



# Neue Innenentwicklungen: Neue Ideen und neue Qualitäten

ZIA-Positionspapier zur Innenentwicklung als Impuls für den Beirat Innenstadt  
beim Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen

**ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e. V.**



# INHALTSVERZEICHNIS

<b>A.</b>	<b>VORBEMERKUNGEN</b> .....	<b>4</b>
	I. Präambel .....	4
<b>B.</b>	<b>VORSCHLÄGE DES ZIA FÜR DIE INNENENTWICKLUNG</b> .....	<b>5</b>
	I. Neue Entwicklungen im Innenbereich .....	6
<b>C.</b>	<b>LÖSUNGSANSÄTZE</b> .....	<b>10</b>
	I. Planungsrecht für notwendige Umbauprozesse in den Innenstädten vereinfachen .....	10
	II. Für eine bundeseinheitliche Umbauordnung in den Bundesländern .....	11
	III. Neue Formen des Managements flächendeckend einführen .....	12
	IV. Innenstädte benötigen mehr Mixed-Use Immobilien .....	15
	V. Für eine aktive Baulandpolitik in den Innenstädten .....	17
	VI. Innenstädte fit machen für Klimaschutz und Klimaanpassung .....	19
	VII. Steuerliche Maßnahmen sowie notwendige Förderungen zur Transformation der Innenstädte .....	20



Foto: Frankfurter Zeil, Copyright: Midstad

## A. VORBEMERKUNGEN

### I. Präambel

**Die Dimension der Herausforderungen ist gewachsen: In vielen Innenstädten gibt es leerstehende Büro- und Einzelhandelsimmobilien. Cafés, Restaurants und Hotels erzielen noch nicht die gleichen Umsätze, wie vor der COVID-19-Pandemie. Gerade in den wachsenden Ballungsräumen, aber auch in den Universitätsstädten und Städten entlang der Nord- und Ostseeküste gibt es einen eklatanten Wohnraummangel.**

**Waren die Stadtzentren seit den 1990er Jahren dem Strukturwandel im Einzelhandel und der Digitalisierung unterworfen, gibt es nach der COVID-19 Pandemie und spätestens seit dem schrecklichen Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine ein neues Tempo und neue Themen für die attraktive Gestaltung des öffentlichen Raums und die Immobilienwirtschaft – für das Arbeiten, Einkaufen und nicht zuletzt das Wohnen.**

Der ZIA hat deshalb seine Vorschläge und Forderungen an die Bundes-, Landes- und EU-Politik auf den Prüfstand gestellt und in einem umfangreichen Konsultationsprozess neu formuliert.

**Erstens:** Um leerfallende Immobilien – ob Kaufhaus oder Büroimmobilie – umbauen und nachnutzen zu können, müssen die Bauvorschriften radikal vereinfacht werden. Es gilt bereits geplante und genehmigte – bestandsgeschützte – Gebäude für die Nach- oder Zwischennutzungen nicht erneut komplett auf den Prüfstand zu stellen, sondern den Umbau zuzulassen – einfach so. Das senkt Baukosten und – material. Und Modernisierungsprozesse in den Innenstädten werden beschleunigt.

**Zweitens:** Auch die Lastenverteilung für Investitionen sind neu zu justieren. Haben bis zum schrecklichen Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine Projektentwickler die Kosten für die Erschließung und öffentliche Infrastruktur vielfach mit übernommen, ist das angesichts steigender Bau- und Energiekosten, aber auch mit Blick auf den Klimawandel nicht mehr möglich. Hier gilt es kooperativ auf Augenhöhe gemeinsam mit den Städten und Gemeinden neue Lösungsansätze zu finden.

**Drittens:** Schließlich sind die Fördervoraussetzungen – ob für die Innenstadtförderung – oder beispielsweise für den klimagerechten Wohnungsbau bzw. -umbau neu zu justieren. Der ZIA schlägt vor, einen Innenstadtfond einzurichten, um die Ergebnisse aus dem Bundesprogramm „Zukunftsfähige Innenstädte und Zentren“ (Kurz: ZIZ) sowie die mit den innenstadtbezogenen Landesförderprogrammen entwickelten Maßnahmen und Strategien nach der Programmlaufzeit umsetzen und verstetigen zu können. Es gilt die Erkenntnisse aus den Programmen allen zugänglich zu machen. Gleichmaßen gilt es, die Zinsen beispielsweise für KfW-Programme für die Unternehmen sicher und planbar auszugestalten.



Foto: Berlin Mitte, Copyright: Pixabay

## B. VORSCHLÄGE DES ZIA FÜR DIE INNENENTWICKLUNG

- 1. Wir brauchen ein professionelles Projektmanagement für die notwendigen Transformationsprozesse in der Innenstadt: Umbaumanagement statt langer Plan- und Genehmigungsverfahren.
- 2. Wir schlagen eine verbindliche Regelung der Lastenverteilung zwischen öffentlicher Hand und privaten Akteuren für die notwendigen Investitionen in den innerstädtischen öffentlichen Raum vor.
- 3. Wir brauchen steuerliche Erleichterungen für Investitionen in innerstädtische Gewerbeimmobilien.
- 4. Wir brauchen einen Innenstadtfond für die Umsetzung der Maßnahmen des Bundesprogramms „Zukunftsfähige Innenstädte und Zentren“, kurz ZIZ und der innenstadtbezogenen Landesförderprogramme.
- 5. Wir brauchen ein geeignetes, digitales Flächenmanagement für die Innenentwicklung, um Bauland und notwendige Umbauprozesse von der Immobilienwirtschaft gemeinsam mit den Kommunen gestalten zu können.
- 6. Wir benötigen stringente Rahmenbedingungen für Klimaschutz und Klimaanpassungsmaßnahmen in den Innenstädten.
- 7. Durch Monitoring und Evaluation sollen die Innenstadttransformationsprozesse regelmäßig überprüft und die Erkenntnisse allen Beteiligten zugänglich gemacht werden.



Foto: Kölner Kranhäuser, Copyright: Pixabay



Foto: Frankfurter Zeil, Copyright: Midstad



Copyright: Pixabay



Foto: Düsseldorf, Copyright: Pandion



Copyright: Pixabay

Innenstädte sind seit jeher Seismografen für den gesellschaftlichen, ökologischen und ökonomischen Wandel. Veränderungs- und Transformationsprozesse sind für den Erhalt von lebendigen Zentren unausweichlich. Die Weiterentwicklung zu multifunktionalen und resilienten Innenstädten ist dabei eine Gemeinschaftsaufgabe der Kommunen, der Wirtschaft und der Stadtgesellschaft (im Sinne der Zivilgesellschaft), die mit Unterstützung des Bundes und der Länder bewältigt werden muss. Die Aktivierung aller Potentiale in Innen- und Stadtteilzentren ist eine Daueraufgabe, braucht integrierte Strategien und beständige Kommunikations- und Entscheidungsstrukturen innerhalb der Verwaltung und mit den lokalen Akteuren.

Bauliche, organisatorische und technologische Veränderungen sind – so die Erfahrung der letzten Jahre – nicht immer willkommen und oft schwierig umzusetzen. Es braucht Mut zum Experimentieren, der aber oft nicht vorhanden ist. Dafür muss das Baurecht vereinfacht und in ein Umbaurecht fortentwickelt werden, um den wesentlich schnelleren Umbau der Innenstädte zu ermöglichen, ohne dass Qualität in der Stadtplanung verloren geht. Gleiches gilt für das Bauordnungsrecht, auch hier gilt es, eine bundeseinheitliche Umbauordnung zu schaffen, so dass durch Rahmengenutzungen schnelle Umbauten von innerstädtischen Immobilien ermöglicht werden. Auch Zwischennutzungen müssen weiter erleichtert werden.

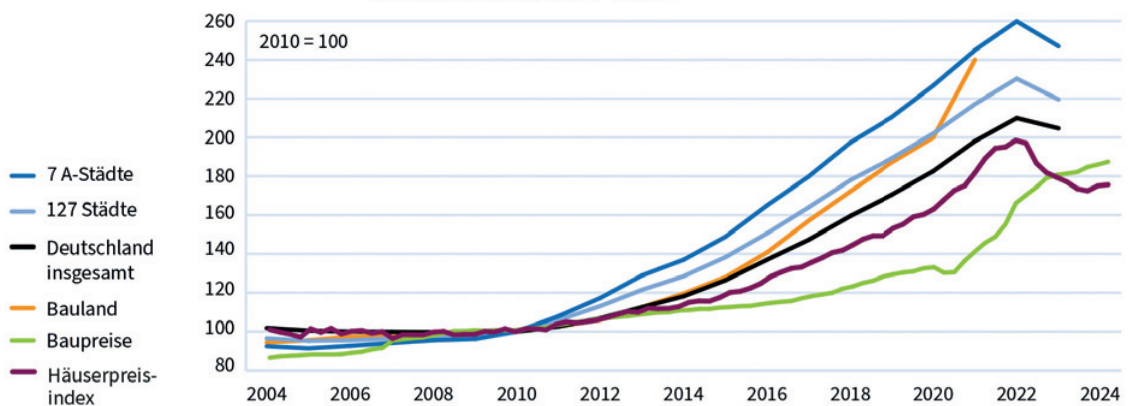
Schließlich braucht es neue Finanzierungsimpulse. Mithilfe von revolving Fonds können für die Innenentwicklung neue Impulse gesetzt und so für die nötigen Anschubfinanzierungen gesorgt werden.

