

Stadtentwicklung überdenken

Zusammenfassung des 3. Workshops der Reihe „**Perspektiven für eine lebendige Stadt**“ im Rahmen der Dialogplattform Einzelhandel am 22. Juni 2016 im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin

INHALT

1. Einleitung	2
2. Impulse und Arbeitsthemen	3
3. Handlungsempfehlungen	6
4. Ausblick	13

1. Einleitung

Demografischer Wandel, geändertes Verbraucherverhalten, technologische Neuerungen und Digitalisierung – die Strukturen des Einzelhandels verändern sich nachhaltig. Das wirkt sich auch auf das Bild der Innenstädte aus und stellt die Stadtentwicklung vor neue Herausforderungen, denn die Lebendigkeit und Identität einer Stadt spiegelt sich nicht zuletzt in ihrem innerstädtischen Einzelhandelsangebot wider. Die Breite und Vielfalt des Angebots an Geschäften, Sortimenten und Services verkörpert im Zusammenspiel mit Dienstleistungs-, Gastronomie und Freizeitangeboten sowie der innerstädtischen Baukultur ein Stück Lebensqualität und steht für Wirtschaftskraft und Arbeitsplätze. Handel und Kommunen sind vor diesem Hintergrund gemeinsam gefordert, die Innenstadt als Einzelhandelsstandort langfristig attraktiv zu erhalten.

Im Rahmen der Dialogplattform Einzelhandel des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi), mit deren Durchführung das IFH Köln beauftragt ist, wurden im dritten Workshop der Reihe „Perspektiven für eine lebendige Stadt“ Fragestellungen der Stadtentwicklung diskutiert. Händler, Dienstleister und Verbände, Wissenschaft, Gewerkschaft, Bund, Länder und Kommunen haben sich gemeinsam zu diesem Thema ausgetauscht.¹ Die Beiträge der Workshop-Teilnehmer stellen dabei grundsätzlich persönliche Meinungsäußerungen dar und sind nicht als Verlautbarungen der Organisationen zu verstehen, denen die Personen angehören.

Das Ziel des dritten Workshops der Reihe war es, operative Handlungsansätze im Kontext der Stadtentwicklung zur Vermeidung von Leerständen und dem Umgang mit diesen sowie dem Wettbewerb der Innenstädte mit Stadtrandlagen, anderen Innenstädten und dem Onlinehandel herauszuarbeiten. Nachfolgend werden zunächst die im Rahmen des Workshops dargebotenen Impulsvorträge skizziert, die als Hintergrund und Anregung für die anschließenden Gruppenarbeiten der Teilnehmer dienen. Die in den Gruppenarbeiten erarbeiteten Handlungsempfehlungen werden im dritten Abschnitt vorgestellt. Ein Ausblick auf den vierten und abschließenden Workshop der Reihe „Perspektiven für eine lebendige Stadt“ schließt die vorliegende Zusammenfassung ab.

¹ Am Workshop-Tag waren dreizehn hochrangige Vertreter aus Verbänden und Institutionen, zehn aus Handelsunternehmen, neun aus Beratungs- und Projektentwicklungsunternehmen und drei aus kommunalen Organisationen anwesend. Im Rahmen der Vorbereitungen im Vorfeld nahmen 23 Personen aus diesem Umfeld an der Statement-Abfrage (Onlinebefragung) teil.

2. Impulse und Arbeitsthemen

Als Impulsgeber referierten Baudirektor Prof. Dr. János Brenner vom Referat G 30 – Recht und Modellvorhaben der Raumordnung, Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) sowie Dr. Timo Munzinger als Referent für Stadtentwicklung und Städtebau beim Deutschen Städtetag. Abschließend präsentierte Dr. Markus Preißner vom IFH Köln Ergebnisse der Statement-Abfrage sowie die für die Arbeitsgruppen vorgesehen Ausgangsthesen.

In seinem Impulsvortrag „Raumentwicklung und Einzelhandel“² erörterte Brenner zunächst rechtliche und begriffliche Grundlagen der Raumordnung sowie der Abgrenzung von Unter-, Mittel- und Oberzentren. Anschließend stellte er Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland vor, die auf der 41. Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) am 9. März 2016 beschlossenen wurden.³ Hervorgehoben wurde dabei die Notwendigkeit einer konsequenten Anwendung des Zentrale-Orte-Systems als zentrale und flächendeckende Aufgabe der Raumordnung. Erforderlich sei, der Vielfalt innovativer und flexibler Problemlösungen der interkommunalen und regionalen Kooperation sowie dem Zusammenwirken von öffentlicher Hand, zivilgesellschaftlichem Engagement und privater Wirtschaft mehr Raum zu geben sowie die gemeinschaftliche Überprüfung der Tragfähigkeit und Erreichbarkeit zentralörtlicher Einrichtungen der regionalen Daseinsvorsorge. Mit Blick auf die Stärkung teilräumlicher Entwicklungen solle die interkommunale Zusammenarbeit von Gemeinden unterstützt und bürgerschaftliches Engagement aktiviert werden. Die Raumordnung soll Erfordernisse für interkommunale und regionale Kooperationsstrukturen aufzeigen, den Umbau von Versorgungsstrukturen begleiten und durch entsprechende Festlegungen in den Raumordnungsplänen unterstützen.⁴ Hierzu gehöre auch die Ausrichtung der Einzelhandelsstrukturen am zentralörtlichen System.⁵ Die Festlegung Zentraler Orte ist dabei das Ergebnis einer Abwägung auf Grundlage eines gesamtträumlichen planerischen Konzepts.

