

Leitsätze zur Stadterneuerung für die Sanierungsgebiete in Berlin

Mit dem konzeptionellen Leitbild der vom Senat 1993 beschlossenen zwölf Leitsätze zur Stadterneuerung hat Berlin erfolgreich sehr umfangreiche Maßnahmen zur Überwindung der teilungsbedingten Folgen in bestimmten Schwerpunktbereichen durchgeführt.

Überwiegend im Ostteil der Stadt wurden in den Jahren 1993 bis 1995 22 Sanierungsgebiete (mit rd. 800 ha) des Gesamt-Berliner Stadterneuerungsprogramms festgelegt. Die 38 Sanierungsgebiete des „Ersten und Zweiten Stadterneuerungsprogramms“ im ehemaligen West-Berlin sind inzwischen aufgehoben worden; damit konzentriert sich das Stadterneuerungsengagement Berlins finanziell und organisatorisch im wesentlichen auf die genannten 22 Sanierungsgebiete.

Das hohe Niveau der baulichen Erneuerung der überwiegend gründerzeitlichen Wohnbausubstanz in den Sanierungsgebieten unterstreicht die deutlichen Erfolge. Von den ca. 79.000 Wohnungen mit Erneuerungsbedarf in den 22 Sanierungsgebieten wurden bis 2003 ca. 41.300 erneuert, davon 28.300 umfassend und davon fast 60% mit öffentlicher Förderung. Berlin hat diese Erneuerungsmaßnahmen mit 887 Mio. EUR finanziell unterstützt. Die erheblichen privaten Investitionen sowie steuerliche und öffentliche Förderung haben den Erneuerungsprozess im Altbaubestand inzwischen soweit vorangebracht, dass durchschnittlich 52% des Wohnungsbestandes der Gebiete erneuert sind.

Mit den erheblichen Anstrengungen zur Sanierung der Wohnsubstanz konnte die Erneuerung der Infrastruktur nicht Schritt halten. Während der Stand der Wohnungserneuerung im Durchschnitt über alle 22 Gebiete bei 52% des Wohnungsbestandes liegt, erreichen die Investitionen für die Erneuerung der Gemeinbedarfsanlagen (z.B. Schulen, Kindertagesstätten) insgesamt nur 35% des geplanten Investitionsvolumens. Für das öffentliche Wohnumfeld wie Straßen, Stadtplätze und öffentliche Grünanlagen ca. 34% des geplanten Investitionsvolumens. Die Planungsziele und die angestrebten „Versorgungsstandards“ werden kritisch überprüft, um den zwingend erforderlichen Investitionsbedarf auf ein im Sanierungszeitraum realisierbares Niveau zu begrenzen.

In den Großsiedlungen im Ostteil der Stadt wurden rund 193.000 Plattenbauwohnungen u.a. mit öffentlicher Förderung instandgesetzt und modernisiert sowie das Wohnumfeld der Siedlungen grundlegend neu gestaltet.

Diese Maßnahmen haben schon jetzt wesentlich zur städtebaulichen Aufwertung der Sanierungsgebiete und Großsiedlungen beigetragen.

Die Leitsätze haben sich in den vergangenen 11 Jahren bei der weiteren Konkretisierung der Sanierungsziele und der Durchführung der Sanierung in den einzelnen Gebieten grundsätzlich bewährt und dazu beigetragen, den Sanierungsprozess sozial verträglich zu gestalten und zügig umzusetzen.

Sie sind jedoch vor dem Hintergrund des Realisierungsstandes und der damit verbundenen Aufwertung der Gebiete sowie auf Grund der veränderten finanziellen Rahmenbedingungen anzupassen. In der jetzigen Finanzsituation Berlins (fortdauernde Haushaltsnotlage) kann die bisherige Strategie der Stadterneuerung nicht unverändert fortgesetzt werden. Zudem ist insbesondere als Folge der Neubautätigkeit und Sanierung in Berlin sowie im engeren Verflechtungsraum (Brandenburg) die Wohnungsknappheit in den meisten Wohnungsmarktsegmenten beseitigt worden.

Das Finanzengagement Berlins für die Stadterneuerung ist bereits neu ausgerichtet. Öffentliche Mittel werden auf öffentliche Investitionen, mit denen hohe gebietsbezogene Effekte erzielt werden, konzentriert. Die Standards und Prioritäten sind erneut zu prüfen.

