

# Die Covid-Pandemie und die Innenstädte

## Veränderungen und Perspektiven

Die Folgen der Covid-Pandemie werden erst mittelfristig vollständig sichtbar werden, aber es deutet vieles darauf hin, dass die Pandemie vorher erkennbare Entwicklungen, insbesondere hinsichtlich der Digitalisierung der Arbeitswelt (Homeoffice) und des Einzelhandels (Onlinehandel) sowie der Veränderungen des Mobilitätsverhaltens erheblich beschleunigt (vgl. Anders et al. 2017; 2020). Die konkreten Auswirkungen lassen sich im Januar 2021 empirisch zwar noch nicht belegen, vor dem Hintergrund der bisherigen Transformationsprozesse lassen sich jedoch einzelne Entwicklungslinien und Handlungsbedarfe ableiten.

### Einzelhandel

Der Einzelhandel in Deutschland war seit Mitte des 20. Jahrhunderts durch einen stetigen Zuwachs an Verkaufsflächen geprägt. Damit verbunden war allerdings ein Rückgang der Anzahl der Unternehmen und ein Rückzug aus der Fläche sowie teilweise eine Verlagerung des Handels an die Stadtränder. Parallel hat sich der Einzelhandel durch Filialisierung, Internationalisierung und Vertikalisierung stark verändert. Das ging vor allem zulasten des inhabergeführten Handels und der großen Warenhäuser. Zusätzlich beschleunigen die Digitalisierung und der Onlinehandel diesen strukturellen Wandel der Handelsformate seit mindestens zehn Jahren.

Der Strukturwandel führt in kleinen Orten und in den Randlagen einiger größerer Städte zu Leerständen und Mindernutzungen in den Erdgeschoss – vor allem in Regionen mit negativen sozioökonomischen Rahmenbedingungen. Diese Trading-down-Effekte konnten vielerorts auch durch öffentliche Maßnahmen (z. B. Städtebauförderung) häufig nicht (oder nicht vollständig) verhindert oder kompensiert werden. Gleichzeitig hat sich das Erscheinungsbild der Innenstädte vieler Großstädte attraktiv und abwechslungsreich entwickelt. Neben den zahlreichen Filialen, die nach wie vor die Fußgängerzonen prägen, sind an einzelnen Standorten auch innovative und hybride Formate entstanden, die den Einzelhandel mit verschiedenen Dienstleistungen (Gastronomie oder Handwerk) verbinden.

In den vergangenen Jahren haben zahlreiche Filialbetriebe ihre stationäre Fläche bereits verkleinert, und es haben sich neue gastronomische Konzepte zur Belebung der Innenstädte etabliert. Neu entstanden ist im Handel die parallele Nutzung von stationären und digitalen Vertriebskanälen (Multi-Channeling, Click and Collect). Auch nach der Pandemie wird die Digitalisierung im Handelsbereich weiter voranschreiten und die Verkaufsflächen werden in der Tendenz kleiner werden. Auf dieser Basis können allerdings auch neue Kombinationen von Handel, Dienstleistungen, Handwerk, Gastronomie bis hin zu kulturellen und sozialen Angeboten entstehen.

### Büro und Dienstleistungen

Die Innenstädte sind auch der klassische Büro-Standort. In den meisten Großstädten machen Büronutzungen den größten Anteil der Flächennutzung aus, insbesondere in den oberen Geschossen. Während des pandemiebedingten Shutdowns wurde die klassische Büroarbeit zumindest teilweise in die Wohnungen der Erwerbstätigen verlagert. Es ist absehbar, dass auch nach dem Ende der Pandemie ein Teil der Arbeit nicht mehr vor allem im klassischen Büro, sondern zunehmend in wechselnden Formen organisiert wird. Dazu gehören mehr digitale Kommunikation und temporäre Kollaborationsformen, wodurch neue Anforderungen an die Büroflächen entstehen (vgl. BBSR 2020). Der Trend zu technisch und ästhetisch hochwertiger Ausstattung („Wohlfühlatmosphäre“) verstärkt sich und führt zu höherem Flächenbedarf. Dem steht eine Verringerung von Einzel-Dauerarbeitsplätzen durch zunehmend mobiles Arbeiten und Homeoffice entgegen. Die Größenordnungen dieser Veränderungen sind derzeit noch nicht absehbar, auch ob sich im Saldo möglicherweise sogar eine wachsende Flächennachfrage ergibt.