Anschließend stellte Brenner die für den planerischen Umgang mit dem Einzelhandel geltenden Grundprinzipien (Kongruenzgebot, Konzentrationsgebot, Integrationsgebot, Abstimmungsgebot, Beeinträchtigungsverbot) vor. Diese dienen der Sicherung der Versorgung der Bevölkerung mit Waren und Dienstleistungen in zumutbarer Entfernung. Zudem warf er die Frage auf, wie man noch besser als bisher zu kooperativen und nicht konfrontativen Planungsprozessen dort kommen kann, wo es um die Ansiedlung von großflächigem Einzelhandel geht. Dies sei wichtig, da der Online-Handel sowohl dem stationären Einzelhandel „auf der grünen Wiese“ als auch dem in der Innenstadt Wettbewerb mache.

² Den Impulsvortrag von Prof. Dr. János Brenner finden Sie auf der BMWi-Webseite unter <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/W/workshop-impulsvortrag-raumentwicklung-und-einzelhandel.property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>.

³ Informationen zu den Leitbildern und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland sowie die entsprechenden Beschlüsse und Entschlüsse der MKRO finden sich unter: http://www.bmvi.de/DE/DigitalesUndRaumentwicklung/Raumentwicklung/MinisterkonferenzFuerRaumordnung_MKRO2/min-konf-mkro2_node.html.

⁴ Wichtig sei hierbei auch die Kommunikation vorhandener Erfahrungswerte, Hilfestellungen und neuer Lösungswege aus den Modellvorhaben auf europäischer, Bundes- und Landesebene.

⁵ Siehe hierzu die von der MKRO am 9. März 2016 im Rahmen der 41. Ministerkonferenz für Raumordnung verabschiedete Entschließung „Zentrale Orte“ unter: <http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/Raumentwicklung/41-mkro-beschluss-entschliessung-zentrale-orte.pdf?blob=publicationFile>.

In der anschließenden Diskussion wurde von einem Teilnehmer die Auffassung geäußert, von den genannten Grundprinzipien sei letztlich nur das Beeinträchtigerungsverbot haltbar.

In seinem Impulsvortrag „Stadtentwicklung – die Sicht der Städte“⁶ stellte Munzinger mit Blick auf eine integrierte Stadtentwicklung⁷ zunächst Ergebnisse einer Befragung unter Mitgliedern des Deutschen Städtetages vor:

- Als wesentlich für eine lebendige Innenstadt werden neben Handelsfunktionen auch ihre Funktionen als Orte der Arbeit, der Kultur, des Wohnens, der sozialen Begegnung und des Erlebens angesehen.
- Herausforderungen für Innenstädte sowie Stadtteil- und Quartierszentren seien vermehrter Leerstand, Probleme in der Nahversorgung, Vereinbarkeit von Nutzungskonkurrenzen, Rückgang von Handelsnutzungen sowie ein Wirkungsverlust von Magnetbetrieben und Frequenzrückgänge.
- Als Maßnahmen zur Stärkung des Handels in Innenstädten sowie Stadtteil- und Quartierszentren wurden Einzelhandels- und Zentrenkonzepte, City-Management/Stadtmarketing sowie Maßnahmen zur Vernetzung der Händler, zur Stärkung der Identifikation, zur Sicherung der Nahversorgung und zum Einsatz von Fördermitteln hervorgehoben.
- Hemmnisse bei deren Umsetzung seien mangelnde Kooperation unter den Akteuren sowie organisatorischer, finanzieller und vor allem personeller Natur.

Bezogen auf einzelne Akteure fordert Munzinger:

- Europäische Union: Anerkennung des Zentrale-Orte-Konzepts sowie Anpassung gesetzlicher Regelungen (insbesondere zum Datenschutz) auf den aktuellen Stand neuer Handelskonzepte (z.B. Einsatz der Beacon-Technologie o.ä., Berücksichtigung neuartiger Geschäftsmodelle),
- Bund: Beibehaltung bewährter Steuerungsinstrumente, ggf. ergänzt um Steuerungsinstrumente für neue Handelsformate (insbesondere bei Verzahnung von On- und Offlinekanälen), sowie Verbesserung der rechtlichen, organisatorischen und finanziellen Rahmenbedingungen für den Aus- und Aufbau von (digitaler) Begleitinfrastruktur
- Bund / Länder: Raum-, Landes- und Regionalplanung sollten Handelsflächenentwicklung in nicht integrierten Lagen nur in begründeten Ausnahmefällen ermöglichen; Unterstützung bei der Bewältigung des strukturellen Wandels in den Städten (z.B. in Form von informellen (Quartiers-/City-Management etc.) und formellen Aktivitäten (z.B. Business Improvement Districts – BID); Fördermaßnahmen bereits in „Phase 0“, also vor der eigentlichen Gründung eines BID o.ä.
- Handel: Fokussierung auf Handelsstandorte in integrierten Lagen zur Begrenzung der Außenentwicklung und des Flächenwachstums sowie zur Verbesserung der Nahversorgung; weitere

⁶ Den Impulsvortrag von Dr. Timo Munzinger finden Sie auf der BMWi-Webseite unter <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/W/workshop-impulsvortrag-stadtentwicklung-die-sicht-der-staedte.property=pdf.bereich=bmwi2012.sprache=de.rwb=true.pdf>.

