

Kurzgutachten



Quelle Bilder: imakomm AKADEMIE.

Aufarbeitung von Hemmnissen für die Umsetzung multifunktionaler Innenstädte / Ortszentren sowie von Verbesserungspotenzialen und Lösungsansätzen im Rahmen von Entwicklungsprozessen bei den Kommunen

Bearbeitung:

Gesamtkoordination,
Expertise zur wirtschaftlichen und funktionalen Transformation,
Expertise zu Facetten von Beteiligung, usw.

imakomm AKADEMIE GmbH (imakomm)

Ulmer Straße 130
73431 Aalen
07361 52829-0
info@imakomm-akademie.de

Projektteam:

ppa. Matthias Prüller | Dr. Peter Markert | Dr. Saskia Goldberg | Julia Bubbel | Annika Dressler

Städtebauliche und immobilienwirtschaftliche Expertise:

Büro Baldauf Architekten und Stadtplaner GmbH

Schreiberstraße 27
70199 Stuttgart
0711 96787-0
info@baldaufarchitekten.de

Projektteam:

Prof. Dr. Ing. Gerd Baldauf | Jessica Auch

Rechtliche Aspekte der Transformation (Fokus Städtebaurecht):

Büro Fridrich Bannasch & Partner Rechtsanwälte mbB

Kartäuserstr. 51a
79102 Freiburg
0761 383789-0
info@fb-rae.de

Projektteam:

RA Dr. Tobias Lieber

Oktober 2024

Hinweis zu gendergerechter Sprache

Zur besseren Lesbarkeit wird in der vorliegenden Dokumentation das generische Maskulinum verwendet. Die verwendeten Personenbezeichnungen beziehen sich – sofern nicht anders kenntlich gemacht – auf alle Geschlechter und meint diese gleichermaßen und gleichbedeutend.

Vorbemerkung

Die kommunalen Innenstädte (nachfolgend als synonym für Innenstädte, Orts- / Stadtzentren bzw. auch Stadtteilzentren zu verstehen) – stehen vor enormen Herausforderungen. In ihnen werden die seit vielen Jahren wirkenden Strukturänderungen im Einzelhandel, dem Kundenverhalten, den Umwälzungen durch die demografische Entwicklung, Digitalisierungsprozesse und vieles mehr, besonders sichtbar. So weit so bekannt.

Dieses komplexe Wirkungsgefüge macht es den Akteuren – den Kommunen, Gewerbetreibenden, Vereinigungen wie Werbegemeinschaften, usw. – schwer, den Herausforderungen zu begegnen. Denn gesucht wird nichts weniger als eine Abkehr von bisherigen Strategien zur Innenstadtentwicklung und die Etablierung eines scheinbar neuen Innenstadtmodells. Die Innenstädte sollen einen oft auf einer reinen Verkaufslogik fokussierten Ansatz überwinden und (wieder) multifunktional werden.

Nicht nur der Weg hin zu einer multifunktionalen Innenstadt scheint unklar, auch die notwendigen Instrumente zur Etablierung einer verträglichen Nutzungsmischung auf engem Raum scheinen nicht vorhanden oder nicht ausreichend anwendbar. Dies schlägt sich beispielsweise in auch leidenschaftlich geführten Diskussionen zum Thema Erreichbarkeit einer Innenstadt (Fußgängerzone abschaffen versus Ausweiten), der generellen Forderung nach mehr Fördermitteln, den als notwendig erachteten Änderungen im Rechtsrahmen (u.a. TA Lärm), usw. nieder. Es scheinen zahlreiche Hemmnisse bei der Schaffung multifunktionaler Innenstädte zu bestehen.

<< Multifunktionalität ist kein neues Konzept.
Heute ist es aber anders. Letztlich geht es um einen Dreiklang:
einen hohen Grad an unterschiedlichen Funktionen,
einer gemeinschaftlichen Nutzung der Innenstadt und damit
Lebendigkeit sowie der Individualität der Stadt. >>

(Quelle: Expertengespräche bundesweit)

Vor diesem Hintergrund hat das Land Baden-Württemberg das hiermit vorliegende Kurzgutachten: „Aufarbeitung Hemmnisse für multifunktionale Innenstädte“ in Auftrag gegeben. Im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus Baden-Württemberg sowie des Ministeriums für Landesentwicklung und Wohnen Baden-Württemberg sollten in einem Zeitraum von August bis Dezember 2023 Hemmnisse bei der Entwicklung von Innenstädten definiert und priorisiert werden. Zudem sollten Lösungsansätze für deren Überwindung abgeleitet werden.

Erarbeitet wurde das Kurzgutachten von der imakomm AKADEMIE GmbH (imakomm) sowie dem Büro Baldauf Architekten und Stadtplaner GmbH und dem Büro Fridrich Bannasch & Partner Rechtsanwälte mbB.

Das vorliegende Kurzgutachten möchte einen wichtigen Impuls für alle Akteure einer Innenstadtentwicklung, allen voran Kommunen, privaten Akteuren, aber auch Land und Bund geben, auf dem Weg zur Etablierung von multifunktionalen Innenstädten. Den Autoren ist bewusst, dass viele Themen benannt werden, eine politische Diskussion zur Umsetzung aber notwendig ist.

Inhaltsverzeichnis

1	Kompakte Übersicht: Zentrale Empfehlungen.....	9
2	Einordnung und Ziele des Projektes	17
3	Methodisches Vorgehen	21
3.1	Der Projektansatz	21
3.1.1	Der inhaltliche Ansatz	21
3.1.2	Projektphasen.....	22
3.1.3	Beteiligungsformate	25
3.2	Aussagekraft der Ergebnisse	26
3.2.1	Nutzen und Übertragbarkeit der Ergebnisse	26
3.2.2	Grenzen der Ergebnisse	27
4	Annäherung an die bundesweite Situation der Innenstadttransformation	29
4.1	Übersicht über die ausgewerteten Studien und die bundesweiten Expertengespräche.....	29
4.1.1	Studien	29
4.1.2	Bundesweite Expertengespräche	32
4.2	Ergebnis 1: Multifunktionalität als Paradigma der Innenstadttransformation	33
4.2.1	Der Begriff der Multifunktionalität	33
4.2.2	Neue Aspekte von Multifunktionalität	37
4.2.3	Zwischenfazit 1: Eine Orientierung auf dem Weg zur Multifunktionalität ...	39
4.2.4	Zwischenfazit 2: Zentrale Aussagen zum Modell der Multifunktionalität	45
4.3	Ergebnis 2: Innenstadt-Strategien zur Transformation	47
4.3.1	Elemente einer „guten“ Innenstadt-Strategie.....	47
4.3.2	Multifunktionalität für alle? Differenzierung nach Klein-, Mittel- und Großstädten	58
4.4	Ergebnis 3: Sammlung der Hemmnisse und Lösungsvorschläge.....	60

4.5	Ergebnis 4: Hemmnisse bei der Entwicklung multifunktionaler Innenstädte sowie Nennung von Lösungsansätzen: Kategorien und Beispiele	70
4.5.1	Hemmnisse – 18 Kategorien als Orientierung	70
4.5.2	Hemmnisse – Beispiele	72
5	Zwischenfazit: Zentrale Hemmnisse und Lösungsansätze für multifunktionale Innenstädte – Erkenntnisse der deutschlandweiten Betrachtung	78
5.1	Multifunktionalität und Hemmnisse – ein Modell zur Strukturierung	78
5.2	Die Bewertungsmatrix für Baden-Württemberg	82
6	Empirische Erkenntnisse aus Baden-Württemberg	84
6.1	Die Situation gemäß Online-Befragung.....	84
6.1.1	Methodische Vorbemerkungen, Rücklauf und Kontrollgruppe.....	84
6.1.2	Vorprägungen der Kommunen und Kennziffern	87
6.1.3	Elemente der Multifunktionalität – Status Quo der Kommunen	91
6.1.4	Strategien der Innenstadttransformation	93
6.1.5	Zentrale Hemmnisse der Transformation.....	98
6.1.6	Lösungsansätze in der Praxis und Forderungen für deren Abbau.....	102
6.1.7	Fazit Befragung Kommunen	103
6.2	Vertiefung in Fallbeispielen.....	104
6.2.1	Methodik und Auswahl der Fallbeispiele	104
6.2.2	Fallbeispiel Mannheim	106
6.2.3	Fallbeispiel Ulm	109
6.2.4	Fallbeispiel Pforzheim.....	114
6.2.5	Fallbeispiel Ludwigsburg	116
6.2.6	Fallbeispiel Crailsheim	120
6.2.7	Fallbeispiel Nagold	123
6.2.8	Fallbeispiel Giengen an der Brenz	128
6.2.9	Fallbeispiel Trossingen	131
6.2.10	Kommunen übergreifende Herausforderungen und Erfolgsfaktoren	134
6.3	Erkenntnisse aus begleitenden Expertengespräche mit Vertretern der Wissenschaft aus Baden-Württemberg.....	139

7	Zusammenfassung der Erkenntnisse und gutachterliche Empfehlungen.....	149
7.1	Zusammenfassung zentraler Erkenntnisse	149
7.2	Lösungsansätze für zentrale Hemmnisse und notwendige Rahmenbedingungen	153
7.3	Bewertung von zentralen Einflussfaktoren auf die Entwicklung multifunktionaler Innenstädte	155
7.3.1	Städtebauliche Handlungsmöglichkeiten	155
7.3.2	Handlungsfähigkeit und Gestaltungswille der Kommunen	158
7.4	Gutachterliche Empfehlungen: Themenfelder im Detail	165
7.4.1	Übersicht der Empfehlungen zum Abbau von Hemmnissen	165
7.4.2	Aktive Boden(vorrats)politik ermöglichen	167
7.4.3	Handlungsmöglichkeiten der Kommunen stärken	179
7.4.4	Beteiligungsstrukturen neu definieren	185
7.4.5	Frequenz für und durch den Handel erleichtern	188
7.4.6	Notwendige Rahmenbedingungen weiter prioritär angehen.....	195
7.5	Fazit	201

1

Kompakte Übersicht: Zentrale Empfehlungen

1 Kompakte Übersicht: Zentrale Empfehlungen

Im Folgenden finden sich die zentralen Empfehlungen aus dem Kurzgutachten. Die gutachterlichen Empfehlungen umfassen wesentlich mehr Empfehlungen, aus Gründen der Übersichtlichkeit wird an dieser Stelle auf die Nennung aller Empfehlungen verzichtet. Die folgende Darstellung verzichtet bewusst auf detaillierte Erläuterungen, um einen kompakten Überblick zu ermöglichen. Sämtliche Ergebnisse und Empfehlungen sind im Gutachten ausführlich hergeleitet und erläutert.

Zusammenfassend gilt:

1 Echtes Modell von Multifunktionalität als Leitlinie:

- Zentrale Elemente sind **nicht nur Nutzungen** (Einzelhandel, Gastronomie, gemeinwohlorientierte Einrichtungen usw.), sondern auch Elemente wie die soziale Vielfalt der kommunalen Gesellschaft und **Strukturen für Mitwirkungs- / Gestaltungsmöglichkeiten**.
- Eine **zentrale Leitfunktion** durch **eine oder wenige Nutzungen funktioniert nicht mehr**. Dies gilt es bei allen kommunalen Bemühungen einer Innenstadtentwicklung zu berücksichtigen wie auch bei Förderansätzen von Bund und Land.

2 Multifunktionalität differenziert betrachten und angehen:

- Die Nutzungen haben unterschiedliche Ausstrahlungseffekte / Bedeutungsüberschüsse. Daher müssen alle Ansätze einer Innenstadtentwicklung auf der **intelligenten Mischung unterschiedlich "ausstrahlender" Nutzungen** beruhen. Diese ist zwingend standortindividuell auf Basis bestehender Rahmenbedingungen zu definieren.

3 Innenstadt ist ein Gemeinschaftsprojekt:

- Die Dominanz durch einzelne Stakeholder funktioniert nicht mehr. Es gilt **barrierearme Beteiligungsformate** zu etablieren und zu leben. Dies bedeutet: neue Partnerschaften definieren, mehr **Eigenverantwortung, Rechte bei der Maßnahmenumsetzung, professionelle Strukturen in der Verwaltung zur Beteiligung dieser Initiativen sowie auch ausreichend finanzielle Mittel**. Eine Transformation einer Innenstadt ohne diese Bedingungen ist nicht denkbar.

4 Die Kommunen benötigen mehr Handlungsmöglichkeiten und auch die Möglichkeit für eine aktivere Boden(vorrats)politik:

- **Änderungen bei Finanzierungsmöglichkeiten bzw. Erleichterungen** und **rechtlichen Rahmenbedingungen** sind vor allem als Aufgaben bei Land und Bund zu verorten.
- **Kommunen müssen die daraus erwachsenen Möglichkeiten aber auch nutzen**. Das heißt beispielsweise: Agieren als aktiver Akteur auf dem Immobilien- und Grundstücksmarkt, Etablierung bzw. Zurückholung von Nutzungen zum **Ausbau von "gebundener" Frequenz**.

5 „Freie Frequenz“ muss gefördert werden:

- Private Investoren wie auch bestehende Betriebe sind bei der Erhaltung und dem Ausbau von Nutzungen ("**freie Frequenz**") nach dem Prinzip „**Fördern und Fordern**“ zu unterstützen. Beispielsweise ist bei leerstehenden Ladenlokalen nicht nur die Förderung einer Zwischenvermietung ein (möglicher) Ansatz, sondern hierfür auch die notwendige qualitativ hochwertige Außendarstellung der Immobilien erforderlich.
- Mit „**Stadtgeld-Ansätzen**“ gilt es, zusätzliche Anreize zur Kofinanzierung von Innenstadtprojekten durch die Bürgergesellschaft zu setzen.

6 Kommunale Eigenverantwortung stärken:

- Kommunen sind die zentral Gestaltenden einer multifunktionalen Innenstadt. Hierzu müssen auch **Möglichkeiten für eine Gestaltung** gegeben sein. Sowohl verwaltungsinterne Strukturen und Abläufe (Thema: **Umstrukturierungen**), als auch externe Unterstützung (Thema: weitere **Vereinfachung von Förderansätzen**) sind auf den Prüfstand zu stellen.
- In Summe gilt es, eine **Vereinfachung für** und eine **Stärkung der kommunalen Ebene** für eine erfolgreiche Umsetzung zu schaffen. Hierzu benötigt es u.a. auch **Vertrauen** in die kommunalen Akteure und eine **höhere Flexibilisierung** von Förderinstrumenten des Landes oder Bundes.

Im Rahmen des Kurzgutachten konnte eine Priorisierung zentraler Hemmnisse erfolgen, aus der **vier zentrale Themenfelder** abgeleitet werden konnten. Zusätzlich wurden notwendige Rahmenbedingungen zur Umsetzung multifunktionaler Innenstädte identifiziert. Im Ergebnis zeigt sich:

<< Das eine Allheilmittel gibt es nicht –
aber wichtige Stellschrauben >>

Zentrale Hemmnisse und abgeleitete Themenfelder:

- Eine aktive Immobilien- und Flächenentwicklung ist derzeit noch zu wenig möglich.
- Die Investitionsbereitschaft von Eigentümern ist eingeschränkt, zugleich gelingt ein tatsächlicher Zugriff auf Immobilien oder zumindest ein persönlicher Zugang zu den Eigentümern kaum.

→ Themenfeld: **Aktive Boden(vorrats)politik ermöglichen und umsetzen**

- Kommunen fehlen dauerhaft verfügbare finanzielle Mittel.
- Pflichtaufgaben binden Mittel, so dass Eingriffsmöglichkeiten (Themenfeld Boden(vorrats)politik, aber auch weitere freiwillige Aufgaben, wie City- / Stadtmarketing etc.) nicht ausreichend wahrgenommen werden (können).
- Kommunen fühlen sich damit finanziell und personell überlastet.

→ Themenfeld: **Handlungsmöglichkeiten der Kommunen stärken**

- geringe Beteiligungsbereitschaft bei bestehenden Innenstadtakeuren vor Ort.
- Aktivitäten zur Standortstärkung beschränken sich auf wenige Aktive.
- Notwendige Beteiligungsstrukturen und der Wille zum Engagement muss neu / anders geschaffen werden.
- Faktor Mensch rückt verstärkt in den Fokus.

→ Themenfeld: **Beteiligungsstrukturen neu definieren**

- Der Einzelhandel bleibt wichtig, hat aber nicht mehr die zentrale Leitfunktion und ist mit großen Herausforderungen konfrontiert.
- fehlende ergänzende frequenzbringende Nutzungen.
- digitale Sichtbarkeit des bestehenden Angebots.

→ Themenfeld: **Frequenz für und durch den Handel erleichtern**

Ergänzend gilt es, wichtige Rahmenbedingungen für das Funktionieren von multifunktionalen Innenstädten aufrechtzuerhalten und zu stärken. Als **notwendige Rahmenbedingungen** sind zu nennen:

- **Qualitätsvollen öffentlichen Aufenthaltsraum und Städtebau** sowie **Klimaresilienz** weiter im Fokus behalten.
- **Multimodale Erreichbarkeit sichern.**

Nachfolgend werden ausgewählte Lösungsansätze für die zentralen Themenfelder angeführt, die aus Sicht der im Erarbeitungsprozess der Studie beteiligten Experten und Kommunen in Summe prioritär anzugehen sind. Es handelt sich dabei um zwölf identifizierte Lösungsansätze von insgesamt dreißig.

Abbildung 1: Zentrale Themenfelder zum Abbau von Hemmnissen und besonders wichtige Lösungsansätze (I)

Zentrale Themenfelder zum Abbau von Hemmnissen und besonders wichtige Lösungsansätze:	Kommunen	Private*	Land	Bund
* Verbände, Kammern, Unternehmen X = vorrangiger Adressat (X) = ergänzende Relevanz, Betroffenheit				
1				
Eine aktive Boden(vorrats)politik ermöglichen und umsetzen, u.a. durch:				
▶ Vorratserwerb von Grundstücken erleichtern durch Möglichkeit zur Ausübung des kommunalen Vorkaufsrechts auch bei langfristiger, nicht konkretisierter Zielvorstellung	(X)			X
▶ Flächenentwicklungsfonds Innenstädte zur Zwischenfinanzierung des Erwerbs strategischer Grundstücke (in Anlehnung an Grundstücksfonds des Landes BW zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum)			X	X
▶ Auf- / Ausbau systematischer Immobilienlogik und Einsatz von Flächenbeiräten zur Sicherung einer Nutzungsmischung	X			
2				
Handlungsmöglichkeiten der Kommunen stärken, u.a. durch:				
▶ Aufbau eines Wissenszentrums multifunktionale Innenstädte BW als Ansprechpartner für Kommunen für einen fachlichen Austausch, Information, Beratung			X	
▶ Digitale Antragsmöglichkeiten ausbauen und Verfahren vereinfachen			X	
▶ „ Stadtgeldansatz “: Mobilisierung von mehr privatem Kapital aus der Stadtgesellschaft für die Innenstadtentwicklung	X	X		
3				
Beteiligungsstrukturen neu definieren, u.a. durch:				
▶ Schaffung von Strukturen für eine Maßnahmenumsetzung durch die Stadtgesellschaft (also u.a. Eigenverantwortung, höhere Freiheitsgrade, Ressourcen in der Verwaltung, usw.) für die Etablierung der Innenstadt als Raum für Macher	X			
▶ Effektive Strukturen für die Innenstadt als Mitmach-Raum : Drei Säulen der Beteiligung: (1) Weiterhin Fokus auf Beteiligung der wesentlichen Stakeholder, (2) begleitende breite Beteiligung / Transparenz der Öffentlichkeit, und (3) stärkere Nutzung der dialogischen Beteiligung gerade bei kritischen Fragestellungen	X			

Abbildung 1: Zentrale Themenfelder zum Abbau von Hemmnissen und besonders wichtige Lösungsansätze (II)

Zentrale Themenfelder zum Abbau von Hemmnissen und besonders wichtige Lösungsansätze:	Kommunen	Private*	Land	Bund
* Verbände, Kammern, Unternehmen	X = vorrangiger Adressat (X) = ergänzende Relevanz, Betroffenheit			
4				
Frequenzschaffung für und durch den Handel erleichtern, u.a. durch:				
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Belebende Elemente (zurück) in die Innenstadt holen und dabei einen besonderen Fokus auf Nutzungen legen die eine regelmäßige Frequenz „erzwingen“ (= gebundene Frequenz im Bereich Schule / Betreuungsangebote, usw.) ▶ Versorgungsfunktion der Innenstadt stärken, indem die Kommunen besondere Bemühungen auf die Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben mit Sortimenten des kurzfristigen, nahversorgungsrelevanten Bedarfs legen (Lebensmittel, Drogeriewaren) (u.a. via bauplanungsrechtlich restriktivem Vorgehen von Einzelhandelsansiedlungen am Stadtrand) ▶ Forcierung aller gemeinsamen Maßnahmen zum Gelingen von Betriebsnachfolgen, v.a. durch Vernetzung und Kommunikationsoffensiven 	X			
	X			
	X	X	X	
5				
Notwendige Rahmenbedingungen weiter prioritär angehen, insbesondere für einen qualitätsvollen öffentlichen Aufenthaltsraum und Städtebau sowie Klimaresilienz der Innenstädte, u.a. durch:				
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Städtebau: grüne und blaue Infrastruktur weiter im Fokus behalten: mehr Grün, mehr Wasser usw. 	X		(X)	(X)

2

Einordnung und Ziele des Projektes

Untersuchungsgegenstand:

Hemmnisse bei der Entwicklung multifunktionaler Innenstädte und deren Lösung

Zentrumsbegriff:

Angesichts der baden-württembergischen Siedlungsstruktur sehr weit gefasst – gemeint und berücksichtigt sind Innenstädte von großen Städten aber auch von kleinen Gemeinden, damit wird der Begriff „Innenstadt“ synonym gebraucht zu Ortszentrum, Stadtzentrum, Stadtteilzentrum

Ziele:

Nachvollziehbare Identifizierung zentraler Hemmnisse (Schwierigkeiten) und Ableitung von Lösungen zu deren Überwindung bei der Entwicklung multifunktionaler Innenstädte; die Lösungsvorschläge sind auch zu adressieren

2 Einordnung und Ziele des Projektes

Die **Herausforderungen** von Innenstädten sind bekannt und vielfach beschrieben – von Konkurrenzsituationen durch Handelsansiedlungen auf der „Grünen Wiese“ und durch den Online-Handel, über Änderungen im Kundenverhalten bis hin zu Digitalisierungsprozessen in nahezu allen Lebensbereichen. Jüngste weltweite Krisen haben diese und viele weitere Herausforderungen akzentuiert.

Den allermeisten Herausforderungen gemein scheint eine Bedrohung des zentralen Merkmals der europäischen Stadt – der hohen Dichte an wirtschaftlichen und kulturellen Nutzungen in der Innenstadt. Dieses verträgliche Nebeneinander verschiedenster Funktionen wie Handel, Gastronomie, Wohnen, Dienstleistungen, Handwerk und urbane Produktion, Bildung, Freizeitgestaltung, Kultur, Aufenthalt, usw. wird in Studien und öffentlicher Diskussion als **Multifunktionalität** bezeichnet.

Multifunktionalität kommt zudem auch eine gesellschaftspolitische Bedeutung zu.

<< Wenn wir die sozialen Konflikte der Gesellschaft insgesamt und die soziale Segregation speziell in der Innenstadt nicht lösen, scheitern wir. Wir brauchen sowohl eine Aushandlung hierbei als auch eine stabile Antwort für den Ausgleich von Konflikten, quasi als Basic und eine Mindestanforderung an Multifunktionalität. >>

(Quelle: Bundesweite Expertengespräche im Rahmen des Projektes)

Das bisherige „**Modell der Innenstadt**“ beruhte in den vergangenen Jahrzehnten in Deutschland meist auf der Ankerfunktion des Einzelhandels – als Haupt-Besuchsgrund der Innenstadt und als Frequenzbringer für weitere Nutzungen in der Innenstadt. Dieses Modell scheint nicht mehr zukunftsweisend. Die Erkenntnis setzt sich durch, dass die

(Wieder-)Herstellung einer multifunktionalen Innenstadt mit einem verträglichen Nebeneinander von Funktionen darauf basiert, diese zahlreichen Funktionen gleichermaßen zu stärken und implizit den Ansatz „Frequenz durch und für alle“ zu verfolgen.

Doch die Schaffung dieses verträglichen Nebeneinanders der Funktionen und damit von Multifunktionalität ist mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. Erstaunlicherweise – und dies ist eine Vorwegnahme eines der Ergebnisse des vorliegenden Kurzgutachtens – wurden diese Schwierigkeiten respektive **Hemmnisse** bei der Entwicklung multifunktionaler Innenstädte bisher kaum fachübergreifend und systematisch erfasst. Gleiches gilt auch für deren Überwindung / **Lösung**.

Das vorliegende Gutachten hat die Aufgabe, **Hemmnisse** bei der Schaffung multifunktionaler Innenstädte in Baden-Württemberg belastbar **herauszuarbeiten** und **zu gewichten** sowie **Lösungsansätze** hierfür **aufzuzeigen** und zu **adressieren**.

Untersuchungsgegenstand: Nicht Good-Practice-Beispiele, sondern „Hemmnisse“ und deren Abbau:

Gegenstand der Untersuchung sind **Hemmnisse und Lösungen dieser bei der Entwicklung multifunktionaler Innenstädte**. Dabei wird im Folgenden der Begriff Innenstadt synonym gebraucht zu Ortszentrum, Stadtzentrum, Stadtteilzentrum.

Zentrumsbegriff („Innenstadt“) sehr weit gefasst:

Die **Siedlungsstruktur** des Landes Baden-Württemberg ist **dezentral**. Bei knapp 52 % der 1.101 Kommunen handelt es sich um Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern. Weitere 24,6 % der Kommunen sind kleine Kleinstädte mit einer Größe von 5.000 bis unter 10.000 Einwohnern. Je nach Lage bzw. Nähe zu größeren Städten weisen insbesondere die kleinen Kleinstädte einen Nutzungsmix im städtebaulichen Zentrum und damit ein als Innenstadt erlebbares Zentrum auf.

Folgerichtig orientiert sich das vorliegende Kurzgutachten nicht an einem **Zentrumsbegriff**, der ausschließlich „Städte“ – also Kommunen mit Stadtrecht – berücksichtigt. Vielmehr wurden bei der Erarbeitung sowohl Städte als auch Gemeinden berücksichtigt. Im Kurzgutachten werden diese zusammenfassend als Innenstädte bezeichnet.

Belastbare Definition zentraler Hemmnisse und Lösungsansätze hierfür:

- Das Kurzgutachten **definiert** die für baden-württembergische Kommunen im besonderen Maße bestehenden **Hemmnisse bei der Entwicklung multifunktionaler Innenstädte**.
- Zudem werden hierfür **Lösungsansätze** zur Überwindung dieser Hemmnisse abgeleitet und empfohlen.
- Zur Erlangung der geforderten Belastbarkeit wird ein Methodenmix angewandt.

Berücksichtigung einschlägiger Studien und Stellungnahmen des Beirates „Zukunft Handel / Innenstadt“ des Landes Baden-Württemberg:

- Explizit sind bei der Erarbeitung der zentralen Hemmnisse und Lösungsansätze für deren Überwindung einschlägige Studien und Fachliteratur wie auch Stellungnahmen von Mitgliedern des Beirates „Zukunft Handel / Innenstadt“ berücksichtigt worden.

Systematisierung und Adressierung der Hemmnisse und Lösungsansätze:

- Die gutachterlichen Empfehlungen beruhen auf einer begründeten **Systematisierung** der Hemmnisse und Lösungsvorschläge zu deren Überwindung.

Zudem sind die Lösungsvorschläge zu **adressieren**.

3

Methodisches Vorgehen

Projektansatz:

fachübergreifend, sukzessive Verdichtung von Ergebnissen und Adressierung der Empfehlungen

Drei Projektphasen:

Bundesweite Analyse, vertiefte Analyse in Baden-Württemberg sowie Dokumentation

Beteiligungsformate u.a.:

Umfassende Datenbasis mit über 20 Studien / Positionspapieren, elf bundesweiten Expertengesprächen, 102 befragten baden-württembergischen Kommunen (zuzüglich Kontrollgruppe mit 12 kleinen Kommunen) sowie acht Fallbeispielen und vier Expertengesprächen mit Wissenschaft / Hochschule zur Verifizierung

3 Methodisches Vorgehen

3.1 Der Projektansatz

3.1.1 Der inhaltliche Ansatz

Vereinzelt scheinen zentrale Hemmnisse „schon von vornherein klar“ (beispielsweise werden in vielen Positionspapieren notwendige Änderungen in der Technischen Anleitung (TA) Lärm genannt). Doch gerade diese „Vor-Priorisierung“ wurde im Projekt vermieden.

Über eine fachübergreifende Sammlung und Auswertung von Studien und durch bundesweite Expertengespräche wurden in einer ersten Projektphase (siehe Kapitel 4.1 „Übersicht über die ausgewerteten Studien und die bundesweiten Expertengespräche“) möglichst viele Hemmnisse identifiziert und thematisch zusammengefasst, unabhängig (!) von deren Häufigkeit nach Nennungen. Gleiches gilt für deren Überwindung / Lösung gemäß Studien und Expertenmeinung.

Diese „**Sammlung**“ wurde in eine Bewertungsmatrix für Baden-Württemberg überführt. Erst dann erfolgten eine Bewertung und Priorisierung sowohl der Hemmnisse als auch von Lösungen.

Sukzessive Verdichtung:

Zwar gibt das vorliegende Gutachten Empfehlungen für Baden-Württemberg, gleichwohl sind bundesweite Studien und kommunale Beispiele aus anderen (Bundes-)Ländern mitberücksichtigt worden.

Im Projektverlauf wurden Beispiele, Hemmnisse und Lösungen bundesweit gesammelt, auf deren Relevanz für Baden-Württemberg geprüft und priorisiert sowie dann im Rah-

men von acht baden-württembergischen Fallbeispielen überprüft. Auf dieser Basis wurden die Empfehlungen des vorliegenden Kurzgutachtens von den Gutachtern – imakomm AKADEMIE GmbH, Baldauf Architekten und Stadtplaner GmbH sowie Fridrich Bannasch & Partner Rechtsanwälte mbB – erarbeitet.

Priorisierung und Adressierung:

Die Empfehlungen des Gutachtens priorisieren die denkbaren Lösungsansätze und adressieren diese differenziert an Kommunen, die Landesebene, die Bundesebene aber auch an Private (Einzelhandel usw.) und Sonstige.

3.1.2 Projektphasen

Drei zentrale Projektphasen wurden definiert:

- 1 Annäherung an den auf Bundesebene bestehenden Wissensstand** zu Hemmnissen bei der Umsetzung multifunktionaler Innenstädte sowie zu Lösungen zur Überwindung dieser Hemmnisse.

Hierzu wurden elf **bundesweite Expertengespräche** durchgeführt. Die Ergebnisse wurden verdichtet und führten zu ersten „**Frames**“ – noch veränderbaren Bewertungsschablonen für die Auswertung einschlägiger **Studien** und Positionspapiere sowie Literatur zum Thema „Innenstadt“ / „Innenstadttransformation“. Im Rahmen der Studienaushwertung wurden Erkenntnisse zu Hemmnissen und Lösungen dieser weiter verdichtet und in eine **Bewertungs-Matrix** überführt. In diese Bewertungsmatrix flossen auch Erkenntnisse aus den Stellungnahmen von Mitgliedern des Beirates Zukunft Handel / Innenstadt, der von den beiden Ministerinnen Dr. Nicole Hoffmeister-Kraut MdL und Nicole Razavi MdL im Dezember 2022 initiiert worden ist, ein. Die mit dem Auftraggeber abgestimmte Matrix wurde dann für die Bewertung von **kommunalen Strategien** bei der Innenstadttransformation angewandt.

Mit diesem Vorgehen konnte sichergestellt werden, dass eine „Vordefinition“ von scheinbar besonders relevanten Hemmnissen nicht erfolgte.

- 2 Die Erkenntnisse zu Hemmnissen und deren Lösung aber auch zum Paradigma der Multifunktionalität wurden nun auf die **detaillierten Analysen von Kommunen in Baden-Württemberg** übertragen.

In einer umfassenden **Online-Befragung** baden-württembergischer Kommunen mit mehr als 5.000 Einwohnern sowie einer Vergleichsgruppe, bestehend aus einer Stichprobe von Kommunen mit weniger als 5.000 Einwohnern, wurden u.a. die Situation der jeweiligen Innenstadt („Vorprägung“), zentrale Hemmnisse und deren Lösung sowie Aspekte individueller Innenstadtstrategien erfasst.

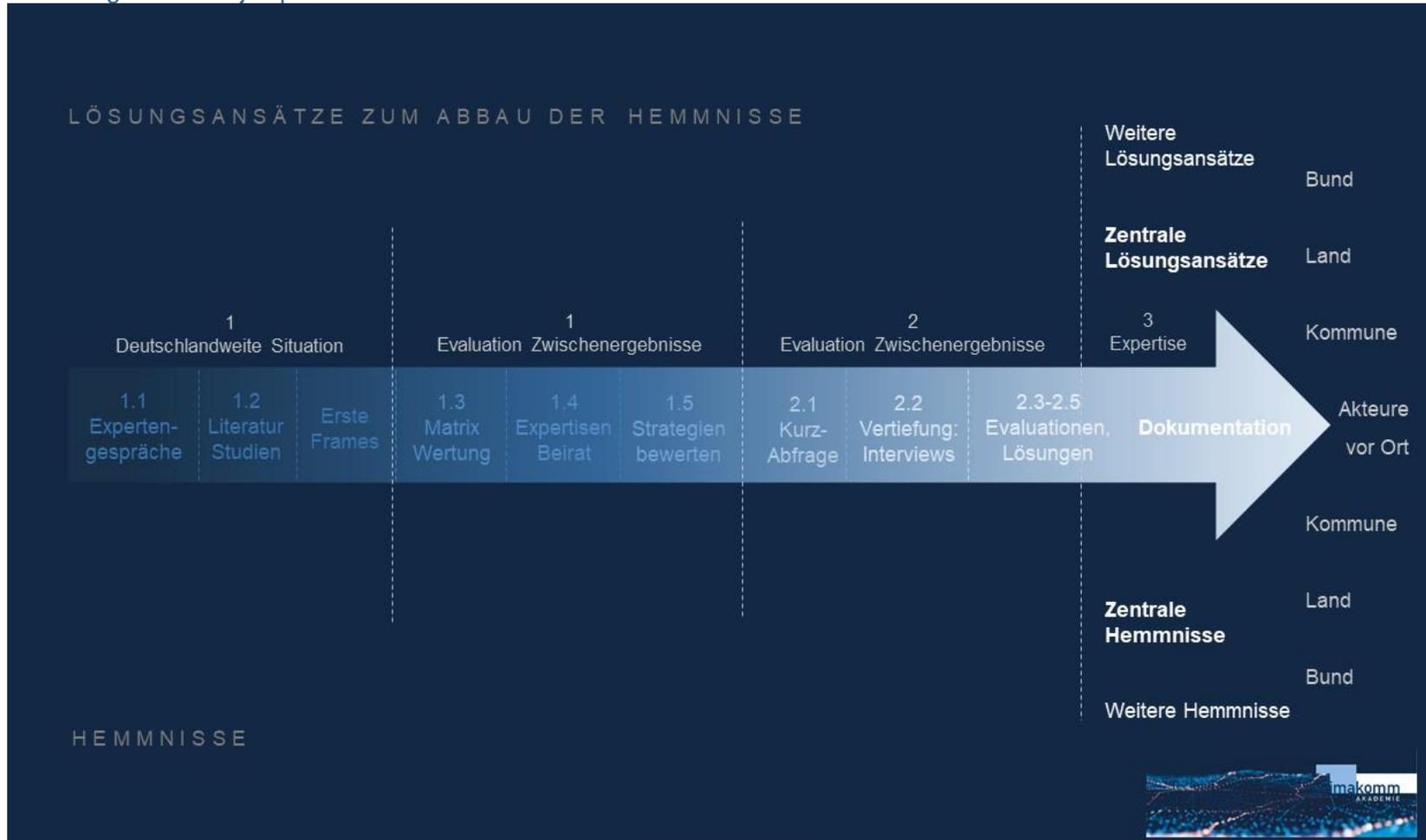
Anhand von **acht Fallbeispielen** wurden **Kommunen** aus unterschiedlichen Raumkategorien und mit unterschiedlichen Ausgangsbedingungen in ihrer jeweiligen Innenstadt vertieft analysiert. Parallel erfolgten **Expertengespräche mit Vertretern aus dem Wissenschafts-/Hochschulbereich in Baden-Württemberg**.

- 3 Die Daten bzw. Aussagen aus den vertieften Analysen in Baden-Württemberg wurden ausgewertet und aus Sicht unterschiedlicher Fachdisziplinen bewertet sowie dokumentiert. Hieraus wurden die Ergebnisse abgeleitet.

Die Ergebnisse sind vielfältig. Anhand der Bewertungsmatrix wurden daher besonders relevante Hemmnisse („**zentrale Hemmnisse**“) sowie besonders effektive Lösungsansätze („**zentrale Lösungsansätze**“) herausgearbeitet.

In der vorliegenden Dokumentation sind diese zentralen Hemmnisse und Lösungsansätze an unterschiedliche Ebenen adressiert – von Kommunen bis Bund sowie Private und Sonstige.

Abbildung 2: Die Projektphasen im Überblick



Quelle: imakomm AKADEMIE, 2023.

3.1.3 Beteiligungsformate

Methodenmix:

Die folgende Abbildung zeigt die Beteiligungsformate im Projekt.

Abbildung 3: Beteiligungsformate im Projekt

	Beteiligungsformat	Anzahl schriftlich und / oder vor Ort	Anzahl online	Summe Termine / Beteiligte
1	Expertengespräche deutschlandweit	-	11	11
2	Expertise des Beirats Zukunft Handel / Innenstadt 1: Hemmnisse	11	-	11
3	Expertise des Beirats Zukunft Handel / Innenstadt 2: Priorisierungen	-	16	16
4	Online-Kurzabfrage baden-württembergische Kommunen (ab 5.000 Einwohner Kontrollgruppe: Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohner)	-	102 Kontrollgruppe: 12	114
5	Tiefeninterviews mit acht baden-württembergischen Kommunen und ergänzend Vertretern City- und Stadtmarketing (auch Gewerbevereinigungen)	2	12	14
6	Tiefeninterviews mit Vertretern Wissenschaft / Lehre in Baden-Württemberg	-	4	4
7	Präsentation der Ergebnisse im Beirat Zukunft Handel / Innenstadt am 11. Dezember 2023	1	-	1

Quelle: imakomm AKADEMIE, 2023.

Bewusst wurde ein Methodenmix aus Befragungen und Tiefeninterviews angewandt. Zwischenergebnisse wurden mit der Steuerungsgruppe (Vertreter der Ministerien) ausgetauscht.

Bewusst wurde zudem der Beirat „Zukunft Handel / Innenstadt“ des Landes Baden-Württemberg (im Folgenden: Beirat BW), der von den beiden Ministerinnen Dr. Nicole Hoffmeister-Kraut MdL und Nicole Razavi MdL initiiert wurde, mehrfach eingebunden: in Form zweier Expertisen sowie im Rahmen einer Präsentation der Ergebnisse im Beirat.

Mitglieder des Beirats „Zukunft Handel / Innenstadt“ sind neben den beiden Ministerinnenhochrangige Vertreter von Wirtschaftsverbänden und kommunalen Landesverbänden, Unternehmer aus dem Einzelhandel, Unternehmensberater sowie Vertreter aus der Wissenschaft und den Gewerkschaften.

3.2 Aussagekraft der Ergebnisse

3.2.1 Nutzen und Übertragbarkeit der Ergebnisse

- Anstatt einer (weiteren) Zusammenstellung von Good-Practice-Beispielen liegen mit den Ergebnissen **systematisch ermittelte Hemmnisse und Lösungsansätze** bei der Entwicklung multifunktionaler Innenstädte vor. Dabei wurden unterschiedliche Sichtweisen und Fachgebiete – beispielsweise stadtplanerische, ökonomische, rechtliche Aspekte – **ergebnisoffen** berücksichtigt.
- Durch die Vertiefung und Priorisierung von Hemmnissen und Lösungsansätzen liegen nun **gewichtete Ergebnisse** – statt „nur eine Sammlung von Hemmnissen“ vor.
- Aufgrund der **Adressierung** von Lösungsansätzen ergeben sich automatisch auch Handlungsempfehlungen für einzelne räumliche Ebenen bzw. Akteure.
- Zwar nehmen die Befragungen (gemäß strenger statistischer Vorgaben) für sich keine Repräsentativität in Anspruch. Im Verbund des gesamten Methodenmixes und Projektablaufes, bei dem Zwischenergebnisse immer wieder abgesichert wurde, sind die Ergebnisse aber dennoch sehr **belastbar**.
- Bereits zu Beginn des Projektes – in der ersten Empirie-Phase – wurde deutlich, dass eine Diskussion von Hemmnissen und Lösungsansätzen nur sinnvoll ist, wenn auch eine Annäherung an eine praxistaugliche Definition von Multifunktionalität gelingt.

3.2.2 Grenzen der Ergebnisse

Jedem Projektdesign und jeder Methodik wohnen auch Nachteile inne. Damit hat jedes Gutachten auch Grenzen. In diesem Falle sind dies:

- Das hier angewandte Projektdesign versucht größtmögliche Ergebnisoffenheit zu gewährleisten. Und dennoch sind auch die Projektbeteiligten **vorgeprägt** von Erfahrungen aus ihrer beruflichen Tätigkeit. Dies komplett auszublenden beispielsweise bei der Interpretation von Expertengesprächen gelingt nie. Insofern sind auch jene Ergebnisse, die größtmögliche Objektivität versuchen, vor diesem Hintergrund zu interpretieren.
- Rahmenbedingungen des Projektes sind auch enge Zeitvorgaben (Projektzeitraum August bis Mitte Dezember 2023). Insofern liegen beispielsweise Grenzen im Umfang der Befragung. **Differenzierte Ergebnisse** beispielsweise nach Raumkategorien oder Größenklassen der Kommunen können nur Tendenzen zeigen, nicht aber ohne Weiteres auf alle Kommunen vollumfänglich übertragen werden.

4

Annäherung an die bundesweite Situation der Innenstadttransformation

Multifunktionalität:

Definition von Mindeststandards (Mindest-Elemente) nötig, um „ein reines Experimentieren“ zu überwinden: sieben Mindeststandards, drei Aspekte von Erreichbarkeit als Bedingungen | wichtig: zu den Mindeststandards gehören auch „soziale Vielfalt“ und „Ko-Kreation“ | Orientierung bei der Herstellung von Multifunktionalität: Funktionen mit gebundener und ungebundener Frequenz unterscheiden, wie auch die unterschiedlichen Reichweiten von Funktionen berücksichtigen

Elemente einer guten Innenstadtstrategie:

Hemmnisse und deren Überwindung werden kaum systematisch untersucht. Acht besonders hervorgehobene Elemente derzeitiger Strategien sind (1) Paradigma Multifunktionalität, (2) kooperative Ansätze, (3) Aufenthaltsräume, (4) aktive Bodenpolitik, (5) Nutzungsmanagement, (6) neue innerstädtische Mobilität, (7) Finanzierungs- und Anreizmodelle, (8) Wohnen

Ausgewählte Hemmnisse und Lösungsansätze in der Praxis:

Alle in der Praxis vorhandenen Hemmnisse können 18 Kategorien zugeordnet werden. Diese sind Basis für eine systematische Analyse von konkreten Lösungsansätzen.

4 Annäherung an die bundesweite Situation der Innenstadttransformation

4.1 Übersicht über die ausgewerteten Studien und die bundesweiten Expertengespräche

4.1.1 Studien

Die Literaturanalyse umfasste sowohl Studien als auch Positionspapiere sowie weitere Abhandlungen zum Thema Innenstadt bzw. Innenstadttransformation.

Die Auswertung erfolgte strukturiert anhand folgender Themen:

- Definition einer multifunktionalen Innenstadt (Wie wird diese definiert? Liegt ggf. eine Operationalisierung von Multifunktionalität vor?),
- Hemmnisse bei der Entwicklung hin zu einer multifunktionalen Innenstadt,
- möglichen Lösungsansätze zur Bewältigung der Hemmnisse.

Klar ist, dass die Literaturanalyse nicht abschließend sein kann. Die berücksichtigten Studien, Positionspapiere usw. wurden anhand von Nennungen im Rahmen der parallelaufenden bundesweiten Expertengespräche, anhand eigener Recherchen und anhand von Hinweisen in Publikationen auf weitere Studien ausgewählt.

Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die besonders intensiv ausgewerteten Dokumente.

Abbildung 4: Übersicht über die ausgewerteten Studien (I)

	Titel	Herausgeber / Autor	Aktualität / Datum der Veröffentlichung
1	"Resiliente Stadt - Zukunftsstadt"	Wuppertal-Institut, im Auftrag des Ministeriums für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (MBWSV)	2016
2	Online-Handel – Mögliche räumliche Auswirkungen auf Innenstädte, Stadtteil- und Ortszentren	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)	2017
3	Studie zur Städtebauförderung: Erfolgsfaktoren und Hemmnisse der Fördermittelbeantragung, -bewilligung und -abrechnung	Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen	2017
4	Stresstest Stadt – wie resilient sind unsere Städte?	Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung (BBSR)	2018
5	Beteiligungsfonds und Bodenfonds zur Stärkung des bezahlbaren und öffentlichen Wohnungsbaus	Hans-Böckler-Stiftung, Universität Mannheim, Difu	2020
6	Die Rolle der öffentlichen Hand in der immobilienwirtschaftlichen Transformation deutscher Unternehmen	Prof. Dr. Andreas Pfnür (Hrsg.)	2020
7	Aktive Stadt- und Ortsteilzentren – zwölf Jahre kooperative Zentrenentwicklung	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)	2021
8	Die "neuen Innenstädte": Zwischen Multifunktionalität und Gemeingut	Friedrich Ebert Stiftung, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik (Hrsg.)	2021
9	#elasticity – Experimentelle Innenstädte und öffentliche Räume der Zukunft. Empirische Szenariostudie der Innovationspartnerschaft Innenstadt 2030+	Fraunhofer (IAO): Bauer, Wilhelm; Riedel, Oliver u.a./ Vrhovac, Zana; Ruess, Patrick u.a.	2021
10	Handelsstandorte beleben: Innovation, Kreativität, Digitalisierung	IFH Köln GmbH	2021
11	Innenstadtstrategie des Beirats Innenstadt beim BMI. Die Innenstadt von morgen - multifunktional, resilient, kooperativ	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat	2021

Abbildung 4: Übersicht über die ausgewerteten Studien (II)

	Titel	Herausgeber / Autor	Aktualität / Datum der Veröffentlichung
12	KOOP. Stadt. Bundespreis kooperative Stadt. Instrumente und Praxisbeispiele.	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.)	2021
13	Mehr Kooperation von Start-ups und Mittelstand als Chance für Digitalisierung und Innovationen	ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft/ Klaus-Heiner Röhl, Barbara Engels	2021
14	Thesenpapier zur Anhörung des Bauausschusses des Deutschen Bundestages am 13. Januar 2021	Frauke Burgdorff, Dezernat für Stadtentwicklung, Bau und Mobilität), Mitglied der Deutschen Akademie für Städtebau, des Bund Deutscher Architektinnen und Architekten, des Netzwerk Immobilien e.V. und des Wohnbund e.V.	2021
15	Zukunft der Innenstadt	Deutscher Städtetag	2021
16	Transformation der Innenstädte: Zwischen Krise und Innovation	Dr. Marion Klemme (Hrsg.)	2022
17	Deutschlandstudie	CIMA GmbH	2022
18	Frischer Wind in die Innenstädte. Handlungsspielräume zur Transformation nutzen.	Diringer, Julia; Pätzold, Ricarda, u.a.: Frischer Wind in die Innenstädte. Handlungsspielräume zur Transformation nutzen. Berlin, 2022. difu-Sonderveröffentlichung	2022
19	Innenstädte, Einzelhandel und Corona in Deutschland	Alexandra Appel und Sina Hardaker (Hrsg.) (Geographische Handelsforschung)	2022
20	Innenstädte und Zentren neu denken. Umnutzung von Warenhausimmobilien. Multifunktionale Nutzungskonzepte	ILS - Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung	2023
21	Transformation deutscher Innenstädte aus Sicht der Eigentümer. State of the Art der wissenschaftlichen Diskussion	Prof. Dr. Andreas Pfnür (Hrsg.)	2023

4.1.2 Bundesweite Expertengespräche

Parallel zur Auswertung deutschlandweiter Studien wurden im Rahmen von leitfadengestützten Interviews bundesweite Expertengespräche durchgeführt.