Allerdings werden die Veränderungen je nach Tätigkeit sowie nach Größe, Organisationsform und Kultur der Unternehmen unterschiedlich verlaufen. Vermutlich werden größere Betriebe mit größeren Büroflächen, die oft am Rand der Innenstädte oder an reinen Bürostandorten ansässig sind, deutlich stärkeren Veränderungen unterliegen als kleinere Betriebe und Flächen in den Innenstädten. Zusätzlich könnte die Innenstadt verstärkt zur externen „Bürolandschaft“ für die Arbeitsplätze werden, mit verschiedenen Optionen, um im kleinen Park, im Café oder im Coworking-Space zu arbeiten (Innenstadt als „Campus“).

### Kultur, Soziales und Bildung

Die Zentren der europäischen Städte sind traditionell auch Orte für Kultur und Bildung (Theater, Museen, Kinos, Universitäten etc.) sowie für religiöse Einrichtungen. Soziale Einrichtungen und Bildungsangebote sind dagegen eher selten in den Innenstädten vertreten, zumindest nicht in den Laufwegen. Für diese Nutzungen sind die Mieten an zentralen Standorten in der Regel zu hoch. Soziale Angebote befinden sich häufig in der Nähe der Wohnquartiere, zum Beispiel Seniorentreffs und Kitas, die sich seit einiger Zeit allerdings auch in kleineren Zentren und in Nebenlagen der Zentren angesiedelt haben. Öffentliche Bibliotheken haben bereits neue Wege eingeschlagen: Sie verstehen sich dann als „dritte Orte“, als Begegnungsräume zwischen dem privaten Zuhause und der Arbeitswelt und gehen damit in ihrem Selbstverständnis weit über das klassische Medienangebot hinaus (vgl. TransZ 2021).

Für den privatwirtschaftlichen Kulturbereich sind die Auswirkungen der Pandemie dramatisch. Lange Zeit können

keine Aufführungen stattfinden, freie Künstlerinnen und Künstler haben keine Aufträge, Clubs sind geschlossen und Gastronomie läuft bestenfalls im Außer-Haus-Verkauf. Unabhängig von den ökonomischen Auswirkungen wird dabei sichtbar, dass soziale und kulturelle Begegnungsräume für die Zentren und die Stadtgesellschaft elementar sind.

### Öffentliche Räume

Der öffentliche Raum gilt als Ort der Identifikation, Repräsentation, Begegnung und Kommunikation, also des öffentlichen Lebens. Er kann diese Funktion allerdings häufig nur eingeschränkt erfüllen. Um die vielfach bestehende Dominanz der verkehrlichen Nutzung durch Pkws aufzubrechen und die Aufenthaltsqualität in den Zentren



Hamburger Innenstadt – Spitaler Straße (Foto: HCU Hamburg)

zu stärken, wird von vielen Fachleuten eine räumliche Neuorganisation empfohlen. So wurden in den vergangenen Jahren in den Innenstädten öffentliche Räume mit großem Aufwand umgestaltet. Zusätzlich konnten viele Modellprojekte, die von Kommunen und zivilgesellschaftlichen Initiativen initiiert wurden, wichtige Impulse setzen, um den Pkw-Verkehr auch jenseits von zentralen Plätzen und Einkaufsbereichen aus den öffentlichen Räumen zurückzudrängen. Beispiele aus Hamburg sind „Ottensen macht Platz“ und das „Fußgängerfreundliche Rathausquartier“ der Initiative „Altstadt für Alle“.

Durch die Pandemie haben solche Ansätze an Dynamik gewonnen. Viele Beispiele zeigen, dass sich Verkehrsräume schnell und unbürokratisch umnutzen lassen und welche Qualitäten dadurch entstehen können (vgl. Beispiele aus Brüssel und Paris zu Pop-Up-Bike-Lanes). Zwar hat in der Pandemie insbesondere der Radverkehr stark zugenommen, dafür hat der öffentliche Nahverkehr (zunächst?) massiv an Bedeutung verloren. Gerade für die Zentren wird es aber entscheidend darauf ankommen, den Komfort des Rad- und des öffentlichen Nahverkehrs deutlich zu erhöhen, um attraktive Alternativen zur Pkw-Nutzung zu schaffen.

### Wohnen

In den Debatten über die Transformation urbaner Zentren wird schon seit vielen Jahren die Schaffung von Wohnraum diskutiert und auch punktuell umgesetzt (vgl. BMVBS 2010; BBSR 2017). Die wachsende Nachfrage nach innerstädtischem Wohnen führte in den vergangenen Jahren allerdings auch zu stark steigenden Mieten und Verdrängungseffekten. Dies hat wiederum zu einer politischen und

planerischen Diskussion sowie schließlich zur Umsetzung von Maßnahmen geführt, die diese Entwicklungen abfedern sollen (u. a. Mietpreisbremse, Soziale Erhaltungsverordnungen).

