

Leitsätze zur Stadterneuerung in Berlin

beschlossen vom Senat von Berlin am 31. August 1993

Die veränderte städtebauliche, wohnungspolitische und finanzielle Situation Berlins nach der Vereinigung fordert neue politisch getragene Leitsätze zur Stadterneuerung in Berlin. Der Schwerpunkt der Erneuerung wird in den östlichen Bezirken liegen.

Für die Erneuerung der überwiegenden Zahl der 315.000 Altbauwohnungen in den östlichen Bezirken ist ein Investitionsnachholbedarf von ca. 43 Mrd. DM erforderlich. Dem steht für die westlichen Bezirke ein geschätzter Investitionsbedarf nach ausgewählten Kriterien und Schwerpunktbereichen für 167.000 Wohnungen gegenüber. Hinzu kommt, daß der Erneuerungsprozeß nur noch begrenzt aus öffentlichen Mitteln zu finanzieren ist.

Die vorher in Berlin-West geltenden Grundsätze, Ziele, Verfahren und Instrumente sind daher in der Richtung neu zu bestimmen, was

- finanziell und personell von Berlin bzw. von Dritten zu leisten,
- öffentlich-rechtlich auch tatsächlich durchsetzbar und
- organisatorisch zügig umsetzbar ist.

Städtebauliche und wohnungspolitische Ziele

1. Der umfassende Handlungsbedarf in den Gründerzeitquartieren des Ostteils der Stadt erfordert eine flächenhafte und eine auf Schwerpunkte (Sanierungsgebiete) bezogene Strategie der Stadterneuerung. Die verbreiteten infrastrukturellen Defizite zwingen, die Sanierungsgebiete groß zu dimensionieren.

Stadterneuerungspolitik muß zwar die gesamtstädtische Erneuerung und Entwicklung unterstützen, kann jedoch nicht flächendeckend städtebauliche Mißstände durch öffentliche Förderung beseitigen. Die Menge der baulichen Mißstände an den Altbauten ist nur mit deutlicher Unterstützung durch Privatinvestitionen zu beseitigen. Berlin wird dieses Engagement mit begrenzten öffentlichen Mitteln stadtweit unterstützen (ModInstRL93-stadtweit). Eine Stadterneuerungspolitik des "Gießkannenprinzips" widerspräche den differenzierten städtebaulichen Anforderungen der einzelnen Stadtquartiere oder Ortsteile.

Gebiete mit erheblichen baulichen und funktionalen Mißständen sind ohne Anwendung des Besonderen Städtebaurechts und ohne gezieltes finanzielles und organisatorisches Engagement Berlins nicht entsprechend ihrer gesamtstädtischen bzw. bezirklichen Funktion zu entwickeln.

Entgegen den politischen Vorgaben in den 80er Jahren in den westlichen Bezirken,

die Sanierungsgebiete klein zu halten, um die Gesamtmaßnahme zügig durchführen zu können, sind zumindest die neuen Sanierungsgebiete der östlichen Bezirke vielfach großräumiger auszuweisen. Die rechtliche und auch politische Anforderung, die Sanierung zügig durchzuführen, ist dadurch sicherzustellen, daß weitgehend erneuerte Sanierungsteilgebiete vorzeitig aus der förmlichen Festlegung entlassen werden.

2. Ziel der Erneuerung ist der Erhalt der bestehenden baulichen und städtebaulichen Struktur. Die neue, veränderte städtebauliche Funktion der Gebiete ist behutsam aus dem Bestand zu entwickeln.

Wesentliche Zielsetzung für die Sanierungsgebiete ist, daß deren infrastrukturelle Defizite mit Priorität beseitigt werden und die mit erheblichen Mißständen belastete Wohn- und Gewerbesubstanz grundinstandgesetzt und modernisiert wird. Die Gebiete müssen nach der Sanierung die ihnen nach Lage und Funktion im Stadtgebiet obliegende Aufgabe erfüllen.

Die Anpassung an einen zeitgemäßen Wohnstandard, jedoch nicht grundsätzlich an den des Wohnungsneubaus, ist Gegenstand allgemeiner Stadtentwicklungspolitik.

Die städtebaulichen Leitziele umfassen auch die kulturelle, soziale und historische Entwicklung der Gebiete. Sie sind an ökologisch vernünftigen Grundsätzen zu orientieren.

3. Die Erneuerung ist an den Bedürfnissen der Betroffenen zu orientieren. Die Erneuerungsmaßnahmen und -verfahren werden sozialverträglich gestaltet.

Die Verbesserung des Wohnungsbestandes in förmlich festgelegten Sanierungsgebieten wurde in Westberlin im wesentlichen durch die öffentliche Förderung von Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen erreicht.

