



Deutscher  
Städte- und Gemeindebund

## ***Herausforderung Innenstadt***

### ***Die Kommune in der Krise: Spagat zwischen Finanzmisere und Be- wahrung städtischer Vitalität***

Statement von Roland Schäfer  
Bürgermeister der Stadt Bergkamen und  
1. Vizepräsident des Deutschen Städte-  
und Gemeindebundes

anlässlich der 10. Handelsblatt-Jahrestagung  
„Immobilienmärkte in Bewegung“

am  
13. – 15. Mai 2003  
Düsseldorf

[www.dstgb.de](http://www.dstgb.de)  
[www.schaefer-bergkamen.de](http://www.schaefer-bergkamen.de)

## I. Ausgangslage

Die Innenstadt ist einer der wichtigsten Schlüsselfaktoren für die weitere Entwicklung einer Kommune. Eine attraktive Innenstadt ist für die Zukunft einer Stadt von entscheidender Bedeutung. Diese zu erhalten und zu entwickeln muss daher ein Kernanliegen jeder verantwortungsvollen Kommunalpolitik sein. Die eigene Bürgerschaft definiert häufig ihr Bild der Kommune, der Kommunalpolitik und der Kommunalverwaltung über die positive oder negative Bewertung des Stadtzentrums ihrer Heimatgemeinde.

Umgekehrt ist auch die Kommune für den Einzelhandel und die Immobilienbesitzer unverzichtbar, denn nur sie kann die stadtplanerischen Rahmenbedingungen setzen bzw. beeinflussen.

## II. Finanznot der Kommunen

Die Gefahren für Kommunen und damit insbesondere auch für die Stadtzentren sind jedoch unübersehbar. Die Städte und Gemeinden befinden sich in der schwersten **Finanzkrise** seit Gründung der Bundesrepublik. Im Jahr 2003 erwarten die Kommunen ein Finanzierungsdefizit von 10 Milliarden €. Die Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben wird immer größer. Ein Ende ist nicht abzusehen. In den Kommunen brechen die Steuereinnahmen weg, die Ausgaben für soziale Leistungen steigen weiter an. Viele Städte und Gemeinden müssen bereits ihre Personalkosten durch Kassenkredite finanzieren.

Die **kommunalen Investitionen** sind in den vergangenen zehn Jahren um mehr als 30 % zurückgegangen. Die Städte und Gemeinden sind nicht mehr in der Lage, dringend notwendige Reparaturarbeiten ihrer Immobilien zu bezahlen, geschweige denn die Infrastruktur zu modernisieren. Dies trifft auch die innerstädtischen Fußgängerzonen. Der Verfall der Investitionen hat katastrophale Auswirkungen auf die lokale und regionale Wirtschaft und damit den örtlichen Ar-

beitsmarkt. Ohne Stärkung der kommunalen Investitionen wird es keinen Wirtschaftsaufschwung geben.

Das Deutsche Institut für Urbanistik in Berlin beziffert in einer Untersuchung den **Investitionsbedarf** der Städte und Gemeinden bis zum Jahre 2009 auf mehr als **660 Milliarden €**.

Den Städten und Gemeinden fehlt zur Durchführung dieser Investitionen der elementarste Handlungsspielraum. Da das Haushaltsrecht den Kommunen eine hohe Verschuldung untersagt, sind die Städte und Gemeinden gezwungen, ihre Investitionen weiter zu reduzieren. Kommunale Investitionen in den Innenstädten und Ortskernen sind kaum noch leistbar.

### **III. Entwicklung des innerstädtischen Handels**

Erschwerend hinzu kommt für die Entwicklung der Innenstädte die z. T. desolate Situation des Einzelhandels. Trotz aller Anstrengungen, die die Kommunen in den letzten Jahren zur Erhaltung der Attraktivität der Innenstädte und Ortskerne unternommen haben, sind die Zeichen des Strukturwandels in den meisten Städten und Gemeinden unübersehbar. Dienstleistung und Service stehen vor Handel und Versorgung. Die Attraktivität und die Einkaufsatmosphäre entscheiden heute im Kampf um den Kunden.

