



Arno Bunzel, Carsten Kühl

Stadtentwicklung in Coronazeiten – eine Standortbestimmung

Arno Bunzel
Carsten Kühl

Stadtentwicklung in Coronazeiten – eine Standortbestimmung

Impressum

Autoren:

Prof. Dr. Arno Bunzel,
stellvertretender Wissenschaftlicher Direktor und Prokurist des Difu
Prof. Dr. Carsten Kühl,
Wissenschaftlicher Direktor und Geschäftsführer des Difu

Redaktion:

Patrick Diekelmann

DTP:

Christina Bloedorn

Gestaltungskonzept Umschlag:

3pc GmbH Neue Kommunikation

Druck:

oeding print GmbH, Braunschweig

Zitierweise:

Arno Bunzel/Carsten Kühl: Stadtentwicklung in Coronazeiten – eine Standortbestimmung, Berlin 2020 (Difu-Sonderveröffentlichung)

Bildnachweise (Umschlag, je v.l.n.r.):

Vorderseite: 1 Busso Grabow, 2–4 Wolf-Christian Strauss
Rückseite: 1–2 Wolf-Christian Strauss, 3 Sybille Wenke-Thiem, 4 Busso Grabow

ISBN 978-3-88118-664-3

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH 2020
Zimmerstraße 13–15, 10969 Berlin
+49 30 39001-0, difu@difu.de, www.difu.de

Berlin, Juli 2020

Inhalt

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 1. | Veränderte wirtschaftliche Rahmenbedingungen | 5 |
| 2. | Kommunal финанzen | 7 |
| 2.1 | Kommunal финанzen in der Ausgangssituation | 7 |
| 2.2 | Kommunal финанzen in der Corona-Krise | 10 |
| 2.3 | Zwischenfazit | 11 |
| 3. | Corona-Krise und Konjunkturpolitik | 12 |
| 3.1 | Öffentliche Investitionen und Konjunkturpolitik | 12 |
| 3.2 | Konjunkturpaket der Bundesregierung | 13 |
| 3.3 | Bewertung des Konjunkturprogramms | 15 |
| 4. | Schlaglichter auf einige alte und neue Herausforderungen | 16 |
| 4.1 | Kontinuität bei den großen Herausforderungen | 16 |
| 4.2 | Soziale Wohnraumversorgung | 17 |
| 4.2.1 | Demografische Entwicklung angesichts der Corona-Pandemie | 18 |
| 4.2.2 | Stadt-Umland-Wanderungen | 18 |
| 4.2.3 | Entlastung durch den Bund bei den Kosten der Unterkunft | 19 |
| 4.2.4 | Kommunaler und genossenschaftlicher Wohnungsbau | 21 |
| 4.3 | Kommunale Boden- und Liegenschaftspolitik | 21 |
| 4.4 | Innenstädte, Stadt- und Ortsteilzentren nach Covid-19 | 23 |
| 4.5 | Dichte und Mischung | 25 |
| 4.6 | Digitalisierung | 26 |
| 5. | Stadtentwicklung – Zukunft gestalten | 28 |
| 5.1 | Von der Notstandsbewältigung zur Zukunftsgestaltung | 28 |
| 5.2 | Überprüfung von Prioritäten – Stadtbevölkerung mitnehmen | 28 |
| 6. | Literatur | 31 |

Die Corona-Pandemie hat Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft binnen kurzer Zeit in einen Ausnahmezustand versetzt. Die angesichts unzureichender wissenschaftlicher Erkenntnisse nur schwer zu fassende Bedrohungslage führte und führt nach wie vor allenthalben zu großer Verunsicherung. Verantwortliches Handeln heißt angesichts dessen vor allem, mit den nicht auszuräumenden und darüber hinaus schwer einschätzbaren Risiken richtig umzugehen. Entschlossenheit ist hier genauso wichtig wie die Bereitschaft, getroffene Einschätzungen zu korrigieren. Dies betrifft die öffentliche Hand genauso wie die Wirtschaft und die Bevölkerung. Die fundamentalen Belastungen der Wirtschaft in globalem Maßstab und die damit einhergehenden bislang nicht da gewesenen finanziellen Belastungen für den Staat schlagen dabei natürlich auch auf die kommunale Ebene durch. Was heißt das für die Entwicklung unserer Städte? Wo liegen Chancen und Risiken? Und welche Prioritäten ergeben sich daraus für die Stadtentwicklung? Mit dieser Difu-Sonderveröffentlichung sollen Impulse für einen Diskurs zu diesen und weiteren Fragen gegeben werden. Ausgangspunkt der Überlegungen sind die Auswirkungen auf viele Bereiche der Gesellschaft, die sich räumlich, wirtschaftlich und sozial in den Städten unterschiedlich entfalten. Entscheidend für die Gestaltungskraft der Kommunen sind insbesondere die Auswirkungen der Krise auf die kommunalen Finanzen und das konjunkturpolitische Gegensteuern der Bundesregierung. Hierauf soll in den Kapiteln 2 und 3 eingegangen werden. In den Kapiteln 4 und 5 werden dann einige besonders relevante Herausforderungen für die Stadtentwicklung im Kontext der durch die Pandemie festzustellenden Veränderungen diskutiert.

1. Veränderte wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Der Shutdown seit dem 16. März 2020 führte zu massiven Einbrüchen der davon betroffenen Branchen, welche trotz der staatlichen Sonderprogramme (Liquiditätskredite, Zuschüsse für Selbständige und kleine Unternehmen, Kurzarbeiterregelung etc.) viele Betriebe in ihrer Existenz bedrohen wird. Alle Prognosen gehen von einer schweren Rezession aus. Je länger die durch die Epidemie bedingten Einschränkungen andauern, desto länger und stärker wird auch die Rezession sein. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) schrumpfte im ersten Quartal 2020 um 1,9 %. Laut Prognose der Bundesregierung von April 2020 wird das BIP im Jahr 2020 um 6,3 % gegenüber dem Vorjahr sinken, ein bislang in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland nie dagewesener Einbruch.

Die von der Bundesregierung beschlossenen Beschränkungen betreffen unmittelbar alle Branchen, die auf Publikumsverkehr angewiesen sind. Betroffen sind also insbesondere der Handel, Gastronomie, das Hotelgewerbe, die Reisebranche, weite Teile der Kultur- und Kreativwirtschaft (Musik, Theater, Varietés, Kinos etc.) sowie der Sport- und Freizeitbereich (kommerziell und nicht kommerziell). In diesen Branchen dürften die Umsätze und die privaten Konsumausgaben während des Shutdowns massiv eingebrochen oder sogar nahezu vollständig ausgefallen sein. Vor allem das Gastgewerbe (90 %) und die Reisewirtschaft (95 %) waren von Umsatzrückgängen während des Shutdowns extrem betroffen und erholen sich wegen fortwirkender Einschränkungen nur zögerlich. So stellten sich laut einer DIHK-Blitzumfrage von Mai 2020 ein Drittel des Gastgewerbes und knapp die Hälfte der Reisewirtschaft angesichts des Shutdowns die Existenzfrage.

Nachgelagerte Branchen wie Verkehr und Lagerei (85 %) sind ebenfalls stark von Umsatzrückgängen betroffen (DIHK 2020).

Die schrittweise Lockerung der Beschränkungen entspannt die wirtschaftliche Lage des vom Shutdown besonders betroffenen Gastgewerbes kaum. Bei einer Blitzumfrage des DEHOGA von Ende Mai 2020 gaben auch nach der Wiedereröffnung von Restaurants und Cafés 81,5 % der Betriebe an, dass ein wirtschaftliches Handeln unter Berücksichtigung der coronabedingten Auflagen nicht möglich ist (DEHOGA 2020a). Der reale Umsatz in den Restaurants und Hotels im April 2020 sank im Vergleich zum Vorjahr um historische 75,8 % (DEHOGA 2020b). Hinzu kommt, dass das Konsumverhalten angesichts der potenziellen Ansteckungsrisiken, aber auch der mit der Rezession verbundenen wirtschaftlichen Unsicherheiten weiter eher gebremst ist.

Besonders betroffen ist auch der stationäre Einzelhandel, in dem die meisten Sortimentsbereiche (Ausnahme insb. Lebensmittel, Heimwerkerbedarf) über fünf bis sechs Wochen schließen mussten. Dies bestätigt eine Umfrage des HDE unter rund 500 Nicht-Lebensmittelhändlern Anfang Mai 2020. Der von den Ladenschließungen betroffene Non-Food-Handel verliert Umsätze in historischem Ausmaß, insbesondere der Textilhandel leidet mit über 50 % Minus enorm. Über ein Drittel der Nicht-Lebensmittelhändler in Deutschland sehen wegen der durch die Corona-Krise massiv gesunkenen Umsätze ihre Existenz bedroht (HDE 2020). Auch wird über eine deutlich spürbare Konsumzurückhaltung der Kundschaft in der Phase nach der Öffnung der Geschäfte berichtet. Die Konsumzurückhaltung ist selbst im Online-Handel wahrnehmbar, obwohl traditionell eher den stationären Einzelhandel präferierende Kundschaft während des Shutdowns dorthin ausweichen mussten (ebd.).

Die Folgen sind auch in Wirtschaftsbereichen spürbar, die von dem staatlich verordneten Shutdown nicht unmittelbar betroffen waren. Vier von fünf Unternehmen rechnen für das Gesamtjahr 2020 mit einem Rückgang ihrer Umsätze (DIHK 2020). Mehr als jedes achte Unternehmen in Deutschland ist aufgrund der COVID-19-Auswirkungen von Insolvenz bedroht (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2020). Dies wirkt sich auf die Investitionsbereitschaft aus. Mehr als ein Drittel der Unternehmen streichen ihre Investitionspläne in diesem Jahr zusammen (DIHK 2020). Der ifo-Geschäftsklimaindex stürzt auf einen historischen Tiefstwert (ifo Institut 2020).

Die Rezession schlägt auf den Arbeitsmarkt durch. Die Zahl der Arbeitslosen und der Erwerbstätigen in Kurzarbeit steigt deutlich. 308.000 Menschen haben in der Zeit von März bis April 2020 laut Pressemitteilung der Agentur für Arbeit vom 30.4.2020 ihren Arbeitsplatz verloren. Die Arbeitslosenquote ist damit innerhalb eines Monats um 0,7 Prozentpunkte auf nunmehr 5,8 % angestiegen. Für das Gesamtjahr 2020 rechnet das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) mit bis zu 520.000 Arbeitslosen mehr als im Vorjahr (IAB 2020). Die vom Shutdown besonders betroffenen Branchen weisen auch die höchsten Anstiege bei den Arbeitslosen und bei der Kurzarbeit auf. So stieg die Arbeitslosigkeit im deutschen Gastgewerbe im April um nie dagewesene 208,2 % im Vergleich zum Vorjahresmonat.

Geringfügig Beschäftigte und Selbständige sind von den Einbrüchen am Arbeitsmarkt besonders betroffen (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2020: 53). Denn diese Beschäftigungsformen sind überdurchschnittlich häufig in den Wirtschaftsbereichen vertreten, die unter dem Shutdown am stärksten gelitten haben. Hier wirkt sich auch aus, dass geringfügig Beschäftigte keinen Anspruch auf Kurzarbeitergeld haben.

Der vergleichsweise geringe Anstieg der Zahl der Arbeitslosen wird durch die massive Ausweitung der Kurzarbeit ermöglicht. Die Wirtschaftsinstitute gingen in ihrer Prognose vom 8.4.2020 von einem Anstieg auf etwa 2,4 Mio. im Durchschnitt des zweiten Quartals aus (ebd.). Die tatsächliche Entwicklung der Kurzarbeit verlief allerdings deutlich massiver. Von März bis zum 26.4.2020 wurden bei den Agenturen für Arbeit 751.000 Anzeigen für Kurzarbeit für insgesamt bis zu 10,1 Mio. Menschen erfasst. Laut einer Umfrage des Instituts der Deutschen Wirtschaft sind damit knapp 55 % aller Unternehmen in Deutschland von Kurzarbeit betroffen (Schleiermacher/Stettes 2020).

Kurzarbeit und höhere Arbeitslosigkeit wirken sich auch auf die Entwicklung der verfügbaren Einkommen und der Kaufkraft aus. Sowohl die Lohnsumme als auch die Einkommen aus selbständiger Arbeit und Vermögen werden zurückgehen. Die geringeren Einkommen werden sich sowohl auf die Zahl der Bedarfshaushalte bei den Kosten der Unterkunft als auch auf das Konsumverhalten der Menschen auswirken. Abgemildert wird dieser Effekt durch den vergleichsweise geringen Preisauftrieb, den die Wirtschaftsinstitute im April 2020 mit 0,6 % für das Jahr 2020 prognostizierten (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2020).