⁷ Siehe zur integrierten Stadtentwicklung auch die „Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ unter: http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Nationale_Stadtentwicklung/leipzig_charta_de_bf.pdf

Entwicklung neuer (auch kleinteiliger) Handelskonzepte; Ausbau von Multi-Channel-Konzepten unter Berücksichtigung städtebaulicher Erfordernisse; ein besonderes Engagement für die jeweiligen Standorte und Mitwirkung sowohl bei der Stadtentwicklung als auch bei Verkehrs- und Logistikkonzepten (z.B. City-Logistik)

- Privatwirtschaftliche Kooperationspartner (insbesondere Immobilienwirtschaft bzw. Eigentümer): Verantwortung für Baukultur und Allgemeinwohl; nachhaltige, langfristige Immobilienentwicklung; Maßnahmen zur Vermeidung von Leerständen; Instandhaltung von Gebäuden und Infrastruktur und Unterstützung auch renditeschwächerer Nutzungen zum Erhalt und der Durchmischung im Quartier.

Als zentrale Handlungsbereiche für alle beteiligten Stakeholder sieht Munzinger vor allem die Sicherung von Nutzungsmischung und sozialer Vielfalt im Sinne des Leitbilds der Europäischen Stadt, die Nutzung der Chancen der Digitalisierung, die Sicherstellung der Daseinsvorsorge und das gemeinschaftliche Engagement am jeweiligen Standort. Städte sollten zudem die Instrumente des Stadumbaus, der Stadterneuerung sowie der Einzelhandelssteuerung aktualisieren und konsequent anwenden sowie den Ausbau von Begleitinfrastrukturen unterstützen.

Im Anschluss an die beiden Impulsvorträge stellte Preißner die den Arbeitsgruppen zugrundeliegenden Ausgangsthesen vor.⁸ Den Fokus bildeten dabei die Themenfelder „Leerstand“ und „Standortwettbewerb“.

⁸ Die Ausgangsthesen finden Sie auf der BMWi-Webseite unter <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/W/workshop-stadtentwicklung-gruppenaufgaben,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>.

3. Handlungsempfehlungen

Zu den zentralen Herausforderungen der Stadtentwicklung zählen der Umgang mit (drohendem) Leerstand in der Innenstadt und der (zunehmende) Wettbewerb der Innenstädte mit Stadtrandlagen, anderen Innenstädten und Onlinehandel. Daher wurden die folgenden beiden Arbeitsgruppen gebildet:

- Gruppe 1: **Mit (drohendem) Leerstand in der Innenstadt umgehen**
(Moderation: Roland Wölfel, CIMA Beratung + Management GmbH; Boris Hedde, IFH Köln)
- Gruppe 2: **Standortwettbewerb: Innenstädte im Wettbewerb mit Stadtrandlagen, anderen Innenstädten und Onlinehandel**
(Moderation: Tine Fuchs, DIHK, Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V.)

Nachfolgend werden die im Workshop erarbeiteten Ergebnisse zusammengefasst:

(1) Die Elementaraufgabe: Nahversorgung sicherstellen

Bei der Planung von **Nahversorgern in integrierten Lagen** ist sicherzustellen, dass die entsprechenden **Standorte** tatsächlich der Nahversorgung der Bevölkerung der umliegenden Wohnsiedlungsbereiche dienen und **negative Auswirkungen** auf die Innenstadt oder die sonstige wohnortnahe Grundversorgung im Stadtgebiet **auszuschließen** sind.

Zur Umsetzung und Ergänzung führten Workshop-Teilnehmer folgende Maßnahmen/Empfehlungen an:

- **Auch das Nahversorgungsangebot mit Waren und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs ist vom Megatrend der Digitalisierung betroffen:** Derzeit beginnt auch der Lebensmittelsektor die Auswirkungen der Digitalisierung zu spüren: Etablierte Lebensmittelhändler wie Edeka, Lidl oder Rewe bieten Lebensmittel online an und neue Angebote wie AmazonFresh stehen in den Startlöchern. Die Teilnehmer diskutieren die spezifische **Raumwirkung des Onlinehandels**. Zur Aufrechterhaltung des grundgesetzlichen Auftrags zur Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse und den Leitvorstellungen der Raumordnung von gleichwertigen Lebensverhältnissen in allen Teilräumen gilt es auch flächendeckend für ein Nahversorgungsangebot zu sorgen. Die Teilnehmer sind sich einig, dass dafür die **Ansiedlung von Nahversorgern in integrierten Lagen erforderlich** ist.⁹ **In der Nahversorgung sollten Online- und Offline-Kanäle gemeinschaftlich betrachtet und vernetzt werden** (z.B. Angebot von Onlinebestellungen und Lieferservices). Es wird als sinnvoll erachtet, **bekannte Onlinehändler aus der Nahversorgung auch in der Innenstadt anzusiedeln** (Beispiel: mymuesli). Angesichts des Wettbewerbs mit dem Onlinehandel werden **einheitliche Öffnungszeiten** innerhalb von Standortagglomerationen sowie von einzelnen Teilnehmern weitere **Liberalisierungen** (z.B. Freigabe von mehr Sonntagen in der Vorweihnachtszeit) angeregt.