Für viele Kommunen hält der Trend des **Ausblutens der Zentren** unvermindert an. Dies ist in erster Linie auf einen Wandel sowohl im Verkaufs- wie auch im Kaufverhalten zurückzuführen. Die Stichworte sind bekannt: Suburbanisierung, Gefährdung durch die „Grüne Wiese“, Erlebniseinkauf; aber auch zunehmend die Möglichkeiten der Bürger, in anderen Handelsformen einzukaufen. Beispielhaft zu nennen sind der elektronische Einkauf, die Verbreiterung des Sortiments in Tankstellen, der Einkauf in den Shopping-Malls der Großstadtbahnhöfe oder neue Formen wie Factory-Outlet-Center.

Auch die anhaltende Filialisierung des Einzelhandels und die Zunahme der Discounter kann zum Attraktivitätsverlust unserer Innenstädte beitragen.

Zugleich bemängeln die Bürger häufig eine fehlende Wohnqualität im Stadtzentrum, zunehmende Verkehrsprobleme und Parkplatznot sowie fehlende Sicherheit und Sauberkeit in den Innenstädten. Wenn zugleich die Städte und Gemeinden selbst einfachste freiwillige Leistungen für beispielsweise Büchereien oder Jugendarbeit nicht mehr aufrechterhalten können, wenn Schulen, Wege, Plätze verfallen, droht – zumindest mittelfristig – die Entfremdung der Bürger von ihrer Stadt.

#### **IV. Demografischer Wandel**

Deshalb ist es wesentlich, dass sich die Städte und Gemeinden aktiv der Herausforderung Innenstadt auch unter Berücksichtigung neuerer Entwicklungen stellen.

Hierzu gehört insbesondere die immer wichtiger werdende **demografische Entwicklung**.

Nach neuesten Untersuchungen werden im Jahr 2050 voraussichtlich 10 – 12 Mio. Menschen weniger in Deutschland leben. Von dieser Entwicklung sind nicht nur die Kommunen in den neuen Ländern, die aber allein seit dem Jahre 1990 größtenteils durch Abwanderung 1,5 Mio. Einwohner verloren haben, betroffen. Auch für die Städte des Ruhrgebiets wird bspw. allein bis zum Jahre 2015 ein Bevölkerungsrückgang von bis zu 8 % prognostiziert.

Hinzu kommt der wachsende Anteil älterer Menschen. So ist davon auszugehen, dass im Jahr 2050 von den verbleibenden 70 Mio. Einwohnern in Deutschland mehr als ein Drittel über 60 Jahre alt sein wird. Nach einer Untersuchung der Bertelsmann-Stiftung steigt

bspw. in Dortmund allein bis zum Jahr 2010 die Zahl der über 80-jährigen Menschen um 50 %.

Eine aktive Gestaltung des demografischen Wandels, die insbesondere die Themen Bauen und Wohnen, Kindergärten, Schulen, Gesundheitswesen, aber auch Pflegeinfrastruktur, erfasst, ist daher für eine zukunftsgerichtete Stadtentwicklung unabdingbar.

## V. Stärkung der Stadtkerne

Zentrales Ziel einer nachhaltigen Innenstadtentwicklung muss aus Sicht des Deutschen Städte- und Gemeindebundes die **Stärkung der Stadtkerne** als ökonomisches und soziales Zentrum sein. Hierzu ist eine Attraktivitätssteigerung für den Handel, die Kunden und die Allgemeinheit unabdingbar.

Während es für den Handel wesentlich ist, die Qualität des Angebots und der Beratung, die Kundenorientierung – beispielsweise durch einheitliche Öffnungszeiten, Vergütung von Parkgebühren, das Angebot einer Gepäckaufbewahrung oder einer Kinderbetreuung - und Durchführung von Sonderaktionen zu verbessern, muss ein zentrales Anliegen der Kommunen die Aufwertung des öffentlichen Raums einschließlich der Verbesserung der Sicherheit und der Sauberkeit in den Innenstädten sein.

Angesichts der kommunalen Haushaltslage wurden insbesondere die Innenstadt und der öffentliche Raum in der Vergangenheit häufig vernachlässigt. Diese gilt es „instand zu setzen“ und zeitgemäß zu gestalten. Dazu gehört:

- Eine sinnvolle Nutzungsmischung:  
Der Mischung von Wohnen, Arbeiten, Handel, Kultur und Erlebnis- in der Verbindung von privaten und von kommunalen Angeboten - kommt eine herausragende Bedeutung für lebendige Innenstädte zu.
- Gestaltung der Fußgängerzonen:  
Hierzu gehört die regelmäßige Erneuerung der Tiefbau- und Hochbaueinrichtungen, Sitzgelegenheiten und Kinderspielmöglichkeiten. Wichtig ist auch die Nutzung des öffentlichen Raums für städtische Kultur- und Unterhaltungsevents, um immer wie-

der Anziehungspunkte zu schaffen.

