differenziert: So steht das traditionelle Warenhausortiment bereits seit Längerem durch den Onlinehandel unter Druck. Während der Pandemie waren Einzelhändler unterschiedlich betroffen: Während klassische zentrenrelevante Sortimente wie Bekleidung, Schuhe, Spielwaren und Bücher starke Umsatzeinbußen hinnehmen mussten, profitierte der Lebensmitteleinzelhandel zumindest zeitweise erheblich und kehrte vermehrt in

zentrale Lagen zurück. Zukünftig wird vor allem für einige Shoppingcenter und Mittelstädte erwartet, dass der verbliebene Einzelhandel in Schwierigkeiten geraten und an Bedeutung verlieren wird.

Auch bei den Verkaufsflächen zeigt sich eine vielschichtige Entwicklung. So sind innerstädtische Verkaufsflächen in vielen Städten stabil geblieben oder sogar angestiegen, in anderen Innenstädten ist die Nachfrage nach Einzelhandelsflächen hingegen rückläufig. In Deutschland insgesamt wachsen Umsatz und Fläche des stationären Einzelhandels weiterhin. Dazu tragen auch Fachmarktzentren bei, die – stärker als Innenstädte – „monofunktional auf den Einzelhandel ausgerichtet sind“ (Kruse et al. 2024a: 5) und kaum Leerstände aufweisen. Zugleich ist in zentralen Lagen eine Entwicklung hin zu kleineren Verkaufsflächen festzustellen, unter anderem, um Kosten zu sparen. Es wird vorausgesehen, dass sich dieser Trend fortsetzt. Für Nebenlagen in großen Städten und mehrgeschossige Einzelhandelsimmobilien wird angenommen, dass „sich vermehrt andere Nutzungen ansiedeln“ (Kruse et al. 2023a: 11). Insgesamt wird erwartet:

„Der stationäre Einzelhandel wird auch in Zukunft eine stadtbildprägende Kraft besitzen. Er wird sich weiter verändern und die Digitalisierung wird weiter an Bedeutung gewinnen. Die Neubesetzung von leerstehenden Flächen wird dabei allerdings kein Selbstläufer sein.“

(Kruse et al. 2024a: 15)

siehe Projektsteckbrief auf Seite 19

Kauf- und Warenhäuser

Kauf- und Warenhausgebäude liegen in der Regel in zentralen Innenstadtlagen und prägten das innerstädtische Nutzungsgefüge über Jahrzehnte. Sie sind stärker von den aktuellen Krisen betroffen als andere Einzelhandelsbetriebe. Konzepte für den Umgang mit Leerstand in solchen Großimmobilien zu erarbeiten, gehört mittlerweile zum Repertoire von Innenstadtkonzepten. Die Transformation der Gebäude bietet große Chan-

cen, wenn es gelingt, neue Nutzungen als Impulse und Anziehungspunkte zu etablieren. Dafür gibt es mittlerweile viele gute Beispiele. Bestimmend sind dabei immobilienwirtschaftliche Fragen, wobei Kommunen verschiedene Steuerungs- und Gestaltungsmöglichkeiten haben. Ist ein Erwerb der Gebäude seitens der öffentlichen Hand nicht möglich, kann über Genehmigungspraxis und Vermittlung Einfluss genommen werden.

Für erfolgreiche Umnutzungen ist eine Zusammenarbeit von Projektentwicklern und Kommunen sowie der Stadtgesellschaft notwendig, sowohl für die Konzeptfindung als auch die Entwicklung von Betriebsmodellen. Vielfach verwendete Stahlbetonskelettkonstruktionen und hohe Räume ermöglichen grundsätzlich verschiedene Umnutzungen; Belichtung, Belüftung und Brandschutz stellen jedoch regelmäßig Herausforderungen dar. „Unabhängig von ihrer Entstehungsepoche sind Kauf- und Warenhäuser trotz ihrer Monostruktur für andere Nutzungen umbaubar. In der Vergangenheit erfolgten rund 70 % aller Umnutzungen im Gebäudebestand. Der Erhalt der Gebäude schont vorhandene Graue Energie und schützt wertvolle Baukultur, denn Kauf- und Warenhäuser spiegeln soziokulturell und konsumsoziologisch bedeutsame Epochen der deutschen Wirtschafts- und Architekturgeschichte wider“ (Hangebruch et al. 2024: 156 f.). „Es zeichnet sich ab, dass Umnutzungen zukünftig noch stärker als Mixed Use-Redevelopments realisiert werden.“ (ebd.: 158)



siehe Projektsteckbrief auf Seite 18 sowie Innenstadtratgeber „Großimmobilien“ (BMWSB 2023a)

Büros und Homeoffice

Büroflächen wurden in den Studien mit Blick auf ihre Menge und Nutzungsintensität angesichts des Trends zum Homeoffice sowie hinsichtlich ihrer Umnutzungspotenziale zu Wohnraum betrachtet.

Der anhaltende Trend zur Digitalisierung und Flexibilisierung von Bürotätigkeiten durch die Arbeit im Homeoffice hat Auswirkungen auf die Büronutzung in Zentren. Diese zeigten sich jedoch in einem geringeren Ausmaß als erwartet. Trotz mobilen Arbeitens wächst

der Büromarkt weiterhin. Während eine Studie einen Nachfragerückgang nach Büroflächen künftig „vor allem in den Innenstädten“ erwartet (Uhlig et al. 2024: 88), geht eine andere davon aus, „dass gerade die zentralen Lagen zukünftig stark nachgefragt sei werden“ (Simons et al. 2023). Begründet wird dies insbesondere mit dem Fachkräftemangel, der die Bedeutung zentraler Arbeitsplätze für Hochqualifizierte in attraktiver Umgebung verstärke. Vor allem die Lagen, die zentrale Einkaufsbereiche umgeben (die sogenannte „Wohninnenstadt“) seien hierbei gefragt. Die Entwicklung des Büroimmobilienmarkts in Innenstädten erscheint vor dem Hintergrund dieser Einschätzungen offen.

Wohnen

Viele Kommunen verfolgen das Ziel, die Wohnfunktion in Zentren zu stärken. Dies spielt vor allem „in kleineren Städten und in den Randbereichen der zentralen Versorgungsbereiche [...] eine größere Rolle.“ (Kruse et al. 2023b: 12). Dabei sind neben der Stadtgröße und der stadträumlichen Lage auch die jeweiligen Bestands- und Marktsituationen zu berücksichtigen. Im Schnitt von sechs untersuchten Städten (Berlin, Bernburg (Saale), Bochum, Hildesheim, Ilmenau, Landau in der Pfalz) lag der Anteil der Wohnnutzung in Zentren etwa bei 12 % (vgl. ebd.).

