



Elke Plate

# Berlins Zentren: Shoppen war gestern, morgen wird anders

Berlins polyzentrale Stadtstruktur ist die wesentliche Ressource für eine Stadt der kurzen Wege. Denn die rund 80 städtischen Zentren sowie zahlreichen Nahversorgungszentren und Geschäftsstraßen gewährleisten – in enger Verbindung mit dem herausragenden Angebot des öffentlichen Nahverkehrs und der aktiven Mobilität – eine flächendeckend hohe Versorgungs- und Lebensqualität. Mit diesem städtebaulichen Gerüst können die Berlinerinnen und Berliner ihren Alltag gut organisieren und mit kurzen Wegen den Ausstoß klimaschädlicher Emissionen minimieren. Gleichzeitig bietet diese Kulisse erhebliche Möglichkeiten, die Stadt baulich kompakt, dicht, Nutzungsgemischt und mit Grün klimaanpassungsgesamt zu entwickeln. Über 90 Prozent der Bevölkerung konnten bereits im Jahr 2018 in einer Entfernung von 300 bis 500 Metern eine Haltestelle des öffentlichen Personennahverkehrs erreichen, die im Zehn-Minuten-Takt bedient wurde (SenUVK 2020, S. 108). Mehr als jeder zweite Weg zum Einkaufen beziehungsweise für die Inanspruchnahme von Dienstleistungen wurde zu Fuß oder mit dem Fahrrad zurückgelegt, 20 Prozent mit öffentlichen Verkehrsmitteln und nur 27 Prozent mit dem motorisierten Individualverkehr (TU Dresden 2020, S. 4).<sup>1</sup>



Abb. 1: StEP Klima 2.0, Handlungsansatz „Mit kurzen Wegen das Klima schützen“ (Quelle: SenSBW 2023)

Angesichts der faktisch erforderlichen Anpassung des Gebäude- wie Freiraumbestands aufgrund des zunehmend spürbaren Klimawandels und der politischen Ziele, Berlin bis zum Jahr 2045 klimaneutral aufzustellen, kommt den städtischen Zentren und ihrer Attraktivität eine Schlüsselrolle zu. Diese zu stärken und den Umweltverbund effizient zu nutzen, sind deshalb strategische Ziele des Landes. Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Woh-

nen schließt derzeit ein Pilotprojekt der Nationalen Stadtentwicklungspolitik zur „Post-Corona-Stadt“ ab, das den Ansatz eines „kuratierten Erdgeschossmanagements in Zentren und Geschäftsstraßen“ verfolgt (BMWSB 2023).

Konzeptioneller Ausgangspunkt des Pilotprojekts ist die strategische Planung. Mit dem Stadtentwicklungsplan Zentren (StEP Zentren 2030<sup>2</sup>), der gemäß den Richtlinien der Regierungspolitik in der laufenden Legislaturperiode fortzuschreiben ist, gibt es ein seit Ende der 1990er Jahre etabliertes Instrument. Dieses strategische Konzept sorgt städtebaulich für ein hierarchisch gegliedertes Zentrensystem, sichert damit die Entwicklungsfähigkeit der städti-

schen Zentren und steuert Investitionsvorhaben. Darüber hinaus gibt es vielfältige Instrumente aus der Städtebau- oder Wirtschaftsförderung, mit denen Zentren und ihre Akteure ge- und unterstützt werden, um sich auf Zukunftsanforderungen und Transformationserfordernisse auszurichten.

<sup>1</sup> Die Inhalte des Beitrags spiegeln die persönliche Auffassung der Verfasserin wider.

<sup>2</sup> SenStadtWohn (2019), Senatsbeschluss 2019.