- Chancengleichheit zwischen Innenstadt und „Grüner Wiese“:

Zu denken wäre bspw. an differenzierte Ladenöffnungszeiten. Um eine Belebung der Ortskerne und Innenstädte zu erreichen, sollte es den Kommunen erlaubt sein, zwischen den Stadtzentren und Ortskernen einerseits und nicht integrierten Standorten andererseits die Ladenöffnungszeiten unterschiedlich zu regeln und etwa eine Verlängerung unabhängig von der konkreten Einzelhandelsform nur auf Innenstädte und Ortskerne zu beschränken.

- Umsetzung von innerstädtischen Verkehrskonzepten

Die Innenstädte müssen erreichbar sein. Der Pkw ist und bleibt sowohl aus Sicht des Kunden als auch aus Sicht des Handels ein wichtiges Verkehrsmittel. Zugleich ist ein leistungsfähiger ÖPNV unverzichtbar.

Von ganz zentraler Bedeutung sind ausreichende Parkplatzangebote in zumutbarer Entfernung und zu bezahlbaren Gebühren. Eine sinnvolle Ausschilderung kann dem frustrierenden Parkraum-Suchverkehr abhelfen.

- Ordnungsrechtliche Sicherheitsmaßnahmen

Die Bürgerinnen und Bürger müssen sich in den Innenstädten sicher fühlen. Hierzu gehören neben dem Abbau sog. Angst-Räume insbesondere auch Maßnahmen, um eine Verwahrlosung der Innenstädte zu vermeiden.

Saubere, gepflegte und attraktive Innenstädte tragen maßgeblich zum Sicherheits- und Wohlfühl der Bürger und Besucher bei.

Bei allen können gerade mittlere und kleinere Städte und Gemeinden ihre Standortvorteile nutzen. Ihrer gewachsenen – z. T. historischen – Stadt- und Ortskerne und die damit verbundene unverwechselbare besondere Atmosphäre bilden einen nicht zu unterschätzenden Vorteil gegenüber der „Grünen Wiese“ und nicht integrierten Standorten an Stadträndern. Diese sollten bspw. durch das Herausarbeiten regionaler und örtlicher Besonderheiten bewusst genutzt werden.

## VI. Gemeinsames Vorgehen

Die Stärkung der Innenstadt kann eine Kommune jedoch nicht alleine erreichen. Eine Innenstadt lebt und fällt mit der Identifikation ihrer Bürger und des Engagement des örtlichen Handels. Um dies dauerhaft herzustellen, bedarf es eines **gemeinsamen Vorgehens** von Kommunen, Bürgerschaft, Handel und Verbänden. Hierzu kann insbesondere die Erstellung eines „**Entwicklungsleitbilds Innenstadt**“, in dem kurz-, mittel- und langfristige Projekte und Ziele formuliert, aber auch kontrolliert werden, gehören. Die breite Mischung von Funktionen, die eine attraktive Innenstadt bieten muss, bedingt dabei, dass Entwicklungskonzepte nur dann dauerhaften Erfolg versprechen, wenn sie von vielen Akteuren mit ganz unterschiedlichen Motiven getragen werden. Der Stadt kommt dabei eine zentrale Moderatorenrolle zu.

Landesweite Aktionen zur Stärkung der Zentren, die als Public-Private-Partnership-Projekte organisiert sind, wie beispielhaft die nordrhein-westfälische **Aktion „Ab in die Mitte“**, an der auch die Stadt Bergkamen dreimal erfolgreich teilgenommen hat, haben sich dabei als sehr hilfreich erwiesen. Hierbei konnte die Erfahrung gemacht werden, dass sich diese Aktion besonders für kleinere und mittlere Städte und Gemeinden eignet, da die - notwendige – umfassende Einbindung von Bürgern und Handel hier wesentlich besser und umfassender möglich ist als in Großstädten.