1. Stadtentwicklungspolitische Handlungsschwerpunkte der sozialen Stadterneuerung sind:

- a) die Stärkung der baulich verdichteten Innenstadtbereiche und historischer Bezirkszentren,
- b) die Stabilisierung von Gebieten mit besonderem Entwicklungsbedarf (Soziale Stadt),
- c) Aufwertung und Rückbau der vom Wohnungsleerstand betroffenen Bereiche (Stadtumbaugebiete),
- d) die Entwicklung der Umstrukturierungsgebiete am Innenstadtrand.

Aus städtebaulichen, stadtökonomischen und stadtökologischen Gründen hat die Innenentwicklung der Stadt Vorrang gegenüber der Ausweitung von Siedlungsflächen an der städtischen Peripherie oder im Umland. Deshalb muss vor allem die Attraktivität der Innenstadt und der prägenden Bezirkszentren und Ortskerne als Wohnstandort aufgewertet werden.

Dazu gehört auch die Entwicklung von Stadtumbaustrategien für die baulich verdichtete Innenstadt.

Die finanzielle Situation Berlins bedingt die Beschränkung und Konzentration auf räumliche Schwerpunkte. Der Einsatz öffentlicher Mittel erfordert weiter eine deutliche Prioritätensetzung und Bündelung.

2. Ziel der Erneuerung ist die Aufwertung der bestehenden städtebaulichen und baulichen Struktur. Hierzu gehört auch die Verbesserung der baulich-räumlichen Qualität in engen städtebaulichen Situationen durch Abriss störender Gebäude.

Nach der erfolgreichen Aufwertung von großen Teilen des Wohnungsbestandes stehen verstärkt im Mittelpunkt öffentlichen Interesses Maßnahmen der sozialen Infrastruktur (u.a. Schulen, Kindertagesstätten) und des öffentlichen Wohnumfeldes (öffentlicher Straßenraum und Stadtplätze, öffentliche Grün- und Freiflächen, Spielplätze).

Die öffentlichen Investitionen müssen der Qualifizierung der sozialen und kulturellen Infrastruktur und des Wohnumfeldes dienen, damit private Investitionen in das Wohnen auf ein entsprechendes funktionstüchtiges und attraktives Umfeld stoßen können.

3. Die Ziele und die Durchführung der Sanierung haben sich an den Belangen und Interessen der Betroffenen zu orientieren. Nachteilige Wirkungen, auch die Verdrängung der ansässigen Wohnbevölkerung in Folge städtebaulicher Planungen und Maßnahmen sollen auf der Grundlage eines Gebietssozialplans möglichst vermieden oder gemildert werden.

Die Qualität der Quartiere ist auch auf den Zuzug stabilisierender wirkender Bevölkerungsgruppen (insbesondere junge Familien) auszurichten. Ferner sind die Bedürfnisse der älteren Bevölkerung als zukünftig wachsender Bevölkerungsanteil stärker zu beachten.

Die soziale Stadterneuerung soll gewährleisten, dass nach dem Ende der Gesamtmaßnahme die angestammte Wohnbevölkerung, soweit wie dies unter Berücksichtigung der spezifischen Funktionen der städtebaulichen Sanierung möglich ist, im Gebiet ansässig bleiben kann. Der Erhalt bezahlbaren Wohnraums auch für Haushalte mit unterem Einkommen bleibt daher wichtige Aufgabe der sozialen Stadterneuerung.

Dabei ist den unterschiedlichsten Anforderungen gerecht zu werden, durch

- Vermeidung einseitiger Entwicklung der Gebietsbevölkerung,
- Entgegenwirken der Verdrängung einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen sowie
- Unterstützung des Zuzugs stabilisierender wirkender Bevölkerungsgruppen.

Aus dem gebietstypischen Profil des jeweiligen Quartiers heraus, sind die geeigneten Ziel- und Maßnahmebündel zu entwickeln. Die sozialen Ziele sind elementarer Bestandteil der Sanierungsdurchführung und sind allein durch Anwendung öffentlich-rechtlicher Genehmigungsvorbehalte (§§ 144,145 BauGB) nicht lösbar. Auch bei privat finanzierten Erneuerungsmaßnahmen sind haushaltsbezogene Sozialplanverfahren einzuleiten, wenn sich Ordnungs- und Baumaßnahmen voraussichtlich nachteilig auf die persönlichen Lebensumstände der Betroffenen auswirken. Die Sozialplanverfahren umfassen Beratung, Betreuung und soweit notwendig auch finanzielle Hilfsmaßnahmen.

Der Einsatz von Städtebauförderungsmitteln (z.B. Ordnungsmaßnahmen, Sozialplankosten) ist daher bei privaten Baumaßnahmen zur Sicherung sozialer Ziele notwendig.