Abbildung 5: Die bundesweiten Expertengespräche

Institution	Gesprächspartner
Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)	Dr. Juliane Ribbeck-Lampel
Bundesvereinigung City- und Stadtmarketing Deutschland e.V. (bcsd)	Bernadette Spinnen
Bundesverband (BV) Die Stadtentwickler	Monika Fontaine-Kretschmer
Deutsche Industrie- und Handelskammer (DIHK)	Anne-Kathrin Tögel
Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH (difu)	Prof. Dr. Arno Bunzel
Deutscher Verband der Wirtschaftsförderungs- und Entwicklungsgesellschaften e.V. (DVWE)	Thomas Hammann
Handelsverband Deutschland e.V. (HDE)	Michael Reink
Pesch Partner Architektur Stadtplanung GmbH	Prof. Dr. Franz Pesch
Rheinland-Pfälzische Technische Universität (RPTU) Kaiserslautern-Landau, FB Raum- und Umweltplanung	Dr. Martina Stepper
Technische Universität (TU) Dortmund, Fakultät Raumplanung, Fachgebiet Stadtentwicklung	Prof. Dr.-Ing. Stefan Siedentop
Zentraler Immobilien Ausschuss e.V. (ZIA)	Daniel Foerste

Quelle: imakomm AKADEMIE, 2023.

Die Auswahl der Gesprächspartner erfolgte gemeinsam mit den Auftraggebern. Bewusst wurden Gesprächspartner aus unterschiedlichen Fachdisziplinen ausgewählt.

Die Ausführungen im folgenden Kapitel bilden die Meinungen der Experten und nicht zwingend auch die der Autoren ab.

4.2 Ergebnis 1: Multifunktionalität als Paradigma der Innenstadttransformation

4.2.1 Der Begriff der Multifunktionalität

<< Multifunktionalität müsste überhaupt erst und besser definiert werden. Sonst fehlt eine Art Kompass und Leitfäden sind kaum möglich. >>

(Quelle: Expertengespräche bundesweit)

Keine allgemein gültige Definition:

Sowohl in den berücksichtigten Studien als auch in den bundesweiten Expertengesprächen zeigt sich: Eine **allgemein gültige Definition** dessen, was Multifunktionalität ist, **besteht** bisher **nicht**. Damit kann auch eine modellhafte Übertragung von „Multifunktionalität“ auf alle Kommunen nicht gelingen.

Begründet wird diese fehlende allgemein gültige Definition mit der unterschiedlichen **Vorprägung** der Kommunen insgesamt und damit auch der jeweiligen Innenstädte. Diese sind beispielsweise siedlungsstrukturell und historisch bedingt (bspw. Entwicklung aus einem Straßendorf heraus ohne größere Platzlagen im Vergleich zu einer Kommune mit kompakter Siedlungsstruktur und dominierender Platzlage), gehen auf topografische Gegebenheiten zurück oder lassen sich beispielsweise auch industriegeschichtlich erklären. Insbesondere die bundesweiten Experten betonen die Individualität der Kommunen und Innenstädte.

Multifunktionalität als Nutzungsmischung und -vielfalt:

Weitestgehend Konsens besteht darüber, die Voraussetzungen für Multifunktionalität als Dreiklang aus **Nutzungsmischung, Nutzungs- bzw. Funktionsvielfalt und Aufenthaltsqualität** zu begreifen (Merkmal 1).¹ Dabei kommt der multifunktionalen Innenstadt mit der wirtschaftlichen (=urbane Wertschöpfung), zivilgesellschaftlichen (=Aufenthalt, soziales Verweilen und sozialer Raum), verkehrstechnischen (=symbiotische Mobilität) und baulichen (=Identität und Image) Relevanz insgesamt mindestens vier Teilfunktionen zu.²

Betont wird sowohl in den Studien als auch den bundesweiten Expertengesprächen, über den Funktionsbegriff hinaus zu denken und die Funktionen in Relation zu deren notwendigen Rahmenbedingungen und **Verflechtungen** zu denken. Gilt es beispielsweise die Funktion „Wohnen“ zu beschreiben, reicht es im Sinne der Multifunktionalität nicht aus, die Einheit per se zu betrachten, sondern mit den einhergehenden Funktionen zu begreifen, beispielsweise das Vorhalten einer funktionierenden sozialen Infrastruktur.

Multifunktionalität ist Gestaltungsaufgabe mit Nutzungskonflikten:

Als zentrales, übereinstimmendes Merkmal (Merkmal 2) zeigt sich die zu gestaltende und auch **gestaltbare Kombination** unterschiedlicher Nutzungen auf engstem Raum. Beispielhaft genannt werden oftmals Einzelhandelsnutzungen, Wohnnutzungen, Aufenthaltsräume, usw. Welche Nutzungen zwingend („muss“) oder möglichst („sollte“) hierzu zählen, wird nicht übereinstimmend definiert, auch wenn die Funktionen „Handel“, „Gastronomie“ und „Wohnen“ meist benannt werden. Eine Quantifizierung von Multifunktionalität existiert bisher folgerichtig ebenso nicht. Dies scheint auch insofern logisch, als beispielsweise wirtschaftliche Rahmenbedingungen von Nutzungen sowohl von der Größe der Kommune als auch dem Wettbewerbsumfeld abhängen.

¹ vgl. beispielsweise BMI, 2021; BBSR, 2021; Klemme, 2022; Rieper und Schrote, 2022; Pfnür, 2023.

² vgl. Vrhovac et al., 2021; Appel und Hardaker, 2022; Pfnür, 2023.

Mit dieser Kombination unterschiedlicher Nutzungen gehen sowohl laut Studien als auch Expertengespräche untrennbar **Nutzungskonflikte** einher (Merkmal 3). Die Gestaltungsaufgabe besteht demnach im Ausgleich unterschiedlicher Interessenslagen bzw. Anforderungen an ein und denselben Raum, um ein verträgliches Nebeneinander zu gewährleisten, Nutzungskonflikte also zu minimieren. **Multifunktionalität muss hergestellt**, quasi gemanagt **werden** (Merkmal 4). Studien gehen bei der Befassung mit Multifunktionalität meist implizit davon aus, die Expertengespräche verweisen explizit hierauf.

Lebendigkeit durch gemeinschaftliche Nutzung und Gestaltung:

Neben einem nicht näher definierten oder gar quantifizierten Grad an unterschiedlichen Nutzungen wird übereinstimmend „**Lebendigkeit**“ als weiteres Merkmal (Merkmal 5) von Multifunktionalität benannt. Gemeint sind dabei vor allem Aspekte wie Frequenzen aufgrund unterschiedlicher Nutzungen und zu unterschiedlichen Tages- und Nachtzeiten, eine gemeinschaftliche Nutzung unterschiedlicher Menschen nach Alter / Einkommensgruppen, usw. Multifunktionalität wird deshalb ab und an als „technokratische Übersetzung von Lebendigkeit“ verstanden.

Einzelne Studien betonen, die multifunktionale Innenstadt als „**Gemeinsam-Projekt**“ und „Ort des Gemeinwesens“ zu verstehen (Merkmal 6), welches den Menschen in die Innenstadt aller Überlegungen stellt und die Bürgerschaft und weitere Partner als Co-Planer begreift.³

„Faktor Mensch“ als zentrale Orientierung:

Ferner verweisen einzelne Studien auf die Wichtigkeit, die **Perspektive der Kunden bzw. Nutzer** mit einzubeziehen⁴ (Merkmal 7). Damit ist folglich bei der Definition von

³ vgl. u.a. Klemme, 2022, CIMA Deutschlandstudie, 2022; Appel und Hardaker, 2022, IFH Köln, 2021.

⁴ vgl. beispielsweise CIMA Deutschlandstudie, 2022; IFH Köln, 2021.

Multifunktionalität und bei der Umsetzung entsprechender Maßnahmen ein perzeptions-basierter Ansatz von Vorteil. Das heißt, die unterbewusste subjektive Wahrnehmung der Besucher ist in die Umsetzung ergänzend mitzudenken, insbesondere wenn die Innenstadt als Dritter Ort und Ort der Begegnung verstanden wird⁵.

Das Erlebnis Innenstadt beginnt somit nicht erst vor Ort, sondern vielmehr seien Elemente wie die (digitale) Informationsmöglichkeiten und Erreichbarkeit mitzudenken.

Multifunktionalität als Prozess:

Insgesamt deuten die herangezogenen Studien darauf hin, die multifunktionale Innenstadt schließlich nicht statisch zu denken, sondern als **dauerhaft angelegten Prozess** zu betrachten (Merkmal 8).⁶

Ist Multifunktionalität das künftige Paradigma bei der Entwicklung von Innenstädten, bedarf es dennoch Mindeststandards:

Die Gesprächspartner im Rahmen der bundesweiten Expertengespräche stellen teilweise heraus, dass trotz aller Schwierigkeiten einer allgemein gültigen Definition eine **Verständigung auf konkrete „Mindestanforderungen“ / Mindeststandards an Multifunktionalität notwendig** ist. Nur dann könnten zielgerichtete Förderungen künftig erfolgen und nur dann wäre eine Überwindung reiner „Experimentierräume“ möglich.

⁵ vgl. beispielsweise CIMA Deutschlandstudie 2022; Deutscher Städtetag, 2021.

⁶ vgl. beispielsweise Weidner und Ribbeck-Lampel, 2022.

4.2.2 Neue Aspekte von Multifunktionalität

<< Das Neue bei Multifunktionalität ist, dass sich die Komplementärfunktionen verschoben haben: nicht kommerzielle Mieter, kulturelle Nutzungen, Gastronomie usw. sind mittlerweile nötig, um andere Funktionen wie Handel zu beleben. >>

(Quelle: Expertengespräche bundesweit)

Multifunktionalität im Sinne von Nutzungsmischung ist keineswegs ein neuer Ansatz. Darauf verweisen allein zahlreiche Studien. Das „Neue“ ist gemäß bundesweiten Expertengesprächen jedoch beispielsweise (Auswahl):

- Seit mehreren Jahrzehnten basierte Innenstadtentwicklung implizit auf der Stärkung der Handelsfunktion. „Frequenz durch den Handel“ war der Ansatz. Entsprechend wurden nicht selten unter „Innenstadtentwicklung“ einerseits Maßnahmen im Sinne des besonderen Städtebaurechts, also bspw. städtebauliche Entwicklungen in Sanierungsgebieten verstanden. Andererseits wurden für die Stärkung der „Funktionen“ ein Einzelhandelskonzept – letztlich also ein monofunktionales Konzept – erarbeitet. Mit den Strukturumwälzungen im Einzelhandel geraten auf diese „Verkaufslogik“ fokussierten Innenstädte in Schwierigkeiten. Das Neue: Seit einigen Jahren sind davon **sämtliche Kommunen, gleich welcher Größe, betroffen**, auch in starken Mittelzentren und Oberzentren. Mit der Orientierung am Paradigma der Multifunktionalität geht eine Abkehr von der Verkaufslogik einher. Es wird akzeptiert, dass der Handel alleiniger Anker der Innenstadtbelebung nicht mehr sein kann. Damit werden aber auch neue Instrumente und Strategien der Innenstadtentwicklung notwendig.
- Die **Rahmenbedingungen** der Innenstadtentwicklung haben sich verändert. Es bestehen neue Anforderungen beispielsweise an die Mobilität, an die Klimaanpassungs- und Digitalisierungsfähigkeit der Innenstädte. Diese Herausforderungen sind ebenso nicht neu – sie schlagen nun aber sowohl gleichzeitig als auch

intensiv durch. Das Neue: einzelne Lösungsansätze (Mobilitätskonzept, städtebauliche Maßnahmen, usw.) reichen nicht mehr aus, sondern müssen **vernetzt und gleichzeitig gedacht und gemacht** werden – mit extrem hohen Anforderungen an alle Akteure und die eingesetzten Instrumente, verbunden mit hoher Unsicherheit. Entsprechend haben „Pop-up-Konzepte“, „Laboransätze“ und „Experimentier-Räume“ an Bedeutung gewonnen. Sie sind Versuche, der Unsicherheit respektive geminderten Planbarkeit entgegenzutreten.

- Die **Wahrnehmung von „Innenstadt“** und deren Bedeutung hat sich insbesondere im Zuge der Corona-Lockdowns gewandelt. „Innenstadt ist Thema“ – sie scheint die Krisen (Beispiele: Personalmangel, daher weniger Stände auf dem Wochenmarkt, verkürzte Öffnungszeiten von Gastronomiebetrieben, usw.; Rückzug des Einzelhandels generell und nun auch in vormals 1A-Lagen, daher mehr wahrnehmbare Leerstände bzw. „Verödung“ von Innenstädten) in besonderem Maße offensichtlich werden zu lassen.
- Nicht nur die Wahrnehmung von „Innenstadt“ hat sich verändert. Auch das Verständnis, wie deren Stärkung und Entwicklung erfolgen sollte, ist im Wandel begriffen. Wie auch in der Neuen Leipzig Charta für die gesamte Kommunalentwicklung definiert, wird die Entwicklung der Innenstädte v.a. **als Gemeinschaftsaufgabe** unterschiedlichster Akteure (aus Handel, Gastronomie, Dienstleistungen, Bildung, Politik, Verwaltung, usw.) und der Bürgerschaft insgesamt nun begriffen. Damit sollen die Innenstädte gemäß der bundesweiten Expertengespräche auch stärker als bisher eine Abbildung der Stadtgesellschaft sein und Angebote für alle inkludieren.

4.2.3 Zwischenfazit 1: Eine Orientierung auf dem Weg zur Multifunktionalität

<< Verstanden wird hierunter [Multifunktionalität] die Abkehr von der Idee einer Leitfunktion in den Innenstädten, hin zu einer Funktions- und Nutzungsvielfalt mit mehr oder weniger gleichwertigen Nutzungen, die zu dem Bedeutungsgewinn der Innenstädte beitragen sollen. >>

(Quelle: Prof. Dr. Andreas Pfnür (Hrsg.), 2023: Transformation deutscher Innenstädte aus Sicht der Eigentümer. State of the Art der wissenschaftlichen Diskussion), abrufbar unter: https://www.real-estate.bwl.tu-darmstadt.de/media/bwl9/dateien/2211_jcre_innenstaedte/Arbeitspapier_Nr_48.pdf

Sollen Diskussionen zu Hemmnissen und deren Überwindung bei der Entwicklung multifunktionaler Innenstädte zielführend sein, bedarf es – so die Erkenntnis aus der Analyse von Studien und bundesweiter Expertengespräche – eines einheitlichen Verständnisses von Multifunktionalität. Die Abbildung 6 „Elemente und Mindestanforderungen an multifunktionale Innenstädte“ in diesem Kapitel fasst die zentralen Erkenntnisse zusammen. Sie ist als Beitrag für eine aus Gutachtersicht elementar wichtige Diskussion über Multifunktionalität zu verstehen. Hemmnisse und Lösungsansätze bei der Entwicklung multifunktionaler Innenstädte können später anhand der folgenden Ergebnisse strukturiert werden.

Sieben Elemente als Mindeststandard einer multifunktionalen Innenstadt:

Wird eine multifunktionale Innenstadt angestrebt, so sind sieben Elemente zu berücksichtigen bzw. zu entwickeln:

1. Angebote zur **Versorgung und zum Shopping**. Gemeint sind Angebote aus dem Einzelhandel wie auch personenbezogene Dienstleistungen wie beispielsweise Friseure, Physiotherapie, Bankfilialen, usw. Auch kleine Kommunen müssen ein Mindestmaß an Versorgungsmöglichkeiten anbieten können, größere Kommunen werden zudem Angebote im Sinne von „Shopping“ vorhalten können.

2. Angebote der **Gastronomie**. In kleineren Innenstädten können diese in Form eines Mittagsimbisses mit Aufenthaltsmöglichkeit / Außengastronomie vorhanden sein.
3. Angebote im Bereich „**Arbeiten**“. Diese umfassen Angebote im Sinne von öffentlichen Dienstleistungen, bei kleinen Kommunen in der Regel das Rathaus. Frequenz entsteht hierbei v.a. durch die Mitarbeitenden der Verwaltung selbst (bspw. etwaige Nutzung des gastronomischen Angebotes in der Mittagspause). Die Stärkung der öffentlichen Verwaltung in der Innenstadt dürfte künftig immer weniger zu Frequenz aufgrund von Bürgern, die vor Ort Dienstleistungen nachfragen, führen, da mit der Digitalisierung von Verwaltungsdienstleistungen ja gerade die Zahl der „Besuche auf dem Amt vor Ort“ reduziert werden sollen. Daher müssen privatwirtschaftliche Nutzungen (unternehmensbezogene Dienstleistungen, Handwerksbetriebe, Co-Working-Spaces usw.) angesiedelt bzw. gestärkt werden.
4. Angebote im „**Wohnen**“. Auch in kleineren Innenstädten müssen für lebendige Nutzungsmischung unterschiedliche Wohnraumangebote vorhanden sein.
5. **Soziale Vielfalt als Abbild der jeweiligen Gemeinde- / Stadtgesellschaft**. Die Innenstadt soll Aufenthaltsraum „für alle“ sein. Dies muss auch in kleineren Kommunen ermöglicht werden.
6. **Qualitätvoller Aufenthaltsraum**. Die Ausprägung der Innenstadt als Aufenthaltsraum variiert auch mit der Größe der Kommune. Mindestanforderung ist ein öffentlicher Platz und / oder eine Bürgereinrichtung als Treffpunkt. Nur dann besteht ansatzweise ein Element eines Third Places, letztlich eines Ausgleichsortes neben zuhause und Arbeitsplatz. Der öffentliche Raum sollte idealerweise identitätsprägende Elemente enthalten und Aufenthalte bei Hitze ermöglichen bzw. mit Starkregenereignissen und weiteren Klimafolgen „umgehen können“.

7. **Teilhabe und Strukturen für eine Ko-Kreation** sind ebenfalls prägend für eine multifunktionale Innenstadt. Nur wenn eine regelmäßige Beteiligung bei der Definition der weiteren Entwicklung der Innenstadt und nur wenn auch Formate zur Beteiligung bei der Umsetzung der Innenstadtentwicklung bestehen, gelingt auch eine Identifikation mit diesem.

Ausdifferenzierung und zwei weitere Elemente:

Mit zunehmender Größe der Kommune gelingt ein breiteres Angebot bei allen sieben Elementen, zudem auch eine **stärkere „Tiefe“ bzw. Auswahl der Angebote**. Während beispielsweise kleinere Kommunen eine geringere Anzahl an Betrieben aufweisen, können größere Kommunen einen deutlich breiteren Mix aufweisen. Ebenso sind Aufenthaltsräume bei kleineren Kommunen auf eine oder sehr wenige Platzlagen beschränkt, während in größeren Städten mehrere Platzlagen als auch Straßenräume verschiedenen Funktionen als Aufenthaltsraum (Treffpunkt, Erholungsraum, Spielbereich etc.) aufweisen können.

Zwei weitere Elemente, die stark auch von einem großen Kaufkraftpotenzial abhängen, ergänzen dann die Multifunktionalität der Innenstadt:

8. **Tag-, Abend- und Nachtleben sowie Strukturen hierfür**. Großstädte weisen das Potenzial beispielsweise für eine Clubszene auf. Frequenzen können also auch in den Nachtstunden gesteuert werden.
9. **Freizeit und weitere Komplementärfunktionen**. Komplementärfunktionen können beispielsweise Bildungseinrichtungen sein.

Orientierung für Innenstadtstrategien:

Die Analysen machen nicht nur deutlich, dass es mindestens sieben, bei größeren Kommunen neun Elemente bedarf, um eine multifunktionale Innenstadt zu entwickeln. Die Elemente geben auch erste Orientierungen für deren Gestaltung:

- **Gebundene und freie Frequenzen schaffen:** Erste Ansätze insbesondere für Kommunen selbst bieten sich in der Stärkung von Angeboten, die quasi zu einem Besuch der Innenstadt „zwingen“: Arbeitsstätten, öffentliche Dienstleistungen, Wohnraum, teilweise auch Versorgungsangebote des täglichen Bedarfs, Bildungsangebote usw. Bürger sind bei Nachfrage dieser an den Besuch der Innenstadt gebunden, es entsteht regelmäßige Frequenz. Ob Anbieter aus den Bereichen „Shopping“, Gastronomie, Dienstleistungen sowie Freizeiteinrichtungen hingegen aufgesucht werden, hängt von deren Qualität, von Alternativangeboten usw. ab. Hier sind Bürger eher „frei“ in der Entscheidung, diese aufzusuchen.
- **„Reichweiten“ / Bedeutungsüberschüsse steuern:** Die einzelnen Elemente sind auch unterschiedlich „raumbedeutsam“. Je spezialisierter und / oder breiter ein Angebot, desto stärker zieht diese Nachfrage auch von außerhalb der Standortkommune an. Die „Reichweiten“ von Angeboten sind also unterschiedlich: wenig Reichweite hat die Funktion „Wohnen“, eine äußerst hohe Reichweite hat ein ausdifferenziertes Shopping-Angebot. Diese Logik findet im Übrigen in der bundesweiten Raumplanung Anwendung. Für die Innenstadtentwicklung bedeutet dies, dass ein Mix aus Angeboten mit unterschiedlicher Reichweite anzustreben ist.

Erreichbarkeit: Kein Element von Multifunktionalität, aber notwendige Bedingung:

Die bundesweiten Expertengespräche wie auch die Auswertung deutschlandweiter Studien zeigt: Die Erreichbarkeit ist kein konstituierendes Element von Multifunktionalität. Gleichwohl ist sie Voraussetzung für Frequenz in der Innenstadt. Salopp formuliert: „Niemand fährt zum Parken in die Innenstadt. Stets ist Grund ein bestimmtes Angebot in der Innenstadt. Sehr wohl aber muss ich dieses Angebot gut erreichen können“.

Die Analysen zeigen drei Formen der Erreichbarkeit:

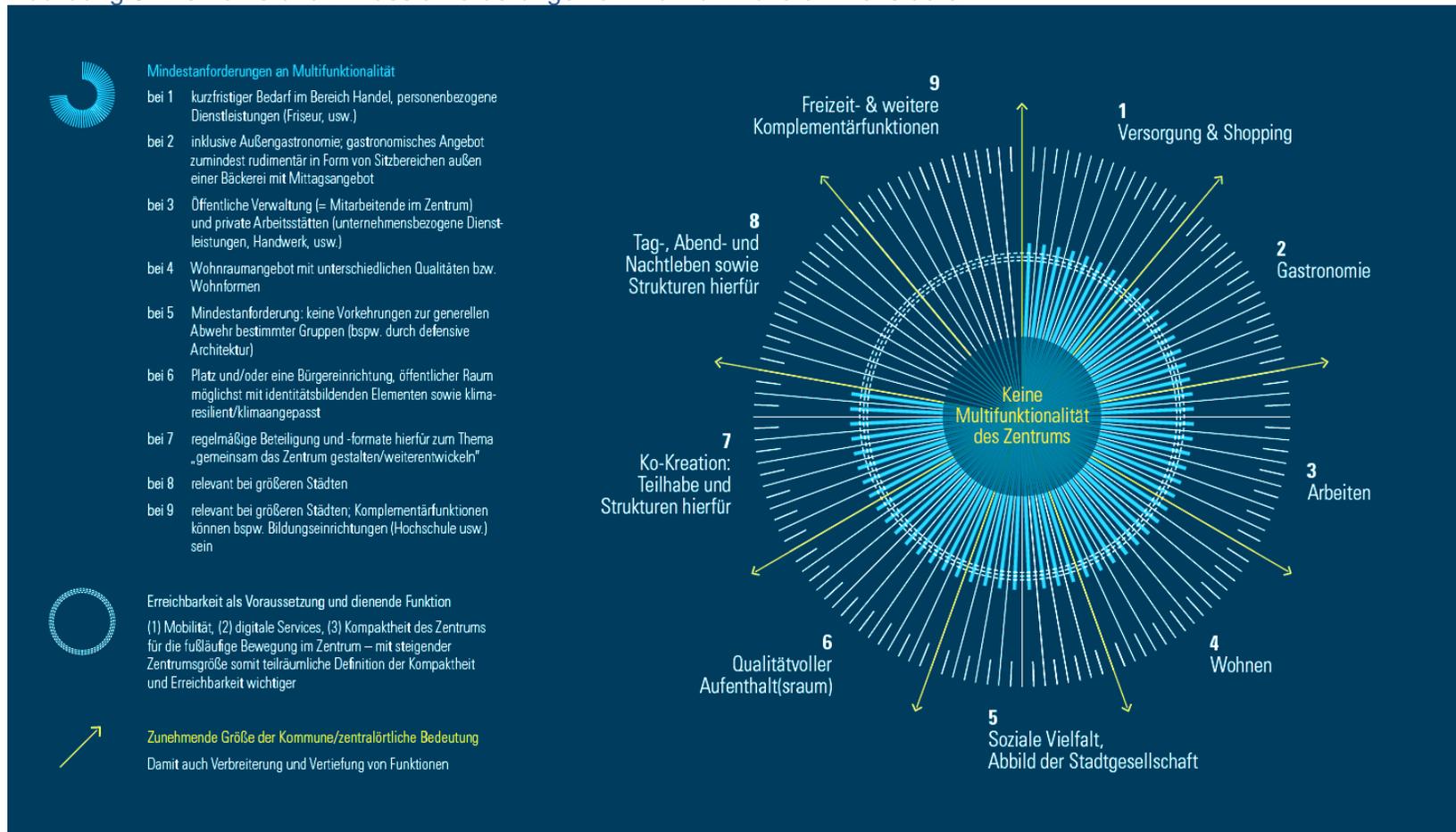
1. **Mobilität für das Erreichen der Innenstadt:** Keine der ausgewerteten Studien konnte definieren, ob ein autofreier Bereich in der Innenstadt zwingend ist bzw. ab welcher Größe eine Fußgängerzone sinnvoll ist bzw. welche räumliche Ausdehnung diese evtl. haben sollte / darf. Es bleibt eine jeweils individuell zu treffende Entscheidung vor Ort in jeder Innenstadt. Ablesbar sind aber folgende Annäherungen:

Insbesondere im ländlichen Raum mit lückenhaftem Angebot an öffentlichem Personennahverkehr (ÖPNV) wird auf absehbare Zeit der Pkw ein wichtiger Verkehrsträger zur Erreichung der Innenstadt bleiben. Eine Erreichbarkeit der Innenstadt ist auch für diesen Verkehrsträger zu gewährleisten.

Die Kombination von / der Wechsel zwischen verschiedenen Verkehrsträgern ist spürbar auszubauen.

2. **Erreichbarkeit der Innenstadt auf digitalem Weg.** Dies meint: Unabhängig von der Größe der Innenstadt fordern mehrere Studien einen Ausbau **digitaler Services** in der Innenstadt. Ambivalent bleibt dabei auch in den Expertengesprächen, ob ein Online-Marktplatz mit Shop-Funktion zu diesen Services gehören muss. In jedem Fall ist das tatsächliche Informationsverhalten von Menschen aufzugreifen.
3. **Fußläufige Erreichbarkeit innerhalb der Innenstadt.** Selbst wenn siedlungsstrukturell und / oder topografisch bedingt eine Kompaktheit der Innenstadt nicht herstellbar ist, so sind Kopplungen von Nutzungen und eine Gesamterlebbarkeit der Innenstadt so einfach als möglich zu gestalten – in Form einer besseren Orientierung z.B. durch Leitsysteme usw.

Abbildung 6: Elemente und Mindestanforderungen an multifunktionale Innenstädte



Quelle: imakomm AKADEMIE, 2023.

4.2.4 Zwischenfazit 2: Zentrale Aussagen zum Modell der Multifunktionalität

Prägnant zusammengefasst bedeutet das Gedankenmodell zur Multifunktionalität:

Das Modell als Orientierung:

1. **Multifunktionalität muss näher definiert werden**, um in / von einer kommunalen Innenstadt auch entwickelt werden zu können sowie, um auf Landes- und Bundesebene auch zielgerichteter gefördert werden zu können.
2. Es bestehen **sieben Mindestanforderungen an Multifunktionalität**, darunter auch prozessorientierte Themen wie Beteiligung, auch unter Berücksichtigung unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen (sozialer Status, Herkunft etc.).

Das Modell als Basis für die Innenstadtstrategie:

3. Das Modell gibt den Kommunen und weiteren Akteuren **grundsätzliche Ansatzpunkte** vor:
 - Es berücksichtigt, dass die neun Elemente / Funktionen (siehe Abbildung 6) unterschiedliche „Reichweiten“ haben. Eine Innenstadt ist nicht multifunktional, wenn sie ausschließlich Funktionen stärkt, die kaum Belegung von außen anziehen. Eine „Wohn-Innenstadt“ ist vor diesem Hintergrund keine multifunktionale Innenstadt.
 - Es folgt zudem der Logik, dass bestimmte Funktionen / Elemente zum Innenstadtbesuch quasi „zwingen“ (Besuch der Musikschule zum Klavierunterricht, Aufsuchen der Arbeitsstätte in der Innenstadt, usw.). Diese Funktionen generieren insofern „gebundene Frequenz“ – quasi ein Grundrauschen an Belegung. Die Schaffung dieses Grundrauschens

kann von Kommunen tatsächlich oft gestaltet werden (ein „Grundrauschen“ durch Einzelhandelsbetriebe liegt wenig in kommunaler Hand). Kommunalen Ansatz sollte also v.a. auch die Definition solcher Funktionen mit gebundener Frequenz sein und Bemühungen, diese in der Innenstadt zu etablieren bzw. Auslagerungen von solchen Funktionen „nach draußen“ zu unterlassen.

4. Das Modell gibt den Kommunen und weiteren Akteuren klare **Ansatzpunkte bei einzelnen Funktionen** vor. Ein Beispiel:

Thema „Einzelhandel“: Die Differenzierung nach „Versorgung“ einerseits und „Shopping“ andererseits zeigt: Jede Innenstadt muss sich wesentlich stärker (wieder) auf das Rückholen und den Ausbau von Handelsangeboten im kurzfristigen Bedarfsbereich (Lebensmittel, Drogeriewaren, „Kiosksortiment“) fokussieren. Die Angebote gingen den Innenstädten verloren – durch marktbedingte Entwicklungen (Flächenbedarfe der Anbietenden usw.), aber auch durch Fehler bei der kommunalen Steuerung. Fehlt die Versorgungsfunktion des Einzelhandels in der Innenstadt, ist beispielsweise ein Ausbau zu einem attraktiven Wohnstandort kaum denkbar.

4.3 Ergebnis 2: Innenstadt-Strategien zur Transformation

4.3.1 Elemente einer „guten“ Innenstadt-Strategie

<< Die Beispiele zeigen, dass Umstrukturierung und Innenstadtbelebung auf Dauer angelegte und dynamische Prozesse sind, die zugleich langfristige Finanzierungs- und Umsetzungsstrategien sowie personelle Kapazitäten (Kümmerer, Regisseur, Intendant) erfordern. >>

(Quelle Alexandra Appel und Sina Hardaker (Hrsg.): Innenstädte, Einzelhandel und Corona in Deutschland, in: Geographische Handelsforschung, 31, 2022, Seite 35)

Übersicht:

Welcher Elemente bedarf eine Innenstadtstrategie, um tatsächlich die Transformation hin zu einer multifunktionalen Innenstadt zu meistern? Diese Frage wurde ebenfalls sowohl im Rahmen der bundesweiten Expertengespräche diskutiert als auch bei der Analyse von Studien berücksichtigt. Dabei als positiv benannte kommunale Strategien wurden ebenfalls gesichtet. Zentrale Erkenntnisse sind:

- Element 1: Es bedarf überhaupt erst einmal einer dem **Paradigma Multifunktionalität** gerecht werdenden **Innenstadtstrategie**
- Element 2: „Mach es anders“ – **kooperative Innenstadtentwicklung** und entsprechende neue Denkweisen und **Beteiligungsformate professionell koordiniert**
- Element 3: Qualitätsvolle und klimaresiliente **Aufenthaltsräume**
- Element 4: Aktive und vorausschauende **Bodenpolitik** der Kommune
- Element 5: Professionelles und dialogorientiertes **Nutzungsmanagement** der Kommune

Element 6: Neue innerstädtische **Mobilität**

Element 7: Neue **Finanzierungs- und Anreizmodelle** für mehr Engagement

Element 8: **Wohnen** als wichtige Innenstadt-Funktion

Erläuterungen:

Element 1: Es bedarf überhaupt erst einmal einer dem Paradigma Multifunktionalität gerecht werdende Innenstadtstrategie:

- Bisherige Vorgehensweisen und Zielsetzungen werden, v.a. im Rahmen der bundesweiten Expertengespräche, als wenig integriert, angesehen. Selbst als „Innenstadtkonzepte“ betitelte Strategien würden sich demnach auf nur einzelne Funktionen konzentrieren und nicht – wie dem Paradigma Multifunktionalität eigentlich entsprechend – sämtliche Funktionen analysieren und berücksichtigen. Gefordert wird immer wieder eine „**multiperspektivische Betrachtung von Beginn an**“ in Form von integrierten Entwicklungskonzepten (wie z.B. integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte – ISEKs).

<< Was wir brauchen, sind „echte“ Innenstadt-ISEKs. >>

(Quelle: Expertengespräche bundesweit)

- Gute Transformationsstrategien antizipieren gemäß Literatur und Gesprächen die Unplanbarkeit künftiger Entwicklungen und Ereignisse und zeichnen sich damit durch eine **Parallelität von Umsetzung und Zieldefinition** aus. Der klassische Ablauf von Analyse-Zieldefinition-Planung-Umsetzung wird aufgegeben.
- Gute Strategien verfolgen zudem einen Ansatz, **wonach wenige Projekte Anstoß für weitere Projekte** und auch Aktivitäten Privater sein sollen.

- Strategieinhalt ist zudem auch die bereits während der Strategieerarbeitung erfolgende Definition von **Formaten, die eine dauerhafte Diskussion und Änderung der Strategie** mit vielen Akteuren festlegt. Gleiches gilt für Umsetzungsstrukturen, die immanenter Bestandteil der Strategie sein sollten.

Beispiel einer aus Sicht der bundesweiten Experten guten Innenstadtstrategie:
Strategie Centrum Bremen 2030+

Die Stadt Bremen konnte mit ihrer Innenstadtstrategie eine Grundlage schaffen, die eine nachhaltige Innenstadtentwicklung als wesentliches Ziel verfolgt mit einer Fokussierung von thematischen **Entwicklungsschwerpunkten** nach **Teilbereichen**. Die **Bremen Charta** sieht sowohl Handlungsfelder vor, die sich nicht auf einzelne Nutzungen, sondern auf Aktivitäten beziehen (Erreichen, Verweilen, Nutzen) und entsprechende Schwerpunkträume. Der Prozess konnte dabei neben der Berücksichtigung bestehender Konzepte v.a. durch eine breite **Einbindung** von Akteuren und Bevölkerung (Table Talks, Fachwerkstatt, Beteiligungsfahrrad) erfolgreich umgesetzt werden.

Die definierten **Handlungsfelder** zeigen wesentliche Aspekte einer multifunktionalen Innenstadt auf (u.a. ...ein Centrum für alle, ...kleinteilig, flexibel und durchmischt oder ...vielfältiger) und stellen die Grundlage für die Umsetzung der nächsten Jahre dar.

Weitere Infos zum Beispiel hier:

<https://bau.bremen.de/stadtentwicklung/stadtentwicklung/zentrenentwicklung-1267036>

Quelle: Broschüre „Strategie Centrum Bremen 2030+“

Element 2: „Mach es anders“ – kooperative Innenstadtentwicklung und entsprechende neue Denkweisen und Beteiligungsformate professionell koordiniert

- Sowohl Literatur als auch Experten im Rahmen der bundesweiten Gespräche beschreiben die Notwendigkeit neuer, motivierender **Beteiligungsformate**, die geeignet sind, auch bisher wenig in Innenstadtfragen involvierte Akteure zu beteiligen.
- Gefordert werden **mehr Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten für die Beteiligten**. Notwendig hierfür seien aber auch eine Fehlerkultur sowie ein „Mind-Set“ des Ermöglichens. Hierzu werden zahlreiche Beispiele genossenschaftlicher Quartiersentwicklungen, Standortinitiativen usw. benannt.
- **Beteiligung bedarf Koordination**. Hierfür wird immer wieder auf die Notwendigkeit einer professionellen (hauptamtlichen) Koordination seitens der Kommune mit ausreichend zeitlichen und finanziellen Ressourcen verwiesen.
- Auffallend häufig wird bei kommunalen Innenstadtstrategien der **Dialog-Ansatz mit Immobilieneigentümern** angewandt (vgl. auch Element 5 „Nutzungsmanagement“).

Beispiel einer aus Sicht der bundesweiten Experten guten Innenstadtstrategie: Beteiligungsansatz der Stadt Münster

Die Stadt Münster setzt schon seit mehreren Jahren auf eine sehr **aktive Beteiligungsstruktur** in der Entwicklung der Stadt mit einem Blick auf eine **nachhaltige und soziale Zukunftsmission**. Diese bezieht sich nicht nur auf die Innenstadt, sondern auf zahlreiche Projekte und Zielsetzungen in der Stadtentwicklung, die auch das Miteinander und die Identifikation mit der Stadt weiter vorantreiben. Aber auch die innerstädtischen Entwicklungen sehen unter **#muenstersmittemachen** neben strategischen Grundlagen im Rahmen des Zukunftskonzeptes INSEK zahlreiche Beteiligungsformate vor und vor allem auf die Umsetzung von Maßnahmenansätzen durch Fördermittel, die von der Bevölkerung eingebracht werden. Neben Zukunftspaziergängen, Stadtforen oder Ideenwettbewerben wird eine **Mitmachkultur** weiter gefördert.

Weitere Infos zum Beispiel hier:

<https://www.muensterzukunft.de/>; <https://www.stadt-muenster.de/muenstersmittemachen/startseite>

Quelle: Stadt Münster

Element 3: Qualitätsvolle und klimaresiliente Aufenthaltsräume

- Nicht als „Dekor“ verstanden, sondern als echter Besuchsgrund und wesentliches Element einer multifunktionalen Innenstadt beschrieben wird ein **qualitätsvoller Aufenthaltsraum**. Hieran knüpft die Diskussion zu „Dritten Orten“ (Third Places) an. Betont wird, dass sowohl eine attraktive städtebauliche Kulisse (entweder als erhaltenes historisches Ensemble oder anderweitig baukulturell bedeutsam – beispielhaft genannt werden u.a. Hildesheim und Frankfurt) – als auch ein vielseitig nutzbarer öffentlicher Raum wichtig sind.
- Untrennbar damit verknüpft ist in nahezu allen Studien, kommunalen Strategien aber auch bei den Ausführungen der bundesweiten Experten ein öffentlicher Raum, der klimaangepasst bzw. sogar klimaresilient ist bzw. so umgestaltet wird. Dies meint Maßnahmen zur Ertüchtigung der **blauen (Wasser) und grünen (Bepflanzung/Beschattung) Infrastruktur**. Betont wird, dass hiermit wiederum eine steigende Erlebbarkeit von Innenstadt verbunden ist – beispielsweise in Form der Schaffung einer Zugänglichkeit zu bisher kaum erlebbaren Gewässern (als Beispiel genannt werden u.a. die Stadt Landau/Pfalz sowie die Ansätze in der Stadt Essen/NRW).

Beispiel einer aus Sicht der bundesweiten Experten guten Innenstadtstrategie:
Grüne, blaue Konzepte im Stadtraum – Stadt Essen

Die Stadt Essen zeigt auf, dass **grüne und blaue Infrastruktur** ein wesentliches Element in der Stadtentwicklung darstellen können, aber auch einer **umfassenden Planung** bedürfen. Die Stadt Essen hat mit einem Monitoring-Programm in unterschiedlichen Phasen ein „**atmendes**“ **Projekt** der gesamtstädtischen **Freiraumgestaltung** umgesetzt. Handlungsansätze zur **Klimaneutralität**, Klimaanpassung, Klimaschutz und weiteren Herausforderungen finden Eingang in die Planung der Stadt. Die Stadt wurde bereits 2017 mit der Ernennung zur **Grünen Hauptstadt Europas** in ihrer erfolgreichen Umsetzung bestätigt. Die Ansätze finden sich auch in der Innenstadt mit dem Prozess **Zukunft.Essen.Innenstadt** wieder, der Themen wie Begrünung, Aufenthaltsqualität, Sauberkeit und Sicherheit mit in den Fokus rückt neben Konzepten für eine Stärkung von Handel und Gastronomie, die sich für eine starke Innenstadt entsprechend ergänzen.

Weitere Infos zum Beispiel hier:

https://www.essen.de/e_magazin/emagazin_1488645.de.html, https://www.essen.de/dasistessen/leben_im_gruenen/_gruen_in_essen.de.jsp

Quelle: Stadt Essen

Element 4: Aktive und vorausschauende Bodenpolitik der Kommune

- Eine multifunktionale Innenstadt bedarf zahlreicher Nutzungen – auch gemeinwohlorientierter bzw. wenig renditeträchtiger Angebote. Eine Etablierung solcher Nutzungen allein durch Marktmechanismen wird meist als unrealistisch bezeichnet. Folgerichtig wird **eine aktive Bodenpolitik** der Städte und Gemeinden als weiteres wesentliches Element einer Innenstadtstrategie skizziert. An dieser Stelle finden sich auch in den analysierten Studien oftmals Hinweise auf dabei auftretende Hemmnisse – von nicht ausreichenden kommunalen Finanzmitteln über den oft fehlenden „Zugriff“ auf entsprechende Grundstücke bis hin zu einem vermeintlich fehlenden Mind-Set der Entscheider. Als gelungene Beispiele einer auch langfristig orientierten Bodenpolitik werden u.a. die Städte Tübingen (Ansatz über Konzeptvergabe bei der Quartiersentwicklung), Ulm (Aufkauf und Überlassung von Grundstücken auf Basis des Erbbaurechts) und Antwerpen (siehe unten) benannt.
- Insbesondere in der Literatur werden auch genossenschaftliche Ansätze bzw. bürgerschaftlich initiierte Stadt- und Ortsteil-bezogene Begegnungs- und Versorgungsstätten als ein weiteres von mehreren Elementen einer aktiven, hier begleiteten, Bodenpolitik genannt.

Beispiel einer aus Sicht der bundesweiten Experten guten Innenstadtstrategie:
AG Vespa – Stadt Antwerpen

Die Stadt Antwerpen stellt sich mit dem **Grundstücks- und Immobilienprogramm der AG VESPA** aktiv der **Behebung von Leerständen und sanierungsbedürftigen Gebäuden** durch einen aktiven Umgang mit der Entwicklung von Einzelgrundstücken. Diese städtische Wohnungsbaugesellschaft kauft baufällige Gebäude in „Problemvierteln“ auf, um hier auch durch Sanierung und die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum Aufwertungsprozesse in Gang zu setzen, die gleichzeitig **Mitnahmeeffekte** und neue Initiativen für das Umfeld erreichen können. Die Erlöse aus den Verkäufen mit einem Fokus auf Familien und jüngere Generationen fließen in einen **Umlauffond**, der weitere Käufe und Sanierungen ermöglicht, wenn auch aufgrund der angepassten Preise nicht vollumfänglich kostendeckend, so dass auch **überregionale Stadtentwicklungsfonds** eingebunden werden. Gleichzeitig werden über die Projekte junge Architekten gefördert, die in die Umsetzung und Sanierung eingebunden werden.

Weitere Infos zum Beispiel hier: www.bauwelt.de 201 | 2014

Quelle: StadtBauwelt

Element 5: Professionelles und dialogorientiertes Nutzungsmanagement

- Neben der „eigenen“ Bodenpolitik der Kommune scheint zudem ein zentrales Element einer Innenstadtstrategie in einem **Nutzungsmanagement** zu liegen. Gemeint ist damit eine (proaktive) Vermeidung und unauffällige bzw. vorteilhafte Gestaltung von Leerständen, v.a. aber das Management von Zwischennutzungen sowie die Organisation dauerhafter Nachnutzungen bei Leerständen in Kooperation von Eigentümern und Kommune.
- Die Gesprächspartner betonen die Notwendigkeit, diese Tätigkeit „nicht nebenher“, sondern mit v.a. entsprechenden zeitlichen Ressourcen auszustatten, also **professionell** anzugehen. Diese sind auch nötig – werden doch v.a. auch testweise (Zwischen)Nutzungen als Ansatz benannt (Pop-up-Stores), die es zu managen gilt.
- Zudem ist fast allen in der Literatur und bei kommunalen Strategien gefundenen Ansätzen die **Dialogorientierung** gemein: ein dauerhafter Austausch mit Immobilieneigentümern (ohne den auch nicht ein notwendiges Vertrauensverhältnis entsteht) und die Herstellung eines „Match“ von Angebot und Nachfrage.

Beispiel einer aus Sicht der bundesweiten Experten guten Innenstadtstrategie:
Programm Hanau aufLADEN – Stadt Hanau

Die Stadt Hanau hat zusammen mit der Hanau Marketing GmbH das **Programm Hanau aufLADEN** entwickelt, um sich aktiv dem Thema **Leerstandsbehebung**, An-siedlungsmanagement und auch **Innenstadtstärkung** zu stellen. Unterschiedliche Maßnahmen sollen das Angebot in der Innenstadt und auch mehreren Stadtteilen aufwerten und neue kreative Geschäftsideen unterstützen. Neben der Umsetzung von Pop-up Stores, der finanziellen Unterstützung von Gründern, ist auch ein **Experimentierfeld** für gastronomische Konzepte und Veranstaltungen in Außenbereichen sowie auch die **Förderung der Ansiedlung von Betrieben** in wesentlichen Branchen für eine Innenstadtbelebung Teil des Gesamtprojektes. Neben allen sichtbaren Einzelmaßnahmen stellt die **Vorkaufsrechtsatzung** der Stadt ein wichtiges Instrument dar, um – neben der Möglichkeit von Erwerb und An-mietung eingebunden zu werden – in aktuelle Verkäufe ggf. auch in die Planungen eingreifen zu können und auch Kauf- und Mietkonditionen gegebenenfalls beeinflussen zu können.

Weitere Infos zum Beispiel hier: <https://zukunft-hanau.de/hanau-aufladen/>

Quelle: Stadt Hanau

Element 6: Neue innerstädtische Mobilität

- Die interviewten Experten wie auch Studien verweisen auf die Notwendigkeit, Innenstädte auch verkehrlich „neu zu denken“. Dabei wird der Begriff Verkehr – besser: Mobilität, Erreichbarkeit und Kompaktheit – weit gefasst. Als Leitlinie für „Kompaktheit“ wird dabei der Ansatz der „**15-Minuten-Stadt**“ benannt, also eine Mischung wesentlicher Nutzungen des alltäglichen Bedarfs, die in einer Entfernung von 15 Gehminuten bzw. mit nachhaltigen Verkehrsmitteln erreicht werden sollten.
- Auffallend: Als „neu“ wird damit die Notwendigkeit bezeichnet, den **motorisierten Individualverkehr (MIV, v.a. Pkw) in den Innenstädten zurückzudrängen**, sich seiner Dominanz zu entledigen. Fachlich fundierte Diskussionen, in welchem „Maße“ dies zu erfolgen hat, fehlen meist. Demgegenüber scheinen in der Praxis, so auch Hinweise im Rahmen der Expertengespräche, dogmatische Sichtweisen („Verkehr überall raus“ / autofreie Innenstadt versus „Fußgängerzone wieder öffnen“) unvereinbar aufeinander zu prallen.
- Konstruktive Diskussionsbeiträge und Beispiele zeigen zum einen den Ansatz **ganzheitlicher Verkehrskonzepte**, in denen alle Verkehrsträger gleichermaßen betrachtet und aufeinander abgestimmt werden.
- Zum anderen wird – zur Steigerung der Aufenthaltsqualität (auch mit Aspekten von Sicherheit) – die Lösung des Andienungsverkehrs thematisiert („**Letzte-Meile-Problem**“). Ansätze hierbei liegen beispielsweise in innenstadtnahen „Hubs“ (hier: Umschlagplätze von Waren bspw. in einem Parkhaus auf e-mobil betriebene Fahrzeuge zur Lieferung innerhalb der Innenstadt zu bestimmten Zeiten).
- Darüber hinaus wird als Ansatz der Verkehrslenkung (nicht Vermeidung) eine **digitalisierte Verkehrslenkung** (bspw. auch Echtzeit-Parkplatzangaben) beschrieben. Zahlreiche Beispiele insgesamt arbeiten derzeit als Versuch / Reallabor, bei dem temporäre Änderungen und deren Auswirkungen getestet werden.

