

Die Zukunft der Innenstädte Positionspapier des ver.di-Bundesvorstands

Die Corona-Pandemie stürzte viele stationäre Einzelhändler, Gastronomen und Kulturschaffende in eine wirtschaftliche Krise. Die Gastronomie, die Hotellerie, die Reisebranche, Teile des Handels, die Kultur- und Kreativwirtschaft sowie der Sport- und Freizeitbereich mussten starke Umsatzeinbußen hinnehmen. Zahlreiche kleine und mittlere Einzelhandels- und Dienstleistungsgeschäfte haben bereits aufgegeben. Ein fortschreitendes Ladensterben könnte die Funktionsvielfalt der Stadtzentren bedrohen. Darüber hinaus werden die Digitalisierung des Einzelhandels und die wachsende Bedeutung des Homeoffice die innerstädtische Nutzung dauerhaft verändern.

Die Pandemie verstärkt den Strukturwandel der letzten Jahrzehnte. Die Digitalisierung, eine Reurbanisierung des Wohnens, ein verändertes Mobilitätsverhalten und der Klimawandel prägen zunehmend die Entwicklung der Innenstädte.

Wirtschaftliche Konzentrationsprozesse und Digitalisierung drängten den kleinen und mittleren stationären Einzelhandel an den Rand. Jahrzehntlang stiegen die Verkaufsflächen und die Zahl der kleinen und mittelständischen Einzelhändler sank. Unterfinanzierte Städte betrieben eine verwertungsorientierte Stadtentwicklung und setzten bevorzugt auf zahlungskräftige Nutzungen.

Billigketten wuchsen, inhabergeführte Geschäfte und große Kaufhäuser mussten schließen, die Filialisierung schritt voran, Handelsgeschäfte zogen an den Stadtrand und in Gewerbegebiete, die Nutzungszyklen von Handelsimmobilien verkürzten sich und die Leerstände nahmen zu. Die innerstädtischen Leerstände führen zu rückläufigen Passantenzahlen – Trading Down - und Kaufkraftabflüssen. Die Versorgungssituation der Innenstädte verschlechtert sich und die öffentlichen Räume veröden.

Die Krise ist aber auch eine Chance zukünftig einen nachhaltigeren Entwicklungspfad einzuschlagen. Unsere Städte und Gemeinden sollten stärker gemeinwohlorientiert weiterentwickelt werden. Kulturorte und soziale Einrichtungen, der öffentliche Raum als Ort der Begegnung sowie Freizeitaktivitäten sollten eine wichtigere Rolle spielen. Gleiches gilt für den Klimaschutz und die Klimaanpassung. Dadurch kann die Aufenthaltsqualität und Nahversorgung der Innenstädte verbessert werden. Bund und Länder müssen die Städte und Gemeinden auf diesem Weg unterstützen.

Fairer Wettbewerb

Der Einzel- und Versandhandel sowie viele andere Dienstleistungsbranchen haben eine unterdurchschnittliche Lohnentwicklung. Die in Tarifverhandlungen durchgesetzten Reallohnzuwächse wurden durch Tariffucht und den hohen Anteil an Minijobs verwässert. Die Arbeitsbedingungen haben sich verschlechtert.

Im Einzelhandel, in der Gastronomie, in der Kultur- und Kreativwirtschaft sowie im Sport- und Freizeitbereich sind die Personalkosten ein großer Kostenblock. Eine geringe Tarifbindung, prekäre Beschäftigungsverhältnisse und unzureichende Qualitätsstandards führen zu einem massiven Lohndruck, hoher Arbeitsintensität und langen Arbeitszeiten. Die zwangsläufige Folge ist ein brutaler Preis- und Kostenwettbewerb.

Im Einzel- und Versandhandel nahm die Bedeutung von Tarifverträgen ab. Nur noch 28 Prozent der Beschäftigten im Einzel- und Versandhandel werden durch Tarifverträge geschützt, im Groß- und Außenhandel sind es lediglich 33 Prozent.

Niedriglöhne und unsichere Beschäftigungsverhältnisse wachsen. Jeder dritte Arbeitsplatz ist inzwischen ein Minijob. Lediglich in den letzten zwei Jahren ging die Zahl dieser geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse wieder zurück. Dieser Unterbietungswettbewerb muss gestoppt werden. Staatliche Regulierung kann die Voraussetzungen für einen Qualitätswettbewerb im Einzel- und Versandhandel schaffen.

- Dafür brauchen wir allgemeinverbindliche Flächentarifverträge.
- Minijobs müssen durch reguläre sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse ersetzt werden.
- Keine Sonntags- und Feiertagsöffnung. Eine Ausweitung der Ladenöffnungszeiten unter der Woche fördert lediglich die Verdrängung kleiner Geschäfte durch große Einzelhandelsketten.