In einer Studie wurden die Mietpreise aller Mittel- und Oberzentren nach der Lage zur Innenstadt über einen sogenannten Mietgradienten betrachtet. Dieser bildet das Verhältnis der Angebotsmieten zwischen drei Zonen der jeweiligen Städte ab. Er zeigt, dass die Mietpreise für Wohnen in fast allen Städten nur geringfügig über denen äußerer Stadtteile liegen („im Mittel aller Städte mit 50.000 bis 100.000 Einwohnern [...] etwa) nur um 3,7 %“; Simons et al. 2023). Im Zeitraum von 2015–2021 ist dieser für eine Wohnung in zentraler Lage zu zahlende Aufschlag in fast allen Städten gesunken; gestiegen ist er lediglich in gut der Hälfte der Großstädte, insbesondere in den sogenannten Schwarmstädten (vgl. ebd.). Die Pandemie hatte keine nennenswerten Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt. Mit Verweis auf die Wohnungsknappheit in vielen Städten wird angenommen, dass Wohnraum in zentralen Lagen unabhängig von der Attraktivität des Umfelds auf absehbare Zeit nachgefragt wird. Hierbei kann es jedoch „zu einer Änderung der Sozialstruktur der Bewohner“ kommen (ebd.).

Als weitere Ziele werden etwa „die Sanierung und Modernisierung des Wohnungsbestands“ und „bezahlbares Wohnen für gemischte Zielgruppen“ genannt (Uhlig et al. 2024: 7). Zumindest punktuell wird das Wohnen in Innenstädten auch durch Umnutzungen und als Teil von Mixed-Use-Konzepten in größeren Immobilien gestärkt. Soll Wohnen perspektivisch in Innenstädten als Funktion gestärkt werden, so reicht die alleinige Schaffung von Wohnraum nicht aus. Ebenso sind Wohnfolgenutzungen, wie Bildungs- und Betreuungseinrichtungen sowie Nahversorgung anzusiedeln.

Gastronomie, Tourismus und Hotellerie

Gastronomische Angebote stellen neben dem Einzelhandel einen der wichtigsten Anlässe für Menschen dar, Innenstädte aufzusuchen. Innerstädtische Gastronomie gewinnt dabei gegenüber anderen Standorten tendenziell an Bedeutung (vgl. Simons et al. 2023, betrachteter Zeitraum: 2015–2021). Galt sie vor der Pandemie noch als „Motor“ der Zentrenentwicklung, waren gastronomische Betriebe und ihre Beschäftigten während der Pandemie stark betroffen, viele sogar existenzbedrohend. Zugleich konnten mit temporären Außengastronomieflächen und anderen Innovationen neue attraktive Angebote erprobt werden. In den Studien zeichnet sich ab, dass gastronomische Betriebe vielfältig mit anderen Nutzungen vernetzt sind, etwa mit Orten produktiver Arbeit oder dem Engagement privater Akteure, beispielsweise in Form von Initiativen. Letztere nutzen etwa „café- und barähnliche Angebote, zum einen um niedrigschwellige Treffpunkte anbieten zu können, zum anderen um damit Einnahmen für neue Vorhaben zu generieren“ (Kennel/Jahnke/von Appen 2024: 6).

Während der Pandemie nahm der Inlandstourismus in Deutschland zu, was sich jedoch bis auf wenige Ausnahmen nicht zugunsten der Innenstädte ausgewirkt hat. Die Zahl der Hotelübernachtungen fiel zunächst auf einen historischen Tiefstand, hat sich jedoch zwischenzeitlich wieder erholt. Im Zeitraum 2015–2021 nahm die Bedeutung der Innenstädte in größeren Städten für die Hotellerie gegenüber anderen Standorten leicht zu – für den Einzelhandel und private Dienstleistungen verloren Innenstädte im gleichen Zeitraum hingegen an Bedeutung (vgl. Simons et al. 2023).

Kultur-, Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen

Kultur- und Bildungseinrichtungen sowie Kreativen werden verschiedene Potenziale für die Zentrenentwicklung zugeschrieben: als „Impulsbringer und stabilisierendes Element“ (Uhlig et al. 2024: 7), als „Wissensträger und Multiplikatoren“ (Zerche et al. 2024: 106) und zur Steigerung der Attraktivität durch „neue innovative Konzepte“ (Kruse et al. 2024a: 5). Während diese Einrichtungen und Akteure traditionell eher in Nebelagen und kleineren Zentren angesiedelt sind, spielen sie auch bei der Umnutzung größerer Bestandsimmobilien wie ehemaligen Kaufhäusern, im öffentlichen Raum und bei selbstorganisierten Projekten eine Rolle.

Ihrer einhellig positiven Bedeutung steht die Diagnose gegenüber, dass Kreative und Kulturschaffende im besonderen Maße von der Pandemie betroffen waren – institutionell und auch im freiberuflichen Bereich. Als weitere Folgen der Pandemie wurden eine Verschärfung der Konkurrenz und eine andauernde „Verlagerung zentrenprägender [...] Kulturangebote in den digitalen Bereich“ (Zerche et al. 2024: 103) beobachtet.

„Die Pilotprojekte [der Post-Corona-Stadt] haben aufgezeigt, dass die Initiierung von kulturellen Veranstaltungen, sozialen Treffpunkten und erlebnisreichen Aktivitäten zu einer (temporären) Belebung der Zentren führen und die Identifikation stärken können“ (Polinna/Oßwald 2023: 15). Auch die Ansiedlung sozialer und Bildungseinrichtungen sollte demnach gefördert und kulturelle Nutzungen in Zentren unterstützt werden. Gleichwohl erschweren der finanzielle Verwertungsdruck innerstädtischer Flächen und die hohen Mieten eine Etablierung dieser Nutzungen weiterhin.

Ein stärkerer Fokus liegt seit der Pandemie auch auf der Rolle der Gesundheitsvorsorge für die integrierte Zentrenentwicklung. Dies umfasst etwa Gesundheitszentren, „die Einrichtung von Gesundheitskiosken als niederschwellige Beratungsstellen vor allem in sozial benachteiligten Stadtteilzentren“ (Uhlig et al. 2024: 88) sowie die Themen Sport, Bewegung und Erholung im öffentlichen Raum. Letztgenannte fanden während der Pandemie zunehmend in Parkanlagen statt. Sie sind auch Gegenstand von Förderprogrammen (Sozialer Zusammenhalt).

Öffentliche Begegnungs- und Freiräume

Öffentliche Räume in Innenstädten haben seit jeher eine hohe gesellschaftliche Bedeutung. Sie sind „sozialer Raum, in dem sich verschiedene Bevölkerungsgruppen begegnen und austauschen“ (Kruse et al. 2023a: 5). Zugleich erfüllen sie vielfältige weitere Funktionen, etwa als Ort zum Aufenthalt und zur Fortbewegung, für Handel sowie (Außen-)Gastronomie und Sport, was mit Nutzungskonflikten einhergehen kann. Die Coronapandemie hat die Bedeutung öffentlicher Räume aus verschiedenen Gründen in den Fokus gerückt: Einerseits verloren diese durch Kontaktbeschränkungen und Abstandsregeln vorübergehend wesentliche Funktionen. Andererseits wurden insbesondere wohnortnahe Freiräume mitunter intensiv genutzt und stärker nachgefragt als zuvor. Nicht zuletzt dadurch sind die Ansprüche an die Qualität öffentlicher Freiräume gestiegen. Saubere und ansprechende öffentliche Räume sind für einen Großteil der Bevölkerung ein wichtiges Merkmal attraktiver Innenstädte.