⁹ Der Expansionsfokus des Lebensmitteleinzelhandels (LEH) liegt nach Angaben von Teilnehmern aktuell nicht mehr auf Fachmarkt- und Gewerbezentren, sondern auf Nahversorgung in Wohnortnähe.

- **Differenzierte Handelsformate anbieten:** Nach Angaben der Teilnehmer sind zur Nahversorgung sowohl kleinflächige **Citykonzepte** als auch **großflächige Formate** (durchschnittlich ca. 1.500 bis 2.000 qm Verkaufsfläche) gefragt. Als problematisch erweisen sich dabei in stark nachgefragten Innenstädten jedoch die Verfügbarkeit von Grundstücken, hohe Preise/Mieten für Immobilien oder mancherorts eine mangelnde Flexibilität bei der Anwendung des § 11 Absatz 3 Baunutzungsverordnung (BauNVO). Zudem merkten Workshop-Teilnehmer an, dass **soziodemografische Entwicklungen** einer Stadt und **Veränderungen im Arbeits- und Verbraucherverhalten** (Auswirkungen des Onlinehandels, Pendlerströme, Arbeitsplatzzentralität, Verbraucherpräferenzen für alternative Handelsformate etc.) stärker bei der **Planung und Genehmigung von Nahversorgern** (unterschiedlicher Formate und Größen) **in integrierten Lagen** berücksichtigt werden sollten. In Gebieten, in denen nur weniger dichte Nahversorgungsnetze rentabel umsetzbar sind, werden **Lieferservices** nach Angaben von Workshop-Teilnehmern voraussichtlich eine Alternative/Ergänzung bieten.
- **Umnutzung/Reaktivierung bestehender Flächen:** Die **Ansiedlung (großflächiger) Nahversorger** kann auf **umgenutzten/reaktivierten Flächen** vollzogen werden. Diese Flächen dienen häufig der Nachverdichtung und stehen oft in einem (integrierten) städtebaulichen Kontext.

(2) Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe strategisch planen

Kommunen sollten von ihrer Möglichkeit zur **strategischen Planung** Gebrauch machen und so bei der Steuerung der **Ansiedlung** von **großflächigen Einzelhandelsbetrieben** deren **Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche** noch stärker **beachten**.

Zur Umsetzung und Ergänzung führten Workshop-Teilnehmer folgende Maßnahmen/Empfehlungen an:

- **Flexible strategische Konzepte besser als starre Angebotsplanung:** Eine strategische Planung in Form der Angebotsplanung wird als zu langsam und in der Handhabung als nicht flexibel genug erachtet. Gefordert sei eher eine **dynamische, flexible strategische Planung**, die sich nicht nur auf Flächen, sondern vor allem auf die Versorgung der Bevölkerung fokussiert.
- **Multifunktionale/-optionale Gebäude erforderlich:** Analog zu sich stark wandelnden Rahmenbedingungen und Handelsformaten verkürzen sich auch die Nutzungszyklen für Gebäude, d. h. sie bedienen im Laufe ihres Bestehens perspektivisch voraussichtlich mehrere unterschiedliche Funktionen. Somit muss die **Planung eines Gebäudes auf die Bedürfnisse unterschiedlicher Nutzungen** abgestellt sein. Eine Handelsimmobilie ist daher nicht nur als Handelsimmobilie zu planen. Dies verringert die Gefahr von Leerständen in „Spezialimmobilien“, die nur auf einen bestimmten Verwendungszweck hin konzipiert werden.
- **Interkommunale und länderübergreifende Zusammenarbeit sinnvoll, aber...:** Interkommunale und länderübergreifende Abstimmung wird generell als sinnvoll erachtet, erweist sich in der Praxis aber oftmals als schwierig und langwierig. Mit Blick auf einzelne Interessen sehen Workshop-

Teilnehmer bei der **interkommunalen und länderübergreifenden Zusammenarbeit bzw. Abstimmung** deshalb mitunter noch **Optimierungsbedarf**.¹⁰ Als notwendig wird mindestens der Aufbau eines regelmäßigen „regionalen Dialogs“ erachtet.

(3) Innerstädtische Entwicklungskonzepte unabdingbar

Innerstädtische Entwicklungskonzepte sind ein **unverzichtbares Instrument**, um Maßnahmen zur Stärkung der Innenstadt räumlich, zeitlich und inhaltlich aufeinander abzustimmen.

