

Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft

**Hamburgs Zentren vielseitig und nachhaltig gestalten,
zugleich
Stellungnahme des Senats
zum Ersuchen der Bürgerschaft vom 2. Juni 2021
„Hamburgs Zukunft zu allen Zeiten klug, sozial und nachhaltig gestalten:
Stadtentwicklung und Einzelhandel für die Zukunft nach Corona aufstellen“
(Drucksache 22/4451)**

1. Anlass

Die Bürgerschaft hat in ihrer Sitzung am 2. Juni 2021 beschlossen, den Senat zu ersuchen,

1. zu prüfen, ob und inwieweit unter welchen Voraussetzungen unter anderem auch die verstärkte Anwendung des besonderen Städtebaurechts vonnöten ist, um den oben angeführten Zielen Wirkung zu verleihen. Hierbei sollen nationale und internationale Beispiele und Instrumente verschiedener Städte, wie beispielsweise Wien-Aspern oder Paris (Semaest), zur heterogenen (Re-)Vitalisierung von Quartierszentren und der Innenstadt geprüft und bewertet werden;
2. zur Steuerung der Prozesse Instrumente wie beispielsweise das ökonomische Quartiersmanagement und die Business Improvement Districts (BIDs) unter Einbindung der relevanten Stakeholder und Grundeigentümer/-innen als aktiven städtischen Beitrag zu einer kohärenten Innenstadt-/Quartiersentwicklungspolitik einzusetzen sowie diese gegebenenfalls in Bezug auf die besondere Situation unter Berücksichtigung von Erfahrungswerten anderer Kommunen anzupassen;
3. ein lokal spezifisches Konzept für die Zwischennutzung von Leerständen in Hamburgs Zentren zu entwickeln unter Einbezug einer Betrachtung von „Best Practice“-Beispielen;
4. im Zusammenhang mit Ziffer 3. zu erwägen, eine internetbasierte Plattform für (temporär) frei werdende Flächen in der Innenstadt und den Quartieren als Vermittlungsplattform für (temporäre) kreative und innovative (Zwischen-)Nutzungsideen aufzubauen sowie diese bei den Grundeigentümern/-innen zu bewerben;
5. zu erwägen, sich auf Bundesebene sowohl für den flexibleren Einsatz von Städtebaufördermitteln – hierbei auch unter dem Aspekt der Belegung von leer stehenden Geschäftsgebäuden – als auch für eine Erweiterung der Vorkaufsrechte bei Geschäfts-/Gewerbeflächen einzusetzen, um die Handlungsmöglichkeiten in Bezug auf die Transformationsprozesse der Quartierszentren zu erweitern und zu beschleunigen;

6. die Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln für geeignete Maßnahmen aus Ziffer 3. zu prüfen;
7. der Bürgerschaft bis Ende 2023 einen Bericht vorzulegen.

Im Folgenden berichtet der Senat zu den Petita des Ersuchens.

2. Hintergrund

Die Zentren sind innerhalb der Hamburger Stadtentwicklung wichtige Mittelpunkte des städtischen und öffentlichen Lebens. Sie nehmen dabei eine wichtige gesellschaftliche Rolle in der Stadt ein. Neben der Bündelung zahlreicher wichtiger Angebote des täglichen Lebens gewinnen sie zunehmend als Wohnstandorte an Bedeutung. Sie sind charakteristisch für Hamburgs Vielfalt und Vielseitigkeit, und oft Ausgangspunkte und Motor für Stadtentwicklungsprozesse.

Ihre Bedeutung für die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) mit ihren administrativen Ebenen wird in den Zielsetzungen, Strategien und Handlungsansätzen des 2019 beschlossenen Hamburger Zentrenkonzepts dargestellt. Das Zentrenkonzept löst sich bewusst von der isolierten Betrachtung der Zentren als Einzelhandelsstandorte und richtet den Blick stattdessen schwerpunktmäßig auf die Stärkung einer vielfältigen Nutzungsmischung, der Wohnnutzung und nutzbarer, attraktiver öffentlicher Räume. Es befasst sich konkret mit den Zentren im Stadtgebiet, die eine übergeordnete Bedeutung für Hamburg haben. Dazu gehören die Innenstadt, die weiteren Hauptzentren in Altona, Bergedorf, Wandsbek und Harburg sowie die Stadtteil- und Ortszentren. Für die Hauptzentren Bergedorf und Harburg kommen auf Grund ihrer Lage auch wichtige überörtliche, in das benachbarte Schleswig-Holstein bzw. Niedersachsen reichende Versorgungsfunktionen hinzu.

Für die Hamburger Innenstadt, die im Zentrenkonzept eine herausgehobene Stellung einnimmt, werden diese Zielsetzungen durch das Innenstadtkonzept von 2014 und das daran anknüpfende Handlungskonzept Innenstadt in Projekten und Handlungsansätzen konkretisiert. Die Projekte wurden eng zwischen den lokalen Akteur:innen, Bezirksamt und Fachbehörden abgestimmt. Seit 2020 werden sie durch die Behörde für Verkehr und Mobilitätswende (BVM), die Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (BSW), Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer (LSBG) und den Bezirk Hamburg-Mitte schrittweise umgesetzt. In diesem Kontext spielen die Erhöhung der Aufenthaltsqualität sowie die Aufwertung der Straßenräume und einzigarti-

gen Plätze im Zusammenwirken mit einer stärkeren Verkehrsberuhigung innerhalb der Innenstadt eine zentrale Rolle.

Auch im Hauptzentrum Bergedorf wurde ein Innenstadtkonzept erarbeitet, um Handlungsansätze zur Entwicklung der Bergedorfer Innenstadt vorzuschlagen. Das integrative Konzept umfasst strategische Lösungsansätze für die Aufwertung des öffentlichen Raums, die städtebauliche Weiterentwicklung und die Verbesserung der Infrastruktur sowie konkrete Handlungsempfehlungen mit einem Entwicklungshorizont bis 2035 <https://www.hamburg.de/bergedorf/stadtplanung/16283330/innenstadtkonzept-bergedorf/>.

Die Hamburger Innenstadt wie auch die vielen weiteren Zentren im Stadtgebiet stehen durch die Folgen der Corona-Pandemie, dem wachsenden Online-Handel und dem damit einhergehenden Wandel des Einkaufs- und Freizeitverhaltens der Bürger:innen vor großen Herausforderungen. Dies gilt insbesondere für den stationären Einzelhandel, der bisher in vielen Zentren den deutlichen Nutzungsschwerpunkt darstellt. In der Folge wird der stationäre Einzelhandel als dominierende Nutzung die Lagequalität der Zentren nicht aufrechterhalten können. Beispiele dafür sind die Schließungen der großen Kaufhof- und Karstadt-Filialen in der Innenstadt, Harburg und Wandsbek. Der stationäre Einzelhandel ist auf neue, ergänzende Nutzungsbausteine angewiesen, die für Besucherinteresse und -frequenz sorgen können. Der stationäre Einzelhandel muss sich diesen Herausforderungen stellen und die eigenen Nutzungskonzepte weiterentwickeln, ergänzen und den neuen Anforderungen anpassen.

Dies bedingt einen umfassenden Wandel der Innenstädte und Zentren, den es im Zusammenwirken der staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteur:innen zu gestalten gilt. Dabei sind die unterschiedlichen Rahmenbedingungen der Hamburger Zentren, von der Innenstadt bis zu Ortszentren in Stadtrandlage, und die an sie geknüpften Erwartungen und Bedarfe zu berücksichtigen.

Das gemeinsame Ziel lebendiger Zentren als hochfrequentierte urbane Orte benötigt in erster Linie eine vielfältige, auch nicht-kommerzielle Nutzungs- und Angebotsstruktur. Die Entwicklung innovativer Nutzungskonzepte ist auf die aktive Mitwirkung der privaten Eigentümer:innen sowie der Geschäftstreibenden angewiesen. Ein anhaltender Entwicklungsprozess zu vielseitigen und ökonomisch tragfähigen Nutzungsstrukturen kann besonders dann entstehen, wenn er auf lokales Engagement gestützt ist.