2. Kommunal Finanzen

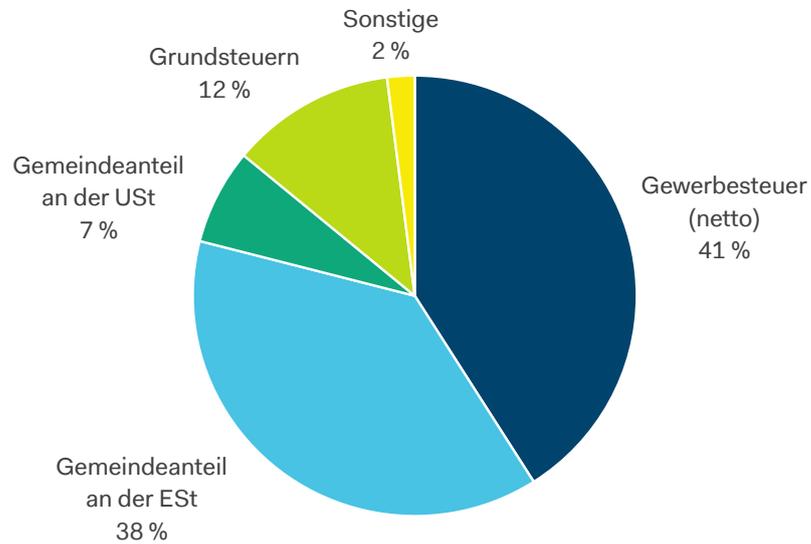
Grundlegend für die Gestaltungsoptionen der Kommunen sind die kommunalen Finanzen. Aus diesem Grund werden im Folgenden die Auswirkungen der Corona-Krise auf die kommunalen Finanzen sowie die zu erwartenden Entlastungs- und Kompensationseffekte aus dem aktuell aufgelegten Konjunkturprogramm diskutiert.

2.1 Kommunal Finanzen in der Ausgangssituation

Über die Kriterien, die ein gutes kommunales Einnahmensystem – insbesondere ein gutes Gemeindesteuersystem – erfüllen sollte, herrscht in der Literatur, abgesehen von einigen Nuancen, Konsens. Ebenso ist aber unbestritten, dass die gegenwärtige Einnahmenstruktur diese Anforderungen nur unzureichend erfüllt (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 1982, Zimmermann/Döring 2019).

Abb. 1:

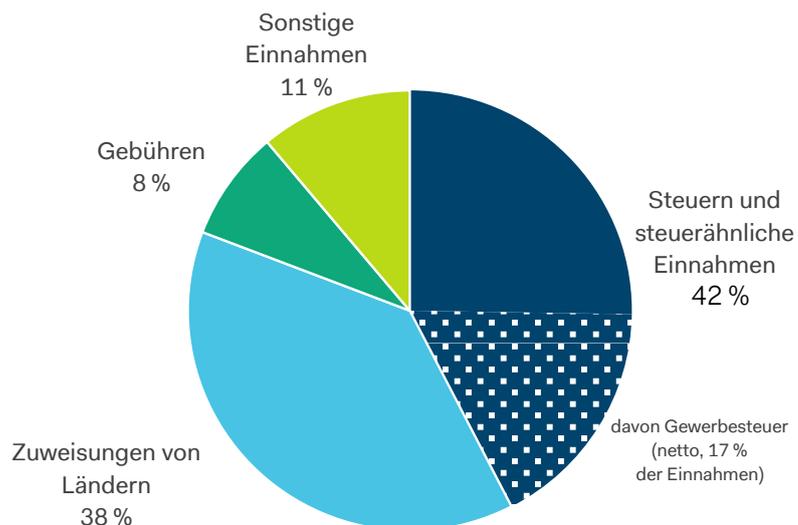
Steuern 2019: 104,4 Mrd. Euro



Quelle: Eigene Berechnungen nach BMF (2020).

Abb. 2:

Einnahmen des Verwaltungshaushalts 2019: 245,8 Mrd. Euro



Quelle: Eigene Berechnungen nach BMF (2020).

Eigene Steuereinnahmen und Zuweisungen ihrer jeweiligen Länder machen mit 80 % den Löwenanteil der kommunalen Einnahmen aus. Die mit Abstand aufkommensstärksten Steuereinnahmen der Kommunen sind die Gewerbesteuer und der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer.

Wo liegen nun die Stärken und Schwächen des deutschen Gemeindesteuersystems?

Das Prinzip der fiskalischen (Gruppen-)Äquivalenz zielt darauf ab, dass Wohnbevölkerung und Gewerbe eine Steuer entrichten, die die Vorteile widerspiegelt, die sie aus der kommunalen Leistungsbereitstellung erfahren. Beim Interessenprinzip soll umgekehrt mit der Besteuerung erreicht werden, dass sich die kommunalpolitisch Verantwortlichen um die Belange aller in einer Kommune ansässigen Gruppen kümmern. Diese Anforderungen werden vom Gemeindesteuersystem recht gut erfüllt. Gleiches gilt für das Autonomieprinzip, wonach den Kommunen die Möglichkeit eingeräumt werden soll, zumindest partiell den Tarif ihrer Steuern festzusetzen, was durch das Hebesatzrecht bei der Gewerbe- und Grundsteuer auch gewährleistet ist.

Eine große Schwäche des Gemeindesteuersystems ist die sogenannte Konjunkturreagibilität. Insbesondere die Gewerbesteuer und – etwas abgeschwächt – der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer schwanken sehr stark im Konjunkturverlauf. Die Gewerbesteuer ist die konjunkturreagibelste Steuer im gesamten deutschen Steuersystem. Zwar ist es auch bei den Steuereinnahmen von Bund und Ländern nicht ungewöhnlich, dass sie in Rezessionsphasen stark zurückgehen, aber im Gegensatz zu den Kommunen wird ihnen gerade in wirtschaftlichen Abschwungphasen – im Übrigen in Übereinstimmung mit der sog. Schuldenbremse des Grundgesetzes – die Möglichkeit oder gar die Verpflichtung eingeräumt, zurückgehende Steuereinnahmen durch zusätzliche Kreditaufnahme zu kompensieren und nicht gegen den Abschwung zu sparen. Die Kommunen haben diese Verschuldungsmöglichkeit nicht und neigen deshalb zu (schädlichem) prozyklischem Verhalten. Sie schränken tendenziell ihre Investitionen in Rezessionsphasen ein und weiten sie überproportional in Boomphasen aus.

Ein weiteres Problem des kommunalen Einnahmensystems ist das Problem der „Fiskalischen Lücke“ oder das Kriterium der Ausreichendheit. Es geht darum, ob das Einnahmensystem grundsätzlich auskömmlich ist oder ob die Kommunen strukturell unterfinanziert sind. Wenn nur einige oder einige wenige Kommunen strukturelle Defizite aufweisen, kann das daran liegen, dass sie „schlecht gewirtschaftet“ haben, es kann – und es wird – aber sehr häufig daran liegen, dass die Länder ihrer besonderen Verantwortung im Rahmen des vertikalen Finanzausgleichs (Kommunaler Finanzausgleich) nicht hinreichend gerecht werden oder strukturpolitische Verwerfungen vorliegen, die gesamtstaatlich zu verantworten sind (Kohlebergbau, Stahlindustrie, militärische Konversion). Die Höhe und die regionale Verteilung der Kassenkredite der deutschen Kommunen macht dies deutlich. Die mit Abstand höchsten Kassenkredite pro Einwohner*in haben die Kommunen in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und im Saarland.

Kassenkredite sind Überbrückungskredite (Liquiditätskredite) und sollten unterjährig wieder zurückgeführt werden. Wenn sie über einen längeren Zeitraum anwachsen, deutet das auf eine strukturelle Unterfinanzierung hin. Kommunen mit hohen Kassenkrediten werden in ihrem Selbstverwaltungsrecht und damit in ihrer Gestaltungsfreiheit – etwa im Bereich der Stadtentwicklung – eingeschränkt, weil ihre Haushalte von der Kommunalaufsicht genehmigt werden müssen und mit restriktiven Auflagen versehen werden können. Eine Lösung der Altschuldenproblematik ist deshalb eine notwendige Voraussetzung, um die Handlungsfähigkeit wieder herzustellen.

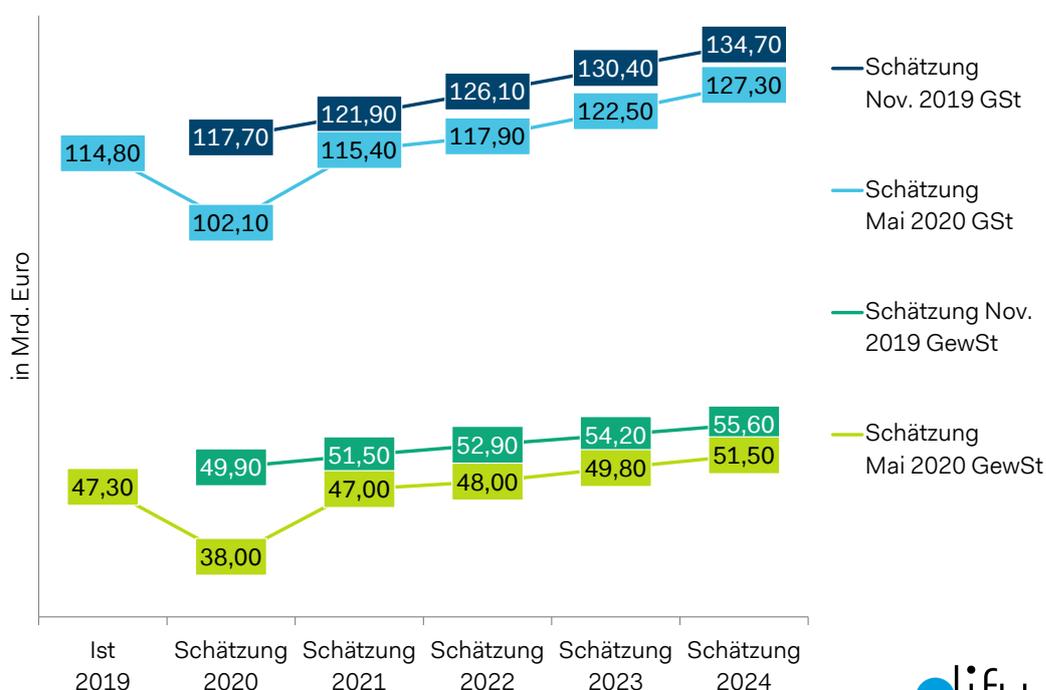
Hinzukommen muss aber eine strukturelle Verbesserung der Einnahmensituation, weil andernfalls die Gefahr besteht, dass die Verschuldung sich erneut aufbaut. Wenn eine strukturelle Unterfinanzierung nicht bei allen Kommunen gegeben ist, spricht einiges dafür, dies über den kommunalen Finanzausgleich oder über bundespolitische Programme zielgerichtet zu korrigieren und nicht über das kommunale Steuersystem, wovon im Zweifelsfall die finanzstärkeren Kommunen stärker profitieren würden.

Strukturelle Unterfinanzierung kann ihre Ursachen auch auf der Ausgaben­seite der kommunalen Haushalte haben. Augen­fälliges Beispiel sind die Sozialleistungen. Das Kon­nexitätsprinzip verlangt, dass diejenigen, die über eine Ausgabe gesetzgeberisch entscheiden, auch die Kosten tragen. Dies ist bei den kommunalen Sozialleistungen nur unzureichend erfüllt und führt im Übrigen dazu, dass die ohnehin finanzschwächeren Kommunen auch mit höheren Pro-Kopf-Ausgaben belastet werden.

2.2 Kommunalfinanzen in der Corona-Krise

Die Corona-Krise hat bei den kommunalen Haushalten deutliche Spuren hinterlassen. Die Steuerschätzung vom Mai 2020 prognostiziert für 2020 einen Rückgang der kommunalen Steuereinnahmen um 15,6 Mrd. Euro (13,3 %) gegenüber der Novemberschätzung 2019. Davon gehen alleine 11,9 Mrd. Euro auf die Gewerbesteuer zurück, die um 23,3 % einbrach. Aus der Abbildung 3 wird deutlich, dass die Steuerschätzer davon ausgehen, dass auch im Jahr 2024 die Steuereinnahmen noch deutlich unter den prognostizierten Werten aus dem November 2019 liegen werden.

Abb. 3:
Gemeindesteuern und
Gewerbesteuer (netto)*



*Ergebnisse der Sitzungen 156 und 157 des Arbeitskreises „Steuerschätzung“.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen.

Die zweitwichtigste Einnahmenquelle der Kommunen ist der kommunale Finanzausgleich (Zuweisungen der Länder, vgl. Abb. 2). Das Volumen des kommunalen Finanzausgleichs speist sich aus einem prozentualen Anteil der Steuereinnahmen der Länder, die in der Krise ähnlich stark zurückgehen wie die der Kommunen. Anders gewendet: Die Kommunen erleiden durch die Corona-Krise beim kommunalen Finanzausgleich einen ähnlich starken Einnahmerückgang wie bei den eigenen Steuereinnahmen.

Schließlich ist die Krise auch mit Mehrkosten auf der Ausgabenseite der kommunalen Haushalte verbunden. Augenfällig sind insbesondere drei Ausgabenpositionen, deren Anstieg einen unmittelbaren Zusammenhang mit der Pandemie aufweist.

Die Nutzerzahlen des ÖPNV sind – u.a. wegen der Abstandsregeln und vermehrten Arbeitens im Homeoffice – stark zurückgegangen. Die Defizite des ÖPNV, die i.d.R. vom städtischen Haushalt zu tragen sind, steigen an und belasten die kommunalen Haushalte. Das gleiche gilt für kommunale Krankenhäuser, die wegen der Pandemie ihre Betten nicht auslasten konnten. Schließlich führen die Wirkungen der Krise auf den Arbeitsmarkt zu einem Anstieg der kommunalen Sozialleistungen, vor allem der Kosten der Unterkunft (KdU).