Die Immobilienwirtschaft, insbesondere die Immobilieneigentümer, sind dabei Schlüsselakteure und verstehen sich als Teil einer neuen, branchenübergreifenden, interdisziplinären und kooperativen Allianz für die Innenstädte. Wir, die Mitglieder des ZIA, bekennen uns auch in diesen aus immobilienwirtschaftlicher Sicht herausfordernden Zeiten zur Innenstadt und übernehmen Verantwortung.

## I. Neue Entwicklungen im Innenbereich

Seit dem zweiten Halbjahr 2022 leiden insbesondere Unternehmen und Eigentümer, die in den Innenstädten investieren, unter der schlechten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, gestiegenen Zinsen, sinkender Nachfrage, bzw. fehlenden Verkäufen und hohen Baukosten.

Abbildung 1.17: Preisentwicklung für Wohnimmobilien, Bauland und Baupreise in Deutschland, 2004 – 2024



Eigentumswohnungen und Häuser insgesamt, transaktionsbezogene Objekt- und Regionalgewichtung

Quelle: Deutsche Bundesbank, Statistisches Bundesamt

Das wirkt sich in unterschiedlicher Weise auf die Büroimmobilienentwicklung, den Einzelhandel, die Gastronomie und Hotellerie und nicht zuletzt auf das Wohnen aus:

• **Kaufkraftverlust und Konsumzurückhaltung im Einzelhandel**

Der Einzelhandel erzielte 2023 einen Umsatz in Höhe von 650 Mrd. Euro. Inflationbereinigt stellt das einen realen Rückgang um 4 Prozent gegenüber dem Vorjahr dar. Erkennbar stagniert der Konsum: Zwar sind die Passantenfrequenzen stabil, aber die Konsumlaune befindet sich nicht auf dem Vor-Corona-Niveau, weshalb der Handel geringere Einnahmen erzielt.

Im Jahr 2024 gewinnt der stationäre Handel teilweise Marktanteile gegenüber dem Onlinehandel zurück. Abzuwarten bleiben Veränderungen, die sich durch den Markteintritt von Online-Händlern ergeben, bei denen der Kunde selbst Importeur ist und bei denen der Bestellende direkt beim Hersteller einkauft.



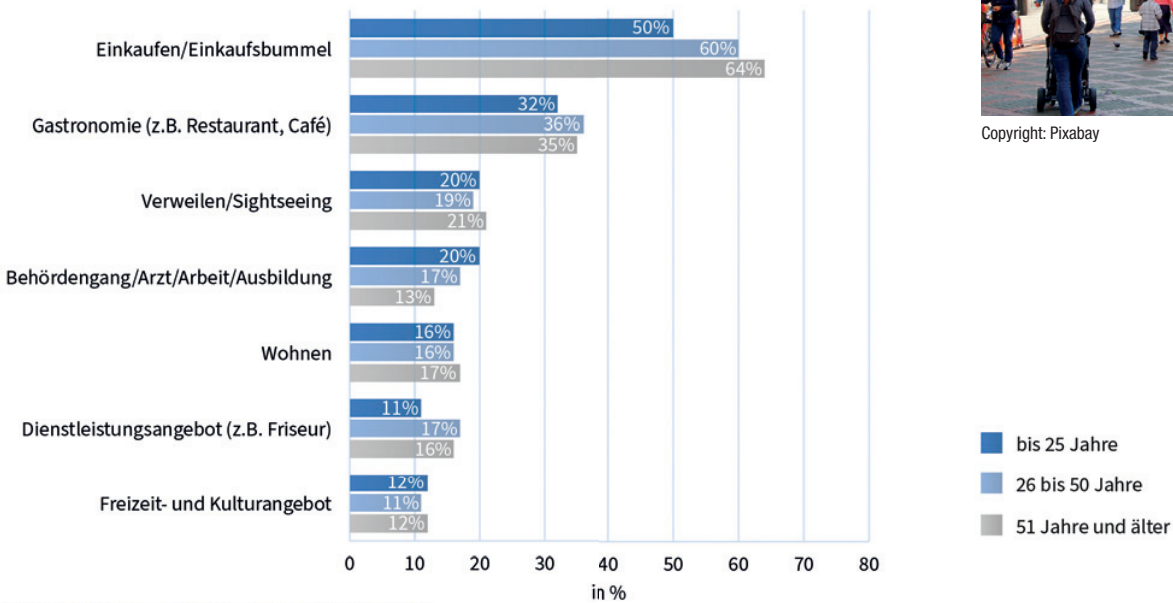
Copyright: Pixabay



Copyright: Pixabay

**Abbildung 10.2: Innenstadt-Besuchsmotive nach Alter**

Frage: „Warum sind Sie heute in der Innenstadt?“



n = 68.651, 111 Innenstädte, Mehrfachnennungen möglich

Quelle: IFH Köln, Vitale Innenstädte 2022

Unterschiedlich problematisch bleibt die Entwicklung bei den Großimmobilien. Während sich Shoppingcenter weitestgehend erholt haben, stehen durch die erneute Insolvenz von Galeria Karstadt Kaufhof viele der insgesamt 131 Kauf- und Warenhäuser vor einer unsicheren Zukunft. Im Ergebnis wird erneut die Wandlungsfähigkeit der Innenstädte und die Reaktionsfähigkeit der Akteure auf den Prüfstand gestellt.

Der Rückgang des Konsums, aber auch die Insolvenzwelle bei den Einzelhandelsunternehmen haben zur Folge, dass Investitionen in Einzelhandelsimmobilien auf dem niedrigsten Umsatzwert seit der Finanzkrise 2009 verharren. Im Vergleich lag der 10-Jahres-Durchschnitt 2013-2022 bei 11,4 Mrd. Euro Umsatz pro Jahr. Dramatisch ist dabei, dass das Transaktionsvolumen innerhalb eines Jahres um 43 Prozent im Jahr 2023 zurückgegangen ist.

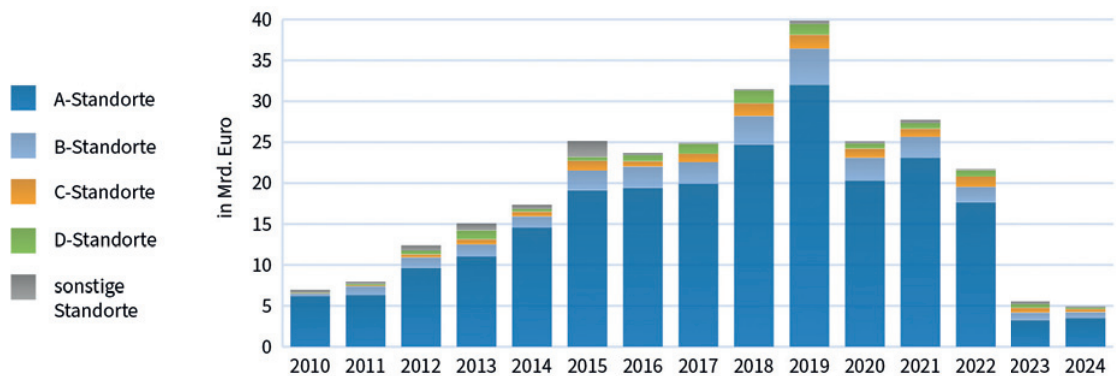


Copyright: Pixabay

- **Remote-Arbeit hat Folgen für Innenstadtinfrastruktur**

Ebenso wie bei den Einzelhandelsimmobilien zeigt sich, bedingt durch den Anteil der Arbeit im Homeoffice (24,1% der Beschäftigten in Deutschland haben im Februar 2024 zumindest teilweise von zu Hause gearbeitet) und die krisenbedingte unsichere Konjunktorentwicklung, eine Delle in der Entwicklung des Büromarktes.

**Abbildung 3.9: Büroinvestmentvolumen nach Städteklassen, 2010 – 2024**



Quelle: RIWIS-Datenbank der bulwiengesa AG

Zudem zeigt sich, dass sich Büroimmobilien in schlechterer Lage zunehmend schwieriger vermieten lassen, da eine gute Erreichbarkeit und Infrastruktur die Standortentscheidung inzwischen deutlich stärker beeinflussen. Ein wichtiges Qualitätskriterium für den Mietpreis ist zudem, ob die ESG-Kriterien eingehalten werden können, sei es bei der Transparenz der Energieverbräuche oder der Einbindung der Immobilie in die Umgebung. Bei einer ohnehin schwierigeren Marktsituation treffen dann das geringe Investitionsvolumen und die hohen Finanzierungskosten einzelne Immobilienentwicklungen und deren Eigentümer besonders stark – die Gefahr der Unverkäuflichkeit und fehlenden Vermietbarkeit ist in kaum einem anderen Marktsegment in ähnlicher Weise vorhanden.

