

Mietgerichtstag 2021

Die Zukunft der Innenstädte

Prof. Dr.-Ing. Thomas Krüger
HafenCity Universität Hamburg

Gliederung

1. Herausforderungen und Chancen der Innenstädte und der Stadt- und Ortsteilzentren
2. Mögliche Elemente und Handlungsfelder für die zukünftigen Innenstädte und Zentren
3. ... und das Recht?

Hinweise auf „Veröffentlichungen“

1. Herausforderungen und Chancen für die Innenstädte und die Stadtteil- und Quartierszentren

Ausgangslage

Das Coronavirus hat

- die **Digitalisierung** im **Einzelhandel (Onlinehandel)** und
- in der **Büroarbeit (Home-Working)** deutlich beschleunigt.

Der ‚Lock Down‘ führte zu gravierenden **Einbrüchen**

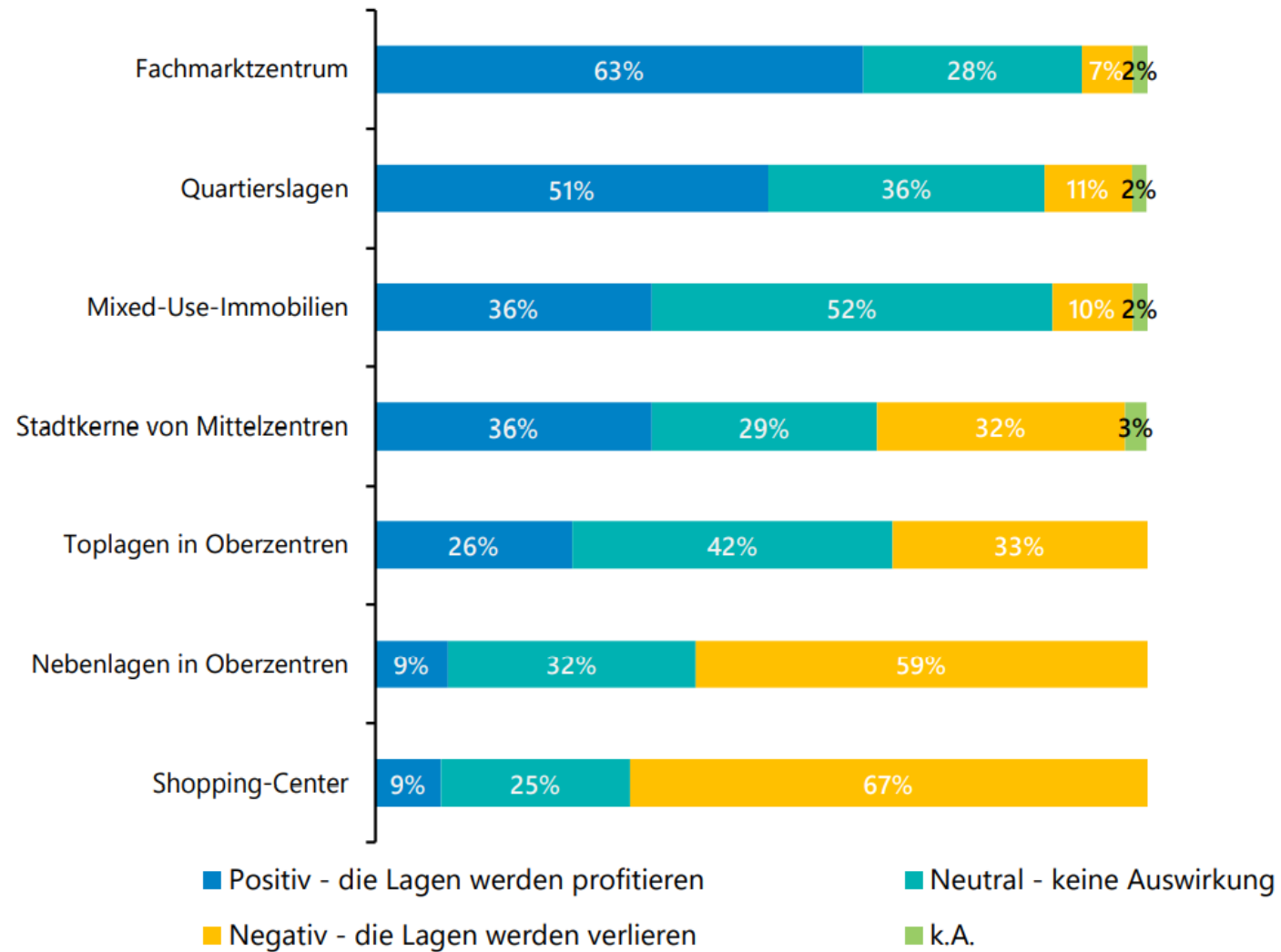
- in **Gastronomie, Hotellerie** und
- der **Freizeit- und Kulturwirtschaft**.