2.3 Zwischenfazit

Die kommunalen Haushalte sind durch die Corona-Krise über mehrere Jahre stark betroffen. Der relative Rückgang der Steuereinnahmen stellt sich für Bund und Länder zwar ähnlich dar. Bei den Kommunen kommt aber hinzu, dass ihre Zuweisungen durch die jeweiligen Länder im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs – immerhin neben den Gemeindesteuern ihre wichtigste Einnahmenart – ebenfalls über mehrere Jahre signifikant geringer ausfallen werden. Im Gegensatz zu Bund und Ländern können sie sich nicht verschulden, um Konjunkturprogramme zu finanzieren. Wenn Kommunen in der aktuellen Krise durch zusätzliche öffentliche Investitionen konjunktur- und wachstumspolitische Impulse setzen sollen, müssen sie dazu kurzfristig von Bund und Ländern durch Transferzahlungen oder finanzielle Beteiligungen an kommunalen Investitionen dazu in die Lage versetzt werden. Gleichzeitig dürfen kurzfristig notwendige Impulse nicht daran scheitern, dass Kommunen wegen ihrer Altschulden zusätzliche Investitionen kommunalaufsichtsrechtlich verwehrt werden.

Mittel- bis langfristig müssen die kommunalen Finanzbeziehungen reformiert werden, um in vergleichbaren Fällen zielgerichteter und eigenständiger handeln zu können. Wichtig ist: Das Gemeindesteuersystem muss weniger konjunkturreakibel ausgestaltet werden. Die Altschuldenproblematik muss beseitigt werden. Und die (partielle) strukturelle Unterfinanzierung muss ausgeglichen werden.

3. Corona-Krise und Konjunkturpolitik

3.1 Öffentliche Investitionen und Konjunkturpolitik

Privater Konsum, private Investitionen und öffentliche Investitionen sind die klassischen Ansatzpunkte staatlicher Konjunkturprogramme. Auf kommunaler Ebene spielen einkommensverbessernde und kaufkraftstärkende Maßnahmen vor allem dann eine Rolle, wenn es um ortsansässiges Gewerbe geht, bei dem es krisenbedingt zu signifikanten Umsatzeinbußen kommt.

Zu den Maßnahmen, die an der privaten Investitionstätigkeit ansetzen, gehören u.a. verbesserte Abschreibungsbedingungen und Veränderungen beim Verlustausgleich. Von diesen Maßnahmen profitieren die Kommunen insoweit, wie sie ihre ortsansässigen Unternehmen stärken. Sie reduzieren aber – zumindest kurzfristig – auch das Steueraufkommen der Kommunen über die Gewerbesteuer oder über ihren 15-prozentigen Anteil am Aufkommen der Einkommensteuer.

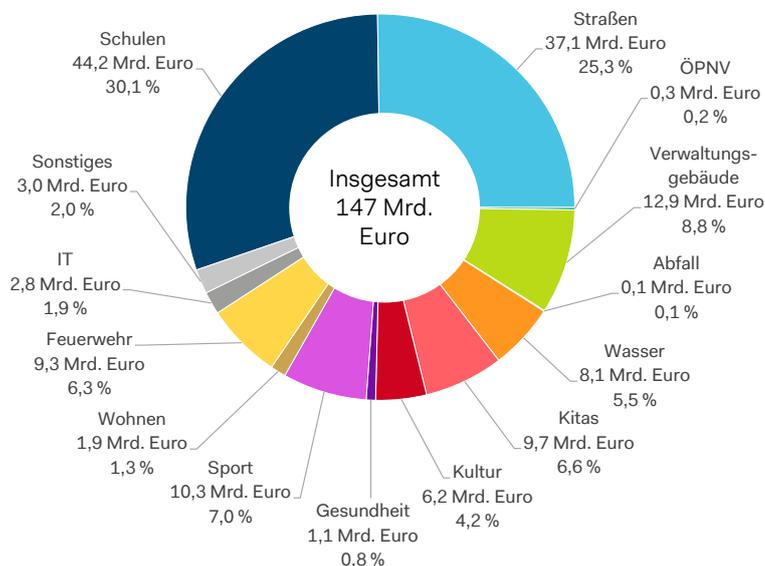
Wichtigstes Instrument kommunaler Konjunkturpolitik sind die öffentlichen Investitionen. Nicht nur weil die Kommunen, die unter Berücksichtigung der kommunalen Unternehmen über 50 % der öffentlichen Investitionen tätigen, ein wichtiger Akteur staatlicher Konjunkturpolitik sind, sondern auch weil diese Investitionen ein zentrales Element der Stadtentwicklungspolitik sind.

Über den Investitionsbedarf der Kommunen – auch jenseits der Notwendigkeit, konjunkturpolitische Impulse zu setzen – besteht kein Zweifel. Seit Jahren gibt es in Deutschland auf kommunaler Ebene eine Investitionslücke. Das Deutsche Institut für Urbanistik ermittelt seit zehn Jahren für das sog. KfW-Panel den strukturellen Investitionsbedarf. Er lag unmittelbar vor der Corona-Krise bei 147 Mrd. Euro.

Insoweit würden investive Zusatzanstrengungen der Kommunen sich derzeit nicht nur positiv auf die gesamtstaatliche Wertschöpfung auswirken, sondern darüber hinaus dazu beitragen, die Investitionslücke zu reduzieren und Projekte der Stadtentwicklung voranzutreiben.

Kommunen mit hohen Kassenkrediten investieren pro Einwohner*in signifikant weniger als gering verschuldete Kommunen. Grund dafür dürften nicht der Investitionsbedarf oder die Investitionsbereitschaft sein, sondern die Investitionsfähigkeit – nicht zuletzt aufgrund kommunalaufsichtsrechtlicher Restriktionen. Dadurch kann die Effektivität staatlicher Konjunkturprogramme stark eingeschränkt werden, wenn ein relevanter Teil der Kommunen die investiven konjunkturellen Impulse faktisch nicht umsetzen kann.

Abb. 4:
Wahrgenommener
Investitionsrückstand in
den Kommunen



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2020, durchgeführt vom Difu im September und Oktober 2019.

3.2 Konjunkturpaket der Bundesregierung

Das Konjunkturpaket der Bundesregierung vom 2.6.2020 umfasst weit mehr als nur im klassischen Sinne die gesamtwirtschaftliche Nachfrage stützende Maßnahmen (Bundesministerium der Finanzen 2020). Bereits das Sofortprogramm vom 15.3.2020 enthielt Maßnahmen, die als „Schutzschild für Beschäftigte und Unternehmen“ einen kollapsartigen Zusammenbruch der Wirtschaft verhindern sollten (Bundesregierung 2020). Mit dem Sofortprogramm wurden vor allem Kurzarbeitergeld und Liquiditätshilfen für Unternehmen im großen Stil gewährt.

Im Folgenden werden nur die Maßnahmen des Konjunkturpaketes näher betrachtet, die eine besondere Relevanz für die Kommunen haben.

Maßnahmen zur Verbesserung der Finanzausstattung

- Erhöhung des KdU-Anteils des Bundes von 50 % auf 75 % (dauerhaft ca. 4 Mrd. Euro pro Jahr)
- Kompensation der Gewerbesteuerausfälle hälftig durch Bund und Länder (einmalig $5,9 + 5,9 = 11,8$ Mrd. Euro)
- Kompensation der zurückgegangenen Fahrgasteinnahmen im ÖPNV (einmalig 2,5 Mrd. Euro)

Maßnahmen zur Stützung der kommunalen Investitionstätigkeit

- Die zuvor genannten Maßnahmen zur Verbesserung der Finanzausstattung sind wichtig, um die für 2020 geplanten und veranschlagten Investitionen auch tatsächlich umzusetzen. Hinzu kommen:
- Entlastung der Kommunen durch Aufstockung der Bundesprogramme „Nationale Klimaschutzinitiative“ und „Sportstättenbau“ um 250 Mio. Euro
- Aufstockung der Investitionsprogramme im Bereich Kindergärten, Kitas, Krippen, Ganztagschulen und Ganztagsbetreuung inkl. Verbesserung der digitalen Ausstattung um 3 Mrd. Euro
- Aufstockung des CO₂-Gebäudesanierungsprogramms, das auch für die Sanierung kommunaler Gebäude genutzt werden kann, um 2 Mrd. Euro
- Aufstockung des Smart-City-Programms um 500 Mio. Euro
- Etablierung eines Programms zur Umsetzung des Online-Zugangsgesetzes, das auch von Kommunalverwaltungen genutzt werden kann, in Höhe von 3 Mrd. Euro

Maßnahmen zur Stützung des städtischen Gewerbes, freier Berufe und städtischer (Kultur-)Einrichtungen

- Die auf das zweite Halbjahr 2020 befristete Senkung des Mehrwertsteuersatzes von 19 % auf 16 % und von 7 % auf 5 % begünstigt ceteris paribus (c.p.) alle, die mehrwertsteuerpflichtige Güter und Dienstleistungen erstellen oder verkaufen und damit auch die entsprechenden gewerblichen Anbieter in den Kommunen. Zwei Wirkungsmechanismen, die je nach dem Ausmaß der Überwälzung auf die Preise auch parallel stattfinden können, sind dafür verantwortlich. Wenn es zu einer Preissenkung kommt, werden c.p. die Nachfrage, die Umsätze und die Gewinne steigen. Wenn es zu keiner Preissenkung kommt, werden c.p. die Nachfrage und die Umsätze konstant bleiben, aber die Gewinnmarge und die Gewinne werden steigen. Der Bundesfinanzminister erwartet durch die Mehrwertsteuersenkung Mindereinnahmen von 20 Mrd. Euro, die die Kommunen aber entsprechend ihrem Anteil von 2,25 % am Umsatzsteueraufkommen mit ca. 450 Mio. Euro mittragen.
- Für die Jahre 2020 und 2021 werden für die Unternehmen Verbesserungen beim Verlustausgleich und eine degressive Abschreibungsmöglichkeit eingeführt, deren Wirkungen weiter oben (Kapitel 2.1) bereits erläutert wurden.
- Kurzarbeitergeld wurde bereits mit dem Sofortprogramm eingeführt und mit dem Konjunkturprogramm prolongiert. Ab 1.1.2021 soll es eine neue Regelung geben.
- Letztlich um Insolvenzen abzuwenden, wurde ein Programm für Überbrückungshilfen mit einem Volumen von 25 Mrd. Euro eingeführt. Es richtet sich expressis verbis an das „Hotel- und Gaststättengewerbe, Caterer, Kneipen, Clubs und Bars, als Sozialunternehmen geführte Übernachtungsstätten wie Jugendherbergen, Schullandheime, Träger von Jugendeinrichtungen des internationalen Jugendaustauschs, Einrichtungen der Behindertenhilfe, Reisebüros, Profisportvereine der unteren Ligen, Schausteller, Unternehmen der Veranstaltungslogistik sowie Unternehmen im Bereich von Messeveranstaltungen“. Gemeinsam mit dem Programm zur Stabilisierung gemeinnütziger Organisationen (Finanzbedarf 900 Mio. Euro) und dem Programm zur Milderung der Auswirkungen der Corona-

Pandemie im Kulturbereich sind die Überbrückungshilfen ein wichtiges Instrument, um „städtisches Leben“ über die Zeit der Pandemie zu retten.

3.3 Bewertung des Konjunkturprogramms

Timely, targeted, temporary – das sind die klassischen Kriterien, an denen sich ein gutes Konjunkturprogramm messen lassen muss.

Die Maßnahmen zur Verbesserung der Finanzausstattung der Kommunen sind (fast) geeignet, diese drei Kriterien idealtypisch zu erfüllen. Die Kommunen haben Investitionsbedarf (targeted!), und deren Planungs- und Genehmigungsverfahren sind teilweise bereits abgeschlossen. Die befristete Kompensation der Gewerbesteuerausfälle und der Mindereinnahmen beim ÖPNV (temporary!) sowie die höhere Erstattung der KdU erlauben es den Kommunen, zeitnah ihre Investitionen trotz hoher Steuerausfälle umzusetzen (timely?).

Eine wirksame und ausreichende zeitnahe Umsetzung des Konjunkturpaketes auf kommunaler Ebene kann durch die unzureichende Investitionsfähigkeit der hoch verschuldeten Kommunen beeinträchtigt werden. Der Vorschlag des Bundesfinanzministers, einen Altschuldentilgungsfonds zu etablieren, der vom Bund und den betroffenen Ländern hälftig getragen wird, war zwar nicht neu und er ist auch bereits seit längerem umstritten. Er hat aber durch die Corona-Krise und die Notwendigkeit, mit kommunalen Investitionen die Konjunktur zu stützen, eine zusätzliche Rechtfertigung erfahren. Die Ablehnung einer Altschuldentilgung ist nicht nur eine verpasste Chance für die hochverschuldeten Kommunen, sondern – zumindest partiell – auch für die konjunkturpolitisch notwendige Belebung in der Rezession.