Als Positivbeispiele für „neue Mobilität“ in Baden-Württemberg genannt werden
u.a. Karlsruhe, Mannheim und Ulm.

Beispiel einer aus Sicht der bundesweiten Experten guten Innenstadtstrategie:
Öffentlicher Raum und Mobilität Innenstadt – Stadt Karlsruhe

In der Stadt Karlsruhe wurden im Jahr 2022 durch mehrere **Reallabore** verkehrsfreie Räume in Form einer zeitlich begrenzten Testphase umgesetzt. Es sollten neue **Aufenthaltsräume** entstehen / erprobt werden. Der Prozess wurde von der Universität Karlsruhe begleitet und analysiert. Die Ansätze konnten eine hohe **positive Resonanz** erzielen, so dass eine langfristige **Etablierung der Fußgängerzone** im Bereich Passagehof bereits eingeführt wurde. Geänderte Verkehrs- und Lieferbedingungen, Sitz- und Begrünungselemente sowie eine Bodenbemalung lassen einen neuen Stadtraum, auch unter **Mitsprache der Bevölkerung**, entstehen

Weitere Infos zum Beispiel hier:

<https://www.karlsruhe.de/mobilitaet-stadtbild/stadtplanung/staedtebauliche-projekte/oeffentlicher-raum-und-mobilitaet-innenstadt/weiterentwicklung-passagehof>, <https://www.karlsruhe.de/themen/platz-fuer-mehr>

Quelle: Stadt Karlsruhe

Element 7: Neue Finanzierungs- und Anreizmodelle für mehr Engagement

- Ein weiterer Aspekt fällt insbesondere bei kommunalen Strategien (weniger bei der Nennung durch Experten) auf: Um zukunftsweisende Projekte zur Innenstadt-Transformation zu finanzieren, werden Mischfinanzierungen (öffentliche / kommunale Mittel + private Mittel, oder aber „kommunale Mittel gegen Engagement“) angewandt, meist als **Innenstadt-Fonds** bezeichnet. Als Beispiele genannt und beschrieben werden u.a. der „Zukunftsfonds Innenstadt Verden“, der „Zukunftsfonds Ortskernentwicklung Landkreis Osnabrück“, der „Bochum-Fonds“ usw.

Beispiel einer aus Sicht der bundesweiten Experten guten Innenstadtstrategie:
Bochum

Die Stadt Bochum setzt mit dem Bochum-Fonds ein Zeichen für die Unterstützung von privaten Aktivitäten, Engagements und Ideen zur Stadtbelebung und Zusammenarbeit. Das Projekt ist Teil der Bochum-Strategie und fördert private Projektideen, wie Graffiti-Workshops oder Stadtgärten und Parklets als Nachbarschaftstreffpunkt. Das jährlich bereit gestellte Budget umfasst einen Euro pro Einwohner.

Das Konzept soll gerade auch Projekte außerhalb von Gebieten der aktiven Stadterneuerung ermöglichen, um somit auch die Verfügbarkeit von Förderkulissen auszugleichen. Ziel sind immer Projekte mit Gemeinwohlgedanken und Eigeninitiative für ein gemeinsames Bewusstsein für die Standortentwicklung.

Weitere Infos zum Beispiel hier:
<https://www.bochum-fonds.de/>

Quelle: Stadt Bochum.

Element 8: Wohnen als wichtige Innenstadt-Funktion

- Die Funktion **Wohnen** wird als wichtiges Element einer multifunktionalen Innenstadt beschrieben. Nicht gemeint ist damit der Ansatz einer reinen Leerstands-Vermeidung („Wenn ich einen Leerstand habe, dann baue ich um und vermiete dann Wohnungen – auch ohne Modernisierungsmaßnahmen“), sondern eine Berücksichtigung und (Wieder-)Herstellung einer qualitativ wertigen Wohnfunktion (also sowohl durch Sanierungsmaßnahmen als auch durch Neubau) in einer Innenstadt.
- In den Gesprächen mit den bundesweiten Experten wird betont, dass damit stets auch **Nutzungskonflikte** bei räumlicher Nähe beispielsweise zu Gastronomiebetrieben einhergehen.
- Gleichzeitig wird herausgestellt, dass in besonderem Maße die Funktion Wohnen **nicht isoliert** betrachtet und entwickelt werden darf. Vielmehr bedarf die Innenstadt mit der Funktion Wohnen auch Versorgungsmöglichkeiten, attraktive Aufenthaltsräume usw.

Beispiel einer aus Sicht der bundesweiten Experten guten Innenstadtstrategie:
Geretsried

In der Innenstadt von Geretsried stehen nicht nur Handel und Dienstleistungen sowie Events und Aufenthaltsqualität im Fokus der Planungen, sondern gerade auch das Thema Wohnen. Mit der Entwicklung der Neuen Mitte konnte die Stadt 2023 ein neues Zentrum eröffnen, das gerade diese umfassende Kombination wieder mehr in den Fokus nehmen sollte, um ein lebendiges Quartier für alle Bürger und Gäste zu schaffen. Das Konzept umfasst weiterhin eine fortlaufende Akteursbeteiligung zur Umsetzung von Maßnahmen wie auch einen breiten Mobilitätsansatz für eine Erreichbarkeit mit unterschiedlichen Verkehrsträgern.

Weitere Infos zum Beispiel hier:
<https://www.geretsried.de/neuemitte>

Quelle: Stadt Geretsried

4.3.2 Multifunktionalität für alle? Differenzierung nach Klein-, Mittel- und Großstädten

<< Vom Gefühl haben Groß- und Kleinstädte Vorteile gegenüber den (größeren) Mittelstädten, denn: Die größeren Mittelstädte haben zwar Flächen, sie können aber einen nicht so breiten und tiefen Angebotsmix vorhalten wie eine Großstadt. Und Kleinstädte sind städtebaulich oftmals attraktiver, da sie im 2. Weltkrieg seltener zerstört und als autogerechte Stadt wiederaufgebaut wurden. Größere Mittelstädte laufen also Gefahr, wie Warenhäuser zu sein: „stuck-in-the-middle“, beliebig. >>

(Quelle Expertengespräche bundesweit)

Gerade angesichts der hohen Zahl und des hohen Anteils an kleineren Kommunen in Baden-Württemberg könnte eine Differenzierung nach Einwohnerzahl / Größenklasse auch bei der Betrachtung von Multifunktionalität und von Strategien zur Errichtung einer solchen in den Innenstädten zielführend sein.

Die Studien, aber auch die kommunalen Strategien selbst, scheinen vergleichbare Ansätze zu verfolgen. Aus den bundesweiten Expertengesprächen lassen sich hingegen einzelne Differenzierungen ableiten:

- Das grundlegende Setting – also die Anforderungen an Multifunktionalität, die einwirkenden Trends, usw. – scheint vergleichbar. Die **Vorprägung** einer Innenstadt **scheint bedeutender**.
- Eine **Kategorisierung von Strategien**, aber auch Anforderungen an eine multifunktionale Innenstadt nach Größe / Einwohnerzahl – beispielsweise Kleinstädte, Mittelstädte, Großstädte – **scheint nicht möglich**. Das obige Zitat zeigt, dass Einflussfaktoren weniger auf die Größe als vielmehr auf den historischen Kontext und weitere Elemente einer Vorprägung (Topografie, Siedlungsstruktur) zurückzuführen sind.

- Unterschiede aus Sicht von kleinen Kommunen bestehen im **Umfang des Nachfragepotenzials** für kommerzielle Nutzungen (Ausnahme: stark touristisch geprägte Orte) – Tiefe und Breite dieser Nutzungen steigen aus ökonomischen Gründen mit zunehmender Einwohnerzahl.

- Insgesamt bestätigen die Experten: Es gibt keine klaren Grenzen, es können aber einzelne **Unterschiede** zwischen den Strategien von kleinen und großen Städten“ (ohne Nennung von Einwohnerzahlen) benannt werden: **Aus Sicht von Kleinstädten gilt:**
 - Die **Funktion Wohnen ist von größerer Bedeutung** „im Kanon“ der Elemente einer Multifunktionalität.

 - Angesichts der begrenzten Einwohnerzahl kommt es bei der Erarbeitung der Innenstadtstrategie wie auch bei deren Umsetzung wesentlich stärker auf die **Aktivierung eines bürgerschaftlichen Engagements** an. Vereinzelt wird aber ein Vorteil in der begrenzten Einwohnerzahl gesehen: „man kennt sich“, der soziale Druck „mitzumachen“, scheint damit auch höher.

 - Gleich welche Elemente einer Multifunktionalität wie gestärkt werden: Die Strategie muss aus Sicht der Experten aufgrund des ökonomisch begrenzten Angebotsmixes **viel stärker auf eine Profilierung der Innenstadt setzen**, um für einen Besuch zu begeistern. Dies scheint logisch, widerspricht aber auch der Beobachtung, dass zumindest in der Vergangenheit eher größere Städte so genannte Markenprozesse häufiger als Kleinstädte durchgeführt haben.

 - Nicht in erster Linie aufgrund der Einwohnerzahl, sondern eher aufgrund der Lage einer Kommune im Ländlichen Raum mit eingeschränktem Angebot an ÖPNV sehen die Experten schließlich die Notwendigkeit einer sinnvollen **Erreichbarkeit der Innenstadt nach wie vor auch via MIV, besonders via Pkw als eine Voraussetzung**. Explizit nicht gemeint ist damit eine Befahrbarkeit der gesamten Innenstadt, aber eine bequeme Anfahrt an die Innenstadt.

4.4 Ergebnis 3: Sammlung der Hemmnisse und Lösungsvorschläge

Eine Fülle an Hemmnissen – aber auch an Lösungsvorschlägen:

Ergebnis aus der bundesweiten Analyse ist eine Fülle an **Hemmnissen** aber auch an deren Lösungen.

Die in kommunalen Strategien angewandten oder in Gesprächen genannten **Lösungsansätze** wurden aus Vereinfachungsgründen bestimmten Hemmnissen zugeordnet, wenngleich eine Lösung idealerweise nicht nur ein Hemmnis, sondern gleich mehrere „bearbeitet“. Zudem enthalten die Lösungsvorschläge bereits erste, gutachterlich erarbeitete Lösungsansätze.

Es wurde zudem an dieser Stelle eine erste **Adressierung** der identifizierten Lösungsansätze vorgenommen.

Auch diese „gesammelten“ Lösungsansätze wurden als Bewertungsmatrix für die Untersuchung der Situation in Baden-Württemberg verwendet, also auf Praxisrelevanz speziell in diesem Bundesland überprüft.

Die nachfolgende Abbildung 7 orientiert sich an den neun Elementen einer multifunktionalen Innenstadt (siehe Abbildung 6) sowie weiteren übergeordneten Themen bzw. deren Voraussetzungen (Etablierung Nutzungsmischung, aktive Immobilien- und Flächenpolitik, Erreichbarkeit und Gesamtstrategie) und ordnet diesen in einem ersten Schritt die gesammelten Hemmnisse und Lösungsvorschläge zu.

Abbildung 7: Übersicht: Kategorien von Hemmnissen und deren bundesweit diskutierten Lösungsansätze (I)

Element 1: Die Aufrechterhaltung des Einzelhandels als eine (Leit-)Funktion der Innenstadt umsetzen:		Kommunen	Private	Land	Bund	Sonstige
Hemmnis	Lösungsansatz					
Ein Shopping-Erlebnis im Handel gelingt zu wenig	Räumliche Neudefinition realistischer Handelslagen = "Verkleinerung" von wesentlichen Handelslagen zur Stärkung der Funktion in diesen Bereichen	X				
Händler nicht bereit / in der Lage sind zu investieren, benötigen vereinfachte Rahmenbedingungen	Etablierung eines Transformationsmanagements, welches stark auch auf Kaufkraftbindung / Identität abzielt und durch eine aktive Vermarktung die Innenstadt stärkt	X	X			
	Reduktion / Abschaffung Sondernutzungsgebühren bei Einhaltung von Qualitätskriterien	X				
	Reduktion / Abschaffung von Stellplatzablöse bzw. Differenzierung gemäß Gesamtstrategie			X		
	Lockerung des Anlassbezuges bei Verkaufsoffenen Sonntagen			X		
Die Hybridisierung des Einzelhandels gelingt zu wenig / nicht schnell genug	Kommunale Förderung barrierearmer Digitalisierungsansätze für Einzelhändler	X				
	Transferzentrum "digitale Innenstadt"			X	X	

Abbildung 7: Übersicht: Kategorien von Hemmnissen und deren bundesweit diskutierten Lösungsansätze (II)

Element 2: Die Gastronomie als belebendes Element stärken:		Kommunen	Private	Land	Bund	Sonstige
Hemmnis	Lösungsansatz					
Gastronomen sind nicht bereit / in der Lage für Zukunftsinvestitionen, benötigen vereinfachte Rahmenbedingungen	Reduktion / Abschaffung Sondernutzungsgebühren bei Einhaltung von Qualitätskriterien	X				
	Lockerung von Sperrzeiten / mehr Ausnahmetatbestände			X		
	Reduktion / Abschaffung von Stellplatzabläse bzw. Differenzierung gemäß Gesamtstrategie	X		X		

Element 3: Die Innenstadt als Arbeitsstandort weiter stärken - und verschiedene Formen hierbei ermöglichen:		Kommunen	Private	Land	Bund	Sonstige
Hemmnis	Lösungsansatz					
Die Nachfrage nach Büroflächen sinkt	Potenziale für neue Arbeitsformen quantifizieren und in Gesamtstrategie mit einbauen	X				
	Entwicklung von Büro-Dienstleistungen im Sinne einer Multifunktionalität an zentrale Standortlagen konzentrieren (auch Nutzung OG-Lagen)	X				

Abbildung 7: Übersicht: Kategorien von Hemmnissen und deren bundesweit diskutierten Lösungsansätze (III)

Element 4: Das Motiv "Wohnen" in der Innenstadt als strategische Funktion (statt "Lückenfüller") etablieren:		Kommunen	Private	Land	Bund	Sonstige
Hemmnis	Lösungsansatz					
Das Motiv "Wohnen" wird bei dysfunktionalen, ehemaligen Geschäftslagen als Ersatzfunktion angestrebt	Städtebaulich begründeten Ausschluss von Wohnraumnutzung in EGM-Lagen für ausgewählte Lagen nutzen, um frequenzbringende Nutzungen zu favorisieren	X				
Sinkende Nachfrage nach / Investitionsbereitschaft bei innerstädtischem Wohnen	Baugemeinschaften mit Priorität berücksichtigen im Rahmen von Vergaben, wenn sie gemeinschaftsorientierte Aufgaben mit übernehmen	X				

Element 5: Die Innenstadt muss "Gemeinschaftsprojekt" werden – daher muss soziale Vielfalt gefördert werden:		Kommunen	Private	Land	Bund	Sonstige
Hemmnis	Lösungsansatz					
Einzelne Bevölkerungsgruppen / Stakeholder dominieren	Multi-use-Ansatz bei allen öffentlichen Flächen- und Immobilienentwicklungen anwenden	X				
	Einhaltung eines fairen Miteinanders im öffentlichen Raum für alle Bevölkerungsgruppen unterstützen (Dialog, Austausch, Sicherheit)	X				

Abbildung 7: Übersicht: Kategorien von Hemmnissen und deren bundesweit diskutierten Lösungsansätze (IV)

Element 6: Aufenthaltsqualität und Klimaanpassungsmaßnahmen als Teil der Multifunktionalität verstehen:		Kommunen	Private	Land	Bund	Sonstige
Hemmnis	Lösungsansatz					
Blaue und grüne Infrastruktur findet sich zu wenig in der Innenstadt, ebenso wie Aspekte der Ressourcenschonung bei Events	Nachhaltigkeitskriterien als Querschnittsthema bei allen Innenstadtmaßnahmen einsetzen und einfordern	X	X	X	X	

Element 7: Die Innenstadt braucht neue "Mitmacher" und breite Akzeptanz:		Kommunen	Private	Land	Bund	Sonstige
Hemmnis	Lösungsansatz					
Akzeptanz und Engagement sind nur gering	Beteiligungsformate mit klaren Anreizen und interdisziplinärer Besetzung, welche nicht allein etablierte Stakeholder, sondern die Stadtgesellschaft in Gänze abbildet (Einkommensgruppen, Stadtteile, usw.) und auch aufsuchend ist -> entspricht bspw. "Stadtteilstudien-Ansatz" in Bochum	X				
	"Stadt-Geld": Ansatz des Sponsorings übertragen auf Innenstadt-Projekte zur Ko-Finanzierung von Innenstadtprojekten	X	X			
	Stadt-Persönlichkeiten in Innenstadtprojekte gezielt mit einbinden = Identifikation erhöhen	X	X			
	Neue Empowerment-Formate einführen: Geld gegen "Währung Engagement", Eigenverantwortung und Fehlerkultur meint: Selbstheilungskräfte aktivieren = "Stadt-Akunktur"	X	X			
Die Entwicklungen werden als zu langsam empfunden	zur Verfügung stehende Ressourcen der Kommunen für Innenstadthemen spürbar anheben	X				

Abbildung 7: Übersicht: Kategorien von Hemmnissen und deren bundesweit diskutierten Lösungsansätze (V)

Element 8: Für Großstädte bedarf es Belebung auch in der Nacht:		Kommunen	Private	Land	Bund	Sonstige
Hemmnis	Lösungsansatz					
Nutzungskonflikte und bestehende Regelungen verhindern eine Belebung auch nachts	Funktionsräumliches Entwicklungskonzept mit einem Quartier für Nachtökonomie	X				
	Etablierung von Strukturen ("Nacht-Bürgermeister", Street-Worker) für das Management von Nacht-Ökonomie	X				
	Lockerung von Sperrzeiten / mehr Ausnahmetatbestände			X		

Element 9: Frequenzen sind auch im Freizeitbereich auszubauen:		Kommunen	Private	Land	Bund	Sonstige
Hemmnis	Lösungsansatz					
Einzelne Nutzungen können aufgrund rechtlicher Regelungen und / oder bisher weniger Fokussierung hierauf kaum etabliert werden	Prüfung und Abbau rechtlicher Barrieren (Sportanlagenlärmschutzverordnung, usw.)			X	X	
	Potenziale solcher Nutzungen definieren, bestehende Nutzungen umsiedeln in die Innenstadt	X				

Abbildung 7: Übersicht: Kategorien von Hemmnissen und deren bundesweit diskutierten Lösungsansätze (VI)

Übergeordnetes Thema: Etablierung einer Nutzungsmischung stärken:		Kommunen	Private	Land	Bund	Sonstige
Hemmnis	Lösungsansatz					
Nutzungsmischung kaum herstellbar aus ökonomischen Gründen	Kommunaler Immobilienerwerb und Förderung gewünschter Nutzungen unter Anwendung von Überlassungsverträgen mit solidarischem Mietzins, Kooperationsvereinbarung, usw.	X				
	Flächenentwicklungsfonds des Landes / Bundes als Finanzierungshilfe bei gemeinwohlorientierten Kriterien und funktionsräumlichem Entwicklungskonzept			X	X	
	Bestandsschutzregelung ändern: reduzierte Standards bei Innenstadt-Investitionen			X	X	
	"Multifunktionale Einzelhandels- bzw. Innenstadtkonzepte": Abkehr von reiner Handelsbetrachtung bei Konzepten hin zu Betrachtung und Steuerung von komplementären Nutzungen wie Dienstleistungen usw.	X				
	Stärkere Anwendung des Erbbaurechts	X				
Nutzungsmischung kaum akzeptabel wegen Nutzungskonflikten	Flächenentwicklungsbeirat zur Steuerung von Multifunktionalität	X	X			
	Funktionsräumliches Entwicklungskonzept inklusive Lärmverbotszonen	X				
	Innenstadt-Commitment und klare Führung durch Verwaltungsspitze	X				
Nutzungsmischung rechtlich kaum steuerbar	TA-Lärm: Änderung Messvorschrift; BauNVO: Einfügen Experimentierklausel, in MK Mischung als "typischerweise" "Nutzungsgebot" aussprechen können	X			X	
	Stärkung des Instrumentes Vorkaufsrecht: auch außerhalb von Sanierungsgebieten				X	
	Förderprogramme: Projekt- und Abrechnungssoftware zur erheblichen Reduzierung des beidseitigen Management-Aufwandes sowie stärkere Ausrichtung der Abwicklung/Abrechnung an "Vertrauensmaßstab"			X	X	
	Etablierung eines Kompetenzzentrums "Steuerung von Multifunktionalität"			X		X

Abbildung 7: Übersicht: Kategorien von Hemmnissen und deren bundesweit diskutierten Lösungsansätze (VII)

Übergeordnetes Thema: Eine aktive Immobilien- und Flächenpolitik der Kommune ermöglichen:		Kommunen	Private	Land	Bund	Sonstige
Hemmnis	Lösungsansatz					
Die finanziellen Möglichkeiten der Kommunen sind begrenzt	Flächenentwicklungsfonds des Landes bei gemeinwohlorientierten Projekten für Zwischenerwerb, dabei haushälterische Genehmigung als Sondervermögen			X		
	Stärkung von ko-kreativen Finanzierungsmodellen wie eG, siehe dazu auch 0-9	X	X			
	langfristig: Reform der kommunalen Finanzarchitektur zur Verstärkung kommunaler Einnahmen			X	X	
	Sanierungsrecht erweitern auf einen "Tatbestand Innenstadt"				X	
Die Möglichkeiten, auf Immobilieneigentümern einzuwirken, sind begrenzt	Modifikation GQP-Gesetz, wenn hauptsächliche Ausrichtung der Maßnahmen auf Etablierung neuer Nutzungen nachgewiesen wird			X		
	Immobilien-dialog einführen und für flexiblere Mietpreismodelle sensibilisieren	X				
	Ausrichtung des Nutzungsmanagements an tatsächlichen Motiven für Leerstände	X				
	Abschreibungsmodalitäten ändern: (1) Abschreibung bei Leerstand nach einem halben Jahr reduzieren; (2) Bei Investitionen hingegen Abschreibungswerte p.a. erhöhen (= Reduktion Zeit); (3) Zwang zur Kontaktaufnahme mit Kommune einführen					X
	Bodenvorratspolitik der Kommunen ermöglichen/stärken durch Fonds	X		X	X	
	Änderung Bewertungsverfahren von Immobilien (nicht Verkehrswert)				X	

Abbildung 7: Übersicht: Kategorien von Hemmnissen und deren bundesweit diskutierten Lösungsansätze (VIII)

Übergeordnetes Thema: Erreichbarkeit als Grundvoraussetzung mit unterschiedlichen Aspekten:		Kommunen	Private	Land	Bund	Sonstige
Hemmnis	Lösungsansatz					
Unterschiedliche Sichtweisen zur Bedeutung einzelner Verkehrsträger prallen unvereinbar aufeinander	Partizipative Verkehrsdiskussion einsetzen als ein Ansatz für mehr Verständnis unterschiedlicher Anspruchsgruppen	X				
	Ableitung von Erreichbarkeiten aus dem funktionsräumlichen Entwicklungskonzept (nicht umgekehrt)	X				
Das Nebeneinander von Verkehrsteilnehmenden führt zu Konflikten	Tatsächliche Reduktion von Verkehrsströmen in der Innenstadt	X				
	Smart Mobility-Projekte zur Verkehrslenkung	X		X	X	
Das Letzte-Meile-Problem ist schwer lösbar	Einrichtung von öffentlich geförderten Logistik-Hubs	X		X	X	
Der Pkw wird wichtiges Verkehrsmittel bleiben	Erreichbarkeit für den MIV beibehalten, dabei aber: Ringlösungen für den Pkw-Verkehr bei Parkflächen etablieren sowie Parkgebühren nach Distanzen definieren	X				

Abbildung 7: Übersicht: Kategorien von Hemmnissen und deren bundesweit diskutierten Lösungsansätze (IX)

Übergeordnetes Thema: Eine Gesamtstrategie als Basis für Multifunktionalität anwenden – und auch einfordern:		Kommunen	Private	Land	Bund	Sonstige
Hemmnis	Lösungsansatz					
Förderprogramme sind zu komplex	Tatsächlich nur breit aufgestellte Ansätze fördern, die unterschiedliche strategische Facetten betrachten und Multifunktionalität dem Grunde nach definieren			X	X	
	Förderprogramm "Kleinstprojekte in Mischnutzungsquartieren" mit unkomplizierten Vergabekriterien			X		
	Reduzierung des Antrags- und Projektmanagementaufwandes für die Kommunen = Entbürokratisierung			X	X	
	Vereinfachung der Vergabeordnung, um Hürden für Beantragung von Fördermitteln zu reduzieren				X	
Mind-Set in der Verwaltung ist nicht ausgeprägt ("Silo-Denken")	Gemeinderat & Verwaltungsspitze: Erklärung zur gewollten Nutzung von Handlungsspielräumen in & Absicherung der Verwaltung	X				
	Verwaltungsinterne Strukturen umdenken: Innenstadt als Querschnittsaufgabe begreifen, Themen zusammenführen; "User Journey" als Leitgedanke	X				
Unklare Ziele / kaum prognostizierbare Entwicklungen	Labore, Experimentierräume usw. einführen und klar kommunizieren	X				
Für die "Freiwilligkeitsleistung Innenstadt" stehen kaum personelle Ressourcen zur Verfügung	Instrumente der Digitalisierung einführen, die Geschwindigkeit einerseits gewährleisten, andererseits weniger personelle Ressourcen notwendig machen, bspw. digitale Bauakte	X		X		
Die Geschwindigkeit von Prozessen ist gering	Innovative und kreative Prozesse innerhalb der Verwaltung einfordern/forcieren	X				
	Single-Window-Prozesse bei der Transformation einführen, zudem klare Verantwortungen und Aufgabenteilung verwaltungsintern definieren	X				

4.5 Ergebnis 4: Hemmnisse bei der Entwicklung multifunktionaler Innenstädte sowie Nennung von Lösungsansätzen: Kategorien und Beispiele

4.5.1 Hemmnisse – 18 Kategorien als Orientierung

Kaum systematische Auseinandersetzung mit Hemmnissen bei der Entwicklung multifunktionaler Innenstädte:

Erstaunlicherweise beschreiben die herangezogenen Studien zentrale Hemmnisse meist nur indirekt. Nur wenige Studien verweisen explizit auf Hemmnisse.

Sämtliche Hemmnisse können folgenden 18 Kategorien (vgl. Abbildung 8) zugeordnet werden:

Die Schwierigkeiten bei der Entwicklung multifunktionaler Innenstädte, die in der Literatur (Studien usw.) sowie in den bundesweiten Expertengesprächen genannt werden, wurden zunächst kategorisiert. Es ergaben sich 18 Kategorien.

„Hinter“ diesen Kategorien stehen weitere detaillierte Hemmnisse, welche im weiteren Verlauf des Projektes geprüft wurden.

Abbildung 8: Hemmnisse bei der Entwicklung multifunktionaler Innenstädte: eine Systematisierung

Systematik der Hemmnisse – Kategorien:	
1	Eine Nutzungsmischung in der Innenstadt ist kaum / nicht herstellbar.
2	Eine aktive Immobilien- und Flächenentwicklung ist kaum / nicht möglich
3	Der Kommune stehen nicht ausreichend und/oder dauerhaft finanzielle Mittel zur Verfügung.
4	Die Aufrechterhaltung / Stärkung des Einzelhandels als eine (Leit-)Funktion der Innenstadt gelingt zu wenig.
5	Die Stärkung von Nutzungen aus den Bereichen Gastronomie, Kultur und Freizeit gelingt zu wenig.
6	Die Stärkung der Nutzung Wohnen in der Innenstadt gelingt zu wenig.
7	Die Innenstadt wird zu wenig als „ Raum für alle “ verstanden.
8	Die Stärkung der Innenstadt als Ort des Arbeitens gelingt zu wenig.
9	Die Steigerung der Aufenthaltsqualität der Innenstadt gelingt zu wenig.
10	Die Innenstadt ist auf die Klimaveränderungen (Hitze, Starkregenereignisse, usw.) zu wenig vorbereitet.
11	Die notwendigen Beteiligungsstrukturen und der Wille zum Engagement bei den Innentadtakteuren sind zu wenig vorhanden.
12	Die Entwicklung einer Gesamtstrategie für die Transformation der Innenstadt gelingt kaum / nicht.
13	Die verkehrliche Erreichbarkeit der Innenstadt ist nicht für alle Verkehrsteilnehmer / mit allen Verkehrsträgern ausreichend gewährleistet.
14	Das Nebeneinander der Verkehrsteilnehmer führt zu großen Herausforderungen bei der Mobilität und zu merklichen Nutzungskonflikten (bspw. zwischen Autoverkehr, Radverkehr und Räumen für Fußgänger).
15	Ein ausreichendes Parkplatzangebot ist kaum in Einklang zu bringen mit alternativen Platz- und Flächenbedarfen für eine gesteigerte Aufenthaltsqualität .
16	Für die Aufgabe der Transformation der Innenstadt / ist die Kommunalverwaltung personell / finanziell nicht richtig aufgestellt .
17	Die Etablierung von digitalen Services für die Innenstadt gelingt zu wenig.
18	Die Innenstadt bedarf einer stärkeren räumlichen Konzentration von Nutzungen . Diese räumliche Konzentration ist aber kaum herzustellen.

Quelle: imakomm AKADEMIE, 2023.

4.5.2 Hemmnisse – Beispiele

Im Folgenden sind drei beispielhaft ausgewählte, häufiger genannte Hemmnisse benannt.

Beispiele zu Kategorie 2:

„Aktive Immobilien- und Flächenentwicklung ist kaum / nicht möglich“:

- Die Umnutzung von Gebäuden und die Erschließung von Flächen ist für eine stärkere Nutzungsmischung in Gebäuden, Quartieren und / oder der gesamten Innenstadt notwendig. Dies wird oft aufgrund baulicher Gegebenheiten und baulicher Dichte, veränderter (jedoch **begrenzter**) **Flächenbedarfe, Flächenschnitte und Flächenkonkurrenz** als schwer realisierbar beschrieben.⁷ Ferner werden fehlende **Kapazitäten in der Bauwirtschaft** angeführt.⁸
- Die hohen **Bodenpreise** und Kosten bei erforderlichen Modernisierungsmaßnahmen der Bestände kommen neben dem **wirtschaftlichen Verwertungsinteresse** der Eigentümer bei Veräußerung, Sanierung oder Abriss von Gebäuden erschwerend hinzu.⁹
- Häufig scheinen neuere Konzepte (beispielsweise im Bereich des bewussten Konsums, Einbindung des (lokalen) Handwerks und nicht kommerzielle Angebote) darüber hinaus wirtschaftlich nicht tragbar¹⁰ oder es fehlen **Finanzierungskonzepte**, vor allem – aber nicht ausschließlich – bei gemeinwohlorientierten Nutzungen.¹¹

⁷ vgl. beispielsweise BMI, 2021; Weidner und Ribbek-Lampel, 2022; Pfnür und Rau, 2023.

⁸ vgl. beispielsweise Pfnür, 2021.

⁹ vgl. beispielsweise BMI, 2021.

¹⁰ vgl. beispielsweise ILS, 2023.

¹¹ vgl. beispielsweise ILS, 2023; Pfnür und Rau, 2023.

- Eine weitere Hürde findet sich in der **fehlenden Kooperationsbereitschaft** und **Ineffizienz** bei der Zusammenarbeit und Abwicklung der immobilienwirtschaftlichen Transformation zwischen öffentlicher Hand und Privaten, aber auch bei der Berücksichtigung unterschiedlicher Erwartungshaltungen bei Eigentümern und Nutzern (Unternehmen, Bürgerschaft, öffentliche Hand, etc.). Nicht selten verzögern sich dadurch Projekte, werden teurer oder gar abgebrochen.¹²
- Darüber hinaus zeigen sich vor allem in großen Städten **Verdrängungseffekte** durch Nutzungskonkurrenzen zwischen dem Innenstadtkern und den Subzentren.¹³

<< Auch wenn explizit in dieser Befragung nur zu der immobilienwirtschaftlichen Transformation der Unternehmen gefragt wurde, unterstreichen die Ergebnisse sehr eindrucksvoll die These, dass der Strukturwandel von Wirtschaft und Gesellschaft in seiner Effektivität insgesamt sehr stark von der Bewältigung der hier gezeigten bau- und immobilienwirtschaftlichen Probleme in der Zusammenarbeit mit der öffentlichen Hand abhängt.>>

(Quelle: Pfnür, 2020, S. IX)

- Leerstehende Immobilien beeinträchtigen das Innenstadtbild und bedingen **Mietpreiseffekte**¹⁴, wobei insbesondere großflächige Leerstände nur schwer zu füllen sind.¹⁵

¹² vgl. beispielsweise Pfnür, 2020; Pfnür und Rau, 2023.

¹³ vgl. beispielsweise Rieper und Schote, 2022; BBSR, 2021

¹⁴ vgl. beispielsweise BBSR, 2017.

¹⁵ vgl. beispielsweise Rieper und Schote, 2022).

- Darüber hinaus zeigt sich, dass insbesondere die **Überführung von Zwischen-
nutzungen in langfristige Nutzungen** oftmals nicht gelingt.¹⁶ Eine zentrale Herausforderung dabei ist die Negativierung von Leerständen, indem diese häufig als "trading down" für die Innenstadt verstanden werden.¹⁷

Beispiele zu Kategorie 11:

Die notwendigen **Beteiligungsstrukturen** und der **Wille zum Engagement** bei den **Innenstadtakteuren** sind zu wenig vorhanden:

- Erfolgreiche Innenstadtentwicklung gelingt nur bei vorhandenem **politischen Willen** und vorhandener **Änderungsbereitschaft**.¹⁸ Ein gemeinsames Verständnis von Multifunktionalität der beteiligten Innenstadtakteuren (Definition von Umsetzungszielen und Bedingungen) ist dabei wesentliche Voraussetzung. Allerdings stellt die unklare Definition von Multifunktionalität die beteiligten Akteure vor Herausforderungen: Häufig mangelt es entweder an einem Grundverständnis für die Notwendigkeit und mögliche Ausgestaltung, wodurch es auch langfristig nicht zu einem Umdenken kommen kann.¹⁹
- Andererseits können gänzlich unterschiedliche Vorstellungen und Verständnisse von Multifunktionalität aufeinanderprallen. Diese wiederum rufen unterschiedliche **Erwartungshaltungen** innerhalb der Politik, Verwaltung und Bürgerschaft hervor, zum Teil manifestiert in einer „think big and act big“ Mentalität.²⁰
- Darüber hinaus zeigt sich eine politik- und verwaltungsinterne **unzureichende Sensibilisierung** über die Tragweite immobilienwirtschaftlicher Entscheidungen in den Kommunen sowie eine **fehlende Offenheit** gegenüber Übergangslösungen.²¹ Hierbei offenbart sich ein fehlendes Verständnis bzw. Umdenken in

¹⁶ vgl. beispielsweise BMI, 2021.

¹⁷ vgl. beispielsweise CIMA Deutschlandstudie, 2022; Deutscher Städtetag, 2021.

¹⁸ vgl. beispielsweise BMI; 2021.

¹⁹ vgl. Vrhovac et al., 2021.

²⁰ vgl. Deutscher Städtetag, 2021.

²¹ vgl. beispielsweise ILS, 2023.

Richtung des **Experimentierens**, v.a. wenn sich in monofunktionalen Innenstädten ein Verständnis von Konsum und Stadtplanung manifestiert, das einen starren Fokus auf den Handel als Frequenzbringer legt.²²

- Längst ist allerdings ein **Strukturwandel im Handel** im Gange²³, wodurch die Attraktivität der Innenstädte aus Kundensicht abgenommen hat.²⁴ Häufig wird dieser Trend negativiert („Die Metamorphose der Innenstadt ist ein schmerzhafter Prozess“) anstatt aktiv angegangen.

<< Ob die aktive Mitgestaltung der Stadt durch Stadtmacher gewünscht ist oder nicht, ist eine politische Frage. Die Antwort sollte nach offenen Diskursen zwischen Politik und Stadtgesellschaft als politischer Wille deutlich formuliert und als Leitbild verankert werden. Dies dient Initiativen als Legitimation ihrer Arbeit und ist gleichzeitig Auftrag an Stadtrat und Verwaltung, politische Gremien wie Ausschüsse, runde Tische oder andere Formate in Kooperationsinstrumente zu transformieren. >>

(Quelle: BBSR, 2021, S. 13).

Beispiele zu Kategorie 13:

„Die verkehrliche Erreichbarkeit der Innenstadt ist nicht für alle Verkehrsteilnehmer mit allen Verkehrsträgern ausreichend gewährleistet:

- Ein zentrales Thema für multifunktionale Innenstädte, quasi Voraussetzung, ist deren Erreichbarkeit und Auffindbarkeit. Es zeigt sich jedoch, dass die Anpassungsfähigkeit von Innenstädten an das sich ändernde Mobilitätsverhalten und die Mobilitätsansprüche der Bürger derzeit zu wenig gelingt, insbesondere bei

²² vgl. beispielsweise Klemme, 2022; Deutscher Städtetag, 2021.

²³ Entkopplung von Handel und Raum durch E-Commerce und Lieferdienste und geändertes Konsum-, Mobilitäts-, Einkaufs- und Freizeitverhalten.

²⁴ vgl. beispielsweise BBSR, 2017; Appel und Hardaker, 2022; Vrhovac et al., 2021.

der Bereitstellung der nötigen verkehrstechnischen Infrastruktur und modernen Mobilitätssystemen.²⁵

- Im Bereich der digitalen Auffindbarkeit und dem Ausbau von neuen Mobilitätsformen mangelt es häufig noch am flächendeckenden Breitbandnetz.²⁶

²⁵ vgl. beispielsweise BMI, 2021; CIMA Deutschlandstudie, 2022; Vrhovac et al., 2021; Appel und Hardaker, 2022.

²⁶ vgl. beispielsweise BMI, 2021; Röhl und Engels, 2021).

5

Zwischenfazit: Zentrale Hemmnisse und Lösungsansätze für multifunktionale Innenstädte – Erkenntnisse der deutschlandweiten Betrachtung

Eine Fülle an Hemmnissen – aber auch an Lösungsansätzen:
„Hinter“ den 18 Kategorien an Hemmnissen stecken zahlreiche Hürden und Herausforderungen. Die Praxis zeigt aber ebenso viele Lösungsansätze oder zumindest Überlegungen zur Minimierung dieser Hemmnisse.

Adressierung der Lösungsansätze:

Die Lösungsansätze konzentrieren sich keineswegs auf rechtliche Anpassungen, beispielsweise Änderungen in der BauNVO oder TA Lärm. Einige Lösungsansätze „bearbeiten“ beispielsweise auch ein neues Miteinander zwischen bestehenden, v.a. aber auch neuen Stakeholdern. Zudem werden in deutschlandweiten Studien Ansätze zur Stärkung kommunaler Ressourcen diskutiert, die auch von Kommunen angewandt werden. Eine Adressierung der Lösungsansätze zeigt: nicht eine räumliche Ebene allein kann einen „Durchbruch“ für die Innenstädte schaffen, sondern sowohl Kommunen als auch Land und Bund sowie – nicht zu vergessen – auch private Akteure sind aufgerufen, ihren jeweiligen Beitrag zu leisten.

5 **Zwischenfazit: Zentrale Hemmnisse und Lösungsansätze für multifunktionale Innenstädte – Erkenntnisse der deutschlandweiten Betrachtung**

5.1 **Multifunktionalität und Hemmnisse – ein Modell zur Strukturierung**

Ein Zwischenfazit:

- Der methodische Ansatz des Projektes hat sich als tragfähig erwiesen: Eine **umfassende Sammlung** und **Kategorisierung von Hemmnissen** liegen nach gutachterlicher Kenntnis in Deutschland bisher nicht öffentlich vor.
- Eine Gewichtung der Hemmnisse könnte auf Basis von Nennungen im Rahmen der Expertengespräche und / oder der ausgewerteten Studien erfolgen, wäre aber von begrenzter Aussagekraft, da keine abschließende / vollumfängliche Literaturlauswertung erfolgen konnte. Diese war auch nicht Projektziel.
- Ein gedanklicher Zugang zu „**Multifunktionalität von Innenstädten**“ über eine Definition („viele Nutzungen auf einem Raum“) hinaus wurde erarbeitet. Sieben Mindeststandards und neun Elemente wurden definiert. Die Notwendigkeit einer solchen Annäherung wurde in fast jedem Expertengespräch geäußert, ebenso wie die Tatsache, dass eine tiefergehende Definition bislang nicht bestand. Auch dies liegt hiermit nun vor. Aus gutachterlicher Sicht ist klar, dass die Zusammenstellung von Elementen einer multifunktionalen Innenstadt kritisch diskutiert werden kann, weil eine solche Zusammenstellung die Komplexität reduziert, beispielsweise die vorhandenen gegenseitigen Bedingungen der einzelnen Elemente nicht ausreichend wiedergibt. Dennoch kann aus Sicht des Gutachters mit diesem ersten detaillierteren Modell ein wesentliches Instrument für die Bewertung von Hemmnissen angestoßen werden. Das Modell wurde der Bewertung der Situation in den baden-württembergischen Innenstädten zu Grunde gelegt.

Die Übersicht:

Die folgende Übersicht (Abbildung 9) kombiniert nun die 18 Kategorien der Hemmnisse mit dem Modell der Multifunktionalität.

Dadurch werden wesentliche Beziehungen („Was bewirkt welches Hemmnis ganz besonders?“) deutlich.

Abbildung 9: Einfluss der Hemmnisse auf die Elemente der Multifunktionalität (I)

Elemente einer multifunktionalen Innenstadt blau = wesentlicher Einfluss auf										
		1. Versorgung & Shopping	2. Gastronomie	3. Arbeiten	4. Wohnen	5. Soziale Vielfalt, Abbild der Stadtbürgerschaft	6. Qualitätsvoller Aufenthalt(sraum)	7. Ko-Kreation: Teilhabe und Strukturen hierfür	8. Tag-, Abend- und Nachtleben sowie Strukturen hierfür	9. Freizeit- & weitere Komplementärfunktionen
Zentrale Hemmnisse										
1	Eine Nutzungsmischung in der Innenstadt ist kaum / nicht herstellbar.	blau	blau	blau	blau					blau
2	Eine aktive Immobilien- und Flächenentwicklung ist kaum / nicht möglich.	blau	blau	blau	blau					blau
3	Der Kommune stehen nicht ausreichend und / oder dauerhaft finanzielle Mittel zur Verfügung.	blau	blau	blau	blau	blau	blau	blau	blau	blau
4	Die Aufrechterhaltung / Stärkung des Einzelhandels als eine (Leit-)Funktion der Innenstadt gelingt zu wenig.	blau								
5	Die Stärkung von Nutzungen aus den Bereichen Gastronomie, Kultur und Freizeit gelingt zu wenig.		blau						blau	blau
6	Die Stärkung der Nutzung Wohnen in der Innenstadt gelingt zu wenig.				blau					
7	Die Innenstadt wird zu wenig als „ Raum für alle “ verstanden.					blau		blau		
8	Die Stärkung der Innenstadt als Ort des Arbeitens gelingt zu wenig.			blau						
9	Die Steigerung der Aufenthaltsqualität der Innenstadt gelingt zu wenig.						blau			blau
10	Die Innenstadt ist auf die Klimaveränderungen (Hitze, Starkregenereignisse, usw.) zu wenig vorbereitet.						blau			

Hinweis: durchgängige Einfärbungen stellen Querschnittsthemen dar, die alle Elemente einer multifunktionalen Innenstadt betreffen.

Abbildung 9: Einfluss der Hemmnisse auf die Elemente der Multifunktionalität (II)

Zentrale Hemmnisse Elemente einer/s multifunktionalen Innenstadt blau = wesentlicher Einfluss auf		1. Versorgung & Shopping	2. Gastronomie	3. Arbeiten	4. Wohnen	5. Soziale Vielfalt, Abbild der Stadtgemeinschaft	6. Qualitätsvoller Aufenthalt(sraum)	7. Ko-Kreation: Teilhabe und Strukturen hierfür	8. Tag-, Abend- und Nachtleben sowie Strukturen hierfür	9. Freizeit- & weitere Komplementärfunktionen
		11	Die notwendigen Beteiligungsstrukturen und der Wille zum Engagement bei den Innenstadtakteuren sind zu wenig vorhanden.							
12	Die Entwicklung einer Gesamtstrategie für die Transformation der Innenstadt gelingt kaum / nicht.									
13	Die verkehrliche Erreichbarkeit der Innenstadt ist nicht für alle Verkehrsteilnehmer / mit allen Verkehrsträgern ausreichend gewährleistet.									
14	Das Nebeneinander der Verkehrsteilnehmer führt zu großen Herausforderungen bei der Mobilität und zu merklichen Nutzungskonflikten (bspw. zwischen Autoverkehr, Radverkehr und Räumen für Fußgänger).									
15	Ein ausreichendes Parkplatzangebot ist kaum in Einklang zu bringen mit alternativen Platz- und Flächenbedarfen für eine gesteigerte Aufenthaltsqualität									
16	Für die Aufgabe der Transformation der Innenstadt ist die die Kommunalverwaltung personell / finanziell nicht richtig aufgestellt .									
17	Die Etablierung von digitalen Services für die Innenstadt gelingt zu wenig.									
18	Die Innenstadt bedarf einer stärkeren räumlichen Konzentration von Nutzungen . Diese räumliche Konzentration ist aber kaum herzustellen.									

Hinweis: durchgängige Einfärbungen stellen Querschnittsthemen dar, die alle Elemente einer multifunktionalen Innenstadt betreffen.

5.2 Die Bewertungsmatrix für Baden-Württemberg

Die ermittelten 18 zentralen Hemmnisse dienen als wesentliche Grundlage für die Abfrage des Status Quo und möglicher Lösungsansätze in Baden-Württemberg, sowohl für die Online-Kurz-Abfrage als auch für die Vertiefungsinterviews mit Kommunen und weiteren Experten. Durch die Bewertungsmatrix wurden folgende Aspekte erfasst:

Abbildung 10: Bewertungsmatrix – Grundmodell für die Online-Kurz-Abfrage der Kommunen sowie Vertiefungsinterviews mit Kommunen und weiteren Experten

Vorprägungen der Kommunen	
Raumkategorie und zentralörtliche Funktion	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ländlicher Raum im engeren Sinn, Verdichtungsbereich im ländlichen Raum, Randzone um die Verdichtungsräume, Verdichtungsraum ▪ Oberzentrum, Mittelzentrum, etc.
Räumliche Lage	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Regierungsbezirk ▪ Region
Einwohnerzahl	<ul style="list-style-type: none"> ▪ nach Größenklassen
Ausstattungskennziffern,	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kaufkraft, ▪ Einzelhandelszentralität, ▪ Verkaufsflächenanteil Innenstadt, ▪ Leerstandsquote
touristische Bedeutung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Übernachtungstourismus ▪ Tagestourismus
besondere Standortfaktoren	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hochschulstandort, starker Industriestandort etc.
Strategie der Transformation	
Vorliegen von Innenstadtrategien	<ul style="list-style-type: none"> ▪ vorhanden, in Erarbeitung, in Planung, nicht vorhanden
zentrale Ansätze und inhaltliche Ausrichtung / Zielsetzungen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ qualitativ
angewandte Beteiligungs- und Dialogformate	<ul style="list-style-type: none"> ▪ qualitativ
besondere Elemente der Strategie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ qualitativ
Ausprägung der neun identifizierten Elemente multifunktionaler Innenstädte	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bewertung aktueller Erfüllungsgrad ▪ Bewertung tatsächliche Realisierbarkeit
Bearbeitung / Lösung von Hemmnissen	
Vertiefungen zu den Hemmnissen und von Lösungsansätzen Hemmnisse	<ul style="list-style-type: none"> ▪ qualitativ / quantitativ ▪ Bewertung der Hemmnisse ▪ Gewichtung der Hemmnisse ▪ weitere besonders relevante Hemmnisse

Quelle: imakomm AKADEMIE, 2023.