Diese **Veränderungen** sind **sehr schnell, umfassend** und **tiefgreifend, vielfältig** und **unübersichtlich**.

Es besteht eine **große Unsicherheit der Akteure** über die zukünftige Entwicklung.

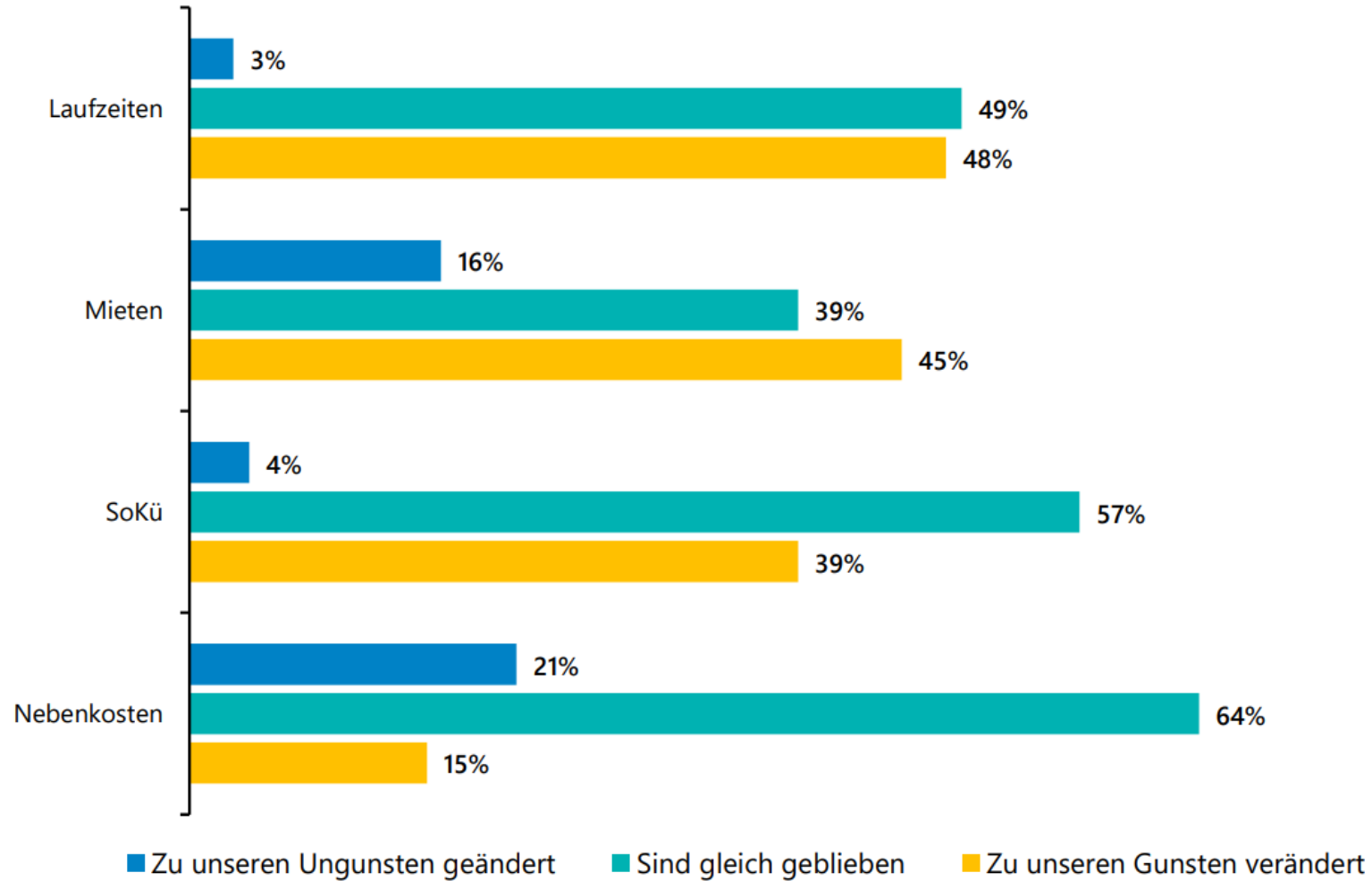
Die gewachsenen Zentren, d.h. **Innenstädte, Stadtteilzentren** und **Kleinstadtzentren**, befinden sich am **Beginn** eines **grundlegenden strukturellen Wandels**.