Unfairen Wettbewerb im Einzel- und Versandhandel gibt es auch aufgrund einer ungleichen Besteuerung. In einer zunehmend digitalisierten Wirtschaft sind Gewinne nicht mehr an stationären Betriebstätten gebunden. Während viele stationäre Einzelhändler Einkommenssteuer und Gewerbesteuer zahlen, verschieben gerade die großen Online-Händler ihre Gewinne in Steuer-oasen. Amazon zahlt auf der ganzen Welt effektiv nur 11,8 Prozent Steuern.

- Deswegen muss der Umsatz großer Online-Händler künftig vor Ort besteuert werden.

Kommunalfinanzen stärken

Die Gestaltungskraft der Kommunen ist stark abhängig von ihrer Finanzlage. Die Städte und Gemeinden können konjunkturbedingt rückläufige Steuereinnahmen nicht durch Kredite auffangen. Deswegen kürzen sie in wirtschaftlich schlechten Zeiten häufig ihre Investitionen. Zudem belastet die kommunale Finanznot den lokalen Wirtschaftskreislauf. Für Bürgerinnen und Bürger ist sie mit Einschränkungen kommunaler Angebote und verminderter Aufenthaltsqualität verbunden.

Erschwerend wirkt sich die strukturelle Unterfinanzierung vieler Kommunen (insbesondere Saarland, Rheinland-Pfalz, NRW) aus. Diese Altschulden gehen zu Lasten der Stadtentwicklung. Die krisenbedingten Steuerausfälle der Städte und Gemeinden werden 2021 und 2022 auf jeweils über neun Milliarden Euro geschätzt. Aktuell braucht es einen Rettungsschirm für die Kommunen, um deren schweren Einnahmeverluste und steigenden Ausgaben auszugleichen.

Für die Entwicklung der Innenstädte gibt es bereits umfangreiche staatliche Förderprogramme (Städtebauförderung, Förderprogramm Innenstädte, Anpassung urbaner Räume an den Klimawandel, etc.). Die Herausforderungen der Pandemie und des Klimawandels erfordern aber zusätzliche finanzielle Kraftanstrengungen.

- Die krisenbedingten Steuerausfälle der Kommunen müssen auch 2021 und 2022 durch einen Rettungsschirm des Bundes ausgeglichen werden.
- Ein Altschuldenfonds muss chronisch unterfinanzierte Städte und Gemeinden entschulden.
- Wir brauchen ein Förderprogramm für die Innenstädte. Dafür sollten 500 Millionen Euro jährlich, über einen Zeitraum von fünf Jahren zur Verfügung gestellt werden.

Ökologische Verkehrswende

Das automobiler Wachstum stößt in den Städten an seine Grenzen. In überfüllten Straßen gehört der Stau zum Alltag. Das Fahrzeug wird zum Stehzeug. Gleichzeitig belastet die wachsende Blechlawine Mensch und Umwelt – Millionen Stadtbewohner leiden unter Feinstaub, Stickoxiden, Unfällen. Für eine ökologische Verkehrswende muss der öffentliche Nah- und Fernverkehr in den nächsten Jahren ausgebaut werden.

- Die Beförderungskapazität des ÖPNV muss bis 2030 verdoppelt werden.
- Der öffentliche Nahverkehr braucht ein dichteres Netz, erweiterte Betriebs- und kürzere Taktzeiten sowie saubere Antriebssysteme. Die Barrierefreiheit von Haltestellen und Fahrzeugen sollte erhöht, zusätzliche Haltestellen eingerichtet sowie das Tarifsystem vereinfacht und vereinheitlicht werden.
- Der ÖPNV benötigt über Ampelvorrangschaltungen und Busspuren freie Fahrt gegenüber dem Individualverkehr.
- Ein gut ausgebauter Nah- und Fernverkehr erfordert aber auch mehr gut bezahltes und qualifiziertes Personal.
- Außerdem sollte der öffentliche Nahverkehr deutlich verbilligt und perspektivisch kostenlos werden.

Car-Sharing und Pooling-Dienste können ÖPNV sowie Bahn ergänzen und die Lücke zwischen Individualverkehr und öffentlichem Verkehr schließen. Das erfordert aber eine strikte Regulierung der neuen Mobilitätsdienste. Diese dürfen den ÖPNV nicht kannibalisieren.