Die strategische Zielsetzung ist, die Besucherfrequenz in der Innenstadt und den Zentren zu erhalten, Identität zu schaffen, die Angebotsvielfalt und die Resilienz der zentralen Orte durch Multifunktionalität zu erhöhen. Die Zukunft der Zentren liegt in einer erweiterten und verbesserten Angebotsvielfalt, in attraktiven, einladenden öffentlichen Räumen sowie in Erreichbarkeit, Vernetzung und Zugänglichkeit sowie auf das jeweilige Zentrum bzw. die Innenstadt und deren Zielkund:innen abgestimmte Einzelhandelsformate.

3. Ansätze für die Belebung und ökonomische Stärkung von Innenstadt und Zentren

Zu Petita 1 und 2

„Der Senat wird ersucht, zu prüfen, ob und inwieweit unter welchen Voraussetzungen unter anderem auch die verstärkte Anwendung des besonderen Städtebaurechts vonnöten ist, um den oben angeführten Zielen Wirkung zu verleihen. Hierbei sollen nationale und internationale Beispiele und Instrumente verschiedener Städte, wie beispielsweise Wien-Aspern oder Paris (Semaest), zur heterogenen (Re-)Vitalisierung von Quartierszentren und der Innenstadt geprüft und bewertet werden.“

„Der Senat wird ersucht, zur Steuerung der Prozesse Instrumente wie beispielsweise das ökonomische Quartiersmanagement und die Business Improvement Districts (BIDs) unter Einbindung der relevanten Stakeholder und Grundeigentümer/-innen als aktiven städtischen Beitrag zu einer kohärenten Innenstadt-/Quartiersentwicklungspolitik einzusetzen sowie diese gegebenenfalls in Bezug auf die besondere Situation unter Berücksichtigung von Erfahrungswerten anderer Kommunen anzupassen.“

3.1 Anwendung des besonderen Städtebaurechts

Die Stärkung und Entwicklung von Zentren ist ein wichtiger Schwerpunkt der Städtebauförderung, die in Hamburg unter dem Dach des Rahmenprogramms Integrierte Stadtteilentwicklung (RISE) umgesetzt wird. Hier kommen die erforderlichen Instrumente des besonderen Städtebaurechts zur Anwendung.

Grundsätzlich zielt RISE darauf ab, Quartiere mit besonderem Entwicklungsbedarf städtebaulich aufzuwerten und sozial zu stabilisieren. Von besonderem Belang ist im Kontext der Zentren vor allem das Programm „Lebendige Zentren – Erhalt und Entwicklung der Stadt- und Ortskerne“. Gesamtmaßnahmen zur Anpassung, Stärkung, Revitalisierung und zum Erhalt von Stadtteilzentren

und Zentren in Ortsteilen werden mit diesem Programm gefördert. Ziele sind der Erhalt und die Förderung der Nutzungsvielfalt sowie die Entwicklung von attraktiven und identitätsstiftenden Standorten für Wohnen, Arbeiten, Wirtschaft und Kultur. Zentrale Versorgungsbereiche, die durch Funktionsverluste bedroht sind, sollen stabilisiert und gestärkt werden. Ein RISE-Fördergebiet im Programm Lebendige Zentren kann als Stadtumbaugebiet nach §171b BauGB, als Maßnahmengbiet der Sozialen Stadt nach § 171e BauGB oder soweit erforderlich als Sanierungsgebiet nach §142 BauGB festgelegt werden.

Auch die Programme „Sozialer Zusammenhalt“ und „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“ können durch entsprechende Maßnahmen zur Stärkung von Versorgungszentren sowie zur Aufwertung und zum Umbau des Gebäudebestandes in den Zentren beitragen.

Mit RISE werden derzeit zehn Quartiere gefördert (im Einzelnen s. nachfolgend), bei denen die Stärkung der Versorgungszentren im Mittelpunkt steht. Dabei kommen auch städtebauliche Sanierungsmaßnahmen zur Anwendung. So sind aktuell die RISE-Fördergebiete Billstedt-Zentrum, Billstedt/Mümmelmannsberg, Barmbek-Nord/Fuhlsbüttler Straße (bis Ende 2023) und Steilshoop-Zentrum als Sanierungsgebiete festgelegt.

Das RISE-Fördergebiet Barmbek-Nord/Fuhlsbüttler Straße beispielsweise, das 2005 als Sanierungsgebiet festgelegt wurde, konnte erfolgreich als lebendiges Zentrum aufgewertet werden. Die Fuhlsbüttler Straße wurde grundlegend umgestaltet und zu einer Flaniermeile aufgewertet. Der Straßenquerschnitt wurde zugunsten von Zufußgehenden und Radfahrenden geändert. Die neue Aufenthaltsqualität mit einheitlicher Gestaltung, Sitzmöglichkeiten unter Bäumen und einer neuen Bepflanzung hat dem Gebiet wieder zu einem lebendigen Zentrum verholfen. Südlich des Barmbeker Bahnhofs galt es, auf dem denkmalgeschützten Areal am Museum der Arbeit die kulturelle und gesellschaftliche Zentrumsfunktion auszubauen. Der Bert-Kaempfert-Platz wurde für eine Nutzung als Marktplatz und Veranstaltungsort hergerichtet. Das Stadtteilkulturzentrum Zinnschmelze wurde saniert und mit einem Anbau erweitert. Mit dem Neubau der Maurienbrücke über den Osterbekkanal wurde das Areal nach Süden geöffnet und eine attraktive Laufachse zum aufgewerteten Bahnhofsumfeld sowie zur Einkaufsmeile an der Fuhlsbüttler Straße geschaffen.

Weiteres Beispiel für die erfolgreiche Aufwertung eines Versorgungszentrums ist das ehemalige RISE-Fördergebiet Altona-Altstadt/Große Berg-

straße, das ebenfalls als Sanierungsgebiet festgelegt war. Dem Abwärtstrend einer der ersten großstädtischen Fußgängerzonen Deutschlands konnte durch die Festlegung als RISE-Fördergebiet und als Sanierungs- sowie Stadtumbaugebiet erfolgreich begegnet werden. Es erfolgte eine grundlegende Umgestaltung und Aufwertung des Hauptzentrums Altonas. Der großzügige Straßenraum der Neuen Großen Bergstraße und der Großen Bergstraße wurde wieder attraktiv gestaltet. Mit der Ansiedlung der weltweit ersten IKEA-Filiale in einem innerstädtischen Bereich ist es gelungen, einen neuen Publikumsmagneten zu etablieren. Viele neue Läden und Cafés haben sich angesiedelt. Nutzungen durch Kreative haben das Gebiet kulturell gestärkt. Außerdem wurden Büros in Wohnungen umgewandelt. Durch den Neubau von Mietwohnungen im näheren Umfeld sowie eine ansprechende Gestaltung der Wohnumfelder und des öffentlichen Raums konnte die funktionale Vielfalt im Gebiet erheblich gesteigert werden.

Es gibt weitere Versorgungszentren, die als RISE-Fördergebiet festgelegt sind und bei denen andere Instrumente des besonderen Städtebaurechts angewandt werden. Sie sind z.B. als Stadtumbaugebiete gemäß §171b BauGB oder Gebiete der Sozialen Stadt gemäß §171e BauGB festgelegt. Dazu gehören die RISE-Fördergebiete Eidelstedt-Mitte, Schnelsen – Zentrum Frohmestraße/Burgwedel, Groß Borstel, Jenfeld-Zentrum, Zentrum Bergedorf und Harburger Innenstadt/Eißendorf-Ost.

Ziel ist die Stärkung und Aktivierung der Zentren und der lokalen Ökonomie sowie die Verbesserung der städtebaulichen Attraktivität, um die Vielfalt und Qualität der Standorte für Wirtschaft, Kultur, als Ort zum Wohnen, Arbeiten und Leben zu erhalten und zu entwickeln. Dafür werden öffentliche Plätze, Straßen und Wege attraktiver gestaltet, Konzepte zur Geschäftsstraßenentwicklung und Vernetzung der Gewerbetreibenden erstellt sowie Um- und Nachnutzungsansätze unterstützt.

Ein weiteres Kernelement von RISE ist die kohärente Quartiersentwicklung. In den Fördergebieten werden ein integrativer und kooperativer Ansatz, eine auf das Quartier abgestimmte, ressortübergreifende Strategie sowie die Bündelung finanzieller Mittel verfolgt. Damit können erhebliche ökonomische Anstoßwirkungen auf private Anschlussinvestitionen erzielt werden. Das RISE-Gebietsmanagement bindet die Zielgruppen vor Ort umfassend ein, z.B. Immobilieneigentümer:innen, Gewerbetreibende, Wohnungsunter-

nehmen sowie soziale und kulturelle Einrichtungen und Initiativen und andere lokale Akteur:innen. Netzwerke, „Runde Tische“ oder Standortgemeinschaften der Gewerbetreibenden in den Geschäftsstraßen werden unterstützt.