4. In den Sanierungsgebieten sind Betroffenenvertretungen zu bilden.

Die Eigeninitiative von Bewohnern, Grundeigentümern und Gewerbetreibenden am Prozess der Gebietsaufwertung ist zu stärken.

Bürgerschaftliches Engagement soll hinsichtlich der Beteiligung an Entscheidungen und der Übernahme von lokaler Verantwortung motiviert und gefördert werden.

Die Betroffenen sind nach § 137 BauGB bei der Planung und Durchführung der Sanierung zu beteiligen. Auch die offene Beratung der Mieter soll gefördert werden.

Die Förderung bürgerschaftlichen Engagements unterstützt vorhandene Selbsthilfekräfte freizusetzen. Die aktive Mitwirkung der Bürger fördert die Identifikation mit ihrem Stadtquartier. Die Beteiligung und die Mitwirkung der Betroffenen trägt auch zum Erfolg und zur Akzeptanz der Erneuerung nachhaltig bei, deshalb gewährleistet und unterstützt Berlin die Einrichtung von Betroffenenvertretungen. Dabei sind regelmäßige Information und Öffentlichkeitsarbeit Voraussetzung für einen konstruktiven Dialog.

Es ist Aufgabe der Bezirke, dass das bürgerschaftliche Engagement und die Beteiligungsformen ausgestaltet werden. Es sind lokale Plattformen zu schaffen, damit die Entscheidungskompetenz gestärkt und genutzt sowie die Einbindung der Betroffenen an der Ressourcenverteilung gefördert wird.

5. Bei der Erneuerung der Gebiete ist der Gewerbebestand weiter zu entwickeln. Strategien des Standortmarketings sind zu forcieren. Das Potenzial der Stadterneuerung für Beschäftigung schaffende Maßnahmen ist auszuschöpfen.

Durch Niedergang des produzierenden Gewerbes frei werdende alte Industriestandorte müssen saniert und umstrukturiert werden. Nutzungskonzepte können – je nach Standort – Neuansiedlung standortverträglichen produzierenden Gewerbes oder produktionsorientierter Dienstleistungen, Mischnutzung von Dienstleistungen und soziokulturellen Angeboten oder Umnutzung in Wohnen einschließen. Der Bedarf an der Ansiedlung großflächiger Handelsbetriebe ist wegen ihrer nachteiligen Folgen für bestehende Handelseinrichtungen, Verkehrsaufkommen und Umweltbelastungen einzelfallspezifisch zu prüfen.

Die meisten Stadterneuerungsgebiete haben einen hohen Anteil kleiner Handwerks-, Handels- und Dienstleistungsbetriebe in Mischnutzungslagen. Sie bieten günstige Standortvoraussetzungen für start-up-Firmen und die Umsetzung neuer Geschäftsideen. Das Umsatz- und Arbeitsplatzpotenzial dieser Betriebe gilt es zu stärken, wobei verstärkt innovative Konzepte des Standortmarketings zur Anwendung kommen müssen.

Die Stadterneuerung bietet vielfältige Ansatzpunkte für Qualifizierungs-, Beschäftigungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, sowohl bei Bauinvestitionen (Infrastruktur, Modernisierung und Instandsetzung, Denkmalschutz, Verbesserung des Wärmeschutzes und des innerstädtischen Grünanteils) als auch im soziokulturellen Bereich. Bei öffentlichen Investitionen werden diese Potentiale genutzt. Private Initiativen werden bei der Erschließung von beschäftigungswirksamen Maßnahmen unterstützt.

6. Die Sanierung ist nach förmlicher Festlegung zügig innerhalb eines verkürzten Zeitplans durchzuführen. Bei der Größe der Sanierungsgebiete ist dieses nur erreichbar, wenn die Erneuerung auf die notwendigen Maßnahmen bei reduzierten Standards begrenzt wird.

Eine wesentliche Gebietsverbesserung i. S. des § 136 BauGB und damit des städtebaulichen Sanierungsziels ist erreicht, wenn die Erneuerungsmaßnahmen auf etwa 60% der Grundstücke durchgeführt und die wesentlichen Infrastrukturprojekte erneuert bzw. realisiert sind. Dieses gilt vorrangig für Einrichtungen zur Versorgung der Gebietsbevölkerung und zur Aufwertung des öffentlichen Raumes.

Weitergehende Erneuerungsmaßnahmen sind Bestandteil künftiger städtebaulicher Entwicklung.