Entsprechend der genannten Anforderungen unternehmen viele Kommunen Anstrengungen, öffentliche Freiräume aufzuwerten. Dabei wird versucht, verschiedene Ziele miteinander zu verbinden: einerseits die Schaffung attraktiver Begegnungsorte und sogenannter dritter Orte, andererseits eine Anpassung an klimatische Veränderungen. Entsprechende Maßnahmen reichen von Korrekturen der Pflasterung über die Umgestaltung von Plätzen bis hin zu gesamtstädtischen Grünzügen. Auch Maßnahmen zur Mobilitätswende und Umverteilung bestehender Flächen für andere Nutzungen spielen eine Rolle. Die Post-Corona-Stadt-Projekte zeigen, dass es wichtig ist, Erdgeschosszonen und öffentliche Räume zusammen zu denken: „Eine hohe Aufenthalts- und Angebotsqualität der öffentlichen Räume ist [...] wichtig, da sie zum Verweilen und zu längerem Aufenthalt einlädt und Anreize zum Aufsuchen der Innenstadt ergänzt. Ein wieder genutztes und somit belebtes Erdgeschoss, Begrünung, Sitzmöglichkeiten, Beleuchtung in dunklen Jahreszeiten oder ein einladender Eingangsbereich sind einige Elemente, die zur Gestaltung attraktiver und lebhafter Ortszentren beitragen“ (Polinna/Oßwald 2023: 10). Dies findet eine historische Entsprechung in Einkaufspassagen und Kaufhäusern, die sich im Wechselspiel beider Bereiche entwickelt haben.

Mehrere Studien nennen Beispiele für temporäre Aktivitäten zur Belebung und Neunutzung des öffentlichen Raums, wie beispielsweise mobile Spiel- und Sportgeräte oder kulturelle Veranstaltungen wie Open-Air-Kinos. Dauerhafte Umnutzungen und die Ansiedelung öffentlicher und gemeinwohlorientierter Einrichtungen werden ebenfalls als wichtig erachtet. Neben dem Umgang mit Nutzungskonflikten und dem strategischen Einsatz von Fördermitteln wird auf die Herausforderung hingewiesen, die Pflege des öffentlichen Raums dauerhaft zu organisieren und eine entsprechende Finanzierung sicherzustellen.

**siehe Innenstadtratgeber
„Freiräume“ (BMWSB 2024a)**



Mobilität und Logistik

Verkehrsflächen stellen eine besondere Form des öffentlichen Raumes dar. Das geänderte Mobilitätsverhalten der Menschen in der Pandemie und die gestiegene Bedeutung öffentlicher Räume haben dazu geführt, dass viele Städte „Ansätze einer Mobilitätswende entwickelt“ haben (Kruse et al. 2023a: 11), die mit einer „Neuverteilung des öffentlichen Raumes“ einhergeht (ebd). „Dabei werden häufig die Vorteile umweltfreundlicher Verkehrsmittel (Rad, zu Fuß, ÖPNV) betont“ (Kruse et al. 2024c: 14). Auch der innerstädtische Waren- und Güterverkehr ist zu bedenken. So brauchen etwa Orte produktiver Arbeiten eine Anbindung für den Lieferverkehr. Es bleibt herausfordernd, den vielfältigen Ansprüchen gerecht zu werden.

„Nachhaltige Mobilität und neue Mobilitätsformen bilden wichtige Ziele in nahezu allen integrierten städtebaulichen Konzepten für die Zentrenentwicklung und haben sich während der Pandemie zu neuen Leitthemen entwickelt.“
(Uhlig et al. 2024: 7)



Zur verkehrsreduzierten Gestaltung von Innenstädten liegen international bereits viele Erfahrungen und Anregungen vor. Demnach ist es neben der ressortüber-

greifenden Entwicklung integrierter Stadt- und Verkehrspläne wichtig, Push- und Pull-Maßnahmen zu kombinieren. Insbesondere das vielerorts verfolgte Ziel, die Nutzung privater Pkws in Innenstädten zu reduzieren, sollte frühzeitig von zielgerichteten Kommunikations- und Beteiligungsangeboten begleitet werden, um einen hohen Grad an Akzeptanz sowohl bei Bewohnenden als auch bei anderen zentralen Akteuren wie dem innerstädtischen Einzelhandel und Handwerk zu erreichen, ohne die entsprechenden Maßnahmen kaum umsetzbar sind.



siehe Projektsteckbrief auf Seite 22

Handwerk und neue Orte produktiver Arbeit

„Die Rückkehr der produktiven Arbeit in Innenstädte und Zentren ist voraussetzungsvoll“ (Pätzold et al. 2024: 133). Orte produktiver Arbeit weisen ein breites Spektrum an Nutzungen und Betriebsstrukturen auf, im Neubau und im Bestand. Angesichts von Nutzungskonkurrenzen und hohen Flächenpreisen in den Zentren weichen Unternehmen und Ansiedlungen auf Randlagen oder Nachbarschaften aus. Vor allem in Standorten mit geringerem Nachfragedruck ist produktive Arbeit eine Chance, leerstehende oder brachgefallene Flächen wieder in eine Nutzung zu bringen.

Produktive Arbeit wurde als wichtiges Handlungsfeld der Innenstadt- und Zentrenentwicklung erkannt, ist jedoch noch nicht in kommunalen Konzepten und Strategien verankert und nicht ausreichend konzeptionell untersetzt. Die vergünstigte Bereitstellung öffentlicher Gebäude und Flächen sowie niedrigschwellige kommunale Wirtschaftsförderungsprogramme können als Anreiz dienen, besonders bei kooperativen Formen ist eine langfristige Unterstützung notwendig. Wichtig ist es, die Interessen zwischen Eigentümerinnen und Eigentümern sowie Betreibenden und Nachbarschaft in Einklang zu bringen.

Orte produktiver Arbeit, insbesondere Handwerk und Gewerbe sollten auch mit Blick auf die Nutzungsmischung unterstützt werden. Mit Blick auf im Vergleich

zum Einzelhandel geringere Finanzkraft bezüglich Mietzahlungen und zugleich eine geringere Abhängigkeit von Laufkundschaft, können Nebenlagen für entsprechende Nutzungen besonders attraktiv sein. Insbesondere Stiftungen, Genossenschaften oder gemeinwohlorientierte Gesellschaften können Träger von neuen Orten produktiver Arbeit sein.

siehe Projektsteckbrief auf Seite 21



Um- und Zwischennutzungen

Neue Nutzungen und Akteure können Impulse geben und bieten die Chance, Innenstädte positiv zu verändern. „Es deutet Einiges darauf hin, dass sich Räume für Zwischennutzungen, Concept Stores und andere Formate experimenteller Nutzungen als ein zusätzliches Element von Zentren etablieren werden und Innenstädte dadurch als Ort für Innovationen und neue Konzepte gestärkt und attraktiver werden“ (Kruse et al. 2023b: 21). „Spannende und zukunftsweisende Ansätze liegen hier bei nicht-rein-kommerziellen Nutzungen, wie gemeinschaftlichen, kulturellen und sozialen Nutzungen bzw. Angeboten aus dem Spektrum des nachhaltigen und gemeinwohlorientierten Wirtschaftens, etwa Upcycling-, Sharing- oder Repair-Angebote. Diese Angebote liegen im Übergangsbereich zwischen Wirtschaft, Kultur, Bildung und Zivilgesellschaft“ (Polinna/Oßwald 2023: 8). Umnutzungen, neue und Zwischennutzungen werden in den Studien einhellig positiv bewertet. Dabei geht es vor allem um qualitative Verbesserungen, denn: „Der Anteil der Zwischennutzungen ist absolut betrachtet [also im Verhältnis zu anderen Nutzungen] kaum relevant“ (Kruse et al. 2023b: 12).