Zur Umsetzung und Ergänzung führten Workshop-Teilnehmer folgende Maßnahmen/Empfehlungen an:

- **Berücksichtigung vielfältiger Dimensionen:** Die Konzepte sollten neben **nutzungsorientierten Aspekten** (Wohnen, Arbeiten, Einkaufen etc.) auch Themen wie **Baukultur** und **Städtebau** abdecken. Auch gilt die **Integration innerstädtischer Einkaufszentren** als hochrelevant: Die Integration innerstädtischer Einkaufszentren in Bezug auf ihre Lage, ihre bauliche Gestalt, ihre Größe und (architektonische) Öffnung zum öffentlichen Raum ist Voraussetzung für positive Effekte auf den gesamten innerstädtischen Handel. Entsprechend eng müssen die Beteiligten zusammenarbeiten.
- **Konsequente Kundenorientierung / Beteiligung aller Akteure:** Die Konzepte sollten im Diskurs mit Bürgern, Wirtschaft, IHK, Handelsverband und allen interessierten Akteuren in einem offenen, transparenten, digitalen und dynamischen Prozess entwickelt werden. Wesentlicher Bestandteil ist die **Einbindung der Bürger und der Wirtschaft** (insbesondere des Handels), damit ökonomische Kalküle und Konsumentenpräferenzen in der Stadtplanung bzw. Stadtentwicklung hinreichend berücksichtigt werden können. Auf kommunaler Ebene sollte eine **organisatorische Verzahnung von Stadtplanung und Wirtschaftsförderung** erfolgen.
- **Fortschreibung der Konzepte:** Die **Konzepte** sollten proaktiv unter Berücksichtigung sich wandelnder Rahmenbedingungen **weiterentwickelt bzw. fortgeschrieben** werden. Zu denken ist hierbei insbesondere an Anpassungen in Abhängigkeit von soziodemografischen Entwicklungen, veränderten Handelsstrukturen und -formaten sowie Veränderungen im Verbraucherverhalten (inkl. Auswirkungen des Onlinehandels). Workshop-Teilnehmer wiesen zudem darauf hin, dass sich die Problemstellungen zwischen einzelnen Städten häufig deutlich unterscheiden und deshalb auch einzelne **Instrumente flexibel** eingesetzt werden sollten. Vor allem sollten sich **Sortimentslisten der innenstadtrelevanten Sortimente** stets an den **örtlichen Gegebenheiten** orientieren.¹¹ Undifferenzierte lokale Sortimentslisten können nach Meinung von Workshop-Teilnehmern hingegen sinnvollen Neuansiedlungen im Stadtgebiet entgegenwirken. Entsprechend sollten auch Gutachter etc. Sortimentslisten stets mit Blick auf die örtlichen Gegebenheiten verwenden/erstellen.

¹⁰ Siehe zur interkommunalen Zusammenarbeit/Abstimmung auch Punkt (3).

¹¹ Dabei ist nicht nur der Status quo maßgeblich. Vielmehr sollten die Sortimentslisten die Perspektive für den gewünschten, optimalen Branchenmix in den Mittelpunkt stellen. Dies bedeutet auch, dass insbesondere Sortimente, die nicht (mehr) in der Innenstadt vertreten jedoch an dem Standort gewünscht sind, in den Listen abgebildet werden können.

- Die Entwicklung **interkommunaler, regionaler Einzelhandelskonzepte** stößt nach Angaben von Workshop-Teilnehmern häufig (noch) auf das Problem mangelnder Beteiligung. Diese gilt es zu erhöhen.¹²

(4) Dezentalisierungsrisiken minimieren

Das Ziel einer starken Innenstadt setzt voraus, die Ansiedlungsaktivitäten bei zentrentypischen Sortimenten nicht (weiter) zu dezentralisieren. Die **Dezentalisierungsrisiken** in bestehenden Bebauungsplänen sollten umfassend **bewertet** und wo nötig und zweckmäßig **durch Überplanung reduziert** werden (**Bebauungsplan-Monitoring**).

Zur Umsetzung und Ergänzung führten Workshop-Teilnehmer folgende Maßnahmen/Empfehlungen an:

- Die **Minimierung von Dezentalisierungsrisiken** sollte sich nach Angaben von Workshop-Teilnehmern nicht nur auf das **Verhältnis von Innenstadt und Peripherie** beziehen, sondern auch auf die **Ausweisung von Neben- und Unterzentren** in Einzelhandelskonzepten. Eine – bezogen auf die Stadtgröße und -geografie – **zu kleinteilige Zentrenstruktur** sollte **vermieden** werden, um negativen Auswirkungen auf die Nahversorgung vorzubeugen.
- Einzelne Teilnehmer des Workshops regten eine (dynamische) **Überprüfung und ggf. Anpassung von Sortimentslisten** an (z.B. Überprüfung alle drei bis vier Jahre).¹³

(5) Digitalisierung, ein Thema für die Stadtentwicklung? Natürlich!

Durch die bedarfsgerechte Nutzung von digitalen Tools/Services können Innenstädte als Einkaufs- und Tourismusmagnete gestärkt werden. Dabei ist es wichtig, die eigenen Möglichkeiten und Stärken zu ermitteln und in privat-öffentlichen Kooperationen Angebote zu schaffen. Workshop-Teilnehmer weisen darauf hin, dass von Onlineanbietern häufig Services angeboten und Standards gesetzt werden (z.B. Lieferservices, same day delivery), die sich schnell zu Branchenstandards entwickeln. Somit trägt der Onlinehandel zu einer großen Service-Offensive im deutschen Einzelhandel bei.¹⁴

(6) Privat-öffentliche Kooperationen ein Baustein für lebenswerte Quartiere

Zur Stärkung von Innenstädten, Stadtteilzentren und Einkaufsstraßen sollten privat-öffentliche Kooperationen in der Stadtentwicklung, wie BIDs, Geschäftsstraßen oder Quartiersmanagement genutzt bzw. ausgebaut werden.