Bei eingeschränkter öffentlicher Förderung, aber extremem Aufgabenzuwachs der Stadterneuerung in den östlichen Bezirken wird der Erfolg in den Sanierungsgebieten künftig wesentlich von der Mobilisierung privater Bauinvestitionen abhängen. Auch bei vielfach freifinanzierten Modernisierungsaktivitäten sind für die Stadterneuerungsgebiete negative Auswirkungen zu vermeiden, die den sozialen Zielen einer Gebietserneuerung und dem Erhalt der Gebietsbevölkerung entgegenstehen; bei gebietstypisch unterschiedlicher Ausprägung gilt es zu vermeiden:

- die Verdrängung insbesondere einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen,
- die Beschleunigung von Segregationsprozessen mit der Folge einer einseitigen Bevölkerungsentwicklung und Destabilisierung der Gebietsbevölkerung und
- individuelle Härten insbesondere für anpassungsunfähige Haushalte.

Gemäß den Leitlinien von 1992 zum Ausbau Berlins als behindertengerechte Stadt

sind die Stadterneuerungsmaßnahmen möglichst behindertengerecht zu planen. Die Sicherung der sozialen Ziele ist allein durch Anwendung öffentlich-rechtlicher Genehmigungsvorbehalte (§§ 144,145 BauGB) nicht lösbar.

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

Bei entsprechendem Angebot an das private Engagement ergänzender öffentlicher Förderung wird man davon ausgehen können, daß freifinanzierte Erneuerung nach Bewältigung der Anlaufprobleme z. T. in Kombination mit öffentlicher Förderung weitgehend sozialverträglich durchgeführt wird.

Die Erneuerungsmaßnahmen sollen es den Bewohnern grundsätzlich ermöglichen, im Gebiet zu verbleiben.

Die mit den Erneuerungsmaßnahmen verbundenen Mietsteigerungen sind daher unter Berücksichtigung der sozialen Ziele (§ 180 BauGB) an den Möglichkeiten der Bewohner zu orientieren.

Die Zweckentfremdung von Wohnraum widerspricht grundsätzlich den Zielen der Stadterneuerung, soweit sie nicht im Einzelfall zur Gebietsentwicklung unabweisbar ist.

Die Durchführung des Sozialplanverfahrens wird daher auch bei privat finanzierten Erneuerungsmaßnahmen in begründeten Fällen eingeleitet, und zwar sowohl im Hinblick auf Beratung und Betreuung als auch auf finanzielle Entschädigung, Hilfen und Unterstützung beim Wohnungswechsel.

4. Bei der Erneuerung der Gebiete ist die vorhandene Struktur des Gewerbes zu sichern und zu entwickeln; Arbeitsplätze sind im Grundsatz zu erhalten bzw. neu zu schaffen.

Die Gewerbestandorte werden weitgehend in ihrer vorhandenen Mischung mit dem Wohnen erhalten und weiterentwickelt. Kriterien für die Weiterentwicklung sind:

- der Abbau von Nutzungskonflikten zwischen Wohnen und Gewerbe,
- der Erhalt bzw. die Ansiedlung gebietsbezogener Gewerbe- und Dienstleistungsbetriebe,
- eine Verbesserung der kleinteiligen, wohnungsnahen Versorgung mit Einzelhandelsangeboten.

Um eine Verdrängung oder Beeinträchtigung zu vermeiden, ist das Gewerbe planungsrechtlich zu sichern. Durch technische Maßnahmen sind die von den Betrieben ausgehenden Emissionen zusätzlich zu mindern.

Möglichst viele Betriebe und gewerblich genutzte Flächen sind zu erhalten (Grundinstandsetzung/Substanzsicherung).

5. Die Sanierung ist nach förmlicher Festlegung zügig, d. h. innerhalb von ca. 15 Jahren durchzuführen. Bei der Größe der Sanierungsgebiete ist dieses nur erreichbar, wenn die Erneuerung auf die notwendigen Maßnahmen und Standards begrenzt wird.

Hierzu gehört die Verbesserung und Ausstattung der Gebiete mit der technischen Infrastruktur und den städtebaulich notwendigen Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen.

Eine bautechnisch durchgreifende Erneuerung aller Wohn- und Gewerbegebäude ist in diesem Zeitraum nicht erreichbar und damit auch nicht Sanierungsziel.

Vorrang vor einer durchgreifenden Erneuerung weniger Gebäude hat die Grundinstandsetzung und maßvolle Modernisierung der Mehrzahl der Gebäude. Bei bautechnisch sonst nicht zu sichernden und bei denkmalswerten Gebäuden ist eine umfassende Erneuerung geboten.