Darüber hinaus sollte die Fußgänger- und Radverkehrsinfrastruktur der Städte ausgebaut werden. Autofreie Innenstädte, mehr Tempo-30-Zonen und baulich abgetrennte Wege schützen Fußgänger. Radwege sind baulich vom Autoverkehr zu trennen und mit fahrradfreundlichen Ampelschaltungen auszustatten. Zudem sollte ein bundesweites Radschnellwegenetz aufgebaut werden. Schließlich ist das Parken von Fahrrädern in Wohnquartieren und Zielorten durch gute und sichere Fahrradstellplätze zu verbessern.

In der Pandemie stieg nicht nur der Individualverkehr, sondern auch urbane Verteilerverkehre sowie Kurier-, Express-, und Paketdienstleistungen. Auch diese Verkehre müssen auf ein notwendiges Maß beschränkt werden. Städte und Gemeinden sollen lebenswert bleiben und gleichzeitig die Bevölkerung umfassend versorgen können.

Auf fossilen Brennstoff basierende Wirtschaftsverkehre müssen zeitnah auf alternative CO₂-neutrale Antriebe umgestellt, oder, wo möglich, durch Lastenfahrräder (zum Beispiel ggf. bei Kurierdiensten) ersetzt werden. Darüber hinaus müssen die Löhne und Arbeitsbedingungen bei vielen Kurier-, Express-, und Paketdiensten dringend verbessert werden. Die Tarifbindung muss gefördert werden, die Tariftreue muss zwingende Voraussetzung bei der Vergabe öffentlicher Aufträge wie auch bei der öffentlichen Förderung von urbanen Logistikkonzepten sein.

Der Arbeitsmarkt in der Kurier-, Express-, Paketbranche ist nach wie vor zweigeteilt. Auf der einen Seite gibt es Paketdienste mit fest angestellten Mitarbeitern, auf der anderen Seite bestehen Paketdienste, die praktisch ausschließlich mit Werksverträgen/Nachunternehmern arbeiten. Gerade in der Auslieferung - auf der so genannten letzten Meile - hat das Ausmaß von prekärer Beschäftigung mit dem starken Sendungswachstum weiter zugenommen. Bei den Nachunternehmern tragen vor allem die beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einen großen Anteil am Betriebsrisiko. Eine Tarifbindung ist gerade bei Kleinstunternehmen faktisch kaum durchsetzbar. Daraus ergibt sich als zentrale Forderung zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Kurier-, Express und Paketbranche die

Vorgabe, dass im Bereich der Sortierung, des Transportes und der Auslieferung in einem Unternehmen kein Fremdpersonal mehr eingesetzt werden darf. Nur so können Nachunternehmerketten, die die Ursache für Lohn- und Sozialdumping sind, verhindert werden.

Wohnungs-, Boden- und Liegenschaftspolitik

Die Städte und Gemeinden müssen dem pandemiebedingten Ladensterben und dem Mangel an bezahlbaren Wohnraum politisch entgegenwirken. Gewachsene Wirtschaftsstrukturen sollten erhalten und Leerstand beseitigt werden.

- Dafür sollten Städte leerstehende Ladenlokale vorübergehend anmieten können, um anschließend neue Nutzer zu finden, welche die Innenstädte wiederbeleben können.
- Gleiches gilt für den Zwischenerwerb von Schlüsselimmobilien (Kaufhäuser, etc.), welche für die Innenstadtentwicklung von zentraler Bedeutung sind. Zu diesem Zweck sollte das Vorkaufsrecht der Städte gestärkt werden. Der Immobilienkauf sollte zum gutachterlich ermittelten Verkehrswert erfolgen.
- Leerstehende Gebäude sollten leichter für neue Zwecke umgewidmet werden können. Dafür muss das Bauplanungsrecht des Bundes verändert werden.

Viele Städte und Gemeinden müssen zukünftig für mehr bezahlbaren Wohnraum - auch in den Stadtzentren - sorgen. Hier stehen zunächst der kommunale und genossenschaftliche Wohnungsbau in der Verantwortung. Darüber hinaus müssen die Städte den starken Mietanstieg durch Mietbremse und Mietendeckel begrenzen.

Darüber hinaus können die Kommunen mit eigenen Liegenschaften günstiges Bauland mobilisieren. Zu diesem Zweck sollten die Kommunen nach der Pandemie zusätzliche Flächen erwerben. Ein Investitionsfonds „Zukunft Wohnen“ des Bundes könnte die Kommunen dabei unterstützen.

Kultur stärken

Die Kultur- und Kreativwirtschaft musste im letzten Jahr aufgrund des Lockdowns starke Umsatzeinbußen hinnehmen. Keine andere Branche war so früh, so umfassend und so lange von den Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie betroffen. Kulturschaffende gehören zu den Berufsgruppen, die unter COVID-19 am stärksten mit wegbrechenden Erwerbsmöglichkeiten umgehen mussten. Soloselbständige und projektbasiert Beschäftigte litten und leiden aufgrund fehlender Rücklagen und nicht auf sie ausgerichteten Hilfsprogrammen besonders unter den Folgen. Die Bundesregierung hat reagiert und ein zwei Mrd. Euro schweres Rettungs- und Zukunftsprogramm „Neustart Kultur“ sowie einen 2,5 Mrd. Euro schweren Kulturfonds aufgelegt.