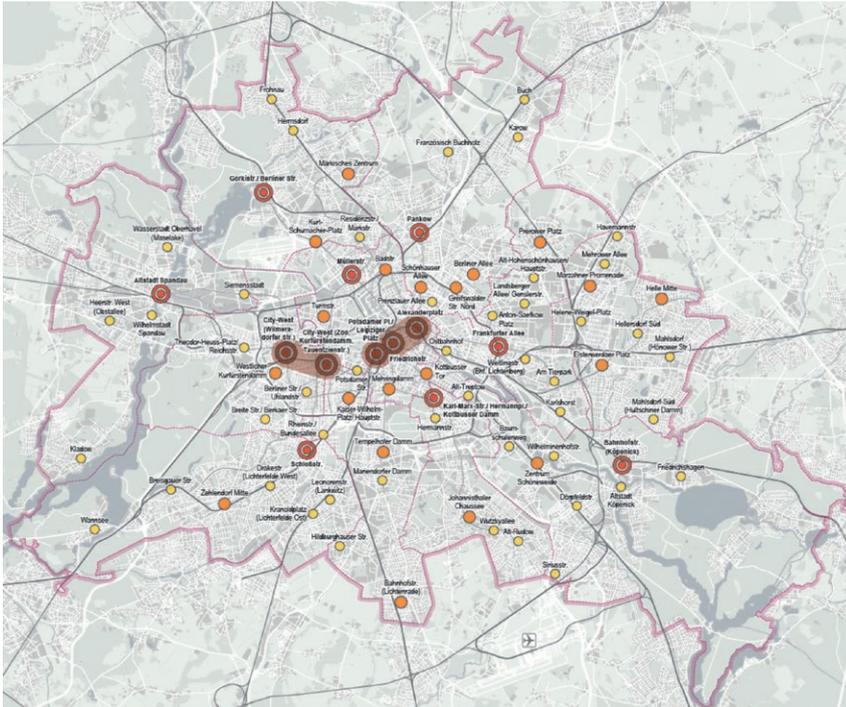


Abb. 2: StEP-Zentren 2030, Zentrenhierarchie

Mit den durch multiple Krisen beschleunigten Trends stellt sich die Frage, was die städtischen Zentren mit ihren Funktionen als Identifikations-, Versorgungs- und Erlebnisorte sichern und zukünftig prägen wird. Der Blick richtet sich hierbei sowohl auf die Nutzungen als auch auf die Interventions- und Entwicklungsoptionen der zentren-relevanten Akteure, der privaten wie der stadtgesellschaftlichen Seite und der öffentlichen Hand. Im Mittelpunkt steht, dass mit

- anderen zentrenaffinen Erdgeschossnutzungen als dem Einzelhandel,
- veränderten Managementformen seitens öffentlicher wie privater Akteure und
- neuen Ansätzen für den öffentlichen Raum

die städtebauliche Funktion der städtischen Zentren erfolgreich, anpassungsfähig und damit zukunftsfest gesichert werden kann.

Dies vor dem Hintergrund, dass seit der Erhebung 2020 deutlich ist, dass die Verkaufsfläche berlinweit nicht mehr wächst. Aktuelle Erhebungen der Zentren in den Bezirken Charlottenburg-Wilmersdorf und Mitte zeigen zudem, dass die städtischen Zentren stärker an Verkaufsfläche wie Einzelhandelsbetrieben verlieren als der gesamtstädtische Durchschnitt. Gleichzeitig stehen etwa 20 Prozent der Ladenlokale bzw. 8 Prozent der aktiv nutzbaren Erdgeschossfläche leer. In Verbindung mit bekannten betrieblichen wie gesellschaftlichen Entwicklungen – wie fehlender Betriebsnachfolge, Fachkräftemangel, weniger stationärer Einkauf – gilt es deshalb besonders, einen Funktionsverlust der städtischen Mitten zu vermeiden bzw. diesem aktiv entgegenzuwirken.

Auch angesichts der planetaren Grenzen und der Verantwortung gegenüber zukünftigen Generationen ist es evident, dass ein „Höher, Größer, Weiter“ im prä- bzw. post-pandemischen Krisenbewältigungsmodus der (Immobilien-)Wirtschaft als Lösung zu kurz greift. In der Fortschreibung des StEP Zentren 2030 wird deshalb u. a. zu bewerten sein, wie die Zentrenhierarchie funktionsfähig und die unterschiedlichen Zentren(typen) klimaschonend entwickelt werden können.