Das ist besonders dramatisch, da mit diesen Immobilien bisher gute Mieteinnahmen in den A- und B-Städten erzielt wurden. Einerseits fällt damit die Querfinanzierung innerhalb neuer Mixed-Use-Nutzungskonzepte weg. Die Bürovermietung hat bei diesen Nutzungskonzepten oft den Ausschlag gegeben, ob diese wirtschaftlich sind. Andererseits ist bei einer Umwandlung der Nutzungsform eine geringere Mieteinnahme zu erwarten, was eine Abwertung der Immobilien durch den Investor nach sich zieht.

- **Zurückhaltung bei Geschäftsreisen hält an – Neue Übernachtungskonzepte und Serviced Apartments im Trend**

Bei den Übernachtungszahlen im Jahr 2023 und 2024 in Hotels ist auffällig, dass zwar die touristische Nachfrage ansteigt, die Zurückhaltung bei Geschäftsreisen aber anhält. Zudem sind Hotelimmobilien durch einen Anstieg der Betriebskosten weiterhin belastet. Dies sorgt für Veränderungen am Hotelmarkt: Die Entwicklung vollzieht sich zulasten kapitalschwacher, meist familiengeführter Unternehmen und zugunsten größerer Unternehmen und Hotels mit einer höheren Bettenzahl. Gleichzeitig profitieren Unternehmen mit profilscharfen sowie nachhaltigen Übernachtungskonzepten. Ein weiterer Trend ist die Zunahme von Serviced Apartments, die je nach Betreiber stark wohnwirtschaftlichen oder Hotel-Konzepten ähneln.



Copyright: Daniel Förste

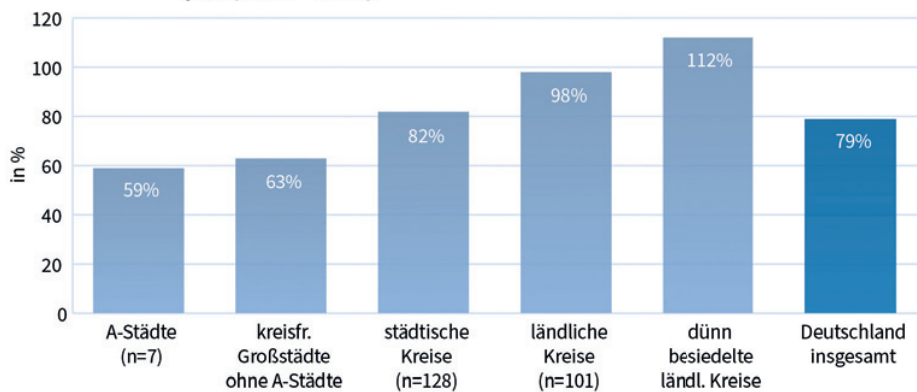
### • Wohnen ist wichtiger Bestandteil eines zukunftsfähigen Nutzungsmixes

Um in dieser Situation Mieteinnahmen und Ertragswerte der Immobilien zu stabilisieren wird vielfach ein Nutzungsmix erprobt, auch in Kombination mit Wohnungen. Zwar wurde in vielen Innenstädten auch traditionell schon viel gewohnt, aber bei weitem nicht in allen wachsenden Ballungsraumentwicklungen. In den letzten Jahren ist aber eine deutliche Zuwanderung und ein wachsendes Interesse an urbanen Wohnlagen erkennbar, während gleichzeitig neue Nutzungen für leerstehende Flächen gesucht werden.



Foto: Neue Höfe Herne, Copyright: ZKHerne

**Abbildung 9.10: Relation der Fertigstellungen p.a. (2021 – 2023) zum Wohnungsbedarf p.a. (2021 – 2025)**



Quelle: Statistisches Bundesamt, Institut der deutschen Wirtschaft

### • Projektentwicklung in den Innenstädten wieder nachgefragter

Ob Büro-, Einzelhandel-, Gastronomie oder Wohnen in den Innenstädten, die Projektentwickelnden haben es unterschiedlich schwer, aber die Erwartungshaltung hellt sich mit einem Plus von 43,5% nach ZIA-IW-Stimmungsindex auf und erreicht jetzt einen Wert von 17,9%. Gründe für Schwierigkeiten bei Projektentwicklungen waren und sind allen voran die Zurückhaltung der Banken bzw. die geringe Bereitschaft zur Finanzierung von Bau- und Umbauvorhaben und die hohen Baukosten. Jedoch sorgen eine wieder steigende Neubaunachfrage, der erste Zinsschritt der Europäischen Zentralbank (EZB), die Verabschiedung des Wachstumschancengesetzes und eine Entspannung bei den Energie- und Baukosten wieder für eine Belebung. Dabei sind gerade die attraktiven Lagen in den Innenstädten der wachsenden Ballungsräume für Büro- und Wohnflächenentwicklungen nachgefragt.



Copyright: Pixabay

## C. LÖSUNGSANSÄTZE

### I. Planungsrecht für notwendige Umbauprozesse in den Innenstädten vereinfachen

#### Hintergrund

Aufgrund komplexer Regelungserfordernisse dauern die Planungs- und Genehmigungsverfahren viel zu lange, um die notwendigen Transformationsprozesse in den Innenstädten und Stadtteilzentren vorantreiben zu können. Dabei verändern sich fortwährend die Bedarfe, beispielsweise für den Einzelhandel, Dienstleistungen und Gewerbe, Gastronomie, Hotellerie, Gesundheit, Bildung, Büroflächen oder das Wohnen. Das Planungsrecht geht noch immer von einer Funktionstrennung innerhalb der Wirtschaftsimmobilien aus und ist auf den Neubau ausgerichtet. Gebraucht wird ein Fokus auf notwendige, schnelle Umbauprozesse im Bestand.

Das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen hat am 30.07.2024 einen Referentenentwurf für eine große Baugesetzbuchnovelle vorgelegt und am 04.09.2024 ins Kabinett eingebracht. Einen Schwerpunkt bildet die Stärkung der Innenentwicklung und Erleichterungen von Umnutzungen.

#### Was ist zu tun?

##### 1. ZIA-Forderung: Vereinfachung der Planverfahren und des Umbauplanungs- und Umbauordnungsrecht – für schnelle innerstädtische Transformationsprozesse

Der ZIA fordert, das Planungsrecht für den Umbau der Innenstädte zu erleichtern. Ein umfassender und vor allem schneller Transformationsprozess und als Grundlage hierfür eine echte Umbaugesetzgebung sind gefragt, um die Transformation der Innenstädte voranzutreiben und für mehr Wohnraum in den Innenstädten zu sorgen. Die Regelungen zur Bauleitplanung im Bereich der fachgesetzlichen Anforderungen müssen vereinfacht werden, insbesondere beim Lärmschutz (§ 1 Abs. 3 Baugesetzbuch (kurz: BauGB)). Ein Bauleitplan sollte dabei nur so weit ausgestaltet werden müssen, dass entsprechende Problemlösungen genannt und im Großen und Ganzen bei deren Umsetzung die Konflikte gelöst werden können. Ebenso sollte der in § 29 Abs. 1 BauGB definierte bauplanungsrechtliche Begriff des Vorhabens erweitert werden. Es sollte zulässig sein, dass ein Vorhaben auch mehrere unterschiedliche Nutzungen umfassen kann, sofern diese in dem Gebiet zulässig sind. Es sollte für den Umbau von leerstehenden Warenhäusern und anderen Großimmobilien ebenso wie bei Büroimmobilien kein neues Planungserfordernis entstehen, wenn die zukünftige Nutzung in der Innenstadt zulässig ist.

##### 2. ZIA-Forderung: Transformationsprozesse im unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB vereinfachen

Der ZIA fordert, in unbeplanten Innenbereichen Transformationsprozesse beschleunigt anzugehen. Da Bauleitplanverfahren in vielen Städten und Gemeinden bis zu zehn Jahre dauern können, werden vielfach Planungsentscheidungen auf der Grundlage des § 34 BauGB für den unbeplanten Innenbereich getroffen, um Neu- und Umbauten realisieren zu können. Es gilt die Regelung des § 34 BauGB möglichst zu vereinfachen, um sie fit zu machen für schnellere Umplanungsprozesse. Eine „Aufladung“ dieses bewährten Rechtsrahmens, beispielsweise durch Einführung einer umweltrechtlichen Prüfung, verlangsamt den an sich schnellen Bewilligungsprozess enorm und bewirkt eine Kostensteigerung. Stattdessen sollte § 34 Abs. 3a BauGB dahingehend geändert werden, dass vom Erfordernis des Einfügens in die Eigenart der näheren Umgebung nicht nur im Einzelfall abgewichen werden kann.