- Nach der Pandemie müssen die Förderprogramme für die Kultur- und Kreativbranchen fortgesetzt werden. Dabei muss konsequent darauf geachtet werden, dass das Geld auch tatsächlich bei Kulturschaffenden ankommt – auch bei pandemiebedingten Absagen.
- Die soziale Absicherung soloselbstständiger Erwerbsformen muss verbessert werden. Im Kulturbereich wurden diese Defizite besonders deutlich.

Vielfältige Kulturlandschaften sind von zentraler Bedeutung für lebendige und zukunftsfähige Innenstädte. Ohne Orte, an denen Filme gezeigt, Theater erlebt, Musik gehört, Lesungen gehalten, Ausstellungen ermöglicht und Clubs geöffnet werden, veröden unsere Städte. Kulturorte sind Begegnungsorte, in denen Gesellschaft gelebt und erlebt wird. Gerade in Umbruchszeiten sollten sich Städte und Kommunen verstärkt darum bemühen, Kulturorte in Innenstädten zu gestalten und künstlerisches Schaffen durch angemessene Förderstrukturen zu ermöglichen.

Kunst und Kultur ist immer auch Erwerbsarbeit – zu oft miserablen Bedingungen. Wir brauchen ein (neues) Verständnis von Kultur-Finanzierung, welches auch die hybriden, unterbrochenen oder projektgebundenen Erwerbsbiographien von Kulturschaffenden konsequent abbildet.

- Förderrichtlinien müssen soziale Mindeststandards, wie sie Tarifverträge sicherstellen können, zur überprüfbaren Voraussetzung machen. Wo noch keine kollektiven Verträge existieren – etwa für Selbstständige – müssen branchenbezogene Mindesthonorare zur Fördervoraussetzung werden.
- Kommunen und Städte sollten konsequent überprüfen, wie Immobilien lokalen Kunstszene zu Verfügung gestellt werden können. Dafür müssen rechtliche Hürden beseitigt und finanzielle Ressourcen für die Ausstattung der Arbeits- und Ausstellungsräume bereitgestellt werden.
- Wir brauchen eine echte Kultur-Finanzierung, die die Kulturförderung als freiwillige öffentliche Leistung ablöst. Sie muss als Pflichtaufgabe in den Landesverfassungen einschließlich der kommunalen Ebene festgeschrieben werden.

Darüber hinaus muss stets die Bedeutung kultureller Bildung für eine lebendige Stadtgesellschaft mitgedacht werden. Der Zugang zu Kunst und Kultur wird häufig in prekären und unterfinanzierten Strukturen geleistet, die unter den Einschränkungen der Corona-Pandemie vielfach zusammengebrochen sind. Kommunen und Städte müssen ihrer Verantwortung gerecht werden, den Zugang zu kultureller Bildung unabhängig vom Haushaltseinkommen zu ermöglichen. Deshalb braucht es bessere Arbeitsbedingungen in den öffentlichen Angeboten kultureller Bildung – an kommunalen Musikschulen, für Kunstlehrende an allgemeinbildenden Schulen, in der Erwachsenenbildung und für die pädagogische Arbeit an Theatern und Museen. Kultur-Schaffen darf kein Privileg bestimmter Milieus sein, die es sich leisten können prekär zu arbeiten.

Primat der Politik

Die Kommunen können für eine gemeinwohlorientierte Entwicklung ihrer Innenstädte eine zentrale Rolle spielen. Sie können die unterschiedlichen Akteure – Gewerbetreibende, Immobilienbesitzer, Sozialverbände, Gewerkschaften, Umweltverbände – an einen Tisch bringen, um gemeinsam die Entwicklung der Innenstädte voranzubringen. So können beispielweise Nutzungskonzepte entstehen, die einen Mix zahlungskräftiger und zahlungsschwacher Nutzungen vorsehen.

Darüber hinaus können die Kommunen über öffentliche Einrichtungen – Theater, Museen, Hochschulen, Bibliotheken, Schulen) selbst Impulse für die Innenstadtentwicklung setzen. Gleiches gilt für den Umgang mit Leerständen, bezahlbaren innenstadtnahen Wohnraum und den öffentlichen Verkehr. Notwendige Voraussetzung dafür ist jedoch eine ausreichende finanzielle Ausstattung der Kommunen.

Berlin, den 4. November 2021