6

Empirische Erkenntnisse aus Baden-Württemberg

Kennziffern u.a.:

Durchschnittliche Leerstandsquote von 15 % - v.a. im ländlichen Raum und in kleineren Kommunen aber deutlich höher | Durchschnittlich 43 % der Handelsflächen befinden sich in der Innenstadt. Die Einwohnerzahl ist wenig entscheidend – die Stringenz der Handelssteuerung hingegen prägend | Die Ankerfunktion des Einzelhandels ging bereits bei 36 % der Kommunen verloren

Multifunktionalität:

Geringer Realisierungsgrad | digitale Services noch wenig im Fokus

Innenstadtstrategien:

Mehr als 80 % der Kommunen haben oder planen eine Strategie | v.a. kleinen Kommunen fehlt eine solche | liegt eine Strategie vor, beinhaltet diese in zwei von drei Fällen Fördermittel

Zentrale Hemmnisse und Lösungsansätze:

Hemmnisse: Zu wenige Handlungsmöglichkeiten der Kommunen aufgrund fehlender rechtlicher Eingriffsmöglichkeiten aber auch finanzieller Ressourcen, zudem zu geringer Beteiligung von und Zusammenarbeit mit Stakeholdern und Bürgerschaft

Lösungsansätze: Mehr Handlungsmöglichkeiten für die kommunale Ebene, mehr innerkommunaler Dialog und ein aktiver Part der Kommune auf dem Boden-/Grundstücks-/Immobilienmarkt. Dabei auch „Hausaufgaben“ für die Kommunen speziell bei deren Strategien: Diese bilden die Hemmnisse und Lösungsansätze hierfür zu wenig ab.

6 Empirische Erkenntnisse aus Baden-Württemberg

6.1 Die Situation gemäß Online-Befragung

Neben den durchgeführten Analysen und Expertengesprächen erfolgte im Rahmen einer Onlinebefragung eine Beteiligung der Kommunen in Baden-Württemberg. Inhaltlich wurden dabei die örtlichen Rahmenbedingungen in der Innenstadt, die bisherigen strategischen Konzepte sowie bestehende Ansätze einer Multifunktionalität, aber auch die derzeitigen Hemmnisse und Lösungsansätze abgefragt.

6.1.1 Methodische Vorbemerkungen, Rücklauf und Kontrollgruppe

Die Befragung der Kommunen erfolgte im Oktober / November 2023. Die Verteilung des Online-Bogens erfolgte durch einen Mailversand des Links bzw. QR-Codes zur Onlinebefragung an die (Ober-)Bürgermeister. Als Befragungstool wurde eine neutrale, DSGVO-konforme Befragungsplattform verwendet. Angaben zur Kommune oder ausfüllenden Person wurden ausschließlich auf freiwilliger Basis abgefragt. Die Teilnahme war über einen Zeitraum von drei Wochen möglich. Es erfolgte nach einer eineinhalbwöchigen Laufzeit eine Erinnerung per Mail an die angeschriebenen Kommunen.

Eine Teilnahme war **für alle Kommunen ab 5.000 Einwohnern** und damit alle Kommunen ab der Kategorisierung als Kleinstadt gemäß Stadt- und Gemeindetypen des BBSR möglich. Weiterhin wurde die Einbindung einer **Stichprobe der Kommunen unter 5.000 Einwohnern** im Rahmen einer Kontrollgruppe vereinbart (umfasst 25% aller Kommunen unter 5.000 Einwohnern gleichverteilt auf die vier Regierungsbezirke), um damit zu gewährleisten, dass besondere Fragestellungen, Problemlagen und Ausgangssituationen in den Innenstädten kleinerer Kommunen ggf. erkannt und damit auch berücksichtigt werden können.

Abbildung 10: Stichprobe und Rücklauf der Online-Befragung

Stichprobe Einwohnergrößenklassen	Rücklauf	
Unter 5.000 Einwohnerinnen und Einwohner <small>(Stichprobe 25% von 570 Kommunen, gleichmäßig verteilt auf alle vier Regierungsbezirke; 38 Kommunen pro Regierungsbezirk per Zufallsauswahl)</small>	144	8%
5.000 - unter 10.000	271	12%
10.000 - unter 20.000	157	20%
20.000 - unter 50.000	75	36%
über 50.000	25	48%
Gesamt	531 (675)	19% (17%)

Der **Rücklauf** liegt bei insgesamt **ca. 19%** der Kommunen ab einer Einwohnerzahl von 5.000. Es zeigt sich, dass v.a. bei den größeren Kommunen ein überdurchschnittlicher Rücklauf erzielt werden konnte (vgl. Abbildung 10). Dies unterstreicht auch, dass der aktive Umgang mit Themen der Innenstadtentwicklung und auch der Multifunktionalität gerade mit wachsender kommunaler Größe eine hohe Bedeutung einnimmt.

Die teilnehmenden Kommunen lassen eine räumlich breite Verteilung über das Land erkennen, wie auch unterschiedliche Rahmenbedingungen (bspw. Raumkategorie, zentralörtliche Funktion und auch Entfernung zu den nächsten zentralen Orten) abbilden. Allg. Aussagen auf Landesebene sind aus der Befragung demzufolge ableitbar.

Abbildung 11: Rücklauf nach Einwohnergrößenklassen

Einwohnergrößenklassen Kommune		
Unter 5.000	12	
5.000 - unter 10.000	32	32%
10.000 - unter 20.000	31	30%
20.000 - unter 50.000	27	26%
über 50.000	12	12%
Gesamt	102 (114)	100%

Kurzgutachten: „Aufarbeitung Hemmnisse für multifunktionale Innenstädte“

Im Auftrag von: Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus Baden-Württemberg sowie
Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen Baden-Württemberg

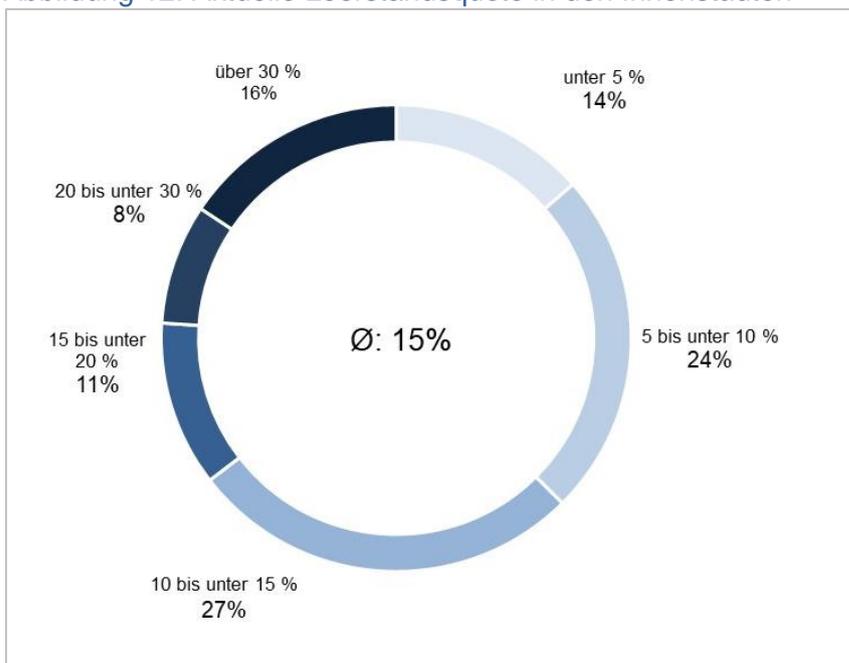
Die Ergebnisse ermöglichen damit Aussagen und Vergleiche nach unterschiedlichen relevanten Rahmenbedingungen / „Vorprägungen“. Sie sind auf alle Kommunen in Baden-Württemberg grundsätzliche übertragbar.

6.1.2 Vorprägungen der Kommunen und Kennziffern

Die Bewertung der kommunalen Herausforderungen und Hemmnisse der Innenstadtentwicklung macht eine grundlegende Betrachtung der wesentlichen Rahmenbedingungen und Vorprägungen unerlässlich. Im Wesentlichen erfasst wurden Themenbereiche der räumlichen Einzelhandelsausstattung, Leerstandsquoten, aber auch die bestehenden Innenstadtstrategien. Zentrale Erkenntnisse sind:

- 1 Die Leerstandsituation in den Innenstädten variiert stark. Die Leerstandsquote beträgt im Durchschnitt²⁷ 15%. Sie nimmt mit zunehmender Stadtgröße nachweislich ab.

Abbildung 12: Aktuelle Leerstandsquote in den Innenstädten

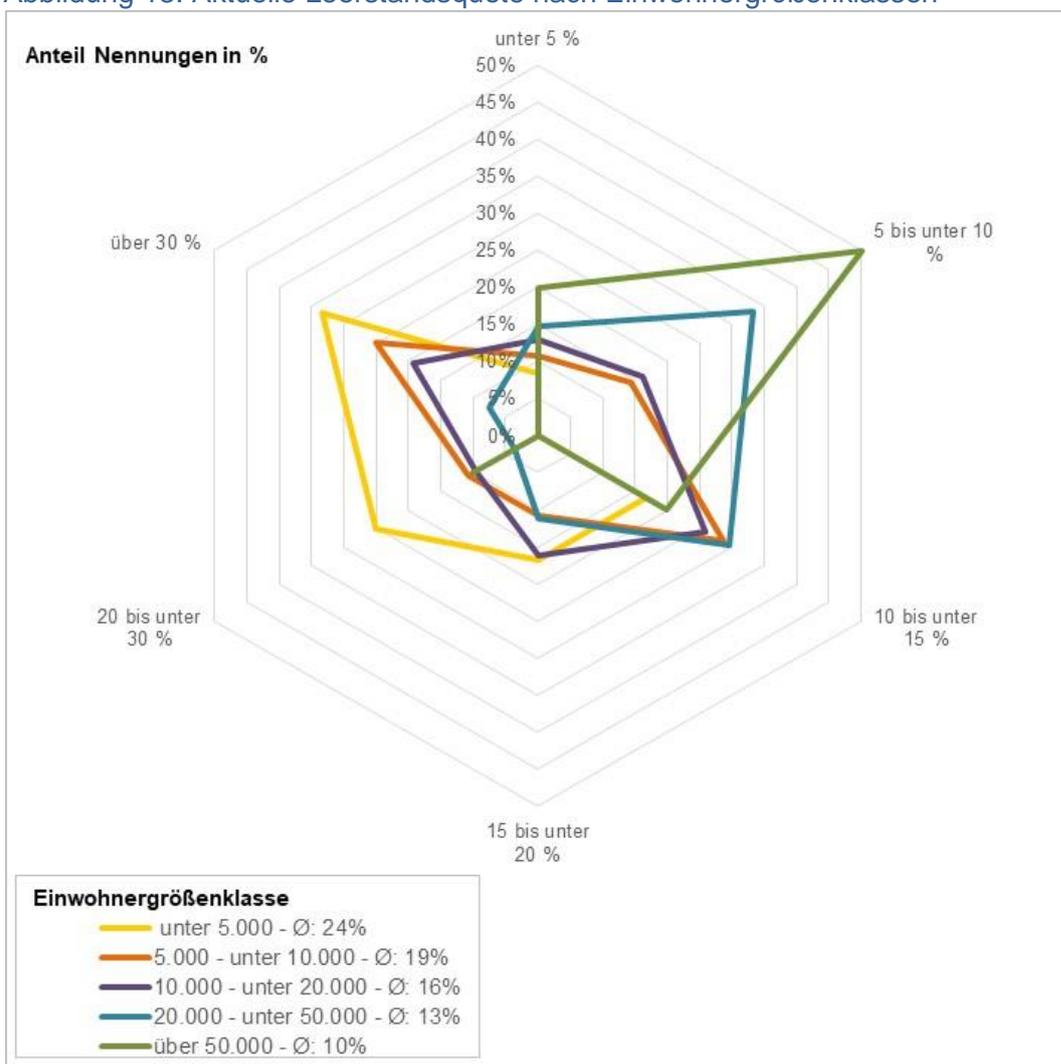


Quelle: imakomm AKADEMIE, 2023, n=102, keine Angabe n=6.

²⁷ Hinweis: Wird im Folgenden bei der Befragung von „durchschnittlich“ oder „im Mittel“ gesprochen, werden also Mittelwerte dargestellt, ist jeweils (wenn nicht anders angegeben) das arithmetische Mittel gemeint.

Die Leerstandsquote sinkt mit zunehmender Einwohnerzahl – und damit auch mit einer erwartbar größeren Innenstadt (siehe Abbildung 13). Weiterhin steigt die Leerstandsquote im Ländlichen Raum deutlich an. Nach der zentralörtlichen Funktion sind die höchsten Quoten mit ca. 20% im Schnitt erwartungsgemäß in Unter- und Kleinzentren festzustellen.

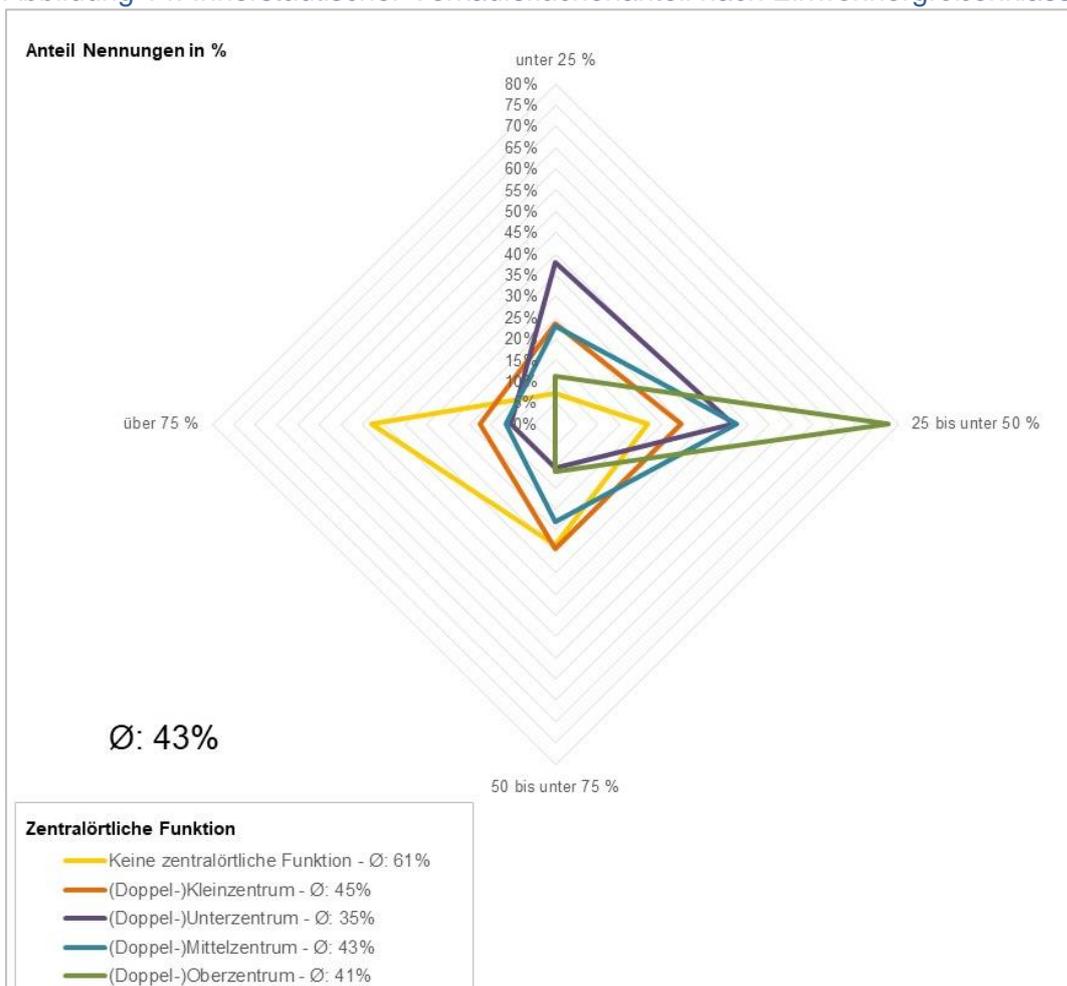
Abbildung 13: Aktuelle Leerstandsquote nach Einwohnergrößenklassen



Quelle: imakomm AKADEMIE, 2023, n=114, keine Angabe n=6

2 Der Anteil innerstädtischer Handelsflächen an der jeweiligen gesamtstädtischen / -örtlichen Handelsfläche beträgt rund 43 %. Wie stark die Innenstadt als Einzelhandelsstandort ist, hängt dabei kaum von der Einwohnerzahl der Kommune ab. Prägend sind vielmehr die individuelle Steuerung und Ansiedlungspolitik der Kommune.

Abbildung 14: Innerstädtischer Verkaufsflächenanteil nach Einwohnergrößenklassen



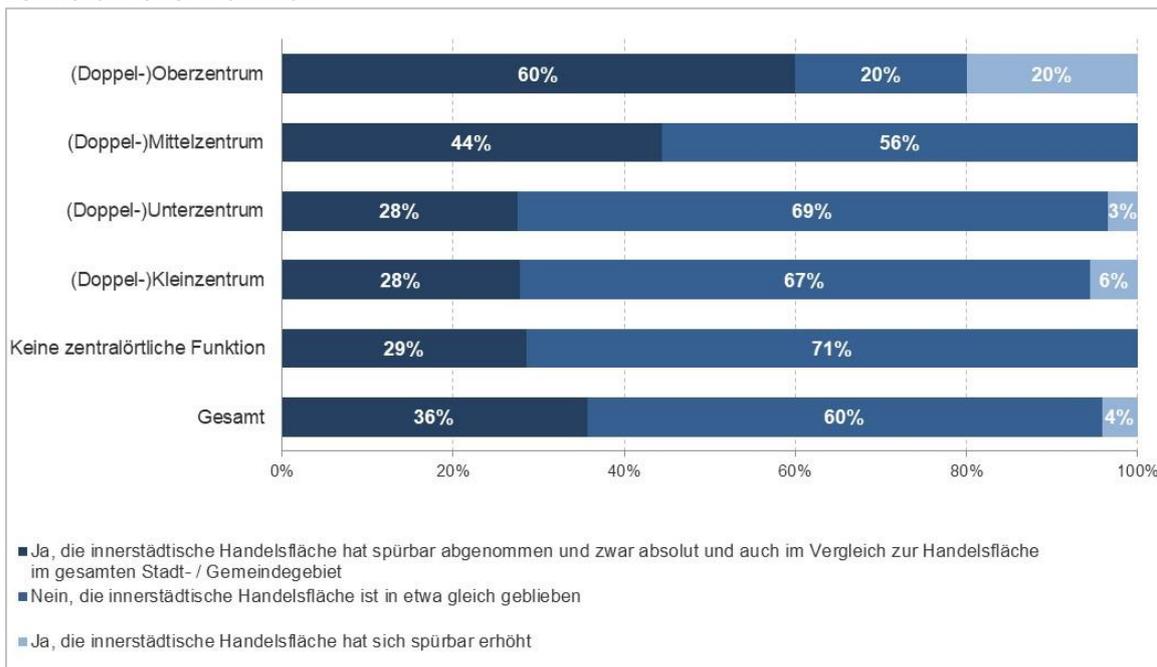
Quelle: imakomm AKADEMIE, 2023, n=114, keine Angabe n=9

Vor allem bei Kommunen mit höherer zentralörtlicher Funktion zeigen sich nominell abnehmende Anteile der innerstädtischen Verkaufsfläche (Vgl. Abbildung 14). Es ist davon auszugehen, dass dies neben der eigenen räumlichen Steuerung auch in Zusammen-

hang mit großflächigen Angeboten – gerade auch in Sortimenten des längerfristigen Bedarfes, wie Möbel oder Bau- und Heimwerkerbedarf – an dezentralen Ergänzungsstandorten gemäß der steigenden Versorgungsfunktion stehen. Hingegen ist eine geringe Streuung in den Mittelwerten nach Raumkategorien, also differenziert nach Verdichtungsraum bis ländlicher Raum, aber auch Einwohnerzahl feststellbar.

3 Der Einzelhandel in der Innenstadt kann bei jeder dritten Kommune seine Ankerfunktion nicht mehr halten.

Abbildung 15: Entwicklung der innerstädtischen Verkaufsfläche der letzten 5 Jahre nach zentralörtlicher Funktion



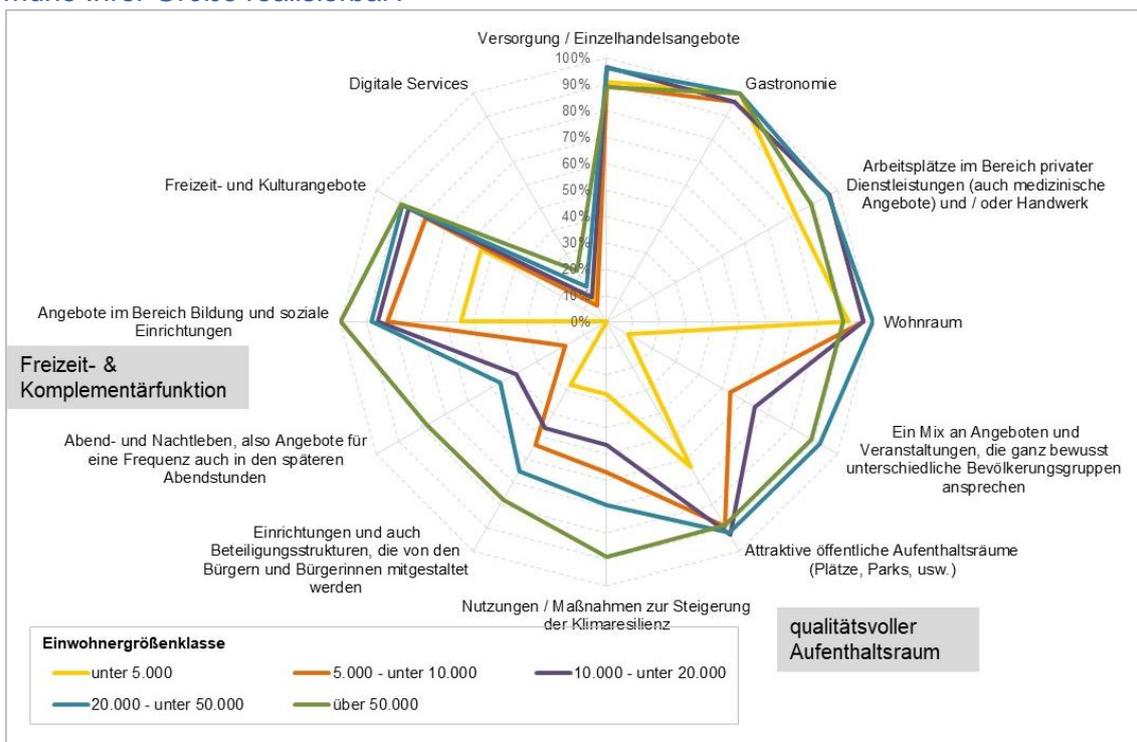
Quelle: imakomm AKADEMIE, 2023, n=102, keine Angabe n=5

6.1.3 Elemente der Multifunktionalität – Status Quo der Kommunen

Auf Basis des Modells einer multifunktionalen Innenstadt wurden sowohl die Einschätzung der Realisierbarkeit von Multifunktionalität als auch der aktuelle Stand / Grad von deren Realisierung abgefragt.

- 1 Die Einschätzungen zur Realisierbarkeit von Multifunktionalität bzw. deren Elemente hängen von der Größe (bzw. Einwohnerzahl) der Kommune ab. Dies wird vor allem bei Nutzungen deutlich, die über die „klassischen“ Funktionen wie Handel, Gastronomie und Dienstleistungen hinausgehen. Auffallend: Die digitalen Services scheinen in allen Einwohnergrößenklassen aktuell noch nicht wirklich umsetzbar (siehe Abbildung 16).

Abbildung 16: Welche Nutzungen einer multifunktionalen Innenstadt sind in einer Kommune Ihrer Größe realisierbar?

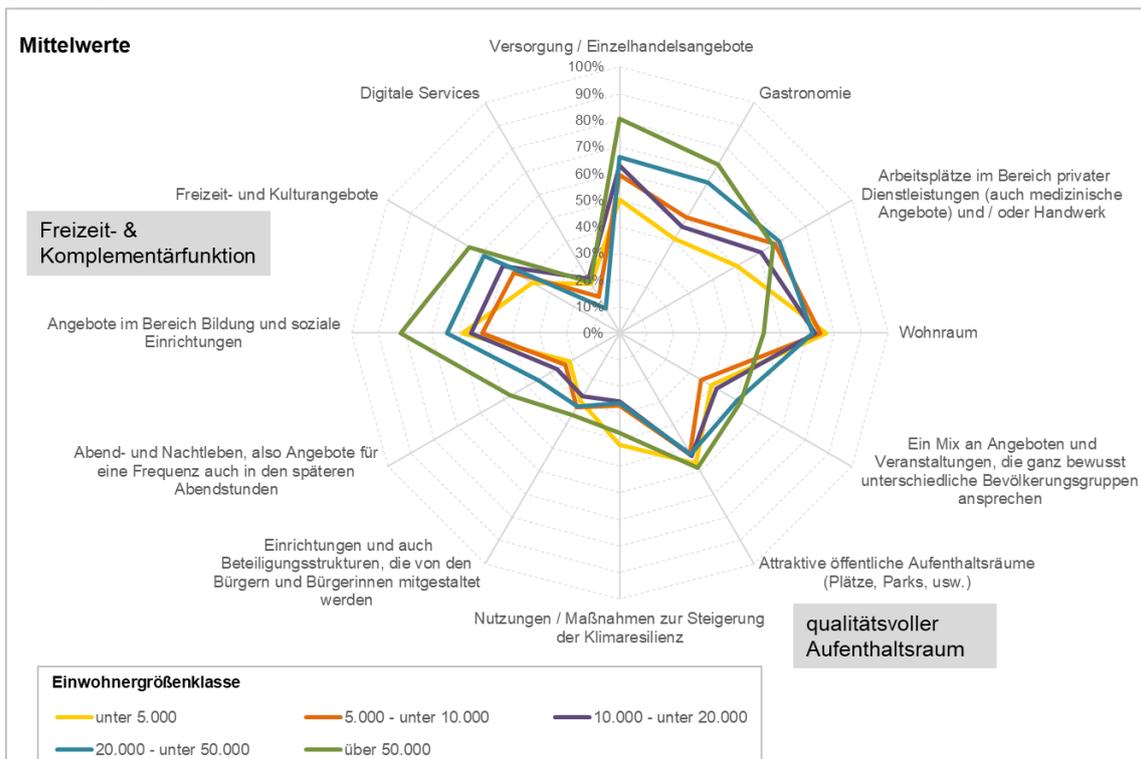


Quelle: imakomm AKADEMIE, 2023, n=102, Mehrfachnennungen möglich.

Besonders große Diskrepanzen zeigen sich bei der Realisierbarkeit eines Abend- und Nachtlebens, bei der Umsetzung eines Angebotsmix für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen, aber auch bei Beteiligungsstrukturen und einer Steigerung der Klimaresilienz.

2 Die Bewertung des Erfüllungsgrades dieser Nutzungen zeigt eine klare Abweichung von der eingeschätzten Realisierbarkeit bei mehreren Elementen. Auch klassische Nutzungen wie Handel oder Gastronomie sehen die Kommunen nicht als vollumfänglich erfüllt an. Viele Aspekte weisen aber auch hier eine bessere Ausstattung in größeren Kommunen (vgl. Abbildung 17) respektive Mittel- und Oberzentren auf. Optimierungsansätze ergeben sich daraus aber in allen Einwohnergrößenklassen.

Abbildung 17: Wie würden Sie jeweils den aktuellen Erfüllungsgrad in Ihrer Innenstadt bewerten?



Quelle: imakomm AKADEMIE, 2023, n=102.

Ein leicht überdurchschnittlicher Erfüllungsgrad zeigt sich in den verdichteten Räumen, allerdings nicht bei Themen des öffentlichen Raums und der Klimaresilienz. Letzter Punkt ist ausschließlich im ländlichen Raum leicht überdurchschnittlich umgesetzt, ggf. auch in Abhängigkeit von vorhanden Flächenpotenzialen und einer geringeren Verdichtung.

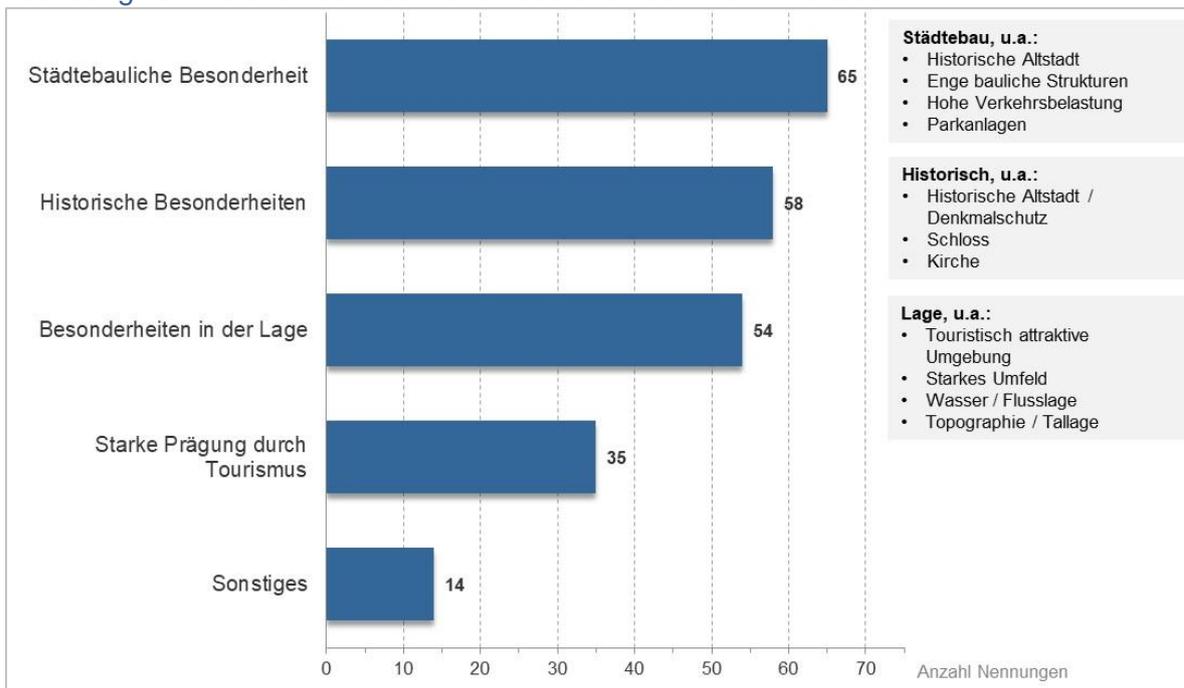
3 Es wird deutlich: Multifunktionalität muss überhaupt erst noch hergestellt werden.

6.1.4 Strategien der Innenstadttransformation

Für die Transformation der Innenstädte ist auch entscheidend, ob eine Strategie hierfür – also ein langfristiges, dokumentiertes und mit unterschiedlichsten Akteuren abgestimmtes Vorgehen mit inhaltlichen Schwerpunkten und Strukturen – bereits besteht und umgesetzt wird, geplant ist oder aber überhaupt nicht angedacht wird. Selbstverständlich muss die Strategie auch die örtlichen Rahmenbedingungen berücksichtigen. Beides wurde abgefragt.

1 Rahmenbedingungen: Auch hier zeigt sich: Die Ausgangsbedingungen sind vielfältig. Die Mehrzahl der teilnehmenden Kommunen benennt v.a. städtebauliche und historische Besonderheiten (siehe Abbildung 18). Diese sind sowohl Chance (beispielsweise für eine individuelle Profilierung der Innenstadt im „Standortwettbewerb“) als auch Hemmnis (modernen Ansprüchen nicht genügende Baustrukturen) bei der Innenstadtentwicklung. In der Regel handelt es sich um kaum oder nur langfristig beeinflussbare Rahmenbedingungen.

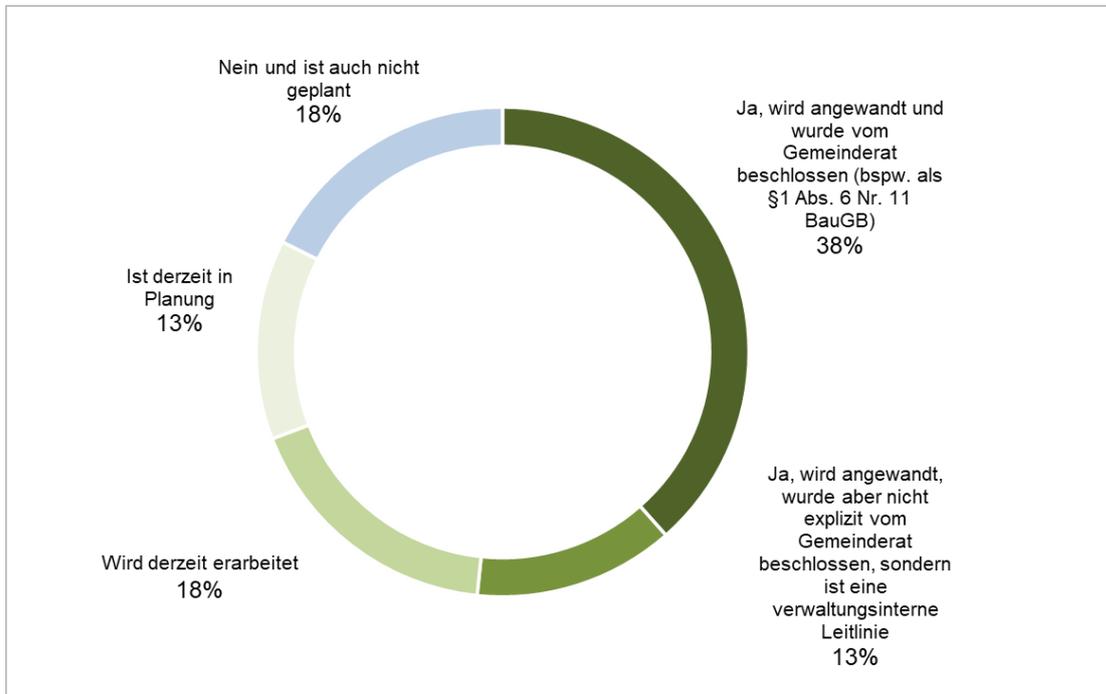
Abbildung 18: Welche Besonderheiten bestehen bei Ihrer Innenstadt?



Quelle: imakomm AKADEMIE, 2023, n=102, hier: 226 Angaben, Mehrfachnennungen möglich.

2 **Innenstadtstrategie: Über 80% der befragten Kommunen verfügen über eine Innenstadtstrategie oder planen, diese umzusetzen (vgl. Abbildung 19). Auffallend ist, dass mit abnehmender Einwohnerzahl der Anteil jener Kommunen steigt, bei denen keine Strategie vorhanden ist und die auch keine Erstellung einer solchen planen.**

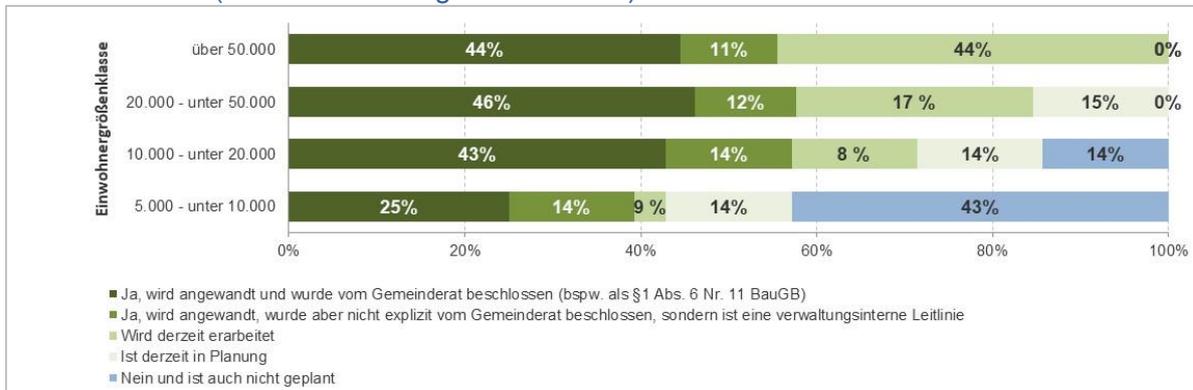
Abbildung 19: Verfügt Ihre Kommune über eine schriftlich dokumentierte Strategie für die Innenstadt?



Quelle: imakomm AKADEMIE, 2023, n=102, keine Angabe: n=11.

Während in den Einwohnergrößenklassen über 20.000 Einwohner sämtliche beteiligte Kommunen eine Innenstadtstrategie aufweisen bzw. umsetzen, geben dies bei den Kommunen mit 5.000 – 10.000 Einwohnern weniger als 60% an (vgl. Abbildung 20). Dies wird auch in der Kontrollgruppe unter 5.000 Einwohnern bestätigt. Als Gründe werden vorrangig ein fehlender Bedarf oder ein fehlendes Bewusstsein für eine entsprechende Strategie genannt, in Einzelfällen wurden auch fehlende personelle und finanzielle Mittel angeführt. Auffällige Unterschiede nach Raumkategorie ergeben sich hierbei abseits der städtischen Regionen nicht.

Abbildung 20: Verfügt Ihre Kommune über eine schriftlich dokumentierte Strategie für die Innenstadt? (nach Einwohnergrößenklassen)

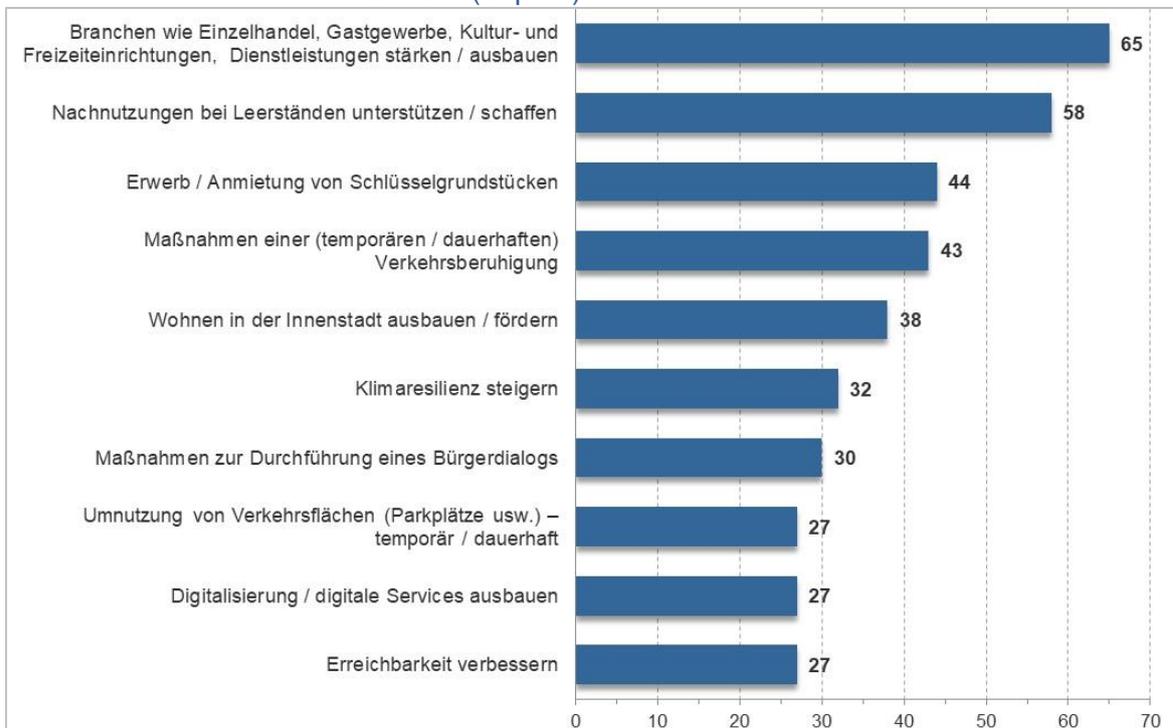


Quelle: imakomm AKADEMIE, 2023, n=102, keine Angabe: n=11.

3 Innenstadtstrategie: Als Ziel der Strategie wurde am häufigsten eine Steigerung der Aufenthaltsqualität, der Frequenz und auch die Stärkung des Einzelhandels angeführt (siehe Abbildung 21). Bei einer Detailbetrachtung der berücksichtigten Elemente zeigt sich, dass Ansätze einer Angebotsausweitung sowie der Leerstands- und Immobilienmobilisierung in vielen Kommunen mit im Fokus stehen. 65% der Kommunen haben Fördermittel für die Konzepte einbezogen.

Themen der Erreichbarkeit / des Verkehrs sind außerdem wichtiger Strategiebestandteil. Hierbei handelt es sich mehrheitlich um Ansätze zur Verkehrsberuhigung / -reduktion usw. Aber auch weitere Themenfelder wie Wohnen und Klimaresilienz stehen bereits in Teilen inhaltlich im Fokus der Strategien. Themen der Beteiligung und Kommunikation wurden von den Befragten hingegen ausschließlich in Form einer Bürgerbeteiligung häufiger benannt. Es zeigt sich, dass die Großstädte und großen Mittelstädte die Konzepte mehrheitlich breiter aufstellen und eine höhere Zahl an berücksichtigten Themenfeldern in ihre Innenstadtstrategien einbinden, während kleinere Kommune hier zum Teil eine stärkere Fokussierung vornehmen.

Abbildung 21: Welche der folgenden Ansätze sind in Ihrer Strategie enthalten bzw. werden voraussichtlich enthalten sein? (Top 10)



Quelle: imakomm AKADEMIE, 2023, n=102, hier: 478 Angaben, Mehrfachnennungen möglich.

4 Fazit: Schriftlich dokumentierte Strategien werden von fast allen beteiligten größeren Kommunen ihrer Innenstadtentwicklung zu Grunde gelegt. Die kleineren Kommunen nutzen das Instrument nur in Teilen und mit einem stärkeren Fokus auf einzelne Themenfelder. Klassische „sichtbare“ Themen und Ziele (Angebote ausbauen, Leerstände beseitigen, Verkehr / Erreichbarkeit) stehen dabei immer noch im Fokus. Beteiligung, Digitalisierung oder auch Klimaresilienz scheinen in den Strategien weniger berücksichtigt.

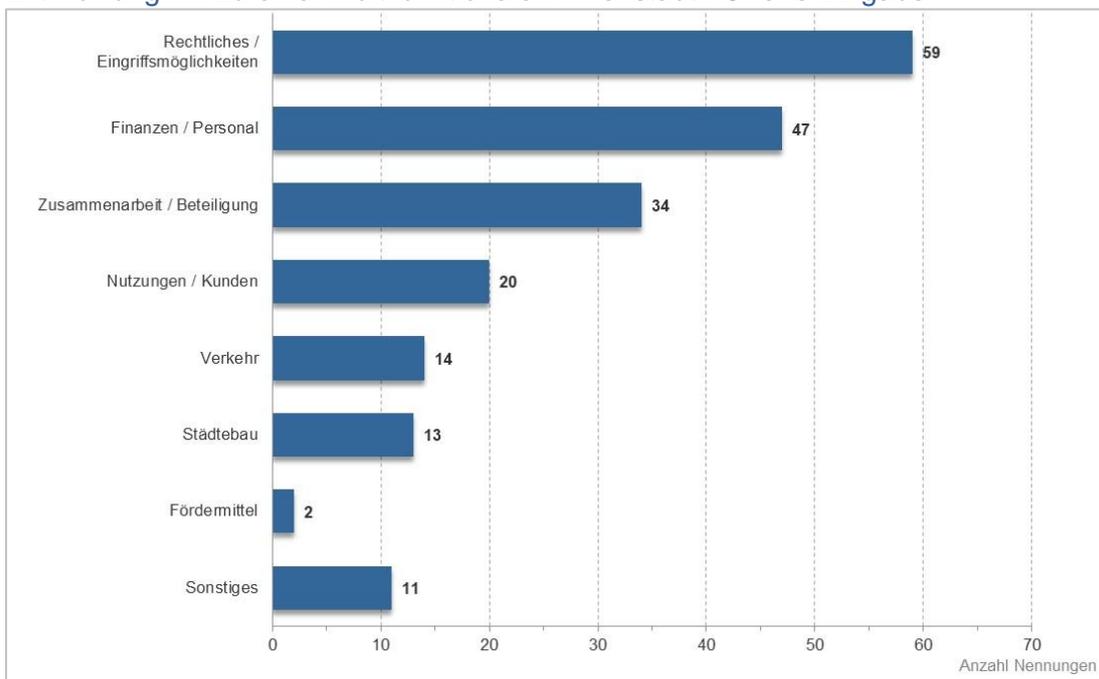
6.1.5 Zentrale Hemmnisse der Transformation

Die Kommunen wurden im Rahmen der Kurzbefragung zu den bestehenden Hemmnissen bei der Etablierung einer multifunktionalen Innenstadt befragt.

Dies erfolgte zunächst als offene Frage. Danach wurden in einer geschlossenen Frage einzelne Hemmnisse benannt und um eine Priorisierung deren Bedeutung für die jeweilige Kommune gebeten.

- Für die Kommunen sind deren zu geringe Handlungsmöglichkeiten die zentralen Hemmnisse. Gemeint sind aus kommunaler Sicht nicht genügend rechtliche Eingriffsmöglichkeiten und fehlende personelle / finanzielle Ressourcen. Auffallend ist, dass auch eine ausbaufähige Zusammenarbeit mit privaten Akteuren bzw. Beteiligung von privaten Akteuren ein großes Hemmnis zu sein scheint.**

Abbildung 22: Was sind / wären für Ihre Kommune die drei zentralen Hemmnisse bei der Entwicklung hin zu einer multifunktionalen Innenstadt? Offene Eingabe

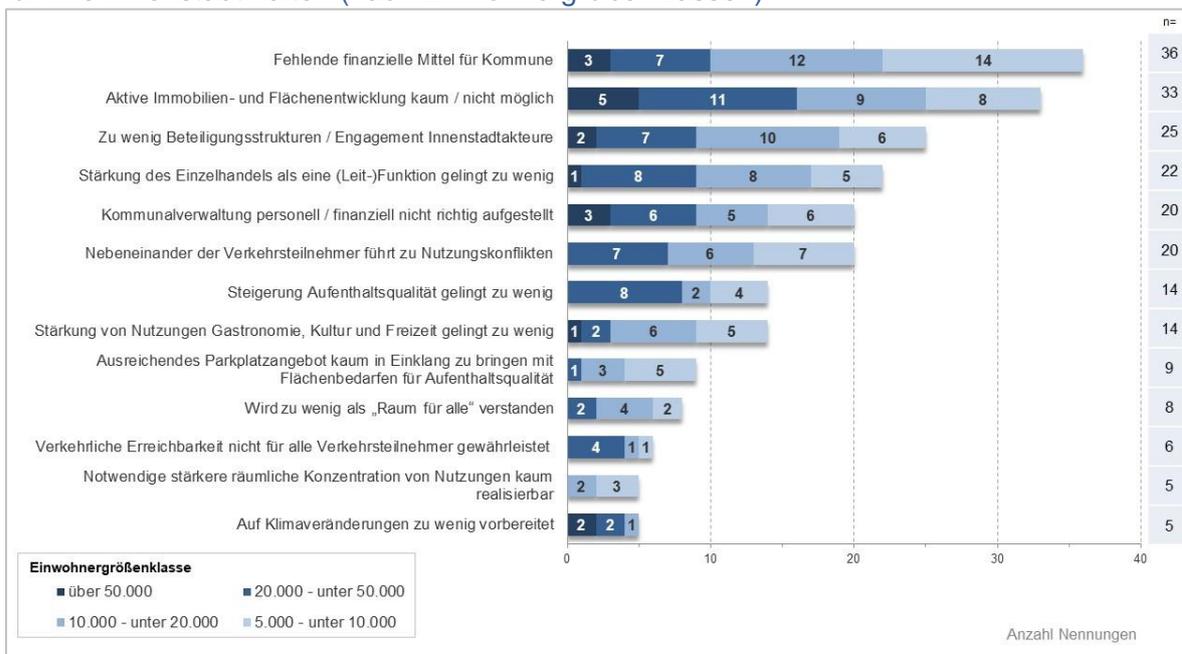


Quelle: imakomm AKADEMIE, 2023, n=102, hier: 199 Angaben, max. drei Nennungen möglich.

