

Innenstädte in der Krise – ein Bundesprogramm versucht gegenzusteuern



Zahlreiche Innenstädte und Ortszentren in Deutschland sind zunehmend von Geschäftsschließungen und Leerständen betroffen. Ursachen sind der anhaltende Strukturwandel im Einzelhandel, die fortschreitende Digitalisierung und die langwierige COVID-19-Pandemie. Mit dem Programm „Zukunftsfähige Innenstädte und Zentren“ will der Bund die Verödung stoppen und alternative Entwicklungen anstoßen. Welche Gemeinden von den Fördermillionen profitieren, zeigen aktuelle Karten. Von Volker Bode und Karin Wiest

Die fortschreitende Digitalisierung verändert räumliche Routinen und bringt neue Arbeits- und Konsumwelten hervor. Besonders der – durch die Covid-19-Pandemie beschleunigte – Trend zum ortsunabhängigen Arbeiten (Homeoffice) und Einkaufen (Onlineshops, Lieferservices) hat erhebliche Auswirkungen auf das städtische Leben und die Nutzung urbaner Zentren. Alltägliche Wege haben sich neu justiert oder sind überflüssig geworden. Leerstände und Geschäftsschließungen sowohl im Fachhandel als auch von Filialisten machen diesen Umbruch sichtbar. Aber auch Kultureinrichtungen sowie das Hotel- und Gaststättengewerbe sind betroffen. Da von einem langfristigen Wandel auszugehen ist, werden neue Konzepte und Strategien für Innenstädte, Stadt- und Ortsteilzentren erforderlich (BMI 2021, Ruess/Božana/Yoga 2021, Vrhovac/Ruess/Schaufler 2021). Das 2021 ausgeschriebene Bundesprogramm „Zukunftsfähige Innenstädte und Zentren“ ist eine Reaktion auf die aktuellen und zukünftigen Umbrüche im Zuge des digitalen Wandels.

Verödung der Innenstädte entgegenwirken, Identifikation stärken

Das vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) aufgelegte Programm zielt darauf ab, die städtebauliche Neuorientierung in diesem Prozess zu unterstützen und zu begleiten. Vor allem Einzelhandelskonzepte und monofunktionale Orientierungen auf Konsumangebote stehen auf dem Prüfstand. Um die Innenstädte wieder stärker zu beleben und vielfältiger zu gestalten, richtet sich das Bundesprogramm – im Unterschied zu den vorwiegend auf Kaufkraftziffern und marktwirtschaftlich ausgerichteten Zentren- und Einzelhandelskonzepten – stärker auf die sozialen und kulturellen Funktionen (BMI 2021, S. 17). 250 Millionen Euro stehen für funktionale, städtebauliche und immobilienwirtschaftliche Anpassungen in Innenstädten, Stadt- und Ortsteilzentren zur Verfügung, die bis 2025 abgerufen werden können.

Partizipation, Umnutzung, Begegnung – Welche Ideen werden gefördert?

Die geförderten Konzepte stellen vielfach Themen wie Multifunktionalität, Nachhaltigkeit, Identifikation und Begegnung von Menschen in den Mittelpunkt ihrer Strategien (**Glossar**). Bürgerschaftlichen Beteiligungsformaten unter anderem in Form von Reallaboren, Mitmachkampagnen und digitalen Beteiligungsplattformen kommt ein besonderer Stellenwert zu (**Grafik 1**). In knapp einem Drittel der Vorhaben werden sie explizit hervorgehoben; besonders die am Programm teilnehmenden Städte in Baden-Württemberg richten darauf einen Fokus (62 Prozent der Vorhaben). Darüber hinaus sind konkrete Maßnahmen in Form von Zwischen- und Umnutzungen von leerstehenden Geschäften und Räumen durch die Kommune geplant, häufig in Form von experimentellen, künstlerischen oder sonstigen Zwischennutzungen. Fördergelder können bis maximal 30 Prozent auch für baulich-investive Maßnahmen eingesetzt werden. Die geplanten

städtebaulichen Aufwertungsmaßnahmen im öffentlichen Raum wie mobile Grünflächen, Sitzmöglichkeiten oder Fassadengestaltungen erscheinen – entsprechend den oft kleinen Budgets – oft erstaunlich kleinteilig. Der Einrichtung von Verfügungsfonds kommt als Gegenstand der Förderung eine zentrale Rolle zu, um privates und zivilgesellschaftliches Kapital zu aktivieren und kleinere Projekte anzuschieben (**Glossar**). Ein wesentlicher Hebel, um gestaltend in innerstädtische Entwicklungen eingreifen zu können, ist der –oft kaum vorhandene – Immobilienbesitz in kommunaler Hand. Immobilienwirtschaftliche Maßnahmen wie beispielsweise Vorkaufsrechtssatzungen können hier wichtige Beiträge leisten (**Glossar**).