Bislang sind die Wohnungsmieten und -preise selbst während der Pandemie weitgehend stabil geblieben, in der Tendenz steigen sie sogar weiter. Die Umwandlung von Büroflächen und auch von Handelsflächen zu Wohnraum dürfte in der kommenden Zeit für Eigentümerinnen und Eigentümer sowie Investorinnen und Investoren durchaus eine lohnenswerte Alternative sein – zumindest in Obergeschossen. Diese Entwicklung kann zu der schon lange angestrebten „Reurbanisierung der Innenstadt“ beitragen, die vielerorts bisher nur sehr zögerlich vorankommt.



TransZ-Projekt Kunst(T)Raum Holzminden (Foto: Wolfgang Wagner)

### Konzepte und Management für den Wandel

Die Zentren waren schon immer durch Wandel geprägt. Aktuell zeichnet sich allerdings eine erhebliche Beschleunigung des bereits vorangeschrittenen strukturellen Wandels ab, die es aus unserer Sicht erforderlich macht, sich in Zukunft planerisch und politisch intensiver mit der Entwicklung der Innenstädte zu beschäftigen.

In Ansätzen geschieht dies auch bereits. So werden unter anderem Maßnahmen diskutiert, die den Transformationsprozess der innerstädtischen Funktionen unterstützen sollen. Dabei werden einzelbetriebliche Förderansätze aufgegriffen, die die Gewerbetreibenden bei der Digitalisierung ihres Geschäftsbetriebs unterstützen (Aufbau von Multi-Channeling, digitalen Warenwirtschaftssystemen, Click & Collect etc.). Darüber hinaus werden auch Ansätze diskutiert, die auf eine stärkere Regulierung der digitalen Plattformen setzen (Digital- oder Paketsteuer, Regulierungen der „letzten“ Meile).

Aus stadtplanerischer Perspektive profitiert der Onlinehandel neben seiner 24/7-Verfügbarkeit zudem davon, dass für ihn auch bei großen Umsätzen die Pflicht zur Widerlegung der Regelvermutung von negativen städtebaulichen Auswirkungen entfällt. Diese ist nur für neue stationäre Einzelhandelsvorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO erforderlich. Da der Onlinehandel ohne Frage massive Auswirkungen auf die zentralen Versorgungsbereiche hat, sind Regelungen erforderlich, die auf die geänderte Situation eingehen und die Kommunen bei der Steuerung des Einzelhandels stärken.

Neben diesen übergeordneten Ansätzen ist es notwendig, kooperative Planungs- und Managementansätze zu

stärken, um die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren zu verbessern. Dabei sind natürlich die Gewerbetreibenden relevant, aber auch die Immobilieneigentümerinnen und -eigentümer sowie die kulturellen und sozialen Akteure. Diese Akteure müssen ihre bisherigen Geschäftsmodelle und Betriebskonzepte weiterentwickeln, Experimente und Neues wagen. Neben der Digitalisierung bieten neue Kombinationen von Handel, Handwerk, Dienstleistungen, Kultur, Freizeit und Wohnen große Chancen (vgl. Anders/Krüger 2018).

Eine große Bedeutung dürfte den Kommunen zukommen, die – unterstützt von Bund und Ländern – die Akteure mobilisieren und, neben eigenen Aktivitäten, hochrangig als koordinierende Instanz auftreten sollten. Die Akteure



Das Unperfekthaus in Essen (Foto: [www.unperfekthaus.de/bilder](http://www.unperfekthaus.de/bilder))

sollten ein „Bündnis für die Innenstadt“ bilden und einen Masterplan als Zielbild für die zukünftige Innenstadtentwicklung erarbeiten, der mit einzelnen Projekten konkretisiert und laufend fortgeschrieben wird. Im Rahmen eines Managements der Transformation gilt es, Maßnahmen u. a. in den folgenden Bereichen zu konkretisieren und umzusetzen:

- ▶ Entwicklung von neuen Nutzungskonzepten für leer gefallene (größere) Geschäftseinheiten: Hierbei kann auf bereits bestehende Erfahrungen zurückgegriffen werden (vgl. Hangebruch 2020).
- ▶ Unterstützung der Nutzungsmischung und innovativer Konzepte für Handel, Gastronomie, Kultur, Handwerk und Büroarbeit: Das impliziert auch das Zulassen von experimentellen und temporären Nutzungen (Pop-Up-Konzepte) und das Fördern von „neuen“ Orten der Büroarbeit (Co-Working).
- ▶ Einrichtung eines Flächenmanagements, um die Kooperation von Eigentümerinnen bzw. Eigentümern und Gewerbetreibenden zu unterstützen. Auf diese Weise können auch neue ökonomische Modelle für eine Nutzungsmischung umgesetzt werden. Darunter sind auch Quersubventionen zu verstehen, d. h. „starke“ Nutzungen unterstützen „schwache“ innerhalb eines Gebäudes oder eines Zentrums (vgl. Krüger 2021).
- ▶ Die Kommunen sollten ihre eigenen Standorte und Aktivitäten daraufhin überprüfen, ob und wie sie Impulse für die Entwicklung der Innenstadt schaffen und fördern können. Unter anderem haben die öffentlichen Einrichtungen (Museen, Schulen, Hochschulen etc.) ein großes Potenzial, in der Innenstadt mit Dependancen direkt im

öffentlichen Raum z. B. mit Straßentheater und Konzerten präsent zu sein.