Eine wesentliche Gebietsverbesserung i. S. des § 136 BauGB und damit des städtebaulichen Sanierungsziels ist erreicht, wenn die Erneuerungsmaßnahmen auf etwa 70% der Grundstücke durchgeführt und die wesentlichen Infrastrukturmaßnahmen errichtet bzw. gesichert sind. Weitergehende Erneuerungsmaßnahmen sind Bestandteil künftiger städtebaulicher Entwicklung ohne die Anwendung des besonderen Städtebaurechts.

Sicherung der Sanierungsziele

6. Die rechtlichen Möglichkeiten der planungs-, bauordnungs-, wohnungsaufsichts- und vermögensrechtlichen Instrumente für die Sicherung der Sanierungsziele sind auszuschöpfen.

Dies betrifft insbesondere die Genehmigungsvorbehalte des besonderen Städtebaurechts (§§144,145 und 172 BauGB), Städtebauliche Gebote (§§ 175-179 BauGB), Sozialplanverfahren und Härteausgleich (§§180-181 BauGB) und die Möglichkeiten des Investitionsvorranggesetzes (InVorG). Das sind u. a. Besonderer Investitionszweck/Verfahren (§§3 und 4 InVorG), Öffentliches Bieterverfahren (§ 19 InVorG), Vorhaben auf mehreren Grundstücken (§20 InVorG) und Investitionsantrag des Anmelders (§21 InVorG).

Bei freifinanzierter Modernisierung sind Vereinbarungen anzustreben, die geeignet sind, einerseits den sozialen Zielen der Sanierung zu entsprechen und andererseits restriktive Maßnahmen (Genehmigungsvorbehalte, Zurückstellen von Baugesuchen, Städtebauliche Gebote) zu vermeiden.

7. Öffentliche Standorte werden durch vorhaltenden Grunderwerb und durch Planungsrecht (Bebauungspläne) frühzeitig gesichert.

Der vorgezogene Grunderwerb für die Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen muß neben der planungsrechtlichen Sicherung über Bebauungspläne unverzüglich

realisiert werden.

Eine einseitige Strategie der Investitionen allein zur Sicherung und Instandsetzung der Wohnungsbestände, ohne die gleichzeitige Grundversorgung mit der erforderlichen Infrastruktur, würde jeden längerfristig angelegten Stabilisierungsprozeß in den Sanierungsgebieten in Frage stellen.

Finanzierung der Stadterneuerung

8. Der Finanzierung von Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen und der notwendigen technischen Infrastruktur in den Sanierungsgebieten wird Priorität gegenüber anderen Bestandsgebieten in der Finanz-, und Haushaltsplanung des Landes Berlin eingeräumt.

Soweit keine zusätzlichen Haushaltsmittel zu erwarten sind, ist den Vorhaben die notwendige bezirkliche und überbezirkliche Dringlichkeit zuzuordnen.

9. Die erforderliche Erneuerung der Altbausubstanz kann nur durchgeführt werden, wenn Eigentümerinvestitionen aktiviert und die Maßnahmen verstärkt durch privates Kapital finanziert werden.

Privates Kapital wird nur bei geklärten Eigentumsverhältnissen bereitgestellt. Nicht zuletzt wegen der verbreitet noch offenen Eigentumsfrage werden die erheblichen Aufgaben der Stadterneuerung im Ostteil Berlins nur langfristig zu bewältigen sein.

In diesem Zusammenhang sind die Sanierungsgebiete in die Prioritätenliste des ARoV aufzunehmen, so daß die Rückgabe der Grundstücke, die in den Erneuerungsprozeß einbezogen sind, vorrangig bearbeitet wird.

Zusätzlich ist eine umfassende Beratung der Eigentümer und Alteigentümer von Grundstücken im Sinne der Sanierungsziele erforderlich.

10. Die Erneuerung der Gebäude und Wohnungen muß mittelfristig jedoch durch öffentliche Förderung unterstützt werden, soweit die notwendigen Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen aus den Mieterträgen nicht zu finanzieren sind.

- Als Finanzierungshilfe der öffentliche Hand stehen für den auf Breitenwirkung abzielenden Erneuerungsprozeß zinsverbilligte Kredite der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), die Förderungsmittel im Rahmen der Mietermodernisierung und insbesondere die Förderung nach den neuen Richtlinien für "Stadtweite Maßnahmen" zur Verfügung. Erneuerung und Förderung im Rahmen der stadtweiten Maßnahmen eignen sich insbesondere für Gebäude mit geringem bis mittlerem Erneuerungsbedarf sowie für Gebäude mit hohem Erneuerungsbedarf, in denen in einer ersten Erneuerungsstufe zunächst nur die Grundinstandsetzung sowie Modernisierungsmaßnahmen in geringem Umfang durchgeführt werden.