Copyright: Daniel Förste

## II. Für eine bundeseinheitliche Umbauordnung in den Bundesländern

### Hintergrund

Der Umbau und der Neubau im Innenbereich, verteuern sich nicht nur aufgrund von langen Genehmigungsverfahren, sondern auch aufgrund des fragmentierten und unübersichtlichen Genehmigungs- und Ordnungsrechts der einzelnen Bundesländer. Die Zunahme der Vorgaben in den Bauordnungen der Länder und der Städte und Gemeinden, sowie von mehr als 34.000 DIN-Normen und Standards, führen zu einer Unübersichtlichkeit des Regelwerks. Aufgrund des Bürokratie- und Verfahrensaufwands geht wertvolle Zeit bei den Entwicklungsprozessen in der Innenentwicklung verloren.

### Was ist zu tun?

#### 3. ZIA-Forderung: Das Bauordnungsrecht der Länder ist zu vereinheitlichen und zu vereinfachen

Der ZIA fordert, die Landesbauordnungen für den Umbau der Innenstädte zu vereinheitlichen. Die Genehmigungsverfahren der einzelnen Bundesländer sind so variantenreich, dass von Bundesland zu Bundesland für ähnliche Projekte völlig verschiedene Verfahren angewendet werden und sich die Verfahrensschritte stark unterscheiden. Selbst bei größeren Vorhaben ist oft unklar, ob und welches Verfahren gewählt werden muss (Bauanzeigeverfahren, Genehmigungsverfahren etc.).

Die Baugenehmigungsverfahren, Freistellungsverfahren und verfahrensfreien Vorhaben sowie die materiellen bauordnungsrechtlichen Anforderungen an Bauvorhaben in den Landesbauordnungen sollten auf der Grundlage der von der Bauministerkonferenz erarbeiteten Musterbauordnung weitestmöglich vereinheitlicht werden, um die Rechtsanwendung zu vereinfachen und vor allem auch modulares und serielles Bauen zu erleichtern.

#### 4. ZIA-Forderung: Rahmengenehmigung einführen – um Umbauten zu ermöglichen und zu flexibilisieren

Der ZIA fordert, das Planungsrecht für den Umbau von leerfallenden Immobilien anzupassen. Um den notwendigen Umbau von vorhandenen Gebäuden, ob Warenhäuser oder Büroimmobilien, zu ermöglichen, sollte der bauordnungsrechtliche Begriff des Vorhabens, das insbesondere Gegenstand einer Baugenehmigung sein kann, im Hinblick auf multifunktionale oder auch alternative Nutzungen entsprechend der vorgeschlagenen Änderung in § 29 Abs. 1 BauGB und in Anlehnung an § 6 Abs. 2 BImSchG erweitert werden (Rahmengenehmigung). Die Anwendung von zum Zeitpunkt des Baus gültiger genehmigungs- und ordnungsrechtlicher Anforderungen bei Bestandsgebäuden beugt dem Wegfall des Bestandsschutzes vor und macht es unnötig, Neubau-Vorgaben zu erfüllen. Kleinere Umnutzungen sollten zudem weitestgehend genehmigungsfrei gestellt werden. Eine wesentliche Aufgabe sollte es sein, den Bestandsschutz so weit wie möglich zu erhalten. Der wegfallende Bestandsschutz führt dazu, dass insbesondere durch die Vorschriften bei Brandschutz, Lärmschutz und Statik hohe Umbaukosten entstehen und die Planungs- und Genehmigungszeiten immens verlängert werden.



Copyright: Pixabay



Foto: Hamburger Hafencity, Copyright: Daniel Förste



Copyright: Pixabay

### 5. ZIA-Forderung: Strukturen für neue Nutzungsmischungen in den Innenstädten schaffen

Der ZIA fordert, durch ein professionelles Projektmanagement für neue Nutzungsmischungen in den Innenstädten zu sorgen. Viele Genehmigungsentscheidungen orientieren sich ausschließlich an den rechtlichen und planerischen Vorgaben der bestehenden Innenstadtplanungen und nicht an kreativen Ideen für sinnvolle und gewünschte Nutzungen für zukünftige Entwicklungen. Für die schnellere, zielgerichtete Steuerung der Genehmigungsprozesse benötigen die Kommunen neue Abstimmungswege und neue Akteurskonstellationen. Dafür sollten auch neue digitale Kommunikationskanäle wie Apps, Newsletter etc. genutzt werden, um neue Stakeholder für diese Prozesse anzusprechen und einzubinden. Die Bundesländer sollten in den Landesbauordnungen für die Organisation der Umbauprozesse einen systematisch aufgebauten Projektmanagementprozess vorsehen. Ebenso sollten auf Landesebene personelle Kapazitäten vorgehalten werden, die, etwa im Wege der Amtshilfe, Baugenehmigungsbehörden bei Großvorhaben und Großereignissen oder besonderer temporärer Belastung unterstützen.

### 6. ZIA-Forderung: Zwischennutzungen erleichtern

Der ZIA fordert, Zwischennutzungen systematisch zu ermöglichen. Innovative Zwischennutzungen können oft nicht umgesetzt werden, da für jede Zwischennutzung ein eigenes Antragsverfahren durchlaufen werden muss. Für Zwischennutzungen sollte der Bestandsschutz länger gelten und nur unbedingt notwendige Brandschutzmaßnahmen eingefordert werden. Denn viele Gebäude werden bislang schon von einer breiten Öffentlichkeit genutzt mit vorhandenem Brandschutzkonzept. Gleichzeitig schlägt der ZIA vor, die Haftungsregelungen für den Bestandsschutz entsprechend anzupassen. Ein solches Verfahren würde einerseits den Prozess verschlanken und planungs- und genehmigungsrechtliche Rahmenbedingungen für kurzfristige und nachhaltige Stadtentwicklungsverfahren ermöglichen (Übergangs-, Experimentierregelungen, Reallabore).



Copyright: Pixabay

## III. Neue Formen des Managements flächendeckend einführen

### Hintergrund/ Problemaufriss

Aufgrund der komplexen Herausforderungen in der Innenstadtentwicklung ist eine strategische Organisation der Verfahren durch Politik und Verwaltung unerlässlich. Ein gutes strategisches Stadtentwicklungskonzept ist jedoch nicht ausreichend. Für die operative Umsetzung zeigt sich vielfach, dass die lokalen Organisationsstrukturen für die Transformationsprozesse der Innenstädte umbau- und modernisierungsbedürftig sind. Häufig laufen organisatorische, planerische und infrastrukturelle Maßnahmen unkoordiniert nebeneinander. Überdies sind Informationen über Neuentwicklungen oft nicht transparent oder digital verfügbar, sodass es zu Informations- und Kommunikationsdefiziten innerhalb von Verwaltungsapparaten, für relevante Stakeholder oder die Öffentlichkeit kommt.

### Stand der aktuellen Diskussion

Neue Managementstrukturen und Digitalisierungsprozesse sind auf kommunaler Ebene seit langem Bestandteil von Versuchen der Verwaltungsmodernisierung. Die Einführung von Koordinatoren für die Innenstadt und die Umsetzung einer sozialräumlichen Steuerung, wie dies in den Bezirken der Bundesländer Berlin und Hamburg erfolgt ist, sind Beispiele für diese neuen Instrumente. Im Rahmen des Bundesprogramms „Zukunftsfähige Innenstädte und Zentren“ (ZIZ) und der Landesprogramme zur Innenstadtförderung wurden solche Ansätze gezielt gefördert.

## Was ist zu tun?

### 7. ZIA-Forderung: Projektmanagementstrukturen für die Transformationsprozesse in Innenstädten auf- und ausbauen

Der ZIA fordert, funktionsfähige Projektmanagementstrukturen in den Verwaltungen zu schaffen, in denen die beteiligten Akteure gemeinsam integrierte Strategien für die Innentwicklung erarbeiten. Voraussetzung dafür ist der Aufbau gezielter Städtebauförderprogramme mit separaten Projektmanagementstrukturen nach den üblichen, erfolgreichen Verfahren, wobei u. a. durch die Laufzeit der Städtebauförderung die Kontinuität gesichert wird.

Eine der zentralen Aufgaben muss die gesamträumliche Betrachtung und Bewertung von Schlüsselimmobilien sein. Weiterhin ist es wichtig, Eigentumsverhältnisse zu klären und Umbauprozesse abzustimmen – auch mit Blick auf die Finanzierung und zukünftige Eigentümer und Betreiber. Dafür gilt es, die Prozesse zur Gebäudeentwicklung und die gesamte Entwicklung der Innenstadt aufeinander abzustimmen. Das Projekt- und Flächenmanagement muss verantwortlich sein für einen gesteuerten, konstruktiven Dialog mit allen Akteuren der Innenentwicklung.