Die Zusammenarbeit und Beteiligung wurden von 34 befragten Kommunen als zentrales Hemmnis benannt (vgl. Abbildung 22). Dieses Hemmnis ist interessanterweise in den Innenstadtstrategien generell kaum „abgebildet“ / aufgegriffen, läge aber im kommunalen Einflussbereich. Auffällig ist die eher geringe Anzahl der Nennungen, die fehlende Angebote wie Einzelhandel oder Gastronomie als Hemmnis werten, obwohl diese Thematik klar im Fokus der umgesetzten Innenstadtstrategien steht. Anders formuliert: Die Innenstadtstrategien sind wichtig, bearbeiten aber wohl im noch nicht ausreichenden Maße die zentralen kommunalen Hemmnisse bei der Innenstadtentwicklung.

2 Auch die Kontrollfrage (geschlossene Fragen zur Priorisierung vorgegebener Hemmnisse) bestätigt die zentralen Hemmnisse (vgl. Abbildung 23): fehlende Eingriffs- / Handlungsmöglichkeiten der Kommunen, finanzielle Herausforderungen und nicht optimale Beteiligung. Klare Unterschiede nach Einwohnergrößenklassen sind hier nicht erkennbar.

Abbildung 23: Kreuzen Sie bitte jene drei Hemmnisse an, die Sie für besonders relevant für Ihre Innenstadt halten (nach Einwohnergrößenklassen)



Quelle: imakomm AKADEMIE, 2023, n=102, hier: 230 Angaben, max. 3 Nennungen möglich.

Grundsätzlich zeigt sich in allen kommunalen Größenklassen eine große Bandbreite der Hemmnisse. Bei den Großstädten und großen Mittelstädten wird deutlich, dass Themen des öffentlichen Raumes / Aufenthaltsqualität sowie auch die Themen der Erreichbarkeit nicht im Fokus stehen, hingegen aber von den Städten zwischen 20.000 und 50.000 Einwohnern oft benannt wurden. Nach den Raumkategorien ergeben sich keine auffälligen Unterschiede, die besondere Problemschwerpunkte in verdichteten Regionen oder im ländlichen Raum belegen könnten.

3 Hemmnisse im Detail: Personelle und finanzielle Ressourcen und die fehlenden Möglichkeiten, auf private Akteure und Eigentümer Einfluss zu nehmen, hemmen die Städte und Gemeinden bei ihrer Innenstadtentwicklung.

In der folgenden Abbildung 24 sind die am häufigsten angegebenen Details zu den wesentlichen Hemmnissen (vgl. Abbildung 23) ab 20 Nennungen pro Hemmnis aufgeführt. Die Details geben hier nochmals einen wesentlichen Einblick in die bestehenden Hemmnisse der Kommunen.

Abbildung 24: Welche Aspekte dieses Hemmnisses halten Sie für besonders relevant für Ihre Innenstadt?

Hemmnis	Details (Top-Nennungen)	Anzahl Nennungen
Fehlende finanzielle Mittel der Kommune	Entwicklung der Innenstadt nur mit Hilfe von Fördermitteln durch Land / Bund möglich.	27
	Situation des kommunalen Haushaltes verlangt eine Konzentration vor allem auf die kommunalen Pflichtaufgaben	23
	Antragstellung / Management von Förderprogrammen ist für Kommune sehr aufwändig	12
Aktive Immobilien- und Flächenentwicklung kaum / nicht möglich	Kaum Handhabe der Kommune, bei Eigentümern Investitionen zu erwirken, weil ökonomisch aus deren Sicht nicht darstellbar / nicht lohnend	20
	Kaum Handhabe der Kommune, bei Eigentümern Investitionen zu erwirken, weil wenig Sensibilität bezüglich Bedeutung Immobilie für die Innenstadtentwicklung	16
	Kaum Handhabe der Kommune, bei Eigentümern Investitionen zu erwirken, weil Neuvermietung an zu hohen Mietpreisvorstellungen scheitert	16
	Aktive Boden(vorrats)politik durch die Kommune aufgrund fehlender finanzieller Möglichkeiten nicht möglich	15
Zu wenig Beteiligungsstrukturen / Wille zum Engagement bei Innenstadtakteuren	Beteiligungsbereitschaft bei den Innenstadtakteuren aus Handel, Gastronomie, Dienstleistungen usw. besteht zu wenig	17
	Engagement Bürgerschaft für Entwicklung der Innenstadt ist zu wenig vorhanden	9
	Innenstadttransformation bedarf eines intensiven Dialog- / Aushandlungsprozesses mit Innenstadtakteuren / Bürgerschaft. Formate hierfür bestehen zu wenig	9
Aufrechterhaltung / Stärkung des Einzelhandels als eine (Leit-)Funktion gelingt zu wenig	Problematik fehlender Nachfolge für inhabergeführte Betriebe führt zu Schwächung des Betriebsbestandes	15
	Shopping-Erlebnis als Differenzierungsmerkmal gegenüber dem reinen Online-Handel gelingt nur schwer, weil inhabergeführter Einzelhandel für Zukunftsinvestitionen nicht bereit	14
	Konkurrenz durch das Einzelhandelsangebot an dezentralen / auto-kundenorientierten Standorten (Grüne Wiese) ist zu groß, um Entwicklungen in der Innenstadt voranzutreiben.	6
Kommunal verwaltung persönlich / finanziell nicht richtig aufgestellt für Transformation	Finanzielle Ressourcen für das Management der Transformation der Innenstadt sind nicht ausreichend	14
	Transformation der Innenstadt kann aufgrund von fehlenden Personalressourcen in der Verwaltung nicht hinreichend umgesetzt werden.	11
	Flexibilität im Verwaltungshandeln fehlt, Handlungsspielräume bei Genehmigungen werden nicht ausgenutzt.	7
Nebeneinander der Verkehrsteilnehmer führt zu Herausforderungen bei der Mobilität und zu Nutzungskonflikten	PKW-Erreichbarkeit steht in Konflikt mit Verkehrsberuhigung.	16
	Unterschiedlichen Sichtweisen der Nutzung von Verkehrsflächen in der Innenstadt über verschiedene Verkehrsträger blockieren Entscheidungen	10
	Keine gesonderten Fahrradwege, so dass es zu Konflikten mit dem Autoverkehr kommt.	6

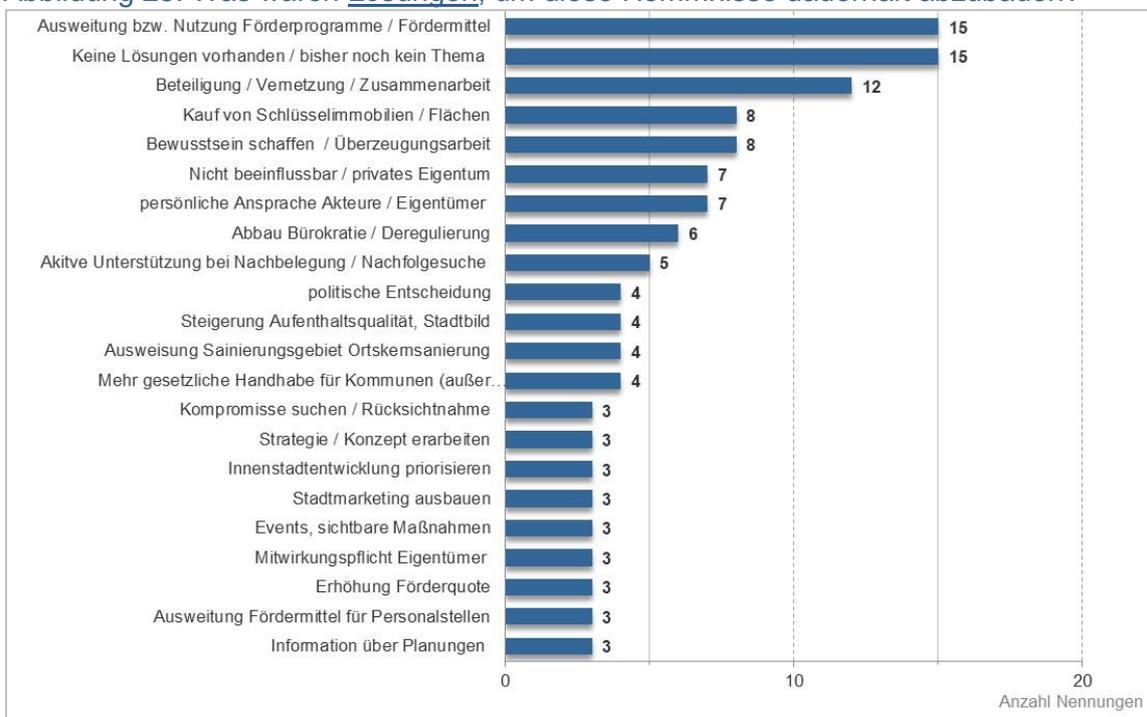
Quelle: imakomm AKADEMIE, 2023, n=102.

6.1.6 Lösungsansätze in der Praxis und Forderungen für deren Abbau

Die Hemmnisse sind gravierend – denn realistische, von den Kommunen beeinflussbare Lösungsansätze werden oft kaum gesehen. Gleichzeitig gilt aber auch: Lösungsansätze sind aus Sicht der Kommunen vielfältig. Neben einer besseren finanziellen Ausstattung der Städte und Gemeinden v.a. via entsprechender Fördermöglichkeiten wird die Möglichkeit der Einflussnahme auf den Bodenmarkt genannt. Betont wird insbesondere aber auch die Dialogfunktion der Kommune.

Die individuellen Lösungsansätze sind mannigfaltig. Sie reichen von einer verstärkten Bewusstseinsbildung der privaten, politischen und verwaltungsinternen Akteure über die Ausweitung der Stadtmarketingaktivitäten bis hin zu weiteren Eingriffs- und Finanzierungsansätzen durch Land und Bund (siehe Abbildung 25).

Abbildung 25: Was wären Lösungen, um diese Hemmnisse dauerhaft abzubauen?



Quelle: imakomm AKADEMIE, 2023, n=102, hier: 175 Angaben, Darstellung ab 3 Nennungen.

6.1.7 Fazit Befragung Kommunen

Zusammenfassend können folgende Aussagen getroffen werden:

- 1 **Die Hemmnisse sind vielfältig. Nicht ausreichende Handlungsmöglichkeiten für Kommunen (finanziell und personell, aber auch rechtlich (Boden-/Grundstücksmarkt)) und eine zu geringe Beteiligung von bzw. Zusammenarbeit mit privaten Akteuren und der Bürgerschaft sind die zentralen Hemmnisse bei der Innenstadtentwicklung. Dies gilt über alle Raumkategorien und Einwohnergrößenklassen der Kommunen hinweg.**
- 2 **Die Innenstadtstrategien bilden die zentralen Hemmnisse zu wenig ab.**
- 3 **Lösungsansätze zur Überwindung der Hemmnisse sind ebenso mannigfaltig. Sie liegen entsprechend der Hemmnisse in der Schaffung von mehr Eingriff- / Zugriffsmöglichkeiten für die Kommunen und damit auch in der Stärkung der finanziellen Ausstattung für die Innenstadtentwicklung. Sie liegen aber aus Sicht der Kommunen auch in der Stärkung der kommunalen Dialogfunktion und in einem aktiveren Part der Kommunen auf dem Boden- / Grundstücks- / Immobilienmarkt.**

6.2 Vertiefung in Fallbeispielen

6.2.1 Methodik und Auswahl der Fallbeispiele

Im Rahmen der Untersuchung dienen **acht ausgewählte Kommunen** aus Baden-Württemberg zur **Vertiefung** ermittelter **Hemmnisse** sowie zur Konkretisierung von **möglichen Lösungsansätzen**. Die Aufarbeitung erfolgte dabei anhand **leitfadengestützter qualitativer Interviews** mit **Vertretern der** Stadtverwaltung sowie möglichst **Vertretern des örtlichen City- oder Stadtmarketings** (in Teilen damit auch privat organisiert). Dabei nahmen in der Regel Vertreter unterschiedlicher Fachgebiete der Kommunalverwaltung an den Vertiefungsinterviews teil. Folgende Organisationseinheiten waren eingebunden:

- Stadt Mannheim und Werbegemeinschaft Mannheim City e.V.
- Stadt Ulm und Ulmer City Marketing e.V.
- Stadt Pforzheim / WSP Pforzheim
- Stadt Ludwigsburg
- Stadt Crailsheim
- Stadt Nagold und City-Verein Nagold e.V.
- Stadt Giengen an der Brenz und Gewerbe - und Handelsverein Giengen e.V.
- Stadt Trossingen / Wohnbau Trossingen GmbH und Trossingen Activ e.V.

Die Auswahl der Kommunen erfolgte anhand verschiedener Kriterien:

- **Stadtgröße:** mindestens eine Großstadt (mehr als 100.000 Einwohner), eine Große Mittelstadt (mehr als 50.000 bis 100.000 Einwohner), eine Kleine Mittelstadt (mehr als 20.000 bis 50.000 Einwohner) und eine Große Kleinstadt (mehr als 10.000 bis 20.000 Einwohner). Die Kategorisierung erfolgte gemäß der Stadt- und Gemeindetypen des BBSR,

- **räumliche Verteilung:** mindestens eine Kommune pro Regierungsbezirk und maximal zwei Kommunen pro Planungsregion (mit unterschiedlicher zentralörtlicher Funktion),
- **zentralörtliche Funktion:** mindestens je ein Oberzentrum, ein Mittelzentrum und ein Unterzentrum,
- **städtebauliche Ausgangssituation der Innenstädte:** sowohl Kommunen mit historischer Altstadt als auch mit neueren baulichen Strukturen,
- **Vermeidung** von Kommunen mit starken **externen Einflussfaktoren** wie ein erheblicher Kaufkraftzufluss aus Nachbarländern (u.a. Schweiz, Frankreich) oder von Standortlagen in starken Tourismusregion (Allgäu, Bodensee, Südschwarzwald).

Die Ausführungen im folgenden Kapitel bilden die Meinungen der Vertreter der beteiligten Kommunen und nicht zwingend auch die der Autoren ab.

6.2.2 Fallbeispiel Mannheim

Steckbrief Mannheim

Stadtkreis:	Mannheim
Raumkategorie:	Verdichtungsraum
Regierungsbezirk Region	Karlsruhe Rhein-Neckar
Zentralörtliche Funktion:	Doppeloberzentrum
Zahl der Einwohner:	315.554
Bevölkerungsdichte pro km ²	2.177
Durchschnittsalter:	42,0
Entwicklung Zahl der Einwohner in den letzten fünf Jahren:	+ 2,0%
Verkaufsflächenanteil Innenstadt:	35%
EH-Kaufkraftindex:	97,6
Einzelhandelszentralität:	117
Tourismus – Übernachtungen:	1.456.881
Tourismus – Ankünfte pro 1.000 Einwohner:	2.065

Quelle: Statistisches Landesamt, örtliches Einzelhandelskonzept, IHK

Zentrale Herausforderungen bzw. Erfahrungen zu / mit Hemmnissen:

- Eine **Nutzungsmischung** ist zwar prinzipiell herstellbar, muss aber zwingend von der Stadtgesellschaft akzeptiert werden, denn häufig bedingen Nutzungsmischungen **Nutzungskonflikte**, wie beispielsweise einer erschwerten Wohnnutzung gemeinsam mit Gastronomie aufgrund von Lärm, Licht, Luftreinhaltung und Geruchsemissionen. Die Definition einer guten Nutzungsmischung ist daher eine Gemeinschaftsaufgabe.
- Eine **aktive Immobilien- und Flächenentwicklung ist u.a. aufgrund erschwerter Eigentümerstrukturen kaum möglich**. Dies „übersetzt sich“ beispielsweise in eine zum Teil stark **monokulturell geprägte und konzentrierte Nutzung von Flächen** (bspw. Grillrestaurants und Shisha Bars). Ebenso herausfordernd ist die Vermarktung von punktuell verfestigten Leerständen, insbesondere auch die Definition der wünschenswerten Folgenutzungen.

- Die Stärkung der Innenstadt als Ort des Arbeitens und Wohnens gelingt zwar, allerdings stellt insbesondere die eingeschränkte **Erreichbarkeit bzw. Zugänglichkeit von Nutzungen** in der Innenstadt eine Herausforderung dar (bspw. Barrieren bei der Zugänglichkeit zu Dienstleistungen, Wohnungen und Büros in Obergeschosslagen).
- Das hohe **Verkehrsaufkommen** und der Durchgangsverkehr in der Innenstadt überlasten die Innenstadt und verursachen lange Rückstaus. Dazu erschwert eine **schlecht ausgebaute verkehrliche Infrastruktur** (u.a. Brücken und ÖPNV außerhalb von Mannheim) in komplizierter Lage zwischen Rhein und Neckar die Erreichbarkeit.

Erfolgsfaktoren bzw. ausgewählte Lösungsansätze:

- Die **Beteiligung** in unterschiedlichen Formaten (bspw. Dialogformate mit Innenstadtakteuren, Einzelgespräche, öffentliche Beteiligungen) und Projektstufen (vom Erarbeitungsprozess bis zur Umsetzung) wird als zentraler Erfolgsfaktor identifiziert. Ein Beispiel ist die gemeinsame, partizipative Entwicklung von Plätzen. Wichtig erscheint hier ebenso die **Rückkopplung** und Spiegelung der Themen aus der Beteiligung in die Verwaltungsstrukturen und Politik (= Transparenz und Authentizität). Dabei kann auf aktive, bereits vorhandene **Akteure und Organisationen** zurückgegriffen werden (bspw. Werbegemeinschaft, Eigentümernetzwerk mit Geschäftsstelle bei der Verwaltung).

Erfolgreiche Umsetzungsbeispiele:

- Der **FutuRaum** ist eine Plattform zum Austausch mit der Stadtgesellschaft zu innenstadtrelevanten Themen wie bspw. Klimaresilienz und Zielverkehr. Geplant ist hier sowohl eine „City factory“ mit Innenstadtakteuren u.a. aus dem Stadtmarketing, der Werbegemeinschaft, dem Handel, der Gastronomie, der Kreativwirt-

schaft, der Kultur, den Kirchen, dem Migrationsbeirat sowie Eigentümern, Beschäftigte und Bürger, als auch „Innenstadtkonferenzen“ als breite Beteiligungsmöglichkeiten.

- Im zentralen Versorgungsbereich werden bereits **Mixed-Use Konzepte** mit Wohn- und Büronutzungen in oberen Geschosslagen umgesetzt. Ein Beispiel ist das Ladengeschäft von Peek und Cloppenburg, das jüngst seine Verkaufsfläche reduziert und sein Sortiment klar segmentiert hat, um Büroräume in den oberen Geschosslagen zu ermöglichen. Dazu notwendig waren einerseits das Bewusstsein und Mut auf Seiten des Eigentümers als auch der frühzeitige Einstieg in einen Dialog.

6.2.3 Fallbeispiel Ulm

Steckbrief Ulm

Stadtkreis:	Ulm
Raumkategorie:	Verdichtungsraum
Regierungsbezirk Region	Tübingen Donau-Iller
Zentralörtliche Funktion:	Doppeloberzentrum
Zahl der Einwohner:	128.928
Bevölkerungsdichte pro km ²	1.086
Durchschnittsalter:	42,0
Entwicklung Zahl der Einwohner in den letzten fünf Jahren:	+ 2,1%
Verkaufsflächenanteil Innenstadt:	37%
EH-Kaufkraftindex:	107,1
Einzelhandelszentralität:	114,4
Tourismus – Übernachtungen:	745.795
Tourismus – Ankünfte pro 1.000 Einwohner:	3.330

Quelle: Statistisches Landesamt, örtliches Einzelhandelskonzept, IHK

Zentrale Herausforderungen bzw. Erfahrungen zu / mit Hemmnissen:

- Der **Strukturwandel** in der Innenstadt ist u.a. sichtbar in einer abnehmenden Zahl an Einzelhandelsbetrieben. Gleichzeitig gewinnen andere Funktionen Flächenanteile. **Wichtig** wird dabei sein, **dass eine Funktion**, wie beispielsweise die Gastronomie, **nicht zu dominant wird** = ausgewogener Nutzungsmix.
- Die Eingriffsmöglichkeiten in die Entwicklung von **Immobilien** sind beschränkt, da der Erwerb innerstädtischer Immobilien in Ulm durch die Stadt nicht bezahlbar ist. Ein Vorgehen wie in der Bodenpolitik für Gewerbeflächen erfolgreich praktiziert, kann hier nicht umgesetzt werden. Als zentrale Herausforderungen sind u.a. **komplizierte Eigentümerverhältnisse** (Erbengemeinschaften – zum Teil nicht in Ulm ansässig, Investmentfonds) und eine **veraltete Infrastruktur in den Objekten** (Altbau) zu nennen.

- Wichtig ist nicht nur die Entwicklung von **Treffpunkten im öffentlichen Raum** in der Fußgängerzone, sondern auch die **Herstellung einer Mischung von Bevölkerungsgruppen und verschiedener Altersschichten** in diesen Bereichen = soziale Durchmischung.

- Die Sichtweise „Innenstadt als **Marktplatz**“ bedeutet in der Konsequenz auch **Lärm**. Beispiel: Gastronomie als belebendes Element der Innenstadt benötigt v.a. Außengastronomie für eine betriebswirtschaftlich sinnvolle Darstellbarkeit des Betriebes. Gerade dadurch entstehen aber **Nutzungskonflikte**. Denn zugleich nimmt die Bedeutung der Innenstadt als Wohnstandort zu. In Konsequenz sind damit auch bestehende Vorschriften hinsichtlich des Lärmes einzuhalten.

- In diesem Zusammenhang wird als weitere Herausforderung eine **veränderte „Beschwerde-Kultur“** benannt. Über digitale Möglichkeiten steigt auch die Zahl der Beschwerden, da hier kaum Hemmnisse bestehen, emotionale Sachverhalte direkt und nicht vorgefiltert weiter zu tragen. **Kommunikationswege zur Kanalisierung und zum „Abfedern“ von Emotionen** sind daher von größerer Bedeutung = erheblich steigende Dialogfunktion der Kommune.

- In Summe benötigt die Innenstadt ein „**Innenstadt Center Management**“, welches eine zentrale Koordinationsfunktion (inklusive Dialog und Mediation von Nutzungskonflikten) übernimmt. Bei der Koordination fließen zahlreiche Themen zusammen wie bspw. bauliche Maßnahmen, City-, Stadt-, Tourismusmarketing, soziale Aspekte usw. Eine rein fachspezifische Betrachtung ist hier nicht ausreichend. Zentral ist hier die **Lotsenfunktion**. Damit können notwendige **Informationswege und -ketten** zwischen Abteilungen in der Verwaltung koordiniert und gestärkt werden. Auch kann zentral entschieden werden, welcher Bereich bei welchen Themen aktiv einzubinden bzw. wo eine reine Informationsweitergabe ausreichend ist. Zugleich können auch gegenüber Bürgern und Akteuren **klare Ansprechpartner** kommuniziert werden.

- Ebenso müssen für das „Innenstadt Center Management“ **ausreichend Entscheidungsbefugnisse** bestehen, damit eine Umsetzung auf Fachbereichsebene erfolgen kann. Eine Verortung bei der Verwaltungsspitze ist damit zwar prädestiniert, rein zeitlich wird in der Praxis eine Umsetzung kaum gelingen können. In Konsequenz ist eine gesonderte Projektleitung mit ausreichend Befugnissen und schnellen Kommunikationswegen zur Verwaltungsspitze erforderlich.
- In der **Maßnahmenumsetzung** zeigt sich, dass es weder an Ideen noch am Willen aller Akteure fehlt, sondern vielmehr **personelle Ressourcen** sowohl auf privater als auch auf kommunaler Ebene den limitierenden Faktor darstellen.

Erfolgsfaktoren bzw. ausgewählte Lösungsansätze:

- Dialogfunktion: Entscheidend ist der mit dem **Prozess „Dialog Innenstadt 2030“** nochmals elementar geprägte **Austausch** zwischen Stadtverwaltung, Politik, Akteuren und Interessensvertretern. Dabei wird nicht nur ein gemeinsames **Bewusstsein**, sondern auch die **Akzeptanz** und **Einordnung von Themen** gefördert. Auch wenn nicht immer ein Konsens hergestellt werden kann, findet eine intensive gemeinsame Auseinandersetzung mit Themen statt, die final für die Entscheidungsfindung abgewogen werden können.
- Moderne / umfassende Beteiligung: Die **Beteiligung** reicht dabei über die **Stakeholder** deutlich hinaus und bezieht gezielt eine **möglichst breites Meinungsspektrum** ein (Teilnehmer bspw. auch lokale Agenda, Jugend, Senioren, BUND, Verkehrsbetriebe, IHK, Citymarketing, wichtige Stakeholder, Vertreter Fraktionen). Diese dienen zugleich auch als Multiplikatoren, was insbesondere auch für die unkomplizierte Einspeisung von Themen in die **Politik** durch die Fraktionsvertreter als Gewinn gewertet wird.
- Beteiligungsstrukturen und gemeinsames Ziel = Wir-Gefühl und Neues Miteinander als Erfolgsfaktoren: Hierbei ist zu betonen, dass ein großer **Konsens zum gemeinsamen Ziel der Stärkung der Innenstadt** besteht und dieses nicht nur

mitgetragen, sondern die Umsetzung auch unterstützt wird. Hierzu wurde in der Zwischenzeit auch ein Innenstadtbeirat institutionalisiert, der direkt beim Oberbürgermeister verortet ist, wodurch auch **schnelle Entscheidungsstrukturen** bestehen.

- Ebenso gelingt es in Ulm, bisher nicht aktive **Akteursgruppen zu aktivieren und projektbezogene Maßnahmen** auf den Weg zu bringen, was einen **sehr großen Mehrwert für die Belebung der Innenstadt** nach sich zieht.
- Effizienz in Verwaltungsstrukturen: Zusätzlich ist auch eine **enge Zusammenarbeit zwischen einzelnen Fachbereichen** notwendig, die bei der Stadtgröße von Ulm auch Herausforderungen birgt, aufgrund des bereits seit Jahren bestehenden **kooperativen Ansatzes** aber nicht neu etabliert werden musste. Hier sind auch Strukturen mit vielen **Eigenbetrieben** von Vorteil, da bereits institutionell ein vernetztes Denken verankert ist, eine Kommunikation zwischen Akteuren bereits notwendigerweise „eingeübt“ ist.
- **Erfolgsfaktor Mensch**: Die Gesprächspartner in Ulm betonen, dass ein Erfolg in der Umsetzung auch immer von Personen abhängt. Letztendlich erfordert jedes Thema auch ein „Gesicht“. Dennoch sind gerade die Faktoren einer **aufsuchenden** und **kontinuierlichen** Arbeit (vor Ort kümmern und Ansprechen) sowie eine ausreichende und **dauerhafte Koordination** entscheidend.
- Weitere Faktoren stellen auch die zusätzlichen Umsetzungsmöglichkeiten durch die bestehenden **Bundes- und Landesförderprogramme** dar sowie auch die Stärke der Stadt Ulm als **starker Wirtschaftsstandort** mit einem starken Umfeld, welche für die Innenstadt gute Rahmenbedingungen nach sich ziehen. Auch als sehr wichtig ist das Thema der **Erreichbarkeit** einzustufen, wobei aufgrund des ländlichen Umlandes insbesondere auch der **Individualverkehr eine sehr wichtige Rolle** einnimmt. Mit dem Hinführen an die Innenstadt durch **Parkhäuser am Altstadtring** konnten gut funktionierende Strukturen aufgebaut werden, die zugleich in der **Altstadt Aufenthaltsqualitäten** ermöglichen und **kurze fußläufige Wege** gewährleisten.

Erfolgreiche Umsetzungsbeispiele:

Aufgrund der Vielzahl an Umsetzungsbeispielen wird für die Stadt Ulm exemplarisch ein Beispiel herausgegriffen, welches im Rahmen der Erfolgsfaktoren noch nicht umfänglich dargestellt wurden, aber eine sehr hohe Relevanz für die Nutzungsmischung besitzt.

- Im Bereich der Immobilienentwicklung und eines Nutzungsmanagements hat die Stadt Ulm die Stelle eines **Ladenaktivmanagers** geschaffen. Entscheidende Faktoren in der Umsetzung sind eine hohe Intensität in der Beratung und im Austausch sowohl mit Betrieben als auch mit Eigentümern, verbunden mit einem guten Netzwerk für das Thema **Betriebsnachfolgen und Nachnutzungen**. Erfolgsfaktoren hierfür wiederum: Vertrauensaufbau und dauerhafte Kommunikation.

6.2.4 Fallbeispiel Pforzheim

Steckbrief Pforzheim

Stadtkreis:	Pforzheim
Raumkategorie:	Verdichtungsraum
Regierungsbezirk Region	Karlsruhe Nordschwarzwald
Zentralörtliche Funktion:	Oberzentrum
Zahl der Einwohner:	127.849
Bevölkerungsdichte pro km ²	1.305
Durchschnittsalter:	42,5
Entwicklung Zahl der Einwohner in den letzten fünf Jahren:	+ 1,8%
Verkaufsflächenanteil Innenstadt:	27,5%
EH-Kaufkraftindex:	95,5
Einzelhandelszentralität:	109
Tourismus – Übernachtungen:	237.664
Tourismus – Ankünfte pro 1.000 Einwohner:	888

Quelle: Statistisches Landesamt, örtliches Einzelhandelskonzept, IHK

Zentrale Herausforderungen bzw. Erfahrungen zu / mit Hemmnissen:

- Zunächst scheint eine aktive Immobilien- und Flächenentwicklung vorwiegend aufgrund von **fehlenden Flächennutzungs- und Entwicklungspotenzialen** über einzelne entwickelbare Objekte hinaus schwierig, da die Stadt keinen Zugriff auf Flächen und Immobilien bzw. Eigentümer hat (bspw. fehlender Investitions- oder Verkaufswille). Zudem fehlen finanzielle Ressourcen zum Kauf von Immobilien.
- Eine Nutzungsmischung auch mit produzierendem Gewerbe ist zwar gewünscht, allerdings sind hierbei Fragen und **Auflagen den Lärmschutz, die Emissionen und den Brandschutz betreffend** zu berücksichtigen.
- Darüber hinaus geht eine Nutzungsmischung (beispielsweise mehr Wohnen in der Innenstadt) auch mit einem erhöhten **Parkraumbedarf** einher, der bisher schwer – auch aufgrund fehlender Flächen – bedient werden kann.

Erfolgsfaktoren bzw. ausgewählte Lösungsansätze:

- Effiziente Strukturen und Beteiligungsformate: Vor dem Hintergrund der Effizienz und des zielgerechten Ressourceneinsatzes erscheint die **Aufgabenteilung** zwischen Ämtern und Wirtschaftsförderung sowie die **projektbezogene Beteiligung** von Innenstadtakteuren besonders wichtig.
- Flexible / wenig planbare Entwicklungen: Hinzu kommen die Offenheit und der Mut zum **Austesten**, gekoppelt mit einer akzeptierten **Fehlerkultur** innerhalb der Stadtverwaltung, damit eine interaktive und iterative Weiterentwicklung von Maßnahmen gelingen kann. Voraussetzung dafür ist eine zielorientierte Kommunikation nach außen, und zwar erst dann, wenn erste Lösungsansätze bereits erarbeitet wurden.

Erfolgreiche Umsetzungsbeispiele:

- Aktive Boden(vorrats)politik: Die Gründung der **Stadtbau GmbH mit Gewerbebeteiligung** ermöglicht die langfristige Etablierung von stadtrelevanten Nutzungen durch **den Ankauf strategisch wichtiger Flächen und Grundstücke** und Entwicklung dieser.
- Immobiliendialog: Bei der Entwicklung des Areals am Alten Güterbahnhof ist die Stadt bereits mit **Lösungsideen** in den Dialog mit dem Verkäufer und dem Investor getreten. Ebenso bei der Neuausrichtung der ehemaligen Galeria Immobilie, die künftig für ein **Mixed-use** Konzept mit Handel, medizinischen Einrichtungen und Wohnen genutzt wird. Das RoWi Quartier (ehemalige Schmuckfabrik, heute ein Mixed-use Konzept mit Wohnen und Büroflächen) wurde u.a. in Workshops entwickelt.

- Darüber hinaus treibt die Stadt aktiv eine **partizipative Quartiersentwicklung** mit Fokus auf Gestaltung und Aufenthaltsqualität voran, bspw. Im Sedanquartier / Bleichtraße.
- **Plätze** in der Innenstadt werden **temporär bespielt** und thematisch genutzt (bspw. Verknüpfung Winterwelt mit Mittelaltermarkt und Bespielung der Grünanlage Blumenhof), um unterschiedliche Nutzergruppen zusammen zu bringen.

6.2.5 Fallbeispiel Ludwigsburg

Steckbrief Ludwigsburg

Landkreis:	Ludwigsburg
Raumkategorie:	Verdichtungsraum
Regierungsbezirk Region	Stuttgart Stuttgart
Zentralörtliche Funktion:	Doppelmittelpunkt
Zahl der Einwohner:	94.157
Bevölkerungsdichte pro km ²	2.172
Durchschnittsalter:	42,8
Entwicklung Zahl der Einwohner in den letzten fünf Jahren:	+ 0,7%
Verkaufsflächenanteil Innenstadt:	23%
EH-Kaufkraftindex:	105,0
Einzelhandelszentralität:	133,6
Tourismus – Übernachtungen:	289.223
Tourismus – Ankünfte pro 1.000 Einwohner:	1.454

Quelle: Statistisches Landesamt, örtliches Einzelhandelskonzept, IHK

Zentrale Herausforderungen bzw. Erfahrungen zu / mit Hemmnissen:

- Die **Betriebsnachfolge** wird auch künftig eine zentrale Aufgabe darstellen. Selbst als starker Standort ist die Nachfrage nach Ladenlokalen begrenzt. Auch die erfolgreiche Umsetzung von Pop-Up-Konzepten (inklusive einer hohen Verfestigungsquote) im Rahmen eines Förderprogramms zeigt nach einer zunächst

starken Gründerbereitschaft Sättigungstendenzen auf. Dies gilt auch für den gastronomischen Bereich, wo in der kürzeren Vergangenheit eine Neubesetzung noch gut möglich war. In Summe sind dabei über alle Branchen hinweg Netzwerke mit Verbänden bisher noch wenig ausgeprägt.

- Zugriff / Einwirkungsmöglichkeiten auf Immobilieneigentümer: Eine mindestens ebenso große Herausforderung stellen aus Sicht der Gesprächspartner **Eigentümerstrukturen** dar, die mangels lokalen Bezugs **weder** in die leerstehenden Immobilien **investieren noch** sich um eine Nachbesetzung **kümmern**. Hier **fehlen rechtliche Instrumente**, um eigentlich **nutzbare Flächen wieder in eine Nutzung zu bekommen**, selbst wenn es sich nur um eine Zwischennutzung handelt.
- Finanzielle Möglichkeiten bei einer aktiven Boden(vorrats)politik: Zudem wird ein **Sanierungsstau** bei Immobilien gesehen, wodurch eine Wiedervermietung nicht möglich ist. Hier können teilweise notwendige Mietzinsen nicht mehr erreicht werden, um eine **Sanierung im Altbau rentabel umzusetzen**. Hier könnten Fördermittel auch für den Immobilienbestand neue Gestaltungsmöglichkeiten bieten.
- Herausforderung Immobiliendialog: Herausforderung ist nach wie vor die notwendige **Sensibilisierung** von Eigentümern, um realistische Mietforderungen zu erreichen. Hier sind **Netzwerkstrukturen** und der **direkte Austausch elementar**.
- Handlungsmöglichkeiten der Kommunen: In der Diskussion um **ausreichend qualitative Aufenthaltsräume** und eine **zugleich sicherzustellende Erreichbarkeit** ist als zentraler Punkt eine hinreichende **Flexibilität für verkehrliche Entscheidungen** auf **kommunaler Ebene** anzuführen (beispielsweise das aktuelle Beispiel zur Einführung von Tempo 30-Zonen).

- **Nutzungskonflikte und Nachbelegung:** Mit Blick auf das **Nachtleben** bestehen in der Innenstadt kaum mehr Standorte, die aufgrund von **Lärmkonflikten** mit Wohnnutzungen als Club-Standorte überhaupt umsetzbar wären. Entsprechende **Herausforderungen** bestehen **auch** in der **Abendgastronomie im Außenbereich**. Eine Lockerung bestehender Regelungen wäre hier nützlich, ein ausreichender Wohndruck zur Nachbesetzung von Wohnräumen durch andere Zielgruppen wäre dabei durchaus gegeben.
- **Finanzielle Handlungsspielräume der Kommune:** Die Finanzierung von Maßnahmen ohne Kofinanzierung durch Fördermittel wird als schwierig bezeichnet. Ohne Fördermittel scheint eine Umsetzung von Maßnahmen kaum mehr machbar und auch in den politischen Gremien mangels Finanzierungsmöglichkeiten schwer argumentierbar – und dies relativ unabhängig von der jeweiligen Einzelkostenhöhe. Mit der notwendigen Konzentration auf vorhandene Pflichtaufgaben verbleiben nicht ausreichend Mittel, damit auch innovative Ansätze getestet und im Idealfall verstetigt werden können. Hier konnte die Stadt Ludwigsburg in den vergangenen Jahren wie beispielsweise über das Pilotprojekt der „Post-Corona-Innenstadt“ wesentlich in ihrer Entwicklung profitieren.

Erfolgsfaktoren bzw. ausgewählte Lösungsansätze:

- Es wird der **multifunktionale Ansatz** einer „Lebendigen Innenstadt“ verfolgt. Bestehende **Handlungsfelder sind interdisziplinär** ausgestaltet. Dabei erfolgt die Umsetzung von Themen in Konsequenz auch über verschiedene Fachämter sowie innerstädtische Akteursgruppen (Einzelhandel, Dienstleister, Gastronomen, sowie u.a. auch kirchliche, sozial aktive Akteure) aber gemeinsam innerhalb des Gesamtprozesses – und dies auf Basis der auch unter Beteiligung der Bevölkerung in Zukunftskonferenzen erarbeiteten Handlungsfelder.
- **Frühzeitige Schaffung von Plätzen als Aufenthaltsräume:** Hier sind zugleich versiegelte Flächen im Hinblick auf Klimaveränderungen neu zu bewerten. **Qualitativ hochwertige** und zugleich **nutzbare** (und erreichbare) **Aufenthaltsräume**

werden auch künftig eine zentrale Rolle für die Attraktivität einer lebendigen Innenstadt spielen, insbesondere dabei auch die Bereiche **grüne und blaue Infrastruktur**.

- Wesentlich zur Umsetzung sind dabei, wie bei den Herausforderungen bereits angeführt, vorhandene **Fördermittel zur Kofinanzierung**, welche bisher gezielt und mit großem Mehrwert eingesetzt werden konnten.

Erfolgreiche Umsetzungsbeispiele:

- Ein gutes Beispiel für eine erfolgreiche **Maßnahme zur Aufwertung öffentlicher Räume** stellt ein Projekt dar, welches **bewegliches Mobiliar** zur Verfügung stellt. Nutzer können so ihre präferierten Räume selbst wählen. Hier konnte eine deutliche Belegung bei überschaubaren Kosten erzielt werden. Ergänzend wird hierbei nun auch das Thema von zusätzlichen Beschattungselementen angedacht.

6.2.6 Fallbeispiel Crailsheim

Steckbrief Crailsheim

Landkreis:	Schwäbisch Hall
Raumkategorie:	Verdichtungsbereich im ländlichen Raum
Regierungsbezirk Region	Stuttgart Heilbronn-Franken
Zentralörtliche Funktion:	Mittelzentrum
Zahl der Einwohner:	35.760
Bevölkerungsdichte pro km ²	328
Durchschnittsalter:	43,0
Entwicklung Zahl der Einwohner in den letzten fünf Jahren:	+4,0%
Verkaufsflächenanteil Innenstadt:	22%
EH-Kaufkraftindex:	100,4
Einzelhandelszentralität:	116%
Tourismus – Übernachtungen:	83.510
Tourismus – Ankünfte pro 1.000 Einwohner:	827

Quelle: Statistisches Landesamt, örtliches Einzelhandelskonzept, IHK

Zentrale Herausforderungen bzw. Erfahrungen zu / mit Hemmnissen:

- Zugriff / Einwirkungsmöglichkeiten auf Immobilieneigentümer: Crailsheim sieht sich unterschiedlichen Herausforderungen gegenübergestellt, um seine Innenstadt kontinuierlich zukunftsfähig aufzustellen. Die Anstrengungen zur **Angebotsausweitung** werden v.a. durch **fehlende / in Privateigentum befindliche Flächen und Ladenlokale in adäquater Größe** erschwert, die für Ansiedlungen

gerade von Filialisten und weiteren individuellen Angeboten in der Innenstadt ausschlaggebend wären.

- Betriebsnachfolge und Investitionsstau: Eine in Teilen fehlende Bereitschaft, **in die eigene private Bausubstanz zu investieren**, wird in den nächsten Jahren darüber hinaus verstärkt sichtbar werden. Dazu wirken sich unklare **Nachfolgeregelungen** und auch der **Arbeitskräftemangel** auf die Innenstadtkteure in Handel und in der Gastronomie sichtbar aus, was zu eingeschränkten Öffnungszeiten sowie zu einer schleichenden „Dezimierung“ der individuellen innerstädtischen Angebote führen kann.
- Beteiligungsbereitschaft und personelle Ressourcen: Zur **aktiven Umsetzung und Zusammenarbeit** ist eine breite Teilnahmebereitschaft der Akteure aber auch eine kontinuierliche Kommunikation wesentlich, die neben der notwendigen **finanziellen Mittel** zur Umsetzung großräumiger Projekte auch einen **hohen Personalbedarf** in der Verwaltung nach sich zieht.
- Das Nebeneinander von **Erreichbarkeit** und **Aufenthaltsqualität** sowie der Ausbau der **grünen und blauen Infrastruktur** stehen vermehrt im Fokus zur zukunftsfähigen Aufstellung eines Erlebnisraums Innenstadt.

Erfolgsfaktoren bzw. ausgewählte Lösungsansätze:

- Integrierter Ansatz: Ein wesentlicher Erfolgsfaktor stellt das Verständnis der **Innenstadtstrategie als atmenden fortlaufenden Prozess** dar, das durch unterschiedliche Masterpläne, Planungen und Maßnahmen mit differenzierten Schwerpunkten zur Aufwertung der Innenstadt beiträgt. Dazu zählen von der Freiraumplanung bis zur Quartiersentwicklung, der Einbindung der Jagst und Einführung einer temporären Fußgängerzone, unterschiedliche Prioritäten und Handlungsansätze auch nach räumlichen Teilsegmenten mit einer größer gedachten Innenstadt, die auch das weitere Umfeld mit einbezieht.

- **Beteiligungsstrukturen:** Wesentliche Bausteine der erfolgreichen Umsetzung in Crailsheim stellen außerdem eine **vielfältige Partizipation** und Zusammenarbeit dar, die eine aktive Einbindung, Informationspolitik und einen Austausch auf unterschiedlichen Ebenen umfassen.
- Im Rahmen der Kommunikation stehen der aktive Austausch, das Experimentieren und die **Kompromissbereitschaft** mit im Fokus der Planungen und bilden eine Grundlage, um gemeinsam möglichst zukunftsfähige Ansätze der Entwicklung umzusetzen.

Erfolgreiche Umsetzungsbeispiele:

- Mit der Etablierung eines **Pop-up Stores** im Rahmen des Projektes „**Jagstbummel**“ in der Innenstadt von Crailsheim wurde ein Raum zum Experimentieren und Austesten neuer Ideen und Konzepte in der Crailsheimer Innenstadt geschaffen.
- Die Einrichtung eines **Info-Containers**, der für aktuelle Projekte eingesetzt werden kann, schafft der Stadt Crailsheim ein dauerhaftes Informationsmedium mit Wiedererkennungswert, das sowohl in der Innenstadt als auch an anderen Standorten genutzt werden kann und hier nochmals zur Information- und Beteiligung einlädt.

6.2.7 Fallbeispiel Nagold

Steckbrief Nagold

Landkreis:	Calw
Raumkategorie:	Randzone um den Verdichtungsraum
Regierungsbezirk Region	Karlsruhe Nordschwarzwald
Zentralörtliche Funktion:	Mittelzentrum
Zahl der Einwohner:	22.985
Bevölkerungsdichte pro km ²	364
Durchschnittsalter:	44,4
Entwicklung Zahl der Einwohner in den letzten fünf Jahren:	+ 3,1%
Verkaufsflächenanteil Innenstadt:	37%
EH-Kaufkraftindex:	105,2
Einzelhandelszentralität:	165
Tourismus – Übernachtungen:	37.221
Tourismus – Ankünfte pro 1.000 Einwohner:	869

Quelle: Statistisches Landesamt, örtliches Einzelhandelskonzept, IHK

Zentrale Herausforderungen bzw. Erfahrungen zu / mit Hemmnissen:

- Multifunktionalität herstellen und Nutzungsmix managen: Auch für den bisher und nachweislich starken Einzelhandelsstandort Nagold gilt, dass der **Einzelhandel nicht mehr die zentrale, aber weiter eine wichtige Leitfunktion** darstellt. Hierbei wird der vorhandene **Funktionsmix** immer entscheidender.
- Multifunktionalität herstellen und Nutzungsmix managen: Auch die Innenstadt ist dabei als **Marktplatz** und **Kulturplatz** im Sinne einer lebendigen Innenstadt zu betrachten. Dies kann aber nur funktionieren, wenn für Teilbereiche der Innenstadt der **Emissionsschutz ausreichend großzügig / flexibel** gehandhabt wird (beispielsweise auch Thema Sperrzeiten länger als 22 Uhr für gastronomische Schwerpunktbereiche). Die Innenstadt ist dabei nicht in Gänze als primärer Wohnstandort zu sehen. Ohne eine ausreichende Flexibilität können die Innenstadt belebenden Akteure nicht gewonnen werden. Im Umkehrschluss besteht allerdings trotz hoher innerstädtischer Aktivitäten durch Veranstaltungen etc. nach wie vor eine hohe Wohnnachfrage auch für die Innenstadt.

- **Kommune als aktiver Marktteilnehmer / Nutzungsmanagement:** Im Zuge eines **aktiven Nutzungsmanagements** besteht eine Herausforderung darin, frühzeitig **von Verkaufsabsichten informiert** zu sein, damit überhaupt rechtzeitig Aktivitäten eingeleitet werden können. Mit einem fairen Kaufpreis und Verweisen auf planungsrechtliche Vorgaben (Denkmalschutz etc.) kann die Verhandlungsposition gestärkt werden. Dennoch wäre eine angemessene Kostenlimitierung beim Kauf von Immobilien von Vorteil. Angesprochen wird von Nagold ein „**limitiertes Vorkaufsrecht**“ (wie im Sanierungsgebiet) für die Innenstadt.
- **Kommune als aktiver Marktteilnehmer / Vorkaufsrecht:** Die Innenstadt ist klar abzugrenzen. Mit einer Vorkaufssatzung für die Innenstadt (wie dies über eine Wohnbausatzung bereits möglich ist) könnte dann aktiv in die Flächenentwicklung eingegriffen werden.
- **Finanzielle Möglichkeiten:** Der Kauf von Immobilien (mit dem Ziel der Sanierung der Gebäude und damit Schaffung der Grundvoraussetzung für eine Wiederaufführung der Immobilien zu einer gewerblichen Nutzung) sollte in Anlehnung an das Fördermodell des Grundstücksfonds für Wohnraumbeschaffung auch über die Städtebauförderung erfolgen können. Dieses Instrument sollte auch für den Altbestand im Bereich der gewerblichen Immobilien ausgeweitet werden.
- Weitere zentrale Themen stellen die fortwährende Überprüfung und Weiterentwicklung der **Aufenthaltsqualität** (auch in Bezug auf Klimawandelfolgenanpassungen), die Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen sowie die **Digitalisierung** auf allen Ebenen (Verwaltung und öffentlicher Raum) und die ausreichende **Ressource qualifizierter Mitarbeiter** dar. Zudem ist die aus Sicht der Gesprächsteilnehmer nach wie vor fortschreitende **Bürokratisierung** zentrales Hemmnis.
- In Summe gilt es, die **Eigenverantwortung und Handlungsmöglichkeiten der Kommunen** zu stärken. Die Innenstadt müsse dabei als „Herzkammer“ einer Stadt betrachtet werden und wie auch Gewerbe- und Industrieflächen **als Daueraufgabe strategisch geplant** werden.

