

Stadtforum Berlin 2020 am 19. Januar 2005

"Entwicklungsmotor oder Stadtzerstörer? Berliner Einzelhandel im Umbruch"

Ergebnisse aus Sicht des Beirats

Ausgangslage

1. Bei stagnierender Kaufkraft wächst die Verkaufsfläche weiter. Die schwierige Lage des Einzelhandels wird sich weiter verschärfen. Insbesondere der mittelständische Handel steht weiterhin vor großen Aufgaben der Umstrukturierung, die zum erheblichen Teil innerbetrieblich und überbetrieblich vom Handel selbst gelöst werden müssen. Dabei werden in Zukunft mit Blick auf den Alterungsprozess der Gesellschaft bzw. der daraus entstehenden Nachfrage nach wohnungsnaher Versorgung auch dem großflächigen nicht-zentrenintegrierten Einzelhandel schwere Zeiten prophezeit. Insgesamt müssen alle Akteure zur Kenntnis nehmen, dass Kundenverhalten nicht direkt steuerbar ist.
2. Fachmärkte profitieren nach wie vor von einer großen Nachfrage. Aus Sicht der Stadtentwicklung resultieren negative Auswirkungen der meist schwer in die Zentren integrierbaren Märkte vor allem aus deren umfangreichen Randsortimenten.
3. Die "Bedrohung" des zentrenintegrierten Handels geht inzwischen weniger von Anlagen auf der "grünen Wiese" aus, als von Ansiedlungsbegehren des großflächigen Einzelhandels an Standorten, die zwischen den Zentren und den Wohngebieten liegen (etwa Stadtbrachen, Konversionsstandorte etc.), sowie von Shopping-Centern und Malls, die zentrennah sind bzw. sich sogar innerhalb von Zentren befinden, aber aufgrund ihrer Größe eine Gefährdung für gewachsene und lebendige Einzelhandelsstrukturen sein können. Hier ist ein großer Ansiedlungsdruck zu verzeichnen.
4. Der Tourismus stellt in Berlin das wesentliche Potenzial für die Gewinnung zusätzlicher Kaufkraft dar. Berlin steht als Anziehungspunkt für Touristen – hinter Paris und London – in Europa an dritter Stelle und hat damit Rom "überholt". Derzeit generiert der Berliner Einzelhandel hier etwa 17% des Gesamtumsatzes - mit wachsender Tendenz.
5. Es gibt in Berlin nicht nur einen breiten Konsens über die Ziele der Einzelhandelsentwicklung, sondern auch über vorhandene Strategien und Instrumente. Der Ruf nach Steuerung und das Bekenntnis zur Planung (Stadtentwicklungsplan Zentren, Zentrenatlas, bezirkliche Zentrenkonzepte etc.) waren im Stadtforum sehr deutlich hörbar. Ebenso deutlich wurde, dass das Leitbild der "Europäischen Stadt", das Bekenntnis zur inneren Stadt, auf breiter Basis getragen wird. Deutlich wurde schließlich, dass die gemeinsamen Ziele in der gewollten Qualität nur im Zusammenspiel aller Akteure umsetzbar sind und dass es bei den Akteuren im Handel eine große Bereitschaft zur Übernahme einer Mitverantwortung und zur Zusammenarbeit mit der öffentlichen Hand gibt.

