

Wiederbelebung von Innenstädten nachhaltig gestalten

Können Anmietungsfonds und Vorkaufsrecht unterstützen?

Zusammengefasst:

Anmietungsfonds und das kommunale Vorkaufsrecht können unter bestimmten Rahmenbedingungen wirksame Instrumente zur Wiederbelebung von Innenstädten mit Verödungstendenzen sein und vor allem zur Ansiedlung von nachhaltigen, gemeinwohlorientierten Konsumangeboten beitragen:

- Anmietungsfonds sollten mit entsprechenden Auswahlkriterien und nachhaltigkeitsorientierten Beratungsangeboten gekoppelt werden.
- Vorkaufsrecht kann bereits jetzt unter bestimmten Rahmenbedingungen zur Belebung von Innenstädten wirksam genutzt werden

Diese Instrumente können erfolgreich in übergreifende Strategien und weitere Maßnahmen eingebettet werden. Dieses Papier diskutiert anhand von Studien und Umfragen unter Kommunen die bisherigen Erfahrungen und Erwartungen mit und an diese Instrumente.

Insbesondere zur Wirkweise des kommunalen Vorkaufsrechts auf die Innenstadtentwicklung bedarf es allerdings weiterführender transdisziplinärer Forschung und juristischer Prüfungen.

Inhalt

Ausgangslage	2
Transformationshypothese	2
Herausforderungen	3
Kommunale Anmietungsfonds.....	4
Kommunales Vorkaufsrecht	6
Weitere Ansätze für lebendige Innenstädte und nachhaltige Konsumangebote	9
Politikempfehlungen	11
Impulse für die Kommunalpolitik	11
Handlungsmöglichkeiten für die Bundespolitik	11
Literaturverzeichnis.....	12

Ausgangslage

Innenstädte befinden sich derzeit aufgrund verschiedener aktueller Herausforderungen im Wandel. So haben es viele Geschäfte des stationären Einzelhandels in innerstädtischen Einkaufsstraßen schwer, mit der Konkurrenz durch den Onlinehandel mithalten zu können. Zudem werden vielfältige Nutzungsansprüche an Innenstädte gestellt und die Bedeutung konsumfreier Räume mit hoher Aufenthalts- und Lebensqualität in Innenstädten wird in Wissenschaft, Medien und Zivilgesellschaft diskutiert (vgl. u.A. Stadt:pilot #27 Lokale Demokratie, 2025, S. 10 ff.). Die ausschließlich konsumorientierte Ausrichtung von Innenstädten wird dabei vermehrt in Frage gestellt und Leerstände sowie das Fehlen konsumfreier Räume in den Innenstädten werden von Besucher*innen als unattraktiv wahrgenommen. Daher kann es lohnen, neue Nutzungsstrukturen und Einzelhandelskonzepte für eine integrierte Innenstadtentwicklung zu finden, die den Bedürfnissen unterschiedlicher Menschen entsprechen und auch aus Nachhaltigkeitssicht tragfähig sind.

Die (Wieder-)Belegung von (Gewerbe-)Leerständen ist allerdings für viele Kommunen eine große Herausforderung. Zwei kommunale Instrumente sollen daher in diesem Policy Paper hinsichtlich ihres Wirkungspotenzials zur Wiederbelegung von Innenstädten mit einem Fokus auf nachhaltige Konsumoptionen diskutiert werden: Die Bereitstellung sogenannter Anmietungsfonds und das Vorkaufsrecht einer Kommune für den Innenstadtbereich. Zu beiden Instrumenten gibt es bisher wenig veröffentlichte Evaluationen, sodass ihre tatsächliche Wirksamkeit und die dafür notwendigen Rahmenbedingungen noch nicht eindeutig sind. Anhand einer Literatur- und Desktoprecherche und einer kurzen, nicht repräsentativen **Kommunalbefragung**¹ wurden diese beiden Instrumente daher mit dem Ziel der Ableitung konkreter Handlungsempfehlungen genauer untersucht.

Transformationshypothese

Verschiedene Befragungen und Studien liefern Evidenz für die folgende Hypothese:

Die Ansiedlung nachhaltiger Konsumangebote sollte ein wichtiger Bestandteil einer Wiederbelegungsstrategie für Innenstädte und insbesondere der zentralen Einkaufsstraßen sein.

Die Studien zeigen die wachsende Bedeutung, die Konsument*innen nachhaltigen Konsumangeboten beimessen (CIMA Beratung + Management, 2022, S. 32 ff.). Der Trend zu nachhaltigen Konsumpraktiken sowie die Bereitschaft nachhaltiger zu konsumieren werden zum einen belegt durch die steigende Zahl von Vor-Ort-Angeboten (wie z.B. Repair-Cafés, Sharing und Tausch-Möglichkeiten)² und zum anderen durch Untersuchungen des Handelsverbands Deutschland (2022). Unsere eigene Befragung zeigt, dass von 80 Kommunen 43 angeben, dass sich in ihren zentralen Einkaufsstraßen und umliegenden Straßen nachhaltigkeitsorientierte Konsumangebote³ etablieren konnten. Wir werten das als Hinweis auf das **Erfolgspotenzial** nachhaltiger Konsumangebote in Innenstädten.

Im Rahmen des Forschungsvorhabens „Stadtzentren als Orte nachhaltigen Konsums“ (SONa) gingen wir daher davon aus, dass die Wiederbelegung von Stadtzentren mit Angeboten des nachhaltigen Konsums gleichzeitig eine **Antwort auf Verödungstendenzen** sein und dabei nachhaltige Konsumkulturen fördern und Orte der Gemeinschaft schaffen kann. In drei Pilotprojekten⁴ hat SONa diese Transformationshypothese erprobt und dabei das Verständnis über die Erfolgsfaktoren und Herausforderungen bei der Ansiedlung nachhaltiger Konsumangebote in den Innenstädten und deren Verstärkung geschärft.