Langfristige Entwicklung der Lagen vor dem Hintergrund der Pandemie

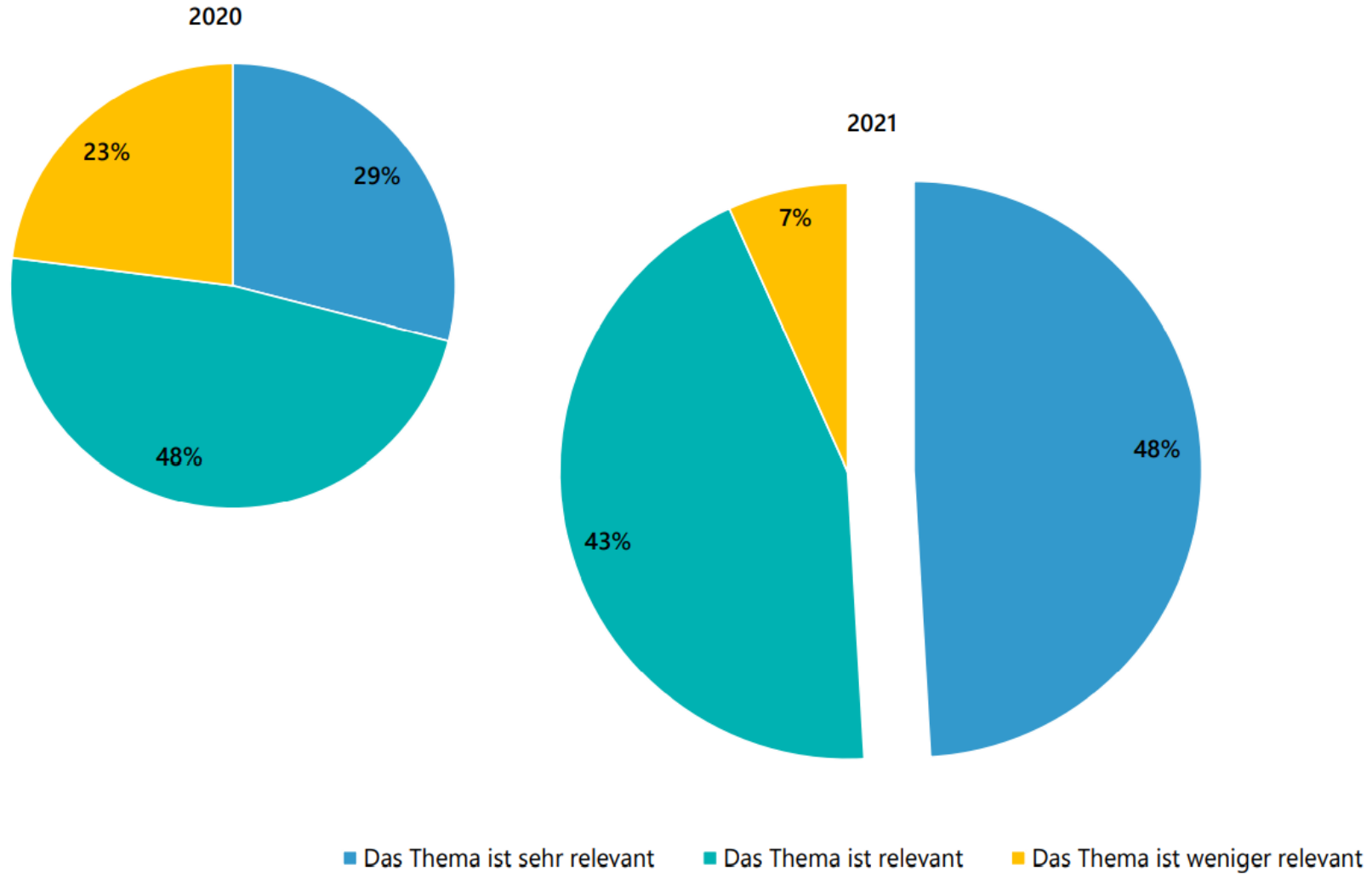


Mietvertragskonditionen aus Händlersicht

Entwicklung aktuell im Vergleich zum Vorjahr



Rolle der Nachhaltigkeit in der Unternehmensstrategie



Herausforderungen und Chancen für die Innenstädte

Geschäftsaufgaben, Rückzug von **Kaufhäuser** und **Filialisten** (von denen viele schon längst auch „online“ sind!) => Leerstände

Perspektive der Kunden: Gesamtbild, insb. buntes Leben im öffentlichen Raum!

=> Gefahr eines **sich selbst beschleunigenden Niedergangs**

- bestehende oder bereits absehbare **Leerstände** möglichst **schnell neu belegen**, ggf. mit **Zwischennutzungen**, und
- Innenstadt als **Ort, „wo etwas los ist“**, wo es immer wieder **„Neues zu sehen“** gibt, stärken – gerade in einer Phase des Umbruchs.

Kurzfristig erforderlich ist ein **Ad hoc-Management (Task Force)**, das kurzfristig (nur) von der Kommune geschaffen werden kann. Dieses sollte:

- **Zwischen- oder Nachnutzungen** organisieren, am besten neue, innovative und individuelle Nutzungen, ggf. temporär (pop ups), gern hybrid bzw. Multi-Channel (stationär und digital)
- **Märkte, Veranstaltungen, Aktionen** organisieren, um (zusätzlich zum Handel) Besuchsanlässe zu schaffen und das **soziale und kulturelle „Erlebnis Innenstadt“** zu stärken
- Ggf. ökonomisch intervenieren: **Anmietung** von Flächen für Zwischennutzungen, **Anschubförderung** für innovative Formate, **Zwischenerwerb** strategischer Immobilien

Aber: das kurzfristige Eingreifen durch die Kommune darf nicht dazu führen, dass die **fällige Absenkung der Einzelhandelsmieten** in vielen Lagen verzögert oder verhindert wird

Mittelfristig kann/soll die **Innenstadt** (wieder) ein je Stadt **einzigartiger Ort** werden mit **Angeboten und Erlebnissen**, die es **sonst nirgendwo** gibt!