Potenziale für Umnutzungen sind grundsätzlich vorhanden. Für Kommunen gilt es daher, strategisch tätig zu werden und den gezielten Einsatz an bestimmten Orten zu unterstützen. Daneben lassen sich auch selbstorganisierte Initiativen von unten und kommerziell getriebene Ansätze wie Straßenzüge mit Pop-up-Stores beobachten. Junge Stadtmachen-Initiativen etwa können Ideen einbringen und Orte neu beleben, haben jedoch selbst Ansprüche an geeignete Flächen und benötigen Unterstützung bei der Ansprache von Eigentü-

merinnen und Eigentümern. Auch hohe Mieten können ein Hemmnis darstellen.

Baulich lassen sich die Nachnutzung von Kaufhäusern und gegebenenfalls anderen Großimmobilien und neue Nutzungsideen für von Leerstand betroffene Flächen unterscheiden. Zwischennutzungen bieten sich insbesondere bei großen Einzelhandelsimmobilien an. „Von der Warenhausschließung bis zur Realisierung einer Nachfolgenutzung vergehen im Schnitt fünf Jahre“ (Hangebruch et al. 2024: 157). Diese Zeit kann entsprechend genutzt werden: „Der Schlüssel zum Gelingen von Projekten zur Leerstandsaktivierung ist oftmals die proaktive Steuerung und Koordination von Ladenflächen durch die Kommune oder ein beauftragtes Management. Diese erfordert die Kenntnis über die Eigentümerschaft sowie die persönliche Kontaktaufnahme zu Vermieterinnen und Vermietern“ (Polinna/Oßwald 2023: 11). Zugleich bilden „Immo-

bilienwirtschaftliche Fragen [...] den Dreh- und Angelpunkt für die Umnutzung der Gebäude“ (Hangebruch et al. 2024: 158).

Insbesondere junge Initiativen verstehen es, Orte zu erschaffen, „die neugierig machen. Das setzt Anreize für Menschen vorbeizukommen, die sonst nicht die Innenstadt aufsuchen“ (Kennel/Jahnke/von Appen 2024: 9). „Die Geschäftsmodelle von neuen, aktivierenden Nutzungen sollten auf betriebswirtschaftliche Tragfähigkeit abzielen“ (Polinna/Oßwald 2023: 10). Konkreter ausgeführt: „Die Erfahrungen aus den Pilotprojekten zeigen, dass neue Nutzungen keine Handelskonzepte replizieren sollten, die sich schon jetzt als nicht mehr wirtschaftlich auskömmlich erweisen oder schon in den vergangenen Jahren unter Druck standen. Neue Angebote können vielmehr Nischenprodukte umfassen und auf Inspiration und persönliche Beratung vor Ort setzen“ (ebd.: 8).

Wege zur Weiterentwicklung der Innenstädte

Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte

Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte (ISEKs) bieten einen verlässlichen Orientierungs- und Handlungsrahmen zur Steuerung der Zentrenentwicklung, was sich während der Pandemie bestätigte. Multifunktionalität als Leitthema, Stärkung und Revitalisierung des öffentlichen Raums sowie seiner Grün- und Freiflächen als Aufenthalts-, Bewegungs- und Erholungsorte sind seitdem stärker in den Fokus gerückt. Nachhaltige Mobilität und neue Mobilitätsformen, Klimaschutz und Anpassung an die Folgen des Klimawandels sowie Wohnen und Gestaltung des Wohnumfeldes stellen weitere wichtige Handlungsfelder in ISEKs dar. ISEKs werden in den Kommunen zunehmend kooperativ erarbeitet. Dazu ist eine Vielzahl innenstadt-relevanter Akteure einzubeziehen, insbesondere die Eigentümerinnen und Eigentümer von Flächen und Immobilien.

Es wird empfohlen, Aufgaben und Funktionen der Innenstadt und der Stadt- und Ortsteilzentren integriert im Kontext der Gesamtstadt zu betrachten, wobei der

Betrachtungsraum lokalspezifisch abzugrenzen ist. ISEKs sollten umsetzungsorientiert sein, zugleich jedoch flexibel ausgestaltet und experimentelle Anteile enthalten. Sie benötigen ein klares Management, was eine regelmäßige Evaluation miteinschließt.

In den Studien wird eine Reihe von Themen genannt, die künftig noch stärker in ISEKs berücksichtigt werden sollten. Dazu gehören Gesundheitsvorsorge, urbane Resilienz, produktive Arbeit und urbane Logistik. So können etwa neue Orte produktiver Arbeit durch die Zusammenarbeit von Stadtplanung und Wirtschaftsförderung gefördert werden. Auch für Partizipationsprozesse und Initiativen junger Menschen wird integriertes Verwaltungshandeln als Erfolgsfaktor benannt.

siehe Projektsteckbrief auf Seite 16



Innenstadtentwicklung und Partizipationskultur

Die Partizipationskultur war von der Pandemie im besonderen Maße beeinträchtigt. Sie wurde daher in einer Studie besonders in den Blick genommen. Erfolgreiche Bürgerbeteiligung benötigt demnach klare Ziele, gute Planung und zielgerichtete Formate. Die frühzeitige Einbindung von Eigentümern, Netzwerken und engagierten Gruppen schafft Vertrauen und Verbindlichkeit. Transparenz, klare Aufgabenverteilung und regelmäßige Reflexion sind weitere wichtige Bausteine. Befürwortet wird der regelhafte Einsatz von Experimenten und temporären Nutzungen: Sie machen Ergebnisse greifbar und können die Akzeptanz stärken. Zur Sicherstellung nachhaltiger Prozesse sind ausreichende finanzielle und personelle Mittel wichtig. Lokale Netzwerke stellen dabei eine unterstützende Ressource dar. Mit Pop-up-Veranstaltungen können Orte für Dialog und Partizipation geschaffen werden, was auch das zivilgesellschaftliche Engagement befördert. Stadtmachen-Initiativen etwa wirken in der Regel in die Nachbarschaft und verschiedene Milieus hinein.

Kommunen sollten klare Ziele und Rollen definieren sowie ein transparentes Kommunikationskonzept entwickeln. Beteiligungsformate müssen an Zielgruppen angepasst, flexibel und leicht zugänglich sein. Ein professionelles Projektmanagement und finanzielle Anreize wie Fondsmodelle stärken das Engagement und unterstützen eine dauerhafte Beteiligungskultur. Neben den Bürgerinnen und Bürgern sollten insbesondere Eigentümerinnen und Eigentümer eingebunden werden. Auch mit Blick auf wirtschaftliche Akteure wird vielfach auf die Bedeutung von Kommunikation, Vermittlung und Aktivierung hingewiesen.



siehe Projektsteckbrief auf Seite 17 und Innenstadtratgeber „Kooperation“

Eigentümerinnen und Eigentümer als wichtige Kooperationspartner

Eigentümerinnen und Eigentümer haben „eine zentrale Bedeutung und auch Verantwortung für das Ge-

lingen von [innerstädtischen] Entwicklungsprozessen. Sie müssen daher frühzeitig und verbindlich beteiligt werden, damit Strategien, Konzepte und Maßnahmen umgesetzt werden können“ (Zerche et al. 2024: 106). Sie haben „häufig ein ausgeprägtes Entwicklungsinteresse“ (ebd.: 11), was als Potenzial gesehen wird.