Zum einen zeigen unsere Pilotprojekte in Duisburg, Schwentinal und Würzburg, dass nachhaltige Konsumangebote im Innenstadtbereich nachgefragt werden und sich Bürger*innen über diese ergänzenden Angebote freuen.⁵ Insbesondere in Schwentinal konnten wir darüber hinaus positive Effekte für das Gemeinwesen beobachten, da sich das Ladenlokal „TauschRausch“ während der Projektlaufzeit als ein Treffpunkt etablieren konnte und verschiedene Akteure und Akteurinnen im Stadtgebiet thematisch vernetzte. Die Pilotierung in Duisburg hat nicht zuletzt bei der umsetzenden kommunalen Wirtschaftsförderung – der Duisburg Business & Innovation – viele Impulse gesetzt, das Nachhaltigkeitsverständnis geschärft und zu einem wichtigen Kapazitätsaufbau beigetragen. Auch wenn der vom Zukunftshaus Würzburg im Rahmen der Pilotierung angebotene Abhol- und Lieferservice kaum genutzt wurde, zeigt auch das Zukunftshaus den wichtigen Beitrag, den nachhaltige Konsumangebote für die Qualität von Innenstädten leisten.

Zum anderen konnte SONa im Rahmen der Co-Evaluation der drei Pilotierungen aufzeigen, dass politisches Commitment bzw. Rückhalt in der Verwaltung, eine unkomplizierte Anschubfinanzierung und Unterstützungsstrukturen für den Zugang zu leerstehenden Ladenflächen wichtige Bedingungen für die Etablierung von nachhaltigen Konsumangeboten in Innenstädten sind. Diese Erkenntnisse aus den Pilotierungen wurden auch von anderen Kommunen im Rahmen unserer Kommunalbefragung gespiegelt. Als Erfolgsfaktoren für die Ansiedlung von nachhaltigkeitsorientierten Konsumangeboten werden hier vor allem folgende drei Punkte genannt:

- ▶ **Finanzielle Unterstützung:** z. B. im Rahmen des Programms Zukunfts-fähige Innenstädte und Zentren (ZIZ)⁶, generell in Form von Anmietungsfonds und sonstigen Mietvergünstigungen sowie anderen kommunalen Förderungen
- ▶ **Aktivitäten von Kommunen zur Aktivierung von Eigentümer*innen,** die Einzelhandels- und Zentrenkonzepte sowie niedrige Mieten in Nebenstraßen
- ▶ **Die vorhandene Nachfrage der Kundinnen und Kunden sowie gute Konzepte und engagierte Inhaber*innen** auf der Angebotsseite (inkl. der Aktivitäten sozialer Träger).

Herausforderungen

Eine der größten Herausforderungen für die Ansiedlung von nachhaltigen Konsumangeboten bleibt der Zugang zu entsprechenden Gewerbeflächen. Ein hohes Ausmaß an Leerstand, selbst in zentralen Einkaufsstraßen, korrespondiert nicht zwangsläufig mit einem realisierbaren, räumlichen Potenzial für nachhaltige Konsumangebote. Oft ist es für kommunale Akteure schwierig Zugang zu Eigentümer*innen zu erhalten, da komplexe oder konfliktbehaftete Situationen vorliegen oder kein Interesse an Nutzungen abseits von klassischem Einzelhandel, wie Reallaboren oder neuen Nutzungen (z. B. Wohnen) besteht. Da im Vergleich zum Wohnungsmietrecht im Gewerbemietrecht eine größere Vertragsfreiheit existiert, was sich auch auf die Mietpreisgestaltung auswirkt, können bei Gewerbemieten hohe Mietpreise erzielt werden und es bestehen geringe Eingriffs- und Steuerungsmöglichkeiten. Daher sind Gewerbeflächen für viele Eigentümer*innen finanziell besonders lukrativ. Zudem machen steuerliche Abschreibungsmöglichkeiten von Immobilien Leerstand zu einer gewinnbringenden Option⁷. Viele Eigentümer*innen profitieren von den bestehenden Bedingungen und stehen Veränderungen skeptisch gegenüber. Um trotz dieser Ausgangslage Leerstände zu beleben, haben Kommunen verschiedene Instrumente zur Hand, die von informeller Ansprache und Sensibilisierung bis hin zu rechtlichen Instrumenten reichen⁸.

Teil einer ganzheitlichen Strategie können Anmietungsfonds und das kommunale Vorkaufsrecht sein, die neben vielen weiteren Instrumenten Teil einer Strategie zur kurz- bis mittelfristigen Belegung von Leerständen sein können. Ergebnisse zu diesen Instrumenten aus der Literatur- und Desktoprecherche sowie der Umfrage werden im Folgenden vorgestellt.

Kommunale Anmietungsfonds

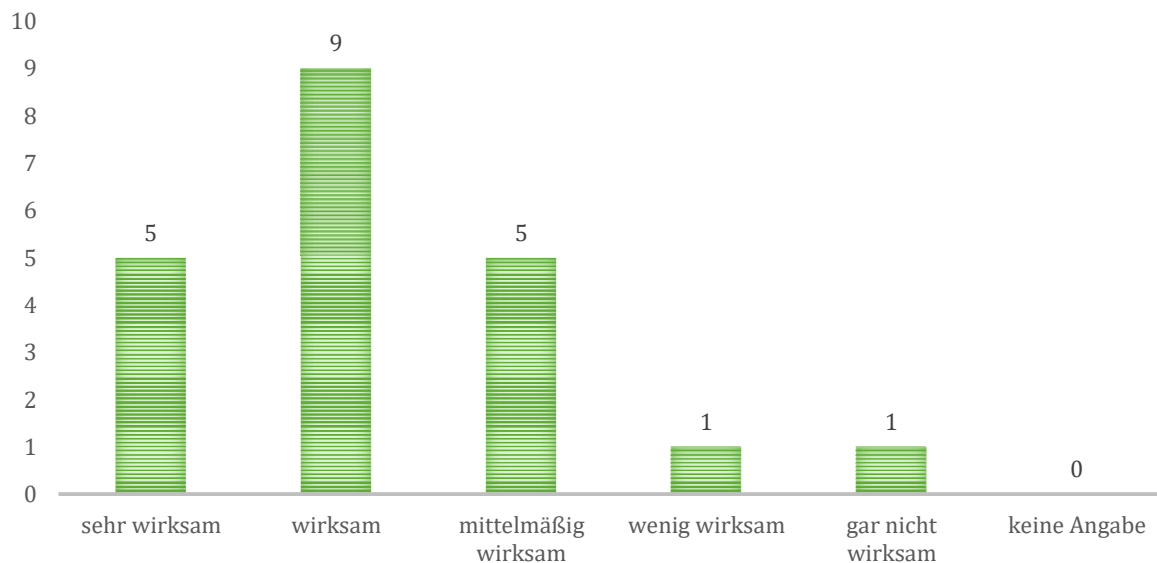
Kommunale Anmietungsfonds dienen dazu, leerstehende Ladenlokale wiederzubeleben. Dabei mieten Kommunen üblicherweise leerstehende Ladenlokale vorübergehend an und vermieten diese zu günstigen Konditionen an neue Nutzer*innen weiter. In der bisherigen Praxis werden Kommunen dabei häufig durch Bundes- und Landesprogramme gefördert, beispielsweise durch das Bundesprogramm „Zukunftsfähige Innenstädte und Zentren“ (ZIZ). Zum Zeitpunkt November 2024 wurden in dem Programm 218 Kommunen aus ganz Deutschland gefördert, davon nutzten 53,4 % Anmietungsfonds (Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB), 2024).