Wer wird gefördert?

Nach Prüfung der Anträge durch das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) wurden deutschlandweit 238 Vorhaben in 234 Städten und Gemeinden (in Berlin und Hamburg auch einzelne Stadtbezirke) bewilligt (Auswahlkriterien siehe **Glossar**): **Karte 1** veranschaulicht die räumliche Verteilung der 80 ländlichen Gemeinden und Kleinstädte (bis 20.000 Einwohner), 112 Mittelstädte (zwischen 20.000 und 100.000 Einwohner) und 42 Großstädte (mehr als 100.000 Einwohner) hinsichtlich der Höhe der bewilligten Bundeszuschüsse (**Glossar**). Mit Hilfe des Tooltips kann für jede Kommune die Projekt-Kurzbeschreibung angezeigt werden (Auswahlliste des BBSR: BBSR 2021).

Deutlich wird die unterschiedliche Programmbeteiligung auf der Länderebene: Während in Baden-Württemberg mit 39 Gemeinden, in Nordrhein-Westfalen mit 34 Gemeinden und in Sachsen mit 27 Gemeinden auffällig viele Städte von der Förderung profitieren, sind es in Bayern mit 15 Kommunen relativ wenige. Diese Unterschiede erklären sich zum Teil durch die gleichzeitig auf der Länderebene ins Leben gerufenen Programme zur Bewältigung des Strukturwandels von Ortszentren und Innenstädten. Ein Beispiel dafür ist das Land Bayern, das mit dem Sonderfond 2021 *Innenstädte beleben* 100 Millionen Euro zur Stärkung und Attraktivitätssteigerung von 279 Städten, Märkten und Gemeinden aus Mitteln der Städtebauförderung zur Verfügung stellt (Stmb Bayern 2021).

Darüber hinaus zeigt sich in den Karten, dass – wie in Sachsen, Bayern und Brandenburg – verhältnismäßig viele Kleinstädte und ländliche Gemeinden im Bundesprogramm vertreten sind (**Karte 2**), die zum Teil relativ hohe Zuwendungen bekommen (**Karte 1**). So erhält beispielsweise die nur rund 3.500 Einwohner zählende oberbayerische Gemeinde Fuchstal mit einem gemeinwohlorientierten Modell für den Ortskern der Verwaltungsgemeinschaft mit 3.420.000 Euro die höchste Fördersumme pro Kopf. Demgegenüber sind Landeshauptstädte wie München, Hannover, Mainz und Magdeburg nicht beteiligt – bzw. Stuttgart und Dresden nur mit relativ geringen finanziellen Zuwendungen pro Kopf dabei.

Eine Ursache liegt darin, dass die Zentren von Klein- und Mittelstädten bereits vor der COVID-19-Pandemie stärker von der wirtschaftlichen Transformation und den damit verbundenen Problemen des Leerstandes und der Verödung betroffen waren als die großen Metropolen. Unter den Bedingungen des wachsenden Onlinehandels stehen jedoch auch die wichtigsten Einkaufsstraßen Deutschlands, wie die sogenannten Top-7-Standorte in Berlin, Hamburg, München, Frankfurt a. M., Köln, Düsseldorf und Stuttgart unter erheblichem Anpassungsdruck (Scheunemann/Natkowski 2021).