Erfolgsfaktoren bzw. ausgewählte Lösungsansätze:

- **Innenstadtstrategie:** Entscheidend für die Entwicklung der Stadt Nagold ist die **langfristige und konsistente Umsetzung** einer Stadtentwicklungsstrategie, die seit mehr als 30 Jahren verfolgt wird.
- **Aufenthaltsqualität und nicht-kommerzielle Räume:** Ein zentrales strategisches Element ist hierbei die Entwicklung von **innerstädtischen Freiräumen mit hoher Aufenthaltsqualität** durch Stadtumbaumaßnahmen. Mit der Verbindung von Straßen und Gehwegen in zentralen Lagen konnte die Auflösung getrennter Verkehrsräume umgesetzt werden und auch so die **Entwicklung von der „autogerechten Stadt“ zur „bürgergerechten Stadt“** gelingen. Hierbei nimmt das Verkehrskonzept mit der Umfahrung der Innenstadt in Verbindung mit einem Parking um die Innenstadt, zur Sicherstellung der autoorientierten und zugleich fußläufigen Erreichbarkeit der zentralen Lagen, eine zentrale Rolle ein.
- Zusätzlich ist dabei auch die gesamtstädtische Entwicklung der Stadt als **Wirtschaftsstandort**, verbunden mit einem **Einwohnerwachstum**, Erfolgsfaktor. Mit der Entwicklung als Schwarmstadt mit dem Fokus als Arbeitsstandort (und damit nachfolgend verbunden eine hohe Wohnnachfrage) kann vor Ort **eigene Kaufkraft generiert** werden, auf welche auch letztendlich die Innenstadt angewiesen ist.
- **Beteiligungsverständnis:** Als weiterer Erfolgsfaktor wird ein **Miteinander** aller Akteure genannt – angefangen von der Verwaltungsspitze und der Verwaltung für die strategische Ausrichtung gemeinsam mit dem Gemeinderat, den innerstädtischen Hauptakteuren als zentrale Multiplikatoren bis hin zur Bürgerschaft, die bei zentralen Themen gezielt mitgenommen werden muss. In Summe müssen alle Akteure hinter der Entwicklung stehen. Eine solches Miteinander muss durch **geeignete Formate verstetigt** werden (bspw. Jährliche Innenstadtrundgänge unter Beteiligung der Privaten, der Verwaltung und der Politik).

- Der **Sondereffekt der Landesgartenschau (LSG)** in Nagold ist dabei insbesondere im Hinblick auf die dadurch mögliche Geschwindigkeit in der Entwicklung öffentlicher Räume hervorzuheben, die Entwicklung der Innenstadt wäre in Summe aber auch ohne LGS grundsätzlich möglich gewesen. Insbesondere die Akzeptanz für üppige Begrünungen und Bepflanzungen und den weiteren klaren Fokus auf das Thema Stadtgrün konnten hierdurch aber wesentlich geprägt werden.

Erfolgreiche Umsetzungsbeispiele:

- Dialogfunktion: Das Thema einer **gezielten Ansprache** von Betroffenen und Akteuren ist sowohl im Nutzungsmanagement als auch im Citymarketing entscheidend.
- Immobiliendialoge: Gerade im Nutzungsmanagement sehen die Gesprächspartner ein frühzeitiges Zugehen auf Eigentümer als entscheidend, um **Vertrauen** aufzubauen. Wichtig scheint hierbei eine klare Kommunikation, welche Planungen für Objekte städtischerseits vorgesehen wären (= Strategie).
- Soziale Durchmischung: Auch das Thema **Wohnen** (in und v.a. um die Innenstadt) wird als wichtig bezeichnet, um einen ausreichenden **Mix an Altersstrukturen und Nationalitäten** aufzubauen. Hierzu wurde ein **Eigenbetrieb** (WiN – Wohnen in Nagold) gegründet, der gezielt den Kauf, die Sanierung und die Vermietung von Gebäuden sowie auch künftig Neubauprojekte vorantreibt.
- Dialogfunktion Kommune gegenüber Bürgergesellschaft und Stakeholder: Bei Veranstaltungen gelte es, präventiv Beschwerden zu vermeiden. Mit Maßnahmen wie einer **frühzeitigen Vorinformation zu Veranstaltungen** (sowohl zu Jahresanfang als auch vor Großevents) an alle Innenstadtbewohner mit begleitenden Maßnahmen, wie z. B. freie Ausfahrtickets für Parkhäuser, kann frühzeitig

eine hohe Akzeptanz hergestellt werden. Darüber hinaus wird versucht, mit wenigen Ausnahmen, Events auf die Hauptgeschäftszeit bis 18:00 Uhr zu begrenzen.

- Mind-Set schaffen und professionelles Citymanagement: Die **enge Vernetzung zwischen allen Akteuren** wird zudem als Erfolgsfaktor beschrieben (unter anderem Einbeziehung Ordnungsamt, Citymanagement, Stadtplanung, Private in Jour fixe). Nur so könne ein **Miteinander und eine Lösungsorientierung** anstatt „Problemdenken“ entstehen. In der Stadtgröße von Nagold ist ein **Citymarketing als Schnittstelle essenziell**, da die für Abstimmungen notwendigen Zeiten ansonsten nicht realisierbar sind.
- Zudem ist auch auf die Bedeutung der **Erreichbarkeit** hinzuweisen. Die Umfahrung der Innenstadt zu Gunsten von Aufenthaltsqualität wird dabei durch Parkhäuser entlang der Umfahrung gestützt. Die **Konzentration von Parkierungsflächen** (in größerer Entfernung von ca. 300-500 m) zur Innenstadt auch ohne Bewirtschaftung stellen dabei eine sinnvolle, aber auch notwendige Ergänzung dar.

6.2.8 Fallbeispiel Giengen an der Brenz

Steckbrief Giengen an der Brenz

Landkreis:	Heidenheim
Raumkategorie:	Verdichtungsbereich im ländlichen Raum
Regierungsbezirk Region	Stuttgart Ostwürttemberg
Zentralörtliche Funktion:	Unterzentrum
Zahl der Einwohner:	20.133
Bevölkerungsdichte pro km ²	457
Durchschnittsalter:	44,3
Entwicklung Zahl der Einwohner in den letzten fünf Jahren:	+ 2,4%
Verkaufsflächenanteil Innenstadt:	37%
EH-Kaufkraftindex:	94,8
Einzelhandelszentralität:	68
Tourismus – Übernachtungen:	41.741
Tourismus – Ankünfte pro 1.000 Einwohner:	1.243

Quelle: Statistisches Landesamt, örtliches Einzelhandelskonzept, IHK

Zentrale Herausforderungen bzw. Erfahrungen zu / mit Hemmnissen:

- **Ko-Kreation gelingt noch zu wenig**, v.a. da das **Bewusstsein** auf Seiten der Eigentümer, Gewerbetreibenden und Bürger noch fehle. Häufig wird das Credo spürbar, die Verantwortlichkeit liege einzig bei der Stadtverwaltung. Das zeigt sich laut den Gesprächspartnern u.a. bei der Quartiersentwicklung in der Innenstadt, bei der beteiligten Akteuren der Weitblick fehle und zu starr auf die kurzfristigen Folgen geschaut werde, beispielsweise erwartete Einschränkungen für Gewerbe, Handel und Besucher.
- Die **Leerstandsproblematik** wird auch künftig vorhanden sein, obwohl Ideen und Fördermöglichkeiten prinzipiell vorhanden sind. Dies liegt insbesondere an der fehlenden Bereitschaft, dem fehlenden Bewusstsein, dem fehlenden Interesse und divergierenden Vorstellungen auf Seiten der Eigentümer und Gewe-

betreibenden. Langfristig sind daher weitere **Trading-down Effekte** zu befürchten. Es bedarf daher eines Umdenkens auch auf Seiten der Eigentümer und Gewebetreibenden, ebenso wie Anreize zur Ansiedlung.

- Die **Umsetzung von Konzepten bzw. Strategien** bleibe in Teilen hinter den Erwartungen von einzelnen Akteuren zurück, insbesondere da Umsetzungsstrukturen für die Erreichung mittelfristiger und langfristiger Ziele noch ausbaufähig sind.

Erfolgsfaktoren bzw. ausgewählte Lösungsansätze:

- Die klare **Profilierung** und Fokussierung als familienfreundlicher Standort helfen bei der Priorisierung von Maßnahmen.
- **Veranstaltungen** bringen Frequenz und bedienen unterschiedliche Zielgruppen. Dazu gehören zum Beispiel die Konzertreihe „Halb Acht“ und die Veranstaltungsreihe „Kultur an der Mauer“ für kulturelle und kulinarische Angebote am Giengen-Brenzuzer. Eine enge Zusammenarbeit mit Handels- und weiteren Gewerbebetrieben trage zum Gelingen der Veranstaltungen bei.
- Darüber hinaus trägt eine bewusste **Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit** nach außen, ebenso wie die **Ansprechbarkeit und Offenheit** der Stadtverwaltung zum Gelingen der Innenstadtentwicklung bei. Wichtig ist hierbei insbesondere auch, Best Practice Beispiele aus vergleichbaren Städten bewusst zu studieren und – wo möglich – zu adaptieren. Hinderlich ist dabei allerdings der Faktor Zeit in der Stadtverwaltung.

Erfolgreiche Umsetzungsbeispiele:

- Profilierung als **familienfreundliche Stadt** u.a. durch die Umsetzung eines **Skulpturen-Erlebnispfades** inklusive Mal- und Rätselbuch für Kinder und eines gemeinsam mit der Bürgerschaft entwickelten **Spielplatzes („Anläge“)**. Gleichzeitig gelingt hierdurch eine Qualifizierung der gesamten Marktstraße als Erlebnisraum für Familien und Kinder.
- Insbesondere **Veranstaltungen in der Innenstadt** sind wichtige Frequenzbringer, die auch Angebote zur Profilierung Giegens als familienfreundliche Stadt bedienen. Der **WinzerSommer** beispielsweise bietet eine Stadtrallye für Familien und hält einen Kinderbereich auf dem Veranstaltungsgelände bereit. Die Neubelebung des Bürgerhauses als „**Markthalle des Genusses**“ bietet eine Verkostungsfläche mit regionalen und saisonalen Angeboten, auch zur Stärkung des Themas Regionalität.
- Zur systematischen Erfassung von Leerständen wird seit 2021 ein **Leerstandsmanagement mit Leerstandskataster** eingesetzt.
- Ein **Baustellenmarketing** u.a. mit Bespielung von Bauzäunen ist geplant. Dadurch sollen Aufmerksamkeit und Erlebbarkeit geschaffen werden.

6.2.9 Fallbeispiel Trossingen

Steckbrief Trossingen

Landkreis:	Tuttlingen
Raumkategorie:	Verdichtungsbereich im ländlichen Raum
Regierungsbezirk Region	Freiburg Schwarzwald-Baar-Heuberg
Zentralörtliche Funktion:	Unterzentrum
Zahl der Einwohner:	17.571
Bevölkerungsdichte pro km ²	726
Durchschnittsalter:	41,0
Entwicklung Zahl der Einwohner in den letzten fünf Jahren:	+ 4,4%
Verkaufsflächenanteil Innenstadt:	51%
EH-Kaufkraftindex:	92,2
Einzelhandelszentralität:	111
Tourismus – Übernachtungen:	33.112
Tourismus – Ankünfte pro 1.000 Einwohner:	881

Quelle: Statistisches Landesamt, örtliches Einzelhandelskonzept, IHK

Zentrale Herausforderungen bzw. Erfahrungen zu / mit Hemmnissen:

- Eigentümerstruktur: Als Einkaufsstandort, geprägt von **inhabergeführtem Einzelhandel**, spielt es aus Sicht der Gesprächsteilnehmer eine wichtige Rolle, dass sich Immobilien im Eigentum der Betriebe befinden, da hierdurch eine geringere wirtschaftliche Anfälligkeit besteht. Zugleich ist diese Struktur bei künftigen Betriebsnachfolgen eine sehr große Herausforderung. Wirtschaftliche Erwartungen durch Mieterlöse, aber auch zunächst notwendige Investitionen vor einer Übergabe können hier ein zentrales Hemmnis darstellen. Ebenso ist das **frühzeitige Wissen über die Verkaufsbereitschaft** bei Immobilien ein ganz entscheidender Faktor.
- Dabei kann aber auch ein **Preisverfall bei Mietpreisen** zu einer geringeren Attraktivität zur Vermietung führen. Ein zu geringer Mietpreis unterhalb der marktüblichen Miete führe zu einer Bewertung des Standortes mit einer geringen Standortattraktivität. Dies konnte bisher in Trossingen noch vermieden werden.

- Mit Blick auf Vermarktungsstrukturen gibt es **wenig** tatsächliche **Aktive**. In Konsequenz muss ein Engagement aus verschiedenen Bereichen erst (re-)aktiviert werden. Hier wurden bereits gezielt Beteiligungsformate eingeführt.

Erfolgsfaktoren bzw. ausgewählte Lösungsansätze:

- **Flexiblere Strukturen: Besonderheit:** In Trossingen ist die Wirtschaftsförderung Teil der städtischen Wohnungsbaugesellschaft. Damit besteht der Vorteil, dass mit der **Struktur als GmbH (oder auch als Eigenbetrieb)** weniger stark Ressourcen fix gebunden sind, als dies bei einer Stadtverwaltung durch bestehende Pflichtaufgaben der Fall wäre. Insgesamt besteht damit eine höhere Flexibilität und damit eine leichtere und konstante Konzentration auf wichtige freiwillige Aufgaben.
- **Nutzungsmanagement:** Mit Blick auf Betriebsnachfolgen kann die Wirtschaftsförderung damit konstant und proaktiv als begleitender Partner trotz begrenzter personeller Ressourcen auftreten. Entscheidend ist dabei ein enger Austausch mit der vorhandenen Werbegemeinschaft. Durch das bestehende Netzwerk gelingt es in der Regel, frühzeitig von verkaufsbereiten Immobilieneigentümern Kenntnis zu erlangen.
- **Aktive Boden(vorrats)politik:** Ein zentraler Faktor ist zudem, dass sowohl durch die Verwaltungsspitze als auch den Gemeinderat ein politischer Rückhalt für Aktivitäten auf dem Immobilienmarkt durch punktuelle **Ausübung des Vorkaufrechts bzw. für Maßnahmen einer Zwischenmiete** bestehen. Bei Umsetzung eines Ankaufs ist aber auch immer die mittelfristige Wirtschaftlichkeit zu berücksichtigen (unter anderem Eigenkapitalquoten, begrenzte Schulden sowie auch Themen der Bewirtschaftung wie beispielsweise einer rentierlichen Weitervermietung etc.).

- Dennoch ist festzuhalten, dass **bei anstehenden infrastrukturellen Großinvestitionen** in den entsprechenden Haushaltsjahren auch entsprechende Zwänge bestehen, die eine aktive Immobilienpolitik mangels **Finanzierungsmöglichkeiten nicht mehr ausreichend** erlauben.

Erfolgreiche Umsetzungsbeispiele:

- Das Thema der fehlenden Investitionsbereitschaft in Immobilien kann dann aufgebrochen werden, wenn die Stadt als **aktiver Immobilienakteur** agiert. Mit einer Zwischenmiete (verbunden mit einer anschließenden Weitervermietung) kann für Eigentümer Planungssicherheit geschaffen werden, so dass diese notwendigen Investitionen insbesondere in die Inneneinrichtung (= **Herstellung Marktfähigkeit**) tätigen.
- Ein weiteres Hemmnis in Form einer mangelnden Personalausstattung (u.a. auch Gastronomie / Hotellerie) wird in Trossingen auch über die gezielte **Schaffung von Mitarbeiterwohnungen** angegangen.

6.2.10 Kommunen übergreifende Herausforderungen und Erfolgsfaktoren

Nachfolgend werden **zusammenfassend zentrale Herausforderungen** der Kommunen angeführt. Zusätzlich wird auch auf Herausforderungen abgehoben, bei denen bewusst aufgrund der Sensibilität des Themas auf eine Zuordnung zu einzelnen Kommunen verzichtet wurde, diese aber dennoch gemäß den geführten Gesprächen eine hohe Relevanz aufweisen. Hierbei handelt es sich ausdrücklich nicht um Einzelnennungen.

- Die bestehende **Bürokratisierung** der Kommunalverwaltung **bindet zu sehr personelle und damit auch finanzielle Ressourcen**, so dass eigentlich notwendige Aufgaben nicht angegangen werden können.
- Kommunale Großprojekte, die im Rahmen von Pflichtaufgaben einer Kommune gegebenenfalls auch kurzfristig umzusetzen sind, senken den **finanziellen Gestaltungsspielraum** elementar, so dass notwendige, bereits erkannte Aufgaben zum Teil mit großer Bedeutung für die Innenstadt (aber auch in anderen Bereichen) mehrere Jahre geschoben oder gänzlich gestrichen werden müssen. Ein finanzieller Gestaltungsspielraum ist dann nicht mehr gegeben. Eine Basis für eine ausreichende Handlungsfähigkeit ist der Status einer Kommune als starker Wirtschaftsstandort. Dies wird aber nicht für alle Kommunen flächendeckend realisierbar sein. Das Thema einer möglichen Zwischenfinanzierung von Innenstadtprojekten ist zur zeitlichen Überbrückung von Haushaltsengpässen daher von hoher Relevanz
- Neben dem finanziellen Thema stellen auch **personelle Ressourcen** (insbesondere Personal mit hoher fachlicher Qualifikation) eine große Herausforderung dar. Der Personalbedarf ist dabei vor allem auf der Umsetzungsebene zu verorten. City- und Stadtmarketing ist **keine kommunale Pflichtaufgabe**, weshalb bei mangelnder finanzieller Ausstattung gerade hier personelle Ressourcen eingespart werden. Eine erforderliche Lotsenfunktion kann damit nicht erfüllt werden.

Auch ist darauf zu verweisen, dass bei der Umsetzung von größeren kommunalen Gemeinbedarfsprojekten (wie Schulen, Kindergärten etc.) personelle Ressourcen stark gebunden werden und weitere notwendige Maßnahmen, unter anderem für die Innenstadt, entsprechend aufgeschoben werden müssen.

- Weiteres großes Hemmnis ist die **fehlende Eingriffsmöglichkeit bei der Flächen- / Immobilienentwicklung**. Hier ist sowohl auf komplizierte Eigentumsverhältnisse und einen bestehenden Investitionsstau als auch auf mangelnde oder fehlende Flächenentwicklungspotenziale zu verweisen. Nicht selten liegen fehlender Investitions-, Verkaufs- oder auch Nutzungswille sowie zu hohe Renditeerwartungen (auch vermarktungsfähige Objekte können in Teilen schwer in tatsächliche Nutzung überführt werden) vor.
- Ein großes und zentrales Handlungsfeld ist im Bereich von Leerständen aber auch in der Problematik fehlender Folgenutzungen und der **Betriebsnachfolge** zu sehen.
- Die Abdeckung der Vielzahl von notwendigen Elementen der Multifunktionalität für eine **ausreichende Nutzungsmischung** erfordert auch die **Akzeptanz** in der Bevölkerung / der Anwohner, um **Konfliktpotenziale bzw. Nutzungskonflikte** zu reduzieren. Zudem können nicht für alle Zielgruppen Angebote geschaffen werden.
- Ein zentrales Konfliktfeld stellt das **Thema Lärm** dar. **Lärmkonflikte** mit Wohnnutzungen in der Innenstadt sind dabei auch durch die vorhandene Wohnbevölkerung bedingt.
- Die Themen **Sicherheit** und ausreichende **Durchmischung von Bevölkerungsgruppen** nehmen für die Innenstadt eine stetig wachsende Bedeutung ein. Maßnahmen, wie eine ausreichende Beleuchtung, Sauberkeit, die Stärkung von Aufenthaltsräumen durch eine gezielte Bepflanzung, könnten hier Einfluss nehmen, stoßen aber an Grenzen. Eine „Innenstadt für Alle“ kann nicht überall durch-

gängig gewährleistet werden. Lösungsansätze für diese Herausforderungen können bisher abseits von sozialer Interaktion noch nicht aufgezeigt werden. Dabei spielt auch die „gefühlte“ Sicherheit eine wesentliche Rolle (abseits vom messbaren Sicherheitsaspekt).

- Das Thema **Migration** wird auch als **Erfolgsfaktor** gewertet, da in Teilen nur durch neue Bevölkerungsgruppen das „Leben“ in der Innenstadt aufrechterhalten werden könne. Ohne diese wäre ein umfassender Nutzungsmix bereits nicht mehr vorzuhalten.
- Darüber hinaus gilt: eine Innenstadt mit Angeboten ausschließlich im gehobenen (Preis-)Segment funktioniert wirtschaftlich nicht mehr. Die Innenstadt ist nicht nur der Raum der in Beteiligungsformaten häufig anzutreffenden „etablierten Mittelschicht“, sondern tatsächlich als „Raum für Alle“ zu betrachten. Insgesamt ist auch eine gesellschaftliche Veränderung in der Wahrnehmung der Innenstadt notwendig.
- Zum **Erhalt eines attraktiven Stadtbildes** stellen Gestaltungssatzungen ein effektives Instrument dar. Diese müssen aber zwingend gemeinsam mit Betroffenen erarbeitet und auch regelmäßig zeitgemäß weiterentwickelt werden. Ohne **Anreize zur Einhaltung** sind Umsetzungseffekte allerdings entweder begrenzt oder sogar konfliktfördernd.
- Während ein Teil der Betriebe digital gut bis sehr gut aufgestellt sei, bestehen nach wie vor **Betriebe**, die **nicht als zukunftsfähig bewertet** werden können. Hintergrund scheint nicht selten ein fehlendes unternehmensseitiges Mind-Set zu sein.
- Beim Erhalt bzw. der Entwicklung einer multifunktionalen Innenstadt sind **Personalmangel und** bürokratische Belastungen ein nicht zu unterschätzendes Entwicklungshemmnis für die innerstädtischen Betriebe und damit auch für die Innenstadt insgesamt.

- Die **Erreichbarkeit** der Innenstadt ist Thema. Eine erhöhte Nutzungsmischung (mit Nutzungen wie Büroflächen, öffentliche Einrichtungen, Ärzte, Musikschulen etc.) erfordert mitunter auch zusätzlichen Parkraum. Hier wäre eine ausreichende Flexibilität bei verkehrsrechtlichen Themen durch Kommunen von hoher Relevanz, um eine **gezielte Steuerung zwischen Erreichbarkeit und Aufenthaltsqualität** erreichen zu können.

Die benannten Herausforderungen können dabei in Teilen durch die Kommunen bereits gelöst werden. Zu nennen sind als **Erfolgsfaktoren**:

- 1 **Schaffung eines „Wir-Gefühls“ mit einem strategischen Konsens** aller Beteiligten (Politik, Stadtverwaltung, wirtschaftliche / private Akteure, Bürger): Zur Schaffung eines ausreichenden Funktionsmix ist eine **langfristige strategische** und von allen Beteiligten getragene **Entwicklung** notwendig, die eine ausreichende Aufgaben**priorisierung** aufweist. Hierzu gehört auch eine ausreichend entwickelte **Fehlerkultur**.
- 2 Ein „Kümmerer“ als **Schnittstelle zu den relevanten (Innenstadt-)Akteuren** (in der Verwaltung, zu privaten Akteuren und Bürgern) ist essenziell – inklusive einer ausreichenden Aufgabenteilung in den Fachbereichen der Kommunalverwaltung. Eine Stelle, die „alles löst“, kann es aufgrund der Aufgabenvielfalt nicht geben. Eine Beteiligung und Aktivierung der oben genannten Akteure ist zu initiieren – **aufsuchend, kontinuierlich** und **koordinativ** begleitend.
- 3 **Beteiligung** als atmender, aufsuchender und umsetzungsorientierter Prozess: Es braucht **unterschiedliche Dialogformate entsprechend der zu beteiligenden Gruppen** (Innenstadtakteure und Bürger) mit unterschiedlichen Beteiligungsstufen (Transparenz und gezielte Partizipation) - dabei nicht nur Aufbau von **Beteiligungsstrukturen**, sondern auch **Umsetzungsstrukturen für beteiligte Gruppen**.

Die Kommune als aktiver Immobilienakteur: entscheidend ist ein tatsächlicher **Flächenzugriff**, der derzeit vor allem durch ein **aktives Aufsuchen im Dialog** gelingt (wenn auch häufig noch nicht ausreichend). Ein **aktives Nutzungsverwaltung** mit einem ausreichenden **Netzwerk** (Immobilieeigentümer und mögliche Nachfolgenutzungen) sind zusätzlich zu nennen. Wichtige Faktoren sind die Kenntnis anstehender Entwicklungen, **Vertrauen** in die Stadt als Immobilienakteur und Partner, Vorteile durch eine **erhöhte Flexibilität** bei einer Umsetzung als Eigenbetrieb oder GmbH.

- 4 **Die Innenstadt als belebter „Marktplatz“:** Schaffung von **Plätzen** sowie **grüner und blauer Infrastruktur**. Es gilt, diese qualitätsvollen Bereiche **als Treffpunkte** zu stärken und durch Bespielung zu etablieren, wodurch zugleich eine (breitere / bessere) Mischung von Bevölkerungsgruppen erreicht werden kann. Entscheidend ist die tatsächliche **Nutzbarkeit** der Aufenthaltsräume, nicht nur deren Gestaltung.

Bestehende Förderprogramme stellen dabei ein zentrales Element der Innenstadtentwicklung dar – ohne diese wäre eine Finanzierung kaum umsetzbar.

- 5 **Durchführung von Reallaboren:** Durch das **Testen** von Entwicklungsmaßnahmen **vor einer geplanten Verstetigung** (mögliche dauerhafte Einführung von getesteten Maßnahmen, wie Verkehrsversuchen), kann die Akzeptanz und die Wirkung vor Tötigung höherer Investitionen geprüft werden. Ein Testen darf dabei nicht um des „Testens“ willen erfolgen, sondern sollte einer Strategie folgen.
- 6 **Erreichbarkeit** sicherstellen: **sowohl für den Individualverkehr an die Innenstadt heran** (insbesondere im ländlichen Raum elementar) als auch durch **kurze fußläufige Entfernungen in der Innenstadt**.

6.3 Erkenntnisse aus begleitenden Expertengespräche mit Vertretern der Wissenschaft aus Baden-Württemberg

Übersicht über die Gespräche:

Auf Basis von Erkenntnissen aus der Befragung der Kommunen in Baden-Württemberg sowie den Vertiefungsinterviews mit kommunalen Vertretern und den örtlichen Gewerbevereinigungen von insgesamt acht Kommunen wurden vier Gespräche mit Vertretern aus der Wissenschaft sowie von der Architektenkammer BW geführt (siehe Abbildung 26).

In den Gesprächen wurden zentrale Erkenntnisse zu folgenden zwei Themen diskutiert.

1. Modell der Multifunktionalität (Mindestelemente usw.)
2. Hemmnisse und Lösungsansätze zu deren Überwindung

Abbildung 26: Die Experten der vier Gespräche

	Institution	Gesprächspartner
1	Architektenkammer Baden-Württemberg – Vertreter Fachrichtung Stadtplanung	Albrecht Reuß
2	Duale Hochschule Baden-Württemberg (DHBW) Stuttgart, BWL-Digital Commerce Management	Prof. Dr. Andreas Kaapke
3	Hochschule für Technik (HAST) Stuttgart, Städtebau, Stadtplanung, Entwerfen	Prof. Dr. Christina Simon-Philipp
4	Universität Hohenheim, Lehrstuhl Kommu- nikationswissenschaft	Prof. Dr. Frank Brettschneider

Quelle: imakomm AKADEMIE, 2023.

Die Ausführungen im folgenden Kapitel bilden die Meinungen der Experten aus den gut einstündigen, leitfadengestützten Interviews ab und nicht zwingend die der Autoren.

Multifunktionalität:

- Das erarbeitete **Modell zur Multifunktionalität** und die darin vorgenommene Differenzierung nach Mindestelementen wird **dem Grunde nach bestätigt**. Gleiches gilt für die Notwendigkeit, ein solches Gedankenmodell bei kommunalen Innenstadt-Strategien, aber auch etwaigen Förderansätzen zu berücksichtigen. Es wird aber auch darauf verwiesen, dass die Darstellungsform suggerieren könnte, dass ein einfaches Abarbeiten der Funktionen erfolgreich sein könnte. Dem ist nicht so, denn: Die dargestellten Elemente der Multifunktionalität bedingen sich gegenseitig und unterliegen zahlreichen Wechselwirkungen.
- **Mindestanforderungen** an eine multifunktionale Innenstadt sehen alle Gesprächsteilnehmer in den Funktionen
 1. Versorgung und Shopping
 2. Gastronomie
 3. Arbeiten
 4. Wohnen
 5. Qualitätvoller Aufenthalt(sraum)

Zwei weitere Funktionen werden wie folgt diskutiert:

6. Soziale Vielfalt, die Innenstadt als Abbild der Stadt- / Gemeindegesellschaft (eigenständige Funktion oder Teilaspekt aus den fünf obigen Mindestanforderungen): Betont wird, dass die Durchsetzung eines verträglichen Miteinanders unterschiedlichster Nutzergruppen (Sicherheitsaspekt) zwingend ist.
7. Ko-Kreation (Teilhabe und Strukturen hierfür): „Ko-Kreation“ verweist begrifflich auf bestimmte soziale Schichten, insbesondere in größeren Städten. Die Funktion wird als Mindestanforderung insofern bestätigt, als unterschiedlich intensive Bürgerbeteiligungsansätze zu geeigneten Zeitpunkten (bspw. bei der Strategie-Erarbeitung und regelmäßig während der Umsetzung) auch in Abhängigkeit der Größe der Kommune erforderlich sind.

Weitere diskutierte Themen:

Angebotsvielfalt: Bejaht wird zudem die **notwendige Breite an möglichen Nutzungen**, die auch bei Strategien und Planungen berücksichtigt werden sollte. Implizit folgen die Gesprächsteilnehmer der gedanklichen Trennung von „gebundener“ und „freier“ Frequenz. Folgende Aspekte werden hierbei besonders betont:

	Aspekt	Details
1	Konzentration unterschiedlicher Nutzungen	zwingende Konzentration von öffentlichen Dienstleistungen, Kulturangeboten usw. in der Innenstadt. Nach wie vor ist die Tendenz festzustellen, solche Nutzungen „nach außen“ zu verlagern
2	Weiterhin Einzelhandel mit hoher Bedeutung	Bei kleineren Kommunen liegt die zentrale Versorgungsfunktion im Bereich der kurzfristigen Bedarfsgüter (Lebensmittel usw.). Ohne diese Funktion in der Innenstadt gelingt auch nicht die Stärkung der Innenstadt als Wohnstandort. Bei größeren Städten muss aus demselben Grund die Versorgungsfunktion wieder gestärkt werden, zudem auch das Shopping-Erlebnis ausgebaut werden.

Multimodale Erreichbarkeit: Die verkehrliche Erreichbarkeit wird einhellig als notwendige Voraussetzung für multifunktionale Innenstädte gesehen. Betont wird meist die Ableitung dieser aus den sieben Funktionen der Multifunktionalität, nicht umgekehrt. Verwiesen wird auch auf folgende Aspekte:

	Aspekt	Details
1	Erreichbarkeit gewährleisten und an Rahmenbedingungen anpassen	Bei Kommunen in eher ländlich strukturierten Räumen mit großem Einzugsgebiet und Defiziten bei der Innenstadt-Erreichbarkeit via ÖPNV stellt die PKW-Erreichbarkeit eine wichtige ökonomische Basis für die jeweiligen Innenstädte dar. <u>Einschränkungen bei der Erreichbarkeit von Quartieren innerhalb einer Innenstadt müssen zwingend einhergehen mit dem Ausbau von Parkmöglichkeiten an der Innenstadt.</u> Einschränkungen der Erreichbarkeit des motorisierten Individualverkehrs sollten nicht Selbstzweck sein oder allein auf

	Aspekt	Details
		klimatischen Erwägungen beruhen. Vielmehr müssen diese abgeleitet sein aus und einhergehen mit <u>der Stärkung von Gründen / Anreizen, die Innenstadt zu besuchen und einer sinnvollen Nutzung der Flächen, die dann nicht mehr für den MIV benötigt werden.</u>
2	Zielgruppe „Fußgänger“ berücksichtigen	Für die „innere Erreichbarkeit“ sind Konzepte wie „Zwischenlagern von Einkäufen beim Innenstadtbesuch“ usw. künftig viel stärker in den Fokus zu rücken.

Digitale Erreichbarkeit: Ein Bedeutungsverlust der Innenstadt durch digitale Angebote (im Handel, bei öffentlichen Dienstleistungen, usw.) wird übereinstimmend nicht gesehen. Betont wird:

	Aspekt	Details
1	Online- Recherche ermöglichen	Innenstädte müssen insofern digital abgebildet werden, als beispielsweise Online-Abfragen (Verfügbarkeit von Produkten in Ladenlokalen, Öffnungszeiten von Gastronomiebetrieben usw.) schnell und einfach möglich sein müssen. Gleiches gilt für Veranstaltungen. Gemeint ist also eine „digitale Besuchsvorbereitung“. Ein Online-Kauf oder gar Online-Marktplatz wird in keinem Gespräch genannt.
2	Wachsende Bedeutung evidenzbasierter, auch auf digitalen Daten beruhende Entscheidungen	Dies betrifft aus Expertensicht einerseits die Planungsseite. Beispielhaft genannt werden Frequenzdaten in einzelnen Innenstadtlagen für künftige kommunalpolitische Entscheidungen. Es betrifft andererseits aber im Sinne einer „Besuchsvorbereitung“ auch Echtzeit-Daten zu Auslastungen von Parkhäusern, Gastronomiebetrieben, usw.

Empfehlungen zu Strategie:

<< Der richtige Beteiligungsansatz für die Innenstadt-Transformation ist eine Kombination aus Stakeholder-Beteiligung, Bürgerforen (= repräsentatives Abbild der Bürgergesellschaft) und einer breiten (online) Bürgerbeteiligung. >>

(Quelle: Expertengespräche Wissenschaft)

Folgende zentrale Elemente einer Innenstadt-Strategie werden u.a. genannt:

- Es bedarf tatsächlich **integrierter Konzepte und Ansätze**. Bisherige Ansätze seien zu wenig integriert. Notwendig ist ein „Ausbrechen“ aus der akteursbezogenen Perspektive (Lobbygruppen) hin zur Einbindung aller gesellschaftlicher Gruppen, um eine interessengeleitete Strategie zu vermeiden. Aus Sicht der Gesprächsteilnehmer scheint eine Kombination von Stakeholdern, repräsentativ ausgewählten Bürgern in Bürgerforen oder Ähnlichem sowie einer breiten Beteiligung (Online-Panels usw.) denkbar. Gute Ansätze in Baden-Württemberg werden beispielsweise in Kommunen wie Herrenberg, Konstanz, Ludwigsburg, Metzingen, Rottweil, Ulm, usw. gesehen.
- Betont wird auch die **Notwendigkeit von dauerhaften Umsetzungsstrukturen** für die Schaffung multifunktionaler Konzepte. Letztlich handelt es sich dabei um Personen innerhalb der Kommunalverwaltung, welche über zeitliche Ressourcen und auch Entscheidungs- / Durchsetzungskompetenzen für einen fachämterübergreifenden Dialog verfügen müssen (Koordinationsfunktion).
- Inhaltlich wird ein **Vorgehen nach Zielgruppen** empfohlen. Zudem sind nicht nur realistische Entwicklungsperspektiven und Ziele anhand des Modells der Multifunktionalität zu definieren, sondern es bedarf **der Berücksichtigung von „Kopplungsmöglichkeiten“** zwischen den Nutzungen.

Hemmnisse und Lösungsansätze:

<< Jedes Hemmnis allein scheint machbar / überschaubar,
in der Summe werden die Hemmnisse aber
zum Beta-Blocker. >>

(Quelle: Expertengespräche Wissenschaft)

Haben mindestens zwei Gesprächsteilnehmer ein Hemmnis als besonders gravierend hervorgehoben, so ist dieses in der folgenden Abbildung 27 jeweils mit „großes Problem“ gekennzeichnet. Wurde ein Hemmnis nicht thematisiert, ist das entsprechende Tabellenfeld mit einem Strich gekennzeichnet.

Übersicht zur Bewertung der Hemmnisse aus Expertensicht im Rahmen der vier Expertengespräche:

Abbildung 27: Bewertung der Hemmnisse und Lösungsansätze aus Sicht der Wissenschaft (I)

	Systematik der Hemmnisse – Kategorien:	Bewertung	Lösungsansätze in Stichworten
1	Eine Nutzungsmischung in der Innenstadt ist kaum / nicht herstellbar.	ambivalent	
2	Eine aktive Immobilien- und Flächenentwicklung ist kaum / nicht möglich	großes Problem	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dialogansätze zur Sensibilisierung ▪ Aufwand für Vermieter reduzieren (Zwischenmietmodelle usw.) ▪ Strategische Immobilien definieren und kaufen ▪ Kommunale Anreizprogramme für Folgenutzungen
3	Der Kommune stehen nicht ausreichend und / oder dauerhaft finanzielle Mittel zur Verfügung.	Problem	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Längerfristige Sicherung / Planbarkeit für Kommunen herstellen durch längere Förderlaufzeiten
4	Die Aufrechterhaltung / Stärkung des Einzelhandels als eine (Leit-)Funktion der Innenstadt gelingt zu wenig.	Problem	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Weniger finanzielle Förderung, sondern Abbau von Bürokratie
5	Die Stärkung von Nutzungen aus den Bereichen Gastronomie, Kultur und Freizeit gelingt zu wenig.	-	
6	Die Stärkung der Nutzung Wohnen in der Innenstadt gelingt zu wenig.	Problem	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Übertragung der Idee des baden-württembergischen Grundstücksfonds bei der Wohnraumschaffung auf die Grundstücksentwicklung in der Innenstadt zur Steuerung der Entwicklung hin zu einem multifunktionalem Angebotsmix.
7	Die Innenstadt wird zu wenig als „ Raum für alle “ verstanden.	-	
8	Die Stärkung der Innenstadt als Ort des Arbeitens gelingt zu wenig.	Problem	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ansatz weniger bei Dienstleistungen, sondern v.a. beim Handwerk: bezahlbare Flächen in der Innenstadt bereitstellen
9	Die Steigerung der Aufenthaltsqualität der Innenstadt gelingt zu wenig.	-	
10	Die Innenstadt ist auf die Klimaveränderungen (Hitze, Starkregenereignisse, usw.) zu wenig vorbereitet.	Problem	

Abbildung 27: Bewertung der Hemmnisse und Lösungsansätze aus Sicht der Wissenschaft (II)

	Systematik der Hemmnisse – Kategorien:	Bewertung	Lösungsansätze in Stichworten
11	Die notwendigen Beteiligungsstrukturen und der Wille zum Engagement bei den Innenstadtakteuren sind zu wenig vorhanden.	großes Problem	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kümmerer etablieren ▪ Gute baden-württembergische Ansätze wie Gesetz zur dialogischen Beteiligung nutzen bzw. anwenden
12	Die Entwicklung einer Gesamtstrategie für die Transformation der Innenstadt gelingt kaum / nicht.	Problem	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Übersichtlichkeit herstellen: wenige, effektive Maßnahmen statt Maßnahmensammlung ▪ Förderprogramme auf integrierte Konzepte ausrichten, zudem längere Laufzeit der Förderung
13	Die verkehrliche Erreichbarkeit der Innenstadt ist nicht für alle Verkehrsteilnehmer / mit allen Verkehrsträgern ausreichend gewährleistet.	Problem	
14	Das Nebeneinander der Verkehrsteilnehmer führt zu großen Herausforderungen bei der Mobilität und zu merklichen Nutzungskonflikten.	Problem	
15	Ein ausreichendes Parkplatzangebot ist kaum in Einklang zu bringen mit alternativen Platz- und Flächenbedarfen für eine gesteigerte Aufenthaltsqualität	großes Problem	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Befristete Umnutzung von Flächen ausweiten, evaluieren und dann individuell entscheiden (siehe auch Ansätze bei Nr. 11)
16	Für die Aufgabe der Transformation der Innenstadt ist die die Kommunalverwaltung personell / finanziell nicht richtig aufgestellt.	Problem	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Siehe „Koordinator“ bei Nr. 11
17	Die Etablierung von digitalen Services für die Innenstadt gelingt zu wenig.	Problem	
18	Die Innenstadt bedarf einer stärkeren räumlichen Konzentration von Nutzungen . Diese räumliche Konzentration ist aber kaum herzustellen.	-	

Quelle: imakomm AKADEMIE, 2023.

Interpretation:

Die Gespräche mit den vier Experten bestätigen die Ergebnisse aus den vorherigen, auch bundesweiten, Analysen.

Wesentliche Ansätze werden gesehen in...

- ... **Dialogansätzen**. Diese haben nichts mit Bürgerinformationsveranstaltungen zu tun, sondern mit professionellen, dauerhaften Austauschformaten mit bislang oft zu wenig einbezogenen Stakeholdern (private Immobilieneigentümern) und einer Kombination aus breiten und gezielten Beteiligungsformaten mit (diesen) Stakeholdern und der Bürgergesellschaft, um die bisherige Dominanz von etablierten Lobbygruppen bei der Findung „neuer“ Ideen zu durchbrechen. Adressaten sind hierbei die Kommunen. Das Gesetz zur dialogischen Bürgerbeteiligung wird positiv gesehen, aber als bei weitem nicht ausreichend bewertet, Adressat sind sowohl die Kommunen als auch das Land.
- ... der **Stärkung der Kommunen** – weniger durch mehr finanzielle Mittel als vielmehr durch den Abbau bürokratischer Belastungen bei Förderprogrammen. Adressat ist das Land Baden-Württemberg.
- ... der **Reduktion von Komplexität** von Förderprogrammen aber auch der kommunalen Innenstadt-Strategien. Insbesondere unterstreichen die Experten die Ansätze des Normenkontrollrats.
- ... einer **aktiven Rolle der Kommunen**. Gemeint ist die Schaffung personeller Ressourcen für die Innenstadttransformation, der Umbau von Verwaltungsstrukturen, um eine Koordination durch einen Innenstadt-Kümmerer auch verwaltungsintern zu ermöglichen, und eine – auch vom Land zu ermöglichende – aktive Boden- / Flächenpolitik der Kommune. Adressat sind in erster Linie die Kommunen, aber auch das Land Baden-Württemberg.

7

Zusammenfassung der Erkenntnisse und gutachterliche Empfehlungen

Zentrale Hemmnisse

aktive Immobilien- und Flächenentwicklung: kein Zugriff auf Eigentümer, zu geringe Verfügbarkeit dauerhafter finanzieller Mittel und Überlastung der Kommunen, fehlende Beteiligungsstrukturen und mangelnder Wille zum Engagement, Leitfunktion Einzelhandel aufrechtzuerhalten gelingt nicht

notwendige Rahmenbedingungen

Qualitätsvoller Aufenthaltsraum und Städtebau, Klimaresilienz weiter im Fokus behalten, Erreichbarkeit sichern

Vier zentrale Themenfelder für Lösungsansätze

Aktive Boden(vorrats)politik, Handlungsmöglichkeiten der Kommunen stärken, Beteiligungsstrukturen neu definieren, „Frequenz für und durch den Handel“ erleichtern

Empfehlungen zum Abbau von Hemmnissen

30 Lösungsansätze, davon 12 priorisiert bewertete

7 Zusammenfassung der Erkenntnisse und gutachterliche Empfehlungen

7.1 Zusammenfassung zentraler Erkenntnisse

Zunächst ist es wichtig, **den Begriff Multifunktionalität** zu schärfen und auf kommunaler Ebene anhand **verschiedener Elemente auf Umsetzbarkeit** zu prüfen:

1. Multifunktionalität muss **auf kommunaler Ebene** näher **definiert** werden, um in der Praxis entwickelt zu können.
2. Es bestehen **Mindestanforderungen**, darunter auch Beteiligung und soziale Vielfalt.
3. Beim Thema Einzelhandel ist zu differenzieren zwischen Shopping und Versorgung. Ein multifunktionaler Ansatz muss auf die **Schaffung von Versorgungsmöglichkeiten** als Frequenzgenerator zielen.
4. Es ist eine Differenzierung von **gebundener und ungebundener Frequenz** bzw. der Reichweiten von Funktionen notwendig.

In Summe zeigt sich, dass aufgrund der **Bandbreite an Themen** Kommunen bei der Entwicklung von multifunktionalen Innenstädten vor gewaltigen Herausforderungen stehen. Eine Beschränkung auf ein bis zwei Umsetzungsempfehlungen wird nicht zum Ziel führen. In Konsequenz können damit vor allem kleinere Kommunen vor Problemen stehen. Daher sind differenzierte Handlungsempfehlungen zu formulieren.

Bestehende Strategien auf kommunaler Ebene zeigen,

- dass **tatsächlich integrierte Konzepte und integriert agierende Verwaltungsstrukturen noch kaum bestehen** – somit kann auch Multifunktionalität schwer hergestellt werden.
- Der **bisherige Fokus auf Stärkung** des Einzelhandels und ergänzender Dienstleistungs- und Gastronomieangebote wird für tatsächlich multifunktionale Innenstädte nicht ausreichen. **Weitere Hemmnisse** werden bisher **noch zu wenig angegangen**.

Bei den insgesamt 18 identifizierten Kategorien der zentralen Hemmnisse für multifunktionale Innenstädte zeigt sich eine sehr divergente Priorisierung seitens der befragten Adressaten / Akteure. Im Vergleich zwischen den baden-württembergischen Expertengesprächen, der Online-Kurzbefragung der Kommunen in Baden-Württemberg und der parallel dazu durchgeführten Befragung der Mitglieder des Beirats Zukunft Handel / Innenstadt lassen sich unterschiedliche Schwerpunkte hinsichtlich der Gewichtung einzelner Themen erkennen. Dennoch zeigen sich einzelne Themenfelder, die mehrheitlich von den befragten Akteuren als besonders wichtig angesehen werden. Hierbei handelt es sich um die Kategorien (vgl. Abbildung 28):

- Kategorie 2: Eine **aktive Immobilien- und Flächenentwicklung** ist kaum / nicht möglich.
- Kategorie 3: Der Kommune stehen **nicht ausreichend und / oder dauerhaft finanzielle Mittel** zur Verfügung.
- Kategorie 4: Die **Aufrechterhaltung / Stärkung des Einzelhandels** als eine (Leit-)Funktion der Innenstadt gelingt zu wenig.
- Kategorie 11: Die **notwendigen Beteiligungsstrukturen** und der **Wille zum Engagement** bei den Innenstadtkteuren sind zu wenig vorhanden.

Diese Kategorien wurden zusätzlich auch in den Vertiefungsinterviews in den Kommunen explizit angeführt. Ergänzend ist zusätzlich auch auf die etwas niedriger priorisierten Kategorien der **verkehrlichen Erreichbarkeit**

- Das Nebeneinander der Verkehrsteilnehmer führt zu großen Herausforderungen bei der Mobilität und zu merklichen Nutzungskonflikten.
- Ein ausreichendes Parkplatzangebot ist kaum in Einklang zu bringen mit alternativen Platz- und Flächenbedarfen für eine gesteigerte Aufenthaltsqualität.

sowie der **personellen und finanziellen Ausstattung der Kommunen**, einhergehend mit Kategorie 3

- Für die Aufgabe der Transformation der Innenstadt ist die die Kommunalverwaltung personell / finanziell nicht richtig aufgestellt.

zu verweisen, welche ebenfalls in den Vertiefungsinterviews mit den Kommunen eine zentrale Bedeutung hatten.