Eine zentrale Funktion kommt dabei dem Innenstadtmanagement zu. Es fungiert als Projektmanager, Netzwerker und Multiplikator im öffentlichen Bereich und hat eine entscheidende Kommunikationsrolle zwischen Verwaltung und Politik auf der einen Seite sowie Öffentlichkeit und Privatwirtschaft auf der anderen Seite. Diese Rolle kann nur ausgefüllt werden, wenn Verwaltung und Innenstadtmanagement auf Augenhöhe agieren und das Innenstadtmanagement regelhaft in Planungs- und Entscheidungsprozesse eingebunden wird. Nur so ist es möglich, gemeinsam abgestimmte Projekte umzusetzen und Reibungsverluste durch mangelnde Kommunikation zu vermeiden. Voraussetzung für eine erfolgreiche Transformation ist ein geändertes Rollenverständnis von Verwaltung und Innenstadtmanagement und eine funktionale Stärkung des Innenstadtmanagements (z. B. erweiterte Aufgaben- und Entscheidungskompetenzen, Personal mit entsprechenden fachlichen Qualifikationen, langfristige Implementierung in kommunale Planungs- und Entscheidungsprozesse).

### 8. ZIA-Forderung: Public-Private-Partnership-Modelle nutzen

Der ZIA fordert, für innerstädtische Transformationsprozesse neue Ansätze der Zusammenarbeit zu initiieren und zu begleiten. Neue Ansätze der kontinuierlichen Zusammenarbeit, unter Einbeziehung von privaten Akteuren, sind beispielsweise gemeinsame Gesellschaften von Eigentümern der Immobilien mit öffentlichen Akteuren, bei der sich private und städtische Akteure gemeinsam und auf Augenhöhe begegnen. Dabei gehen Public-Private-Partnership-Modelle über eine reine Lastenverteilung hinaus und erlauben als vertraglich geregelte Verantwortungsgemeinschaft ein effizienteres Bauen.



Copyright: Pixabay



Copyright: Degewo



Foto: Mönckebergstraße, Hamburg,  
Copyright: Tine Fuchs

### **9. ZIA-Forderung: Kommunale Beiräte unter Beteiligung privater Akteure als Sounding Board einrichten**

Der ZIA fordert, lokale Netzwerkstrukturen in Form kommunaler Innenstadt-Beiräte unter Beteiligung der Verwaltung, Politik und privater Akteure (u. a. gewerbliche Wirtschaft, Immobilieneigentümer) langfristig zu etablieren – analog dem Programm Soziale Stadt. In diesen Strukturen können beispielsweise Projektvorschläge für die Innenstadtentwicklung diskutiert und über Fördermittelanträge beraten werden. Wichtig ist, die Kompetenzen der Gremien klar zu definieren und transparent auszugestalten. Richtig aufgestellt, ermöglichen die Beiräte eine zielorientierte Diskussion über zukunftsweisende Projekte und übernehmen wichtige Multiplikatorenfunktion in die Stadtgesellschaft. Zudem wirken sie über das Ende einer Legislaturperiode in der Stadtpolitik hinaus. Die Beiräte sind dabei Wissensträger vieler Einzelthemen und Projekte. Neben der inhaltlichen Beteiligung, sind die Möglichkeiten einer finanziellen Mitwirkung der privaten Akteure verstärkt einzubeziehen.

### **10. ZIA-Forderung: Privat-öffentliche Kooperationsansätze, wie Business Improvement Districts (BIDs) weiterentwickeln**

Der ZIA fordert, privat-öffentliche Kooperationen, wie Business Improvement Districts (BIDs) in den Innenstädten gezielt voranzutreiben. Es sind Kooperationsansätze der gewerblichen Wirtschaft und von Eigentümern, um gemeinsam mit der Kommune innerstädtische Quartiere aufzuwerten. Sie werden privat finanziert und auf der Basis von landesgesetzlichen Grundlagen temporär eingerichtet. Ihre Organisation erfolgt auf der Basis einer umlagefinanzierten Managementstruktur. Es gilt, dieses Instrument auch für die neuen Herausforderungen, wie der klimarechten Quartiersentwicklung und der Nachnutzung von leerfallenden Schlüsselimmobilien und -grundstücken, nutzbar zu machen. Oftmals wird die Nachnutzung nicht mehr allein von einzelnen Eigentümern zu stemmen sein. Sie wird auf alle Schultern – Eigentümer, Nutzer bzw. Mieter, BID, Bund (z. B. über Städtebaufördermittel), Land, Stadt – verteilt werden müssen. Hier kommt den BIDs zukünftig eine wichtige Funktion zu, auch im Hinblick auf die Verteilung der Lasten und Investitionen bei öffentlich-privaten Projekten. Dafür braucht es entsprechend progressive landesgesetzliche Grundlagen. Denn in vielen Bundesländern müssen die gesetzlichen Grundlagen für die Einführung der BIDs erst noch geschaffen werden.

## IV. Innenstädte benötigen mehr Mixed-Use Immobilien

### Hintergrund

Neu entstandene Mixed-Use-Ansätze sind unverzichtbar für lebendige Zentren und Quartiere. Innerstädtisches Wohnen, ein funktionierendes Gemeinwesen, moderner Handel mit Erlebnischarakter, spannende Gastronomie- und Hotelkonzepte, die Ansiedlung von Handwerk und urbaner Produktion, Co-Working-Spaces, Gesundheits- sowie Bildungseinrichtungen und eine vielfältige Kultur-, Club- und Kreativszene – all diese Nutzungsformen machen eine vielfältige und resiliente Stadt aus. Es braucht darüber hinaus neben der regulatorischen Anpassung ein anderes Mindset aller Akteure.

### Stand der aktuellen Diskussion

Nutzungsdurchmischte Innenstädte und Quartiere sind ein vielversprechender Ansatz, den auch die neue Leipzig-Charta herausstellt – unterstützt und begleitet durch den Green Deal oder das „Neue Europäische Bauhaus“ der Europäischen Kommission. Wie ihre Vorgängerin, die „Leipzig-Charta“ von 2007, ist die „Neue Leipzig-Charta“ in ihrer Wirkung ein politisch verpflichtendes Dokument, da hieraus konkrete Initiativen, vor allem auf kommunaler Ebene, abgeleitet werden. Ein weiteres Leitbild ist die 15-Minuten-Stadt, die darauf abzielt, dass die Bewohnerschaft alle Dinge des täglichen Bedarfs innerhalb von 15 Minuten zu Fuß oder mit dem Fahrrad erreichen kann.

### Was ist zu tun?

#### 11. ZIA-Forderung: Kommunale Investitionen auf die Zentren ausrichten

Der ZIA fordert, erforderliche Investitionen in den Städten und Gemeinden auf die innerstädtische Entwicklung auszurichten. Der Umbau der Innenbereiche wird in vielen Fällen nicht mehr als Pflichtaufgaben der Kommune begriffen. Vielfach wird es als freiwillige Aufgabe oder als „nice-to have“ betrachtet. Dabei sind Einrichtungen wie Schulen, Kitas, Universitäten und Hochschulen, nicht zuletzt Ausbildungsstätten, Stadtbibliotheken, Volkshochschulen, Museen, Theater und Sporteinrichtungen, aber auch die Grünanlagenentwicklung essenziell für die Innenentwicklung. Die Mittel für diese Aufgaben werden häufig gekürzt bzw. nicht mit der Aufwertung der Zentren verbunden. Wichtig wäre es, die Investitionen für die Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge zentral in den Innenstädten oder in den entsprechenden Stadtteilzentren zu tätigen. Kommunen sollten ihre Planungen und Investitionen auf Innenstadtrelevanz überprüfen. Neu geschaffene Standorte wie geplante Bildungs-, Verwaltungs-, Kultur- oder Sporteinrichtungen sorgen für Besuchsründe in den Innenstädten, erzeugen Besucherfrequenzen und wirken im Sinne eines dritten Ortes. Eine solche Verlagerung von Standorten in die Innenstadt ermöglicht neue und innovative Nutzungskonzepte der Immobilien und bewirkt eine hohe Identifikation in der Bevölkerung zu einzelnen Orten.

Fast jedes Bauvorhaben in der Innenstadt bietet einen Mehrwert für die Stadtgesellschaft, indem etwa zugängliche und öffentlich nutzbare Flächen geschaffen werden. Daher sollte ein Anteil am Aufkommen aus der Grundsteuer im innerstädtischen öffentlichen Raum investiert werden müssen. Die Aufwertung des öffentlichen Raums hilft in hohem Maße, Innenstädte attraktiv für die Besucher- und Bewohnergruppen zu machen, fördert die Kommunikation und ist damit ein wichtiger Baustein in der Transformation der Innenstädte. Konkret schlagen wir eine quotierte Aufteilung der Investitionen im öffentlichen Raum und der Grünanlagenentwicklung vor.



Foto: Husemann Karree Bochum, Copyright: HBB



Foto: Neue Höfe Herne, Copyright: Andreas Horsky



Foto: Marktplatz Celle, Copyright: Pixabay



Copyright: BPD



Copyright: BPD

## 12. ZIA-Forderung: Einzelhandel als wichtigen Bestandteil des Nutzungsmixes im Innenbereich vorantreiben

Der ZIA fordert, die Einzelhandelsentwicklung in den Innenstädten durch eine Flexibilisierung der rechtlichen Vorgaben zum Ladenschluss, aber auch zur Flächengestaltung, voranzutreiben.