Schlussfolgerungen

6. Stadtplanung setzt den Rahmen für Standortentscheidungen. Die notwendige **Unterstützung und Steuerung von Ansiedlungen** durch die öffentliche Hand zielt darauf:
 - die Grundversorgung zu sichern: in allen Teilen der Stadt und auch für die weniger mobilen Bevölkerungsgruppen,
 - die innerstädtischen Zentren in ihren besonderen Qualitäten zu stärken: als Grundgerüst einer differenzierten und wohnortnahen Versorgung und als Identifikationsorte in der Stadt,
 - Berlin als kreative Einkaufsstadt zu profilieren: international, national und regional,
 - Standorte zu definieren, an denen Ansiedlungen möglich und politisch gewollt sind – unter der Berücksichtigung des Grundsatzes Innenentwicklung vor Außenentwicklung,
 - Offenheit für neue Konzepte und Akteure zu signalisieren, d.h. die Kreativität des Einzelhandels zu unterstützen – hinsichtlich Sortiment, der architektonischen Selbstdarstellung wie der Stärkung des gesamten Standortes,
 - die Dimension und die Struktur von Einzelhandelseinrichtungen standortbezogen zu klären;
 - Zentren ergänzende großflächige Einzelhandels- und Freizeiteinrichtungen stadtverträglich zu integrieren,
 - Bereiche zu definieren, an denen keine Einzelhandelsentwicklung stattfinden soll.
7. Entscheidend ist, dass Regelungen zu Standorten, Dimensionierungen, Genehmigungsverfahren etc. transparent sind, für alle Akteure gelten und verlässlich in der Umsetzung sind, d.h. dass sie **Planungssicherheit** gewährleisten.
8. "**Standhaftigkeit**" der Politik gegenüber dem Druck von Investoren bedeutet aber auch, dass ggf. Branchen "ausgehalten" werden müssen.
9. Planungssicherheit bedeutet weiterhin, dass **über die bezirklichen Grenzen und über die Landesgrenzen hinweg** eine konsistente Politik verfolgt wird; dies erfordert eine Abstimmung der Bezirke untereinander, eine Abstimmung mit den umliegenden Gemeinden, aber auch eine Zusammenarbeit mit der Senatsverwaltung und eine Zusammenarbeit zwischen dem Land Berlin und dem Land Brandenburg. Planungssicherheit setzt auch voraus, dass die rahmensetzende Plangebung der Senatsverwaltung breite Akzeptanz findet, das heißt gegebenenfalls auch ein entsprechendes Eingreifen.
10. Neben der Steuerung von Standorten und Quantitäten ist eine **Einflussnahme auf die Qualität der Vorhaben** (städtebaulich, baulich, nutzungsbezogen) von entscheidender Bedeutung. Hier kommt es darauf an, dass das Umfeld gestärkt und nicht geschwächt wird. Das betrifft die Anbindung an den öffentlichen Nahverkehr, die Verortung des ruhenden Pkw-Verkehrs, die Einbindung in das Netz öffentlicher Räume, die Gestaltung der Außenfronten, aber auch Sortiment und Randsortimente sowie die Nutzungsmischung.
11. Die Unterstützung der traditionellen Standorte durch die Stadtentwicklungsplanung beruht nicht nur auf Intervention bei Ansiedlungen. Zentrenentwicklung ist in erster Linie eine **Managementaufgabe**; Einkaufsentscheidungen hängen in der Regel nicht am einzelnen Laden, sondern am gesamten Standort. Dabei spielt neben dem Angebot das authentisch urbane, sinnliche Einkaufserlebnis die zentrale Rolle. Eine zentrale Managementaufgabe ist es, dem Niedergang einiger zentraler innerstädtischer Einkaufsstraßen zu begegnen. In der Frage des Management ist vor allem der Einzelhandel selbst gefordert: Nur ein kreativer Einzelhandel hat Zukunft. Kreativität heißt hier: ein Warenangebot, das dem besonderen Standort angemessen

ist, eine architektonische Gestaltung, die diese Orientierung zum Ausdruck bringt, und eine Mitarbeit an der Qualifizierung des gesamten Standortes. Dazu gehören auch – in gebührender Abwägung der Ansprüche und Interessen – Komfort, Sauberkeit und Sicherheit.