Die „Kraftanstrengung Altschuldentilgung“, mit 47 Mrd. Euro zu beziffern, war kommunikativ falsch. Für die Länder mit wenigen oder gar keinen hochverschuldeten Kommunen war es erklärungsbedürftig, warum sie „auf so viel Geld verzichten sollten“. Dass sie sich mit eigenem Geld überhaupt nicht an der Entschuldung hätten beteiligen müssen und dass die jährlichen Zins- und Tilgungszahlungen des Bundes eher im dreistelligen Millionenbereich oder kleinen einstelligen Milliardenbereich gelegen hätten, ist in der politischen Diskussion nicht durchgedrungen.

Um die Investitionsfähigkeit finanzschwacher Kommunen zu bewahren, bliebe jetzt die Möglichkeit, dass der Bund in seinen Investitionsprogrammen die Eigenbeteiligungsquote hochverschuldeter Kommunen absenkt. Denkbar wäre auch, dass der Bund seine Finanzierungsanteile nur dann erhöht, wenn sich die Länder der betroffenen Kommunen an der Finanzierung beteiligen. Unabhängig davon sollten die Länder, deren Kommunen sehr hohe Kassenkredite aufweisen und die bereit gewesen wären, sich zur Hälfte an der Entschuldung ihrer Kommunen zu beteiligen, diese Mittel mindestens für eine Teilentschuldung aufbringen.

Die Bedeutung der finanziellen Stützungsmaßnahmen für die Stadtentwicklung liegt nahe. Sie verhindern, dass insbesondere bereits geplante und umsetzbare investive Maßnahmen ausgesetzt oder eingestellt werden müssen.

Bleiben noch solche Maßnahmen, die Synergieeffekte aufweisen, weil sie sowohl konjunkturpolitische als auch transformativ-strukturelle Effekte aufweisen. Dabei handelt es sich um zusätzliche Investitionen – also um Maßnahmen, die über die bisher ohnehin geplanten Investitionen hinausgehen. Der transformative Charakter kann darin bestehen, Erkenntnisse aus der Pandemie umzusetzen (z.B. die Notwendigkeit zur Neugestaltung öffentli-

cher Räume) oder zusätzliche Mittel für ohnehin als notwendig erachtete Transformationsprozesse einzusetzen (kommunale Klimaschutzinvestitionen im Bereich der urbanen Mobilität oder bei der energetischen Sanierung öffentlicher Gebäude). Alle diese Maßnahmen erzeugen konjunkturpolitische, städtebauliche und transformative Effekte und weisen insoweit Synergieeffekte auf.

Wenn man den städtebaulich-transformativen Charakter des Konjunkturpaketes beurteilen möchte, muss man sich bewusst machen, dass die meisten Kommunen Investitionen, die dem Transformationsprozess dienen, in ihren Haushalten bereits veranschlagt oder zumindest in ihren längerfristigen Investitionsplanungen berücksichtigt haben. Insoweit sind die finanziellen Stützungsmaßnahmen auch ein Beitrag zu innovativer Stadtentwicklung.

Die neuen – oder besser – zukünftig finanziell üppiger ausgestatteten investiven Bundesprogramme gehen unter transformativen Aspekten in die richtige Richtung. Ob sie hoch genug dotiert sind, lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt schwer beurteilen. Bildung, Betreuung, Digitalisierung, Energieeffizienz und kommunaler Klimaschutz stehen für gesellschaftliche Veränderungsprozesse auf der kommunalen Ebene. Dass die Bundesregierung sich entschieden hat, bestehende Programme aufzustocken, anstatt neue zu etablieren, ist konjunkturpolitisch nachvollziehbar. Neue Bundesprogramme sind mit einer ganzen Reihe von time lags behaftet: im politischen Entscheidungsprozess, im administrativen Prozess und in der landesrechtlichen Umsetzung. Eine zeitnahe Umsetzung wäre da schwierig. Wenn hingegen bestehende Programme mit transformativen Ansätzen aufgestockt werden, wird aus dem konventionellen konjunkturpolitischen Dreiklang ein Vierklang: timely, targeted, temporary and transformative.

4. Schlaglichter auf einige alte und neue Herausforderungen

Mit der Krise haben sich in einigen Bereichen bereits eingesetzte Entwicklungen verstärkt bzw. beschleunigt und erfordern eine Neubewertung der Handlungserfordernisse. Hierfür soll im Folgenden der Blick geschärft werden. Dabei dürfen die großen Herausforderungen aus der Vor-Coronazeit, die in der Krise nicht an Bedeutung verloren haben, jedoch nicht vernachlässigt werden.

4.1 Kontinuität bei den großen Herausforderungen

Das Grundparadigma der Stadtentwicklung hat sich durch die Pandemie nicht verändert. Städte sollen sich nachhaltig entwickeln. Dabei sind die ökonomischen Ziele in Einklang mit den ökologischen und sozialen Zielen zu bringen. Angesichts des globalen Klimawandels kommt dem Klimaschutz und der Klimaanpassung zu Recht eine herausragende Bedeutung zu. Auch die bereits eingeläutete Mobilitätswende gehört in diesen Kontext. Daneben stellt der soziale Zusammenhalt aufgrund der wachsenden Unterschiede bei Einkommen, Vermögen, Bildungs- und Teilhabechancen eine

weitere zentrale und übergreifende Herausforderung dar. Es geht dabei um das wichtige Thema der Integration in der kulturell und ethnisch vielfältigen Gesellschaft und zugleich auch um die essentielle Frage der Wohnraumversorgung in den wachsenden Stadtregionen sowie um die Bewahrung gemeinwohlorientierter Entwicklungsoptionen. Die Entwicklungsdynamik ist regional sehr verschieden. Neben stark wachsenden Regionen gibt es die stagnierenden und eher schrumpfenden Regionen. Hieraus leiten sich unterschiedliche Entwicklungsperspektiven und Handlungserfordernisse für die Städte ab. Schließlich ist auch die Digitalisierung anzusprechen, die nicht nur als Zukunftsversprechen Chancen für eine nachhaltige Transformation des Systems Stadt (Ver- und Entsorgung etc.) darstellt, sondern im Interesse des Gemeinwohls mit großen ordnungspolitischen Herausforderungen verbunden sein wird.

Die Corona-Pandemie hat an diesem Befund nichts verändert. Festzustellen ist lediglich, dass der Frage der Resilienz lokaler und regionaler Versorgungsstrukturen eine größere Bedeutung beigemessen wird. Dies gilt für die kommunalen Gesundheitsdienste, den Lebensmitteleinzelhandel und den Gütertransport. Die Abschottung der Nationalstaaten hat als Kehrseite der Globalisierung die Nachteile transnationaler Versorgungsstränge sichtbar gemacht. Diese Erfahrungen sind von unschätzbarem Wert für eine verbesserte Krisenfestigkeit.

4.2 Soziale Wohnraumversorgung

In den vergangenen Jahren waren die durch Zuwanderung gekennzeichneten Wohnungsmärkte durch einen Nachfrageüberhang im unteren Preissegment und sukzessive auch im mittleren gekennzeichnet. Der daraus abgeleitete Neubaubedarf ist – mit regionalen Unterschieden – erheblich. Nach einer Prognose des Institutes der Deutschen Wirtschaft vom Juli 2019 betrug bzw. beträgt der Neubaubedarf in den Jahren 2019 und 2020 jährlich 341.700, danach bis 2025 jährlich 260.000 Neubauwohnungen (Henger/Voigtländer 2019). Andere Prognosen kamen zu ähnlichen Ergebnissen (Braun 2018; Prognos 2019; Schularick et al. 2019). Laut Koalitionsvertrag strebt die Bundesregierung in der aktuellen Legislatur (2018 bis 2021) eine jährliche Fertigstellung von 375.000 Wohneinheiten an. Die Baugenehmigungen und noch deutlicher die Fertigstellungen blieben hinter den formulierten Zielzahlen zurück (Statistisches Bundesamt 2020). In den lokalen Märkten zeigt sich der Beitrag des Neubaus zur Marktentspannung, aber auch die Wirkung der Mietpreisbremse. In den Städten mit höheren Neubauroaten gelang es, den Anstieg der Wohnungsmieten und der Preise für Eigentumswohnungen zu bremsen. Trotzdem nahm relativ die Zahl der Wohnungen im niedrigen und mittleren Preissegment weiter ab, da der Neubau vor allem im höherpreisigen Segment und im Bestand Aufwertungsmaßnahmen stattfinden. Die Wohnraumversorgung als Teil der städtischen Daseinsversorgung gewinnt deshalb – ungeachtet der Wohnraumbau-dynamik – weiter an Bedeutung.

4.2.1 Demografische Entwicklung angesichts der Corona-Pandemie

Der Wohnungsneubaubedarf wird aus der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung abgeleitet. Angesichts der gebremsten Dynamik der Außenwanderung und auch der Binnenwanderung stellt sich die Frage, ob dies langfristig die Wohnungsnachfrage und damit den Neubaubedarf beeinflusst.

Die Bevölkerungszahl in Deutschland ist in den letzten Jahren leicht gestiegen. Treiber ist die Zuwanderung aus dem Ausland, die natürliche Bevölkerungsentwicklung ist nach wie vor negativ. Nach der 14. Bevölkerungsvorausberechnung der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder wird der Bevölkerungszuwachs voraussichtlich bis mindestens 2024 anhalten. Bei einer moderaten Entwicklung der Geburtenhäufigkeit und der Lebenserwartung würde die Bevölkerungszahl spätestens ab 2040 zurückgehen, auch wenn die Nettozuwanderung dauerhaft hoch bleibt (Statisches Bundesamt 2020). Von zentraler Bedeutung für den Wohnungsmarkt ist die regionale Ausprägung der Dynamik. Während die prosperierenden Stadtregionen zum Teil starke Bevölkerungszuwächse verzeichnen, gibt es viele Regionen, die bereits seit Jahren mit einem zum Teil deutlichen Rückgang der Einwohner*innenzahl konfrontiert sind.

Bislang gibt es nur erste Einschätzungen zu den Auswirkungen der Pandemie. Plausibel ist ein Einbruch der Zuwanderung, da Reisebeschränkungen, Arbeitskräfteüberhänge etc. negative Anreize für eine Zuwanderung in den deutschen Arbeitsmarkt setzen. Auch die Zahl ausländischer Studierender dürfte in den Universitätsstädten zurückgehen. Die Entwicklung in der zweiten Jahreshälfte wird maßgeblich davon beeinflusst werden, in welchem Tempo die Konjunktur und die Arbeitsmärkte in den Mitgliedstaaten der EU wieder anspringen. Folgt man den Prognosen der Wirtschaftsinstitute, sind die Voraussetzungen für eine konjunkturelle Erholung in Deutschland gut. Damit dürfte auch die Zuwanderung in den deutschen Arbeitsmarkt wieder anziehen. Ein weiterer wichtiger Faktor ist die Entwicklung des Wohlstandgefälles zwischen den EU-Staaten. Ohne eine solidarische Lösung ist absehbar, dass Corona die bestehenden Disparitäten deutlich verstärkt. Dies führt zum einen zu Armutszuwanderungen, zum anderen aber auch zu einer Abwanderung gut ausgebildeter junger Menschen (brain drain), was die Zukunftsperspektiven der betroffenen Länder negativ beeinflusst. In jedem Fall wird die Zuwanderung aus den ökonomisch härter getroffenen süd- und osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten (mittelfristig) die Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum weiter erhöhen.

4.2.2 Stadt-Umland-Wanderungen

Stefan Schneider hat in seinem Beitrag zum Sonderheft der „Berichte“, des Difu-Magazins, zur Corona-Krise die These gewagt, dass sich die Wohnstandortpräferenzen der Haushalte zugunsten ländlicher Gemeinden im Umland verschieben könnten. Dies würde zu einer Verringerung des Wachstumsdrucks in einigen Großstädten beitragen. Für diese These mag sprechen, dass sich das Prinzip des Abstandhaltens und der sozialen Separierung in ländlichen Kommunen mit geringer Bevölkerungsdichte leichter realisieren lässt. Auch mögen die Erfahrungen während des Shutdowns mit Homeoffice und den alltäglichen Beschränkungen dazu geführt haben, die Wertschätzung für Gärten, Freiraum von Zwängen und mehr Platz gestiegen ist. Durch Zahlen lässt sich das allerdings bislang nicht bestätigen. Der Trend der Urbanisierung beruht auf den Agglomerationsvorteilen von Städten: Urbanität, Vielfalt und Qualität von sozialen, kulturellen, gastronomi-

schen und sonstigen Angeboten, die Versorgung mit gesundheitlichen und schulischen Einrichtungen. Viele dieser Vorteile sind durch den Shutdown temporär entfallen. Sie werden jedoch zurückkehren. Und die Sehnsucht nach diesen Angeboten dürfte bei vielen Menschen durch die Erfahrung des Verzichts nicht kleiner, sondern eher größer geworden sein.