Mit dem Pilotvorhaben wurden gute Erfahrungen recherchiert, die auf einen veränderten Umgang mit Eigentum und dem öffentlichen Raum zielen. Beispielsweise sind für Berlin das Metropolenhaus am Jüdischen Museum in Kreuzberg<sup>3</sup>, das Lichtenrader Revier an der Bahnhofstraße in Lichtenrade<sup>4</sup>, das Rathausumfeld im Wedding<sup>5</sup> sowie die Umgestaltung der Karl-Marx-Straße, u. a. mit dem Adolf-Scholz-Platz, in Neukölln<sup>6</sup> zu nennen.

## „Mittendrin Berlin! Projekte in Berliner Zentren“

Seit Mitte der 2000er Jahre setzt das Land Berlin gemeinsam mit der IHK Berlin und weiteren Partnern der privaten Wirtschaft ein Wettbewerbsverfahren um, das lokale Netzwerke unterstützt. Dies befördert neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Stadtentwicklung, Wirtschaftsförderung und – vielfach – ehrenamtlichem Engagement. Der Wettbewerb zeichnet Konzepte und Praktiken lokaler Akteure aus, die die Zentren und Geschäftsstraßen Berlins in besonderer Weise stärken (<https://www.berlin.de/mit-tendrin/>).

Im Zusammenhang mit dem Pilotvorhaben der nationalen Stadtentwicklungspolitik haben seit dem Frühjahr 2023 zwei Initiativen ihre Konzepte für ein kuratiertes Erdgeschoss umgesetzt:

- Der Beitrag „Planning for Wilhelmsruh“ der Initiative Wilhelm gibt keine Ruh e.V. fokussierte sich auf den Standort sowie die Bedürfnisse der Anwohnenden und Gewerbetreibenden im Ortsteil Wilhelmsruh im Norden Pankows.

3 <https://www.metropolenhaus.de/> (Zugriff 02.12.2023)

4 <https://www.berlin.de/sen/stadtentwicklung/quartiersentwicklung/staedtebaufoerderung/lebendige-zentren-und-quartiere/gebiete/bahnhofstrasse-1287494.php> (Zugriff 02.12.2023)

5 <https://www.muellerstrasse-aktiv.de/projekte/rathausumfeld/> (Zugriff 02.12.2023)

6 <https://www.berlin.de/sen/stadtentwicklung/quartiersentwicklung/staedtebaufoerderung/lebendige-zentren-und-quartiere/gebiete/karl-marxstrasse-sonnenallee-1287499.php> (Zugriff 02.12.2023)



Aufbauend auf dem „Bottom-up“-Beteiligungsverfahren „Planning for Real“ wurden Wünsche sowie Anregungen gesammelt und daraufhin aus dem Kreis der Engagierten drei Arbeitsgruppen gebildet. Unter den Themen „Grün“, „Verkehr“ und „Geschäfte“ war es Ziel, die Aufenthaltsqualität zu steigern sowie neue Nutzungen im Nahversorgungszentrum rund um die Hauptstraße zu etablieren. Dazu wurden neue Sitzgelegenheiten, eine bessere Erreichbarkeit durch Rampen aus Legosteinen und Maßnahmen für den Radverkehr realisiert. Hinzu kam ein temporäres Kiezbüro, das einen Ladenleerstand aktivierte und in dem die Netzwerkakteure diskutieren und Schritte für die umzusetzenden Ideen abstimmten. Ein gemeinsam gebautes Modell der Hauptstraße war maßgeblich, als im Prozess neue Perspektiven und Maßnahmen für die Straße entwickelt wurden. Weitere Aktivitäten, die kontinuierlich verfolgt werden, sind ein digitaler Kalender mit aktuellen Hinweisen zu diversen Aktivitäten im Kiez und die Unterstützung des Wochenmarkts, den die Gruppe in der Vergangenheit am Standort initiierte.