Auch ökonomische Quartiersmanagements können in RISE-Fördergebieten eingerichtet werden. Darüber hinaus werden in vielen RISE-Fördergebieten seit langem auch Mittel des Europäischen Sozialfonds (ESF) zur Stärkung und Stabilisierung des unternehmerischen Potenzials von kleinen und mittleren Unternehmen eingesetzt, um Betriebsinhaber:innen sowie ihre Beschäftigten zu qualifizieren. Neben den aus sogenannten Landes-ESF geförderten Projekten gab es auch temporäre Förderungen aus dem ESF Plus-Programm des Bundes „Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier – BIWAQ“. Beispiele sind u.a.:

- Die Entwicklung verschiedener Ansätze zur Vernetzung der Standortakteur:innen sowie zur Verbesserung der überregionalen Wahrnehmbarkeit der Großen Bergstraße im Fördergebiet Altona-Altstadt S5 Große Bergstraße/ Nobistor (BIWAQ).
- Die Initiierung eines ökonomischen Standortmanagements zur Unterstützung von Existenzgründungen, Selbstständigen und Kleinunternehmen im Fördergebiet Barmbek-Nord S1 Fuhlsbüttler Straße, das in die Interessengemeinschaft (IG) Fuhle übergeleitet wurde und heute eine der größten Einzelhandel-Interessengemeinschaften Hamburgs ist. Die IG Fuhle übernimmt die Kommunikation und Netzwerkarbeit der Mitglieder vor Ort.
- Die Unterstützung der Gewerbetreibenden im Fördergebiet Schnelsen – Zentrum Frohmestraße/Burgwedel durch Coaching und Gruppenqualifizierungen mit dem Ziel, unternehmerische Potenziale und die lokale Ökonomie vor Ort zu stärken. Zusätzlich unterstützt ein ökonomisches Quartiersmanagement Netzwerk- und Kooperationsstrukturen für alle Beteiligten, um den Standort in seiner Funktion als Zentrum zu stabilisieren.
- Der Aufbau und die Stabilisierung gemeinschaftlicher Handlungspotenziale der lokalen Gewerbetreibenden durch Aktivierung sowie Entwicklung und Koordination von Maßnahmen im RISE-Fördergebiet Groß Borstel.

Das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen hat am 30. Januar 2023 die neue Förderrichtlinie BIWAQ V zum ESF Plus-Programm des Bundes „Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier – BIWAQ“ veröffentlicht. Das Programm beinhaltet die zwei Handlungsfelder

„Nachhaltige Integration in die Beschäftigung“ und „Stärkung der lokalen Ökonomie“. Das Instrument des ökonomischen Quartiersmanagements wird grundsätzlich als sinnvoll erachtet. Für Umsetzungen auch außerhalb von RISE-Gebieten sind andere Finanzierungsmöglichkeiten wie BIWAQ-Fördermittel notwendig. Dabei sollten langfristige Umsetzungen sichergestellt werden, um lokale Initiativen in den Zentren wirkungsvoll zu unterstützen.

Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen gemäß §§ 165 ff. BauGB kamen hingegen in Hamburg nicht zur Anwendung und stellen für die Umsetzung der in der vorliegenden Drucksache genannten Ziele kein geeignetes Instrument dar. Sie dienen entweder der erstmaligen Entwicklung bisher nicht überplanter Außenbereichsflächen oder der städtebaulichen Neuordnung bereits genutzter und bebauter Flächen (Konversionsflächen), die im Hinblick auf ihre Größe oder die angestrebte Entwicklung eine besondere Bedeutung für die Entwicklung der Stadt insgesamt haben müssen. Eine (Re-)Vitalisierung von Zentren durch die Umwandlung einzelner leerstehender Immobilien fällt nicht unter den Anwendungsbereich. Dies gilt auch dann, wenn bisher nicht etablierte Nutzungen wie das „urbane Wohnen“ eingeführt und die vorhandene städtebauliche Struktur somit lediglich ergänzt werden soll.

3.2 Quartiersbezogene Initiativen außerhalb von RISE-Gebietsentwicklungen

Außerhalb der festgelegten RISE-Gebietsentwicklungen wurde die Einrichtung von ökonomischen Quartiersmanagements bis 2019 durch die Behörde für Wirtschaft und Innovation (BWI) mit bis zu 50 % gefördert. Seither liegt der Schwerpunkt der BWI stärker einerseits auf der Entwicklung positiver Rahmenbedingungen für Gründungen und Innovation u.a. im Handel auf gesamtstädtischer Ebene sowie andererseits auf Quartiersebene auf der Stärkung der Eigeninitiative der lokalen Akteur:innen, insbesondere mit der Option der Bildung von Interessengemeinschaften bzw. Business Improvement Districts (BIDs).

Im Übrigen hat der Senat im Rahmen des Neustartfonds City und Zentren in mehreren Stadtteilen Quartiersmanagements mit insgesamt mehr als 115.000 Euro gefördert. Der Neustartfonds unterstützt seit 2021 Aktivitäten von lokalen Akteursstrukturen, die einen Beitrag zur Belebung der Wirtschaft in den Quartieren leisten. In den Jahren 2021 und 2022 wurden in Summe 2,1 Mio. Euro zur Verfügung gestellt und fast vollständig

abgerufen, im Jahr 2023 stehen 1,0 Mio. Euro zur Verfügung. Für mehr Informationen zu den geförderten Projekten s. Drucksache 22/10514.

Im Rahmen der (unter 3.4 dargestellten) Studie „Entwicklungsperspektiven und -potenziale des Einzelhandels in Hamburg 2035“ untersucht die BWI, welche Handlungen und Instrumente für eine positive Entwicklung des Hamburger Einzelhandels zielführend sind. Ob dazu ein öffentlich gefördertes Quartiersmanagement gehört, bleibt abzuwarten. Auf Basis der Studie soll ergebnisoffen evaluiert werden, welche Beiträge sowohl der Stadt als auch der Unternehmen und der Verbände jeweils für ein nachhaltiges und zielführendes lokales Engagement in den Zentren sinnvoll sind und weiterverfolgt bzw. angeregt werden sollen.

Eine vorausschauende Stabilisierung und Stärkung von Zentren kann dabei helfen, strukturelle Problemlagen (die eine Anwendung des besonderen Städtebaurechts erfordern würden) schon im Vorwege zu vermeiden. Für eine langfristige Unterstützung der Zentren ist die Stadt jedoch auf verlässliche und dauerhafte lokale Partner in den Quartieren angewiesen, die deren Entwicklung aktiv mitgestalten und verstetigen. Lokal etablierte Akteursstrukturen können dann durch Senatsbehörden und Bezirksämter durch vielfältige Prozesse unterstützt werden, z.B. durch die Vernetzung von Akteur:innen, die gezielte Aktivierung von Fördermöglichkeiten und eine kommunikative und organisatorische Unterstützung.

Es zeigt sich, dass Engagement und Eigeninitiative lokaler Akteur:innen ein Schlüssel für eine nachhaltige und weitestgehend sich selbst tragende Entwicklungsdynamik in den Zentren sein können. Die Organisationsstrukturen solcher lokaler Initiativen sind in unterschiedlichen Ausprägungen hinsichtlich Verbindlichkeit, Formalisierung und Niedrigschwelligkeit der Teilnahme vorstellbar. In den Zentren Rissen und Osterstraße wurden auf Basis des Forschungsvorhabens „Trans Z“ der HafenCity Universität Hamburg (HCU) lokale Strukturen ins Leben gerufen, in denen die öffentliche Verwaltung lediglich eine begleitende Rolle einnahm. Für die Osterstraße wurde dabei der Aufbau eines eigenen Flächenmanagements initiiert.