Das Thema *Leerstand* wird in über 100 Projekten (Projekttitle/Kurzbeschreibungen) thematisiert: In Baden-Württemberg beziehen sich mit 17, in Sachsen mit 12 und Nordrhein-Westfalen mit 10 der geplanten Vorhaben relativ viele Gemeinden auf diese Problematik (BBSR 2021). Kommunen, die bereits über längere Zeit von Leerständen betroffen sind, versuchen unter anderem durch die

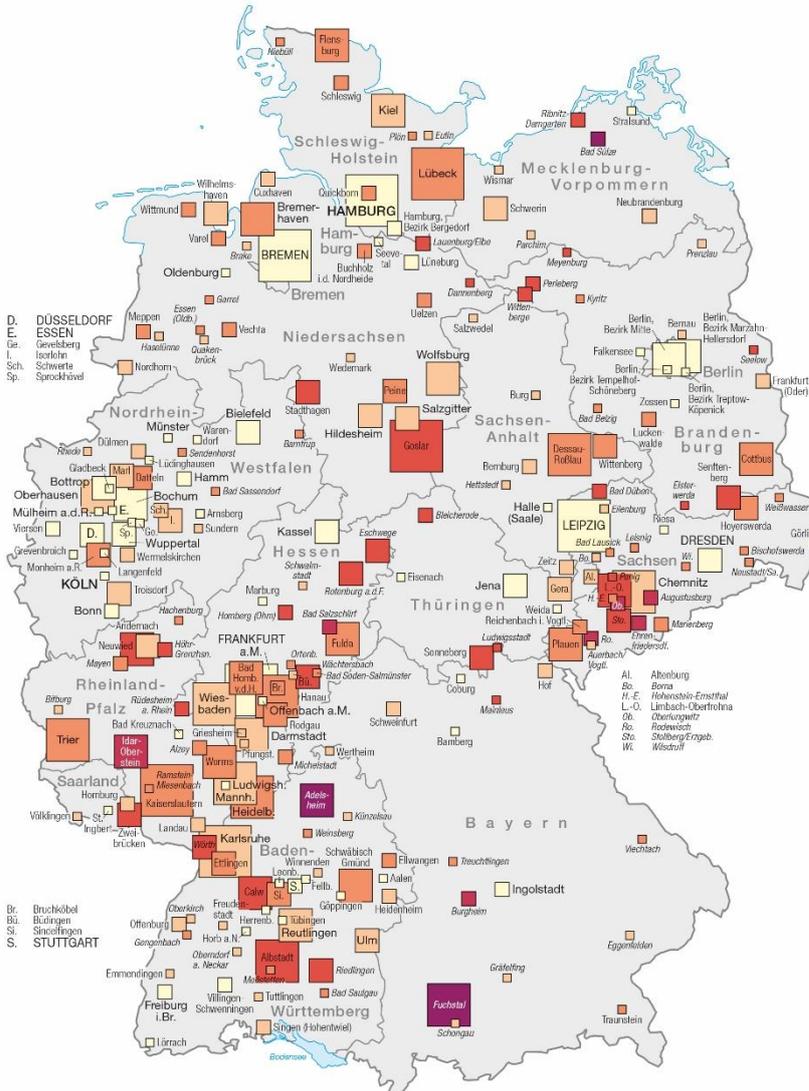
Programmförderung bereits existierende Strukturen gezielt weiterzuentwickeln und zu vernetzen. Ein Beispiel ist die Stadt Perleberg im strukturschwachen Raum Brandenburgs: Um die historisch bedeutsame Altstadt wieder zu beleben, wird auf das bestehende integrierte Stadtentwicklungskonzept (**Glossar**) und das Management von Zwischennutzungen für leerstehende Gewerbeflächen aufgebaut. Um die Nutzung von Leerständen und die Entwicklung des Zentrums effektiver zu gestalten, ist zudem eine Kooperation mit der benachbarten Stadt Wittenberge vorgesehen.