Zusammenarbeit der **Gewerbetreibenden** (Einzelhandel, Gastronomie, Dienstleister usw.) und der **Immobilien Eigentümer** mit der **Kommune**.

Einbindung der **Kultur- und Bildungseinrichtungen** sowie **soziale Träger** (Zivilgesellschaft).

Die Akteure bilden

- ein „**Bündnis für die Innenstadt**“ und
- entwickeln einen **Masterplan** als **Zielbild und Rahmenkonzept** für die zukünftige Innenstadt.
- Er wird mit **Projekten und Maßnahmen** konkretisiert und laufend fortgeschrieben.

Umsetzung erfolgt durch ein neu zu schaffendes **Transformationsmanagement**. Dieses

- **bündelt** die **Ressourcen** der **Kommune**,
- **bereitet** gemeinsam getragene **Maßnahmen vor** und
- **setzt** diese **in Kooperation** mit den Akteuren **um**.
- Es **kann** kurzfristig **intervenieren**, ggf. mit **Ankäufen von Immobilien** oder **Finanzierung von Innovationsprojekten**.

Bausteine einer *mittelfristigen Transformation* können bzw. sollten sein:

- **Umbau** von *Ladenflächen, Waren- und Kaufhäusern* und von *Büroflächen*, um den neuen Anforderungen zu entsprechen.
- Schaffung/Verbesserung hoher *Aufenthaltsqualität im öffentlichen Raum*, Flächen für *Veranstaltungen*, ggf. Verkürzung und *Konzentration von Einkaufsbereichen*.
- Die Kommunen unterstützen ggf. mit bodenrechtlichen Instrumenten (*Besonderes Vorkaufsrecht* gem. §25 BauGB), ggf. dem Einsatz des *Besonderen Städtebaurechts* (Zweites Kapitel BauGB) und der *Städtebauförderung* („Lebendige Zentren“).
- Mehr *Vielfalt der Angebote* und *Nutzungsmischung* innovativer, individueller Handel + Gastro + Kultur + Handwerk + experimentelle und temporäre Nutzungen usw. werden ermöglicht durch:
- *Kooperation* der Eigentümer und Geschäfte, ggf. *in zusammenhängenden Bereichen* der Innenstadt (Geschäftsstraßen, Plätze, Quartiere), um einen attraktiven *Nutzungsmix* zu schaffen.