3.3 Übertragbarkeit internationaler Beispiele: Einheitliche Erdgeschossvermarktung Wien-Aspern

Eine wesentliche Voraussetzung für die Entwicklung vielseitiger, flexibler und nachhaltiger Nutzungsstrukturen in den Zentren ist das Interesse der Eigentümer:innen, Frequenz und Lagequali-

tät zu erhalten. Dabei kann die einheitliche Vermarktung gewerblicher Erdgeschossnutzungen über eine Entwicklungsgesellschaft – analog zur Entwicklung der Seestadt Aspern in Wien – eine sinnvolle Option darstellen. Das Instrument bietet sich vor allem für größere neue Quartiersentwicklungen an, deren Struktur und Versorgungsanspruch über reine Wohnquartiere hinausgeht. Die Realisierung ist umso wirkungsvoller einzuschätzen, wenn die Stadt im Eigentum der Flächen ist und eine gemeinsame Vermarktung der Erdgeschosse zur Auflage bei der Flächenvergabe machen kann.

Das Aufgabenprofil der gewerblichen Immobilienvermarktung geht über das regelhaft in der öffentlichen Verwaltung vorgehaltene Know-How hinaus. Wird diese Aufgabe von der Verwaltung übernommen, ist die Installierung einer gut aufgestellten neuen oder existierenden städtischen Entwicklungsgesellschaft oder anderen Organisationsformen zur dauerhaften Flächenvermarktung ratsam. Für eine solche Gesellschaft muss individuell geprüft werden, welche Expertise für die gewünschte Nutzungsmischung erforderlich ist. So ist in Wien-Aspern ein Shoppingcenter-Betreiber über ein Public-Private-Partnership-Modell eingebunden. Für einen Schwerpunkt auch im Bereich nicht-kommerzieller, kreativer Erdgeschossnutzungen wäre eine darüberhinausgehende Expertise erforderlich.

Die Gründung einer solchen Entwicklungsgesellschaft benötigt als Startprojekt idealerweise eine ausreichend große Quartiersentwicklung auf vorwiegend städtischen Flächen, deren Vermarktungsbedingungen die Stadt selbst gestalten kann. Aus diesen Gründen ist ein denkbarer Anwendungsfall im Zuge der Hamburger Stadtentwicklung vor allem die Entwicklung des neuen Stadtteils Oberbillwerder. Im weiteren Planungsprozess wird daher im Rahmen der Quartiersentwicklung geprüft, ob und unter welchen Voraussetzungen eine einheitliche Vermarktung der gewerblichen Erdgeschosszonen in Oberbillwerder vorgesehen werden kann.

Nach einer erfolgreichen Etablierung könnte zudem geprüft werden, ob eine solche Gesellschaft bei Interesse der jeweiligen Eigentümer:innen auch die Vermarktung anderer Geschäftslagen in den Hamburger Zentren und neuen Quartieren als Dienstleister anbietet oder als Modell für eigenständige Vermarktungsmodelle verwendet werden kann.

3.4 Beauftragung einer Studie zur Untersuchung der „Entwicklungsperspektiven und -potenziale des Einzelhandels in Hamburg 2035“

Die FHH hat ein erhebliches Interesse an einem starken und nachhaltigen Einzelhandel, stationär wie online, da dieser einerseits einen wichtigen Wirtschaftszweig der Stadt darstellt, und andererseits die Versorgung der Bevölkerung gewährleistet. Beide Faktoren sind darüber hinaus unabdingbare Voraussetzungen für eine lebendige Innenstadt und lebenswerte Quartiere, welche sich wiederum synergetisch auf weitere in der Innenstadt und den Quartieren ansässige Unternehmen sowie auf das kulturelle Angebot oder auch auf den Tourismus auswirken.

Die BWI hat daher eine Studie in Auftrag gegeben, um die derzeitige Situation des Einzelhandels in Hamburg (stationär und online) mit Hilfe statistischer und qualitativer Auswertungen zu ermitteln, basierend darauf eine SWOT-Analyse (englisches Akronym für Strengths (Stärken), Weakness (Schwächen), Opportunities (Chancen) und Threats (Risiken)) zu erstellen und anhand verschiedener Zukunftsszenarien entsprechend der resultierenden Handlungsempfehlungen die geeigneten (wirtschaftspolitischen) Rahmenbedingungen und Instrumente für den Veränderungsprozess zu gestalten. Partner in diesem Prozess sind die betreffenden Kammern und Verbände sowie diverse Stellen der Hamburger Verwaltung.

Ziel der Studie ist die Erarbeitung von Instrumenten und Maßnahmen, mit Fokus auf der nachhaltigen Stärkung des Einzelhandelsstandorts Hamburg. Die Ergebnisse richten sich an die drei Zielgruppen Unternehmen/Einzelhandel, Verbände/Kammern und Politik/Senat/Verwaltung richten.

Hintergrund der Studie

Der stationäre Einzelhandel steht derzeit vor den größten Herausforderungen der letzten Dekaden. Durch die COVID-19-Pandemie und die damit einhergehenden Maßnahmen zur Eindämmung des Virus wurden die stationären Einzelhändler:innen nicht nur in Bezug auf ihre Wirtschaftlichkeit stark unter Druck gesetzt, mehr noch wurden bereits bestehende Entwicklungen wie beispielsweise die zunehmende Verschiebung der Nachfrage in Richtung Online-Handel weiter verstärkt und die Kundenerwartungen an den stationären Handel, insbesondere in Hinblick auf Digitalisierung, haben sich verändert. Zusätzlich sieht sich der stationäre Einzelhandel steigenden Mieten, Rohstoffpreisen und Energiekosten, dem allgemeinen Fachkräftemangel, einer gesteigerten Kun-

densensitivität für Nachhaltigkeit und vor allem dem wachsenden Preisdruck durch den Online-Handel ausgesetzt. Jedoch bieten sich durch die zunehmende Digitalisierung auch neue Chancen und Möglichkeiten für die Händler:innen, eine Vielzahl potenzieller Kund:innen zu erreichen und neue Vertriebsmodelle zu erschließen.

Auch der in Hamburg ansässige Online-Handel erfährt derzeit Veränderungen, wenngleich von geringerem Ausmaß. Hier stehen ebenfalls ein erhöhtes Bedürfnis von Kund:innen nach nachhaltigen Produkten und transparenten Prozessen bzw. Lieferketten sowie die Konkurrenz mit großen, internationalen Unternehmen im Vordergrund. Ferner versuchen einzelne Online-Händler:innen, durch Filialen in Innenstädten Teile der Wertschöpfung und Vorteile des stationären Einzelhandels nachzubilden.

Diese veränderten Nachfragebedingungen und das Einkaufsverhalten führen bei vielen Einzelhändler:innen zu einem Handlungsdruck. Eine Orientierungshilfe für den lokalen Einzelhandel in Hamburg ist daher unerlässlich. Diese Ausgangslage bildet den Anlass für eine Untersuchung der „Entwicklungsperspektiven und -potenziale des Einzelhandels in Hamburg 2035“ und den Bedarf für eine entsprechende Studie.

Sachstand

Derzeit erfolgt eine Auswertung der Studienergebnisse. Nach Abschluss wird das weitere Vorgehen bzgl. der Studienergebnisse mit den betreffenden Behörden abgestimmt. Parallel wird die Veröffentlichung im Transparenzportal Hamburg erfolgen.

Die Studie legt den Fokus auf den Handel mit aperiodischen Bedarfsgütern (Waren, die nicht regelmäßig benötigt werden, deren Bedarf also unregelmäßig und schwer vorhersehbar ist), worunter insbesondere auch der sogenannte zentren- oder innenstadt-relevante Einzelhandel fällt und gliedert sich in drei inhaltliche Schwerpunkte:

Teil I befasst sich mit einer Auswertung der aktuellen Ausgangslage des Hamburger Einzelhandels (Bestandsaufnahme zu Status-Quo und Rahmenbedingungen). Um einen möglichen Trend ausmachen zu können, soll hierbei auch die Entwicklung geeigneter Kennzahlen dargestellt sowie der Einfluss der Corona-Pandemie in den letzten Jahren analysiert werden. Dazu werden die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die mittelbar Einfluss auf den Einzelhandel, vor allem mit Blick auf die nachfrageseitige Betrachtungsebene haben, untersucht. Mittels einer Sekundärdatenrecherche und -analyse werden

u.a. folgende Themen aufbereitet und (wo möglich) auf den Bezugsraum Hamburg runtergebrochen: Wirtschaftsentwicklung/Konjunkturdaten (BIP), Arbeitsmarktentwicklung, Konsumausgaben und Preisentwicklung/Inflation. Daneben werden Entwicklung und Trends im Einzelhandel als übergeordnete Rahmenbedingungen für den Einzelhandelsstandort Hamburg mit besonderem Fokus auf die Entwicklung des Online-Handels über Sekundärdatenrecherche und Marktbeobachtungen untersucht. U.a. folgende Themen werden dabei aufbereitet und (wo möglich) auf den Bezugsraum Hamburg runtergebrochen: Entwicklung wesentlicher Kennzahlen des stationären Einzelhandels (Verkaufsflächen, Umsätze, Flächenproduktivitäten, Anzahl Betriebe), Entwicklung des Online-Handels (Umsätze, Marktanteile), Betriebsformenwandel und neue Formate/Konzepte, aktuelle Herausforderungen für den Einzelhandel. In einem folgenden Untersuchungsschritt soll die aktuelle Angebots- und Nachfragesituation des Hamburger Einzelhandels nachgezeichnet werden. Abschließend wird die wirtschaftliche Bedeutung des Einzelhandels für Hamburg, insbesondere in Hinblick auf die Verflechtung zwischen attraktiven Einzelhandelsangeboten und der Tourismuswirtschaft dargestellt.