Ein zusätzliches Thema, dass sich in den Expertengesprächen sowie den Vertiefungsinterviews mit den Kommunen nicht als zentrales Hemmnis dargestellt hat, aber als **zentrale Rahmenbedingung** für eine funktionierende multifunktionale Innenstadt bewertet wurde, ist ein **qualitätsvoller Aufenthaltsraum und Städtebau** unter zukünftiger Berücksichtigung einer ausreichenden **Klimaresilienz**.

Abbildung 28: Bewertung und Priorisierung der Hemmnisse

	Systematik der Hemmnisse – Kategorien und Priorisierung	Bewertung Experten- gespräche	Bewertung Kommunen	Bewertung Beirat
1	Eine Nutzungsmischung in der Innenstadt ist kaum / nicht herstellbar.	ambivalent		2
2	Eine aktive Immobilien- und Flächenentwicklung ist kaum / nicht möglich	großes Problem	33	1
3	Der Kommune stehen nicht ausreichend und / oder dauerhaft finanzielle Mittel zur Verfügung.	Problem	36	4
4	Die Aufrechterhaltung / Stärkung des Einzelhandels als eine (Leit-)Funktion der Innenstadt gelingt zu wenig.	Problem	22	5
5	Die Stärkung von Nutzungen aus den Bereichen Gastronomie, Kultur und Freizeit gelingt zu wenig.	-	14	3
6	Die Stärkung der Nutzung Wohnen in der Innenstadt gelingt zu wenig.	Problem		2
7	Die Innenstadt wird zu wenig als „Raum für alle“ verstanden.	-	8	3
8	Die Stärkung der Innenstadt als Ort des Arbeitens gelingt zu wenig.	Problem		2
9	Die Steigerung der Aufenthaltsqualität der Innenstadt gelingt zu wenig.	-	14	2
10	Die Innenstadt ist auf die Klimaveränderungen zu wenig vorbereitet.	Problem	5	5
11	Die notwendigen Beteiligungsstrukturen und der Wille zum Engagement bei den Innenstadtakteuren sind zu wenig vorhanden.	großes Problem	25	4
12	Die Entwicklung einer Gesamtstrategie für die Transformation der Innenstadt gelingt kaum / nicht.	Problem		3
13	Die verkehrliche Erreichbarkeit der Innenstadt ist nicht für alle Verkehrsteilnehmer / mit allen Ver- kehrsträgern ausreichend gewährleistet.	Problem	6	3
14	Das Nebeneinander der Verkehrsteilnehmer führt zu großen Herausforderungen bei der Mobilität und zu merklichen Nutzungskonflikten.	Problem	20	3
15	Ein ausreichendes Parkplatzangebot ist kaum in Einklang zu bringen mit alternativen Platz- und Flächenbedarfen für eine gesteigerte Aufenthaltsqualität	großes Problem	9	1
16	Für die Aufgabe der Transformation der Innenstadt ist die Kommunalverwaltung personell / finanziell nicht richtig aufgestellt.	Problem	20	3
17	Die Etablierung von digitalen Services für die Innenstadt gelingt zu wenig.	Problem		
18	Die Innenstadt bedarf einer stärkeren räumlichen Konzentration von Nutzungen. Diese räumliche Konzentration ist aber kaum herzustellen.	-	5	1

Quelle: imakomm AKADEMIE, 2023, Expertengespräche Baden-Württemberg: qualitative Bewertung | Anzahl Nennungen Kommunen: n=102, Beirat: n=16.

7.2 Lösungsansätze für zentrale Hemmnisse und notwendige Rahmenbedingungen

Auf Basis der dargestellten Kategorien für die prioritär anzugehenden zentralen Hemmnisse lassen sich insgesamt **vier besonders wichtige Kategorien** identifizieren, ergänzt um **zwei wichtige Rahmenbedingungen**. Für diese gilt es vorrangig Lösungsansätze auszuweisen. Hierzu werden **Themenfelder für Lösungsansätze** ausgewiesen, die nachfolgend im Detail ausgeführt werden.

Zentrale Hemmnisse:

- Eine aktive Immobilien- und Flächenentwicklung ist derzeit noch zu wenig möglich. Die Investitionsbereitschaft von Eigentümern ist eingeschränkt, zugleich gelingt ein tatsächlicher Zugriff auf Eigentümer (und deren Immobilien) kaum.

→ Themenfeld: Aktive Boden(vorrats)politik ermöglichen und umsetzen

- Den Kommunen fehlen dauerhaft verfügbare finanzielle Mittel. Pflichtaufgaben binden Mittel, so dass Eingriffsmöglichkeiten (Themenfeld Boden(vorrats)politik, aber auch weitere freiwillige Aufgaben, wie City- / Stadtmarketing etc.) nicht ausreichend angegangen werden (können). Kommunen fühlen sich finanziell und personell überlastet.

→ Themenfeld: Handlungsmöglichkeiten der Kommunen stärken

- Bestehende Innenstadtakteure vor Ort zeigen eine geringe Beteiligungsbereitschaft. Aktivitäten zur Standortstärkung beschränken sich auf wenige Aktive. Notwendige Beteiligungsstrukturen und der Wille zum Engagement müssen neu / anders geschaffen werden. Es gilt den Faktor Mensch neben Eigeninteressen der etablierten Akteure verstärkt in den Fokus zu rücken.

→ Themenfeld: Beteiligungsstrukturen neu definieren

- Der Einzelhandel wird auch in Zukunft eine wichtige Leitfunktion für Innenstädte einnehmen, wird aber nicht mehr die zentrale Leitfunktion innehaben können. Insbesondere Themen wie Betriebsnachfolge oder auch nach wie vor das Spannungsfeld zwischen Erlebniseinkauf im stationären Ladengeschäft und Kaufkraftabflüssen in den Online-Handel stellen Kommunen und die Betriebe vor große Herausforderungen. Den Einzelhandel in den Innenstädten aufrechtzuerhalten, wird nur durch ergänzende frequenzbringende Nutzungen und ein frequenzgenerierendes Standortumfeld gelingen können, verbunden mit einer hohen digitalen Sichtbarkeit des bestehenden Angebots.

→ **Themenfeld: Frequenz für und durch den Handel erleichtern**

Ergänzend gilt es, wichtige Rahmenbedingungen für das Funktionieren von multifunktionalen Innenstädten aufrechtzuerhalten und zu stärken. Als **notwendige Rahmenbedingungen** sind zu nennen:

→ **Qualitätsvollen öffentlichen Aufenthaltsraum und Städtebau sowie Klimaresilienz weiter im Fokus behalten**

→ **Erreichbarkeit sichern**

7.3 Bewertung von zentralen Einflussfaktoren auf die Entwicklung multifunktionaler Innenstädte

7.3.1 Städtebauliche Handlungsmöglichkeiten

Aus städtebaulicher Sicht ist eine Vielzahl an Ideen vorhanden. Das Hauptmanko liegt in der Umsetzung.

Maßnahmen werden (viel) zu langsam oder gar nicht in der Praxis umgesetzt. Dies allein bürokratischen (bzw. regulatorischen) Belastungen der Kommunen anzulasten, wäre nicht angemessen. Das gleiche gilt für eine pauschale Kritik an den bestehenden Instrumentarien.

Städtebau und Planungsrecht

Baugesetzbuch, Baunutzungsverordnung, Landesbauordnung und sonstige Rechtsvorschriften stellen den Kommunen ausreichende Gestaltungsmöglichkeiten zur Verfügung. Es fehlt jedoch zum Teil an der pragmatischen Anwendung und Interpretation der Rechtsgrundlagen oder auch an Detailkenntnissen und vertiefter Expertise auf der Arbeitsebene. Auch schwierige städtebauliche und planungsrechtliche Projekte lassen sich in angemessenem Zeitraum realisieren (Beispiel: IBA'27-Projekt Postareal in Böblingen).

Voraussetzung ist allerdings der **politische Wille**, die **personelle Kapazität** und das Vorhandensein von entsprechender Expertise in den kommunalen Verwaltungen.

Die besondere Komplexität in den Innenstädten resultiert u. a. aus:

- schwierigen Koordinationsaufgaben,
- der Bewältigung von (insbesondere Gewerbe-)Lärmkonflikten,
- der Bewältigung von Verkehrsproblemen,

- dem konstruktiven Umgang mit zu beobachtenden Widerständen,
- einem oft hohen Zeitdruck,
- dem zunehmenden Zwang zur Wirtschaftlichkeit,
- dem Anspruchsdenken auf allen Ebenen,
- der Zunahme der Komplexität in rechtlichen Fragen,

um nur die wichtigsten Faktoren zu nennen.

Die Folgen sind:

- ein großer Aufwand bei der Bearbeitung von Bebauungsplänen und / oder Baugenehmigungsanträgen,
- besondere Anforderungen an die Kooperation mit den Fachplanern und Juristen,
- ein sorgfältiges und detailgenaues Arbeiten ist erforderlich,
- Abwägungsrisiken,
- Zeitliche Verzögerungen im Ablauf der Bauleitplanung,
- hoher Abstimmungsbedarf sowohl verwaltungsintern aber auch mit privaten Akteuren.

Dies erfordert ein konsequentes (durchdachtes) **städtebauliches Projektmanagement**, mindestens mit folgenden Komponenten:

- Erarbeitung umsetzungsfähiger Ideen zu Beginn des Planungsprozesses (Stichwort: „Phase 0“)
- Schnelligkeit und Reaktionsfähigkeit auf allen Ebenen,
- Sicherung eines hohen Qualitätsniveaus,
- straffe, zielgerichtete Organisation des Planungshandelns bei größtmöglicher Transparenz,
- Bereitstellung eines ausgeprägten Fachwissens auf allen Ebenen,
- Bewahrung und bewusster Einsatz „weicher“ Faktoren (z. B. Überzeugungskraft, Kreativität, Durchsetzungsvermögen, politisches Gespür, Flexibilität, etc.),
- hohes Maß an Einvernehmen in politischen Gremien und in der Öffentlichkeit.

Hilfreich wäre auch eine **positive Grundhaltung bei der Umsetzung städtebaulicher Aufgaben**. Häufig ist zu beobachten, dass primär eine risikominimierende Auslegung von Rechtsvorschriften gewählt wird, statt konstruktiv die Chancen rechtlicher Vorgaben im Sinne einer aktiven Gestaltung / Ermöglichung von Vorhaben auszunutzen

Nachfolgend einige Erfahrungswerte aus der Städtebaupraxis (ohne Anspruch auf Vollständigkeit):

Einwohnergrößenklassen

Die Herausforderungen in den Innenstädten stellen sich je nach Gemeindegröße sehr unterschiedlich dar. Während in Dörfern und kleinen Gemeinden die Ausstattung mit Einzelhandelsangeboten / Nahversorgungsmöglichkeiten in den Zentren des Öfteren stark geschwächt ist, besteht in größeren Mittelstädten und Großstädten durchaus die Chance, die Innenstadt als Standort von Handel und Gewerbe langfristig zu sichern.

Aber auch in kleineren Kommunen gibt es hierfür gute Beispiele, wie z. B. in Mössingen mit dem Ärztehaus, der PAUSA und den örtlichen Banken, ergänzt durch kleinere Einzelhandelsflächen, Kirchheim unter Teck, Mengen oder die Gemeinde Schömberg mit einem attraktiven Einzelhandelsbesatz oder Weilheim an der Teck mit einer gastronomisch geprägten Innenstadt ergänzt mit Banken und kleineren Einzelhandelsbetrieben.

Ein „Ersatz“ von Einzelhandel durch Wohnen wird zwar in Zweifel gezogen, weil die Wohnnutzung keine externen Besucher anzieht. Sie ist allerdings besser als ein Leerstand, der erst recht keine Frequenz von außen generiert. Alternativen sind auch kleinere Büroflächen. Selbst in der Landeshauptstadt Stuttgart sind diese Entwicklungen zu beobachten, indem ehemalige Ladengeschäfte (Einzelhandel, Bäcker, Metzger, etc.) in Wohnungen oder Büros umgewandelt werden.

7.3.2 Handlungsfähigkeit und Gestaltungswille der Kommunen

Die **Kommune** ist letztendlich **der zentrale Akteur zur Umsetzung** multifunktionaler Innenstädte. Entscheidend für sie ist aber eine **ausreichende Handlungsfähigkeit**, damit sie in die **Rolle der Gestalterin** kommt und nicht mangels Ressourcen nur eine passive und damit nach akuten Anforderungen getriebene Innenstadtentwicklung betreiben kann.

Handlungsfähigkeit von Kommunen

Hierzu rückt bei abnehmender Investitionsbereitschaft einzelner Immobilieneigentümer die **Kommune als aktiver Akteur auf dem Immobilien- und Grundstücksmarkt** verstärkt in den Fokus. Neben städtebaulichen Planungen und Gestaltungsmöglichkeiten spielt die **Finanzierungsmöglichkeit**, aber auch die **Zugriffsmöglichkeit auf Objekte und Flächen** eine entscheidende Rolle. Sind diese nicht gegeben, wird eine gestaltende Innenstadtentwicklung an Grenzen stoßen. Bestehende Möglichkeiten einer Enteignung haben richtigerweise sehr hohe rechtliche Hürden und würden (im Falle einer Anwendung) zudem vermutlich auch das Vertrauen der Eigentümer / Investoren in die Kommune beschädigen, was im Rahmen eines aktiven Dialogs mit Immobilieneigentümern verheerend wäre. Dieses Instrument wird daher für die Innenstadt als wenig geeignet gesehen.

Bestehen im Rahmen der Flächenentwicklung über Baugebote rechtliche Instrumente, sind **bei bestehenden Immobilien kaum Eingriffsmöglichkeiten gegeben**. Hier gilt es insbesondere bei Schlüsselimmobilien bei sich abzeichnenden Verkaufsabsichten (bzw. deren Forcierung) tatsächlich handlungsfähig im Sinne eines **(Zwischen-)Erwerbs** zu sein, um als Kommune wieder in die Rolle der Gestalterin gelangen zu können.

Eine **Finanzierung** über Zuschüsse in Form von Fördermitteln durch das Land oder den Bund erscheint hier zunächst verlockend, ist allerdings ökonomisch zu kurz gegriffen. Grundsätzlich sollte eine mittel- bis langfristige Wirtschaftlichkeit einer Immobilie nach

wie vor im Fokus stehen, Subventionierungen würden dieses Prinzip der Nachhaltigkeit unterhöhlen. Entscheidend ist daher der Aspekt einer möglichen Zwischenfinanzierung zu sehen. Hierbei sind selbstverständlich, beispielsweise in Sanierungsgebieten, auch bestehende Instrumentarien verstärkt zu nutzen.

Unter diesem Aspekt der Eigenverantwortlichkeit sind auch bestehende Kontrollmechanismen zwischen staatlichen Behörden anzusprechen. Hier sollte kritisch geprüft werden, wo Kontrollen tatsächlich notwendig sind und wo Kontrolle durch Vertrauen in die ausführenden staatlichen Akteure (nicht privatwirtschaftliche Akteure) ersetzt werden kann. Letztendlich gilt es hier ressourcenbindende, nicht zwingend notwendige Instrumente zu reduzieren, damit dann freie Ressourcen in die Umsetzung von Maßnahmen fließen können, statt in Verwaltungshandeln. Zusätzlich sind im Baurecht mögliche, in der Praxis aber selten in Anspruch genommene Ermessensspielräume zu stärken.

Nutzungsmischung fördern und Bestand stärken

Ein zweiter wesentlicher Aspekt stellen **Nachnutzungen im Bestand** dar. Hier gilt es einerseits passive bzw. nicht kooperationsbereite Immobilienakteure zu aktivieren, was nur mit bestehenden Instrumenten, die vor allem im Bereich des aktiven Dialogs zu sehen sind, nicht durchgängig erreicht werden kann. Es gilt zusätzliche Instrumentarien zu schaffen, damit **verschiedene frequenzgenerierende Nutzungen** mit einer möglichst **hohen Flexibilität** wieder verstärkt in die Innenstadt rücken können – und zusätzlich, mit Blick auf in Teilen für moderne Nutzungen herausfordernde städtebauliche Situationen in Altstädten, auch an die Innenstadt. Hier sind im Einzelfall auch die Auswirkungen der räumlichen Einzelhandelssteuerung und die daraus resultierende **Definition zentraler Versorgungsbereiche** zu hinterfragen – ohne die notwendige Konzentration zu konterkarieren.

Die bereits angeführte Konzentration aller frequenzgenerierender Nutzungen ist insbesondere mit Blick auf **gebundene als auch ungebundene Frequenzen** zu differenzieren. Die Kombination beider wird künftig für Innenstädte elementar werden. Nutzungen auf der „Grünen Wiese“ haben hier Rahmenbedingungen geschaffen, die zum Nachteil

für Innenstädte sind – und dies nicht nur im Bereich Einzelhandel. Zudem: Nur über die Funktion Einzelhandel wird eine Belebung der Innenstädte insbesondere in kleineren Kommunen kaum mehr gelingen können. Hier ist auch das Thema der Erreichbarkeit ein Element, da auch über Verkehrsknotenpunkte wie beispielsweise Busbahnhöfe erhebliche Frequenzen generiert werden können, die zugunsten des direkten Umfelds wirken.

Ein zentrales Element ist hier zudem die **Sichtbarkeit und Wahrnehmung des vorhandenen Angebots** (sowohl der Innenstadt als auch der Betriebe) weiter zu erhöhen, dies insbesondere im digitalen Raum. Bestehende Barrieren für einen nicht stattfindenden Besuch mangels Wissens oder Kenntnis von Angeboten und Veranstaltungen gilt es zu vermeiden. Ebenso sollte es Ziel sein, eine möglichst hohe Attraktivität und Qualität der Bestandsbetriebe zu fordern, aber zugleich auch zu fördern (Anreize statt „Strafen“).

Innenstadt als „Herz“ und Treffpunkt einer Stadt oder Gemeinde

Eine Innenstadtentwicklung nur mit den „üblichen“ Innenstadtakteuren und Beteiligungsformaten stößt an Grenzen. Mangelnde Aktivitäten, sinkendes ehrenamtliches Engagement und immer gleiche Beteiligungsgruppen spiegeln eine gesamtgesellschaftliche Entwicklung wider. Diese gilt es durch neue Ansätze aufzubrechen und Aktivität und Engagement zu fördern und zu unterstützen. Nur dann werden auch für die Innenstädte notwendige Elemente der sozialen Vielfalt, aber auch Sicherheitsaspekte erfolgreich angegangen werden können. Eine breitere aktive Innenstadtgesellschaft (sowohl selbst **gestaltend** als **Konsument** oder auch „nur“ als **Besucher**) ist für die zukünftige Akzeptanz der Innenstadt als Treffpunkt notwendig. Die Innenstadt ist ein **Gemeinschaftsprojekt** und ein Raum für alle, in welchem dem **Faktor Mensch** eine entscheidende Rolle zukommt.

Exkurs: Quartiersentwicklung durch Privatinitiative

Mit dem Gesetz zur Stärkung der Quartiersentwicklung durch Privatinitiative (GQP) besteht eine Grundlage, privatwirtschaftliches Engagement zu fördern und zugleich die eigene Handlungsfähigkeit zu stärken. Dennoch findet eine Umsetzung in Baden-Württemberg kaum statt. Vor diesem Hintergrund wird nachfolgend auf den Ansatz als Handlungsmöglichkeit eingegangen.

Fakten und Empfehlungen zum Eigentümergetragenen Aufwertungsbereich (EA) auf Basis des Gesetzes zur Stärkung der Quartiersentwicklung durch Privatinitiative (GQP)

Hinweis ein EA entspricht im Wesentlichen der häufiger verwendeten Bezeichnung BID (Business Improvement District). Nachfolgend erfolgt daher die durchgängige Bezeichnung BID.

Hintergrund:

Zur Entwicklung eines Quartiers in einer Innenstadt bestehen unterschiedlichste Instrumente. Eines davon stellen so genannte **BIDs** dar. Im Kern sollen in einem BID standortbezogene Maßnahmen, die zur Aufwertung des Quartiers (gestalterische Maßnahmen, marketingorientierte Maßnahmen, usw.) beitragen, von den nutznießenden Akteuren verantwortet und somit getragen und auch finanziert werden. Der entsprechende räumliche Aufwertungsbereich ist zu definieren.

Für die Etablierung eines BIDs sind entsprechende Regelungen auf Landesebene notwendig. Erstmals wurde ein solches Landesgesetz im Jahr 2004 im Stadtstaat Hamburg beschlossen (28. Dezember 2004). In Baden-Württemberg wurde ein entsprechendes Landesgesetz am 26. November 2014 beschlossen. Das „Gesetz zur Stärkung der Quartiersentwicklung durch Privatinitiativen (GQP)“ trat am 01. Januar 2015 in Kraft.

Das **baden-württembergische GQP** definiert das Quartier als „Eigentümergetragenen Aufwertungsbereich“ (und damit als BID). Möglich sind darin sowohl investive als auch nicht-investive Maßnahmen. Dabei gilt u.a. (verkürzte Darstellung):

- Antragsberechtigt sind Quartiersgemeinschaften, bei denen mindestens 15 % der (dann abgabepflichtigen) Eigentümer dem Antrag zur Errichtung eines BID schriftlich zustimmen. Dem Antrag ist u.a. ein Maßnahmen- und Finanzierungskonzept beizulegen. Die Gemeinde entscheidet über die Fortsetzung des Antragsverfahrens.²⁸
- Erheben während des Auslegungsverfahrens mehr als ein Drittel der Abgabepflichtigen Einwendungen, muss die Gemeinde den Antrag zur Errichtung eines „BIDs“ ablehnen. Erfüllt der Antrag die Voraussetzungen bzw. erfolgen eben nur wenige Einwendungen, kann die Gemeinde das BID durch Satzung festlegen.²⁹
- Abgabepflichtig sind dann grundsätzlich alle Eigentümer von Grundstücken innerhalb des BID. Die Abgabe wird von der Gemeinde als Sonderabgabe erhoben.³⁰

Fakten:

- BIDs auf Basis des GQP bestehen in Baden-Württemberg kaum (Ausnahme: Stuttgart-Untertürkheim). Initiativen beispielsweise in Kirchheim/Teck und Stuttgart (Gerberviertel) wurden aufgegeben.
- In der schriftlichen Befragung der Kommunen im Rahmen des vorliegenden Kurzgutachtens wurden BIDs bzw. die rechtliche Grundlage dazu (GQP) nicht in einer geschlossenen Frage erfasst, da es sich hierbei um ein Instrument und nicht um ein Hemmnis handelt. Bei offenen Antworten wurde ein BID von den befragten Städten und Gemeinden nicht thematisiert.

²⁸ Siehe für Details bitte § 3 Antragsverfahren, GQP.

²⁹ Siehe für Details bitte § 4 Festlegung des eigentümergetragenen Aufwertungsbereiches, GQP.

³⁰ Siehe für Details bitte § 6 Abgabenerhebung, GQP.

- Im Rahmen der Vertiefungsinterviews mit den acht Kommunen wurde die Möglichkeit zu Errichtung von BIDs nur von einer Kommune angesprochen. Es wurde dann darauf verwiesen, dass das Verfahren als zu komplex und aufwändig angesehen wird und daher – trotz Kenntnis der Möglichkeit zur Errichtung eines BIDs – sowohl kommunalseitig als auch vor allem von Seiten privater Akteure nicht in Erwägung gezogen wurde und wird.

Gutachterliche Empfehlungen:

auf Basis eigener Einschätzungen bzw. auf Basis weniger Rückmeldungen im Rahmen der Vertiefungs- bzw. Experteninterviews

- In allen Bundesländern mit vergleichbaren rechtlichen Grundlagen und auch bestehenden Quartiersinitiativen scheint zu gelten: Eine Quartiersentwicklung muss sowohl von der Kommune als auch den privaten Akteuren getragen werden. Dies gilt auch im Falle eines vorhandenen BIDs: **sowohl die Antragsphase als auch die Umsetzung des BIDS bedarf dennoch auch der kommunalen Unterstützung.**
- **Wir empfehlen, das Landesgesetz**, welches mittlerweile rund neun Jahre in Kraft ist, gerade vor dem Hintergrund der bisher kaum genutzten rechtlichen Grundlage **zu evaluieren**. Es gilt, ergebnisoffen die Gründe hierfür zu analysieren. Diese dürften nicht nur mental sein („Zwangsabgabe“), sondern auch in der Komplexität des vorgesehenen Antragsverfahren liegen.
- Wir empfehlen daher eine Überprüfung des baden-württembergischen Landesgesetzes im Vergleich mit entsprechenden Landesgesetzen in Hamburg, Schleswig-Holstein, usw. Ansatzpunkte liegen u.a. in der Diskussion
 - der **Flexibilisierung des Begriffes der nutznießenden Akteure** und damit einer Prüfung von § 2 (Begriffe) des GQPs. § 2 Abs. 3 GQP definiert explizit und ausschließlich Eigentümer als abgabepflichtige Akteure.

Eine Ausweitung des Begriffes auf Gewerbetreibende und sogar bestehende Marketing-Initiativen (Gewerbevereine usw.) könnte ggf. sowohl die Akzeptanz für als auch die tatsächliche Zahl an „BIDs“ steigern.

- einer Änderung des § 3 Abs. 5. Zu prüfen wäre eine Korrelation von **Quorum** für die Antragsstellung zu tatsächlicher Zahl der umgesetzten BID-Initiativen je Bundesland. Im Ländervergleich bestehen teilweise niedrigere „Einstiegsquoten“.
- der Bedeutung des „**Einwendungsquorums**“ in Höhe von 33 %. Zu prüfen wäre, ob baden-württembergische Initiativen an diesem Quorum bisher tatsächlich gescheitert sind bzw. ob dieses zur (zumindest empfundenen) Komplexität des Verfahrens beiträgt und somit von einer Antragsstellung ebenfalls absehen lässt. Zu prüfen wäre also die Wirkung von § 4 Abs. 3 GQP.
- Bedeutung von § 2 Abs. 4 (Quartiersgemeinschaft kann einen Aufgabenträger mit der Geschäftsführung, der Antragsstellung, usw. beauftragen). Fachkundig zu evaluieren wäre, ob in der Praxis bestehende Marketingeinheiten (Cityverein oder Ähnliches) bisher bereit gewesen wären, entsprechende Aufgaben zu übernehmen, die rechtliche Regelung dies aber nicht zulässt (Mindestanforderungen gemäß § 158 BauGB).
- der **tatsächlichen Komplexität** (diese wurde im Expertengespräch explizit als Hinderungsgrund, überhaupt in eine Antragsphase einzusteigen, genannt) des Antragsverfahrens. Hemmnisse scheinen auch in einer „Vor-Antragsphase“ zu liegen, also der Sensibilisierung für die Möglichkeiten durch das GQP und in der Herstellung einer gemeinsamen Willens- und Wissensbasis bei den Akteuren.

7.4 Gutachterliche Empfehlungen: Themenfelder im Detail

7.4.1 Übersicht der Empfehlungen zum Abbau von Hemmnissen

Die Vielfalt der aufgezeigten Themenbereiche zeigt die Komplexität bei der Herstellung von multifunktionalen Innenstädten auf. Daher werden auch unterschiedliche Schwerpunkte für Lösungsansätze von Relevanz werden. Zu nennen sind:

-  **strategische** Lösungsansätze
-  **rechtliche** Lösungsansätze
-  **ökonomische** Lösungsansätze (finanzielle und personelle Ressourcen)
-  **kommunikative** Lösungsansätze (Sichtbarkeit und Vermarktung)
-  **kooperative** Lösungsansätze (Beteiligung und Aktivierung)
-  **als besonders wichtig identifizierter Lösungsansatz**

Die Lösungsansätze werden aber nur funktionieren können, wenn multifunktionale Innenstädte als **gemeinsame Aufgabe** der verschiedenen betroffenen Akteure, bestehend aus

- Bund
- Land Baden-Württemberg
- Kommunen
- Verbände, Kammern und Unternehmen,

verstanden werden. Die jeweiligen **Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten** in der Umsetzung werden **pro Lösungsansatz** dargestellt. Bereits hier zeigt sich, dass bei einer Vielzahl der Lösungsansätze eine gemeinsame Umsetzung notwendig ist. Zudem sind unterschiedliche Zeithorizonte für die Umsetzung einzelner Maßnahmen zu beachten. Aufgrund der Vielzahl an Lösungsansätzen werden als **besonders wichtig** eingestufte, nochmals durch das Symbol  hervorgehoben. Diese wurden dabei mindestens von drei ausgewerteten / untersuchten Quellen als wichtig angeführt (Experten bundesweit, Studien, Experten Baden-Württemberg, Kommunen Baden-Württemberg).

Abbildung 29: Übersicht Empfehlungen zum Abbau von Hemmnissen

Aktive Boden(vorrats)politik ermöglichen und umsetzen	
§§	(1) Vorkaufsrechtstatbestände erweitern  (2) Nutzungsmischung: baurechtliche Instrumente verstärkt anwenden (3) Möglichkeiten der städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen auch ohne Förderung verstärkt nutzen (4) „Zweckentfremdungsverbot“ für Gewerbeimmobilien (5) Abweichungstatbestand für gewerbliche Immobilien in der LBO
€	(6) Flächenentwicklungsfonds Innenstädte zur Zwischenfinanzierung des Erwerbs strategischer Grundstücke 
	(7) Immobilien-dialoge und Flächenbeiräte zur Sicherung einer Nutzungsmischung 
	(8) Multifunktionale Innenstadtkonzepte erstellen (9) Neuer planerischer Innenstadt-Ansatz
Handlungsmöglichkeiten der Kommunen stärken	
	(1) Wissenszentrum multifunktionale Innenstädte BW 
€	(2) Digitale Antragsmöglichkeiten ausbauen und Verfahren vereinfachen  (3) Finanzielle Ausstattung der Kommunen verstetigen (4) Stadtgeldansatz: Mobilisierung von mehr privatem Kapital  (5) Interkommunaler Ansatz für Know-how-Bündelung / zur Akquise von Kofinanzierungsmitteln (6) Digitalisierung für evidenz-basierte Entscheidungen
Beteiligungsstrukturen neu definieren	
	(1) Sicherheit und soziale Vielfalt aktiv als belebende Elemente forcieren (2) Die Innenstadt als Raum für Macher  (3) Effektive Strukturen für die Innenstadt als Mitmach-Raum 
Frequenz für und durch den Handel erleichtern	
	(1) Belebende Elemente (zurück) in die Innenstadt  (insbesondere gebundene Frequenzen) (2) Versorgungsfunktion der Innenstadt stärken 
§§	(3) Flexiblere Bedingungen bei Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen prüfen
	(4) Betriebsnachfolge – Vernetzung und Kommunikation weiter ausbauen 
	(5) Barrierearme Digitalisierungsansätze weiter forcieren (6) Digitales Schaufenster zur Innenstadt (7) Ansätze zur Stärkung Digitalisierung weiter forcieren (8) Digitales Schaufenster auf Betriebsebene
Rahmenbedingungen	
Qualitätsvoller Aufenthaltsraum und Städtebau sowie Klimaresilienz weiter im Fokus behalten	
	(1) Nachhaltigkeitskriterien definieren (2) Städtebau: grüne und blaue Infrastruktur weiter im Fokus behalten 
§§	(3) Thema Lärm moderat flexibilisieren
Multimodale Erreichbarkeit sichern	
	(4) Multimodale Erreichbarkeit sichern und Mobilitätsoffensive fortsetzen

 = besonders wichtig eingestufte Lösungsansätze

7.4.2 Aktive Boden(vorrats)politik ermöglichen

Rechtliche Lösungsansätze:

(1) Vorkaufsrechtstatbestände erweitern

Zuständigkeit / Umsetzung:

Bund | (Kommune)

Die Entwicklung oder Umgestaltung von Innenstädten setzt häufig einen Grunderwerb (ggf. als Zwischenerwerb) durch die Kommune voraus. Ein rechtliches Instrument stellen die gesetzlichen Vorkaufsrechte nach §§ 24 ff. BauGB dar. Die allgemeinen gesetzlichen Vorkaufsrechte nach § 24 Abs. 1 S. 1 BauGB sind allerdings – sofern nicht ein Bebauungsplan ein Grundstück für eine öffentliche Zweckbestimmung festsetzt – in den Innenstädten häufig nicht einschlägig, da typischerweise die allermeisten Grundstücke in den Innenstädten bereits bebaut sind und zumeist auch nicht im allgemeinen oder reinen Wohngebiet liegen (vgl. § 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 BauGB); die Schwelle des an städtebauliche Funktionsmängel anknüpfenden allgemeinen Vorkaufsrechts nach § 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 8 BauGB liegt in den allermeisten Fällen viel zu hoch. Aus diesem Grund spielen allgemeine gesetzliche Vorkaufsrechte in den Innenstädten zumeist nur innerhalb von förmlich festgelegten Sanierungsgebieten eine Rolle (§ 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BauGB).

In Betracht kommen für die Innenstädte jedoch Vorkaufsrechtssatzungen nach § 25 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB. Derartige Satzungen können grundsätzlich dann erlassen werden, wenn die Kommune für den betreffenden Bereich städtebauliche Maßnahmen in Betracht zieht, insbesondere einen Bebauungsplan aufstellen oder rein faktische städtebauliche Maßnahmen umsetzen möchte. Bei der Ausübung eines auf § 25 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB gestützten gesetzlichen Vorkaufsrechts hingegen prüfen die Gerichte regelmäßig, ob seitens der Kommune für das betroffene Grundstück hinreichend konkrete Bebauungs- oder Nutzungsabsichten bestehen. Lassen sich derartige Nutzungsabsichten nicht ausreichend belegen oder fehlt es für deren Umsetzung an einer belastbaren Zeitplanung, scheidet nicht selten der kommunale Grunderwerb.

Abgeleitet ist diese Rechtsprechung daraus, dass hinsichtlich der **allgemeinen gesetzlichen Vorkaufsrechte** gemäß § 24 BauGB ein **Vorratserwerb** derzeit **nicht vorgesehen** ist. Nur wenn eine konkrete städtebauliche Zielsetzung zeitnah realisierbar ist und realisiert werden soll (d. h. der Verwendungszweck für das Grundstück ist ausreichend definiert), kann das Vorkaufsrecht im Einzelfall ausgeübt werden. Dies führt zu dem Dilemma, dass Kommunen nicht situativ das Vorkaufsrecht ausüben können. In der Praxis kommen jedoch zur Erreichung einer bestimmten städtebaulichen Zielsetzung häufig mehrere Grundstücke in Betracht und im Vorfeld ist nicht immer absehbar, bei welchen Grundstücken ein Verkauf (und damit die Möglichkeit der Ausübung eines gesetzlichen Vorkaufsrechts) bevorsteht. Eine konkrete städtebauliche Planung trägt deshalb immer das Risiko in sich, dass das benötigte Grundstück nicht auf den Markt kommt, während andere Grundstücke, die potenziell ebenso geeignet wären, plötzlich zum Verkauf stehen bzw. verkauft werden. Nach geltendem Recht können die Kommunen auf derartige Entwicklungen häufig nicht oder nur mit größerem planerischen/rechtlichen Aufwand reagieren. Auch mittel- / langfristige Planungen, für deren Umsetzung Grundstückserwerbe notwendig sind, können im rechtlichen Rahmen der §§ 24 ff. BauGB kaum realisiert werden.

Mit Blick auf die Stärkung multifunktionaler Innenstädte sind daher zwei Rechtsänderungen in den §§ 24 ff. BauGB in Betracht zu ziehen:

- Schaffung eines allgemeinen gesetzlichen Vorkaufsrechts innerhalb von Innenstadtbereichen, die durch kommunale Satzungen abzugrenzen wären,
- Reduzierung der Anforderungen an die vorauslaufende Konkretisierung städtebaulicher Nutzungsabsichten für das betreffende Grundstück.

Empfehlung: **Auch bei langfristiger, noch nicht sehr konkreter Zielvorstellung, sollte durch Einführung weiterer Vorkaufsrechtstatbestände der Handlungsspielraum für die Kommune erweitert werden (bspw. durch Anpassung in § 24 Abs. 1 und Abs. 3 BauGB).**

(2) Nutzungsmischung: baurechtliche Instrumente verstärkt festlegen

Zuständigkeit / Umsetzung:

Kommune

Multifunktionale Innenstädte setzen baurechtlich die Möglichkeit einer Nutzungsmischung in Quartieren und innerhalb von Gebäuden voraus. Grundsätzlich sind seitens der planungsrechtlichen Zulässigkeit und auch der Förderung gemischter Nutzungen ausreichende rechtliche Instrumente in der BauNVO vorhanden.

Das Ziel zur Herstellung einer **Nutzungsmischung** kann über die bestehenden planungsrechtlichen Instrumente gut umgesetzt werden. Mit der Ausweisung der Baugebietstypen **Urbanes Gebiet** (MU) oder **Kerngebiet** (MK) und ggf. auch Besonderes Wohngebiet (WB) besitzt die Kommune Möglichkeiten, Nutzungsschwerpunkte frei zu definieren und mithin eine gewollte Nutzungsmischung planerisch zu steuern.

Dies gilt sowohl für die Schaffung von innerstädtischem Wohnraum als auch umgekehrt für die Verhinderung einer Verdrängung von gewerblichen Nutzungen (Gaststätten, Einzelhandel etc.) durch Wohnnutzungen (Stichwort: heranrückende Wohnbebauung). Namentlich kann auf der Grundlage von § 4a Abs. 4, § 6a Abs. 4 oder § 7 Abs. 4 BauNVO ein Mindestanteil von Wohnnutzungen in allen Gebäuden und umgekehrt auf der Grundlage von § 6a Abs. 4 BauNVO (für das MU) auch ein Mindestanteil gewerblicher Nutzungen in allen Gebäuden planungsrechtlich sichergestellt werden.

Auch die für multifunktionale Innenstädte ggf. erforderliche bauliche Dichte ist im geltenden rechtlichen Rahmen realisierbar. Mit den Orientierungswerten für die Bestimmung des Maßes der baulichen Nutzung (§ 17 BauNVO) bzw. mit der dort ausgewiesenen Geschossflächenzahl (GFZ = 3,0 im MU, MK) kann eine sehr hohe bauliche Dichte erreicht werden. Die im MU und MK zulässige GFZ von 3,0 ist mehr als ausreichend, kann ggf. nach oben noch erweitert werden. Dichtewerte von 3,0 und darüber eignen sich insbesondere für Innenstädte mit guter ÖPNV-Anbindung, da dann der Stellplatzschlüssel auf deutlich unter 1,0 reduziert werden kann.

Die zentrale Herausforderung liegt vielmehr in der Nutzung und Umsetzung der vorhandenen Möglichkeiten auf kommunaler Ebene. Insbesondere **in kleineren Kommunen** bestehen in Teilen **geringe Erfahrungswerte** im Umgang mit baurechtlichen Möglichkeiten mit der zugleich notwendigen Rechtssicherheit.

Empfehlung: **Fehlende baurechtliche Umsetzungserfahrung sollte durch externes Know-How gezielt kompensiert werden, damit die bestehenden baurechtlichen Möglichkeiten ausgeschöpft werden können.**

(3) Möglichkeiten der städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen auch ohne Förderung verstärkt nutzen

Zuständigkeit / Umsetzung:

Kommune

Die Städtebauförderung ist für Kommunen ein bewährtes und zuverlässiges Förderprogramm, bietet hohes Investitionspotential und weitreichende Gestaltungsmöglichkeiten für die Innenstädte.

In der kommunalen Praxis ist allerdings zu beobachten, dass die umfangreichen Instrumente des Rechts der städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen (§§ 136 ff BauGB) nicht immer vollumfänglich ausgeschöpft werden und von der Möglichkeit der Festlegung von Sanierungsgebieten häufig nur in Verbindung mit der Bewilligung entsprechender Städtebaufördermittel Gebrauch gemacht wird. Da die Bewilligung von Städtebaufördermitteln nur in begrenztem Umfang erfolgen kann, verhindert diese Praxis vielerorts einen strategischen Einsatz der Instrumente des besonderen Städtebaurechts.

Die Kommunen sollten deshalb ermutigt und unterstützt werden, Sanierungsgebiete auch dann auszuweisen, wenn für das betreffende Gebiet Städtebaufördermittel nicht (oder noch nicht) zur Verfügung stehen. Geht eine Kommune von dem Ziel einer multifunktionalen Innenstadt aus, so können die tatsächlich vorhandenen bzw. fehlenden Nutzungen häufig einen Funktionsmangel im Sinne von § 136 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 BauGB

darstellen. Zur Beseitigung dieser Funktionsmängel ist damit der Erlass einer Sanierungssatzung grundsätzlich gerechtfertigt, sofern die Kommune darlegen kann, dass sie zur zügigen Beseitigung dieser städtebaulichen Missstände willens und in der Lage ist (insbesondere finanziell und personell / organisatorisch).

Komplette Innenstadtsituationen lassen sich allerdings häufig nicht „auf einen Schlag“ städtebaulich beherrschen. Dann empfiehlt sich ein schrittweises Vorgehen in Form eines modularen Städtebaus. Es werden Einzelbereiche identifiziert und Schritt für Schritt planerisch umgesetzt. Sie folgen einem Gesamtkonzept, erbringen allerdings lokale Umbauten. Eine solche langfristig orientierte Vorgehensweise ist nicht immer bzw. nicht für größere Innenstadtbereiche mit dem Gebot der zügigen Durchführung von Sanierungsmaßnahmen gemäß § 136 Abs. 1 BauGB vereinbart. Nach geltendem Recht ergeben sich hieraus zeitliche (nach § 142 Abs. 3 BauGB soll die Frist von 15 Jahren nicht überschritten werden) und räumliche Grenzen für den Einsatz städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen zur Entwicklung multifunktionaler Innenstädte. Diese Schwierigkeit ließe sich beseitigen, wenn in das BauGB ein neuer Typus eines „Innenstadtentwicklungsgebiets“ aufgenommen würde, der sich vom Sanierungsgebiet (und auch von den Stadumbauegebieten nach §§ 171a ff. BauGB) durch die längerfristige Zielsetzung unterscheidet, im Übrigen aber auf die gesetzlichen Instrumentarien der §§ 136 ff. BauGB zurückgreift.

Mit den Instrumenten des besonderen Städtebaurechts und / oder durch den Einsatz städtebaulicher Verträge besteht die Möglichkeit, innerhalb eines zu entwickelnden Gebietes Ausgleichszahlungen zwischen den durch die Entwicklung begünstigten und den durch die Entwicklung benachteiligten Grundstücken bzw. Grundstückseigentümern zu initiieren. Über einen „finanzkreativen Städtebau“ können vorhandene Planungsgewinne gezielt innerhalb des Gebiets umverteilt werden, anstatt diese als Gewinne auf Eigentümerseite zu belassen. So können Entwicklungsbereiche in der Innenstadt durch städtebauliche Verträge mit zum Beispiel teilweiser Abschöpfung von Planungsgewinnen und Einsatz derer in nicht rentablen Zonen umgesetzt werden. Im Ergebnis schafft man so einen internen Ausgleich. Erheblich erleichtert wird eine solche Vorgehensweise durch kooperative Eigentümer. Fehlt es an diesen, so besteht (in beschränktem Rahmen) innerhalb von festgesetzten Sanierungsgebieten die Option einer derartigen Umverteilung

durch die Erhebung von Ausgleichsbeträgen, soweit sanierungsbedingte Wertsteigerungen eintreten und die Kommune zu deren Abschöpfung auch (politisch) bereit ist.

Umsetzungsbeispiel: In der Praxis ausgeführt wurde ein ähnliches Modulsystem im Schiesser-Areal in Radolfzell. An rentierlichen Stellen wurden Mittel für die Entwicklung nicht rentabler Nutzungen abgeschöpft. Dies wurde über städtebauliche Verträge geregelt im Sinne eines „finanzkreativen Städtebaus“.

Empfehlung: Festlegung von Sanierungsgebieten auch unabhängig einer Förderung, um von den weitreichenden rechtlichen Eingriffsmöglichkeiten Gebrauch machen zu können.

(4) „Zweckentfremdungsverbot“ für Gewerbeimmobilien

Zuständigkeit / Umsetzung:

Land / Kommune

Eine regelmäßig beschriebene Schwierigkeit bei der Sicherstellung lebendiger Innenstädte besteht im Leerstand von Gewerbeimmobilien, insbesondere Ladenflächen. Soweit dieser Leerstand auf einer völlig fehlenden Eignung der Flächen und / oder auf völlig fehlender Nachfrage beruht, entzieht sich die Lösung dieses Problems einem rechtlichen Zugriff. Anderes gilt aber potenziell dann, wenn der Leerstand auf fehlenden Vermietungsbemühungen oder auf überzogenen Mietpreisvorstellungen der Eigentümer beruht. Allerdings bietet das Planungsrecht keine Handlungsoptionen, um Eigentümer zur Nutzung (bzw. Vermietung) ihrer Immobilie zu zwingen. Planungsrechtlich kann lediglich die Umwandlung in eine andere Nutzung (z.B. von Gewerbe zu Wohnnutzung) verhindert werden.

Vorgeschlagen wird deshalb die Schaffung eines Zweckentfremdungsverbots für (bestimmte) Gewerbeimmobilien in Innenstadtlagen. Zweck dieses Instruments wäre es, Druck auf Immobilieneigentümer aufzubauen, sich zu bemühen und Mietpreisvorstellungen mitunter zu reduzieren. Zur Ausgestaltung dieses rechtlichen Instruments könnte auf das Zweckentfremdungsrecht für Wohnraum zurückgegriffen werden. Analog hierzu

wäre es dann Aufgabe der Kommunen, bestimmte (Innenstadt-)Bereiche durch Satzung zu definieren, in denen der Leerstand von Gewerbeimmobilien generell oder unter bestimmten Voraussetzungen (insbesondere in den Erdgeschoss) erhebliche nachteilige Auswirkungen auf das Ziel multifunktionaler Innenstädte hätte.

Empfehlung: Zweckentfremdungsverbot für Gewerbeimmobilien in Innenstädten analog zum Zweckentfremdungsgesetz für Wohnungen für einen zu definierenden Teilbereich der Innenstadt schaffen.

(5) Abweichungstatbestand für gewerbliche Immobilien in der LBO

Zuständigkeit / Umsetzung:

Land

Zur Ansiedlung der gewerblichen und sozialen Nutzungen, die für eine multifunktionale Innenstadt erforderlich sind, werden häufig bauliche Änderungen und / oder Nutzungsänderungen bestehender Gebäude erforderlich. Bei älteren Gebäuden erfüllen diese oft nicht die heutigen bauordnungsrechtlichen Anforderungen an Brandschutz, Barrierefreiheit etc. Während die bisherigen Nutzungen oft Bestandsschutz genießen, stellt sich bei Änderungen / Nutzungsänderungen die Genehmigungsfrage neu und die heutigen Standards können oft nicht oder nur unter hohen Kosten erfüllt werden. Dies blockiert dann ggf. die Nutzung eines Gebäudes, die aus Sicht der Innenstadtentwicklung wünschenswert wäre.

Für die Schaffung zusätzlichen Wohnraums im baulichen Bestand kennt die LBO einen Abweichungstatbestand in § 56 Abs. 2 Nr. 1 LBO, der (nur) unter dem Vorbehalt der Vereinbarkeit mit den öffentlichen Belangen steht. Für gewerbliche oder soziale Vorhaben existiert eine solche Abweichungsmöglichkeit nicht; zur Verfügung steht dann nur die Befreiungsmöglichkeit nach § 56 Abs. 5 LBO, die aber voraussetzt, dass Gründe des allgemeinen Wohls die Abweichung erfordern. Diese Voraussetzung ist oft nicht erfüllbar.

Vorgeschlagen wird deshalb, § 56 Abs. 2 LBO um einen Abweichungstatbestand für Vorhaben zu ergänzen, die der Entwicklung der Innenstadt dienen, insbesondere den Zielen eines von der Kommune beschlossenen städtebaulichen Konzepts entsprechen. Ebenso wie bei Wohnbauvorhaben bliebe der Vorbehalt der Vereinbarkeit mit den öffentlichen Belangen erhalten, was namentlich im Bereich des Brandschutzes den Abweichungsmöglichkeiten Grenzen setzt, in der Sache aber auch geboten ist. Gleichwohl würde ein solcher Abweichungstatbestand für gewerbliche oder soziale Immobilien / Nutzungen in Innenstädten eine Erleichterung bei der Transformation der Innenstädte bewirken.