Mehr **Vielfalt, Nutzungsmischung** und **Innovation** – mehr **Kooperation** von **Eigentümern und Geschäftsleuten**: Wie funktioniert das? Auf welcher ökonomischen Basis?

- Geschäftsstraßenmanagement bzw. **Flächenmanagement**, das gemeinsam von Kommune, Gewerbetreibenden und Eigentümern getragen wird
 - neue Modelle von **Business Improvement Districts** (Einbeziehung der Betreiber!)
 - **Quersubvention** („starke“ Nutzungen unterstützen „schwache“), **Mietenpooling** oder einen „**1/5-Mix**“ zugunsten wenig zahlungsfähige Nutzungen (Kultur, Handwerk, experimentelle und temporäre Nutzungen)
- + Mehr **Begegnung und Kommunikation** im öffentlichen Raum durch Märkte, Straßenkultur, Veranstaltungen, getragen von Kommune und Geschäftswelt (**City Marketing**).
- + Ansiedlung und **Präsenz öffentlicher Einrichtungen** in der Öffentlichkeit: Dependance der Museen in Ladengeschäften, Straßentheater, Projekt- und Seminarräume von Schulen und Hochschulen usw.

Herausforderungen und Chancen für Stadt- und Ortsteilzentren und Kleinstädte

Geschäftsaufgaben, Rückzug von Filialisten => **Leerstände**

Bei geschwächten Stadtteil- und Kleinstadt-Zentren kann zur **Auflösung der Zentrumsfunktion** kommen.

Aber:

Funktionsverluste der Innenstädte im Einzelhandel und als Büroarbeitsplatz können dazu führen, dass die dezentralen Zentren **Stadtteil-, Quartiers- und Kleinstadt-Zentren** an Funktion und Bedeutung **gewinnen!**

Stärkung der Versorgungsfunktion

Stadtteil-, Quartiers- und Kleinstadt-Zentren haben weiterhin bzw. zukünftig eine **zentrale Rolle** in der **wohnungsnahen Versorgung** und für das **öffentliche Leben** in den Quartieren bzw. Kleinstädten.

Dies setzt voraus, dass ein **attraktives Angebot des täglichen Bedarfs integraler Bestandteil des Zentrums** ist, d.h. nicht außerhalb bzw. ausschließlich in Fachmarktzentren konzentriert ist.

Ankernutzungen der Zentren sind

- Lebensmittel, Drogeriewaren
- Lebensmittel- und Dienstleistungshandwerk
- Gesundheitsversorgung
- ggf. Soziale Einrichtungen bzw. Treffpunkte und Kitas

Daran anlagern können sich **neue Kombinationen**, die stationäre Angebote mit digitalen verknüpfen, die Handel mit Handwerk, Dienstleistungen und Gastronomie verbinden, die unter Nutzung von Synergieeffekten den Vorteil der **Kundennähe** und persönlichen **Beratung** ausspielen.

Stärkung der Kommunikationsfunktion von Stadtteilzentren und Kleinstädte

- Zunahme **Ein-Personen-Haushalte**, Zunahme flexibler Arbeitszeitmodelle und **Home-Office** => Zunehmender Wunsch bzw. Bedarf nach **Abwechslung, Begegnung und Kommunikation**
- In Kombination mit guter Nahversorgung Stärkung als **Knotenpunkte des gesellschaftlichen Lebens** durch:
 - Gute Aufenthaltsqualität im öffentlichen Raum, Gastronomie
 - CoWorking Spaces, soziale und ggf. kulturelle Nutzungen
 - Ausbau als Mobilitätsknoten (Schnittstelle ÖV-IV)
- Stadtteilzentren und suburbane Kleinstädte können zum „**Third Place**“ zwischen der privaten Wohnung und dem (Haupt-) Arbeitsplatz und den Einrichtungen in der Stadtregion werden
- Basis: **Zusammenarbeit** der **Gewerbetreibenden** (Einzelhandel, Gastronomie, Dienstleister usw.) und der **Immobilien Eigentümer** mit der **Kommune**.
- Einbindung der **Kultur- und Bildungseinrichtungen** sowie **soziale Träger** (Zivilgesellschaft).