In einer Studie von CIMA Beratung + Management GmbH (Haensch et al., 2024), in der 118 Kommunen in NRW zum Thema Leerstand befragt wurden, zeigte sich, dass Anmietungsfonds von rund zwei Drittel als erfolgreich bewertet wurden. Zudem stuft ein Viertel der Befragten die neuen Nutzungen als Impulsgeber für die Innenstadt ein. Der Anteil der **Anschlussmietverträge** in den Kommunen war jeweils unterschiedlich hoch: Ein Drittel der Befragten gibt an, dass in mindestens drei von vier Fällen auch nach Auslaufen der Förderung eine Weitervermietung erfolgte, ein weiteres Drittel gibt an, dass mindestens in jedem zweiten Fall eine Anschlussförderung erfolgte. Dennoch ist zu berücksichtigen, dass das Instrument nicht von allen Kommunen erfolgreich bewertet wurde.

Laut Rink und Görbing (2019) ist darauf zu achten, dass neue Nutzungskonzepte zum Standort passen und es vor Ort Bedarfe für diese gibt, sodass sie auch frequentiert werden. Bei Nutzungen, die nicht die breite Bevölkerung ansprechen, ist eine ausreichend große Zielgruppe notwendig. Daher sollten Nutzungskonzepte realistisch und tragfähig sein. Gleichzeitig sorgt auch die Durchführung von Interventionen manchmal für wertvolle neue Impulse. Es gilt, bei der Auswahl von Konzepten mit diesem schmalen Grat zwischen Machbarkeit und Innovativität umzugehen.

Im Rahmen der im Projekt SONa durchgeführten Umfrage wurden Kommunen unter anderem dazu befragt, ob sie Anmietungsfonds anwenden und wie erfolgreich sie diese einschätzen. Von den befragten 80 Kommunen verfügen 21 über Anmietungsfonds. Davon sind vier Kleinstädte mit unter 20.000 Einwohner*innen, elf Mittelstädte mit 20.000-100.000 Einwohner*innen und sechs Großstädte mit über 100.000 Einwohner*innen. Damit ergibt sich eine Verteilung auf alle Stadtgrößen, rund die Hälfte der Anmietungsfonds werden in Mittelstädten eingesetzt. Es handelt es sich um eine relativ kleine Fallzahl, dennoch können aus den Ergebnissen Erkenntnisse abgeleitet werden. Zwei Drittel der Kommunen mit Anmietungsfonds bewerten diese als sehr wirksam oder wirksam (siehe Abbildung 1). Die Teilnehmenden gaben als Begründung für ihre Einschätzung an, dass **Anmietungsfonds neue Ansiedlungsentscheidungen und Existenzgründungen erleichtern**. Zudem können neue Konzepte ausprobiert, neue Kooperationen mit Eigentümer*innen initiiert werden und neue Kooperationen verschiedener Akteure zustande kommen. Auch die Aufenthaltsqualität in der Innenstadt kann dadurch verbessert und die Verweildauer in der Innenstadt verlängert werden. Für eine hohe Wirksamkeit des Instruments müssen jedoch bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein: Es braucht ausreichend Gründer*innen vor Ort sowie eine vorhandene Nachfrage nach den Angeboten der Läden oder der Gastronomie. Gleichzeitig wiesen die Befragten darauf hin, dass nicht alle Konzepte funktionieren und nach Ablauf der Förderphase nicht immer Anschlussmietverträge geschlossen werden können.

Abbildung 1: Wie bewerten Sie die Wirkung des Anmietungsfonds zur Wiederbelebung Ihrer Innenstadt? (n=21)



Die Anmietungsfonds wurden in allen 21 Kommunen in den letzten fünf Jahren eingeführt – nicht selten in Reaktion auf die COVID-19-Pandemie. In 15 Kommunen kam es in mindestens einem Fall zu Anmietungen, in einer Kommune sogar zu 46 Anmietungen. Sechs der Kommunen wenden soziale und ökologische Kriterien bei der Auswahl von Projekten an⁹, zehn Kommunen haben keine Kriterien dieser Art.

Von den **sechs Kommunen mit Nachhaltigkeitskriterien geben vier an, dass sich nachhaltigkeitsorientierte Konsumangebote angesiedelt haben**. Insgesamt geben 13 der 21 Kommunen mit Anmietungsfonds an, dass nachhaltigkeitsorientierte Konsumangebote vorhanden sind. Die Ansiedlung wird mit allgemeinen Trends, der Nachfrage in der Bevölkerung sowie kommunaler Unterstützung begründet. Von den befragten Kommunen mit einer niedrigen oder sehr niedrigen Leerstandsquote, die über Anmietungsfonds verfügen (n=6), schätzt die Hälfte (n=3) den Beitrag von Anmietungsfonds zu einer niedrigen oder sehr niedrigen Leerstandsquote als hoch ein, jeweils eine weitere Kommune schätzt den Beitrag als mittel, gering oder sehr gering ein. Die Fallzahl ist zwar sehr klein, dennoch weisen die Ergebnisse darauf hin, dass Anmietungsfonds eine hohe Wirkung zur Belebung von Leerständen haben könnten.