Ausblick

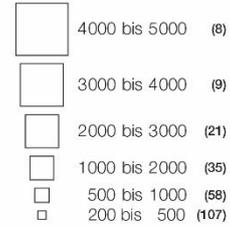
Durch die COVID-19-Pandemie ist der Bedarf an neuen Nutzungskonzepten und Funktionen zur Attraktivitätssteigerung und Stabilisierung urbaner Zentren besonders offensichtlich geworden. Die damit verbundenen Herausforderungen lassen sich aber auch als Chance werten, den oft monofunktional und gesichtslos gewordenen Einkaufszonen zu neuen Identitäten zu verhelfen und sie als *Orte der Begegnung* neu zu etablieren. Alternative Leitbilder zeichnen sich durch eine Abkehr von überdimensionierten Konsum- und Einzelhandelsfunktionen hin zu multifunktionalen, diversifizierten Nutzungen und partizipativen Ansätzen aus, die administrative Akteure (Kommunen), Unternehmen und Zivilgesellschaft gleichermaßen einbinden. Das Bundesprogramm kann hier erste Anstöße für ein Umdenken auf lokaler Ebene sowie Best-Practice-Beispiele für andere Kommunen geben. Zentral ist die Frage, wie nachhaltig die geförderten Projekte den Anspruch erfüllen können, impulsgebend für eine echte Neuausrichtung der lokalen Entwicklung zu sein. Inwieweit die oft sehr kleinteiligen Maßnahmen vor dem Hintergrund des machtvollen digitalen Wandels dazu beitragen können, Zentren als lebendige Orte und im Sinn stadtgesellschaftlicher Teilhabe auch langfristig zu festigen, bleibt abzuwarten.

Karte 1

Bundesprogramm „Zukunftsfähige Innenstädte und Zentren“



Höhe der maximal bewilligten Zuwendung in Tsd. Euro



Höhe der Zuwendung in Euro je Einwohner



Zur Förderung vorgesehene Städte und Gemeinden bzw. Stadtbezirke* nach Tsd. Einwohnern

HAMBURG	über 1000	(2)
LEIPZIG	bis 1000	(37)
Kassel	bis 500	(7)
Schwinturt	bis 100	(112)
Adelshem	bis 20	(80)

* in Berlin und Hamburg

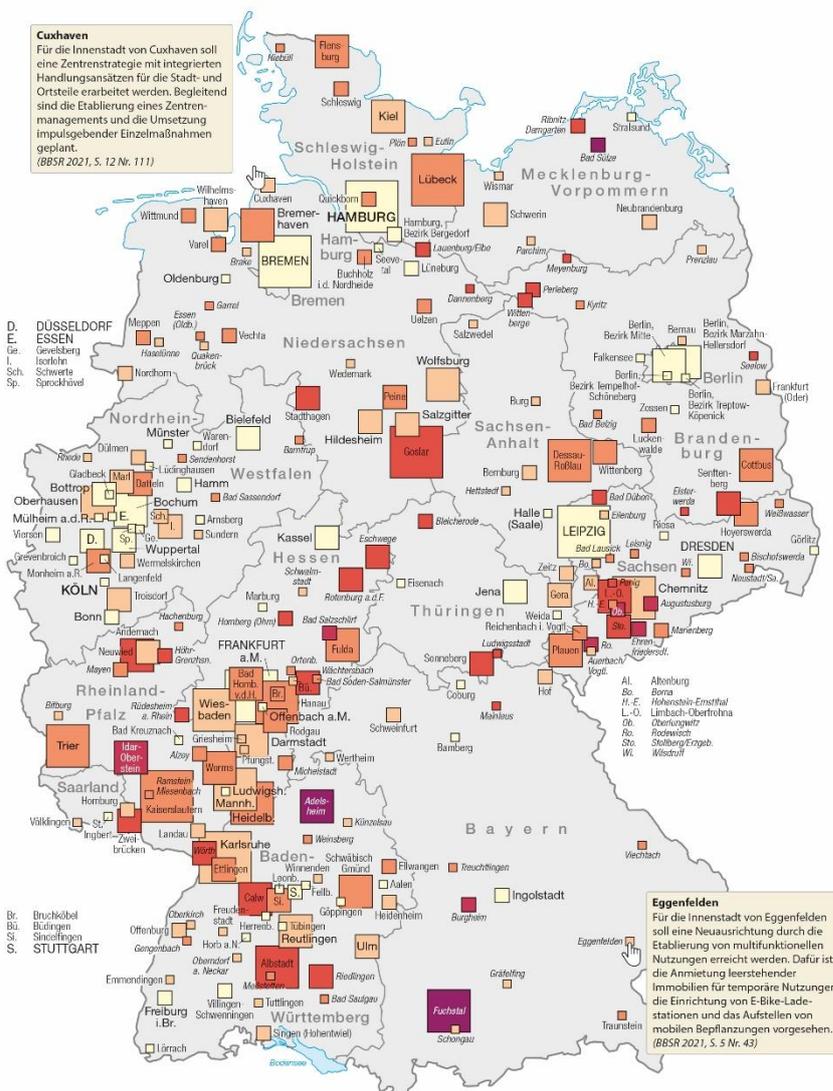
Quellen: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) 2022, eigene Berechnungen