Gewohnte Denkweisen und Handlungsmuster bestehen fort, dementsprechend lassen sich Vorbehalte gegenüber neuen Nutzungsideen feststellen, bei denen zunächst offen ist, ob sie sich dauerhaft tragen. So stehen „vielerorts überhöhte Miet- und Kaufpreiserwartungen für die transformationsbedürftigen Immobilien einer grundlegenden Neuausrichtung der Gebäudenutzung entgegen“ (Hangebruch et al. 2024: 158), insbesondere bei großen Handelsimmobilien. Entsprechend gilt es, Eigentümerinnen und Eigentümer für neue Nutzungen zu sensibilisieren.

Mit Bezug auf Art. 14, Abs. 2 GG („Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.“) wird diskutiert, ob eine zukunftsfähige Innenstadtentwicklung durch die fehlende Transparenz auf dem Boden- und Immobilienmarkt entscheidend gehemmt wird. Die Immobilien liegen vielfach im Eigentum institutioneller, international tätiger Eigentümerinnen und Eigentümer, die sich mit den lokalspezifischen Weiterentwicklungsmöglichkeiten ihrer Immobilie wenig oder gar nicht beschäftigen. Persönliche Ansprechpartner sind aufgrund datenschutzrechtlicher Vorgaben schwer oder gar nicht zu identifizieren. Dies stellt eine große Herausforderung für die Innenstadtentwicklung dar. Dort, wo lokale Eigentümer angesprochen und als Kooperationspartner gewonnen werden, ist hingegen ein Dialog und ein Ausloten von Entwicklungsoptionen möglich.

Kreative Ideen junger Menschen für die Innenstadt

Erfolgreiche Stadtmachen-Initiativen junger Menschen setzen auf Projektideen für Innenstädte, die in Planung und Umsetzung flexibel sind und die individuelle Beteiligung ermöglichen, sowie auf anpassbare Organisationsstrukturen, die Selbstorganisation fördern und personelle Wechsel in der Gruppe verkraften. Netzwerke sind essenziell, um Ressourcen, Wissen und Kontakte zu gewinnen. Ein Zugang zu Räumen und Flächen ist

entscheidend. Ebenso stellen rechtliche Hürden oder hohe Mieten Herausforderungen dar. Durch Kooperationen mit öffentlichen und privaten Eigentümern gelingt es den Initiativen dennoch, passende Räume zu nutzen und selbst zu gestalten. Damit machen sie Zentren lebendiger.

„Viele Kommunen wollen die Beteiligung junger Menschen in der Stadtentwicklung stärken, sind aber etwas ratlos, wie sie die Zielgruppe adressieren sollen. Für Stadtmachen-Initiativen gilt: Sie kommen von selbst auf die Verwaltung zu“ (Kennel/Jahnke/von Appen 2024: 99 f.). Kommunen können Stadtmachen-Initiativen unterstützen, indem sie Experimentierräume fördern und Gestaltungsmöglichkeiten nutzen. Dies gelingt durch temporäre Genehmigungen, Ausnahmeregelungen oder die Bereitstellung öffentlicher Flächen zu günstigen Konditionen. Sie sollten aktiv als Vermittler auftreten, bürokratische Hürden reduzieren und private Eigentümer ermutigen, Leerstände zu vermeiden. Gleichzeitig sollten Kommunen gemeinsam mit Landes- und Bundesbehörden darauf hinwirken, rechtliche Vorgaben für kreative Nutzungen anzupassen, ohne die Autonomie der jungen Initiativen einzuschränken.

Flexibilität und Experimente

„Für Strategien und Konzepte zur multifunktionalen Entwicklung von Innenstädten, Stadt- und Ortsteilzentren sind Experimente von besonderer Bedeutung“ (Zerche et al. 2024: 8). Die Pandemie hat vielerorts den Mut zum Experimentieren befördert und Vorteile einer flexiblen Vorgehensweise aufgezeigt. „Durch temporäre Maßnahmen und Zwischennutzungen in öffentlichen Räumen und in leerstehenden Ladenlokalen in den Zentren wurden Veränderungen schnell sichtbar, was teilweise die Akzeptanz von Maßnahmen vor allem in der Stadtgesellschaft steigerte, teilweise auch neue Diskussionsprozesse initiierte“ (Uhlig et al. 2024: 8). Auch für die Reaktivierung größerer Bestandsflächen werden experimentelle Ansätze befürwortet. Sie können „entweder zivilgesellschaftlich organisiert sein oder von der Kommune angestoßen werden“ (Zerche et al. 2024: 109). Insbesondere „bei temporären Projekten [sind] eine aktive und kontinuierliche Prozessbegleitung und möglichst auch deren Einbettung in professionelle Managementstrukturen hilfreich [...], um den Prozess und die hier agierenden lokalen Akteurinnen und Akteure nicht zu überfordern“ (ebd.).



siehe Projektsteckbrief auf Seite 20



siehe Innenstadtratgeber „Realexperimente“

Ressourcen – Hinweise für Bund, Länder und Kommunen

Rechtliche Rahmenbedingungen

Planungs- und bauordnungsrechtliche Regelungen sind wesentlich für die Gestaltung der Innenstädte und spielen in allen Studien eine Rolle. Die Erkenntnisse und Empfehlungen lassen sich in drei Kategorien aufteilen:

- Mehrheitlich werden bestehende rechtliche Regelungen problematisiert, allen voran Brandschutzbestimmungen, die Um- oder Zwischennutzungen von Gebäuden und Flächen erschweren. Auch hohe Standards für Umbauprojekte und im Denkmalschutz sowie Fluchttreppenhäuser werden als Schwierigkeiten genannt. Zu Stellplatznachweisen, Barrierefreiheit, Schallschutz und Abstandsflächen wird eingeschätzt, dass diese tendenziell gelockert werden, um Umbau-

maßnahmen zu erleichtern. Die Studie zur Verkehrsreduktion regt an, Vorgaben zu einer strukturierten Verkehrsplanung ins BauGB zu integrieren und mehr rechtliche Freiheiten für Kommunen zu schaffen.

- Verschiedentlich wird positiv herausgestellt, dass und wie mit den genannten Herausforderungen umgegangen werden kann. Dazu gehören eine beratende „bau- und planungsrechtliche Unterstützung“ (Pätzold et al. 2024: 130) durch Kommunen und die Nutzung von Ausnahme- und Duldungsgenehmigungen, mit deren pragmatischem Einsatz insbesondere in der Pandemie gute Erfahrungen gemacht wurden. Angeregt wird ferner, rechtliche Bestimmungen so auszugestalten, dass sie stärker auf experimentelle Nutzungen anwendbar sind. Eine einheit-

lichere Handhabung der Zulässigkeit von Wohnen in Kerngebieten könnte die Planungssicherheit von Investoren erhöhen.

- Mehrfach werden Kommunen aufgefordert, bestehende Handlungsspielräume zu nutzen und Recht auch restriktiv anzuwenden. Dies gilt insbesondere für die (Nicht-)Genehmigung von schlecht/kaum integrierten Einzelhandelsstandorten. Auch eine stärkere Nutzung des kommunalen Vorkaufsrechts nach den §§ 24 und 25 BauGB sowie des Erbbaurechts wird empfohlen. Städtebauliche Verträge und städtebauliche Gebote werden bereits erfolgreich genutzt.