Die Kommunen, die nicht über Anmietungsfonds verfügen, gaben verschiedene Gründe dafür an (Abbildung 2). Der am häufigsten genannte Grund war, dass keine finanziellen Mittel zur Ausschüttung des Fonds verfügbar sind, gefolgt davon, dass bestehende Herausforderungen anderweitig angegangen werden und zu wenig Erfahrungen mit dem Instrument bestehen. Unter Sonstiges gaben einige Kommunen an, dass sie die Einführung von Anmietungsfonds planen, dass es in strukturschwachen ländlichen Räumen zu wenig Gründer*innen gibt, die die Anmietungsfonds nutzen würden und dass zu wenig Personal vorhanden ist, um das Instrument zu betreuen.

Abbildung 2: Aus welchen Gründen haben Sie keinen Anmietungsfonds für den Innenstadtbereich eingerichtet? (n=69)



Mehrfachnennungen waren möglich

Die Befragung zeigt, dass Anmietungsfonds in einigen Kommunen für wertvolle Impulse gesorgt haben und Akteuren vor Ort neue Möglichkeiten verschafften, Konzepte auszuprobieren und innovative Ansätze zu verfolgen. Gleichzeitig konnten sich nicht alle Anmietungen dauerhaft etablieren und es fehlen teils finanzielle Mittel und Personal. Trotz vereinzelter Kritik an der Subventionslogik wird das Instrument überwiegend positiv bewertet. Zugleich birgt es Potenzial zur Weiterentwicklung und bedarf einer besseren Anpassung an die Ausgangssituationen der Kommunen. Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass Anmietungsfonds keine strukturellen Probleme lösen, wie ein schwaches Gewerbemietrecht, und eher die Symptome beheben. Es besteht in der Theorie sogar das Risiko, dass Anmietungsfonds Mietsteigerungen auslösen, wenn Kommunen in diesem Kontext zu marktüblichen Preisen an- und günstiger vermieten. Für die Bekämpfung von Verödungstendenzen und als Starthilfe für nachhaltige Konsumangebote bewerten wir Anmietungsfonds dennoch als ein hilfreiches Instrument.

Kommunales Vorkaufsrecht

Das Vorkaufsrecht ermöglicht es Kommunen, in bestimmten festgelegten Satzungsgebieten anstelle von privatwirtschaftlichen Käufer*innen in einen Kaufvertrag einzusteigen. Es wird ausgeübt, wenn städtebauliche Entwicklungsziele der Kommune gefährdet erscheinen, insbesondere wenn bauliche Missstände vorliegen. Die Anwendbarkeit des Vorkaufsrechts ist in den Paragraphen §§24-25 BauGB geregelt. Die Anwendung des Vorkaufsrechts muss rechtlich abgesichert und gut begründet sein, denn sie bedeutet einen Eingriff ins Eigentumsrecht und erfordert die Zusammenarbeit verschiedener kommunaler Stellen (Nelle et al., 2024, S. 58 f.). Das Vorkaufsrecht muss die Kommune daher für einen bestimmten, räumlich abgegrenzten Bereich beschließen und dann in der Ausübung grundstücksscharf begründen. Konkret bedeutet ein beschlossenes Vorkaufsrecht: Wird ein Gebäude in einem Bereich verkauft, in dem das Vorkaufsrecht gilt, kann die Kommune selbst ankaufen, zugunsten Dritter ankaufen oder Käufer*innen können die Anwendung des Vorkaufsrechts durch eine Vereinbarung mit der Kommune abwenden. Mit dieser Abwendungsvereinbarung verpflichten sich Käufer*innen dazu,

Misstände zu beheben. Das kommunale Vorkaufsrecht wird bereits in verschiedenen deutschen Innenstädten eingesetzt, beispielsweise in Hanau, wo es im Rahmen des Projekts Hanau „auFLADEN“ in Kombination mit weiteren Entwicklungsmaßnahmen angewandt wird.¹⁰

Einen Weg, den mehrere Kommunen für den Innenstadtbereich nutzen, ist das **besondere Vorkaufsrecht** nach §25 Abs.1 Nr.2 BauGB. Gemeinden können das besondere Vorkaufsrecht ausüben, wenn in einem Gebiet zur Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung Maßnahmen durchgeführt werden sollen. Beispielsweise wurde von der Stadt Dormagen nach diesem Paragraphen eine Vorkaufsrechtsatzung im Innenstadtbereich beschlossen¹¹. Im Innenstadtbereich sind städtebauliche Misstände¹² nach §136 Abs. 2 BauGB ein häufiger Grund für die Begründung einer Vorkaufsrechtsatzung. Derzeit ist der Anwendungsbereich des Vorkaufsrechts im Innenstadtbereich meist auf städtebauliche Misstände beschränkt. Andere nach §§ 24-25 BauGB zulässige Begründungen lassen sich im Innenstadtbereich oft nicht finden.

Ein Vorkaufsrecht kann jedoch auch ohne Verkauf eine Symbolwirkung haben und Verkäufer*innen und Käufer*innen dazu anregen, in Kontakt mit der Kommune zu treten. Diese unterschiedlichen, indirekten Wirkungen von Vorkaufsrechten sind jedoch schwer abschätzbar. Zudem bietet das Vorkaufsrecht Kommunen Steuerungsmöglichkeiten zur Verfolgung kommunaler Ziele im gesamten Innenstadtbereich. Stehen Schlüsselimmobilien in Innenstädten zum Verkauf, kann ein Vorkaufsrecht sinnvoll sein, um einen Einfluss auf Immobilien in zentralen Lagen zu bekommen (Nelle et al., 2024, S. 108 ff.; Schäfer et al., 2009, S. 20 ff.).