7. Sanierungsbeauftragte nach § 157 Abs. 1 BauGB unterstützen Berlin im notwendigen Umfang bei der Vorbereitung und Durchführung der Stadterneuerung.

Die 1993 gewählte Organisationsstruktur zur Unterstützung Berlins bei der Steuerung des Sanierungsprozesses durch Sanierungsbeauftragte – statt unternehmerische oder treuhänderische Sanierungsträger – hat sich bewährt und ist deshalb beizubehalten.

Diese Organisationsstruktur stellt ein effizientes, flexibles System der Sanierungsdurchführung mit einem geringen finanziellen Aufwand an Regieleistungen dar.

8. Das Finanzengagement Berlins für die Stadterneuerung ist neu ausgerichtet. Öffentliche Fördermittel werden grundsätzlich zur Erneuerung der öffentlichen Infrastruktur, zur Aufwertung des Wohnumfeldes und für die Berlin nach dem BauGB obliegenden Aufgaben der weiteren Vorbereitung der Sanierung und der Durchführung von Ordnungsmaßnahmen eingesetzt.

Berlin wird hierfür öffentliche Finanzhilfen des Bundes und der EU soweit wie möglich ausschöpfen und die zweckgebundenen Einnahmen der Städtebauförderung einsetzen.

Der Finanzierung von Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen und der notwendigen technischen Infrastruktur in den Sanierungsgebieten wird in der Finanz- und Haushaltsplanung des Landes Berlin Priorität gegenüber gleichartigen Maßnahmen in anderen Bestandsgebieten eingeräumt. Soweit keine zusätzlichen Haushaltsmittel zu erwarten sind, ist den Vorhaben die notwendige bezirkliche und überbezirkliche Dringlichkeit zuzuordnen.

Die Ausschöpfung der Bundesfinanzhilfen ist auch durch den Nachweis förderfähiger Investitionen Berlins in den Fachhaushalten und den Globalhaushalten der Bezirke sicherzustellen.

Die Bezirke wirken darauf hin, dass Ausgleichsbeträge nach § 154 BauGB im Wege der Ablösevereinbarung oder durch Einzelentlastung sanierter Grundstücke bereits frühzeitig vor Beendigung der Sanierung vereinnahmt und revolving zur Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen eingesetzt werden.

9. Die erforderliche Erneuerung der Altbausubstanz kann nur durchgeführt werden, wenn Eigentümerinvestitionen aktiviert und die Maßnahmen verstärkt durch privates Kapital finanziert werden. Ziel ist die Anpassung an einen zeitgemäßen und ortsüblichen Wohnstandard.

Die Finanzierung der Baumaßnahmen ist allein Sache der privaten Investoren. Sie können die Investitionszulagen, steuerliche Abschreibungen, zinsverbilligter Bankdarlehen oder Landesbürgschaften in Anspruch nehmen. Dazu ist der Fortbestand der Gebietskulisse als Rechtsgrundlage notwendige Voraussetzung.

Die Stadterneuerung unterstützt die privaten Modernisierungs- und Instandsetzungsinvestitionen, indem sie Eigentümer und Investitionsinteressenten berät, die sanierungsrechtlichen Instrumente zügig anwendet und ein positives Investitionsklima fördert.

Zur zielgerechten Steuerung der Eigentümerinvestitionen können Art und Umfang der Erneuerungsmaßnahmen nach Maßgabe des Sanierungskonzeptes näher bestimmt werden. Der Wohnungsstandard orientiert sich dabei an einer zeitgemäßen und ortsüblichen Grundausstattung. Auch unter Berücksichtigung der bauordnungsrechtlichen Mindestanforderungen gehören zur zeitgemäßen Grundausstattung einer gebietstypischen Mietwohnung: Küche, Bad und Toilette (WC), zeitgemäße Frisch- und Abwassereinrichtungen, elektrische Anschlüsse sowie eine Heizungsanlage. Luxus- und Sonderausstattungen, wie Aufzüge, nachträglicher Anbau von Balkonen sowie aufwändige Grundrissänderungen überschreiten den angestrebten Wohnungsstandard.

Bei im Grundsatz sachgerechten Modernisierungsmaßnahmen ist im Genehmigungsverfahren auf eine kostengünstige Ausführung hinzuwirken. Die Ziele des Gebietssozialplans und der haushaltsbezogenen Sozialpläne sind durch vertragliche Vereinbarungen nach § 146 Abs. 3 BauGB und falls erforderlich § 145 Abs. 4 BauGB zu sichern.