Empfehlung: § 56 Abs. 2 LBO ergänzen um Abweichungstatbestand für gewerbliche oder soziale Nutzungen, die der Stärkung einer multifunktionalen Innenstadt dienen.

Ökonomische Lösungsansätze:

(6) Flächenentwicklungsfonds Innenstädte zur Zwischenfinanzierung des Erwerbs strategischer Grundstücke

Zuständigkeit / Umsetzung:

Land / Bund

Im Rahmen der Maßnahme wird die Idee des Grundstücksfonds des Landes Baden-Württemberg zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum auf die Entwicklung multifunktionaler Innenstädte bzw. die hierfür notwendige Flächenentwicklung übertragen.

Als Ansatz wird die Bevorratung von Flächen (bebaute und unbebaute Grundstücke) und Immobilien in einer Innenstadt durch das Land Baden-Württemberg für einen Zeitraum von zehn Jahren (damit länger als beim Grundstücksfonds Wohnraum) verfolgt, die für die Entwicklung einer multifunktionalen Innenstadt von Bedeutung sind. Hierunter sollten auch Immobilien fallen, die aktuell noch genutzt werden und eine wichtige Funktion für die Innenstadt übernehmen.

Voraussetzungen könnten u.a. sein:

- (1) Die Kommune ist aktuell nicht in der Lage, den Grunderwerb in der Innenstadt selbst zu tätigen.
- (2) Die Kommune orientiert ihre Maßnahmen an einem Innenstadtkonzept, welches wichtige Flächen / Immobilien bzw. Lagen in der Innenstadt ausweist und welches klare Aussagen zum angestrebten Nutzungsmix in der Innenstadt insgesamt tätigt.

Anzudenken wäre zudem: Über den Innenstadtfonds können Kommunen selbst in den Grundstückserwerb gehen, erhalten über den Fonds aber ein im Vergleich günstigeres Darlehen. Hierbei kann als Umsetzungsbeispiel auf das frühere Programm „einfache Stadterneuerung“ (PES) verwiesen werden, welches über Zinsverbilligungen die Zwischenfinanzierung gefördert hat.

Empfehlung: Förderung der Zwischenfinanzierung zum Erwerb strategischer Grundstücke durch Kommunen.

Kommunikative Lösungsansätze:

(7) Immobiliendialoge und Flächenbeiräte zur Sicherung einer Nutzungsmischung

Zuständigkeit / Umsetzung:

Kommune

Immobiliendialoge: Eine klare Erkenntnis aus der bundesweiten Analyse: Der (mühsame) Aufbau einer Vertrauensbasis zu Immobilieneigentümern ist ein Erfolgsfaktor, um hierüber Einfluss auf Barrieren bei der Wiedervermietung (zu hohe Mietpreisvorstellungen, Sorge vor notwendigen Investitionen, Unsicherheit bezüglich Marktfähigkeit bei Start-ups, usw.) zu nehmen; diese Dialoge müssen professionell und regelmäßig erfolgen, geeignete Formate sind zu definieren (z.B. Ulm: Ladenaktivmanagers).

Flächenbeiräte: Um Interessens- und Nutzungskonflikte bei der Entwicklung einer Innenstadt, eines Quartiers oder einer einzelnen Fläche frühzeitig zu erörtern und Lösungsansätze hierfür auszuarbeiten, sollte auf kommunaler Ebene ein Koordinationsgremium hierfür etabliert werden (Ansatz in der „Utopiastadt Wuppertal“ als Umsetzungsbeispiel).

Aufgaben u.a.:

- (1) regelmäßige Bewertung der Entwicklung hin zur Multifunktionalität,
- (2) Empfehlungen an die Kommune zur Lösung von (sich abzeichnenden) Nutzungskonflikten bei der Flächenentwicklung,
- (3) Ideen für realistische Nutzungen,
- (4) Empfehlungen für einen besseren Match von Flächenangebot und -nachfrage,
- (5) Empfehlung von Kriterien für den Verkauf kommunaler Flächen an Investoren zur Sicherstellung auch gemeinwohlorientierter Nutzungen

Empfehlung: **Förderung des Aufbaus einer Vertrauensbasis und Kooperation mit Immobilieneigentümern zur Erhöhung des kommunalen Einflusses auf den Grundstücks- / Immobilienmarkt und Reduktion von Interessens- und Nutzungskonflikten durch Schaffung eines Immobiliendialogs und Flächenbeirats.**

Strategische Lösungsansätze:

(8) Multifunktionale Innenstadtkonzepte erstellen

Zuständigkeit / Umsetzung:

Kommune

Bisherige Innenstadtkonzepte – so auch die Ergebnisse aus den bundesweiten Expertengesprächen sowie die Sichtung kommunaler Konzepte in Baden-Württemberg – fokussieren sich meist auf den Einzelhandel als Leitfunktion. Andere Nutzungen werden nicht gleichermaßen betrachtet. Insofern handelt es sich meist nicht um Konzepte, die dem Paradigma einer multifunktionalen Innenstadt gerecht werden.

Kommunen sind aufgerufen, alle denkbaren Funktionen einer multifunktionalen Innenstadt zu betrachten und gemäß deren Realisierbarkeit zu bewerten, um daraus (auch räumliche) Entwicklungsziele abzuleiten. Hierfür sind potenzielle Nutzungen wie Dienstleistungen, Einzelhandel, Wohnraumbedarfe, Coworking-Angebote, usw. soweit als möglich in Quantität und Qualität einzuschätzen und Bedarfe zu prognostizieren. Dies leisten bisherige Innenstadtkonzepte zu wenig.

Explizit ist dabei auch auf die Abgrenzung der Innenstadt (inklusive der planerischen Abgrenzung des zentralen Versorgungsbereichs) unter Berücksichtigung von an die Innenstadt angrenzenden Entwicklungsflächen als ein zentrales strategisches Element und integraler Bestandteil von Innenstadtkonzepten zu verweisen (siehe auch Lösungsansatz 9: „Neuer planerischer Innenstadt-Ansatz“).

Empfehlung: **Prüfung der Realisierbarkeit unterschiedlicher Nutzungsoptionen im Rahmen von Innenstadtkonzepten.**

(9) Neuer planerischer Innenstadt-Ansatz

Zuständigkeit / Umsetzung:

Kommune

Der Zentrale Versorgungsbereich (ZVB) ist zwar meist definiert (bspw. in einem kommunalen Einzelhandelskonzept), seine Abgrenzung beruht allerdings meist auf städtebaulichen und funktionalen Kriterien zur Sicherung und Entwicklung der Innenstadt als Handelsstandort. Für komplementäre Nutzungen (Bildung, Freizeit, Wohnen, Arbeiten, usw.) werden notwendige Flächen meist jedoch nicht mitgedacht – die „Innenstadt-Abgrenzung“ = ZVB-Abgrenzung lässt zu wenig Entwicklungsmöglichkeiten zu.

Der neue planerische Innenstadt-Ansatz sollte die auch bauleitplanerisch wichtige Abgrenzung des ZVB (siehe BauGB, siehe BauNVO) beibehalten, aber an den ZVB angrenzende Flächen für Komplementärnutzungen ebenso planerisch mitdenken (Verkehrsbeziehungen, Austauschbeziehungen fußläufig, zu Kopplungen anregende Nutzungsmischungen, usw.) und in einem kommunalen Konzept festhalten.

Alternativ könnte auch die ZVB-Abgrenzung um diese Komplementärflächen erweitert werden, um dann innerhalb dieses größeren ZVB eine differenzierte Steuerung zu definieren, beispielsweise ZVB 1 für sämtliche Handelsnutzungen (alle Flächengrößen), ZVB 2 nur für kleinflächigen Handel oder bestimmte Sortimente.

Empfehlung: Zentraler Versorgungsbereich und Flächen für Komplementärnutzungen gleichermaßen berücksichtigen und als Innenstadt konzeptionell definieren.

7.4.3 Handlungsmöglichkeiten der Kommunen stärken

Strategische Lösungsansätze:

(1) Wissenszentrum multifunktionale Innenstädte Baden-Württemberg

Zuständigkeit / Umsetzung:

Land

Die Etablierung multifunktionaler Innenstädte ist allein schon aufgrund der komplexen Zusammenhänge und der mit Multifunktionalität verbundenen Nutzungskonflikte mit erheblichen Planungsunsicherheiten für die Kommunen verbunden.

Hierzu bedarf es einerseits einer Wissensvermittlung zu Umsetzungsmöglichkeiten (insbesondere für kleinere Kommunen mit personell geringeren Ressourcen), andererseits aber auch einer Moderation von Konflikten bei bereits laufenden Planungsverfahren. Beides könnte im Rahmen der Bildung eines Wissenszentrums an „neutraler“ Stelle verortet werden.

Auf Landesebene sollte für die baden-württembergischen Kommunen Know-how zu Fragestellungen im Zusammenhang mit der Etablierung multifunktionaler Innenstädte gebündelt werden; Fragestellungen könnten bspw. sein: „Welche rechtlichen Möglichkeiten gibt es grundsätzlich, um Nutzungsmischung herzustellen?“ „Wie kann ich Immobilien-eigentümer ansprechen?“ usw.

Aufgabe des Wissenszentrums sollte es sein,

- (1) Ansprechpartner für den fachlichen Austausch für Kommunen zu sein,
- (2) über Vorträge, Informationsveranstaltungen usw. Know-how zu streuen,
- (3) über Arbeitsvorlagen typische Umsetzungsschritte zu unterstützen.

Das Wissenszentrum bündelt und kommuniziert dieses Know-how. Es begleitet jedoch nicht einzelne Kommunen durch eine Fachberatung (z.B. Rechtsberatung) und haftet in

diesem Sinne auch nicht für Empfehlungen. Vielmehr soll es im Rahmen einer Erstberatung Umsetzungsmöglichkeiten aufzeigen, welche die Kommune nutzen kann.

Als zweiter Punkt ist auf komplexe Planungsverfahren hinzuweisen, die nicht selten zu heftigen Auseinandersetzungen führen. Hier wäre es außerordentlich hilfreich, eine Stelle / Institution zu installieren, die die Akteure in den Kommunen beraten und die Konflikte moderieren kann.

In der Vergangenheit gab es bereits in Baden-Württemberg ein ähnliches Vorgehen. Im Zuge der Umsetzung des Sonderprogramms „Wohnungsbauschwerpunkte“ Anfang der 90er Jahre übernahm diese Funktion der jeweilige Regierungsvizepräsident. Unstimmigkeiten und unterschiedliche Auffassungen zwischen den Trägern öffentlicher Belange und Behörden wurden hier meist relativ rasch ausgeräumt, der Planungsprozess konnte beschleunigt weitergeführt werden. Heute bedarf es sicherlich geschulter Moderatoren, die diese Funktion übernehmen und ein besseres Miteinander der Beteiligten zu erreichen versuchen.

Empfehlung: **Aufbau eines „Wissenszentrums multifunktionaler Innenstädte Baden-Württembergs“ als Ansprechpartner für den fachlichen Austausch, zur Informationsweitergabe und Erstberatung zu typischen Umsetzungsschritten für multifunktionale Innenstädte (keine Fachberatung!) sowie als Moderator in bereits bestehenden Planungsprozessen.**

Ökonomische Lösungsansätze:

(2) Digitale Antragsmöglichkeiten ausbauen und Verfahren vereinfachen

Zuständigkeit / Umsetzung:

Land

Sowohl die bundesweiten Analyseergebnisse als auch Vertiefungsinterviews in Baden-Württemberg zeigen: Förderprogramme und damit verbundene formale Prozesse im Zuge einer Innenstadtentwicklung werden als (viel) zu komplex empfunden, personelle Ressourcen können oftmals nicht ausreichend zur Verfügung gestellt werden.

Eine weitere Digitalisierung bei Antragsmöglichkeiten und eine Vereinfachung dieser – auch in der Abrechnung etwaiger Förderprogramme – sollte diese Barriere spürbar reduzieren. Bereits angestoßene und in Umsetzung befindliche Prozesse auf Landesebene sollten daher weitergeführt und fortlaufend optimiert werden. Umsetzungsbeispiel zur Schaffung einer hohen Transparenz und Einfachheit in der Bedienung (wie beispielsweise beim virtuellen Bauamt gelungen) können hier als gutes Vorbild dienen. Eine fortlaufende Rückkopplung zwischen Bund, Land und Kommunen für eine geringe Komplexität in der Anwendung ist zu empfehlen.

Denkbare Instrumente wie beispielsweise eine zentral bereitgestellte Projektmanagementsoftware und / oder ein Abrechnungstool bei Förderprogrammen sollten weiterhin geprüft werden.

Empfehlung: Digitalisierung im Rahmen der Antragsstellung und Durchführung von Förderprogramme fortsetzen und damit Verfahren weiter vereinfachen.

(3) Finanzielle Ausstattung der Kommunen verstetigen

Zuständigkeit / Umsetzung:

Land / Bund

Aus den bundesweiten Expertengesprächen, bestätigt in kommunalen Vertiefungsinterviews, zeigt sich: Die Förderlandschaft in Baden-Württemberg ist grundsätzlich gut.

Gleichwohl fehlen kommunalseitig häufig die notwendigen personellen Ressourcen, die für die Entwicklung einer multifunktionalen Innenstadt notwendig sind.

Ansätze zur Entlastung kommunaler Finanzen könnten u.a. liegen in

- (1) der Reduktion des kommunalen Eigenanteils von in der Regel 40 % bei Förderprogrammen,
- (2) der Einführung einer zeitlich befristeten landesseitigen Förderung von kommunalen Personalstellen für die Innenstadtentwicklung begleitend zur Umsetzung von Förderprogrammen.

Empfehlung: **Notwendige finanzielle Ausstattung der Kommunen über Fördermittel verstetigen, damit diese personellen Ressourcen für das Thema Innenstadt vorhalten können.**

(4) Stadtgeldansatz: Mobilisierung von mehr privatem Kapital

Zuständigkeit / Umsetzung:

Kommune / Private

Zur Mobilisierung von privatem Kapital sollten Kommunen geeignete Kommunikationsformate für bisher bei der Innenstadtentwicklung wenig beachtete Bevölkerungsgruppen erarbeiten, denn – so die Ergebnisse sowohl bundes- als auch landesweit – bisher fokussieren sich auch Finanzierungsansätze für Innenstadtmaßnahmen auf die Kommune und einzelne Stakeholder. Neue Ansätze (Rechtsform, Kriterien der Finanzierung usw.) zur Akquise und zum Einsatz von mehr privaten Geldern für Innenstadtprojekte sind aufzubauen.

Empfehlung: Mobilisierung von mehr privatem Kapital aus der Stadtgesellschaft für die Innenstadtentwicklung.

(5) Interkommunaler Ansatz für Know-how-Bündelung und zur Akquise von Kofinanzierungsmitteln

Zuständigkeit / Umsetzung:

Kommune

Die (finanziellen) Handlungsmöglichkeiten der Kommunen stellen ein zentrales Hemmnis dar. Dies betrifft in besonderem Maße Gemeinden im Ländlichen Raum, Kleinstädte und kleine Mittelstädte. Zu prüfen ist die Finanzierung gemeinsamer personeller Ressourcen durch mehrere Kommunen, durch die die Städte und Gemeinden sowohl Know-how für Fragen bei der Entwicklung multifunktionaler Innenstädte einerseits, Bemühungen zur Akquise von Kofinanzierungsmitteln andererseits, bündeln könnten. Diese kann beispielsweise auf Landkreisebene oder auch Ebene von Verbandsgemeinden umgesetzt werden.

Empfehlung: Interkommunale Finanzierung personeller Ressourcen zur Akquise von Kofinanzierungsmitteln und Know-How-Bündelung.

(6) Digitalisierung für evidenzbasierte Entscheidungen

Zuständigkeit / Umsetzung:

Kommune

Um finanzielle und personelle Ressourcen mittel- bis langfristig auf kommunaler Seite zu verbessern, sollten auch ressourcenbindende Entscheidungswege über eine verstärkte Digitalisierung im back-end, also durch verwaltungsinterne Prozessoptimierungen, reduziert werden. Anzuführen sind hier vor allem Themen der Sensorik (Verkehr, Frequenzzählung, Auslastungsmessungen etc.). Die Investition in solche Instrumente kann somit auch einen tatsächlich messbaren Handlungsbedarf identifizieren (auch in Bezug auf innerstädtische Entscheidungen). Emotionale Diskussionen im Rahmen der Vorbereitung von Entscheidungsfindungen auf politischer (aber auch fachlicher) Ebene können so reduziert werden.

Empfehlung: **Digitalisierung im back-end auch als ein Mittel zur mittelfristigen Reduktion personeller und finanzieller Ressourcen berücksichtigen.**

7.4.4 Beteiligungsstrukturen neu definieren

Kommunikative Lösungsansätze:

(1) Sicherheit und soziale Vielfalt aktiv als belebende Elemente forcieren

Zuständigkeit / Umsetzung:

Kommune

Soziale Vielfalt ist eine Mindestanforderung an eine multifunktionale Innenstadt. Diese wird aber durch die Schaffung exklusiver Quartiere (hochwertiges Shopping usw.) gerade nicht hergestellt. Sie muss aber aktiv herbeigeführt werden.

Untrennbar damit verbunden ist auch die Sicherstellung eines verträglichen Neben- und Miteinanders unterschiedlicher Ethnien, Kulturen und Einkommensschichten in demselben Raum und die Schaffung von Sicherheit für alle.

Kommunale Ansätze reichen beispielsweise vom Abbau von Angsträumen, über den Verzicht auf Maßnahmen zur Abwehr bestimmter sozialer Gruppen („defensive Architektur“ wie Verzicht auf bestimmte Möblierungen, Überdachungen usw.), bis hin zur Erhöhung der Präsenz von Sicherheitsdiensten.

Empfehlung: Sicherheit und soziale Vielfalt als Element in der Stadtplanung mitberücksichtigen, aber auch in der kommunalen Sozial- und Sicherheitspolitik.

(2) Die Innenstadt als Raum für Macher

Zuständigkeit / Umsetzung:

Kommune

Bürgerbeteiligung hat gerade in Baden-Württemberg einen hohen Stellenwert. Gleichwohl zeigt sich sowohl bundes- als auch landesweit, dass eine zentrale Barriere bei der Schaffung multifunktionaler Innenstädte in der fehlenden Beteiligungsbereitschaft und in fehlenden Beteiligungsformaten bei der Umsetzung von Innenstadtmaßnahmen besteht.

Über die Konzeptionsphase hinaus sollten sich Menschen – nicht nur die üblichen Stakeholder, sondern die gesamte Bürgerschaft einer Kommune – aktiv an der Umsetzung von Maßnahmen beteiligen. Dies gelingt nur durch Eigenverantwortung, höhere Freiheitsgrade und Mitwirkungsrechte bei der Umsetzung, begleitende Strukturen (Ansprechpartner in der Verwaltung) und Ressourcen (Budget zur Verfügung für die Umsetzung).

Eine entscheidende Rolle ist hier im Bereich des Stadt- und Citymarketings zu verorten. Dieses ist nicht nur „Sprachrohr“ für die Innenstadt, sondern auch umsetzende Institution, Koordinator und Aktivator sowie Schnittstelle zu verschiedenen Akteuren (verwaltungsinterner und -externer Ansprechpartner). Dennoch ist die Funktion keine Pflichtaufgabe der Kommunen. Daher gilt es, diese wichtige Funktion, aufzuwerten.

Zusätzlich sind entsprechende Formate zur Aktivierung von Engagement von den Kommunen aufzubauen. Finanzierungsbeispiele finden sich bei einzelnen kommunalen Innenstadtfonds (= Budgets zur Verfügung für aktive Gruppen, Strukturbeispiele bestehen teilweise bereits in Form von Innenstadtgruppen mit Freiheitsgraden bei einzelnen Maßnahmen (Leinfelden-Echterdingen), usw.

Empfehlung: **Schaffung der Voraussetzungen für eine aktive Innenstadtgestaltung durch Akteure der gesamten Stadtgesellschaft seitens der Kommunen.**

(3) Effektive Strukturen für die Innenstadt als Mitmach-Raum

Zuständigkeit / Umsetzung:

Kommune

Eine multifunktionale Innenstadt gelingt nur, wenn die unterschiedlichsten Anspruchsgruppen an der Konzeptionierung und auch Umsetzung beteiligt sind. In der Realität beschränkt sich Beteiligung aber eher auf nicht-repräsentative Veranstaltungen sowie auf etablierte Stakeholder-Arbeitskreise.

Wir schlagen vor, dem Paradigma einer multifunktionalen Innenstadt in der Konzeptions- und Umsetzungsphase bei den Beteiligungsformaten durch ein Drei-Säulen-Modell gerecht zu werden:

- (1) Weiterhin Fokus auf der **Beteiligung der Stakeholder**
- (2) **Begleitend Transparenzschaffung** und regelmäßige Formate einer **breiten Beteiligung** der Öffentlichkeit und dabei möglichst vieler gesellschaftlicher Gruppen (Befragungen, Veranstaltungen, usw.)
- (3) Wesentlich **stärkere Nutzung** der **dialogischen Bürgerbeteiligung** insbesondere bei kritischen Fragestellungen einer multifunktionalen Innenstadt (Flächenkonkurrenzen, Nutzungskonflikte, usw.)

Das Land Baden-Württemberg bietet mit dem Gesetz über die Dialogische Bürgerbeteiligung (GDB) eine rechtliche Grundlage, Bürgerbeteiligung mit zufällig ausgewählten Teilnehmenden zu organisieren (Stichwort: „Zufallsbürger“). Dies sollte von den Kommunen als wichtiges Instrument für Beschlussempfehlungen an den Gemeinderat stärker genutzt werden.

Empfehlung: **Dialogische Beteiligung stärker nutzen und die Beteiligung bei der Innenstadtentwicklung auf einem Drei-Säulen-Modell aufbauen.**

7.4.5 Frequenz für und durch den Handel erleichtern

Strategische Lösungsansätze:

(1) Belebende Elemente (zurück) in die Innenstadt holen

Zuständigkeit / Umsetzung:

Kommune

Die einzelnen Nutzungen im Rahmen einer multifunktionalen Innenstadt unterscheiden sich hinsichtlich der Reichweite ihrer Nachfrage. Einzelne Elemente – beispielsweise Wohnraum, Versorgungsangebote des täglichen Bedarfs, Bildungsangebote (VHS-Kurs, Schule und vieles mehr), Gesundheitseinrichtungen (wie Ärztezentren) oder auch verkehrliche Knotenpunkte (wie Busbahnhöfe) usw. – werden von den Bürgern regelmäßig aufgesucht. Die Nachfrage ist damit ortsgebunden. Liegt der Ort in der Innenstadt, entsteht Frequenz. Diese Elemente haben also eine „gebundene“ Frequenz (an den Ort gebunden).

Vor diesem Hintergrund wird Kommunen empfohlen, Nutzungen mit „gebundener“ Frequenz zu definieren und deren Ansiedlung bzw. Verlagerung (zurück) in die Innenstadt zu prüfen (siehe auch Lösungsansatz 9: „Neuer planerischer Innenstadt-Ansatz“).

Empfehlung: **Frequenzsteigernde Elemente außerhalb des Einzelhandels (zurück) in die Innenstadt holen und dabei insbesondere „gebundene“ Frequenz als Ansatz verfolgen.**

(2) Versorgungsfunktion der Innenstadt stärken

Zuständigkeit / Umsetzung:

Kommune

Studien zur Einzelhandelsentwicklung in den vergangenen Jahrzehnten zeigen den Verlust an Lebensmittelangeboten (und auch Drogeriewaren) in den Innenstädte zugunsten beispielsweise von Fachmarktlagen am Stadt- / Ortsrand. Damit fehlt den Innenstädten aber Frequenz aufgrund der Nachfrage nach kurzfristigen Bedarfsgütern.

Planungsrechtliche Steuerungsinstrumente, die Flächenpolitik der Kommunen und weitere Instrumente sind (wieder) so auszurichten, dass Angebote an kurzfristigen Bedarfsgütern in der Innenstadt wieder etabliert werden können.

Diese wird an manchen Standorten mangels Flächenverfügbarkeit nur gelingen, wenn Innenstädte größer gedacht werden, um angrenzende Potenzialflächen nutzen zu können (siehe auch Lösungsansatz 9: „Neuer planerischer Innenstadt-Ansatz“).

Empfehlung: Versorgungsfunktion der Innenstadt (wieder) stärken und damit Schaffung regelmäßiger Frequenz in der Innenstadt.

Rechtliche Lösungsansätze:

(3) Flexiblere Bedingungen bei Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen prüfen

Zuständigkeit / Umsetzung:

Land

Studien und auch Experten im Rahmen der durchgeführten Gespräche verweisen auf die schwierige wirtschaftliche Situation einzelner (eigentlich lukrativer) Nutzungen (bspw. Einzelhandel, Gastronomie) bzw. auf die fehlende ökonomische Basis gemeinwohlorientierter Nutzungen, die aber für eine multifunktionale Innenstadt gleichermaßen notwendig sind.

Ein Ansatz zur Reduzierung von Fixkosten für Nutzungen kann u.a. im Verzicht bzw. in der Ermäßigung von Sondernutzungsgebühren liegen. Sondernutzungen sind im Straßengesetz für Baden-Württemberg (StrG) geregelt. Kriterien, nach denen Sondernutzungsgebühren erhoben werden können, sind in § 19 Abs. 2 StrG genannt und orientieren sich an der Einwirkung auf die Straße, d.h. an straßenrechtlichen Erwägungen. Ein Kriterium zur Differenzierung der Gebührenhöhe oder zur Ermöglichung eines teilweisen Verzichts muss deshalb stets einen Bezug zur Straße bzw. zur Beeinträchtigung des Gemeingebrauchs haben.

Zu prüfen wäre, ob durch Änderungen des § 19 Abs. 2 StrG eine größere Flexibilität hierbei erreicht werden könnte, um (1) Anreize zur Einhaltung von Qualitätskriterien zu schaffen (bspw. Erlass von Gebühren bei Betrieben, die sich an Qualitätskriterien wie Kernöffnungszeiten halten), und / oder (2) bestimmte Nutzungen zur Ansiedlung zu bewegen, die in einem entsprechenden Konzept der Kommune definiert sind.

Empfehlung: Überprüfung der rechtlichen Rahmenbedingungen zur Höhe von Sondernutzungsgebühren mit dem Ziel, zusätzliche Anreize für bestimmte in der Innenstadt gewünschte Nutzungen zu schaffen bzw. deren Ansiedlung zu erleichtern.

Kommunikative Lösungsansätze:

(4) Betriebsnachfolge – Vernetzung und Kommunikation weiter ausbauen

Zuständigkeit / Umsetzung: Land / Kommune / Private

Die Leerstandsquote von durchschnittlichen 15% in den Innenstädten beruht schon heute auch auf der Tatsache, dass inhabergeführten Betrieben keine Übergabe / Nachfolgeregelung gelingt. Die Schaffung einer multifunktionalen Innenstadt muss somit auch Maßnahmen einer Betriebsnachfolge einschließen.

Wir empfehlen daher den unterschiedlichen Akteuren wie Land, Kommunen und Verbänden, Bemühungen in Form von gemeinsamen Maßnahmen und einer noch stärkeren Vernetzung zueinander hierbei grundsätzlich auszubauen.

Dies gilt auch für eine „Kommunikationsoffensive“ – idealerweise landesweit – zur Sensibilisierung und zur Ansprache potenzieller Betriebsnachfolger. Bestehende Planungen zur Umsetzung können damit klar bestätigt werden.

Empfehlung: Vernetzung zwischen den bereits aktiven Akteuren ausbauen und Kommunikationsoffensiven forcieren.

(5) Barrierearme Digitalisierungsansätze weiter forcieren

Zuständigkeit / Umsetzung: Kommune

Digitalisierung wird derzeit von vielen Kommunen noch nicht als zentrales Element einer multifunktionalen Innenstadt gesehen. Und dies obwohl hierdurch gezielt Barrieren für einen Innenstadtbesuch reduzieren werden können. Zu denken ist hier beispielsweise an digitale Leitsysteme, digitale Informationsstelen, WLAN an Verweilorten, Chatbots zur gezielten Informationsweitergabe etc.

Zugleich können im Rahmen einer verstärkten Digitalisierung auch Aufwand reduziert und personelle Ressourcen geschont werden (wie beispielsweise im Rahmen von digitalen Anmeldetools für Veranstaltungen, für Stadtführungen etc.).

Empfehlung: **Barrieren für einen Innenstadtbesuch durch verstärkte Digitalisierung reduzieren und zugleich Koordinationsaufwände reduzieren.**

(6) Digitales Schaufenster zur Innenstadt

Zuständigkeit / Umsetzung:

Kommune

Die Sichtbarkeit von bereits vorhandenen Angeboten ist ein zentrales Element, um Besuchern überhaupt einen Besuchsgrund für die Innenstadt zu bieten. Zentrale Service- und Informationsplattformen eignen sich hier als digitales Schaufenster zur Innenstadt. Entscheidend ist dabei, dass diese nutzerorientiert aufgebaut sind (= der Informationsbedarf der Bürger / Nutzer ist entscheidend, weniger das Informationsziel der Kommune), um eine ausreichende Attraktivität zu bieten (beispielsweise Events, Veranstaltungen etc.). Eigene „gewollte“ Informationen können dann gezielt eingestreut werden. Zugleich können entsprechende Plattformen eine geeignete Online-Schnittstelle zu Betrieben sein, sind aber in der Regel als Verkaufsplattform nicht wirtschaftlich zu betreiben.

Empfehlung: **Schaffung von nutzerorientierten Service- und Informationsplattformen.**

(7) Ansätze zur Stärkung Digitalisierung weiter forcieren

Zuständigkeit / Umsetzung:

Verbände / Betriebe

Zunächst ist hervorzuheben, dass seitens des Landes bereits intensive Aktivitäten zur Stärkung der Digitalisierung bestehen. Die Herausforderung liegt hier in der Umsetzung auf Betriebsebene. Dabei betrifft dies nicht nur den Einzelhandel, sondern auch die Gastronomie oder Dienstleistungsbetriebe (Terminbuchungssysteme für Kunden etc.).

Hier gilt es weiter, bereits identifizierte Standards der digitalen Sichtbarkeit und Services zu kommunizieren (beispielsweise googleMyBusiness, Webpräsenz, Storytelling, SEO etc.) sowie auch weiterhin Informationen zu bestehenden Fördermöglichkeiten (Digitalisierungsprämie des Landes) zu transportieren.

Diese Grundlagen gilt es sukzessive mit weiteren digitalen Möglichkeiten auszubauen. Entscheidend ist dabei die Differenzierung zwischen verschiedenen Ansprüchen von „Startern“ (Gefahr der Überforderung) bis hin zu „Digitalen Betrieben“ (Testen von Innovationen möglich). Eine einheitliche Ansprache und ein gemeinsamer Wissenstransfer sind aufgrund des unterschiedlichen Wissensstandes kaum möglich.

Bei der Fortführung der bestehenden Aktivitäten wird entscheidend sein, das Format der Kommunikation zu den Betrieben permanent auf Niedrigschwelligkeit zu prüfen, um die relevanten Personengruppen tatsächlich zu erreichen und teilweise auch zu überzeugen.

Empfehlung: **Kommunikation der Ansätze zur Stärkung der Digitalisierung konsequent fortsetzen und Kommunikationswege einfach bzw. niedrigschwellig gestalten.**

(8) Digitales Schaufenster auf Betriebsebene

Zuständigkeit / Umsetzung:

Verbände / Betriebe

Die digitale Sichtbarkeit der Innenstadt-Betriebe ist ein entscheidendes Element, damit Besuchsanreize für die Innenstadt geschaffen werden können und das Angebot überhaupt wahrgenommen wird. Ein digitales Schaufenster ist dabei als Mindeststandard zu bewerten (Homepage oder Social-Media). Weitere Ausprägungen müssen abgestuft nach Branche und Betriebsgröße betrachtet werden. So ist eine digitale Shopfunktion hinsichtlich personeller Ressourcen für kleinere Betriebe durchaus wie ein eigenes Unternehmen zu bewerten.

Der Gesichtspunkt ist dabei als ein Beispiel für eine notwendige „Basis“-Ausstattung im digitalen Bereich zu verstehen. Leider bestehen selbst hier noch wesentliche Abdeckungslücken.

Auch hier gilt: Bei der Fortführung der bestehenden Aktivitäten wird entscheidend sein, das Format der Kommunikation zu den Betrieben permanent auf Niedrigschwelligkeit zu prüfen, um die relevanten Personengruppen tatsächlich zu erreichen.

Empfehlung: Kommunikation zur Schaffung digitaler Schaufenster auf Betriebsebene konsequent fortsetzen und Kommunikationswege dauerhaft auf ausreichende Niedrigschwelligkeit prüfen.

7.4.6 Notwendige Rahmenbedingungen weiter prioritär angehen

Qualitätsvoller Aufenthaltsraum und Städtebau sowie Klimaresilienz weiter im Fokus behalten

Strategische Lösungsansätze:

(1) Nachhaltigkeitskriterien definieren

Zuständigkeit / Umsetzung:

Kommunen

Im Rahmen einer nachhaltigen Innenstadtentwicklung ist es notwendig, zunächst Nachhaltigkeitskriterien zu definieren, bevor diese in Konsequenz auch bei allen Innenstadtmaßnahmen durchgesetzt werden können. Diese sind somit bereits in der Konzepterstellung zwingend zu berücksichtigen und bei vorgeschlagenen Maßnahmen anzuwenden. Eine gute Orientierung bietet hier das Nachhaltigkeitsdreieck (Ökonomie - Sozial – Ökologisch).

Empfehlung: Nachhaltigkeitskriterien konzeptionell definieren und bei allen Innenstadtmaßnahmen durchsetzen.

(2) Städtebau: grüne und blaue Infrastruktur weiter im Fokus behalten

Zuständigkeit / Umsetzung:

Kommunen / (Bund) / (Land)

Die öffentlichen Räume sind, auch Dank umfangreicher Fördermöglichkeiten, in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten sukzessive attraktiviert worden. Dennoch gibt es stetigen Ergänzungs- und Modernisierungsbedarf – insbesondere vor dem Hintergrund der

immer spürbarer werdenden Folgen des Klimawandels. Hierzu muss eine weitere Begrünungs- und Entsiegelungsoffensive für die Innenstädte gestartet werden. In vielen Städten existieren „Restecken“ (wie zum Beispiel zurückgebaute aber noch immer versiegelte Verkehrsanlagen), die mit verhältnismäßig geringem Aufwand in ihrer ökologischen Funktion ertüchtigt werden können. Dies ist zwar ein unspektakulärer Ansatz, könnte allerdings mit begrenzten Mitteln große positive Auswirkungen auf die Klimaresilienz und Aufenthaltsqualität haben.

Weiterhin sollten vertikale Grünelemente wie Fassaden- und Dachbegrünungen ausgebaut werden.

Wichtig für die Attraktivität der Innenstädte ist auch das Wegesystem. „Eindimensionale“ Wegeverbindungen sollten vermieden und stattdessen „Rundwege“ ermöglicht werden.

In Summe ist festzuhalten, dass die städtebauliche Entwicklung mit einem starken Fokus auf grüne und blaue Infrastruktur bereits in vielen Kommunen in der Umsetzung bzw. bereits in Planung ist. Den Kommunen steht hierfür bereits ein vielfältiges Förderangebot von Bund und vom Land Baden-Württemberg zur Verfügung. Die Förderlandschaft sollte verstetigt und weiter ausgebaut werden und wird in den kommunalen Vertiefungsinterviews und den Expertengesprächen als zentraler Erfolgsfaktor für attraktive Innenstädte benannt.

Empfehlung: Der von vielen Kommunen bereits eingeschlagene Weg zu mehr Grün und mehr Wasser in der städtebaulichen Entwicklung sollte fortgesetzt und bestehende Fördermöglichkeiten hierzu genutzt werden.

Rechtliche Lösungsansätze:

(3) Thema Lärm moderat flexibilisieren

Zuständigkeit / Umsetzung:

Bund

Die Belegung der Innenstädte ist ohne Zweifel mit einer Erhöhung der Lärm-Emissionen verbunden. Gleichzeitig sollen im Sinne einer multifunktionalen Innenstadt auch schutzbedürftigere Nutzungen wie das Wohnen gestärkt werden. Gewerbe- und Freizeitlärm beinhalten Lärmquellen, die unter Umständen das Wohnen deutlich stören.

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass eine im Diskurs durchaus vertretene Meinung zur Abschaffung der TA-Lärm als wenig sinnvoll erachtet wird, da Lärm ein zentrales Gesundheitsrisiko darstellt. Für eine höhere Flexibilisierung sind damit andere Ansätze aufzugreifen, deren Anwendungsbereich sich nicht auf die Innenstädte beschränken würde:

Nachfolgende Ausführungen geben eine Abwägung von in Expertengesprächen diskutierten Ansätzen wieder:

- **Gewerbelärm innen messen:** Teilweise wurde in den geführten Gesprächen die Forderung erhoben, die Berechnung des Gewerbelärms ähnlich wie die des Verkehrslärms im Inneren des Gebäudes vorzunehmen. Diese Forderung beruht allerdings auf einem Missverständnis, da auch der Verkehrslärm nicht für das Innere von Gebäuden ermittelt wird. Im Unterschied zum Gewerbelärm (TA Lärm) ermöglicht es die Verkehrslärmschutzverordnung jedoch, Grenzwertüberschreitungen vor der Gebäudefassade durch Verbesserungen des baulichen Schallschutzes (bei Schlafräumen inkl. des Einbaus von Belüftungseinrichtungen) zu begegnen, damit im Ergebnis im Inneren gesunde Wohnverhältnisse gewahrt bleiben. Hieran müssten Rechtsänderungen für den Gewerbelärm anknüpfen (vgl. dazu nachfolgend Punkt vier).

- **Schaffung von Lärmclustern:** Hierbei werden Quartiere mit unterschiedlicher lärmrelevanter Ausprägung betrachtet (beispielsweise gastronomischer Schwerpunkt). Man könnte eine Aufspaltung der Quartiere in „Ruhezonen“ und „belebte Bereiche“ andenken. In den Ruhezonen könnten Wohnungen zum Inneren des Quartiers orientiert eine hohe Lebensqualität beinhalten, bei gleichzeitiger Nähe zu Aktivitätsbereichen. Entscheidend ist dabei, dass eine fußläufige Verbindung der unterschiedlichen Quartiere zur „Aktivzone“ möglich ist.

- **24/7 Tage-Prinzip aufheben:** Mit Betrachtung unterschiedlicher Lärmbelastungen an verschiedenen Wochentagen („4 Tage Ruhe – 3 Tage Lärm“) kann eine erhöhte Flexibilität erreicht werden. Diese ist über Baugenehmigungen lösbar und damit bereits heute umsetzbar. Eine fachliche Unterstützung zur Umsetzung entsprechender komplexen Fragestellungen durch ein Fachbüro sollte dabei durchaus in Betracht gezogen werden.

- **Ermöglichung passiver Schallschutzmaßnahmen zur Bewältigung von Gewerbelärmkonflikten:** Im Bereich des Verkehrslärmschutzes führt die Überschreitung eines Immissionsgrenzwerts nicht zwangsläufig zur Unzulässigkeit des Vorhabens, sondern zu einem Anspruch der betroffenen Grundstückseigentümer auf Erstattung der Kosten für bauliche Schallschutzmaßnahmen. Dieses Modell ist auf den Gewerbelärm (also den Lärm von privatnützigen Vorhaben) nicht uneingeschränkt übertragbar, da es von der normativen Annahme ausgeht, dass die den Lärm verursachende Verkehrsinfrastruktur im öffentlichen Interesse liegt, so dass die privaten Belange demgegenüber zurückgestellt werden können. Jedoch steht der Bewältigung eines Gewerbelärmkonflikts durch baulichen Schallschutz jedenfalls dann nichts Zwingendes entgegen, wenn der durch den Lärm belastete Eigentümer sich freiwillig – ggf. auch im Rahmen eines Vertrages mit dem Bauherrn der störenden Nutzungen bzw. gegen Zahlung eines Geldbetrages – zur Durchführung von Maßnahmen des baulichen Schallschutzes verpflichtet (und hierfür z.B. eine Baulast übernimmt). Im geltenden Recht ist eine solche Lösung nicht oder nur mit großem technischem Aufwand und Rechtsunsicherheit möglich. Erforderlich wäre insofern eine Änderung der TA Lärm und /

oder des Bundesimmissionsschutzgesetzes, die in bestimmtem Umfang Überschreitungen der eigentlich maßgeblichen Immissionsrichtwerte zulässt, wenn durch Baulast oder in ähnlicher Weise gesichert ist, dass diese Überschreitung durch Maßnahmen des baulichen Schallschutzes am Immissionsort ausgeglichen werden.

Empfehlung: Flexibilisierung der TA Lärm insbesondere zugunsten passiver Schallschutzmaßnahmen zur Bewältigung von Gewerbelärmkonflikten.

Erreichbarkeit sichern

Strategische Lösungsansätze:

(4) Erreichbarkeit sichern und Mobilitätsoffensive fortsetzen

Zuständigkeit / Umsetzung: Bund / Land / Kommunen

Sowohl auf Bundes- und Landesebene als auch in vielen Kommunen werden erhebliche Anstrengungen unternommen, damit Mobilität zeitgemäß organisiert werden kann (beispielsweise Mobilitätspakte). Diese bestehenden Anstrengungen gilt es auf allen Ebenen zwingend fortzusetzen. Basis ist hierfür eine ausreichende finanzielle Ausstattung.

Der Grundansatz ist dabei stärker auf die Förderung des Öffentlichen Verkehrs als auf die Begrenzung des MIV zu richten. Insbesondere ist hier auf ländliche Räume zu verweisen, wo auch Konzepte wie Hol-Bring-Service von hoher Relevanz sind.

Eine umfassende Darstellung möglicher Lösungsansätze ist im Rahmen der Prüfung von zentralen Hemmnissen und deren Lösungsansätze im Rahmen Multifunktionaler Innenstädte nicht möglich. Hier ist auf bereits bestehende Anstrengungen des Bundes, des Landes Baden-Württemberg sowie der Kommunen zu verweisen.

Explizit sollen an dieser Stelle strategische Handlungsmöglichkeiten aufgegriffen werden, welche den Kommunen zur Verfügung stehen. Hierbei ist hervorzuheben, dass **Einschränkungen bei der motorisierten Erreichbarkeit** von Quartieren innerhalb einer Innenstadt zwingend mit dem **Ausbau / dem Vorhalten von Parkmöglichkeiten an der Innenstadt** einhergehen müssen.

Bei kleineren Kommunen und im ländlichen Raum wird die PKW-Erreichbarkeit auch langfristig von Bedeutung bleiben und ist in Abhängigkeit der multifunktionalen Gestaltung (oder Ausstattung) der Innenstadt zu bewerten (beispielsweise Umsetzbarkeit eines Parkierungsrings um die Altstadt als Erfolgsmodell).

Einschränkungen der Erreichbarkeit des motorisierten Individualverkehrs sollten **nicht Selbstzweck** sein oder allein auf klimapolitischen Erwägungen beruhen. Vielmehr müssen diese einhergehen mit der Schaffung von Anreizen für einen Innenstadtbesuch bzw. der Schaffung von Elementen der Multifunktionalität auf (dann nicht mehr benötigten) früheren Verkehrsflächen.

Empfehlung: **Mobilitätsoffensive als Gemeinschaftsaufgabe von Bund, Land und Kommunen fortsetzen und eine multimodale Erreichbarkeit als strategisches wichtiges Ziel erhalten und standortspezifisch umsetzen.**

7.5 Fazit

<< Das eine Allheilmittel gibt es nicht –
aber wichtige Stellschrauben >>

1. **Echtes Modell von Multifunktionalität als Leitlinie:** Multifunktionale Innenstädte umfassen **nicht nur Nutzungen** (Einzelhandel, Gastronomie, gemeinwohlorientierte Nutzungen usw.). Sie entstehen erst, wenn gleichermaßen sowohl die soziale Vielfalt der kommunalen Gesellschaft abgebildet und durchgesetzt und **Strukturen für Mitwirkungs- / Gestaltungsmöglichkeiten** angeboten werden. Die Dominanz einer oder weniger Nutzungen ist vorbei. Dieser Erkenntnis sollten alle kommunalen Bemühungen einer Innenstadtentwicklung wie auch Förderansätze von Bund und Land gerecht werden.
2. **Multifunktionalität differenziert betrachten und angehen:** Die Nutzungen haben unterschiedliche Ausstrahlungseffekte / Bedeutungsüberschüsse – ein hoch attraktiver Einzelhandelsbetrieb beispielsweise zieht Menschen auch aus dem Umland in die Innenstadt, eine innerstädtische Wohnung tut dies nicht. Daher müssen alle Ansätze einer Innenstadtentwicklung auf der **intelligenten Mischung unterschiedlich "ausstrahlender" Nutzungen** beruhen. "Wo mal Handel war, machen wir jetzt Wohnraum" ist damit ein wenig zielführender Ansatz. Welcher „Mix“ an Nutzungen besonders attraktiv ist („Wie viel Wohnraum pro Innenstadt ist ideal? Wieviel „Breite“ an Nutzungen je Innenstadt? Ab wann „kippt“ eine multifunktionale Innenstadt, also wie viel Leerstand kann sich eine Innenstadt erlauben“? usw.), kann aus zwei Gründen an dieser Stelle nicht angegeben werden: Erstens ist dieser Mix stets individuell pro Kommune zu definieren. Zweitens fehlen bisher schlichtweg allgemein gültige, evidenzbasierte Aussagen hierzu – Forschungsstudien hierzu wären notwendig und bereichernd für die Praxis.
3. **Innenstadt ist ein Gemeinschaftsprojekt.** Entsprechend liegen wichtige Lösungsansätze für Kommunen in der Überwindung der Dominanz einzelner Stakeholder.

Hierzu müssen **barrierearme Beteiligungsformate** etabliert und gelebt werden. Tatsächlich genutzt werden diese nur, wenn eine neue Partnerschaft definiert wird: Mehr **Eigenverantwortung, Rechte bei der Maßnahmenumsetzung, professionelle Strukturen in der Verwaltung zur Beteiligung dieser Initiativen sowie auch finanzielle Mittel** sind von Seiten der Kommunen für die Formate zwingend. Eine Transformation einer Innenstadt ohne diese Bedingungen ist nicht denkbar. Entstehen muss ein Neues Miteinander aus mehr **Förderung** Mitwirkungsbereiter durch die Kommune, aber auch mehr **Forderung** der Kommune für eine multifunktionale Innenstadt.

4. **Die Kommunen benötigen mehr Handlungsmöglichkeiten und auch die Möglichkeit für eine aktivere Boden(vorrats)politik.** Hierzu sind von Land und Bund auch **Änderungen bei Finanzierungsmöglichkeiten bzw. Erleichterungen** (Wissenszentrum usw.) und **rechtlichen Rahmenbedingungen** notwendig. **Die Kommunen müssen die daraus erwachsenen Möglichkeiten aber auch nutzen.** Wesentliche Ansatzpunkte bei der Flächenentwicklung bestehen dann bei der Etablierung bzw. Zurückholung von Nutzungen, die quasi einen Innenstadtbesuch "erzwingen": bspw. Bildungseinrichtungen, Arbeitsstätten usw. - die Kommune zeichnet v.a. für den **Ausbau von "gebundener" Frequenz** verantwortlich.
5. Private Investoren wie auch bestehende Betriebe sind bei der Erhaltung und dem Ausbau von Nutzungen ("**freie Frequenz**") zu unterstützen. Auch „Stadtgeld-Ansätze“, also Überlegungen und Maßnahmen, wie Anreize für Mitglieder der Bürgergesellschaft zur Kofinanzierung von Innenstadtprojekten geschaffen werden können, sind zu forcieren.
6. Die **Kommunen sind die zentralen Akteure** einer multifunktionalen Innenstadt. Sie benötigen aber auch die Möglichkeiten für eine Gestaltung. Hierzu müssen in den Kommunalverwaltungen die geeigneten Strukturen geschaffen sowie **Förderansätze** des Landes und Bundes vereinfacht werden. In Summe gilt es eine **Vereinfachung für** und eine **Stärkung der kommunalen Ebene** für eine erfolgreiche Umsetzung zu schaffen. Hierzu benötigt es u.a. auch **Vertrauen** und eine **größere Flexibilisierungsspielräume** für die Kommunen.