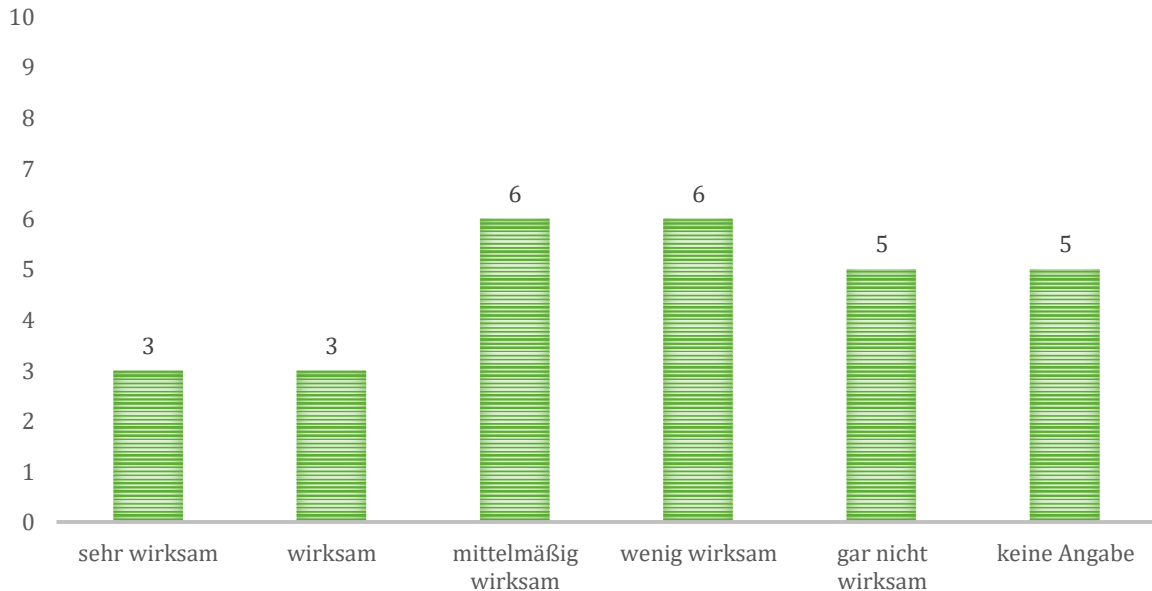
Dennoch gilt: Um Eigentümer*innen zu erreichen, die strategischen Leerstand betreiben, die also Gebäude gezielt entmieten, um eine umfassende Modernisierung, einen Abriss oder den anschließenden Verkauf vorzubereiten, um dadurch einen höheren Verkaufspreis erzielen zu können, kann das Vorkaufsrecht ebenfalls erst zum Zeitpunkt des Verkaufs angewandt werden. Die Eingriffsmöglichkeiten sind mit diesem Instrument also auch bei langfristigem Leerstand auf den Verkaufsfall begrenzt.

Eigentlich bietet das Instrument Vorkaufsrecht eine gute Steuerungsmöglichkeit für Kommunen. Um die Potenziale des Instruments im Innenstadtbereich besser nutzen zu können, sollten die **Anwendungsmöglichkeiten des Vorkaufsrechts im BauGB** noch erweitert werden und beispielsweise an strategische bzw. langzeitige Leerstände oder integrierte Stadtentwicklungskonzepte geknüpft werden können. Der Deutsche Städtetag betonte bereits in mehreren Statements, dass die Anwendbarkeit des Vorkaufsrechts für eine bessere Erreichbarkeit städtischer Ziele ausgeweitet werden sollte¹³. Damit Kommunen mithilfe des Vorkaufsrechts ihre städtebaulichen Ziele bei Ankauf selbst umsetzen, in den Dialog treten und Käufer*innen Verpflichtungen auferlegen können, bedarf es also einer Ausweitung des Vorkaufsrechts in den §§24-25 BauGB.

Im Rahmen unserer Erhebung befragten wir Kommunen, ob sie das kommunale Vorkaufsrecht im Innenstadtbereich anwenden und wie erfolgreich das Instrument ihrer Erfahrung nach bei der Wiederbelebung der Innenstadt ist. Von den befragten Kommunen haben 28 eine Vorkaufsrechtsatzung im Innenstadtbereich beschlossen. Diese bewerten die Wirkung des Vorkaufsrechts für die Wiederbelebung der Innenstadt sehr unterschiedlich (siehe Abbildung 3). Als **Gründe für die Wirksamkeit** des Vorkaufsrechts im Innenstadtbereich werden die Möglichkeit der Sicherung der städtebaulichen Entwicklung, das Erreichen einer erwünschten Nutzungsmischung sowie die Kenntnis über Verkaufsvorgänge und Entwicklungen im privaten Sektor genannt. Auch die Verhinderung von Spekulation und die Möglichkeit über eine Abwendungsvereinbarung öffentliche Interessen in konkrete Investorenprojekte einzubringen werden als positive Wirkungen angegeben. Als Begründung für eine geringe Wirksamkeit des Vorkaufsrechts zur Belebung von Innenstädten werden nicht ausreichend finanzielle Mittel zum Ankauf, die geringe Zahl von Anwendungsmöglichkeiten durch strikte rechtliche Vorgaben, das

enge zeitliche Fenster zur Anwendung eines Vorkaufsrechts und der hohe bürokratische Aufwand genannt.

Abbildung 3: Wie bewerten Sie die Wirkung des Instruments der Vorkaufsrechtssatzung für die Wiederbelebung Ihrer Innenstadt? (n=28)



In den befragten Kommunen wurde die Vorkaufssatzung überwiegend vor ein bis drei Jahren beschlossen, nur eine Kommune hat schon seit zehn Jahren ein Vorkaufsrecht im Innenstadtbereich. Unter den befragten Kommunen gaben drei an, das Vorkaufsrecht im Innenstadtbereich bereits ausgeübt zu haben und drei Kommunen gaben an, dass sie durch die Vorkaufsrechtssatzung Einfluss ausüben konnten, ohne eine explizite Kaufabsicht zu verfolgen.

Die Kommunen, die kein Vorkaufsrecht haben, gaben als Gründe dafür insbesondere an, dass bestehende Herausforderungen anderweitig angegangen werden und/oder keine finanziellen Mittel zur Ausübung des Vorkaufsrechts vorhanden sind (siehe Abbildung 4). Interessant ist, dass der hohe Aufwand bei der Einführung und Umsetzung des Instruments nur fünfmal als Grund angegeben wird. Häufiger fehlt die Erfahrung mit dem Instrument und/oder ein Vertrauen in die Wirksamkeit.

Abbildung 4: Aus welchen Gründen haben Sie keine Vorkaufsrechtssatzung im Innenstadtbereich? (n=57)



Mehrfachnennungen waren möglich.