Förderprogramme und -bedarfe

Staatliche Förderprogramme werden in allen Studien besprochen und positiv gewertet. Genannt wird insbesondere die Städtebauförderung. Auch das ZIZ-Programm und Verfügungsfonds werden in mehreren Studien als wichtige Faktoren zur Stabilisierung der Innenstädte angeführt. Verfügungsfonds ermöglichen, auf lokale Bedürfnisse flexibel einzugehen und auf diesem Wege Akteure vor Ort direkt einzubinden.

Darüber hinaus werden kommunale Wirtschaftsförderprogramme und die ermäßigte Bereitstellung von Gebäuden, die Förderung gemeinwohlorientierter Unternehmen, die Denkmal-AfA und Stiftungsmittel als geeignete Förderinstrumente genannt. Entsprechende Mittel werden als Anreiz beziehungsweise Anschub- und Kofinanzierung geschätzt. Stiftungsmittel werden vor allem als hilfreich erachtet, weil ihre Nutzung leichter sei als diejenige staatlicher Förderprogramme. Insbesondere für kooperative Formen produktiver Arbeit wird auf einen dauerhaften finanziellen Unterstützungsbedarf hingewiesen. Ein Ansatz besteht in der „Quersubventionierung der Mieten durch andere zahlungskräftige Mieter“ (Kruse et al. 2024d: 15). Auch die beschriebenen Fördergegenstände sind breit und umfassen investive Mittel, etwa für die Umnutzung leerstehender Gebäude mit negativen Auswirkungen auf die Umgebung, Unterstützung der Prozessgestaltung, etwa von Partizipationsprozessen, und eine Kombination aus beiden. Zentrenmanagements werden als „anspruchsvolle Daueraufgabe“ (Kruse et al. 2024c: 13) angesehen, die jedoch nicht dauerhaft gefördert werden könne; entsprechend seien frühzeitige nachhaltige Strategien zur Finanzierung und Verstetigung notwendig.

In der Querschau wird deutlich, dass ein vielfältiges Förderinstrumentarium sinnvoll und auch längerfristig nötig ist. Vereinzelt wird dargestellt, dass das Auffinden und die Beantragung geeigneter Fördertöpfe herausfordernd sei. Das betrifft vor allem Kommunen mit Personalmangel und zivilgesellschaftliche Initiativen. Es wird angeregt, dass Kommunen weitere Akteure bei der Fördermittelakquise beratend unterstützen sollten.

Zugang zu Räumen und Flächen

Bezüglich des Zugangs zu Flächen unterscheiden sich Herausforderungen in Zentren mit einem erheblichen Leerstandsanteil und solchen mit hohem Nachfrage- druck. Vor allem in letzteren können Flächen nur zulasten anderer Nutzungen aktiviert werden. Eine wichtige Rolle spielen dabei die Bodenwerte. „Die größere Flächenkonkurrenz in den Innenstädten ist die Ursache für die in der Regel höheren Bodenwerte in den Innenstädten“ (Simons et al. 2023), woraus die strukturelle Verdrängung weniger ertragreicher Nutzungen folgt. „Die Hürden für die Ansiedlung und Sicherung von produktiver Arbeit sind gerade in den Innenstädten wachsender Städte besonders hoch – angesichts der Nutzungskonkurrenzen zwischen gewerblichen Nutzungen und Nutzungen mit besseren Flächenerträgen wie Wohnen, der Verdrängungstendenzen und überdurchschnittlicher Flächenpreise“ (Pätzold et al. 2024: 126). Kommunen können hier etwa über eine Vorkaufsrechtssatzung und die Wahrnehmung von Vorkaufsrechten nach ihre Einflussmöglichkeiten vergrößern und die zukünftige Flächennutzung in diesen Bereichen selbst aktiv steuern. Sofern im Einzelfall geeignete kommunale Flächen vorhanden sind, können diese vergünstigt vermietet werden. Die Ansiedlung produktiver Arbeit ist vor allem in Neben- und Randlagen der Zentren realistisch.

Insbesondere für junge zivilgesellschaftliche Initiativen ist auch in von Leerstand geprägten Zentren der Zugang zu Flächen nicht leicht. Kommunen können hier neben der Bereitstellung von Flächen durch Aktivierung von Eigentümern und Vermittlung zwischen ihnen und den Initiativen fördernd tätig werden. Die Anforderungen an die Ausstattung sind dabei vergleichsweise gering: „Der bauliche Zustand der Räume spielt dabei eine untergeordnete Rolle. Wichtiger ist, dass die Räume selbst ausgestaltet werden können“ (Kennel/Jahnke/von Appen 2024: 9). Unterstützungsbedarf besteht wiederum beim dauerhaften Erhalt von Flächen.

7

Forschungsbedarfe und Ausblick

Die Studien des Forschungsclusters „Innenstädte“ werfen Schlaglichter auf ausgewählte bedeutende Themen der Zentrenentwicklung, ohne jedoch den Anspruch zu erheben, sämtliche Aspekte umfassend zu untersuchen.

Weitere Forschungsbedarfe ergeben sich somit einerseits in Bereichen, die nicht im Fokus des Forschungsclusters standen, und andererseits weiterführend aus den einzelnen Studien. Einige werden im Folgenden skizziert.

Nutzungsmischung und Funktionsvielfalt

In den vergangenen Jahren konnten vielfältige neue Ansätze, innovative Projekte und Experimente ausprobiert werden. Eine Aufgabe besteht darin, die damit verbundenen Erfahrungen auszuwerten, insbesondere auch aus gescheiterten Projekten.

In der aktuellen Debatte um die Transformation von Innenstädten werden Dritte Orte als wichtige Elemente zukunftsfähiger Innenstädte thematisiert. Sie werden als Orte der Begegnung, des Austauschs und der Kultur diskutiert und teilweise bereits realisiert. Für alle zugänglich und nutzbar, sozial inklusiv und größtenteils konsumfrei haben Dritte Orte das Potenzial, insbesondere Innenstädte zu bereichern und zu beleben – so die Theorie. Eine Empirie gibt es diesbezüglich bundesweit nicht. Es wäre zu erheben: Welche Dritten Orte gibt es bereits in Innenstädten? Welche Akteure produzieren diese? Welche Potenziale entfalten Dritte Orte als konsumfreie und leicht zugängliche Begegnungsorte in der Innenstadt?

Innerstädtischen Freiräumen werden vielerorts Gestaltungsdefizite und fehlende Aufenthaltsqualitäten attestiert. Gleichzeitig werden ansprechende öffentliche Räume als zentrales Element attraktiver Innenstädte gesehen. Hier besteht deutlicher Handlungsbedarf und eine anspruchsvolle Aufgabe mit Blick auf vielfältige Anforderungen und verschiedene Nutzungsinteressen.

Qualitätsvolle innerstädtische Räume zu schaffen und zu erhalten wird auch als gemeinschaftliche Aufgabe verschiedener Akteure diskutiert: Welche tragfähigen (Gemeinschafts-)Konzepte für Placemaking und Placemaking gibt es? Welche privaten Akteure können in die Gestaltung und Pflege konstruktiv eingebunden werden? Welche neuen Nutzungen und Angebote können innerstädtische Plätze beleben (Angebote für Kinder und Jugendliche, Sport, Kulturveranstaltungen, temporäre Gastronomie etc.) und welche Bedingungen sind dafür notwendig?