Das Wachstum der großen Städte in Deutschland in der vergangenen Dekade beruht nicht auf Wanderungsgewinnen aus der Region. Ursache ist vielmehr die überregionale Zuwanderung vor allem jüngerer Bevölkerungsgruppen aus dem In- und Ausland. Viele Städte verlieren im Saldo kontinuierlich Einwohner*innen an das Umland. Wesentliche Faktoren hierfür sind die hohen Kosten des Wohnens und der in Teilen der Bevölkerung bestehende Wunsch, im eigenen Haus mit Garten zu wohnen, ein Wunsch, der sich angesichts der hohen Kosten des Wohnens und des Platzmangels in den Großstädten auch bei mittleren Haushaltseinkommen kaum mehr realisieren lässt. Die Abwanderung ins Umland der Kernstädte führt zu einer Zunahme der Berufspendler*innen. Die Verflechtungen zwischen Kernstädten und Umland gewinnen kontinuierlich an Intensität. In deren Folge stoßen die Verkehrsinfrastrukturen an ihre Grenzen, und die mobilitätsbedingten Umweltbelastungen (Lärm, Luft) nehmen weiter zu. Neben diesen direkt spürbaren Auswirkungen geraten auch andere Umweltziele, wie die Reduktion der Flächenneuanspruchnahme (30ha-Ziel) ins Hintertreffen. Der ökologische Fußabdruck des Einfamilienhauses – der führenden Wohnform des Umlands – ist wesentlich höher als der verdichteter Wohnformen.

Mit der Ausweitung der Suchradien im Umland gewinnt der Faktor Mobilitätsaufwand – in zeitlicher und finanzieller Hinsicht – weiter an Bedeutung. Die in Folge der Corona-Krise erfolgte Umstellung auf Homeoffice bei vielen Beschäftigten hat diesen Aufwand massiv gesenkt. Zu erwarten ist, dass der Anteil an Homeoffice nach der Krise wieder abnehmen, sich aber auf einem deutlich höheren Niveau als vor der Krise neu einpendeln wird. Dies wird die Nachteile einer Abwanderung ins Umland relativieren. An der Grundstruktur des Wohnungsmarktes in den Großstädten wird sich damit jedoch nichts ändern. Es wird weiterhin tendenziell eine Unterversorgung an Mietwohnungen für untere und mittlere Einkommen geben, auch weil der Anteil des Mietwohnungsbaus in den Umlandgemeinden traditionell gering ist und sich hier keine grundlegenden Veränderungen abzeichnen.

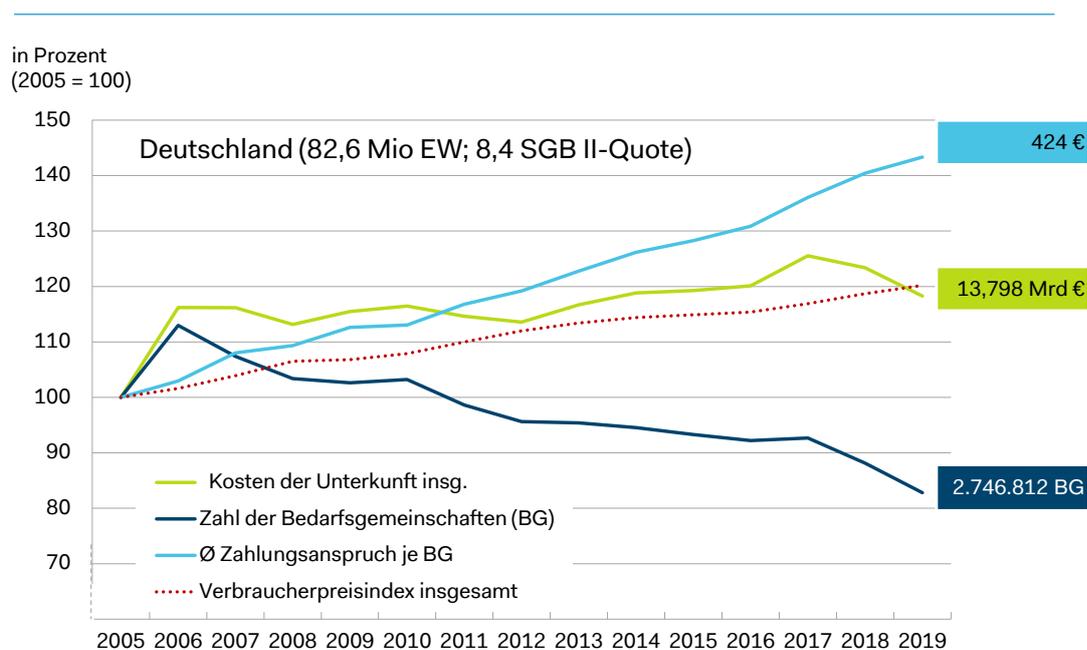
4.2.3 Entlastung durch den Bund bei den Kosten der Unterkunft

Zur Stärkung der Kommunen angesichts der dort ebenfalls auftretenden Steuerausfälle wird der Bund dauerhaft weitere 25 % und insgesamt bis zu 75 % der KdU übernehmen. Bundesweit flossen 2019 fast 14 Mrd. Euro in die Kosten der Unterkunft (SGB II). Die erhöhte Beteiligung des Bundes führt mithin zu einer signifikanten finanziellen Entlastung der Kommunen. Ob sie am Ende – bei einem durch die Corona-Krise veranlassten Anwachsen der Zahl der Anspruchsberechtigten – ausreichen wird, ist zumindest zweifelhaft.

Mit der Zahl der Anspruchsberechtigten steigen die daraus resultierenden Lasten für die Sozialhaushalte der öffentlichen Hand. Das damit einhergehende Dilemma wird deutlich, wenn man sich die Entwicklung der letzten Jahre vor Augen führt. Die Ausgaben waren in den letzten beiden Jahren rückläufig, da die Zahl der Bedarfsgemeinschaften als Folge der Wohngeldreform und guten Beschäftigungslage deutlich gesunken ist. Das eigentliche Problem – die stark steigenden Mietkosten – wurde damit zum Teil kaschiert (Pätzold/Frölich von Bodelschwingh 2020). Die Mietpreise sind seit

2005 um 45 % gestiegen, während die Bedarfsgemeinschaften um 17 % abgenommen haben (vgl. Abb. 5). Mit dem Anziehen der Zahl der Bedarfsgemeinschaften werden die Mehraufwendungen bei den Kosten der Unterkunft damit potenziert ins Gewicht fallen. Und es wird deutlich, dass die Transferleistungen der Preisentwicklungen nicht entgegenwirken, sondern diese sogar befördert. Nicht die Bedarfsgemeinschaften, sondern die Vermieter*innen sind am Ende die Empfänger und Nutznießer der Subvention, denn die Miete ist staatlich gesichert.

Abb. 5:
Entwicklung der Kosten
der Unterkunft (SGB II)
2005–2019



Quelle: Berechnung und Darstellung Ricarda Pätzold auf Datenbasis der Agentur für Arbeit.

Die Einkommenseinbrüche belasten nicht nur Mieterhaushalte, sondern auch Eigentümer*innen. Insbesondere Haushalte, die sich in den letzten Jahren in den überhitzten Märkten eine Eigentumswohnung – ohne den Puffer einer komfortablen Eigenkapitaldecke – gekauft haben, werden absehbar Finanzierungsprobleme bekommen. Die Folge können Insolvenzen von privaten Wohnungs- und Gebäudeeigentümer*innen sein. Dies würde zu einem Verlust/Verkauf der Wohnungen bzw. Gebäude führen.

In einem Policy-Brief des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen beim Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz von Mai 2020 wird Folgendes ausgeführt: „Für den Wohnungsmarkt [...] deuten erste Meldungen darauf hin, dass Haushalte aufgrund von Einkommensausfällen nicht mehr in der Lage sind, ihre monatlichen Mietzahlungen oder Tilgungsraten ihres Immobiliendarlehens zu zahlen. Gründe dafür sind Gehaltseinbußen aufgrund der massiven Ausweitung der Kurzarbeit, der zuletzt sprunghaft angestiegenen Arbeitslosenzahlen sowie weggefallener Mini-Jobs, etwa in der Gastronomie.“ Diese Zahlungsausfälle sind erste Vorboten von Verwerfungen durch sinkende Einkommen bei gleichbleibenden Wohnkosten und werden an Dynamik zunehmen, wenn die Rücklagen der Haushalte aufgezehrt sind.

Für die Kommunen ist mit der Anhebung des Bundesanteils bei den KdU auf 75 % keinesfalls Entwarnung gegeben. Das strukturell fortbestehende Problem ist die Perpetuierung eines Subventionsbedarfs, weil der Markt für Wohnimmobilien die Subventionen bereits einpreist. Dementsprechend kommt das Institut der deutschen Wirtschaft zum Schluss: „Insgesamt ist davon auszugehen, dass der Wohnungsmarktsektor besser durch die Krise kommt als andere Vermögenswerte. Dafür sprechen unter anderem die kurz- und mittelfristige Stabilität der Mieten und die Zinsentwicklung.“ (Oberst/Voigtländer 2020: 5)

4.2.4 Kommunal- und genossenschaftlicher Wohnungsbau

Die Kommunen müssen angesichts dieses Dilemmas noch konsequenter darauf setzen, den Anteil von Wohnungen zu erhöhen, der nicht primär Renditeerwartungen von Anleger*innen bedient, sondern dem Interesse an der Wohnraumversorgung. Vor allem die kommunalen Wohnungsunternehmen sind hier gefordert. Genauso leisten Wohnungsgenossenschaften als nicht renditeorientierte Unternehmen einen wichtigen Beitrag zur Wohnraumversorgung im mittleren und unteren Preissegment, da sie vorrangig der Deckung des Wohnungsbedarfs ihrer Mitglieder dienen. Der Bund steigt in Hochpreisregionen wieder selbst in den Wohnungsbau für seine Bediensteten ein, um ihnen Wohnraum zur Verfügung zu stellen, der mit dem Einkommensgefüge im öffentlichen Dienst kompatibel ist. Auch der Werkswohnungsbau zieht mit den entsprechenden Erwägungen wieder an. Wer ein Interesse an vergleichsweise günstigen Mieten hat, muss also selbst in den Wohnungsbau investieren.

Das Dilemma dabei ist allerdings, dass die angesprochenen Akteure der sozialen Wohnraumversorgung mit den gleichen Preisen bei Grund und Boden und im Baugewerbe umgehen müssen, wie diejenige, die am freien Markt hochpreisige Mietwohnungen anbieten. Die unternehmerischen Spielräume der kommunalen Unternehmen zur Umsetzung der politisch vorgegebenen Ziele der sozialen Wohnraumversorgung (gedeckelte Mieten) werden damit enger. Um insgesamt kostendeckend zu agieren, werden Mietsteigerungen in Teilen der Wohnungsbestände vorgenommen. Dies geht vor allem zu Lasten der Angebote im mittleren Preissegment. Nachhaltige Entlastung kann vor diesem Hintergrund nur durch Bereitstellung von Grundstücken zu günstigen Konditionen oder als Sacheinlage in die Gesellschaften erreicht werden. Dies wiederum setzt eine vorausschauende Liegenschaftspolitik in den Kommunen voraus.

4.3 Kommunale Boden- und Liegenschaftspolitik

Unter kommunaler Bodenpolitik verstehen wir die strategische und operative Nutzung der Ressource Boden für eine gemeinwohlorientierte und nachhaltige Stadtentwicklung. Dem kommunalen Liegenschaftsvermögen kommt dabei eine zentrale Bedeutung zu, da Liegenschaften in kommunalem Eigentum einer allein marktgetriebenen Entwicklung gezielt entzogen und für nicht renditeorientierte Ziele der Stadtentwicklung bereitgestellt werden können. Nur auf diese Weise können die Kommunen sich ein Stück weit von der Preisspirale auf den Immobilienmärkten emanzipieren, die damit einhergehende Kostenentwicklung bei der kommunalen Daseinsvorsorge begrenzen und ihre Gestaltungsfähigkeit erhalten.

Dass diese Probleme sich angesichts der Corona-Krise und der damit einhergehenden Rezession auf lange Sicht relativieren, ist wenig wahrscheinlich. Die Dynamik der Preisentwicklung wird sich aber auch in den Agglomerationsräumen verlangsamen. Empirica kommt in einer ersten veröffentlichten Analyse zu der Einschätzung, dass in den kommenden Monaten mit einer „Delle“ bei den Kaufpreisen zwischen -10 bis -25 % zu rechnen ist (Braun/Simons 2020). Auch wird damit gerechnet, dass die Neuvermietungsmieten nachgeben, allerdings in erheblich geringeren Umfang und für eine kürzere Dauer. Mit einem lang anhaltenden Einbruch – der auch die Bestandsmieten erfasst – wird bisher nicht gerechnet.

Rückläufige Immobilienpreise in der ersten Folge des Shutdowns sind auch bei Gewerbeimmobilien plausibel. Viel spricht dafür, dass es zu einem deutlichen Nachgeben der Preise und Mieten bei Gewerberäumen und -immobilien kommen wird. Die unmittelbare Folge der erwarteten Geschäftsaufgaben in den besonders vom Shutdown betroffenen Branchen wird zu Leerständen führen. Die insgesamt geschwächte Wirtschaftskraft wird zusätzlich die Investitionsbereitschaft und damit auch die Nachfrage nach Gewerbeobjekten zur Miete oder zum Kauf verringern. Da solche Entwicklungen erfahrungsgemäß zyklisch verlaufen, ist spätestens mit Anspringen der Konjunktur und neuem Wachstum auch wieder mit einer verstärkten Nachfrage zu rechnen. An den Grundparametern ändert sich nichts. Flächen sind knapp. Die Verknappung ist zusätzlich umweltpolitisch gewollt (Ressourcenschutz). Die Immobilienpreise werden deshalb im Verhältnis zur allgemeinen Teuerungsrate langfristig weiter überproportional steigen.