0 50 100 km



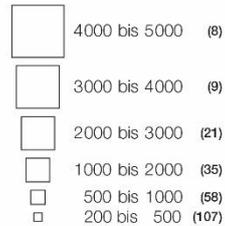
© Leibniz-Institut für Länderkunde 2022
Autoren: V. Bode, K. Wiest
Redaktion: B. Hölzel
Kartographie: A. Kürth

Karte 1 (Screenshot der interaktiven Online-Karte)



Bundesprogramm „Zukunftsfähige Innenstädte und Zentren“

Höhe der maximal bewilligten Zuwendung in Tsd. Euro



Höhe der Zuwendung in Euro je Einwohner



Zur Förderung vorgesehene Städte und Gemeinden bzw. Stadtbezirke* nach Tsd. Einwohnern

HAMBURG	über 1000	(2)
LEIPZIG	bis 1000	(37)
Kassel	bis 500	(7)
Schwinturt	bis 100	(112)
Adelsheim	bis 20	(80)

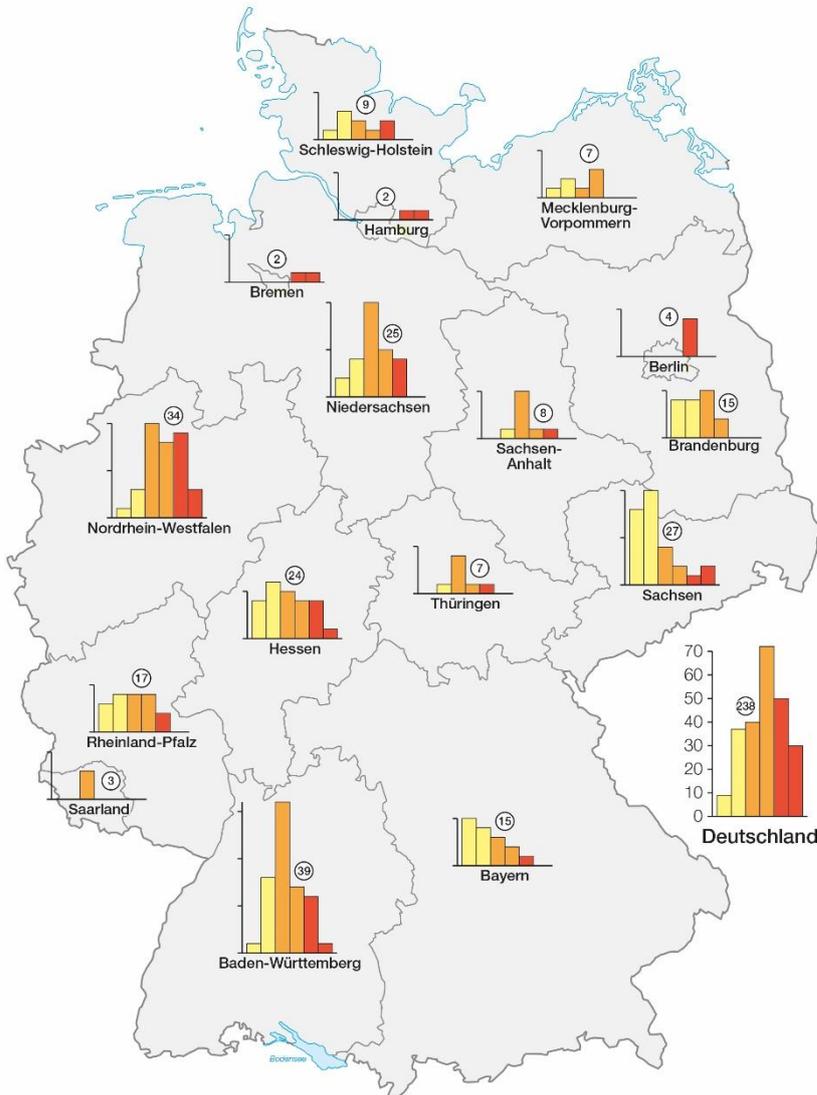
* in Berlin und Hamburg

Quellen: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) 2022, eigene Berechnungen