In Teil II der Studie werden in einer SWOT-Analyse zunächst die derzeitigen Stärken und Schwächen des Hamburger Einzelhandels untersucht. In einem zweiten Schritt der Analyse sollen die hiermit verbundenen Chancen und Risiken für den Hamburger Einzelhandel bis zum Jahr 2035 betrachtet werden. Neben dem stationären Handel soll hier ebenfalls Hamburgs Rolle als E-Commerce-Standort Berücksichtigung finden.

Auf Grundlage dieser Analyse soll in Teil III der Studie aufgezeigt werden, welche Entwicklungsszenarien für den Einzelhandel bis zum Jahr 2035 unter welchen Voraussetzungen/Annahmen zu erwarten sind und als wie wahrscheinlich diese Szenarien zu bewerten sind. Anhand dieser Entwicklungsszenarien sollen Handlungsempfehlungen und Instrumente für eine positive Entwicklung des Hamburger Einzelhandels bis 2035 anhand der vorausgegangenen Untersuchungen entwickelt werden. Diese Empfehlungen sollen sich an die drei Adressaten der Studie richten: Unternehmen/Einzelhandel, Verbände/Kammern und Politik/Senat/Verwaltung.

Diese Handlungsempfehlungen in Einklang und abgestimmt mit den weiteren in dieser Drucksache genannten Maßnahmen sollen letztlich in einem Zielbild zur Stärkung des Hamburger Ein-

zelhandels mit Blick auf das Jahr 2035 münden, anhand dessen nicht nur die Wirtschaftskraft der Freien und Hansestadt Hamburg, sondern auch maßgeblich die Attraktivität für Einwohner:innen, Arbeitskräfte, Besucher:innen und Tourist:innen sowie die Wirtschaft gesteigert werden soll.

3.5 Stärkung der Kreativwirtschaft

Einen entscheidenden Beitrag zum Thema Belebung von Quartieren im Allgemeinen und Belebung von Erdgeschosszonen im Besonderen kann durch Zwischennutzungen wie auch durch langfristige Nutzungen die Kreativwirtschaft leisten.

Mit dem Programm „Frei_Fläche: Raum für kreative Zwischennutzung“ konnte ein Verfahren für die Zwischennutzung von Einzelhandelsleerständen erfolgreich in der Stadt erprobt und etabliert werden (s. 4.2). Die hier gemachten Erfahrungen lassen sich auf die Entwicklung neuer Quartiere und Neubauvorhaben übertragen. Insbesondere bei kombinierten Wohn- und Geschäftshäusern ist Leerstand der Gewerbeflächen vor allem in Erdgeschosszonen ein Thema. Hier könnte über Vergaben, Kaufverträge und ähnliche Regelungen ein Mechanismus etabliert werden, der Eigentümer:innen dazu anhält, Einzelhandelsflächen innerhalb eines Zeitraumes von z.B. neun Monaten nach Bezug der ersten Wohneinheiten in Nutzung zu bringen. Nach Ablauf dieses Zeitraums soll eine Nutzung stattfinden. Lässt sich dies eigentümerseitig nicht organisieren, ist die Fläche über die Kreativ Gesellschaft zu Leerstandkosten für Zwischennutzungen zur Verfügung zu stellen. So kann eine Belebung der Quartiere von Beginn an sichergestellt werden, indem die Leerstandzeit begrenzt ist. Eigentümergeit kann weiterhin das Ziel einer langfristigen Belegung verfolgt werden.

Lediglich das Thema Zwischennutzung zu bedenken ist in vieler Hinsicht äußerst problematisch. Zwischennutzung und langfristige Nutzung im Bereich der Kreativwirtschaft gehören zusammen. Es müssen also ebenso langfristige Raumangebote für die Kreativwirtschaft geschaffen werden. Dabei ist zu beachten, dass es innerhalb der Kreativwirtschaft auch besondere Raumbedarfe gibt. Diese Bedarfe gehen deutlich über das aktuelle Angebot auf dem Immobilienmarkt hinaus und manifestieren sich in sehr spezifischen Raumanforderungen bei einem gleichzeitig hohen Maß an Flexibilität hinsichtlich Raumgestaltung und -nutzung. Beispiele hierfür sind u.a. eher kleinteilige Einheiten, die Kombination aus Produktions- und Büroflächen, hohe Raumhöhen

(im Bereich Bild- und Tonproduktion), wenig Lautstärkeeinschränkungen (Musik, Theater, Produktion im Bereich Design). Diese Raumbedarfe müssen frühzeitig im Planungsprozess bedacht werden. Bestimmte Grundstücke, Flächen- und Gebäude sollen langfristig kreativwirtschaftlichen und kulturellen Nutzungen zur Verfügung stehen. Hier ist ein festgelegter Anteil ebenso vorstellbar wie die Absicherung von Inhalten über städtisches Eigentum.

In erster Linie ist eine deutlich breitere Mischung im Preismix der angebotenen Flächen notwendig, es fehlt vor allem an günstigen Flächen. Zweitens sind Cluster im Sinne einer räumlichen Nähe bzw. Dichte von kreativwirtschaftlichen Unternehmen besonders entscheidend für die Attraktivität der Flächen. Hierfür nehmen Bestandsgebäude oft Schlüsselrollen ein.

3.6 Business Improvement Districts (BIDs)

Im Gegensatz zu einem öffentlich geförderten oder finanzierten Quartiersmanagement sind die BIDs als Instrument zur Initiierung und Steuerung der Prozesse der Innenstadtentwicklung nicht gut geeignet, da es sich um private Initiativen mit einem festumrissenen Maßnahmenpaket handelt. Politik und Verwaltung können keine BIDs initiieren, sondern allenfalls anregen, für ein bestimmtes Gebiet durch privates Engagement ein BID vorzubereiten. Über den Beginn einer solchen Initiative und über die Beantragung sowie schließlich über die Durchführung entscheiden aber ausschließlich die Eigentümer:innen (die BIDs werden dann förmlich durch Rechtsverordnung eingerichtet). Insofern kann die Stadt nicht gezielt für ein Quartier, in dem es bisher noch kein BID gibt, mit dem Instrument BID steuernd tätig werden.

Anders stellt sich die Situation dar, wenn bereits ein oder mehrere BIDs wie in der Innenstadt vorhanden sind. Dann kann mit den BIDs, sofern es ihre Maßnahmen- und Finanzierungskonzepte rechtlich zulassen, kooperiert werden, z.B. bei der Durchführung von Veranstaltungen, bei der Umgestaltung öffentlicher Räume und bei der Pflege öffentlicher Infrastruktur. Darüber hinaus hat die Stadt über die BIDs mit den dort ansässigen Gewerbetreibenden und den Eigentümer:innen kompetente Ansprechpartner:innen, mit denen gemeinsam Strategien zur Quartiersentwicklung erörtert und erarbeitet werden können. Beides geschieht bereits seit langem in der Innenstadt: Die BSW und das Bezirksamt Hamburg-Mitte sind in allen Lenkungsausschüssen der BIDs vertreten und können jederzeit Anregungen zur Kooperation geben oder ein Mei-

nungsbild zu Entwicklungsstrategien einholen. Diese erfolgreiche Praxis soll auch in Zukunft fortgesetzt werden.