Auch bei Wohneigentum dürfte die Nachfrage konjunkturbedingt nachlassen. Dies dürfte sich auch auf die Preise auswirken. Wer nicht verkaufen muss, wird dies wissen und abwarten. Eine Entspannung und Marktsättigung ist damit allenfalls im oberen Marktsegment verbunden, wo in einigen Städten bereits vor Corona eine Verlangsamung oder ein Stagnieren der Preisentwicklung beobachtet wurde. Der Wohnungsmarkt für Mietwohnungen im unteren und mittleren Preissegment wird vor allem in den prosperierenden Stadtregionen weiter durch einen Nachfrageüberhang geprägt sein, der sich – wie ausgeführt – tendenziell noch verstärken wird.

Die temporär nachgebenden Immobilienpreise verstärken bereits bestehende Risiken. Empirica kommt in der bereits angesprochenen Analyse zu dem schlichten Befund, dass auf lange Sicht „Deutschland ein sicherer Hafen für Kapitalanleger bleiben“ wird. Dieser Befund gibt Anlass zu Sorge. Denn der Nachfragedruck institutioneller Anleger und Spekulanten auf Immobilien in Deutschland wird weiter anhalten, möglicherweise durch die temporär fallenden Preise sogar befeuert (Pätzold/Frölich von Bodelschwingh 2020).

Dies macht deutlich, dass kommunale Bodenpolitik und insbesondere auch der Ankauf von Liegenschaften durch die Kommunen nach der Pandemie nicht weniger, sondern noch mehr erforderlich sein wird als zuvor. Dabei ist wichtig, dass die temporär nachlassende Nachfrage einen Ankauf von Grundstücken zu günstigen Konditionen tendenziell erleichtern wird. Allerdings stehen die Restriktionen im Denken der Kommunalaufsichtsbehörden solchen antizyklischen Investitionen immer wieder im Wege, weil diese die Spielräume, welche das kommunale Haushaltsrecht den Kommunen lässt, häufig nicht akzeptieren. Die Preisentwicklung weist zyklische Schwankungen auf; die temporär durch die Corona-Krise verursachten Schwankungen nach unten sollten genutzt werden, das kommunale Liegenschaftsportfolio zu erweitern, um die Handlungsfähigkeit bei anziehender Konjunktur zu verbessern und langfristige Kostenvorteile zu generieren. Angesichts der sich verengenden Spielräume der kommunalen Haushalte ist es notwendig, passende Finanzierungsinstrumente für eine strategische Flächenvorrats-

politik zu entwickeln. Ohne Unterstützung von Bund und Ländern wird dies in vielen Gemeinden nur schwer gelingen. Vorgeschlagen wird z.B. ein Bodenfonds „Zukunft Wohnen“, der als Investitionsfonds des Bundes den Aufbau kommunaler und regionaler Boden- und Infrastrukturfonds ermöglichen soll (Dullien/Krebs 2020: 10).

4.4 Innenstädte, Stadt- und Ortsteilzentren nach Covid-19

Der Einzelhandel ist seit vielen Jahren durch einen kontinuierlichen Strukturwandel geprägt, der das Bild, aber auch die Funktionalität der Innenstädte, der Stadt- und Ortsteilzentren verändert hat und weiter verändern wird. Motoren dieses Strukturwandels waren zunächst – wie in anderen Wirtschaftsbereichen auch – Konzentrationsprozesse. In den letzten zehn bis 15 Jahren gerieten der stationäre Einzelhandel und damit auch die traditionellen Einkaufsstrassen, Kaufhäuser in den Stadt- und Ortsteilzentren unter Druck, vor allem durch den kontinuierlich steigenden Anteil des Online-Handels am Gesamtumsatz. Folgen sind ein Trading Down (Billigketten), der Verlust an inhabergeführten Geschäften und deren Kehrseite, die fortschreitende Filialisierung, immer kürzere Nutzungszyklen von Handelsimmobilien und am Ende auch Leerstände, eine Verschlechterung der Versorgungssituation und eine Verödung öffentlicher Räume (DStGB 2020). Viele Stadt- und Ortsteilzentren befinden sich in einer Abwärtsspirale mit stetem Verlust an Attraktivität.

Der weiterwachsende Online-Handel zeigt zudem: Die reale Stadt wird zunehmend von digitalen Strukturen überlagert. Diese Entwicklung fügt sich ein in die wachsende Digitalisierung und Vernetzung vieler Lebensbereiche, die sich auch in der Stadt zeigen. Die Digitalisierung ist allerdings nicht Ursache, sondern Katalysator der Veränderungen.

HDE, Difu und andere suchen seit vielen Jahren Konzepte, wie diesen Entwicklungen entgegengewirkt werden kann (BBSR/HDE 2017; Difu 2017). Denn die Stadt- und Ortsteilzentren sind Ankerpunkte nicht nur für die Versorgung der Städter*innen mit Gütern und Dienstleistungen, sondern auch das Gesicht der Städte und Orte, mit denen sich die Menschen identifizieren sollen. Daneben geht es auch um eine tragfähige, die Belange weniger mobiler Bevölkerungsgruppen berücksichtigende Versorgungsstruktur, um die Gewährleistung von „Nah“-Versorgung, um eine ressourceneffiziente und umweltschonende Versorgung, welche ein gestuftes System zentraler Versorgungsbereiche (Stadtzentren, Ortsteilzentren, Nahversorgungszentren) voraussetzt.

Der Shutdown im Zuge der Corona-Krise wird den Strukturwandel und die damit einhergehenden Probleme der Stadt- und Ortsteilzentren weiter beschleunigen bzw. verstärken. Trotz der Unterstützungsmaßnahmen von Bund und Ländern wird voraussichtlich eine große Zahl kleiner und mittlerer Einzelhandels- und Dienstleistungsgeschäfte aufgeben müssen. Der DStGB ging im Juni 2020 von 50.000 Standortschließungen aus (DStGB 2020). Insolvenzen und Leerstände werden deshalb unmittelbar sowohl das Erscheinungsbild der Städte als auch deren Funktionalität und damit die Qualität der Lebensbedingungen nachteilig beeinflussen. Dies gilt in einem noch einmal verstärkten Maße für die Städte, welche aktuell mit der Schließung von Warenhäusern des Konzerns Galeria Karstadt Kaufhof konfrontiert sind.

Bisherige Strategien zur Stärkung von Stadt- und Stadtteilzentren setzen vor allem darauf, die Funktionsvielfalt der Innenstädte – und so auch den

Handel – zu stärken. Dazu zählen gastronomische Angebote, Fitnessstudios, kulturelle Veranstaltungen, Themenmärkte etc., welche die Anziehungskraft der Innenstädte stärken und Impulse für den verbliebenen Einzelhandel geben sollen. Angesichts der Pandemie ist die Wirksamkeit solcher Konzepte allerdings deutlich zu relativieren. Denn die genannten Branchen sind von dem Shutdown eher noch mehr betroffen als der Einzelhandel. Die Beschränkungen in der Gastronomie haben nicht minder radikal die Umsätze einbrechen und oftmals gegen Null gehen lassen. Auch nach der Lockerung führen die fortgeltenden Hygiene- und Abstandsgebote zum Rückgang der Gästezahlen und des Umsatzes. Ähnlich sieht es für die Freizeit- und Kulturbranche (Kompetenzzentrum 2020) aus. Auch hier ist mit Insolvenzen zu rechnen, die den Leerstand auch in den Innenstadtlagen und den Stadt- und Ortsteilzentren erhöhen werden.

Während die Stadtzentren durch ihre durch die Textilbranche dominierte Händlerstruktur besonders massiv vom Shutdown betroffen waren und sind, scheinen die Ortsteilzentren vergleichsweise glimpflich davongekommen zu sein. Die Ortsteilzentren profitieren vor allem davon, dass dort häufig Lebensmittelmärkte als Ankerpunkte dienen, die bekanntermaßen vom Shutdown ausgenommen waren. Eine konsequente auf zentrale Versorgungsbereiche ausgerichtete Standortpolitik zahlt sich hier besonders aus. Dezentrale Versorgungsstrukturen auf der Basis von Ortsteilzentren haben sich für die Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs bewährt. Hierin kann eine Bestätigung der entsprechenden Ansiedlungspolitik, aber auch eine Chance für eine entsprechende Nachjustierung der Ansiedlungspolitik der Städte gesehen werden.

Es werden deshalb vor allem die Einkaufslagen in den Innenstädten mit hohem Anteil der Textilbranche sein, die von den Geschäftsaufgaben und Insolvenzen in der Einzelhandelsbranche betroffen sein werden. Eine hohe Leerstandsquote beeinträchtigt i.d.R. auch die Umsätze und die wirtschaftliche Existenz der verbliebenen Unternehmen und Geschäfte („Ansteckungseffekt“). Entstehende Leerstände bieten aber auch Chancen für Neuansiedlungen und Geschäftsgründungen. Die Umsatzeinbrüche reduzieren allerdings die Investitionsfähigkeit, so dass strukturell eher die großen Ketten solche Chancen nutzen könnten. Die großen Ketten in der Textilbranche standen jedoch schon vor der Krise erheblich unter Druck. Es gibt deshalb auch hier Signale, dass in großer Zahl Filialen geschlossen bzw. Standorte aufgegeben werden.

Mit dem durch die Corona-Krise forcierten Strukturwandel in der Einzelhandelsbranche geht also eine fundamentale Krise der Stadtzentren einher. Die die Städte prägende Idee der zentralen Versorgung mit Waren des mittel- und längerfristigen Bedarfs am Standort Innenstadt scheint sich überholt zu haben. Jedenfalls trägt der Einzelhandel als funktionaler Ankerpunkt für zentrale Versorgungseinrichtungen allein nicht mehr. Es stellt sich die Frage, welche Funktion die Innenstädte im funktional gegliederten Siedlungsraum künftig haben werden. Geht es dabei allein um die Frage der gesicherten Versorgung breiter Bevölkerungsschichten und ein Stück Unabhängigkeit vom Online-Handel? Welche Qualitäten sind für die Funktionsfähigkeit der Stadt – sozial wie räumlich – bedeutsam? Wenn es dabei auch um die Funktion des Öffentlichen in der Stadt geht, deren Bedeutung für die Urbanität aber auch für notwendige Aushandlungsprozesse in der Stadtgesellschaft nicht unterschätzt werden sollte, dann darf die Entwicklung nicht allein durch wirtschaftliche Verwertungsmechanismen bestimmt werden. Öffentlichen Nutzungen wie kulturellen und sozialen Einrichtungen und dem öffentlichen Raum als Ort der Begegnung und von Freizeitaktivitäten kann hier eine neue und wachsende Bedeutung zukommen.

Die Städte stehen also weiter und mit noch größerer Dringlichkeit vor der Aufgabe, sich mit den Stadtzentren zu befassen. Dies ist eine Aufgabe von absoluter Priorität. Denn insbesondere der Immobilienmarkt wartet nicht ab, bis die Städte sich konzeptionell gesammelt haben. Nicht nur große Immobiliengesellschaften werden nach alternativen Verwertungsmöglichkeiten suchen. Auch Kleineigentümer*innen sind nachvollziehbar zunächst am Werterhalt und an Wertsteigerungen ihrer Immobilie interessiert. Leerstand und in der Folge ausfallende Mieteinnahmen werden Dynamik in den Markt bringen. Appelle an die Kooperationsbereitschaft der Eigentümer*innen – wie sie zuletzt im Positionspapier des DStGB zu lesen waren (DStGB 2020) – werden allein nicht helfen. Vor allem in den Städten, in denen sich bereits in den zurückliegenden Jahren in- und ausländische Anleger am Immobilienmarkt bedienten, wird dies künftig auch verstärkt Innstadtlagen treffen. Jede Immobilientransaktion wird dann den Verwertungsdruck weiter erhöhen und die Gestaltungsspielräume für die Entwicklung der Innenstädte einengen.

Die Städte müssen auf diese Entwicklungen frühzeitig reagieren und zumindest bei Schlüsselimmobilien selbst in den Grunderwerb gehen. Hierfür bedarf es einer angemessenen rechtlichen Instrumentierung und finanziellen Untersetzung. Insbesondere ist an eine Vorkaufssatzung zu denken, die den Einstieg in Grundstückkaufverträge ermöglicht. Um liegenschaftspolitisch handlungsfähig zu werden, werden Städte auch von Bund und Land unterstützt werden müssen. Ein vom Bund initiiertes Bodenfonds könnte ein Ansatz sein. Michael Reink vom HDE hat angesichts der Krise einen Stützungsfonds für Kommunen nach französischem Vorbild¹ vorgeschlagen, der die Kommunen in die Lage versetzt, den „Marktkräften etwas entgegenzusetzen“. Die Städte könnten auf dieser Grundlage Schlüsselimmobilien erwerben und für zentrenstärkende Nutzungen sichern. Auch könnte Ladengeschäfte im Eigentum der Stadt zur Unterstützung einer kleinteiligen und vielfältigen Einzelhandelsstruktur genutzt werden.