Die Gewährung von Aufwendungszuschüssen versetzt die Eigentümer in die Lage, die Maßnahmen jetzt durchzuführen, die erst mittelfristig aus den Mieten zu finanzieren sind. Somit soll in erster Linie die Bewohnbarkeit in allen Gebäuden und Wohnungen sichergestellt werden. Die in den meisten Fällen noch erforderliche zweite Erneuerungsstufe wird weitgehend der Privatinitiative, u. a. auch der Modernisierung durch Mieter, überlassen bleiben.

- Die Förderung umfassender Maßnahmen ist bei städtebaulichen Schlüsselgrundstücken, bei bautechnisch sonst für Wohnzwecke nicht zu sichernden und bei denkmalwerten Gebäuden notwendig. Nach den bisher vorliegenden Ergebnissen der vorbereitenden Untersuchungen trifft das bautechnische Kriterium allerdings für mindestens 35.000 Wohnungen in den östlichen Untersuchungsgebieten zu. Da ein Verfall dieser Wohnungen wohnungs- und finanzpolitisch unvertretbar ist, das derzeitige Fördersystem nach den ModInstRL 90 - Teilprogramm Soziale Stadterneuerung - Berlin mit ca. 140.000 DM/Wohnung belastet, sind auch bei diesem Förderungsinstrument die bisherigen Baukostenzuschüsse weitgehend durch eine durch Zinssubventionen vergünstigte Darlehensförderung bzw. durch Aufwendungszuschüsse zu ersetzen.

Organisation der Stadterneuerung

11. In den Sanierungsgebieten sind Betroffenenvertretungen zu bilden. Durch Sozialplanverfahren und offene Beratung sind die Belange der Bewohner und Nutzer einzubringen.

Die hohen Erwartungen in den östlichen Bezirken an die Demokratie und damit auch an die Möglichkeit, bei Planung und Durchführung der Stadterneuerung mitwirken zu können, sind durch eine konsequente Anwendung des Sozialplanverfahrens und der Mitwirkungsmöglichkeiten der Betroffenen einzulösen.

Das wird von Berlin insbesondere durch die eigentümerunabhängige Mieterberatung und durch Betroffenenvertretungen ermöglicht. Die Bezirke können zusätzlich gebietsbezogen Beratungsangebote schaffen.

12. Zur Erfüllung von Aufgaben Berlins bei der Vorbereitung und Durchführung der Sanierung werden Sanierungsbeauftragte bzw. treuhänderische Sanierungsträger nach §157 BauGB eingesetzt. Der Zwischenerwerb von Grundstücken zur Sicherung öffentlicher Standorte wird einem bezirksübergreifend tätigen treuhänderischen Sanierungsträger übertragen.

Insgesamt wird der Erneuerungsprozeß in den östlichen Bezirken kurz- bis

mittelfristig von der Mitwirkungsbereitschaft der Alteigentümer bestimmt sein. Ihnen wird sukzessive der größte Teil des Abbaubestandes zurückgegeben werden. Ein wesentliches Ziel wird es daher sein, den Alteigentümern eine umfassende Information, Beratung und Unterstützung bei der Restitution und insbesondere bei einer anstehenden Erneuerung ihrer Häuser anzubieten. Die Möglichkeiten des Investitionsvorranggesetzes (InVorG) sollen dabei konsequent Anwendung finden.

In den Sanierungsgebieten werden Gebietsbeauftragte in Form von Sanierungsbeauftragten nach §157 BauGB eingesetzt, die die umfassende Beratung der Eigentümer übernehmen und die Sanierung entsprechend den Sanierungszielen koordinieren und aktiv voranbringen.

Hierzu gehört insbesondere die zeitliche und finanzielle Koordination der von Berlin bzw. anderen öffentlichen Aufgabenträgern in den Sanierungsgebieten durchzuführenden Maßnahmen, das Betreiben der planungsrechtlichen Sicherung öffentlicher Standorte und im Ausnahmefall der Zwischenerwerb von Grundstücken. Die Rechtsform und das Leistungsbild der Beauftragten werden den Besonderheiten der jeweiligen Sanierungsgebiete entsprechen.

Der vorgezogene Grunderwerb zur Sicherung der öffentlichen Standorte wird einem leistungsfähigen Treuhänder übertragen. Dieser wird mit dem zu bildenden Treuhandvermögen im eigenen Namen für Rechnung Berlins tätig.

Der Einsatz privater Unternehmen zur zentralen Abwicklung der Bauförderprogramme wird beibehalten.