Die Befragungsergebnisse verdeutlichen, dass bereits einige Kommunen über Vorkaufsrechtssatzungen im Innenstadtbereich verfügen und Vorkaufsrechte ausüben, die Anwendungsfälle insgesamt aber eher gering sind. Entsprechend wird die Wirksamkeit des Instruments ganz unterschiedlich eingeschätzt. Einige Kommunen sehen dennoch Potenzial, das Vorkaufsrecht zur besseren Steuerung im Innenstadtbereich zu nutzen. Die Rahmenbedingungen sind allerdings nicht optimal, denn die Befragung zeigt deutlich, dass mit einem hohen zeitlichen Aufwand zu rechnen und gute Kenntnisse im Umgang mit dem Instrument erforderlich sind.

Weitere Ansätze für lebendige Innenstädte und nachhaltige Konsumangebote

Um hohe Gewerbemieten langfristig besser steuern zu können und Gewerbemietpreise beispielsweise für Gründer*innen bezahlbarer zu machen, werden **Gewerbemietpreisbremsen und Gewerbemietspiegel** als Lösungsansätze diskutiert. Gewerbemietspiegel werden teilweise bereits auf freiwilliger Basis erstellt und sorgen für eine bessere Transparenz und Vergleichbarkeit von Mietpreisen. In der Umfrage zeigte sich, dass unter den teilnehmenden Kommunen bisher nur wenige über Gewerbemietspiegel verfügen (8). Davon bewertet die Hälfte (4) Gewerbemietspiegel für die Belebung der Innenstädte als wirksam, zwei bewerteten Gewerbemietspiegel als mittelmäßig wirksam, eine Kommune bewertet diese als wenig wirksam und eine Kommune macht dazu keine Angaben.

Zudem wurde nach **weiteren Instrumenten** gefragt, die vielversprechend sind, um den kommunalen Einfluss auf die Nutzung von Gewerbeflächen im Innenstadtbereich zu erhöhen. Als wirkungsvoll nannten die befragten Kommunen:

- ▶ die persönliche Ansprache und Sensibilisierung von Eigentümer*innen,
- ▶ Innenstadt-Management oder Leerstandsmanagement,
- ▶ Aktivitäten der Wirtschaftsförderung,

- ▶ Maßnahmen zur Erhöhung der Aufenthaltsqualität, der Aufbau von Akteursnetzwerken, Veranstaltungen im Innenstadtbereich,
- ▶ Belebung von Innenstädten durch die Ausweisung von Sanierungsgebieten und die Entwicklung integrierter Handlungskonzepte.

Es zeigt sich, dass eine Vielzahl von Instrumenten zur Belebung beitragen kann, entscheidend ist es entsprechend der lokalen Herausforderungen, die richtige Mischung an Instrumenten für die eigene Innenstadt zu finden.

Außerdem wurden von den befragten Kommunen verschiedene **Rahmenbedingungen auf Bundes- und Landesebene** genannt, die sich verändern sollten, damit Kommunen mehr Einfluss auf die Nutzung von Gewerbeflächen im Innenstadtbereich ausüben können. Dazu gehört:

- ▶ die Fördermöglichkeiten flexibler, weniger bürokratisch und einfacher zu gestalten,
- ▶ eine allgemein bessere finanzielle Ausstattung von Kommunen zu erreichen
- ▶ den rechtlichen Rahmen für (temporäre) Nutzungen und Nutzungsänderungen zu verbessern und das Baurecht in Bezug auf Nutzungsänderungen (BauNVO, z. B. in §7 Kerngebiete: flexiblere Möglichkeiten ungenutzte Ladenlokale in Wohnraum zu verwandeln) oder Umbauten (Bauordnungen der Länder) flexibler zu gestalten,
- ▶ die Voraussetzungen für die Anwendung des Vorkaufsrechts zu vereinfachen und den Anwendungsbereich des Vorkaufsrechts auszudehnen.

Daneben sollten wirksame Maßnahmen eingeführt werden, um gegen **untätige Eigentümer*innen** vorzugehen:

- ▶ Abschaffung steuerlicher Vorteile für Eigentümer*innen bei Leerstand,
- ▶ Beschluss einer Zweckentfremdungssatzung im Gewerbebereich sowie Einführung von Leerstandsabgaben für untätige Eigentümer*innen. In der Befragung wurden Leerstandsabgaben in den Niederlanden und Österreich als gute Beispiele angeführt, die weiterführend untersucht werden können. In Deutschland wäre möglicherweise eine Erweiterung der Grundsteuer auf Landesebene zu prüfen.
- ▶ Einführung eines Mietendeckels für Gewerbeflächen oder eines öffentlichen Immobilienkataster können Transparenz schaffen und den Zugang zu Gewerbeflächen verbessern.

Helfen all diese Maßnahmen nicht bei der Aktivierung untätiger Eigentümer*innen hat das Grundgesetz den Schutz des Eigentums um eine Sozialpflichtigkeit ergänzt: „(U)m die (..) Handlungsfähigkeit der Städte und Gemeinden zu sichern“ (Faller & Steinbach, 2024, S. 226) hält das BauGB unterschiedliche Instrumente vor, darunter in Ausnahmefällen auch die Enteignung (vgl. §85 BauGB). Enteignung wurde von den Kommunen nicht als Instrument im Umgang mit untätigen Eigentümer*innen angesprochen. Perspektivisch könnte die Anwendung dieses Instrumentariums jedoch auch im Innenstadtbereich notwendig werden, um die gemeinwohlorientierte Innenstadtentwicklung zu ermöglichen.

Anhand unserer Recherchen und der Umfrage lassen sich verschiedene Politikempfehlungen für die Kommunal- und die Bundespolitik ableiten, wie die Wiederbelebung von Innenstädten mit

Verödungstendenzen mithilfe von Anmietungsfonds und dem kommunalen Vorkaufsrecht optimiert und mit Strategien zur Ansiedlung von nachhaltigen, gemeinwohlorientierten Konsumangeboten verknüpft werden können:

Politikempfehlungen

Die Befragungsergebnisse zeigen, dass **Anmietungsfonds** ein hohes Potenzial zur Belebung von Innenstädten haben können, sofern finanzielle Mittel verfügbar sind und es Gründer*innen gibt, die die leerstehenden Räume beleben.