- An der Leipziger Straße im Bezirk Mitte bildet das Hochhausensemble der Jahre 1969 bis 1982 einen markanten Straßenraum, der neben Dichte durch Straßenlärm sowie großzügige Bereiche für den motorisierten wie nicht-motorisierten Verkehr geprägt ist. Für die Interessengemeinschaft Leipziger Straße e. V. steht das gemeinsame Handeln von Wirtschaft, Kultur und Wohnen im Mittelpunkt. Die Zusammenarbeit mit den vor Ort ansässigen Eigentümern war konzeptioneller Kern in der Umsetzung des Wettbewerbs, um neue Nutzungen für leerstehende Erdgeschossflächen entlang der Leipziger Straße zu eruieren, abzustimmen und umzusetzen. Die Initiative zielt darauf ab, Ideen für die dauerhafte Nutzung und Belebung zu finden, um den Bereich gemeinsam im Netzwerk zu entwickeln. Gemeinsame Workshops ebenso wie temporäre, vor allem künstlerische Pop-up-Konzepte und Installationen bespielten neben den Innenräumen auch die Freiflächen. So belebte ein Open-Air-Kino den öffentlichen Raum. Wichtig war auch, erstmals einen Eigentümerstammtisch zu initiieren, der sich zu den Entwicklungsperspektiven und der Standortprofilierung austauscht. Das Netzwerk agiert seit 2017 als eingetragener Verein. In naher Zukunft ist die Umwandlung in eine gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung geplant.

Die beiden Konzepte sind im Umgang mit dem öffentlichen Raum auch Prototypen dafür, wie minimale Interventionen dazu beitragen können, die Wahrnehmung von Standorten zu wandeln und diese für den Alltagsgebrauch

durch die ansässige Bevölkerung attraktiver zu machen. Erfolgsfaktoren sind die kontinuierliche wie zügige Mitwirkung der Ordnungsbehörden bzw. die Bereitschaft privater Eigentümer, sich durch kostenfrei oder -günstig überlassene Flächen, die als Treffpunkt oder für Aktionen nutzbar sind, einzubringen. In der Langzeitbetrachtung zeigen sich mit dem aktuellen Wettbewerbsverfahren darüber hinaus zunehmend professionelle Organisationsformen und Beteiligungs- bzw. Arbeitsmethoden. Diese Professionalisierung der nach wie vor vielfach ehrenamtlichen Koproduktion von Stadt ist für anpassungsfähige, zukunftsfeste Zentren eine höchst relevante Ressource. Denn ohne die privaten Akteure, ihre Ideen und ihr grundstücksübergreifendes Engagement werden die Zukunftsanforderungen nicht zu meistern sein.

## Worauf es ankommt – Nutzungen mit Mehrwert für das Gemeinwohl

Was hält die Berliner Zentren zusammen, wenn Krisen nicht singuläre Phänomene sind, sondern Ausdruck eines Maßes von Ressourceneinsatz, der die planetaren Grenzen übersteigt? Diese Frage lässt sich derzeit nicht einfach beantworten. Gleichwohl sind Antworten wichtig, die über ein einfaches „Weiter so“ hinausgehen. Es bedarf neuer Ideen, veränderter Praktiken, um die Schwerkraft der städtischen Zentren zu sichern und nachhaltig auszugestalten. Diejenigen, die sich in lokalen Netzwerken engagieren, ihre Standorte profilieren, unabhängig von einer Rendite-, Verwertungs- oder Machtlogik Verantwortung übernehmen, stärken aktiv das Gemeinwesen. Ganz im Sinne der Leipzig-Charta braucht die öffentliche Hand diese Koproduktion auch als sichtbaren, raumbezogenen Beitrag für das lokale Gemeinwesen und damit für eine starke lokale Demokratie.