5. Mögliche Handlungsfelder

Innovation in Handel und Gastronomie

Qualität, Service, Digitalisierung und Nachhaltigkeit

Beispiele: IKEA, Wien; Concept-Store und Agentur „B-Lage“

Innovation in Handel und Gastronomie mit Qualität, Service, Digitalisierung und Nachhaltigkeit

- Mehr Digitalisierung / **hybride Konzepte** im Handel
- **Neue Kombinationen** von Nutzungen: Handel - Gastronomie – Kultur ...
- **Temporäre innovative Formate**: Start-ups, Pop-ups und Aktionen

- Profilierung der Innenstadt, **mehr Individualität und Qualität**, **Nachhaltigkeitsorte**: Repaircafé, Second-Hand ..., Regionale Produkte vermarkten
- **Mehr Service**: Reparatur, Lieferdienste, Verbraucher-Beratung, Kundenbindung
- Entwicklung zum **Erlebnisnetzwerk Innenstadt**: Kultur und Freizeit - Gastronomie - Handel - Dienstleistungen – Hotellerie

„Innenstadt plus“:

Bildung und Kultur,
New Work,
Handwerk und „urbane Produktion“

Beispiele: „Freiraum“ Museum für Kunst und Gewerbe, Hamburg;
„Bochumer Fenster“, ochm; Freiburg, Standorte der
Geisteswissenschaftlicher Fakultäten, „Tapetenwechsel“ Bochum; OTTO-
Versand, Arbeits-Landschaften in neuer Konzernzentrale; verschiedene
Co-Working Spaces, auch auf dem Land; Handwerkerhof Hamburg-
Ottensen eG; „Gläserne Manufaktur“ in ehem. Modehaus, Solingen

„Innenstadt plus“: Science City und Kultur, New Work, Handwerk und „urbane Produktion“

- **Bildung:** Schaffung von **Einrichtungen im Zentrum, Showrooms** der Hochschulen in der Innenstadt, Öffentliches Vorlesungswesen stärken
- Kultur: Mehr Vielfalt im Kulturangebot, Off- und Subkultur stärken, **Kunst und Kultur auf die Straße** bzw. an Standorte des Handels und der Gastronomie/Hotellerie, Großeinrichtungen für soziale Nutzungen öffnen
- **New Work:** Hybride Arbeitsformen ermöglichen, **Flexible Arbeitslandschaften / Office-Angebote, Innenstadt als Campus**
- **Handwerk und „urbane Produktion“:** innenstadtverträgliches Handwerk ausgerichtet auf Kund:innen im Umfeld, handwerkliche Betreuung, Einzelfertigung / Prototypen in FabLabs

Neue Konzepte für Erd- und Obergeschosse –

temporär, experimentell, innovativ

Beispiele: „Neue Hfe“, Herne; „Boulevard Lu“, Mainz; „Core“, Oldenburg

***Neue Konzepte für Erd- und Obergeschosse –
temporär, experimentell, innovativ***

- ***Zurückgehender Flächenbedarf*** im ***Einzelhandel*** (hybride Konzepte)
- Besonders in den ***Obergeschossen*** bietet sich ***Potenzial*** für neue Nutzungen
- ***Chancen*** für ***innovative Formate*** von Handel, Gastro und Kultur?
- Infrastruktur für: ***Pop Ups, Experimente, Innovationen***

Öffentlicher Raum:

Vielfältige Nutzungen in einer klimaresilienten Innenstadt

Beispiele: Rückbau Jungfernstieg, Hamburg; Bespielung/Bewirtschaftung Spielbudenplatz, Hamburg St. Pauli; Vision für London; Begrünung „High-Line“ in Manhattan, vertikales Grün, Paris; Begrünung mit Beteiligungen im BID Hamburd-Tibarg