12. Städtische Zentren werden nicht nur durch den Einzelhandel geprägt, sondern auch durch Einrichtungen der Kultur, der Politik, der Dienstleistung und Gastronomie, aber auch durch inszenierte Zeugnisse der Geschichte und vielfältige, historisch bedeutsame und neue anspruchsvolle Architektur. Die verschiedenen Nutzungen und Bauten werden durch öffentliche Räume vermittelt, deren Attraktivität entscheidend für den gesamten Standort ist. Die Zentren selbst müssen durch kreative Events kontinuierlich animiert werden. Der Einzelhandel profitiert von einer **lebendigen Nutzungsmischung und fußgängerfreundlichen öffentlichen Räumen**. Diese Qualitäten sind zugleich eine Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Standortkonkurrenz mit Anlagen auf der „grünen Wiese“.
13. Eine wesentliche Aufgabe ist also die **Förderung zukunftssträchtiger "Selbsthilfe-Ansätze" der Standortgemeinschaften**. Neue kooperative Verfahren sind der entscheidende Erfolgsfaktor für die notwendige Anpassung, Aufwertung, Identitätsfindung und Profilierung von Zentren. Neben den Akteuren mit ökonomischen Interessen (Einzelhandel, Immobilieneigentümer, Gastronomie etc.) und der öffentlichen Hand können und sollten auch lokale Vereine, Verbände, Bürgerschaft, Kulturschaffende, soziokulturelle Infrastruktur etc. dazu beitragen, das jeweils Einzigartige und Unverwechselbare des Standorts herauszuarbeiten und zu vermarkten.
14. Die **Berliner Initiativen** "Winterzauber" (Tourismus und Handel) und das Wettbewerbsverfahren "MittendrIn Berlin! Die Zentren-Initiative" sind erfolgversprechende Ansätze solcher privat-öffentlichen Partnerschaften. Auch Business Improvement Districts (BID) könnten in Berlin positive Impulse setzen. Allerdings überwiegt in Berlin derzeit die Tendenz, freiwillige Ansätze gesetzlichen Regelungen vorzuziehen. Erste Erfahrungen für die Gestaltung eines Berliner Wegs könnten mit ein bis zwei Modellprojekten gemacht werden.
15. Die offensichtlich große Bereitschaft der verschiedenen Akteure zur Übernahme einer Mitverantwortung und Zusammenarbeit mit der öffentlichen Hand legt den Vorschlag nahe, in einer **"Pro-Stadt-Koalition" einen dauerhaften Dialog zu etablieren**, der in den kommenden Stadtforen weiter ausgebaut werden könnte. Hier könnten Handlungsbedarfe formuliert und gemeinsam innovative und kreative Problemlösungen entwickelt werden, die in konkrete kooperative Projekte münden. Wettbewerbe sind dabei generell ein gutes Instrument, um einen hohen Standard zu gewährleisten. Zu klären ist, wie sich der Dialog konkret gestalten könnte, wie er zu organisieren ist, welche Schwerpunkte gesetzt werden.
16. Im Bereich **Tourismus** liegen erhebliche, gerade in Berlin noch unzureichend genutzte Potenziale für die Gewinnung zusätzlicher Kaufkraft, für die Zentrenstärkung, aber auch für die Entwicklung der gesamten Stadt. Neben den Hauptzentren können sich hier auch andere Zentren stärker profilieren, wenn es gelingt, entsprechende Identitäten auszubilden und zu vermarkten. Die Frage, welche zielgruppenspezifischen Angebote hier erfolgversprechend sind, und wie die konkrete kooperative Umsetzung von Maßnahmen erfolgen kann, könnte aufgrund der breiten Interessenslagen ein hervorragendes Thema für die *Pro-Stadt-Koalition* sein.

17. **Städtebauliche Aufwertungsmaßnahmen:** Der öffentliche Raum ist von übergeordneter Bedeutung für die Zukunftsfähigkeit der Zentren und stellt in Berlin eine große Herausforderung dar. Während Berlin im historischen Zentrum beispielhaft viele neue öffentliche Räume geschaffen und vorhandene revitalisiert hat, blieb eine Qualifizierung der öffentlichen Räume in den innerstädtischen Stadtteilzentren oft aus. Ein besonders eindringliches Beispiel hierfür ist der Walter-Schreiber-Platz. Die fußgängerfreundliche Attraktivierung der öffentlichen Räume spielte auch als Gegenstand der Stadterneuerung nur eine untergeordnete Rolle. Ein Aspekt ist hierbei die Klärung des Verhältnisses zwischen Haupteinkaufsstraße und Nebenlagen bzw. ggf. die gestalterisch-funktionale Integration der Nebenstraßen in die Geschäftsbereiche. Die Gestaltung des öffentlichen Raums liegt in Berlin in der Zuständigkeit der Bezirke; diese können jedoch aufgrund fehlender Mittel dieser Aufgabe nur eingeschränkt nachgehen. Für entsprechende Programme fehlen auch dem Senat die entsprechenden Ressourcen, vor allem, wenn in Zukunft selbst EFRE-Mittel nicht mehr bereit stehen. Auch hier sind PPP-Modelle vorstellbar; die Diskussion sollte in der *Pro-Stadt-Koalition* geführt werden.
18. Vor diesem Hintergrund geht es im Bereich des Einzelhandels nicht um einen Rückzug der öffentlichen Hand, sondern um eine Neubestimmung ihrer Aufgaben. Diese umfassen – wie schon früher – die Sicherung der Grundversorgung, darüber hinaus aber auch die begleitende Förderung des Strukturwandels im Einzelhandel und die Revitalisierung der städtischen Zentren in städtebaulicher, baulicher und funktionaler Hinsicht. Dafür bedarf es strategischer Orientierungen, wie sie etwa im Stadtentwicklungsplan Zentren formuliert wurden. Und es bedarf des Aufbaus und der Konsolidierung einer strategischen PPP-Allianz, einer Pro-Stadt-Koalition. Insgesamt ist eine hohe Verlässlichkeit der öffentlichen Hand gefragt – in ihrer strategischen Orientierung wie in ihren Rahmensetzungen.
19. **Blick über die Grenzen Berlins:** Viele Städte in anderen Bundesländern, aber auch im Ausland, sind bei der Organisation und Umsetzung von Marketinginstrumenten, auch zur Aufwertung des öffentlichen Raums, bereits deutlich weiter als Berlin. Es erscheint sinnvoll, auch außerhalb der Stadt Anregungen für die künftige Berliner Zentrenentwicklung zu suchen.