0 50 100 km

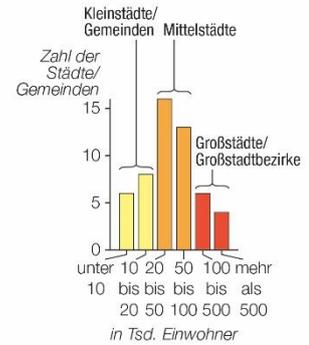
ifl © Leibniz-Institut für Länderkunde 2022
Autoren: V. Bode, K. Wiest
Redaktion: B. Hölzel
Kartographie: A. Kürth

Karte 2



Bundesprogramm „Zukunftsfähige Innen- städte und Zentren“ nach Ländern

Zur Förderung vorgesehene
Städte und Gemeinden bzw.
Stadtbezirke*
nach Größenklassen



③⁹ Zahl der Städte/Gemeinden

* in Berlin und Hamburg

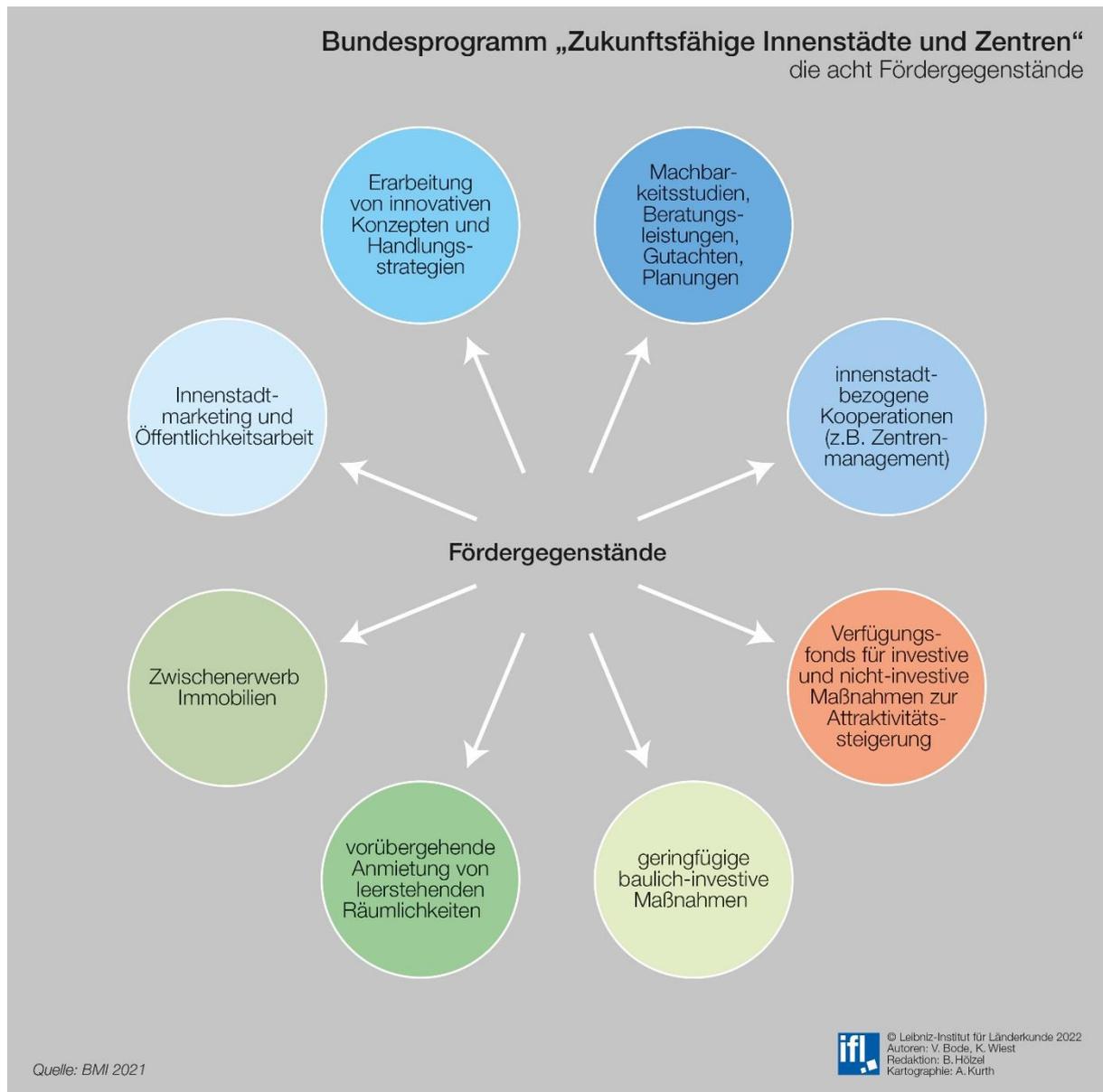
Quellen: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) 2022,
Destatis 2022, eigene Berechnungen