¹² Siehe zur interkommunalen Zusammenarbeit/Abstimmung auch Punkt (2).

¹³ Siehe zur Überprüfung/Anpassung von Sortimentslisten auch Punkt (3).

¹⁴ Zu Möglichkeiten und Herausforderungen der Digitalisierung in Innenstädten bzw. im innerstädtischen Handel siehe Ergebnisse des Workshops „City-Marketing neu definiert“ der Reihe „Perspektiven für eine lebendige Stadt“ sowie Ergebnisse der Workshop-Reihe „Digitalisierung und technologische Herausforderungen“. Im Rahmen der Stadtentwicklung gilt es beispielsweise, die „digitale“ Infrastruktur zur Verfügung zu stellen (z.B. Breitbandversorgung, Hotspots) und städtebauliche Fragen eines zunehmenden Lieferverkehrs und des Aufbaus von Verteilzentren zu klären.

(7) Gemeinsam Leerstand vorbeugen

Eine **abwechslungsreiche Mischung** aus **überregionalen Filialisten, inhabergeführtem lokalen Einzelhandel, Gastronomie und Kultur, Behörden und anderen öffentlichen Institutionen** trägt wesentlich dazu bei, eine Innenstadt zu stabilisieren und Leerstand vorzubeugen. Instrumente der Wirtschaftsförderung und des Stadtmarketings sind einzusetzen, um vorbeugend gegenüber drohendem Leerstand zu agieren. Von großer Bedeutung sind auch städtebaulich **attraktive Straßenzüge und Plätze, hohe Wohnanteile** und eine **leistungsfähige Erschließung** mit allen **Verkehrsträgern**.

Zur Umsetzung und Ergänzung führten Workshop-Teilnehmer folgende Maßnahmen/Empfehlungen an:

- **Allianzen bilden:** Mittels breiterer Bündnisse über Roundtables, Ausschüsse etc. können Interessen gebündelt und so die Ansprache der Politik vereinfacht werden. Die Wirtschaftsförderung ist auf Zukunftsfähigkeit und „neue Wege“ auszurichten. Es kann hilfreich sein, beispielsweise Gründer zu einem Standort in der Innenstadt zu bewegen. Auch kann es helfen, Bürgersicht und Bürgerverhalten stärker zu erfassen, um Anforderungen zu identifizieren und eine möglicherweise notwendige Mitwirkung der Stadtverwaltung und anderer Stakeholder zu befördern.
- **Stadtindividuelle Leitbilder entwickeln:** Die Entwicklung eines stadtindividuellen Leitbilds sichert gemeinsame Zielsetzungen für alle Stakeholder und bietet sich als Leitlinie für die strukturierte Innenstadtansiedlung in einer Kommune an. Wichtig dabei ist die Definition, welche Funktion und welcher Wertbeitrag sich mit einem Handelsstandort, in einem Stadtteil und in der Stadt insgesamt verknüpfen. Unter Einbezug aller Stakeholder erstellt, ergibt sich ein Ansatzpunkt für einen Interessenausgleich der unterschiedlichsten Stakeholder.
- **Anreize schaffen:** Die Mischung des innerstädtischen Angebots sichert Frequenz und Arbeitsplätze. Beides stellt die Basis dar, um vorbeugend gegen Leerstand zu agieren. Wirtschaftsförderung, Stadtmarketing und IHK sind gefordert, ein attraktives Umfeld für Immobilienbesitzer und Ansiedlungen zu sichern. Anreize zur Innenstadtansiedlung sind zu ergreifen (z. B. Fassadenprogramm in Hanau¹⁵, Stadtumbauprogramm in Ludwigshafen¹⁶, Anreizprogramme in Dreieich und Wertheim¹⁷). Aktivitäten des Stadtmarketings sollten genutzt werden, um hohe Frequenzen in der Innenstadt zu schaffen.¹⁸
- **Zuständigkeiten klären:** Die Praxis zeigt, dass im Sinne des Gesamterfolges eine zentrale Anlaufstelle wichtig ist, um der Herausforderung Leerstand zu begegnen. Von einzelnen

¹⁵ Siehe hierzu beispielsweise <http://www.hanau-baut-um.hanau.de/umbau/innenstadt/050252/>.

¹⁶ Siehe hierzu beispielsweise http://www.ludwigshafen.de/fileadmin/Websites/Stadt_Ludwigshafen/Wirtschaftsstark/WEG/Stadtumbau/Foerderung_fuer_Unternehmen/PDF/cityprogramm_2012_flyer.pdf.

¹⁷ Siehe hierzu beispielsweise <http://www.dreieich.de/leseobjekte.pdf?id=7727>, https://www.wertheim.de/site/Wertheim2015/get/documents_E509807907/wertheim/Dokumente-2015/Wirtschaftsf%C3%B6rderung/Wirtschaft/F%C3%B6rderprogramm%20Einzelhandel%20vom%2027.04.2015.pdf.

¹⁸ Siehe zu Maßnahmen des Stadtmarketings beispielsweise die Ergebnisse des Workshops „Stadtmarketing neu definiert“. Die Ergebnisse finden Sie auf der BMWi-Webseite <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/C-D/dialogplattform-einzelhandel-city-marketing-neu-definiert,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>.