Ergänzend tagt unter Leitung der BSW zwei- bis dreimal im Jahr der sog. „Runde Tisch BID“. In diesem sind die Aufgabenträger:innen aller Hamburger BIDs, die Sprecher:innen der Lenkungsausschüsse der BIDs, die Handelskammer Hamburg sowie verschiedene Dienststellen der Verwaltung vertreten. Damit besteht die Möglichkeit zum Dialog und zur Organisation quartiersübergreifender Vorhaben. Ein Beispiel dafür sind die sog. Sommergärten, die in den letzten drei Jahren in verschiedenen Quartieren der Innenstadt von den BIDs durchgeführt wurden und im Jahr 2021 durch eine öffentliche Förderung (Neustartfonds für City und Zentren) noch ausgeweitet werden konnten. Die Quartiersentwicklung kann in Zukunft auf derartige Weise, gegebenenfalls auch in einem größeren Umfang, fortgeführt werden.

Die Bereitschaft zur Mitwirkung sowohl in ökonomischen Quartiersmanagements als auch in BIDs ist in vielen Fällen von einem konkreten Problemdruck (z.B. durch Leerstände, Umsatzrückgänge, Vermüllung und Vandalismus) abhängig. Wo diese Bereitschaft fehlt, z.B. weil sich ein discountorientiertes, niedrigpreisiges Angebot erfolgreich etabliert hat, kann auch der Einsatz von BIDs nur begrenzte Erfolge erzielen.

3.7 Fazit: Zielgerichtete Anwendung und Weiterentwicklung der Instrumente

Dem Senat stehen vielfältige Ansätze zur Verfügung, um eine ökonomische Stärkung und Belebung von Innenstadt und Zentren gezielt zu unterstützen. Dazu zählen insbesondere der zielgerichtete Einsatz von Mitteln der Städtebauförderung unter dem Dach des RISE sowie die gezielte Unterstützung quartiersbezogene Initiativen. Mit dem Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels-, Dienstleistungs- und Gewerbezentren (GSED/„BID-Gesetz“) steht in Hamburg eine Rechtsgrundlage zur Verfügung, die es Grundeigentümer:innen erlaubt, in Eigenregie und in eigener Finanzverantwortung Maßnahmen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit ihrer Quartiere zu ergreifen.

Der Senat untersucht aktiv die Rahmenbedingungen und Entwicklungsperspektiven und -potenziale des stationären Einzelhandels in Hamburg mit dem Ziel, die Weiterentwicklung von Handlungsansätzen und Instrumenten zu unterstützen. Die Potenziale eines aktiven Flächenmanagements

durch die Stadt werden in dafür geeignete Projektentwicklungen einbezogen.

Die beschriebenen Ansätze erlauben eine zielgerichtete und der jeweiligen lokalen Situation angemessene Unterstützung und nachhaltige Stärkung der ökonomischen Basis von Innenstadt und Zentren.

4. Förderung der Zwischennutzung von Leerständen

Petita 3, 4 und 6

„Der Senat wird ersucht, ein lokal spezifisches Konzept für die Zwischennutzung von Leerständen in Hamburgs Zentren zu entwickeln unter Einbezug einer Betrachtung von „Best Practice“-Beispielen.“

„Der Senat wird ersucht, im Zusammenhang mit Ziffer 3. zu erwägen, eine internetbasierte Plattform für (temporär) frei werdende Flächen in der Innenstadt und den Quartieren als Vermittlungsplattform für (temporäre) kreative und innovative (Zwischen-)Nutzungsideen aufzubauen sowie diese bei den Grundeigentümern/-innen zu bewerben.“

„Der Senat wird ersucht, die Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln für geeignete Maßnahmen aus Ziffer 3. zu prüfen.“

4.1 Zielsetzungen und Perspektiven von Zwischennutzungen

Mit Blick auf die Zwischennutzung leerstehender Geschäftsflächen ist es wichtig, Anspruch und Erwartungshaltung richtig einzuordnen. Zwischennutzungskonzepte sind immer eine Übergangslösung auf dem Weg zu einer langfristigen permanenten Nutzungsperspektive. Die Wiederbelebung von gewerblichen Immobilien durch die Initiierung und Begleitung von Zwischennutzungen kann somit eine große Chance für einen langfristig stabilisierenden Prozess darstellen. Hierbei müssen neben den Mieten auch die Betriebsmittel generiert werden können.

Zwischennutzungskonzepte sind daher sinnvoll, wenn sie attraktivitätssteigernde Nutzungen ermöglichen und einen Missstand in einem klar begrenzten Zeitraum überbrücken (z.B. bis zum Beginn eines Neubaus). Da sie jedoch oft nur die Symptome bestehender Missstände adressieren, bedarf es einer parallelen Strategie, um deren Ursache zu beseitigen.

Dies sollte allerdings nicht dazu führen, dass die Vermietungsprobleme privater Eigentümer:innen durch Zwischennutzungskonzepte langfristig mit öffentlicher Unterstützung subventioniert werden.

Es besteht die Gefahr, die erforderliche Handlungsbereitschaft und Initiative der Eigentümer:innen für nachhaltige Veränderungen auszusetzen oder zu verzögern. Für eine langfristige Nutzungsperspektive ist jedoch festzustellen, dass kulturelle Nutzungen hinsichtlich der möglichen Miete meist nicht mit kommerziellen Nutzungen um Flächen konkurrieren können. Für deren permanente Etablierung in besten Lagen bedarf es einer Querfinanzierung auf Eigentümerseite und/oder einer dauerhaften öffentlichen Subventionierung über spezielle Förderprogramme und/oder Sponsoring durch privatwirtschaftliche Akteur:innen.

Ein einschränkender Faktor bei der Realisierung von Zwischennutzungen ist zudem in den jeweiligen rechtlichen und gebäudebezogenen Anforderungen zu sehen (z.B. Arbeitsstättenverordnung, Brandschutz/Entfluchtung oder Abluftanlagen, Nutzung technischer Anlagen bei Teilnutzung von Flächen, etc.). Oft sind der finanzielle Aufwand und der personelle Einsatz für Beratung und Begleitung im Verhältnis zur zeitlich begrenzten Nutzung außerordentlich hoch.

Als Alternative zur Realisierung von Zwischennutzungen ist auch eine Gestaltung der Schaufenster denkbar. Hierdurch lassen sich zwar nicht die Mietausfälle kompensieren, aber atmosphärisch störende Effekte für die Lagequalität mindern. Auch hierdurch kann die Attraktivität gesteigert werden. Erforderlich ist jedoch die Initiative der Eigentümer:innen.

Übertragbarkeit internationaler Beispiele:
Semaest (Paris)

Das Beispielprojekt Semaest in Paris ist im Gegensatz zum Beispiel Aspern/Wien auf Bestandsquartiere ausgerichtet, in denen leerstehende Geschäftsräume revitalisiert werden. Der Ansatz erscheint jedoch nur in bestimmten Einzelfällen auf Hamburger Strukturen übertragbar. Die Anmietung bzw. der Ankauf gewerblicher Flächen und ihre anschließende Vermarktung durch die öffentliche Hand stellen einen wesentlichen Eingriff in das Marktgeschehen und die zugrunde liegenden privaten Eigentumsstrukturen dar. Um diesen Eingriff zu rechtfertigen, müsste im Einzelfall aufwändig und nachvollziehbar begründet werden, dass die Flächenaktivierung durch die Eigentümer:innen selbst nicht erfolgen kann. Das setzt in der Regel einen umfangreichen, dauerhaften und strukturellen Leerstand voraus, der bislang in der Hamburger Innenstadt und anderen Zentren nicht zu beobachten ist. Eine öffentliche Bewirtschaftung von Geschäftsflächen ruft

zudem einen hohen und dauerhaften Verwaltungsaufwand in einem Bereich hervor. Bislang gibt es keinen Hinweis, dass die öffentliche Hand besser geeignet ist, auf Leerstand zu reagieren und sinnvolle Nutzungsmischungen herzustellen, als die Eigentümer:innen am Markt. Durch die städtische Finanzierung kreativer und innovativer Nutzungen bestünde vielmehr die Gefahr einer dauerhaften städtischen Subventionierung privater Mieterwartungen.