Der Einzelhandel bleibt weiterhin wichtigster Besuchsgrund und Frequenzbringer innerstädtischer Räume. Dazu sollten bundesweit die Ladenöffnungszeiten vereinheitlicht und flexibilisiert werden. Das trägt dazu bei, frequenzstiftende Nutzungen zu erhöhen. Da Arbeitszeiten und Arbeitswelten flexibler werden, erwarten Verbraucherinnen und Verbraucher auch flexiblere Waren- und Dienstleistungsangebote, ähnlich wie auf Online-Plattformen. Sogenannte Smart Stores, als Ergänzung zum Nahversorgungsangebot, kommen mittlerweile ohne Verkaufspersonal aus und stören die Sonn- und Feiertagsruhe nicht unverhältnismäßig. In Stadt- und Ortszentren gerade in ländlicheren Gegenden können Smart Stores die Nahversorgung sicherstellen und die Lebensqualität in der Region steigern. Um das Konzept auch wirtschaftlich zu betreiben, sollten Smart Stores an jedem Tag geöffnet sein. Die Bundesländer haben aber unterschiedliche Genehmigungsvorgaben entwickelt, da die Regelungen zur Sonntagsöffnung in das Landesrecht fallen. Einige Bundesländer, wie Hessen und Mecklenburg-Vorpommern haben die Sonntagsöffnung von Smart Stores explizit im Landesgesetz aufgegriffen und zugelassen. Davon abgesehen sollten alle Einzelhandelsunternehmen wenigstens an zwölf frei wählbaren Sonntagen im Jahr öffnen dürfen, um auch damit die Attraktivität der Innenstädte weiter zu steigern.

Zudem sind Flächengrößen für die Verkaufsfläche nicht mehr zeitgemäß, die Umsetzung moderner und attraktiver Einzelhandelskonzepte wird durch die Vorgaben gehemmt. Deshalb sind die festgelegten Größen der Verkaufsflächen zu flexibilisieren, um sie bedarfsgerecht ausrichten zu können.

## 13. ZIA-Forderung: Wohnen im Innenbereich zulassen

Der ZIA fordert, das Wohnen grundsätzlich in den Innenstädten und Stadtteilzentren zuzulassen und dafür auch die TA-Lärm für Gewerbe anzupassen. Das Wohnen, aber auch Sonderformen des Wohnens wie das altersgerechte Wohnen oder das studentische Wohnen, sollten integraler Bestandteil von Quartiers- und Stadtteilplanung sein. Dementsprechend muss das Wohnen im Kerngebiet in § 7 Baunutzungsverordnung (kurz: BauNVO) grundsätzlich zulässig sein. Für altersgerechte Wohnformen müssen entsprechende Flächen in den Quartieren ausgewiesen werden oder der Umbau von Großimmobilien flexibel möglich sein. Dafür sind auch Anpassungen der TA-Lärm notwendig. Es gilt, höhere Lärmwerte in der Innenstadt zuzulassen und Zielkonflikte bei einer heranrückenden Wohnbebauung an Gewerbe zu lösen. Hierdurch ist es den Eigentümern möglich, leerstehende Obergeschosse für das Wohnen in den Blick zu nehmen. Dafür sind unbefristete Anpassungen des Bauplanungsrechts in § 1 Absatz 3 BauGB und § 9 Absatz 2 BauGB erforderlich, um beispielsweise technische Konstruktionen zur Lärminderung wie das sogenannte „Hamburger Fenster“ oder das „Neusser Fenster“ zuzulassen. Außerdem ist der Messpunkt für den Gewerbe- und Verkehrslärm im Innenraum festzulegen. Derzeit wird vor dem Gebäude der Lärmpegel gemessen, egal wie viel Lärm im Innenraum wahrnehmbar ist. Die Kommunen sollten zudem stärker die Möglichkeit der Ausweisung von „Urbanen Gebieten“ nutzen.

## 14. Umbau von Büroimmobilien erleichtern

Der ZIA fordert, flexible Rahmenbedingungen für den Umbau von Büroimmobilien. vielerorts sind Büroimmobilien in die Jahre gekommen oder fallen leer. Um diese zukunftsweisend umbauen zu können, beispielsweise auch zu Mixed-Use-Immobilien, sind flexiblere Rahmenbedingungen erforderlich. Die Arbeitsstättenverordnung (ArbStättV) und die konkretisierenden Regeln für Arbeitsstätten (ASR) bilden spätestens seit der Corona-Pandemie die neue Arbeitswelt nicht mehr vollständig ab. Zu starre und teils veraltete Auflagen führen dazu, dass der Bürobestand nicht oder nicht wirtschaftlich oder ökologisch an zeitgemäße Anforderungen angepasst werden kann. Auch Büroneubauten und andere Nutzungsklassen, die als Büros mischgenutzt werden sollen, unterliegen diesen Vorgaben. Im Zweifel wird die Fläche nicht effizient genutzt, was nicht im Sinne der Nachhaltigkeit ist. Die Vorgaben schränken auch eine potenzielle Drittverwertbarkeit von Büroimmobilien ein. Die Vorgaben der ArbStättV und ASR müssen kritisch überprüft, modernisiert und flexibilisiert werden.

Anstelle starrer, teilweise nicht mehr nachvollziehbarer Vorgaben müssen flexible Korridore treten, die praxistauglich sind. Die aktuellen Anforderungen z. B. für lichte Raumhöhen oder die Unterscheidung zwischen Gruppen- und Großraumbüros sind in Zeiten hybrider Arbeitsweisen für Büroimmobilien nicht mehr zeitgemäß und verhindern, dass Räume geöffnet und in Kommunikationsflächen umgewandelt werden können. Auch auf europäischer Ebene gibt es Anpassungsbedarf. Denn die ArbStättV und die ASR setzen EU-Recht wie die Richtlinie 89/654/EWG (Arbeitsschutzrahmenrichtlinie) um, die seit über 30 Jahren nicht substantiell geändert wurde. Insofern sollte die Bundesregierung auf eine Modernisierung der EU-Richtlinie drängen und sich für eine Änderung der ArbStättV eng mit den Ländern abstimmen, die im Bundesrat zustimmen müssen.



Foto: The Shelf Berlin, Copyright: Pandion



Copyright: Daniel Förste

## V. Für eine aktive Baulandpolitik in den Innenstädten

### Hintergrund

Die Bauland- und Grundstückspreise in den Innenstädten, Stadtteil- und Ortszentren sind trotz schrumpfenden Bruttogrundflächen und Leerstand weiterhin sehr hoch. Es gibt nur wenig sofort bebaubare Flächen und die Nachnutzung von vorgennutzten, kontaminierten Flächen ist aufgrund der zusätzlichen Kosten durch Altlasten aufwendig. Vielfach werden kommunale Flächen nicht frei vergeben, sondern von den Kommunen als Reserve vorgehalten, was zusätzlich zu einer Verknappung des raren Guts Fläche führt. Zudem verhindern häufig fehlende Haushaltsmittel und knappe personelle Ressourcen ein effizientes kommunales Flächenmanagement.

### Stand der aktuellen Diskussion

Bereits seit längerem betreiben der Bund, die Länder und viele Kommunen eine aktive Baulandpolitik zur Bereitstellung von Bauflächen. Der Bund hat dafür das „Zweite Gesetz zur Änderung des Raumordnungsgesetzes und anderer Vorschriften“ (ROGÄndG) erlassen, das eine bessere Verzahnung von Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren gewährleisten soll. Außerdem ist ein „Leitbild Flächen“ bundesweit in der Diskussion. In den Kommunen existieren jeweils eigene strategische Ansätze einer Baulandentwicklung. Am bekanntesten sind dabei die Baulandmodelle größerer Kommunen, wie die Sozialgerechte Bodennutzung (SoBoN) in München.



Copyright: Degewo

## Was ist zu tun?

### **15. ZIA-Forderung: Erwerb und Zwischenerwerb durch Kommunen auf strategische Schlüsselgrundstücke begrenzen und aktives Flächenmanagement betreiben**

Der ZIA fordert eine gesamtstädtische Flächenstrategie und ein digitales Flächenmanagement durch die Kommunen vorzunehmen. Städte und Gemeinden sollten sorgsam mit dem kommunalen Erwerb und Zwischenerwerb von Grundstücken umgehen. Er sollte nur zur Vorbeugung von Fehlentwicklungen dienen und nur umgesetzt werden, wenn neue Investitionen angeschoben werden oder wenn sich Eigentümer nicht in Verfahren einbeziehen lassen.