Teilnehmern wird ein hauptamtlicher Innenstadtmanager angeregt, der von den Stakeholdern akzeptiert wird und mit Handlungskompetenz in den Bereichen Moderation und Förderinstrumente agiert. Wichtig sind für die komplexe Funktion die nachhaltige Finanzierung einer hauptamtlich tätigen Person und damit eine entsprechende budgetäre Ausstattung am Standort. Leerstandsmanagement ist dabei als Aufgabe einer integrierten, digital unterstützten Stadtentwicklung zu sehen.

- **Förderinstrumente nutzen:** Es ist ein großes Spektrum an Förderinstrumenten gegeben. Oftmals fehlt es jedoch an der Bekanntheit der Instrumente. Entsprechend sind Kommunen unter Beteiligung von Stadtplanung, Stadtentwicklung, Stadtmarketing, Wirtschaftsförderung etc. gefordert, eine Übersicht und Wissensbasis sicherzustellen, um Maßnahmen der Leerstandsvorbeugung umzusetzen.
- **Leerstandsthematik in der Aus-/Fortbildung verankern:** Es ist zu empfehlen, dass das Themenfeld Leerstand in die Aus- und Fortbildung rund um Tätigkeiten der Stadtplanung und des Citymarketings integriert wird. Dies sollte sowohl für Einsteiger gelten als auch für die weiterführende Qualifikation von Berufserfahrenen. In diesem Sinne sind auch Unterrichtsmaterialien gefordert, die das Themenfeld mit Best-Practice-Lösungen und Anschauungsbeispielen bedienen. Auch Immobilieneigentümer sind entsprechend zu schulen bzw. mit den notwendigen Informationen zu versorgen.

(8) Leerstandsmanagement: Von Revitalisierung bis Verdichtung ist vieles möglich und nötig

Erfolgreiches Leerstandsmanagement setzt zunächst ein umfassendes (digitales) **Leerstandsmonitoring** voraus, das auch im Rahmen der Stadtentwicklung genutzt wird. **Nur durch eine Fokussierung von Investitionen auf die Innenstädte können funktionale Defizite beseitigt und länger anhaltende Leerstände wieder mit Nutzungen belegt werden.** Dabei sollten entsprechende Konzepte neben **publikumsintensiven Einzelhandels-, Dienstleistungs- und Freizeitnutzungen** möglichst auch **hohe Wohnanteile** vorsehen. Brachflächen und Gebäudeleerstände eröffnen dabei **Chancen, auch Kleingewerbe, Handwerk, Dienstleistungen und Gastronomie (wieder) in innerstädtische Lagen zu integrieren.** Die restriktive Handhabung von (zentrenrelevantem) Einzelhandel auf der „Grünen Wiese“ durch Einzelhandelskonzepte und Bauleitplanung ist eine notwendige, aber keinesfalls hinreichende Voraussetzung.

Zur Umsetzung und Ergänzung führten Workshop-Teilnehmer folgende Maßnahmen/Empfehlungen an:

- **Aktiv macht wieder attraktiv – wenn erster Leerstand offenbar wird:** Dem Leerstand ist gemeinsam im Verbund des lokalen Immobilienmarktes – Kommune, Eigentümer, Makler, Banken und Handel – zu begegnen. Im Konfliktfall kann eine externe Moderation zwischen Kommune und Handel eingesetzt werden. Bei den Rahmenbedingungen sind Anreize für die Immobilien(neu)gestaltung zu schaffen. Dabei ist es denkbar, dass eine Kommune aktiv den Ankauf von Leerstandsimmobiliën anstößt, um eine städtebauliche Aufwertung oder über den Abriss eine

neue Nutzung des Standorts zu ermöglichen. Auch ist zu prüfen, ob öffentliche oder ergänzende Nutzungen an von Leerstand betroffenen Standorten verortet werden können. So können Ämter, Museen, Bibliotheken, Kindertagesstätten oder ähnliche Einrichtungen Standorte dabei unterstützen, die als Bedingung für funktionierenden Handel unabdingbare Frequenz (wieder)herzustellen. In beiden Fällen kommen der Kommune und dem/der (Ober-)Bürgermeister/in Aufgaben in der Entscheidungsfindung zu. Denkbar ist auch die interkommunale Kooperation. Über die Aufteilung von Funktionen und Einrichtungen ließe sich interkommunal ein Stärken-Schwächen-Ausgleich realisieren.