4.2 Programm „Frei_Fläche: Raum für kreative Zwischennutzung“

Im Frühjahr 2021 wurde das Programm „Frei_Fläche: Raum für kreative Zwischennutzung“ entwickelt, um als Teil eines Maßnahmenpakets Einkaufsquartiere zu stabilisieren, zu beleben und deren Transformation anzustoßen. Das entwickelte Konzept für Zwischennutzungen bietet Antwort auf zwei drängende Herausforderungen: den Mangel erschwinglicher Räume für Kreativschaffende und den Leerstand von Einzelhandelsflächen, der durch die Corona-Pandemie drastisch verstärkt wurde.

Die größte Zwischennutzung unter dem Programm „Frei_Fläche: Raum für kreative Zwischennutzung“ ist das „Jupiter“ im ehemaligen Karstadt-Kaufhaus am Anfang der Mönckebergstraße. Dort finden Kunst, Kultur, Design und Performance auf 6 Etagen statt und bietet unter anderem Raum für temporäre Ateliers, Veranstaltungen, Pop-Up-Stores und Kunstgalerien. Weitere Beispiele sind kreative Zwischennutzungen in den Colonnaden oder dem City Center Bergedorf.

Das Programm bietet standardisierte, umfassend geprüfte Verträge für die Zwischennutzung. Damit ist sichergestellt, dass durch Zwischennutzungen das reguläre Vermietungsgeschäft nicht tangiert ist (dies gilt auch für die Bewertung der Immobilie), denn für die Zwischennutzung gelten davon deutlich abweichende Regeln:

- Eine Miete oder Pacht wird nicht gezahlt.
- Die Leerstandskosten (Betriebs- und Nebenkosten, Versicherungs-, Bewachungs- und Werbegemeinschaftskosten) werden vollumfänglich gedeckt. Damit entsteht für die Vermietenden kein finanzieller Nachteil gegenüber einem Leerstand.
- Festgelegt wird eine Pauschale für die Leerstandskosten, so dass eine verbrauchsabhängige Abrechnung entfällt.
- Die Zwischennutzung ist zeitlich befristet und zusätzlich unabhängig von der jeweils gewähl-

ten Befristung beidseitig unter Einhaltung einer Frist kündbar.

Durch die Förderung kann den Kreativschaffenden eine Preissicherheit gegeben werden. Denn unabhängig von der tatsächlichen Höhe der Leerstandskosten beträgt ihr Eigenanteil 1,50 Euro/m². Dies führt zu reduzierten Raumkosten für die Kreativschaffenden und sorgt für eine bessere Planbarkeit der Zwischennutzungskonzepte.

Zusätzlich zu dieser Förderung der Raum- bzw. Leerstandskosten für die Kreativwirtschaft bietet das Programm noch Fördermittel für bauliche Maßnahmen, die notwendig sind, um eine Zwischennutzung zu ermöglichen. Diese Förderung (in dem Programm als Säule 4 bezeichnet) ist ganz entscheidend, da sie Vermietende motiviert, die Flächen für Zwischennutzungen zu öffnen. Denn im Gegensatz zum regulären Mietverhältnis ist es bei einer Zwischennutzung unter den oben genannten Bedingungen nicht möglich, Anfangsinvestitionen auf die Miete umzulegen. Eine Kostenübernahme durch die Zwischennutzenden ist ebenfalls schwer möglich, da der Nutzungszeitraum nicht festgelegt ist.

Zwischennutzung durch Kreative, wie sie gerade in dem Förderprogramm umgesetzt wird, ist derzeit besonders interessant für Managementeinheiten, die in enger räumlicher Nähe mehrere Einzelhandelsflächen betreiben und sich intensiv mit dem Thema Frequenz beschäftigen, hierzu gehören insbesondere Einkaufspassagen und Einkaufszentren, aber auch Neubauten. Auf Grund der Marktentwicklungen im Bereich der Einzelhandelsflächen (fallende Mietpreise und kommerzielle Zwischennutzung, reduzierter Flächenbedarf im stationären Einzelhandel bei gleichzeitig steigendem Angebot) ist anzunehmen, dass sich das insgesamt funktionierende Konzept zukünftig zunehmend auch in die anderen Zentren und Geschäftslagen im Stadtgebiet ausweiten lässt.

Voraussetzung für das Funktionieren eines Zwischennutzungskonzepts ist ein kontinuierliches Angebot insbesondere an Flächen, aber auch an Zwischennutzungsideen. Das hier beschriebene Konzept zielt auf wechselnde Flächen, also stetig neue Adressen ab. Demgegenüber stünden Flächen, die langfristig mit immer wechselnden Inhalten bespielt werden. Bei einer von der BSW als sinnvoll erachteten Verstetigung oder Verlängerung des Frei_Fläche-Programms soll die Erweiterung des Programms auch auf nichtkreative Nutzungen, beispielsweise temporäre soziale Infrastrukturen, erwogen werden. Dies kann die

Vielfalt und Wirkung der umsetzbaren Zwischennutzungsideen weiter erhöhen.

Zwischennutzung als gefördertes Raumangebot für die Kreativwirtschaft ist nur dann legitim und trifft auf Akzeptanz aus der Branche, wenn es sich um ein ergänzendes Raumangebot handelt. Gleichzeitig müssen dauerhafte und langfristige Raumangebote für die Bedarfe der Branche am Standort Hamburg entstehen.

4.3 Internetbasierte Vermittlung von Nutzungsflächen

Die Hamburg Kreativ Gesellschaft betreibt bereits seit Jahren sehr erfolgreich eine internetbasierte Plattform für die Vermittlung von Raumangeboten, also frei werdenden Flächen für die Kreativwirtschaft. Basierend auf diesem Wissen und den Erfahrungen wurde im Rahmen des Förderprogramms „Frei_Fläche: Raum für kreative Zwischennutzung“ eine spezielle Plattform für das Thema Zwischennutzung entwickelt. Diese Plattform muss anders als andere Immobiliendatenbanken mit einer besonderen Herausforderung umgehen:

Leerstand ist ein sehr widersprüchliches und sensibles Thema. Denn es gibt ihn zwar aus der Straßensicht, aber nicht für die Immobilieneigentümer:innen. Auch wenn bereits aktiv eine:ine Nachmieter:in gesucht wird, ist die Fläche während der Suche in der Regel kein Leerstand, sondern ist noch vermietet oder wird renoviert/saniert/umgebaut. Leerstand würde auf schlecht funktionierende Vermietgeschäfte, sinkende Preise, Verschlechterung der Lage o.ä. verweisen. Zudem ist er beim Wechsel der Assetklassen kaum vermeidbar und bereits fest eingepreist.

Die digitale Plattform für die Zwischennutzung funktioniert ähnlich einer Immobiliendatenbank, ist aber im Detail etwas anders aufgebaut:

Raumangebote müssen in unterschiedlichen Stufen der Sichtbarkeit eingestellt werden können, da wie beschrieben Leerstand ein sehr sensibles Thema ist. Kontaktperson in dem Raumangebot muss regelmäßig eine neutrale Vermittlungsperson aus der Kreativ Gesellschaft und nicht etwa eine Vermietungsgesellschaft sein.

Raumgesuche werden ebenfalls platziert, allerdings in deutlich veränderter Form, nämlich als Konzepte, also als detaillierte Ideenskizzen für eine Zwischennutzung.

Zusätzlich besteht die Möglichkeit, dass sich Zwischennutzungsideen miteinander verbinden. Über die im Hintergrund laufenden Datenbankfunktionen ist es möglich, sogenannten Matches,

also Übereinstimmungen aus Gesuchen und Angeboten, herzustellen und nach Erfolg als solche ebenfalls auf der Plattform zu präsentieren.

Damit die digitale Lösung ansprechend funktioniert und dort auch kontinuierlich neue Angebote auf beiden Seiten eingestellt werden, sind im Hintergrund umfassende Aufgabenpakete zu bearbeiten: Akquise, Beratung, Matching, Aktualisierung/Bewegung des Datensatzes. Alles zusammen entspricht das einem Personalaufwand von 1,5 Vollzeitäquivalenten. Hinzu kommen Programmierungs- und Designleistungen für Verbesserungen und zeitgemäße Anpassungen.

Die alleinige Bewerbung der Plattform bei Grundeigentümer:innen reicht nicht aus. Denn erfahrungsgemäß müssen mindestens zwei Entscheidungsträger:innen oft in unterschiedlichen Unternehmen überzeugt werden: Die für die Vermietung zuständige Person sowie die entscheidungsbefugte Person auf der Eigentümerseite. Dies geht mit einem erheblichen Rechercheaufwand einher, da es keinen strukturierten Zugang zu diesen Informationen gibt. Sobald für die Vermarktung Maklerunternehmen eingeschaltet sind, ist der Zugang zu diesen Informationen zusätzlich erschwert. So sind die Aktivitäten der Hamburg Kreativ Gesellschaft immer auf die Mitwirkung interessierter Grundeigentümer:innen angewiesen.