Öffentlicher Raum: Vielfältige Nutzungen in einer klimaresilienten Innenstadt

- Öffentlichen Raum als **Zugangsraum und „Visitenkarte“** für alle Nutzungen attraktiv gestalten (Ordnung, Sicherheit, Sauberkeit, Orientierung und Gestaltung)
- Öffentlich = **Bindeglied und Aufenthaltsraum für „alle“**, attraktive, inklusive und konsumfreie Aufenthaltsorte schaffen
- **Gelebte „Öffentlichkeit“** der Stadtgesellschaft
- **Mehr Grün** in die Stadt: Flächen-, Fassaden- und Dachbegrünungen, Entsiegelungen und Retention

Innovation in Handel und Gastronomie mit Qualität, Service, Digitalisierung und Nachhaltigkeit

„Innenstadt plus“: Bildung und Kultur, New Work, Handwerk und „urbane Produktion“

Kooperation der Akteure

Die **Aktivität** und die **Zusammenarbeit** der **Immobilien Eigentümer** und der **Geschäftsleute** (Handel, Gastronomie, Andere) mit **Kultur, Bildung, Vereinen** und **Zivilgesellschaft** sind entscheidend für die Bewältigung der Herausforderungen!

Die **Stadt** / der Bezirk muss **initiieren**, anfangs **„führen“** und **unterstützen**.

- **Wer** kann/muss **wo** und **wie** zusammenarbeiten?
- **Welche Kooperationsformen** sind zielführend: Absprachen, Verträge, BID, Flächenpools, Genossenschaften?
- **Wer initiiert, entwickelt, unterstützt?**

Neue Konzepte für Erd- und Obergeschosse – temporär, experimentell, innovativ

Öffentlicher Raum: Vielfältige Nutzungen in einem klimaresilienten Zentrum

3. und das Recht?

Die **erforderliche Transformation** der Innenstädte und Zentren (wie auch im Zuge des Umbaus zu klimaschonenden und -resilienten der Städte insgesamt) erfordern **agiles, zielorientiertes Handeln**.

Neue Konzepte, Elemente und Vorgehensweisen schnell angehen und ausdrücklich **Experimente** wagen. Die **Ausgestaltungen, Wirkungen und Folgen** sind noch **nicht vollständig bekannt** bzw. können es nicht sein: Planung und Realisierung unter den **Risiken** des **Scheiterns** und von **Schäden für Dritte**.

Neue Organisationsformen, um die Transformation agil (ergebnisorientiert, schnell, flexibel) zu realisieren. Diese können/müssen vermutlich **außerhalb der staatlichen / kommunalen Verwaltung** und jenseits des **Verwaltungsverfahrensrechts** angesiedelt sein.

Denkbar wären **Projekt- oder Zweckgesellschaften** unter öffentlicher und ggf. politischer Kontrolle. (Bsp. HafenCity Hamburg GmbH)

Verfahren der Bauleitplanung

Vorbereitungsphase

Planungsanlass und Zielsetzung

Instrumentenauswahl

Grundlagenermittlung

Entwicklung aus Flächennutzungsplan

Städtebaulicher Vertrag

Einschaltung externer Büros / Gutachter

Förmliches Verfahren

Aufstellungsbeschluss

Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung

Abstimmung mit Nachbargemeinden

Beteiligung der Behörden und der TÖB

Auswertung des Beteiligungsverfahrens

Auslegungsbeschluss

Auslegung

Bearbeitung des Auslegungsergebnisses

Satzung

Inkrafttreten



Abwägung im Rahmen der Bauleitplanung

Das Bundesverwaltungsgericht stellt an das Gebot der gerechten Abwägung folgende Voraussetzungen :

- Eine Abwägung muss überhaupt stattfinden.
- Im Rahmen dieser Abwägung müssen **alle einschlägigen Belange** berücksichtigt werden (im Bereich der Bauleitplanung sind das alle Belange, ***die die von der gemeindlichen Planung berührt sein können***).
- Die ***Bedeutung*** der betroffenen Belange und deren ***Gewichtung*** darf nicht verkannt werden.
- Der ***Ausgleich*** zwischen den einzelnen Belangen darf nicht in einer Weise vorgenommen werden, die außer ***Verhältnis zur Gewichtung der einzelnen Belange*** steht.