Gleichzeitig gilt es, das kommunale Leerstands- und Liegenschaftsmanagement im Sinne eines aktiven und vorausschauenden Flächenmanagements zu stärken, indem z.B. ein digitales, und transparentes Flächenkataster eingeführt wird, das als Arbeits- und Kommunikationsplattform standort- und eigentümerbezogene sowie immobilienpezifische Parameter umfasst und es so ermöglicht, realistische Nachnutzungsmöglichkeiten rasch abzuleiten. Das Flächenkataster dient darüber hinaus gleichzeitig dem Innenstadt-Monitoring.



Foto: Kwartierwerk Köln, Copyright: BPD

### **16. ZIA-Forderung: Auf aufwendige Konzeptverfahren für die Innenentwicklung verzichten**

Der ZIA fordert, gemeinsam auf Bundesebene neue Wege zu erarbeiten, um die Hürden für die Wettbewerbsteilnahme bei der innerstädtischen Grundstücksentwicklung zu senken. Der ZIA schlägt vor, Wettbewerbe durch externe Büros oder Berater professionell zu begleiten und umzusetzen. Der ZIA fordert, eine auskömmliche Aufwandsentschädigung auch für die Teilnehmenden vorzusehen, die nicht gewinnen. Diese sollte in Relation stehen zu den geforderten Unterlagen und Beiträgen.

Seit längerem gibt es die Forderung, dass Kommunen ihre Flächen nicht an den Höchstbietenden verkaufen sollen, sondern Bauland im Rahmen von Konzeptwettbewerben vergeben werden soll. In der Praxis zeigt sich, dass die durchgeführten Konzeptionswettbewerbe häufig für die Teilnehmenden aufwendig und kostenintensiv sind. So müssen Unternehmen hohe Investitionen für Vorplanungen tätigen. Obwohl das Anliegen einer qualitativ hochwertigen Stadtplanung auf der Grundlage von Wettbewerben zu begrüßen ist, erweisen sich diese als echte Investitionshindernisse.



Copyright: Pixabay

### **17. ZIA-Forderung: Flächen in Bauleitplanung für die Citylogistik ausweisen**

Der ZIA fordert, in integrierten Stadtentwicklungskonzepten und bei der Bauleitplanung Flächen für City-Logistik auszuweisen.

Durch die Digitalisierung und den zunehmenden Onlinekauf wächst der Anteil an innerstädtischen Warenlieferungen weiter. Die City-Logistik Dienstleister haben ganz andere Flächenanforderungen, was Erreichbarkeit, aber auch die Flächenproduktivität anbetrifft. Deswegen fehlen Flächen an den geeigneten Standorten. Oft sind die genutzten Flächen nicht geeignet, um Waren gut verteilen zu können. Nachteilig sind zudem die unterschiedlichen baulichen Anforderungen an die Lagerstätten der Waren. Selbst bei Lebensmittelhändlern bedarf es der Unterscheidung zwischen frischer City-Logistik, haltbaren ungekühlten Produkten, Non-Food und ultrafrischen Produkten.

## VI. Innenstädte fit machen für Klimaschutz und Klimaanpassung

### Hintergrund

Zu heiße (und damit zu feuchte) Städte sind ein soziales, gesundheitspolitisches wie auch volkswirtschaftliches Problem und mit hohen Folgekosten verbunden, die die Lebensqualität und das wirtschaftliche Handeln stark beeinflussen. Die Auswirkungen von starker Hitze sowie Regen und Überschwemmungen verursachen hohe Schäden an Gebäuden. Im Jahr 2023 ergaben sich insgesamt in Deutschland über 80 Milliarden Euro Schäden durch Starkwetterereignisse. Darüber hinaus sind immense Investitionen und weitreichende bauliche und technische Veränderungen notwendig, um die Klimaziele des Abkommens von Paris zu erreichen. Finanzierungen und erfolgreiche Realisierungen hängen dabei erneut von geeigneten politischen Rahmenbedingungen ab. Unklar ist das Zusammenwirken zwischen Gesetzen und Verordnungen auf Landes-, Bundes- und europäischer Ebene. Beispielsweise gelten die Vorgaben des Klimaschutzgesetzes (KSG) und der EU-Taxonomie wie des Gebäudeenergiegesetzes und der kommunalen Wärmeplanung gleichermaßen, ohne wirklich aufeinander abgestimmt zu sein.

### Was ist zu tun?

#### 18. ZIA-Forderung: Klimaanpassungsmaßnahmen im Stakeholder Dialog abstimmen

Der ZIA fordert, einen Abgleich der gesetzlichen Vorgaben und Indikatoren des Klimaanpassungsgesetzes, der Nachhaltigkeitskriterien der Finanzinstitute und brancheninternen Zertifizierungen vorzunehmen, um Rechtssicherheit und Planbarkeit für die erforderlichen Klimaanpassungsmaßnahmen in den Innenstädten auch für die Immobilienwirtschaft sicherzustellen.

Darüberhinausgehend fordert der ZIA, jeweils eine Kostenkontrolle der Klimaanpassungsmaßnahmen vorzunehmen, auch mit Blick auf die Grenzkosten. Der Bund sollte kongruente und schlanke Instrumente zur Messung der Zielerreichung auf Basis des einheitlichen Rechtsrahmens erarbeiten und einführen.

#### 19. ZIA-Forderung: Klimainseln in den Innenstädten schaffen

Der ZIA fordert für eine ausreichende Grün- und Freiraumgestaltung der öffentlichen Räume in den Innenstädten zu sorgen. Es gilt konkrete Maßnahmen für die Grünflächenentwicklung zu ergreifen. Dabei gilt es stets, für ausreichend schattige Plätze im Freien zu sorgen, und die Entwicklung von Wind und Stürmen mitzubetrachten. Der ZIA unterstützt das Schwammstadtprinzip, wonach Straßen und öffentliche Räume so auszugestaltet sind, dass das Regenwasser nicht nur bestmöglich versickert, sondern auch aufgenommen, lokal gespeichert und genutzt werden kann.

Ein intelligentes Parkraummanagement sorgt für eine bessere Nutzung des öffentlichen Raums. Es kann ermöglichen, nicht mehr benötigte Parkplätze umzugestalten, beispielsweise zu Grünflächen und so zur Reduktion des Temperaturanstiegs in den Innenstädten beitragen.

Der ZIA fordert, für eine flexible, vertikale und horizontale Grünflächengestaltung sowohl bei integrierten Stadtentwicklungskonzepten als auch Bauleitplanverfahren zu sorgen. Dach- und Fassadengrün tragen zu einer höheren Attraktivität und einer besseren Durchlüftung der Innenstädte und Stadtquartiere bei. Starre Vorgaben, auch zu Abstandsflächen im Bauordnungsrecht, hemmen innovative Entwicklungen.

Der ZIA regt an, durch den gezielten Mitteleinsatz von öffentlichen Fördermitteln zur Entsiegelung und einer intensiveren Begrünung von privaten Freiflächen Anreize für eine effektive innerstädtische Grün-Strategie zu setzen.



Copyright: Pixabay



Copyright: Pixabay



Copyright: Pixabay



Copyright: Pixabay

## VII. Steuerliche Maßnahmen sowie notwendige Förderungen zur Transformation der Innenstädte

### Hintergrund

Angesichts der aktuellen multiplen Krisen und den hieraus erwachsenden wirtschaftlichen Herausforderungen für die Akteure der Immobilienbranche und der Bauwirtschaft erscheint es erforderlich, neue monetäre Anreize zu setzen. Studien, beispielsweise des IFW-Kiel, zeigen: Geringere Steuersätze bringen mehr Investitionen und vor allem mehr Bautätigkeit. Gleichzeitig führt dies zu einer Senkung der staatlich verursachten Kosten und senkt die finanziellen Belastungen durch Steuern und Abgaben.



Copyright: Pixabay

Ferner trägt die Anpassung des Steuerrechts beispielsweise in Bezug auf die Gebäudeabschreibungen zur Steigerung der nutzungsklassenübergreifenden Bautätigkeit sowie der Förderung von energetischen Sanierungsmaßnahmen bei. Hier könnten beispielsweise die Regelungen zu den anschaffungsnahen oder den nachträglichen Anschaffungs- und Herstellungskosten angepasst werden.

Zudem braucht es ausreichend dimensionierte, langfristig angelegte und damit verlässliche Förderinstrumente. Kurz laufende Projekte wie Pop-Up Stores haben einen guten Beitrag zur Aufwertung und Vernetzung geschaffen, sind aber kein Allheilmittel. Dauerhafte Strukturen müssen nun die Kommunen bei den anstehenden Transformationsprozessen und Sanierungsmaßnahmen unterstützen. Andererseits sollten sie auch für privatwirtschaftliche Akteure andockfähig und nutzbar sein.

### Stand der aktuellen Diskussion

Mit dem Wachstumschancengesetz hat der Gesetzgeber aktuell die befristete Wiedereinführung der degressiven Gebäude-AfA beschlossen (§ 7 Abs. 5a Einkommensteuergesetz (EStG)). Allerdings ist die Anwendung auf den Wohnungsbau beschränkt. Ebenfalls wurde die Sonderabschreibung für den Mietwohnungsneubau nach § 7b EStG angepasst und verlängert.