Die Anwendung des **Vorkaufsrechts** schätzen nur einzelne Kommunen als wirksam ein, hier wird deutlich, dass das Instrument vielerorts selten genutzt wird, die Anwendung aufwändig ist und die rechtlichen Anwendungsmöglichkeiten häufig begrenzt sind. Zudem werden Ansätze wie die persönliche Ansprache von Eigentümer*innen, ein aktives Innenstadtmanagement und Maßnahmen zur Erhöhung der Aufenthaltsqualität als wirksame Ansätze benannt.

Impulse für die Kommunalpolitik

- ▶ Sofern eine Finanzierung möglich ist, können **Anmietungsfonds** ein wichtiges Instrument für die Belebung von Innenstädten sein. Soziale und ökologische Aspekte spielen dabei bisher allerdings selten eine Rolle. Zur gezielten Ansiedlung nachhaltiger Konsumangebote sollten Anmietungsfonds daher mit entsprechenden Auswahlkriterien und mit nachhaltigkeitsorientierten Beratungsangeboten für Gründer*innen gekoppelt werden.
- ▶ Das **kommunale Vorkaufsrecht** kann bereits jetzt unter bestimmten Rahmenbedingungen zur Belebung von Innenstädten wirksam genutzt werden. Aufgrund der Hürden bei Einführung- und Umsetzung sowie der Notwendigkeit spezifischer Rahmenbedingungen handelt es sich allerdings um ein Instrument, das bezüglich seiner Wirksamkeit für die Innenstadtwiederbelebung weiter untersucht werden sollte (z. B. komparative Evaluation des bisherigen Einsatzes für Gewerbeimmobilien im Innenstadtbereich).
- ▶ Ungeachtet formaler Instrumente sollten Kommunen in ihrem Umgang – sofern nicht bereits jetzt Usus – die Wirksamkeit der **proaktiven und persönlichen Ansprache** von Immobilieneigentümer*innen und den Einsatz von **Innenstadtmanager*innen bzw. Leerstandsmanager*innen** für Gewerbeflächen nicht unterschätzen. Diese Aktivitäten sind personalintensiv, können aber weitere positive Nebeneffekte (z. B. Netzwerkausbau und -pflege) haben.

Handlungsmöglichkeiten für die Bundespolitik

- ▶ Das Wirkungspotenzial des kommunalen Vorkaufsrechts für die Wiederbelebung von Innenstädten und zentralen Einkaufsstraßen sollte stärker untersucht werden (**Forschungsförderung**). Es bedarf mehr frei zugänglichen Wissens, einer besseren Datenbasis und konkreter Arbeitshilfen für die Anwendung auf Gewerbeimmobilien und im Innenstadtbereich. Dabei sollte die Forschungsförderung sich insbesondere auf transdisziplinäre Ansätze konzentrieren, die wissenschaftliches und praktisches Wissen zusammenführen.
- ▶ Anmietungsfonds ermöglichen das Erproben nachhaltiger Konsumangebote in den A- und B-Lagen. Bestehende **Förderprogramme für Kommunen** sollten nicht zuletzt aufgrund ihrer

Impulswirkung weitergeführt werden, um in den Kommunen Interventionsräume zu schaffen.

- ▶ Die administrativen **Konditionen von Förderprogrammen** sollten einerseits vereinfacht werden und sollten auch den Zugang zu kleineren Beträgen ermöglichen, wie dies beispielsweise bereits über Verfügungsfonds in der Städtebauförderung umgesetzt wird. Andererseits sollten auf der inhaltlichen Ebene Auswahlkriterien eingeführt werden, die eine Bevorzugung nachhaltigkeitsorientierter Ansätze unterstützen.
- ▶ Der Anwendungsbereich des Vorkaufsrechts in den §§24-25 Baugesetzbuch (BauGB) sollte ausgeweitet werden, damit Kommunen damit besser auf Herausforderungen wie Verödung der Innenstädte reagieren können. Dies ist auch vor dem Hintergrund der Notwendigkeit des Klimaschutzes im Gebäudesektor immer wieder Bestandteil von Forderungen.
- ▶ Angebote des **Wissenstransfers** zu unterschiedlichen Instrumenten sollten geschaffen und genutzt werden, um Erfahrungen untereinander auszutauschen.

Literaturverzeichnis

Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (Hrsg.). (2025). *Stadt:pilot #27 Lokale Demokratie* (Magazin zur Nationalen Stadtentwicklungspolitik).

https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/stadtentwicklung/stadtpilot_27.pdf?__blob=publicationFile&v=8

Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB). (2024). *Begleitforschung*.

<https://www.innenstadtprogramm.bund.de/Webs/ZIZ/DE/forschung/begleitforschung/begleitforschung-node.html>

CIMA Beratung + Management. (2022). *Deutschlandsstudie Innenstadt. Kennziffern, Trends und Erwartungen*.

München: CIMA Beratung + Management GmbH. https://cimamonitor.de/wp-content/uploads/2022/12/deutschlandstudie_innenstadt_2022.pdf

Faller, B., & Steinbach, F. (2024). Grundgesetzlicher Eigentumsschutz: Fundament und bisweilen Hemmnis der Stadtentwicklung. *Forum Wohnen und Stadtentwicklung*, 2024(5), 226–232.

Haensch, D. W., Schneider, M., Raskop, M., Mattler, J., & Milbers, S. (2024). *Leerstandsreport Nordrhein-Westfalen 2024* (CIMA Beratung + Management GmbH, Hrsg.).

<https://www.cima.de/wp-content/uploads/CIMA-NRW-Leerstandsreport-2024-gesamt.pdf>

Handelsverband Deutschland. (2022). *Online Monitor 2022*.

https://einzelhandel.de/images/attachments/article/2876/Online_Monitor_2022_HDE.pdf

Nelle, A., Vesper, J., Jacobs, T., & Plötzer, S. (2024). *Instrumente zur Sicherung des bezahlbaren Wohnens und zum Erhalt vielfältiger Nutzungen* (BBSR-Online-Publikation).

https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2024/bbsr-online-06-2024-dl.pdf;jsessionid=BFA7E1E2D610479DF292E96F7DC1B62C.live11311?__blob=publicationFile&v=2

Rink, D., & Görbing, M. (2019). Interim uses in different urban contexts. The cases of Leipzig and Dessau-Roßlau. *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning*, 77(6), 601–615.