Aus stadtentwicklungsplanerischer Perspektive gibt es zwei weitere Schlüsselthemen, die nicht ausschließlich, jedoch besonders mit Blick auf das Erdgeschoss, den öffentlichen Raum in den Zentren und ihre Wechselwirkungen wichtig sind: der Zugang zu bezahlbarem Boden und die Anpassung an den Klimawandel – Letztere wird hier nicht vertieft.



Abb. 3: Collagen Mittendrin Berlin (© Bergsee, blau; Grafik: Johanna Götz)



Das Planungsparadigma des Wachstums ist dem Baugesetzbuch seit seiner Einführung immanent. Stadtplanung steht heute vor Herausforderungen, die noch unbekannt waren, als das Baugesetzbuch 1960 erstmals in Kraft trat. Aufgrund der Finanzialisierung der städtischen Boden- und Immobilienmärkte ist die Anwendung einiger Instrumente nahezu unmöglich. Das Bodenrecht ist neu zu denken (vgl. Jauernig/Knödler/Kröger 2021, S. 78; Pezzei/von Schwanenflug 2021, S. 8). Deshalb sind neue Möglichkeiten zu finden, wie sich die Handlungsfelder für öffentliche Anliegen und damit verbundene Interventionen systematisch vergrößern lassen, damit gemeinwohlorientierte Nutzungen in zentralen Lagen eine größere Realisierungschance erlangen. Dazu zählt die klassische Daseinsvorsorge. Neben etablierten Instrumenten, wie dem Vorkaufsrecht, sind neue zu entwickeln oder vorhandene zu erweitern (vgl. Bündnis Bodenwende 2021).

Aufgaben der Daseinsvorsorge übernehmen ebenso zahlreiche Handwerksbetriebe, Kleingewerbe oder Unternehmen mit Produktion, Service oder Reparatur, die im Alltag in Wohnortnähe zur Versorgung der Bevölkerung nötig sind. Ihnen wird im Zuge der politisch gewünschten wie planetar erforderlichen Kreislaufwirtschaft eine größere Bedeutung zukommen. Sie in einen Katalog von Nutzungen aufzunehmen, die vor Bodenmarktlogiken stärker geschützt sind, ist deshalb wichtig. Ihre standörtliche Sicherung als gemeindliche Ziele zu fassen und über Vorkaufsrechte ggf. umsetzen zu können, erfordert eine Erweiterung des Katalogs der Vorkaufsrechtstatbestände. Ein weiterer Aspekt: Bodenpreise, die ihnen zugrunde liegende Verkehrswertdefinition und die Finanzierbarkeit öffentlicher, gemeinwohlorientierter oder ggf. anderer Nutzungen ohne oder mit geringen Erträgen<sup>7</sup> wirken regulatorisch nicht zusammen. Deshalb ist die Verkehrswertermittlung anzupassen. Kommunale Planungsabsichten, darunter die langfristige Siedlungsentwicklung ebenso wie die aktuellen Aufgaben der Daseinsvorsorge und weitere, benötigen einen limitierten, das heißt planungsgebundenen Verkehrswert. Dies ist im bisherigen Diskurs wenig verankert und konträr zum Agieren von renditeorientierter Immobilienwirtschaft. Für eine gemeinwohlorientierte Stadtentwicklung ist dies jedoch unabdingbar, um den Zwischenerwerb wie strategischen Ankauf von Immobilien und Grundstücken als kommunale Handlungsoptionen nicht nur rechtstheoretisch, sondern auch faktisch möglich zu machen.

Mehr gemeinwohlorientierte Nutzungen oder solche mit geringen Erträgen könnten auch möglich werden, wenn sich – quasi als Vollzug des Art. 14 Abs. 2 GG – dafür in

<sup>7</sup> Von Care-Nutzungen (Pflegedienste, elterninitiierte Kitas etc.), kulturellen, religiösen Nutzungen oder ähnlich auch eine wohnortnahe Versorgung der Bevölkerung mit Angeboten des Ladenhandwerks (Bäcker, Fleischer, Blumen, Friseur etc.), wenn in Folge von Bodenmarktprozessen (Mietsteigerungen etc.) die Grenzen der Ertragsfähigkeit überschritten werden; analoge Prozesse finden sich in der Landwirtschaft.