4.5 Dichte und Mischung

Abstand halten ist das Gebot der Stunde. Dieses uralte Prinzip im Umgang mit Epidemien steht vermeintlich im Widerspruch zu dem Prinzip der kompakten und nutzungsgemischten europäischen Stadt². Seit den 1980er-Jahren wird um den sparsamen Umgang mit Grund und Boden gerungen. Dementsprechend werden die Möglichkeiten der Innenentwicklung durch Wiedernutzung brachgefallener Grundstücke (ehemalige Kasernen, Bahnflächen, industriell vorgenuzte Areale etc.), aber auch durch Nachverdichtung und durch höhere Dichten beim innerstädtischen Neubau in den meisten Städten genutzt. Der Ruf nach Dichte veranlasste u.a. die Baulandkommission auf Drängen einiger Großstädte zu der Empfehlung, die Maßobergrenzen der Baunutzungsverordnung zu bloßen Orientierungswerten herabzustufen. Das damit zum Ausdruck kommende aktuelle Paradigma einer urbanen, kompakten und nutzungsgemischten Stadtstruktur muss ange-

¹ Die „Action Coeur de Ville“ der französischen Regierung verfolgt neben der Handelsentwicklung (Semaest) noch weitere Ziele. Insgesamt werden 222 Städte in allen Regionen auf Basis von fünfjährigen Revitalisierungsvereinbarungen zur Wiederbelebung ihres Stadtkerns gefördert. Quelle: <https://www.deutschlandfunkkultur.de/schutz-fuer-einzelhandel-wie-paris-seine-innenstadt-vor-Verödung-bewahrt>.

² Das Leitbild bestimmte sowohl den städtebaulichen Diskurs der letzten beiden Dekaden (Leipzig Charta 2007) als auch die umweltpolitische Debatte um eine energie- und ressourceneffiziente, klimaschonende Stadtentwicklung (Forschungsagenda „Urbaner Umweltschutz“, UBA 2018b).

sichts der Pandemie und der sich daraus ergebenden Erfordernisse überprüft und qualifiziert werden.

Das Difu hat sich mit dem Thema Dichte in den vergangenen Jahren immer wieder mit Bezügen zu unterschiedlichen Fragestellungen befasst (BfN 2016, UBA 2018a). Dabei war der Befund in einem Punkt immer der gleiche: Dichte als Prinzip allein reicht nicht, um gesunde und attraktive Lebensverhältnisse in den Städten zu gewährleisten. Vor allem dem urbanen Grün und den Freiräumen im Wohn- und Arbeitsumfeld kommt eine entscheidende Funktion zu. Dies wird durch die Pandemie noch einmal unterstrichen. Innenentwicklung ist nur dann gut, wenn sie zwei Ziele im Sinne einer doppelten Innenentwicklung miteinander verbindet: die effektive Nutzung der knappen Flächen und die Qualifizierung der innerstädtischen öffentlichen und privaten Grün- und Freiflächen. Die Ansprüche an die Grün- und Freiflächen sind durch die Krise noch gestiegen. Der Nutzungsdruck auf innerstädtische Parks war bereits vor der Krise groß und wird angesichts des Wegfalls anderer Freizeitangebote deutlich verstärkt. Das Abstandsgebot erhöht den Grün- und Freiflächenbedarf noch einmal deutlich. Die Menschen brauchen Frei- und Ausgleichsräume in einem ausreichenden Umfang, der bei Kontaktbeschränkungen (Abstandsregelungen) nicht gleich zu Überlastungen führt. Die gängigen Versorgungsschlüssel sind deshalb nachzujustieren. Dabei wäre es verkürzt, schematisch nur auf Quantitäten zu schauen. Wichtig sind auch Aspekte wie die gute Erreichbarkeit und die multifunktionale Nutzbarkeit, welche ein Nebeneinander vielfältiger Freizeitaktivitäten für ganz unterschiedliche Bevölkerungsgruppen eröffnet.

Die Vereinsamung vor allem älterer, aber auch anderer alleinstehender und alleine lebender Personen scheint ein zunehmendes Phänomen der Stadtgesellschaften zu sein. Dieses Phänomen ist durch den Shutdown verstärkt worden, da die gebotenen Beschränkungen der Sozialkontakte Einpersonenhaushalte besonders hart getroffen haben. In welcher Weise die Vereinsamung Folge hoher Dichte und damit einhergehender Anonymität sein kann, ist nicht nur ein Forschungsfeld für die Neurourbanistik, sondern wird möglicherweise auch für die Gemeinwesenarbeit, die Gesundheitsvorsorge und den Städtebau bedeutsam werden.

4.6 Digitalisierung

Die Digitalisierung aller Lebensbereiche und auch der Prozesse innerhalb der Stadtverwaltungen haben durch die Corona-Krise einen enormen Schub bekommen. Dies hat nicht nur große Auswirkungen auf die Menschen, sondern auch auf die Entwicklung der Städte insgesamt. Die digitale Stadt weckt mit dem Narrativ der Smart City große Erwartungen vor allem in Bezug auf eine nachhaltige Transformation der städtischen Infrastrukturen. Digitale Vernetzung wird verbunden mit dem Versprechen, mehr Effizienz, aber auch mehr Suffizienz bei vielen städtischen Funktionen zu bewirken. Der Energie- und Ressourcenverbrauch soll massiv reduziert, die Versorgungssicherheit erhöht, der Bedienungskomfort gesteigert werden (Libbe 2020). Die Digitalisierung ist zudem die Basis für den Bedeutungszuwachs der sozialen Medien und die dadurch veränderten Mechanismen der politischen Willensbildung. Für die Städte bedeutet dies auch, digitale Informationswege verstärkt zu nutzen. Es verwundert daher nicht, dass beim letzten OB-Barometer des Difu sich die Digitalisierung als das in den Augen der befragten Oberbürgermeister*innen wichtigste Zukunftsthema des Städte erwies (Difu 2019).

Der durch die Digitalisierung erforderliche Umbau vorhandener Prozesse und Strukturen erfordert nicht nur die Ausstattung mit adäquater Technologie. Auch die Menschen müssen mitgenommen werden. Die Corona-Krise

hat für beide Faktoren ein Push-Effekt bewirkt. So setzt einer Umfrage der Deutschen Industrie- und Handelskammer von Mai 2020 zufolge mehr als jeder dritte Betrieb angesichts der Krise auf eine verstärkte Digitalisierung im Unternehmen. (DIHK 2020). Höher noch, bei rund der Hälfte der Betriebe, liegt der Anteil bei den personennahen Dienstleistern. Sprachunterricht, Beratungen sowie Kommunikations-, Finanz- oder Versicherungsdienstleistungen werden zum Teil virtuell durchgeführt. Die während des Shutdowns notwendig gewordene räumliche und zeitliche Entflechtung der Arbeit und Verlagerung in die eigene Wohnung sind nur auf der Basis belastbarer digitaler Kommunikations- und Informationstools möglich gewesen. Bei den Beschäftigten im Bereich kritischer Infrastrukturen erweist sich die Entflechtung auch als unverzichtbar, um die Betriebssicherheit zu gewährleisten (Libbe 2020). Beschäftigte arbeiten hier beispielweise in Schichtsystemen, um eine mögliche Ansteckung der gesamten Belegschaft zu vermeiden. Ähnlich ist die Situation im Bildungssektor, also bei Schulen und Universitäten. Unterricht und Vorlesungsbetrieb finden zu großen Teilen in digitalen Formaten statt. Die Anbieter digitaler Tools für Meetings und Konferenzen im Internet sind große Gewinner der Krise. Angesichts der Krise zeigt sich auch, welcher Nachholbedarf bei der technischen Ausstattung, aber auch bei der Vermittlung des Anwendungswissens bezogen auf digitale Tools besteht. Beides hat durch die Krise Rückenwind bekommen, der nachwirken wird.

Dieser Rückenwind ist eine Chance, die Digitalisierung in den Städten voranzutreiben. Die Bereitschaft hierzu ist sicher gewachsen, mentale Widerstände sind zusammengebrochen oder zumindest kleiner geworden. Die Aufgabe, diesen Prozess gemeinwohlorientiert zu gestalten, dürfte hierdurch nicht kleiner werden. Dies betrifft nicht nur die Frage der Datensicherheit und des Datenschutzes bzw. des Grades an Überwachung und Kontrolle, den wir bereit sind, in Kauf zu nehmen. Auch die Frage der Teilhabe am digitalen Wandel ist durch die Krise noch einmal deutlicher geworden, denn es sind gerade die benachteiligten Bevölkerungsgruppen, welche auch bei den neuen Tools, bei Homeschooling und Homeoffice, benachteiligt sind, weil die Wohnungen zu klein sind und weil das technische Equipment fehlt. Die soziale Dimension der Digitalisierung darf deshalb gerade in der Stadtentwicklung nicht außen vor bleiben. Auch hier kommt deshalb den Quartieren eine große Bedeutung zu. Die Digitalisierung darf eben nicht zu einer weiteren Vertiefung der sozialen Unterschiede führen, sondern soll Chancen für mehr Teilhabe eröffnen.

Angesichts der enormen ökonomischen Kraft der global agierenden IuK-Konzerne dürfen der Staat und auch die Kommunen die Hoheit über die für das Gemeinwesen relevanten IuK-Tools nicht vollständig preisgeben. Urbane Datenplattformen und Cloud-Infrastrukturen werden künftig der Dreh- und Angelpunkt des kommunalen Datenraums und der Daseinsvorsorge sein. Zugriff und Kontrolle dürfen nicht dem Kalkül ökonomischer Interessen untergeordnet werden. Staat und Kommunen müssen die Basisinfrastruktur gewährleisten (Libbe 2020). Darin steckt eine herausragende Zukunftsaufgabe, deren Bewältigung noch am Anfang steht.

5. Stadtentwicklung – Zukunft gestalten

5.1 Von der Notstandsbewältigung zur Zukunftsgestaltung

Stadtentwicklung bedeutet Gestaltung der Zukunft. Dieser Anspruch verändert sich durch die Krise nicht. Auch die Prioritäten und Herausforderungen urbaner Entwicklung werden sich durch die Krise nicht grundlegend verändern, wenn man unterstellt, dass die Pandemie nicht über viele Jahre das Arbeitsleben und das gesellschaftliche Miteinander massiv und weltweit beeinträchtigt.

Auch wenn die Krise temporär sein wird, so ist sie doch anders als bisherige Krisen: Sie ist global, sie ist gesellschaftlich ubiquitär, und sie ist ökonomisch einschneidend. Neue Krisen verlangen neue Krisenreaktionsmechanismen.

Die aktuelle Aufgabenstellung lässt sich mit einem Dreiklang bzw. drei Phasen beschreiben, welche sich auch als Phasen der Krisenbewältigung begreifen lassen³:

- Notstandsbewältigung,
- Konsolidierung und Überprüfung eingeleiteter Vorhaben der Stadtentwicklung bei geringerem Budget,
- Nachjustierung mittel- und langfristiger Strategien.

Für die Notstandsbewältigung einer in ihrer Dimension neuen Krise wie der Covid-19-Pandemie wird es auch zukünftig kein Patentrezept geben und wird es deshalb auch keinen sicheren präventiv wirksamen Krisenmechanismus geben. Die Anforderungen an die politisch Verantwortlichen – auch in den Kommunen – sind die Quadratur des Kreises: Sie sollen schnelle, besonnene und mutige Entscheidungen unter Unsicherheit treffen. Ein leistungsfähiges und sozial ausgeprägtes Gemeinwesen wird eine funktionsfähige Notstandsbewältigung aber immer erleichtern.

In gewisser Weise ist die aktuelle Pandemie Experiment und Nagelprobe für die Effizienz, Resilienz und Suffizienz unseres Gemeinwesens. Es wird sich lohnen, die Mechanismen der Notstandsbewältigung in der Nachbetrachtung genau zu analysieren, um so für künftige Katastrophen noch besser aufgestellt zu sein. An dieser Stelle soll der Fokus allerdings auf die nachfolgenden Phasen gerichtet werden.

5.2 Überprüfung von Prioritäten – Stadtbevölkerung mitnehmen

Jenseits der Notstandsbewältigung muss es darum gehen, die Prioritäten der Stadtentwicklung neu abzuwägen. In dem Maße, wie die kommunalen Haushalte weniger Mittel für Projekte der Stadtentwicklung zur Verfügung haben, müssen kurzfristige Entscheidungen darüber getroffen werden, ob die Prioritäten umsetzungsreifer Investitionsprojekte verändert und den

³ Diese Strukturierung folgt einem Diskussionsbeitrag von Stefan Heinig in der Fachkommission Stadtentwicklung des Deutschen Städtetages am 27.5.2020.

knappere Ressourcen angepasst werden. Wichtig ist, dass kurzfristig realisierbare Investitionen auch getätigt werden, um die gesamtwirtschaftlich notwendigen konjunkturellen Impulse zu erzielen. Die Bereitschaft zur temporären öffentlichen Kreditfinanzierung ist eine entscheidende Voraussetzung dafür, dass die wirtschaftliche Stimulierung gelingt.

Bei der Nachjustierung mittel- bis langfristiger Strategien wird man differenzierter vorgehen müssen. Neben der budgetären Situation, die noch einige Jahre nachwirken wird, werden drei weitere Aspekte eine Rolle spielen:

Müssen aufgrund der Erfahrungen aus der Pandemie bestimmte Investitionen in bestimmten Bereichen verstärkt getätigt werden (z.B. Katastrophenschutz, kommunale Krankenhäuser)?

Welche Erfahrungen aus der Pandemie sprechen für eine beschleunigte Realisierung bestimmter Investitionen (z.B. Digitalisierung)?