- **Aktives Schrumpfen, Umstrukturierung und Verdichten als Lösung bei fortgeschrittenem Leerstand:** Angesichts zurückgehender Bevölkerungszahlen in vielen Städten, eines sinkenden Anteils einzelhandelsrelevanter Konsumausgaben und wachsender Umsatzanteile des Onlinehandels empfehlen Teilnehmer des Workshops eine aktive Auseinandersetzung mit Schrumpfungs-, Umstrukturierungs- und Verdichtungsprozessen innerhalb des innerstädtischen Handels (Wie viel Handel funktioniert in einer Stadt (noch)? Welche Umstrukturierungs- und Verdichtungsmaßnahmen sind sinnvoll? Wie sind diese umzusetzen?):
 - Die **räumliche Verdichtung** des Einzelhandelsangebotes bzw. „geplantes Schrumpfen bei Handelslagen/ Umstrukturierung/ Neudefinition“ kann zur Revitalisierung von Innenstädten vor allem dann beitragen, **wenn im Kern des zentralen Versorgungsbereiches attraktive Leitbetriebe vorhanden oder entwickelbar sind**. Dem Handel wird dabei weiterhin eine zentrale Rolle als Frequenzbringer zugeschrieben, jedoch müssen zunehmend auch andere Nutzungen (Wohnen, Gastronomie, Dienstleistung, Kultur etc.) diese Funktion unterstützen.
 - Der organisierte Rückbau des lokalen Einzelhandels¹⁹ ermöglicht eine Entwicklung mit weniger plötzlichen Verlusten und bietet damit zeitlichen Handlungsspielraum für alle beteiligten Stakeholder. Um den schwierigen **Prozess** adäquat zu steuern, sind Leitfäden mit konkreten Prozessschritten und Handlungsempfehlungen gefordert. Auch eine **Moderation/Begleitung** der Schrumpfungs-/Verdichtungsprozesse durch externe Berater und professionelle Moderatoren kann sinnvoll sein. In diesen Prozessen sollte über den Handel hinausgedacht und die Perspektive der **Bürger** eingenommen/berücksichtigt werden. Notwendig ist dabei auch, dass **Handelsunternehmen** sich aktiv in Ausschüssen und Arbeitskreisen engagieren.
 - Für die **Übergangsphase** sind insbesondere die Eigentümer und das Stadtmarketing aufgerufen, die Sichtbarkeit des Leerstands zu minimieren. Neben der Nutzung der Schaufenster ist es denkbar, z. B. Pop-up-Stores, temporäre Galerien oder Künstler für eine **Zwischennutzung** zu gewinnen, bis das eigentliche Leerstandsproblem gelöst werden

¹⁹ Von Teilnehmern wurde die Stadt Fürth als Beispiel genannt. Fürth gewährt Hilfen bei der Umsiedlung von Händlern. Siehe hierzu und zu anderen Maßnahmen beispielsweise <https://www.ihk-nuernberg.de/de/media/PDF/Standortpolitik-und-Unternehmensfoerderung/Standortpolitik/va-symposium-schwabach/vortrag-horst-mueller.pdf>.

kann. Um Spielraum zu erhalten, ist Immobilienbesitzern zu empfehlen, bei temporärer Nutzung Mietverträge mit einer schnellen Ausstiegsoption zu verwenden. Dies sichert im Fall einer sich offenbarenden Lösung schnelleres Handeln.

- In Bezug auf die **gesetzlichen Rahmenbedingungen** wird es von einzelnen Teilnehmern als grundsätzlich hilfreich angesehen, dass immobilienbezogene Auflagen im Bereich Denkmalschutz, Brandschutz etc. minimiert werden, um Handlungsspielraum zu erhalten. Auch ist es notwendig, die **Bürger** an einem Standort kontinuierlich über Veränderungen zu **informieren**.

4. Ausblick

Die Workshop-Reihe „Perspektiven für eine lebendige Stadt“ im Rahmen der Dialogplattform Einzelhandel umfasst insgesamt vier Workshops. Der vierte und abschließende Workshop wird am 14. Dezember 2016 stattfinden und sich mit dem Thema „Handelsimmobilien“ befassen. Interessierte können sich unter www.dialogplattform-einzelhandel.de für die Teilnahme an den einzelnen Workshops bewerben.

Die Dialogplattform Einzelhandel steht auch außerhalb der Workshops für einen regen Wissensaustausch zur Verfügung. Dazu wurde unter <http://bit.ly/Wissensarchiv> eine Sharing-Plattform eingerichtet. Außerdem können sich Interessierte unter www.dialogplattform-einzelhandel.de über die weiteren Workshop-Reihen informieren, in denen die Themenfelder „Digitalisierung und technologische Herausforderungen“, „Perspektiven für den ländlichen Raum“, „Perspektiven für Arbeit und Berufe“ sowie „Wettbewerbspolitik“ bearbeitet werden. Auf dieser Website werden auch die Zusammenfassungen der Ergebnisse der einzelnen Workshops veröffentlicht.

Ihr Ansprechpartner



Dr. Markus Preißner – Wissenschaftlicher Leiter IFH Köln

Herr Dr. Markus Preißner hat Betriebswirtschaftslehre und Internationales Marketing an der Universität zu Köln und der Dublin City University studiert. Nach seiner Promotion am Seminar für Handel und Distribution im Jahre 2005, in der er sich mit den Zielen, Alternativen und Bestimmungsfaktoren der Gebührengestaltung in Franchisesystemen beschäftigte, wechselte Herr Dr. Preißner zum IFH Köln. Als wissenschaftlicher Leiter konzipiert und leitet er Studien für Unternehmen und Institutionen im Groß- und Einzelhandel. Besonderes Augenmerk gilt dabei Analysen rund um die Themen Kundenzufriedenheit, Kundentypologien, Customer Journey sowie dem Apothekenmarkt und der Vitalität der Innenstädte.

Weitere Informationen zum IFH Köln: www.ifhkoeln.de



Herausgegeben von

IFH Institut für Handelsforschung GmbH

Dürenerstraße 401b | 50858 Köln

T +49 (0)221 94 3607 10 | F +49 (0)221 94 3607 99

www.ifhkoeln.de