- ▶ Frequenzbringende Lebensmittelmärkte werden auch zukünftig eine große Bedeutung für belebte Zentren besitzen. Das gilt insbesondere für die kleinen Zentren, die in den vergangenen Jahren eher durch einen Rückzug der Einzelhandelsfunktion gekennzeichnet waren.
- ▶ Vielfach kann und sollte der öffentliche Raum attraktiver und multifunktionaler gestaltet und an neue Bedarfe angepasst werden.

Im Rahmen eines solchen Transformationsmanagements benötigen die Kommunen, oder von ihnen beauftragte Träger, mehr Interventionsmöglichkeiten. Dazu gehören besondere Vorkaufsrechte bzw. zwischenzeitliche Ankäufe von Immobilien und ggf. die Finanzierung von Innovationsprojekten (vgl. Semaest 2021). Dabei müssen allerdings neben städtebaulichen, baulichen und förderrechtlichen auch Kompetenzen zum Einzelhandel, zur Gastronomie und zu anderen Nutzungen, der Immobilienwirtschaft sowie zum Betrieb kultureller Einrichtungen einbezogen werden.

In den vergangenen Jahrzehnten haben die unterschiedlichen Eingriffsmöglichkeiten insbesondere aus dem Städtebaurecht und der Städtebauförderung dazu beigetragen, dass sich viele Zentren zu attraktiveren Orten entwickelt haben. Diese Möglichkeiten müssen deutlich gestärkt, zum Teil vereinfacht und beschleunigt werden. Sie bieten nach wie vor eine gute Grundlage, um auf die aktuelle Situation reagieren zu können. Wesentlich ist, dass die Kommunen mit den Akteuren aktiv und präventiv agieren, um neue Perspektiven für vielfältigere Nutzungen zu entwickeln und umzusetzen.

*Sascha Anders, Dipl.-Ing. Städtebau/Stadtplanung, SRL, Wiss. Mitarbeiter, HafenCity Universität Hamburg, [sascha.anders@hcu-hamburg.de](mailto:sascha.anders@hcu-hamburg.de)*

*Stefan Kreutz, Dipl.-Ing. Städtebau/Stadtplanung, Wiss. Mitarbeiter, HafenCity Universität Hamburg, [stefan.kreutz@hcu-hamburg.de](mailto:stefan.kreutz@hcu-hamburg.de)*

*Thomas Krüger, Prof. Dr.-Ing., Universitätsprofessor, Fachgebiet Projektentwicklung und Projektmanagement in der Stadtplanung, HafenCity Universität Hamburg, [thomas.krueger@hcu-hamburg.de](mailto:thomas.krueger@hcu-hamburg.de)*

## Quellen

**Anders, S.; Krüger, T. (2018):** Neue Herausforderungen für die Zentren, in: Hamburgische Architektenkammer (Hg.): Architektur in Hamburg. Jahrbuch 2018/19. Hamburg, S. 158–163

**Anders, S.; Kreutz, S.; Krüger, T. (2017):** Transformation urbaner Zentren, in: PLANERIN 6/2017: Stadt statt Handel – Die Zukunft der Handelsstadt, S. 16–18

**Anders, S.; Kreutz, S.; Krüger, T. (2020):** Corona und die Folgen für die Innenstädte, in: Informationen zur Raumentwicklung (IzR), Band 47, Heft 4, S. 56–67

**BBSR (2019):** Neue Arbeitswelten. Informationen zur Raumentwicklung (IzR) 6/2019. Bonn

**BBSR (2017):** Umwandlung von Nichtwohngebäuden in Wohnimmobilien. Online-Publikation 22/2017. Berlin/Bonn

**BMVBS (2010):** Reurbanisierung der Innenstadt. Bonn

**Hangebruch, N. (2020):** Neue Perspektiven für alte Warenhäuser. Ein Blick auf die Mittelstädte, in: Forum Stadt 2/2020, S. 141–154

**Krüger, T. (2021):** Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen zum Thema Innenstädte am 13.01.2021, Ausschussdrucksache 19(24)251-B. Berlin

**Semaest – Aménage et anime votre quartier (2021)** [www.semaest.fr](http://www.semaest.fr)

**TransZ – Transformation urbaner Zentren (2021)** [www.transz.de](http://www.transz.de)