Der Strukturwandel in Innenstädten steht in engem Zusammenhang mit einem vermuteten Bedeutungsgewinn des gastronomischen Angebots in zentralen Lagen. Bislang sind empirische Daten und wissenschaftliche Erkenntnisse dazu bundesweit kaum vorhanden. Hier wäre zu untersuchen, wie sich der Besatz der Gastronomie in jüngster Zeit verändert hat und welches Potenzial gastronomische Konzepte für die Zukunft der Innenstädte mitbringen. Erste Städte befassen sich bereits mit dem Thema „Steuerung der Gastronomie“ und lassen – vergleichbar zur Erstellung von Einzelhandelsgutachten – Gastronomieanalysen und -konzepte erstellen. Zentrale Fragen sind hier: Wie können Gastronomen in die Zentrenentwicklung eingebunden werden? Wo liegen Chancen, aber auch Herausforderungen und Konflikte?

Innenstadt für alle

Durch den Strukturwandel und den Rückzug des Einzelhandels kommt es mancherorts zu Veränderungen in der Nutzerstruktur. Es ist zu untersuchen, welche Veränderungen in der Zusammensetzung der Innenstadtbesucherinnen und -besucher auszumachen sind. Wer eignet sich freiwerdende Innenstadträume an? Welche (neuen) Konflikte treten auf und welcher Lösungs- bzw. Vermittlungsstrategien bedarf es hier?

Gleichzeitig wird Innenstädten eine hohe gesellschaftliche Bedeutung als Orte der Vernetzung, der Identifikation und der Demokratie zugeschrieben. Was bedeutet das konkret? Wie lassen sich diese Potenziale sichtbar machen und gezielt heben?

Leerstehende Handelsimmobilien und untergenutzte Flächen prägen vielerorts Innenstadtlagen. Wie können zivilgesellschaftliche Initiativen von öffentlichen Akteuren unterstützt werden, um Zugang zu diesen Flächen zu bekommen (bspw. für Zwischennutzungen oder temporäre Projekte)? Inwieweit wäre hier ein flächendeckendes Leerstands- und Brachflächenkataster hilfreich und wenn ja, wie können Kommunen unterstützt werden, dieses zu erstellen, zu pflegen und anzuwenden? Schließlich lohnt es sich, genauer zu erforschen, wie sich private Eigentümerinnen und Eigentümer für die Zentrenentwicklung aktivieren und motivieren lassen und welche Rolle hierbei die Kommune oder auch intermediäre Akteure als Vermittler spielen können.

Rechtliche Instrumente und Fördermodelle

Die Bestrebungen, Innenstädte multifunktionaler zu gestalten und neue Funktionen anzusiedeln, sind nicht konfliktfrei. Das betrifft insbesondere das Miteinander von Wohnen und innerstädtischem Gewerbe oder auch kulturellen Veranstaltungen. Hier stellt sich die Frage nach dem zulässigen Lärm. Entsprechend wird seitens verschiedener Interessensvertretungen eine Anpassung der Vorgaben der BauNVO und der TA Lärm gefordert, um ein Nebeneinander unterschiedlicher Funktionen zu fördern. Aktuell fehlen jedoch Aussagen dazu, was genau anzupassen wäre. Dies könnte in einer Studie konkretisiert und unter Hinzuziehung juristischer Expertise gemeinsam mit Kommunen erörtert werden.

Darüber hinaus wäre es sinnvoll, die verstärkte Anwendung des kommunalen Vorkaufsrechts nach den §§ 24 und 25 BauGB in einzelnen Kommunen zu erproben und wissenschaftlich zu begleiten, wie es in zwei Studien des Forschungsclusters gefordert wird.

Die Studien und die untersuchten Projekte zeigen, dass Innenstadtentwicklung vor allem dort gelingt, wo lokale Eigentümerinnen und Eigentümer angesprochen und als Kooperationspartner gewonnen werden können. Relevante Immobilien sind jedoch vielfach im Besitz institutioneller, international tätiger Eigentümer, die sich

der Verantwortung für ihre Immobilien als Bausteine einer Innenstadt- und Quartiersentwicklung kaum bewusst sind. In der Regel sind sie wenig in lokale Debatten eingebunden oder gar unbekannt. Ein möglicher Ansatzpunkt könnte darin bestehen, die Transparenz über den Boden- und Immobilienmarkt zu erhöhen. Erkenntnisbedarfe bestehen zu den Strategien institutioneller Eigentümer und möglichen Ansatzpunkten, sie in die Innenstadtentwicklung einzubeziehen.

Die als Entwicklungshemmnis beschriebenen hohen Kauf- und Mietpreise für Innenstadtimmobilien sind nicht zuletzt durch die hohen Bodenwerte zentraler Lagen bestimmt. Hier bestehen zwar Ideen zu Steuermöglichkeiten, etwa durch die Abschöpfung von Bodenwertsteigerungen, entsprechende Stellschrauben erfordern jedoch Anpassungen im Finanz- und Steuerrecht und lassen sich nicht innerhalb des Bauressorts lösen. Handlungserfordernisse und -optionen, um eine nachhaltige Entwicklung der Innenstädte über steuerrechtliche Anpassungen zu unterstützen, sollten ressortübergreifend untersucht werden.

Verschiedene Forschungsstudien sowie ein Blick in die Praxis zeigen, dass eine weitere Untersuchung von Betreibermodellen insbesondere gewerblicher Nutzungen

und von Formen ihrer Unterstützung beziehungsweise Förderung notwendig ist. Dabei sind alternative Betreibermodellen wie Vereine, Genossenschaften und Stiftungen systematisch in den Blick zu nehmen. Zu untersuchen wäre, wie diese gezielter durch politische, rechtliche und finanzielle Unterstützung gesichert sowie weitere Modelle angeregt werden können. Zu prüfen wären dabei auch Möglichkeiten der Kooperation und Verknüpfung von Ansätzen der Städtebau- und Wirtschaftsförderung, mit dem Ziel übertragbare Unterstützungsmöglichkeiten abzuleiten.

Einzelne Projekte können mit Crowdfunding oder Sponsoring (ko-)finanziert werden. Es besteht Bedarf, weitere gemeinschaftliche oder in öffentlich-privater

Partnerschaft getragene Finanzierungs- und Betreibermodelle zu eruieren, bekanntzumachen und gegebenenfalls auch weiterzuentwickeln. Hierfür wären auch eine Recherche und Aufbereitung internationaler Beispiele hilfreich.

Für die Zukunft der Innenstadt ist es wesentlich, von konkreten Praxiserfahrungen zu lernen. Um hier ein breiteres Erfahrungsspektrum zu nutzen, sollten zukünftige Forschungen unbedingt auch internationale Praxisprojekte in ihre Reflektion einbeziehen. Insbesondere die europäischen Nachbarländer können mit Blick auf Gestaltungsqualitäten, Mobilitätskonzepte, Klimaanpassung und weitere Themen vielfältige Inspirationen geben.