<https://doi.org/10.2478/rara-2019-0041>

Schäfer, R., Lau, P., & Gerlach, U. (2009). *Leitfaden zum Einsatz von Rechtsinstrumenten beim Umgang mit verwahrlosten Immobilien* (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung & Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Hrsg.). Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.

Stelzer, F., Roelfes, M., Knörzer, U., & Anger, K. (2025). *Stadtzentren als Orte nachhaltigen Konsums gestalten (SONa) (TEXTE)* [Abschlussbericht]. Umweltbundesamt.

Impressum

Herausgeber

Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
buergerservice@uba.de
Internet:
[f/umweltbundesamt.de](https://www.facebook.com/umweltbundesamt.de)
[t/umweltbundesamt](https://www.twitter.com/umweltbundesamt)

Autorinschaft, Institution

Carolina Krome und Michaela Roelfes
Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie
gGmbH
Abteilung Energie-, Verkehr- und Klimapolitik
Forschungsbereich Stadtwechsel
Doeppersberg 19
42103 Wuppertal

Stand: November 2025

¹ Die Umfrage wurde im Mai 2025 durchgeführt und bestand aus 25 überwiegend geschlossenen Fragen. Die Streuung erfolgte an Kommunen deutschlandweit, insgesamt nahmen 110 Kommunen an der Befragung teil. Schwerpunkte der Umfrage waren Erfahrungen der Kommunen mit lokalen Anmietungsfonds und Vorkaufsrechten im Innenstadtbereich sowie weiteren Instrumenten zur Belebung von Innenstädten und Erfahrungen mit der Ansiedlung nachhaltigkeitsorientierter Konsumangebote.

² Vergleiche hierzu zum Beispiel die Webseite des Netzwerk Reparaturinitiativen, die von 1.500 aktiven Initiativen in Deutschland ausgeht: <https://www.reparatur-initiativen.de/seite/ueber-uns/> [zuletzt aufgerufen am 5.4.2023].

³ Bei nachhaltige Konsumangeboten handelt es sich beispielsweise um Geschäfte mit nachhaltigem Produktsortiment, Second Hand Geschäfte, Leih- und Tauschgeschäfte oder Reparaturdienstleister.

⁴ Im Rahmen dieses Forschungsvorhabens wurden drei Pilotierungen durchgeführt und wissenschaftlich begleitet: In Schwentental wurde ein Gewerbeleerstand als Tauschgeschäft zwischengenutzt und durch eine BNE-Veranstaltungsreihe gerahmt (TauschRausch Schwentental). In Würzburg wurde ein Liefer- und Abholdienst erprobt sowie ein digitaler Rundgang durch das Ladengeschäft und eine Anleitung für Nachahmer*innen entwickelt. In Duisburg nutzt die kommunale Wirtschaftsförderung (Duisburg Business & Innovation) eine leerstehende Ladenfläche multifunktional und bietet dort unter anderem unter dem Titel „Nachhaltig made by Duisburg“ nachhaltige Produkte von Kleinstproduzent*innen aus Duisburg an.

⁵ Eine ausführliche Dokumentation und Auswertung der Pilotierungen im Rahmen von SONa finden Sie in unserem Abschlussbericht (Stelzer et al., 2025).

⁶ Das ZIZ ist Teil der Städtebauförderung. Vergleiche hierzu weitere Informationen zum Programm ZIZ <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/ziz/zukunftsfaehige-innenstaedte-zentren-node.html> [zuletzt aufgerufen am 21.05.2025]

⁷ Vergleiche hierzu die Website Leerstandsmelder: https://leerstandsmelder.de/site/definition/legal_de [zuletzt aufgerufen am 21.05.2025]

⁸ Eine Übersicht über sämtliche Instrumente ist in der Innenstadtstrategie des BMI von 2021 zu finden https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/veroeffentlichungen/stadtentwicklung/innenstadtstrategie.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [zuletzt aufgerufen am 21.05.2025]

⁹ Die konkrete Ausgestaltung und Wirkungsweise dieser sozial-ökologischen Kriterien war nicht Gegenstand der Befragung. Es könnte aber eine interessante Frage für ein weiteres Forschungsprojekt sein, wie diese wirksam ausgestaltet und eingesetzt werden können, um nachhaltige Konsumangebote zu fördern.

¹⁰ Vergleiche hierzu weiterführende Informationen zum Vorkaufsrecht in Hanau <https://hanauaufladen.jetzt/immobilien/vorkaufsrecht/> [zuletzt aufgerufen am 21.05.2025]

¹¹ Vergleiche hierzu die Vorkaufsrechtsatzung der Stadt Dormagen https://www.dormagen.de/fileadmin/user_upload/Satzungstext_besonderes_Vorkaufsrecht_mit_Begruendung_.pdf [zuletzt aufgerufen am 06.08.2025]

¹² Im Innenstadtbereich ist eine Vorkaufsrechtssatzung derzeit beispielsweise bei Schrottimmobilen, wie Schlüsselimmobilien in zentralen innerstädtischen Lagen, die städtebauliche Missstände aufweisen, leerstehen und großen Einfluss auf die Wahrnehmung der Innenstadt haben, anwendbar. Leerstehende Gebäude in gutem Zustand weisen allein durch Leerstand meist noch nicht ausreichend städtebauliche Missstände auf und fallen daher nicht in den Bereich des Vorkaufsrechts. Dementsprechend ist beim gewünschten Einsatz des Instruments Vorkaufsrecht immer zu prüfen, ob das Vorkaufsrecht wirksam zur Zielerreichung eingesetzt werden kann.

¹³ Vergleiche hierzu verschiedene Forderungen des Deutschen Städtetags <https://www.staedtetag.de/presse/pressemeldungen/2024/kommunales-vorkaufsrecht-bau-und-wohnungskrise-darf-nicht-zur-stadtentwicklungskrise-werden> <https://www.staedtetag.de/presse/pressemeldungen/2024/novelle-baugb-vorkaufsrechte-helfen-immobilienmaerkte-abzukuehlen> [zuletzt aufgerufen am 06.08.2025]