Über das Ziel einer zukunftsweisenden Innenstadtentwicklung muss zwischen den beteiligten Gruppen Einigkeit bestehen. Ohne die Kooperation und die Ressourcen aller Akteure geht es nicht.

Dabei spielen **neue Kooperationsformen** eine besondere Rolle. Zu denken ist sowohl an interkommunale Zusammenarbeit wie auch an Kooperationen zwischen öffentlicher Hand, Bürgern und der Privatwirtschaft. Beide Varianten bieten zahlreiche Möglichkeiten und Vorteile.

So können im Rahmen der **interkommunalen Zusammenarbeit** gemeinsame Ziele und Handlungskonzepte entwickelt und abgestimmt werden. Dabei sollten wir uns an die Grundprinzipien der Französischen Revolution erinnern: Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit sollten auch bei der interkommunalen Zusammenarbeit im Vordergrund stehen. Nur wenn keine der beteiligten Kommunen verliert, können gemeinsame Ziele und Konzepte auf Dauer erfolgreich umgesetzt werden.

Erfolg versprechen auch Konzepte auf der Basis von **Public-Private-Partnership**. Die „verkaufte Stadt“, bei der nur noch der jeweilige Investor die Planung bestimmt, kann und darf es jedoch nicht geben. Nicht zuletzt angesichts der kommunalen Finanzmisere muss jedoch das Blickfeld sehr viel stärker für Partnerschaften zwischen der Kommune einerseits und dem Handel und der Wirtschaft andererseits geöffnet werden. PPP-Modelle sollten jedoch nicht vorrangig als reine Finanzierungsmodelle verstanden werden, sondern als langfristige Geschäftsmodelle zur Effizienzsteigerung. Für das Gelingen einer PPP ist daher für eine klare Verteilung sowohl der Risiken wie auch der Vorteile zu sorgen.

Nur der Aufbau verlässlicher und dauerhafter Kooperationen zwischen der Kommune und dem Handel unter Einbindung der Bürger macht unsere Innenstädte zu Orten mit hoher Lebens- und Aufenthaltsqualität.

## VII. Ausblick

Für eine mittel- und langfristige Verbesserung der Situation sind auch **Bund und Länder** gefordert:

Zum einen brauchen die Städte und Gemeinden eine deutliche Reduzierung der kommunalen Leistungsverpflichtungen, zum anderen eine Stabilisierung ihrer Einnahmen.

Lebenswerte Städte und Gemeinden werden wir nur dann erhalten bzw. wieder gewinnen, wenn wir die stetig steigenden **Soziallasten** der Kommunen drastisch **reduzieren**.

Niemand will den Sozialstaat abschaffen. Aber die Politik muss deutlich machen, dass der Sozialstaat nur das verteilen kann, was er zuvor vom Bürger über Steuern und Abgaben eingenommen hat. Und sie muss entsprechend handeln.

Zusätzlich brauchen wir eine **Reform des kommunalen Steuersystems**.

Der DStGB fordert deshalb eine „Modernisierung der Gewerbesteuer“, die geeignet ist, den Mängeln der inzwischen immer stärker ausgehöhlten Gewerbesteuer und dem drastisch sinkenden Steueraufkommen zu begegnen.

Auch die Entwicklung neuer Strategien, insbesondere hinsichtlich der Verknüpfung der **Förderpolitiken** mit neuen Kooperationsformen, sehen wir als wichtige Aufgabe des Bundes und der Länder an.

Eine Verstetigung der Städtebauförderung, dem Leitprogramm der Innenstadtentwicklung, auf hohem Niveau ist daher besonders wichtig. Dabei sollte aus Sicht des DStGB ein neuer Ansatz, der über den der klassischen Städtebauförderung hinausgeht, gewählt werden. Dabei müsste aus unserer Sicht eine Bündelung aller für eine Verbesserung der Innenstädte und Ortskerne vorhandenen Ressourcen und Programme, insbesondere in den Bereichen Soziales, Beschäftigung, Wirtschaft, Verkehr sowie bauliche und städtebauliche Erneuerung, im Vordergrund stehen.

Allein die Summe all dieser Maßnahmen, jeweils unter aktiver Einbindung der Bürger, des Handels und der übrigen Akteure kann die Innenstadt zu dem machen, was sie sein sollte, das unverwechselbare Markenzeichen der Stadt.