Hält sich die Gemeinde nicht an diese Vorgaben, kommen folgende ***Abwägungsfehler*** in Betracht: Abwägungsausfall, Abwägungsdefizit, Abwägungsfehleinschätzung, Abwägungsdisproportionalität

Festsetzungen der Bebauungspläne

Übersicht über zulässige Nutzungskombinationen [Bearbeiten | Quelltext bearbeiten]

Gebäudearten	WS	WR	WA	WB	MD	MI	MU	MK	GE	GI
Wohngebäude	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Läden, Gaststätten	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
Kirchliche, kulturelle, gesundheitliche, soziale, Sportanlagen	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Hotels, Pensionen		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
Tankstellen	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Nicht störende Handwerksbetriebe	✓	✓	✓		✓				✓	✓
Nicht störendes Gewerbe	✓	✓	✓		✓		✓	✓	✓	✓
Sonstiges Gewerbe				✓	✓	✓	✓		✓	✓
Verwaltungsgebäude				✓	✓		✓	✓	✓	
Geschäfts- und Bürogebäude				✓		✓	✓	✓	✓	
Vergnügungsstätten				✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Land- und forstwirtschaftliche Betriebe					✓					
Nutzgärten, Gartenbaubetriebe	✓		✓		✓	✓				
Lagerhäuser und -plätze									✓	✓
Industriebetriebe										✓

✓ allgemein zulässig

✓ ausnahmsweise zulässig^[1]

<https://de.wikipedia.org/wiki/Baunutzungsverordnung> am 01.12.21

Baugenehmigung

Musterbauordnung der Bauministerkonferenz:

§ 58 Aufgaben und Befugnisse der Bauaufsichtsbehörden

- (1) Die Bauaufsicht ist **Aufgabe des Staates**.
- (2) Die Bauaufsichtsbehörden haben bei der **Errichtung, Änderung, Nutzungsänderung** und **Beseitigung** sowie bei der **Nutzung** und **Instandhaltung** von Anlagen darüber zu wachen, dass die öffentlich-rechtlichen Vorschriften eingehalten werden.

Ein Nutzungsänderung ... liegt immer dann vor, wenn sich **die neue Nutzung** von der bisherigen dergestalt unterscheidet, dass sie ihrerseits **anderen oder weitergehenden Anforderungen** bauordnungs-, bauplanungs- oder sonstiger öffentlich-rechtlicher Art **unterworfen ist oder unterworfen werden kann**.

<https://www.juraforum.de/lexikon/nutzungsänderung> am 1.12.21

Vielen Dank für die Aufmerksamkeit!

Hinweise auf „Veröffentlichungen“

Zukunft der Innenstadt. Ein Ort für soziale Wesen. T. Krüger im Gespräch mit N. Dittmer am 9. Juli 2021 im DLF Kultur:
https://ondemand-mp3.dradio.de/file/dradio/2021/07/09/positionspapier_des_staedtetags_lassen_sich_so_die_drk_20210709_1737_cb050d74.mp3

Nahversorgung in den Kommunen: „Diese kritische Situation dürfen wir nicht dem Markt überlassen“ Interview mit Prof. Krüger in DEMO vom 27. April 2021: <https://www.demo-online.de/artikel/diese-kritische-situation-duerfen-markt-ueberlassen>

Anders, S; Kreutz, S; Krüger, T; (2021): Die Covid-19-Pandemie und die Innenstädte – Veränderungen und Perspektiven. In: Planerin 1/2021: https://www.hcu-hamburg.de/fileadmin/documents/Professoren_und_Mitarbeiter/Projektentwicklung_-_management/Publikationen/PLANERIN_1-2021_krueger.pdf

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen zum Thema Innenstädte am 13. Jan. 2021:
<https://www.bundestag.de/resource/blob/813078/8f800063a3ce1d577e88987f2b40aa2e/Stellungnahme-SV-Krueger-data.pdf>

Sterbende Innenstädte in der Coronakrise "Wenn wir jetzt nichts tun, ist die Party vorbei,, DER SPIEGEL, 2. Aug. 2020:
<https://www.spiegel.de/wirtschaft/corona-und-die-krise-der-innenstaedte-wenn-wir-jetzt-nichts-tun-ist-die-party-vorbei-a-5d501054-9476-4a4e-957f-8a5f9a4a600e>