Das Institut für Handelsforschung Köln hat im Zuge des Projekts „Stadtlabore für Deutschland: Leerstand und Ansiedlung“ eine Matching-Software für ein Ansiedlungsmanagement zur Vermittlung von Leerständen entwickelt („LeAn“/Leerstand und Ansiedlung). Die BSW prüft derzeit, ob sinnvolle Anwendungsmöglichkeiten für Hamburger Geschäftslagen bestehen und inwiefern eine Verknüpfung mit bestehenden Datenplattformen der FHH möglich wäre.

Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Nutzung einer internetbasierter Vermittlungsplattform die Bereitstellung einer verlässlichen und aktuellen Datenbasis zu den Realnutzungen im Gebäudebestand voraussetzt. Hierfür wäre eine einmalige Dokumentation der Leerstände (wie u.a. im Rahmen von RISE-Gebietsentwicklungen schon erfolgt) auf Grund der sich sehr schnell ändernden Nutzungsstrukturen nicht ausreichend. Vielmehr wäre für eine umfassende digitale Leerstandsvermittlung ein stetiges und flächendeckendes Monitoring der Realnutzungen notwendig.

Eine solche aussagekräftige Datenbasis ist zum einen nur unter aktiver Mitwirkung privater

Eigentümer:innen zu erlangen. Zum anderen würde auch dann ein erheblicher und dauerhafter Verwaltungsaufwand für Generierung, Pflege und laufende Aktualisierung der Datenbasis erzeugt. Für einen gesamtstädtischen Ansatz stünde dieser Aufwand voraussichtlich in keinem vertretbaren Verhältnis zum zu erwartenden Nutzen.

5. Weiterentwicklung von Städtebauförderung und Vorkaufsrechten

Petitum 5

„Der Senat wird ersucht, zu erwägen, sich auf Bundesebene sowohl für den flexibleren Einsatz von Städtebaufördermitteln – hierbei auch unter dem Aspekt der Belegung von leer stehenden Geschäftsgebäuden – als auch für eine Erweiterung der Vorkaufsrechte bei Geschäfts-/Gewerbeflächen einzusetzen, um die Handlungsmöglichkeiten in Bezug auf die Transformationsprozesse der Quartierszentren zu erweitern und zu beschleunigen.“

Die RISE-Förderung ermöglicht bereits heute einen flexiblen Mitteleinsatz zur Entwicklung der Zentren. Davon ist ein sehr breites Maßnahmenpektrum umfasst, wie gebäudebezogene Maßnahmen der Um- und Zwischennutzung, Gestaltung öffentlicher Räume, Klimaschutzmaßnahmen und Quartiersmanagement. Dazu gehören auch die Belegung leerstehender Geschäftsgebäude sowie aus Landesmitteln finanzierte Maßnahmen zur Förderung experimenteller Ansätze und innovativer Handlungsstrategien. In den RISE-Fördergebieten wird daher ein wichtiger Beitrag zur baulich-funktionalen Anpassung von zentralen Versorgungsbereichen Hamburgs geleistet.

Zudem setzt sich Hamburg dafür ein, die Städtebauförderung auch für die Fördergegenstände aus dem Bundesprogramm „Zukunftsfähige Innenstädte und Zentren“ zu öffnen, das als Beitrag zu einer zukunftsfähigen Transformation der Zentren konzipiert wurde und die Programme der Bund-Länder-Städtebauförderung ergänzt. Ziel der Förderung ist es, dass mit der Städtebauförderung regelhaft innovative und experimentelle Vorhaben sowie zukunftsfähige Konzepte und Ansätze für Zentren – wie mit dem Bundesprogramm möglich – gefördert werden können.

Hamburg nimmt mit zwei Vorhaben am Bundesprogramm teil: Mit dem Projekt „Verborgene Potenziale – Für ein lebendiges und resilientes Hamburger Zentrum“ soll die Hamburger Innenstadt als Projektlabor für die modellhafte Untersuchung und strategische Umsetzung von Nutzungs- und Angebotsvielfalt mithilfe innovativer

Werkzeuge und der aktiven Einbindung von vielfältigen Akteur:innen entwickelt werden (vgl. Drucksache 22/6686). Zu diesem Zweck hat die BSW in der Rathausstraße 7 eine Anlauf- und Vernetzungsstelle der Innenstadtkoordination eingerichtet. Hier sollen die Bedarfe und Potenziale lokaler Stakeholder im Dialog diskutiert werden, um die Nutzungsvielfalt zu stärken und den Strukturwandel in der Innenstadt zu unterstützen.

Mit dem Projekt „Bergedorf NOW“ werden im Rahmen eines Change-Management-Prozesses primär Innovations- und Digitalisierungsstrategien, umfassende Beteiligungsverfahren sowie ein ganzheitliches Marketing verfolgt. Die Durchführung von „Bergedorf NOW“ erfolgt in enger Abstimmung mit der RISE-Gebietsentwicklung im Fördergebiet Zentrum Bergedorf.

Für die Transformationsprozesse in den Zentren formuliert das Hamburger Zentrenkonzept die Zielsetzung „Mehr Stadt in den Zentren“. Die enge Verknüpfung von Handel, Arbeit, Sozialem, Sport, Bildung, Kultur und Wohnnutzungen ist eine große Chance für die Entwicklung der Zentren. Strategische Zielsetzung ist es, die Angebotsvielfalt in den Zentren zu erhöhen, die Besucherfrequenz zu erhalten, Identität zu schaffen und die Resilienz durch Multifunktionalität zu erhöhen. Dabei setzt der Senat auf ressortübergreifende Ansätze, in die neben städtebaulichen Gesichtspunkten insbesondere auch wirtschaftliche und digitale Aspekte miteinbezogen werden. Deshalb tritt Hamburg beim Bund dafür ein, das gesamte Spektrum bestehender sektoraler Förderprogramme des Bundes zu verstetigen, die räumlich wirksam sind und eine Stärkung zentraler Versorgungsbereiche unterstützen können, z.B. energetische und klimabezogene Förderprogramme, Fördermöglichkeiten im Bereich der lo-

kalen Mobilität/Logistik und des öffentlichen Personennahverkehrs, der Wohnraumförderung, der Wirtschaftsförderung sowie der EU-Förderprogramme.

Der Senat setzt sich laufend im Rahmen der Länderzusammenarbeit und auf Bundesebene für eine Stärkung der kommunalen Vorkaufsrechte ein. Hamburg hat im Gesetzgebungsprozess zum Baulandmobilisierungsgesetz verschiedene Vorschläge eingebracht mit dem Ziel, Vorkaufsrechte für die Kommunen einfacher anwendbar zu machen, und wird diese Politik auch im Rahmen der anstehenden weiteren Novellierung des Baurechts fortsetzen. In der Stadtentwicklung setzt der Senat insbesondere auf das besondere Vorkaufsrecht zur Sicherung städtebaulicher Maßnahmen (§25 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB), das es erlaubt, Vorkaufsrechte in ganzen Gebieten zu begründen, für die die Stadt städtebauliche Maßnahmen in Betracht zieht. Dieses Instrument ist flexibler, als es ein nutzungsspezifisches Vorkaufsrecht wäre, da es hierbei nicht darauf ankommt, ob eine Gewerbe-, Wohn- oder Mischnutzung vorliegt bzw. geplant ist. In Versorgungszentren in RISE-Fördergebieten, die als Sanierungsgebiete gemäß §142 BauGB (s. Petition Nr. 1) festgesetzt sind, kann zudem das gesetzliche Vorkaufsrecht nach §24 Absatz 1 Nr. 3 BauGB zur Anwendung kommen. Es besteht ebenfalls unabhängig von der spezifischen Nutzung. Angesichts der existierenden Instrumente wird daher für die Schaffung eines zusätzlichen Vorkaufsrechts, das sich ausschließlich auf Gewerbeflächen bezieht, kein Bedarf gesehen.

6. Petition

Der Senat beantragt, die Bürgerschaft wolle von den Ausführungen dieser Drucksache Kenntnis nehmen.