Copyright: Pixabay

Die Städtebauförderung wurde im Jahr 2020 reformiert und von sechs auf drei Programme reduziert und flexibler ausgestaltet. Im letzten Jahr ist erstmals eine mehrjährige Verwaltungsvereinbarung unterzeichnet worden. Für die Programme der Städtebauförderung stehen im Bundeshaushalt 2024 weiterhin insgesamt 790 Millionen Euro zur Verfügung. Mit dem Bundesprogramm „Zukunftsfähige Innenstädte und Zentren“ (ZIZ) hat der Bund für die Jahre 2022 bis 2025 ein eigenes Förderinstrument zur Entwicklung von Innenstädten, Ortskernen und Zentren eingeführt. Dieses flankiert die Programme der Bund-Länder-Städtebauförderung. Allerdings ist dieses Programm haushälterisch nur bis 2025 abgesichert.

### Was ist zu tun?

#### **20. ZIA-Forderung: Die Grunderwerbsteuerbelastung zurückführen und die Grunderwerbsteuer befristet aussetzen**

Die Grunderwerbsteuer stellt neben anderen Aufwendungen einen erheblichen Teil der Erwerbsnebenkosten einer Immobilie dar. Diese Kosten werden beim Verkauf eingepreist und verteuern die Immobilien und damit die Mieten. Eine Senkung würde insbesondere den preiswerten Wohnungsbau in der Innenstadt attraktiver machen. Der ZIA fordert einen temporären Verzicht auf Erhebung der Grunderwerbsteuer. Zumindest sollten alle Bundesländer ihre Grunderwerbsteuer bis 31. Dezember 2025 auf 3,5 Prozent reduzieren oder auf diesem Satz belassen.

## 21. ZIA-Forderung: Die degressive AfA auch für Investitionen in Gewerbe einführen

Aufgrund der aktuellen Transformationskosten in den Innenstädten sind zusätzliche Investitionsanreize und steuerliche Maßnahmen erforderlich, um dem Rückgang der Investitionstätigkeit entgegenzusteuern. Der ZIA fordert, eine degressive Abschreibung für Gewerbeimmobilien im Innenbereich zu ermöglichen, die in vergleichbarer Form wie beim Wohnungsbau erfolgt. Es gilt, eine degressive AfA für Gewerbeimmobilien einzuführen, um zu Beginn höhere Abschreibungen auf Anschaffungs- oder Herstellungskosten für das Gebäude vornehmen zu können.

## 22. ZIA-Forderung: Innenstadttransformationsfond einrichten

Der ZIA fordert, dass die Innenstadtsofortprogramme des Bundes und der Länder durch Einrichtung eines neuen revolvingierenden Innenstadttransformationsfond verstetigt werden. Ein revolvingierender Innenstadttransformationsfond hat den Vorteil, dass privatwirtschaftliche Akteure in Kooperationen mit den Kommunen Investitionen in den öffentlichen Raum in der Innenstadt kofinanzieren können. Ein solcher revolvingierender Innenstadttransformationsfond sollte regelmäßig evaluiert werden, um für den bestmöglichen Mitteleinsatz zu sorgen.

Ein Innenstadttransformationsfond ermöglicht eine Schwerpunktsetzung auf ein Innenstadtmanagement und ein proaktives Flächen- und Leerstandsmanagement. Beides ist besonders hilfreich, um vorhandene personelle Kapazitätsengpässe in den Verwaltungen schnell abzufedern und das dringend erforderliche professionelle Projektmanagement für die Umsetzung der identifizierten Maßnahmen und Projekte langfristig zu implementieren.

Für den Innenstadttransformationsfonds sind ein mittelfristiger Finanzrahmen von ca. 5 Jahren und flexible Rahmenbedingungen bezüglich des Eigenanteils vorzusehen, der Kombinationen mit anderen Städtebauförderprogrammen ermöglicht. Zudem sollte es möglich sein, Maßnahmen zur kommunalen Wärmeplanung und Klimaanpassung mit zu berücksichtigen.

## 23. ZIA-Forderung: Städtebauförderung weiterentwickeln

Angesichts der notwendigen Transformation der Innenbereiche ist eine Erhöhung der Städtebaufördermittel mit dem Ziel von 1,5 Milliarden Euro Fördermittel pro Jahr vom Bund und eine entsprechende Untersetzung in den Ländern dringend erforderlich. Bei den Bewilligungs- und Abrechnungsverfahren sollte die Städtebauförderung effizienter gestaltet werden, damit der Mitteleinsatz möglichst schnell vor Ort wirkt. Das Instrument des Verfügungsfonds muss gestärkt werden. Dafür sollten die Rahmenbedingungen verbessert werden, indem das Gesamtvolumen erhöht und der erforderliche Anteil privater Akteure begrenzt wird. Wichtiges Thema ist weiterhin die Innenstadtentwicklung, um deren Anziehungskraft zu erhalten und zu stärken. Dazu müssen Bund und Länder die Fördermittelantragsverfahren verschlanken und entbürokratisieren, sodass innovative Ansätze ermöglicht werden. Die Förderinstrumente zur Stabilisierung und Entwicklung von Innenstädten und Zentren sind zu bündeln und langfristig institutionell und finanziell abzusichern.



Copyright: Pixabay



Copyright: Degewo

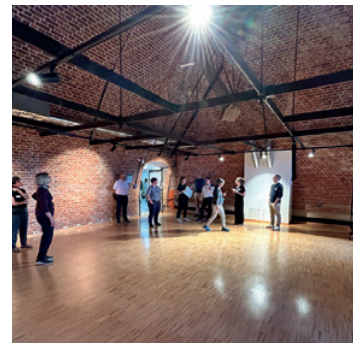


Foto: Neue Mälzerei, Copyright: Daniel Förste

Wir danken der interdisziplinär zusammengesetzten Arbeitsgruppe für die Beiträge und vor allem dem Vorsitzenden Harald Ortner (HBB Hanseatische Betreuungs- und Beteiligungsgesellschaft mbH) für die Leitung der Arbeitsgruppe. Der Kreis ist überzeugt: Moderner Handel mit Erlebnischarakter, innerstädtisches Wohnen, ein funktionierendes Gemeinwesen, die Ansiedlung von

Handwerk und urbaner Produktion, Co-Working-Spaces, Bildungseinrichtungen und eine vielfältige Kultur-, Club- und Kreativszene – all diese Nutzungsformen machen die vielfältige, europäische Stadt der Zukunft aus, in der darüber hinaus die Menschen von einem umwelt- und stadtverträglichen Mobilitätsmix profitieren.

## Ansprechpartner

### Gunther Adler

Stellvertretender Hauptgeschäftsführer  
Telefon: +49 30 | 20 21 585 –30  
E-Mail: [gunther.adler@zia-deutschland.de](mailto:gunther.adler@zia-deutschland.de)

### Tine Fuchs

Abteilungsleiterin Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen  
Telefon: +49 30 | 20 21 585 – 25  
E-Mail: [tine.fuchs@zia-deutschland.de](mailto:tine.fuchs@zia-deutschland.de)

### Daniel Förste

Referent für Stadtentwicklung  
Telefon: +49 30 | 20 21 585 – 26  
E-Mail: [daniel.foerste@zia-deutschland.de](mailto:daniel.foerste@zia-deutschland.de)

## Herausgeber

### ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e. V.

#### Hauptstadtbüro

Leipziger Platz 9  
10117 Berlin

Telefon: +49 30 | 20 21 585 – 0

E-Mail: [info@zia-deutschland.de](mailto:info@zia-deutschland.de)  
[www.zia-deutschland.de](http://www.zia-deutschland.de)

#### Europabüro

3 rue du Luxembourg  
B-1000 Brüssel

Telefon: +32 | 2 550 16 14

Lobbyregister: R002399  
EU-Transparenzregisternummer: 34880145791-74

Stand: 07.05.2025



### Der ZIA

Der Zentrale Immobilien Ausschuss e.V. (ZIA) ist der Spitzenverband der Immobilienwirtschaft. Er spricht durch seine Mitglieder, darunter 33 Verbände, für rund 37.000 Unternehmen der Branche entlang der gesamten Wertschöpfungskette. Der ZIA gibt der Immobilienwirtschaft in ihrer ganzen Vielfalt eine umfassende und einheitliche Interessenvertretung, die ihrer Bedeutung für die Volkswirtschaft entspricht. Als Unternehmer- und Verbändeverband verleiht er der gesamten Immobilienwirtschaft eine Stimme auf nationaler und europäischer Ebene mit Präsenz in Brüssel, Wien und Zürich – und im Bundesverband der deutschen Industrie (BDI).

Präsidentin des Verbandes ist Iris Schöberl.

MEHR ZUM THEMA

STADTENTWICKLUNG





**Broschüre als PDF herunterladen:**  
<https://zia-deutschland.de/stadtentwicklung/>