Bebauungsplänen rechtssicher und ohne städtebaulichen Vertrag für diese Nutzungen Quoten festsetzen ließen. Dies wäre ein deutliches Signal gegenüber den Eigentümern wie der Projekt- und Immobilienwirtschaft, städtebauliche Ziele der Gemeinde verpflichtend umzusetzen. Es würde auch den Anforderungen der ESG-Kriterien und der EU-Taxonomie-Verordnung Rechnung tragen.

Es braucht zunächst eine zügige systematische Evaluation der bauplanungsrechtlichen Umsetzung und ihrer Wirkungen. Ferner verlangt es Fachleute, die Planungs-, Bau- und Steuerrecht und die immanente Immobilienwirtschaftslogik zusammendenken können und eine kreative, gemeinwohlorientierte Ideenallianz bilden, die diese gemeinwohlorientierten Aspekte in die Diskussion über die betroffenen Rechtsnormen einbringt sowie eine Politik mit dem Mut zu Verbot und Verzicht (vgl. Lepenies 2022). Die aktuelle BauGB-Novelle, die seitens des Bundes vorbereitet wird, bietet hierfür wie für viele dringend erforderliche Innovationen die Chance. Es ist nicht nur zu wünschen, dass diese Chancen zugunsten der öffentlichen Aufgaben genutzt werden.



**Elke Plate**

Gruppenleiterin Stadtentwicklungsplanung Zentren, Wirtschaft, Klima, gesamtstädtische Entwicklungsstrategien in der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen Berlin

## Quellen:

- Bündnis Bodenwende/Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung e.V. (2021): Jetzt die Bodenwende einleiten! Pressemitteilung 15.12.2021, Berlin.
- Bundesministerium des Inneren und für Heimat/Nationale Stadtentwicklungspolitik (2020): Neue Leipzig-Charta. Die transformative Kraft der Städte.
- Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauen (BMWSB): : [https://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de/NSPWeb/SharedDocs/Projekte/Pilotprojekt/Post-Corona-Stadt/berlin\\_kuratiertes\\_erdgeschossmanagement.html?nn=2932694](https://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de/NSPWeb/SharedDocs/Projekte/Pilotprojekt/Post-Corona-Stadt/berlin_kuratiertes_erdgeschossmanagement.html?nn=2932694), Zugriff: 02.12.2023.
- Jauernig, Henning/Knödler, Janne/Kröger, Michael (2021): Wer will da noch bauen? in: Der Spiegel, Nr. 1, 30.12.2021.
- Lepenies, Philipp (2022): Verbot und Verzicht. Politik aus dem Geiste des Unterlassens, Berlin.
- Pezzei, Kristina/von Schwanenflug, Christoph (2021): „Wir brauchen härtere Instrumente“ in: Immobilien Zeitung, 11.11.2021, Ausgabe 45/2001.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen (SenSBW) (Hrsg.) (2023): Stadtentwicklungsplan Klima 2.0, Berlin.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (2013): Handbuch Einzelhandelshebungen Berlin, Berlin.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen (SenStadtWohn) (Hrsg.) (2019): Stadtentwicklungsplan Zentren 2030. Lebendige Zentren und wohnortnahe Versorgung für die wachsende Stadt, Berlin.
- Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz (SenUVK) (2020): Nahverkehrsplan 2019–2023. Berlin.
- TU Dresden, Fakultät Verkehrswissenschaften „Friedrich List“ (Hrsg.) (2020): Mobilitätssteckbrief Berlin, S. 4, Dresden Mobilität in Städten – System repräsentativer Verkehrsbefragungen (SrV) 2018.