Müssen die großen sozialen und transformatorischen urbanen Projekte (Klimaschutz, Mobilität, Smart City, Verkehrswende, Wohnraumversorgung, Integration) neu bewertet werden?

In einigen Bereichen hat die Corona-Krise den Handlungsdruck der Kommunen erhöht. Dies gilt in besonderem Maße für die Innenstädte. Die Krise wird nach derzeitigem Stand zu einer Welle von Geschäftsaufgaben führen und den Funktionswandel der Innenstädte massiv beschleunigen. Leerstand in der Fläche und in noch stärkerem Maße Leerstand großer Schlüsselimmobilien wirft die Frage auf, wie eine funktionsstärkende Nachnutzung initiiert werden kann. Wichtig wird es sein, dass die Städte hier nicht nur konzeptionell begleitend, sondern auch investiv handlungsfähig sind, um z.B. Schlüsselimmobilien zu erwerben, und auf diese Weise Impulse zur Belebung geben.

Gewachsene Handlungserfordernisse zeigen sich auch im Bereich der sozialen Wohnraumversorgung und der Boden- und Liegenschaftspolitik. Die Städte sind gerade bei den derzeit angesichts der Krise tendenziell stagnierenden, ggf. sogar rückläufigen Bodenpreise gehalten, verstärkt in den Flächenankauf zu investieren. Sie erschließen sich auf diese Weise notwendige Handlungsoptionen bei der sozialen Wohnraumversorgung, aber auch bei anderen gemeinwohlorientierten Nutzungen. Ein solcher antizyklischer Flächenankauf ist die Basis für die Wertschöpfung bei einem Anziehen der Immobilienpreise und entlastet mittel- und längerfristig die Kommunen auch finanziell. Die Städte müssen zudem bei der sozialen Wohnraumversorgung noch mehr in den Wohnungsbau und die Bestandserweiterung investieren. Andernfalls werden sich die Wohnraumversorgungsprobleme im unteren und mittleren Preissegment tendenziell als Folge der Krise noch verschärfen. Deshalb müssen auch Teilmärkte unterstützt werden, die vorrangig an der Wohnraumversorgung in diesem Preissegment interessiert sind. Hierzu gehören der genossenschaftliche Wohnungsbau, aber auch der Werkswohnungsbau.

Schließlich liefert die Krise einen zusätzlichen Grund, das Konzept urbaner Dichte im Sinne einer doppelten oder sogar dreifachen Innenentwicklung zu denken. Die Stadt als urbaner Lebensraum gewinnt eben nicht allein durch eine maximierte bauliche Verdichtung, sondern erst durch die Schaffung einer attraktiven, durchgrünter Stadtlandschaft mit vielfältigen Nutzungsoptionen im öffentlichen Raum. Urbanes Grün und eine neu gedachte Verteilung des öffentlichen Raums auf der Basis neuer Mobilitätskonzepte sind hier unverzichtbar.

Die Krise hat zu Verunsicherungen geführt. Es gibt Anzeichen, dass angesichts der zu bewältigenden Probleme die Bereitschaft, neue Wege zu gehen, gewachsen ist. Homeoffice, Pop-up-Radwege und vielfältige Konzepte,

den Lehrbetrieb der Schulen und Universitäten trotz Beschränkungen zu ermöglichen, sind Indizien hierfür. Wie tragfähig die spürbare Mentalitätsverschiebung in Richtung Innovationsbereitschaft ist, wird vor Ort auszutrieren sein. Die damit angesprochene Chance sollte genutzt werden. Dass hier von ganz unterschiedlichen Seiten Chancen gesehen werden, ihre lang gehegten Interessen umzusetzen, gibt gleichzeitig Anlass zur Vorsicht. Denn nicht jedes „Fenster der Gelegenheiten“ führt in die richtige Richtung. Auf die Abwägung und Aushandlung der Interessen zwischen Verwaltung, Politik und Stadtbevölkerung darf nicht verzichtet werden. Sonst erweist sich am Ende ein vermeintlicher Fortschritt als Rohrkrepierer.

Auch und gerade in der Krise wird deutlich: Kreativität und Engagement von Geschäftstreibenden, Kulturschaffenden, sozialen Initiativen und Nachbarschaften in der Stadtgesellschaft bieten ein großes Potenzial zur nachhaltigen Entwicklung der Städte. Dieses darf nicht leichtfertig frustriert werden. Der tatsächliche oder manchmal auch der vermeintliche Entscheidungsdruck darf deshalb nicht dazu führen, die Offenheit für Engagement aus der Stadtgesellschaft zu verlieren. Entscheidungen (auch vorläufige) müssen überzeugend erklärt werden. Und es müssen Fenster aufgezeigt werden, wann und auf welche Weise Raum für das Engagement und die „Einflussnahme“ auf die Entscheidungen der Stadtentwicklungen gegeben werden soll.

Die Corona-Krise macht deshalb mehr denn je eine gute Beteiligungskultur in den Städten erforderlich. Neue digitale Formate eröffnen Chancen, diese weiter zu qualifizieren und der Stadtentwicklung so eine bessere Legitimität und einen besseren Rückhalt in der Stadtbevölkerung zu verschaffen.

Mit der Zurückstellung und Verschiebung von Maßnahmen werden wichtige Entscheidungen im Rahmen der nächsten kommunalen Haushaltsplanungen getroffen. Die dazu geführten Klärungsprozesse werden mit Unsicherheiten über den weiteren Verlauf der Krise und deren Folge umgehen müssen. Ein bewährtes Planungsprinzip im Umgang mit Unsicherheiten ist die Schaffung eines „robusten“ Rahmens, der Spielräume für unterschiedliche Entwicklungen lässt. Die Entwicklungsoffenheit kann eine Stärke sein und sollte grundsätzlich respektiert werden. Zugleich sind aber Risiken der Entwicklungsoffenheit zu analysieren und durch geeignete Maßnahmen zu begrenzen.

6. Literatur

- BBSR/HDE – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung/Handelsverband Deutschland (Hrsg.) (2017): Online-Handel. Mögliche räumliche Auswirkungen auf Innenstädte, Stadtteil- und Ortszentren, Bearb. durch Deutsches Institut für Urbanistik, BBE Handelsberatung/elaboratum, BBSR-Online-Publikation Nr. 08/2017, Bonn.
- BfN – Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.) (2016): Urbanes Grün in der doppelten Innentwicklung, Bearb. Jutta Böhm, Christa Böhme, Arno Bunzel, Christina Kühnau, Detlef Landua, Markus Reinke, BfN-Skripten 444, Bonn.
- Braun, Reiner (2018): Regionalisierte Wohnungsmarktprognose (3 Varianten) – 2019 bis 2022 und Ausblick bis 2030, Empirica Working Paper Nr. 244, Berlin.
- Braun, Reiner, und Harald Simons (2020): Corona und die Immobilienpreise. War das nun die Nadel, die den gut gefüllten Preisballon zum Platzen bringt?, empirica-Paper Nr. 255.
- Bundesministerium der Finanzen (2020): Das Konjunkturprogramm. Mit Zuversicht und voller Kraft aus der Krise, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Konjunkturpaket-beschlossen.html>
- Bundesregierung (2020): Schutzschild für Beschäftigte und Unternehmen, <https://www.bundesregierung.de/Schutzschild>
- DEHOGA – Deutscher Hotel- und Gaststättenverband e.V. (2020a): DEHOGA-Umfrage bestätigt dramatische Lage der heimischen Restaurants, Pressemitteilung 20/20 vom 26.5.2020, unter <https://www.dehoga-bundesverband.de>
- DEHOGA – Deutscher Hotel- und Gaststättenverband e.V. (2020b): Umsatz im Gastgewerbe bricht im April um fast 76 Prozent ein, Pressemitteilung, PM 20/22 vom 19.6.2020, unter <https://www.dehoga-bundesverband.de>
- Difu – Deutsches Institut für Urbanistik (2017): Online-Handel. Mögliche räumliche Auswirkungen auf Innenstädte, Stadtteil- und Ortszentren (Kurzfassung der Ergebnisse der Studie), Berlin.
- DIHK – Deutscher Industrie- und Handelskammertag (2020): Auswirkungen von COVID-19 auf die deutsche Wirtschaft. 3. DIHK-Blitzumfrage Mai 2020, Berlin.
- DST – Deutscher Städtetag (2020): Kommunale Daten. Diskussionspapier des Deutschen Städtetags, Berlin/Köln.
- DStGB – Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg.) (2020): Innenstädte stärken. Allianz von Stadt und Handel intensivieren, DStGB-Positionspapier, Juli 2020, Berlin.
- Dullien, Sebastian, und Tom Krebs (2020): Wege aus der Wohnungskrise. Vorschlag für eine Bundesinitiative „Zukunft Wohnen“, IMK Report 156, März 2020, Düsseldorf.
- HDE – Handelsverband Deutschland (2020): Coronakrise: Ein Drittel der Nicht-Lebensmittelhändler in akuter Existenznot, Pressemitteilung vom 22.5.2020, Berlin.
- Henger, Ralph, und Michael Voigtländer (2019): Ist der Wohnungsbau auf dem richtigen Weg?, Aktuelle Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells, Köln.
- IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2020): Regionale Arbeitsmarktvorausschau (Stand: Mai 2020), <https://www.iab-forum.de/regionale-arbeitsmarktvorausschau>
- Ifo Institut – Institut für Wirtschaftsforschung (2020): ifo Geschäftsklima Deutschland. Ergebnisse der ifo Konjunkturumfragen im April 2020, München, <https://www.ifo.de/>
- Kompetenzzentrum – Kompetenzzentrum Kultur- und Kreativwirtschaft des Bundes (2020): Betroffenheit der Kultur- und Kreativwirtschaft von der Coronapandemie – Ökonomische Auswirkungen anhand einer Szenarioanalyse, Version 02, Stand 17.04.2020, Berlin.
- Libbe, Jens (2018): Smart City, in: Dieter Rink und Annegret Haase (Hrsg.): Handbuch Stadtkonzepte. Analysen, Diagnosen, Kritiken und Visionen, Stuttgart: 429–449..
- Oberst, Christian, und Michael Voigtländer (2020): Preiseffekte im Wohnungsmarkt aufgrund der Covid-19-Pandemie Köln (IW).
- Pätzold, Ricarda, und Franciska Frölich von Bodelschwingh (2020): Thesenpapier Wohnungsversorgung/Wohnungspolitik (Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin, unveröffentlicht).
- Prognos (2019): Wer baut Deutschland?, Inventur zum Bauen und Wohnen 2019, Studie zum Wohnungsbautag 2019, Berlin.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2020): Wirtschaft unter Schock – Finanzpolitik hält dagegen, <http://gemeinschaftsdiagnose.de/wirtschaft-unter-schock>

- Schleiermacher, Thomas, und Oliver Stettes (2020): Kurzarbeit im Zeichen von Corona – Trotz düsterer Aussichten ein paar Lichtblicke, IW-Kurzbericht 56/2020, Köln.
- Schularick, Moritz, Till Baldenius, Sebastian Kohl (2019): Die neue Wohnungsfrage. Gewinner und Verlierer des deutschen Immobilienbooms, Bonn (Universität Bonn).
- Statistisches Bundesamt (2020): Baufertigstellungen im Hochbau Deutschland, <https://www.destatis.de/Baufertigstellungen>
- UBA – Umweltbundesamt (Hrsg.) (2018a): Umwelt- und Aufenthaltsqualität in kompakt-urbanen und nutzungsgemischten Stadtstrukturen. Analysen, Fallbeispiele, Handlungsansätze unter Nutzung und Weiterentwicklung des Bauplanungs- und Umweltrechts, Bearb. Stefan Frerichs, Christoph Küpper, Bernd Noky, André Simon (BKR Aachen Noky & Simon Partnerschaft, Aachen) sowie Luise Adrian, Arno Bunzel, Ricarda Pätzold, Magdalene Rakel (Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin), UBA-Texte 06/2018, Dessau-Roßlau.
- UBA – Umweltbundesamt (2018b): Urbaner Umweltschutz. Die strategische Forschungsagenda des Umweltbundesamtes, Dessau-Roßlau, <https://www.umweltbundesamt.de/urbaner-umweltschutz>
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1982): Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn.
- Zimmermann, Horst, und Thomas Döring (2019): Kommunal Finanzen, 4. Auflage, Berlin.



Die Corona-Pandemie hat Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft binnen kurzer Zeit in einen Ausnahmezustand versetzt und führt allenthalben zu großer Verunsicherung. Die fundamentalen Belastungen der Wirtschaft in globalem Maßstab und die damit einhergehenden bislang nicht da gewesenen finanziellen Belastungen für den Staat schlagen dabei natürlich auch auf die kommunale Ebene durch. Die Auswirkungen der Krise auf die kommunalen Finanzen sind entscheidend für die zukünftige Gestaltungskraft der Kommunen. Was heißt das für die Entwicklung unserer Städte? Wo liegen Chancen und Risiken? Und welche Prioritäten ergeben sich daraus für die Stadtentwicklung? Welchen besonders relevanten Herausforderungen für die Stadtentwicklung im Kontext der durch die Pandemie festzustellenden Veränderungen müssen und sollten sich die Städte stellen? Mit dieser Difu-Sonderveröffentlichung werden Impulse für einen Diskurs zu diesen und weiteren Fragen gegeben.