Ausblick

Innenstädte und Zentren sind wichtige Identitäts- und Begegnungsorte und werden das auch bleiben. Der Strukturwandel wird anhalten. Auch wenn der Einzelhandel weiter an Bedeutung verliert, wird er eine Kernfunktion behalten – nicht zuletzt durch neue Konzepte wie new retail. Private und zivilgesellschaftliche Initiativen, die nicht in allen, aber in vielen Städten neue Impulse setzen und die Innenstädte und Zentren beleben, sollten gestärkt werden.

Die Zukunft der Innenstädte gilt es aktiv und kooperativ zu gestalten. Dabei ist es weiterhin essentiell, neue

Konzepte und Ideen vor Ort auszuprobieren, zu reflektieren und die Erfahrungen mit anderen zu teilen.

Die Ausgangslage und Herausforderungen bleiben dabei von Ort zu Ort verschieden. Vielerorts sind in den vergangenen Jahren beispielhafte Initiativen und Projekte entstanden, die es zu erhalten und weiterzuentwickeln gilt. Zugleich stehen einige Städte vor beständig großen Herausforderungen, mancherorts kommen neue hinzu. Sie werden weiterhin Unterstützung benötigen, auf dem Weg Innenstädte zukunftsfähig zu entwickeln.



Foto: Jonas Schwappach

- BBSR** – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2022: Innenstädte transformieren! IZR – Informationen zur Raumentwicklung, 49. Jg. (2).
- BMWSB** – Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, 2023a: Innenstadtratgeber Großimmobilien: Frequenzanker und Raumressourcen in der Innenstadt von morgen. Zugriff: <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/veroeffentlichungen/stadtentwicklung/grossimmobilien.html> [abgerufen am 03.04.2025].
- BMWSB** – Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, 2023b: Innenstadtratgeber Realexperimente: Planungshilfe und Impulsgeber für die Innenstadtentwicklung. Zugriff: <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/veroeffentlichungen/stadtentwicklung/realexperimente.html> [abgerufen am 03.04.2025].
- BMWSB** – Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, 2024a: Innenstadtratgeber Freiräume: Multitalente für vitale, entschleunigte und klimaangepasste Innenstädte. Zugriff: <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/veroeffentlichungen/stadtentwicklung/innenstadtratgeber-freiraeume.html> [abgerufen am 03.04.2025].
- BMWSB** – Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, 2024b: Innenstadtratgeber Kooperation: Komplexe Aufgaben der Innenstadtentwicklung in Netzwerken meistern. Zugriff: <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/veroeffentlichungen/stadtentwicklung/innenstadtratgeber-kooperationen.html> [abgerufen am 03.04.2025].
- BMWSB** – Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, 2025: Innenstadtstrategie – Update 2025 (im Erscheinen).
- Demtschenko, R.; Doll, C.; Greinus, A.; Baumeister, H., 2023:** Rechtliche Bausteine für eine strategische Neuausrichtung der Mobilitätswende in Kommunen. Herausgeber: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung. ExWoSt-Informationen 55/1. Bonn.
- Hangebruch, N.; Haag, L.; Dobosic, I.; Rienets, T., 2024:** Kauf- und Warenhäuser im Wandel: Kleiner baukultureller Statusbericht. Herausgeber: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. Bonn.
- Kennel, C.; Jahnke, K.; von Appen, K., 2024:** Neu gedacht, anders gemacht: Kreative Ideen junger Menschen für die Innenstädte. Herausgeber: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. BBSR-Online-Publikation 29/2024. Bonn.
- Kruse, S.; Kopischke, E.; Krüger, T.; Anders, S.; Flämig, H., 2023a:** Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf den Einzelhandel in Städten und Zentren: Überblick zum Stand der Forschung. Herausgeber: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung. BBSR-Online-Publikation 06/2023. Bonn.
- Kruse, S.; Kopischke, E.; Krüger, T.; Anders, S.; Flämig, H., 2023b:** Innenstadt, Onlinehandel und Pandemie. Herausgeber: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung. ExWoSt-Informationen 54/1. Bonn.
- Kruse, S.; Kopischke, E.; Krüger, T.; Anders, S.; Flämig, H., 2024a:** Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf den Einzelhandel in Städten und Zentren: Empirische Ergebnisse aus sechs Fallstudien. Herausgeber: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. BBSR-Online-Publikation 07/2024. Bonn.
- Kruse, S.; Kopischke, E.; Krüger, T.; Anders, S.; Flämig, H., 2024b:** Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf den Einzelhandel in Städten und Zentren: Onlinehandel und urbane Logistik. Herausgeber: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. BBSR-Online-Publikation 21/2024. Bonn.
- Kruse, S.; Kopischke, E.; Krüger, T.; Anders, S.; Flämig, H., 2024c:** Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf den Einzelhandel in Städten und Zentren: Merkmale der Innenstädte und übergeordnete Handlungsempfehlungen. Herausgeber: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. BBSR-Online-Publikation 47/2024. Bonn.
- Kruse, S.; Kopischke, E.; Krüger, T.; Anders, S.; Flämig, H., 2024d:** Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf den Einzelhandel in Städten und Zentren: Handlungsempfehlungen zur Stärkung von Innenstädten und Zentren im Überblick: Nutzungsmischung und Flächenmanagement. Herausgeber: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. BBSR-Online-Publikation 103/2024. Bonn.
- Kruse, S.; Kopischke, E.; Krüger, T.; Anders, S.; Flämig, H., 2024e:** Innenstadt und Onlinehandel: Aufgabenfelder für die Zentrenentwicklung. Herausgeber: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. ExWoSt-Informationen 54/2. Bonn.
- Pätzold, R.; Wagner-Endres, S.; Pötschick, C.; von Popowski, M.; Haake, H.; Hofmann, J., 2024:** Innenstädte, Stadt- und Ortsteilzentren als neue Orte produktiver Arbeit. Herausgeber: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. BBSR-Online-Publikation 126/2024. Bonn.
- Polinna, C.; Oßwald, S., 2023:** „Post-Corona-Innenstadt: aktiviert | kuratiert | transformiert?“ Sechs Thesen zur Innenstadtentwicklung. Arbeitspapier aus dem Projektauftrag „Post-Corona-Stadt“. Herausgeber: BMWSB – Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen. Berlin.
- Simons, H.; Abraham, T.; Röder-Löhr, J.; Schmidt, M., 2023:** Wechselwirkungen von Wirtschafts- und Wohnimmobilien: Effekte struktureller Trends und Potenziale von Umnutzungen. Entwurf Endbericht. Unveröffentlichtes Dokument.
- Uhlig, C.; Rhede-Bauers, C.; Busch, A.; Mitransky, T.; Kurth, D.; Stepper, M., 2024:** Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte für Innenstädte und Zentren: Anpassungsbedarfe in Zeiten von Corona? Herausgeber: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. BBSR-Online-Publikation 100/2024. Bonn.
- Walther, C.; Bernegg, A.; Lammert, F.; Oßwald, S.; Polinna, C., 2024:** Urbane Resilienz in der Praxis: Impulse für die Stadt im Wandel. Herausgeber: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. Bonn.
- Zerche, I.; Fuchs, J.; Rhede-Bauers, C.; Hoelzmann, J.; Katzer, Y.; Bochinski, S.; Dienel, C.; Fender, K.; Kügler, V.; Buchholz, N., 2024:** Multifunktionale Innenstadtentwicklung und Partizipationskultur. Herausgeber: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. BBSR-Online-Publikation 102/2024. Bonn.