0 50 100 km



© Leibniz-Institut für Länderkunde 2022
Autoren: V. Bode, K. Wiest
Redaktion: B. Hölzel
Kartographie: A. Kürth

Grafik 1



Glossar

Auswahlverfahren, Umfang, Höhe der Zuwendungen, Projektlaufzeit

Für die Auswahl im Bundesprogramm „Zukunftsfähige Innenstädte und Zentren“ durch das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) sind im Projektauftrag sechs Auswahlkriterien beschrieben. Im Mittelpunkt steht die Bewältigung einer städtebaulichen, immobilienwirtschaftlichen und funktionalen Problemlage, die sich durch besonders innovative Lösungen, ihre Einbettung in einen konzeptionellen Gesamtrahmen, innenstadtbezogene Kooperationen sowie ihre Umsetzbarkeit auszeichnen. Die geförderten Projekte sollten für andere Kommunen mit ähnlichen Problemkonstellationen als Best-Practice-Beispiele für die Bewältigung aktueller Herausforderungen in Innenstädten bzw. Zentren dienen.

Für das Bundesprogramm stehen insgesamt 250 Mio. Euro zur Verfügung. Die einzelnen Bundeszuschüsse (75 Prozent der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben; bei Kommunen in Haushaltsnotlage 90 Prozent) liegen zwischen mindestens 200.000 bis maximal 5 Mio. Euro je Vorhaben, die bis zum 31. August 2025 umgesetzt und abgeschlossen sein müssen.

Identifikation

Zentren und Innenstädte sind nach Auffassung des *Beirats Innenstadt* beim BMI (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat) zugleich „Visitenkarten“ und „einzigartige und unverwechselbare Identifikationsorte (...), die als kultureller Rückhalt eine wichtige gesellschaftliche Ressource darstellen“ (BMI 2021, S. 5, 22 u. 44).

Integrierte Stadtentwicklung

Das integrierte Stadtentwicklungskonzept setzt auf die fachübergreifende Bündelung, Integration und Abstimmung der Planungen untereinander. In der 2007 von den 27 EU-Staaten unterzeichneten „Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ wurden die Ansätze einer integrierten Stadtentwicklungspolitik als eine zentrale Voraussetzung für die Umsetzung der europäischen Nachhaltigkeitsstrategie beschlossen. Auf der Grundlage von integrierten Stadtentwicklungskonzepten werden häufig Finanzmittel der EU, des Bundes und der Länder aus Programmen der Städtebauförderung beantragt.

Multifunktionalität

Unter Multifunktionalität bzw. Funktionsmischung und Funktionsvielfalt in Innenstädten versteht man die Nutzungsmischung und das Nebeneinander beispielsweise von Einzelhandelsgeschäften, Gaststätten und Hotels, öffentlichen und privaten Kultur- und Bildungseinrichtungen, Handwerks- und Gewerbetrieben, Büros und Wohnungen sowie öffentlichen Plätzen und Grünanlagen innerhalb des Zentrums.

Verfügungsfond

Der Verfügungsfond ist ein Anreizinstrument, das im Jahr 1999 mit dem Förderprogramm „Soziale Stadt“ erstmals in die Städtebauförderung eingeführt wurde. Es zielt darauf ab, kleinere Projekte in einem definierten Fördergebiet anzustoßen, privates und bürgerschaftliches Engagement zu initiieren und die Akteure vor Ort stärker an Stadtentwicklungsprozessen zu beteiligen. Die Fondsmittel setzen sich in der Regel zur Hälfte aus Städtebaufördermitteln und zur Hälfte aus privaten oder zusätzlichen kommunalen Mitteln zusammen.

Vorkaufsrechtssatzungen

Gemeinden können zur Sicherung der städtebaulichen Entwicklung und zur Vorbereitung städtebaulicher Maßnahmen mittels Vorkaufsrecht Grundstücke erwerben; die rechtliche Handhabung bilden entsprechende Vorkaufsrechtssatzungen bzw. Stadterneuerungsvorranggebiete auf der Grundlage des Baugesetzbuches (BauGB).

Quellen

BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) (Hrsg.) (2021): Auswahlliste „Zukunftsfähige Innenstädte und Zentren“.
https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/ziz/download/auswahlliste-dl.pdf;jsessionid=F8B487586D0A4938ACC6270E024CA1A5.live21303?__blob=publicationFile&v=3
Abrufdatum: 02.02.2022.

BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) (Hrsg.) (2021): Projektaufruf „Zukunftsfähige Innenstädte und Zentren“. URL:
https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/ziz/download/innenstadtprogramm-dl.pdf;jsessionid=F8B487586D0A4938ACC6270E024CA1A5.live21303?__blob=publicationFile&v=5
Abrufdatum: 02.02.2022.

BMI (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat) (Hrsg.) (2021): Innenstadtstrategie des Beirats Innenstadt beim BMI. Die Innenstadt von morgen – multifunktional, resilient, kooperativ. Berlin. URL: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/bauen/wohnen/innenstadtstrategie.html> Abrufdatum: 26.04.2022.

Ruess, Patrick; Božana, Vrhovac u. Katharina Yoga (2021): Zukunft der Innenstädte. Innovationspotenziale in der Entwicklung zukunftsfähiger Innenstadtkonzepte. Hrsg.: Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit. Berlin.

Scheunemann, Helge u. Thomas Natkowski (2021): Digitalisierung im deutschen Einzelhandel: Eine Analyse der Einzelhändler an den sieben wichtigsten Shoppinglocations. Hrsg.: Jones Lang Lasalle.

STMB Bayern (Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr) (Hrsg.) (2021): Innenstädte beleben – Wie sieht die Innenstadt der Zukunft aus? URL:
<https://www.innenstaedte-beleben.bayern.de/>
Abrufdatum: 26.04.2022.

Vrhovac, Zana; Ruess, Patrick u. Claudius Schaufler (2021) #ELASTICITY – Experimentelle Innenstädte und öffentliche Räume der Zukunft. Hrsg.: Bauer, Wilhelm; Riedel, Oliver u. Steffen Brau, Fraunhofer IOA. Stuttgart.

Bildnachweis

Lutherstadt Wittenberg – Blick auf den Marktplatz. V. Bode © IfL.
Im Rahmen des Projektes „Stadtlabor Wittenberg“ soll die Attraktivität der Innenstadt für die Wittenbergerinnen und Wittenberger gesteigert werden. Dafür stehen der Stadt 1.450.848 Euro aus dem Bundesprogramm "Zukunftsfähige Innenstädte und Zentren" zur Verfügung.

Zitierweise

Bode, Volker und Karin Wiest (2022): Innenstädte in der Krise – ein Bundesprogramm versucht gegenzusteuern. In: Nationalatlas aktuell 16 (06.2022) 5 [17.06.2022]. Leipzig: Leibniz-Institut für Länderkunde (IfL). URL: https://aktuell.nationalatlas.de/innenstaedte-5_06_2022-0.html/



Nationalatlas aktuell wird mitfinanziert durch Steuermittel auf der Grundlage des vom Sächsischen Landtag beschlossenen Haushaltes.



Autoren



Dipl.-Geogr. Volker Bode

Leibniz-Institut für Länderkunde (IfL)
Schongauerstraße 9
04328 Leipzig

Tel: 0341 600 55-143

E-Mail: v_bode@leibniz-ifl.de



Dr. Karin Wiest

Leibniz-Institut für Länderkunde (IfL)
Schongauerstraße 9
04328 Leipzig

Tel: 0341 600 55 - 251

E-Mail: k_wiest@leibniz-ifl.de